

# Mit verbotenen Mitteln

**Parlament** Ein Geheimbericht des Bundesrechnungshofs offenbart, wie die Bundestagsfraktionen Steuergeld für Parteiarbeit und Wahlkämpfe missbrauchen.

Die Kicker der „Grünen Tulpe“ hatten es nicht leicht in den vergangenen Wochen. Die Fußballer der grünen Bundestagsfraktion unterlagen dem schwul-lesbischen Team „Vorspiel“ 2:5. Gegen einen Klub aus der dritten Bismarckliga von Berlin reichte es nur zum Unentschieden. Zuletzt hofften sie auf ein Formtief der SPD-nahen Friedrich-Ebert-Stiftung. Und tatsächlich: Am Montag konnte die „Grüne Tulpe“ den „Sprösslingen des ehemaligen Koalitionspartners“ einen glücklichen 3:2 Sieg abringen, wie die Parlamentarier im Internet vermeldeten.

Auf ihrer Website kommentiert die grüne Bundestagsfraktion seit Jahren liebevoll die Performance ihres „Tulpe“-Teams. Mal „sind die Grünen so stark wie nie zuvor und die SPD ist noch tiefer in der Krise“, mal werden die „irritierenden Abwehrreihen der Christdemokraten“ belächelt. Und immer wieder mache es den Kickern bei Spielen gegen Mannschaften von Bundesbehörden „Spaß, die Staatsmacht in ihre Schranken zu weisen“.

Einen besonders hartnäckigen Gegner jedoch können die Grünen nicht auf dem Platz besiegen: den Bundesrechnungshof. Dessen Beamte stören sich seit Längerem an den steuerfinanzierten PR-Aktivitäten der „Grünen Tulpe“ – und generell daran, wie die im Bundestag vertretenen Fraktionen Steuergeld ausgeben.

Die Finanzkontrolleure untersuchten die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen fast zehn Jahre lang; im Jahr 2013 schlossen sie ihre Prüfung ab. Nun liegt zum ersten Mal ein umfassender Bericht des Rechnungshofs über die PR-Etats vor. Doch der Vorgang mit dem Aktenzeichen II5-2008-0679 blieb bis heute unter Verschluss.

Offenbar aus gutem Grund: Die Untersuchung, die dem SPIEGEL in Auszügen vorliegt, wirft kein gutes Licht auf den deutschen Parlamentarismus. Im Bundestag, so scheint es, wird geschummelt und getrickst, verschoben und verschleiert – und zwar parteiübergreifend.

Im Fokus der Rechnungsprüfer stand der Etat für die parlamentarische Arbeit aller Fraktionen, insgesamt bis zu 84 Millionen Euro pro Jahr. Die Fraktionsgeschäftsführer jedoch geben in der Regel nur ungern preis, was genau sie mit dem ihnen anvertrauten Steuergeld machen. Besonders schmallippig werden sie, wenn es um ihre Budgets für Öffentlichkeitsarbeit geht. Gerade vor Bundestagswahlen ist die Versuchung groß, Fraktionsgelder für Wahl-



**Sommerfest der SPD-Fraktion 2014\*:** Gesetzesänderung binnen 56 Sekunden beschlossen

kampfpurpose zu nutzen – obwohl das laut Abgeordnetengesetz streng verboten ist.

Beispiele kreativer Buchführung der Parlamentarier tauchten in der Vergangenheit zwar schon häufiger auf. Doch die Abgeordneten schaffen es regelmäßig, der Öffentlichkeit die Details vorzuenthalten. Kaum hatte zum Beispiel das Bundesverwaltungsgericht 2012 dem Bundesrechnungshof aufgetragen, künftig Auskunft über seine Prüfergebnisse zu geben, da änderten die Fraktionen die Bundeshaushaltsordnung. Ihr Beschluss fiel während einer nächtlichen Sitzung binnen 56 Sekunden mit den Stimmen aller Parteien; er bewirkte, dass Rechnungshofberichte über den Bundestag weiterhin gesperrt bleiben können.

Einmütig wie selten wollen die Abgeordneten dem Volk solche Berichte offenbar lieber verschweigen. Immerhin 67 fragwürdige PR-Maßnahmen der Fraktionen kritisieren die Rechnungsprüfer in ihrem Geheimbericht. Angeführt wird die Mängelliste von der SPD (28 Fälle), gefolgt von der CDU/CSU (16 Fälle), Bündnis 90/Die Grünen (13 Fälle) und der FDP (10). Die Linken tauchen nicht auf – weil die Partei im Prüfzeitraum nicht durchgängig in

Fraktionsstärke im Bundestag vertreten war, wie der Bundesrechnungshof sagt.

