



Bundesrechnungshof -
Außenstelle Potsdam • Postfach 60 02 65 • 14402 Potsdam

Außenstelle Potsdam

Liquidator der
der FDP-Fraktion
im Deutschen Bundestag
Herrn Dr. Stefan Ruppert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Postadresse
Postfach 60 02 65
14402 Potsdam
Hausadresse
Dortustraße 30 - 34
14467 Potsdam
Telefon 030 18 721-0
Telefax 030 18 721-29 91
E-Mail
poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
II 5 – 2008 – 0679

Durchwahl
1253

Potsdam, den
22.11.2013

Prüfung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen der Fraktionen des Deutschen Bundestages (insbesondere in Hinblick auf die Wahl zum Deutschen Bundestag im Jahr 2005)
Gz.: II 5 – 2008 – 0679

hier: Ihr Schreiben vom 08.02.2012

Anlage: – 1 –

Sehr geehrter Herr Dr. Ruppert,

mit Schreiben vom 08.02.2012 hat die FDP-Bundestagsfraktion zu unserer Prüfungsmitteilung vom 18.11.2011 Stellung genommen. Wir haben Ihre Stellungnahme ausgewertet und ergänzen unsere Prüfungsfeststellungen wie folgt:

0 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahmen der Bundestagsfraktionen ausgewertet. Die Bundestagsfraktionen haben einerseits die kritisierten Einzelmaßnahmen verteidigt, andererseits aber auch grundlegende Einwände gegen die Beurteilungskriterien des Bundesrechnungshofes vorgetragen. Deshalb erscheint es ratsam, gleichlautend für alle Fraktionen zunächst den Hintergrund unseres Prüfungsansatzes nochmals zu verdeutlichen (nachfolgend Nr. 1), detailliert auf die grundsätzlichen Einwände der Fraktionen einzugehen (nachfolgend Nr. 2) und dann die Grenzen für die Zulässigkeit fraktioneller Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit darzustellen (nachfolgend Nr. 3). Die

abschließende Bewertung der jeweils kritisierten Einzelmaßnahmen erfolgt für jede Fraktion getrennt in tabellarischer Form (nachfolgend Nr. 4).

1 Bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung als Ausgangspunkt der Kriterien des Bundesrechnungshofes für die Zulässigkeit fraktioneller Maßnahmen

Für das gegenseitige Verständnis von Bundesrechnungshof und Bundestagsfraktionen im Hinblick auf diese Prüfung und auf künftige Prüfungen sowie auf die Maßstäbe für die Beurteilung der Zulässigkeit von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit erscheint es wichtig, vorab den Hintergrund unseres Prüfungsansatzes klarzustellen.

Die Vorgaben und Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts sind für den Bundesrechnungshof der zentrale Prüfungsansatz, da das Gericht die Aufgabe des Bundesrechnungshofes bereits im Jahr 1989 folgendermaßen verdeutlicht hat:

„Der Bundesrechnungshof ist ... verpflichtet, die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse im Sinne ausschließlichen Einsatzes für die Arbeit der Fraktionen regelmäßig nachzuprüfen, Verstöße ... aufzudecken und zu beanstanden, gegebenenfalls Abhilfevorschläge zu unterbreiten und Beanstandungen in den jährlichen Prüfungsbericht aufzunehmen (Art. 114 Abs. 2 GG). Der verfassungsrechtliche Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofs umfaßt die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Fraktionszuschüssen in gleicher Weise und nach den gleichen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben wie bei anderen Etatmitteln auch¹.

Ausgangspunkt für die von den Bundestagsfraktionen als Restriktion empfundene Kritik des Bundesrechnungshofes an einzelnen Maßnahmen ist nicht die Frage, was die Bundestagsfraktionen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes generell tun dürfen. Ausgangspunkt ist ausschließlich die Frage, was die Bundestagsfraktionen aus den ihnen zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln finanzieren dürfen.

Aus der Mittelherkunft ergibt sich die Restriktion für die Mittelverwendung.

¹ BVerfGE 80, 188, 214.

Aus diesem Grund ist es entscheidend, wie das Bundesverfassungsgericht die Fraktionen im Staatsgefüge einordnet und aus der Herkunft der Mittel Restriktionen für deren Verwendung für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit ableitet.

Die zentralen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zur Mittelverwendung der Bundestagsfraktionen lauten:

„Die Fraktionszuschüsse dienen ausschließlich der Finanzierung von Tätigkeiten des Bundestages, die den Fraktionen nach Verfassung und Geschäftsordnung obliegen. Die Fraktionszuschüsse sind für die Finanzierung dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit bestimmt und insoweit zweckgebunden. Sollte ein Teil der Fraktionskostenzuschüsse 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 werden².

Da die Fraktionen einerseits zum staats-organschaftlichen Bereich gehören, aber andererseits den Parteien eng verbunden sind³, zieht das Bundesverfassungsgericht folgenden Schluss: *„Es wäre allerdings ein die Verfassung verletzender Missbrauch, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteienfinanzierung enthielten.“⁴*

Das Bundesverfassungsgericht hat die staatliche Teilfinanzierung der Parteien der Höhe nach begrenzt; auch die Höhe der Abgeordnetenausstattung ist begrenzt. Diese Begrenzungen würden umgangen, wenn die Bundestagsfraktionen aus ihren öffentlichen Mitteln Maßnahmen finanzieren würden, die entweder dem Aufgabenbereich der Parteien (siehe § 50 Absatz 4 Satz 2 AbgG) zuzuordnen oder aus der Amtsausstattung der Abgeordneten zu tragen wären.

Grundlagen der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof sind daher zum einen die verfassungsgerichtliche Abgrenzung zwischen Fraktion, Partei und Mandat sowie zum anderen die verfassungsgerichtlichen Erwägungen zur Mittelverwendung im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit, wenn es sich um „... von allen Staatsbürgern ohne Ansehen

² BVerfGE 80, 188, 231; Hervorhebungen durch Bundesrechnungshof.

³ BVerfGE 20, 56, 104/105.

⁴ BVerfGE 20, 56, 105.

*ihrer politischen Anschauungen oder Zugehörigkeiten erbrachte ...*⁵ Steuermittel handelt.

Aufgrund ihrer Bedeutung als Grundlage für die Bewertungen des Bundesrechnungshofes stellen wir die wesentlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Institutionen nachfolgend noch einmal in Kürze dar⁶.

Die Parteien

Die Parteien sind staatsfern und dem Bereich des Gesellschaftlichen zuzuordnen. Daher hält das Bundesverfassungsgericht eine staatliche Vollfinanzierung für unzulässig und hat Obergrenzen für die staatliche Parteienfinanzierung festgelegt. Eine Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Parteienfinanzierungsmittel ist nicht vorgesehen. Geprüft werden die Rechenschaftsberichte der Parteien auf die Einhaltung der Vorgaben des Parteiengesetzes und auf die Einhaltung bestimmter Verwendungsverbote.

