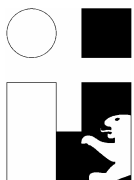


# Zuschüsse und sonstige Leistungen an die Fraktionen des Landtags in der 13. Wahlperiode

Az.: II-0101H04-0601.7

Beratende Äußerung  
nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung

November 2008



Rechnungshof Baden-Württemberg

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1 Zusammenfassung</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Vorbemerkung</b> .....	<b>8</b>
<b>I. Allgemeiner Teil</b> .....	<b>10</b>
<b>3 Stellung und Funktion der Fraktionen im Verfassungsgefüge</b> .....	<b>10</b>
<b>4 Prüfungsmaßstab des Rechnungshofs</b> .....	<b>14</b>
4.1 Rechtsgrundlagen.....	14
4.2 Besonderheiten der Fraktionsprüfung .....	14
4.3 Politische Aufgaben der Fraktionen als Maßstab der bestimmungsgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel .....	15
4.4 Wirtschaftlichkeit.....	24
4.4.1 Allgemeines.....	24
4.4.2 Sogenannte interne Repräsentation und Verfügungsmittel.....	24
<b>II. Prüfungsergebnisse der 13. Wahlperiode im Einzelnen</b> .....	<b>25</b>
<b>5 Finanzwesen</b> .....	<b>25</b>
5.1 Leistungen des Landes an die Fraktionen .....	25
5.2 Einnahmen und Ausgaben der Fraktionen .....	26
5.3 Ausgaben für Veranstaltungen .....	28
5.4 Vermögen und Rücklagen.....	30
<b>6 Personal</b> .....	<b>31</b>
6.1 Personalstruktur.....	31
6.2 Parlamentarischer Beratungsdienst .....	31
6.3 Vergütung des Fraktionspersonals .....	32
6.4 Zuzahlungen an Landesbedienstete.....	32
<b>7 Funktionszulagen an Fraktionsmitglieder</b> .....	<b>33</b>
7.1 Rechtliche Beurteilung.....	33
7.2 Praxis in der 13. Wahlperiode.....	37
<b>8 Nicht bestimmungsgemäße Verwendung in der 13. Wahlperiode</b> .....	<b>38</b>
8.1 Druckerzeugnisse .....	38
8.2 Veranstaltungen.....	39
8.3 Straßen- und Standaktionen .....	40
8.4 Werbematerial .....	41

8.5	Internet .....	41
8.6	Meinungsumfragen.....	42
8.6.1	Frühere Prüfungsergebnisse .....	42
8.6.2	Aktuelle Prüfungsergebnisse.....	42
8.6.3	Beurteilung des Rechnungshofs .....	43
8.7	Leistungen an Abgeordnete.....	44
8.7.1	Übernahme von Verpflegungs- und Reisekosten.....	44
8.7.2	Reisen von Fraktionsmitgliedern als Referenten zu öffentlichen Parteiveranstaltungen .....	44
8.7.3	Reisen zu Parteitagen und sonstigen Gremiensitzungen der Parteien.....	44
8.8	Interne Repräsentation.....	45
8.8.1	Ausgangslage .....	45
8.8.2	Praxis in der 13. Wahlperiode .....	46
8.8.3	Künftige Verfahrensweise.....	46
<b>9</b>	<b>Wirtschaftlichkeit.....</b>	<b>46</b>
<b>10</b>	<b>Zusammenfassung nicht bestimmungsgemäßer Verwendung in der 13. Wahlperiode.....</b>	<b>46</b>
<b>11</b>	<b>Abwicklung der Prüfungsfeststellungen der 12. Wahlperiode.....</b>	<b>47</b>
11.1	Parlamentarische Behandlung .....	47
11.2	Rückzahlung nicht bestimmungsgemäßer Verwendungen .....	48
<b>12</b>	<b>Schlussbemerkung.....</b>	<b>49</b>

## Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Leistungen des Landes an die Fraktionen in der 13. Wahlperiode .....	26
Abbildung 2: Ausgaben der Fraktionen in der 13. Wahlperiode .....	28
Abbildung 3: Entwicklung der Vermögen der Fraktionen von 1992 bis 2006 (Stand zum Ende der Rechnungsjahre) .....	30

## Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Leistungen des Landes an die Fraktionen in der 13. Wahlperiode .....	25
Tabelle 2: Einnahmen und Ausgaben der Fraktionen in der 13. Wahlperiode (in Tausend €) .....	27
Tabelle 3: Ausgabenanteile der Fraktionen in der 13. Wahlperiode nach Aufgabenbereichen .....	28
Tabelle 4: Ausgaben für Fraktionsveranstaltungen ohne auswärtige Bürgerempfänge mit Einzelkosten von jeweils mindestens 2.500 €(jeweils je Jahr und Fraktion) .....	29
Tabelle 5: Ausgaben für Fraktionsveranstaltungen ohne auswärtige Bürgerempfänge mit Einzelkosten von jeweils mindestens 2.500 € .....	29
Tabelle 6: Entwicklung der Fraktionsvermögen in der 13. Wahlperiode (in Tausend €) .....	30
Tabelle 7: Personalstruktur der Fraktionen am 01.01.2006 (in Vollzeitäquivalenten) .....	31
Tabelle 8: Nicht bestimmungsgemäße Verwendungen von Fraktionszuschüssen in der 13. Wahlperiode .....	47

## Abkürzungsverzeichnis

Abgeordnetengesetz	=	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
Fraktionsgesetz	=	Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg
GG	=	Grundgesetz
GOLT	=	Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg
LV	=	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
Parteiengesetz	=	Gesetz über die politischen Parteien

# 1 Zusammenfassung

- 1.1 Die Fraktionen haben die Zuschüsse und sonstigen Leistungen des Landes in der 13. Wahlperiode überwiegend bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwendet.

Der Rechnungshof hat den Präsidenten des Landtags über nicht bestimmungsgemäß verwendete Ausgaben von insgesamt 365.000 € informiert. Im Rahmen des Prüfungsverfahrens haben die Fraktionen 97.000 € wieder ihren Haushalten zugeführt. Der Rechnungshof wird künftig alle Sachverhalte, die er als nicht bestimmungsgemäß beurteilt - auch solche für die ein abweichender Landtagsbeschluss vorliegt -, dem Landtagspräsidenten zur Entscheidung über die Rückgewähr der Fraktionszuschüsse vorlegen.

- 1.2 Alle vier Fraktionen zahlten an einzelne Bedienstete - insbesondere im Sachbearbeiter- und Sekretariatsbereich - höhere Vergütungen als vergleichbare Landesbedienstete erhalten. Solche Ausgaben sind nicht ordnungsgemäß.
- 1.3 Den vier im 13. Landtag vertretenen Fraktionen stehen seit dem Ausscheiden der Fraktion Die Republikaner 36 statt vorher 33 Planstellen des Parlamentarischen Beratungsdienstes zur Verfügung. Die Anregung des Rechnungshofs, eine seither nicht besetzte Stelle zu streichen, wurde nicht aufgegriffen. Die Zahl der Planstellen im Parlamentarischen Beratungsdienst wurde vielmehr im Staatshaushaltsplan 2007 auf 37 erhöht.
- 1.4 Eine Fraktion gewährt - entgegen der Zusage aller Fraktionen - seit 01.12.2001 einem beim Landtag angestellten Parlamentarischen Berater eine Zuzahlung. Der Rechnungshof hat die Fraktion nochmals darauf hingewiesen, dass Zuzahlungen unzulässig sind. Die Fraktion will die Zuzahlung gleichwohl unter Hinweis auf vergleichbare Bezüge in den Ministerien und bei einer anderen Fraktion weiter zahlen.
- 1.5 Der Landtag hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21.07.2000 über die Gewährung von Funktionszulagen noch nicht umgesetzt. Danach können Funktionszulagen - außer an Parlamentspräsidenten - nur an Fraktionsvorsitzende gezahlt werden. Zum 01.01.2006 erhielten 40 der 128 Abgeordneten des Landtags (31 %) monatliche Funktionszulagen von insgesamt 58.000 €. Drei Fraktionen orientierten sich dabei im Wesentlichen an einem vom Präsidenten des Landtags 2002 vorgeschlagenen Konzept, nach dem maximal 30 % der Mitglieder einer Fraktion eine Zulage erhalten können. Eine Fraktion zahlte an 80 % ihrer Mitglieder eine Funktionszulage.

Der Rechnungshof hat dem Landtagspräsidenten und den Fraktionen seine rechtliche Beurteilung und die Anforderungen an eine notwendige Neuregelung der Funktionszulagen mitgeteilt. Die Neuregelung der Funktionszulagen muss sich am Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausrichten. Eine Begrenzung der Funktionszulagen müsste zu einer Absenkung der Fraktionszuschüsse führen. Der Landtagspräsident hat auf den Landtagsbeschluss vom 26.07.2007 hingewiesen. Danach soll für die nächste Legislaturperiode eine verfassungskonforme Lösung getroffen werden.

- 1.6 Zwei Fraktionen haben für Druckerzeugnisse insgesamt 72.000 € ausgegeben, die nicht bestimmungsgemäß verwendet wurden. Es lagen Wahlkampfunterstützungen und Werbemaßnahmen vor. Eine Werbemaßnahme konzentrierte sich im Wesentlichen auf eine wertende Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner.
- 1.7 Bei den Veranstaltungen war in der 13. Wahlperiode wiederum ein deutlicher Ausgabenanstieg festzustellen. Zwei Fraktionen gaben insgesamt 166.000 € für Veranstaltungen und Straßen- und Standaktionen aus, bei denen eine nicht bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuschüssen vorlag:
- Eine Fraktion führte Wanderungen mit einem Aufwand von 95.000 € durch, bei denen keine eindeutige Abgrenzung zur Parteiarbeit vorlag und die Sachinformation über die Fraktionsarbeit nicht im Mittelpunkt stand.

- Für einen Kongress mit Wahlkandidaten zur Landtagswahl, der u. a. die Werbelinie der Partei und Schwerpunktthemen zur Landtagswahl zum Inhalt hatte, wurden 19.000 € aus öffentlichen Fraktionszuschüssen ausgegeben. Der Rechnungshof sieht darin eine Wahlkampfunterstützung. Diese ist unzulässig.
  - Eine Fraktion setzte unzulässig Fraktionszuschüsse von 2.000 € für Werbemittel ein.
  - Eine Fraktion gab für eine Kampagne in 30 Städten 36.000 € und für Straßen- und Standaktionen (insbesondere Messeauftritte) 16.000 € aus. Der Rechnungshof sieht darin Aktionen mit Werbecharakter, bei denen auf die politische Willensbildung der Bevölkerung eingewirkt wird. Dies ist unzulässig.
- 1.8 Bei der Internetnutzung hat der Rechnungshof bei Domains, deren Titel keinen klaren Bezug zur Fraktion aufweisen, und zu Anzeigen bei einer Internetsuchmaschine darauf hingewiesen, dass er sie bei künftigen Prüfungen nicht mehr akzeptieren wird.
- 1.9 Zwei Fraktionen haben für Meinungsumfragen Fraktionszuschüsse in Höhe von 125.000 € eingesetzt, bei denen eine nicht bestimmungsgemäße Verwendung der öffentlichen Mittel vorliegt. Eine Fraktion hat Umfragen im Gesamtvolumen von 120.000 € in Auftrag gegeben, die im Wesentlichen der Wahlkampf vorbereitung gedient haben. Darüber hinaus wurde die Zusage der Fraktionen nicht eingehalten, sechs Monate vor der Landtagswahl keine Umfragen mehr durchzuführen. Die zweite Fraktion beteiligte sich an der Umfrage einer Gemeinderatsfraktion und eines OB-Bewerbers mit 4.500 €. Die Ergebnisse der Umfrage konnten die Fraktion nur teilweise vorlegen. Der eindeutige Fraktionsbezug der Gesamtumfrage ist nicht nachgewiesen. Der Rechnungshof hält eine derartige Meinungsumfrage für unzulässig.
- 1.10 Die Fraktionen hatten nach der letzten Prüfung zugesagt, Ausgaben für sogenannte interne Repräsentationszwecke in ihren Jahresrechnungen als „Verfügungsmittel“ auszuweisen. An diese Zusage haben sich zwei Fraktionen nicht gehalten. Der Rechnungshof hält die Ausgabenpraxis dieser Fraktionen für nicht vertretbar. Der Rechnungshof hat dargelegt, dass er seine Meinung zur internen Repräsentation weiterentwickelt hat und künftig Ausgaben für interne Bewirtungen und Geschenke an Abgeordnete und ehemalige Abgeordnete für unzulässig erachtet.
- 1.11 Die Fraktionen haben Reisekosten in Höhe von 1.500 € übernommen, die nicht aus öffentlichen Fraktionszuschüssen gezahlt werden können. Es handelte sich um Reisen von Fraktionsmitgliedern als Referenten zu öffentlichen Parteiveranstaltungen, Reisen zu Parteitagen und sonstigen Gremiensitzungen der Partei. Der Rechnungshof hat angekündigt, dass er künftig die Ausgaben für Reisen zu öffentlichen Parteiveranstaltungen, auch wenn diese durch den Landtagsbeschluss vom 10.12.1997 gedeckt sind, dem Präsidenten wieder zur Entscheidung über die Rückgewähr der Fraktionszuschüsse vorlegen wird.
- 1.12 Der Rechnungshof hatte nach seiner letzten Prüfung den Präsidenten des Landtags über nicht bestimmungsgemäße Verwendungen von Fraktionszuschüssen und die Bildung überhöhter Rücklagen in der 12. Wahlperiode informiert und ihn gebeten, über die Rückzahlung an das Land zu entscheiden. Von einem ursprünglichen Rückzahlungsbetrag von 538.000 € ist der überwiegende Teil erledigt; zuletzt waren noch Beträge in Höhe von 197.000 € offen. Der Präsident des Landtags hat dem Rechnungshof mitgeteilt, dass er die entsprechenden Fraktionszuschüsse - im Einvernehmen mit den Fraktionen - nicht zurückfordern wird. Bei den finanziell wichtigsten Maßnahmen geht es um die rechtliche Beurteilung, ob eine Wahlkampfunterstützung bzw. unzulässige Öffentlichkeitsarbeit vorliegt.

Zwei vom Rechnungshof beanstandete Veranstaltungen mit Mischfinanzierung und Anzeigen mit Gesamtkosten von 9.000 € sind auch nach den Landtagsbeschlüssen vom 01.12.1994 und 10.12.1997 unzulässig. Eine Fraktion hat eine Rückzahlung der Zuschüsse mit der Begründung abgelehnt, sie würde künftig auf entsprechende Maßnahmen verzichten bzw. es handele sich um einen einmaligen Vorgang. Dies sind allein keine tragfähigen Begründungen, um von der gesetzlich vorgesehenen Rückforderung der Zuschüsse abzusehen.

- 1.13 Nach § 4 Abs. 1 FraktG müssen nicht bestimmungsgemäß verwendete Fraktionsmittel zurückgezahlt werden. Es erscheint unbefriedigend, wenn der Landtagspräsident keine inhaltlich begründete Entscheidung über die Rückforderung von Fraktionsmitteln trifft, die nach Ansicht des Rechnungshofs nicht bestimmungsgemäß verwendet wurden. Der Rechnungshof regt an, eine entsprechende Pflicht des Landtagspräsidenten gesetzlich zu statuieren. In Berlin und Nordrhein-Westfalen ist die Entscheidung durch den Parlamentspräsidenten gesetzlich festgelegt.
- 1.14 Die Prüfungsergebnisse aus der 12. Wahlperiode wurden durch einen Beschluss des Landtagspräsidiums erledigt, das von der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs unter Wahrung der inhaltlichen Standpunkte der Fraktionen Kenntnis genommen hat. Der Landtagspräsident hat angekündigt, dass hinsichtlich der zu erwartenden Beratenden Äußerung für die 13. Wahlperiode eine inhaltliche Beratung durchgeführt werde. Der Rechnungshof sieht insbesondere bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit und bei Meinungsumfragen differierende rechtliche Beurteilungen über die Abgrenzung von Fraktions- und Parteiarbeit. Weiter sollte rasch eine verfassungskonforme Neuregelung der Funktionszulagen erfolgen.
- 1.15 Die Fraktionsprüfung hat die Besonderheit, dass der Landtag in Bezug auf die Ergebnisse dieser Prüfung in eigener Sache entscheidet. Der Rechnungshof regt daher an, dass die parlamentarische Behandlung der Fraktionsprüfung des Rechnungshofes durch den Landtag zur Sicherstellung der Transparenz öffentlich durchgeführt wird.

## 2 Vorbemerkung

Der Rechnungshof legt die Ergebnisse seiner Prüfung der Leistungen des Landes an die Fraktionen des Landtags vor. Der Prüfungszeitraum umfasst die 13. Wahlperiode vom 01.06.2001 bis 31.05.2006.

Grundlage der stichprobenweisen Prüfung bildete insbesondere das Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg (Fraktionsgesetz) vom 12.12.1994 in der Fassung vom 20.11.2001. Herangezogen wurden auch die Beratenden Äußerungen des Rechnungshofs über die bisherigen Prüfungen der Fraktionszuschüsse vom November 1993 (Landtagsdrucksache 11/2837), Januar 1997 (Landtagsdrucksache 12/946) und Juni 2002 (Landtagsdrucksache 13/1061) sowie die hierzu ergangenen Beschlüsse des Landtags vom 01.12.1994 und 10.12.1997. Die Beratende Äußerung vom Juni 2002 hat das Präsidium des Landtags am 29.11.2006 erledigt, indem es dazu beschlossen hat, von der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs unter Wahrung der inhaltlichen Standpunkte der Fraktionen Kenntnis zu nehmen. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Beanstandungen des Rechnungshofes fand nicht statt; es gab auch keine öffentliche Behandlung derselben im Parlament.

Die örtlichen Erhebungen bei den vier Fraktionen wurden von Ministerialrat Beismann und den Oberrechnungsräten Kuhs, Pailer und Schüttler durchgeführt und im August 2006 abgeschlossen. Den Fraktionen wurden im Dezember 2006 die fraktionsspezifischen Prüfungsergebnisse zur Stellungnahme übermittelt. Auch der Präsident des Landtags wurde gebeten, zu einzelnen Themenkomplexen Stellung zu nehmen. Die abgegebenen Stellungnahmen sind in den nachstehenden Ausführungen berücksichtigt. Im November 2007 fand ein Schriftwechsel zum Thema „Funktionszulagen“ statt. Bis Ende Mai 2008 haben der Präsident des Landtags sowie drei Fraktionen zum Entwurf der Beratenden Äußerung Stellung genommen; auch diese Äußerungen wurden berücksichtigt.

Soweit nachfolgend Vergleiche zwischen der 12. und der 13. Wahlperiode angestellt werden, sind die Angaben für die 12. Wahlperiode regelmäßig um die Werte der im 13. Landtag nicht mehr vertretenen Fraktion Die Republikaner bereinigt. Die Zahlenangaben sind regelmäßig auf volle Tausend Euro auf- oder abgerundet.

Der Rechnungshof hat die Fraktionen zum vierten Mal geprüft. Aus den gewonnenen Prüfungserfahrungen und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich systematisierte Gesichtspunkte für



die Beurteilung der Zulässigkeit von Fraktionsaktivitäten zusammenfassen, die in dieser Beratenden Äußerung als „Allgemeiner Teil“ vorangestellt werden.

# I. Allgemeiner Teil

## 3 Stellung und Funktion der Fraktionen im Verfassungsgefüge

Welche Aktivitäten Fraktionen mit öffentlichen Mitteln finanzieren dürfen, hängt wesentlich von der Bestimmung ihrer Stellung und Funktion im Verfassungsgefüge ab. Diese ergeben sich primär aus dem Fraktionsgesetz, der Geschäftsordnung des Landtags und der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte. Fraktionsaufgaben und Fraktionsbefugnisse müssen die verfassungsrechtlichen Regelungen insbesondere der Art. 20, Art. 21, Art. 38 und Art. 28 Abs. 1 GG sowie der Art. 23 ff. und Art. 27 ff. LV beachten.

Im Rahmen der repräsentativen parlamentarischen Demokratie müssen sich die Fraktionen mit ihren aus öffentlichen Mitteln zu finanzierenden Aufgaben in ein stimmiges System von Funktionskreisen einordnen, das ein verfassungsrechtlich möglichst widerspruchsfreies Zusammenwirken sichert. Die maßgeblichen Funktionskreise sind dabei die Willensbildung des Volkes (Art. 20 GG), die Aufgaben der Parteien (Art. 21 GG und Parteiengesetz), Amt und Aufgaben des gewählten Abgeordneten als Mandatsträger (Art. 38 GG und Abgeordnetengesetz) und die Rolle des Parlaments als ganzes (Art. 27 ff. LV). Die Ausstattung der Fraktionen mit öffentlichen Mitteln setzt dabei voraus, dass einerseits mit Fraktionsmitteln öffentliche Aufgaben erfüllt werden, die gerade und nur die Fraktionen erfüllen können, und dass andererseits diese Mittel nicht für Aufgaben eingesetzt werden, die in anderen Funktionskreisen mit anderen finanziellen Ausstattungen erledigt werden.

Das Bundesverfassungsgericht sagt über Stellung und Funktion der Fraktionen:

„Die Fraktionen sind Teile und ständige Gliederungen des Bundestags, die durch dessen Geschäftsordnung anerkannt und mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Sie sind notwendige Einrichtungen des „Verfassungslebens“... Als Gliederungen des Bundestags sind sie der organisierten Staatlichkeit eingefügt.“ (BVerfGE 20, 56 [104]). Und: „Die Fraktionen steuern und erleichtern in gewissem Grade die parlamentarische Arbeit ..., indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen.“ (BVerfGE 80, 188 [231]).

Eine öffentliche Finanzierung erhalten die Fraktionen nur insofern, als sie der organisierten Staatlichkeit eingegliedert sind, und nicht etwa als Teile einer politischen Partei (z. B. als „parliamentary party“) und insoweit, wie sie öffentliche Teilaufgaben des obersten Staatsorgans Parlament erfüllen. Was nicht zu diesen Aufgaben gehört, kann nicht mit öffentlichen Fraktionsmitteln bestritten werden.

„... die Fraktionen der Parlamente [erhalten] zur Deckung ihrer im Rahmen der parlamentarischen Arbeit entstehenden Aufwendungen [Zuschüsse]. ...Als Gliederungen des Bundestags sind sie der organisierten Staatlichkeit eingefügt. *Deshalb* [Hervorhebung im Original] können ihnen Zuschüsse gewährt werden.“ (BVerfGE 20, 56 [104]). Und: „Fraktionen dürfen mit staatlichen Zuschüssen finanziert werden, weil sie als ständige Gliederungen des Parlamentes der „organisierten Staatlichkeit“ eingegliedert sind ... 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.“ (BVerfGE 80, 188 [231]).

Bei der Aufgabenwahrnehmung und Mittelverwendung dürfen die Fraktionen daher nicht in den Zuständigkeitsbereich anderer Funktionskreise und ihrer Finanzierungen eingreifen, wie z. B. in das Aufgabenfeld des Abgeordneten (Art. 27 ff. LV und Abgeordnetengesetz) oder das Aufgabenfeld des Gesamtparla-

ments. Ihnen ist insbesondere verwehrt, Funktionskreise zu tangieren, welche sich nach dem repräsentativen parlamentarischen System des Grundgesetzes außerhalb der organisierten Staatlichkeit befinden, wie z. B. die Willensbildung des Volkes (Art. 20 Abs. 2 GG) und ganz besonders der Aufgabenbereich der Parteien (Art. 21 GG; §§ 1, 18 Parteiengesetz). Allgemein gesprochen gilt: Was Aufgabe des einen ist, darf nicht mit öffentlichen Mitteln des anderen übernommen oder beeinträchtigt werden (siehe BVerfGE 40, 296 [316]; BVerfGE 80, 188 [231]).

