Bundesrechnungshof

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

Abschließende Mitteilung

an die SPD-Fraktion
im Deutschen Bundestag

über die Prüfung

öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen der Fraktionen
des Deutschen Bundestages im Wahljahr 2013

(Kapitel 0201, Titel 684 01)

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

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

Potsdam, den 11. April 2017

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen		4
Verzeichnis der Abbildungen		4
Abkürzungsverzeichnis		5
0	Zusammenfassung	6
1	Prüfungsrechte, Prüfungsmaßstäbe und Prüfungszeitraum	7
2	Vollständigkeit der Unterlagen	8
3	Richtige Zuordnung der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit	10
3.1	Thematische Einführung und normativer Kontext	10
3.2	Ausgewiesene Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit	10
3.3	Weitere Ausgaben mit Öffentlichkeitsbezug	11
3.4	Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes	15
3.5	Stellungnahme der Bundestagsfraktion	17
3.6	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	19
4	Wirtschaftlichkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen	24
5	Ordnungsmäßigkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen	24
5.1	Thematische Einführung und normativer Kontext	24
5.1.1	Zulässiger Umfang der Fraktionsarbeit	24
5.1.2	Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen	25
5.2	Verwendung von Fraktionsmitteln für mandatsbedingte Kosten	26
5.3	Keine Verwendung der staatlichen Mittel für Parteiwerbung	27
5.3.1	Allgemeines	27

5.3.1.1	Abgrenzungsschwierigkeiten	28
5.3.1.2	Abgrenzungsmaßstäbe	28
5.3.1.3	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	30
5.3.1.4	Stellungnahme der Bundestagsfraktion	34
5.3.1.5	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	36
5.3.2	Veranstaltungsreihe „Fraktion vor Ort"	38
5.3.3	Projekt Zukunft	47
5.3.3.1	Erarbeitung eines sozialdemokratischen Leitbildes	47
5.3.3.2	Faltblätter zum Projekt Zukunft – Deutschland 2020	50
5.3.3.3	Veranstaltung von Zukunftsforen im Jahr 2013	51
5.3.3.4	Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes	52
5.3.3.5	Stellungnahme der Bundestagsfraktion	54
5.3.3.6	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	55
5.3.4	Publikationen	57
5.3.4.1	Zeitung *GUTE ARBEIT*	57
5.3.4.2	Zeitschrift *fraktion intern**	63
5.3.4.3	Wirtschaftsmagazin „Unternehmen Zukunft"	69
5.3.4.4	Broschüre Verbraucherpolitik für den Alltag	70
5.3.5	fraktionsblog*	73
5.3.6	Gesamtausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit	76
5.3.7	Zusammenfassende Würdigung des Bundesrechnungshofes	80

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Titel „*Öffentlichkeitsarbeit*, dessen Saldo die Position „Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit" gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG bildete 10

Tabelle 2: Ausgabentitel laut Kontenplan der Bundestagsfraktion, deren Salden in der Jahresrechnung 2013 in Summe die „Ausgaben für Veranstaltungen" gemäß § 52 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe c AbgG ergaben 12

Tabelle 3: Zahlungen der Bundestagsfraktion im Jahr 2013 an den Parteivorstand gemäß Generalvertrag 13

Tabelle 4: Vorläufiger Korrekturbedarf der Fraktionsrechnung gemäß den obigen Ausführungen 17

Tabelle 5: Gliederung der im Titel 20310 gebuchten Ausgaben nach ihrer Zweckbestimmung 22

Tabelle 6: Endgültiger geschätzter Korrekturbedarf der betreffenden Positionen in der Fraktionsrechnung 2013 23

Tabelle 7: Anzahl der Veranstaltungen *Fraktion vor Ort* und dafür getätigte Ausgaben, nach Landesverbänden aufsummiert, mit gesondertem Ausweis der Veranstaltungen in der Schlussphase des Wahlkampfes 40

Tabelle 8: Umformulierte Veranstaltungstitel 42

Tabelle 9: Ausgaben für Faltblätter zum Projekt Zukunft 50

Tabelle 10: Veranstaltung von *Zukunftsforen* und dafür von der Bundestagsfraktion geleistete Ausgaben 51

Tabelle 11: Ausgaben der Fraktion für die Arbeitnehmerzeitung *GUTE ARBEIT* 57

Tabelle 12: Ausgewählte Überschriften der Arbeitnehmerzeitung *GUTE ARBEIT* 58

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Logo der Rubrik „Achtung Schwarz-Gelb" 59

Abbildung 2: Ausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit in den Jahren 2005 bis 2013 77

Abbildung 3: Ausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit und für Veranstaltungen in den Jahren 2005 bis 2013 78

Abbildung 4: Verhältnis der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit zur Summe der Einnahmen aus Geldleistungen und zur Summe der Ausgaben in den Jahren 2005 bis 2013 79

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 SPD-Bundestagsfraktion stellte der Bundesrechnungshof im Wesentlichen Folgendes abschließend fest:

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

0.2 Die Bundestagsfraktion setzte in mehreren Fällen öffentliche Mittel zweck- und damit rechtswidrig für Parteiaufgaben ein. So gab sie verschiedene Publikationen heraus, die parteiwerbenden Charakter hatten. Damit überschritt sie die Grenze einer zulässigen Unterrichtung über ihre parlamentarische Tätigkeit hin zur unzulässigen Parteiwerbung (Nummer 5).

1 Prüfungsrechte, Prüfungsmaßstäbe und Prüfungszeitraum

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

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

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

---

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.

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 SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag betreffen (folgend: Bundestagsfraktion). Dabei hat er auch die Stellungnahme der Bundestagsfraktion vom 5. Dezember 2016 sowie die mit E-Mail vom 30. Januar 2017 übersandten ergänzenden Informationen berücksichtigt. Ein Gespräch über die vorläufigen Prüfungsergebnisse fand am 22. März 2017 statt.

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 vermit-

---

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.

teln kann.[13] Die Geschäftsvorfälle müssen sich in ihrer Entstehung und 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. Die einzelnen Geschäftsvorfälle waren jeweils umfangreich dokumentiert worden, so dass sie sich in ihrer Entstehung und Abwicklung vollständig nachvollziehen ließen. Insofern gab es keine Beanstandungen.

---

13 § 238 Absatz 1 Satz 2 Handelsgesetzbuch (HGB).
14 § 238 Absatz 1 Satz 3 HGB.
15 Vergleiche Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen: 2 BvE 4/12, Randnummern 66 ff. und 84 ff. (Juris); siehe Nummer 5.3.
16 § 51 Absatz 4 AbgG.

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.

Die Bundestagsfraktion buchte ihre Einnahmen und Ausgaben in „Titeln" (Sachkonten). Für ihre Jahresrechnung summierte sie die Salden der Titel jeweils zu den im Abgeordnetengesetz vorgeschriebenen Rechnungspositionen.[19]

3.2 Ausgewiesene Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit

Die Bundestagsfraktion buchte für ihre Jahresrechnung 2013[20] Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit von insgesamt 807 014,46 Euro in dem Titel *Öffentlichkeitsarbeit* (Nummer 40120):

Tabelle 1: Titel *„Öffentlichkeitsarbeit*, dessen Saldo die Position „Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit" gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG bildete

Kontenplan			Rechnungsposition
Titel	**Bezeichnung**	**Buchungshinweis**	**Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit (in Euro)**
40120	Öffentlichkeitsarbeit (auch in Wahlkreisen)	Broschüren, Flyer, Anzeigen, Fraktion vor Ort, Veranstaltungen	807 014,46

17 § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG.
18 Siehe hierzu Nummer 5.3.
19 § 52 Absatz 2 AbgG.
20 Bundestagsdrucksache 18/2380 vom 19. August 2014 Seite 5.

Aus den Einzelbuchungen ergaben sich folgende Ausgabenkomplexe:

- 243 Veranstaltungen „Fraktion vor Ort",[21]
- 24 andere Veranstaltungen, darunter zwei Bundesparteitage in Augsburg und Leipzig (Ausgaben von rund 43 285 Euro), elf Zukunftsforen[22] und elf sonstige Veranstaltungen *(u.a. Luther-Symposium, Otto-Wels-Rede, Empfang zum Internationalen Frauentag),*
- 35 Veröffentlichungen (Arbeitnehmerzeitung, Wirtschaftsmagazin, diverse Faltblätter)[23],
- Erwerb von Give-aways,
- Weiterentwicklung der Homepage und
- Photoshop-Training für Mitarbeiter des Bereiches ÖA.

3.3 Weitere Ausgaben mit Öffentlichkeitsbezug

(1) In ihrer Rechnung wies die Fraktion für die Rechnungsposition *Ausgaben für Veranstaltungen* 976 479,52 Euro aus. Diese errechnete sich aus der Summe der Salden folgender Titel aus den Hauptgruppen 4 (Politische Arbeit) und 5 (Allgemeine internationale Zusammenarbeit):

---

21 Siehe Nummer 5.3.2.
22 Siehe Nummer 5.3.3.3.
23 Siehe Nummer 5.3.4.

Tabelle 2: Ausgabentitel laut Kontenplan der Bundestagsfraktion, deren Salden in der Jahresrechnung 2013 in Summe die „Ausgaben für Veranstaltungen" gemäß § 52 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe c AbgG ergaben

Kontenplan			Rechnungsposition Ausgaben für Veranstaltungen (in Euro)
Titel	**Bezeichnung**	**Buchungshinweis**	
aus Hauptgruppe 4 – Politische Arbeit			
40100	Öffentlichkeitsarbeit gemäß Generalvertrag[24]	Zahlungen an Parteivorstand	358 435,90
40110	Betriebsarbeit	Betriebsgruppen	2 591,32
40190	Fachveranstaltungen und Hearings der Fraktion	Hearings, Workshops, Konferenzen, Foren	151 360,78
40196	Sonderveranstaltungen der Landesgruppen		11 455,31
40200	Allgemeine politische Arbeit	Bewirtung von Sitzungen / Gesprächen, Sprecherkonferenzen, Reisekosten von MdBs / eingeladenen Sachverständigen	80 864,20
40205	Gutachten / Honorare politische Arbeit	für AGs und stellv. FV	76 120,26
40220	Regionale Delegationen	Fraktionsdelegationen	1 309,81
40230	Pressearbeit[25]	Pressearbeit allgemein, Verfügungsmittel der Pressestelle, Mitgliedsbeiträge Presse	64 383,07
40250	Fraktionssitzungen, Klausurtagungen[26]	auch Parteitage	107 614,59
40500	Repräsentations- und Bewirtungskosten	Sitzungen PGF/Vorstand, Wahlen in der Fraktion, Gastgeschenke, Geschenke für Jubiläen und Geburtstage MdB	109 712,92
40800	Zusammenarbeit mit ehemaligen Mitgliedern der Fraktion	Reisekosten etc.	426,32
40900	Künstlersozialversicherung	Beiträge zur KSVK	3 005,60
Hauptgruppe 5 – Allgemeine internationale Zusammenarbeit			
50100	Tagungen und Reisen ins Ausland	Gastgeschenke, Vorbesprechungen, Aufwendungen der MdB	5 308,50
50200	Einladungen an ausländische Gäste		3 890,94
Endbetrag für die Jahresrechnung 2013 der Bundestagsfraktion			**976 479,52**

Quelle: Zusammenstellung des BRH, basierend auf Angaben der Finanzbuchhaltung

- Zur Koordinierung der Arbeit und zur gegenseitigen Erbringung von Dienstleistungen hatte die Bundestagsfraktion mit der SPD, vertreten durch den Parteivorstand, Generalverträge abgeschlossen. Dem Bundesrechnungshof lag zur Prüfung der aktuelle Generalvertrag vom

---

24 Siehe hierzu die nachfolgenden Erläuterungen.
25 Siehe hierzu die nachfolgenden Erläuterungen.
26 Siehe hierzu die nachfolgenden Erläuterungen.

16. Mai 2013 vor, der rückwirkend zum 1. Januar 2013 in Kraft getreten war und bis zum 31. Dezember 2014 gelten sollte.

Entsprechend diesem Vertrag leistete die Fraktion im Jahr 2013 Zahlungen an den Parteivorstand von Euro (Titel 401 00 – Öffentlichkeitsarbeit gemäß Generalvertrag) für folgende Leistungen:

Tabelle 3: Zahlungen der Bundestagsfraktion im Jahr 2013 an den Parteivorstand gemäß Generalvertrag

lfd. Nr.	Leistung	Betrag (in Euro)
1	Nutzung des vom Parteivorstand betriebenen Pressearchivs (Berechnungsbasis: 10 % der für das Pressearchiv anfallenden jährlichen Kosten zzgl. USt.)	
2	Elektronische Übermittlung des täglich vom Parteivorstand erstellten Pressespiegels an jedes Fraktionsmitglied (Berechnungsbasis: 25 % der Personalkosten eines Auswerters der Gehaltsgruppe IV a / 6 zzgl. USt.)	
3	Reservierung jeweils einer Seite in jeder Ausgabe des vom Parteivorstand herausgegebenen Mitgliedermagazins *Vorwärts* für die Darstellung der Fraktionsarbeit. (Berechnungsbasis: Für jede tatsächlich in Anspruch genommene Seite einschließlich deren redaktionelle Betreuung 22 000 € abzüglich 20 % Rabatt zzgl. USt)	
4	Zwischen Parteivorstand und GEMA besteht ein Pauschalvertrag, der auch die Fraktion begünstigt. (Berechnungsbasis: Entsprechend der prognostizierten Anzahl von Fraktionsveranstaltungen beteiligt sich die Fraktion mit 0,6 % an der Pauschalvergütung.)	
5	„Die Fraktion beteiligt sich regelmäßig an Kirchentagen, so dass die Präsentation der SPD auf den Kirchentagen jeweils hälftig die SPD-Bundestagsfraktion und hälftig die Arbeit des SPD-Parteivorstandes darstellt. Die SPD-Bundestagsfraktion überträgt die Organisation hierfür dem Parteivorstand und übernimmt 50 % der anfallenden Personal- und Sachkosten, die für jeden Kirchentag einzeln abgerechnet werden."[27]	
6	Sonstiges	
	Summe	

Quelle: Zusammenstellung des Bundesrechnungshofes, basierend auf Angaben der Finanzbuchhaltung der Bundestagsfraktion

- Im Titel 40250 (Fraktionssitzungen, Klausurtagungen (auch Parteitage)) buchte die Bundestagsfraktion auch 32 555,87 Euro Ausgaben für die beiden Parteitage in Augsburg und Leipzig.
- Der Übersichtsliste zum Titel 40230 ist zu entnehmen, dass die Bundestagsfraktion dort überwiegend Bewirtungsausgaben buchte, die in Zusam-

---

[27] § 5 Absatz 2 Generalvertrag 2013.

menhang mit Pressegesprächen verschiedener Fraktionsmitglieder entstanden waren. Regelmäßig rechnete sie auch Verfügungsmittel der Pressestelle ab. Hinzu kamen jeweils einmalige Ausgaben für Presseaufnahmen, für ein Medientraining und ein Redetraining.

(2) Die Bundestagsfraktion nutzte für ihren Postversand Frankiermaschinen. Die **Portoausgaben** erfasste sie im Titel 20310 *Wertkarten für Freistempler*. Im Jahr 2013 betrugen die dort gebuchten Ausgaben rund 234 769 Euro. Der Saldo dieses Titels floss in der Jahresrechnung in die *Ausgaben des allgemeinen Geschäftsbetriebes* ein.
Ein Teil der Portoausgaben stand im Zusammenhang mit öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen.
Im Titel *20310 - Wertkarten für Freistempler* verbuchte die Bundestagsfraktion auch die ihr gesondert in Rechnung gestellten Ausgaben für den Versand der Arbeitnehmerzeitung „Gute Arbeit"[28] von 45 470 Euro.[29]

Ein nicht gesondert ermittelter Teilbetrag fiel für den Postversand von Einladungen zu Veranstaltungen, wie z. B. *Fraktion vor Ort*[30] *oder Zukunftsforum*[31] an.

(3) Zu der Hauptgruppe 2 – *Sächliche Verwaltungskosten* – gehört der Titel 21555 *Veranstaltungen*. Hier erfasste die Fraktion im Jahr 2013 Ausgaben für eine Weihnachtsfeier (13 772,00 Euro) und ein **Hoffest** (126 123,25 Euro).

Die Bundestagsfraktion hält jährlich ein Hoffest im Haus der Kulturen der Welt ab. Ein solches veranstaltete sie auch im Jahr 2013. Hierzu lud sie Vertreter aus allen gesellschaftlichen Bereichen ein. Die Pressestelle gab vor dem Hoffest jeweils über die Internetseite der Fraktion den Hinweis an die Medien, dass Bild- und Tonaufnahmen möglich seien.[32] Für TV-Aufnahmen benannte sie so genannte Poolführer.[33] Daneben vergab sie Plätze für zehn angemeldete Fotografen.[34] Die zugelassenen Berichterstatter sollten die Veranstaltung nach

---

28 Siehe Nummer 5.3.4.1.
29 Eingeplant waren ursprünglich 55 000 Euro (Vorlage der Parlamentarischen Geschäftsführerin „Arbeitnehmerzeitung ‚Gute Arbeit'" vom 8. Januar 2013).
30 Siehe Nummer 5.3.2: 243 Veranstaltungen mit jeweils bis zu 2 000 Postsendungen.
31 Siehe Nummer 5.3.3.25.3.3.
32 http://www.spdfraktion.de/service/termine/bild-und-tonaufnahmen-beim-berliner-hoffest-der-spd-bundestagsfraktion-0 (aufgerufen am 19. Januar 2017).
33 Im Jahr 2013 waren für die öffentlich-rechtlichen TV-Sender das ZDF und für die Privatsender N24 und RTL zugelassen.
34 Im Jahr 2013 waren Fotoreporter der Nachrichtenagenturen dpa, reuters und afp

Abschluss der Reden verlassen.

Von den für das Hoffest ausgewiesenen Gesamtausgaben von 169 617,75 Euro hatte die Bundestagsfraktion zuvor Sponsoringeinnahmen von 43 494,50 Euro abgezogen.[35]

Die Ausgaben des Titels 215 55 flossen bei der Jahresrechnung in die Position *Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes*[36] ein.

(4) Nicht enthalten und nicht gesondert ermittelbar sind die in Zusammenhang mit öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen angefallenen **Personalausgaben**, die in der Jahresrechnung Bestandteil der Rechnungsposition *Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter*[37] sind.