Die Abgeordneten

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (Schutzbereich des Artikels 38 Absatz 1 GG). Aus diesem Grund ist auch eine Kontrolle der Mittelverwendung der Abgeordneten im Bereich der Amtsausstattung nicht vorgesehen.

Das Parlament

Der Deutsche Bundestag besteht aus der Gesamtheit der Abgeordneten und ist ein Staatsorgan. Deshalb wird er vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert.

Die Bundestagsfraktionen

Die Bundestagsfraktionen werden im Grundgesetz nicht erwähnt. Deshalb hat sich das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen immer wieder mit dem Wesen und den Aufgaben der Bundestagsfraktionen befasst. Nach dessen gefestigter Rechtsprechung sind die Bundestagsfraktionen Teile des Staatsorgans Parlament. Sie unterstützen das Parlament in seiner Gesamtheit bei seiner Aufgabenwahrnehmung und werden daher genau wie das Parlament vollständig (unbegrenzt) aus Haushaltsmitteln finanziert.

⁵ BVerfGE 44, 125, 143.

⁶ Die Belegstellen aus der Rechtsprechung des BVerfG werden bei der anschließenden Auseinandersetzung mit den Argumenten der Bundestagsfraktionen wiedergegeben.

2 Einwände der Bundestagsfraktionen

Die Bundestagsfraktionen wenden sich – bei im Einzelnen unterschiedlichen Formulierungen – mit folgenden Hauptargumenten gegen die Kritik des Bundesrechnungshofes:

- Der Bundesrechnungshof überprüfe unbefugt die politische Erforderlichkeit einzelner Maßnahmen (nachfolgend Nr. 2.1).
- Die Fraktionen seien bei Auswahl und Gestaltung ihrer Maßnahmen frei und durch Artikel 38 GG geschützt (nachfolgend Nr. 2.2).
- Es gehöre zu den Aufgaben der Fraktionen, auf die politische Willensbildung im Volk Einfluss zu nehmen (nachfolgend Nr. 2.3).
- Der Bundesrechnungshof unterwerfe die Fraktionen in realitätsfremder Weise einem Neutralitätsgebot (nachfolgend Nr. 2.4)

2.1 Politische Erforderlichkeit

Die politische Erforderlichkeit der Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit war, wie schon in der Prüfungsmitteilung vom 18.11.2011 ausgeführt⁷, nicht Gegenstand der Prüfung des Bundesrechnungshofes. Eine solche Prüfung betreffe die Einschätzung, ob die jeweilige Maßnahme sachlich gerechtfertigt oder gar nötig war. Diese Fragen hat der Bundesrechnungshof in seinen Prüfungsmitteilungen ausdrücklich nicht beurteilt. Vielmehr erkennt er an, dass die Fraktionen nach eigener politischer Beurteilung in Bezug auf Auswahl und Gewichtung ihrer politischen Sachpositionen handeln. Sie entscheiden selbst, welche Schwerpunkte sie setzen und in welcher Form sie dies tun. Die Fraktionen müssen sich aber beim Einsatz öffentlicher Mittel an die für diese öffentlichen Mittel geltenden Regelungen halten. Der Bundesrechnungshof prüft die Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung und damit auch die Frage, ob die Mittel, die für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt wurden, entsprechend ihrer Zweckbindung und zur Erfüllung der Aufgaben der Fraktionen ausgegeben wurden. Dabei ist auch zu untersuchen, ob eine Maßnahme in ihrer Wirkung auf Dritte durch Platzierung, Zeitpunkt, oder Gestaltung einen anderen als den zulässigen Zweck (mit-) erfüllt. Ordnungsgemäß ist die Mittelverwendung nur, wenn diese nicht für Maßnahmen verwendet wurden, die nicht mehr im durch das Bundesverfassungsgericht skizzierten Aufgabenbereich der Fraktionen liegen, weil sie der durch die Amtsausstattung finanzierten Abgeordnetentätigkeit (Artikel 38 Absatz 1 GG) oder den Parteiaufgaben (Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG, bzw. § 50 Absatz 4 Satz 2 AbgG) zuzurechnen sind.

⁷ Nr. 1 Vorbemerkung.

2.2 Kein Grundrechtsschutz nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG für Fraktionen

Die Freiheit des Mandats ist für Bundestagsabgeordnete durch Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG geschützt. Die Bundestagsfraktionen (als Zusammenschluss von Abgeordneten) leiten hieraus teilweise eine ebenfalls durch Artikel 38 GG geschützte Freiheit der Fraktion bei der eigenen Mittelverwendung ab.

Eine derartige Analogie würde u. a. voraussetzen, dass die Fraktionsfinanzierung aus öffentlichen Mitteln mit der (finanziellen) Amtsausstattung der Abgeordneten vergleichbar wäre.

Ausgangspunkt für die Befassung des Bundesverfassungsgerichts mit Zuschüssen für die Bundestagsfraktionen, Ausgangspunkt für die Befassung des Bundesrechnungshofes mit der Mittelverwendung der Bundestagsfraktionen und Ausgangspunkt für die Zweckbindung der staatlichen Fraktionsmittel ist, dass es sich bei der staatlichen Fraktionsfinanzierung um eine der Höhe nach unbegrenzte staatliche Vollfinanzierung handelt.

Das Bundesverfassungsgericht hat im sog. Wüppesahl-Urteil einerseits bekräftigt, dass diese Art der Finanzierung der Fraktionen deshalb gerechtfertigt ist, weil die Bundestagsfraktionen als „... ständige Gliederungen des Bundestages der organisierten Staatlichkeit eingefügt ...“⁸ sind, und andererseits betont, dass die Fraktionszuschüsse „... ausschließlich der Finanzierung von Tätigkeiten des Bundestages ...“⁹ dienen dürfen. Der Status der einzelnen Abgeordneten unterscheidet sich hinsichtlich der finanziellen Ausstattung grundsätzlich von dem der Fraktionen. Für die individuelle Amtsausstattung gemäß § 12 Absatz 1 AbgG, die den mandatsbedingten Aufwand von Bundestagsabgeordneten pauschalierend abdecken soll, ist kennzeichnend, dass der einzelne Abgeordnete über seine konkrete Mittelverwendung keine Rechenschaft ablegen muss¹⁰. Die Amtsausstattung der Abgeordneten ist der Höhe nach begrenzt, eine Verwendungsprüfung ist nicht vorgesehen und würde der Freiheit des Mandats widersprechen.

