

Landesrechnungshof
Sachsen-Anhalt



Hinweise und Empfehlungen aus der Prüfung der Ver-
wendung der Fraktionskostenzuschüsse
2012 bis 2016

Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 und Bericht über Angelegenheiten von besonderer
Bedeutung nach § 99 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 - 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

E-Mail: poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------------|---|-----------|
| 1. | Vorbemerkungen | 5 |
| 1.1 | Stellung, Funktion und Finanzierung der Fraktionen | 5 |
| 1.2 | Prüfungsmaßstäbe des Landesrechnungshofes | 7 |
| 2. | Prüfungsergebnisse | 14 |
| 2.1 | Gewährung von Funktionszulagen | 15 |
| 2.2 | Personalausgaben und arbeitsvertragliche Regelungen | 17 |
| 2.3 | Abschluss von Beraterverträgen für Untersuchungsausschüsse | 18 |
| 2.4 | Beachtung vergaberechtlicher Bestimmungen | 19 |
| 2.5 | Medientraining/Fortbildung Abgeordnete | 20 |
| 2.6 | Verwendung von Fraktionsmitteln für Wahlkreismitarbeiter/Wahlkreisarbeit | 21 |
| 2.7 | Nutzung von Dienstfahrzeugen | 22 |
| 2.8 | Veranstaltungen | 24 |
| 2.9 | Ausgaben für Bewirtung | 25 |
| 2.10 | Auslandsreisen | 27 |
| 2.11 | Öffentlichkeitsarbeit | 28 |
| 2.12 | Rechnungslegung | 34 |
| 3. | Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen wegen nicht zweckentsprechender Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen | 37 |
| 4. | Fazit | 42 |

Abkürzungsverzeichnis

| | | |
|------------|---|--|
| AbgG LSA | - | Abgeordnetengesetz Sachsen-Anhalt |
| BGH | - | Bundesgerichtshof |
| BVerfG | - | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | - | Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| FraktG LSA | - | Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt |
| EStG | - | Einkommensteuergesetz |
| GBD | - | Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtages von Sachsen-Anhalt |
| GG | - | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland |
| GWB | - | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |
| LHO | - | Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt |
| LT-Drs. | - | Landtagsdrucksache |
| PartG | - | Gesetz über die politischen Parteien |
| Rn | - | Randnummer |
| StR | - | Steuerrecht |
| TV-L | - | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder |
| UAG | - | Untersuchungsausschussgesetz |
| Verf LSA | - | Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt |

1. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof übersandte diese Beratende Äußerung dem Landtagspräsidenten und den Fraktionen im Vorfeld zur Kenntnisnahme und ggf. Stellungnahme. Der Landtagspräsident und eine Fraktion nahmen zu einzelnen Punkten Stellung. Der Landesrechnungshof hat die von seiner Auffassung abweichenden Äußerungen an den entsprechenden Stellen eingefügt und gewürdigt.

1.1 Stellung, Funktion und Finanzierung der Fraktionen

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 80, 188, 231) gehören die Fraktionen als „Teile und ständige Gliederung“ der Parlamente zum staatlichen Bereich. Fraktionen sind mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattete Vereinigungen des Landtages von Sachsen-Anhalt. Sie wirken an der Gesetzgebungs-, Kontroll-, Wahl- und Öffentlichkeitsfunktion des Landtages mit. Fraktionen dienen der politischen Willensbildung im Landtag insbesondere dadurch, dass sie die Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern im Landtag organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen. Sie können mit Fraktionen anderer Parlamente zusammenarbeiten und die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten¹.

Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben erhalten sie Zuschüsse². Diese verwenden die Fraktionen größtenteils für Personalausgaben für ihre Fraktionsmitarbeiter.

Die Zuschüsse sind im Haushaltsplan des Landes im Einzelplan 01 - Landtag, Kapitel 01 01 - Landtag von Sachsen-Anhalt, Titel 684 02 - Fraktionskostenzuschüsse veranschlagt (Entwicklung der Fraktionskostenzuschüsse 2012 bis 2024 - siehe Anlage 1). Darüber hinaus sind aus Titel 684 04 - Sonstige Zuschüsse an Fraktionen für bestimmte Zwecke, z. B. für Aufwendungen für Untersuchungsausschüsse, vorgesehen.

Für den Einzelplan 01 und damit auch für diese Titel trägt der Präsident des Landtages die Verantwortung.

Zuschüsse, die von den Fraktionen nicht zweckentsprechend verwendet wurden, sind zurückzuzahlen³.

Der Landesrechnungshof ist berechtigt, die Verwendung der Zuschüsse nach erfolgter Rechnungslegung zu prüfen⁴.

¹ § 1 Abs. 2 FraktG LSA.

² § 2 FraktG LSA.

³ § 4 FraktG LSA.

⁴ § 8 FraktG LSA.

Einer unterjährigen rechnungsunabhängigen Fraktionsprüfung steht der Wortlaut des § 8 Satz 1 FraktG LSA entgegen. Dies bestätigte auch der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtages in seiner gutachterlichen Stellungnahme vom 24. Februar 2022 zur Thematik „Sonderprüfung der Fraktionen des Landtages von Sachsen-Anhalt durch den Landesrechnungshof“⁵.

Schriftliche Prüfungsberichte sind im Interesse der politischen Neutralität nur dem Vorsitzenden der geprüften Fraktion und dem Präsidenten des Landtages persönlich zu übermitteln⁶. Der Landesrechnungshof prüft die Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse vollständig, turnusmäßig für einen Zeitraum von 5 Jahren. Der Zeitraum beginnt mit dem Wahljahr der zurückliegenden Legislaturperiode. Er erstellt für jede Fraktion eine gesonderte Prüfungsmitteilung und gibt der jeweiligen Fraktion die Gelegenheit zur Stellungnahme. Diese fließt in die endgültige Prüfungsmitteilung ein, bevor er diese an die Fraktionen und den Landtagspräsidenten übersendet.

Die Stellung nehmende Fraktion teilte u. a. Folgendes mit:

„Wesentlich ist danach, dass die Fraktionen im Hinblick auf ihre Stellung als Teil der Ersten Gewalt (Legislative) insbesondere gegenüber der Landesregierung (Exekutive) als ebenbürtige Organisationen anerkannt sind und ihre Aufgaben, die - was sich anhand der offenen und nicht abschließenden gesetzlichen Umschreibung, wie etwa in der Verwendung des Wortes ‚insbesondere‘ in § 1 Abs. 2 Satz 2 FraktG oder in dem Verzicht auf Detailvorgaben für die Unterrichtung über ihre Tätigkeit in § 1 Abs. 2 Satz 3 FraktG, zeigt - in eigenem Ermessen selbst definieren und ausüben.“

Diese Fraktion verkennt jedoch, dass der Landtag in seiner Gesamtheit die gewählte Vertretung des Volkes von Sachsen-Anhalt ist. Er übt die gesetzgebende Gewalt aus und beschließt über den Landeshaushalt. Er überwacht die vollziehende Gewalt nach Maßgabe dieser Verfassung und verhandelt öffentliche Angelegenheiten.

Fraktionen dürfen mit staatlichen Zuschüssen finanziert werden, weil sie als ständige Gliederungen des Landtages der organisierten Staatlichkeit eingefügt sind.

Die Fraktionskostenzuschüsse dienen ausschließlich der Finanzierung von Tätigkeiten des Landtages, die den Fraktionen nach der Landesverfassung und nach der Geschäftsordnung obliegen. 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

⁵ <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/dokumente/gutachten>.

⁶ Nr. 5 der Ausführungsbestimmungen zum FraktG LSA.

Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen.

Dabei sind die Fraktionskostenzuschüsse für die Finanzierung dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit bestimmt und insoweit zweckgebunden.⁷

Neben der Mitwirkung an der innerparlamentarischen Willensbildung können die Fraktionen gemäß § 2 Abs. 2 Satz 3 FraktG die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.

Die Fraktionen können ihre Aufgaben demzufolge nicht selbst definieren. Die Aufgaben sind ihnen durch die Verfassung und das FraktG vorgegeben.

1.2 Prüfungsmaßstäbe des Landesrechnungshofes

Nach § 2 FraktG LSA erhalten die Fraktionen die Fraktionskostenzuschüsse nur zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, die in § 1 Abs. 2 FraktG LSA aufgezählt sind.

Die Fraktionskostenzuschüsse dürfen gemäß § 2 Satz 3 FraktG LSA nicht für Parteaufgaben verwendet werden. Darüber hinaus ist auch ein Einsatz für Zwecke, für die ein Abgeordneter bereits eine Amtsausstattung erhält, nicht zulässig⁸. Nach dem gesetzlichen Regelungskonzept ist die Verwendung von Fraktionsmitteln strikt auf die Wahrnehmung von Aufgaben begrenzt, die den Fraktionen nach dem FraktG LSA obliegen.

Die Stellung nehmende Fraktion vertrat hierzu u. a. die folgende Ansicht:

„Wesentlich ist hierbei die Verwendung der Mittel der Fraktion für ihre politischen Aufgaben (nach § 1 Abs. 2 FraktG), wobei der Fraktion ein Beurteilungsspielraum, im Ergebnis ein eigenes Verwendungsermessen vorbehalten bleibt. Die Grenze der zulässigen Mittelverwendung ist erst dann überschritten, wenn kein inhaltlicher Bezug mehr zur parlamentarischen Fraktionsarbeit erkennbar ist.“

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Grenze der zulässigen Mittelverwendung überschritten, wenn der inhaltliche Bezug zur parlamentarischen Arbeit keinen nennenswerten Umfang hat und hinter andere Zwecke zurücktritt.

Bei der Bestimmung des Funktionskreises der Fraktionen muss neben dem Verbot der Finanzierung von Aufgaben der Partei auch berücksichtigt werden, dass der einzelne Abgeordnete für seine mandatsbedingten Aufwendungen Erstattungsleistungen nach dem AbgG LSA erhält. Ihm werden u. a. die nachgewiesenen Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern⁹ erstattet. Er erhält im Weiteren monatlich eine Pauschale für allgemeine Kosten, die

⁷ BVerfGE 80, 188, 231.

⁸ BVerfGE 80, 188, 231.

⁹ § 8 Abs. 2 AbgG LSA.

sich aus seiner Stellung als Abgeordneter ergeben¹⁰. Nach dem Urteil des BVerfG vom 13. Juni 1989¹¹ ist es unzulässig, dass Fraktionszuschüsse für die gleichen Zwecke verwendet werden, für die der Abgeordnete eine Amtsausstattung erhält.

Die gesetzlich vorgeschriebene Trennung zwischen Partei, Fraktion und mandatsbezogener Arbeit des einzelnen Abgeordneten muss sich somit in einer inhaltlich ausreichend bestimmten Abgrenzung der Aufgabenwahrnehmung niederschlagen.

Das BVerfG hat diese Notwendigkeit u. a. in seiner Entscheidung vom 19. September 2017¹² herausgestellt. Im Zusammenhang mit dem Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern hat das Gericht darauf hingewiesen, dass der Abgeordnete bei der Wahrnehmung seines Mandates in erheblichem Umfang auf staatlich finanzierte Ressourcen (u. a. Mittel für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern und Fraktionszuschüsse) zurückgreifen könne. Angesichts des erheblichen Umfangs der zur Verfügung gestellten Ressourcen gebiete der Grundsatz der Chancengleichheit eine strikte Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben beim Einsatz dieser Mittel¹³.

Die Fraktionen im Landtag von Sachsen-Anhalt sind Teil der Staatsorganisation Landtag und somit Land im Sinne der verfassungsrechtlichen Bestimmungen und haushaltsrechtlichen Vorschriften, ohne Teil der Exekutive zu sein. Die Finanzierung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln hat somit die gleiche haushaltsrechtliche Qualität wie die Finanzierung anderer Teile der Staatsorganisation. Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 13. Juni 1989¹⁴ ausdrücklich ausgeführt, dass für die Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse die gleichen haushaltsrechtlichen Maßstäbe wie bei anderen Etatmitteln auch gelten. Bei der Verwendung der ihnen aus dem Landeshaushalt zur Verfügung stehenden Zuschüsse müssen die Fraktionen sich daher am Maßstab einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung orientieren. Die Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse wird im Hinblick auf den gebotenen sparsamen Einsatz öffentlicher Mittel demzufolge auch durch die Kriterien der Angemessenheit und der Erforderlichkeit der Ausgaben beschränkt.

Für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst konkretisieren die tarifrechtlichen Regelungen den Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsatz. Der Landesrechnungshof legt diese tarifvertraglichen Regelungen als Maßstab für die Bewertung von Zahlungen an Mitarbeiter der Fraktion zugrunde. Die Regelung in § 1 Abs. 3 Satz 2 FraktG LSA, wonach die Verträge der Fraktionen mit ihren Mitarbeitern privatrechtlicher Natur sind und nicht dem öffentlichen Dienstrecht unterliegen, steht dem nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht entgegen. Durch

¹⁰ § 8 Abs. 1 AbgG LSA.

¹¹ Az.: 2 BvE 1/88; BVerfGE 80, 188 ff.

¹² Az.: 2 BvC 46/14.

¹³ BVerfG, a. a. O., Rn. 112.

¹⁴ Az.: 2 BvE 1/88; BVerfGE 80, 188 ff.

die Regelungen in § 1 Abs. 3 FraktG LSA soll lediglich klargestellt werden, dass die Tätigkeit der Fraktion auf privatrechtlicher Basis erfolgt, sofern die Fraktion am allgemeinen Rechtsverkehr teilnimmt. Die Verpflichtung zur Beachtung des Besserstellungsverbot wird hiervon nicht berührt. Sie ergibt sich aus dem auch für die Fraktionen geltenden Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Zuschüssen aus öffentlichen Mitteln.