3.4 Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

(1) Die Bundestagsfraktion hat ihre Ausgaben nicht immer zutreffend gebucht. Sie hätte alle Ausgaben, die inhaltlich den öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen zuzuordnen sind, dort ausweisen müssen:

- Dies galt insbesondere für Ausgaben ihrer Außendarstellung auf den Bundesparteitagen; denn bei den Bundesparteitagen handelte sich nicht um interne Veranstaltungen der Bundestagsfraktion. Der Bundesrechnungshof hatte im Rahmen intensiver kontradiktorischer Erörterungen zu vergangenen Prüfungen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen die Parteitagsteilnehmer als Teilöffentlichkeit akzeptiert. Dann war aber die Präsentation der Bundestagsfraktion auf Parteitagen als Darstellung der Fraktionsarbeit gegenüber der Teilöffentlichkeit der Parteitagsteilnehmer anzusehen. Die Bundestagsfraktion durfte ihre Ausgaben für Parteitage daher nicht teilweise als *Ausgaben für Veranstaltungen,* sondern musste sie einheitlich als *Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit* erfassen. Unzulässig wäre es, wenn die Bundestagsfraktion Ausgaben für den Bundesparteitag übernommen

---

gesetzt, die restlichen Plätze wurden nach telefonischer Anmeldung vergeben.

35 Eine Saldierung von Ausgaben mit Einnahmen ist nicht erlaubt (§ 246 Absatz 2 HGB). Brutto entstanden Ausgaben von 169 617,75 Euro und Sonstige Einnahmen von 43 495,50 Euro, die hätten angesetzt werden müssen. Diesen Sachverhalt hat der Bundesrechnungshof inzwischen im Rahmen der Prüfung der Rechnungen der Bundestagsfraktion der SPD für die Kalenderjahre 2011 und 2012 (gemäß § 53 AbgG), Aktenzeichen I 3 (2017) / II 5 (2016) – 2013 – 5043, abschließend geklärt.

36 § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe g AbgG.

37 § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe b AbgG.

hätte, die die Partei hätte tragen müssen. Dies wäre eine – unzulässige – Fraktionsspende an die Partei.[38]

- Auch das Hoffest hatte aufgrund der zahlreichen externen Teilnehmer einschließlich der Medienvertreter keinen bloßen internen Charakter, sondern war ebenfalls als Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit zu bewerten. Die Bundestagsfraktion hätte die Ausgaben daher nicht den *Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes*, sondern ebenfalls der *Öffentlichkeitsarbeit* zuordnen müssen.
- Veröffentlichungen der Bundestagsfraktion im Mitgliedermagazin der Partei (Nummer 3 der Tabelle 3) sind Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Diesbezügliche Ausgaben hätte die Bundestagsfraktion als *Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit* verbuchen müssen, nicht als *Ausgaben für Veranstaltungen*.
- Die im Titel 402 30 *Pressearbeit* erfassten Ausgaben hätte die Bundestagsfraktion ebenfalls der *Öffentlichkeitsarbeit* zuordnen müssen (anstatt den *Veranstaltungen*).

Der Bundesrechnungshof kam daher zu dem vorläufigen Ergebnis, dass die Bundestagsfraktion in ihrer Rechnung für den Zeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2013 ihre *Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit* um mehr als 500 000 Euro zu niedrig ausgewiesen hatte:

---

[38] Siehe zum Verbot, Parteiaufgaben wahrzunehmen, Nummer 5.3.

Tabelle 4: Vorläufiger Korrekturbedarf der Fraktionsrechnung gemäß den obigen Ausführungen

Titel	Bezeichnung	Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit	Ausgaben für Veranstaltungen	Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes	Sonstige Einnahmen
40100	Öffentlichkeitsarbeit gemäß Generalvertrag – hier: Veröffentlichung im Mitgliedermagazin *Vorwärts*	+188 496,00	-188 496,00		
40230	Pressearbeit	+64 383,07	-64 383,07		
40250	Fraktionssitzungen, Klausurtagungen	Kein Korrekturbedarf			
	Parteitage	+32 555,87	-32 555,87		
21555	Veranstaltungen (Hoffest)	+169 617,75		-126 123,25	+43 494,50
20310	Wertkarten für Freistempler - Versand Arbeitnehmerzeitung - Sonstiges Porto für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen wie Einladungen zu Veranstaltungen	+45 470,55 +x		-45 470,55 -x	
Veränderung bei den betreffenden Ausgabenpositionen gegenüber der Fraktionsrechnung		**+500 523,24** **+ x**	**-285 434,94**	**-171 593,80** **- x**	**+43 494,50**

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

3.5 Stellungnahme der Bundestagsfraktion

Die Bundestagsfraktion hat in ihrer Stellungnahme zunächst darauf hingewiesen, dass es in den genannten Fällen nicht um die Rechtmäßigkeit der Ausgaben an sich gehe, sondern um deren richtige Zuordnung in der öffentlichen Rechnungslegung. Inhaltlich stimmte sie der Auffassung des Bundesrechnungshofes teilweise zu.

Veröffentlichung im Mitgliedermagazin der Partei und Pressearbeit

Die Bundestagsfraktion kündigte an, diese Kosten künftig der *Öffentlichkeitsarbeit* zuordnen.

Bundesparteitage

Die Kosten enthielten die personelle und technische Unterstützung des Fraktionsvorsitzenden und des ersten Parlamentarischen Geschäftsführers der Bundestagsfraktion. Diese repräsentierten die Bundestagsfraktion auf dem Bundesparteitag. Der Bericht der Bundestagsfraktion sei ein in der Parteisatzung vorgesehener ständiger Tagesordnungspunkt auf den Parteitagen. Die Bundestagsfraktion hielt es deswegen für vertretbar, die Kosten – wie geschehen – den *Veranstaltungen* zuzuordnen. Es sei denkbar, diese Kosten künftig der Position *Öffentlichkeitsarbeit* zuzuordnen.

In dem Gespräch am 22. März 2017 führte die Bundestagsfraktion ergänzend aus, dass laut Parteisatzung bei den Parteitagen 10 % der Fraktionsmitglieder als beratende Delegierte teilnehmen. Diese würden dann die Interessen der Bundestagsfraktion gegenüber der Partei vertreten. Zur Unterstützung dieser beratenden Funktion richte die Bundestagsfraktion bei den Parteitagen ein Back-Office ein. Im Gegensatz zu klassischer Öffentlichkeitsarbeit sei diese Beratung nicht öffentlich, sondern quasi nach innen an die Partei gerichtet. Darüber hinaus sei es eine Aufgabe des Parteitages, den Bericht über die Tätigkeit der Bundestagsfraktion entgegenzunehmen.

Hoffest

Die vorgenommene Zuordnung sei vertretbar. Eine andere Zuordnung sei möglich. Das Hoffest werde teilweise durch Sponsoring finanziert. Es habe mehrere Funktionen. Einerseits handele es sich um eine Betriebsfeier für Fraktionsmitarbeiter. Insoweit dürften die Ausgaben dem laufenden Geschäftsbetrieb zugeordnet werden. Andererseits diene die Veranstaltung der Kontaktpflege mit wichtigen gesellschaftlichen Gruppen. Entsprechend der Auffassung der Bundestagsverwaltung[39] wolle die Bundestagsfraktion Veranstaltungen mit geladenen externen Gästen künftig dem Rechnungsposten *Veranstaltungen* zuordnen.

---

[39] Vermerk der Bundestagsverwaltung vom 28. Dezember 2015.

In dem Gespräch am 22. März 2017 wies die Bundestagsfraktion noch einmal auf den hybriden Charakter dieser und vergleichbarer Veranstaltungen hin: Ausrichtung nach innen und nach außen. Die Gespräche mit den externen Gästen dienten auch der politischen Meinungsbildung innerhalb der Bundestagsfraktion. Die Medienvertreter hätten auch nur am Anfang teilnehmen dürfen. Gegebenenfalls müssten die Ausgaben aufgeteilt werden.

Portoausgaben

Zunächst wies die Bundestagsfraktion darauf hin, dass die allgemeine Zuordnung sämtlicher Porto- und Versandausgaben zu der Position „laufender Geschäftsbetrieb" üblich sei. Eine Einzelzuordnung sei (ebenso wie bei Büromaterial oder Telefon- und Internetverbindungskosten) praktisch kaum oder nur mit erheblichem technischen und bürokratischen Aufwand möglich.

Auf Nachfrage teilte sie mit, dass es für die Öffentlichkeitsarbeit eine eigene – weitere – Frankiermaschine gebe. Buchungen mit dem Zusatz „Wertvorgabe Frankiermaschine ÖA" seien Aufladungen dieser Maschine. Allerdings sei zu beachten, dass die Frankiermaschine der Poststelle und der Öffentlichkeitsarbeit jeweils dann wechselseitig eingesetzt würden, wenn eine Maschine wegen eines Defekts oder wegen regelmäßiger Wartungsarbeiten ausfalle.

In dem Gespräch am 22. März 2017 wies die Bundestagsfraktion erneut darauf hin, dass eine konkrete Zuordnung der einzelnen Buchungen nicht praktikabel sei. Sie erläuterte, dass sie mit der Frankiermaschine für die Öffentlichkeitsarbeit auch alle Veranstaltungseinladungen frankieren würde. Sie sicherte zu, die Versandkosten der Arbeitnehmerzeitung „Gute Arbeit" künftig den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit zuzuordnen und ihre Portobuchungen zu überdenken.

3.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

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 Rechnungspositionen *Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit* und *Ausgaben für Veranstaltungen* nicht ausdrücklich geregelt.

Im Ergebnis sind aber nach Ansicht des Bundesrechnungshofes alle Ausgaben für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen einschließlich denjenigen für entsprechende Veranstaltungen den *Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit* zuzuordnen. Ist eine Veranstaltung bei der Bundestagsfraktion (auch) nach außen oder gar an die mediale Öffentlichkeit gerichtet, steht diese Außenwirkung regelmäßig im Mittelpunkt und prägt die gesamte Veranstaltung. Es handelt sich also genau genommen nicht um eine Veranstaltung mit Öffentlichkeitswirkung als Nebeneffekt, sondern um eine öffentlichkeitswirksame Maßnahme in Form einer Veranstaltung.

Dass somit hybride Veranstaltungen grundsätzlich der Öffentlichkeitsarbeit zuzuordnen sind, leitet der Bundesrechnungshof aus dem verfassungsrechtlichen Hintergrund der Ausgabengliederung ab. Die Öffentlichkeitsarbeit gehört nicht zum Kern der parlamentarischen Tätigkeit einer Bundestagsfraktion. Sie dient vielmehr dazu, die Öffentlichkeit über die parlamentarische Tätigkeit zu unterrichten.[40] Bei ihr besteht immer die latente Gefahr, dass sie in erster Linie Parteizwecken dient, was unzulässig wäre. Die Abgrenzung, wann sie gerade noch oder nicht mehr zulässig ist, ist oft schwierig.[41] Insoweit kann eine möglichst vollständige Erfassung aller Maßnahmen mit Öffentlichkeitswirkung im entsprechenden Gliederungspunkt 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.[42]

Als Veranstaltungen sind dagegen diejenigen Veranstaltungen zu erfassen, die ausschließlich nach innen gerichtet sind – also insbesondere Veranstaltungen für die parlamentarische Arbeit der Bundestagsfraktion oder gesellige Veranstaltungen für die Fraktionsmitglieder und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
Dies gilt hier für das Hoffest, das vorliegend (auch) an die Medienöffentlichkeit und an Externe gerichtet war. Insoweit die Bundestagsverwaltung hierzu eine abweichende Meinung vertreten sollte, teilt der Bundesrechnungshof diese nicht.

---

40 Einzelheiten siehe Nummer 5.
41 Siehe hierzu im Einzelnen Nummer 5.3.
42 Siehe hierzu Nummer 5.3.6.

Auch bei der Präsentation der Bundestagsfraktion auf dem Bundesparteitag handelt es sich um eine Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit; denn Bundesparteitage sind Parteiveranstaltungen und somit aus Sicht der Bundestagsfraktion externe Veranstaltungen. Die Bundestagsfraktion richtet sich hier an die Teilöffentlichkeit Bundesparteitag. Der Bundesrechnungshof ist im Zuge seiner bisherigen Prüfungen nach anfänglich anderer Auffassung der Argumentation der Bundestagsfraktion gefolgt und hat Parteitagsmitglieder als „Teilöffentlichkeit" akzeptiert. Daraus folgt dann aber auch, dass jede Form der Unterrichtung von Parteitagsmitgliedern als Öffentlichkeitsarbeit zu qualifizieren ist. Dies wird auch nicht dadurch anders, dass die Teilnahme der Bundestagsfraktion in der **Partei**satzung vorgesehen ist, die Teilnahme also von der Partei angestrebt wird. Rechtlich bindend ist dies für die Bundestagsfraktion nicht. Vielmehr nimmt die Bundestagsfraktion aus eigenem Antrieb und im eigenen Interesse an den Bundesparteitagen teil. Sie strebt an, die Partei in ihrem (Fraktions-)Sinne zu beraten, was ein klassischer Teilbereich von Öffentlichkeitsarbeit ist.

Die Bundestagsfraktion nutzte – neben der Frankiermaschine ihrer Poststelle – für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit eine eigene Frankiermaschine und buchte deren Portoausgaben separat. Sie ordnete diese Ausgaben nicht der Öffentlichkeitsarbeit zu, obwohl der wesentliche Teil der Portoausgaben bei dieser Frankiermaschine anfiel. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Bundestagsfraktionen Portoausgaben, die im Zusammenhang mit Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit anfallen, künftig in der Fraktionsrechnung der Position „Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit"[43] zuordnen müssen. Eine kostenträgerscharfe Zuordnung hält er nicht für erforderlich. Aus Vereinfachungsgründen wäre es auch zulässig, die gesamten Portoausgaben, die im Wesentlichen im Zusammenhang mit Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit anfallen, dieser zuzuordnen.
Die gesamten im Titel 20310 - *Wertkarten für Freistempler* – gebuchten Portoausgaben lassen sich nunmehr wie folgt zuordnen:

---

[43] § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG.

Tabelle 5: Gliederung der im Titel 20310 gebuchten Ausgaben nach ihrer Zweckbestimmung

Ausgabenkategorie (Zweckbestimmung)	**Betrag** in Euro
Summe Wertvorgaben Frankiermaschine Öffentlichkeitsarbeit	158 572,13
Ausgaben für den Versand der Arbeitnehmerzeitung „Gute Arbeit"	45 470,55
Zwischensumme Portoausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit	204 042,68
Summe Wertvorgaben Frankiermaschine Poststelle	29 700,00
Summe nicht eindeutig zuordenbarer Ausgaben („Briefporto/Freistempelrabatte")	1 026,24
Gesamtausgaben im Titel 203 10	**234 768,92**

Die ausgewiesenen Ausgaben für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit sind vorliegend um geschätzt[44] 660 000 Euro zu korrigieren:

---

[44] Die Ausgaben der Frankiermaschinen lassen sich nicht eindeutig aufteilen. Einerseits buchte die Bundestagsfraktion Einladungen für interne Veranstaltungen mit der Frankiermaschine für Öffentlichkeitsarbeit. Der Bundesrechnungshof hat insoweit aber keine Hinweise, dass die Bundestagsfraktion einen hohen Ausgabenanteil für solche internen Veranstaltungen hatte. Andererseits gab die Bundestagsfraktion an, dass sie die beiden Frankiermaschinen auch wechselseitig nutzte. Dies führte dazu, dass sich die Ausgabenpositionen beider Frankiermaschinen (Poststelle, Öffentlichkeitsarbeit) egalisierten; wenn man diesen Effekt herausrechnet, dürften der größere Ausgabenblock, das Porto für die Öffentlichkeitsarbeit, eher noch höher gewesen sein.

Tabelle 6: Endgültiger geschätzter Korrekturbedarf der betreffenden Positionen in der Fraktionsrechnung 2013

Titel	Bezeichnung	Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit	Ausgaben für Veranstaltungen	Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes	Sonstige Einnahmen
401 00	Öffentlichkeitsarbeit gemäß Generalvertrag – hier: Veröffentlichung im Mitgliedermagazin *Vorwärts*	+188 496,00	-188 496,00		
402 30	Pressearbeit	+64 383,07	-64 383,07		
402 50	Fraktionssitzungen, Klausurtagungen	Kein Korrekturbedarf			
	Parteitage	+32 555,87	-32 555,87		
215 55	Veranstaltungen (Hoffest)	+169 617,75		-126 123,25	+43 494,50
203 10	Wertkarten für Freistempler - Versand Arbeitnehmerzeitung - Sonstiges Porto für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen wie Einladungen zu Veranstaltungen	+45 470,55 +158 572,13		-45 470,55 -158 572,13	
Veränderung bei den betreffenden Ausgabenpositionen gegenüber der Fraktionsrechnung		**+659 095,37**	-285 434,94	-330 165,93	**+43 494,50**

Nur bei einer einheitlichen Buchung sind die Ausgabenpositionen der Bundestagsfraktion untereinander vergleichbar. Nur so lassen sich sowohl die Entwicklung dieser Ausgaben bei den einzelnen Bundestagsfraktionen als auch die Ausgaben der verschiedenen Bundestagsfraktionen untereinander vergleichen. Die Prüfung auch der anderen Bundestagsfraktionen zeigt aber, dass die Bundestagsfraktionen nicht einheitlich buchen. Dies erschwert einen sachgerechten Vergleich der Fraktionsausgaben für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen. Der Bundesrechnungshof hält daher einheitliche klarstellende Regelungen für erforderlich.

Der Bundesrechnungshof weist hinsichtlich der Personalausgaben darauf hin, dass diese bei einigen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit den Hauptteil der Ausgaben bilden können (Beispiele: Internetseiten, Facebook-Seiten, Betreuung von Twitter-Accounts usw.). Nehmen Bundestagsfraktionen hierfür externe Dienstleister in Anspruch, müssen sie die Ausgaben in vollem Umfang in den Ausgabepositionen für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen abbilden. Erle-

digen 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.[45]

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.[46] 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.[47]

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.[48] Aufgabe der Fraktionen ist es, die parlamentarische Arbeit zu steuern und zu erleichtern, indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter

---

45 Siehe Nummer 5.3.7.

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

47 § 53 Absatz 2 Satz 2 AbgG.

48 § 50 Absatz 4 Satz 1 AbgG.

ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information ihrer Fraktionsmitglieder unterstützen.[49] Die Fraktionszuschüsse sind für die Finanzierung *„dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit"* bestimmt und insoweit zweckgebunden.[50] Ausdrücklich verboten ist es den Bundestagsfraktionen, Parteiaufgaben wahrzunehmen.[51] Dies gründet auf ihrer Stellung. Die Bundestagsfraktionen sind zwar nicht Teil der öffentlichen Verwaltung.[52]
Sie sind jedoch als ständige Gliederungen des Bundestages der „organisierten Staatlichkeit" eingefügt.[53] Als solche dürfen sie die ihnen vom Staat zur Verfügung gestellten Ressourcen nicht nutzen, um durch Unterstützung der sie tragenden Partei in den Wettstreit der Parteien um Wählerstimmen einzugreifen. Dies würde diese nämlich gegenüber denjenigen Parteien, die nicht im Bundestag vertreten sind, bevorzugen und damit die Chancengleichheit der Parteien bei der Wahl beeinträchtigen. Ebenfalls sind die Aufgaben der Bundestagsfraktionen von der individuellen Sphäre der einzelnen Abgeordneten abzugrenzen. Die Abgeordneten erhalten für ihre Mandatsarbeit eigene Mittel. Es ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zulässig, dass Bundestagsfraktionen die ihnen vom Staat zur Verfügung gestellten Mittel hierfür zusätzlich einsetzen.[54]

5.1.2 Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

(1) Die Fraktionen dürfen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.[55] Der zulässige Umfang einer solchen Unterrichtung ist gesetzlich nicht detailliert geregelt. Aus der Zweckbindung der öffentlichen Geldmittel für Fraktionsaufgaben[56] lässt sich jedoch unmittelbar ableiten, dass sie diese Geldmittel auch nur dann für Öffentlichkeitsarbeit einsetzen dürfen, wenn sie dabei über

---

49 BVerfGE 80, 188, 231 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (Juris).
50 BVerfGE 80, 188, 231 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (Juris).
51 § 50 Absatz 4 Satz 2 AbgG.
52 § 46 Absatz 3 AbgG.
53 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).
54 BVerfGE 80, 188, 231 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (Juris).
55 § 47 Absatz 3 AbgG.
56 Siehe soeben Nummer 5.1.1.

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.[57] Entsprechendes gilt für die Abgrenzung zur mandatsbezogenen Öffentlichkeitsarbeit.[58]
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.[59] 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.[60] Er hatte einzelne Maßnahmen der Bundestagsfraktionen daraufhin untersucht. Die bei jener Prüfung entwickelten Maßstäbe hat er nun auch auf die öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen der Bundestagsfraktionen im Wahljahr 2013 angewandt und weiterentwickelt.

5.2 Verwendung von Fraktionsmitteln für mandatsbedingte Kosten

(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages erhalten eine monatliche Kostenpauschale.[61] Diese dient dem pauschalen Ausgleich für alle mandatsbedingten Kosten (Repräsentation, Einladungen, Wahlkreisbetreuung usw. einschließlich der hiermit verbundenen Öffentlichkeitsarbeit[62]), die auch sonst nicht aus dem der Lebensführung dienenden beruflichen Einkommen zu

---

57 Siehe hierzu Nummer 5.3.
58 Siehe hierzu Nummer 5.2.
59 Siehe zuletzt den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen 2 BvE 4/12, Randnummer 86 (Juris).
60 Prüfungsmitteilungen an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011, Aktenzeichen II 5 - 2008 - 0679; Schreiben an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013 (gleiches Aktenzeichen).
61 § 12 Absatz 2 AbgG.
62 Nummer 1.1.4 der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes vom 18. November 2011 an die Bundestagsfraktionen, Aktenzeichen II 5 - 2008 - 0679.

bestreiten sind.[63] 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."[64]

Ebenfalls dürfen die Bundestagsfraktionen keine Aufwendungen von Abgeordneten übernehmen, die deren privater Lebensführung dienen. Hierfür erhalten die Abgeordneten eine sogenannte Abgeordnetenentschädigung als Alimentation.[65] Eine zusätzliche Zahlung durch die Fraktion würde gegen das verfassungsrechtliche Gebot verstoßen, alle Abgeordneten gleich zu behandeln und damit auch gleich zu bezahlen.[66]
(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[67]

5.3.1 Allgemeines

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die Fraktionen staatliche Mittel für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit einsetzten, die die Grenze zur Parteiwerbung überschreiten. Dies wäre nicht zulässig. Der Gesetzgeber hat die Bedeutung dieses Verbots besonders betont, indem er es ausdrücklich sowohl für die

---

63 § 12 Absatz 2 Nummer 4 AbgG.
64 BVerfGE 80, 188, 231 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen: 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (Juris).
65 § 11 AbgG; BVerfGE 40, 296 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975, Aktenzeichen 2 BvR 193/74, 1. Leitsatz.
66 BVerfGE 40, 296, 317 f. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975, Aktenzeichen 2 BvR 193/74, Randnummer 43 f. (Juris).
67 Nummer 1.4.3 der Prüfungsmitteilungen an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011, Aktenzeichen II 5 - 2008 - 0679.

Fraktionen als auch für die Parteien festgeschrieben hat: Parteien dürfen keine Spenden von Fraktionen annehmen.[68] Hierunter zählen alle Geld- oder geldwerten Leistungen, also auch die Finanzierung parteiwerbender Maßnahmen.[69] Unzulässige Spenden müssen die Parteien unverzüglich an die Bundestagsverwaltung weiterleiten.[70] Verstoßen Parteien hiergegen, müssen sie das Dreifache des entsprechenden Betrags abführen. Zuständig für die Sanktionierung ist der Präsident des Deutschen Bundestages.[71]

5.3.1.1 Abgrenzungsschwierigkeiten

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

5.3.1.2 Abgrenzungsmaßstäbe

Dieser parteiwerbende Effekt ist jedoch in der Konsequenz dann aber auch nur insoweit hinzunehmen, als er notwendige Folge der Unterrichtung über die Tätigkeit der Bundestagsfraktion ist. Die Fraktion darf ihn nicht zum Selbstzweck machen. Sie darf nicht für politische Positionen, die Partei oder ihre Fraktionsmitglieder werben. Demzufolge müssen bei allen Maßnahmen die Sachinhalte im Vergleich zu eventuell werbenden Elementen stets überwiegen

---

68 § 25 Absatz 2 Nummer 1 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz - PartG).

69 §§ 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).

70 § 25 Absatz 4 PartG.

71 § 31 c PartG.

(Sachlichkeitsgebot).[72] Entscheidend ist hierbei der Gesamteindruck einer Maßnahme.[73] 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.[74] Die Bundestagsfraktionen des nachfolgenden Parlaments sind allenfalls Rechtsnachfolger.[75] 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.[76] Ob derartige Maßnahmen zulässig sind, lässt sich also stets nur im jeweiligen Kontext beurteilen. Ein Anstieg der Ausgaben für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen im Vergleich zu den anderen Jahren der Legislaturperiode ist ein Indiz dafür, dass die Maßnahmen Einfluss auf den Wahlausgang haben sollen und damit wahlwerbenden Charakter haben. Dieses Indiz kann entkräftet werden, wenn die Bundestagsfraktionen über aktuelle parlamentarische Vorgänge berichten. In der engeren Vorwahlzeit (etwa mindestens sechs Monate vor dem Wahltag, also hier etwa im zeitlichen Zusammenhang mit der Verkündung des Wahltermins[77]) dürfen die Bundestagsfraktionen ihre mit öffentlichen Mitteln finanzierten Maßnahmen der Öffentlich-

---

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

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

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

75 § 54 Absatz 1 Nummer 3 und Absatz 7 AbgG.

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

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

keitsarbeit allenfalls aufrechterhalten, keinesfalls jedoch ausweiten.[78] 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.[79]
In der Schlussphase des Wahlkampfes (etwa sechs Wochen vor dem Wahltermin, also hier spätestens ab dem 11. August 2013) sind Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen sind in engen Grenzen denkbar, etwa wenn es sich um aktuelle parlamentarische Ereignisse handelt.

5.3.1.3 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

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

Das Bundesverfassungsgericht betont seit dem Jahr 1966 den Grundsatz, dass sich in einer Demokratie die Willensbildung vom Volk hin zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk vollziehen muss.[80] Einwirkungen der gesetzgebenden Körperschaften und von Regierung und Verwaltung auf diesen Prozess bedürften einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.[81] Die Fraktionen seien Teile und ständige Gliederungen

---

78 Nummer 3.2 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, Aktenzeichen II 5 - 2008 - 0679.
79 Bundesgesetzblatt 2013 Teil I Seite 165.
80 Beginnend mit BVerfGE 20, 56, 99 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen: 2 BvF 1/65, Randnummer 117 (Juris).
81 BVerfGE 20, 56, 99 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen: 2 BvF 1/65, Randnummer 117 (Juris).

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[82].
In der Grundsatzentscheidung zu den Schranken der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit[83] 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.[84] 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.[85] Ein parteiergreifendes Einwirken von Staatsorganen (Regierung und gesetzgebenden Körperschaften) sei auch nicht zulässig in Form von Öffentlichkeitsarbeit.[86] Regierung und gesetzgebende

---

82 BVerfGE 20, 56, 104 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen: 2 BvF 1/65, Randnummer 129 (Juris).
83 BVerfGE 44, 125 ff. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen: 2 BvF 1/76.
84 BVerfGE 44, 125, 140 f. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen: 2 BvF 1/76, Randnummer 49 f. (Juris).
85 BVerfGE 44, 125, 143 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen: 2 BvF 1/76, Randnummer 54 (Juris).
86 BVerfGE 44, 125, 147 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen: 2 BvF 1/76, Randnummer 62 (Juris).

Körperschaften dürften allerdings der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern.[87]

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[88], 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[89] eindeutig zum Ausdruck gebracht. Hier hat es seine für **Bundesregierung und Bundestag** geltende Begründung aus dem Urteil zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung schlicht auf die **Frak-**

---

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

88 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 1/99,
Randnummer 134 (Juris).

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

tionen 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.[90]

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

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

---

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

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

5.3.1.4 Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In der Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion zunächst darauf hingewiesen, dass sie an ihrer bei der vorherigen Prüfung geäußerten Auffassung festhalte. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977 zu den Grenzen regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit sei nicht anwendbar.

Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit einer Bundestagsfraktion müssten einen Bezug zur ihrer parlamentarischen, politischen Tätigkeit haben. Sie müssten der Bundestagsfraktion erkennbar zurechenbar sein. Ein Neutralitäts- oder Sachlichkeitsgebot gebe es dagegen nicht. Ebenso gebe es keine mengenmäßige Beschränkung. Parteimitglieder seien eine zulässige Zielgruppe fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit.

Eine Beschränkung der Arbeit der Bundestagsfraktion und der Information über diese Arbeit auf einen „Vier-Jahres-Käfig" sei nicht akzeptabel. Zwar gebe es für Bundestagsfraktionen keine legislaturperiodenübergreifende Bestandsgarantie. Dennoch seien arbeits- und vermögensrechtliche Verhältnisse teilweise so angelegt, als bestehe die Fraktion auf unbestimmte Zeit. Auch werde den Bundestagsfraktionen beim Umgang mit öffentlichen Geldern das Verhalten von Vorgängerfraktionen zugerechnet. So fordere beispielsweise der Bundesrechnungshof die Bundestagsfraktionen zu Stellungnahmen auf, auch wenn die Prüfungen vergangene Legislaturperioden beträfen. Vor allem aber gebe es eine politische Zurechnung der Politik der Bundestagsfraktionen über die Legislaturperioden hinweg. Die Bundestagsfraktion sehe sich in einer politischen Tradition bis zurück in die Weimarer Republik. Auch die Bürgerinnen und Bürger verfolgten die Politik der Bundestagsfraktion über die Legislaturperioden hinweg und rechneten der heutigen Fraktion die frühere Politik zu. Politisches Handeln habe einen zeitlichen Vorlauf, über den die Fraktionen informieren dürften. Nur so ließe sich Politik bewerten. Es wäre unpolitisch und irreführend, wenn die Bundestagsfraktion nicht auf ihre Forderungen aus früheren Legislaturperioden (nach Einführung einer Frauenquote, Mindestlohn, Mietpreisbremse usw.) verweisen dürfte. Ebenso dürfte sie dann nicht darauf ver-

weisen, dass viele Probleme der Energiewende auf den energiepolitischen Kurs der Vorgängerregierung zurückzuführen seien.

Auch müsse Politik über die Grenze der Legislaturperiode hinaus für die Zukunft betrieben und geplant werden. Hierzu gebe es im parlamentarischen Betrieb beispielsweise Enquetekommissionen und Untersuchungsausschüsse. Diese dienten dazu, aus Fehlern der Vergangenheit Folgerungen für die Zukunft zu ziehen. Im Deutschen Bundestag gebe es seit dem Jahr 2004 einen Nachhaltigkeitsbeirat. Gute Politik verlange vorausschauende Regelungen beispielsweise bei der Renten-, Gesundheits- und Haushaltspolitik. So ziehe die Energiewende einen jahrzehntelangen Umbau der Energieinfrastruktur, der Bau- und Förderpolitik und neue Regulierungserfordernisse nach sich. Es sei politisches Kerngeschäft, sich mit langfristigen Folgen von Politik auseinanderzusetzen. Eine effektive Kontrolle der Regierung sei nur möglich, wenn die Opposition im Parlament alternative Positionen entwickle und diese in öffentlicher Debatte begründe und vermittle. Schließlich verlange auch die Verfassung eine nachhaltige Politik (Artikel 20a Grundgesetz). Aus all dem folge, dass Fraktionen Politik für die Zukunft entwickeln müssten. Sie alleine entschieden über Handlungsfelder oder Planungszeiträume. Der Bundesrechnungshof dürfe die politische Erforderlichkeit von entsprechenden Maßnahmen mit Öffentlichkeitswirkung nicht prüfen.

Reine Wahlwerbung sei unzulässig. Jedoch führten unvermeidliche mittelbare Werbeeffekte für eine Partei nicht dazu, dass die Verwendung von Fraktionsmitteln zweckwidrig wäre.

Es gebe grundsätzlich keine zeitliche Beschränkung im Sinne einer Karenzzeit. Insbesondere seien Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit auch innerhalb des Sechs-Wochen-Zeitraums vor Wahlterminen zulässig. Ansonsten müsste die Bundestagsfraktion in dieser Zeit ihren Internetauftritt abschalten und Bürgeranfragen in dieser Zeit „als unzulässig" zurückweisen.

Die Bundestagsfraktion achte bewusst darauf, dass sie ihre Öffentlichkeitsarbeit in den letzten sechs Monaten vor einer Bundestagswahl nicht gezielt verstärkt. Künftig würde sie als Ergebnis früherer Erörterung mit dem Bundesrechnungshof sechs Wochen vor der Bundestagswahl öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen nur dann durchführen und Faltblätter und Broschüren nur dann veröffentlichen, wenn es einen aktuellen parlamentarischen Anlass gebe.

5.3.1.5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Ergänzend zu dem oben[91] Aufgeführten gilt:

Beschränkungen vor Wahlen

(1) Wie ausführlich dargestellt, sind **die vom Bundesverfassungsgericht zur Öffentlichkeitsarbeit von Staatsorganen aufgestellten Grenzen** beachtlich. Für die Frage, ob und in welchem Umfang Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit vor Wahlen zulässig sind, ist entscheidend, 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. Insoweit ist es sachgerecht, dass die Bundestagsfraktion der Empfehlung des Bundesrechnungshofes im Ergebnis folgt und ihre Öffentlichkeitsarbeit vor Bundestagswahlen beschränkt. Dies sollte auch für Landtagswahlen gelten.

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

(3) Ebenfalls unproblematisch ist es, wenn die Bundestagsfraktion auch unmittelbar vor der Wahl **Bürgeranfragen** individuell beantwortet. Denn hierbei handelt es sich nicht um eine aktiv von der Bundestagsfraktion ausgehende Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit, sondern um eine Reaktion auf eine Anfrage von außen.
Ebenso wie die Bundestagsfraktionen auf aktuelle parlamentarische Ereignisse reagieren darf, darf sie auch auf aktuelle Bürgeranfragen reagieren.

---

[91] Nummern 5.3 bis 5.3.1.3.

Inhaltliche Beschränkung auf ihre parlamentarische Arbeit

(4) Grundsätzlich darf die Bundestagsfraktion, da sie mit Ende der Legislaturperiode aufhört zu existieren[92], **Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit** nicht für künftige Legislaturperiode betreiben.[93] Denn etwaige künftige Bundestagsfraktionen sind allenfalls (wenn sie einen entsprechenden Beschluss fassen) Rechtsnachfolgerinnen der Bundestagsfraktion, sie sind aber nicht rechtsidentisch. Im Gegensatz zu den Verfassungsorganen Bundestag und Bundesregierung steht vor der Wahl auch nicht einmal fest, ob die konkrete Bundestagsfraktion überhaupt eine Rechtsnachfolgerin haben wird. Somit ist streng zu unterscheiden, ob eine Bundestagsfraktion über **ihre** parlamentarische Arbeit unterrichtet oder ob sie für Maßnahmen wirbt, die ihre potentielle Rechtsnachfolgerin umsetzen würde, wenn es in der nächsten Legislaturperiode wieder eine Fraktion der hinter ihr stehenden Partei(en) geben wird. Letzteres ist unzulässig. Für den Adressaten steht nämlich dabei die (mittelbare) Werbung für die Wahl der Partei im Vordergrund. Denn nur wenn diese wieder in das Parlament gewählt wird, sind die beworbenen Maßnahmen umsetzbar.
(5) Dies steht einer Unterrichtung der Öffentlichkeit über **legislaturperiodenübergreifende Vorhaben** nicht entgegen. Genau genommen handelt es sich hierbei nämlich um Maßnahmen der laufenden Legislaturperiode, die sich (auch) auf die Zukunft auswirken. Unzulässig wäre dagegen eine Unterrichtung der Öffentlichkeit über Vorhaben, die erst in folgenden Legislaturperioden begonnen werden sollen. Denn diese können nur begonnen werden, wenn die entsprechende Partei wieder in das Parlament gewählt wird.

(6) Insoweit sich eine neue Bundestagsfraktion entscheidet, die Rechtsnachfolge der vorherigen Fraktion anzutreten, übernimmt sie dann – legitimiert durch Wahl ihrer Mitglieder in den neuen Bundestag – deren Rechte und Pflichten. Dies gilt auch für ihre Stellung bei Prüfungen des Bundesrechnungshofes. Es ist dann grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn die Bundestagsfraktion über die parlamentarische Arbeit ihrer Rechtsvorgängerinnen unterrichtet. Denn im Gegensatz zur Werbung für Projekte potentieller künftiger Bundestagsfraktionen steht dann nicht automatisch der werbende Effekt für die Wiederwahl im Vordergrund. Auch solche Unterrichtungen sind aber nur dann

---

92 § 54 Absatz 1 Nummer 3 AbgG.
93 Siehe bereits oben Nummer 5.3.1.2.

zulässig, wenn es um die **sachliche** (siehe dazu den folgenden Abschnitt) **Unterrichtung über die parlamentarische Tätigkeit** geht, beispielsweise um den parlamentarischen Vorlauf aktueller Gesetzgebungsmaßnahmen. Nicht zulässig wäre ein von der Parlamentsarbeit losgelöster politischer oder gar parteipolitischer Rückblick.

