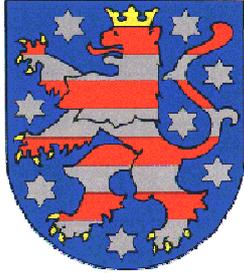


Thüringer Rechnungshof

- Der Präsident -



BERATUNG

des Thüringer Landtags nach § 88 Abs. 2 ThürLHO¹

Bewirtschaftung und Verwendung der Leistungen an die Fraktionen im Thüringer Landtag

Rudolstadt, 15. März 2012

Thüringer Rechnungshof, 07407 Rudolstadt, Burgstraße 1

Telefon (03672) 446-100, Telefax (03672) 446999

¹ Diese Beratung ist urheberrechtlich geschützt.

Abkürzungsverzeichnis

a. a. 0.	am angegebenen Ort
BAG	Bundesarbeitsgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht - Entscheidungssammlung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EStG	Einkommensteuergesetz
GG	Grundgesetz
GOLt	Geschäftsordnung des Thüringer Landtags
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
Lt-Drs.	Landtagsdrucksache
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ParteiG	Parteiengesetz
ThürAbgG	Thüringer Abgeordnetengesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürRHG	Gesetz über den Thüringer Rechnungshof
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
TV-L	Tarifvertrag Länder
VGH	Verfassungsgerichtshof

Literaturverzeichnis

v. Arnim, Finanzierung der Fraktionen, Wiesbaden 1993

Fischer, Abgeordnetendiäten und Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, Frankfurt am Main 1995

Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 1. Auflage, Rheinbreitenbach 2001

Pieroth/Neukamm, Fraktionsfinanzierung und Rechnungshofkontrolle, Münster 2005

Butzer, Inhalt und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen, Rechtsgutachten dem Bundesrechnungshof erstattet, 2005

Heuer, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung

Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Loseblattausgabe Stand 19.05.2009

v. Arnim, Politische Parteien im Wandel, Berlin 2011

Inhaltsübersicht

Vorbemerkung

A Grundlagen der Finanzierung von Aufgaben aus Fraktionszuschüssen

B Die gesetzlichen Aufgaben der Fraktion als Maßstab bestimmungsgemäßer Verwendung der Fraktionsmittel

I. Allgemeiner Geschäftsaufwand

Einzelsachverhalte

1. Reisen von Fraktionsmitgliedern und Fraktionsmitarbeitern
2. Sanktionsgelder wegen versäumter Sitzungen
3. Bewirtungs- und Repräsentationsaufwendungen, insbesondere Verfügungsmittel und sogenannte "Interne Repräsentation"
4. Vergütung der Fraktionsmitarbeiter
5. Befristung von Arbeitsverhältnissen
6. Übernahme von Bußgeldern durch die Fraktion

II. Öffentlichkeitsarbeit

Einzelsachverhalte

1. Zulässige Medien und Modi der Kontaktaufnahme
2. Werbung und Publikationen
3. Werbeartikel und Veranstaltungen
4. Mäzenatentum und Spenden
5. Zielgruppengespräche
6. Kontaktpflege zum Wahlvolk
7. Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichte
8. Vorwahlzeit
9. Unterstützung von Demonstrationen
10. Kombinierte Wahrnehmung von Fraktionsaufgaben

III. Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente

C Die Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

- I. Zahlungsverkehr
- II. Buchführung und Rechnungslegung
- III. Inventarisierung
- IV. Beschaffung und Veräußerung, Nutzung von Dienst -Kfz

D Rücklagen und Rückstellungen (§ 54 Abs. 3 Nr. 2 a und b Thür-AbgG)**E Zum Prüfungsrecht des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs****F Rückforderung zweckwidrig verwendeter Leistungen****Vorbemerkung**

In der Ersten Wahlperiode des Thüringer Landtags sowie im Nachgang zu einer in der Vierten Wahlperiode durchgeführten Prüfung der damals im Thüringer Landtag vertretenen Fraktionen war der Präsident des Thüringer Rechnungshofs bereits um ein Konsilium zur ordnungsgemäßen Verwendung von Fraktionszuschüssen gebeten worden. Auch die in der Fünften Wahlperiode neu wieder im Landtag vertretenen Fraktionen haben entsprechende Wünsche geäußert. Daher werden hiermit bewusst an entsprechende Handreichungen anderer Rechnungshöfe angelehnte zusammenfassende Hinweise zur Verwendung und Bewirtschaftung der Leistungen an die Fraktionen im Thüringer Landtag vorgelegt. Der vorstehende Leitfaden stellt ohne Anspruch auf Vollständigkeit einen auf einem weitgehenden Konsens der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder beruhenden Extrakt aus deren Prüfungserfahrungen sowie einschlägiger Literatur und Rechtsprechung dar. Er soll sowohl der mittelbewirtschaftenden als auch den mittelverwendenden Stellen zur Arbeitserleichterung dienen. Zur politischen Erforderlichkeit von Maßnahmen der Fraktion werden in Übereinstimmung mit § 55 Absatz 3 Satz 2 ThürAbgG keine Aussagen getroffen.

A Grundlagen der Finanzierung von Aufgaben aus Fraktionszuschüssen

Welche Aktivitäten Fraktionen mit öffentlichen Mitteln finanzieren dürfen, hängt wesentlich von der Bestimmung ihrer rechtlichen Stellung und ihrer Funktion im Verfassungsgefüge ab. Diese ergeben sich primär aus dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz – ThürAbgG) in der Fassung vom 9. März 1995 (GVBl. S. 121), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Oktober 2008 (GVBl. S. 374), den aufgrund des § 60 Abs. 6 ThürAbgG a. F. mit Beschluss vom 2. April 1998 erlassenen Ausführungsbestimmungen (GVBl. S. 108), zuletzt geändert durch Beschluss vom 28. April 2009 (GVBl. S. 419), der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags in der Fassung vom 7. Juli 2011 (vgl. Lt-Drs. 5/3030) und der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte. Fraktionsaufgaben und Fraktionsbefugnisse müssen die verfassungsrechtlichen Regelungen der Art. 53 ff. und Art. 58 f. ThürVerf beachten. Die hier relevanten verfassungsrechtlichen Prinzipien im staatsorganisatorischen Bereich des Grundgesetzes, die ihre Ausformung in Art. 20, Art. 21 und Art. 38 GG gefunden haben, gelten über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für Thüringen. Die Verfassung des Freistaats Thüringen enthält keine relevanten Abweichungen davon. Soweit keine zulässigen landesverfassungsrechtlichen Besonderheiten vorliegen, ist damit auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für den Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs maßgebliche Leitlinie.

Das Bundesverfassungsgericht sagt über Stellung und Funktion der Fraktionen:

„Die Fraktionen sind Teile und ständige Gliederungen des Bundestags, die durch dessen Geschäftsordnung anerkannt und mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Sie sind notwendige Einrichtungen des „Verfassungslebens“. ... Als Gliederungen des Bundestags sind sie der organisierten Staatlichkeit eingefügt" (BVerfGE 20, 56 [104] – 2 BvF 1/ 65). Und: „Die Fraktionen steuern und erleichtern in gewissem Grade die parlamentarische Arbeit ..., indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen" (BVerfGE 80, 188 [231] – 2 BvE 1/ 88).

Und weiter:

„Fraktionen dürfen mit staatlichen Zuschüssen finanziert werden, weil sie als ständige Gliederungen des Parlamentes der 'organisierten Staatlichkeit' eingegliedert sind. ... Die Fraktionszuschüsse dienen ausschließlich der Finanzierung von Tätigkeiten des Bundestages, die den Fraktionen nach Verfassung und Geschäftsordnung obliegen. ... Die Fraktionszuschüsse sind für die Finanzierung dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit bestimmt und insoweit zweckgebunden" (BVerfGE 80, 188 [231] – 2 BvE 1/88).