Dem freien Willensbildungsprozess des Volkes und der staatsfreien, zivilgesellschaftlichen Wahrnehmung der Aufgaben der Parteien kommt, nicht zuletzt zur Wahrung ihrer Chancengleichheit im Wettbewerb um Wahlentscheidungen, im Zusammenhang mit der Verwendung von Fraktionszuschüssen in der Praxis eine zentrale Bedeutung zu. Zwischen Willensbildung des Staates und Willensbildung des Volkes ist zu unterscheiden.

In der repräsentativen parlamentarischen Demokratie verläuft der politische Willensbildungsprozess des Volkes zivilgesellschaftlich kontinuierlich und ist freizuhalten von staatlichem Einfluss. Demgegenüber erfolgt die politische Machtübertragung durch Wahlen nur auf Zeit, beinhaltet aber das Mandat, repräsentativ und verbindlich staatliche Willensbildung (für das Volk) zu betreiben. Versuchen daher Fraktionen, die zivilgesellschaftliche Willensbildung zu beeinflussen (z. B. in dem sie die Bevölkerung für ihre Positionen mobilisieren und damit Druck von außen, „von der Straße her“ ausüben), so verstoßen sie nicht nur gegen das Verbot, Parteizwecke zu verfolgen, sondern auch gegen das repräsentative Prinzip. Es ist verfassungsrechtlich vorgesehen und legitim, dass die Zivilgesellschaft einschließlich der Parteien versucht, auf die Abgeordneten Einfluss zu nehmen. Systemwidrig wäre es aber, wenn Fraktionen mit öffentlichen Mitteln versuchten, für ihre politischen Vorstellungen oder für ihre Mitglieder die Zustimmung des Volkes z. B. durch dessen Meinungsbildung oder durch Sympathiegewinnung zu erringen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in verschiedenen Entscheidungen herausgestellt, wie wichtig gerade die Trennlinie zwischen staatlicher Willensbildung und Handeln mit öffentlichen Mitteln zum Wohl aller Bürger auf der einen und der gesellschaftlich-bürgerschaftlichen Willensbildung im Wettbewerb um die (erneute) Machterringung auf der anderen Seite ist.

„Der Grundgesetzgeber hat sich, indem er die freiheitliche demokratische Grundordnung geschaffen hat, für einen freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes entschieden. Dieser Prozess muss sich vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen. Den Staatsorganen ist es grundsätzlich verwehrt, sich in Bezug auf diesen Prozess zu betätigen (Art. 20 Abs. 2, 21 GG)“ (BVerfGE 20, 56 [56 Leitsatz 2]). Und: „In einem demokratischen Staatswesen muss sich insbesondere die Willensbildung des Volkes frei, offen und unreglementiert vollziehen ... Der permanente Prozess der Meinungs- und Willensbildung mündet ein in den für die Willensbildung im Staat entscheidenden Akt der Parlamentswahl ... Willensbildung des Volkes und Bildung des staatlichen Willens müssen unterschieden werden. Von dieser Unterscheidung geht das Grundgesetz aus.“ (BVerfGE 20, 56 [98]). Und: „Insbesondere die Beziehungen zwischen den Verfassungsorganen und den politischen Parteien stehen unter dem Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen. ... [dieses] Verfassungsgebot ... verbietet ihre [der Parteien] Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit ...“ (BVerfGE 20, 56 [100, 101f.]).

Anders als die Parteien sind die Fraktionen gerade der organisierten Staatlichkeit eingegliedert. Sie gehören also zum Bereich der staatlichen Willensbildung. Zur klaren Trennung von staatlicher Willensbildung und Willensbildung des Volkes kommt in der Parteiendemokratie die Notwendigkeit einer klaren Trennung staatlicher (öffentlicher, amtlicher) Tätigkeit von derjenigen der Parteien hinzu.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zu parteinahen Stiftungen ein klares Distanzgebot zu den Parteien statuiert:

„Die Vergabe öffentlicher Mittel zur Förderung politischer Bildungsarbeit setzt, ..., von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen voraus, die sich selbstständig, eigenverantwortlich und

in geistiger Offenheit dieser Aufgaben annehmen. Soll die Vergabe, wie hier, parteinahe Stiftungen begünstigen, so müssen diese auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren ... .  
... Es ist den Stiftungen verwehrt, in den Wettbewerb der politischen Parteien einzugreifen, indem sie etwa im Auftrag und für die ihnen nahe stehenden Parteien geldwerte Leistungen oder Wahlkampfhilfe erbringen.“ (BVerfGE 73, 1 [31 f.]

Dieses Distanzgebot zu den Parteien gilt in der konkreten Praxis umso dringlicher für die Fraktionen aufgrund der Personenidentität von Partei- und Fraktionsmitglied. Liegt für einen unbefangenen Beobachter zwischen Fraktionsaufgaben und Parteiaufgaben keine klare Trennung vor, so können dafür keine öffentlichen Mittel der Fraktion verwendet werden. Die Aktivität wird durch Parteizwecke unzulässig (siehe § 3 Abs. 2 Fraktionsgesetz).

Die Fraktionen vertreten teilweise die Auffassung, eine derartige Trennung der Funktionskreise bei der politischen Arbeit sei in der Praxis nicht möglich. Fraktionsmitglieder seien gleichzeitig Abgeordnete, Parteimitglieder und Bürger und nähmen ihre politischen Aufgaben ganzheitlich wahr.

Es leuchtet ein, dass die Fraktionsmitglieder als Personen ihre politische Arbeit ganzheitlich verfolgen. Es ist aber zu unterscheiden zwischen den politischen Handlungsmöglichkeiten und Handlungserfordernissen von Personen einerseits und der staatlichen Finanzierung von politischen Aktivitäten mit Steuergeldern andererseits. Beim politischen Handeln wechselt die Person einfach ihre Rollen: Vom Bürger zum Parteimitglied, zum Abgeordneten oder Fraktionsmitglied. Lediglich bei der Frage der Finanzierung von Aktivitäten mit öffentlichen Mitteln muss aus verfassungsrechtlichen Gründen eine strikte Trennung erfolgen. Fraktionsmitglieder können also wegen ihrer Rollenvielfalt politisch umfassend handeln; sie können allerdings ihre politischen Aktivitäten nicht umfassend mit öffentlichen Fraktionsmitteln finanzieren. Eine Grenze findet die staatlich finanzierte Fraktionsarbeit also dort, wo Aktivitäten aus anderen Funktionskreisen wahrgenommen werden. Konstitutive verfassungsrechtliche Voraussetzung für die Zulässigkeit der öffentlichen Finanzierung von Fraktionen ist es, dass die Fraktionsaufgaben Aufgaben aus dem Bereich der organisierten Staatlichkeit sind und in der Praxis eine klare Abgrenzung zu anderen Funktionskreisen, ganz besonders zu den Parteien, erfolgt (§ 3 Abs. 2 Fraktionsgesetz; siehe auch BVerfGE 20, 56 [104, 105]; BVerfGE 73, 1 [31]; BVerfGE 80, 188 [231]).

Die Vermischung von Fraktions- und Parteiaufgaben lässt sich auch nicht mit einem Funktionswandel des parlamentarischen Systems begründen. Zwar hat sich gegenüber dem klassischen Modell nach Montesquieu seit geraumer Zeit ein erheblicher Wandel ergeben. Längst steht in der Gewaltenteilung nicht mehr das Gesamtparlament der Exekutive gegenüber. Vielmehr steht die Opposition gegen die Regierung, die mit der Parlamentsmehrheit zusammen eine politische Einheit bildet (siehe BVerfGE 102, 224 [236]). Auch der innerparlamentarische Willensbildungsprozess als ein rationaler, gewissensgetragener freier Diskurs unabhängiger politischer Geister, der qua Überzeugungskraft der besten Argumente zur besten Lösung im Sinne des Allgemeinwohls führen würde, ist nurmehr eine (orientierende normative) Fiktion. Die Fraktionsbildung im Parlament ist die praktische Seite dieser Realität. Die Zuordnung von Parlamentsrechten zu den Fraktionen, aber auch die staatliche Finanzierung der Fraktionen zur Erfüllung ihrer spezifischen Aufgaben, sind Ausdruck der verfassungspraktischen Anerkennung dieses Wandels. Das Besondere der Fraktionen liegt nun darin, dass es im Rahmen der organisierten Staatlichkeit ihre Aufgabe ist, wegen des o. a. Funktionswandels gerade ihre partikularen, (partei)politischen Positionen (siehe § 17 GOLT) zum Gegenstand ihrer Arbeit zu machen und auf diese Weise einen Beitrag zur effektiven Gestaltung auch der gesamtparlamentarischen Arbeit zu leisten.

Einen darüber hinausgehenden Funktionswandel des parlamentarischen Systems, in dem die Fraktionen verfassungsrechtlich anerkannte Aufgaben hätten, die ihnen den Ausgriff auf Parteiaufgaben oder auf die Willensbildung des Volkes gestatteten und die mit öffentlichen Mitteln zu finanzieren wären, gibt es nicht. Der Rechnungshof macht diesen Hinweis, weil er aus den Gesprächen mit den Fraktionen teilweise den Eindruck gewonnen hat, dass dort solche Vorstellungen bestehen. Zu diesen Vorstellungen gehören z. B.

- die Vorstellung von der Fraktion als „parliamentary party“, also als verlängertem Arm der Partei,

- die pragmatische Auffassung, dass auch für die Fraktion „nach der Wahl vor der Wahl sei“ und daher die Mitgestaltung der laufenden politischen Willensbildung auch in der Öffentlichkeit mit und neben den Parteien notwendig sei,
- das Hinaustragen der politischen Auseinandersetzung aus dem Parlament und ihre Weiterführung in der Öffentlichkeit, mit den Bürgern oder auf der Straße,
- der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Partei und Fraktion als öffentlich zu finanzierende Aufgabe der Fraktion (Teilnahme an Parteitagen, Parteiveranstaltungen, Parteigremien, Einladung von Funktionsträgern der Partei, Information von Parteimitgliedern oder Parteigliederungen usw.).

Es ist auch nicht ersichtlich, dass eine eindeutige Trennung unpraktikabel wäre. Die Vermeidung jeglicher Mischaktivitäten und Mischfinanzierungen von Fraktion und Partei führt zu einem klaren, verfassungsgerechten Ergebnis. Diese Forderung entspricht nicht den Interessen der Fraktionen. Sie behindert aber in keiner Weise die Wahrnehmung der besonderen Fraktionsaufgaben und -funktionen; sie konzentriert im Gegenteil den Einsatz öffentlicher Fraktionsmittel auf deren ureigene Aufgaben und vermeidet eine unzulässige Parteienfinanzierung, die nach dem Parteiengesetz Sanktionsfolgen hätte (siehe § 31a ff. PartG).

Zu Stellung und Funktion der Fraktionen im Verfassungsgefüge stellt eine Fraktion fest, sie teile die Auffassung des Rechnungshofes dazu in weiten Teilen nicht. Sie verweist dazu allgemein auf bestimmte verfassungsgerichtliche Urteile und auf eine Fachpublikation.

Eine andere Fraktion meint, in Baden-Württemberg gälten vom Bund abweichende verfassungsrechtliche Grundsätze, was Landtag und Abgeordnete angehe. Daher sei eine „andere Verknüpfung zwischen Fraktionsmitgliedern und ‚Wahlvolk‘ notwendig“.

Beide Fraktionen erwähnen das Urteil des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz vom 19.08.2002. Eine Fraktion leitet daraus ab, dass „eine Rückkoppelung zwischen Wählern und Abgeordneten [notwendig sei]“ und damit „Politikvermittlung“ als eigenständige Funktion von Abgeordneten“. Weil eine Grenzziehung zwischen den Aufgaben der Fraktionen und denjenigen der Parteien nicht trennscharf möglich sei, ergäben sich erweiterte Spielräume für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen.

Die verfassungsrechtlichen Prinzipien im staatsorganisatorischen Bereich, die hier eine Rolle spielen, sind im Grundgesetz niedergelegt (Art. 20, 28, 38, 48 GG) und gelten auch für die Bundesländer (Art. 28 GG). In Baden-Württemberg gibt es davon keine relevanten Abweichungen wie die Art. 23 ff. und 27 ff. LV zeigen. Soweit keine zulässigen landesverfassungsrechtlichen Besonderheiten vorliegen, ist damit auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts maßgebliche Leitlinie. Der Rechnungshof orientiert sich daran. Im Gegenzug müssen bei der Heranziehung von Verfassungsgerichtsurteilen anderer Bundesländer die dortigen Besonderheiten der Verfassung und der Gesetzeslage gesehen werden. Solche Besonderheiten gibt es in Rheinland-Pfalz.

Im Übrigen stimmen die Grundaussagen des o. a. Urteils mit der hier vom Rechnungshof dargelegten Linie des Bundesverfassungsgerichts überein, was den Aufgaben- und Funktionskreis der Fraktionen in der repräsentativen parlamentarischen Demokratie angeht (Urteil S. 21 f.). Abweichungen gibt es bei der rechtlichen Beurteilung der vorgefundenen Einzelfälle von Öffentlichkeitsarbeit. So soll schon ein hinreichender Bezug zu Fraktionsaufgaben ausreichen, um Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, die auch anderen Zwecken dient (Urteil S. 22). Das widerspricht § 2 Abs. 1 Satz 2 FraktG Rheinland-Pfalz. Oder es soll auch Werbung für Fraktionspersonal, insbesondere für Führungspersonal der Fraktion, gemacht werden dürfen; sie darf nur nicht gezielt und ausdrücklich Parteiwerbung sein (Urteil S. 22 f., 26). Oder die Fraktionen sollen einen Beurteilungsspielraum haben, ob eine Aktivität zu ihrem Aufgabenbereich gehört (Urteil S. 29).

Für solche Positionen spielt es eine Rolle, dass das o. a. Urteil das parlamentarische Repräsentationsprinzip, dem die Fraktionen unterliegen, nicht ausdrücklich thematisiert. Außerdem wird nicht genau zwischen

Aufgaben der Fraktionen und deren Wahrnehmungsweise mit ihren Wirkungen unterschieden. In der Tat macht es für die Beurteilung von Einzelfällen einen Unterschied, ob der Grundsatz lautet: Unvermeidbare werbende Nebeneffekte einer Fraktionsaktivität, die ganz auf die Erfüllung von zulässigen Fraktionsaufgaben fokussiert ist, für andere Zwecke sind hinzunehmen; oder ob er lautet: Wenn nicht gezielt und ausdrücklich Parteiwerbung betrieben wird, kann praktisch alles als Öffentlichkeitsarbeit stattfinden, wenn nur - und dies nach der freien politischen Einschätzung der Fraktionen (Urteil S. 29) - ein hinreichender Bezug zur Fraktionsarbeit vorliegt (Urteil S. 22 f.).

Bei der Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel führt an einer Einzelfallbeurteilung kein Weg vorbei. Sie mag vor allem im Bereich der Unterrichtung der Öffentlichkeit in Abgrenzung zu Parteaufgaben schwierig sein und zuweilen unterschiedlich ausfallen. Sie ist aber notwendig und wird vom Bundesverfassungsgericht (z. B. für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung) auch als klare Rechtsentscheidung vorgenommen. Die Hilfestellung für die Entscheidung durch rechtsdogmatische Leitlinien ist gerade in solch schwierigen Bereichen wichtig. Der Rechnungshof zeigt in dieser Beratenden Äußerungen solche Leitlinien auf. Für den Rechnungshof sind aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes keine von den Besonderheiten in Rheinland-Pfalz unabhängigen Gesichtspunkte erkennbar, die eine von seiner Linie abweichende rechtliche Beurteilung nahe legen würden.

## **4 Prüfungsmaßstab des Rechnungshofs**

### **4.1 Rechtsgrundlagen**

Aufgabe des Rechnungshofes ist es, nach Verfassung (Art. 83 Abs. 2 LV) und nach Gesetz (§ 9 Fraktionsgesetz) die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fraktionsmittel zu prüfen. Zur Prüfung durch den (Bundes)Rechnungshof hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„Der Bundesrechnungshof ist, ..., verpflichtet, die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse im Sinne ausschließlichen Einsatzes für die Arbeit der Fraktionen regelmäßig nachzuprüfen, Verstöße gegen die Zweckbindung sowie die Wirtschaftlichkeit und sonstige Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung aufzudecken und zu beanstanden ... 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 auch.“ (BVerfGE 80, 188 [214]).

Nicht zum Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs gehört die Erforderlichkeit der Wahrnehmung ihrer politischer Aufgaben durch die Fraktionen (§ 9 Satz 5 Fraktionsgesetz). Diese setzt aber die Einhaltung des Rahmens zulässiger politischer Aufgaben der Fraktionen voraus.

### **4.2 Besonderheiten der Fraktionsprüfung**

Der Schwerpunkt der Fraktionsprüfung liegt bei der Rechtmäßigkeit der Mittelverwendung (bestimmungsgemäß, zweckentsprechend, aufgabenkonform). Erst wenn die bestimmungsgemäße Verwendung gesichert ist, stellt sich die Frage, ob für die zulässige Aufgabe Mittel eventuell unwirtschaftlich ausgegeben worden sind.

Dem Rechnungshof fehlt bei der Fraktionsprüfung der budgetbezogene Interessen- und Kontrollpartner Parlament. Das Parlament entscheidet bei den Fraktionszuschüssen in eigener Sache. Von daher kommt der Öffentlichkeit der Prüfung des Rechnungshofs besondere Bedeutung zu. Auch für die Verwendung der Fraktionszuschüsse sind eindeutige Vorgaben erforderlich, um eine Begrenzung auf verfassungsrechtlich zulässige Fraktionsaufgaben zu gewährleisten (siehe § 9 Satz 5 Fraktionsgesetz).

In seiner Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel ist der Rechnungshof nicht beschränkt. Dem steht auch nicht die von den Fraktionen angeführte „Fraktionsautonomie“ entgegen. Mit

ihr argumentieren die Fraktionen, dass der Rechnungshof sich in den Bereich ihrer Selbstbestimmung einmische und seine Einschätzung an ihre Stelle setze.

Einen eigenständigen, nicht vom Rechnungshof überprüfbaren Freiraum bei der Bestimmung über die Mittelverwendung können die Fraktionen nur durch gesetzliche Entscheidung erhalten, die verfassungsgemäß und rechtsstaatlich getroffen wird.

Nach § 9 Satz 5 Fraktionsgesetz haben die Fraktionen einen Spielraum bei der Beurteilung der Erforderlichkeit der Wahrnehmung politischer Aufgaben. Diese Erforderlichkeit ist nicht Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs. Es macht gerade die Logik der Arbeit der Fraktionen aus, dass sie in diesem Bereich nach eigener politischer Beurteilung (Auswahl und Gewichtung der politischen Sachpositionen) handeln können. Grundsätzlich gehört in diesen Bereich auch die Entscheidung der Fraktionen, auf welche Art und Weise sie die zulässige Fraktionsaufgabe wahrnehmen wollen.

Dagegen besteht keine Beschränkung der Prüfungsaufgaben des Rechnungshofs durch die „Fraktionsautonomie“ bei der Frage, ob eine Aktivität in den Bereich der zulässigen Fraktionsaufgaben fällt oder nicht. Dasselbe gilt, wenn eine Aktivität durch den Einsatz bestimmter (Gestaltungs)Instrumente, z. B. medialer oder programmäßiger Art, einen anderen Zweck als Fraktionszwecke mit erfüllt oder dadurch eine Zweckänderung stattfindet (§ 3 Abs. 2 Satz 2 Fraktionsgesetz: „die Verwendung für Parteizwecke ist unzulässig“).

Auch die Auffassung, die Fraktionen seien nicht Teil der öffentlichen Gewalt und übten eine solche nicht aus, führt nicht zu einem Spielraum gegenüber den sonst üblichen öffentlich-rechtlichen Regelungen bei der Mittelverwendung. Die Fraktionen sind der organisierten Staatlichkeit eingegliedert und müssen sich beim Einsatz öffentlicher Mittel daher grundsätzlich an die dort geltenden Regelungen halten. Eine solche Bindung kann nur dort entfallen, wo sie aus einem überzeugenden Sachgrund wegen der Besonderheiten der Fraktionsaufgaben sachfremd wäre.

Schließlich besagt auch die Überlassung globaler Zuschüsse an die Fraktionen nicht, dass diese keinen Bindungen bei der Verwendung der Mittel unterlägen. Die Zweckbindung (Rechtmäßigkeit) wird durch den spezifischen politischen Aufgabenkatalog im Fraktionsgesetz bestimmt. Und bei der Wirtschaftlichkeit der Ausgaben gelten für die Fraktionen keine anderen als die allgemeinen Regeln für die Verwendung öffentlicher Mittel.

Der Rechnungshof greift bei seiner Prüfung daher nicht in den Selbstbestimmungsbereich der Fraktionen ein. Er beschäftigt sich alleine damit, ob die für bestimmte Zwecke zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel auch genau dafür ausgegeben werden, oder ob sie für Aktivitäten Verwendung finden, die aus der Amtsausstattung der Abgeordneten oder über die Parteienfinanzierung oder gar auf eigene Kosten finanziert werden müssen. Und er überprüft die Wirtschaftlichkeit der Ausgaben am Maßstab der sonst im öffentlichen Bereich geltenden Regelungen. Dies ist Gegenstand seiner verfassungsrechtlichen Prüfungsaufgabe (siehe BVerfGE 80, 188 [214]).

### **4.3 Politische Aufgaben der Fraktionen als Maßstab der bestimmungsgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel**

Die Fraktionen dürfen die ihnen gewährten Leistungen nur zur Wahrnehmung der politischen Aufgaben sowie zur Organisation und Aufrechterhaltung ihres Geschäftsbetriebs einsetzen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Fraktionsgesetz). Die politischen Aufgaben ergeben sich im Wesentlichen aus § 1 Abs. 2 Fraktionsgesetz.

Es erscheint sinnvoll, sich die politischen Aufgaben genauer zu vergegenwärtigen, soweit das für die Prüfung erforderlich ist, da ihr Verständnis und ihre Abgrenzung Grundlage für die Beurteilung der Aktivitäten der Fraktionen ist, die mit öffentlichen Mitteln finanziert werden.

- a) Die Fraktionen dienen der politischen Willensbildung im Landtag (§ 1 Abs. 2 Satz 3 Fraktionsgesetz)

Darin liegt die Ratio ihrer verfassungsrechtlichen Anerkennung und ihr allgemeiner Zweck. Das betrifft ihre parlamentarischen Rechte und Pflichten (§ 1 Abs. 5 Fraktionsgesetz in Verbindung mit GOLT) und die Gewährung von Leistungen, insbesondere von Zuschüssen (§ 2 Abs. 1 Fraktionsgesetz; siehe auch BVerfGE 80, 188 [231]). Dieser General- und Rahmensezweck bestimmt auch die anderen, diesem Zweck zu- und nachgeordneten Aufgaben der Fraktionen. Jegliche Art politischer Willensbildung und Willensbeeinflussung außerhalb des Parlamentes gehört damit nicht zu den Aufgaben. Besonders klar ist das strikte Verbot der Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteizwecke (§ 3 Abs. 2 Satz 2 Fraktionsgesetz).

- b) Die Fraktionen unterstützen ihre Mitglieder, ihre parlamentarische Tätigkeit auszuüben (§ 1 Abs. 2 Satz 4 Fraktionsgesetz)

Mit dieser Festlegung ist klar, dass die Fraktionen andere Tätigkeiten als parlamentarische, z. B. Wahlkreisaufgaben (dafür hat der Abgeordnete eine wahlkreisbezogene Ausstattung), oder sonstige Aufgaben ihrer Mitglieder, z. B. parteiliche, politische, private oder andere (dafür gibt es andere Finanzquellen), außerhalb und innerhalb des Parlaments nicht unterstützen dürfen.