Die Höhe der Fraktionszuschüsse ist nicht begrenzt. Sie wird alljährlich in den Haushaltsverhandlungen neu festgelegt. Die Fraktionen müssen demgegenüber nach § 53 AbgG über ihre Mittelverwendung Rechenschaft abgeben. Die Mittelverwendung unterliegt zudem der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof. Speziell für die Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung der Fraktionen hat das Bundesverfassungs-

⁸ BVerfGE 80, 188, 231.

⁹ BVerfGE 80, 188, 231.

¹⁰ Die Kostenpauschale nach § 12 Abs. 2 AbgG hat der Gesetzgeber bewusst als nachweisfreie Gesamtpauschale ausgestaltet. Siehe Braun/Jantsch/Klante, Kommentar zum AbgG, § 12, Rn. 77.

gericht ausdrücklich betont, dass der Bundesrechnungshof hierbei die gleichen Maßstäbe anzulegen habe wie bei anderen Etatmitteln auch.¹¹

Bereits wegen dieser grundlegenden strukturellen Unterschiede in der Finanzierung scheidet eine Analogie aus. Die Fraktionen können sich nicht auf den Schutzbereich des Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG berufen.

2.3 Einflussnahme auf die politische Willensbildung des Volkes als Fraktionsaufgabe

Zur Rechtfertigung derjenigen Maßnahmen, die weit über eine Unterrichtung der Bevölkerung über die parlamentarische Arbeit hinausgehen, berufen sich die Fraktionen teilweise darauf, ihre Aufgabe sei es auch, Einfluss auf die politische Willensbildung des Volkes zu nehmen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes grundsätzlich staatsfrei bleiben, weil sich in einer Demokratie die politische Willensbildung vom Volk zum Staat vollzieht und nicht umgekehrt.¹² Das Bundesverfassungsgericht hat die staatliche Fraktionsfinanzierung wie dargelegt für zulässig erachtet, weil es die Fraktionen als „... ständige Gliederungen des Deutschen Bundestages der organisierten Staatlichkeit eingefügt ...“ qualifiziert hat.¹³ Dies bedeutet, dass die Fraktionen als Teil der Staatlichkeit nicht mit ihren staatlichen Mitteln Einfluss auf die politische Meinungs- und Willensbildung nehmen dürfen.

Das Bundesverfassungsgericht hat zudem immer wieder betont, dass es die Fraktionen als Teile und ständige Gliederungen des Bundestages ansieht, die den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grad zu steuern und zu erleichtern haben.¹⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat dabei die Aufgabe der Fraktionen auf die **parlamentarische** Willensbildung beschränkt.¹⁵ Die außerparlamentarische Willensbildung gehört gerade nicht zu den Aufgaben der Fraktionen.

Genau umgekehrt verhält sich dies bei den politischen Parteien. Deren Aufgabe ist es gemäß Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG, auf die politische Meinungs- und Willensbildung

¹¹ BVerfGE 80, 188, 214.

¹² So grundlegend BVerfGE 20, 56, 99.

¹³ BVerfGE 80, 188, 231.

¹⁴ BVerfGE 20, 56, 104 mit weiteren Nachweisen; Hervorhebungen durch Bundesrechnungshof.

¹⁵ BVerfGE 70, 324, 350f.

im Volk einzuwirken. Aus dieser Aufgabe hat das Bundesverfassungsgericht abgeleitet, dass eine auch nur überwiegende staatliche Finanzierung ihrer gesamten politischen Tätigkeit unzulässig wäre, weil über eine solche überwiegende staatliche Finanzierung letztlich die Staatsorgane auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung einwirken würden.¹⁶

Trotz des skizzierten Grundsatzes ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes „... *unbedenklich die sogenannte Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften, soweit sie – bezogen auf ihre Organätigkeit – der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern.*“¹⁷ In Übereinstimmung mit diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen erlaubt § 47 Absatz 3 AbgG den in die organisierte Staatlichkeit eingefügten Fraktionen auch lediglich, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu **unterrichten**.

Dort, wo Fraktionen die vom Gesetzgeber zugelassene Unterrichtung dazu nützen, die politische Willensbildung im Volk zu beeinflussen, wird eine verfassungsrechtliche Grenze überschritten. Die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen darf somit lediglich der in einer repräsentativen Demokratie notwendigen Transparenz parlamentarischer Tätigkeit und Entscheidungsfindung dienen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen auch Auswirkungen auf die politische Willensbildung der Bürger haben können. Die Fraktionen müssen jedoch sicherstellen, dass solche „Nebenwirkungen“ den Hauptzweck der Maßnahme, nämlich die Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit, nicht überlagern.

Dort wo die Fraktionen im Rahmen ihrer Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zugleich beim potentiellen Wähler für ihre jeweiligen politischen Ziele werben, versuchen sie, parallel zu den Parteien mit staatlichen Mitteln Einfluss auf die Meinungs- und Willensbildung im Volk zu nehmen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung stets für unzulässig gehalten. Eine derartige Praxis birgt die Gefahr, dass die Fraktionsfinanzierung teilweise unzulässig würde. Das Bundesverfassungsgericht hat

¹⁶ So BVerfGE 20, 56, 102.

¹⁷ BVerfGE 20, 56, 100.

gerade anlässlich der Abgrenzung zwischen den Aufgaben der Fraktionen und denen der Parteien im Zusammenhang mit Wahlkämpfen auf diese Konsequenz hingewiesen.¹⁸

2.4 Sachlichkeitsgebot und Neutralitätsgebot

Die Fraktionen rügen, der Bundesrechnungshof statuiere ein Neutralitätsgebot für Inhalt und Stil fraktioneller Maßnahmen. Derartiges dürfe von den naturgemäß politisch agierenden Fraktionen nicht verlangt werden.

Mit den Mitteln für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen darf keine Wahlwerbung für Parteien oder einzelne Abgeordnete betrieben werden. Dem aus diesem Grundsatz folgenden Sachlichkeitsgebot trägt der Wortlaut des § 47 Absatz 3 AbgG Rechnung. Danach muss es sich um eine „Unterrichtung“ handeln. Wesentlicher Bestandteil einer Unterrichtung ist aber eine Sachinformation.