Über die wichtige Trennlinie zwischen staatlicher Willensbildung und Handeln mit öffentlichen Mitteln zum Wohl aller Bürger auf der einen und der gesellschaftlich-bürgerschaftlichen Willensbildung im Wettbewerb um die (erneute) Machterringung auf der anderen Seite führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„Der Grundgesetzgeber hat sich, indem er die freiheitliche demokratische Grundordnung geschaffen hat, für einen freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes entschieden. Dieser Prozess muss sich vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen. Den Staatsorganen ist es grundsätzlich verwehrt, sich in Bezug auf diesen Prozess zu betätigen (Art. 20 Abs. 2, 21 GG)" (BVerfGE 20, 56 [56 Leitsatz 2] – 2 BvF 1/65). Und: „In einem demokratischen Staatswesen muss sich insbesondere die Willensbildung des Volkes frei, offen und unreglementiert vollziehen. ... Der permanente Prozess der Meinungs- und Willensbildung mündet ein in den für die Willensbildung im Staat entscheidenden Akt der Parlamentswahl ... Willensbildung des Volkes und Bildung des staatlichen Willens müssen unterschieden werden. Von dieser Unterscheidung geht das Grundgesetz aus" (BVerfGE 20, 56 [98] – 2 BvF 1/65).

Daraus ergibt sich, dass sich die Fraktionen im Rahmen der repräsentativen parlamentarischen Demokratie mit ihren aus öffentlichen Mitteln zu finanzierenden Aufgaben in ein stimmiges System von Funktionskreisen einordnen, das ein verfassungsrechtlich möglichst widerspruchsfreies Zusammenwirken sichert. Die maßgeblichen Funktionskreise sind dabei die Willensbildung des Volkes (Art. 20 GG), die Aufgaben der Parteien (Art. 21 GG und Parteiengesetz), Amt und Aufgaben des gewählten Abgeordneten als Mandatsträger (Art. 38 GG und Abgeordnetengesetz) und die Rolle des Parlaments als Ganzes (Art. 48 ff. ThürVerf). Die Ausstattung der Fraktionen mit öffentlichen Mitteln setzt dabei voraus, dass einerseits mit Frakti-

onsmitteln öffentliche Aufgaben erfüllt werden, die gerade und nur die Fraktionen erfüllen können, und dass andererseits diese Mittel nicht für Aufgaben eingesetzt werden, die in anderen Funktionskreisen mit anderen finanziellen Ausstattungen erledigt werden.

Funktionskreise und ihre Finanzierungen, in die die Fraktionen demnach nicht eingreifen dürfen, sind vor allem das Aufgabenfeld des Abgeordneten (Art. 53 ff. ThürVerf und Abgeordnetengesetz, Art. 38 GG) oder das Aufgabenfeld des Gesamtparlaments (Art. 48 ff. ThürVerf), was auch Doppelentschädigungen ausschließt (vgl. § 51 Satz 5 ThürAbgG). Ihnen ist es insbesondere verwehrt, Funktionskreise zu tangieren, welche sich nach dem repräsentativen parlamentarischen System des Grundgesetzes außerhalb der organisierten Staatlichkeit befinden, wie z. B. die Willensbildung des Volkes (Art. 20 Abs. 2 GG) und ganz besonders der Aufgabenbereich der Parteien (Art. 21 GG; §§ 1, 18 ParteiG). Deshalb dürfen Parteien nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 ParteiG auch keine Spenden von Parlamentsfraktionen oder -gruppen annehmen und Fraktionszuschüsse nicht für Parteiaufgaben verwendet werden (§ 51 Satz 5 ThürAbgG). Die Erbringung "geldwerter Leistungen" durch eine Fraktion würde zudem zu einer Umgehung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung nach § 18 Absatz 2 ParteiG (150, 8 Millionen Euro pro Jahr für 2012 insgesamt) führen.

Fraktionszuschüsse dürfen also nicht für Parteiaufgaben verwendet werden und Parteien dürfen keine Fraktionsspenden annehmen. Fraktionsaktivitäten müssen immer einen nennenswerten Bezug zur parlamentarischen Arbeit haben. Was Aufgabe des einen ist, darf nicht mit öffentlichen Mitteln des anderen übernommen oder beeinträchtigt werden (vgl. BVerfGE 40, 296 [316] – 2 BvR 193/74; BVerfGE 80, 188 [231] 2 BvE 1/88). Werden Fraktionsmittel zugunsten von Parteien eingesetzt, liegt der Verstoß offenkundig vor. Aber auch sonst droht die Chancengleichheit der (noch) nicht im Landtag vertretenen Parteien im politischen Wettbewerb verzerrt zu werden. Gemeinsame Aktivitäten von Fraktion und Partei werden zudem von der Öffentlichkeit in der Regel allein der Partei zugeordnet. Gemeinsame Aktivitäten, verbunden mit einer Kostenaufteilung zwischen Fraktion und Partei bzw. Abgeordneten, kommt folglich nur in Betracht, wenn die Maßnahme aus der Adressatensicht in einen voneinander klar abgrenzbaren Fraktionsteil und in einen Partei- bzw. Abgeordnetenteil aufgeteilt werden kann. Der Adressat der Maßnahme muss

jederzeit deutlich erkennen können, wo die Fraktion Urheber ist und wo nicht. Es darf nicht ein diffuser Gesamteindruck entstehen, bei dem die beiden separaten Teile letztlich doch zu einem einzigen verschwimmen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, soweit er sich durch Synergien oder Kostenvorteile belegen lässt, kann für die Zulässigkeit gemeinsamer Aktivitäten streiten (so im Wesentlichen Butzer, S. 328 f.). Inwieweit dies im Einzelnen zutrifft, ist Tatfrage. Das bedeutet, dass bei der Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel eine Einzelfallbeurteilung unabdingbar ist. Sie mag vor allem im Bereich der Unterrichtung der Öffentlichkeit in Abgrenzung zu Parteiaufgaben schwierig sein und zuweilen unterschiedlich ausfallen. Sie ist aber notwendig und wird vom Bundesverfassungsgericht (z. B. für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung) auch als klare Rechtsentscheidung vorgenommen. Bei den Einzelsachverhalten zulässiger Öffentlichkeitsarbeit (unten B II.) wird darauf zurückzukommen sein.

B Die gesetzlichen Aufgaben der Fraktion als Maßstab bestimmungsgemäßer Verwendung der Fraktionsmittel

Bei der Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel führt an einer Einzelfallbeurteilung anhand der geltenden Rechtsgrundlagen und der dargelegten Rechtsprechung kein Weg vorbei. Es ist deswegen unerlässlich, sich die politischen Aufgaben, die mit der Stellung und Funktion der Fraktion im Verfassungsgefüge korrespondieren, genauer zu vergegenwärtigen. Denn die Fraktionen dürfen die ihnen gewährten Leistungen nur verwenden, um ihre Aufgaben wahrzunehmen und ihren Geschäftsbetrieb zu organisieren und aufrecht zu erhalten (vgl. § 51 ThürAbgG). Ihr Verständnis und ihre Abgrenzung ist Grundlage für die Beurteilung der Aktivitäten der Fraktionen, die mit öffentlichen Mitteln finanziert werden dürfen. Die politischen Aufgaben ergeben sich im Wesentlichen aus § 47 ThürAbgG.

Die Grundaussage trifft der die Paragraphenüberschrift "Aufgaben" tragende § 47 Satz 1 ThürAbgG, der durch "insbesondere" eingeleiteten Aufzählung in § 47 Satz 2 ThürAbgG dirigierend vorangestellt ist. Das ergibt sich aus dem Beginn der Aufzählung mit "danach gehört". Nach § 47 Satz 1 ThürAbgG dienen die Fraktionen der politischen Willensbildung „im Landtag“ und wirken an der Erfüllung seiner Aufgaben mit, indem sie durch die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit ihrer

Mitglieder dazu beitragen, den Ablauf der parlamentarischen Arbeit zu steuern und zu erleichtern.