Das Gebot, sich bei der Gewährung von Leistungen an Fraktionsmitarbeiter an den Regelungen für Landesbeschäftigte zu orientieren, führt nicht zwingend dazu, diese Regelungen vollständig zu übernehmen. Den Besonderheiten von Arbeitsverhältnissen mit Fraktionen kann in angemessenem Rahmen Rechnung getragen werden. Die Besonderheit muss allerdings auch in einem unmittelbaren Bezug zu der betreffenden Leistung stehen und die Abweichung sachlich rechtfertigen. Darüber hinaus muss sorgfältig geprüft werden, inwieweit über bereits tariflich zur Verfügung stehende Instrumente etwaige Besonderheiten berücksichtigt werden können. So sieht der TV-L bereits Möglichkeiten vor, um auf besondere Umstände, wie z. B. die Arbeitsmarktlage¹⁵, zu reagieren.

Die für die Abweichung maßgebenden Besonderheiten sind zur Nachprüfbarkeit nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Stellung nehmende Fraktion vertritt hierzu Folgendes:

„Die Fraktionsmitarbeiter unterliegen nicht dem Kündigungsschutz und dem Vertrauen auf den Bestand der Stellen wie im Öffentlichen Dienst. Die Tätigkeit als Fraktionsmitarbeiter erfolgt grundsätzlich nur auf Zeit. ...

Die Fraktionen können ihren Mitarbeitern keine Laufbahn bieten. Die Problematik der fehlenden Beschäftigungssicherheit wird zudem noch durch die arbeitsrechtlichen Besonderheiten in Tendenzbetrieben verstärkt. Auch eine Teilhabe an den Tarifrunden wie Besoldungsanpassungen und allfälligen Vergütungssteigerungen ist für Fraktionsmitarbeiter nicht gegeben. Dies gilt insbesondere für fehlende Parallelität der Mittelzuweisungen im Einzelplan 01 zur Gehaltsentwicklung im öffentlichen Dienst. Speziell fehlt eine gesetzmäßige Anpassungsregel wie in § 6 Abs. 4 AbgG LSA.

Auf Grundlage dieser Rahmenbedingungen, aber auch erhärtet durch die allgemeinen gesellschaftlichen Hemmnisse und Vorbehalte gegen eine Mitarbeit und Beschäftigung insbesondere bei den in der öffentlichen Kritik stehenden Oppositionskräften, sind die Fraktionen nicht gleichermaßen attraktiv für eine Beschäftigung. Die Prägung der Biografie der Mitarbeiter durch ihre Tätigkeit in den

¹⁵ siehe u. a. § 16 Abs. 5 TV-L.

Fraktionen im Sinne eines teils negativen Stempels hat Folgen. Dies gilt für die Verhandlung der Arbeitskonditionen und der Vergütung durch die Fraktionen, dies gilt aber namentlich auch für die Bemessung und Festsetzung von Abfindungen durch die Arbeitsgerichte.

Die Fraktionen sind daher gezwungen, die für ihre Arbeit notwendige fachliche und personelle Expertise nach Angebot und Nachfrage vor allem durch attraktive Gehälter einzukaufen.“

Wie bereits dargelegt wurde, können Besonderheiten von Arbeitsverhältnissen mit einer Fraktion eine Besserstellung im Vergleich zu Landesbeschäftigten rechtfertigen. Allerdings muss die Abweichung in einem unmittelbaren Bezug zu dieser Besonderheit stehen und der Höhe nach angemessen sein. Für höhere Zahlungen allein wegen der Tätigkeit bei einer Fraktion an sich sieht der Landesrechnungshof keine rechtliche Grundlage.

Auch im öffentlichen Dienst gestaltet es sich aufgrund des gegenwärtigen Fachkräftemangels schwierig, offene Stellen zu besetzen. Dennoch können aufgrund des für die Verausgabung öffentlicher Gelder zu beachtenden Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes Vergütungen nicht losgelöst von tariflichen Ausnahmeregelungen frei vereinbart werden.

Für die Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse gelten die gleichen haushaltsrechtlichen Maßstäbe wie bei anderen Etatmitteln auch¹⁶. Bei der Verwendung der ihnen aus dem Landeshaushalt zur Verfügung stehenden Zuschüsse müssen die Fraktionen sich daher auch am Maßstab einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung orientieren.

Zu dem Hinweis auf die fehlende Teilhabe an Vergütungssteigerungen mangels Einbeziehung in den Tarifvertrag ist anzumerken, dass es den Fraktionen unbenommen ist, aus den laufenden Fraktionskostenzuschüssen einschließlich der in der Regel vorhandenen, zum Teil nicht unerheblichen Rücklagen, ihren Mitarbeitern an den TV-L angelehnte Vergütungen zu zahlen. Über die tarifliche Vergütung hinausgehende Zahlungen lassen sich insofern nicht mit einer fehlenden Teilhabe am tariflichen Vergütungssystem begründen. Zu dem Hinweis der Fraktion, dass die Fraktionen ihren Mitarbeitern keine Laufbahnen anbieten können, ist anzumerken, dass es diese auch bei den Tarifbeschäftigten des Landes nicht gibt.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion muss einen Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion aufweisen. Dies folgt bereits aus der nach dem FraktG LSA ausdrücklichen Beschränkung auf die Unterrichtung über die Tätigkeit der Fraktion.

Die Fraktionen sind organisierte Teile des Parlaments. Für die Festlegung des zulässigen Rahmens der Öffentlichkeitsarbeit ist diese verfassungsrechtliche Stellung zu berücksichtigen.

¹⁶ Urteil des BVerfG vom 13. Juni 1989, Az.: 2 BvE 1/88; BVerfGE 80, 188 ff.

Den Fraktionen ist es dementsprechend verwehrt, in lenkender oder parteiergreifender Weise auf die sich im gesellschaftspolitischen Bereich vollziehende Herausbildung einer öffentlichen Meinung einzuwirken.

In Art. 47 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt und § 2 Abs. 2 Satz 2 FraktG LSA ist ausdrücklich formuliert, dass die Fraktionen die parlamentarische Willensbildung unterstützen. Politische Willensbildung und -beeinflussung außerhalb des Parlaments gehören damit nicht zu den Aufgaben der Fraktion. Aktivitäten der Fraktion, die darauf abzielen, politische Willensbildung in der Öffentlichkeit zu betreiben, sind von der Informationsbefugnis nicht gedeckt. Die Mobilisierung der Öffentlichkeit findet nicht im parlamentarischen Raum statt, sondern ist Aufgabe der Parteien.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion hat sich auf die Vermittlung sachgerechter, objektiv gehaltener Informationen über die vergangene, gegenwärtige oder geplante zukünftige parlamentarische¹⁷ Arbeit der für eine Legislaturperiode gebildeten Fraktion zu beschränken. Sie muss stets auf dem Handeln der Fraktion im Parlament beruhen und in nennenswertem Umfang einen Bezug zur parlamentarischen Arbeit aufweisen. Zufällige Kontakte oder ein sich beiläufig ergebendes Gespräch mit Fraktionsmitgliedern reichen z. B. für die Annahme von Öffentlichkeitsarbeit nicht aus. Die Öffentlichkeitsarbeit muss konkret und zielgerichtet die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit im Blick haben.

Darüber hinaus muss die Fraktion bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit deutlich als Fraktion in Erscheinung treten. Es ist hierzu erforderlich, dass die Fraktion ihre Druckerzeugnisse, ihre Internetpräsenz, ihr Auftreten in sozialen Medien und sonstige Kommunikationsmittel so eindeutig gestaltet, dass eine Verwechslung ausgeschlossen ist.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass die Aufgaben der Fraktionen auch von den jeweiligen programmatischen Positionen der Parteien geprägt sind. Eine trennscharfe Grenzziehung zwischen den Aufgaben der Fraktion und denjenigen der Partei ist insofern nicht immer möglich. Die Inkaufnahme eines parteifördernden Nebeneffekts darf aber nicht dazu führen, auf eine nach dem FraktG LSA geforderte Abgrenzung zu verzichten. Dementsprechend schließt § 2 Satz 3 FraktG LSA die Verwendung von Leistungen, die den Fraktionen gewährt werden, für Zwecke der Parteien ausdrücklich aus.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits auf ihrer Konferenz im Mai 2001 die sogenannten Neusser Kriterien beschlossen und damit einheitliche Maßstäbe zur Abgrenzung zulässiger von unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit

¹⁷ Z. B. geplante Gesetzesvorhaben in der lfd. Legislaturperiode.

aufgestellt (vgl. Anlage 2). Daran orientiert sich auch der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen muss sich stets der offenen oder versteckten Werbung für Parteien oder Personen in Parteifunktion enthalten. Hieraus folgt, dass sich die Fraktion nicht herabsetzend oder polemisch über andere Parteien und deren Vertreter äußern darf. Darüber hinaus darf im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit z. B. nicht kundgetan werden, dass Fraktionsmitglieder wiedergewählt werden sollen oder andere Kandidaten keine so gute Lösung wären.

Bei unbefangener Betrachtung darf schließlich nicht die Steigerung des Bekanntheitsgrades von Abgeordneten oder die Sympathiewerbung in den Vordergrund treten.

Für Aktivitäten der Fraktionen in zeitlicher Nähe zu Wahlen ist darüber hinaus zu beachten, dass die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen in der engeren Vorwahlzeit fortgesetzt, aber unter Beachtung des Gebotes der Zurückhaltung nicht gezielt verstärkt werden darf. Sie muss des Weiteren einen konkreten Bezug zur aktuellen parlamentarischen Arbeit aufweisen und darf nicht auf Wahlwerbung ausgerichtet sein. In der Schlussphase des Wahlkampfes sind für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe anzulegen.

Die engere Vorwahlzeit beginnt etwa 6 Monate und die Schlussphase des Wahlkampfes, in der die allgemeine Wahlwerbung durch Plakate im Straßenbild stattfindet, etwa 6 Wochen vor dem Wahltag.

Zur Verwendung staatlicher Mittel für Wahlkampzzwecke führte der BGH im Urteil vom 11. Dezember 2014¹⁸ unter Bezugnahme auf das Urteil des BVerfG vom 2. März 1977¹⁹ Folgendes aus:

„Staatliche finanzielle Mittel, die den Fraktionen über Fraktionskostenzuschüsse zufließen, werden grundsätzlich von allen Staatsbürgern ohne Ansehung ihrer politischen Anschauungen oder Zugehörigkeiten erbracht und sind dem Staat zur Verwendung für das gemeine Wohl anvertraut. Diese Zweckbindung schließt es aus, dass bei einem so entscheidend auf das Staatsganze bezogenen Vorgang wie der Wahl der Volksvertretung die von der Allgemeinheit erbrachten und getragenen finanziellen Mittel des Staates zu Gunsten oder zu Lasten von politischen Parteien oder Bewerbern in parteiergreifender Weise eingesetzt werden. (...) Hieraus folgt, dass es einer Parlamentsfraktion verfassungsrechtlich verwehrt ist, ihr als Teil eines Staatsorgans aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung gestellte

¹⁸ Az.: 3 StR 265/14.

¹⁹ Az.: 2 BvE 1/76.

Zuschüsse zur Finanzierung des Wahlkampfes einer Partei zu verwenden. Tut sie dies dennoch, so wird damit zugleich das Recht der übrigen Parteien und Wahlbewerber auf gleiche Wettbewerbschancen verletzt. ...“

Die Grenze zulässiger Öffentlichkeitsarbeit kann danach bei Aktivitäten der Fraktionen insbesondere dadurch überschritten sein, dass

- die Urheberschaft der Fraktion nicht eindeutig ist,
- das Sachlichkeits- und Mäßigungsgebot missachtet wurde,
- Aktivitäten der Fraktion darauf abzielen, politische Willensbildung in der Öffentlichkeit zu betreiben,
- der informatorische Gehalt einer Aktivität der Fraktion gegenüber einem parteiwerbenden zurücktritt, insbesondere wenn bei unbefangener Betrachtung die Maßnahme mehr der Steigerung des Bekanntheitsgrades und der Sympathiewerbung als der Befriedigung eines von der Sache her gerechtfertigten Informationsbedürfnisses dient,
- die Fraktion keinen sachbezogenen, sondern einen parteiwerbenden Formulierungsstil wählt,
- ein hinreichender Bezug zur parlamentarischen Arbeit nicht erkennbar ist.

Die Stellung nehmende Fraktion führte zur Öffentlichkeitsarbeit u. a. aus, dass Überlegungen, die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen auf einen rein informierenden Charakter zu beschränken oder sie gar zu einer Darstellung in neutraler, sachlicher oder mäßigender Form zu verpflichten, keinen Anhalt im Gesetz haben.

Hierzu ist anzumerken, dass allein die im FraktG eingeräumte Möglichkeit der Unterrichtung der Öffentlichkeit nicht bedeutet, dass damit öffentlichkeitswirksame Maßnahmen jeden Inhalts und jeder Form bestimmungsgemäß im Sinne des FraktG sind.²⁰

Eine Beschränkung folgt bereits aus dem ausdrücklich normierten Verbot, die Fraktionskostenzuschüsse für Zwecke der Parteien einzusetzen. Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus der nach dem FraktG ausdrücklichen Beschränkung der Öffentlichkeitsarbeit auf die Tätigkeit der Fraktion und damit auf die Darstellung der Aktivitäten in Bezug auf ihre Aufgaben als Gliederung des Landtages.

Neben den sich bereits aus dem FraktG ergebenden Einschränkungen wird die Zulässigkeit öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen von Fraktionen auch durch die unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Funktionen von Fraktionen und Parteien begrenzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die Fraktionen ihre Einordnung in die organisierte Staatlichkeit kennzeichnend

²⁰ Vergl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. August 2002, Az.: VGH O 3/02, Rn. 51.

ist. Ihre Teilhabe an der politischen Willensbildung des Volkes stellt nur eine mittelbare Folge ihrer unmittelbaren parlamentarischen Arbeit dar. Auch bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit handelt es sich um eine ergänzende und abgeleitete Funktion. Sie bezieht ihre Legitimation daraus, den Prozess der Willensbildung des Parlaments transparent und damit nachvollziehbar zu machen.²¹

Auch wenn die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aufgrund ihrer Nähe zur Partei naturgemäß parteiisch ist und auch inhaltliche Kritik einschließt, folgt aus der Einordnung der Fraktionen zum Staat, dass ihre Öffentlichkeitsarbeit in sachlicher und mäßigender Form erfolgen muss.