Ein Neutralitätsgebot hat der Bundesrechnungshof in diesem Zusammenhang nicht aufgestellt. Die Fraktionen dürfen auch ihre jeweiligen politischen Standpunkte und deren Gründe darlegen. Überwiegen aber plakative, werbende Darstellungen oder polemische bzw. den politischen Gegner herabwürdigende Äußerungen die sachlichen Informationen, ist die Grenze des Zulässigen überschritten. Solche Äußerungen „unterrichten“ nicht, sondern ergreifen in einer Weise Partei, die letztlich gezielt auf die öffentliche Meinung und das Wahlverhalten der Bürger Einfluss nehmen sollen. Dies aber ist Parteiaufgabe. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass in der gesprochenen parlamentarischen Debatte im Plenarsaal zuweilen zu rhetorischen Mitteln wie Polemik oder Zuspitzung gegriffen wird. Dies ist Handeln einzelner Bundestagsabgeordneter und von der Freiheit des Mandats gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG umfasst. Für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen gelten andere Maßstäbe als für das Handeln und Reden einzelner Abgeordneter.

Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen sind also zulässig, wenn sie eine als Angebot an die Öffentlichkeit nach außen gerichtete, sachliche Information beinhalten, die die konkrete parlamentarische Arbeit der Fraktion im Bundestag betrifft und keine Werbung für politische Parteien oder Abgeordnete darstellt.

Allein ein (wie auch immer gearteter) Sachbezug zu einem parlamentarischen Thema ist nicht ausreichend, wenn die Grenze des Sachlichkeitsgebotes überschritten ist.

¹⁸ BVerfGE 20, 56, 105.

2.5 Weitere Gegenargumente der Fraktionen

2.5.1 Zusammenhang der Maßnahmen mit der parlamentarischen Arbeit der Fraktion

In einigen Fällen hatten wir den fehlenden Zusammenhang der geprüften Maßnahmen mit der parlamentarischen Arbeit der jeweiligen Fraktion kritisiert. Soweit die Fraktionen einen solchen Zusammenhang darstellen konnten, hat sich unsere Kritik erledigt. Soweit allerdings die Maßnahmen noch weitere Kriterien für eine Unzulässigkeit (z. B. Zeitpunkt: Wahlkampf; Aufmachung: Wahlwerbender Charakter) erfüllten, bleibt unsere Beanstandung aufrechterhalten.

2.5.2 Parlamentarische Tätigkeit der Fraktionen unmittelbar vor der Bundestagswahl

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die parlamentarische Tätigkeit der Fraktionen möglicher Weise bis unmittelbar zur Bundestagswahl andauert. Damit besteht prinzipiell auch bis zu diesem Zeitpunkt noch die Möglichkeit zu einer Unterrichtung über diese Tätigkeit. In der engeren Vorwahlzeit müssen die Fraktionen dabei jedoch besonders streng darauf achten, den Anschein von Wahlwerbung zu vermeiden.

2.5.3 Teilöffentlichkeit Parteimitglieder

Der Bundesrechnungshof sieht eine Unterrichtung der „Teilöffentlichkeit Parteimitglieder und Parteidelegierte“ als im Grundsatz zulässig an. Allerdings sind wegen der Wirkung auf Dritte, denen eine Unterscheidung zwischen Fraktion und Partei i. d. R. schwer fallen dürfte, besonders hohe Anforderungen an Form und Inhalt der Unterrichtung zu stellen. Zu weiteren Details und Problemen bei Maßnahmen der Fraktionen anlässlich von Parteitag vgl. Nr. 3.1.4.

2.5.4 Sondersituation im Wahlkampf 2005

Die Fraktionen weisen teilweise darauf hin, dass im Jahr 2005 aufgrund der vorzeitigen Auflösung des 15. Deutschen Bundestages die „Vorwahlzeit“ außerplanmäßig begonnen habe, während die reguläre Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen in vollem Gange gewesen sei.

Wir berücksichtigen diesen Einwand. Es stellt sich in diesen Fällen allerdings die Frage, ob es einer Fraktion zuzumuten ist, eine bereits geplante und finanzierte Maßnahme nicht umzusetzen, weil sie unerwartet in die enge Vorwahlzeit fällt. Dies kann letztlich nur am konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung weiterer Kriterien (siehe Nr. 3.1 ff.)

entschieden werden. Der Zeitpunkt der Maßnahme stellt in diesen Fällen kein isoliertes Ausschlusskriterium dar.

2.5.5 Prüfungszeitraum reicht zu weit in die Vergangenheit zurück

Die Fraktionen betonen erhebliche Schwierigkeiten bei der Aufklärung kritizierter Sachverhalte, weil sie zu weit in der Vergangenheit liegen. Der Bundesrechnungshof ist sich dieser Problematik bewusst. Unsere Prüfungen bei den Fraktionen waren breit angelegt und betrafen aus Fairnessgründen stets alle zum jeweiligen Zeitpunkt existierenden Fraktionen. Der Bundesrechnungshof wird versuchen, künftig zeitnäher zu prüfen, und dennoch weiterhin alle Fraktionen gleich zu behandeln.

3 Grenzen für die Zulässigkeit von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen

§§ 48 ff. AbgG verlangen, dass zulässige Unterrichtung über die Arbeit der Fraktion einerseits und unzulässige Werbung für eine Partei oder einen einzelnen Abgeordneten andererseits klar voneinander abgegrenzt werden. Klarheit bei der Abgrenzung zwischen zulässig und unzulässig würde die Voraussetzung dafür schaffen, die in der Vergangenheit bisweilen langwierige Klärung von Streitfällen, Mischformen und der Frage des Missbrauchs des Rechts auf Unterrichtung der Öffentlichkeit für Wahlwerbung zwischen den Fraktionen auf der einen Seite und dem Bundesrechnungshof bzw. der Bundestagsverwaltung auf der anderen Seite zu vereinfachen. Erforderlich hierfür ist, bestimmte Anforderungen an Form und Inhalt einzelner Maßnahmen (nachfolgend Nr. 3.1) zu stellen und zeitliche Grenzen (nachfolgend Nr. 3.2) für die Öffentlichkeitsarbeit einzuhalten.

3.1 Form und Inhalt der Öffentlichkeitsarbeit

Die Fraktionen haben sich an das Sachlichkeitsgebot zu halten (siehe Nr. 2.4). Die inhaltliche Zielrichtung der Maßnahmen muss die Transparenz der parlamentarischen Tätigkeit für die Bürger sein. Allein ein Bezug zu parlamentarischen Themen macht eine Maßnahme nicht zulässig, wenn ihre Wirkung eine partei- bzw. wahlwerbende ist. Die Aufbereitung und Präsentation der Informationen („Verpackung“) zur Unterrichtung der Öffentlichkeit dürfen dabei das Gewichtungsverhältnis nicht umkehren. Das heißt, Aufwand und Werbewirkung der Vermittlungsinstrumente dürfen die Sachinformation nicht überwiegen. Zulässig ist die Finanzierung aus den Fraktionszuschüssen nur dann, wenn der Anteil an sachlicher Information überwiegt. Fehlen dagegen weitgehend

Sachinformationen über die fraktionelle Tätigkeit im Parlament, kann dieser Mangel nicht beispielsweise durch einen Aufdruck des Fraktionslogos oder einen Warnhinweis, das Medium dürfe nicht im Wahlkampf verwendet werden, geheilt werden. Entscheidend ist der Gesamteindruck der Maßnahme, nicht ein Aufdruck oder Hinweis von untergeordneter Bedeutung.