Darin liegen die Ratio ihrer verfassungsrechtlichen Anerkennung und ihr allgemeiner Zweck. Das betrifft ihre parlamentarischen sich auch in Verbindung mit der Geschäftsordnung des Landtags ergebenden Rechte und Pflichten und die Gewährung von Leistungen, insbesondere von Zuschüssen (§ 49 ThürAbgG; siehe auch BVerfGE 80, 188 [231] – 2 BvE 1/ 88). Dieser General- und Rahmensezweck bestimmt auch die anderen, diesem Zweck zu- und nachgeordneten Aufgaben der Fraktionen. Besonders klar ist das strikte Verbot der Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteiaufgaben (§ 51 Satz 4 ThürAbgG). Die zweckwidrige Verwendung der Fraktionsmittel stellt zugleich haushaltsrechtlich einen Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dar.

Eine nicht abschließend aufzählende Konkretisierung der Aufgaben der Fraktionen findet sich dann in § 47 Satz 2 ThürAbgG. Bei diesen Aufgaben der Fraktion lassen sich im Wesentlichen zwei Blöcke unterscheiden.

I. Allgemeiner Geschäftsaufwand

Die Kernaufgabe der Fraktion nach § 47 Satz 1 ThürAbgG, die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit ihrer Mitglieder um die effektive Willensbildung im Landtag als Beschlussorgan des Freistaats zu steuern sowie an der Kontrolle der Regierung mitzuwirken, verdeutlichen die Nummern 1, 2 und 4 des § 47 Satz 2 ThürAbgG. Danach haben sie die Aufgabe, die Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern zu organisieren (Nr. 4), Initiativen vorzubereiten, abzustimmen und durchzusetzen (Nr. 1). Weiterhin haben sie innerhalb der Fraktion eine gemeinsame Haltung zu Gegenständen der parlamentarischen Beratung und Entscheidung herbeizuführen und zu verfolgen (Nr. 2). Dazu unterhalten sie eine Fraktionsgeschäftsstelle als Serviceeinrichtung. Bei dieser Organisation zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs handelt es sich um den ersten nach innen gerichteten Block der Fraktionstätigkeit. Er spielt sich im parlamentarischen Raum der Fraktion als Teilorgan des Gesamtparlaments ab. Weder die Organisation noch der Betrieb dürfen in die Funktionskreise des einzelnen Abgeordneten, des Gesamtparlaments, der Volkswillensbildung oder der Parteien eingreifen. Entscheidend ist, dass die Frakti-

onsgeschäftsstelle dazu da ist, den Abgeordneten als Fraktionsmitglied, als Organwahrer des Teilorgans "Fraktion" im Landtag zu unterstützen, nicht als Mandatsträger im Wahlkreis. Die parlamentarischen Aufgaben der Fraktion bestehen darin, im Landtag zu politischen Entscheidungen zu kommen und Kontrollaufgaben des Parlaments gegenüber der Exekutive wahrzunehmen (Art. 48 ThürVerf). Das Recht auf Selbstorganisation findet sich in § 47 Satz 2 Nr. 4 ThürAbgG ("eine Arbeitsteilung unter den Mitgliedern zu organisieren") und ergibt sich als ihr natürliches Recht als Teilorgan des Gesamtparlaments.

Mit dieser Festlegung auf fraktionsbezogene Aktivitäten ist – zudem unter Berücksichtigung der oben herausgearbeiteten verfassungsrechtlichen Stellung der Fraktion – klar, dass die Fraktionen andere Tätigkeiten als parlamentarische, z. B. Wahlkreisaufgaben (dafür hat der Abgeordnete eine wahlkreisbezogene Ausstattung) oder sonstige Aufgaben ihrer Mitglieder, z. B. parteiliche, private oder andere (dafür gibt es andere Finanzquellen) außerhalb und innerhalb des Parlaments nicht unterstützen dürfen. Die Trennung der Funktionskreise der Fraktion von denen des Abgeordneten als Mandatsträger, aber auch als natürlicher Person, sowie von denen des Gesamtparlaments und der Parteien vor allem liefert auch die relevante Abgrenzung der zulässigen von der unzulässigen Finanzierung im Rahmen der Selbstorganisation der Fraktion.

Namentlich beantwortet sie die Frage, welche Leistungen aus Fraktionsmitteln an Abgeordnete bei typischen Aktivitäten interner Fraktionsarbeit wie Fraktionssitzungen und sonstige Gremiensitzungen, Tagungen, Informationsreisen, Arbeitszusammenkünften, Arbeitsgruppen, Arbeitskreisen etc. gewährt werden dürfen sowie nach der zulässigen Vergütung von Fraktionsmitarbeitern. Daraus ergeben sich Aussagen zu folgenden Themen, die wiederum nicht abschließend sind:

Einzel Sachverhalte

1. Reisen von Fraktionsmitgliedern und Fraktionsmitarbeitern

Reisen sind aus Fraktionszuschüssen finanzierbar, wenn sie mit der Fraktionsarbeit zusammenhängen. Sie können der Beschaffung von Informationen für die Fraktionsarbeit oder auch der Information über die Arbeit der Fraktion dienen. Dies ent-

bindet die Fraktionen jedoch nicht von der Vorgabe, Haushaltsmittel strikt aufgabenbezogen und sparsam einzusetzen. § 51 Satz 3 ThürAbgG verweist für Reise- und Übernachtungskosten der Abgeordneten, die bei Veranstaltungen außerhalb des Hauses des Landtags im Auftrag einer Fraktion entstehen, auf die Abrechnung von Reise- und Übernachtungskosten entsprechend § 10 Absätze 1 bis 5 ThürAbgG, die für Reisen im Auftrag des Präsidenten des Landtags oder eines Ausschusses gelten. Für die Genehmigung ist der Fraktionsvorsitzende zuständig (§ 51 Satz 4 ThürAbgG). Zur Schließung von Regelungslücken empfiehlt sich der Rückgriff auf das Thüringer Reisekostenrecht (z. B. § 13 für die Abfindung bei Dienstreisen in Verbindung mit anderen Reisen).

Für Reisen von Fraktionsmitarbeitern sowie Reisen von Personen im Auftrag oder auf Einladung der Fraktion liegt die analoge Anwendung des Thüringer Reisekostenrechts nahe. Für persönliche Mitarbeiter der Abgeordneten kommt keine Verwendung von Fraktionsmitteln in Betracht. Ebenso wenig für deren Ehe- oder Lebenspartner. Partner von Fraktionsmitgliedern und weitere Gäste sind in vollem Umfang an den durch sie entstehenden Ausgaben zu beteiligen. Nicht aus Fraktionszuschüssen bezahlt werden dürfen mandatsbezogene Fahrten oder Fahrten zu den Sitzungen des Landtages oder der Fraktionen. Diese sind bereits als Fahrten in Ausübung des Mandats nach § 6 Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 ThürAbgG abgegolten. Ausgeschlossen sind naturgemäß auch Reisen zu Parteiveranstaltungen, selbst wenn ein Fraktionsmitglied "geborenes" Mitglied in einem Parteigremium sein sollte. Das gleiche gilt für Weihnachtsfeiern und Ausflugsfahrten von Fraktionsmitgliedern.

Dienstkraftfahrzeuge der Fraktion sollen entsprechend der Richtlinie der Landesverwaltung und den Regelungen zur "steuerrechtlichen Behandlung für die Überlassung von Dienstkraftfahrzeugen" genutzt werden. Insbesondere soll in Fahrtbüchern in allgemeiner Form der Zweck der Fahrt vermerkt und Privatfahrten deutlich gekennzeichnet werden. Die Fahrt zu Parteiveranstaltungen kann einen geldwerten Vorteil darstellen.

Unberührt von der Prüfung der Fraktionszuschüsse bleibt die unentgeltliche private Nutzung des vom Landtag selbst zur Verfügung gestellten personengebundenen PKW des Fraktionsvorsitzenden nebst Fahrer, die freilich der steuerlichen Bewertung als geldwerter Vorteil unterliegt.

