



Wir beraten Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Beratende Äußerung

BERATUNG

Verwendung der Fraktionszuschüsse

Verwendung der Fraktionszuschüsse

Rechnungslegung, Öffentlichkeitsarbeit
und Prüfungsrechte des Rechnungshofs
sowie Empfehlungen zur Änderung des
Fraktionsrechtsstellungsgesetzes

Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2 SäHO

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Einleitung	5
II. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse und Problemfelder	5
III. Prüfungsergebnisse und Problemfelder	7
1 Rechnungslegung	7
2 Nicht verausgabte Zuschüsse	8
2.1 Übertragung von Fraktionszuschüssen	8
2.2 Begrenzung der Übertragung	10
2.3 Übertragung über die Wahlperiode hinaus	10
3 Öffentlichkeitsarbeit	11
3.1 Rechtliche Grundlagen	11
3.2 Abgrenzung zulässiger von unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit	12
3.3 Ausgabenniveau	13
3.4 Kriterienkatalog für Öffentlichkeitsarbeit	14
3.5 Einzelsachverhalte	15
4 Personal	17
4.1 Geltungsbereich des Besserstellungsverbot	17
4.2 Befristung von Arbeitsverhältnissen	18
5 Reisekosten	19
6 Ausgaben für Ausstattungen und Dienstleistungen	20
7 Ausgaben für Fraktionsveranstaltungen, Bewirtungen und Geschenke	20
8 Prüfungsrechte des Sächsischen Rechnungshofs	21
9 Rückzahlung zweckwidrig verwendeter Zuschüsse	23

Abkürzungsverzeichnis

AbgG	Abgeordnetengesetz
BAG	Bundesarbeitsgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
PartG	Gesetz über die politischen Parteien
SächsAbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Sächsischen Landtages - Abgeordnetengesetz
SächsGVBl	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsFraktG	Gesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Sächsischen Landtages (Fraktionsrechtsstellungsgesetz)
SächsRKG	Sächsisches Reisekostengesetz
SächsVerf	Sächsische Verfassung
SächsVergabeG	Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Freistaat Sachsen
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SLT	Sächsischer Landtag
SRH	Sächsischer Rechnungshof
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen

I. Einleitung

Die Fraktionen erhalten nach §§ 2 und 3 des Gesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Sächsischen Landtages (SächsFraktG) zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zuschüsse.

Dem Sächsischen Rechnungshof (SRH) obliegt die Kontrolle der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionszuschüsse - nicht dagegen die der Erforderlichkeit der Wahrnehmung der Fraktionsaufgaben und der politischen Zweckmäßigkeit einer Maßnahme einer Fraktion (§ 7 Abs. 1 S. 1 und 2 SächsFraktG). Aufgrund der verfassungsrechtlich gewährleisteten Fraktionsautonomie kommt den Fraktionen bei der Frage, ob eine gesetzlich zulässige Aufgabe im Einzelfall wahrzunehmen ist, ein politischer Gestaltungs- und Ermessensspielraum zu, den die Kontrollinstanzen zu respektieren haben.¹

Anlässlich der Neukonstituierung des Sächsischen Landtags hat der SRH seine Beratende Äußerung zur Verwendung der Fraktionszuschüsse von 2009 hinsichtlich neuer Rechtsprechung und Prüfungsergebnisse (2011/2012) aktualisiert. Vor diesem Hintergrund zeigt der SRH in der vorliegenden Beratenden Äußerung Problemfelder auf, die sich aus seinen Prüfungen der Verwendung der Fraktionszuschüsse ergaben und gibt konkrete Empfehlungen zur Änderung des SächsFraktG. Die dargestellten Positionen beruhen auf einem weitgehenden Konsens der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder.

Der Landtagspräsident hat den Entwurf der Beratenden Äußerung zur Kenntnis genommen und von einer Stellungnahme abgesehen.

II. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse und Problemfelder

1. Da die gesetzlichen Vorgaben für die Buchführung und Rechnungslegung unterschiedlich ausgelegt werden, sind Transparenz, Vergleichbarkeit und Kontrolle des Finanzgebarens der Fraktionen nicht vollständig gewährleistet. Im Interesse einer Vereinheitlichung der Rechnungslegung der Fraktionen sollte im SächsFraktG eine Ermächtigungsgrundlage für Ausführungsbestimmungen zur Rechnungslegung geschaffen werden.

2. Die 25 %ige Rücklagenbegrenzung in § 3 Abs. 3 Satz 1 SächsFraktG wird von den Fraktionen unterschiedlich interpretiert und unter Einbeziehung der zusätzlich zur allgemeinen Rücklage gebildeten Sozialplanrückstellung mitunter nicht eingehalten. Da § 4 SächsFraktG den

¹ VerFGH Rheinland-Pfalz (VerFGH RP) NVwZ 2003, 75 (79); zit. bei Pieroth/Neukamm, Fraktionsfinanzierung und Rechnungshofkontrolle, Münster 2005, S. 35.

Fraktionen vorschreibt, eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung zu führen, werden von der Übertragungsbegrenzung alle Mittel erfasst, die nicht verausgabt wurden, unabhängig davon, ob es sich dabei um Rücklagen, Rückstellungen oder Verbindlichkeiten handelt.

3. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen hat sich im Grundsatz auf die Vermittlung sachgerechter, objektiv gehaltener Informationen zu beschränken. Ein besonders strenger Maßstab gilt in der Vorwahlzeit, die nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Saarlandes auf einen Zeitraum von 3 Monaten vor dem Wahltag festgelegt worden ist. Bei der Prüfung der Verwendung von Fraktionszuschüssen werden durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder einheitliche Maßstäbe zur Abgrenzung zulässiger von unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit angesetzt (vgl. Pkt. 3).

4. Da die Vergütungsgestaltung der Fraktionsmitarbeiter an den Maßstäben des öffentlichen Dienstes zu orientieren ist, sind Fraktionsbeschäftigte, sofern keine besonderen Gründe vorliegen, grundsätzlich nicht besser zu stellen als vergleichbare Angestellte des öffentlichen Dienstes.

Der SRH empfiehlt den Fraktionen, mit allen parlamentarischen Beratern befristete Arbeitsverhältnisse einzugehen, um im Falle ihrer Beendigung keine Mittel für Abfindungen aufwenden zu müssen.

5. Das SächsRKG gilt nicht für Fraktionen. Da eine Besserstellung gegenüber öffentlich Bediensteten nicht zu rechtfertigen ist, empfiehlt der SRH die entsprechende Anwendung der Reisekostensätze des SächsRKG bei Fraktionsmitarbeitern.

6. Da das Vergaberecht in seinen Grundzügen eine gute Basis für die wirtschaftliche Verwendung der Fraktionszuschüsse bietet, wird empfohlen, sich an diesen Bestimmungen zu orientieren und die Vergabe nachprüfbar zu dokumentieren.

7. Bei Ausgaben für Bewirtungen handelt es sich um Aufwendungen, die im Rahmen der Aufgaben der Fraktion für repräsentative Zwecke (Außenrepräsentation) anfallen. Ausgaben für interne Veranstaltungen (Innenrepräsentation), die im Wesentlichen Abgeordneten und Mitarbeitern der Fraktion zugutekommen, sind unzulässige Repräsentations- bzw. Bewirtungsausgaben.

8. Die verfassungsrechtlich bestehende Prüfungskompetenz des Sächsischen Rechnungshofs aus Art. 100 SächsVerf kann nicht durch ein einfaches Gesetz, wie bspw. durch das SächsFraktG oder gar durch Ausführungsbestimmungen eingeschränkt, sondern nur verfassungskonform ausgestaltet werden. Die Beschränkung der Prüfungsbefugnis des SRH auf den Präsidenten oder einen Beauftragten in § 7 Abs. 1 SächsFraktG ist daher unzulässig.