3.1.1 Veranstaltungen in Wahlkreisen einzelner Fraktionsmitglieder

Der Bundesrechnungshof hat „Veranstaltungen vor Ort“ in Wahlkreisen kritisiert, bei denen der jeweilige Wahlkreisabgeordnete im Vordergrund stand, und/oder Vertreter der Landesverbände bzw. kommunale Politiker auftraten. Teilweise fanden solche Veranstaltungen auch im Vorfeld von Landtagswahlen statt.

Maßnahmen der Partei bzw. der Abgeordneten müssen eindeutig abgegrenzt werden, um Missbrauch zu vermeiden. Teilweise war den „Veranstaltungskalendern“ einzelner Fraktionen zu entnehmen, dass vor Bundestagswahlen oder aber vor regionalen Wahlen der „Bedarf“ an Unterrichtung der Bevölkerung durch die Fraktion vor Ort anstieg. Für einen unbefangenen Dritten stellen sich derartige Veranstaltungen 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 Maßnahmen aus Fraktionsmitteln unzulässig ist.

3.1.2 Veranstaltungen mit Unterhaltungscharakter

Der Bundesrechnungshof hat Veranstaltungen kritisiert, bei denen ein aufwändiges Rahmenprogramm, z. B. eine Kabarettveranstaltung oder ein Konzert die Basis für eine beabsichtigte Informationsvermittlung oder Informationsbeschaffung bildete.

Solche „Events“ sind auch dann unzulässig, wenn sie als „Aufhänger“ für eine Informationsvermittlung oder -beschaffung bei den Bürgern vor Ort dienen sollen. Ein an sich zulässiger Zweck darf von Aufwand und Wirkung der Veranstaltung nicht so überlagert werden, dass er nur noch einen Nebeneffekt darstellt. Die von uns kritisierten Veranstaltungen waren hinsichtlich dieser (Fehl-)Gewichtung zu beanstanden. Das Anliegen, Sachinformationen über die parlamentarische Arbeit zu vermitteln, geriet so weit in den Hintergrund, dass die Finanzierung der Maßnahmen aus den Fraktionszuschüssen dieser Mittel unzulässig war.

Allein der bloße Bezug zu einem im Bundestag behandelten Sachthema oder ein Hinweis auf die Bundestagsfraktion als Organisator sind nicht ausreichend, um aus einem

Konzert, einem Kabarettabend oder einer ähnlich gearteten Veranstaltung, die in ihrer Wirkung (auch) dem Wahlkampf der jeweiligen Partei zu Gute kommt, eine aus Fraktionszuschüssen zu finanzierende zulässige Unterrichtung über die Tätigkeit der Bundestagsfraktionen zu machen.

3.1.3 Veranstaltungen, an denen in großem Umfang Fraktionsangehörige und –mitarbeiter teilnehmen

Der Bundesrechnungshof hat einzelne Veranstaltungen kritisiert, an denen in großem Umfang Fraktionsangehörige bzw. Fraktionsmitarbeiter teilgenommen hatten. Die Bewertung solcher Veranstaltungen hängt von ihrer Zielrichtung und Ausgestaltung ab.

Teilweise haben die Fraktionen nach ihren Angaben mit diesen Veranstaltungen soziale Effekte („Zusammenhalt in der Fraktion“) beabsichtigt. Dass derartige Effekte eintreten können oder beabsichtigt sein mögen, bezweifelt der Bundesrechnungshof nicht. Bei den von uns kritisierten Veranstaltungen überwogen jedoch Werbewirkung und Imagepflege für die nahestehende Partei alle anderen Zwecke.

Wirkt eine Veranstaltung in der Hauptsache werbend für die nahestehende Partei oder einzelne Abgeordnete, ist der soziale Nebeneffekt nicht ausschlaggebend für die Beurteilung der Zulässigkeit fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit.

Teilweise haben die Fraktionen auch geltend gemacht, dass es sich bei den kritisierten Veranstaltungen nicht um Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, sondern um typische Repräsentationsaufwendungen anlässlich von (internen) Veranstaltungen der Fraktionen i. S. d. § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe c AbgG gehandelt habe.

Der Bundesrechnungshof stellt bei der Bewertung derartiger Maßnahmen nicht auf deren Hintergrund ab, sondern auf die Wirkung der Maßnahme gegenüber unbeteiligten Dritten. Bei den von uns kritisierten Veranstaltungen handelte es sich nicht um rein interne Fraktionsveranstaltungen. Die Veranstaltungen hatten entweder auch fraktionsfremde Teilnehmer und/oder erzielten durch die mediale Beachtung einen werbenden Effekt für die nahestehende Partei. So kann bei Einladung einer größeren Anzahl von Medienvertretern nach Auffassung des Bundesrechnungshofes keinesfalls von einer nicht öffentlichkeitswirksamen Veranstaltung ausgegangen werden. Auch halten wir bspw. regelmäßig wiederkehrende Empfänge von Fraktionen mit Bewirtung zu bestimmten Tagen (und nicht zu bestimmten Themen), die jeweils Kosten von über

50 000 Euro verursachen, für unzulässig. Wegen dieser Effekte müssen nach unserer Auffassung zur Abgrenzung gegenüber Parteiarbeit bzw. Mandatsarbeit die für die Öffentlichkeitsarbeit geltenden Einschränkungen für solche Veranstaltungen entsprechend gelten.

Die Fraktionen sollten darauf achten, dass Veranstaltungen, die dem sozialen Zusammenhalt der Fraktion oder beispielsweise der Ehrung von aktuellen/ehemaligen Fraktionsmitgliedern anlässlich von Jubiläen dienen sollen, nicht durch Einladung einer Vielzahl von Journalisten oder Personen des öffentlichen Lebens den Charakter von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit gewinnen und sich damit an den Kriterien für deren Zulässigkeit messen lassen müssen.

Unabhängig hiervon machen wir darauf aufmerksam, dass auch bei fraktionsinternen Veranstaltungen, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes gilt.

3.1.4 Fraktionsveranstaltungen im Rahmen von größeren Veranstaltungen Dritter

Der Bundesrechnungshof hat bestimmte Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit kritisiert, die anlässlich der Teilnahme von Fraktionsmitgliedern an Veranstaltungen Dritter durchgeführt wurden. Solche Veranstaltungen waren z. B. der Juristentag, der Kirchentag, aber auch die Parteitage der jeweiligen Parteien.