Übernachungskosten bei Klausurtagungen und auswärtigen Fraktionssitzungen sollten nur dann aus Fraktionsmitteln bestritten werden, wenn der Umfang der Tagesordnung einen längeren Aufenthalt erforderlich macht. Entsprechend der steuerlichen Abzugsfähigkeit bei Betriebsausgaben ist eine private Anteilsfinanzierung von mindestens 30 Prozent angezeigt. Im Grundsatz bleibt es dabei, dass Selbstbewirtung und Innenrepräsentation aus Fraktionsmitteln unzulässig sind. Dies gilt auch für Präsenze. Mehraufwendungen aus der Tätigkeit am Sitz des Landtags sind nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ThürAbgG für Abgeordnete abgegolten. Im Übrigen sind sie der Privatsphäre zuzuordnen. Organisation und Durchführung von kulturellen Rahmenprogrammen sind nicht zwingende Bestandteile politischer Informationsfahrten. Ohne Bezug zur Tagesordnung der Fraktionsveranstaltung sind sie als kulturelle Betätigung der Fraktionsmitglieder und -mitarbeiter deren Privatsphäre zuzurechnen.

§ 51 Satz 3 in Verbindung mit § 10 Absatz 5 ThürAbgG erlaubt den Ersatz von Teilnahmegebühren an Lehrgängen, Tagungen, Seminaren und Konferenzen im Auftrag der Fraktion für Abgeordnete. Für andere Fortbildungsmaßnahmen erhalten sie ihre steuerfreie Aufwandsentschädigung. Fraktionsmitarbeitern dürfen Fortbildungsmaßnahmen finanziert werden, soweit die Erkenntnisse und erworbenen Fähigkeiten der Fraktionsarbeit zugute kommen. Eine Finanzierung für "Nur"-Parteimitglieder scheidet aus.

2. Sanktionsgelder wegen versäumter Sitzungen

Kürzungen der Kostenpauschale des § 6 Abs. 2 ThürAbgG wegen Nichtteilnahme an Pflichtsitzungen des Landtages oder seiner Ausschüsse nach § 8 ThürAbgG dürfen nicht erstattet werden.

3. Bewirtungs- und Repräsentationsaufwendungen, insbesondere Verfügungsmittel und sogenannte „Interne Repräsentation“

Bei Fraktionsvorsitzenden als politisch maßgeblichen Personen der innerparlamentarischen Willensbildung entspricht es, wie bei anderen hohen Vertretern staatlicher Institutionen auch, den gesellschaftlichen Gepflogenheiten, wegen ihrer Funktion als Amtsträger auch persönlich Kontakt mit zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und deren Repräsentanten zu pflegen. Führen sie in diesem Zusammenhang Arbeitsge-

sprache im kleinen Kreis oder erhalten sie Einladungen aus persönlichem Anlass (Anlässe für professionellen Austausch und Kontakt), so entspricht es der Übung, dass sie daran teilnehmen bzw. selbst dazu einladen können. Dabei anfallende Kosten, z. B. für Bewirtungen und Geschenke, sollen nicht zu ihren Lasten gehen, weil der Grund ihrer Einladung ihre Funktion bzw. ihr Amt und nicht privater Natur ist. Für diese Zwecke sind im Landeshaushalt sogenannte persönliche Verfügungsmittel ausgebracht, z. B. für die Landtagspräsidentin und die Regierungsmitglieder. Dementsprechend dürfen Fraktionsvorsitzende Fraktionsmittel für Repräsentationsausgaben in Anspruch nehmen, die im Zusammenhang mit den Fraktionsaufgaben stehen.

Generell gilt, dass Bewirtungs- und Repräsentationsaufwendungen nur im Zusammenhang mit der Außenrepräsentation der Fraktion in ihrem Aufgabenbereich und nur in angemessener Höhe zulässig sind. Notwendige Arbeitsessen mit Außenstehenden können insbesondere dann, wenn die Zahl der Gäste überwiegt, aus Fraktionszuschüssen finanziert werden. Das gilt auch für den anteiligen Bewirtungsaufwand teilnehmender Fraktionsmitglieder und -mitarbeiter. Entsprechendes gilt für ein kulturelles Rahmenprogramm angemessenen Umfangs. Ausgaben für Gäste dürfen aber nur dann übernommen werden, wenn deren Teilnahme nachweisbar für die Erfüllung von Fraktionsaufgaben erforderlich ist.

Repräsentationsleistungen, wie zum Beispiel Betriebsfeste und -ausflüge, ohne wesentlichen Zusammenhang mit der konkreten Aufgabenerfüllung, die sogenannte Innenrepräsentation, darf der Fraktionsvorsitzende als Repräsentant des Arbeitgebers "Fraktion" für die abhängigen Mitarbeiter ausnahmsweise in dem Rahmen finanzieren, wie es den Gepflogenheiten der öffentlichen Verwaltung entspricht. Sie sollen jedoch grundsätzlich über eine Umlage der Mitarbeiter finanziert werden. Nicht vergleichbar ist die Situation der Fraktionsvorsitzenden in Bezug auf die Fraktionsmitglieder. Alle Fraktionsmitglieder einschließlich des Fraktionsvorsitzenden haben den gleichen unabhängigen Abgeordnetenstatus. Sie erhalten für ihre Gesamttätigkeit als Abgeordnete ihre Grundentschädigung und verschiedene Aufwandsentschädigungen. Leistungen an Abgeordnete sind in §§ 5 ff. des Abgeordnetengesetzes geregelt. Aus öffentlichen Fraktionszuschüssen können daher keine weiteren Leistungen für bereits nach dem Abgeordnetengesetz entschädigte Bereiche gewährt werden. Die Verwendung öffentlicher Fraktionsmittel bei internen Fes-

ten, Feierlichkeiten und Ausflügen oder persönlichen Anlässen ist unzulässig; sie betrifft keine fraktionsspezifischen Zwecke, sondern den Funktionskreis des Abgeordneten als Mandatsträger bzw. als natürliche Person.

4. Vergütung der Fraktionsmitarbeiter

Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind Parlamentsfraktionen als ständige Gliederungen des Parlaments der "organisierten Staatlichkeit" eingefügt (BVerfGE 80, 188, [231] – 2 BvE 1/ 88). Sie sind Teil der Staatsorganisation Landtag und somit Land im Sinne der verfassungsrechtlichen Bestimmungen und haushaltsrechtlichen Vorschriften, ohne Teil der *Exekutive* zu sein, wie es § 45 Absatz 1 Satz 2 Thür-AbgG mit den Worten: "Sie sind nicht Teil der öffentlichen Verwaltung", formuliert. Die Finanzierung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln hat somit die gleiche haushaltsrechtliche Qualität wie die Finanzierung anderer Teile der Staatsorganisation. Daher ist die Vergütungsgestaltung der Fraktionsmitarbeiter grundsätzlich an den Maßstäben des öffentlichen Dienstes zu orientieren.

Für die Fraktionen, die den Charakter von Tendenzbetrieben haben, gilt der Richtliniencharakter des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) und das Besserstellungsverbot diesem gegenüber zwar nicht in dem strengen Sinne, wie gegenüber normalen Zuwendungsempfängern des Landes. Zu bedenken ist freilich, dass dieser Tarifvertrag für den Bereich des Arbeitsrechts als Konkretisierung des Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes anzusehen ist. Für Beamte der Landesverwaltung, die ohne Bezüge für eine Tätigkeit bei einer Landtagsfraktion beurlaubt sind, rät der Präsident des Rechnungshofs davon ab, die Beihilferegulungen des Landes zu übernehmen. Bei einer schweren Erkrankung des beurlaubten Beamten würde die Fraktion ein unkalkulierbares Risiko eingehen. Soweit der aufgrund der Gewährleistung einer Versorgung durch den Dienstherrn ersparte Arbeitnehmeranteil zur Rentenversicherung nicht ausreicht, um eine Krankenversicherung des Beamten hälftig zu finanzieren, kommt ein Zuschuss der Fraktion als Arbeitgeber in Betracht.