9. Angesichts der im SächsFraktG ausdrücklich verankerten bestimmungsgemäßen Verwendung der Fraktionszuschüsse ist eine wirksame Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen nicht bestimmungsgemäß verwendeter Fraktionszuschüsse und eine entsprechende Klarstellung im SächsFraktG geboten.

III. Prüfungsergebnisse und Problemfelder

1 Rechnungslegung

Aus verfassungsrechtlichen Gründen und in Anlehnung an entsprechende Regelungen des Parteiengesetzes verpflichtet das SächsFraktG die Fraktionen, über ihre Einnahmen und Ausgaben, das Vermögen und die Schulden zu Beginn und Ende des Kalenderjahres sowie über die Höhe der Rücklagen jährlich öffentlich Rechnung zu legen (§§ 5 und 6 SächsFraktG).² Die dadurch eintretende Transparenz macht die Verantwortlichkeit der Fraktionen für den Umgang mit den staatlichen Mitteln gegenüber der Öffentlichkeit deutlich und ermöglicht dieser die politisch wirksame Kontrolle sowohl der Verwendung öffentlicher Mittel als auch des sonstigen Finanzgebarens einer Fraktion.³

Nähere Ausführungen zur Ermittlung des Vermögens, der Schulden und der Rücklage enthält das SächsFraktG nicht. Da die gesetzlichen Vorgaben für die Buchführung und Rechnungslegung in der Praxis unterschiedlich ausgelegt wurden, waren Transparenz, Vergleichbarkeit und Kontrolle des Finanzgebarens der Fraktionen nicht immer gewährleistet. So bildeten einige Fraktionen neben der Rücklage auch Rückstellungen, Forderungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten, die das SächsFraktG nicht vorsieht. Eine Vermischung mit einem kaufmännischen Jahresabschluss nach § 242 HGB ist zu vermeiden.

Im Interesse einer Vereinheitlichung der Rechnungslegung der Fraktionen sollte im SächsFraktG eine Regelung aufgenommen werden, wonach die Einzelheiten zur Rechnungslegung in Ausführungsbestimmungen zu regeln sind, die das Präsidium des Sächsischen Landtags im Benehmen mit dem Sächsischen Rechnungshof erlässt.

Zum Nachweis einer bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionszuschüsse fehlten mitunter zu den Rechnungsbelegen die begründenden Unterlagen wie bspw. Verträge oder Angaben zu Teilnehmern bei Veranstaltungen und Bewirtungen oder es waren Zweck und Anlass nicht erkennbar. Wie im Rechnungswesen üblich, sollten Belege als begründende Unterlagen zu Einnahmen und Ausgaben für fachkundige, außenstehende Personen aus sich selbst heraus schlüssig sein. Bei Veröffentlichungen von Anzeigen oder Druckerzeugnissen sollte ein Belegexemplar der Rechnung beigelegt oder gesondert abgelegt werden.

² Gesetzentwurf Fraktionsrechtsstellungsgesetz, Drucksache 2/8747, Begründung Nr. 5.1.

³ Ebenda.

Nach § 4 Satz 2 SächsFraktG müssen die Fraktionen aus Zuschüssen beschaffte Sachen im Wert von mehr als 400 € in einem besonderen Nachweis aufführen. Dieser Nachweis ist auch im Hinblick auf die Rechnungslegung von Belang, da das Vermögen in der Rechnung der Fraktion gem. § 5 Abs. 4 SächsFraktG wertmäßig auszuweisen ist. Als Grundlage für den Vermögensnachweis sind Bestandsverzeichnisse erforderlich. Die einzelnen Gegenstände sollten Inventarnummern tragen, damit eine Zuordnung zu den im Bestandsverzeichnis gelisteten Gegenständen möglich ist.

Detaillierte Ausführungsbestimmungen bestehen zu den §§ 4 Satz 2 und 5 Abs. 4 SächsFraktG nicht. Den Fraktionen wird empfohlen, sich an den Inventarisierungsgrundsätzen der VwV zu § 73 SäHO zu orientieren.

2 Nicht verausgabte Zuschüsse

2.1 Übertragung von Fraktionszuschüssen

Das SächsFraktG ermächtigt die Fraktionen des Sächsischen Landtages, die in einem Haushaltsjahr nicht verausgabten Zuschüsse in das folgende Haushaltsjahr zu übertragen (§ 3 Abs. 3 Satz 1 SächsFraktG). Den Fraktionen sollte damit die Übertragung von Zuschussmitteln in spätere Haushaltsjahre zur Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglicht werden, z. B. zur Abdeckung künftiger Nachversicherungsansprüche von Mitarbeitern, zur Beschaffung von EDV-Einrichtungen, für künftige parlamentarische Aktionen sowie für Vorkehrungen für den Liquidationsfall.⁴

Eine Übertragung von Fraktionszuschüssen in das Folgejahr ist nur dann möglich, wenn diese im Jahr der Erlangung nicht vollständig verausgabt wurden. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn die staatliche Finanzierung den tatsächlichen Bedarf der Fraktionen eines Jahres übersteigt.⁵

Eine solche Überfinanzierung kann aber nur ausnahmsweise zulässig sein. Sie hat stets der Verfassungsvorgabe zu entsprechen, dass die Finanzierung angemessen sein und der Erfüllung parlamentarischer Aufgaben der Fraktionen dienen muss.⁶

Die Ermächtigung der sächsischen Landtagsfraktionen, nicht verausgabte Zuschüsse des Freistaates Sachsen in das auf das jeweilige Haushaltsjahr folgende Jahr zu übertragen, ist seit dem 1. November 2005 auf 25 % der jährlichen Fraktionszuschüsse begrenzt (§ 3 Abs. 3 Satz 1 SächsFraktG). Diese gesetzlich festgelegte Obergrenze verhindert, dass der Anschein einer verfassungsrechtlich nicht mehr legitimierten Überfinanzierung geweckt wird.⁷

⁴ Gesetzentwurf Fraktionsrechtsstellungsgesetz, Begründung Nr. 3.3.1.

⁵ Vgl. Pieroth/Neukamm, Fraktionsfinanzierung und Rechnungshofkontrolle, Landtag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Februar 2005, S. 99.

⁶ Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 1. Auflage, Rheinbreitenbach 2001, S. 629.

⁷ Vgl. Pieroth/Neukamm, S.103.

Die Prüfungsergebnisse des SRH zeigen jedoch, dass diese Gesetzesregelung von den Fraktionen teilweise dahingehend interpretiert wird, dass sich die Obergrenze ausschließlich auf die von ihnen gebildeten Rücklagen bezieht, ohne Berücksichtigung der daneben gebildeten Rückstellungen und sonstigen Rücklagen. Unter Einbeziehung der zusätzlich gebildeten Sozialplanrückstellungen oder Sozialplanrücklagen wurde bspw. die 25 %ige Obergrenze von einer Fraktion überschritten. Nach Auffassung dieser Fraktion soll die in den Vorjahren gebildete Sozialfondsrücklage außer Betracht bleiben, da diese vor Änderung des SächsFraktG gebildet wurde und als bestandsgeschützt zu bewerten sei. Dabei bestand die Sozialfondsrücklage aus dem Sozialfonds und einer „Reserve“.

Da § 4 SächsFraktG den Fraktionen vorschreibt, eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung zu führen, werden von der Übertragungsbegrenzung alle Mittel erfasst, die nicht verausgabt wurden (einschließlich der aus dem Vorjahr übertragenen Fraktionsmittel, da diese nur in das jeweils folgende Haushaltsjahr übertragbar sind). Nach § 3 Abs. 3 SächsFraktG darf somit der am Ende eines Jahres ausgewiesene gesamte Kassen-/Guthabenbestand einer Fraktion 25 % der in diesem Jahr vereinnahmten Fraktionszuschüsse nicht überschreiten.

