

# » ZUR PRÜFUNG DER MITTEL FÜR ÖFFENTLICHKEITSARBEIT IN DEN JAHREN 1999 BIS 2005 UND 2013



## WARUM FRAKTIONEN ÖFFENTLICHKEITSARBEIT MACHEN DÜRFEN UND MÜSSEN:

Das Parlament – der Deutsche Bundestag – ist der zentrale Ort der Demokratie. Das Parlament kontrolliert die Regierung, debattiert ihre Vorschläge und setzt ihrem Handeln durch Gesetzgebung Grenzen. Jede Regierung ist dabei ganz selbstverständlich auch durch zulässige Öffentlichkeitsarbeit in vielfältiger Weise präsent. Schon angesichts seiner (mindestens) gleichrangigen Funktionen muss das auch für den Deutschen Bundestag gelten. Dabei wäre es verfehlt, wenn es von hier nur neutrale Statements gäbe, auf die sich alle im Parlament einvernehmlich geeinigt haben. Denn im Parlament gibt es vielfältige Positionen und es geht gerade um deren Diskussion. Auch deshalb stellt der Bundeshaushalt den Fraktionen Mittel zur Verfügung, gerade auch um die Meinungsbildung im Deutschen Bundestag, die die Fraktionen zu organisieren haben, zutreffend nach außen plural darzustellen. Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen nutzt etwa 10 –14 Prozent ihrer Mittel für diesen Zweck.

## WARUM ES HIER IMMER WIEDER DISKUSSIONEN GIBT UND WARUM KONTROLLE NÖTIG IST:

Selbstverständlich hat auch die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen Grenzen. Es gilt der Grundsatz: Bei öffentlichen Mitteln müssen Sparsamkeit und Effektivität Priorität haben. Überdies muss die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen von den Aufgaben der Parteien, aber auch von denen zum Beispiel des einzelnen Abgeordneten, abgegrenzt werden.

Andererseits kann die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aber aus den genannten Gründen nicht neutral sein. Auch ist zu beachten, dass den Fraktionen mit ihren Abgeordneten verfassungsrechtlich ein eigenständiger Raum der politischen Außendarstellung zusteht.

Über die Abgrenzung, was in dem geschilderten Spannungsfeld zulässig ist und was nicht, lässt sich selbstverständlich im Einzelfall immer diskutieren. Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen befürwortet daher ausdrücklich eine effektive Kontrolle gerade in diesem Bereich, auch damit sich eine einheitliche und akzeptierte Praxis entwickeln kann.

Die erste Kontrollebene ist dabei die Öffentlichkeit selbst, denn sie nimmt die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen wahr und diskutiert über sie. Regelmäßig prüft dann der Bundesrechnungshof (BRH) die Mittelverwendung der Fraktionen in einem kontradiktorischen Verfahren mit den Fraktionen, das heißt, es wird diskutiert, und gibt sodann seine Meinung kund. Schließlich ist der Bundestagspräsident berufen, sich eine eigene Meinung zu bilden, ob eine Fraktion Grenzen überschritten hat und muss gegebenenfalls einschreiten.

## WORUM GEHT ES JETZT?

Der Bundesrechnungshof hat alle Bundestagsfraktionen in der Vergangenheit zu diesem Themenkomplex geprüft und die Berichte dazu veröffentlicht.

Das erste Prüfverfahren umfasste den Zeitraum von 1999 bis 2005. Während des Prüfungszeitraums waren AfD und Linksfraktion nicht oder nicht durchgängig im Bundestag vertreten und wurden daher nicht berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof musste bei diesem ersten Verfahren für den komplexen Bereich der Mittelverwendung in der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen erstmals Prüfkriterien entwickeln und hat auch deshalb sieben Jahre für die Prüfung und weitere fünf Jahre für die Erstellung seines Berichtes benötigt.

Im Rahmen dieser Prüfung haben wir die Sachverhalte mit dem Rechnungshof ausführlich und konstruktiv diskutiert, denn ein wirtschaftlicher und effizienter Einsatz der uns zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel und nachvollziehbare und transparente Geschäftsabläufe sind uns wichtig. Die Fraktion ist allerdings der Auffassung, dass bei den aufgeführten Beanstandungen des Bundesrechnungshofes die rechtlichen Grenzen für Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion nicht überschritten wurden. In seiner abschließenden Würdigung kam der Bundestagspräsident zu der gleichen Auffassung. Gleichwohl haben wir den Diskurs mit dem Rechnungshof zum Anlass genommen, in einigen Teilen unsere Praxis anzupassen, um für größtmögliche Klarheit zu sorgen.