Die Kontrolleure beziehen sich in ihrem Papier zwar auf die Haushaltsjahre 1999 bis 2006. Trotzdem könnte ihr Befund ein juristisches Nachspiel haben: Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU) lässt zurzeit prüfen, ob die Fraktionen ihre Parteien mit verbotenen Spenden versorgt haben. Falls ja, drohen empfindliche Strafzahlungen. Ob bereits entsprechende Sanktionen verhängt wurden, wollte die Bundestagsverwaltung auf Anfrage nicht sagen: Die „internen Prüfungen“ seien „noch nicht abgeschlossen“. Sicherheitshalber behandeln Lammerts Beamte den Bericht („VS-Nur für den Dienstgebrauch“) mit höchster Diskretion.

Die geheime Mängelliste führt in eine Zeit zurück, als der Kanzler noch Gerhard Schröder hieß. Nach vier Jahren rot-grüner Regierung stand 2002 die Neuwahl des Bundestags an. Entsprechend angriffslustig zeigte sich die Unionsfraktion.

„Liebe Kollegen, die Riester-Rente ist ein Flop!“, hieß es zum Beispiel in einer Broschüre vom März 2002. Das kostspielige Druckwerk war angeblich nur für die 245 Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion bestimmt. Warum es in einer Auflage von 3210 Exemplaren erschien, also 13 Stück pro Parlamentarier, konnte der Rechnungshof nicht nachvollziehen. Ein derart

\* Unionsfraktionschef Volker Kauder, SPD-Familienministerin Manuela Schwesig, SPD-Fraktionsvorsitzender Thomas Oppermann und CDU-Gesundheitsminister Hermann Gröhe.

„erheblicher Aufwand“ für eine „rein interne Information“ sei entweder „nicht glaubhaft“ oder eine „extrem unwirtschaftliche Maßnahme“, befanden die Prüfer.

Unwirtschaftlich muten zudem die Produktionskosten an: Allein für die nicht gerade anspruchsvolle Gestaltung des Zwölf-Seiten-Heftchens gab die Fraktion laut Rechnungshof 32 400 Euro Steuergeld aus. Mit dem lukrativen Auftrag beglückten die Parlamentarier die Wiesbadener Werbeagentur Zoffel Hoff Partner, die praktischerweise einem alten Parteifreund gehörte: Volker Hoff war CDU-Landtagsabgeordneter in Hessen und galt als Vertrauter des in der Union zu jener Zeit einflussreichen Ministerpräsidenten Roland Koch.

Kritisch durchleuchteten die Rechnungshof-Kontrollleute auch das Verhalten der FDP. Die Partei verfolgte damals unter ihrem Vorsitzenden Guido Westerwelle das ehrgeizige „Projekt 18“ und bemühte sich um eine jüngere Wählerklientel. Zur liberalen Strategie gehörte ein Faltblatt der FDP-Bundestagsfraktion („Politik für die junge Generation“), das die Rechnungsprüfer an Parteiwerbung erinnerte. Der Verdacht der illegalen Querfinanzierung wurde laut Rechnungshof durch ein internes Fraktionsschreiben erhärtet, „wonach das Faltblatt ausdrücklich im Wahlkampf genutzt werden sollte“. Insbesondere störten sich die Beamten an der hohen Auflage von 50 000 Stück, „die für die Verwendung als Wahlkampfmaterial spricht“.

Verdächtig erschien den Prüfern überdies eine Anzeige in der „Deutschen Molkerei Zeitung“, wo die FDP-Fraktion unmittelbar vor der Wahl einen einseitigen PR-Artikel über die Liberalen als „marktwirtschaftliche Alternative“ platziert hatte. Die FDP-Fraktion, die den Auftritt bezahlt hatte, wurde mit keinem Wort erwähnt – ein klarer Fall von verbotener Wahlwerbung auf Kosten des Steuerzahlers. Die FDP-Fraktion, die sich in Liquidation befindet, war vom SPIEGEL für eine Stellungnahme nicht erreichbar.

Den Tricks der Opposition standen die damaligen Regierungsfaktionen von SPD und Grünen nicht nach. So beanstandete der Rechnungshof eine 16-seitige Broschüre, in der sich die grüne Bundestagsfraktion im Frühjahr 2002 mit politischem Eigenlob überschüttete. Die Auflage der Fraktions-Eloge („Hätten Sie's gewusst? – Bilanz grüner Regierungsarbeit 1998–2002“) wird im Impressum mit 70 000 Exemplaren angegeben, darunter findet sich der Hinweis, dass die Broschüre auch in der grünen Mitgliederzeitung „Schrägstrich“ erscheinen sollte – als „Anzeige“.