Wenn die gesetzliche Obergrenze nicht die Übertragung reglementieren würde, sondern sich auf die jährliche Zuführung zu einer Rücklage beschränkte, würde sie ihren Zweck, den Grundsatz der Chancengleichheit zu gewährleisten, verfehlen.⁸ Eine Fraktion, die langjährig im Landtag vertreten ist, könnte so umfangreiche Reserven ansparen.

Grundsätzlich beeinflussen Rückstellungen, Forderungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten die Höhe der Rücklage, die jedoch nicht mit dem System der geforderten Einnahmen- und Ausgabenrechnung im Einklang stehen⁹. Bspw. sind Rückstellungen zum Zeitpunkt der Rechnungsabschlüsse keine Ausgaben und sind folglich bei der Einnahmen- und Ausgabenrechnung nicht existent.¹⁰

Bei den Sozialplanrückstellungen handelt es sich ebenso wie bei den Rücklagen um nicht verausgabte Zuschüsse. Ob die übertragenen Mittel als Rücklagen, Rückstellungen oder Verbindlichkeiten bezeichnet werden, ist in diesem Zusammenhang unerheblich. Die Obergrenze des § 3 Abs. 3 Satz 1 SächsFraktG bezieht sich auf die Übertragung aller nicht verausgabten Fraktionszuschüsse einer Fraktion. Ein „Ansparen“ von jährlich 25 % der Fraktionszuschüsse ist vom Gesetz nicht gedeckt.

Der SRH empfiehlt, § 3 Abs. 3 Satz 1 SächsFraktG dahingehend zu konkretisieren, dass die Fraktionen berechtigt sind, die in einem Haushaltsjahr nicht verausgabten Mittel für die Zwecke dieser Vorschrift in das auf das Haushaltsjahr folgende Jahr zu übertragen, soweit diese nicht insgesamt 25 vom Hundert der jährlichen Fraktionszuschüsse überschreiten.

⁸ Vgl. Hölscheidt, S. 718.

⁹ Vgl. § 5 SächsFraktG sowie Pkt. 1.

¹⁰ S.o. Pkt. III. 1.

2.2 Begrenzung der Übertragung

Gemäß der ursprünglichen Fassung des SächsFraktG¹¹ waren die Fraktionen berechtigt, die in einem Haushaltsjahr nicht verausgabten Zuschüsse „*insbesondere für Personalkosten*“ auf das Folgejahr zu übertragen. Zum 1. November 2005 wurde dieser Passus ersetzt durch „*für die Zwecke dieser Vorschrift*“. Damit sollte klargestellt werden, dass bei der Übertragung von nicht verausgabten Haushaltsmitteln in das Folgejahr eine Zweckbindung nicht stattfindet, somit ungebunden erfolgen kann.¹²

Mit Änderung des § 3 Abs. 3 Satz 2 SächsFraktG zum 1. November 2005 sollte verdeutlicht werden, dass die Fraktionen auch eine allgemeine Rücklage bilden dürfen.¹³ Dieser Passus konkretisiert lediglich den Satz 1 und kann nicht dessen prozentuale Beschränkung der Übertragung von Zuschussmitteln in das Folgejahr „aushebeln“, wie teilweise von Fraktionen interpretiert wurde.

Außerdem würde die Rücklagenbegrenzung ihre beschränkende Wirkung verlieren, wenn die Fraktionen zusätzlich noch eine - unbeschränkte - allgemeine Rücklage bilden dürften.

Eine Differenzierung zwischen einer höhenmäßig beschränkten und einer unbeschränkten Rücklage ist vom SächsFraktG nicht gedeckt.

2.3 Übertragung über die Wahlperiode hinaus

Die sächsischen Fraktionen sind gem. § 3 Abs. 3 Satz 2 SächsFraktG berechtigt, aus den staatlichen Zuschüssen auch über die Wahlperiode hinaus Mittel zu übertragen. Den Fraktionen soll damit die Übertragbarkeit von Zuschussmitteln in spätere Haushaltsjahre und über die Wahlperiode hinaus zur Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglicht werden.¹⁴ Einen Ausschluss der allgemeinen, also zweckungebundenen Rücklage bei der wahlperiodenübergreifenden Übertragung enthält das SächsFraktG nicht.

§ 9 Abs. 2 Satz 2 SächsFraktG sieht vor, dass die übertragenen Mittel auf die „Nachfolgefraktion“ übergehen.

Die Fraktionszuschüsse sind allein durch die Herstellung und den Erhalt der Funktionsfähigkeit des Parlaments legitimiert. Grundsätzlich gilt daher, dass die Verwendung der Fraktionsleistungen zeitlich auf den innerhalb einer Legislaturperiode veranlassten Aufwand beschränkt ist. Die Verlagerung von Finanzmitteln einer Fraktion über eine Wahlperiode hinaus führt zu einer Verzerrung der Wettbewerbssituation im nachfolgenden Parlament. Die Durchbrechung des für die Parlamente geltenden Diskontinuitätsprinzips durch die Kontinuität der Finanzwirtschaft der

¹¹ Vom 24. August 1998.

¹² Gesetzentwurf 2. Fraktionsrechtsstellungsänderungsgesetz, Drucksache 4/0904, Begründung Nr. 2 zu Art. 2.

¹³ Ebenda.

¹⁴ S.o. Pkt. III. 2.

Fraktionen hat eine Privilegierung der Fraktionen, die über eine längere parlamentarische Tradition verfügen, gegenüber den sich erstmals formierenden Fraktionen zur Folge.¹⁵

Die Übertragung von Mitteln zur Erfüllung von Verpflichtungen über die Wahlperiode hinaus ist nicht zu beanstanden. Wenn mit der Übertragung jedoch das Ziel verfolgt wird, „neue“ Verpflichtungen in einer veränderten parlamentarischen Umgebung einzugehen, die Mittel also beispielsweise für künftige politische Aktionen über die Wahlperiode hinaus zu übertragen, ist das aufgrund der Wettbewerbsverzerrung und des Gleichheitsgebotes der Parteien unzulässig.¹⁶

Hinzu kommt, dass bei einem Regierungswechsel die ursprünglich für die Oppositionsfraktionen gewährten Geldleistungen nach Beendigung der Legislaturperiode den die Regierung tragenden Fraktionen zugutekommen würden, was weder einfach-gesetzlich noch verfassungsrechtlich zulässig wäre.¹⁷

Fraktionen sind deshalb nur dann berechtigt, Fraktionszuschüsse über die Wahlperiode hinaus zu übertragen, sofern diese ausschließlich für ihre während der „alten“ Legislaturperiode begründeten schuldrechtlichen oder anderweitigen Verpflichtungen eingesetzt werden.¹⁸

3 Öffentlichkeitsarbeit

3.1 Rechtliche Grundlagen

Die Fraktionen erhalten Zuschüsse „zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ (§ 2 SächsFraktG). Fraktionszuschüsse dienen daher ausschließlich der Finanzierung von parlamentarischen Tätigkeiten, die den Fraktionen nach Verfassung, SächsFraktG und Geschäftsordnung des Landtags obliegen.

Das Aufgaben- und Tätigkeitsspektrum von Fraktionen des Sächsischen Landtages ist in § 1 Abs. 4 SächsFraktG abschließend geregelt. Danach dienen die Fraktionen der politischen Willensbildung im Sächsischen Landtag nach den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie. Sie koordinieren die Kontrolle der Staatsregierung, unterstützen die politisch-parlamentarische Tätigkeit ihrer Mitglieder nach innen und außen einschließlich darauf bezogener spezifischer Schulungsmaßnahmen im Einzelfall und ermöglichen ein aufeinander abgestimmtes Verfolgen gemeinsamer politischer Ziele. Sie können insbesondere mit anderen Fraktionen zusammenarbeiten, regionale und überregionale sowie internationale Kontakte pflegen. Die Fraktionen haben außerdem das Recht, die Öffentlichkeit über ihre Ziele und

¹⁵ Pieroth/Neukamm, S. 104/105.