Die parlamentarischen Aufgaben bestehen darin, im Landtag zu politischen Entscheidungen zu kommen und Kontrollaufgaben des Parlaments gegenüber der Exekutive wahrzunehmen (Art. 27 Abs. 2 LV). Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben ist es u. a. unerlässlich, dass für die anstehenden Probleme, Fragen und Entscheidungen eine Informationsbeschaffung und -aufbereitung stattfindet und dass die erforderlichen Planungs- und Entscheidungsgrundlagen hergestellt werden (siehe auch BVerfGE 80,188 [231]). Das betrifft sowohl das politische Sachproblem als auch die Position dazu von Personen und Gruppen außerhalb des Parlaments. Der Landtag als solcher hat dafür Möglichkeiten wie Anhörungen, Enqueten, Ausschussreisen usw. Die Fraktionen sollen aber die politischen Strömungen im Landtag zusammenfassen und bündeln. Daher sollen sie eigene Möglichkeiten der Informationsgewinnung haben, die ihren politischen Interessen entsprechen und nicht von Mehrheitsentscheidungen des Parlaments abhängig sind. Die Informationsbeschaffung in diesem Sinne erfolgt in vielfältiger Form.

In dieses Aufgabenfeld gehören daher alle Aktivitäten, die diesen Zwecken dienen, von individuellen und bilateralen Gesprächen, über die Konsultation von Interessengruppen und Organisationen bis zu systematisch organisierten Gesprächen, Anhörungen und Recherchen, Informationsreisen und Meinungsumfragen zu parlamentarischen Sachfragen.

Kriterium für die Zulässigkeit solcher Aktivitäten ist, dass eine auf die konkrete Parlamentsarbeit bezogene Informationsbeschaffung den absoluten Schwerpunkt der Aktivität bildet. Sobald dieser absolute Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung für einen objektiven, unbefangenen Beobachter nicht mehr erkennbar oder nachvollziehbar ist, kann nicht von einem bestimmungsgemäßen Einsatz von Fraktionsmitteln gesprochen werden.

Diese Position erlaubt durchaus „moderne, zeitgemäße Formen“ der Informationsbeschaffung. Ein geeigneter Rahmen kann helfen, Informationsträger anzusprechen und ihre Bereitschaft erhöhen, zur Informationsgewinnung beizutragen. Freilich darf das Gewichtungverhältnis zwischen absolutem Vorrang der Erfüllung der Fraktionsaufgabe und nachrangiger, dienender Funktion des Rahmens in Bezug auf Aufwand und Wirkung nicht verkehrt werden.

Bei Parteizwecken reicht schon deren Miterledigung für die Unzulässigkeit einer Fraktionsaktivität aus. Nur eine eindeutige Trennung verhindert die (Mit)erfüllung von Parteizwecken. Dies gelingt nur durch die Vermeidung jeglicher finanzieller, organisatorischer oder personeller Parteibeteiligung. Ist die Aktivität eindeutig eine Erfüllung zulässiger Fraktionsaufgaben, so sind unvermeidliche mittelbare Nebeneffekte, die der Partei zugute kommen können, hinzunehmen. Das ist immer wieder der Fall,



weil Fraktionsmitglieder in der Regel Parteimitglieder sind und weil Fraktionen (Partei)Fraktionen sind und dies auch bei der Erfüllung von Fraktionsaufgaben bleiben.

Der Rechnungshof hat deshalb bereits in der Vergangenheit Maßnahmen beanstandet, bei denen die Informationsbeschaffung nicht im Mittelpunkt stand, wie z. B. Kinderfeste und Musikveranstaltungen. Meinungsumfragen sind unzulässig, wenn sie auch Parteizwecken einschließlich der Wahlkampfunterstützung dienen.

- c) Die Fraktionen unterstützen ihre Mitglieder, ihre parlamentarische Tätigkeit zur Verfolgung gemeinsamer Ziele aufeinander abzustimmen (§ 3 Abs. 2 Satz 4 Fraktionsgesetz)

Hiermit ist vor allem die Koordinierung der politischen Arbeit im Parlament gemeint, welche die Auffassungen der Mitglieder der Fraktion zusammenfasst und bündelt, sodass entscheidungsfähige Alternativen beim politischen Willensbildungsprozess im Parlament entstehen. So dient die Fraktionsunterstützung der schlagkräftigen Ausrichtung der eigenen (partei)politischen Positionen und gleichzeitig der effizienten Willensbildung im Gesamtparlament.

Dieses Aufgabenfeld umfasst die Selbstorganisation der Fraktion bezüglich der innerparlamentarischen Arbeit in Führungsstruktur, Gremien, Kompetenzen, Verfahren usw.

Für die Prüfung spielen vor allem die Führungsstruktur mit Funktionszulagen eine Rolle wie auch Leistungen aus Fraktionsmitteln an Abgeordnete bei typischen Aktivitäten interner Fraktionsarbeit wie Fraktionssitzungen und sonstige Gremiensitzungen, Tagungen, Informationsreisen, Arbeitszusammenkünfte, Arbeitsgruppen, Arbeitskreise usw.

Der Rechnungshof hat bislang - neben Wirtschaftlichkeitsfragen - insbesondere die Abgrenzung zur Amtsausstattung der Abgeordneten und Überschreitungen des Fraktionszweckes bei Veranstaltungen (z. B. Rahmenprogramme) beanstandet.

- d) Die Fraktionen dürfen die Leistungen des Landes für die Organisation und Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs verwenden (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Fraktionsgesetz)

Dieser ist mit seiner Infrastruktur und seinen Personal- und Sachressourcen als Grundleistungseinheit der Fraktion für alle Aufgabengebiete eingerichtet (Fraktionsgeschäftsstelle mit Serviceeinrichtungen).

Bei der von der Fraktion über Fraktionsmittel beschafften und unterhaltenen oder sonst vom Landtag zur Verfügung gestellten Infrastruktur und den Ressourcen für den Geschäftsbetrieb geht es meist um die wirtschaftliche Beschaffung, Nutzung und Verwaltung dieser Ressourcen, aber auch um ihre zulässige Nutzung für Fraktionsaufgaben (und z. B. nicht für Wahlkreis- oder Parteaufgaben).

Der Rechnungshof hat bislang vor allem den Einsatz von Geräten für andere als Fraktionszwecke sowie unwirtschaftliche Aufwendungen für Dienstfahrzeuge und Sachausstattung beanstandet.

- e) Die Fraktionen können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten (§ 1 Abs. 2 Satz 5 Fraktionsgesetz)

In den bisherigen Prüfungen wurde dieser Aufgabenbereich unter dem Begriff „Öffentlichkeitsarbeit“ abgehandelt (siehe auch § 7 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. f Fraktionsgesetz). Dies könnte zu Missverständnissen führen, weil dieser Begriff im zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Bereich, aber auch bei staatlichen Institutionen zum Teil weit verstanden wird, u. a. im Sinne von Selbstdarstellung, Werbung, „Promotion“, Bekanntmachung und Imagepflege der Institution.

Demgegenüber hat das Fraktionsgesetz aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit gutem Grund die Formulierung „Unterrichtung“ der Öffentlichkeit gewählt.

Öffentlichkeitsarbeit in § 7 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. f Fraktionsgesetz ist damit nur die vom Aufgabenbeschrieb nach § 1 Abs. 2 Satz 5 Fraktionsgesetz zugelassene Unterrichtung der Öffentlichkeit über die (zulässige) Tätigkeit der Fraktion. Eine ausweitende Interpretation wäre vom Gesetz nicht gedeckt. Unterrichtung ist die als Angebot an die Öffentlichkeit nach außen gerichtete sachliche, die konkrete parlamentarische Arbeit der Fraktion inhaltlich darstellende Informationstätigkeit.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bislang vornehmlich zur Öffentlichkeitsarbeit der Staatsorgane Regierung und Gesamtparlament geäußert. Hieraus lassen sich wichtige Leitlinien auch dafür ableiten, was für die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die Fraktionen maßgebend ist. Dabei ergeben sich für die Fraktionen weitgehende Parallelitäten, weil sie der organisierten Staatlichkeit eingegliedert sind, aber auch Abweichungen, weil ihr Spezifikum, anders als bei den Staatsorganen Regierung und Gesamtparlament, die Darstellung gerade ihrer partikularen (partei)politischen Positionen ist. Das Gericht führt u. a. aus:

„... unbedenklich [ist] die sogenannte Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften, soweit sie - bezogen auf ihre Organtätigkeit - der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern.“ (BVerfGE 20, 56 [100]). Und: „Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften ist in Grenzen nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig. Die Demokratie des Grundgesetzes bedarf ... eines weitgehenden Einverständnisses der Bürger mit der vom Grundgesetz geschaffenen Staatsordnung. ... Diesen Grundkonsens lebendig zu erhalten, ist Aufgabe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit.“ (BVerfGE 44, 125 [147]).

Eine „Öffentlichkeitsarbeit“ der Fraktionen, welche den demokratischen Grundkonsens pflegen soll, passt nicht zum Wesen der Fraktionen als bewusst partikular parteilich organisierte politische Gruppierungen. Hier weichen sie in einem wesentlichen Punkt von den Staatsorganen ab, die ihre Aufgaben für alle Bürger in gleicher Weise zu erfüllen haben (siehe BVerfGE 44, 125 [144]). Bezogen auf die innerparlamentarische Willensbildung befördert diese gebündelte politische Partikularität gerade die Effektivität der (gesamt)parlamentarischen Arbeit. Sie ist damit Teil der staatlichen Willensbildung. Sobald jedoch diese parteipolitische Partikularität der Fraktionen an anderer Stelle, insbesondere außerparlamentarisch, zum Tragen kommt, entstehen Zulässigkeitsfragen. Die Unterrichtung trägt die besonderen politischen Positionen der Fraktionen in die Öffentlichkeit. Damit ist unvermeidlich auch eine gewisse (mittelbare) Werbewirkung für die politischen Positionen, das Personal und die Partei der (verlautbarenden) Fraktion verbunden. Dieser unvermeidliche Nebeneffekt wird verfassungsrechtlich hingenommen zugunsten des Anliegens, den innerparlamentarischen Willensbildungsprozess auch für die Öffentlichkeit in seiner politischen Fraktionierung transparent zu machen. Gerade deswegen muss aber die Unterrichtung strikt sachlich als Informationsangebot für die eigenständige Willensbildung der Adressaten stattfinden und darf über das sachlich nicht vermeidbare Maß (Identifizierung von politischer Position, Fraktion und Personal) keine Werbeelemente enthalten.

Aktivitäten mit Außenwirkung, die sich ohne wesentlichen Bezug zu den Aufgaben der Fraktion auf deren Selbstdarstellung und Eigenrepräsentation konzentrieren, haben daher im Wesentlichen den Effekt, dass die Werbung für die Fraktion, ihre Partei und ihr Personal im Vordergrund steht (statt Aufgabenwahrnehmung Steigerung des Bekanntheitsgrades bzw. Sympathiegewinnung). Dieser Werbeeffect für die Fraktionen darf aber mit öffentlichen Mitteln, anders als bei staatlichen, neutralen, der Allgemeinheit verpflichteten Institutionen, nicht bewirkt werden. Denn damit würden die Fraktionen in den außerparlamentarischen Wettbewerb um politische Zustimmung eingreifen.

Es gibt wohl eine faktische Wechselwirkung zwischen Willensbildung des Volkes und der Willensbildung in den Staatsorganen (siehe BVerfGE 44, 125 [139f.]). Für besondere Aktivitäten der Öffent-

lichkeitsarbeit gibt es aber normative Grenzen. Die Willensbildung muss sich vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen.

„So sehr von dem Verhalten der Staatsorgane Wirkungen auf die Meinungs- und Willensbildung des Wählers ausgehen und dieses Verhalten selbst mit Gegenstand des Urteils des Wählers ist, so sehr ist es den Staatsorganen in amtlicher Funktion verwehrt, durch besondere Maßnahmen darüber hinaus auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken, ... Es ist ihnen von Verfassung wegen versagt, sich als Staatsorgane im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen.“ (BVerfGE 44, 125 [140f.]).

Das Bundesverfassungsgericht hat auch eine Reihe von Gesichtspunkten benannt, welche die zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Staatsorgane kennzeichnen und sie von der unzulässigen Beteiligung an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes abgrenzen. Öffentlichkeitsarbeit leistet einen Beitrag dazu, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie selbst beurteilen, billigen oder verwerfen zu können (siehe BVerfGE 44, 125 [147]). Öffentlichkeitsarbeit legt Zusammenhänge offen, weckt Verständnis für erforderliche Maßnahmen und informiert objektiv und sachlich (BVerfGE 44, 125 [148]). Öffentlichkeitsarbeit ist nur zulässig, soweit sie sich im Rahmen des vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiches hält (BVerfGE 44, 125 [149]). Öffentlichkeitsarbeit muss sich stets der offenen oder versteckten Werbung für einzelne der miteinander konkurrierenden politischen Parteien oder sonstigen an der politischen Meinungsbildung beteiligten Gruppen enthalten (BVerfGE 44, 125 [149]). Sie muss auch schon den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einzelner Parteien ebenso wie willkürliche, ungerechtfertigt herabsetzende und polemische Äußerungen über andere Parteien vermeiden (BVerfGE 44, 125 [150]).

Gesichtspunkte für die Beurteilung sind für das Bundesverfassungsgericht u. a. der Inhalt und die äußere Form und Aufmachung der Öffentlichkeitsarbeit.

Zum Inhalt z. B.: Wird offen oder versteckt für bestimmte Parteien geworben oder negativ oder herabsetzend über andere geurteilt? Kommt zum Ausdruck, dass man im Amt bleiben bzw. wieder gewählt werden will oder dass andere Wettbewerber keine so gute Lösung wären? (BVerfGE 44, 125 [150]).

Zur Form z. B.: „Tritt der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurück, so kann das ein Anzeichen dafür sein, dass die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten ist. Entsprechendes gilt, wenn sich im Vorfeld der Wahl Druckschriften oder Anzeigen häufen, die bei unbefangener Betrachtung mehr der Steigerung des Bekanntheitsgrades und der Sympathiewerbung für Mitglieder der Bundesregierung als der Befriedigung eines von der Sache her gerechtfertigten Informationsbedürfnisses der Bürger dienen.“ (BVerfGE 44, 125 [151]).

Diese Wirkung entfalten vor allem Abbildungen von Personen und die Herausstellung ihrer persönlichen Qualitäten (BVerfGE 44, 125 [151]). Aber auch ein Anwachsen der Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf Anzahl und Aufwand in Wahlkampfnahe ist ein Anzeichen für unzulässige Wahlwerbung. In der Vorwahlzeit gewinnen auch sachliche Informationen eine veränderte Qualität, da sie im Zusammenhang gesehen werden müssen:

„Unterrichtet die Regierung im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit den Bürger über ihre Leistungen und Erfolge, so entfaltet dies regelmäßig Wirkungen auch zugunsten der die Regierung tragenden Parteien.“ (BVerfGE 44, 125 [151]).

Aus der Verpflichtung der Staatsorgane, sich der Beeinflussung des Meinungs- und Willensbildungsprozesses des Volkes zu enthalten, „folgt schließlich das Gebot äußerster Zurückhaltung und das Ver-

bot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebenen Öffentlichkeitsarbeit in Form von so genannten Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichten.“ (BVerfGE 44, 125 [152]).

Als Orientierungspunkt dafür kann etwa der Zeitpunkt gelten, an dem offiziell der Wahltag bestimmt wird (Routinezeitraum mittlerweile sechs Monate; siehe BVerfGE 44, 125 [153]).

Bei derartigen Berichten der Fraktionen geht es naturgemäß um die Darstellung partikulärer parteipolitischer Positionen und nicht um amtliche Positionen von Staatsorganen. Daher gelten in der Vorwahlzeit für sie die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts umso mehr. Das erfordert keinen Verzicht auf sachliche Bilanzen und Berichte. Es bedeutet lediglich, solche statt vor der Wahl nach der Wahl zu platzieren, wenn es schlicht um eine Dokumentation der geleisteten Arbeit in der Legislaturperiode geht und eine Wahlbeeinflussung fern liegt. Entsprechendes gilt für derartige Bilanzen im zeitlichen Zusammenhang mit Kommunal- und Bundestagswahlen sowie Wahlen zum Europaparlament.

Zum Aufgabenkreis der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Fraktionen gehören damit die üblichen Instrumente der Pressearbeit wie Pressekonferenz, Pressemitteilung, Pressegespräch, aber auch alle Aktivitäten und Formen der Vermittlung von Sachinhalten, die die parlamentarische Tätigkeit (vergangen, aktuell, geplant) zum Gegenstand haben. Ziel ist das Angebot der Herstellung von Transparenz darüber, was die jeweilige Fraktion im Parlament tut und will und für richtig hält, damit sich der interessierte Adressat selbst ein Urteil darüber bilden kann.

Grundlegendes Zulässigkeitskriterium bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Fraktionen ist damit, dass das Angebot einer Sachinformation vorliegt und keine Werbung für politische Positionen, die Partei oder das Personal der Fraktion stattfindet. Werbung kann durch inhaltliche Aussagen z. B. zu Partei- oder Wahlzwecken erfolgen. Sie kann aber auch mittelbarer Effekt der Gestaltung und des Einsatzes von Darstellungs- und Vermittlungsinstrumenten der Unterrichtung sein, indem diese vornehmlich in Richtung Bekanntheitsgrad, Sympathiegewinnung oder Imagepflege wirken. Typische Instrumente der Werbewirtschaft und der Parteienwerbung werden gerade wegen dieser Werbewirkung eingesetzt.

Diese Position schließt den Einsatz so genannter „moderner Kommunikationsmittel“ keineswegs aus. Aufbereitung und Präsentation der Informationen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Tätigkeiten der Fraktionen dürfen lediglich das Gewichtungsverhältnis nicht umkehren: Die Erfüllung der Fraktionsaufgabe muss absoluten Vorrang haben; Aufwand und Werbewirkung der Vermittlungsinstrumente dürfen nur dienendes und nachrangiges Gewicht haben.

Eine ungebetene oder verdeckte Belieferung der Öffentlichkeit mit Informationen gehört nicht zu einer zulässigen, aus staatlichen Mitteln finanzierbaren Unterrichtung.

Aus dieser Analyse und aus den bisherigen Prüfungen des Rechnungshofs ergeben sich folgende wesentlichen Zulässigkeitskriterien für die Fraktionsaufgabe Unterrichtung der Öffentlichkeit:

- Keine Parteizwecke (allgemeine und insbesondere Wahlzwecke): § 3 Abs. 2 Fraktionsgesetz. Dazu gehört auch, die gesonderte oder geschlossene Parteiöffentlichkeit zu bedienen. Keine Mischaktivitäten oder Mischfinanzierungen von Fraktion und Partei.
- Keine Beeinflussung der Meinungs- und Willensbildung außerhalb des Parlaments (repräsentative Demokratie). Dazu dienen typische Formen der (Partei)werbung wie Zeitungsanzeigen, Flugblattaktionen, Briefkastenverteilung, Zeitungsbeilagen, Plakatierung von öffentlichen Veranstaltungen, Messeauftritte, Straßen- und Standaktionen (Publizitätsformen, die typischerweise und gezielt andere Zwecke miterfüllen wie Zwecke der Partei, des Wahlkampfes, der Meinungsbildung, der Werbung).

- Nur sachliche Information über die konkrete parlamentarische Tätigkeit der Fraktion (keine Personen- und Sachwerbung). Keine Herabwürdigung des politischen Gegners und keine wertende Auseinandersetzung mit der Position des politischen Gegners.
- Nur Angebote der Unterrichtung, deren Autorenschaft „Fraktion“ klar erkennbar ist; kein (darstellerisches) Übergewicht des Parteilogos vor der Identifizierung als Fraktion des Landtags.
- Kein Werbecharakter über die unvermeidliche Identifizierung von Fraktion und handelnden Personen hinaus, insbesondere keine Bekanntheits-, Präsenz-, Image- oder Sympathiewerbung weder für Sachpositionen noch für die Fraktion als solche oder für Fraktionspersonal; keine Werbemittel.
- Die Vermittlung der Sachinformation muss in Bezug auf den gewählten Rahmen und die eingesetzten Mittel so erfolgen, dass die Sachinformation für einen unbefangenen Beobachter im Mittelpunkt steht und andere Aspekte nur nachgeordnete dienende Funktion haben. Vor allem darf die Wahl von Formen und Instrumenten der Vermittlung von Informationen nicht zu einer Veränderung des Zwecks der grundsätzlich zulässigen Fraktionsaktivität führen. Art, Form und Instrumente der Informationsvermittlung können zu einem unzulässigen Werbeeffect führen.
- In der Vorwahlzeit Gebot größter Zurückhaltung und Verbot jeglicher Leistungs-, Erfolgs-, Arbeits- oder Bilanzberichte.
- Kein Anstieg der Ausgaben bei Näherung an den Wahltermin.
- Keine Publikationen für Parteizwecke und Wahlkreisarbeit der Abgeordneten.

f) Die Fraktionen können mit Fraktionen anderer Parlamente zusammenarbeiten (§ 1 Abs. 2 Satz 5 Fraktionsgesetz)

Zulässig ist hier nur die Zusammenarbeit mit Parlamenten als legislative Organe. Dazu gehören die Länder und der Bund, aber auch Parlamente anderer Staaten und der EU. Kommunale Wahlkörperschaften sind keine Parlamente in diesem Sinne.

g) Gestaltung der Aufgabenwahrnehmung

Die nähere Bestimmung der verschiedenen Fraktionsaufgaben bedeutet nicht, dass sie auch getrennt oder in Reinform wahrgenommen werden müssten. Vielmehr ist es Sache der Fraktionen zu entscheiden, welche Kombinationen ihnen sinnvoll erscheinen. Dazu gehören insbesondere Aktivitäten, die in früheren Prüfungen unter der Rubrik „Repräsentationsveranstaltung“ behandelt wurden, einschließlich der Kontaktpflege. Die Fraktionen gestalten ihre Aktivitäten mit einem Bezug zu ihren zulässigen Aufgaben in unterschiedlichster Weise. Die Prüfungserfahrung zeigt eine große Vielfalt solcher Aktivitäten. Das betrifft sowohl die Kombination verschiedener Fraktionsaufgaben wie auch die Modalitäten und Formen ihrer Wahrnehmung. Wichtige Aspekte sind z. B. Ort, Zeitpunkt, Thema, Anlass, Adressatenkreis, verfolgte Fraktionsaufgaben, eingesetzte Instrumente und Mittel, Rahmen und Rahmenprogramm mit Unternehmungen, Bewirtung u. v. m. Frei sind die Fraktionen bei der Entscheidung, ob und mit welchem Gewicht (Nachdruck, Intensität) sie zulässige politische Aufgaben wahrnehmen (Erforderlichkeit im Sinne des § 9 Satz 5 Fraktionsgesetz); hierin liegt gerade die sachlogische Ratio der Fraktionsarbeit: Die Transparenz des spezifischen politischen Profils der Fraktion in der parlamentarischen Arbeit herauszuarbeiten und gegebenenfalls nach außen darzustellen. Grundsätzlich ist es auch an den Fraktionen zu entscheiden, welche Formen und welche Instrumente sie für zweckmäßig halten, ihre Aufgaben effektiv zu erfüllen. Das ist aber nicht gleichbedeutend mit der generellen und unbeschränkten Freiheit, das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung zu gestalten. Gerade das „Wie“ kann, wie oben beschrieben, die Zulässigkeit der Fraktionsaufgabe tangieren, z. B. dann, wenn die eingesetzten Instrumente Parteizwecke mit erfüllen oder nicht nur eine nachrangige, dienende Funktion für die eigentlichen Fraktionsaufgaben entfalten (siehe BVerfGE 44, 125 [151]).

Eine gängige Form der Kombination ist der **Informationsaustausch**, also die Verbindung von Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit der Fraktion mit der Informationsbeschaffung für die parlamentarische Arbeit, sei es vor Ort oder im Parlament. Solche Aktivitäten können sich an typische Partner der Fraktionen bei der parlamentarischen Arbeit oder an die allgemeine Öffentlichkeit bzw. Teile davon richten.