Tatsächlich: Das komplette Werk wurde der „Schrägstrich“-Ausgabe Nr. 3/2002 beigeheftet. Somit dürfte die Fraktion dem Mitgliederblatt, das vom Bundesvorstand der Partei herausgeben wird, damals zu ei-



**Rechnungshofpräsident Scheller**

Vom Fraktionsdirektor zum Chefkontrolleur

nem satten Anzeigenerlös verholten haben. Über dessen Höhe schweigt die grüne Fraktion auf Anfrage: Doch um „für größtmögliche Klarheit zu sorgen“, will sie am Ende von Legislaturperioden kein Resümee der Fraktionsarbeit mehr vorlegen.

Und die SPD-Fraktion? Sie ließ „im Vorfeld der Bundestagswahl“ 2002 gleich fünf Broschüren drucken, die der Rechnungshof beanstandete. In den Heften der Reihe „Zur Sache“, die bis zu 64 Seiten dick waren, priesen die Parlamentarier SPD-Erregenschaften auf den Gebieten der Jugend-, Kultur-, Wohnungs-, Arbeits- und Familienpolitik. Der Hinweis im Kleingedruckten, dass die Veröffentlichungen „ausschließlich der Information“ dienen und „nicht zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden“ dürften, überzeugte den Rechnungshof nicht.

Auch die Annoncen, die die SPD-Fraktion im Wahlkampfjahr in Regionalzeitungen schaltete, kritisierten die Prüfer. Sie stießen auf Belege, wonach „die Anzeigen ausdrücklich im Zusammenhang mit der bevorstehenden Wahl geschaltet wurden“.



**Fraktionsteam „Grüne Tulpe“**

„Staatsmacht in die Schranken weisen“

Die SPD-Fraktion ist sich indes keiner Schuld bewusst. Auf Anfrage beteuert sie, nicht „gegen das Abgeordnetengesetz oder andere gesetzliche Vorgaben“ verstoßen zu haben. Zu den Kosten ihrer PR-Maßnahmen mag sie sich nicht äußern.

Martin Morlok ist Parteienrechtler an der Universität Düsseldorf. Schon 2012 verurteilte er in einem Gutachten den großzügigen Umgang der Parlamentarier mit Steuergeldern. „Die Verwendung von Fraktionsmitteln für die allgemeine Parteiarbeit“, schrieb er, verstoße gegen die im Grundgesetz verankerte Chancengleichheit. Schließlich seien Parteien mit Parlamentsfraktion „mit besseren Mitteln“ ausgestattet und könnten „mehr Werbung für sich machen“ als ihre Wettbewerber außerhalb des Parlaments. Morloks Fazit: „Die Unterstützung von Parteien mithilfe der staatlichen Fraktionszuwendungen ist eine verdeckte unzulässige Form der Parteienfinanzierung.“

Ein schlechtes Gewissen plagt die Abgeordneten in dieser Frage trotzdem kaum. Regelmäßig wiesen sie die Vorwürfe des Rechnungshofs in ihren Stellungnahmen zurück. Nur wenn es gar nicht mehr anders ging, räumten die Fraktionsmanager gegenüber den Kontrolleuren Fehler ein.

Mit immer neuen Ideen lenkten die Abgeordneten Steuergelder in ihre Parteien. So dachten sich die Sozialdemokraten im April 2004 einen besonderen Gag zum Geburtstag ihres Parteichefs aus. In der SPD-Zeitung „Vorwärts“ schalteten sie eine großformatige Anzeige mit der Überschrift „Glückwunsch, Kanzler!“. Darunter stand: „Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion anlässlich des 60. Geburtstags von Gerhard Schröder, verabschiedet nach ausgiebiger Debatte bei zwei Enthaltungen“.

Die Aktion dürfte den Steuerzahler mit einer fünfstelligen Summe belastet haben: Laut Anzeigenpreisliste kostete eine halbseitige Vierfarbannonce im „Vorwärts“ damals 12 180 Euro. Der „Vorwärts“-Verlag, der zu 100 Prozent der SPD gehört, konnte sich somit genauso über die Gratulation freuen wie der Jubilar. Nur der Rechnungshof fand den Gag wenig amüsant und stellte die Fraktion zur Rede. Dort mussten die Juristen den Fehler einräumen. Die Prüfer vermerkten: „Erledigt durch Zustimmung der Fraktion“.

Pünktlich zum Bundestagswahlkampf liefen 2005 auch die PR-Maschinen der Parteien wieder heiß. Der vorgezogene Wahltermin stellte die Werbestrategen finanziell vor Herausforderungen. Wie gut, dass es da den Fraktionsetat für Öffentlichkeitsarbeit gab. Die SPD-Fraktion ließ gleich 17 Faltblätter produzieren, in denen die Politik ihrer Partei gelobt wurde („So viel Steuersenkung gab's noch nie“). Unmittelbar vor der Wahl finanzierte die Fraktion laut Rechnungshof überdies 51 PR-Termine,

FOTOS: EDUARD FEGEL / SÜDDEUTSCHER VERLAG (O.); QUELLE: FACEBOOK (U.)