Damit die zweckentsprechende Verwendung von Fraktionsmitteln nachvollziehbar ist, kann aber auf eine Stellenbeschreibung in schriftlicher Form auch nicht vollständig verzichtet werden. Die Vergütungsgestaltung muss sich dabei an der für die

Wahrnehmung der Aufgabe erforderlichen beruflichen Qualifikation aus Vorbildung und Berufserfahrung sowie der wahrgenommenen Funktion ausrichten. Sowohl die berufliche Qualifikation des Inhabers eines Dienstpostens als auch das Anforderungsprofil des Dienstpostens müssen die gewährte Vergütung tragen. Damit kann den Besonderheiten von Arbeitsplätzen für Fraktionsmitarbeiter, insbesondere zum Beispiel dem teilweise höheren Arbeitsplatzrisiko und der teilweise hohen Arbeitsbelastung, durchaus Rechnung getragen werden. Zu bedenken ist dabei gleichwohl, dass befristete Arbeitsverhältnisse auch sonst im öffentlichen Dienst durchaus üblich sind. Neben Vertretungen für Mutterschutz und Erziehungsurlaub ist hier beispielsweise der Hochschulbereich mit seinem akademischen Mittelbau zu nennen. Dessen ungeachtet ist eine marktkonforme Entlohnung möglich; den Fraktionsmitarbeitern kann das gezahlt werden, was auf dem Arbeitsmarkt für vergleichbare Positionen vergütet wird. Arbeitnehmern mit weitgehend gleichem Tätigkeitsprofil wird damit eine faire und vergleichbare Vergütung gesichert.

Um dem Prinzip der Bestenauslese des Artikels 32 Absatz 2 GG gerecht zu werden, sollte das Fraktionspersonal durch Stellenausschreibung gewonnen werden. Ihren Charakter als Tendenzbetrieb darf die Fraktion bei der Auswahlentscheidung berücksichtigen.

Bewirtungen und Feiern der Fraktion für die Mitarbeiter, die über das Übliche hinausgehen, sind übertarifliche Leistungen. Die steuerrechtlichen Regelungen zur Steuerfreiheit geben hier eine Orientierung. Das Gleiche gilt für die Überlassung eines Fahrzeugs zur privaten Nutzung.

Personal der Fraktion darf weder für Wahlkreis- noch für Parteiaktivitäten eingesetzt werden. Dies wäre eine zweckwidrige Verwendung im Sinne des § 51 Satz 1 und 5 ThürAbgG, unter anderem, da der Abgeordnete schon nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ThürAbgG die allgemeinen Kosten für die Betreuung des Wahlkreises erhält und nach § 7 ThürAbgG die Aufwendungen für die Beschäftigung von persönlichen Mitarbeitern. Im Falle der Parteiarbeit würde es sich um eine verbotene Parteienfinanzierung handeln. § 25 Absatz 2 Nr. 1 ParteiG verbietet die Annahme von Spenden von Parlamentsfraktionen.

Externe Berater sollen unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Ergänzung der festangestellten Mitarbeiter nur beschäftigt werden, wenn spezielle Fachkenntnisse erforderlich sind.

5. Befristung von Arbeitsverhältnissen

Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (Urteil v. 26. August 1998 - 7 AZR 450/ 97) sind Fraktionen, ebenso wie die in ihnen zusammengeschlossenen Abgeordneten, frei in ihrer Entscheidung, den Inhalt und das Ziel ihrer parlamentarischen Arbeit zu bestimmen. Dazu müssen sie nach ihrer Neukonstituierung jeweils entscheiden können, von welchen wissenschaftlichen Mitarbeitern sie sich künftig beraten und in ihrer parlamentarischen Arbeit unterstützen lassen wollen. Diesem verfassungsrechtlich verbürgten parlamentarischen Teilhaberecht trägt die Zulässigkeit der Befristung des Arbeitsverhältnisses eines wissenschaftlichen Mitarbeiters Rechnung.

Dieser besondere Sachgrund rechtfertigt allerdings nur die Befristung der Arbeitsverhältnisse derjenigen wissenschaftlichen Mitarbeiter, deren Aufgabe darin besteht, die Fraktion durch fachliche Beratung und politische Bewertung zu unterstützen. Bei Mitarbeitern im Büro- und Verwaltungsbereich vermag dieser Sachgrund die Befristung nicht zu tragen (BAG a.a.O.).

Es empfiehlt sich demzufolge, in den vorgenannten Konstellationen künftig befristete Arbeitsverhältnisse einzugehen, um im Falle ihrer Beendigung keine Mittel für Abfindungen aufwenden zu müssen. In den anderen Konstellationen sind Sozialpläne nicht grundsätzlich abzulehnen. Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs behält sich allerdings vor, ihre Angemessenheit im Hinblick auf die Verwendung öffentlicher Mittel zu prüfen. Abfindungen dürfen grundsätzlich nur aufgrund gesetzlicher Verpflichtung oder zur Vermeidung eines hohen Prozessrisikos gezahlt werden.

6. Übernahme von Bußgeldern durch die Fraktion

Ein Kraftfahrer trägt die Verantwortung für das Führen eines Kraftfahrzeuges als Person. Verwarnungs- und Bußgelder aus Fraktionszuschüssen zu begleichen, widerspricht daher deren Zweckbestimmung. Es verletzt den Grundsatz der Wirt-

schaftlichkeit und Sparsamkeit und greift in den Funktionskreis des Kraftfahrers als natürliche Person ein. Verwarnungs- und Bußgelder verfehlen außerdem ihre Wirkung, wenn sie aus öffentlichen Mitteln bezahlt werden.

II. Öffentlichkeitsarbeit

Aufgaben bzw. Tätigkeiten der Fraktion, die aus dem parlamentarischen Raum hinaus wirken, führen die Nummern 3 und 5 des § 47 Satz 2 ThürAbgG als zweiten großen Block auf. Danach haben die Fraktionen im Meinungsaustausch mit Betroffenen, der Bevölkerung, Organisationen und Vereinigungen Informationen für parlamentarische Entscheidungen und deren Akzeptanz zu gewinnen (Nr. 3) sowie die Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit zu unterrichten (Nr. 5). Dies soll als "Öffentlichkeitsarbeit" mit den noch zu konkretisierenden fraktionsspezifischen Grenzen bezeichnet werden. Es wird allerdings auch die Auffassung vertreten, dass die Öffentlichkeitsarbeit in diesem Sinn in Gänze der Zweckbindung der Fraktionszuschüsse widerspreche (*v. Arnim*, Politische Parteien im Wandel, S 57, Fußnote 212 m.w.N. und a.a.O. S. 26 unter Berufung auf BVerfGE 80, 188, 231). Das Verlassen des inneren Raums der Fraktion als solches ist noch kein Abgrenzungskriterium für die unzulässige Aufgabenwahrnehmung durch Öffentlichkeitsarbeit. Auf den Geschäftsbetrieb bezogen geht es hier lediglich um die durch ihre Zulässigkeit bestimmten Grenzen des Outputs auf diesem speziellen Feld der Nutzung des Geschäftsbetriebs der Fraktion. Zwar darf auch hier nicht in die Funktionskreise des Abgeordneten als Mandatsträger und des Gesamtparlaments eingegriffen werden, da gerade eine in den außerparlamentarischen Raum wirkende Tätigkeit wahrgenommen wird. Praktisch relevant wird bei der Öffentlichkeitsarbeit aber vor allem, dass diesbezüglich nicht in die Funktionskreise der Willensbildung des Volkes (Art. 20 II GG) und der Aufgaben der Parteien (Art. 21 GG; §§ 1, 18 Parteiengesetz) eingegriffen werden darf.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion unterliegt naturgemäß keinem politischen Neutralitätsgebot. Denn die Fraktion erfüllt ihre Aufgabe im Parlament gerade dadurch, dass sie ihre eigenen politischen Standpunkte, Zielsetzungen und Lösungsalternativen, hinter denen meist eine Partei steht, herausarbeitet und präsentiert. So setzt sich eine Fraktion mit den anderen Fraktionen und vor allem mit der Regierung auseinander, um zu am Gemeinwohl orientierten Entscheidungen zu kommen.