Die dargestellten Prüfungsmaßstäbe legt der Landesrechnungshof auch weiterhin an.

2. Prüfungsergebnisse

Der Landesrechnungshof schloss zuletzt das Prüfungsverfahren zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse für den Zeitraum von 2012 bis 2016 vollständig ab. Die Prüfungen für den Zeitraum 2017 bis 2021 laufen derzeit.

Der Zeitraum von 2012 bis 2016 betraf Teile der 6. und der 7. Wahlperiode (Wahl am 13. März 2016, konstituierende Sitzung am 12. April 2016). Die gewählten Abgeordneten des Landtages von Sachsen-Anhalt schlossen sich in diesen Wahlperioden zu 4 bzw. 5 Fraktionen zusammen²².

Es handelte sich hierbei um die folgenden Fraktionen:

| <u>6. Wahlperiode</u> | <u>7. Wahlperiode</u> |
|-----------------------|-----------------------|
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | AfD |
| CDU | BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN |
| DIE LINKE | CDU |
| SPD | DIE LINKE |
| | SPD |

Aus vorherigen Prüfungen und den Feststellungen des abgeschlossenen Prüfungskomplexes 2012 bis 2016 ergeben sich unter Berücksichtigung der o. g. Prüfungsmaßstäbe des Landesrechnungshofes folgende grundsätzliche Hinweise und Anmerkungen:

²¹ Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. August 2002, Az.: VGH O 3/02, Rn. 59.

²² § 1 FraktG LSA.

2.1 Gewährung von Funktionszulagen

Im Prüfungszeitraum hat jede Fraktion die Höhe und den Empfängerkreis der Leistungen für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion eigenständig geregelt. Eine landesrechtliche Regelung gab es im Prüfungszeitraum nicht.

Die Fraktionen zahlten auf der Grundlage ihrer jeweiligen Regelungen Zulagen für die Wahrnehmung von verschiedenen Funktionen, z. B. an Fraktionsvorsitzende, Parlamentarische Geschäftsführer, Stellvertretende Fraktionsvorsitzende oder Arbeitsgruppenvorsitzende/Arbeitskreisleiter, in unterschiedlicher Höhe.

Der Landesrechnungshof hatte bereits in seinen Prüfungsmittelungen für den Prüfungszeitraum 2007 bis 2011 auf das Urteil des BVerfG vom 21. Juli 2000²³ zum Thüringer Abgeordnetengesetz hingewiesen. Danach ist die Zahlung von Funktionszulagen in inhaltlicher Hinsicht nur in bestimmten Grenzen zulässig. Er hatte den Fraktionen empfohlen, eindeutige gesetzliche Grundlagen für die Zahlung zusätzlicher Entschädigungen oder Funktionszulagen zu schaffen. Der Landesrechnungshof regte darüber hinaus an, auch die Höhe der Funktionszulagen und/oder der Aufwandsentschädigungen für die entsprechenden Funktionen gesetzlich einheitlich für alle Fraktionen zu regeln. Dies diene der Gewährleistung des bei der Bemessung der Abgeordnetenentschädigung geltenden Gebots der formalen Gleichbehandlung²⁴.

Durch Art. 2 des Gesetzes zur Parlamentsreform 2020 wurde § 6 Abs. 2 AbgG LSA zwischenzeitlich ergänzt. Neben dem Präsidenten bzw. der Präsidentin des Landtags und den Vizepräsidenten des Landtages werden zusätzliche Entschädigungen an die Fraktionsvorsitzenden in Höhe von 100 % und an Parlamentarische Geschäftsführer in Höhe von 60 % der Grundentschädigung nach § 6 Abs. 1 AbgG LSA gezahlt. In § 6 Abs. 2 b AbgG LSA ist ausdrücklich normiert worden, dass darüberhinausgehende Zahlungen für besondere parlamentarische Funktionen aus Mitteln der Fraktionen unzulässig sind.

Im Zusammenhang mit der gesetzlich erfolgten Beschränkung der Zahlung zusätzlicher Entschädigungen steht die ebenfalls mit dem Gesetz zur Parlamentsreform 2020 erfolgte Änderung des § 6 Abs. 2 Nr. 2 FraktG LSA. Die bisherige Formulierung „Leistungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion (Gesamtbetrag)“ wurde durch die Formulierung „Aufwendungen für Fraktionsmitglieder für die Ausübung besonderer Aufgaben in der Fraktion (Gesamtbetrag)“ ersetzt. Aus der Gesetzesbegründung geht unmissverständlich hervor, dass es sich lediglich um Erstattungszahlungen an

²³ BVerfGE 102, 224.

²⁴ BVerfGE 102, 224.

Fraktionsmitglieder für entstandenen Aufwand im Zusammenhang mit der Wahrnehmung besonderer Aufgaben handelt.

Die derzeitige Rechtslage in Sachsen-Anhalt lässt Entschädigungszahlungen, z. B. an die Vorsitzenden der ständigen und zeitweise bestehenden Arbeitsgruppen der Fraktion, stellvertretende Fraktionsvorsitzende und stellvertretende parlamentarische Geschäftsführer, somit nur bezüglich eines tatsächlich entstandenen Aufwandes durch die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass mit diesen Erstattungszahlungen kein Zeitaufwand abgegolten werden kann. Derartige Erstattungen stünden aufgrund ihres Einkommenscharakters im Widerspruch zur Rechtsprechung des BVerfG vom 21.07.2000 (Az.: 2 BvH 3/91). Allein eine höhere zeitliche Belastung kann nach dieser Rechtsprechung nicht zu zusätzlichen Zahlungen führen. Die Abgeordnetenentschädigung soll unabhängig von der Beanspruchung im Einzelfall den Lebensunterhalt und die Unabhängigkeit des Abgeordneten in gleicher Weise sichern. Dementsprechend hat auch das BVerfG eine zeitliche Mehrbelastung nicht als Rechtfertigung für eine höhere Entschädigung anerkannt.

Sofern Erstattungszahlungen für Fahrtaufwendungen in Betracht gezogen werden, weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass Abgeordnete, die im Auftrag einer Fraktion in Wahrnehmung des Mandats tätig werden, gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3, 1. Halbsatz AbgG LSA Reisekostenvergütung erhalten. Die Fraktionen erhalten dafür im Benehmen mit dem Ältestenrat Mittel, die im Haushaltsplan ausgewiesen sind.²⁵

Für den Landesrechnungshof ist gegenwärtig schwer vorstellbar,

- inwiefern weitere, vom Abgeordneten zunächst selbst zu finanzierende Ausgaben im Zusammenhang mit der Wahrnehmung besonderer Aufgaben in der Fraktion in Betracht zu ziehen sind und
- dass diese auch regelmäßig anfallen, um die monatliche Gewährung pauschaler Aufwandsersstattungen zu rechtfertigen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt vor diesem Hintergrund, z. B. in Ausführungsbestimmungen festzulegen, welcher Aufwand konkret erstattungsfähig ist. Einheitliche Festlegungen dazu dienen der Rechtssicherheit und -klarheit und können zugleich das Risiko einer Umgehung des in § 6 Abs. 2 b AbgG LSA normierten Verbots reduzieren.

²⁵ § 9 Abs. 1 Satz 3, 2. Halbsatz AbgG LSA.

2.2 Personalausgaben und arbeitsvertragliche Regelungen

Der Landesrechnungshof hat u. a. folgende Leistungen einzelner Fraktionen an ihre Mitarbeiter festgestellt:

- Gewährung von Stufenaufstiegen bereits vor Ablauf der im TV- L vorgeschriebenen Zeitabläufe ohne Dokumentation der Gründe für eine tarifrechtlich zulässige Abweichung,
- Gewährung einer Jahressonderzahlung i. H. v. 68 % ohne Berücksichtigung der tarifrechtlichen Abstufungen nach Entgeltgruppen und tarifrechtlicher Kürzungen aufgrund unterjähriger Tätigkeit,
- Zahlung pauschaler Zulagen für Mehrarbeit unabhängig vom tatsächlichen Anfall von Überstunden,
- Gewährung übertariflicher vermögenswirksamer Leistungen,
- eine über die nach den tarif- bzw. landesrechtlichen Regelungen hinausgehende Anerkennung von Reisezeiten,
- über die tarifrechtlichen Regelungen hinausgehende Abfindungen bei Verlust des Arbeitsplatzes und
- die Übernahme von Beiträgen zu einer privaten Unfallversicherung.

Diese Zahlungen stellen eine Besserstellung gegenüber Landesbeschäftigten dar. Das Besserstellungsverbot umfasst nicht nur die unmittelbare Vergütung einschließlich der Angemessenheit der Eingruppierung. Es umfasst auch sämtliche personalbezogenen Ausgaben, wie z. B. betriebliche Altersvorsorge, Reisekostenerstattungen, Sonderzahlungen, Leistungszulagen oder Sachzuwendungen, und Regelungen, wie z. B. Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen oder Abfindungsregelungen.

Sachliche Gründe für die Besserstellung waren in den eingesehenen Unterlagen nicht dokumentiert. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind die o. g. Leistungen auch nicht per se durch fraktionsspezifische Besonderheiten gerechtfertigt.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Fraktionen im Falle einer Besserstellung ihrer Mitarbeiter im Vergleich zu Landesbeschäftigten nachvollziehbar dokumentieren, aufgrund welcher Besonderheiten des Beschäftigungsverhältnisses mit einer Fraktion diese ausnahmsweise - auch der Höhe nach - geboten ist.

2.3 Abschluss von Beraterverträgen für Untersuchungsausschüsse

Die Fraktionen erhalten gemäß § 4 Abs. 3 a UAG LSA für jeden eingesetzten Untersuchungsausschuss auf Antrag einen monatlichen Zuschuss bis zu 2.500 € für die nachgewiesenen Aufwendungen, die ihnen durch die Benennung eines Beraters entstehen.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes haben 4 Fraktionen mit externen Beratern Verträge für Untersuchungsausschüsse geschlossen.

Diese Fraktionen haben den Beratern für die Vertragsdauer jeweils ein monatliches Honorar i. H. v. 2.500 € gezahlt.

Die Honorarvereinbarungen enthielten keine Festlegungen zum zeitlichen Aufwand, der mit dieser Vergütung abgegolten sein sollte.

Aus dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsatz folgt nach Ansicht des Landesrechnungshofes, dass der Stunden- bzw. Tagessatz in einem angemessenen Verhältnis zur geschuldeten Leistung stehen muss. Eine Beurteilung der Einhaltung dieses Grundsatzes ist bei Pauschalhonorarvereinbarungen für Beratungsleistungen ohne Konkretisierung des Leistungsumfangs in zeitlicher Hinsicht nicht möglich. Ohne eine diesbezügliche Konkretisierung kann der Berater letztlich seinen Aufwand und damit die Höhe des Honorars selbst definieren.

Der Landesrechnungshof verkennt hierbei nicht, dass gerade bei Beratungsleistungen der zu erbringende zeitliche Aufwand im Vorfeld schwer abzuschätzen und von der Fraktion selbst nicht vollständig beeinflussbar ist. Ein wirtschaftlich agierender Auftragnehmer wird jedoch vor Abschluss eines Vertrages regelmäßig Erwägungen darüber anstellen müssen, wieviel Zeit er in die Leistungserbringung in etwa investieren muss und welche Vergütung er danach für seine Leistungen für angemessen erachtet. Vor diesem Hintergrund erachtet es der Landesrechnungshof auch für möglich und zumutbar, dass die Vertragsparteien bei Pauschalhonoraren für Beratungsleistungen zumindest dokumentieren, von welchen vergütungsrelevanten Parametern die Parteien bei Festlegung des Honorars ausgegangen sind. Nur so können die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelverwendung bewertet werden.

Sofern eine Fraktion zu dem Schluss gelangt, dass sich der Beratungsaufwand aufgrund der Besonderheiten des Beratungsgegenstandes nicht abschätzen lässt, kommt nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Vereinbarung eines Pauschalhonorars nicht in Betracht.

In diesem Fall kann im Hinblick auf die Verpflichtung zu einem sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Geldern nur ein Zeithonorar vereinbart werden. Dies schließt es nicht

aus, dass die Parteien eine Begrenzung der maximal zu vergütenden Stundenzahl vereinbaren. Zugleich können sie vertraglich regeln, dass

- bei einer Überschreitung dieser Stundenzahl keine vergütungsrechtlichen Ansprüche geltend gemacht werden können oder
- ab einem bestimmten Umfang einer Überschreitung die Parteien über eine Vergütungsanpassung verhandeln.

Zwei Fraktionen zahlten den in § 4 Abs. 3 a UAG LSA festgelegten Maximalbetrag auch bei Beginn oder Ende des Beratungsverhältnisses innerhalb eines Monats.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die in § 4 Abs. 3 a UAG LSA getroffene Regelung nicht zur Abrechnung des vollen Betrages in Höhe von 2.500 € brutto unabhängig von einer entsprechenden Gegenleistung des Beraters berechtigt. Ein derartiges Verständnis stünde in grobem Widerspruch zum Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot. Dementsprechend sieht die Norm auch nur einen monatlichen Zuschuss bis zu 2.500 € vor. Damit können die besonderen Umstände des Einzelfalls, wie z. B. ein geringeres Leistungsvolumen aufgrund Vertragsschlusses erst im Laufe eines Monats, berücksichtigt werden.