Die **Kontaktpflege** ist eine Form der Aktivität, bei der die Pflege der guten (Arbeits)Beziehungen zu den Adressaten und nicht der Informationsaustausch im Vordergrund steht. Entsprechend gestaltet sich der Rahmen einer solchen Aktivität. Zulässig erscheint die Kontaktpflege zu typischen Partnern der Parlamentsarbeit wie Interessengruppen, Funktionsträgern und Multiplikatoren und zur Presse. Die Partei gehört nicht zu diesen Partnern. Ihre legitime Einflussnahme auf Parlament und insbesondere Fraktion kann nicht über Fraktionsmittel finanziert werden. Die Partner sind regelmäßig bei der Erfüllung von Fraktionsaufgaben behilflich, z. B. bei der Informationsvermittlung über die Parlamentsarbeit nach außen und bei der Informationsbeschaffung für die Parlamentsarbeit innen. Kontaktpflege erscheint legitim, weil dies im gegenseitigen professionellen Interesse liegt, aber keine Verpflichtung zur Kooperation besteht. Durch Kontaktpflege wird die Zusammenarbeit erleichtert.

Kontaktpflege in diesem Sinne zum Volk oder zu bestimmten Teilgruppen des Volkes (allgemeine Öffentlichkeit) gehört nicht zu den Aufgaben der Fraktion. Dies ist Sache der Parteien, die sich aufgabengemäß um Wohlwollen, Sympathie und politische „Kooperationsbereitschaft“ des Volkes bemühen. Der Rechnungshof hat deshalb an die allgemeine Öffentlichkeit gerichtete Maßnahmen der Kontaktpflege beanstandet, bei denen die Sachinformation nicht im Mittelpunkt steht wie Kinderfeste, Musikveranstaltungen oder Radtouren.

Eine sogenannte **Eigen(re)präsentation** (Selbstdarstellung) der Fraktionen findet statt, wenn sie außenwirksame Aktivitäten betreiben, bei denen sie sich selbst (Fraktionsjubiläum, Fraktionsgeschichte), ihre allgemeinen politischen Anliegen (Preisverleihung) oder wichtige Persönlichkeiten (ehemalige Fraktionsvorsitzende oder sonstige Funktionsträger) aus bestimmten Anlässen darstellen bzw. feiern, ohne dass konkrete und aktuelle Fraktionsaufgaben Anlass wären und eine wesentliche Rolle spielen würden. Darin ist werbende Öffentlichkeitsarbeit im Sinne von Imagepflege für die Fraktionen als solche, für ihre Partei, ihr Personal oder für ihre allgemeinen politischen Positionen in Abgrenzung zu anderen Fraktionen und Parteien zu sehen. Mit derartigen Aktivitäten sollen Präsenz und Bedeutung der Fraktion und der sie tragenden Partei mit ihrem Personal und ihrem allgemeinen politischen Profil ins öffentliche Bewusstsein gerückt werden. Eine solche (institutionelle) werbende Eigenrepräsentation kann nicht mit öffentlichen Fraktionsmitteln finanziert werden. Insofern können Fraktionen, was ihre Aufgaben und Funktion angeht, nicht mit den Staatsorganen (wie z. B. dem Landtag als ganzem) verglichen werden. Staatsorgane sind als solche parteineutral und erfüllen ihre Aufgaben für alle Bürger in gleicher Weise ohne Wettbewerb in der politischen Meinungsbildung. Daher können sie eine institutionelle „werbende“ Öffentlichkeitsarbeit im Sinne der Pflege des demokratischen Grundkonsenses betreiben (siehe BVerfGE 44, 125 [147]). Da Fraktionen naturgemäß ihre spezifischen parteipolitischen Positionen transportieren dürfen und sollen, bedeutet dagegen bei ihnen jede werbende Öffentlichkeitsarbeit eine Verletzung des Repräsentationsprinzips und der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb der Parteien.

Was immer konkret an Aktivitäten entfaltet und gestaltet wird: Für die Prüfung kommt es darauf an, welche zulässigen Fraktionsaufgaben damit erfüllt werden und ob eine Zwecküberschreitung oder Zweckänderung durch Inhalt, Beteiligte, Rahmenprogramm und Gestaltung der Aktivität stattfindet.

Für diese Aktivitäten gelten daher die allgemeinen Zulässigkeitskriterien wie sie oben für die Wahrnehmung von Fraktionsaufgaben entwickelt wurden. Insbesondere müssen Fraktionsaufgaben im Mittelpunkt stehen. Andere Zwecke können nur mit nachgeordneter dienender Funktion wahrgenommen werden; es dürfen keinerlei Parteizwecke verfolgt werden (Parteiaufgaben, Partearbeit; Aspekte der Wahlwettbewerbschancen). Lediglich bei der legitimen, in Häufigkeit und Rahmen angemessenen Kontaktpflege zu typischen Partnern der Fraktionen bei der Parlamentsarbeit dürfte eine höhere Ge-

wichtung des „kontaktpflegenden Rahmens“ im Verhältnis zur Fraktionsaufgabe akzeptabel sein. Ausgeschlossen bleiben aber auch hier jegliche Parteizwecke und Versuche, die Meinungs- und Willensbildung oder die politische „Gewogenheit“ der Adressaten zu beeinflussen.

Maßnahmen des Informationsaustausches und der Kontaktpflege dürfen nach ihrer Gestaltung nicht überwiegend dazu dienen, Außenwirkung in Form von Sympathiegewinnung, Imagepflege, öffentlicher Wahrnehmung und Medieninteresse zu erzielen. Maßnahmen der Eigenrepräsentation dienen regelmäßig vorrangig Zwecken der Eigenwerbung, denn die Anlässe selbst gehören nicht zu den Fraktionsaufgaben. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass derartige Maßnahmen (Jubiläen, Preisverleihungen, Ehrung von Repräsentanten der Fraktion, Vernissagen u. Ä.) lediglich als Anlass für eine ansonsten übliche Kontaktpflege vertretbar sein können. Sie müssen dann aber nach Adressaten, Inhalt und Außenwirkung eine entsprechende Gewichtung aufweisen. Auf keinen Fall reicht es aus, dass aus Anlass solcher adressaten- oder medienwirksamer Ereignisse auch über Aufgaben der Fraktion gesprochen und Kontaktpflege betrieben werden kann. Maßnahmen, die ohne konkreten sachlichen Bezug zu Fraktionsaufgaben im Wesentlichen der (medialen) Außerdarstellung dienen, sind als Werbemaßnahme unzulässig.

#### h) Verfügungsmittel und sogenannte „Interne Repräsentation“

Es entspricht den gesellschaftlichen Gepflogenheiten, dass sich hohe Vertreter staatlicher Institutionen wegen ihrer Funktion als Amtsträger auch persönlich im Kontakt und im Austausch mit zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und deren Repräsentanten befinden. Führen sie in diesem Zusammenhang Arbeitsgespräche in kleinem Kreis oder erhalten sie Einladungen aus persönlichem Anlass (Anlässe für professionellen Austausch und Kontakt), so entspricht es der Übung, dass sie daran teilnehmen bzw. selber dazu einladen können. Dabei anfallende Kosten, z. B. für Bewirtungen und Geschenke, sollen nicht zu ihren Lasten gehen, weil der Grund ihrer Einladung ihre Funktion, ihr Amt, und nicht privater Natur, ist. Für diese Zwecke sind im Landeshaushalt sogenannte persönliche Verfügungsmittel ausgebracht, z. B. für den Landtagspräsidenten und die Regierungsmitglieder. Unter dieser Zweckbestimmung sind entsprechende Ausgaben einzeln zu buchen.

Fraktionsvorsitzende befinden sich in einer vergleichbaren Lage. Als politisch maßgebliche Personen der innerparlamentarischen Willensbildung stehen sie so wie hohe staatliche Funktionsträger auch persönlich im Kontakt und im Austausch mit gesellschaftlichen Institutionen und Funktionsträgern. Im Fraktionsgesetz findet sich daher bei der Rechnungslegung des § 7 eine Rubrik „Verfügungsmittel des Fraktionsvorsitzenden“.

Dieser Repräsentation nach außen steht eine bislang vom Rechnungshof auch in anderen Prüfungen so bezeichnete interne Repräsentation gegenüber. Damit ist die Gewährung von Leistungen (z. B. Geschenke, Geburtstagsfeiern, Feste) für aktuelle oder ehemalige Mitglieder oder Mitarbeiter der Fraktion ohne wesentlichen Zusammenhang mit der konkreten Aufgabenerfüllung gemeint.

Der Rechnungshof ist bislang bei den Prüfungen von einer Zulässigkeit der internen Repräsentation in Ausnahmefällen und in angemessenem Umfang ausgegangen. Er legte dabei sein Augenmerk vor allem auf die Wirtschaftlichkeit der Ausgaben und setzte auf die Begrenzungswirkung öffentlicher Transparenz derselben. Auch in dieser Prüfung ist er für die vergangene Wahlperiode von dieser Beurteilung ausgegangen. Der Rechnungshof weist zur Orientierung der Fraktionen jedoch in dieser Beratenden Äußerung darauf hin, dass er künftig eine andere Beurteilung zugrunde legen wird. Dafür sind folgende Überlegungen maßgebend:

Den Fraktionsvorsitzenden sollen, wie oben erwähnt, persönliche Verfügungsmittel aus den gleichen Gründen und nach den gleichen Kriterien zustehen, wie das für hohe staatliche Funktionsträger der Fall ist. Bei der sogenannten internen Repräsentation lässt sich ihre Situation aber nur teilweise mit derjenigen staatlicher Funktionsträger vergleichen. Das ist der Fall, soweit die Fraktionsvorsitzenden im Rahmen der persönlichen Verfügungsmittel als Repräsentant des Arbeitgebers Fraktion für abhän-

gige Mitarbeiter auch sonst in Institutionen und Betrieben angemessene Aufmerksamkeiten zu besonderen Anlässen finanzieren. Der Rechnungshof hat dazu in seiner Denkschrift 2004, Beitrag Nr. 4 Hinweise gegeben.

Nicht vergleichbar ist die Situation der Fraktionsvorsitzenden in Bezug auf die Fraktionsmitglieder. Alle Fraktionsmitglieder einschließlich der Fraktionsvorsitzenden haben den gleichen, unabhängigen Abgeordnetenstatus. Sie erhalten für ihre Gesamttätigkeit als Abgeordnete ihre Diäten und verschiedene Aufwandsentschädigungen. Leistungen an Abgeordnete sind in § 5 ff. des Abgeordnetengesetzes geregelt. Aus öffentlichen Fraktionszuschüssen können daher keine weiteren Leistungen für bereits nach dem Abgeordnetengesetz entschädigte Bereiche gewährt werden. Verwenden sie bei internen Festen und Feierlichkeiten oder persönlichen Anlässen öffentliche Fraktionsmittel für sich selbst, so verwenden sie diese nicht für fraktionspezifische Zwecke. Es besteht die Gefahr einer Doppelalimentation.

Daher ist die Verwendung öffentlicher Fraktionsmittel für Zwecke der internen Repräsentation in besonderen Fällen allenfalls auf den Adressatenkreis der abhängigen Mitarbeiter unter den üblichen Bedingungen zu beschränken und nicht nur über das Kriterium der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beurteilen. Dieser Gesichtspunkt gewinnt insbesondere durch die Praxis von zwei Fraktionen Bedeutung, die in erheblichem Umfang Maßnahmen der internen Repräsentation (z. B. Geburtstagsfeiern, Weihnachtsfeiern) auch für Abgeordnete aus öffentlichen Fraktionszuschüssen finanziert haben.

#### **4.4 Wirtschaftlichkeit**

##### **4.4.1 Allgemeines**

Die Wirtschaftlichkeit der von den Fraktionen durchgeführten Maßnahmen wird vom Rechnungshof nach den üblichen, für öffentliche Mittel geltenden Maßstäben beurteilt. Die besondere Stellung der Fraktionen im Staatsgefüge (Bedeutung und Gewicht von der organisierten Staatlichkeit eingegliederten Einrichtungen des Verfassungslebens) wird hierbei angemessen berücksichtigt. Einen besonderen Spielraum wegen unterschiedlicher politischer Prioritäten der Fraktionen gibt es bei der Frage der Wirtschaftlichkeit nicht. Bei den bisherigen Prüfungen wurden in diesem Zusammenhang insbesondere Aufwendungen für Kraftfahrzeuge, Gerätebeschaffungen, Auslandsreisen, Bewirtungen, Geschenke und Publikationen kritisch hinterfragt.

##### **4.4.2 Sogenannte interne Repräsentation und Verfügungsmittel**

Der Rechnungshof hatte in seiner Beratenden Äußerung 2002 Ausgaben der Fraktionen für interne Repräsentationszwecke kritisiert. Bei Ausgaben für die interne Repräsentation ist, soweit sie als zulässig angesehen wird, eine weitgehende Zurückhaltung angebracht. Sie hat Ausnahmecharakter und ist auf besondere Anlässe zu beschränken. Die Aufwendungen sollten sich in besonderem Maße bei internen Bewirtungen am unabdingbaren Repräsentationsaufwand orientieren. Als interne Repräsentation sind insbesondere Verköstigungen, Einladungen und Geschenke an Bedienstete und ehemalige Bedienstete anzusehen.

Soweit Fraktionen für diese Zwecke überhaupt öffentliche Mittel einsetzen dürfen, sind diese Ausgaben in der zu veröffentlichen Fraktionsrechnung als Verfügungsmittel auszuweisen. Eine Buchung unter der Zweckbestimmung Geschäftsbetrieb oder anderen Bereichen entspricht nicht den Vorschlägen des Rechnungshofs. Die Ausgaben sind einzeln zu belegen und sollen Anlass und Teilnehmerkreis erkennen lassen.

Die Fraktionen sind dem Vorschlag des Rechnungshofs, Ausgaben der internen Repräsentation in der Rechnungslegung in einer (neuen) Position „Verfügungsmittel der Fraktion“ zu buchen, nur teilweise gefolgt.

In Abkehr von den Ausführungen in der letzten Prüfung, wird daher angeregt, solche Ausgaben bei der Position „Verfügungsmittel des Fraktionsvorsitzenden“ - dort aber zwingend - zu buchen.



## II. Prüfungsergebnisse der 13. Wahlperiode im Einzelnen

### 5 Finanzwesen

#### 5.1 Leistungen des Landes an die Fraktionen

Die Fraktionen erhalten nach den §§ 2 und 3 Fraktionsgesetz zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zuschüsse, deren Höhe im Staatshaushaltsplan festgesetzt wird. Außerdem stellt der Landtag den Fraktionen Bedienstete zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung, überlässt ihnen Räume zur Nutzung und erbringt Sach- und Dienstleistungen.

In der 13. Wahlperiode waren ab dem Staatshaushaltsplan 2002 für den Parlamentarischen Beratungsdienst 36 Planstellen für Beamte des höheren Dienstes und je Fraktion eine Kraftfahrerstelle etatisiert. Im Falle der Nichtbesetzung von Stellen des Parlamentarischen Beratungsdienstes erhöht sich der Zuschuss an die betreffende Fraktion um sogenannte Abgeltungsbeträge. An Sachleistungen erhalten die Fraktionen neben Büroräumen insbesondere eine Arbeitsplatzgrundausstattung wie z. B. Büromöbel und DV-Infrastruktur.

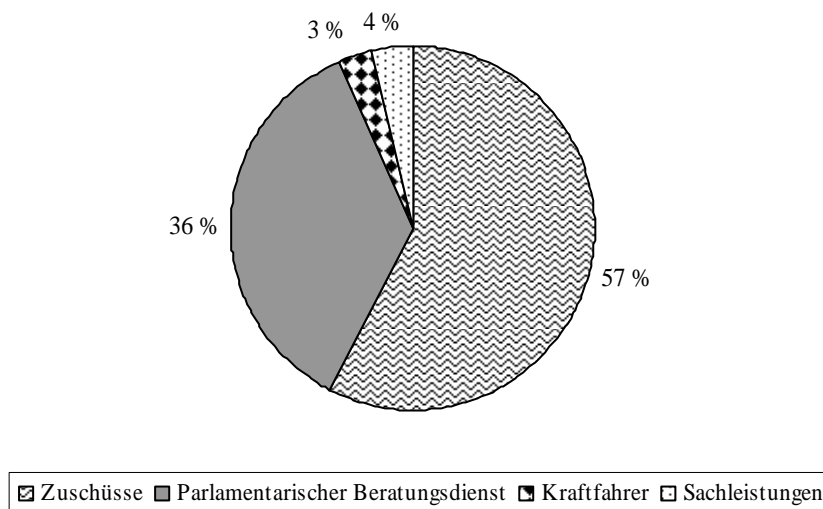
Der Rechnungshof hat die Leistungen des Landes an die Fraktionen in der 13. Wahlperiode in Tabelle 1 zusammengefasst. Die Höhe der Fraktionszuschüsse ist unmittelbar aus dem Staatshaushaltsplan ablesbar. Den Personalaufwand für die im Landeshaushalt etatisierten Stellen für Fraktionsbedienstete hat der Rechnungshof nach den „Richtsätzen des Finanzministeriums zur Haushaltsaufstellung“ errechnet; die Abgeltungsbeträge blieben außer Betracht. Über die tatsächlichen Sachleistungen liegen keine exakten Daten vor; sie wurden überschlägig nach Pauschsätzen der VwV-Kostenfestlegung geschätzt.

Tabelle 1: Leistungen des Landes an die Fraktionen in der 13. Wahlperiode

Landesleistung	Betrag in Mio. €
Zuschüsse	18,7
Parlamentarischer Beratungsdienst	11,7
Kraftfahrer	1,0
Sachleistungen	1,2
Gesamt	32,6

Die Gesamtleistungen des Landes an die Fraktionen beliefen sich in der 13. Wahlperiode auf 32,6 Mio. € bzw. durchschnittlich 6,5 Mio. € je Jahr. Die Abbildung 1 zeigt, welche Anteile die unterschiedlichen Landesleistungen an diesem Gesamtvolumen haben.

Abbildung 1: Leistungen des Landes an die Fraktionen in der 13. Wahlperiode



Die Fraktionszuschüsse hatten an den Gesamtleistungen des Landes an die Fraktionen in der 13. Wahlperiode einen Anteil von 57 %.

## 5.2 Einnahmen und Ausgaben der Fraktionen

Die Einnahmen und Ausgaben der Fraktionen in der 13. Wahlperiode sind aus Tabelle 2 ersichtlich. Die Angaben beruhen grundsätzlich auf den Rechnungen der Fraktionen, die der Präsident des Landtags nach § 8 Fraktionsgesetz jährlich veröffentlicht (siehe Landtagsdrucksache 13/1529, 13/2734, 13/3775, 13/5061, 14/746). Aufgrund der unterschiedlichen Buchungspraxis der Fraktionen ist die Zuordnung zu einzelnen Ausgabenpositionen nicht immer einheitlich. Die Kosten der sonstigen Leistungen des Landes werden in der Tabelle 2 nachrichtlich dargestellt.

Tabelle 2: Einnahmen und Ausgaben der Fraktionen in der 13. Wahlperiode (in Tausend €)

	CDU	SPD	Bündnis 90/ Die Grünen	FDP/DVP	Gesamt
Einnahmen	6.771	6.129	3.089	3.046	19.035
Davon					
Landeszuschüsse	6.666	5.998	3.041	2.948	18.653
Sonstige <sup>1)</sup>	105	131	48	98	382
Ausgaben	6.925	6.019	3.116	3.050	19.110
Davon					
Funktionszulagen	1.662	1.001	186	521	3.370
Personal <sup>1)</sup>	2.140	2.696	1.824	1.557	8.217
Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit	1.602	858	473	414	3.347
Restliche Ausgaben	1.521	1.464	633	558	4.176
Nachrichtlich:					
Personalkosten des Parlamentarischen Beratungsdienstes <sup>2)</sup>	4.408	3.367	1.946	2.024	11.745
Personalkosten der Kraftfahrer <sup>2)</sup>	238	238	238	238	951
Sachkosten <sup>3)</sup>	458	357	238	2231	1.284

<sup>1)</sup> Ohne Abgeltungsbeträge für nicht besetzte Personalstellen.

<sup>2)</sup> Berücksichtigt wurden die im Staatshaushaltsplan für die Fraktionen ausgewiesenen Stellen mit den sich aus den „Richtsätzen des Finanzministeriums bei der Haushaltsaufstellung“ ergebenden Personalkosten.

<sup>3)</sup> Für alle Fraktionsbediensteten (ohne Kraftfahrer) wurden je Vollzeitäquivalent 3.982 €/Jahr durchschnittliche Raum- und Ausstattungskosten entsprechend der VwV-Kostenfestlegung angenommen.

Die Gesamteinnahmen der Fraktionen betragen in der 13. Wahlperiode 19 Mio. €. Der Anteil der Fraktionszuschüsse an den Gesamteinnahmen lag bei 98 %. Die unterschiedliche Zuschusshöhe an die einzelnen Fraktionen ergibt sich aus dem in § 3 Abs. 1 Satz 2 Fraktionsgesetz normierten Berechnungsmodus, der einen einheitlichen Grundbetrag für jede Fraktion, einen „Kopfbetrag“ je Fraktionsmitglied und einen mitgliederbezogenen Oppositionszuschlag für die Oppositionsfraktionen vorsieht.

Die prozentuale Ausgabenverteilung der wesentlichen Aufgabenbereiche zeigt Abbildung 2.

Abbildung 2: Ausgaben der Fraktionen in der 13. Wahlperiode

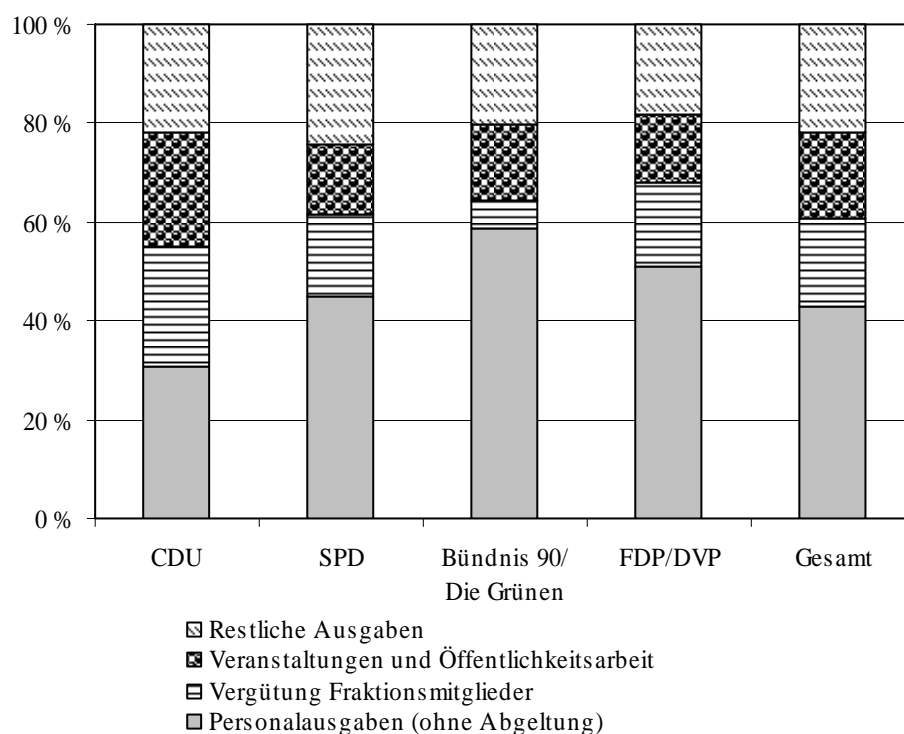


Tabelle 3: Ausgabenanteile der Fraktionen in der 13. Wahlperiode nach Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich	CDU	SPD	Bündnis 90/ Die Grünen	FDP/ DVP	Gesamt
Funktionszulagen	24 %	17 %	6 %	17 %	18 %
Personalausgaben abzüglich Abgeltungsbeträge	31 %	45 %	59 %	51 %	43 %
Ausgaben für Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit	23 %	14 %	15 %	14 %	17 %
Restliche Ausgaben (insbesondere laufender Geschäftsbetrieb)	22 %	24 %	20 %	18 %	22 %

Für Personalausgaben und für Funktionszulagen an Abgeordnete wurden 12 Mio. € oder 61 % der Gesamtausgaben aufgewendet. Die für das Kriterium der eindeutigen Abgrenzung zwischen Fraktions- und Parteiarbeit besonders relevanten Ausgaben für Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit haben mit 17 % einen relativ hohen Wert erreicht. In der 12. Wahlperiode lag der Anteil bei den vier Fraktionen noch bei 13 % der Gesamtausgaben.