bei denen SPD-Abgeordnete Bürgernähe demonstrierten. Die deutschlandweite Aktion wurde von den Kontrolleuren scharf kritisiert. In ihrem Bericht hielten sie fest: „Die Fraktion räumt ein, dass solche Veranstaltungen ‚nachfragegesteuert‘ und kurz vor der Wahl vermehrt ‚abgerufen‘ werden. Dies zeigt sehr deutlich, dass sie als Wahlkampfunterstützung wirken und auch gedacht sind.“

Die Unionsfraktion ließ derweil nichts unversucht, die Koalition aus SPD und Grünen schlecht aussehen zu lassen. Aus ihrem Budget für Öffentlichkeitsarbeit bezahlten die Parlamentarier unter ihrer damaligen Fraktionschefin Angela Merkel ein Büchlein mit dem Titel „7 Jahre Rot-Grün: 7 verlorene Jahre für Deutschland“. Vorgestellt wurde die 34-seitige Broschüre am 27. Juni 2005, wenige Wochen vor der Bundestagswahl, auf einer eigens einberufenen Pressekonferenz.

Als Journalisten vom damaligen Parlamentarischen Geschäftsführer Norbert Röttgen wissen wollten, wozu das Heft eigentlich dienen sollte, antwortete der, es richte sich an die Mitglieder seiner Fraktion. Statt weniger Hundert Exemplare wurden jedoch offenbar gleich 100 000 Stück gedruckt. Auch diese Maßnahme monierten die Prüfer später. Die Fraktion hält indes deren Kritik heute „für nicht berechtigt“.

Konsequenzen müssen die Volksvertreter zumindest vom Rechnungshof nicht fürchten. Die Behörde soll sie kontrollieren; Sanktionen verhängen kann sie nicht, anders als der Bundestagspräsident.

Um störende Debatten gar nicht erst aufkommen zu lassen, bemühen sich die Fraktionen schon seit Jahren mit großem personalpolitischem Geschick um ein gutes Verhältnis zu den Prüfern. In die Spitze des Bundesrechnungshofs wählen sie vorzugsweise Menschen, denen sie vertrauen.

Der aktuelle Präsident der Kontrollbehörde, Kay Scheller, war von 2005 bis 2014 Fraktionsdirektor der Union im Bundestag; sein Vorgänger Dieter Engels leitete zuvor die SPD-Fraktionsverwaltung, und der heutige Vizechef der Behörde, Christian Ahrendt, war Fraktionsgeschäftsführer der FDP – beste Voraussetzungen für einen diskreten Umgang zwischen Rechnungshof und Bundestag.

Unter den Beamten der Behörde gilt die Prüfung der Fraktionen deshalb als „vermintes Gebiet“. Jeder wisse, dass man sich mit den Fraktionen nicht anlegen dürfe, heißt es intern. Ist das der Grund, warum der Prüfbericht bislang gehütet wird wie ein Staatsgeheimnis?

2011, als der Rechnungshof die Fraktionen mit seinen „Prüfmitteilungen“ konfrontierte, saßen dessen heutiger Präsident Scheller und sein Vize Ahrendt noch auf der anderen Seite. In Bundestagskreisen heißt es, damals hätten sich wiederholt

Vertreter der kritisierten Fraktionen getroffen und in „seltener Eintracht“ darüber diskutiert, wie mit den Vorwürfen der Rechnungsprüfer umzugehen sei. Auch Scheller sei dabei gewesen, erinnert sich ein Teilnehmer, eines der diskreten Treffen habe sogar in dessen Fraktionsbüro stattgefunden.

Der Bundesrechnungshof bestreitet auf Anfrage jedwede Befangenheit des Präsidenten und seines Stellvertreters energisch. Scheller sei zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht im Amt gewesen. Ahrendt sei „zu keinem Zeitpunkt mit dieser Prüfung befasst“ gewesen. Beide besäßen überdies keine Weisungsbefugnis gegenüber den „richterlich unabhängigen“ Prüfern im Haus.

Derzeit bewirbt sich die Behörde um ein Prüfmandat der Uno.

Die Deutschen wollen zum erlauchten Kreis im „UN Board of Auditors“ gehören und so internationales Renommee verdienen. Scheller hat große Pläne: Gleich 26 Prüfer sollen nach New York, Genf und Wien geschickt werden, weitere könnten folgen.

Die neuen Stellen muss im Herbst der Haushaltsausschuss des Bundestags genehmigen. Da dürfen die Abgeordneten im Vorfeld nicht verärgert werden.

Vielleicht aber ist es den Politikern im Bundestag gerade recht, dass die Kontrolleure durch die Welt reisen, statt in ihren Fraktionsunterlagen zu wühlen.

Sven Becker, Michael Fröhlingdorf, Sven Röbel