Nun ist auch das zweite Prüfverfahren des Bundesrechnungshofes zu diesem Themenkomplex abgeschlossen worden, welches das Jahr 2013 umfasst. Im Gegensatz zum vorherigen Bericht hatte der Bundesrechnungshof nur noch zwei Punkte zu beanstanden.

Die abschließende Würdigung der Ergebnisse und der Kriterienanwendung des Bundesrechnungshofes durch den Bundestagspräsidenten steht hier noch aus. Sollten seinerseits nachvollziehbare Fehler in der Mittelverwendung festgestellt werden, werden wir diese selbstverständlich korrigieren.

## **ZU DEN BERICHTEN IM EINZELNEN:**

Die grüne Bundestagsfraktion hat keinen grundlegenden Dissens mit dem Bundesrechnungshof über die Leitlinien, die für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion zu gelten haben. Der Bundesrechnungshof betrachtet die Dinge aus der ihm zugewiesenen besonderen Sichtweise der Prüfungsperspektive. Vorgänge erschließen sich ihm aus vorliegenden prüfbareren Unterlagen. Demgegenüber ist die Betrachtungsweise der Fraktion eine aus der Praxis und der Gesamtheit des Vorgangs abgeleitete. Zwischen diesen beiden unterschiedlichen Perspektiven besteht naturgemäß ein Spannungsfeld, das im Diskurs, an dem sich auch der Bundestagspräsident und zeitweise das Bundesverfassungsgericht beteiligt, bestmöglich gelöst werden muss.

Zu den Bewertungslinien:

Der Bundesrechnungshof betont das Sachlichkeitsgebot der Öffentlichkeitsarbeit. Aus Perspektive der Fraktion ist dies aber nicht gleichzusetzen mit einem Gebot, die Öffentlichkeitsarbeit unparteiisch oder neutral sachlich auszugestalten. Die Darstellung politisch konkurrierender Standpunkte im Rahmen der für den parlamentarischen Raum geltenden Spielregeln zu Meinungsäußerung ist aus Sicht der Fraktion nicht zu beanstanden. Die Ansprüche an Informationsvermittlung sind in einer Zeit der schnellen und neuen Medien und der generellen Informationsüberflutung stark gestiegen. Die Bundestagsfraktion ist der Auffassung, dass sie sich in einer zeitgemäßen Öffentlichkeitsarbeit nicht einschränken muss, nur weil die Gefahr bestehen könnte, dass Adressaten diese Maßnahmen als werbend wahrnehmen oder der Partei zuordnen. Die Ansprache gleicher Zielgruppen von Fraktion und Partei lässt sich schon naturgemäß nicht unterbinden, da die Bürgerin und der Bürger zu einem anderen Zeitpunkt immer auch Wählerin oder Wähler sein kann.

Der Bunderechnungshof hebt den Aspekt hervor, dass die Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und insbesondere Veranstaltungen in erster Linie der Information über die Tätigkeit der Bundestagsfraktion im Parlament dienen müssen. Die Fraktion teilt diese enge Auslegung von Veranstaltungszwecken nicht. Die inhaltliche Arbeit an parlamentarischen Themen ist ein längerer komplexer und dialogorientierter Prozess. Die Vorstellung, dass die Bundestagsfraktion ohne externen Austausch Ergebnisse schafft, diese dann in den parlamentarischen Prozess einbringt und anschließend zeitnah und sachlich einmal die Öffentlichkeit darüber informiert, ist so nicht tragfähig. Politische parlamentarische Prozesse sind dynamisch, oft langwierig, haben Konjunkturen und Ruhephasen, Input von vielen Seiten, der befördert oder bremst. Sie treffen fortlaufend auf mal mehr, mal weniger interessierte Bürger, Interessengruppen oder Betroffene, die darüber Bescheid wissen oder sich einbringen wollen. Zudem findet der Diskurs im Parlament nicht ausschließlich im Plenum statt. Auch wenn ein Einladungstext selbst nicht explizit einen hohen Anteil an Informationsvermittlung darstellt, fließen auf Fraktionsveranstaltungen doch Informationsströme zur parlamentarischen Arbeit in erheblichem Maße. Dementsprechend vielfältig sind auch die Informationsangebote und -veranstaltungen der Fraktion. Darüber hinaus ist es unser Grundsatz keinerlei Sponsoring zu akzeptieren, da wir die Unabhängigkeit der Fraktion

jederzeit sicherstellen wollen. Dies führt manchmal zu erhöhten Veranstaltungskosten im Vergleich zu durch Sponsoring unterstützten Maßnahmen.