Den Adressaten soll die Information vermittelt werden, die sie benötigen, um Maßnahmen und Lösungsvorschläge selbst zu beurteilen, um sie billigen oder verwerfen zu können (vgl. BVerfGE 44, 125 [147] – 2 BvR 424/ 75).

Die Öffentlichkeitsarbeit muss aber stets im parlamentarischen Raum wurzeln. § 47 Satz 2 Nr. 3 ThürAbgG hat die "*parlamentarischen*" Entscheidungen zum Gegenstand und § 47 Satz 2 Nr. 5 ThürAbgG die "*parlamentarische*" Arbeit. Meinungsaustausch, Akzeptanzgewinnung und Unterrichtung müssen stets einen Bezug zur vergangenen, gegenwärtigen oder bevorstehenden Tätigkeit der Fraktion im Parlament haben. Er ist immer dann gegeben, wenn und soweit sich das Parlament, die Fraktionen oder ihre Gliederungen mit dem jeweiligen Thema befasst haben oder die Fraktion auf die Regierungstätigkeit reagiert. Wie im ersten Teil verfassungsrechtlich hergeleitet, ist es der Fraktion untersagt, zum Zwecke der Parteiwerbung auf die sich im gesellschaftspolitischen Bereich vollziehende Herausbildung der öffentlichen Meinung einzuwirken. Nach § 47 Satz 1 ThürAbgG dienen die Fraktionen der politischen Willensbildung "*im Landtag*".

Die Öffentlichkeitsarbeit hat sich daher im Grundsatz auf die Vermittlung sachgerechter, objektiv gehaltener Informationen zu beschränken. Dies darf sich auch durch den gewählten Rahmen und die eingesetzten Mittel nicht verschieben. Deshalb hat das ThürAbgG angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch den Ausdruck "unterrichten" gewählt. Eine sachliche Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Tätigkeit verliert allerdings nicht deshalb ihren Informationscharakter, weil sie sich mit dem Bestreben verbindet, Aufmerksamkeit und Akzeptanz zu erzeugen. Eine sachliche Information kann Werbung für den eigenen politischen Standpunkt einschließen (Pieroth/Neukamm, S. 71 f.). In dem Bestreben, die Öffentlichkeit über ihre Ziele und Tätigkeit zu informieren, dürfen sich die Fraktionen auch mit gesellschaftspolitischen Fragen befassen, die mit ihrer Tätigkeit in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Sie dürfen die in ihrem Aufgabenbereich politisch relevante Arbeit anderer Verfassungsorgane einschließlich deren nachgeordneter Bereiche kommentieren. Tritt der informative Gehalt jedoch eindeutig hinter der werbenden Aufmachung zurück, ist die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten (vgl. BVerfGE 44, 125 [160] – 2 BvR 424/75). Die Fraktion muss stets deutlich als Fraktion in Erscheinung treten. Die Werbung für Parteizwecke und -ideologien, so wie für deren Personal ist Sache der Parteien und

von ihnen zu finanzieren. Eine Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteiaufgaben, ganz besonders für Wahlkämpfe, ist unzulässig (§ 51 Satz 5 ThürAbgG). Der Begriff "Öffentlichkeitsarbeit" wird hier dennoch gewählt, weil er sich in der Praxis zur Bezeichnung der hier relevanten Tätigkeit eingebürgert hat.

§ 47 Satz 2 Nr. 3 ThürAbgG umfasst als Aufgabe auch "im Meinungs Austausch ... Informationen ... zu gewinnen" (vgl. auch BVerfGE 80, 188, 231 – 2 BvR 1/88). Die Fraktion darf sich unabhängig vom Gesamtparlament in eigener Prioritätensetzung Informationen sowohl zu politischen Sachproblemen als auch zur Position von Personen und Gruppen außerhalb des Parlaments verschaffen. Ein geeigneter Rahmen kann helfen, Informationsträger anzusprechen und ihre Bereitschaft erhöhen, zur Informationsgewinnung beizutragen. Freilich darf das Gewichtungsverhältnis zwischen absolutem Vorrang der Erfüllung der Fraktionsaufgabe und nachrangiger, dienender Funktion des Rahmens in Bezug auf Aufwand und Wirkung nicht verkehrt werden. Die Informationsbeschaffung muss im Mittelpunkt stehen.

Die Miterledigung von Parteizwecken birgt bei jeder Form der Öffentlichkeitsarbeit die Versuchung in sich, die Parteien aus den vermeintlich beliebig zu erhöhenden Fraktionsmitteln entgegen der Beschränkungen der Parteienfinanzierung durch das Bundesverfassungsgericht mittelbar zu finanzieren. Eine transparente und nachvollziehbare Trennung der dem jeweiligen Aufgabenanteil entsprechenden Finanzierung ist daher unabdingbar. Nur unvermeidliche mittelbare Nebeneffekte aus einer Personenidentität von Partei- und Fraktionsmitgliedern, die der Partei zugute kommen, sind hinzunehmen.

Entsprechend der Verfassungsrechtslage und ihrer einfachgesetzlichen Ausformung (§ 47 ThürAbgG ist seitdem unverändert) haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder auf ihrer Konferenz vom 7. bis 9. Mai 2001 in Neuss folgende Maßstäbe zur Abgrenzung zulässiger von unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit formuliert:

1. Die Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aus Haushaltsmitteln ist grundsätzlich zulässig, wenn sie allgemeinen formalen und zugleich inhaltlichen Kriterien genügt, die den Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion begründen. Die Öffentlichkeitsarbeit muss sich unmittelbar auf die vergangene,

gegenwärtige oder aktuell zukünftige Tätigkeit der Fraktion im Parlament beziehen.

2. Die Fraktion muss bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit deutlich als Fraktion in Erscheinung treten.
3. Die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen darf in der engeren Vorwahlzeit fortgesetzt, aber unter Beachtung des Gebotes der Zurückhaltung nicht gezielt verstärkt werden. Sie muss einen konkreten Bezug zur aktuellen parlamentarischen Arbeit aufweisen und darf nicht auf Wahlwerbung ausgerichtet sein. In der Schlussphase des Wahlkampfes sind für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe anzulegen.
4. Die Grenze zwischen der zulässigen und der unzulässigen Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit ist überschritten, wenn der Sachinhalt eindeutig hinter die werbende Form zurücktritt, insbesondere bei Sympathiewerbung für die Fraktion oder für einzelne Fraktionsmitglieder.
5. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion muss beim Bürger bereits den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einer Partei oder eines Wahlbewerbers/-bewerberin vermeiden.
6. Die Fraktionen müssen Vorkehrungen treffen, dass die für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellten Druckwerke oder andere Erzeugnisse der Fraktion nicht von den Parteien (z. B. zur Wahlwerbung) eingesetzt werden. Druckerzeugnisse sollten daher den Hinweis enthalten, dass sie nicht für Zwecke der Partei verwendet werden dürfen.
7. Die anteilige Finanzierung von gemeinsamen Publikationen und gemeinsamen Veranstaltungen von Fraktion und Partei stößt in besonderem Maße an die Grenzen der Zulässigkeit. Die Grundsätze der Trennung von Partei und organisierter Staatlichkeit, der Zweckbestimmung der Fraktionszuschüsse und des Verbotes der Parteifinanzierung durch die Fraktion werden hier nicht eingehalten. Hinzu kommt, dass gemeinsame Aktivitäten von der Öffentlichkeit in der Regel allein der Partei zugeordnet werden.

8. Von den Fraktionen im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit veranstaltete Umfragen müssen der Informationsgewinnung für die parlamentarische Arbeit dienen. Die "Sonntagsfrage" und die Ermittlung von Sympathiewerten für Politiker gehören beispielsweise nicht zu den Fraktionsaufgaben.

Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs empfiehlt den Fraktionen, diesen bundesweiten Prüfungsmaßstab zweckmäßiger Verwendung der Fraktionsmittel zu beachten.