Sachlichkeitsgebot

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

In diesem Zusammenhang weist der Bundesrechnungshof auf Folgendes hin: Von der Öffentlichkeitsarbeit abzugrenzen ist die parlamentarische Fraktionsarbeit – also die Fraktionsarbeit im engeren Sinne, zu der beispielsweise Plenardebatten gehören. Die parlamentarische Arbeit der Bundestagsfraktionen war nicht Gegenstand der Prüfung des Bundesrechnungshofes. Er hat in seiner Prüfung insbesondere nicht die Aussage getroffen, dass für Plenardebatten als Teil der Parlamentstätigkeit ein Sachlichkeitsgebot gelten würde.

5.3.2 Veranstaltungsreihe „Fraktion vor Ort"

(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.[94]

---

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

Entscheidend für die Wirkung einer Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit ist neben Form und Inhalt ihr Zeitpunkt. Durch Fraktionszuschüsse finanzierte Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, die – gewollt oder ungewollt – geeignet sind, der Wahlwerbung zu dienen, sind im Vorfeld von Wahlen (sowohl zum Bundestag als auch zu Landtagen oder kommunalen Parlamenten) unzulässig. Dies gilt unabhängig davon, ob sie zu einem anderen Zeitpunkt ihrem Inhalt und ihrer Form nach nicht zu beanstanden gewesen wären.

(2) Die Bundestagsfraktion tätigte regelmäßig Ausgaben für Veranstaltungen „Fraktion vor Ort". Hierbei handelte es sich in der Regel um etwa zweistündige Veranstaltungen, die aus (kurzen) Redebeiträgen und gegebenenfalls einer Diskussionsrunde bestanden. Die Themen dieser Veranstaltungen deckten das gesamte Spektrum der parlamentarischen Arbeit der Fraktion ab (z.B. Arbeit, Außen- und Sicherheitspolitik, demografischer Wandel, Rente, Verbraucherschutz, Verkehr und Wohnen).

Die Bundestagsfraktion tätigte im Wahljahr 2013 Ausgaben für folgende 243 Veranstaltungen „Fraktion vor Ort"[95]:

---

[95] Der Bundesrechnungshof hat hier nur Veranstaltungen berücksichtigt, für die im Jahr 2013 Ausgaben gebucht wurden. Weitere Veranstaltungen, für die zwar ebenfalls Ausgaben förmlich genehmigt worden waren (Festlegungen), die aber im Ist mit null Euro erfasst wurden, ließ er unberücksichtigt. Er hat nicht untersucht, ob die Veranstaltungen tatsächlich nicht durchgeführt wurden oder ob sie zwar durchgeführt, aber keine Ausgaben abgerechnet wurden.

Tabelle 7: Anzahl der Veranstaltungen *Fraktion vor Ort* und dafür getätigte Ausgaben, nach Landesverbänden aufsummiert, mit gesondertem Ausweis der Veranstaltungen in der Schlussphase des Wahlkampfes

Landesverband	Veranstaltungen			Ausgaben im Titel 40120		
	Anzahl gesamt	davon in der Schlussphase des Wahlkampfes 11.8. bis 21.9.2013 *	Anteil Veranstaltungen in der Schlussphase des Wahlkampfes an Veranstaltungen gesamt	Gesamt in Euro	davon für Veranstaltungen in der Schlussphase des Wahlkampfes in Euro	Anteil Ausgaben für Veranstaltungen in der Schlussphase des Wahlkampfes an Ausgaben gesamt
Baden-Württemberg	28	2	7 %	11 939,45	587,00	5 %
Bayern*	24	3	13 %	14 435,70	2 712,73	19 %
Berlin	25	5	20 %	6 442,39	999,75	16 %
Brandenburg	4	-	-	945,80	-	-
Bremen	4	-	-	1 556,21	-	-
Hamburg	4	1	25 %	2 391,15	429,35	18 %
Hessen**	11	1	9 %	7 189,93	1 341,14	19 %
Mecklenburg-Vorpommern	9	5	56 %	2 051,57	875,50	43 %
Niedersachsen	28	3	11 %	8 549,55	584,30	7 %
Nordrhein-Westfalen	62	5	8%	38 643,87	3 873,23	10 %
Rheinland-Pfalz	7	1	14 %	5 262,09	1 850,02	35 %
Saarland	1	-	-	935,52	-	-
Sachsen	2	1	50 %	1 894,65	914,28	48 %
Sachsen-Anhalt	2	-	-	1 162,50	-	-
Schleswig-Holstein	20	6	30 %	3 609,25	781,12	22 %
Thüringen	12	3	25 %	7 689,87	917,40	12 %
Gesamt	**243**	**36**	**15 %**	**114 699,50**	**15 870,82**	**14 %**

* Für Bayern galt wegen der Landtagswahlen am 15. September 2013: Schlussphase des Wahlkampfs 5. August bis 21. September 2013.
** Zeitgleich mit der Bundestagswahl fand auch die Wahl zum Hessischen Landtag statt.

Quelle: Auswertung von Buchhaltungsunterlagen der Bundestagsfraktion durch den Bundesrechnungshof.

Hinzu kamen Ausgaben von rund 2 400 Euro für Plakate, Namensschilder, Haftnotizblöcke und Rollups[96]. Diese hatte die Bundestagsfraktion im Titel *Öffentlichkeitsarbeit* verbucht.

Die Bundestagsfraktion hatte für die Veranstaltungsreihe „Fraktion vor Ort" schriftliche „Hinweise für die Durchführung von Veranstaltungen durch Landesgruppen bzw. Arbeitsgruppen"[97] erstellt.

---

96 Rollups sind aufrollbare Werbeträger (Gestell und Halterung).

97 Das Schreiben, welches dem Bundesrechnungshof vorliegt, hat den Stand 7. August 2014; wir gehen davon aus, dass die Bundestagsfraktion dieses Verfahren auch 2013 anwendete.

Darin hieß es unter anderem:

- Die Verwendung der Fraktionsmittel unterliegt zwei rechtlichen Schranken:
  - dem Verbot der Mandatsfinanzierung und
  - dem Verbot der Parteienfinanzierung.

  Deshalb dürfen reine Wahlkreisveranstaltungen nicht durch die Fraktion finanziert werden. Ebenso dürfen die Fraktionsmittel nicht für die Parteiarbeit eingesetzt werden.
- Die Veranstaltungsthemen müssen einen unmittelbaren Bezug zu den Aufgaben der SPD-Bundestagsfraktion haben.
- Um ihren regionalen Charakter zu unterstreichen, sind sie von mindestens zwei Fraktionsmitgliedern zu bestreiten.[98]
- Die Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltungen obliegt den MdB-Büros.
- Der Antrag auf Genehmigung einer Veranstaltung „Fraktion vor Ort" ist über die Landesgruppen an die zuständige Parlamentarische Geschäftsführerin zu richten.
- Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit berät und leistet organisatorische Hilfe, (Druck der Einladungen nach einheitlicher Vorlage sowie deren Kuvertierung und Versand, Gestaltung von Anzeigen, Bereitstellung von Fraktionsmaterialien und Ausstattungselementen[99]).
- Es dürfen maximal 2 000 Einladungen verschickt werden und dies nur in Umschlägen der Fraktion, nicht der Abgeordneten. Weitere Exemplare können den Wahlkreisbüros zur weiteren Verteilung zur Verfügung gestellt werden.
- Aus dem Einladungstext muss deutlich hervorgehen, dass die Veranstaltung den Zweck verfolgt, die Öffentlichkeit über die Positionen und die parlamentarische Arbeit der Bundestagsfraktion zu informieren.

Der Bundesrechnungshof hat die Anträge und die Einladungsschreiben eingesehen.

---

98 Gemeint dürfte sein, dass die Veranstaltung nicht nur wahlkreisbezogen sein soll.

99 Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Verwendung des Parteilogos nicht erlaubt ist.

Bei einzelnen Anträgen waren die ursprünglich beabsichtigten Veranstaltungstitel handschriftlich abgeändert worden:

Tabelle 8: Umformulierte Veranstaltungstitel

Vom jeweiligen MdB-Büro ursprünglich angemeldeter Veranstaltungstitel	**Geänderter Veranstaltungstitel**
Die SPD-Rentenpolitik: Arbeit muss sich lohnen	Die Rentenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion
Verkehrspolitik braucht Prioritäten: Bahnausbau München-Mühldorf-Freilassing vorantreiben	Verkehrspolitik braucht Prioritäten: Bahnausbau vorantreiben
Ist Wohnen in Neukölln noch bezahlbar? Für ein soziales Mietrecht	Ist Wohnen noch bezahlbar? Für ein soziales Mietrecht
Schnelles Internet für alle – Breitbandausbau im Landkreis Celle	Schnelles Internet für alle
Beitrag der Kultur für die Entwicklung der Region	Der Kreativpakt

Wann, warum und durch wen dies geschah, hatte die Bundestagsfraktion nicht dokumentiert. Die gedruckten Einladungen enthielten den umformulierten Text.

Es gab einzelne Anträge, bei denen die Bundestagsfraktion eine höhere Stückzahl genehmigt hatte (z. B. 4 000). Die Gründe hierfür hatte sie nicht dokumentiert.

Aus einzelnen Anträgen ging hervor, dass die Abgeordnetenbüros neben den durch die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit zu versendenden Einladungen zusätzlich 100 bis 300 Exemplare „für das Wahlkreisbüro" oder „zur weiteren eigenständigen" Verwendung anforderten.

Die Auswertung der Tagesordnungen der versandten Einladungen ergab, dass die Fraktionsmitglieder in einigen Fällen lediglich die Begrüßungsansprache und das Schlusswort hielten oder die Moderation der Veranstaltung übernahmen. Hauptredner waren nicht Fraktionsmitglieder, sondern beispielsweise Gewerkschaftsfunktionäre, Vertreter gemeinnütziger Vereine oder SPD-angehörige Landesminister. In zwei Fällen[100] sollte jeweils der Vertreter einer

---

[100] Bei der Veranstaltung „Die Patientenverfügung – Rechtsklarheit beim letzten Willen" am 14. August 2013 in Klein-Trebbow war laut Programm das Grußwort eines Vertreters des SPD-Ortsvereins geplant.
Bei der Veranstaltung „Ist Wohnen noch bezahlbar" am 4. September 2013 in Berlin-Neukölln sollte der Vorsitzende der Neuköllner SPD sowohl ein Grußwort sprechen als auch die Diskussion mit dem Publikum moderieren.

örtlichen Parteigliederung ein Grußwort an die Veranstaltungsteilnehmer richten; darüber hinaus in einem Fall auch die Diskussion moderieren.

Insgesamt lagen 36 Veranstaltungen (15 %) innerhalb der Schlussphase des Wahlkampfes (sechs Wochen vor den Wahlen) zum 18. Deutschen Bundestag bzw. in Hessen und in Bayern vor den jeweiligen Landtagswahlen.

Für eine dieser Veranstaltungen stand im Einladungstext: „Jahrelang hat Bundesbauminister Ramsauer (CSU) die Engpässe auf dem Wohnungsmarkt ignoriert. Er hat es versäumt, die Mietsteigerungen zu bekämpfen. Schwarz-Gelb hat darüber hinaus ein mieterfeindliches Mietrecht zu verantworten. Außerdem hat Ramsauer das Programm ‚Soziale Stadt' massiv eingeschränkt und den Heizkostenzuschuss beim Wohngeld abgeschafft."[101]

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat in seiner vorläufigen Würdigung den Einsatz öffentlicher Mittel durch die Fraktion für die genannten Veranstaltungen jedenfalls teilweise für nicht zulässig gehalten.

Veranstaltungen innerhalb der Schlussphase des Wahlkampfes

Grundsätzlich darf die Bundestagsfraktion auch Öffentlichkeitsarbeit in Form von Veranstaltungen vornehmen. Jedoch gilt dies nicht für die Schlussphase eines Wahlkampfs. Denn in der unmittelbaren Nähe zur Wahl tritt der mit einer solchen Veranstaltung immer verbundene wahlwerbende Charakter für den objektiven Betrachter dermaßen in den Vordergrund, dass er die eventuell mit der Veranstaltung verbundene sachliche Unterrichtung über Fraktionsarbeit deutlich übertrifft oder gar völlig verdrängt. Die 36 Veranstaltungen, die die Bundestagsfraktion in der Schlussphase von Landtagswahlen in dem jeweiligen Bundesland oder der Bundestagswahl durchführte, waren daher aufgrund der Nähe zu der jeweiligen Wahl nicht zulässig.

Neben der zeitlichen Komponente gab es weitere Indizien, die den wahlkampfartigen Charakter nochmals bestätigen:

---

[101] Veranstaltung am 14. August 2013 in Lollar „Bezahlbares Wohnen in der sozialen Stadt" (FL 6674).

- Es wäre zu erwarten, dass auf solchen Veranstaltungen ausschließlich die Mitglieder der Fraktion selbst über ihre Arbeit informierten. Es ist ein Grenzfall, wenn die Bundestagsfraktion mit den von ihr finanzierten Veranstaltungen (auch) ein Forum für fraktionsexterne Parteiredner bot. Zulässig kann dies sein, wenn diese als externe Sachverständige auftreten, wenn sie also beispielsweise öffentliche Ämter innehaben (beispielsweise Landesminister) und in dieser Eigenschaft auftreten. Unzulässig ist es dagegen, wenn Parteimitglieder ausschließlich aufgrund ihrer Parteiämter auftreten (hier Vorsitzende örtlicher Parteigliederungen). Die Veranstaltung erhält dann für den objektiven Betrachter den Charakter einer Parteiveranstaltung.
- Auch der zitierte Einladungstext einer Veranstaltung war personalisiert und zugespitzt und hat somit wahlkampfähnlichen Charakter.

Die Bundestagsfraktion hätte daher für diese Veranstaltungen nicht rund 15 800 Euro zuzüglich Porto[102] verausgaben dürfen.

Veranstaltungen innerhalb der engeren Vorwahlzeit

Generell besteht bei Veranstaltungen „Fraktion vor Ort" immer die „Gefahr", dass sie nicht sachlich über die Fraktionsarbeit informieren, sondern stattdessen (lokale) Parteithemen behandeln, so dass die Veranstaltungen partei- und wahlwerbenden Charakter haben. Dann ist es unzulässig, sie mit Fraktionsmitteln aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Entscheidend ist daher in erster Linie der Inhalt der Veranstaltungen, also vor allem der Inhalt der Rede- und Diskussionsbeiträge. Die Abgrenzung ist im Einzelfall schwierig, zumal sich das gesprochene Wort in aller Regel nicht rekonstruieren lässt. Daher hat der Bundesrechnungshof hier kein abschließendes Urteil über die Zulässigkeit treffen können.

Er begrüßte es, dass die Bundestagsfraktion Einzelheiten zu der Organisation dieser Veranstaltungen, die sie in erheblicher Zahl durchführte, geregelt hatte. Dies schaffte Transparenz. Es zeigte auch, dass die Bundestagsfraktion versuchte, zulässige Informationstätigkeit von unzulässiger Parteiwerbung anhand konkreter Vorgaben abzugrenzen.

---

[102] Siehe hierzu Nummer 3.3.

Allerdings wäre es wünschenswert gewesen, wenn die Bundestagsfraktion Abweichungen und Besonderheiten im Verfahren ebenfalls dokumentiert hätte:

- So änderte sie in mehreren Fällen die Titel von Veranstaltungen. Im Wesentlichen führte dies dazu, dass die angekündigten Veranstaltungsthemen ihren rein partei- bzw. lokalpolitischen (Wahlkreis-)Bezug verloren und Titel mit bundespolitischen Themen, bei denen der Fraktionsbezug sogar direkt teilweise erkennbar war, erhielten. Mangels weiterer Dokumentation war nicht feststellbar, ob die Änderung nur den Titel der Veranstaltung oder auch deren Inhalt betraf. Letzteres wäre sachgerecht und nicht zu beanstanden. Zu beanstanden wäre aber, wenn sich nur die Titel der Veranstaltung geändert haben sollten, wenn also die Inhalte der Veranstaltung – so wie ursprünglich vorgesehen – ausschließlich parteipolitisch oder wahlkreisbezogen waren und keine Fraktionsthemen besprochen worden sein sollten. Ob und in welchem Umfang dies zutrifft, lässt sich im Nachhinein nicht prüfen.
- Nach ihren Regelungen durften höchstens 2 000 Einladungen verschickt werden. Nicht in allen Fällen hat die Bundestagsfraktion diese von ihr selbst gesetzte Grenze beachtet. Warum sie von ihren Regelungen abwich, dokumentierte sie jeweils nicht.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme ist die Bundestagsfraktion der Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt.

Sie verwies zunächst darauf, dass die Vorgaben bezüglich der Fraktion-vor-Ort-Veranstaltungen sicherstellten, dass die Fraktion sichtbar über ihre Arbeit informiert. So müsse das Thema der Veranstaltung einen unmittelbaren Bezug zu den Aufgaben der Fraktion haben, die Bundestagsfraktion müsse bei Versand und Werbung deutlich als Urheber erkennbar sein und es müssten jeweils mindestens zwei Fraktionsmitglieder die Veranstaltung bestreiten. Karenzzeiten, in dem solche Veranstaltungen unzulässig sind, gebe es nicht. Allerdings wäre eine Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit in der Schlussphase des Bundestagswahlkampf sechs Wochen vor der Bundestagswahl begründungsbedürftig. Sie wäre nur zulässig, wenn sie einen Bezug zu aktuellen parlamentarischen Geschehnissen hätte. Dies gelte nicht für Landtagswahlkämpfe. Als Ergebnis früherer Erörterungen mit dem Bundesrechnungshof dürften allerdings innerhalb von sechs Wochen vor einer Landtags- oder Kommunalwahl

Kandidaten nicht mehr mit Wortbeiträgen auftreten. Eine Ausnahme gelte für begründete Einzelfälle, in denen betreffende Personen erkennbar als Experten auftreten würden. Die Bundestagsfraktion habe ihre Öffentlichkeitsarbeit in der Schlussphase des Bundestagswahlkampfes nicht verstärkt.

Künftig werde sie der Anregung des Bundesrechnungshofes folgen und sechs Wochen vor einer Bundestagswahl solche Veranstaltungen nur durchführen, wenn die aktuelle politische Lage eine parlamentarische Reaktion erfordere. Schon jetzt achte sie darauf, dass auf solchen Veranstaltungen keine Parteimitglieder nur aufgrund ihrer Parteifunktion auftreten würden.