Um Missverständnissen vorzubeugen sei ausdrücklich betont, dass der Bundesrechnungshof nicht die Finanzierung der Kosten der Teilnahme von Fraktionsmitgliedern an diesen Veranstaltungen kritisiert hat. Diese Teilnahme ist keine Frage der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion.

Gegenstand der Kritik des Bundesrechnungshofes waren eigenständige Veranstaltungen der Fraktionen anlässlich der Veranstaltungen Dritter. Hierbei handelte es sich z. B. um Empfänge der Fraktionen mit Bewirtung für andere Veranstaltungsteilnehmer oder Info-/Werbeposters der Fraktionen.

Solche Maßnahmen dienen eher der Imagepflege oder Wählerbindung als der Vermittlung von Sachinformationen. Zudem nehmen unbeteiligte Dritte derartige publikumswirksame Präsentationen eher als Parteiaktivitäten wahr.

Bei diesen Maßnahmen wird im Übrigen deutlich, dass Fraktionen und Bundesrechnungshof die Grenze für dessen Prüfungscompetenz durchaus gleich beurteilen. Die Frage, ob ein Bedürfnis dafür besteht, dass eine Fraktion die Teilnehmer des

Juristentages oder auch eines Parteitages über ihre Tätigkeit im Bundestag informiert, ist eine Frage der politischen Erforderlichkeit und daher nicht Prüfungsgegenstand. Die Frage, ob die Informationsvermittlung durch eine Bewirtung von Veranstaltungsteilnehmern oder Journalisten mit Getränken und Speisen aufgewertet werden soll, oder ob eine Tombola, ein Quiz o. ä. finanziert wird, ist eine Frage der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme und unterliegt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof. Wenn bei derartigen Maßnahmen der Werbeeffect überwiegt und damit die Abgrenzbarkeit gegenüber Werbemaßnahmen zugunsten der Partei für den unbefangenen Betrachter nicht mehr gewährleistet ist, ist der Aufgabenbereich der Fraktion verlassen.

Sonderfall Parteitage

Auch wenn der Bundesrechnungshof davon ausgeht, dass Parteitagsdelegierte in aller Regel gut über die Tätigkeit der eigenen Fraktion im Bundestag informiert sind, erkennt er an, dass dies die Frage der politischen Erforderlichkeit betrifft. Eine Unterrichtung durch die Fraktion auf einem Parteitag stellt somit grundsätzlich eine zulässige Unterrichtung der „Teilöffentlichkeit Parteimitglieder und Parteitagsdelegierte“ dar. Die Finanzierung von teilweise erheblichen Standmieten für Fraktionsstände auf Parteitagen der jeweils nahestehenden Partei aus öffentlichen Fraktionszuschüssen sieht der Bundesrechnungshof jedoch kritisch. Hier besteht in hohem Maß die Gefahr, dass eine Parteiveranstaltung aus Fraktionsmitteln quersubventioniert wird. Soweit die Standmiete über dem anteiligen Selbstkostenpreis der Partei für die Anmietung der Räumlichkeiten liegt, stellt dies einen Verstoß gegen das Verwendungsverbot in § 50 Absatz 4 Satz 2 AbgG und gegen die Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung gemäß § 18 Absatz 2 Parteiengesetz (PartG) dar.

Der Bundesrechnungshof ist zudem der Auffassung, dass die erhöhte Aufmerksamkeit der öffentlichen Berichterstattung über Parteitage in erster Linie der Partei zu Gute kommt. Wegen der teilweisen Personenidentität zwischen Partei- und Fraktionsmitgliedern nehmen unbeteiligte Dritte, z. B. anwesende Journalisten, auf einem **Parteitag** den Unterschied zwischen der ausrichtenden Partei und der unterrichtenden Fraktion trotz der Verwendung eines Logos im Allgemeinen nicht wahr.

Es stellt sich aus unserer Sicht zudem die Frage, ob es zwangsläufig ist, dass Fraktionen, die letztlich aus Parteimitgliedern bestehen, dafür bezahlen müssen, wenn sie andere Mitglieder ihrer eigenen Partei über ihre Tätigkeit informieren wollen. Ein

derartiger Informationsaustausch zwischen Parteimitgliedern sollte nach Ansicht des Bundesrechnungshofes durchaus auch ohne den Einsatz steuerfinanzierter, zweckgebundener Fraktionsmittel möglich sein.

3.1.5 Give-aways

Der Bundesrechnungshof hat sogenannte „moderne Kommunikationsmittel“ als Form der Öffentlichkeitsarbeit nicht generell für unzulässig gehalten. Allerdings fehlt es bei Kommunikationsmitteln wie z. B. Give-aways gänzlich an einer Sachinformation. Auch für diese Kommunikationsformen gilt, dass die Sachinformation die „Verpackung“ überwiegen muss. Daher kann der Einsatz von Give-aways nur dann als zulässig betrachtet werden, wenn er sich als Kontaktabbauungsmaßnahme für eine sich unmittelbar an die Überreichung anschließende zulässige Informationsmaßnahme der Fraktion darstellt. Aufgrund ihrer ausschließlich werbenden Wirkung sieht der Bundesrechnungshof Give-aways im Hinblick auf die Verwischung der Grenzen zur Parteiwerbung als problematisch an. Eine Bejahung der Zulässigkeit ihrer Finanzierung aus staatlichen Fraktionsmitteln ist nur anhand der konkreten Umstände der jeweiligen Überreichung des Give-aways möglich.

Wir hatten festgestellt, dass einzelne Fraktionen Hunderttausende gleicher Give-aways beschaffen. In solchen Fällen spricht bereits die große Anzahl dagegen, dass die Übergabe des Artikels in jedem einzelnen Fall zu einer Kontaktabbauung geführt hat, die geeignet war, eine Sachinformation an den Adressaten zu übermitteln.

3.2 Zeitliche Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit

Entscheidend für die Wirkung einer Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit ist neben Form und Inhalt ihr Zeitpunkt. Der Bundesrechnungshof hat den Bundestagsfraktionen wiederholt mitgeteilt, dass er Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zu Lasten der Fraktionszuschüsse, die – gewollt oder ungewollt – geeignet sind, der Wahlwerbung zu dienen, im Vorfeld von Wahlen (sowohl zum Bundestag als auch zu Landtagen oder kommunalen Parlamenten) für unzulässig erachtet. Dies gilt auch für Maßnahmen, die zu einem anderen Zeitpunkt ihrem Inhalt und ihrer Form nach nicht zu beanstanden wären.

Die Bundestagsfraktionen lehnen eine solche Einschränkung entweder generell oder zumindest außerhalb der letzten sechs Wochen vor einer Bundestagswahl ab.