2.4 Beachtung vergaberechtlicher Bestimmungen

Die Fraktionen beauftragten z. B. IT- und Catering-Dienstleistungen, die Herstellung von Druckerzeugnissen oder schafften - mitunter auch in größerem Umfang - IT-Technik oder andere Ausrüstungsgegenstände an. Teilweise gaben die Fraktionen an, dass sie vor Vergabe von Aufträgen telefonisch Angebote einholen oder Internetrecherchen durchführen. Eine Dokumentation zu Angebotseinholungen im Vorfeld der Vergabe ist häufig nicht erfolgt. Gründe für die nicht erfolgte Einholung von Angeboten wurden nicht dokumentiert.

Die für die Vergabe durch die öffentliche Hand maßgebenden Bestimmungen stellen eine Konkretisierung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsatzes dar.

Die Stellung nehmende Fraktion äußerte sich hierzu u. a. wie folgt:

„Den Fraktionen stehen schon nicht in gleicher Weise die Angebote der Wirtschaft für den öffentlichen Sektor frei zur Verfügung. Die Fraktionen sind aufgrund ihrer Größe auch nur beschränkt zur Übung der öffentlichen Vergabegrundsätze in der Lage. Zudem liegen der Beauftragung nicht nur in Ausnahmefällen zeitliche

Zwänge zugrunde. Weiter ist zu berücksichtigen, dass regelmäßig eine inhaltliche Nähe für die zweckentsprechende Erfüllung der beauftragten Leistungen erforderlich ist. Die Fraktionen sind darauf angewiesen, zur Sicherstellung ihrer Arbeit auf bewährte Anbieter zurückzugreifen.“

Um einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit den aus öffentlichen Geldern stammenden Fraktionsmitteln zu gewährleisten, hält der Landesrechnungshof zumindest eine Orientierung der Fraktionen an diesen vergaberechtlichen Bestimmungen²⁶ für erforderlich.

Danach wäre vor einer Vergabe von Leistungen grundsätzlich ein Wettbewerb durch Einholung mehrerer Angebote herzustellen. Sofern dies aufgrund besonderer Umstände wie z. B. bei der Bindung an ein bestimmtes Cateringunternehmen bei dem gewählten Veranstaltungsort nicht möglich ist oder aufgrund des Anschlusses an einen von der Landtagsverwaltung im öffentlichen Wettbewerb vergebenen Rahmenvertrag entfallen kann, wäre eine entsprechende Dokumentation geboten.

Bei der Vergabe von Leistungen, die über einen längeren Zeitraum andauern, sieht der Landesrechnungshof zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine zeitliche Beschränkung der Vertragsdauer als erforderlich an.

2.5 Medientraining/Fortbildung Abgeordnete

Der Landesrechnungshof hat bei 3 Fraktionen erneut Ausgaben für Medientraining und weitere Fortbildungen von Abgeordneten, wie z. B. „Führung und Selbstmanagement“, deren Inhalte sie auch zur Aufgabenwahrnehmung im Wahlkreis bzw. als Arbeitgeber ihrer Wahlkreismitarbeiter benötigen, festgestellt. Eine Kostenbeteiligung der Abgeordneten war nicht erfolgt.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass Fortbildungen auch außerhalb einer dienstlichen oder sonstigen Tätigkeit von Nutzen sein können, ohne dass dieser Umstand zugleich eine anteilige Kostenbeteiligung nach sich zieht. Vorliegend kann allerdings nicht unberücksichtigt bleiben, dass zwischen den ganz oder zumindest teilweise aus öffentlichen Mitteln finanzierten Funktionskreisen Fraktionsarbeit, Mandatswahrnehmung und Parteiarbeit eine strikte Trennung erforderlich ist. Die Fraktionskostenzuschüsse dürfen nicht für Zwecke der Partei oder die Mandatsarbeit im Wahlkreis verwendet werden.

²⁶ Dr. Moritz Weirauch geht in seinem Aufsatz „Sind politische Parteien und Parlamentsfraktionen öffentliche Auftraggeber i. S. d. § 99 Nr. 2 GWB“ (Zeitschrift für das gesamte Vergaberecht, Heft 4/2021, S. 405 ff.) davon aus, dass Fraktionen als juristische Personen des öffentlichen Rechts i. S. d. § 99 Nr. 2 GWB zu qualifizieren sind und ihre besondere Stellung einer Anwendung vergaberechtlicher Bestimmungen nicht entgegensteht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes umfasst die den Abgeordneten nach § 8 Abs. 1 AbgG LSA gewährte Kostenpauschale auch Aufwendungen für Fortbildungsmaßnahmen, um sein Mandat und seine Aufgaben als Arbeitgeber der Mitarbeiter im Wahlkreis ordnungsgemäß wahrnehmen zu können. Wird der Abgeordnete an Kosten für Fortbildungen, die ihm auch unerlässliche Fähigkeiten und Kenntnisse für seine Mandatswahrnehmung außerhalb der Fraktionsarbeit vermitteln, nicht angemessen beteiligt, erspart er diesbezügliche Aufwendungen. Der Landesrechnungshof sieht in der vollen Übernahme der Kosten durch die Fraktion insofern eine unzulässige Doppelalimentation des Abgeordneten.

Darüber hinaus werden die Abgeordneten der Fraktion hierdurch auch gegenüber fraktionslosen Abgeordneten, die für derartige Fortbildungen allein aufzukommen haben, bessergestellt.

Der Landesrechnungshof hatte bereits in der zurückliegenden Prüfung darauf hingewiesen, dass gerade Fortbildungsveranstaltungen für Fraktionsmitglieder mit dem Schwerpunkt Medientraining einen nicht unerheblichen Nutzen für die Wahrnehmung des Mandats durch den Abgeordneten, z. B. im Wahlkreis, haben.

Besonders deutlich wird dies, wenn der Anbieter für seine Veranstaltung u. a. wie folgt wirbt:

„Sowohl im Wahlkampf als auch für die Verwirklichung ihrer politischen Ziele ist es notwendig, die Wählerinnen und Wähler mit den Inhalten ihrer politischen Arbeit zu erreichen und sie vom Erfolg ihrer Konzepte zu überzeugen. Lernen Sie eine nachhaltig offensive und moderne Medienarbeit zu betreiben und die vielfältigen Möglichkeiten der modernen Medienlandschaft erfolgreich zur professionellen Darstellung ihrer Arbeit zu nutzen.“

Der Landesrechnungshof hält es daher für erforderlich, dass die Fraktionen prüfen, ob und in welcher Höhe bei einzelnen Fortbildungsveranstaltungen aufgrund der Inhalte eine angemessene Kostenbeteiligung der teilnehmenden Abgeordneten geboten ist.

2.6 Verwendung von Fraktionsmitteln für Wahlkreismitarbeiter/Wahlkreisarbeit

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung erneut eine Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen für Aufgaben, die nach seiner Auffassung die Wahlkreisarbeit der Fraktionsmitglieder betreffen bzw. in die Zuständigkeit der Abgeordneten als Arbeitgeber der Wahlkreismitarbeiter fallen, festgestellt. Hierbei handelte es sich z. B. um Lehrgänge, die Bewirtung bei Wahlkreis-Mitarbeiter-Versammlungen.

Der Landesrechnungshof hat abermals darauf hingewiesen, dass die Finanzierung von Veranstaltungen mit bzw. für Mitarbeiter der Abgeordneten aus Fraktionskostenzuschüssen nur in Betracht kommen kann, wenn diese Veranstaltungen der parlamentsbezogenen Aufgabenwahrnehmung der Fraktion dienen. Die Inhalte dürfen nicht in die Zuständigkeit der Partei oder des einzelnen Abgeordneten als Arbeitgeber des Mitarbeiters fallen.

Nimmt die Fraktion mit der Organisation und Durchführung einer Veranstaltung fraktionsfremde Aufgaben wahr, muss sie sich die entstandenen Ausgaben erstatten lassen.

Ohne eine adäquate Kostenerstattung umgehen die Fraktionen die im AbgG LSA abschließend normierte Finanzierung der Mandatstätigkeit aus öffentlichen Mitteln. Sie würden Fraktionskostenzuschüsse zweckwidrig verwenden.

2.7 Nutzung von Dienstfahrzeugen

Bis auf eine Fraktion nutzten alle Fraktionen Dienstfahrzeuge.

Bei einer unentgeltlichen Überlassung an Fraktionsvorsitzende oder Parlamentarische Geschäftsführer für private Fahrten waren die steuerrechtlichen Regelungen bezüglich des geldwerten Vorteils zu beachten.

Bei einigen Fraktionen waren in den Fahrtenbüchern die Angaben zu Reiserouten, Zielen oder zum Zweck der Fahrt unvollständig. Eine Fraktion führte für ein Dienstfahrzeug kein Fahrtenbuch und begründete dies mit der Versteuerung des privaten Nutzungswertes nach der 1%-Regelung²⁷. Den Fahrtenbüchern zufolge wurden Dienstfahrzeuge z. B. auch für Fahrten zu Parteitagungen, in Wahlkreise bzw. zu Wahlkreisbüros oder für die Teilnahme an Fernsehsendungen, deren Themen keinen Fraktionsbezug aufwiesen, genutzt.

Aus der im FraktG normierten Zweckbindung der Fraktionskostenzuschüsse folgt, dass die Zuschüsse nicht für Parteiaufgaben oder Zwecke, für die ein Abgeordneter bereits eine

²⁷ Entsprechend der 1-% Regelung – auch Listenpreismethode genannt – wird bei der Berechnung der Einkommensteuer 1 % des Bruttolistenpreises des Firmenwagens zum monatlichen Gehalt hinzugerechnet. Dieser sogenannte geldwerte Vorteil erhöht das Bruttogehalt und durch die Steuerprogression den Steuersatz. Dadurch wird im Monat mehr Lohnsteuer abgeführt, was zu weniger Nettogehalt führt (§ 8 Abs. 2 Sätze 2, 3 EStG i. V. m. § 6 Abs. 1 Nr. 4 Satz 2 EStG).

Amtsausstattung erhält, verwendet werden dürfen. Dies gilt auch für die Nutzung von Dienstfahrzeugen.

Für die Nutzung von Dienstfahrzeugen der Fraktion ist zu beachten, dass

- nur bei einer ordnungsgemäßen Führung eines Fahrtenbuches, die auch die Angabe des Zwecks der Fahrt beinhaltet, eine Bewertung des Fraktionsbezuges einzelner Fahrten möglich ist,
- gerade bei Fahrten in Wahlkreise oder zu Veranstaltungen, die von Parteien veranstaltet werden oder die typischerweise einen Parteibezug aufweisen können, konkretere Angaben zum Zweck der Fahrt im Hinblick auf den Fraktionsbezug erforderlich sind.
Für die Bewertung der Teilnahme an Parteiveranstaltungen ist entscheidend, welchem vorrangigen Zweck die Veranstaltungsteilnahme dient. Bei einem erheblichen Eigeninteresse der Partei an der Teilnahme von Fraktionsmitgliedern und -mitarbeitern an Parteitagungen und zu Tagesordnungspunkten, die ausschließlich den Wirkungsbereich der Partei betreffen, sieht der Landesrechnungshof keinen ausreichenden Fraktionsbezug, der eine Finanzierung der Reisekosten durch die Fraktion rechtfertigt. Bei Fraktionsmitgliedern, die zugleich Parteifunktionen innehaben und/oder als Parteimitglied teilnehmen, kommt hinzu, dass sie aufgrund der Doppelfunktion nicht nur als Gast für die Fraktion angesehen werden können. Beim Besuch von Parteitagen in Doppelfunktion (als Delegierter und Fraktionsmitglied) ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Teilnahme nicht hauptsächlich durch die Wahrnehmung von Fraktionsaufgaben veranlasst. Eine mit der Teilnahme zugleich mögliche Informationsbeschaffung für Fraktionsaufgaben wird nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei einer derartigen Doppelfunktion von den parteibezogenen Schwerpunktthemen überlagert.
- die Inanspruchnahme der steuerrechtlichen 1-%-Regelung den Nutzer des Dienstfahrzeuges der Fraktion nicht von der Führung eines Fahrtenbuches entbindet. Als Empfänger öffentlicher Mittel und aufgrund der Zweckbindung der Fraktionskostenzuschüsse unterliegen die Fraktionen besonderen Nachweis- und Dokumentationspflichten. Der Landesrechnungshof merkt an dieser Stelle an, dass auch für Dienstfahrzeuge des Landes ungeachtet der Art der Versteuerung einer privaten Nutzung nach den Kfz-Richtlinien ein Fahrtenbuch zu führen ist.
- nach den steuerrechtlichen Vorgaben zur ordnungsgemäßen Führung eines Fahrtenbuches die Ausgangs- und Endpunkte der jeweiligen Fahrten und die jeweils aufgesuchten Kunden- und Geschäftspartner bzw. konkreten Gegenstände der dienstlichen Verrichtung zu den unverzichtbaren Angaben gehören.

Der Landesrechnungshof sieht es als zwingend erforderlich an, dass die Fraktion für jedes Dienstfahrzeug ein Fahrtenbuch führt, das zum einen den steuerrechtlich erforderlichen Mindestangaben genügt und zum anderen eine Beurteilung des Fraktionsbezuges anhand der darin erfolgten Angaben zum Zweck der Fahrt ermöglicht.

2.8 Veranstaltungen

Der Landesrechnungshof hat erneut festgestellt, dass in einzelnen Fraktionen aus Fraktionsmitteln auch Ausgaben für Veranstaltungen der Fraktion finanziert worden sind, in deren Rahmen neben fraktionsbezogenen auch wahlbezogene Themen und weitere in den Aufgabenbereich der Partei fallende Themenkreise behandelt worden sind.

Das betraf z. B. Klausurtagungen, gemeinsame Klausurberatungen von Fraktion und Partei, Fraktionsvorsitzendenkonferenzen oder gemeinsame Neujahrsempfänge mit dem Landesverband der Partei.