Einzelsachverhalte

1. Zulässige Medien und Modi der Kontaktaufnahme

Die Fraktion kann die Öffentlichkeit durch Presseerklärungen, -gespräche und -konferenzen informieren. Darüber hinaus kann sie Kontakt zur Öffentlichkeit durch eigene Medien (z. B. Druckerzeugnisse aller Art wie Zeitungen, Zeitungsbeilagen, Broschüren, Ton- und Bildträger [CDs, DVDs, USB-Sticks u. ä.], Internetpräsenz und -veröffentlichungen), fremde Medien (z. B. Anzeigen in Presse, Funk und Fernsehen) sowie die direkte Ansprache (öffentliche Veranstaltungen, Präsenz vor Ort) und vor allem Zielgruppengespräche aufnehmen.

2. Werbung und Publikationen

Bei Erscheinungsbild und Art der Kontaktaufnahme ist allerdings zu beachten, dass typische Elemente der Werbewirtschaft und der Parteienwerbung wie zum Beispiel Plakat- und Flugblattaktionen sowie Briefkastenverteilungen ausscheiden. Aufwand und Werbewirkung der Vermittlungsinstrumente dürfen nur dienendes Gewicht haben. Der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige darf nicht hinter der reklamehaften Aufmachung zurücktreten. Bei unbefangener Betrachtung darf nicht die Steigerung des Bekanntheitsgrades oder die Sympathiewerbung in den Vordergrund treten (vgl. BVerfGE 44, 125, 151 – 2 BvR 424/ 75). Kritisch sind vor allem zahlreiche Abbildungen von Personen und die Herausstellung ihrer persönlichen Qualitäten (vgl. BVerfGE 44, 125, 151 – 2 BvR 424/ 75). Wahlwerbung betrifft den Funktionskreis der Parteien und nicht der Fraktionen, deren Mandat auf die laufende Legislatur beschränkt ist. Vom Inhalt her darf nicht offen oder versteckt für bestimmte Parteien

geworben oder negativ oder herabsetzend über andere geurteilt werden. Es darf nicht zum Ausdruck kommen, dass man im Amt bleiben bzw. wieder gewählt werden will oder dass andere Wettbewerber keine so gute Lösung wären (vgl. BVerfGE 44, 125 [150] – 2 BvR 424/ 75).

Die Fraktion muss bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit deutlich als Fraktion in Erscheinung treten. Eine Verwendung des Parteilogos kann allenfalls im Hintergrund zulässig sein. Ist das Fraktionslogo parteiähnlich, muss ein deutlicher Hinweis auf die Fraktion als Träger der Öffentlichkeitsarbeit gegeben sein. Auf den Internetseiten der Fraktion dürfen die Links auf Partei- und Wahlkampfseiten auch optisch keinen wesentlichen Inhalt einnehmen. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion muss beim Bürger bereits den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einer Partei oder eines Wahlbewerbers/-bewerberin vermeiden. Sonst ist der Funktionskreis der Partei verletzt. Zulässig ist etwa die Anzeige, mit der zu einer Informationsveranstaltung über eine Initiative der Fraktion oder eine sonstige sachpolitische Frage aus dem Aufgabenfeld des Landtags eingeladen wird. Fraktionslogo und Kontaktdaten der Fraktion sollten den Bezug zur Fraktion unterstreichen. Unzulässig wäre dagegen die Auseinandersetzung mit Inhalten der Bundestagswahl als solcher. Einem Plakat mit dem Wunsch: "Kommen Sie gut und heil ins neue Jahr.", würde der Sachinhalt fehlen. Die Empfehlung, für oder gegen eine bestimmte Partei zu stimmen, wäre unzulässig.

Bei der (anteiligen) Finanzierung von gemeinsamen Publikationen und gemeinsamen Veranstaltungen von Fraktion und Partei stellt sich die Frage der Zulässigkeit in besonderem Maße (Verbot der Parteifinanzierung, § 25 Abs. 2 Nr. 1 ParteiG). Typisches kritisches Beispiel ist die Einbindung von Informationen der Fraktion in eine Parteizeitschrift oder umgekehrt. Soll eine anteilige Finanzierung von Aktivitäten überhaupt zugelassen werden, so bedarf sie einer besonderen Begründung. Daraus muss sich ein Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion in nennenswertem Umfang ergeben. Die Kostenaufteilung muss nachvollziehbar sein. Eine "Spitzabrechnung" ist geboten. Die Aufgaben- und Kostenanteile sind zu dokumentieren. Auf die gemeinsame Urheberschaft ist hinzuweisen. Die Schaltung von (entgeltlichen) Fraktionsanzeigen in Parteizeitungen sollte unterbleiben. Solche Anzeigen oder redaktionelle Beiträge sind allein schon deshalb kritisch zu sehen, weil gemeinsame Aktivitäten in der Regel der Partei zugeordnet werden, selbst wenn aufgabenbezo-

gen über die Tätigkeit der Fraktion informiert wird. Jedenfalls dürften nur angemessene marktübliche Preise gezahlt werden. Neben einem Belegexemplar ist die Anzeigenpreisliste zu archivieren.

Die erforderliche klare Aufteilung gemeinsamer Publikationen mag bei Printmedien erreichbar sein, wenn der parteiliche Teil von dem fraktionellen Teil redaktionell und optisch klar getrennt ist. Vorbild könnten etwa Tageszeitungen sein, bei denen bogenweise der allgemeine Politikteil vom Lokalteil, vom Wirtschaftsteil und vom Sportteil separiert wird. Optisch könnten Teiltrennungen, etwa durch Trennblätter, durch verschiedenfarbige Seiten oder durch unterschiedliche Formate bzw. Seitengrößen erreicht werden (Butzer, S. 328). Inwieweit die Fraktion dann im Einzelfall als Fraktion wahrgenommen wird, ist Tatfrage. Beim gemeinsamen Versand von Fraktions- und Parteizeitung dürfte die wirtschaftliche Vernunft durch die erzielbaren Synergie- bzw. Kostenvorteile ohne Weiteres für die Zulässigkeit im Einzelfall streiten (Butzer, S. 329).

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. Druckerzeugnisse sollten daher den Hinweis enthalten, dass sie nicht für Zwecke der Partei verwendet werden dürfen; ein Belegexemplar ist für Prüfzwecke zu archivieren. Unzulässig sind zum Beispiel auch Argumentationshilfebroschüren, die für Parteizwecke verwendet werden. Bei Broschüren über die politisch-parlamentarische Arbeit der Fraktion ist die Auflagenhöhe ein Indiz dafür, ob es um die Information der interessierten Öffentlichkeit oder um die Werbung in der breiten Öffentlichkeit geht. Eine kostenfreie Verteilung von Druckerzeugnissen an alle Haushalte verstieße zudem gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot. Es würden erhebliche Mittel aufgewendet, obwohl gegebenenfalls gar kein Informationsbedürfnis der Adressaten vorhanden ist. Natürlich scheiden auch Wahlhandbücher oder Argumentationsbroschüren für Mandatsbewerber oder Workshops zum Landeswahlprogramm aus.

Der Bezug von Publikationen der die Fraktion tragenden Partei oder parteinaher Einrichtungen ist umgekehrt auf ein sachlich notwendiges Maß zu beschränken. Für nahezu alle Fraktionsmitglieder wird er normalerweise nicht erforderlich sein. Als indirekte Parteienfinanzierung wäre dies sowohl eine zweckwidrige Verwendung der

Fraktionsmittel (§ 51 Satz 5 ThürAbgG) als auch eine verbotene Parteifinanzierung (§ 25 Abs. 2 Nr. 1 ParteiG).