¹⁶ Ebenda, S. 106.

¹⁷ Ebenda, S. 105.

¹⁸ Ebenda, S. 105.

Tätigkeit zu informieren; sie dürfen sich dabei auch mit gesellschaftspolitischen Fragen befassen, die mit ihrer Tätigkeit in unmittelbarem Zusammenhang stehen.

Für Zwecke der Parteien dürfen die Fraktionszuschüsse nicht verwendet werden (§ 2 Satz 3 SächsFraktG).

Um eine unzulässige Parteienfinanzierung mittels staatlich finanzierter Fraktionsarbeit zu vermeiden, bedarf es der Grenzziehung zwischen den Aufgaben der Fraktionen und denjenigen der Parteien.¹⁹

Erfolgt keine Trennung von Fraktions- und Parteiarbeit, ist die zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln zugunsten einer Partei als Parteispende zu werten, die nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG unzulässig ist.

3.2 Abgrenzung zulässiger von unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit

Kennzeichen einer zulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ist die Information über die vergangene, gegenwärtige und bevorstehende Tätigkeit der Fraktion.²⁰ Dies wird auch durch die Begründung zum Entwurf des SächsFraktG deutlich, nach der „die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeiten einer Fraktion“ zu deren Aufgabenkreis gehören kann. Der erforderliche inhaltliche Bezug der Öffentlichkeitsarbeit zur sächsischen Fraktions- und Parlamentsarbeit ist immer dann gegeben, wenn und soweit sich das Parlament, die Fraktionen oder ihre Gliederungen mit dem jeweiligen Thema befasst haben oder die Fraktionen auf die Regierungstätigkeit reagieren.²¹

Den Fraktionen ist es aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als organisierte Teile des Parlaments verwehrt, in lenkender oder parteiergreifender Weise auf die im gesellschaftspolitischen Bereich vollziehende Herausbildung einer öffentlichen Meinung einzuwirken.²² Dies wird auch durch die Formulierung in § 1 Abs. 4 Satz 1 SächsFraktG deutlich, nach der die Fraktionen der politischen Willensbildung „im Sächsischen Landtag“ dienen.

Die Öffentlichkeitsarbeit hat sich daher im Grundsatz auf die Vermittlung sachgerechter, objektiv gehaltener Informationen zu beschränken. Eine sachliche Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Tätigkeit verliert allerdings nicht deshalb ihren Informationscharakter, wenn sie sich mit dem Bestreben verbindet, Aufmerksamkeit und Akzeptanz zu erzeugen. Eine sachliche Information kann Werbung für den eigenen politischen Standpunkt einschließen.²³ Tritt der informative Gehalt jedoch eindeutig hinter der werbenden Aufmachung zurück,

¹⁹ VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19.08.2002, VGH O 3/02.

²⁰ Ebenda.

²¹ Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU, SPD und PDS zum SächsFraktG vom 13.05.1998, Nr. 1.2.1 und 1.2.4.

²² Vgl. BVerfGE 44, 125 (160).

²³ Pieroth/Neukamm, S. 71f.

ist die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten.²⁴ Die Werbung für politische Ansichten und Ideologien ist Sache der Parteien und von ihnen zu bezahlen (§ 2 Satz 3 SächsFraktG).

Ein besonders strenger Maßstab gilt in der Vorwahlzeit, die nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Saarlandes auf einen Zeitraum von 3 Monaten vor dem Wahltag festgelegt worden ist.²⁵ Eine an sich zulässige Darstellung über die Leistungen und Erfolge der Fraktion hat ihre Grenzen in der Vorwahlzeit, da diese auf die politische Willensbildung der Bevölkerung wirkt und in der Vorwahlzeit als politische Positionen der Parteien wahrgenommen werden. Für die Vorwahlzeit gilt das Gebot äußerster Zurückhaltung und das Verbot jeglicher Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen in Form sog. Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichte.²⁶ Die Darstellung von Aktivitäten, Standpunkten und Meinungen der Fraktion in der Vorwahlzeit entfaltet regelmäßig auch fördernde und werbende Effekte zugunsten der Partei, sodass eine Mäßigung in der Vorwahlzeit zu erfolgen hat.²⁷

Ein signifikanter Anstieg der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit im Jahr einer Landtagswahl kann zudem ein Indiz für eine unzulässige Parteienfinanzierung sein.

Eine aus Fraktionsmitteln finanzierte konzentrierte Öffentlichkeitsarbeit während oder im Vorfeld des Parteienwahlkampfes bewirkt eine Beeinträchtigung der Offenheit des politischen Prozesses und zugleich eine Benachteiligung derjenigen politischen Kräfte, die nicht im Parlament vertreten sind.²⁸

In der Schlussphase des Wahlkampfes (etwa sechs Wochen vor dem Wahltag) sind für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe anzulegen.

3.3 Ausgabenniveau

Neben der Abgrenzungsproblematik zur Parteiarbeit stellt die quantitative Einordnung der Öffentlichkeitsarbeit in das Betätigungsfeld der Fraktionen einen weiteren Problemkern dar.

Die Öffentlichkeitsarbeit reiht sich in das Aufgabenspektrum aus § 1 Abs. 4 SächsFraktG ein. Gegenstand der Öffentlichkeitsarbeit ist es, über die (gesetzlich zulässigen) Tätigkeitsfelder zu informieren. Aus diesem Grund sollte sich auch das Ausgabenniveau für Öffentlichkeitsarbeit proportional zum Stellenwert der Öffentlichkeitsarbeit in das Tätigkeitsspektrum der Fraktionen einfügen und entwickeln.

²⁴ BVerfGE 44, 125 (160).

²⁵ Vgl. VerfGH des Saarlandes, Urteil vom 01.07.2010, Lv 4/09, RNr. 75.

²⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 02.03.1977, 8. und 9. Leitsatz, RNrn. 75,76.

²⁷ Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19.08.2002, RNr.50.

²⁸ Vgl. BVerfGE 44, 125, 141; Fischer, S. 187.

Das Verwaltungsgericht Schleswig hat darauf hingewiesen, dass die Kosten für Öffentlichkeitsarbeit in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der Fraktionsmittel stehen müssen. Sie sollten zehn Prozent nicht übersteigen.²⁹

Um eine zweckgerichtete und wirtschaftliche Mittelverwendung der Fraktionszuschüsse zu gewährleisten und auch nach außen zu dokumentieren, ist eine Begrenzung der jährlichen Fraktionsausgaben für Öffentlichkeitsarbeit angezeigt. Eine solche Obergrenze könnte im SächsFraktG verankert oder in einer freiwilligen, interfraktionellen Übereinkunft festgelegt werden.

3.4 Kriterienkatalog für Öffentlichkeitsarbeit

Bei der Prüfung der Verwendung von Fraktionszuschüssen werden durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder einheitlich folgende Maßstäbe zur Abgrenzung zulässiger von unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit angesetzt.³⁰

1. Die Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aus Haushaltsmitteln ist grundsätzlich zulässig, wenn sie allgemeinen formalen und zugleich inhaltlichen Kriterien genügt, die den Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion begründen. Die Öffentlichkeitsarbeit muss sich unmittelbar auf die vergangene, gegenwärtige oder aktuell zukünftige Tätigkeit der Fraktion im Parlament beziehen.
2. Die Fraktion muss bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit deutlich als Fraktion in Erscheinung treten.
3. Die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen darf in der engeren Vorwahlzeit fortgesetzt, aber unter Beachtung des Gebotes der Zurückhaltung nicht gezielt verstärkt werden. Sie muss einen konkreten Bezug zur aktuellen parlamentarischen Arbeit aufweisen und darf nicht auf Wahlwerbung ausgerichtet sein. In der Schlussphase des Wahlkampfes sind für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe anzulegen.
4. Die Grenze zwischen der zulässigen und der unzulässigen Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit ist überschritten, wenn der Sachinhalt eindeutig hinter die werbende Form zurücktritt, insbesondere bei Sympathiewerbung für die Fraktion oder für einzelne Fraktionsmitglieder.
5. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion muss beim Bürger bereits den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einer Partei oder eines Wahlbewerbers/-bewerberin vermeiden.