In dem Gespräch am 22. März 2017 wies die Bundestagsfraktion darauf hin, dass sie im Januar 2017 ihre Regeln für diese Veranstaltungen modifiziert habe. Demnach habe sie festgelegt:

- Grundsätzlich sollten keine Personen Wortbeiträge haben, die ausschließlich eine Parteifunktion haben oder als Kandidaten für anstehende Wahlen antreten. Ausnahmen seien möglich, wenn es sich um „Experten" handele. Dieser Expertenstatus müsse gegenüber der Parteifunktion oder dem Kandidatenstatus klar im Vordergrund stehen. Sechs Wochen vor einer Landtags- oder Kommunalwahl seien Wortbeiträge von Kandidaten generell nicht zulässig.
- Drei Monate vor einer Bundestagswahl sollte die Zahl der Veranstaltungen nicht nennenswert steigen. Im August und September 2017 werde sie solche Veranstaltungen aufgrund des Abstandsgebots zur Bundestagswahl nicht genehmigen.
- Drei Monate vor einer Landtagswahl sollte die Zahl der Veranstaltungen in dem betreffenden Bundesland nicht nennenswert steigen.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Gerade vor Wahlen haben Informationsveranstaltungen von Abgeordneten, die zugleich Kandidaten der Partei sind, einen starken wahlwerbenden Effekt; dieser Effekt tritt auch dann ein, wenn er nicht beabsichtigt ist. Die Bundestagsfraktionen hätten diese Veranstaltungen daher im Vorfeld von Wahlen jedenfalls nicht mit öffentlichen Mitteln finanzieren dürfen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die von der Bundestagsfraktion beschlosse-

nen Beschränkungen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, entsprechend der Regelung zur Bundestagswahl solche Veranstaltungen auch in der Schlussphase des Wahlkampfs von Landtags- und Kommunalwahlen in den betreffenden Ländern bzw. Kommunen auszusetzen.

5.3.3 Projekt Zukunft

5.3.3.1 Erarbeitung eines sozialdemokratischen Leitbildes[103]

Die Bundestagsfraktion hatte bereits in den Jahren 2011 und 2012 ein „Modernisierungsprogramm" erarbeitet. Hierzu veröffentlichte sie im September 2012 eine Broschüre DEUTSCHLAND 2020 SO WOLLEN WIR MORGEN LEBEN – BAUSTEINE EINES MODERNISIERUNGSPROGRAMMS.[104] Darin führte sie zur Entstehung und zum Charakter des Programms Folgendes aus:

> „Auf Initiative von Frank-Walter Steinmeier hat die SPD-Bundestagsfraktion im Januar 2011 auf ihrer Klausursitzung in Magdeburg das »Projekt Zukunft – Deutschland 2020« gestartet. Während der Fokus der öffentlichen und medialen Aufmerksamkeit auf das Regierungsversagen der schwarz-gelben Koalition gerichtet blieb, haben wir anderthalb Jahre lang in **acht Projektgruppen**[105] konsequent an handfesten, realisierbaren Problemlösungen und praktischen Weichenstellungen für die kommenden Jahre gearbeitet. Mit Blick auf die Arbeit von morgen, auf die notwendige Infrastruktur, auf gute Bildung, auf Gleichstellung, Integration und das Miteinander der Generationen im demografischen Wandel haben wir gefragt: Wo stehen wir heute? Was kommt auf uns zu? Was können wir tun, damit Deutschland 2020 ein lebenswertes, gerechtes und wirtschaftlich modernes Land mit einer selbstbewussten Demokratie ist?
>
> Unser Augenmerk richtete sich dabei von Beginn an auf die breite Vernetzung

---

103 Die von der Bundestagsfraktion getätigten Ausgaben für die Ausarbeitung des Modernisierungsprogrammes einschließlich des mutmaßlich beträchtlichen Personalaufwands und seine Veröffentlichung im Jahr 2012 sind uns nicht bekannt, da sie nicht in unseren Prüfungszeitraum fielen. Für eine Einordnung der im Jahr 2013 getätigten Ausgaben, die mit dem Programm in unmittelbaren Zusammenhang standen, haben wir es jedoch inhaltlich in die Prüfung miteinbezogen.

104 Herausgeberin: SPD-Bundestagsfraktion, 120 Seiten, http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/spd_d20_web.pdf (aufgerufen am 20. April 2016).

105 Am angegebenen Ort Seite 118: Projekte „Infrastrukturkonsens", „Ordnung für den Arbeitsmarkt", „Kreativ-pakt", „Gute Ganztagsschulen", „Integration", „Gleichstellung" und „Generationenpolitik".

in die Zivilgesellschaft und den intensiven, offenen Dialog – mit Bürgerinnen und Bürgern, mit gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen, mit Unternehmen und Gewerkschaften, mit Wissenschaft und Kultur.

- Wir haben uns in zahlreichen Workshops und öffentlichen Fachkonferenzen mit Expertinnen und Experten sowie der interessierten Öffentlichkeit über Zukunftsfragen ausgetauscht, unsere Überlegungen zur Diskussion gestellt und gemeinsam Lösungen erarbeitet.
- Die sozialdemokratischen Abgeordneten sind in ihren Heimatregionen in ganz Deutschland mit Akteuren vor Ort zu den Themen der Zukunftsprojekte in Kontakt getreten und haben öffentliche Diskussionsveranstaltungen mit Bürgerinnen und Bürgern durchgeführt.
- Wir haben den breit angelegten »Zukunftsdialog« zum Anlass genommen, im Mai 2012 erstmals ein »Planspiel Zukunftsdialog« für Jugendliche und junge Erwachsene im Deutschen Bundestag durchzuführen. Drei Tage lang übernahmen rund 140 Schülerinnen und Schüler, Auszubildende und Studierende aus ganz Deutschland die Rolle von Abgeordneten und entwickelten eigene Vorschläge zu zentralen Zukunftsthemen.
- Außerdem haben wir neue Wege erprobt, um mehr Menschen über das Internet das direkte Mitreden und Mitmachen zu ermöglichen. Auf unserer neuen Beteiligungsplattform » Zukunftsdialog online« (zukunftsdialog.spdfraktion.de) haben wir interessierte Bürgerinnen und Bürger, gesellschaftliche Gruppen, Organisationen und Fachleute eingeladen, Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge zu Positionspapieren der Projektgruppen zu unterbreiten bzw. Antworten und Vorschläge zu konkreten Fragen einzubringen. Rund 2 000 Interessierte haben sich an unserem Online-Dialog beteiligt.

Zahlreiche Anregungen, Hinweise, Ideen und Meinungen sind im Rahmen dieses Dialogprozesses in die Arbeit der Projektgruppen eingeflossen. Allen, die mit gemacht haben, ist es zu verdanken, dass wir Konzepte vorlegen können, die nicht am politischen Reißbrett entworfen, sondern lebens- und realitätsnah entwickelt wurden, mit Blick für die Praxis, nah am Alltag der Menschen, mittendrin in der Gesellschaft. **Entstanden ist ein sozialdemokratisches Leitbild, das unsere Vision für Deutschland im Jahr 2020 skizziert. Und die vorliegenden Politikkonzepte sind zentrale Bausteine für ein Zukunftsprogramm, das den politischen Weg dorthin**

beschreibt. Der Großteil der Bevölkerung wünscht sich politische Vernunft und Verlässlichkeit. Mit den Ergebnissen des »Projekts Zukunft « setzen wir dem Reformstau der schwarz-gelben Koalition eine verlässliche und verantwortungsbewusste **sozialdemokratische Alternative** entgegen."[106]
(Hervorhebungen durch den Bundesrechnungshof)

Die Broschüre verwendete

- die Bezeichnung „Bundestagsfraktion" sechsmal,
- die Bezeichnungen „sozialdemokratisch" oder „Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten" zehnmal und
- die Bezeichnung „SPD" neunmal, davon dreimal in Zusammenhang mit vergangener Regierungsverantwortung.
- Im Übrigen verwendete sie durchgängig „wir".

Beispiele:

- „Mit dem Finanzierungskonzept ‚Nationaler Pakt für Bildung und Entschuldung' hat die SPD als bisher einzige Partei einen umfassenden Vorschlag für eine Ausweitung der Bildungsfinanzierung von Bund und Ländern vorgelegt." (Seite 62)
- „Das SPD-Elterngeld hat sich gelohnt" (Seite 81)

Die Broschüre setzte sich an vielen Stellen mit dem politischen Gegner auseinander. So enthielt das Vorwort der Broschüre folgende Passage:

„Erfolg kommt nicht von allein. Das hat die Regierung Merkel nicht verstanden. In der Koalition herrscht Dauerzank. Lethargie hat sich breitgemacht. Schwarz-Gelb hat es in nur drei Jahren fertig gebracht, einen Reformstau wie zuletzt vor 1998 anzuzetteln."

Die Broschüre endete mit dem Beitrag „Epilog zu einer Farce – Schwarz-Gelb blockiert unser Land"107. Darin hieß es unter anderem:

- „Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat weder die Kraft noch den Willen, die Herausforderungen zu erkennen und den Problemen durch eine vorausschauende Politik zu begegnen."

---

106 Am angegebenen Ort Seiten 12 und 13.
107 Seite 114 ff.

- „Lobbyismus und Klientelpolitik sind zum Markenzeichen der schwarz-gelben Regierung geworden. Noch nie hat sich das Kanzleramt derart zum Handlanger einflussreiche Lobbyinteressen gemacht, wie unter Führung von Angela Merkel."
- „Drei Jahre Schwarz-Gelb waren drei verlorene Jahre für Deutschland."

5.3.3.2 Faltblätter zum Projekt Zukunft – Deutschland 2020

Im Jahr 2013 verausgabte die Fraktion 5 383,19 Euro für den Druck von insgesamt 58 000 Faltblättern über die Ergebnisse des „Projekt Zukunft – Deutschland 2020".

Im Einzelnen betraf dies Faltblätter zu folgenden Themen:

Tabelle 9: Ausgaben für Faltblätter zum Projekt Zukunft

lfd. Nr.	Thema des Faltblattes	Auflage	Ausgaben (in Euro)
1	Generationen		
2	Kreativpakt – Rohstoff des 21. Jahrhunderts		
3	Steuerkonzept		
4	Gleichstellung		
5	Rolle(n) vorwärts – Gleichstellung		
6	Miteinander der Generationen		
7	Integration		
8	Fortschrittsenquete („Neue Wege gehen")		
	Summe	**58 000**	**5 383,19**

Der Bundesrechnungshof hat die Faltblätter Nummer 2, 3, 6 und 8 geprüft.

In dem Faltblatt „Gerechte Steuern und Finanzen" (Nummer 3) hieß es unter anderem:

„Direkt nach der Wahl hat Schwarz-Gelb ihre Klientel begünstigt mit der ‚Mövenpick-Steuer'."

In dem Faltblatt „Neue Wege gehen" (Nummer 8) schrieb die Bundestagsfraktion unter anderem:

- „Die Enquete-Kommission ‚Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität' ist ein sozialdemokratisches Projekt."
- „Für uns Sozialdemokraten..."
- „Die vorgeschlagenen Maßnahmen von CDU/CSU und FDP verbleiben dagegen in veralteten Denkmustern."

- „Zu mehr waren CDU/CSU und FDP nicht willens. Konkrete Handlungsempfehlungen zu erarbeiten wurde mit dem absurden Verweis ‚wir sollten uns nicht in Details verlieren' abgelehnt.
- Eine der Überschriften im Faltblatt lautet „Zwei zentrale SPD-Positionen".
- „Wir werden uns dafür einsetzen, dass die erzielten Ergebnisse und Vorschläge der Enquete-Kommission **in der kommenden Legislaturperiode** in konkreter Gesetzgebung münden."

5.3.3.3 Veranstaltung von Zukunftsforen im Jahr 2013

Im Jahr 2013 führte die Bundestagsfraktion insgesamt elf Veranstaltungen unter dem Leitthema *Zukunftsforum* durch, davon zehn Veranstaltungen gemeinsam mit SPD-Landtags- oder Bürgerschaftsfraktionen. Diese waren auch jeweils für die organisatorische Vorbereitung der Veranstaltungen zuständig; die Fraktionen teilten sich die Gesamtausgaben. Die Veranstaltungen knüpften jeweils inhaltlich an den verschiedenen Einzelprojekten des Modernisierungsprogramms an.

Tabelle 10: Veranstaltung von *Zukunftsforen* und dafür von der Bundestagsfraktion geleistete Ausgaben

lfd. Nr.	Datum	Ort	*Zukunftsforum* Unterthema	Gesamtausgaben der Bundestagsfraktion in Euro	Nachrichtlich: davon anteilig an Landtagsfraktionen erstattete Beträge in Euro
1	04.3.2013	München	Kreativpakt	**17 686,93**	15 714,31
2	16.3.2013	Bremen	Demografischer Wandel	**4 912,60**	2 521,39
3	12.4.2013	Hamburg	Kreativpakt	**13 225,32**	11 256,77
4	29.4.2013	Frankfurt/Main	Finanzmarktregulierung	**5 014,92**	3 646,51
5	07.5.2013	Duisburg	Verkehrsinfrastruktur	**5 515,87**	3 982,03
6	27.5.2013	Potsdam	Industriepolitik	**3 667,08**	2 080,29
7	29.5.2013	Chemnitz	Ganztagsschule	**3 794,22**	1 785,78
8	17.6.2013	Kiel	Integration	**1 877,53**	932,00
9	19.6.2013	Erfurt	Gerechte Steuern	**2 381,02**	1 147,93
10	02.7.2013	Trier	Demografie	**4 775,08**	3 519,52
11	16.8.2013	Berlin	Jugend	**13 130,09**	0
			Summe	**75 960,66**	**46 586,53**

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes

Teilnehmer der Veranstaltungen waren für die Bundestagsfraktion in wechselnder Besetzung unter anderem der Fraktionsvorsitzende, drei seiner Stellvertreter, Projektverantwortliche, Beauftragte und Sprecher der Bundestagsfraktion.
Bei vier dieser Veranstaltungen[108] hielt ein Fraktionsmitglied, das zugleich damaliger Kanzlerkandidat der SPD war, jeweils eine Rede von 20 bis 25 Minuten Dauer.[109]
Teilnehmer der SPD-Landtags- bzw. Bürgerschaftsfraktionen waren jeweils die Vorsitzenden und / oder stellvertretenden Vorsitzenden und gegebenenfalls weitere Fraktionsangehörige.
Die Exekutive war ausschließlich durch SPD-Mitglieder vertreten (zwei Ministerpräsidentinnen, einen Ministerpräsidenten, einen Ersten Bürgermeister, mehrere Minister oder Senatoren, drei Oberbürgermeister und eine Landrätin).
Schließlich nahmen auch verschiedene „Expertinnen und Experten"[110] teil, darunter Künstler, Gewerkschaftsfunktionäre und Präsidenten von Industrie- und Handelskammern.
Eine zusätzliche Veranstaltung fand am 16. August 2013 in Berlin mit rund 160 Jugendlichen statt. Zu den 13 Vertretern der Bundestagsfraktion gehörte auch der damalige Kanzlerkandidat.

5.3.3.4 Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

(1) In seiner vorläufigen Bewertung hatte der Bundesrechnungshof es zunächst für unzulässig gehalten, dass die Bundestagsfraktion das Projekt Zukunft mit öffentlichen Mitteln finanzierte.
Die Bundestagsfraktionen dürfen die Öffentlichkeit über **ihre** Tätigkeit unterrichten. Zulässig sind nur Maßnahmen, die – wie oben dargelegt – einen Bezug zur parlamentarischen Tätigkeit der Bundestagsfraktion in der damals laufenden Legislaturperiode und keinen wahlwerbenden Charakter hatten. Bei der Entwicklung parteipolitischer Konzepte für die Zukunft würde es sich somit nicht um eine Aufgabe der Bundestagsfraktion, sondern um eine originäre Aufgabe der Partei handeln.

---

[108] Veranstaltungen 3, 4, 5 und 10 in Hamburg, Frankfurt/Main, Duisburg und Trier.
[109] Quelle: Veranstaltungsprogramme.
[110] Zeitschrift „fraktion intern" Nummer 5/2013 Seite 2.

(2) Grundsätzlich darf die Bundestagsfraktion aufgrund des Grundsatzes der Diskontinuität Öffentlichkeitsarbeit nicht für künftige Legislaturperioden betreiben.[111] Denn wenn es bei Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit im Wesentlichen oder ausschließlich um die parlamentarische Arbeit künftiger Legislaturperioden und damit künftiger Bundestagsfraktionen geht, steht die (mittelbare) Werbung für die Wahl der Partei im Vordergrund. Nur wenn diese gewählt wird, sind die beworbenen Maßnahmen umsetzbar. Die Legislaturperiode endete im Jahr 2013. Mit ihrem Projekt Zukunft entwickelte die Bundestagsfraktion ein Leitbild für das Jahr 2020. Folglich betraf das „sozialdemokratische Leitbild" nicht nur die laufende Legislaturperiode.

(3) Aus dem Vorwort der im Jahr 2012 erschienenen **Broschüre** ergab sich, dass es nicht nur um die Entwicklung eines eigenen Leitbildes und die Ausrichtung der eigenen Tätigkeit ging. Wesentlicher Teil des Projekts war es, sich vom parteipolitischen Gegner abzugrenzen. Dies geschah – wie die dargestellten Beispiele zeigen – nicht sachlich, sondern in einer polemischen, wahlkampfähnlichen Sprache. Infolgedessen unterschied die Broschüre auch nicht klar zwischen der Partei SPD und ihrer Bundestagsfraktion (Beispiel: „sozialdemokratisches Leitbild", Verwendung von „wir"). Dies hob die Grenzen zwischen Bundestagsfraktion und Partei schon sprachlich weitgehend auf. Schon die Broschüre als Teil der Gesamtmaßnahme hätte daher nicht mit öffentlichen Mitteln finanziert werden dürfen.

(4) Die aus einigen **Faltblättern** zitierten Aussagen verstärkten diesen Eindruck. Die Faltblätter erschienen innerhalb der engeren Vorwahlzeit, was ihre wahlwerbende Wirkung noch einmal verstärkte. Die Bundestagsfraktion hätte sie daher ebenfalls nicht mit öffentlichen Mitteln finanzieren dürfen.

(5) Bei seiner vorläufigen Bewertung hat der Bundesrechnungshof es zunächst auch nicht für zulässig gehalten, dass die Bundestagsfraktion für die **Zukunftsforen** Nummer 1 bis 10 öffentliche Gelder einsetzte. Diese Veranstaltungen fanden erst in der engeren Vorwahlzeit statt. Als Indizien dafür, dass es sich um Parteiwerbung handelte, sah der Bundesrechnungshof, dass

- die Ziele, über die die Bundestagsfraktion unterrichtete, erst in der Zukunft lagen,
- dadurch der wahlwerbende Charakter des „sozialdemokratischen Leitbilds"

---

[111] Siehe bereits oben Nummer 5.3.1.2.

besonders hervortrat,

- die Experten, soweit sie die Exekutive repräsentierten, ausschließlich Parteimitglieder der SPD waren und
- der Kanzlerkandidat der SPD bei vier der zehn Veranstaltungen eine Rede gehalten hatte.