### 5.3 Ausgaben für Veranstaltungen

Der Rechnungshof hatte bei seinen letzten Prüfungen einen starken Anstieg der Ausgaben für Veranstaltungen im letzten Jahr der Wahlperiode festgestellt. Er hat daher in seiner Beratenden Äußerung 1997 vorgeschlagen, künftig im letzten Jahr der Wahlperiode öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen nach Zahl und Aufwand so zu begrenzen, dass eine deutliche Ausgabensteigerung vermieden wird. Der Landtag hat hierzu am 10.12.1997 folgenden Beschluss gefasst:

„Die Fraktionen erklären sich bereit, auf eine gleichmäßige Mittelverwendung hinzuwirken. Das erste Jahr der Wahlperiode soll hierbei nicht berücksichtigt werden. Im Übrigen müssen jedoch zwangsläufig gewisse Ungleichgewichte - mit zunehmender Steigerung der Ausgaben im Laufe der Wahlperiode - hingenommen werden.“

Trotz dieses Beschlusses war auch in der 12. Wahlperiode ein Anstieg der Veranstaltungsaktivitäten im letzten Jahr der Wahlperiode festzustellen. Die Ausgaben der vier Fraktionen für Veranstaltungen betrugen in der 12. Wahlperiode 2,4 Mio. € Sie stiegen in der 13. Wahlperiode nochmals erheblich auf 3,3 Mio. € an.

Der Rechnungshof hat - wie bei den letzten Prüfungen - Veranstaltungen mit Kosten von jeweils über 2.500 € zusammengefasst, weil diese Maßnahmen regelmäßig eine größere Außenwirkung entfalten. Die Entwicklung seit der 11. Wahlperiode für Veranstaltungen ohne auswärtige Bürgerempfänge ist in Tabelle 4 dargestellt. Zur besseren Vergleichbarkeit sind die Angaben je Fraktion und Rechnungsjahr dargestellt.

Tabelle 4: Ausgaben für Fraktionsveranstaltungen ohne auswärtige Bürgerempfänge mit Einzelkosten von jeweils mindestens 2.500 €(jeweils je Jahr und Fraktion)

Zeitraum	Ausgaben je Jahr (Durchschnitt) in €	Ausgaben im letzten Jahr in €
11. Wahlperiode	30.650	62.800
12. Wahlperiode	32.200	63.000
13. Wahlperiode	52.600	78.000

In Tabelle 5 wird die Veranstaltungspraxis in der 13. Wahlperiode nach Jahren gegliedert.

Tabelle 5: Ausgaben für Fraktionsveranstaltungen ohne auswärtige Bürgerempfänge mit Einzelkosten von jeweils mindestens 2.500 €

Rechnungsjahr	Ausgaben in Tausend €
2001/2002	94
2002/2003	217
2003/2004	278
2004/2005	150
2005/2006	312
Gesamt	1.051

Die jährlichen Veranstaltungsausgaben sind in der 13. Wahlperiode deutlich gestiegen. Auf diesem höheren Niveau wurde ein gleichmäßigerer Mitteleinsatz im Sinne des Landtagsbeschlusses vom 10.12.1997 nicht erreicht.

Zwei Fraktionen veranstalteten in der 13. Wahlperiode außerdem 27 Bürgerempfänge mit einem Gesamtaufwand von 321.000 € Die Empfänge wurden regelmäßig im Rahmen auswärtiger Fraktionsklausuren ausgerichtet. Die beiden anderen Fraktionen veranstalteten nur in geringem Umfang Bürgerempfänge. Dies bedeutet gegenüber den früheren Prüfungen nochmals eine erhebliche Steigerung; in der 12. Wahlperiode wurden für Bürgerempfänge von den vier Fraktionen 220.000 €ausgegeben.

## 5.4 Vermögen und Rücklagen

Das Vermögen der vier Fraktionen insgesamt hat sich in der 13. Wahlperiode geringfügig von 1,1 Mio. € auf 1,0 Mio. € reduziert. Die Vermögensentwicklung in der 13. Wahlperiode ist aus Tabelle 6 ersichtlich.

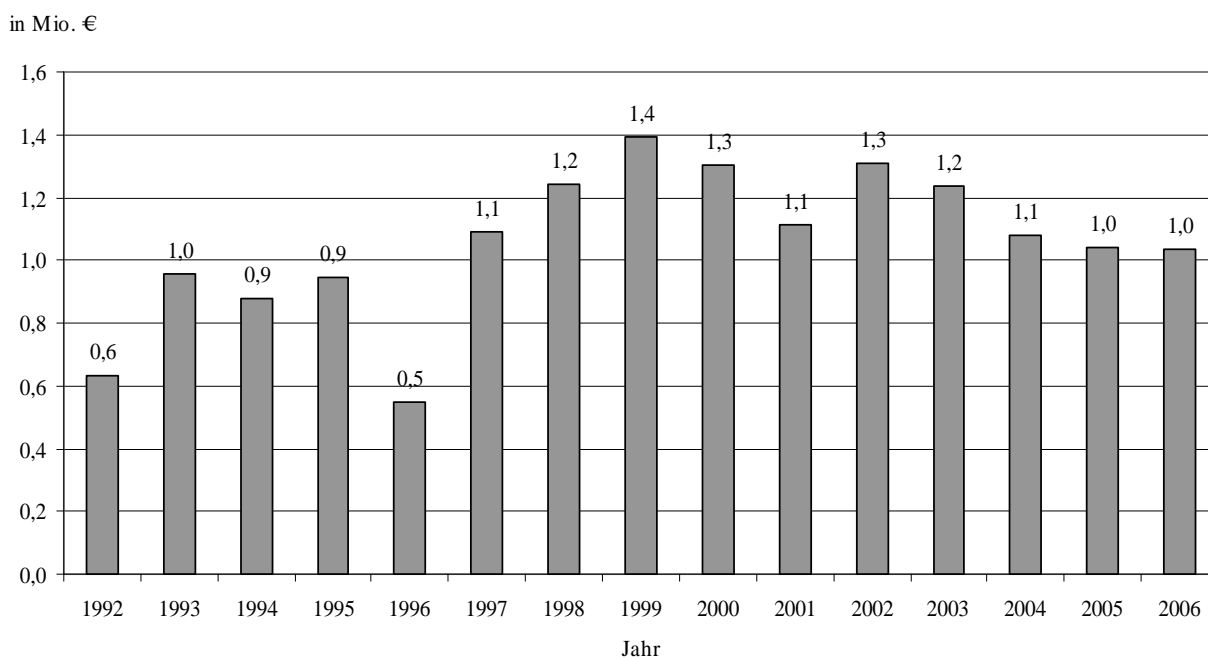
Tabelle 6: Entwicklung der Fraktionsvermögen in der 13. Wahlperiode (in Tausend €)

	CDU	SPD	Bündnis 90/ Die Grünen	FDP/DVP	Gesamt
Anfangsbestand	380	247	264	221	1.112
Veränderungen					
2001/2002	-27	+130	+33	+63	+199
2002/2003	-31	-74	+61	-33	-77
2003/2004	-164	+6	-24	+26	-156
2004/2005	+118	-22	-57	-78	-39
2005/2006	-50	+70	-40	+17	-3
Endbestand	227	356	237	216	1.036

Die Vermögensveränderungen in der 13. Wahlperiode waren vergleichsweise gering. Insgesamt stieg das Vermögen der Fraktionen im ersten Rechnungsjahr an und nahm in den vier Folgejahren jeweils ab. Die großen Vermögensveränderungen der letzten Wahlperioden waren nicht mehr festzustellen.

Die Entwicklung der Fraktionsvermögen ab der 11. Wahlperiode wird in Abbildung 3 dargestellt. Das Vermögen der von 1992 bis 2001 bestehenden Fraktion Die Republikaner ist darin nicht enthalten.

Abbildung 3: Entwicklung der Vermögen der Fraktionen von 1992 bis 2006 (Stand zum Ende der Rechnungsjahre)



Nach der Änderung des § 3 Abs. 5 Fraktionsgesetzes zum 01.06.2001 dürfen die Fraktionen Rücklagen und Rückstellungen bis zur Höhe von 60 % ihrer jährlichen Fraktionszuschüsse bilden. Durch diese Gesetzesänderung wurde die Möglichkeit zur Rücklagenbildung der Fraktionen erheblich ausgeweitet.

Alle Fraktionen haben am Ende der einzelnen Rechnungsjahre Rücklagen bzw. Rückstellungen gebildet. Sie betragen in den jeweiligen Rechnungsjahren zwischen 12 % und 59 % der jährlichen Fraktionszuschüsse. Die gebildeten Rücklagen und Rückstellungen entsprachen bei allen Fraktionen dem in ihren Rechnungen ausgewiesenen Vermögen zum Abschluss der Rechnungsjahre. Die gesetzliche Rücklagenhöchstgrenze von 60 % der jährlichen Fraktionszuschüsse wurde in der 13. Wahlperiode von keiner Fraktion überschritten.

Nach Auffassung einer Fraktion besteht bei Überschreiten der Rücklagenhöchstgrenze von nunmehr 60 % keine jährliche Rückzahlungspflicht. Diese Rechtsauffassung widerspricht der gesetzlichen Regelung in den §§ 3 Abs. 5, 4 Abs. 1 und 6 Abs. 1 Fraktionsgesetz. Darin ist die jährliche Rechnungslegung, Ausweisung von Rücklagen und Rückgewähr nicht bestimmungsgemäß verwendeter Zuschüsse festgelegt.

## 6 Personal

### 6.1 Personalstruktur

Die Fraktionen können nach § 3 Abs. 3 Fraktionsgesetz in Ergänzung zu den vom Landtag zur Verfügung gestellten Parlamentarischen Beratern und Kraftfahrern selbst Arbeitsverhältnisse mit Dritten eingehen. Die Personalstruktur der Fraktionen am 01.01.2006 ist in Tabelle 7 dargestellt (Teilzeitbeschäftigte sind auf Vollzeitbeschäftigte umgerechnet):

Tabelle 7: Personalstruktur der Fraktionen am 01.01.2006 (in Vollzeitäquivalenten)

	CDU	SPD	Bündnis 90/ Die Grünen	FDP/DVP	Gesamt	(Zum Vergleich: 01.01.2001)
Parlamentarische Berater	12,0 <sup>1)</sup>	10,0	4,5	6,0	32,5 <sup>1)</sup>	(27,5) <sup>2)</sup>
Mit Abgeltungsmitteln gezahlte Fraktionsangestellte des höheren Dienstes	1,0		1,5		2,5	(3,5)
Sonstige Fraktionsangestellte des höheren Dienstes	1,0	0,9	4,2	2,7	8,7	(8,8)
Sonstige Fraktionsangestellte	9,0	7,1	1,8	2,9	20,8	(26,0)
Kraftfahrer	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0	(3,0) <sup>2)</sup>
Gesamt	24,0	19,0	13,0	12,6	68,5	(68,8)

<sup>1)</sup> Eine Stelle für Parlamentarische Berater war zum Stichtag 01.01.2006 unbesetzt.

<sup>2)</sup> Zwei Stellen für Parlamentarische Berater und eine Fahrerstelle waren zum Stichtag 01.01.2001 unbesetzt.

Der Gesamtpersonalbestand der vier Fraktionen blieb mit 68,5 Bediensteten im Vergleich zur 12. Wahlperiode nahezu unverändert. Der Anteil des höheren Dienstes am Gesamtpersonalbestand ist von 58 % auf 64 % gestiegen.

### 6.2 Parlamentarischer Beratungsdienst

Der Landtag hat 1962 die Einrichtung eines Parlamentarischen Beratungsdienstes beschlossen. Die vom Landtag eingestellten Bediensteten werden den Fraktionen zur Dienstleistung zugewiesen.

Der Rechnungshof hat in den letzten Beratenden Äußerungen angeregt, über den Fortbestand des Parlamentarischen Beratungsdienstes nachzudenken (Landtagsdrucksache 13/1061, Seite 14 f.). Anlass waren vor allem die Schwierigkeiten, die sich bei einem Personalabbau nach Auflösung von Fraktionen ergeben können. Die Fraktionen haben einmütig auf einem Fortbestand des Parlamentarischen Beratungsdienstes bestanden.

Im Stellenplan des Landtags 2006 waren für den Parlamentarischen Beratungsdienst 36 Planstellen für Beamte des höheren Dienstes ausgebracht. Der Rechnungshof hatte in seiner Beratenden Äußerung vom Juni 2002 dargestellt, dass von den sechs Planstellen des Parlamentarischen Beratungsdienstes, die bis 2001 der Fraktion Die Republikaner zur Verfügung gestanden hatten, drei weiterhin im Stellenplan des Landtags (Kapitel 0101) im Abschnitt „Parlamentarischer Beratungsdienst“ ausgebracht sind.

In der Folgezeit wurden zwei dieser drei Planstellen des Parlamentarischen Beratungsdienstes für zusätzliche Parlamentarische Berater von zwei Fraktionen verwendet. Eine Stelle der Besoldungsgruppe B 3 blieb zunächst unbesetzt.

Den vier im 13. Landtag vertretenen Fraktionen standen nach dem Ausscheiden der Fraktion Die Republikaner 35 statt vorher 33 Planstellen des Parlamentarischen Beratungsdienstes zur Verfügung. Der Rechnungshof hat den Präsidenten des Landtags um Prüfung gebeten, ob eine Stelle des Parlamentarischen Beratungsdienstes gestrichen werden kann. Diese Anregung wurde nicht aufgegriffen. Im Staatshaushaltplan 2007 wurde vielmehr eine zusätzliche Stelle für den Parlamentarischen Beratungsdienst geschaffen, der nunmehr über 37 Planstellen verfügt.

### **6.3 Vergütung des Fraktionspersonals**

Der Rechnungshof hat bei seinen bisherigen Prüfungen die Fraktionen darauf hingewiesen, dass sich die Bezüge von Fraktionsbediensteten in das Vergütungssystem des öffentlichen Dienstes einfügen müssen. Die tarifvertraglichen Vergütungen sollten nicht überschritten und über- oder außertarifliche Leistungen grundsätzlich nicht gewährt werden. Der Rechnungshof hat für die Vergütung von Sekretärinnen 1993 Vorschläge unterbreitet, denen der Landtag mit Beschluss vom 01.12.1994 beigetreten ist. In der Vergangenheit haben die Fraktionen diese Anlehnung an den öffentlichen Dienst im Grundsatz akzeptiert. In der aktuellen Prüfung hat eine Fraktion darauf hingewiesen, dass qualifizierte Mitarbeiter für eine Parlamentsfraktion nur gewonnen werden können, wenn die Konkurrenzfähigkeit mit der freien Wirtschaft gegeben ist. Die Fraktionen seien nicht verpflichtet, das für den öffentlichen Dienst vereinbarte Vergütungssystem anzuwenden. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, weil die Fraktionen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.

In der 13. Wahlperiode haben alle vier Fraktionen einzelnen Bediensteten - insbesondere im Sachbearbeiter- und Sekretariatsbereich - höhere Vergütungen gezahlt als vergleichbare Landesbedienstete erhalten. Eine Fraktion zahlte einem von ihr angestellten Parlamentarischen Berater eine über die Bezüge des Fraktionsgeschäftsführers hinausgehende Vergütung. Der Rechnungshof hat deutlich gemacht, dass eine solche Vergütung das vorgegebene Gehaltsgefüge sprengt. Die Fraktion stimmt der Auffassung des Rechnungshofs grundsätzlich zu, führt im vorliegenden Einzelfall jedoch aus, dass das Gehalt die vorherige vertragliche Situation berücksichtigen musste.

Der Rechnungshof hat bisher auf die Rückforderung überhöhter Personalausgaben verzichtet. Dies ändert aber nichts an der Auffassung des Rechnungshofs, dass solche Ausgaben nicht ordnungsgemäß verwendet wurden.

### **6.4 Zuzahlungen an Landesbedienstete**

Der Rechnungshof hatte in seiner Beratenden Äußerung 1997 berichtet, dass in der 11. Wahlperiode alle Fraktionen an insgesamt sechs Parlamentarische Berater Zuzahlungen zu den vom Land getragenen Bezü-



gen aus Fraktionsmitteln geleistet haben. Alle Fraktionen hatten zugesagt, künftig - mit Ausnahme von „Altfällen“ - auf entsprechende Zuzahlungen zu verzichten.

In der 13. Wahlperiode wurde die Zuzahlung an den letzten „Altfall“ eingestellt. Eine andere Fraktion gewährt jedoch seit 01.12.2001 einem beim Landtag angestellten Parlamentarischen Berater eine neue Zuzahlung. Durch die Zuzahlung wurde das Bezügenreiveau der Besoldungsgruppe B 3 überschritten. Der Rechnungshof hat die Fraktion darauf hingewiesen, dass Zuzahlungen weiterhin unzulässig sind. Die Fraktion wurde um Mitteilung gebeten, ob die Zuzahlung eingestellt und die Fraktion sich künftig wieder an die Zusage aller Fraktionen halten wird.

Die Fraktion will die Zuzahlung nicht einstellen. Sie verweist auf ein entsprechendes Bezügenreiveau vergleichbarer Funktionsträger in den Ministerien und einer anderen Fraktion. Eine Überschreitung des Bezügenreiveaus der Besoldungsgruppe B 3 sei nicht beabsichtigt gewesen.

Unabhängig davon, dass Bedienstete in den Ministerien mit vergleichbarer Funktion teilweise deutlich niedrigere Bezüge erhalten, bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, dass Zuzahlungen an Landesbedienstete generell unzulässig sind.

## **7 Funktionszulagen an Fraktionsmitglieder**

### **7.1 Rechtliche Beurteilung**

§ 3 Abs. 2 Fraktionsgesetz lässt die Zahlung einer besonderen, angemessenen Entschädigung (sogenannte Funktionszulagen) an Mitglieder der Fraktion zu, denen besondere Funktionen übertragen werden.

Die Gewährung von Funktionszulagen (Zusatzentschädigungen zur Abgeordnetenentschädigung wegen Übernahme von besonderen Funktionen in Parlament und Fraktion) berührt den verfassungsrechtlich geforderten formal gleichen Status aller Abgeordneten (Art. 38, 48 Grundgesetz; Art. 27, 40 Landesverfassung). Nur zwingende Gründe einer effektiven Gestaltung der parlamentarischen Arbeit sind eine Rechtfertigung für noch hinzunehmende Beeinträchtigungen der formalen Gleichheit der Abgeordneten im Spannungsverhältnis von Abgeordnetenmandat und effektiver Aufgabenerfüllung des Verfassungsorgans Parlament (siehe BVerfGE 40, 296 [318]; BVerfGE 102, 224 [239, 245]; zuletzt BVerfGE 118, 277 [328f.]).

Das Bundesverfassungsgericht hatte 1975 festgestellt, dass die Abgeordnetentätigkeit kein Ehrenamt mehr mit bloßer Aufwandsentschädigung darstellte, sondern in der Regel zur Hauptbeschäftigung mit Vollalimentierung geworden war. Die Entschädigung sei so zu bemessen, dass der Abgeordnete, unabhängig von einem anderen Berufseinkommen, sich frei nur der parlamentarischen Tätigkeit widmen kann und eine angemessene Lebensführung gesichert ist (siehe BVerfGE 40, 296 [316]). Für den Fall des saarländischen Landtags bejahte das Gericht eine Vollalimentierung, ohne dass eine Vollzeitbeanspruchung weiter geprüft wurde (BVerfGE 40, 296 [314f.]). Eine Abweichung von der für alle Abgeordneten gleichen Diät durch weitere öffentliche Zusatzeinkommen dürfe es nur für den Parlamentspräsidenten und für seine Stellvertreter geben. Diese Abweichung rechtfertige sich dadurch, dass sie an der Spitze des Verfassungsorgans stünden (BVerfGE 40, 296 [318]). Das Gericht sah die anderen Parlamente am Zug, die ihrer Situation entsprechenden Konsequenzen aus seiner Entscheidung, bestimmte gesetzliche Regelungen als nicht vereinbar mit der Verfassung erklärt zu haben, zu ziehen (BVerfGE 40, 296 [329]).

In Baden-Württemberg erfolgte 1978 die Anpassung der einschlägigen Regelungen an die Maßgaben dieses Urteils (siehe Plenarprotokoll 7/55 vom 30.08.1978, Seite 3573 ff.). Übereinstimmend wurde davon ausgegangen, dass die damals festgelegte Abgeordnetenentschädigung eine solche im Sinne des Art. 40 Landesverfassung sei (Seite 3574 f., 3580 f., 3590) und zwar ein (zu versteuerndes) Berufseinkommen und keine bloße Aufwandsentschädigung. Auch die Frage Teilzeitparlament wurde thematisiert und kontrovers diskutiert. Die Zulässigkeit und Möglichkeit der Ausübung eines Berufs neben dem Mandat hängt

aber nicht von der Voraussetzung „Teilzeitparlament“ ab, sondern ist eine Frage der Kompatibilität. Die tatsächliche Ausübung eines Berufs neben dem Mandat sagt auch nichts aus in Bezug auf das Vorliegen eines Teilzeitparlaments. Verfassungsrechtlich gibt es hier keinen Zusammenhang (siehe BVerfGE 40, 296 [318f.]; BVerfGE 118, 277 [323f.]).

Die Diät selbst muss nach Art. 40 Landesverfassung angemessen sein und die Unabhängigkeit des Abgeordneten garantieren. Er muss damit auch unabhängig von einem anderen Einkommen angemessen leben und sich frei seinem Mandat widmen können. Eine angemessene Entschädigung ist damit eine Vollalimentation (siehe BVerfGE 40, 296 [316f.]). Auch in einem Teilzeitparlament, das nicht ein nebenamtlich-ehrenamtliches „Feierabendparlament“ ist, welches mit einer reinen Aufwandsentschädigung auskommt (siehe BVerfGE 40, 296 [311ff.]) ist die Grundentschädigung eine vom Parlament variabel als angemessenen festsetzbare Vollalimentierung (siehe Plenarprotokoll 7/55, Seite 3580; BVerfGE 40, 296 [317]), ja muss laut Art. 40 LV eine solche sein. In diesem Fall spielt also die Frage „Teilzeitparlament“ gar keine weitere Rolle mehr. Die maßgebende Frage lautet: Ist die Entschädigung nach Art. 40 LV eine reine Aufwandsentschädigung für ein Ehren- bzw. Nebenamt oder stellt sie das Berufseinkommen des Parlamentariers dar; und nicht: Organisiert sich das Parlament als Teil- oder als Vollzeitparlament, wobei die Bandbreite der Teilzeitbeanspruchung noch ganz offen wäre.

Ungeachtet des Diätenurteils gab es in Bezug auf die Gewährung von sogenannten Funktionszulagen für besondere Tätigkeiten in der Fraktion eine abweichende Praxis in Baden-Württemberg. Die Fraktionszuschüsse wurden ab 01.06.1980 zur Zahlung von Funktionszulagen sogar erheblich aufgestockt. Ihr Anteil betrug im Staatshaushaltsplan 1981 rd. 30 % der gesamten Zuschüsse (Beratende Äußerung des Rechnungshofs 2002, Landtagsdrucksache 13/1061, Seite 16).