Wie anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dargestellt, dürfen Fraktionsmittel nicht für Parteiaufgaben oder Aufgaben der Abgeordneten verausgabt werden. In zeitlicher Nähe zu einem Wahltermin können Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen eine andere Wirkung haben als außerhalb dieses Zeitraums. In dieser Zeit ist der Kampf der Parteien um Wählerstimmen das Hauptthema der medialen, politischen Berichterstattung. Jede Maßnahme einer Fraktion, die ihre eigene Arbeit in ein besonders günstiges Licht rückt oder (mittelbar) die Arbeit der Konkurrenten abwertet, wirkt auf die Bevölkerung wie Wahlwerbung. Solche Maßnahmen sind daher als unzulässige Partearbeit zu werten. Zudem benachteiligen diese aus Steuermitteln finanzierten Maßnahmen in verfassungswidriger Weise diejenigen Parteien, die (bislang) nicht im Parlament vertreten waren.

In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit¹⁹ und unter Bezugnahme auf die von Landesrechnungshöfen und Bundesrechnungshof im Mai 2001 entwickelten sog. Neusser Kriterien sehen wir nach wie vor folgende zeitliche Einschränkungen für eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen:

In der engeren Vorwahlzeit (etwa sechs Monate vor dem Wahltag) darf die Öffentlichkeitsarbeit lediglich fortgesetzt, aber nicht gezielt verstärkt werden. In der Schlussphase des Wahlkampfes (etwa sechs Wochen vor dem Wahltermin) soll auf Veröffentlichungen gänzlich verzichtet werden, auch wenn die Arbeit der Bundestagsfraktionen in dieser Zeit noch andauert. Dies gilt für den Bundestagswahlkampf genauso wie für regionale Wahlen. Im Zusammenhang mit Landtagswahlkämpfen ist zu berücksichtigen, dass jeweils die Aktivitäten im betroffenen Bundesland besonders kritisch zu hinterfragen sind. Deshalb kann Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen in anderen Bundesländern, in denen nicht gewählt wird, zum selben Zeitpunkt in der gleichen Form zulässig sein. Maßnahmen, die in der sensiblen Phase eines Wahlkampfes auf einen unbeteiligten Dritten als Partei- oder Personenwerbung wirken, dürfen nicht mit Fraktionszuschüssen finanziert werden. Dies gilt auch, wenn die Maßnahmen inhaltlich auf die Unterrichtung über die fraktionelle Tätigkeit angelegt sind bzw. parlamentarischen Bezug haben. Der Hinweis, das Material dürfe nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden, oder die Kennzeichnung der Fraktion als Urheberin ändern an dieser Einschätzung nichts.

¹⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 - 2BvE 1/76, BVerfGE 44, 125ff.

Einige Bundestagsfraktionen haben darauf abgestellt, dass die Grundsätze des Bundesverfassungsgerichtsurteils zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit aus dem Jahr 1977²⁰ nicht auf die Fraktionen übertragen werden dürften, und dass deshalb für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen keine Einschränkungen in der Vorwahlzeit gelten. Da es keine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gebe, die auch nur die Schlussfolgerung nahelege, die Fraktionen seien an diese Grundsätze ebenfalls gebunden, dürfe der Bundesrechnungshof § 47 ff. AbgG nicht entsprechend auslegen.

Diese Argumentation übersieht den Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Mai 1982²¹.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung im Jahr 1977 die Statuierung konkreter Grenzen für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in der Vorwahlzeit damit begründet, dass die finanziellen Mittel, aus denen diese finanziert wird, grundsätzlich von allen Staatsbürgern ohne Ansehen ihrer politischen Anschauung erbracht werden, und deshalb nur zur Verwendung für das gemeine Wohl eingesetzt werden dürften. Von dieser Zweckbindung sei es nicht mehr gedeckt, wenn bei dem auf das Staatsganze bezogenen Vorgang der Wahl diese Mittel in parteiergreifender Weise eingesetzt würden²². Im Anschluss daran hat das Bundesverfassungsgericht dann sehr detailliert dargelegt, wann und unter welchen Umständen zulässige Öffentlichkeitsarbeit in unzulässiges Einwirken auf den Wahlkampf umschlägt.

Tragender Grund war nicht, dass es sich um Öffentlichkeitsarbeit der **Regierung** handelte, sondern dass es sich um Öffentlichkeitsarbeit eines **Staatsorgans** aus **Steuermitteln** handelte. Genau diese Argumentation hat das Bundesverfassungsgericht mit dem o. g. Kammerbeschluss im Jahr 1982 auf Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen übertragen. Auch die öffentlichen Mittel, die in die Fraktionszuschüsse fließen, 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 würden²³.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich demnach nicht mit etwaigen Unterschieden zwischen einer neutralen Regierung und nicht neutralen Fraktionen auseinandergesetzt,

²⁰ BVerfGE 44, 125ff.

²¹ BVerfGE *Beschluss* vom 19.05.1982 - 2 BvR 630/81, NVwZ, 1982, S. 613ff.

²² BVerfGE 44, 125, 143.

²³ BVerfG *Beschluss* vom 19.05.1982 aaO, S. 614.

sondern es hat sich ausschließlich auf die Herkunft der für die Öffentlichkeitsarbeit eingesetzten Mittel, deren Zweckbindung für das Allgemeinwohl und auf die Zuordnung der Fraktionen zum staats-organschaftlichen Bereich²⁴ bezogen. Dann aber kann für die Frage, wann die zulässige Öffentlichkeitsarbeit in unzulässiges Einwirken auf den Wahlkampf umschlägt, für Fraktionen als Teile eines Staatsorgans nichts anderes gelten als für die Regierung.

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

Daher ist auch die vom Bundesrechnungshof immer wieder kritisierte und von den Fraktionen gleichwohl immer wieder praktizierte Veröffentlichung von Leistungsbilanzen in zeitlichem Zusammenhang mit Wahlterminen grundsätzlich unzulässig.

Die Wirkung auf die wählenden Bürgerinnen und Bürger besteht darin, sie mögen aus der (erfolgreichen) Leistungsbilanz der Bundestagsfraktion den Schluss ziehen, deren Mitglieder (wieder) zu wählen. Käme es hier allein auf die Information der Bürgerinnen und Bürger über die in einem bestimmten Zeitraum geleistete Sacharbeit der Fraktion an, könnte die Bilanz zu jedem anderen Zeitpunkt, also z. B. auch nach der (Wieder-)Wahl als Eröffnungsbilanz der neuen Fraktion veröffentlicht werden. Veröffentlichungen, die die eigene Arbeit in der Vergangenheit positiv bewerten, den politischen Gegner herabsetzen und kurz vor dem Wahltermin erscheinen, werden als typische Wahlkampfmaßnahmen wahrgenommen und sind daher im Vorfeld von Wahlen unzulässig.