Er weist nochmals auf Folgendes hin:

- Sofern eine Fraktion aus Fraktionskostenzuschüssen auch Aufgaben der Partei finanziert und dieser damit entsprechende Aufwendungen erspart, stellt dies eine indirekte Parteienfinanzierung dar. Die den Fraktionen gewährten Leistungen dürfen gemäß § 2 Satz 3 FraktG LSA jedoch nicht für Zwecke der Parteien verwendet werden.
- Das FraktG LSA schließt gemeinsame Veranstaltungen mit der Partei nicht ausdrücklich aus. Im Hinblick auf die nach dem FraktG LSA unzulässige Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen für Zwecke der Parteien ist allerdings zu fordern, dass die Veranstaltung inhaltlich einen erkennbaren Bezug zu konkreten und aktuellen Fraktionsaufgaben aufweist. Die Information über die Fraktionsaufgaben darf nicht nur nachrangiger Zweck der Veranstaltung sein. Sachinformationen über die Parlamentsarbeit der Fraktion bzw. eine Informationsgewinnung für die parlamentarische Sacharbeit müssen einen Schwerpunkt der Veranstaltung bilden. Des Weiteren ist es erforderlich, dass die Beiträge der einzelnen Veranstalter, sprich Partei einerseits und Fraktion andererseits, in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Es darf aus objektiver Sicht nicht der Eindruck entstehen, dass die Parteiarbeit im Vordergrund steht und das Bild der gesamten Veranstaltung prägt.
- Die Wahrung des Distanzgebotes zur Parteiarbeit bei gemeinsamen Veranstaltungen von Fraktion und Partei lässt sich oft schwer realisieren. Durch die Öffentlichkeit werden gemeinsame Aktivitäten in der Regel der Partei zugeordnet. Dies gilt umso mehr, wenn der Schwerpunkt der Veranstaltung in der Darstellung von Partei- und Wahlkampfthemen liegt

oder Fraktionsmitglieder in ihrer Parteifunktion im Mittelpunkt stehen. Entschließt sich eine Fraktion dennoch zu einer gemeinsamen Veranstaltung mit der Partei, trägt sie letztlich auch das Risiko, dass eine Veranstaltung aufgrund ihrer konkreten Durchführung und Wahrnehmung in der Öffentlichkeit als unzulässige Unterstützung der Partei zu qualifizieren ist. Sofern eine Fraktion gemeinsame Veranstaltungen mit der Partei durchführt, muss sie sicherstellen, dass nach außen ein eindeutiger Bezug zur sachlichen Fraktionsarbeit in einem relevanten Umfang erkennbar und die Veranstaltung von objektiven Dritten aufgrund der Inhalte auch als Veranstaltung der Fraktion wahrgenommen wird. Es ist auszuschließen, dass eine solche Veranstaltung Wahlkampfzwecken oder einer Sympathiewerbung für einzelne Personen dient und die Veranstaltungen in zeitlicher Nähe zur Wahl liegen.

- Darüber hinaus sieht es der Landesrechnungshof als erforderlich an, dass sich bei gemeinsamen Veranstaltungen aus den Unterlagen der Fraktion entnehmen lässt, wie der Finanzierungsanteil der Fraktion ermittelt wurde. Ein pauschaler Betrag, dessen Zustandekommen nicht nachgewiesen ist, entspricht nicht dem Grundsatz der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Ausgaben müssen darüber hinaus unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten angemessen sein. Bei einer gemeinsamen Veranstaltung ist grundsätzlich zumindest eine gleichmäßige Kostenteilung geboten, wenn nicht gewichtige Gründe, wie z. B. ein geringerer Nutzen für einen Mitveranstalter, eine abweichende Verteilung rechtfertigen. Diese Gründe sind nachvollziehbar zu dokumentieren.
- Aufgrund der erforderlichen Grenzziehung zwischen Fraktions- und Parteiarbeit sind bei einer aus Fraktionskostenzuschüssen finanzierten Teilnahme an einer von der Partei organisierten Veranstaltung besondere Anforderungen an den Fraktionsbezug zu stellen. Die vage Möglichkeit, dass sich während des Besuches Bezugspunkte zur Fraktionsarbeit ergeben könnten, sieht der Landesrechnungshof für nicht ausreichend an.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Fraktionen seine Hinweise beachten.

2.9 Ausgaben für Bewirtung

Der Landesrechnungshof stellte erneut fest, dass die Fraktionen zum Teil Bewirtungskosten aus Fraktionskostenzuschüssen finanzierten, obwohl

- es sich um interne Zusammenkünfte wie Fraktionssitzungen oder Arbeitsberatungen handelte und die Teilnahme „externer Gäste“ nicht ausreichend dokumentiert war,
- die Ausgaben nicht im angemessenen Verhältnis zum Anlass der Veranstaltung standen,

- der Teilnehmerkreis nicht auf die zur Wahrnehmung von Fraktionsaufgaben notwendigen Personen beschränkt war,
- die Teilnehmer oder der inhaltliche Schwerpunkt von Arbeitsessen nicht dokumentiert waren oder
- es sich um Ausgaben für Spirituosen oder Trinkgeld handelte.

Aus den Feststellungen des Landesrechnungshofes ergeben sich folgende Anmerkungen bzw. Hinweise:

- Es ist nicht Aufgabe der Fraktion, für die ausreichende Versorgung der Fraktionsmitglieder und Fraktionsmitarbeiter mit Essen und Getränken bei der Wahrnehmung ihrer Dienstgeschäfte zu sorgen.

Für interne Zusammenkünfte der Fraktion kann nichts anderes gelten als für interne Beratungen zwischen Landesbediensteten. Diese müssen auch bei auswärtigen Dienstgeschäften ungeachtet der Dauer für ihre Verpflegung selbst aufkommen. Bei Eigenbewirtungen von Fraktionsmitgliedern kommt hinzu, dass diese für ihren mandatsbedingten Aufwand eine Kostenpauschale nach § 8 Abs. 1 AbgG LSA erhalten. Darüber hinaus können die Abgeordneten für ihre mandatsbezogene Tätigkeit im Auftrag der Fraktion Tagegeld gemäß § 4 Abs. 1 a des Besoldungs- und Versorgungsrechtsergänzungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (§ 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 i. V. m. § 10 Abs. 3 AbgG LSA) beanspruchen.

Eine Übernahme von Bewirtungskosten aus Fraktionskostenzuschüssen kann nur in Betracht kommen, wenn an der Sitzung der Fraktion bzw. Veranstaltung Gäste teilgenommen haben und deren Teilnahme für die Wahrnehmung von Fraktionsaufgaben nachweislich erforderlich war. Um bewerten zu können, ob die angegebenen Personen als „externe Gäste“ zu qualifizieren sind, müssen deren Namen und ggf. Funktionen leserlich niedergelegt sein.

- Die Höhe der Ausgaben muss in einem angemessenen Verhältnis zum Anlass stehen. Für diese Bewertung ist u. a. maßgeblich, in welchem Maße die Veranstaltung der Repräsentation der Fraktion dient und wie sich das Verhältnis zwischen Teilnehmern aus dem Fraktionsbereich und externen Gästen darstellt. Auch wenn eine Übernahme von Bewirtungsausgaben aus Fraktionskostenzuschüssen bei Teilnahme von Gästen in Betracht kommt, ist für die Bewertung der Erforderlichkeit und Angemessenheit der Bewirtungsausgaben das Gepräge der Veranstaltung entscheidend. Überwiegt bei einer Veranstaltung der interne Charakter, ist dem durch die Auswahl eines angemessenen Tagungsortes und nach Umfang sowie Art der Bewirtung entsprechend Rechnung zu tragen.
- Der auch von den Fraktionen zu beachtende Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsatz erfordert eine Beschränkung auf den zur Aufgabenwahrnehmung erforderlichen

Personenkreis. Die Notwendigkeit der Teilnahme muss auch objektiv nachprüfbar sein. Hieraus folgt, dass aus den Unterlagen ein eindeutiger Bezug der Teilnehmer zu den inhaltlichen Schwerpunkten der Veranstaltung erkennbar sein muss.

- Im Hinblick auf das Verbot der Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen für Parteizwecke ist die bloße Nennung von Personen in Parteifunktion in der Teilnehmerliste nicht ausreichend, um den gebotenen Fraktionsbezug herzustellen. Vielmehr muss deutlich werden, inwiefern die Teilnahme dieser Personen zur Wahrnehmung von Fraktionsaufgaben erforderlich ist.
- Veranstaltungen, wie z. B. Fraktions- und Arbeitsgruppensitzungen oder Klausurtagungen, die der Wahrnehmung von Fraktionsaufgaben dienen, sind mit einer dienstlichen Tätigkeit vergleichbar. Hieraus ergeben sich entsprechende Beschränkungen für die Finanzierung von alkoholischen Getränken aus Fraktionskostenzuschüssen hinsichtlich Umfang und Art der alkoholischen Getränke. Darüber hinaus ist die Bewertung der Finanzierung alkoholischer Getränke aus Fraktionskostenzuschüssen auch von der Art der Veranstaltung abhängig.

Der Landesrechnungshof hält z. B. die Finanzierung von Spirituosen²⁸ aus öffentlichen Geldern generell für nicht zulässig.

- Analog zu den steuerrechtlichen Vorgaben für Bewirtungsbelege sind alle Teilnehmer eines Arbeitsessens namentlich zu erfassen. Ohne Angaben zu den inhaltlichen Schwerpunkten eines Arbeitsessens ist dem Landesrechnungshof eine Bewertung der zweckentsprechenden Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse nicht möglich. Dabei sind keine detaillierten inhaltlichen Angaben erforderlich. Es genügt, dass die Dokumentation in ausreichendem Maße Rückschlüsse auf den Fraktionsbezug ermöglicht.
- Trinkgelder sind freiwillige Leistungen, deren Finanzierung aus Fraktionskostenzuschüssen unzulässig ist.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Fraktionen seine Hinweise beachten.

2.10 Auslandsreisen

Einzelne Fraktionen finanzierten aus Fraktionskostenzuschüssen auch Auslandsreisen, z. B. nach Serbien, Mazedonien oder Schottland. Der Landesrechnungshof konnte aus den eingesehenen Unterlagen den Bezug der einzelnen Programmpunkte zur parlamentarischen Arbeit der Fraktionen nicht immer erkennen.

Reisen sind aus Fraktionskostenzuschüssen finanzierbar, wenn sie einen eindeutigen Bezug zur Fraktionsarbeit und einen relevanten Nutzen für diese aufweisen. Unter Berücksichtigung

²⁸ Getränke mit einem Mindestalkoholgehalt von 15 Volumenprozent.

der Kostenintensität von Auslandsreisen ist eine nachvollziehbare Dokumentation des Fraktionsbezuges unabdingbar. Es bedarf bereits in der Planungsphase der Darlegung bzw. Dokumentation, für welche konkreten Themen der parlamentarischen Arbeit der laufenden Legislaturperiode die auf einer Auslandsreise erlangten Informationen und Erkenntnisse von Relevanz sind bzw. sein werden. Allgemeine Bildungsreisen bzw. Informationsreisen ohne einen konkreten Bezug zu den parlamentarischen Tätigkeiten können nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht aus den Fraktionskostenzuschüssen finanziert werden. Unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsatzes ist überdies bei Informationsreisen die Anzahl der Teilnehmer auf das nach dem Anlass der Reise notwendige Maß zu begrenzen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Fraktionen seine Hinweise beachten.

2.11 Öffentlichkeitsarbeit

a) *Druckerzeugnisse*

Alle Fraktionen nutzen Druckerzeugnisse, wie z. B. Flyer, Broschüren, um die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu unterrichten. Diese Druckerzeugnisse wiesen in der Regel einen Bezug zur Tätigkeit der Fraktion und zu landespolitischen Themenkreisen auf. Zum Teil enthielten sie allerdings auch Inhalte, die nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Grenze der nach dem FraktG LSA zulässigen Öffentlichkeitsarbeit überschritten.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass Darstellungen ohne Herstellung eines konkreten Bezuges zur parlamentarischen Arbeit erfolgt sind. Des Weiteren wurde bei den Inhalten nicht immer auf eine klare Zuordnung zur Fraktion geachtet.

Der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle daher erneut auf Folgendes hin:

- Gegenstand von Publikationen können nur Inhalte sein, die in den Aufgabenbereich der Fraktion fallen.
- Den Fraktionen ist es verwehrt, die durch staatliche Mittel finanzierte Öffentlichkeitsarbeit zu nutzen, um lenkend oder in parteiergreifender Weise auf die sich im gesellschaftlichen Bereich vollziehende Herausbildung einer öffentlichen Meinung einzuwirken. Die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes ist eine den Parteien nach dem Grundgesetz obliegende Aufgabe²⁹. Die Fraktionen unterstützen demgegenüber die parlamentarische Willensbildung³⁰. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen gehört nicht unmittelbar zum eigentlichen innerparlamentarischen Aufgabenbereich, auf den sich nach § 1 Abs. 2 Satz 1 FraktG LSA die Tätigkeiten der Fraktion beziehen. Sie ist aber hiermit untrennbar verbunden. Dies folgt bereits aus dem Wortlaut des § 1 Abs. 2 Satz 2 FraktG LSA, wonach die Fraktion die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten kann, und dem Sachzusammenhang zu Satz 1, der die Tätigkeiten konkretisiert. Darüber hinaus wird die Öffentlichkeitsarbeit auch durch das in § 2 Satz 3 FraktG LSA normierte Verbot, die Fraktionskostenzuschüsse für Parteizwecke zu verwenden, beschränkt.

Aus der gebotenen strikten Trennung der Aufgabenbereiche von Fraktion, Partei und Mandatswahrnehmung im Wahlkreis folgt u. a., dass zum Zuständigkeitsbereich der Fraktion nicht die Beeinflussung der Politik des Landes durch eine Einflussnahme auf die Willensbildung der Bürger gehört. Die Fraktion beeinflusst die Politik des Landes vielmehr durch ihre auf den parlamentarischen Bereich ausgerichtete Aufgabenwahrnehmung.