Die Fraktion darf keine Parteiarbeit betreiben. Die Fraktion stimmt dem Bundesrechnungshof zu, dass in Wahlkampfnahe besondere Zurückhaltung in der Öffentlichkeitsarbeit geboten ist. Die Bewertung von bilanzierender Öffentlichkeitsarbeit oder von Veranstaltungen mehr als sechs Wochen vor der Wahl als grundsätzlich der Partei zuzurechnende Maßnahmen teilen wir nicht. Die Vermischung der Bund- und Landesebene und damit die Gleichsetzung von Bundestagswahlen und Landtagswahlen in ihren Auswirkungen auf die Beschränkung der Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktion lassen sich aus unserer Sicht rechtlich nicht feststellen. Gleichwohl erkennen wir die vom Bundesrechnungshof festgestellte Sensibilität des Vorwahlzeitraums an und richten unser Verhalten daran aus, indem wir regelmäßig den Etat für Öffentlichkeitsarbeit im Wahljahr absenken.

Die Fraktion darf keine Ausgaben tätigen, für die die Abgeordnetenpauschale bestimmt ist. Darunter fallen Ausgaben, die der Person des Abgeordneten zuzuordnen sind oder für die Wahlkreisarbeit. Die Fraktion achtet auf die Einhaltung dieses Gebots, gleichwohl muss es auch möglich sein, Abgeordnete, die bestimmte Funktionen in der Fraktion wahrnehmen, im Interesse der Gesamtfraktion in diesen Funktionen auch öffentlich darzustellen.

Grundsätzlich ist aus unserer Sicht festzuhalten, dass bestimmte Formen der Fraktionsarbeit zwar rechnungstechnisch dem Bereich Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet werden müssen, aber fester und wichtiger Bestandteil der inhaltlich parlamentarischen Arbeit der Fraktion sind. Das Auffinden von Problemstellungen, die der parlamentarischen Regelung bedürfen, die Positionierung oder die Ausarbeitung von Regelungsvorschlägen erfolgen zum Beispiel mit Hilfe von Fachgesprächen, Gutachten oder dem Informationsaustausch mit Betroffenen und gesellschaftlichen Interessengruppen auf Veranstaltungen.

Neben diesen grundsätzlichen Anmerkungen zu den Bewertungslinien des Bundesrechnungshofes ergänzend noch im Einzelnen zu den Kritikpunkten in beiden Berichten :

### **1) Publikationen und Webauftritt**

Der Bundesrechnungshof hat in seiner ersten Prüfung für den siebenjährigen Prüfungszeitraum von 171 veröffentlichten Broschüren 13 beanstandet, in der zweiten Prüfung von 141 veröffentlichten Broschüren zwei – in erster Linie wegen ihres bilanzierenden oder nach Auffassung des Bundesrechnungshofes werbenden Charakters und mangelnder sprachlicher Abgrenzung zur Partei. Dies sei durch Formulierungen wie z.B. „wir Grüne“, eine kritische Darstellung der Tätigkeit der Bundesregierung oder die formulierte Absicht, künftig eine andere Politik machen zu wollen, erkenntlich. Weitere Kritikpunkte an Druckerzeugnissen waren die zu stark herausgearbeitete Ratgeberfunktion einer Broschüre und die hervorgehobene Berücksichtigung einzelner Abgeordneter.

Die Fraktion hat deutlich gemacht, dass sie aus Transparenzgründen in ihren Publikationen weiterhin und in Teilen noch stärker auf eine sprachliche Abgrenzung zur Partei achten wird und obwohl sie auch dafür keine rechtliche Notwendigkeit sieht, auf reine bilanzierende Broschüren verzichtet. Zur Beanstandung der ausgeprägten Ratgeberfunktion teilen wir die Kritik nicht, da es sich um die Information über eine geltende Rechtslage handelte, die wir für zulässig erachten und die nicht allein der Bundesregierung vorbehalten sein kann. Die Beanstandungen von zu starker Berücksichtigung zweier Abgeordneter, die herausragende Funktionen hatten bzw. besondere Leistungen für die Fraktion erbracht haben, teilen wir nicht, haben diese Einzelmaßnahmen aber auch nicht wiederholt.