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21.07.2000 (BVerfGE 102, 224) erweiterte gegenüber dem Diätenurteil jedenfalls für ein Parlament mit Vollalimentierung die Möglichkeit der gesetzlichen Gewährung von Funktionszulagen auf die Position des Fraktionsvorsitzenden (BVerfGE 102, 224 [242]), bestätigte aber im Übrigen die verfassungsrechtliche Restriktion gegenüber der parlamentarischen Praxis. Begründung für die Abweichung von seinem Urteil von 1975 (BVerfGE 40, 296 [318]) war, dass die Funktionen der Fraktionsvorsitzenden in der Anzahl begrenzt und in ihrer politischen Bedeutung besonders hervorgehoben seien. Sie hätten auch eine auf die Arbeit des Gesamtparlaments gerichtete Funktion (BVerfGE 102, 224 [242, 243]). Die weiteren Funktionen der Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, des Parlamentarischen Geschäftsführers und der Ausschussvorsitzenden entsprächen nicht diesen Forderungen; überhaupt stünde die Anzahl dieser Funktionen weitgehend im Belieben von Landtag und Fraktionen (BVerfGE 102, 224 [244]).

Mit dieser Entscheidung musste die Gewährung von Funktionszulagen neu überdacht und der geltenden Verfassungsrechtslage angepasst werden. Das Urteil ist auch für die Länder bindend (siehe Beratende Äußerung des Rechnungshofs 2002, Landtagsdrucksache 13/1061, Seite 17 und ausführlich im Gutachten von Prof. Dr. Kirchhof vom September 2001, Seite 11 ff., Ergebnis Nr. 8, Seite 35).

Im Gefolge dieses Urteils aus dem Jahr 2000 legte der Landtagspräsident im März 2002 ein Konzept zur gesetzlichen Regelung der Funktionszulagen vor. Zu dieser Thematik erstellte Prof. Dr. Kirchhof im Auftrag des Landtags zwei Gutachten vom September 2001 und Juni 2002. Das Konzept sah gegenüber dem Urteil einen sehr viel größeren Spielraum bei den Funktionszulagen unter der Maßgabe, dass der Landtag in Baden-Württemberg ein Teilzeitparlament sei. Offen war, was im Abgeordnetengesetz und was im Fraktionsgesetz geregelt werden sollte. Das Konzept legte aber aus Rechtsstaats- und Transparenzgründen klar fest, für welche Funktionen in welcher Anzahl höchstens welche zusätzlichen Zahlungen erfolgen können sollten.

Vorgesehen waren pensionswirksame Funktionszulagen für die Fraktionsvorsitzenden (Grund: Arbeit in Vollzeit), Funktionszulagen ohne Pensionswirksamkeit für die Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, ein „Entgelt“ für die Parlamentarischen Geschäftsführer sowie „steuerpflichtige Aufwandsentschädigungen“ für Vorsitzende von Arbeitskreisen (Grund: zeitliche Mehrarbeit, aber immer noch als Teilzeitparla-

mentarier). Insgesamt sollten maximal 30 % der Fraktionsmitglieder mit bezahlten Sonderfunktionen betraut werden können. Unklar blieb in dem Konzept, wann das Niveau einer Vollalimentierung erreicht würde. Ab diesem Niveau entfällt jedes Argument eines zu bezahlenden zusätzlichen Zeitaufwandes. Nach dem Konzept wären Stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Parlamentarische Geschäftsführer damals auf eine Summe von 6.206 € steuerpflichtiges Einkommen im Monat gekommen, Arbeitskreis-Vorsitzende auf eine Summe von bis zu 5.319 €

Im Konzept und in den Gutachten von Prof. Dr. Kirchhof 2001 und 2002 wird als rechtliche Voraussetzung für eine erweiterte Gewährung von Zusatzzahlungen ein Teilzeitparlament gefordert. Der Rechnungshof hat Zweifel, ob es sich beim Landtag von Baden-Württemberg um ein Teilzeitparlament im Sinne dieser Forderung handelt:

Diese Zweifel werden nicht dadurch gegenstandslos, dass es in Übereinstimmung mit der Stellungnahme des Präsidenten des Landtages unstreitig alleinige Sache des Parlamentes ist zu bestimmen, wie es sich organisiert und ob es sich als Teilzeitparlament versteht. Sollen jedoch verfassungsrechtlich relevante Folgerungen an das Vorliegen eines Teilzeitparlamentes geknüpft werden, so können diese nicht davon abhängen, ob der Landtag nach seiner freien Entscheidung die Voraussetzung dafür als gegeben ansieht. Der Rechnungshof geht von den Tatsachen aus, die in der Stellungnahme des Landtagspräsidenten als Gründe für die Annahme eines Teilzeitparlamentes angegeben sind. Er beurteilt diese rechtlich aber anders.

Der Rechnungshof legt den Sitzungsplan des Parlamentes zugrunde. Die Frage der Möglichkeit, neben dem Mandat eine Beruf auszuüben, ist jedoch, wie oben schon dargestellt, davon rechtlich und tatsächlich unabhängig (siehe zuletzt BVerfGE 118, 277 [323f.]). Dem Rechnungshof sind auch die Regelungen über die Vereinbarkeit von Amt und Mandat bekannt. Sie sagen aber lediglich etwas über deren Kompatibilität aus. Schließlich geht auch der Rechnungshof von einer steuerpflichtigen Entschädigung als Berufseinkommen der Abgeordneten aus. Dass diese in Baden-Württemberg im Ländervergleich eher im Mittelfeld rangierte (siehe Beratende Äußerung 2002, Landtagsdrucksache 13/1061, Seite 14), bedeutet auch nach der Stellungnahme des Landtagspräsidenten nicht, dass es sich hier nur um ein Teil-Berufseinkommen bzw. um eine Aufwandsentschädigung für ein Ehrenamt handeln soll. Vielmehr hat das Parlament einen gewissen Spielraum dabei, was es als angemessene Entschädigung nach Art. 40 LV ansieht.

Der Bericht der Diätenkommission von 1993 sah keine Veranlassung, zu der Frage Teilzeit- oder Vollzeitparlament Stellung zu nehmen, weil unabhängig von der Höhe der Entschädigung jeder Abgeordnete neben dem Mandat einen Beruf ausüben könne (siehe auch BVerfGE 40, 296 [318f.]). Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bestritt in einem Thesenpapier vom Mai 2002 (siehe Presseinformation vom 08.05.2002), dass der Landtag ein Teilzeitparlament sei. Ein Arbeitspapier der Landtagsverwaltung vom April 2002 hatte tendenziell für ein Teilzeitparlament plädiert, obwohl bei realistischer Sichtweise ein Mitglied des Landtags mehr als die übliche 40 Stundenwoche für die Wahrnehmung seines Abgeordnetenmandats aufbringen müsse (Seite 3; siehe auch BVerfGE 40, 296 [312]). Das Ergänzungsgutachten von Prof. Dr. Kirchhof vom Juni 2002 billigte dem Landtag einen Spielraum zu, sich selbst als Teilzeitparlament zu definieren. Er müsse dies aber auf einer realitätsgerechten Basis tun und seine entsprechenden Regelungen dann auch schlüssig und widerspruchsfrei gestalten (Seite 4 und 12). Die Behauptung, es liege ein Teilzeitparlament vor, gleichzeitig seien aber bis zu 30 % der Abgeordneten wegen zusätzlich notwendiger Arbeitsleistung auch zusätzlich zu bezahlen, ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht schlüssig und nicht widerspruchsfrei.

Selbst wenn man ein Teilzeitparlament im geforderten Sinne unterstellt und von der Entschädigung als nicht angemessenem Berufseinkommen bzw. als reiner Aufwandsentschädigung ausgeht, fehlt es beim bisherigen Konzept an einer Festlegung der Höhe der Vollalimentierung als Grenze der Gesamtentschädigung. Außerdem darf auch im Teilzeitparlament die Gleichheit im Status des Abgeordneten nur aus zwingendem Grunde durch die Gewährung von Zusatzentschädigungen tangiert werden (siehe BVerfGE 102, 224 [245]). Dies müssen aber Gründe sein, die an der Aufgabe und am Status der verfassungsrechtlichen Parlamentsfunktion anknüpfen und nicht am mehr oder weniger großen Zeitaufwand für die parlamentari-

sche Arbeit oder an frei beschließbaren Sonderfunktionen in der Fraktion. Die Kriterien dafür sind, auch unter Aspekten der Verfassungswirklichkeit, vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 21.07.2000 (BVerfGE 102, 224) dargelegt worden.

Tragende Ratio der verfassungsrechtlichen Argumentation des Bundesverfassungsgerichts ist im Übrigen nicht, ob ein Teilzeit- oder ein Vollzeitparlament vorliegt. Es geht um den gleichen Status der Abgeordneten als Mandatsträger. Dieser gleiche Status wird vom Amt des Abgeordneten her definiert. Weder der Arbeitsaufwand noch die private Einkommenslage sind dafür maßgebend. Das Abgeordnetenmandat beinhaltet dasselbe Amt, denselben Status und dieselbe Entschädigung für alle. Der Abgeordnete erhält daher seine gleiche Entschädigung unabhängig davon, ob er mandatsbezogen viel oder wenig arbeitet und unabhängig davon, ob er als Privatmann sehr viel oder gar nichts verdient bzw. verdienen könnte. Von diesem Grundsatz ausgehend sieht es das Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtlich möglich an, dass zum Mandat hinzukommende (gesamt)parlamentarische Ämter zu einem abweichenden Status mit zusätzlichem Einkommen führen. Diese Ämter müssen aber für die Funktion des Gesamtparlamentes zwingend notwendig sein. Sie dürfen nicht in der Entscheidungshoheit der Fraktionen liegen. Das zusätzliche Einkommen knüpft also nicht an der mehr oder weniger intensiven mandatsbezogenen Arbeit an, sondern an solchen Ämtern und Funktionen, die über das Mandat hinausgehen. Fraktionsarbeit ist aber selbstorganisierte kollektive mandatsbezogene Arbeit. Daher kann nicht die freie Entscheidung von Fraktionen über ihre Selbstorganisation und ihre Arbeitsweise für die Anerkennung von zusätzlich zu entschädigenden Ämtern maßgeblich sein. Vielmehr muss es für solche Ämter einen zwingenden verfassungsrechtlichen Funktionsgrund des Gesamtparlamentes geben. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner letzten Entscheidung dazu neben dem Parlamentspräsidenten und seinen Stellvertretern das Amt des Fraktionsvorsitzenden als solches Amt anerkannt, andere Funktionen in der Fraktion aber nicht.

Das Parlament muss sich deshalb für ein angemessenes Berufseinkommen oder für eine bloße Aufwandsentschädigung entscheiden. Im letzteren Fall muss die Parlamentsarbeit auch im Nebenamt zu leisten sein, mit Ausnahme des Fraktionsvorsitzenden, dessen Funktionszulage jedoch an seiner gesamtparlamentarischen Funktion bzw. seinem Status anknüpft und nicht am zeitlichen Arbeitsaufwand.

In der Beratenden Äußerung von 2002 (13. Wahlperiode: 1996 bis 2001) wies der Rechnungshof darauf hin, dass eine verfassungskonforme gesetzliche Regelung notwendig sei. Eine nähere Analyse der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Konzeptes des Landtagspräsidenten erfolgte wegen der damals noch laufenden Überlegungen zur Neuregelung der Funktionszulagen nicht (Landtagsdrucksache 13/1061, Seite 18).

Dieses Konzept wurde in der Folgezeit nicht umgesetzt. In seinem Bericht zur Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung nach Art. 40 Landesverfassung vom Mai 2003 stellte der Landtagspräsident fest: „... wird auch drei Jahre nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts der jetzige verfassungswidrige Zustand, wonach Funktionszulagen an nicht gesetzlich bestimmte Funktionsträger der Fraktionen aus den Fraktionskassen bezahlt werden, weiter aufrechterhalten. Ich halte dies für nicht mehr länger hinnehmbar.“ (Landtagsdrucksache 13/2046, Seite 6).

Der Rechnungshof stimmt der Aussage des Landtagspräsidenten in der Landtagsdrucksache 13/2046, Seite 6 zu, dass eine verfassungswidrige Praxis bei den Funktionszulagen vorliegt. Erhalten die Parlamentarier als Entschädigung ein angemessenes Berufseinkommen, gelten für die Zulässigkeit von Funktionszulagen in jedem Fall die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts. Seit der 8. Wahlperiode liegt durch Entscheidung des Parlamentes nicht mehr nur eine Aufwandsentschädigung, sondern ein Berufseinkommen vor. Auf den Gesichtspunkt Teilzeitparlament kommt es daher, wie schon angeführt, nicht mehr an. Stellt man aber, wie die bisherige Diskussion, auf dieses Kriterium ab, so zeigt sich, dass dafür keine überzeugenden Gründe vorliegen. Unterstellt man das Vorliegen eines Teilzeitparlamentes, dann bedeutete die Zulassung von weiteren zusätzlich bezahlten Funktionen im Parlament einen Widerspruch zu der Vorklassifizierung als Teilzeitparlament. Es ist nicht schlüssig zu sagen, die Parlamentsarbeit lasse sich allgemein in Teilzeit erledigen, und gleichzeitig könne doch ein beträchtlicher Anteil von Arbeiten nur mit zeitlichem Zusatzaufwand bewältigt werden. Dadurch wird im Teilzeitparlament systematisch eine Sta-

tusdifferenz zwischen normalen Teilzeitparlamentariern und professionalisierten und besser bezahlten Vollzeitparlamentariern organisiert. Die Ausdehnung von Zusatzzahlungen mit Einkommenscharakter auf 30 % der Fraktionsmitglieder dokumentiert diesen Effekt massiv.

Die verfassungswidrige Praxis bei den Funktionszulagen dauert nunmehr in der zweiten Legislaturperiode an, die noch bis zum Jahr 2011 läuft. Bei einer verfassungswidrigen Lage geht das Bundesverfassungsgericht von einem dringlichen Handlungsbedarf des Parlaments in der laufenden Legislaturperiode aus (siehe BVerfGE 40, 296 [329]).

Am 26.07.2007 hat der Landtag auf der Basis eines interfraktionellen Antrags Eckpunkte einer Parlamentsreform beschlossen (Landtagsdrucksache 14/1550). Die ins Auge gefassten Veränderungen klären eindeutig, dass der Landtag von Baden-Württemberg spätestens ab 2011 ein Vollzeitparlament ist. Zu den Funktionszulagen wird ausgeführt, es bestehe Einvernehmen, „eine verfassungskonforme Regelung zu den Funktionszulagen zu treffen“ (Seite 2). Der Rechnungshof hat dem Landtagspräsidenten und den Fraktionen seine rechtliche Beurteilung am 28.11.2007 mitgeteilt. Mit dieser Äußerung sollte den parlamentarischen Entscheidungsträgern die Möglichkeit eröffnet werden, die Auffassung des Rechnungshofs in die geplante Neuregelung der Funktionszulagen einfließen zu lassen. Am 30.04.2008 hat der Landtag eine Parlamentsreform beschlossen (Landtagsdrucksache 14/2681). Regelungen zu den Funktionszulagen sind darin nicht enthalten.

Der Landtag hätte spätestens zu Beginn der 14. Wahlperiode (01.06.2006) die notwendige verfassungskonforme Grundlage für eine zulässige Verwendung der Fraktionszuschüsse für Funktionszulagen schaffen müssen. Wie ausgeführt, bestand das Erfordernis hierzu unabhängig von der über längere Zeit diskutierten Parlamentsreform. Der Rechnungshof begrüßt die Absichtserklärung des Landtages, „für die Gewährung der Funktionszulagen unter den Bedingungen eines Vollzeitparlaments ab der nächsten Wahlperiode im Jahre 2011 eine mit der Verfassung vereinbare Lösung zu suchen“. Für die laufende Wahlperiode bleibt der verfassungswidrige Zustand bestehen. Der Rechnungshof geht aufgrund der vorstehenden Ausführungen für eine verfassungskonforme Regelung der Funktionszulagen von folgenden Anforderungen aus:

Die inhaltlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Zulässigkeit von Funktionszulagen sind dieselben, unabhängig davon, ob sie gesetzlich geregelt oder der Regelung der Fraktionen überlassen werden.

Maßgebend sind beim Vollzeitparlament bzw. bei Vollalimentation (angemessenes Berufseinkommen) die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Danach sind lediglich Funktionszulagen für den Landtagspräsidenten, seine Stellvertreter und für die Fraktionsvorsitzenden zulässig. Wegen des Rechtsstaats-, Demokratie- und Transparenzgebotes müssen zumindest Empfänger und Höchstbetrag von Funktionszulagen gesetzgeberisch bestimmt werden und können nicht ins Belieben der Fraktionen gestellt werden (so auch das Konzept des Landtagspräsidenten aus dem Jahr 2002). Bei einer Vollalimentierung ist kein Raum für sogenannte Ausgleichszahlungen zur Kompensation für zusätzliche Zeitaufwände bis zur Vollzeitbeanspruchung. Auch die Gewährung von echten Aufwandsentschädigungen muss der Gesetzgeber zumindest nach Empfänger und Höchstbetrag ausreichend bestimmen, um dem Rechtsstaatsgebot zu genügen. Aufwandsentschädigungen dürfen keine verdeckten Zusatzentschädigungen sein (Gutachten von Prof. Dr. Kirchhof vom September 2001, Seite 27). Sie müssen sich an den gesamtparlamentarischen Regelungen orientieren und können deren jeweils vergleichbares Niveau nicht übersteigen.

Nach Ansicht des Rechnungshofs muss eine Begrenzung der Funktionszulagen auch zu einer Absenkung der Fraktionszuschüsse führen.

## **7.2 Praxis in der 13. Wahlperiode**

Auch in der 13. Wahlperiode gewährten alle Fraktionen Funktionszulagen an Abgeordnete. Zum 01.01.2006 erhielten 40 der 128 Abgeordneten (31 %) monatliche Funktionszulagen von insgesamt rd.

58.000 € Dies entsprach 30 % der Grunddiäten dieser Abgeordneten. Insgesamt gaben die Fraktionen in der 13. Wahlperiode 3,4 Mio. € für Funktionszulagen aus; dies entspricht einem Anteil von 18 % ihrer Gesamtausgaben. Der Anteil der Fraktionsvorstände lag bei 3,2 Mio. € Gegenüber dem Konzept des Landtagspräsidenten zur Neuordnung der Funktionszulagen vom März 2002 gab es im Wesentlichen folgende Abweichungen:

- Eine Fraktion gewährte 80 % ihrer Abgeordneten eine Funktionszulage. Die Fraktion hat angekündigt, die Zahl der Empfänger ab 2009 deutlich zu reduzieren.
- Einzelne Fraktionen gewährten Funktionszulagen für Funktionen, die in dem Konzept des Landtagspräsidenten nicht vorgesehen waren.
- In Einzelfällen überstieg die Höhe der Funktionszulagen - insbesondere durch Kumulation mehrerer Funktionen bei einem Abgeordneten - die im Konzept des Landtagspräsidenten genannten Obergrenzen.

Die Praxis in der 13. Wahlperiode weicht damit erheblich von den in Pkt. 7.1 dargestellten verfassungsrechtlichen Kriterien ab.

## **8 Nicht bestimmungsgemäße Verwendung in der 13. Wahlperiode**

### **8.1 Druckerzeugnisse**

Der Rechnungshof hat bei zwei Fraktionen in folgenden Einzelfällen die Rückgewähr nicht bestimmungsgemäßer Ausgaben für Druckerzeugnisse gefordert:

- Eine Fraktion erstellte kurz vor der Kommunalwahl 2004 eine Broschüre in einer Auflage von 10.160 Exemplaren und Kosten von 27.000 € Nach dem Vorwort, dem Herstellungstermin und dem Empfängerkreis ist die Broschüre als unzulässige Wahlkampfunterstützung für die Kommunalwahl und als unzulässiger Mitteleinsatz für Parteizwecke anzusehen. Die Argumentationshilfe wurde auch Parteigliederungen zur Verfügung gestellt. Die Broschüre erschien in der Vorwahlzeit. Die Broschüre wirkt trotz des sachlichen Inhalts auf die politische Willensbildung der Bevölkerung ein, weil sie in Wahlkampfzeiten als Darstellung parteipolitischer Positionen wahrgenommen wird. Dies unterstützt das Vorwort, welches einen konkreten Bezug zur bevorstehenden Kommunalwahl aufweist. Die Maßnahme widerspricht dem Gebot äußerster Zurückhaltung bei der Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfzeiten.
- Eine Fraktion gab 15.000 Liederblätter mit einem Gesamtaufwand von 2.000 € heraus. Für den Rechnungshof ist kein klarer Bezug zur inhaltlichen Unterrichtung der Öffentlichkeit über die konkrete parlamentarische Tätigkeit der Fraktion erkennbar. Werbemaßnahmen der Fraktionen sind generell unzulässig.
- Eine Fraktion erstellte kurz vor der Landtagswahl eine Informationsmappe für 33.000 € die in einem Begleitschreiben als hervorragendes Rüstzeug für die bevorstehenden landespolitischen Auseinandersetzungen bezeichnet wird. Die Argumentationshilfe wurde auch Wahlkandidaten und Funktionsträgern der Partei zur Verfügung gestellt. Der Rechnungshof sieht die Mappe als unzulässige Wahlkampfunterstützung und als unzulässigen Mitteleinsatz für Parteizwecke an. Auch diese Broschüre wirkt in Wahlkampfzeiten trotz des sachlichen Inhalts auf die politische Willensbildung der Bevölkerung ein.
- Eine Fraktion thematisierte in plakativer Form die Dienstzeit eines Regierungsmitglieds. Insbesondere für 100 Plakate und 850 Postkarten wurden 10.000 € aus öffentlichen Fraktionszuschüssen eingesetzt. Der Rechnungshof sieht in der Maßnahme keine Sachinformation über die parlamentarische Fraktionsarbeit. Es handelt sich um eine wertende Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner. Mit der werbemäßigen Darstellung wird unzulässig auf die politische Willensbildung des Volkes eingewirkt. Öffentliche Fraktionszuschüsse können hierfür nicht verwendet werden.

Die Fraktionen gehen bei den geleisteten Ausgaben von einer bestimmungsgemäßen Verwendung aus. Der Präsident des Landtags wird über die Rückgewähr von Fraktionszuschüssen bei den zwei Fraktionen nach § 4 Abs. 1 Fraktionsgesetz in Höhe von insgesamt 72.000 € zu entscheiden haben.

Der Rechnungshof hat bisher auf eine Information des Landtagspräsidenten wegen einer Rückgewähr von Ausgaben verzichtet, die der Landtag in seinem Beschluss vom 10.12.1997 für zulässig erklärt hat, obwohl diese nach Auffassung des Rechnungshofs nicht bestimmungsgemäß verwendet wurden. Auf der Grundlage dieses Landtagsbeschlusses haben in der 13. Wahlperiode

- drei Fraktionen für 8.650 Ankündigungsplakate insgesamt 8.000 € ausgegeben und
- eine Fraktion in der Parteimitgliederzeitschrift regelmäßig über die Fraktionsarbeit informiert, wofür für Gestaltung und Layout Fraktionszuschüsse in Höhe von 11.000 € ausgegeben wurden.

Der Rechnungshof hält Ankündigungsplakate für öffentliche Veranstaltungen weiterhin für unzulässig, weil sie eine typische Form der Parteiwerbung im außerparlamentarischen Raum darstellen. Die Finanzierung von Veröffentlichungen in der Parteimitgliederzeitschrift aus öffentlichen Mitteln ist unzulässig. Es ist nicht Aufgabe der Fraktion, den politischen Diskurs außerhalb des Parlaments zu führen und auf die politische Willensbildung innerhalb der Partei einzuwirken.