Zu einem anderen Ergebnis kam der Bundesrechnungshof bei der Veranstaltung Nummer 11. Diese fand zwar in der Schlussphase des Wahlkampfs statt. Sie richtete sich jedoch – jedenfalls lagen dem Bundesrechnungshof keine anderslautenden Hinweise vor – ausschließlich an Jugendliche, also nicht an (potentielle) Wählerinnen und Wähler der bevorstehenden Bundestagswahl.

5.3.3.5 Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme ist die Bundestagsfraktion der Auffassung des Bundesrechnungshofes entgegengetreten. Es sei Aufgabe des Parlaments und damit auch der Fraktionen, Politik nachhaltig zu entwickeln und zu betreiben.[112] Die vom Bundesrechnungshof beschriebene Aufgabenteilung zwischen Parteien (Entwicklung einer Programmatik für die Zukunft) und Bundestagsfraktionen (Umsetzung dieser Programmatik in der jeweiligen Legislaturperiode) gebe es nicht. Sie sei auch nicht wünschenswert und widerspreche dem durch die Verfassung garantierten freien Mandat. Abgeordnete und ihre Fraktionen seien keine ausführende Organe einer Partei.
Die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme der Fraktion unterliege nicht der Prüfung durch den Bundesrechnungshof. Die Bundestagsfraktion dürfe ein politisches Leitbild für die Zukunft entwickeln und damit auch darüber berichten. Hierzu könne sie öffentliche Veranstaltung durchführen und sich kritisch mit dem politischen Gegner auseinandersetzen. Die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Zukunftsforen hätten alle nicht innerhalb von sechs Wochen vor der Wahl stattgefunden. Sie seien daher zulässig gewesen. Außerdem habe die Bundestagsfraktion die Ergebnisse des Projekts Zukunft in parlamentarische Initiativen umgesetzt und so wichtige Debatten im Deutschen Bundestag über die Zukunftsfragen der Gesellschaft angestoßen:
In diesem Zusammenhang verwies sie auf folgende parlamentarische Anträge:

---

[112] Siehe zur Argumentation der Bundestagsfraktion auch bereits oben Nummer 5.3.1.4.

- Antrag Projekt Zukunft – Deutschland 2020 – ein Pakt für die Kreativwirtschaft vom 19. Februar 2013[113],
- Antrag Deutschland 2020 – Zukunftsinvestitionen für eine starke Wirtschaft: Infrastruktur modernisieren, Energiewende gestalten, Innovationen fördern vom 12. März 2013[114],
- Antrag Deutschland 2020 – gerecht und solidarisch vom 23. April 2014[115],
- Antrag Projekt Zukunft – Deutschland 2020 – eine moderne Integrationspolitik für mehr Chancengleichheit vom 14. Mai 2013[116] und
- Antrag Projekt Zukunft – Deutschland 2020 – Bildungschancen mit guten Ganztagsschulen für alle verbessern vom 14. Mai 2013[117].

Dieses parlamentarische Engagement habe die Bundestagsfraktion mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit begleitet.

Das Faltblatt „Neue Wege gehen" befasse sich mit den Ergebnissen der Enquetekommission des Deutschen Bundestages „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der sozialen Marktwirtschaft"[118]. Dies sei eine Bestätigung der zukunftsgerichteten Aufgabenstellung des Parlaments.

In dem Gespräch am 22. März 2017 wies die Bundestagsfraktion darauf hin, dass es aus ihrer Sicht notwendig sei, auf Vorhaben in der Zukunft hinzuweisen, die sie in dieser Legislaturperiode nicht verwirklichen könne. Dies gelte sowohl für den Fall, dass sie in der Opposition sei (keine Mehrheit für Gesetzesvorhaben) als auch für den Fall, dass sie Teil einer Koalition sei (keine Einigung mit dem Koalitionspartner).

5.3.3.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Stellungnahme der Bundestagsfraktion vermag die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht vollständig zu beseitigen. Zunächst geht es nicht um eine Aufgabenteilung zwischen Partei und Bundestagsfraktion, sondern um die Grenzen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen. Diese darf über ihre parlamentarische Tätigkeit unterrichten, sie darf nicht mit öffentlichen Mitteln für politische Programme werben.

---

[113] Bundestagsdrucksache 17/12382.
[114] Bundestagsdrucksache 17/12682.
[115] Bundestagsdrucksache 17/13226.
[116] Bundestagsdrucksache 17/13483.
[117] Bundestagsdrucksache 17/13482.
[118] Bundestagsdrucksache 17/3853.

Politische Parteien dürfen dies.
Entscheidend ist immer ein Bezug zur parlamentarischen Tätigkeit. Dieser kann sich beispielsweise aus parlamentarischen Initiativen ergeben. Für den parlamentarischen Zusammenhang ist unerheblich, ob die Bundestagsfraktion eine Mehrheit für diese Initiativen zustande bringt, ob also die Initiativen Erfolg haben.
Die Bundestagsfraktion hat in ihrer Stellungnahme auf den Zusammenhang des Projekts Zukunft mit ihrer parlamentarischen Tätigkeit verwiesen. Der Bundesrechnungshof ist daher bei seiner erneuten Prüfung des Sachverhalts zu der Auffassung gelangt, dass ein grundsätzlicher Bezug des Projekts zur parlamentarischen Tätigkeit gegeben ist. Er hat daher die einzelnen Maßnahmen noch einmal einer differenzierten Würdigung unterworfen. Sie sind demnach dann zulässig, wenn es sich inhaltlich tatsächlich um die – sachliche – Unterrichtung über die parlamentarischen Initiativen gehandelt hat. Unzulässig sind sie, wenn ihr Schwerpunkt darin bestanden hat, losgelöst von den genannten Anträgen im Bundestag für eine sozialdemokratische Politik zu werben.

Auch unter diesen Maßstäben war es nicht zulässig, öffentliche Gelder für die wahlwerbende Broschüre zum sozialdemokratischen Leitbild zu verwenden. Gleiches gilt für das zitierte Faltblatt zur Steuerpolitik sowie das Faltblatt „Neue Wege gehen". Zwar nimmt dieses auch – wie die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme aufführt – auf die Enquetekommission Bezug. Es gleicht in der Aufmachung jedoch den anderen Faltblättern der Reihe einschließlich der Überschrift „Unser Projekt heißt Zukunft". Letztlich kann die genaue Einordnung jedoch offenbleiben; entscheidend für die Bewertung ist, dass Stil und Inhalt wahlwerbend waren, so dass die Bundestagsfraktion das Faltblatt nicht mit öffentlichen Mitteln hätte finanzieren dürfen.
Die anderen beiden geprüften Faltblätter sind dagegen nicht zu beanstanden. Die Zukunftsforen kann der Bundesrechnungshof dagegen im Nachhinein nicht prüfen, da ihm die Inhalte nicht bekannt sind. Zwar gibt es – wie oben dargestellt – einige Indizien, die auf wahlwerbenden Charakter hindeuten. Dagegen stehen die Veranstaltungen teilweise im engen zeitlichen Zusammenhang mit entsprechenden Bundestagsanträgen der Bundestagsfraktion. Im Ergebnis kann der Bundesrechnungshof dies nicht abschließend bewerten.

5.3.4 Publikationen

Der Bundesrechnungshof hat die von der Bundestagsfraktion im Jahr 2013 herausgegebenen Publikationen stichprobenhaft untersucht.[119] Dabei stellte er Folgendes fest:

5.3.4.1 Zeitung *GUTE ARBEIT*

Die Bundestagsfraktion gab jährlich mehrmals die Zeitung „Gute Arbeit" heraus. Im Jahr 2013 erschienen fünf Ausgaben mit einer Auflagenhöhe von jeweils etwa Stück. Die Bundestagsfraktion verbuchte für die Herstellung im Titel 40120 (Öffentlichkeitsarbeit) insgesamt 82 795,46 Euro:

Tabelle 11: Ausgaben der Fraktion für die Arbeitnehmerzeitung *GUTE ARBEIT*

Heft Nr.	**Betrag (in Euro)**
01/2013	
02/2013	
03/2013	
04/2013	
05/2013	
Redaktion, Bildhonorare zu 02/2013	
nachberechnete Frachtkosten zu 04/2013	
Summe	**82 795,46**

Hinzu kamen Portoausgaben von etwa 45 470 Euro. Die Bundestagsfraktion ordnete diese nicht den *Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit* zu, sondern den *Ausgaben für den allgemeinen Geschäftsbetrieb*.[120]

Die Zeitung erschien im kompakten Format. Sie hatte jeweils 8 Seiten. Stil und Aufmachung entsprachen einer Boulevardzeitung. Insbesondere die Überschriften waren teilweise plakativ und setzten sich häufig mit dem politischen Gegner auseinander.

---

[119] Bestandteil dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung sind nur diejenigen Publikationen, die der Bundesrechnungshof beanstandet sowie – aufgrund des hohen Ausgabenvolumens – das Wirtschaftsmagazin.

[120] Siehe bereits oben Nummer 3.3.

Tabelle 12: Ausgewählte Überschriften der Arbeitnehmerzeitung *GUTE ARBEIT*

Heft Nr.	Seite	Überschrift
02/2013[121]	1	»Schluss mit der Boni-Abzocke«
	2	»Schwarz-Gelb redet sich die Armut schön«
	3	»Merkel verschläft die Energiewende«
	4	»Soziale Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Erfolg sind zwei Seiten einer Medaille« „Die SPD macht Politik für das Gemeinwohl . . ."
	6	»Schäuble schröpft die Versicherten«
03/2013[122]	1	»Beschäftigte verdienen mehr! «
	2	»Deutschland auf einem guten Weg? Mitnichten!«
	4	»Schwarz-Gelb hat über die Jahre viel versprochen und gar nichts gehalten«
	7	»Quote: „Merkel blockiert unser Land"«
04/2013[123]	1	»Gute Schulen statt leere Versprechen« „Die Kanzlerin redet, die SPD-Fraktion handelt – mit konkreten Vorschlägen fürs Gemeinwohl."
	3	»Mieten und Wohnen: dreist, dreister, Merkel! «
	4	»Frau Merkel macht immer nur das, wozu sie gerade gezwungen wird«
	6	»Gute Arbeit braucht eine bessere Regierung« „Auf der Betriebs- und Personalrätekonferenz der SPD-Fraktion herrschte Einigkeit: Wir brauchen einen politischen Wechsel."
05/2013[124]	1	»Deutschland verdient mehr« „Die SPD-Fraktion legt im Bundestag Alternativen zum schwarz-gelben Stillstand vor."
	3	»Sie können nicht mit Geld umgehen!« „Die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Europa ist die Folge von Angela Merkels Sparpolitik."

121 http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/gutearbeit_02_2013.pdf (aufgerufen am 16. März 2017).

122 http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/gutearbeit_03_2013.pdf (aufgerufen am 16. März 2017).

123 http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/gutearbeit_04_2013.pdf (aufgerufen am 16. März 2017).

124 http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/guar_05_2013.pdf (aufgerufen am 16. März 2017).

In jedem Heft befand sich auf Seite 2 eine Rubrik „Achtung Schwarz-Gelb". Dem Text vorangestellt war ein schwarz-gelbes Logo. Dieses bestand aus der Überschrift und einer Nachbildung des Verkehrszeichens „Gefahrenstelle".[125]

Abbildung 1: Logo der Rubrik „Achtung Schwarz-Gelb"



Die Rubrik setzte sich in pointierter Form kritisch mit den Parteien CDU, CSU und FDP auseinander.

Beispiele:

- „Satte 10 Prozent hat die FDP bei den Landtagswahlen in Niedersachsen von den CDU-Wählern geschenkt bekommen. Für Bundesgesundheitsminister Daniel Bahr ist allerdings klar, dass es dafür gar keiner Leihstimmen von der CDU bedurfte. Mit der FDP sei es nämlich wie mit McDonald's oder dem Dschungelcamp: keiner gibt zu, dass er es mag, aber alle wollen es. Wir meinen: die FDP ist wie das Dschungelcamp Danke, Herr Bahr, wir hätten es nicht besser sagen können!"
- „'Die Bundeskanzlerin hat volles Vertrauen in Minister de Maizière', so ihr stellvertretender Regierungssprecher. Wir meinen:
  Karl Theodor zu Guttenberg, Franz Josef Jung, Annette Schavan, Norbert Röttgen und Christian Wulff wissen, was das bedeutet.
  Thomas Oppermann twitterte unverzüglich: ‚Jetzt wird es eng für de Maizière.'"

---

[125] Anlage 1 zu § 40 Absatz 6 und 7 der Straßenverkehrsordnung, Allgemeine und Besondere Gefahrzeichen, Abschnitt 1 Allgemeine Gefahrzeichen zu § 40 Absatz 6 Straßenverkehrsordnung, Zeichen 101.

Die Zeitung enthielt Artikel und Interviews mit Fraktionsmitgliedern über Themen, mit denen sich die Partei und die Bundestagsfraktion beschäftigten. Sprachlich stellte sie in vielen Fällen auf die Partei ab. Teilweise geschah dies auch in unmittelbaren Zusammenhang mit der anstehenden Bundestagswahl.

Beispiele:

- „Die SPD fordert klare Regeln gegen Überwachung, für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung."[126]
- „Die SPD wird in den nächsten Wochen sehr deutlich machen, wofür sie steht:[...]"[127]
- „Wer will, dass anständige Arbeit auch anständig bezahlt wird, muss sein Kreuz bei der SPD machen."[128]
- „Aber dafür bräuchten wir eine Mehrheit im September für die SPD."[129]
- „Die Menschen spüren: Gesellschaftliche Modernisierung schafft nur Rot-Grün."[130]
- „Die SPD macht Politik für das Gemeinwohl"[131]

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

In seiner vorläufigen Würdigung war der Bundesrechnungshof zu dem Ergebnis gekommen, dass die Bundestagsfraktion die Zeitung *GUTE ARBEIT* in dieser Form nicht mit öffentlichen Mitteln hätte finanzieren dürfen. Zwar ist es Aufgabe des Parlaments, die Bundesregierung zu kontrollieren. Demzufolge dürfen auch die Bundestagsfraktionen über ihre diesbezügliche 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 im Mittelpunkt stellen.

Dies war hier der Fall. So stellte die Zeitung an einigen Stellen nicht auf Positionen der Bundestagsfraktion ab, sondern beschrieb, wie die Partei SPD zu

---

126 Ausgabe 1/2013, Seite 5.
127 Ausgabe 1/2013, Seite 3.
128 Ausgabe 3/2013, Seite 4.
129 Ausgabe 5/2013, Seite 4.
130 Ausgabe 4/2013, Seite 4.
131 Ausgabe 2/2013, Seite 4.

bestimmten Themen und Sachverhalten stand. Dies führte dazu, dass die Grenzen zwischen Bundestagsfraktion und Partei schon sprachlich weitgehend aufgehoben waren. Hinzu kam, dass sie die politischen Rivalen mit der Bezeichnung „Schwarz-Gelb" umschrieb. Somit waren schon sprachlich nicht die Positionen der einzelnen Bundestagsfraktionen oder der Bundesregierung als Verfassungsorgan Mittelpunkt der Auseinandersetzung, sondern diejenigen der Parteien. Erschwerend kam hinzu, dass der plakative Stil die Ebene einer sachlichen Unterrichtung verließ. Ebenfalls unzulässig war, für die Wahl der SPD zu werben. Unter diesem Gesamteindruck war bei einer Gesamtschau der parteiwerbende Effekt der Zeitung nicht bloß ein hinzunehmender notwendiger Nebeneffekt einer Unterrichtung über die Arbeit der Bundestagsfraktion. Er stand vielmehr bei objektiver Betrachtung teilweise deutlich im Vordergrund. Dies galt umso mehr, je näher die Bundestagswahl rückte.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat sich die Bundestagsfraktion der Kritik des Bundesrechnungshofes größtenteils nicht angeschlossen. Alle Ausgaben seien außerhalb der heißen Wahlkampfphase erschienen. In der Ausgabe 5/2013 hätte die Bundestagsfraktion auf jeder Seite ihre Initiativen im Bundestag vor- und der Politik der Bundesregierung gegenübergestellt. Die Sprache sei klar, die Kritik an der Bundesregierung deutlich und sachlich, die Bebilderung der Ausgabe sei „aufrüttelnd". Dies sei alles zulässig. Die Bundestagsfraktion dürfe sich auf programmatische Aussagen der SPD beziehen. Rechtliche Sprachvorgaben gebe es nicht, insbesondere dürfe die Bundestagsfraktion politische Rivalen beispielsweise mit „Schwarz-Gelb" bezeichnen. In diesem Zusammenhang teile die Bundestagsfraktionen die Auffassung der Bundestagsverwaltung. Diese habe hierzu ausgeführt[132]:

„Die Maßnahme muss inhaltlich im Zusammenhang mit der parlamentarische Tätigkeit der Fraktion stehen und politische Informationen enthalten. Der Stil der Maßnahme darf dem Umgang mit dem politischen Gegner entsprechen, der im parlamentarischen Bereich üblich ist. Das schließt verkürzte, plakative, polemische und bildliche Darstellungen ebenso ein wie eine wertende und ver-

---

[132] Aktenvermerk der Bundestagsverwaltung vom 23. Dezember 2015, Aktenzeichen ZR 1/1, Seite 5.

gleichende Auseinandersetzung mit den Positionen des politischen Gegners. Insoweit besteht kein Neutralitäts- oder Sachlichkeitsgebot."

Wahlwerbung sei nicht zulässig. Einzelne Formulierungen seien möglicherweise grenzwertig. Als Ergebnis früherer Erörterungen mit dem Bundesrechnungshof bemühe sich die Bundestagsfraktion inzwischen um größere Sensibilität und um mehr Zurückhaltung. Dies betonte sie auch noch einmal in dem Gespräch am 22. März 2017.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die Bundestagsfraktion müssen – wie oben[133] ausgeführt – bei ihren Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit das Sachlichkeitsgebot beachten. Die Bezeichnung des politischen Gegners mit den Parteifarben deutet auf eine unzulässige Auseinandersetzung mit der jeweiligen Partei hin. Gerade weil umgangssprachlich nicht trennscharf zwischen Partei und Fraktion unterschieden wird, hat die Nutzung solcher Begriffe immer auch parteibezogenen Charakter. Der Bundesrechnungshof hält solche Bezeichnungen im Zusammenhang mit aus öffentlichen Mitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen der Bundestagsfraktionen daher zwar nicht per se für unzulässig, sie verstärken aber einen vorhandenen parteiwerbenden Effekt. Genau dies war vorliegend der Fall.