²⁹ VG Schleswig, Bescheid vom 24.05.1995.

³⁰ Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001 in Neuss.

6. Die Fraktionen müssen Vorkehrungen treffen, dass die für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellten Druckwerke oder andere Erzeugnisse der Fraktion nicht von den Parteien (z. B. zur Wahlwerbung) eingesetzt werden. Druckerzeugnisse sollten daher den Hinweis enthalten, dass sie nicht für Zwecke der Partei verwendet werden dürfen.
7. Die anteilige Finanzierung von gemeinsamen Publikationen und gemeinsamen Veranstaltungen von Fraktion und Partei stößt in besonderem Maße an die Grenzen der Zulässigkeit. Die Grundsätze der Trennung von Partei und organisierter Staatlichkeit, der Zweckbestimmung der Fraktionszuschüsse und des Verbotes der Parteifinanzierung durch die Fraktion werden hier nicht eingehalten. Hinzu kommt, dass gemeinsame Aktivitäten von der Öffentlichkeit in der Regel allein der Partei zugeordnet werden.
8. Von den Fraktionen im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit veranstaltete Umfragen müssen der Informationsgewinnung für die parlamentarische Arbeit dienen. Die „Sonntagsfrage“ und die Ermittlung von Sympathiewerten für Politiker gehören z. B. nicht zu den Fraktionsaufgaben.

Der SRH empfiehlt den Fraktionen die Beachtung dieses Kriterienkataloges, da er bundesweit als Maßstab für die zweckmäßige Verwendung von Fraktionszuschüssen bei der Prüfung durch die Rechnungshöfe angewandt wird.

3.5 Einzelsachverhalte

Nachfolgend wird die Rechtsauffassung des SRH zu Problemfeldern vergangener Prüfungen dargestellt.

Werbeartikel

Die Finanzierung von Werbeartikeln ist grundsätzlich nicht mit der zweckgerichteten Verwendung von Fraktionsmitteln (Öffentlichkeitsarbeit) vereinbar, da diese Artikel einem anderen Zweig der Kommunikationspolitik (Werbung) zuzuordnen sind.

Zwar spricht nichts gegen eine eher unkonventionelle Art der Information oder Kontaktaufnahme zur Öffentlichkeit. Solche Werbeartikel dienen jedoch nicht der Information über die politisch-parlamentarische Arbeit der Fraktion oder der wechselseitigen Kontaktaufnahme zwischen Fraktion und Öffentlichkeit. Auch wenn die Art der Darstellung der Fraktion selbst überlassen bleibt, muss sich diese direkt auf die Fraktion und ihre parlamentarische Arbeit beziehen. Diese Anforderungen erfüllen Werbeartikel grundsätzlich nicht. Sie sind geradezu klassische Formen der Sympathiewerbung zugunsten der Partei.

Die Beschaffung von Werbeartikeln und die Werbung gehören daher nicht zu den Aufgaben einer Fraktion. Sie ist ein Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Chancengleichheit der Parteien und des Verbots der verdeckten Parteienfinanzierung.

Werbe- oder Streuartikel können in einem beschränkten finanziellen Umfang allenfalls nur dann als zulässig erachtet werden, wenn neben dem Aufdruck mit einem Hinweis zur Herkunft des Werbeartikels weitere Informationen zur Kontaktaufnahme mit der Fraktion enthalten sind und der konkrete Einsatz dieser Werbeartikel zeitlich und räumlich mit der Weitergabe von Informationen nach § 1 Abs. 4 Satz 1 SächsFraktG verbunden ist. Dieser Zusammenhang ist von den Fraktionen in geeigneter Art und Weise zu dokumentieren und damit nachvollziehbar zu machen. Der beschränkte Umfang sollte nach Auffassung des Sächsischen Rechnungshofs 5 % der Gesamtausgaben der Öffentlichkeitsarbeit nicht überschreiten.

Umfragen

Die Ermittlung von Meinungen und Stimmungen der Bevölkerung durch repräsentative Befragungen ist in erster Linie Sache der Parteien und bei konkreten Sachfragen auch der Regierung. Wenn Fraktionen solche Umfragen in Auftrag geben, müssen sie sich auf konkrete Sachthemen und auf die Arbeit im Landtag - wie bei der Regierung - beschränken. Die politischen Parteien betreffende Fragen, insbesondere die nach den Wahlabsichten der Bürger (z. B. Stimmungstest, Sonntagsfrage) oder zu Bekanntheitsgrad oder Sympathiewerten von Politikern (z. B. Einordnung in die Beliebtheitsskala etc.) dürfen von den Fraktionen ebenso wenig bezahlt werden wie von der Regierung. Für solche Meinungsumfragen ist weder ein Zusammenhang mit den informierenden noch mit den responsiven Aufgaben der Fraktionen erkennbar.³¹

Die mit Meinungsumfragen ermittelten demoskopischen Fakten sind maßgeblich für die Beurteilung der Ausgangslage der Partei vor einer Wahl und bilden die Grundlage einer Wahlkampfstrategie. Die Vorbereitung, Konzeption und Durchführung von Wahlkampfaktivitäten fällt jedoch in den parteipolitischen Bereich und ist in der Verantwortung und auf Kosten der Partei zu realisieren. Die Übernahme der Kosten durch die Fraktion verstößt gegen die Grundsätze der Fraktionsfinanzierung. Sie verletzt die Chancengleichheit der Parteien, insbesondere auch im Verhältnis zu nicht im Parlament vertretenen Parteien.

Das Verbot der Sympathiewerbung für Personen oder Parteien erstreckt sich auch auf Maßnahmen, die Sympathiewerte abbilden und Anlass für unzulässige Folgemaßnahmen sein können.

Druckerzeugnisse

Fraktionen nutzen zum Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit häufig die Darstellung in Printmedien. Unabhängig vom Inhalt der Druckerzeugnisse kann die Art und Weise der Verteilung dieser Druckerzeugnisse dem Erfordernis der wirtschaftlichen Mittelverwendung gem. § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsFraktG entgegenstehen. Insbesondere dann, wenn Druckerzeugnisse kostenfrei

³¹ Vgl. Prof. Dr. Butzer, Rechtsgutachten, Inhalt und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen, S. 292 f.

an alle Haushalte in Sachsen oder eines Landkreises verteilt werden, sieht der SRH ein Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot. Dadurch werden Mittel in erheblichem Maße aufgewendet, obwohl ein Informationsbedürfnis der Adressaten ggf. gar nicht vorhanden ist. Daneben besteht nach Ansicht des SRH für die Bevölkerung eine zu große Verwechslungsgefahr mit Aktivitäten der Parteien zur Wahlwerbung.

Aufgrund des Zurückhaltungsgebotes in der Vorwahlzeit ist bspw. eine Erhöhung der Anzahl der Druckexemplare der Fraktionszeitschrift nicht zulässig.

4 Personal

4.1 Geltungsbereich des Besserstellungsverbotes

Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind Parlamentsfraktionen der „organisierten Staatlichkeit eingefügt“ und gehören als „Teile und ständige Gliederung“ der Parlamente zum Staatlichen Bereich. „Die Fraktionszuschüsse dienen ausschließlich der Finanzierung von Tätigkeiten des Bundestages, die den Fraktionen nach Verfassung und Geschäftsordnung obliegen“.³² Die Finanzierung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln hat somit die gleiche haushaltsrechtliche Qualität wie die Finanzierung anderer Teile der Staatsorganisation. Daher ist die Vergütungsgestaltung der Fraktionsmitarbeiter grundsätzlich an den Maßstäben des öffentlichen Dienstes zu orientieren.