Der Rechnungshof wird entsprechende Ausgaben künftig wieder dem Präsidenten des Landtags wegen der Rückgewähr von Fraktionszuschüssen nach § 4 Abs. 1 Fraktionsgesetz zur Entscheidung vorlegen.

Der Rechnungshof hat einzelne Fraktionen nochmals darauf hingewiesen, dass auf allen Publikationen ein gut lesbarer Verteilerhinweis angebracht werden soll, der einen Einsatz zum Zwecke der Wahlwerbung ausschließt.

## **8.2 Veranstaltungen**

Der Rechnungshof hat bei zwei Fraktionen den nicht bestimmungsgemäßen Einsatz von Fraktionszuschüssen für Veranstaltungen mit Kosten von insgesamt 150.000 € beanstandet:

- Eine Fraktion wendete für fünf Sternwanderungen insgesamt 95.000 € auf, davon 69.000 € für Werbung, Einladungen und Wanderkarten. Die Einladungen wurden insbesondere mit Postwurfsendungen, über örtliche Abgeordnete und Parteigliederungen verteilt. Ein Teil der Ausgaben wurde über Parteigliederungen abgerechnet. Für eine Wanderung wurde mit einer Anzeige der Partei geworben, wodurch ein unbefangener Betrachter von einer Parteiveranstaltung ausgehen musste. Nach Auffassung des Rechnungshofs handelt es sich um eine Beeinflussung der Meinungs- und Willensbildung außerhalb des Parlaments mit Werbecharakter. Eine Sachinformation bzw. Informationsgewinnung zur parlamentarischen Sacharbeit steht nicht im Mittelpunkt der Maßnahme. Das Rahmenprogramm und der Werbeaufwand stehen in keinem angemessenen Verhältnis zur möglichen Sachinformation. Allgemeine Kontaktpflege zur Bevölkerung ist nicht Aufgabe der Fraktionen. Die Einladungen richteten sich an die Bevölkerung allgemein und waren nicht zielgerichtet für typische Partner der Parlamentsarbeit bestimmt. Zudem waren die Wanderungen in der Außenwirkung der Partei zuzurechnen. Das notwendige Distanzgebot zur Parteiarbeit war nicht eingehalten.
- Eine Fraktion veranstaltete einen Kongress „im Blick auf die anstehende Wahl“, zu der die Erst- und Zweitkandidatinnen und -kandidaten der Partei eingeladen wurden. Themen des Kongresses waren u. a. die Kommunikations- und Werbelinie und Schwerpunktthemen zur Landtagswahl sowie die Schwerpunkte und Erfolge der Arbeit der Fraktion. Von den Gesamtkosten wurden 11.000 € aus Abgeordnetenmitteln und 19.000 € aus öffentlichen Fraktionsmitteln gezahlt. Der Rechnungshof sieht in dieser Maßnahme eine unzulässige Wahlkampfunterstützung. Es ist nicht Aufgabe der Fraktion, Kandidaten über die bevorstehende Wahl zu informieren, auch wenn diese zum Teil Mitglieder der Fraktion sind.

Dies ist eine typische Parteiaufgabe. Daher ändert auch die Übernahme eines Teils der Kosten aus Abgeordnetenmitteln nichts an der Unzulässigkeit der Ausgaben.

- Eine Fraktion startete im Frühjahr 2005 eine Kampagne mit 30 Vorortterminen und Gesamtkosten von 36.000 €. Die Kampagne wurde von einer Werbeagentur vorbereitet, die insgesamt 23.000 € in Rechnung stellte. Unter anderem wurden 5.000 Flyer, 1.000 Plakate, 2.100 Tragetaschen, 200 Pressemappen-Aufkleber und Bleistifte als „Give-Aways“ hergestellt. Weiter wurde für die Kampagne eine Internet-Homepage eingerichtet und auf einer Messe geworben. Die Gesamtmaßnahme hat Werbecharakter, mit der auf die politische Willensbildung der Bevölkerung eingewirkt werden sollte. Der Rechnungshof sieht in der Kampagne eine typische Aktionsform von Parteien im außerparlamentarischen Raum.

Die Fraktionen gehen bei den getätigten Ausgaben von einer bestimmungsgemäßen Verwendung der Fraktionszuschüsse aus:

Zu den Sternwanderungen führt die betroffene Fraktion aus, dass die Möglichkeit, vor Ort im Rahmen von Veranstaltungen über die Arbeit der Fraktion zu informieren, zur gesetzlich gewährleisteten Darstellung der Arbeit der Fraktion auch künftig beibehalten werden müsse. Wie dies gestalterisch gehandhabt wird, sei vom Selbstorganisationsrecht der Fraktion und nicht vom Prüfungsumfang des Rechnungshofs erfasst. Die Nutzung logistischer Fähigkeiten der örtlichen Parteigliederungen sei nicht als Indiz für Parteiarbeit zu sehen, sondern zur Kostenminderung dringend erforderlich. Die Ausgaben für die Parteianzeige wurden an die Fraktion zurückgeführt. Bezüglich des Fraktionskongresses erklärt die Fraktion, dass der Generalsekretär der Partei mit der Vorstellung der Werbelinie nur zu einem minimalen Nebenpunkt involviert gewesen sei. Der Charakter einer reinen Fraktionsklausur sei dadurch weder geprägt noch verändert worden. Die Fraktion werde im Übrigen ständig über die Arbeit der Arbeitskreise und die gesamtfraktionelle Leistung informiert. Ansonsten sei eine kontinuierliche und erfahrungsorientierte politische Arbeit nicht möglich.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Ansicht. Insbesondere ist bei der Sternwanderung die Rückerstattung der Ausgaben für die Parteianzeige nicht ausreichend, um der Maßnahme für einen unbefangenen Betrachter den Charakter einer Parteiveranstaltung zu nehmen.

Die Fraktion, die eine Kampagne mit 30 Vorortterminen durchführte, lehnt eine Rückführung der Ausgaben ab. Es sei Sache der Fraktionsautonomie, auf welche Art die Fraktion ihre Öffentlichkeitsarbeit organisiere und in welcher Form dies geschehe. Die Hauptaufgabe des Rechnungshofs müsse darin liegen, ob Finanzmittel der Fraktion möglicherweise für Parteizwecke verwendet würden. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, da es sich um eine typische Aktionsform im außerparlamentarischen Raum mit Werbecharakter handelt.

Der Präsident des Landtags wird über die Rückgewähr von Fraktionszuschüssen bei den zwei Fraktionen nach § 4 Abs. 1 Fraktionsgesetz in Höhe von insgesamt 150.000 € zu entscheiden haben.

### **8.3 Straßen- und Standaktionen**

Der Rechnungshof hatte in seiner Beratenden Äußerung 2002 die Auffassung vertreten, dass Messestände, die im Wesentlichen dem Verteilen von Informationsmaterial an Passanten dienen, oder vergleichbare Aktionen im öffentlichen Raum nicht aus Fraktionszuschüssen finanziert werden können. Diese Aktionen mit Werbecharakter sind mit Flugblattaktionen vergleichbar, die nach dem Landtagsbeschluss vom 01.12.1994 keine zulässige Form der Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion darstellen.

Der Rechnungshof hatte den Präsidenten des Landtags gebeten, über die Rückgewähr von nicht bestimmungsgemäß verwendeten Fraktionszuschüssen bei einer Fraktion zu entscheiden. Eine Rückforderung des Präsidenten ist ebenso wie eine inhaltliche Behandlung nicht erfolgt.



Dieselbe Fraktion hat in der 13. Wahlperiode fünf Messeauftritte mit Gesamtkosten von 15.000 € aus Fraktionszuschüssen finanziert. Weiter fanden zwei verkehrspolitische Aktionen mit Parteivertretern (Bahnfahrt und Busfahrt) mit einem Gesamtaufwand von 1.000 € statt.

Der Rechnungshof hält die aktuellen Maßnahmen wie die Aktionen in der 12. Wahlperiode wiederum für unzulässig. Es handelt sich dabei um typische Formen parteipolitischer Arbeit im außerparlamentarischen Raum mit Werbecharakter, bei denen auf die politische Willensbildung der Bevölkerung eingewirkt wird. Bei den verkehrspolitischen Aktionen handelt es sich zudem noch um unzulässige Mischaktivitäten mit der Partei.

Die Fraktion hält Präsentationen auf Messen und die verkehrspolitischen Maßnahmen für zulässig. Der Präsident des Landtags wird über die Rückgewähr von Fraktionszuschüssen nach § 4 Abs. 1 Fraktionsgesetz in Höhe von 16.000 € zu entscheiden haben.

#### **8.4 Werbematerial**

Der Rechnungshof hatte in seinen Beratenden Äußerungen 1997 und 2002 die Auffassung vertreten, dass der Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit überschritten sei, wenn öffentliche Mittel für Werbemittel wie Kugelschreiber, Zettelboxen, Zündholzbriefchen und Buttons ausgegeben werden.

In der 13. Wahlperiode hat eine Fraktion Luftballons und 5.000 Tüten Fruchtsaft-Bärchen mit dem Logo der Fraktion für zusammen 2.000 € beschafft. Der Rechnungshof sieht die Ballons und die Fruchtsaft-Bärchen als Werbemittel an, die nicht aus Fraktionszuschüssen finanziert werden können. Es handelt sich dabei um typische Formen parteipolitischer Arbeit mit Werbecharakter. Aus öffentlichen Fraktionszuschüssen können keine Werbemittel finanziert werden, die im Wesentlichen der Sympathiewerbung dienen und keine Sachinformation enthalten.

Die Fraktion teilt die Auffassung des Rechnungshofs nicht. Die Gestaltung von Werbemitteln falle nicht unter den Prüfungsauftrag des Rechnungshofs. Die Auffassung des Rechnungshofs, die Fraktion dürfe keine Werbung machen, sei falsch. Diese Art Öffentlichkeitsarbeit sei durch das Fraktionsgesetz erlaubt und gewährleistet, soweit ein klarer Bezug zur Fraktion als solcher und /oder deren Arbeit erkennbar sei.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass Werbemaßnahmen für die Fraktion unzulässig sind. Es handelt sich dabei nicht um eine Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Tätigkeit der Fraktion. Der Präsident des Landtags wird über die Rückgewähr von Fraktionszuschüssen nach § 4 Abs. 1 Fraktionsgesetz in Höhe von 2.000 € zu entscheiden haben.

#### **8.5 Internet**

Der Rechnungshof hat in seiner Beratenden Äußerung 2002 Kriterien für die Internet-Präsentation von Fraktionen entwickelt. Wegen der notwendigen Abgrenzung zur Parteiarbeit und zur Vermeidung von Mischfinanzierungen sollten folgende Hinweise beachtet werden:

- Insbesondere die Portalseite des Internetauftritts muss in ihrer Außenwirkung eindeutig der Fraktion zuzurechnen sein. Hinweise und Querverweise auf Partei- und Wahlkampfseiten (Links) dürfen auch optisch keinen wesentlichen Umfang einnehmen. Der Rechnungshof hat einzelne Fraktionen gebeten, bei derartigen Hinweisen auf Partei- und Wahlkampfseiten künftig größere Zurückhaltung zu üben.
- Öffentliche Fraktionsmittel können ausschließlich für Fraktionsaufgaben verwendet werden. Leistungen, die der Parteiarbeit oder der Wahlkampfführung dienen, können nicht aus öffentlichen Fraktionsmitteln finanziert werden. Der Leistungsumfang bei Entwicklung und Betrieb des Internetauftritts durch Dritte ist genau zu beschreiben und prüffähig zu dokumentieren. Dieses Erfordernis trifft in erhöhtem Maße zu, wenn ein Auftragnehmer parallel Leistungen für die Partei und die Fraktion erbringt.

Die Fraktionen hatten zugesagt, diese Hinweise zu beachten.

In der 12. Wahlperiode haben die vier Fraktionen 116.000 € für ihre Internet-Präsentationen ausgegeben. Die Ausgaben sind in der 13. Wahlperiode auf 151.000 € gestiegen. Die Bandbreite der einzelnen Fraktionen lag zwischen 8.000 € und 68.000 €.

Der Rechnungshof hat in der 13. Wahlperiode bei drei Fraktionen Einzelmaßnahmen der Internet-Nutzung beanstandet. Diese Fraktionen haben Domains eingerichtet, deren Titel keinen Bezug zur Fraktion aufweisen. Bei einer dieser Fraktionen konnten die Aufwendungen hierfür nicht beziffert werden. Eine Fraktion hat bei einer Internetsuchmaschine Anzeigen geschaltet, die bei der Eingabe ausgewählter Suchbegriffe erscheint.

Das Internetangebot der Fraktionen sollte auf eine Domain begrenzt werden. Werbeanzeigen hält der Rechnungshof auch im Internet für unzulässig. Es handelt sich dabei um typische Formen parteipolitischer Arbeit im außerparlamentarischen Raum mit Werbecharakter. Insgesamt haben die drei Fraktionen für die angeführten Maßnahmen bezifferbare Ausgaben von 2.000 € aufgewendet.

Die Fraktionen teilen nicht die Ansicht des Rechnungshofs, dass die Domain einen eindeutigen Hinweis auf die Fraktion als Herausgeber beinhalten muss. Die Fraktion mit der Anzeigenschaltung sieht darin keine zweckwidrige Verwendung der Fraktionsmittel. Es sei ein erheblicher Unterschied, ob mittels Anzeige eine politische Meinung transportiert werde oder ob über ein Schlagwort der Internet-Nutzer zur Fraktion geführt werde, damit der sich über die Meinung der Fraktion zu diesem Thema informieren könne.

Der Rechnungshof verzichtet bei der aktuellen Prüfung im Hinblick auf die neue Abgrenzungsproblematik auf eine Information des Präsidenten des Landtags wegen der Rückgewähr nicht bestimmungsgemäß verwendeter Fraktionszuschüsse. Er wird diesen Maßstab jedoch bei seinen künftigen Prüfungen anlegen.

## **8.6 Meinungsumfragen**

### **8.6.1 Frühere Prüfungsergebnisse**

Bereits bei seinen Prüfungen der 10. und 11. Wahlperiode hatte der Rechnungshof Meinungsumfragen einer Fraktion beanstandet. In der 12. Wahlperiode hatten zwei Fraktionen Meinungsumfragen mit Gesamtausgaben von 153.000 € in Auftrag gegeben. Diese Umfragen stellten ganz wesentlich auf die Parteipräferenz der Befragten ab. Der Rechnungshof bewertete die Umfragen als direktes Instrument der Wahlkampfzubereitung. Nach Auffassung des Rechnungshofs lag bei den Umfragen beider Fraktionen eine nicht bestimmungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse vor. Der Rechnungshof hatte den Präsidenten des Landtags gebeten, über die Rückgewähr von nicht bestimmungsgemäß verwendeten Fraktionszuschüssen zu entscheiden. Eine Rückforderung des Präsidenten ist nicht erfolgt. Der Präsident des Landtags hat den Rechnungshof 2003 über die Zusicherung der Fraktionen unterrichtet, künftig sechs Monate vor dem Wahltag keine Meinungsumfragen durchzuführen. Eine inhaltliche Behandlung der Beratenden Äußerung 2002 durch den Landtag ist noch nicht erfolgt.

### **8.6.2 Aktuelle Prüfungsergebnisse**

Auch in der 13. Wahlperiode haben zwei Fraktionen Meinungsumfragen in Auftrag gegeben:

- Eine Fraktion führte zwischen Mai 2004 und November 2005 mehrere Umfragen mit Gesamtkosten von 120.000 € durch. In einer qualitativen Vorstudie wurden die Befragten in sogenannten Focusgruppen nach Parteipräferenz eingeteilt und Intensivinterviews mit ausgewählten Wählertypen geführt. In einer Grundlagenstudie und den weiteren Erhebungen wurden die Befragten regelmäßig nach Parteipräferenz und Wählertypen (Wechselwähler, unentschiedene Wähler) gegliedert. Eine zwischen dem 25.10.2005 und 04.11.2005 durchgeführte Erhebung mit Kosten von 33.000 € fiel - entgegen der Zusicherung der

Fraktionen - in die Wahlkampfphase (sechs Monate vor dem Wahltag). Die Präsentation der Erhebungsergebnisse fand am 24.11.2005 statt. Themenschwerpunkt der Erhebungen waren Fragen zu Parteipräferenzen und Parteikompetenzen (u. a. Wählerbindung, Sonntagsfrage, Wählerpotenziale, Koalitionspräferenz, Begriffsassoziationen, Sonderbetrachtung bestimmter Wählergruppen). Weitere Themen waren die Bewertung der Landesregierung und Politikerbenotungen (z. B. Stärken und Schwächen der Spitzenkandidaten). Sachthemen spielten eine untergeordnete Rolle.

- Eine andere Fraktion hat sich in der 13. Wahlperiode an der Finanzierung einer Meinungsumfrage über ein Sachthema beteiligt, die von einer Gemeinderatsfraktion in Auftrag gegeben wurde. Die Gesamtkosten von 11.000 € wurden zwischen der Landtagsfraktion, der Gemeinderatsfraktion und einem nicht gewählten OB-Kandidaten aufgeteilt. Der Anteil der Landtagsfraktion betrug 4.500 €. Die Fraktion hat dem Rechnungshof Umfrageergebnisse zu acht Fragen vorgelegt. Nach Angaben der Fraktion umfasste die Umfrage zusätzliche Fragen des OB-Kandidaten, deren Ergebnisse jedoch nicht verfügbar seien. Die Umfrage wurde mit 750 Wahlberechtigten einer Kommune durchgeführt. Die Befragten wurden u. a. nach Parteipräferenz und dem „Wählerpotenzial“ gegliedert.

### 8.6.3 Beurteilung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof schließt die Finanzierung von Meinungsumfragen etwa zu politischen Sachthemen der Parlamentsarbeit aus öffentlichen Fraktionszuschüssen nicht generell aus. Diese müssen sich jedoch auf die parlamentarische Aufgabenstellung der Fraktion konzentrieren und die Grundlagen der Fraktionsfinanzierung berücksichtigen. Die vollständige Finanzierung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln setzt eine eindeutige Abgrenzbarkeit von parlamentarischer Arbeit und parteipolitischer Tätigkeit voraus. Auch die auf die Dauer einer Wahlperiode begrenzte Existenz einer Fraktion engt den Spielraum für fraktionelle Meinungsumfragen ein.

Die in den aktuellen Umfragen der ersten Fraktion vorgenommene Gliederung der Befragten nach Parteipräferenzen und Wählertypen spricht nicht für die Abfrage der Einstellung der Gesamtbevölkerung, sondern der Einstellung der eigenen Wählerklientel zur Veränderung der Mehrheitsverhältnisse bei der nächsten Wahl. Studien zu Wählerpotenzialen der Partei sind dem Wahlkampf zuzuordnen. Auch die Schwerpunkte in den Fragenkatalogen nach Parteipräferenzen und Parteikompetenzen dienen nicht der parlamentarischen Arbeit als Vertreter des ganzen Volkes, sondern der thematischen Schwerpunktsetzung zur Gewinnung bestimmter Wählergruppen im nächsten Wahlkampf. Die Politikerbenotungen - auch für nicht im Landtag vertretene Personen (u. a. Spitzenkandidaten zur nächsten Landtagswahl) - haben keinen Parlamentsbezug und sind auf den bevorstehenden Wahlkampf ausgerichtet. Auch Begriffsassoziationen dienen z. B. als Test von Wahlkampfslogans eindeutig Wahlkampfzwecken und nicht der parlamentarischen Fraktionsarbeit. Der Rechnungshof beurteilt die durchgeführten Erhebungen der ersten Fraktion als Wahlkampfzubereitung, die nicht aus Fraktionszuschüssen finanziert werden kann. Eine solche Finanzierung ist schon wegen der notwendigen Abgrenzung von Partei- und Fraktionsarbeit unzulässig.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist bei der zweiten Fraktion die notwendige Erfüllung von Fraktionsaufgaben durch die Gesamtumfrage wegen der nicht vorgelegten Fragen des OB-Bewerbers nicht nachgewiesen. Eine solche Mischfinanzierung ist unzulässig. Auch die Zusammenarbeit mit einer Gemeinderatsfraktion stellt keine Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente nach § 1 Abs. 2 Satz 5 Fraktionsgesetz dar. Aus der Begrenzung auf die Wahlberechtigten einer Kommune und der Frage nach einem Bürgerentscheid ergibt sich zudem ein stark kommunaler Schwerpunkt. Die Gliederung der Befragten nach Parteipräferenzen und Wählerpotenzialen spricht gegen eine Abfrage der Einstellung der Gesamtbevölkerung zu einem Sachthema, sondern für eine Erhebung der Einstellung der eigenen Wählerklientel. In der Gesamtbewertung kann der Rechnungshof die bestimmungsgemäße Verwendung der Fraktionsmittel nicht feststellen.

Die beiden Fraktionen teilen die Auffassung des Rechnungshofs nicht. Eine Fraktion verweist darauf, als Untergliederung des Landtags und damit der gewählten Vertretung des Volkes sei es unerlässlich, Informationen über die politische Meinung der durch sie Vertretenen zu gewinnen. Die Durchführung von

Meinungsumfragen diene diesem Ziel. Beide Fraktionen vertreten die Auffassung, dass sich die durchgeführten Erhebungen auf die Aufgabenstellung der Fraktion konzentriert hätten und deshalb zulässig seien.

Der Präsident des Landtags wird über die Rückgewähr von Fraktionszuschüssen bei den zwei Fraktionen nach § 4 Abs. 1 Fraktionsgesetz in Höhe von 124.500 € zu entscheiden haben.

## **8.7 Leistungen an Abgeordnete**

### **8.7.1 Übernahme von Verpflegungs- und Reisekosten**

Abgeordnete erhalten als Teil ihrer Amtsausstattung eine Tagesgeldpauschale und eine Reisekostenpauschale nach § 6 Abs. 2 Abgeordnetengesetz. Alle Fraktionen übernehmen insbesondere bei auswärtigen Fraktionsklausuren Verpflegungskosten für Abgeordnete. Zur Vermeidung einer Doppelalimentation hatte der Rechnungshof in seiner Beratenden Äußerung 1997 eine pauschale Erstattung des Verpflegungsaufwands der Abgeordneten an die Fraktion vorgeschlagen. Im Rahmen der Prüfung in der 13. Wahlperiode hat er eine Erhöhung dieser Pauschale angeregt, der alle Fraktionen grundsätzlich zugestimmt haben. In der 13. Wahlperiode haben zwei Fraktionen nicht in allen Fällen die Pauschale für die Tagesgelder erstattet.

Eine Fraktion hat - wie bereits in der 12. Wahlperiode - bei landtagsbedingten Sitzungen außerhalb von Stuttgart den Abgeordneten zudem die Fahrtkosten erstattet. Der Rechnungshof hält die Erstattung von Fahrtkosten an Abgeordnete im Hinblick auf die Reisekostenpauschale nach dem Abgeordnetengesetz und eine Übernahme der Verpflegungskosten nicht für möglich. Dadurch entsteht im Hinblick auf den Funktionskreis als Abgeordneter eine unzulässige Doppelalimentation. Die Fraktion hat mitgeteilt, dass sie ihre Richtlinien für die Abrechnung von Reisekosten geändert habe. Danach werden künftig in diesen Fällen keine Reisekosten mehr erstattet.

Der Rechnungshof hat bisher noch keine Rückforderung der nicht erstatteten Tagesgeldpauschalen bzw. gezahlten Reisekosten verlangt. Da nur ein Teil der Fraktionen bisher den Vorschlägen des Rechnungshofs gefolgt ist, wird der Rechnungshof künftig diese Fälle dem Präsidenten des Landtags wegen der Rückgewähr von Fraktionszuschüssen nach § 4 Abs. 1 Fraktionsgesetz zur Entscheidung vorlegen.