Dem steht nicht entgegen, dass sich die einzelnen Mitglieder der Fraktionen bei der Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner in den parlamentarischen Debatten und in der Öffentlichkeit genau dieser parteipolitischen Begriffe bedienen. Denn dies tun sie als frei gewählte Abgeordnete in Ausübung ihres Mandats. Hierfür gibt es keine einschränkenden Vorgaben. Ebenso wenig gibt es einschränkende Vorgaben für die Auseinandersetzung der Parteien mit ihren politischen Gegnern. Daher dürfen die Parteien auch lediglich anteilig aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Aufgabe der Fraktionen ist es jedoch nicht, als selbständige Institutionen neben den Abgeordneten und neben den Parteien die 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 techni-

---

[133] Siehe Nummer 5.3.1.5.

schen Ablauf der Parlamentsarbeit zu erleichtern.[134] 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.

Wenn die Bundestagsfraktion dies nunmehr vermehrt beachtet, ist dies ein Schritt in die richtige Richtung.

5.3.4.2 Zeitschrift *fraktion intern**

Die Bundestagsfraktion gab im Wahljahr 2013 fünf Ausgaben ihrer Zeitschrift *fraktion intern** (*Informationsdienst der SPD-Bundestagsfraktion) heraus. Die Auflage lag jeweils bei rund Stück. Die Bundestagsfraktion verausgabte hierfür insgesamt Euro.

Hiervon entfielen Euro auf Druck und Versand der Ausgabe 04/2013[135] vom 24. Juni 2013.

Für die Ausgabe 05/2013[136] vom 23. Juli 2013 verausgabte die Bundestagsfraktion insgesamt Euro.

Beide Ausgaben thematisierten in einigen Artikeln die damals bevorstehende Bundestagswahl. Ebenso stellten sie die Parteipositionen zu bestimmten Themen dar.
Im Editorial der Ausgabe 04/2013 führte der Fraktionsvorsitzende aus:

> Liebe Genossinnen, liebe Genossen,
>
> in weniger als drei Monaten ist Bundestagswahl. Und es gibt noch viel zu tun für uns. Wir wollen Schwarz-Gelb endlich ablösen und für mehr soziale Gerechtigkeit und wirtschaftliche Vernunft in unserem Land sorgen. Deutschland kann sich weitere vier Jahre schwarz-gelben Stillstand nicht

---

134 Vergleiche Nummer. 5.3.1.3.
135 http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/fraktion-intern-201304.pdf (aufgerufen am 16. März 2017).
136 http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/5_fraktion_screen.pdf (aufgerufen am 16. März 2017).

leisten.
Die SPD im Bundestag hat in den letzten vier Jahren gezeigt, dass sie Ideen für die Zukunft hat. Wir werden Politik für morgen machen. Dafür stehen die SPD und ihr Kanzlerkandidat. Nur mit der SPD wird es den flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn geben. Nur mit uns die Mietpreisbremse, die erfolgreich organisierte Energiewende, die Frauenquote, gute Bildung und gleichen Lohn für Frauen und Männer. Diese Themen bewegen die Menschen. [...]

Das Editorial der *fraktion intern* 05/2013 begann folgendermaßen:

Liebe Genossinnen, liebe Genossen,

Wahlkampf heißt Wahlkampf, weil man um jede Stimme kämpfen muss: Das tun wir alle, gemeinsam. Das ist Kärrnerarbeit. Wir machen einen echten Graswurzelwahlkampf mit einer sehr breiten Themenpalette, bei der soziale Gerechtigkeit die herausragende Rolle spielt. Das ganze Geheimnis dieses Wahlkampfes wird aber darin liegen, dass wir diejenigen, die früher SPD gewählt haben, beim letzten Mal aber nicht zur Wahl gegangen sind, jetzt zurückgewinnen. Ein gutes Ergebnis und eine starke SPD am 22. September hängen ganz entscheidend von der Mobilisierung der Nichtwähler ab. Wir müssen den Menschen im Land deutlich machen, dass wir es sind, die auf zentrale Herausforderungen auch realistische und finanzierbare Antworten haben. [...]

Im gleichen Heft beschrieb die Bundestagsfraktion unter der Überschrift „Politikwechsel jetzt"[137] ihre politischen Ziele für die nächste Legislaturperiode:

„Für Vollbeschäftigung in guter Arbeit: Die SPD-Fraktion will eine neue Ordnung am Arbeitsmarkt – mit guten Tariflöhnen, einem gesetzlichen Mindestlohn, mehr Mitbestimmungsrechten für Betriebsräte und klaren Regeln gegen den Missbrauch von Leiharbeit und Minijobs.

Für die Bändigung der Finanzmärkte und die Beteiligung des Finanzsektors an den Kosten der Krise. Kein Akteur, kein Produkt und kein Markt darf unreguliert und ohne Aufsicht bleiben. Wir stehen für eine wirkungsvolle

---

[137] *fraktion intern* Nummer 05/2013, Seite 8.

Finanztransaktionssteuer, eine substantielle Bankenabgabe und einen besseren Verbraucherschutz.

Wir erhöhen den Spitzensatz der Einkommensteuer für die oberen fünf Prozent der Einkommensbezieher, führen die Vermögensteuer für sehr große Vermögen wieder ein und heben die Abgeltungssteuer für Kapitaleinkommen an. Das Geld investieren wir in Bildung, Infrastruktur und die Kommunen. Gleichzeitig bauen wir die Neuverschuldung ab. Wir wollen Steueroasen austrocknen und die strafbefreiende Selbstanzeige bei Steuerhinterziehung abschaffen.

Wir werden die Energiewende besser koordinieren und einen Masterplan Energiewende aufstellen und die Förderung Erneuerbarer Energien zukunftsfähig umbauen. Wir werden die Stromsteuer senken, damit Energie bezahlbar bleibt. **In einem nationalen Klimaschutzgesetz** schreiben wir anspruchsvolle Klimaschutzziele gesetzlich fest. Bis 2050 wollen wir die CO_2-Emmission gegenüber 1990 um 95 Prozent senken und den Energieverbrauch halbieren.

Für eine starke und moderne Industrie und einen leistungsfähigen Mittelstand: Wir steigern die Investitionen für Forschung und Entwicklung auf über drei Prozent des BIP und unterstützen kleine und mittlere Unternehmen durch eine steuerliche Forschungsförderung.
Wir sichern den Fachkräftenachwuchs und sorgen für eine bessere Finanzierung des Mittelstandes. **Für den Kreativpakt:** Wir verbessern die soziale Sicherheit von Kreativen, modernisieren das Urheberrecht und sorgen für eine neue Förderung von Kultur und Kreativwirtschaft.

Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Wir werden jährlich mindestens 2 Milliarden Euro zusätzlich in die Verkehrsinfrastruktur investieren. Wir wollen eine bezahlbare, sichere und umweltschonende Energieinfrastruktur sowie eine flächendeckende Versorgung mit schnellen Internetanschlüssen. Und wir werden die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig an Infrastrukturvorhaben beteiligen.

Für bezahlbare Mieten und wirksamen Mieterschutz: Bei Bestandsmieten begrenzen wir Mieterhöhungen auf maximal 15 Prozent in vier Jahren. Für Maklerkosten muss gelten: wer bestellt, der bezahlt.

Für gute Bildung und Chancengleichheit: Wir werden die Bildungsinvestitionen des Bundes um jährlich 10 Milliarden Euro erhöhen. Jedes Kind soll einen Anspruch auf einen Ganztagsplatz haben. 8 Milliarden Euro vom Bund soll es für ein zweites Ganztagsschulprogramm geben. Jedem Jugendlichen wollen wir einen Ausbildungsplatz garantieren. Das Kooperationsverbot im Grundgesetz wollen wir abschaffen.

Für eine solidarische Bürgerversicherung Gesundheit und Pflege: Wir stellen die paritätische Finanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber wieder her, sorgen für eine gute, flächendeckende medizinische Versorgung und eine menschenwürdige Pflege.

Für soziale Sicherheit und eine stabile Rente: Grundsicherungsleistungen müssen transparent und bedarfsgerecht sein. Wer 63 Jahre alt ist und 45 Versicherungsjahre aufweist, muss abschlagsfrei in Rente gehen können. Wir halten das Rentenniveau bis 2020 stabil und führen eine „Solidarrente" von 850 Euro monatlich ein.

Mit uns kommt eine verbindliche Frauenquote in der Wirtschaft. Wir setzen gleichen Lohn für gleiche Arbeit für Frauen und Männer gesetzlich durch, sichern Minijobs sozial und arbeitsrechtlich besser ab und unterstützen Eltern dabei, Familie und Beruf in Einklang zu bringen.

In Europa muss wieder in die Realwirtschaft investiert werden, um Wachstum und Beschäftigung zu schaffen. Die einseitige Sparpolitik in Europa ist gescheitert. Wir fordern ein Sofortprogramm gegen Jugendarbeitslosigkeit sowie einen Investitions- und Aufbaufonds, der aus einer Finanztransaktionssteuer finanziert wird.

Zu all diesen Inhalten hat die SPD-Fraktion in dieser Legislaturperiode eine Vielzahl an parlamentarischen Initiativen in den Bundestag eingebracht."

Mehrere Artikel setzen sich mit dem politischen Gegner auseinander. Beispielhaft stand im Artikel „Warum Deutschland den Wechsel braucht"[138]:

- „Schwarz-Gelb ist die schlechteste Regierung seit Bestehen der Bundesrepublik"

---

[138] *fraktion intern* Nummer 05/2013, Seite 7.

- „Merkel betreibt Heuchelei und vorsätzlichen Wahlbetrug."
- „Die Schadensbilanz der Kanzlerin
  - Die Koalition kürzt die Arbeitsförderung trotz Fachkräftemangel und Langzeitarbeitslosigkeit.
  - Die Wirtschaft stagniert, die Regierung tut nichts.
  - Die Regierung schont die Banken.
  - Schwarz-Gelb investiert zu wenig in Forschung und Entwicklung.
  - Schwarz-Gelb gefährdet die Energiewende.
  - Schwarz-Gelb verschärft Kinder- und Familienarmut und plündert die Rentenkasse."

In einem ähnlichen Stil geschrieben waren die Artikel „Gipfel der Scheinheiligkeit"[139] und ein Interview mit einem stellvertretendem Fraktionsvorsitzendem „De Maiziere hat die Öffentlichkeit getäuscht"[140].

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

In seiner vorläufigen Würdigung war der Bundesrechnungshof zu dem Ergebnis gekommen, dass die Bundestagsfraktion die Ausgaben 04/2013 und 05/2013 ihrer Zeitschrift *fraktion intern* nicht mit öffentlichen Mitteln hätte finanzieren dürfen. Da die politischen Ziele einer Bundestagsfraktion mit denjenigen der sie tragenden Partei in aller Regel identisch sind, ist ein Werben für die politischen Ziele einer Bundestagsfraktion immer auch ein Werben für die politischen Ziele der entsprechenden Partei. Dieser parteiwerbende Effekt verstärkt sich in der Wahrnehmung des Adressaten, je näher der Wahltermin rückt. Er wird nochmals verstärkt, wenn die Bundestagsfraktion – wie hier – am Ende der Legislaturperiode politische Ziele formuliert, die sie selbst – da sie ja nur bis zum Ende der Legislaturperiode existiert – in der ihr verbleibenden Zeit nicht mehr umsetzen kann. In Wirklichkeit handelt es sich dann nämlich nicht mehr um eine sachliche Unterrichtung über die eigene Arbeit und die eigenen Ziele, sondern um ein Werben für einen Wiedereinzug in das Parlament. Denn die beworbene Politik kann erst in der nächsten Legislaturperiode, also nur bei der Wahl und Konstituierung einer Rechtsnachfolgerin der Bundestagsfraktion, fort- bzw. umgesetzt werden.

---

139 fraktion intern Nummer 05/2013, Seite 12.
140 fraktion intern Nummer 04/2013, Seite 13.

Dieser Effekt wird nochmals verstärkt, wenn sich die Bundestagsfraktion in der gleichen Publikation in einem wahlkampfartigen polemischen Stil mit dem politischen Gegner auseinandersetzt. Bei Weitem überschritten ist die Grenze einer zulässigen Unterrichtung auch, wenn der Fraktionsvorsitzende direkt oder indirekt auf die Bundestagswahl verweist und für die Wahl der eigenen Partei wirbt.

Diese Elemente prägten die genannten Ausgaben so stark, dass bei einer Gesamtschau der parteiwerbende Effekt nicht bloß ein hinzunehmender notwendiger Nebeneffekt einer Unterrichtung über die Arbeit der Bundestagsfraktion war. Er stand vielmehr bei objektiver Betrachtung sogar deutlich im Vordergrund.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion beide Ausgaben für zulässig gehalten. So erschien die Ausgabe 5/2013 am 23. Juli 2013 und damit mehr als sechs Wochen vor dem Wahltermin. In der Ausgabe habe die Bundestagsfraktion ausführlich auf ihre Gesetzentwürfe und Anträge im Bundestag hingewiesen. Sie habe auch Themen behandelt, die sie gemeinsam mit der Regierungskoalition vorangetrieben habe, beispielsweise den Gesetzentwurf zur Einrichtung des nationalen Solidaritätsfonds nach der Hochwasserkatastrophe und das Verfahren zur Endlagersuche für Atommüll. Auch andere Themen hätten Bezüge zu Anträgen und Gesetzentwürfen der Bundestagsfraktion gehabt.

Die Aussagen im Editorial könnten als wahlkampforientiert qualifiziert werden. Insoweit verwies die Bundestagsfraktionen auf ihre Stellungnahme zur Zeitung „gute Arbeit“[141].

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Unabhängig von der Frage, inwieweit einzelne Artikel der genannten Ausgaben für sich gesehen zulässig sind, hätten die Ausgaben so wie sie erschienen sind nicht mit Fraktionsmitteln aus dem Bundeshaushalt finanziert werden dürfen. Eine besondere Bedeutung kommt bei der Gesamtbetrachtung den Editorials zu, da diese auf-

---

[141] Nummer 5.3.4.1.

grund ihrer vorangestellten Stellung und einleitenden Funktion die Gesamtausgabe deutlich mitprägten. Diese waren direkt wahlwerbend.

5.3.4.3 Wirtschaftsmagazin „Unternehmen Zukunft"

(1) Die Bundestagsfraktion gab im April 2013 einmalig ein Wirtschaftsmagazin „Unternehmen Zukunft" heraus. Hierfür verausgabte sie im Jahr 2012 bereits Euro und im Jahr 2013 weitere Euro.
In einem am 26. November 2012 erstellten Vermerk einer Parlamentarischen Geschäftsführerin an die PGF-Runde[142] hieß es hierzu:

Geplant ist ein 20-seitiges Heft, das sich an Entscheider in der Wirtschaft – insbesondere im unternehmerischen Mittelstand – richten soll. Die Publikation soll über die wirtschaftspolitischen Positionen der SPD-Bundestagsfraktion in spannenden journalistischen Formaten informieren. Inhaltliche Schwerpunkte sollen die Industriepolitik, die Energiewende, die Fachkräftesicherung sowie die Mittelstandspolitik sein.
[...]
Eine kleine Teilauflage (ca. 10 000) sollte vorgesehen werden

- **für den Direktvertrieb durch die Abgeordneten an Unternehmen und Betriebe in den Wahlkreisen sowie**
- **für den personalisierten postalischen Versand nebst Begleitschreiben des Fraktionsvorsitzenden und Einladungskarte zum Wirtschaftsempfang an hochkarätige Kontakte aus Unternehmen und Verbänden.**

Die Auflagenhöhe betrug Stück. Insgesamt 165 000 Exemplare waren im April 2013 dem Handelsblatt (145 000) und der FAZ Berlin (20 000) beigelegt,[143] jeweils unmittelbar vor dem Wirtschaftsempfang der Bundestagsfraktion am 22. April 2013.
Inhaltlich befasste sich das Magazin der Bundestagsfraktion mit Wirtschaftsthemen und vor allem Wirtschaftspolitik. Es stellte die Ziele der Bundestagsfraktion – auch in Abgrenzung zu denen der Bundesregierung – dar. Die Sprache war weitgehend sachlich. Neben verschiedenen Artikeln enthielt es unter

---

142 Runde der Parlamentarischen Geschäftsführer.
143 Protokoll der Runde der Parlamentarischen Geschäftsführer vom 26. November 2012, Anhang zum Vertrag der Bundestagsfraktion mit dem herstellenden Verlag vom 29. Januar 2013.

anderem ein Vorwort des Fraktionsvorsitzenden, ein Interview mit dem Fraktionsvorsitzenden und einen Beitrag des Fraktionsmitglieds und Kanzlerkandidaten einschließlich dessen Abbildung[144].

(2) Das Magazin stellt einen Grenzfall dar, den der Bundesrechnungshof gerade noch für zulässig hält.
Ein inhaltliches Indiz dafür, dass es sich um unzulässige Wahlwerbung handeln könnte, ist der Beitrag des Kanzlerkandidaten. Hinzu kommen die relativ hohen Kosten, die unter anderem auf die hohe Auflage und die Verteilung als Beilage von Tageszeitungen zurückzuführen sind. Schließlich handelt es sich um ein einmaliges Projekt, das ausgerechnet im Wahljahr erschien. In zunehmender Nähe zur Bundestagswahl können Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, die zu einem anderen Zeitpunkt zulässig sind, unzulässig werden.
Gegen die Unzulässigkeit spricht vor allem der sachliche Stil, der auf eine wahlkampfähnliche pointierte parteipolitische Auseinandersetzung verzichtet.

5.3.4.4 Broschüre Verbraucherpolitik für den Alltag[145]

Im Februar 2013 gab die Bundestagsfraktion die Broschüre „Verbraucherpolitik für den Alltag - Strategie einer sozialdemokratischen Verbraucherpolitik" heraus. Sie verausgabte hierfür Euro. Die Auflagenhöhe lag bei Exemplaren. Die Arbeitsgruppe Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz der Bundestagsfraktion hatte die Broschüre erarbeitet.
In der Broschüre setzte sich die Bundestagsfraktion mit der Politik der Bundesregierung auseinander und stellte dem eine „sozialdemokratische Verbraucherpolitik" gegenüber.