Der Richtliniencharakter des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) folgt auch daraus, dass dieser für den Bereich des Arbeitsrechts als Konkretisierung des Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes anzusehen ist. Dieser Grundsatz ist von allen nicht privatrechtlichen Institutionen, die durch öffentliche Gelder finanziert werden, und damit auch von den Fraktionen zu beachten.

Das Gebot, sich am TV-L zu orientieren, führt zwar nicht zu der Pflicht, diesen Tarifvertrag vollständig zu übernehmen. Den Besonderheiten von Fraktionsmitarbeiterverhältnissen, insbesondere z. B. dem höheren Arbeitsplatzrisiko, kann vielmehr Rechnung getragen werden. Geht es jedoch nicht um die Regelung solcher Besonderheiten, sind die Vorschriften des TV-L grundsätzlich zu übernehmen.

Die tarifvertragliche Eingruppierung richtet sich nach Tätigkeitsmerkmalen, die insbesondere Unterschiede in den Fachkenntnissen, dem Grad der Selbstständigkeit und Verantwortung sowie die Schwierigkeit und Bedeutung der Leistungen durch die Höhe der Vergütungen berücksichtigt. Ohne Vorlage von Tätigkeitsbeschreibungen oder anderen Unterlagen lassen sich die Stellen und somit das Vergütungsniveau in der Fraktion nicht genau bewerten.

³² BVerfGE 80, 188, RNr. 134.

Die zu fordernde Erstellung von Tätigkeits- oder Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen schränkt die notwendige Flexibilität der Personalwirtschaft der Fraktionen nicht ein. Tätigkeitsbeschreibungen können, insbesondere bei höher qualifizierten Stellen, einen größeren Spielraum und damit genügend Flexibilität in der Aufgabenerfüllung beinhalten.

Im Rahmen von Tätigkeitsbeschreibungen und Stellenbewertungen und der daraus folgenden Eingruppierung und Vergütung lässt sich auch das Arbeitsplatzrisiko der Fraktionsmitarbeiter, die teilweise hohe Arbeitsbelastung und das besondere Tätigkeitsprofil berücksichtigen.

Tätigkeitsbeschreibungen und Stellenbewertungen sind die unabdingbaren Voraussetzungen für eine Vergütung, die den Fähigkeiten und Leistungsanforderungen von Arbeitnehmern entspricht. Arbeitnehmern mit weitgehend gleichem Tätigkeitsprofil wird damit eine faire und vergleichbare Vergütung gesichert.

Die analytische Stellenbewertung kann auch durch die Offenlegung von Effektivitätspotenzialen zu einem wirtschaftlicheren Einsatz von Personalmitteln führen. Nicht zuletzt sind Tätigkeitsbeschreibungen und Stellenbewertungen Beleg für eine ordnungsgemäße Personalwirtschaft und damit für eine wirtschaftliche und bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuschüssen (vgl. § 7 Abs. 1 SächsFraktG).

Da die Vergütungsgestaltung der Fraktionsmitarbeiter an den Maßstäben des öffentlichen Dienstes zu orientieren ist, sind Fraktionsbeschäftigte, sofern keine besonderen Gründe vorliegen, nicht besser zu stellen als vergleichbare Angestellte des öffentlichen Dienstes.

4.2 Befristung von Arbeitsverhältnissen

Die Fraktionen schlossen mit ihren parlamentarischen Beratern auch unbefristete Arbeitsverträge.

Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes³³ sind Fraktionen, ebenso wie die in ihnen zusammengeschlossenen Abgeordneten, frei in ihrer Entscheidung, den Inhalt und das Ziel ihrer parlamentarischen Arbeit zu bestimmen. Dazu müssen sie nach ihrer Neukonstituierung jeweils entscheiden können, von welchen wissenschaftlichen Mitarbeitern sie sich künftig beraten und in ihrer parlamentarischen Arbeit unterstützen lassen wollen. Diesem verfassungsrechtlich verbürgten parlamentarischen Teilhaberecht trägt die Befristung des Arbeitsverhältnisses eines wissenschaftlichen Mitarbeiters Rechnung. Die dadurch gesicherte Unabhängigkeit der Mandatsausübung schließt die Umgehung kündigungsrechtlicher Bestimmungen durch Zeitvertrag aus.

³³ BAG, Urteil vom 26.08.1998.

Dieser besondere Sachgrund rechtfertigt allerdings nur die Befristung der Arbeitsverhältnisse derjenigen wissenschaftlichen Mitarbeiter, deren Aufgabe darin besteht, die Fraktion durch fachliche Beratung und politische Bewertung zu unterstützen. Bei anderen Fraktionsmitarbeitern, etwa im Büro- oder Verwaltungsbereich, vermag dieser Sachgrund einer Befristung nicht zu tragen.³⁴

Der SRH empfiehlt den Fraktionen, künftig mit allen parlamentarischen Beratern befristete Arbeitsverhältnisse einzugehen, um im Falle ihrer Beendigung keine Mittel für Abfindungen aufwenden zu müssen.

5 Reisekosten

Das Sächsische Reisekostengesetz (SächsRKG) vom 12. Dezember 2008 in der Fassung vom 18. Dezember 2013³⁵ gilt nicht für Fraktionen.

Es ist jedoch zu empfehlen, die Reisekostensätze des SächsRKG bei Fraktionsmitarbeitern anzuwenden, da eine Besserstellung gegenüber öffentlich Bediensteten nicht zu rechtfertigen ist.

Dienstreiseanträge und -genehmigungen sichern, dass der dienstliche Zweck einer Dienstreise zur Erfüllung von Fraktionsaufgaben gewährleistet ist und die wirtschaftlichste Beförderungsart genutzt wird.

Persönliche Mitarbeiter von Abgeordneten stehen in keinem Dienstverhältnis zur Fraktion, ihnen dürfen daher auch keine Reisekosten aus Fraktionsmitteln bezahlt werden.

Sollen persönliche Mitarbeiter von Abgeordneten konkrete Aufgaben für die Fraktion wahrnehmen, muss dies vertraglich geregelt sein. Soweit Abgeordnete die Teilnahme ihrer persönlichen Mitarbeiter an Fraktionsveranstaltungen für erforderlich halten, so handeln diese Angestellten im Auftrag und im Interesse der Abgeordneten. Die Abgeordneten haben dann auch die in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten zu tragen, die ihnen im Rahmen des § 6 Abs. 4 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Sächsischen Landtages (SächsAbgG) erstattet werden. Schließlich dürfen nach Urteil des BVerfG vom 13.06.1989³⁶ Fraktionszuschüsse nicht für die gleichen Zwecke verwendet werden, für die der Abgeordnete eine Amtsausstattung erhält.

Aufgrund der Erstattungsmöglichkeiten nach den einschlägigen Regelungen im SächsAbgG sind alle denkbaren Reisekosten eines Abgeordneten abgegolten. Raum für weitere Erstattungen der Fraktion an die Abgeordneten aus Fraktionsmitteln besteht daher nicht.

³⁴ Ebenda.

³⁵ Vgl. SächsGVBl. S. 970.

³⁶ Vgl. BVerfGE 80, 188, RNr. 134.

6 Ausgaben für Ausstattungen und Dienstleistungen

Neben den vom Sächsischen Landtag zur Verfügung gestellten notwendigen Sach- und Dienstleistungen (§ 2 Satz 2 SächsFraktG) sind die Fraktionen berechtigt, weitere technische und sonstige Ausstattung sowie Dienstleistungen aus Fraktionszuschüssen zu beschaffen, soweit diese Fraktionszwecken dienen und wirtschaftlich sind.