### **8.7.2 Reisen von Fraktionsmitgliedern als Referenten zu öffentlichen Parteiveranstaltungen**

Der Rechnungshof hatte in seiner Beratenden Äußerung 1997 den Einsatz von Fraktionsmitteln für Reisen zu Parteiveranstaltungen aufgegriffen. Fraktionen sollten aus öffentlichen Mitteln keine Reisekosten an Abgeordnete bezahlen, wenn diese als Referenten an öffentlichen Veranstaltungen der eigenen Partei teilnehmen. Der Landtag hat sich dieser Auffassung in seinem Beschluss vom 10.12.1997 nicht angeschlossen. In der 12. Wahlperiode haben zwei Fraktionen entsprechend diesem Beschluss für 26 Reisen insgesamt 1.500 € erstattet.

In der 13. Wahlperiode haben zwei Fraktionen für vier Reisen 400 € erstattet. Die Praxis der Fraktionen hat sich - trotz des Landtagsbeschlusses - der Empfehlung des Rechnungshofs angenähert.

### **8.7.3 Reisen zu Parteitagen und sonstigen Gremiensitzungen der Parteien**

Der Rechnungshof hatte in seiner Beratenden Äußerung 2002 darauf hingewiesen, dass er Reisen von Abgeordneten zu Parteitagen der eigenen Partei als Privatreisen wertet und eine Kostenübernahme der Fraktion für nicht sachgerecht hält. Zwei Fraktionen hatten Reisekosten ihres Vorsitzenden oder ihrer Parlamentarischen Geschäftsführer zu Bundes- oder Landesparteitagen in Höhe von insgesamt 1.000 € gezahlt. Der Präsident des Landtags hat die vom Rechnungshof nach der letzten Prüfung erbetene Grundsatzentscheidung in dieser Frage nicht getroffen.

In der 13. Wahlperiode wurden zehn Reisen von Fraktionsmitgliedern zu Parteitag oder anderen Gremiensitzungen der Parteien festgestellt. Aus Fraktionszuschüssen wurden insgesamt 1.000 € gezahlt.

Eine Fraktion macht geltend, dass der Fraktionsvorsitzende geborenes und nicht gewähltes Mitglied im Landesvorstand der Partei sei. Auch an den Parteitagen nehme er in seiner Funktion als Fraktionsvorsitzender teil. Unter anderem sei bei Landesparteitagen die Entgegennahme des Tätigkeitsberichts der Landtagsfraktion ein satzungsgemäßer Punkt der Parteitagsordnung. Zudem führt diese Fraktion an, dass steuerlich die Teilnahme der Fraktionsvorsitzenden an Parteitagen als mandatsbedingt bewertet werde. Eine andere Fraktion führt an, dass die Diskussionen und Beschlüsse auf Parteitagen sowie in Gremiensitzungen der Partei für die Arbeit der Fraktion von großer Bedeutung seien.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Ausgaben aus öffentlichen Fraktionsmitteln unzulässig sind. Es ist nicht Aufgabe der Fraktion, den politischen Diskurs außerhalb des Parlaments zu führen und auf die politische Willensbildung der Partei einzuwirken. Soweit die Partei ein Informationsbedürfnis über die Aufgabenwahrnehmung der Fraktion hat, sind die entsprechenden Aufwendungen von der Partei zu finanzieren.

Die Kostenabgrenzung widerspricht auch nicht der bundesweiten steuerlichen Praxis bei der Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen durch Regierungsmitglieder mit Abgeordnetenmandat. Nach einem Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 25.01.2001 gehören bei Regierungsmitgliedern mit Abgeordnetenmandat die „mandatsbedingten“ Fahrten zu den Privatfahrten. Zu den mandatsbedingten Fahrten zählt das Bundesministerium der Finanzen auch Parteireisen. Der geldwerte Vorteil ist entsprechend § 3 Nr. 12 Einkommensteuergesetz nur dann steuerfrei, wenn das Regierungsmitglied eine Verminderung der steuerfreien Aufwandsentschädigung nach dem Abgeordnetengesetz hinnehmen muss. Die Steuerfreiheit des geldwerten Vorteils ist in diesem Fall quasi der Ersatz für die verminderte Amtsausstattung als Abgeordneter. Dies ändert jedoch nicht den Charakter einer Parteitagsreise als Privatreise (keine amtsbedingte Regierungsreise).

Der Rechnungshof hat bisher auf die Rückforderung der Ausgaben für die in Pkt. 8.7.2 und Pkt. 8.7.3 genannten Zwecke verzichtet, weil der Landtag Reisen von Fraktionsmitgliedern als Referenten zu öffentlichen Parteiveranstaltungen in seinem Beschluss vom 10.12.1997 für zulässig erklärt bzw. im Fall von Reisen zu Parteitagen und sonstigen Gremiensitzungen der Partei noch keinen Beschluss gefasst hat.

Da nur ein Teil der Fraktionen bisher den Vorschlägen des Rechnungshofs gefolgt ist, wird der Rechnungshof künftig entsprechende Ausgaben dem Präsidenten des Landtags wegen der Rückgewähr von Fraktionszuschüssen nach § 4 Abs. 1 Fraktionsgesetz zur Entscheidung vorlegen.

## **8.8 Interne Repräsentation**

### **8.8.1 Ausgangslage**

Der Rechnungshof hat in seiner Beratenden Äußerung 2002 Ausführungen zur Vertretbarkeit der „internen Repräsentation“ aus Landesmitteln gemacht. Bei Ausgaben für die „interne Repräsentation“ ist eine weitgehende Zurückhaltung angebracht. Sie hat Ausnahmecharakter und ist auf besondere Anlässe zu beschränken. Soweit Fraktionen für diese Zwecke öffentliche Mittel einsetzen wollen, sind diese Ausgaben in der zu veröffentlichenden Fraktionsrechnung als Verfügungsmittel auszuweisen.

Der Rechnungshof hatte die Thematik nach der letzten Prüfung dem Landtagspräsidenten zur Entscheidung vorgelegt. Dieser hat 2003 mitgeteilt, dass die Fraktionen künftig in ihren Fraktionsrechnungen die Gliederung um die Position „Verfügungsmittel der Fraktion“ erweitern werden.

### 8.8.2 Praxis in der 13. Wahlperiode

Der Rechnungshof hat die Praxis der Fraktionen bei den Repräsentationsausgaben in der 13. Wahlperiode analysiert:

- Bei zwei Fraktionen gab deren Verfahrensweise keinen Anlass für nennenswerte Beanstandungen. Die Ausgaben hielten sich in vertretbarem Rahmen. Die Buchung entsprach - zumindest gegen Ende der Wahlperiode - den Vorschlägen des Rechnungshofs.
- Bei einer Fraktion wurden die Empfehlungen des Rechnungshofs nicht beachtet. Es wurden erhebliche Ausgaben für externe und interne Verköstigungen und Geschenke getätigt. Die Höhe der Aufwendungen orientierte sich insbesondere bei internen Bewirtungen nicht am unabdingbaren Repräsentationsaufwand. In vielen Fällen wurden die Repräsentationsausgaben - entgegen der Zusage der Fraktionen - nicht bei den Verfügungsmitteln gebucht.
- Auch bei einer weiteren Fraktion wurde bei internen Bewirtungen und Geschenken der Maßstab des unabdingbaren Repräsentationsaufwands teilweise nicht eingehalten. Die Repräsentationsausgaben wurden nicht einheitlich bei den Verfügungsmitteln ausgewiesen.

Der Rechnungshof hält die Verfahrensweise von zwei Fraktionen für nicht vertretbar. Es ist weder eine weitgehende Zurückhaltung zu erkennen, noch sind die Ausgaben auf besondere Anlässe beschränkt. Auch wurden die Ausgaben nicht einheitlich bei Verfügungsmitteln ausgewiesen. Die Transparenz des Ausgabenverhaltens ist durch die uneinheitliche Buchungspraxis bei diesen Fraktionen weiterhin nicht gegeben.

### 8.8.3 Künftige Verfahrensweise

Der Rechnungshof hat bisher Ausgaben für die interne Repräsentation in Ausnahmefällen bei Abgeordneten akzeptiert. Unter Bezug auf die Ausführungen in Abschnitt I Pkt. 4.3. Buchst. h wird der Rechnungshof ab dem Rechnungsjahr 2008/2009 Ausgaben für die interne Bewirtung von Abgeordneten und Geschenke an diese Gruppe als unzulässig rügen und entsprechende Ausgaben dem Präsidenten des Landtags wegen der Rückgewähr von Fraktionszuschüssen nach § 4 Abs. 1 Fraktionsgesetz zur Entscheidung vorlegen. Ausgaben für Bewirtungen und Geschenke an Fraktionsmitarbeiter sollten sich nach Auffassung des Rechnungshofs weiter am unabdingbaren Repräsentationsaufwand orientieren. Die Ausgaben sind ausschließlich bei der Position „Verfügungsmittel des Fraktionsvorsitzenden“ (§ 7 Abs. 1 Buchst. g Fraktionsgesetz) zu buchen, um eine Transparenz herzustellen.

## 9 Wirtschaftlichkeit

Der Rechnungshof hat mehrere Fraktionen in Einzelfällen auf die Verpflichtung zur wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel hingewiesen. Es handelte sich insbesondere um Aufwendungen für Kraftfahrzeuge, für Bewirtungen und Geschenke. Insbesondere haben zwei Fraktionen Ausgaben für Bewirtungen und Geschenke deutlich über ein vertretbares Maß hinaus geleistet.

## 10 Zusammenfassung nicht bestimmungsgemäßer Verwendung in der 13. Wahlperiode

Die Fraktionen haben die vom Land gewährten Leistungen überwiegend bestimmungsgemäß verwendet. In Tabelle 8 werden Ausgaben in Höhe von 365.000 € dargestellt, die von den Fraktionen nicht bestimmungsgemäß verwendet wurden und an das Land zurückgeführt werden sollten. Daneben haben die Frak-

tionen im Rahmen des Prüfungsverfahrens bereits 97.000 € wieder ihren Haushalten zugeführt oder eine Zuführung zugesagt.

Tabelle 8: Nicht bestimmungsgemäße Verwendungen von Fraktionszuschüssen in der 13. Wahlperiode

Bereich	Betrag in Tausend €
Druckerzeugnisse	72
Veranstaltungen	150
Straßen- und Standaktionen	16
Werbematerial	2
Meinungsumfragen	125
Gesamt	365

Der Rechnungshof hat den Präsidenten des Landtags gebeten, über die Rückforderung der Fraktionszuschüsse nach § 4 Abs. 1 Fraktionsgesetz zu entscheiden.

Der Landtagsbeschluss vom 10.12.1997, mit dem der Landtag einzelnen Empfehlungen des Rechnungshofs nicht gefolgt ist, wirkte sich in der 13. Wahlperiode mit Ausgaben von 20.000 € für Plakate, Anzeigen, Reisen von Fraktionsmitgliedern als Referenten zu öffentlichen Parteiveranstaltungen und die Information der Parteimitglieder aus.

## 11 Abwicklung der Prüfungsfeststellungen der 12. Wahlperiode

### 11.1 Parlamentarische Behandlung

Die Beratende Äußerung des Rechnungshofs vom Juni 2002 (Landtagsdrucksache 13/1061) wurde in der Sitzung des Landtags am 19.06.2002 an das Präsidium des Landtags überwiesen. Der Präsident des Landtags hat dem Rechnungshof auf Anfrage mitgeteilt, dass sich das Präsidium des Landtags am 29.11.2006 mit der Beratenden Äußerung befasst habe. Angesichts der neuen Prüfung des Rechnungshofs habe das Präsidium davon abgesehen, sich inhaltlich mit der Beratenden Äußerung zu befassen. Das Präsidium habe die Beratende Äußerung erledigt, indem es unter Wahrung der inhaltlichen Standpunkte seitens der Fraktionen davon Kenntnis genommen habe. Eine öffentliche Behandlung der Beanstandungen des Rechnungshofes im Parlament gab es nicht.

Dem Rechnungshof fehlt bei der Fraktionsprüfung der budgetbezogene Interessen- und Kontrollpartner Parlament. Das Parlament und die Fraktionen entscheiden bei der Gewährung und der Verwendung von Fraktionszuschüssen in eigener Sache. Von daher kommt der Öffentlichkeit der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs sowie der öffentlichen Behandlung derselben im Parlament besondere Bedeutung zu. Das Bundesverfassungsgericht hat für den ähnlich gelagerten Fall der Abgeordnetenentschädigung besonders auf den Punkt Öffentlichkeit hingewiesen:

„In der parlamentarischen Demokratie lässt es sich nicht vermeiden, dass das Parlament in eigener Sache entscheidet, wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht. Gerade in einem solchen Fall verlangt aber das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle.“ (BVerfGE 40, 296 [327]).

Bezogen auf die Fraktionsprüfung des Rechnungshofs spricht dies dafür, die Prüfungsergebnisse nicht nur im Präsidium des Landtags, sondern auch öffentlich im Parlament zu behandeln. Der Präsident des Landtags weist darauf hin, dass es in der Autonomie des Landtags liege, ob und welches Gremium sich damit befasse und wem die abschließende Entscheidung vorbehalten werde.

Nach der gegenwärtigen Rechtslage muss die Beratende Äußerung nicht zwingend öffentlich behandelt werden. Wegen der besonderen Umstände regt der Rechnungshof im Sinne der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts an, dass der Landtag für den Fall der Prüfung der Fraktionszuschüsse durch den Rechnungshof eine Regelung trifft, nach der die Ergebnisse der Fraktionsprüfung öffentlich im Landtag zu behandeln sind.

Der Rechnungshof hatte in der Beratenden Äußerung über die 12. Wahlperiode eine Reihe grundsätzlicher Fragen aufgeworfen, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen von Bedeutung sind. Diese Fragen waren auch bei der Prüfung der 13. Wahlperiode virulent. Eine alsbaldige inhaltliche Befassung des Landtags mit den anstehenden Grundsatzfragen wäre auch für die Fraktionen sinnvoll. Der Landtagspräsident hat eine inhaltliche Befassung mit der vorliegenden Beratenden Äußerung angekündigt.

## **11.2 Rückzahlung nicht bestimmungsgemäßer Verwendungen**

Der Rechnungshof hatte den Präsidenten des Landtags mit Schreiben vom 11.06.2002 über Sachverhalte aus der Prüfung der 12. Wahlperiode informiert, bei denen nach Auffassung des Rechnungshofs eine nicht bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuschüssen oder die Bildung überhöhter Rücklagen vorlag. Er wurde gebeten, über die Rückzahlung der jeweiligen Beträge an das Land zu entscheiden. In der Folgezeit wurden die einzelnen Sachverhalte zwischen den Beteiligten erörtert. Ein Teil der Sachverhalte ist inzwischen durch das Ausscheiden der Fraktion Die Republikaner, die rückwirkende Änderung des Fraktionsgesetzes hinsichtlich der Rücklagenbildung und freiwillige Rückzahlungen einzelner Fraktionen erledigt. Von einem ursprünglich in Rede stehenden Rückzahlungsbetrag von 538.000 € waren zuletzt noch Beträge in Höhe von 197.000 € offen. Bei diesen Sachverhalten beurteilt der Rechnungshof die Verwendung der eingesetzten Fraktionszuschüsse als nicht bestimmungsgemäß. Die Fraktionen wollen die Beträge jedoch nicht zurückzahlen. Der Präsident des Landtags hat dem Rechnungshof mit Schreiben vom 12.02.2004 mitgeteilt, dass er die entsprechenden Fraktionszuschüsse im Einvernehmen mit den Fraktionen nicht zurückfordern wird.

Der Rechnungshof weist zur Abwicklung dieser Sachverhalte auf Folgendes hin:

- Bei den Meinungsumfragen, einem Kommunalhandbuch und den Straßen- und Standaktionen handelte es sich um beanstandete Sachverhalte, zu denen bislang keine Landtagsbeschlüsse vorliegen. Es geht hierbei um eine inhaltlich-rechtliche Beurteilung, ob im Einzelfall eine Wahlkampfunterstützung bzw. eine unzulässige Öffentlichkeitsarbeit vorliegt. Der Rechnungshof hat die abweichende Beurteilung des Präsidenten des Landtags zur Kenntnis genommen. Der Rechnungshof hält bei Meinungsumfragen und Straßen- und Standaktionen eine generelle Entscheidung des Landtags in seinem Sinne auch wegen der aktuellen Prüfungsergebnisse für erforderlich.
- Bei zwei beanstandeten Veranstaltungen lagen Mischfinanzierungen vor, die nach dem Landtagsbeschluss vom 01.12.1994 unzulässig sind. Auch die beanstandeten Anzeigen sind nach den Landtagsbeschlüssen vom 01.12.1994 und 10.12.1997 unzulässig, weil es sich nicht um Ankündigungsanzeigen für konkrete Fraktionsveranstaltungen gehandelt hat. Für die genannten Maßnahmen wurden Fraktionszuschüsse von insgesamt 9.000 € eingesetzt. Eine Fraktion hat eine Rückzahlung der Zuschüsse mit der Begründung abgelehnt, sie würde künftig auf entsprechende Maßnahmen verzichten bzw. es handele sich um einen einmaligen Vorgang. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind dies allein keine tragfähigen Begründungen, um von der gesetzlich vorgesehenen Rückforderung der Zuschüsse abzusehen.
- Ein weiterer noch offener Punkt ist die Rückgewähr nicht bestimmungsgemäß verwendeter Zuschüsse einer Fraktion für einen Workshop in Höhe von 1.000 €, der Wahlkampfzwecken gedient hatte. Der frü-



here Fraktionsvorsitzende hatte dem Präsidenten des Landtags die Rückzahlung dieses Betrags zugesagt. Die Fraktion hat den Betrag jedoch nicht an den Landtag zurückgezahlt, sondern lediglich von ihren Abgeordnetenmitteln wieder dem (öffentlichen) Fraktionsvermögen zugeführt. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass nach einer Information des Präsidenten des Landtags über nicht bestimmungsgemäße Verwendungen von Fraktionszuschüssen durch den Rechnungshof nur eine Rückzahlung an das Land in Betracht kommt. Eine Rückführung in das Fraktionsvermögen reicht nicht aus. Dies entspräche nicht der mit § 4 Abs. 1 Fraktionsgesetz beabsichtigten Sanktionswirkung zweckwidriger Verwendungen.

An dieser Stelle ist auf eine weitere Besonderheit der Prüfung der Fraktionszuschüsse hinzuweisen: Sie besteht im Verhältnis der Institutionen Rechnungshof, Parlament, Parlamentspräsident, Fraktionen und ggf. Gerichtsbarkeit. Der Rechnungshof erfüllt seine Prüfungsaufgabe auf verfassungsrechtlicher Grundlage als unabhängige Institution auch gegenüber den Fraktionen und dem Landtag. Freilich sind seine Entscheidungen für die Adressaten nicht bindend wie die der Gerichte. Eine etwa davon abweichende rechtliche Beurteilung des Landtags und der Fraktionen ist allerdings dadurch charakterisiert, dass sie in eigener Sache erfolgt. Ein Landtagsbeschluss ist daher hilfreich, wenn er die Einigkeit in der Beurteilung zwischen Parlament und Rechnungshof ausdrückt (Selbstbindung des Parlaments).

Ein Landtagsbeschluss macht jedoch die eigenständige Beurteilung und das eigenständige Handeln des Landtagspräsidenten in Sachen Fraktionszuschüsse nicht gegenstandslos. Dem Landtagspräsidenten obliegt eine eigene Pflicht zur rechtlichen Beurteilung und zum Handeln (siehe BVerfGE 80, 188 [231]). Denn er ist in seiner Funktion der objektive Sachwalter des öffentlichen Interesses an der rechtskonformen Verwendung öffentlicher Mittel durch die Fraktionen. Er ist zuständig und handlungsbefugt für die Maßnahmen des § 4 Fraktionsgesetz, so wie er auch gegenüber den Abgeordneten in (vor allem finanziellen) Verwaltungsfragen handlungsbefugt ist. Daher ist Einigkeit zwischen dem Rechnungshof und dem Parlamentspräsidenten in Fragen der Rückzahlung nicht bestimmungsgemäß ausgegebener Fraktionsmittel die nächste Stufe einvernehmlicher Regelung. Der Handlungsbefugnis des Parlamentspräsidenten in diesem Bereich entspricht die gerichtliche Überprüfbarkeit seiner Entscheidungen durch die davon Betroffenen. Auch für diesen Fall erarbeitet der Rechnungshof seine durch konkrete Prüfungserkenntnisse fundierten unabhängigen Entscheidungen zu den anstehenden Rechtsfragen.

Nach § 4 Abs. 1 FraktG müssen nicht bestimmungsgemäß verwendete Fraktionsmittel zurückgezahlt werden. Es erscheint unbefriedigend, wenn der Landtagspräsident keine inhaltlich begründete Entscheidung über die Rückforderung von Fraktionsmitteln trifft, die nach Ansicht des Rechnungshofs nicht bestimmungsgemäß verwendet wurden. Bei dieser Entscheidung besteht kein Ermessen und auch keine Möglichkeit, über die Rückgewähr zu verhandeln. Der Rechnungshof regt an, eine entsprechende Pflicht des Landtagspräsidenten gesetzlich zu statuieren. In Berlin (§ 9 Abs. 5 FraktG) und Nordrhein-Westfalen (§ 5 Abs. 1 FraktG) ist die Entscheidung durch den Parlamentspräsidenten gesetzlich festgelegt.

## **12 Schlussbemerkung**

Die eindeutige Trennung der Fraktionsaufgaben von anderen, insbesondere von Parteaufgaben ist verfassungsrechtlich zwingende Voraussetzung für die Finanzierung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln. Der Rechnungshof leistet mit seinen Prüfungen der Zuschüsse und sonstigen Leistungen des Landes an die Fraktionen einen Beitrag zur sachgerechten und rechtlich fundierten Abgrenzung und damit zum bestimmungsgemäßen Einsatz der öffentlichen Mittel. Hierbei ergeben sich in der Praxis immer wieder neue Einzelfälle, die zu beurteilen sind. Bei seinen ersten Prüfungen konnten im kritischen Dialog zwischen Fraktionen und Rechnungshof erste Grundsätze insbesondere für den Personalbereich und die bestimmungsgemäße Mittelverwendung entwickelt werden.

Mit dieser Beratenden Äußerung führt der Rechnungshof diese Arbeit fort und zeigt vor allem anhand der Verfassungsrechtsprechung auf, dass es neben der Vielfalt der Einzelfälle grundlegende Leitlinien für die

Zulässigkeit öffentlicher Finanzierung der Aktivitäten der Fraktionen gibt, an denen sich die Fraktionen sachangemessen und systemgerecht orientieren können.

Der Rechnungshof hielte es für wichtig, wenn sich das Parlament bzw. der Landtagspräsident in den derzeit kontroversen Abgrenzungsfragen der Auffassung des Rechnungshofs anschließen könnte. Im Einzelnen sind hierbei folgende Punkte zu nennen:

- Neuregelung der Funktionszulagen nach Maßgabe des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 21.07.2000,
- Verzicht auf Meinungsumfragen, die der Parteiarbeit und der Wahlkampfunterstützung dienen,
- Verzicht auf eine Unterrichtung der Öffentlichkeit, die über die Sachinformation zur Fraktionsarbeit hinausgeht und Werbecharakter hat (z. B. Wandertage, Stand- und Straßenaktionen, Messeauftritte, Einsatz von Werbemitteln),
- Weiterhin Verzicht auf Mischfinanzierungen sowie auf gemeinsame Veranstaltungen und Publikationen von Fraktionen und Parteigliederungen,
- Begrenzung des Internetangebots der Fraktionen auf Sachinformation auf der Fraktionshomepage,
- Verzicht auf Reisekostenerstattungen für Reisen zu Parteigremien und Parteiveranstaltungen mit Fraktionsmitgliedern als Referenten,
- Beschränkung und transparentere Ausweisung von internen Repräsentationsausgaben.

gez. Martin Frank

gez. Dr. Martin Willke