Dieses Ergebnis erweist sich auch aus einem anderen Grund als folgerichtig:

Wenn die Regierung aus verfassungsrechtlichen Gründen in der Vorwahlzeit aus Steuermitteln keine Erfolgsbilanz finanzieren und veröffentlichen darf, dann würde dieses Verbot leerlaufen, wenn die diese Regierung tragenden Parlamentsfraktionen in der Vorwahlzeit aus Steuermitteln eine derartige Erfolgsbilanz finanzieren und veröffentlichen dürften.

²⁴ BVerfG Beschluss vom 19.05.1982 aaO. S. 153.

4 **Abschließende Bewertung der geprüften Einzelmaßnahmen**

Wir haben nicht nur die grundsätzlichen Argumente der Fraktionen berücksichtigt, sondern auch Ihre Anmerkungen zu einzelnen kritisierten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Ganz überwiegend, nämlich hinsichtlich der Teilziffern 2.1, 2.2, 2.4, 2.5, 2.7, 2.8, 2.9 und 2.10 unserer Prüfungsmitteilung vom 18.11.2011, lässt sich unsere abschließende Bewertung bereits aus den vorangestellten Ausführungen der Nummern 1 bis 3 ableiten. Deshalb nimmt die nachfolgende Übersicht (siehe Anlage) auch Bezug auf diese Ausführungen. Die Feststellungen der Teilziffern 2.3, 2.6 und teilweise 2.10 haben sich durch Zustimmung Ihrerseits erledigt. Zu Teilziffer 2.4 und 2.10 ergänzen wir wie folgt:

Zu Tz. 2.4 Umfragen „Analyse der Potentiale und der aktuellen Situation der FDP“ sowie „Die Europäische Union im Meinungsbild der Bevölkerung – Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage“

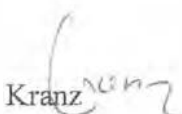
Die Fraktion hat in ihrer Stellungnahme hinsichtlich der Umfrage „Die Europäische Union im Meinungsbild der Bevölkerung – Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage“ einen Zusammenhang mit parlamentarischen Aktivitäten glaubhaft dargetan. Der enge zeitliche Zusammenhang mit der Wahl zum Europäischen Parlament lässt dennoch den Anschein entstehen, dass hier (auch) eine Wahlkampfunterstützung der Partei bezweckt war.


Zu Tz. 2.10 Veröffentlichungen in und anteilige Finanzierung der Parteizeitschrift „Liberale Depesche“ und „elde“

Wir hatten u.a. kritisiert, dass der Finanzierungsanteil der Bundestagsfraktion in einem deutlichen Missverhältnis zum Umfang der Beiträge in der Zeitschrift steht. Dies lässt darauf schließen, dass damit die dauerhafte Finanzierung der Zeitschrift sichergestellt werden soll. In Ihrer Stellungnahme gehen Sie auf diesen Punkt nicht ein.

Wir schließen die Prüfung hiermit ab und werden zukünftig die dargelegten Grundsätze und Maßstäbe unserer Beurteilung der Zulässigkeit von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen zu Grunde legen.

Mit freundlichen Grüßen


Kranz


Dr. Weber

Tz. PM	Kritisierte Maßnahme	Bewertung nach Stellungnahme (Unter Bezugnahme auf die Tz. des Allgemeinen Teils)
2.1	Faltblätter mit den Titeln „Freiheit – Fairness – Chancen“, „Freiheit ist wählbar.“ und „Freiheit lohnt sich.“	Würdigung wird aufrecht erhalten, siehe Tz. 2.4 u. 3.1. Die zitierte Entscheidung des BVerfG zu den publizistischen Mitteln der Personalisierung (sogenannte Caroline-Entscheidung) ist für die ÖA der Fraktionen nicht einschlägig. Das Gericht hat sich hier mit der Abwägung zwischen Persönlichkeitsrechten von prominenten Personen und der Pressefreiheit auseinandergesetzt und nicht mit der steuermittelfinanzierten ÖA der Fraktionen.
2.2	Faltblatt „Politik für die junge Generation“	Würdigung wird aufrecht erhalten, siehe Tz. 2.4 u. 2.5.3. Die Fraktion hat ihre eigene Aussage in einem fraktionsinternen Schreiben, wonach das Faltblatt ausdrücklich im Wahlkampf genutzt werden sollte, nicht widerlegt. Ebenso wenig hat sie zu der Auflagenhöhe von 50 000 Stück Stellung genommen, die für die Verwendung als Wahlkampfmaterial spricht.
2.3	Anzeige „FDP für unternehmerische Landwirtschaft“	Erledigt durch Zustimmung der Fraktion.
2.4	Umfragen „Analyse der Potentiale und der aktuellen Situation der FDP“ sowie „Die Europäische Union im Meinungsbild der Bevölkerung – Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage“	Würdigung wird <u>überwiegend</u> aufrecht erhalten, siehe Tz. 3.2. Die Fraktion hat hinsichtlich der zweitgenannten Umfrage einen Zusammenhang mit parlamentarischen Aktivitäten glaubhaft dargetan. Der enge zeitliche Zusammenhang mit der Wahl zum Europäischen Parlament lässt dennoch den Anschein entstehen, dass hier (auch) eine Wahlkampfunterstützung der Partei bezweckt war.
2.5	Briefsendungen (Mailingaktionen)	Würdigung wird aufrecht erhalten, siehe Tz. 2.5.2 u. 3.2.
2.6	Autogrammkarten des Fraktionsvorsitzenden aus dem Jahre 2002	Erledigt durch Zustimmung der Fraktion.
2.7	Empfänge und Geburtstagsfeiern mit externen Gästen	Würdigung wird aufrecht erhalten, siehe Tz. 3.1.3.
2.8	Traueranzeigen und Kosten im Zusammenhang mit einer Beisetzung	Würdigung wird aufrecht erhalten, sinngemäß gelten die Ausführungen zu Tz. 3.1.3.
2.9	Teilnahme an Parteitagen	Würdigung wird aufrecht erhalten, siehe Tz. 3.1.4.

2.10	Veröffentlichungen in und anteilige Finanzierung der Parteizeitschrift „Liberale Depesche“ und „elde“	Würdigung wird aufrecht erhalten, siehe Tz. 2.4 u 3.1 Erledigt durch Zustimmung der Fraktion in Bezug auf Kennzeichnung der Artikel. Keine Stellungnahme hinsichtlich der Kritik der unwirtschaftlichen Finanzierung.
------	---	---