In seiner Prüfung von 2013 kritisiert der Bundesrechnungshof den werbenden Charakter von Formulierungen in zwei Editorials der Fraktionszeitschrift Profil Grün. Mit Blick auf die möglichen

werbenden Auswirkungen dieser einseitigen Texte und die auch sprachlich erforderliche Abgrenzung von anderen Positionen halten wir diese Formulierungen jedoch in der Gesamtbetrachtung für tolerabel.

Der Bundesrechnungshof hatte auch zwei Turniere der Fußballmannschaft der Bundestagsfraktion mit anderen Mannschaften aus dem parlamentarischen Umfeld kritisiert. Im Kern der Kritik stand nicht die Unterstützung der Mannschaft, sondern deren öffentlicher Webauftritt, der mit stark politisierten Spielberichten als Werbung für die Partei aufgefasst werden könnte. Wir haben die Spielberichterstattung entsprechend angepasst.

## **2) Veranstaltungen**

Der Bundesrechnungshof kritisierte in seinem ersten Bericht einzelne Veranstaltungen bzw. Veranstaltungsreihen der Fraktion. In der Hauptsache zweifelt er an, dass die Veranstaltungen in ihrer Form und Themensetzung der Information über die parlamentarische Arbeit der Fraktion gedient haben. Bei manchen Formen unterstellt er, dass das Ziel der Veranstaltungen Werbung für die Partei, Wählerbindung und Ansprache der Zielgruppen der Partei gewesen sei, bei anderen kritisiert er die Nähe zu Wahlkampfterminen. Insbesondere bei Veranstaltungen vor Ort wertet er die Teilnahme von Sachverständigen und Diskussionspartnern als Zeichen für einen fehlenden bundespolitisch parlamentarischen Bezug.

Die Fraktion ist allerdings der Auffassung, dass die Themensetzung und Wahl der spezifischen Form einer Veranstaltung ihr weiterhin freigestellt sein sollte, so wie es dem Parlament obliegt, sich jedweden Themen, für das es eine Regelungskompetenz besitzt, politische Einflussnahme erlangen oder Regierungskontrolle ausüben möchte, anzunehmen. Des Weiteren teilen wir nicht die pauschale Annahme des Bundesrechnungshofes, dass bestimmte Veranstaltungsformen in keiner Verbindung zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion stünden. Vielmehr ist die Fraktion der Auffassung, dass gerade die Informationsbeschaffung im Austausch mit Betroffenen oder einem spezifischen gesellschaftlichem Umfeld bei Veranstaltungen von hoher Bedeutung für ihre inhaltliche Arbeit ist. Auch betrachten wir die soziale Funktion von Veranstaltungen für wichtig, um die vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Koordinierungsfunktion der Fraktionen im Innenleben des Parlamentes zu unterstützen.

Was die Buchungspraxis betrifft: Der Bundesrechnungshof hatte darum gebeten aus Gründen der Transparenz und Vergleichbarkeit sämtliche Veranstaltungen, die öffentlich zugänglich sind der Öffentlichkeitsarbeit zuzuordnen. Die Ausgaben sämtlicher Veranstaltungen werden in unserer Finanzbuchhaltung bereits jetzt den gesetzlichen Vorgaben entsprechend gebucht und sind in Verbindung mit der internen Kostenrechnung für den Bundesrechnungshof überprüfbar und vergleichbar.

Was die Kritik hinsichtlich der Wahlterminnähe anlangt, so ist diese im Wahljahr 2005 in erster Linie dadurch entstanden, dass eine bereits geplante Veranstaltungsreihe bei der überraschenden Bekanntgabe des Neuwahltermins nicht gestoppt wurde, was wir bedauern. Daher haben wir im Weiteren auf die vom Bundesrechnungshof geforderte Zurückhaltung in Wahlterminnähe geachtet, wie man auch bei der zweiten Prüfung in 2013 feststellen kann.