Beispielhafte Auszüge:

- „Im krassen Gegensatz zu den wachsenden Herausforderungen ist die Verbraucherpolitik der Bundesregierung durch Ignoranz gekennzeichnet. Sie ist z. B. für die stark steigenden Energiekosten der Verbraucher/innen und den Anstieg der Energiearmut verantwortlich. Ihren Worten folgen keine Taten. Zu Recht werfen viele Kommentatoren der schwarz-gelben Verbraucherpolitik Kopf- und Konzeptlosigkeit vor. Sie wird von Skanda-

---

[144] Seite 16 der Broschüre.
[145] http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/web_verbrauerpolitik_201302.pdf (aufgerufen am 14. Juni 2016).

len getrieben und geht in ihren Annahmen über das Verhalten von Verbrauchern/innen von Wunschvorstellungen anstatt von der Realität aus. Die Verbraucherpolitik ist für die SPD-Bundestagsfraktion ein wesentlicher Baustein einer gerechten und solidarischen Gesellschaftspolitik."[146]

- „In dieser Broschüre stellen wir die Eckpunkte einer sozialdemokratischen Verbraucherpolitik vor. Sie basiert auf vier Säulen:
  - Soziale Gerechtigkeit statt Marktradikalismus
  - Märkte verbraucherfreundlich gestalten
  - Effektivität der Verbraucherpolitik durch Forschung erhöhen
  - Verbraucherpolitische Institutionen für das 21. Jahrhundert fit machen"[147]

„Schwarz-Gelb gaukelt vor, dass mehr Informationen Missstände beheben"[148]

- „Wir sorgen für eine wirkungsvolle Finanzmarktaufsicht und -regulierung"[149]

„Schwarz-Gelb verzögert die Modernisierung der Datenschutzgesetzgebung [...] Union und FDP wollen..."[150]

- „Wir passen den Datenschutz an das Informationszeitalter an"[151]

„Schwarz-Gelb verhindert mehr Sicherheit von Kinderspielzeug"[152]

- „Wir stellen das Wohl der Kinder und Jugendlichen in den Mittelpunkt"[153]

„Schwarz-Gelb verhindert eine leicht verständliche [Lebensmittel-] Kennzeichnung"[154]

- „Wir setzen uns für eine wirkungsvolle Ampel-Kennzeichnung ein"[155]

„Schwarz-Gelb schützt Unternehmen statt Verbraucher"[156]

- „Verbraucher befähigen, verantwortlich zu konsumieren"[157]

„Schwarz-Gelb agiert planlos"[158]

- „Wir bauen die Verbraucherforschung systematisch aus"[159]

„Schwarz-Gelb schwächt Verbraucherorganisationen"[160]

- „Wir stärken Verbraucherorganisationen systematisch"[161]

---

146 Seite 5 der Broschüre.
147 Seite 5 f. der Broschüre.
148 Seite 10 der Broschüre.
149 Seite 10 der Broschüre.
150 Seite 12 der Broschüre.
151 Seite 12 der Broschüre.
152 Seite 13 der Broschüre.
153 Seite 14 der Broschüre.
154 Seite 16 der Broschüre.
155 Seite 16 der Broschüre.
156 Seite 18 der Broschüre.
157 Seite 18 der Broschüre.
158 Seite 19 der Broschüre.
159 Seite 20 der Broschüre.
160 Seite 23 der Broschüre.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat in seiner vorläufigen Würdigung in diesem Fall die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten gehalten.

Zwar ist es grundsätzlich zulässig, dass eine Bundestagsfraktion ihre Positionen darstellt und sich mit anderen Positionen auseinandersetzt. Eine allzu pointierte Formulierung überschreitet jedoch die Grenze der Sachlichkeit und stellt sich als typisches Wahlkampfmittel dar. Hierfür darf eine Bundestagsfraktion jedoch keine öffentlichen Mittel einsetzen.

Diesen wahlwerbenden Effekt verstärkte die Bundestagsfraktion vorliegend dadurch, dass sie sich schon sprachlich nicht mit den Positionen der anderen Bundestagsfraktionen oder der Bundesregierung als Verfassungsorgan befasste. Sie setzte sich vielmehr mit den die Bundesregierung tragenden Parteien („Schwarz-Gelb"/„Union und FDP") auseinander. Dem stellte die Bundestagsfraktion eine „sozialdemokratische Verbraucherpolitik" gegenüber, was den Unterschied zwischen Fraktion und Partei vollständig aufhob. Verstärkt wurde dieser Effekt zusätzlich, weil die Broschüre in der engeren Vorwahlzeit erschien. In der Summe war der parteiwerbende Effekt dieser Broschüre daher nicht nur ein bloß hinzunehmender Nebeneffekt.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion zunächst darauf verwiesen, dass sie die Broschüre im Februar 2013 und damit mehr als ein halbes Jahr vor der Bundestagswahl herausgegeben hatte. Die Broschüre sei nicht beanstandenswert. Insbesondere teile sie die Sprachkritik nicht. Die Darstellung sei verständlich und sachlich. Dies gelte beispielsweise für die Formulierung: „Schwarz-Gelb verhindert eine leicht verständliche Lebensmittelkennzeichnung. Wir setzen uns für eine wirkungsvolle Ampelkennzeichnung ein."

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Dies gilt schon hinsichtlich der Bezeichnung des politischen Gegners mit den Parteifarben.[162] Die Bundestagsfraktion hätte für die Broschüre keine öffentlichen Mittel einsetzen

---

[161] Seite 23 der Broschüre.
[162] Siehe hierzu im Einzelnen oben Nummer 5.3.4.1.

dürfen.

Auch der Zeitpunkt des Erscheinens ist ein Indiz für deren Unzulässigkeit: Am 8. Februar 2013 legte der Bundespräsident den Wahltermin fest, am 13. Februar 2013 wurde er im Bundesgesetzblatt verkündet. Damit begann die engere Vorwahlzeit. Die Broschüre erschien im Februar 2013 in einer Auflage von Stück.

Am 11., 12. und 15. Februar 2013 gaben verschiedene[163] Bundestagsfraktionsmitglieder entsprechende Pressemitteilungen heraus. Damit ist angesichts der hohen Auflage anzunehmen, dass die Broschüre genau in der engeren Vorwahlzeit eingesetzt werden sollte und auch wurde.

5.3.5 fraktionsblog*

Als Teil ihrer Fraktionshomepage[164] betrieb die Bundestagsfraktion einen Blog[165]. Diesen bezeichnete sie als „fraktionsblog* AKTUELLES IDEEN UND DEBATTEN". Den Blog finanzierte die Bundestagsfraktion ebenso wie ihren restlichen Internetauftritt vollständig aus den ihr aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln.

Am 18. Januar 2013 – also zwei Tage vor der Wahl zum niedersächsischen Landtag am 20. Januar 2013 – veröffentlichte die Bundestagsfraktion dort einen Beitrag der „Planungsgruppe der SPD-Bundestags-fraktion" mit dem Titel „Für Chancengleichheit in Niedersachsen und Bayern: Studiengebühren abwählen".[166]

Darin hieß es unter anderem:

- „Nur Niedersachsen und Bayern erheben noch allgemeine Studiengebühren. Die Landtagswahlen im Januar und im September 2013 entscheiden dort über Chancengleichheit und Entlastung von Eltern und Studierenden.

---

163 http://gabriele-groneberg.de/aktuelles/nachrichten/2016/391139.php?print=1, http://www.baerbelbas.de/themen/magazin/85-aktuelle-news/621-verbraucherpolitik-fuer-den-alltag.html, http://www.mechthild-rawert.de/inhalt/2013-02-15/wir_machen_verbraucherpolitik_für_den_alltag (aufgerufen am 20. Januar 2017).

164 http://blogs.spdfraktion.de/fraktionsblog/ (aufgerufen am 13. Juni 2016).

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

166 http://blogs.spdfraktion.de/fraktionsblog/2013/01/18/fur-chancengleichheit-in-niedersachsen-und- bayern-studiengebuhren-abwahlen/ (aufgerufen am 31. Mai 2016.)

Niedersachsen gehört bundesweit zu den Schlusslichtern bei der Studienanfängerquote. Aus keinem Bundesland wandern mehr Studienberechtigte zum Studieren in andere Länder ab. Wir fordern: Studiengebühren abwählen!"

- „Schwarz-Gelb steht für die Einführung, Rot-Grün für die Abschaffung von Studiengebühren"
- „Bildung ist ein öffentliches Gut. Für die SPD steht fest: Chancengleichheit setzt gebührenfreie Bildung voraus – von der Kita bis zum Hochschulabschluss. Es ist eine zentrale bildungspolitische Aufgabe, für eine sozial gerechte und wirkungsvolle Studienfinanzierung zu sorgen. Das Stipendienprogramm der schwarz-gelben Bundesregierung leistet dazu keinen Beitrag."
- „Die SPD hat in allen Ländern, in denen CDU und FDP Studiengebühren eingeführt hatten, das Studium wieder gebührenfrei gemacht, sobald sich dazu die Gelegenheit ergab. Dank Rot-Grün sind die allgemeinen Studiengebühren auf das Erststudium in Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen wieder Geschichte."
- „Die letzten unbelehrbaren Landesregierungen sind die schwarz-gelben Koalitionen in Bayern und Niedersachsen. 500 Euro müssen Studierende dort jedes Semester bezahlen."
- „Die Landtagswahl in **Niedersachsen** am 27. Januar 2013[167] ist auch ein Plebiszit gegen Studiengebühren an den niedersächsischen Hochschulen. Das Land gehört inzwischen bundesweit zu den Schlusslichtern bei der Studienanfängerquote. Aus keinem Bundesland wandern mehr Studienberechtigte zum Studieren in andere Länder ab, als aus Niedersachsen. SPD und Grüne haben angekündigt, die Studiengebühren nach dem Regierungswechsel in Hannover abzuschaffen."
- „Die Landtagswahl im September 2013 entscheidet über einen echten Politikwechsel in Bayern, zu dem auch das vollständige Aus der allgemeinen Studiengebühren gehört."

---

[167] Tatsächlich fand die Landtagswahl am 20. Januar 2013 statt.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

In seiner vorläufigen Würdigung hat der Bundesrechnungshof den Beitrag für nicht zulässig gehalten, da bei ihm die Wahlwerbung im Vordergrund stand. Grundsätzlich dürfen Bundestagsfraktionen sich bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit aller moderner Kommunikationsformen bedienen. Auch hier ist jedoch Voraussetzung, dass sie sachlich und nur über ihre parlamentarische Arbeit unterrichten müssen. Der zitierte Beitrag erfüllte diese Anforderung nicht. Der Beitrag richtete sein Augenmerk ausschließlich auf die bevorstehenden Wahlen, insbesondere in den beiden Bundesländern Niedersachsen und Bayern. Er setzte sich vor diesem Hintergrund ausschließlich mit einem landespolitischen Thema – den Studiengebühren – auseinander. Er erschien zwei Tage vor der Wahl in Niedersachsen, so dass er in der Summe einer Wahlempfehlung für die SPD gleichkam. Dies durfte die Bundestagsfraktion nicht mit den ihr zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln finanzieren.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktionen darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Beitrag ursprünglich um ein internes Informationspapier („Kompaktinfo") für die Bildungspolitiker gehandelt habe. Dieses habe zur Vorbereitung der parlamentarischen Debatte im Deutschen Bundestag zu Studiengebühren und BAföG gedient. Erst später habe die Bundestagsfraktion entschieden, dieses Papier auch in dem Fraktionsblog zu nutzen. Dies habe keinerlei Kostenrelevanz gehabt.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die Bundestagsfraktion hätte den Beitrag nicht in ihrem Internetblog veröffentlichen dürfen. Ob sie dies ursprünglich beabsichtigte oder ob es sich um eine erst später entschiedene Zweitverwertung handelte, ist nicht maßgeblich.

Zum einen nutzte die Bundestagsfraktion für die Erstellung des Beitrags öffentliche Sach- und Personalmittel. Davon zu unterscheiden ist, dass sich im Nachhinein die Höhe nicht exakt ermitteln oder angemessen zwischen Erst-

und Zweitverwertung aufteilen lässt, insbesondere weil die Bundestagsfraktion die Personalkosten nicht näher aufgeschlüsselt hatte.

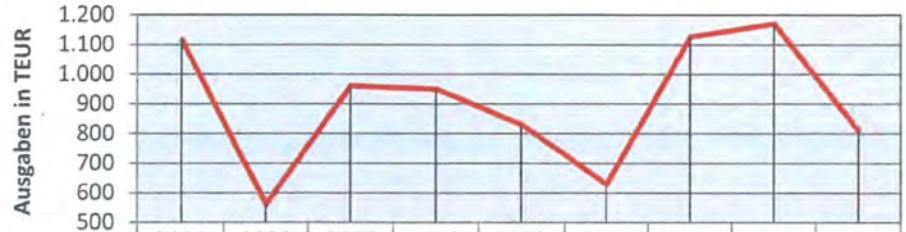
Auch indem die Bundestagsfraktion die Stellungnahme in ihren Fraktionsblog einfügte und über das Internet abrufbereit hielt, nutzte sie öffentliche Mittel. Denn den Internetauftritt und dessen Pflege bestreitet die Bundestagsfraktion mit öffentlichen Mitteln. Für die Bewertung der Zulässigkeit der Maßnahme kommt es nicht darauf an, ob sich die anteiligen Kosten im Nachhinein aufschlüsseln lassen.

5.3.6 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 807 000 Euro für Öffentlichkeitsarbeit aus. Gegenüber den vorangegangenen Jahren stiegen die Ausgaben im Wahljahr 2013 nicht, sondern sie sanken. Dies zeigt die folgende Abbildung:

Abbildung 2: Ausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit in den Jahren 2005 bis 2013



Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit	1.114	559	959	948	828	626	1.125	1.169	807

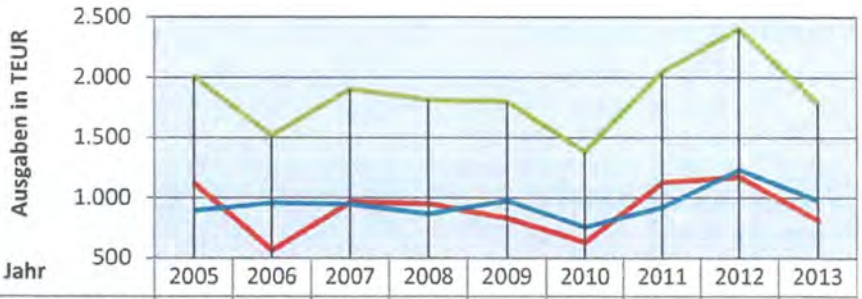
Quelle: Eigene Auswertung des Bundesrechnungshofes anhand der Rechnungen der Bundestagsfraktion für die Jahre 2005 bis 2013.

Die Gesamtausgaben aller Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit lagen tatsächlich um mindestens 659 000 Euro höher, da die Bundestagsfraktion einen Teil der Ausgaben mit Öffentlichkeitsbezug in anderen Konten – beispielsweise als Ausgaben für Veranstaltungen – verbucht hatte.[168] Der Sachverhalt gab allerdings keine Hinweise, dass es sich um einen systematischen Verstoß handeln würde, etwa um die Ausgaben gerade im Wahljahr zu verschleiern. Insbesondere stiegen auch die für Veranstaltungen verbuchten Ausgaben im Wahljahr nicht, wie die folgende Abbildung zeigt:

---

[168] Siehe Nummer 3.3.

Abbildung 3: Ausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit[169] und für Veranstaltungen[170] in den Jahren 2005 bis 2013



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Summe der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und für Veranstaltungen	2.004	1.512	1.902	1.813	1.800	1.378	2.044	2.397	1.783
Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit	1.114	559	959	948	828	626	1.125	1.169	807
Ausgaben für Veranstaltungen	890	953	943	865	972	752	919	1.228	976

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

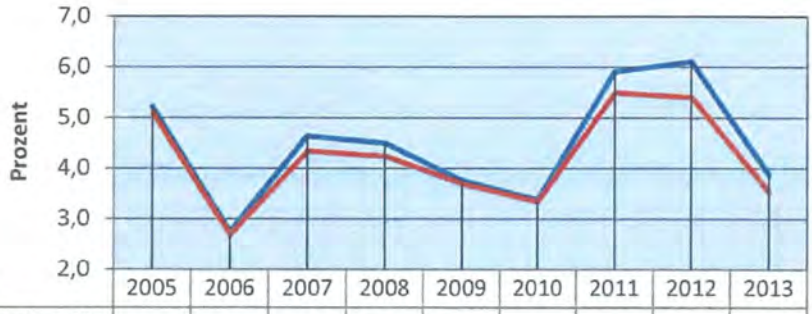
Der Bundesrechnungshof geht somit davon aus, dass die Bundestagsfraktion die Zuordnung auch in den Vorjahren entsprechend vorgenommen hatte, so dass auch dort die tatsächlichen Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit höher gelegen haben dürften als ausgewiesen.[171]

Insgesamt verausgabte die Bundestagsfraktion nach ihren Berechnungen einen Anteil von 3,9 % der öffentlichen Mittel, die sie im Jahr 2013 aus dem Bundeshaushalt als Geldleistungen erhalten hat, für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Dies entsprach 3,5 % der Gesamtausgaben der Bundestagsfraktion im Jahr 2013. Auch diese Werte stiegen sind im Vergleich zu den Vorjahren nicht, sondern sie sanken:

---

169 § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG.
170 § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe c AbgG.
171 Die Ausgaben und deren Zuordnung in den Vorjahren waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Abbildung 4: Verhältnis der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit zur Summe der Einnahmen aus Geldleistungen und zur Summe der Ausgaben in den Jahren 2005 bis 2013



Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verhältnis der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit zur Summe der Einnahmen aus Geldleistungen	5,2	2,7	4,6	4,5	3,7	3,4	5,9	6,1	3,9
Verhältnis der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit zur Summe der Ausgaben	5,1	2,7	4,3	4,2	3,7	3,3	5,5	5,4	3,5

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 deuten eher auf eine gegenteilige Entwicklung hin. Insgesamt gab die Bundestagsfraktion in der Legislaturperiode nach ihrer Berechnung rund 3 727 000 Euro für Öffentlichkeitsarbeit aus, davon knapp 22 % – also weniger als im Durchschnitt der anderen Jahre der Legislaturperiode – im Wahljahr 2013.

Im Ergebnis stiegen die Gesamtausgaben im Wahljahr nicht.

(4) In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion die Feststellungen des Bundesrechnungshofes als Beleg dafür gesehen, dass sie die Öffentlichkeit in der 17. Legislaturperiode durchgehend über ihre Tätigkeit unterrichtet habe. Hierzu sehe sie sich verpflichtet. Wahlkampfmaßnahmen habe sie nicht finanziert.

5.3.7 Zusammenfassende Würdigung des Bundesrechnungshofes

(1) Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat ergeben, dass die Bundestagsfraktion in mehreren 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. In diesem Zusammenhang wäre auch 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.[172]

(3) Nicht Gegenstand der Prüfung war, inwieweit die Mittelverwendung Sanktionen gegen die Partei auslösen kann. Ohne wirksame Sanktionen drohte gegebenenfalls ein strukturelles Vollzugsdefizit, was die Fraktionsfinanzierung in Gänze in Frage stellen könnte.[173] Es ist Aufgabe des Bundestagspräsidenten, zu gegebener Zeit entsprechende Sanktionen zu prüfen und gegebenenfalls zu verhängen.

Dr. Mähring Dr. Weber

---

[172] § 18 PartG.

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