- Das FraktG LSA verknüpft ausdrücklich die Öffentlichkeitsarbeit mit den Tätigkeiten der Fraktion. Aus der parlamentsbezogenen Ausrichtung dieser Tätigkeiten folgt, dass wesentliches Element der Öffentlichkeitsarbeit die Herstellung der Transparenz zur parlamentarischen Arbeit ist.

Durch die Unterrichtung der Öffentlichkeit sollen insbesondere

- die Willensbildung innerhalb der Fraktionen sowie des Parlamentes und damit das parlamentarische Geschehen für den Bürger durchschaubar,
- die Akzeptanz parlamentarischer Entscheidungen gefördert und
- offen gebliebene Entscheidungsprozesse benannt werden.

²⁹ Art. 21 Abs. 1 GG, § 1 PartG.

³⁰ Art. 47 Abs. 2 Satz 2 LV.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang auch auf folgende Ausführungen im Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 9. Oktober 2013³¹ hin:

„Bereits die Wendung ‚über ihre Tätigkeit unterrichten‘ macht deutlich, dass sich die Befugnis einer Fraktion zur Öffentlichkeitsarbeit darauf beschränkt, ihren eigenen Beitrag im Rahmen der parlamentarischen Entscheidungsfindung gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen.“

- Es reicht nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht aus, dass der Leser erst bei eingehenden Recherchen in öffentlich zugänglichen Parlamentsdokumentationen ggf. feststellen könnte, dass insbesondere partei- und wahlbezogene Inhalte in Informationsmaterialien auch Gegenstand parlamentarischer Tätigkeiten der Fraktion waren. Die parlamentarische Tätigkeit (Rede, Antrag etc.) muss nicht nur Ausgangspunkt, sondern auch Gegenstand der Unterrichtung sein. Nur wenn der Bezug der Öffentlichkeitsarbeit zu den Fraktionsaufgaben aus dem Informationsmaterial eindeutig erkennbar wird, ist diese zulässig.
- Eine Fraktion darf sich grundsätzlich auch kritisch äußern. Aus der Stellung der Fraktion und ihren Aufgaben nach dem FraktG LSA ergibt sich jedoch, dass die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch sachliche und objektiv gehaltene Informationen zu erfolgen hat.
- Für den Bürger ist eine Trennung zwischen Partei und Fraktion ohnehin schwierig. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass aus einem Druckerzeugnis nicht nur die Urheberschaft der Fraktion eindeutig erkennbar ist. Auch die inhaltlichen Ausführungen durch Verwendung der eindeutigen Bezeichnung „Fraktion“ anstelle einer für die Parteien stehenden Bezeichnung müssen sich unmissverständlich der Fraktion zuordnen lassen.
- Es ist nicht Aufgabe der Fraktionen, den Bekanntheitsgrad der/des Fraktionsvorsitzenden sowie anderer Mitglieder der Fraktion zu steigern und diese hierdurch in ihrem Wahlkampf zu unterstützen.

b) Anzeigen

Einige Fraktionen haben im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit Anzeigen in Zeitungen oder über Facebook geschaltet.

Der Anzeigeninhalt beschränkte sich zum Teil auf schlagwortartige, allgemeinpolitische Aussagen, ohne dass der Leser hieraus einen Bezug zu einem konkreten parlamentarischen Vorgang oder einem konkreten Tätigwerden der Fraktion in diesem Bereich hätte herstellen

³¹ Az.: P.St.2319, Rn 126.

können. Bei Facebook-Anzeigen kommt hinzu, dass deren Inhalt für den Landesrechnungshof zum Teil mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar war.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass in Anzeigen grundsätzlich nur eine verkürzte Darstellung von Informationen zu realisieren ist. Dies lässt jedoch nicht die Notwendigkeit entfallen, dass aus dem Inhalt für den Leser ein Bezug zu konkreten Tätigkeiten der Fraktion hergestellt werden kann. Anderenfalls kann die Anzeige aufgrund der nach dem FraktG LSA ausdrücklich nur zulässigen Unterrichtung über die Tätigkeit der Fraktion nicht als Öffentlichkeitsarbeit i. S. d. FraktG LSA gewertet werden.

Hinsichtlich von Anzeigen in Sozialen Medien hält der Landesrechnungshof es für erforderlich, dass in den Unterlagen der Fraktion die konkreten Inhalte der aus Fraktionskostenzuschüssen finanzierten Anzeigen dokumentiert werden. Für die Dokumentationspflichten kann hinsichtlich von Anzeigen und anderen aus Fraktionskostenzuschüssen finanzierten Aktionen der Fraktion in sozialen Netzwerken nichts anderes gelten als für Anzeigen in Zeitschriften oder Druckerzeugnissen.

c) Fotoshooting/Porträts von Abgeordneten

Eine Fraktion hatte für ihre Fraktionsmitglieder Fotoshootingleistungen in Auftrag gegeben. Für einen Teil der Abgeordneten erfolgte das Fotoshooting nicht in Magdeburg, sondern Aufnahmeort war der Wahlkreis. Eine andere Fraktion ließ Videoporträts von Abgeordneten erstellen. In den Portraits wurden die Abgeordneten persönlich, in Bezug auf ihren Wahlkreis, ihre Arbeit im Landtag und in der Fraktion vorgestellt.

Bei stichprobenhafter Einsichtnahme in einzelne Porträts wurde eine unterschiedliche Gewichtung der einzelnen Bereiche festgestellt. Zum Teil lag der Schwerpunkt für den objektiven Betrachter auf dem Wahlkreis und der hierauf bezogenen bzw. der politischen Arbeit.

Bei der Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen für derartige Zwecke müssen die Fraktionen sicherstellen, dass dadurch keine unzulässige Sympathiewerbung für Abgeordnete oder Aufgaben aus dem Funktionskreis des Abgeordneten im Wahlkreis finanziert werden.

d) Empfänge, Presse- und Festveranstaltungen

Einige Fraktionen richteten im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit größere Empfänge, Presse- und Festveranstaltungen aus.

Gegen derartige Veranstaltungen bestehen grundsätzlich keine Bedenken, sofern sie als Plattform für die Kontaktpflege, die Information über die Fraktionsarbeit und die Vermittlung fachlicher Positionen dienen sollen. Der Landesrechnungshof sieht es allerdings kritisch, wenn die Fraktionen bei derartigen Veranstaltungen auch Parteivertretern die Möglichkeit eröffnen, für sich und die Partei zu werben.

Darüber hinaus gilt auch für derartige Veranstaltungen der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsatz. Die Fraktionen haben nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei der Durchführung der Veranstaltungen diesen nicht immer ausreichend beachtet.

Zum einen müssen die Ausgaben für Bewirtung, Rahmenprogramm und sonstige Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum Anlass der Veranstaltung stehen. Zum anderen folgt für den Teilnehmerkreis aus diesem Grundsatz, dass die Teilnahme anlass- und fraktionsbezogen notwendig sein muss. Um dies bewerten zu können, sind entsprechende Dokumentationen zu den Teilnehmern erforderlich.

e) Organisation, Ausstattung oder Werbung für eine Demonstration bzw. Teilnahme an Demonstrationen

Eine Fraktion hat ihren Mitarbeitern Reisekosten im Zusammenhang mit der Teilnahme an Demonstrationen erstattet.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes fallen sowohl die Teilnahme von Fraktionsmitgliedern oder Fraktionsmitarbeitern an Demonstrationen als auch die Organisation, Ausstattung oder Werbung für eine Demonstration nicht in den Aufgabenbereich der Fraktionen nach dem FraktG LSA.

Der Zweck von Demonstrationen ist nicht die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Tätigkeit der Fraktion. Vielmehr dienen diese der Mobilisierung der Öffentlichkeit und sind dazu bestimmt, dem Bürger eine aktive Beteiligung am politischen Meinungsbildungsprozess zu ermöglichen. Die Mitwirkung an der außerparlamentarischen politischen Willensbildung zählt jedoch nicht zu den Aufgaben der Fraktionen. Das Grundgesetz weist gemäß Art. 21 Abs.1 Satz 1 diese Aufgabe ausdrücklich den Parteien zu.

Auch der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtages von Sachsen-Anhalt (GBD) geht aus diesen Gründen davon aus, dass den Fraktionen eine Verwendung der staatlichen

Leistungen für die Organisation, Bewerbung und Ausstattung von Versammlungen im Sinne des Landesversammlungsgesetzes gemäß § 2 Satz 3 FraktG LSA untersagt sein dürfte.³²

f) *Werbeartikel*

Der Landesrechnungshof konnte den Unterlagen aller Fraktionen Rechnungen in unterschiedlicher Größenordnung für Werbeartikel wie z. B. Taschenkalender, Schirme, Taschen, Blöcke, Kugelschreiber oder auch USB-Sticks entnehmen.

Diese Werbeartikel besaßen grundsätzlich zumindest den Aufdruck des Logos der Fraktion.

Der Landesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass Give-Aways selbst keine Informationen über die parlamentarische Tätigkeit der Fraktion enthalten und für sich genommen ausschließlich werbenden Charakter haben.

Die bloße Verteilung von Give-Aways zählt daher mangels inhaltlicher Aussage grundsätzlich nicht zu denjenigen Maßnahmen, die als Öffentlichkeitsarbeit im Sinne des FraktG LSA angesehen werden können.

Hierfür reicht es auch nicht aus, dass diese Kleinwerbmittel neben dem Fraktionslogo mit der Internetadresse versehen werden. Dadurch wird lediglich die theoretische Möglichkeit für eine Information über die Tätigkeit der Fraktion geschaffen.

Der erforderliche Bezug zur Öffentlichkeitsarbeit könnte nach Ansicht des Landesrechnungshofes allenfalls damit begründet werden, dass man sie zum Zwecke der Kontaktabstimmung einsetzt und sich unmittelbar an die Überreichung einer konkreten Informationsmaßnahme wie z. B. ein Gespräch oder die Mitnahme von Informationsmaterial der Fraktion anschließt.

Allerdings hat die Fraktion keinen Einfluss darauf, ob der Bürger ein Give-Away tatsächlich zur Kontaktaufnahme nutzt oder ob es ihm nur um das Give-Away als solches geht.

Eine Kosten-Nutzen-Betrachtung führt daher auch bei diesem Zweck der Give-Away zu dem Ergebnis, dass die Beschaffung und Verteilung derartiger Kleinwerbmittel in der Regel nicht einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel entsprechen wird. Bei dieser Bewertung können auch Nachhaltigkeitsaspekte nicht außer Acht gelassen werden. Gerade bei Give-Aways besteht die erhöhte Gefahr, dass diese ohne Erreichung ihres Zwecks ungenutzt herumliegen oder achtlos weggeworfen werden.

Bei der Anschaffung einer großen Anzahl gleicher Kleinwerbmittel für eine Veranstaltung kann bereits aufgrund der nur begrenzten Zahl von Ansprechpartnern vor Ort im Übrigen nicht

³² [https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/dokumente/gutachten;Stellungnahme des GBD vom 31. Januar 2022 zur „Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen für die Organisation, Bewerbung und Ausstattung von Versammlungen im Sinne des Landesversammlungsgesetzes“](https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/dokumente/gutachten;Stellungnahme%20des%20GBD%20vom%2031.%20Januar%202022%20zur%20„Verwendung%20von%20Fraktionskostenzuschüssen%20für%20die%20Organisation,%20Bewerbung%20und%20Ausstattung%20von%20Versammlungen%20im%20Sinne%20des%20Landesversammlungsgesetzes“).

davon ausgegangen werden, dass die Übergabe des Werbemittels in jedem Einzelfall zugleich mit Informationen über die Fraktionsarbeit verbunden werden kann.

Darüber hinaus sieht der Landesrechnungshof die Kleinwerbmittel auch aufgrund ihres werbenden Charakters und des dadurch bestehenden Risikos einer Tangierung des Bereichs der Parteienwerbung weiterhin kritisch.

Sofern die Fraktionen an der Beschaffung von Give-Aways festhalten sollten, muss bereits der Umfang der Beschaffung erkennen lassen, dass die Kleinwerbmittel als Mittel der Kontaktaufnahme verwendet werden sollen.

Daneben ist bei der Beschaffung auf sinnvolle Nutzungsmöglichkeiten der Kleinwerbmittel zu achten.

Bei der Verteilung der Give-Aways muss für den objektiven Betrachter darüber hinaus zweifelsfrei erkennbar werden, dass die Give-Aways nicht lediglich der Sympathiewerbung, sondern der Information über die Arbeit der Fraktion dienen.

Für die Verteilung folgt hieraus, dass sie in einer Art und Weise erfolgen muss, die für das Zustandekommen eines Gesprächs zum Zwecke der Information förderlich ist und bloße Mitnahmeeffekte erschwert.

Eine klare Abgrenzung zwischen Partei und Fraktion ist bei der Verteilung von Kleinwerbmitteln sicherzustellen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Fraktionen seine Hinweise beachten.

2.12 Rechnungslegung

a) Darstellung der Zuschüsse nach § 2 Satz 1 FraktG

Die Fraktionen erhalten vom Land neben Fraktionskostenzuschüssen³³ auch „Sonstige Zuschüsse an Fraktionen für bestimmte Zwecke“, z. B. zur Deckung der Aufwendungen für Berater in Untersuchungsausschüssen³⁴.

Im Rahmen seiner Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass 3 Fraktionen beide Zuschüsse in der Rechnung unter der Position „a) Zuschüsse nach § 2 Satz 1“ zusammenfassen. Eine Fraktion wies die „Sonstigen Zuschüsse an Fraktionen für bestimmte Zwecke“ gesondert unter der Position „b) Sonstige Einnahmen“ aus. Eine Fraktion erhielt im geprüften Zeitraum keine entsprechenden sonstigen Zuschüsse.

³³ Vgl. Kapitel 01 01, Titel 684 02.

³⁴ Vgl. Kapitel 01 01, Titel 684 04.