Die Fraktionen des Sächsischen Landtags sind nicht verpflichtet, das Sächsische Vergabegesetz vom 14. Februar 2013 (SächsVergabeG³⁷) und die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) unmittelbar anzuwenden.

Da das Vergaberecht in seinen Grundzügen eine gute Basis für die wirtschaftliche Verwendung der Fraktionszuschüsse bietet, die durch das SächsFraktG gefordert wird, wird empfohlen, sich an diesen Bestimmungen zu orientieren und die Vergabe nachprüfbar zu dokumentieren.

7 Ausgaben für Fraktionsveranstaltungen, Bewirtungen und Geschenke

Ausgaben für Fraktionsveranstaltungen (Sitzungen, Klausuren, auswärtige Fraktionstagungen, Tagungen von Arbeitskreisen) fallen grundsätzlich unter eine bestimmungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse. Im Übrigen ist die Wirtschaftlichkeit solcher Ausgaben zu beachten.

Kulturelle Umrahmungen von Fraktionssitzungen oder -veranstaltungen haben - auch wenn sie öffentlich sind - als kulturelle Betätigungen der teilnehmenden Abgeordneten und Fraktionsmitarbeiter keinen direkten Bezug zur parlamentarischen Fraktionsarbeit. Sie sind der Privatsphäre der Teilnehmer zuzurechnen. Überdies sind kulturelle Umrahmungen von öffentlichen Fraktionsveranstaltungen als unzulässige Einflussnahme auf den Bürger zugunsten der fraktionstragenden Partei zu werten.

Bei Ausgaben für Bewirtungen handelt es sich um Aufwendungen, die im Rahmen der Aufgaben der Fraktion für repräsentative Zwecke anfallen. Hierzu gehört insbesondere die Außenrepräsentation der Fraktion. Grundsätzlich sollten nicht mehr interne als externe Personen teilnehmen. Ausgaben für interne Veranstaltungen und Besprechungen (Innenrepräsentation), die im Wesentlichen Abgeordneten und Mitarbeitern der Fraktion zugutekommen, sind dagegen unzulässige Repräsentations- bzw. Bewirtungsausgaben und dürfen nicht aus Fraktionsmitteln bezahlt werden.

Wie bei allen anderen Ausgaben aus Fraktionszuschüssen sind Mittel für die Repräsentation und Bewirtung überdies wirtschaftlich und sparsam einzusetzen (§ 7 Abs. 1 Satz 1 SächsFraktG).

³⁷ Vgl. SächsGVBl. 2013, S. 109.

Dies setzt voraus, dass Belege begründet und nachvollziehbar sind. Die Belege sollten daher zumindest folgende Angaben enthalten:

- den Anlass bzw. Zweck der Bewirtung,
- die Anzahl der bewirteten Personen und Gäste,
- den Teilnehmerkreis und
- die Abzeichnung des Verfügungsberechtigten.

Im Hinblick auf Ausgaben für Blumen und sonstigen Präsente gelten die gleichen Grundsätze, die für Repräsentations- und Bewirtungsausgaben heranzuziehen sind. Danach sind Ausgaben für die Innenrepräsentation aus Fraktionszuschüssen unzulässig. Dazu zählen auch Aufwendungen für Geschenke an Abgeordnete und Mitarbeiter der Fraktion aus üblichem oder besonderem Anlass.

8 Prüfungsrechte des Sächsischen Rechnungshofs

Nach Art. 100 Abs. 1 SächsVerf und § 88 Abs. 1 SäHO prüft der Rechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates. Der Rechnungshof ist vorbehaltlich anderer gesetzlicher Regelungen berechtigt, bei Stellen außerhalb der Staatsverwaltung zu prüfen, wenn sie u. a. Staatsmittel verwenden (§ 91 Abs. 1 Nr. 2 SäHO). Nach dem Urteil des BVerfG umfasst der verfassungsrechtliche Prüfungsauftrag des (Bundes-)Rechnungshofs die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Fraktionszuschüssen in gleicher Weise und nach den gleichen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben wie bei anderen Etatmitteln auch.³⁸

Nach § 7 Abs. 1 SächsFraktG ist der Präsident oder ein von ihm Beauftragter berechtigt, die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuschüsse nach §§ 2 und 3 durch die Fraktionen zu prüfen.

Während die Prüfungskompetenz des SRH von den Fraktionen nicht bezweifelt wird, vertreten die Fraktionen die Auffassung, das SächsFraktG und die Ausführungsbestimmungen zur Rechnungsprüfung vom 23.03.2001 ließen lediglich die Beauftragung eines Prüfungsberechtigten zu. Der SRH kann dieser Auffassung nicht folgen. Die verfassungsrechtlich bestehende Prüfungskompetenz des SRH aus Art. 100 SächsVerf kann nicht durch ein einfaches Gesetz, wie es das SächsFraktG ist, oder durch Ausführungsbestimmungen eingeschränkt, sondern nur verfassungskonform ausgestaltet werden. Da die Prüfung von Verfassungen wegen Sache des Rechnungshofs ist, ist es unzulässig, die Prüfungsbefugnis auf den Präsidenten oder einen Beauftragten zu beschränken.³⁹

³⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 13.06.1989, RNr. 92.

³⁹ Vgl. Hölscheidt, S. 641; von Arnim, Finanzierung der Fraktionen, Wiesbaden 1993, S. 39; Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, Frankfurt a. M. 1995, S. 214.

Im Rahmen seiner Unabhängigkeit bestimmt der Rechnungshof die konkrete Ausgestaltung und den Umfang der Kontrolle - das „Wie“ - nach seinem pflichtgemäßen Ermessen. Dabei können u. a. Verdachtsmomente und die Grenzen der Ressourcen ermessensleitend sein.⁴⁰

Nicht ausgeschlossen ist es, eine Prüfung bestimmter, geheimhaltungsbedürftiger Ausgaben dem Rechnungshofpräsidenten vorzubehalten. Eine solche verfassungsrechtliche Rechtfertigung liegt für die Prüfung der Verwendung der Fraktionszuschüsse jedoch nicht vor.⁴¹

Der SRH empfiehlt, § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsFraktG verfassungskonform auszugestalten und in dem Sinne zu ändern, dass der Sächsische Rechnungshof berechtigt ist, die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuschüsse nach §§ 2 und 3 durch die Fraktionen zu prüfen.

Bei einer Prüfung der Verwendung der Fraktionszuschüsse sind die Fraktionen verpflichtet, dem Präsidenten des SRH oder seinen Beauftragten sämtliche Unterlagen vorzulegen, die nach deren Ermessen für die Prüfung benötigt werden. Dies betrifft auch alle Unterlagen über das Personal der Fraktionen. Ausgenommen davon sind lediglich die Bereiche Gesundheit, Abwesenheit, Disziplinarmaßnahmen und Verweise. Dieser Anspruch ergibt sich aus Art. 100 Abs. 1 SächsVerf, §§ 88 Abs. 1, 91 Abs. 1 Nr. 2 und 95 Abs. 1 SäHO i. V. m. § 7 Abs. 1 Satz 1 FraktG.

§ 95 Abs. 1 SäHO verpflichtet die geprüften Stellen, Unterlagen, die der Rechnungshof zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, ihm auf Verlangen innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen. Ferner sind dem Rechnungshof und seinen Beauftragten nach § 95 Abs. 2 SäHO die erbetenen Auskünfte zu erteilen.

Das Verhältnis von SächsFraktG zur SäHO ist dadurch gekennzeichnet, dass die verfassungsrechtlich gebotene Rechnungsprüfung durch den SRH näher festgelegt wird.⁴² Mit dem SächsFraktG wird die besondere Stellung der Fraktionen bei Prüfungen durch den SRH berücksichtigt. Diese gesetzliche Vorschrift enthält jedoch keine Bestimmungen über die Vorlage von Unterlagen. Es sind daher grundsätzlich die allgemeinen Normen des § 95 SäHO über die Vorlage von Unterlagen anzuwenden.