Die Fraktionen erhalten gemäß § 2 Satz 1 FraktG LSA zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zuschüsse nach § 3 FraktG LSA zur Eigenbewirtschaftung sowie sonstige Zuschüsse für bestimmte Zwecke. Insofern handelt es sich bei beiden Zahlungen um Zuschüsse nach § 2 Satz 1 FraktG LSA, die nach den derzeitigen Vorgaben des FraktG LSA gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 1 a FraktG LSA gemeinsam auszuweisen waren.

b) Berücksichtigung von Abschreibungen in der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung

4 der geprüften 5 Fraktionen stellten die Abschreibungen in ihrer Einnahmen-Ausgaben-Rechnung mit dar.

Diese Erfassung im Rahmen der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung widerspricht den Vorgaben des § 6 FraktG LSA zur Rechnungslegung.

Abschreibungen sind danach ausschließlich in der Vermögensrechnung darzustellen. Dies wird auch durch die Begründung der Änderung des § 6 Abs. 3 FraktG LSA durch das Gesetz zur Parlamentsreform 2014³⁵ deutlich.

In der Begründung wird Folgendes ausgeführt:

„Mit den Änderungen in Absatz 3 soll zum Tragen kommen, dass das Vermögen auf der Aktivseite sowohl bei den Sach- als auch bei den Finanzanlagen jährlich einer Neubewertung unterliegt und entsprechende Abschreibungen Berücksichtigung finden müssen. Hingegen können Wertverluste beim Vermögen nicht bereits in der Einnahme-Ausgabe-Rechnung nach Absatz 2 geltend gemacht werden.“

c) Nachweis der Rücklagen in der Vermögensrechnung

Die Fraktionen wiesen in der Vermögensrechnung ihre auf der Aktivseite ausgewiesenen Geldbestände und sonstigen Vermögensgegenstände auf der Passivseite insgesamt als Rücklagen aus.

Rücklagen im Sinne des FraktG LSA sind jedoch gerade die Anteile der Zuschüsse, die die Fraktionen nicht für Ausgaben verwendet haben, sondern mit denen sie „Vorsorge für vorhersehbare und nicht vorhersehbare Fälle treffen dürfen“³⁶.

³⁵ LT-Drs. 6/3430.

³⁶ Vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Parlamentsreform 2014, Teil B, zu Artikel 4, zu Nr. 1.

Einheitlich sollen höchstens 60 % der jährlichen Zuschüsse als Rücklagen gebildet werden dürfen. Maßgebend für die Höhe der „Finanzmittel“ ist das letzte (vollständige) Haushaltsjahr. Als Rücklagen nach dem FraktG LSA wären somit nicht das Gesamtvermögen, sondern lediglich die Summe der in den vergangenen Haushaltsjahren jeweils übertragenen Differenzen zwischen Einnahmen und Ausgaben auszuweisen. Auch der Landtagspräsident ging in seinem Schreiben vom 26. April 2013 davon aus, dass sich ein Überschuss aus der Differenz von Einnahmen und Ausgaben ergibt.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass die Fraktionen die Gliederung des FraktG LSA berücksichtigt haben. Er hält diese Gliederung aus den o. g. Gründen jedoch nicht für geeignet, die tatsächlichen Vermögensverhältnisse der Fraktionen abzubilden.

Darüber hinaus lässt sich aus der derzeitigen Vermögensrechnung nicht erkennen, wie hoch der Betrag der insgesamt bisher nicht durch die jeweilige Fraktion verwendeten Zuschüsse ist. Die Darstellung ist insoweit intransparent und nicht zweckmäßig.

Der Landesrechnungshof regte daher in seinem Schreiben an den Landtagspräsidenten zur Prüfung der Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse für den Zeitraum 2012 bis 2016 zu den Punkten a) bis c) an, entsprechende Klarstellungen gegenüber den Fraktionen vorzunehmen und darüber hinaus im FraktG LSA die Ausweisung einer Position „Eigenkapital“ mit einer Unterposition „Rücklagen nach dem FraktG LSA“ zu prüfen.

Der Landtagspräsident teilte dem Landesrechnungshof mit, dass er die Ausführungen des Landesrechnungshofes nachvollziehen kann und er davon ausgehe, dass die Fraktionen die Hinweise zu a) und b) „angemessen würdigen“. Zu c) sah er jedoch aufgrund der „eindeutigen Formulierung des Fraktionsgesetzes keinen Raum für eine Klarstellung gegenüber den Fraktionen“. Es sei derzeit nicht bekannt, ob Änderungen des Gesetzes geplant sind.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Fraktionen seine Hinweise aufgreifen und ggf. eine Klarstellung herbeiführen.

3. Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen wegen nicht zweckentsprechender Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen

Die Fraktionen zahlten nach der Vorlage der jeweiligen Prüfungsmitteilung aufgrund der Feststellungen des Landesrechnungshofes von sich aus Fraktionskostenzuschüsse in unterschiedlicher Höhe an den Landeshaushalt zurück.

Die Spanne bewegt sich nach derzeitigem Kenntnisstand des Landesrechnungshofes zwischen ca. 700 € und ca. 20.000 €. Eine Fraktion zahlte nichts zurück.

Danach verblieben - je nach Fraktion - noch Beträge von ca. 1.000 € bis 50.000 €, die die Fraktionen nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht zweckentsprechend verwendet haben. Diese müssten sie noch an den Landeshaushalt zurückerstatten. Insgesamt ergeben die aus Sicht des Landesrechnungshofes noch offenen Rückforderungstatbestände gegenüber den einzelnen Fraktionen einen Betrag von ca. 100.000 €.

Zwischen dem Landesrechnungshof und dem Präsidenten des Landtages bestehen unterschiedliche Auffassungen zur Geltendmachung und Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen gegenüber den Fraktionen wegen einer nicht zweckentsprechenden Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse.

Ursächlich hierfür sind die Normen des FraktG LSA, die in diesem Punkt eine der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit dienende eindeutige Regelungslage vermissen lassen. Zum einen fehlt eine ausdrückliche Regelung, wie mit zweckwidrigen Verwendungen, die erst nach der Rechnungslegung festgestellt werden, zu verfahren ist. Zum anderen bleibt nach dem FraktG LSA offen, wie und durch wen die Geltendmachung sowie Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen erfolgen soll.

Der Landtagspräsident vertritt die Auffassung, dass die gesetzlichen Grundlagen für die durch den Landesrechnungshof postulierten Prüfungs- und die sich daraus ergebenden Rückforderungspflichten fehlen.

Mit der in § 4 FraktG LSA getroffenen Regelung zur Rückgewähr von Fraktionskostenzuschüssen habe der Gesetzgeber seine Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass die Fraktionen die nicht zweckentsprechende Verwendung selbst feststellen und mit der Vorlage der Rechnung zurückzahlen. Die Norm regle also nur eine Rückzahlungsverpflichtung der Fraktionen, aber keine Zuständigkeit des Landtagspräsidenten zur Geltendmachung der Rückzahlungsansprüche oder gar eine Pflicht des Landtagspräsidenten zu deren Durchsetzung.

Darüber hinaus fehle es ihm laut seinem Schreiben an der „Befugnis, durch eigene Prüfung der Mittelverwendung bei den Fraktionen zu Erkenntnissen über deren Rechtmäßigkeit zu gelangen, oder die gesetzliche Auffassung, sich entsprechende Feststellungen des Landesrechnungshofes zu eigen zu machen“.

Ein Prüfungsrecht weise das FraktG LSA ausschließlich dem Landesrechnungshof zu. Der Gesetzgeber habe sich bewusst dafür entschieden, dem Landtagspräsidenten im Zusammenhang mit der Rückzahlungsverpflichtung der Fraktionen keine Aufgaben zuteilwerden zu lassen. Seine einzige Aufgabe sei nach der Gesetzesbegründung zu § 7 FraktG LSA die Veröffentlichung der Rechnungen der Fraktionen. Der Gesetzgeber habe sich bewusst gegen die Schaffung von Mechanismen zur zwangsweisen Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen entschieden. Vielmehr sei er davon ausgegangen, mit der Pflicht zur Rechnungslegung und der Rechnungsprüfung durch den Landesrechnungshof ein hinreichendes System der Kontrolle durch die Öffentlichkeit geschaffen zu haben.

Der Landtagspräsident verweist diesbezüglich auf die Gesetzesbegründung zu § 6 FraktG LSA.

Der Landtagspräsident geht davon aus, dass ein Rückforderungsrecht seinerseits nur bestünde, wenn ein solches, wie z. B. im FraktG von Brandenburg oder Berlin, ausdrücklich geregelt sei.

Das Kontrollkonzept des FraktG des Landes Sachsen-Anhalt trage auch dem Umstand Rechnung, dass es sich bei dem Verhältnis zwischen den Fraktionen und dem Landtagspräsidenten um ein parlamentarisches Binnenverhältnis handle, dass besonderer institutioneller Sensibilität bedürfe. Der Landtagspräsident und die Fraktionen sind Teile desselben Verfassungsorgans, des Landtages. Das in § 4 FraktG LSA intendierte Vertrauen in die Fraktionen sei Ausdruck dieses besonderen parlamentarischen Binnenverhältnisses.

Der Landesrechnungshof geht demgegenüber davon aus, dass der Landtagspräsident auch nach dem FraktG LSA in seiner derzeitigen Fassung für die Rückforderung von Fraktionskostenzuschüssen wegen nicht zweckentsprechender Verwendung zuständig ist.

Die im FraktG LSA enthaltenen Kontroll- und Korrekturinstrumentarien in Form der Pflicht zur öffentlichen Rechnungslegung, der Regelung von Rückzahlungstatbeständen und der Prüfung durch den Landesrechnungshof wären obsolet, wenn Rückforderungsansprüche wegen zweckwidriger Verwendung nicht verfolgt werden könnten.

Dies widerspräche nicht nur dem in § 4 FraktG LSA zum Ausdruck gekommenen gesetzgeberischen Willen der Verpflichtung zur Rückzahlung nicht zweckentsprechend verwendeter Fraktionskostenzuschüsse, sondern wäre auch mit dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht zu vereinbaren. Darüber hinaus würde ein derartiges Verständnis zu dem Ergebnis führen, dass bei einer von der Fraktion verweigerten Rückzahlung die zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln - mit Ausnahme einer ggf. strafrechtlichen Verfolgung - folgenlos bliebe und die Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse trotz der Vorgaben des FraktG LSA de facto im Belieben der Fraktionen stünde.

Es kann letztlich dahinstehen, ob § 4 FraktG LSA auch als Rechtsgrundlage für Rückforderungen wegen zweckwidriger Verwendung aufgrund von Feststellungen des Landesrechnungshofes oder sonstigen Feststellungen nach dem in dieser Norm geregelten Zeitpunkt in Betracht kommt. Aufgrund der im FraktG LSA normierten Zweckbindung der Verwendung der Fraktionskostenzuschüssen besteht als allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsrechts zumindest ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch. Eine zweckwidrige Verwendung lässt den Rechtsgrund der Zahlung nachträglich entfallen.

Die Verantwortung für die Rückforderung von Fraktionskostenzuschüssen liegt nach Überzeugung des Landesrechnungshofes auch ohne eine ausdrückliche Regelung im FraktG LSA beim Landtagspräsidenten, da ihm nach Art. 49 Abs. 3 Satz 1 der Verf LSA die Leitung der Verwaltung des Landtages obliegt.

Dies schließt die Verantwortung für die Wahrnehmung der gesamten wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtages nach Maßgabe der haushaltsrechtlichen Bestimmungen ein. Zu diesen Bestimmungen gehört gemäß § 34 Abs. 1 LHO auch die Verpflichtung, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sowie Forderungen rechtzeitig einzuziehen.

Sowohl die Berechnung und Auszahlung der Fraktionskostenzuschüsse nach dem FraktG LSA als auch die Geltendmachung etwaiger Rückforderungen und damit in Zusammenhang stehender Aufrechnungen sind den wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtages, aus dessen Einzelplan die Leistungen an die Fraktionen finanziert werden, zuzurechnen.

Dem Landtagspräsidenten obliegt insofern auch eine Vermögensfürsorgepflicht gegenüber dem Landeshaushalt, aus dem die Fraktionskostenzuschüsse geleistet werden. Der Korrektur zweckwidriger Verwendungen durch Maßnahmen des Landtagspräsidenten kommt dementsprechend eine besondere Bedeutung zu.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass unabhängig von dem in § 8 FraktG LSA normierten Prüfrecht des Landesrechnungshofes aus der Vermögensfürsorgepflicht auch ein eigenes Prüfrecht des Landtagspräsidenten in Bezug auf das Bestehen von Rückzahlungsansprüchen folgt.

Hiergegen spricht auch nicht, dass es im FraktG LSA zu Rückforderungen durch den Landtagspräsidenten keine explizite Regelung, wie in einzelnen anderen Bundesländern, gibt.

Derartige Regelungen sind keine zwingende Voraussetzung, sondern dienen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. Darüber hinaus kann durch ausdrückliche gesetzliche Regelungen die Befugnis des Landtagspräsidenten zur Geltendmachung entsprechender Ansprüche mittels Verwaltungsakt geschaffen werden.

Ohne diese kann er lediglich konsensuale Handlungsformen wählen oder die Ansprüche im Wege der Leistungsklage verfolgen.

Der Landesrechnungshof teilt auch die Auffassung des Landtagspräsidenten zum Normverständnis des § 4 FraktG LSA nicht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes normiert diese Regelung allgemein das Erfordernis einer Rückzahlung nicht zweckentsprechend verwendeter Mittel.

Eine Auslegung dieser Regelung des FraktG LSA, dass eine Rückzahlung allein in der Entscheidung des Empfängers - hier der Fraktion - liegt, würde der haushaltsrechtlichen Verantwortung des Landtagspräsidenten für die Bewirtschaftung der Mittel des Einzelplanes 01 widersprechen.

Diese Verantwortung kann nicht auf die Fraktion delegiert werden, zumal die Fraktion dann in eigener Sache und zu ihrem eigenen Nachteil entscheiden müsste.

Ein solches Normverständnis kann – auch unter Berücksichtigung der Fraktionsautonomie – nicht im Sinne des Gesetzgebers liegen.

Der Landesrechnungshof sieht sich in seiner Auffassung auch durch die Ausführungen des GBD des Landtages in seiner gutachterlichen Stellungnahme vom 24. Februar 2022 zur Thematik „Sonderprüfung der Fraktionen des Landtages von Sachsen-Anhalt durch den Landesrechnungshof“³⁷ bestätigt.

In diesem Gutachten wird u. a. ausgeführt, dass dem Präsidenten des Landtages aufgrund seiner Verantwortung für den Einzelplan 01 und mangels gesonderter Entlastung der Fraktionen des Landtages auch die Verantwortung für die Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse obliegt.

Darüber hinaus wird darin auf die Trennung zwischen der Verwendungsprüfung des Landesrechnungshofes und der Rückforderungsverantwortung des Präsidenten des Landtages hingewiesen.

³⁷ <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/dokumente/gutachten>.

Für die Sichtweise des Landesrechnungshofes spricht auch die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes Stuttgart vom 2. Juni 2022³⁸. Das FraktG Baden-Württemberg enthält in § 4 eine ähnlich gelagerte Regelung und im Übrigen ebenfalls keine ausdrückliche Regelung zur Geltendmachung und Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen gegenüber den Fraktionen. Dennoch sieht das Gericht als Rechtsgrundlage für einen Rückforderungsanspruch § 4 FraktG Baden-Württemberg - unabhängig von der zu klärenden Frage der zulässigen Form der Geltendmachung von Ansprüchen - an. Das Gericht geht davon aus, dass aufgrund der verfassungsrechtlich normierten Zuständigkeiten die Präsidentin des Landtages auch ohne ausdrückliche Regelung im FraktG für die Rückforderung zuständig ist.

Der Landtagspräsident führte in seinem Schreiben vom 18. März 2023 aus, dass er mangels eines eigenen Prüfrechts nur auf Grundlage der Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes höchstens auf eindeutige Verstöße gegen die Zweckbindung der Mittel reagieren könne. Zu den Prüfungsfeststellungen für den Zeitraum 2012 bis 2016 merkte er an, dass genau solche Evidenzfälle, also Feststellungen des Landesrechnungshofes, die offensichtlich und ohne jeden Wertungsspielraum nur den zwingenden Schluss auf zweckbindungswidrige Mittelverwendung zulassen, zumindest in den Textziffern der Prüfberichte, hinsichtlich deren die Fraktionen nicht bereits Rückerstattungen zugesagt haben, nicht enthalten seien.

Sofern der Landtagspräsident seine Rückforderungsobliegenheit von einer Evidenz der Zweckwidrigkeit der Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse abhängig macht, ist Folgendes anzumerken. Ein Rückzahlungstatbestand nach dem FraktG liegt bereits vor, wenn die Zuschüsse nicht für die im FraktG normierten Aufgaben und Zwecke verwendet worden sind. Eine Einschränkung auf evidente Verstöße gegen die Zweckbindung der Fraktionskostenzuschüsse lässt sich dem FraktG nicht entnehmen. Das vom Landtagspräsidenten angenommene Erfordernis einer Evidenz von Verstößen als weitere Voraussetzung für eine Rückforderung würde schließlich auch zu einem im FraktG nicht vorgesehenen Auseinanderfallen zwischen Prüfungs- und Rückforderungsmaßstab führen.

Im Hinblick auf die Bedeutung der Sicherstellung einer zweckentsprechenden und Korrektur einer zweckwidrigen Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen, nicht zuletzt auch zum Ausschluss einer Verwendung der Zuschüsse für Parteizwecke, ist es nicht hinnehmbar, dass die Geltendmachung und Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen an rechtlichen Unsicherheiten und Unklarheiten scheitern.

³⁸ Az.: 10 K 4519/19.

Im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit empfiehlt der Landesrechnungshof daher, im FraktG LSA die Zuständigkeit des Landtagspräsidenten zur Rückforderung von Fraktionskostenzuschüssen einschließlich entsprechender eigener Überprüfungsmöglichkeiten ausdrücklich zu regeln.

4. Fazit

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen turnusmäßigen Prüfungen und auch durch diverse Anfragen, u. a. der Fraktionen, fest, dass es Unklarheiten bei der Anwendung der Vorgaben des Fraktionsgesetzes gibt.

Hinsichtlich der zweckentsprechenden Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse bestehen Unsicherheiten über die Zulässigkeit von Maßnahmen.

Ein Schwerpunkt war hier insbesondere die Abgrenzung zwischen der zulässigen Unterrichtung über die Tätigkeit der Fraktionen und der unzulässigen parteiwerbenden Öffentlichkeitsarbeit sowie die Angemessenheit der Ausgaben. Die Fraktionen legten bei der Beurteilung der für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben unterschiedliche Maßstäbe an.

Der Landesrechnungshof ist nach wie vor bemüht, einen gemeinsamen Standpunkt für die Verwendung der staatlichen Zuschüsse unter Einhaltung der Vorgaben des FraktG LSA und des Gebotes von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Durchführung der Fraktionsarbeit zu finden. Die Prüfungsfeststellungen zeigen allerdings erneut, dass insbesondere die nur allgemein gehaltenen Vorgaben im FraktG LSA zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse eine unterschiedliche Beurteilung der Verwendungsmöglichkeiten begünstigen und das Risiko für eine zweckwidrige Verwendung der Mittel erhöhen.

Das FraktG LSA enthält bislang keine Regelung, die z. B. Ausführungsbestimmungen zur Konkretisierung des zulässigen Rahmens der Öffentlichkeitsarbeit oder zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse ermöglichen.

Hier wären beispielsweise Festlegungen zur Angemessenheit der Höhe der Ausgaben für Essen und Getränke, zur Art der finanzierungsfähigen Getränke und zur Finanzierbarkeit von Trinkgeldern denkbar.

Ein derartiger Rechtsrahmen gäbe den Fraktionen eine höhere Rechtssicherheit und würde eine rechtskonforme Verwendung der ihnen zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel erleichtern. Sofern diese Möglichkeit nicht in Betracht kommt, sollten die Fraktionen sich zumindest auf gemeinsam erarbeitete Kriterien verständigen.

Der Landesrechnungshof hat im Ergebnis seiner Prüfung für mehrere Bereiche Konkretisierungen in Ausführungsbestimmungen angeregt, um klare Vorgaben und Grenzen zu schaffen.

Unabhängig davon sollten die Fraktionen für nicht zweckentsprechend verwendete Fraktionskostenzuschüsse prüfen, inwieweit sie selbst ggf. Rückerstattungs- oder Schadenersatzansprüche geltend machen können.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag und den Fraktionen die künftige Beachtung und Umsetzung seiner Hinweise.

Zuständigkeit des Senates

Den Beschluss des Landesrechnungshofes zu beratenden Äußerungen nach § 88 Abs. 2 LHO und über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 Abs. 1 LHO fasst der Senat.

Dessau-Roßlau im August 2024

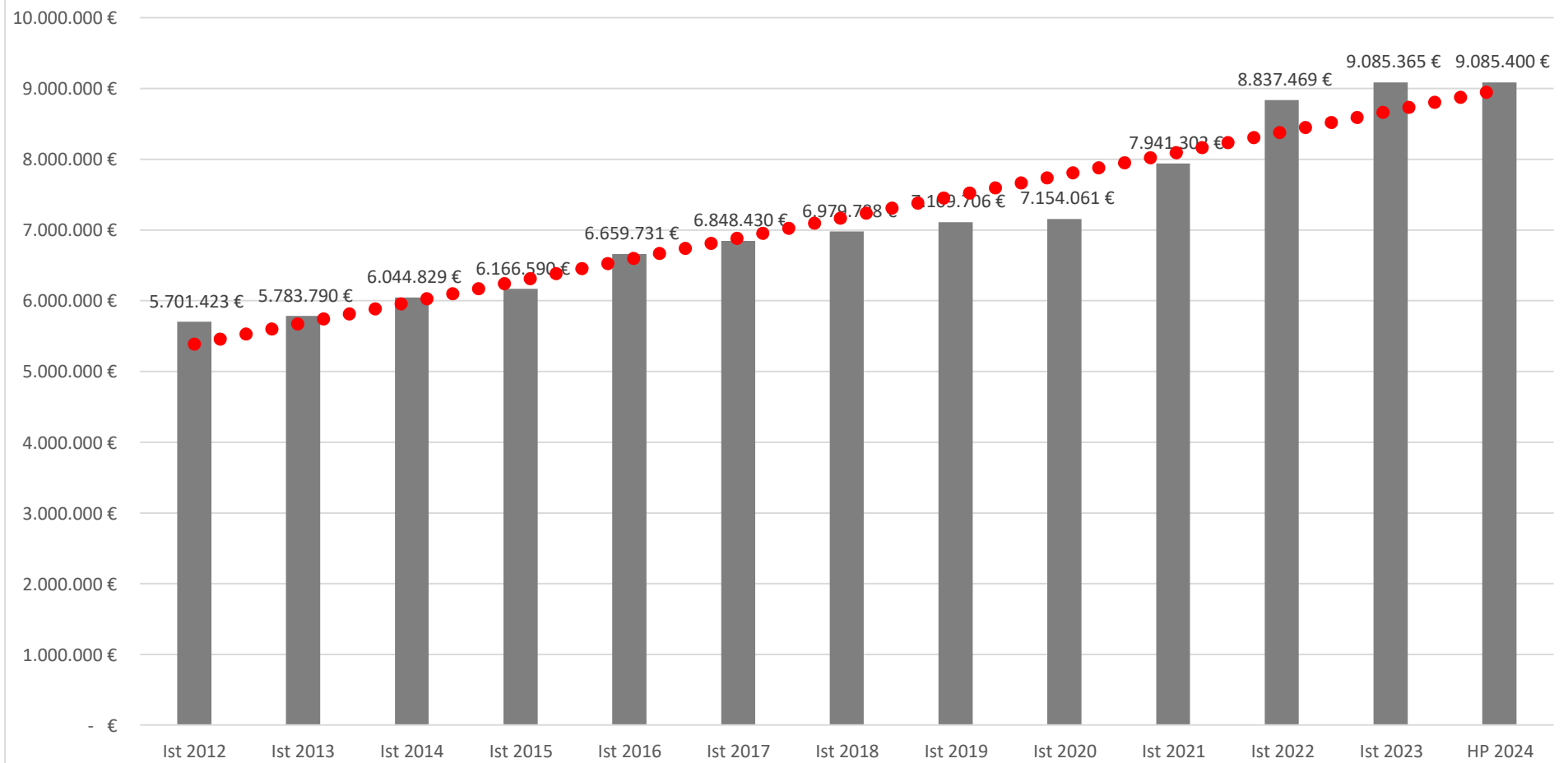
A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Barthel', is written in a cursive style.

Barthel

Präsident

Anlage 1

Entwicklung Fraktionskostenzuschüsse, Kap. 01 01, Titel 684 02



Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 1. bis 9. Mai 2001 in Neuss (Neusser Kriterienkatalog)

Verwendung öffentlicher Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Parlamentsfraktionen Abgrenzungskriterien

Die nachstehenden Abgrenzungskriterien werden als geeigneter Orientierungsrahmen für künftige Prüfungen angesehen. Kriterien können nur Anhaltspunkte sein. Entscheidend sind die Umstände des Einzelfalles.

1. Die Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aus Haushaltsmitteln ist unter Beachtung von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit grundsätzlich zulässig, wenn sie allgemeinen formalen und zugleich inhaltlichen Kriterien genügt, die den Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion begründen. Die Öffentlichkeitsarbeit muss sich unmittelbar auf die vergangene, gegenwärtige oder aktuell zukünftige Tätigkeit der Fraktion im Parlament beziehen.
2. Die Fraktion muss bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit deutlich als Fraktion in Erscheinung treten.
3. Die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen darf in der engeren Vorwahlzeit (etwa 6 Monate vor dem Wahltag) fortgesetzt, aber nicht gezielt verstärkt werden. Sie darf nicht auf Wahlwerbung ausgerichtet sein. In der Schlussphase des Wahlkampfes (Phase, in der die allgemeine Wahlwerbung durch Plakate im Straßenbild stattfindet; sie beginnt etwa 6 Wochen vor dem Wahltag) sind für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe anzulegen.
4. Die Grenze zwischen der zulässigen und der unzulässigen Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit ist überschritten, wenn der Sachinhalt eindeutig hinter die werbende Form zurücktritt, insbesondere bei Sympathiewerbung für die Fraktion oder für einzelne Fraktionsmitglieder.
5. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion muss beim Bürger bereits den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einer Partei oder eines Wahlbewerbers/-bewerberin vermeiden. Der Eindruck kann insbesondere bei den typischen Formen von Öffentlichkeitsarbeit der Parteien wie Plakat- und Flugblattaktionen, Briefkastenverteilungen und bedruckten Werbeartikeln (Kugelschreiber, Luftballons, Stofftiere etc.) entstehen. Eine unangemessene Auflagenhöhe für schriftliches Material, das von den Fraktionen

herausgegeben wird, kann ein Indiz dafür sein, dass die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten wird.

6. Die Fraktionen müssen Vorkehrungen treffen, dass die für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellten Druckwerke oder andere aus Mitteln der Fraktionen finanzierte Erzeugnisse nicht von den Parteien (z. B. zur Wahlwerbung) eingesetzt werden.
7. Die anteilige Finanzierung von gemeinsamen Publikationen und gemeinsamen Veranstaltungen von Fraktion und Partei stößt an die Grenzen der Zulässigkeit (Verbot der Parteienfinanzierung).
8. Von den Fraktionen im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit veranstaltete Umfragen müssen der Informationsgewinnung für die parlamentarische Arbeit dienen. Die „Sonntagsfrage“ und die Ermittlung von Sympathiewerten für Politiker gehören nicht zu den Fraktionsaufgaben.