Eine etwaige Einschränkung des Prüfungsrechts des Rechnungshofes bezüglich der Personalakten der Fraktionen ergibt sich nicht aus der von der Verfassung abgeleiteten Stellung der Fraktionen. Nach dem sog. Wüppesahl-Urteil des BVerfG (BVerfGE 80, 188, 231) sind die Fraktionen als ständige Gliederungen des ... [Parlaments] ... der ‚organisierten Staatlichkeit‘ eingefügt. Aufgabe der Fraktionen ist es, die parlamentarische Arbeit der Fraktionsmitglieder zu steuern und hierdurch zu erleichtern, indem sie insbesondere die Arbeitsteilung unter den Fraktionsmitgliedern organisieren und so die unterschiedlichen Positionen der Abgeordneten zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammenfassen. Die Erfüllung dieser

⁴⁰ Vgl. Kube, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand: 1/2012, Art. 114, Rn.105.

⁴¹ So auch Hölscheidt.

⁴² Gesetzentwurf Fraktionsrechtsstellungsgesetz, DS 2/8747, Begründung Nr. 6.1.

Aufgabe wird nicht dadurch beeinträchtigt, dass die Mittelverwendung der den Fraktionen zur Verfügung gestellten staatlichen Zuschüsse durch den Rechnungshof geprüft wird.

Im Gegenteil hat das BVerfG im Wüppesahl-Urteil ausdrücklich festgestellt, dass der Rechnungshof verpflichtet ist, die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse nachzuprüfen, Verstöße gegen die Zweckbindung sowie die Wirtschaftlichkeit und sonstige Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung aufzudecken und zu beanstanden. Diese Verpflichtung folgt aus der verfassungsrechtlich abgesicherten Aufgabe des Rechnungshofes.

Die umfassende Prüfungskompetenz des Rechnungshofes besteht gegenüber den Fraktionen, da - wie ein Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 20.07.2001 zur Personalausgabenprüfung bei den Fraktionen feststellt - die Kontrolle der Fraktionsfinanzen die notwendige Kehrseite der vollen Staatsfinanzierung der Fraktionen ist. Die Fraktionen von Parlamenten müssen zudem notwendigerweise der Kontrolle durch den Rechnungshof unterworfen sein, weil das Parlament im Hinblick auf die Fraktionszuschüsse in eigener Sache entscheidet und damit die parlamentarische Kontrolle nicht oder nur eingeschränkt funktioniert. Aus Gründen des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips muss daher eine Begleitung durch die kritisch kontrollierende Öffentlichkeit, deren tauglicher Gehilfe der Rechnungshof ist, hinzutreten.

Da die gewährten Fraktionszuschüsse zu etwa 60 bis 80 % für Personalausgaben verwendet werden, hat der Rechnungshof auch die Personalakten der Fraktionsmitarbeiter hinsichtlich der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung zu prüfen. Anderenfalls wäre eine vollständige Prüfung der Verwendung des größten Teils der Fraktionszuschüsse nicht gewährleistet.

9 Rückzahlung zweckwidrig verwendeter Zuschüsse

Zweckwidrig verwendete Zuschüsse sind nach § 8 SächsFraktG bis zum 30. September des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres an den Sächsischen Landtag (SLT) zurückzuzahlen. Ein Rückerstattungsanspruch ergibt sich auch aus einer Überschreitung der zulässigen 25 %igen Höchstgrenze der Rücklage nach § 3 Abs. 3 SächsFraktG.

Zuständig für die Rückforderung ist die Landtagsverwaltung. Sie verwaltet die wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtags nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes und ist somit bei der Ausführung des Haushaltes den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet. Ihr obliegt damit eine Vermögensfürsorgepflicht gegenüber dem Landeshaushalt. Nicht ordnungsgemäß verwendete Fraktionszuschüsse sind somit grundsätzlich, d. h., nach Kenntniserlangung, zurückzufordern. Gemäß § 7 Abs. 2 SächsFraktG übermittelt der Präsident des SRH die wesentlichen Prüfungsergebnisse dem Präsidenten des Sächsischen Landtags zu seiner Unterrichtung. Dabei zeigt der SRH auf, bei welcher Fraktion und in welcher Höhe erhebliche Zweifel an der bestimmungsgemäßen Verwendung der Fraktionszuschüsse bestehen.

Die Prüfung des SRH umfasst auch die ordnungsgemäße Rückzahlung nicht benötigter bzw. zweckwidrig verwendeter Fraktionszuschüsse.⁴³ Dabei wurde festgestellt, dass aufgrund fehlender Rückzahlungsaufforderungen durch den SLT die Fraktionen keine Rückzahlungen der aufgezeigten zweckwidrig oder angezweifelte bestimmungsgemäß verwendeten Fraktionszuschüsse leisteten.

Da der Rechnungshof nicht Teil der Verwaltung, sondern eine nicht nahtlos in das Gewaltenteilungsschema passende Staatsfunktion eigener Art ist, besitzt er keine Sanktions- oder Lenkungsmöglichkeiten.⁴⁴

Die Formulierung in § 8 SächsFraktG: „sind bis zum 30. September ... zurückzuzahlen“, lässt auf eine sich grundsätzlich unmittelbar aus der gesetzlichen Regelung ergebende Verpflichtung der Fraktion, diese Mittel zurückzuerstatten, schließen. Soweit eine Rückzahlung durch die betroffene Fraktion nicht (pflichtgemäß) erfolgt, hat nach Auffassung des SRH die Landtagsverwaltung den Rückerstattungsanspruch auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs mittels Zahlungsaufforderung geltend zu machen.

Anderenfalls würden sich die Fraktionen aufgrund ihrer Entscheidungsbefugnis in eigener Sache de facto einer wirksamen Kontrolle und ggf. Rückzahlungsverpflichtung entziehen.

Angesichts der im SächsFraktG ausdrücklich verankerten bestimmungsgemäßen Verwendung der Fraktionszuschüsse⁴⁵ ist eine wirksame Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen bei nicht zweckentsprechender Verwendung der Fraktionszuschüsse geboten.

Erfolgt keine fristgemäße Rückzahlung der zweckwidrig verwendeten Zuschüsse oder keine Vereinbarung zur Verrechnung mit künftigen Zuschüssen, sollte der Landtag ggf. einen Entscheidungsmechanismus festlegen.

Im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwendung der Fraktionszuschüsse sollte § 8 SächsFraktG zur Rückgewähr zweckwidrig verwendeter Zuschüsse konkretisiert werden, wonach zweckwidrig verwendete Zuschüsse, die im Bericht des Sächsischen Rechnungshofs oder durch den Präsidenten des Sächsischen Landtags festgestellt worden sind, innerhalb von drei Monaten von den Fraktionen an den Sächsischen Landtag zurückzuerstatten sind. Der Anspruch sollte durch den Präsidenten des Sächsischen Landtags geltend gemacht werden. Der zu erstattende Betrag sollte mit künftigen Zuschüssen verrechnet werden können.

⁴³ Vgl. Nr. 3 der Ausführungsbestimmungen vom 7. März 2001 zur Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof gem. § 7 Abs. 1 Satz 3 Fraktionsrechtsstellungsgesetz.

⁴⁴ Vgl. BVerfG, 2 BvF 1/09 vom 07.09.2010, RNr. 55.

⁴⁵ Vgl. § 7 Abs. 1 SächsFraktG.

Leipzig, den 3. Februar 2015

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Präsident

Stefan Rix
Vizepräsident

Dr. Wilfried Spriegel
Rechnungshofdirektor

Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor

Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektor

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

03. Februar 2015

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1015

Telefax: +49 341 3525-1999

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinarbeit des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.