3. Werbeartikel und Veranstaltungen

Werbeartikel, wie Gummibärchen, Einwegfeuerzeuge, Stifte, Kugelschreiber, Liederblätter, Holzwürfel, Luftballons, Leinentaschen, Kalender, Mützen etc. sind geradezu die klassische Form der Sympathiewerbung für Parteien. Sie kommen freilich in angemessenem Umfang für die Kontaktaufnahme zu den betroffenen Kreisen in Betracht. Sie können dann der Weitergabe der Anschrift, Telefonnummer oder E-Mail-Adresse dienen. Ihre Verwendung muss zeitlich und räumlich mit der Herstellung eines näheren Bezugs zur parlamentarischen Arbeit verbunden sein. Sie dürfen nicht das Parteilogo, sondern sollten das vom Parteilogo deutlich unterscheidbare Fraktionslogo tragen. Die Fraktion muss sicher stellen, dass sie nicht von den Parteien eingesetzt werden. Die Mobilisierung der Öffentlichkeit durch von der Fraktion finanzierte Kinderfeste, Sportturniere, Konzerte, Wandertage, Sternwanderungen etc. und Bewirtungsleistungen, oder die Verschaffung freien Eintritts in Museen, Theater, Konzerte, Zirkus etc. scheidet aus. Auch wahlkreisbezogene Veranstaltungen verletzen den Funktionskreis der Partei. Denkbar sind Veranstaltungen zur Kontaktaufnahme am Tag der offenen Tür des Landtags. Auch die Finanzierung von Rechts- oder sonstiger Beratung von Bürgern ist nicht möglich; hier könnte zudem ein Verstoß gegen das Rechtsdienstleistungsgesetz, insbesondere dessen § 6, vorliegen.

Allgemein gehen Rat- oder Hilfsangebote regelmäßig über die Information zur parlamentarischen Arbeit hinaus und gehören zum Funktionskreis des (Wahlkreis-) Abgeordneten. Bei gemeinsamen Veranstaltungen kann die jeweilige Anzahl der Einladungen und der teilnehmenden Eingeladenen einen Hinweis auf ihre Zulässigkeit geben, wenngleich die Trennung von Fraktions- und Parteiteil noch schwieriger durchzuführen sein dürfte als bei Druckerzeugnissen. Kaum erreichbar ist die Abgrenzung, wenn Fraktions- und Parteimitglieder gleichzeitig oder unmittelbar nacheinander auftreten; erst recht nicht, wenn sie gegenüber den Besuchern der Veranstaltung nicht eindeutig entweder als Fraktions- oder als Parteimitglieder ausgewiesen werden. Denkbar mag aber sein, dass bei Vortragsveranstaltungen der Wechsel

vom Fraktions- zum Parteiteil für die Veranstaltungsbesucher etwa durch eine Pause oder durch einen anderen Versammlungsleiter oder durch eine weitere Begrüßung und Einführung hinreichend deutlich gemacht wird. Bei Aktionstagen beispielsweise müssten verschiedene Stände von Partei und Fraktion, und zwar in räumlichem Abstand, aufgebaut werden (Butzer, S. 329). Inwieweit die Abgrenzung von Fraktions- und Parteiteil im Einzelfall gelingt, ist auch hier Tatfrage.

4. Mäzenatentum und Spenden

Die Selbstdarstellung der Fraktionen gegenüber der Öffentlichkeit über Mäzenatentum und Spenden ist nur sehr eingeschränkt denkbar. Der Bezug zur Fraktionsarbeit muss nicht nur gegeben, sondern auch erkennbar sein. Mäzenatentum lässt diesen Bezug vermissen, selbst wenn es dazu dient, z. B. eine kommunale Galerie zu erhalten. Die Veranstaltung einer Kunstaussstellung in den Räumen der Fraktion kann zulässig sein, wenn sie der Kontaktaufnahme mit der Öffentlichkeit dient und diese an die politisch-parlamentarische Arbeit der Fraktion heranführen soll. Grundsätzlich sind Spenden aus Fraktionsmitteln unzulässig. Werden Fraktionen jedoch zu repräsentativen Veranstaltungen und Jubiläen von gemeinnützigen Vereinen o. ä. Einrichtungen eingeladen, die mit der Erwartung einer Spende verbunden sind und können sie sich der Teilnahme nicht entziehen, so bestehen gegen diese Art von Spenden anstelle von Geschenken keine Bedenken, sofern sie sich in angemessenem Rahmen halten und private Gründe ausgeschlossen werden können. Die gleichen Grundsätze gelten für Sachspenden und Sponsoring. Auch die entsprechende Einladung soll dokumentiert sein.

5. Zielgruppengespräche

Die Kontaktpflege, insbesondere als Zielgruppengespräche, ist eine Form der Aktivität, bei der die Pflege der guten (Arbeits-)Beziehungen zu den Adressaten und nicht der Informationsaustausch im Vordergrund steht. Entsprechend gestaltet sich der Rahmen einer solchen Aktivität. Zulässig erscheint die Kontaktpflege zu typischen Partnern der Parlamentsarbeit wie Interessengruppen, Funktionsträgern, Multiplikatoren und zur Presse. Diese Partner sind regelmäßig bei der Erfüllung von Frakti-

onsaufgaben behilflich, z. B. bei der Informationsvermittlung über die Parlamentsarbeit nach außen und bei der Informationsbeschaffung für die Parlamentsarbeit nach innen. Kontaktpflege erscheint legitim, weil dies im gegenseitigen professionellen Interesse liegt, aber keine Verpflichtung zur Kooperation besteht. Durch Kontaktpflege wird die Zusammenarbeit erleichtert. Lediglich bei der legitimen, in Häufigkeit und Rahmen angemessenen Kontaktpflege zu typischen Partnern der Fraktionen bei der Parlamentsarbeit dürfte eine höhere Gewichtung des „kontaktpflegenden Rahmens“ im Verhältnis zur Fraktionsaufgabe akzeptabel sein. Ausgeschlossen bleiben aber auch hier jegliche Parteizwecke und Versuche, die Meinungs- und Willensbildung oder die politische "Gewogenheit" des Adressaten zu beeinflussen.

6. Kontaktpflege zum Wahlvolk

Kontaktpflege zum Volk oder zu bestimmten Teilgruppen des Volkes (allgemeine Öffentlichkeit) gehört jedenfalls dann nicht zu den Aufgaben der Fraktion, wenn sie über die Werbung um Akzeptanz für die Sachthemen der Fraktion hinaus zur Werbung für Personen wird. Dies ist Sache der Parteien, die sich aufgabengemäß um Wohlwollen, Sympathie und politische „Kooperationsbereitschaft“ des Volkes bemühen. An die allgemeine Öffentlichkeit gerichtete Maßnahmen der Kontaktpflege, bei denen die Sachinformation nicht im Mittelpunkt stehen, sind daher unzulässig.

Eine sogenannte Eigenrepräsentation (Selbstdarstellung) der Fraktionen findet statt, wenn sie außenwirksame Aktivitäten betreiben, bei denen sie sich selbst (Empfänge, Fraktionsjubiläum, Fraktionsgeschichte), ihre allgemeinen politischen Anliegen (Preisverleihung) oder wichtige Persönlichkeiten (ehemalige Fraktionsvorsitzende oder sonstige Funktionsträger) aus bestimmten Anlässen darstellen bzw. feiern, ohne dass konkrete und aktuelle Fraktionsaufgaben bestimmender Anlass wären und eine wesentliche Rolle spielen würden. Derartige Maßnahmen (Empfänge, Jubiläen, Preisverleihungen, Ehrung von Repräsentanten der Fraktion, Vernissagen u. ä.) können lediglich als Anlass für eine auch ansonsten übliche Kontaktpflege vertretbar sein. Sie müssen dann aber nach Adressaten, Inhalt und Außenwirkung eine entsprechende Gewichtung aufweisen. Fraktionszuschüsse dürfen dafür nur in angemessenem Umfang eingesetzt werden. Auf keinen Fall reicht es aus, dass aus Anlass solcher adressaten- oder medienwirksamer Ereignisse auch über Aufgaben der Fraktion gesprochen und Kontaktpflege betrieben werden kann.

Maßnahmen, die ohne konkreten sachlichen Bezug zu Fraktionsaufgaben im Wesentlichen der (medialen) Außendarstellung oder Sympathiegewinnung dienen, sind als Werbemaßnahme unzulässig. Darin ist werbende Öffentlichkeitsarbeit im Sinne von Imagepflege für die Fraktionen als solche, für ihre Partei, ihr Personal oder für ihre allgemeinen politischen Positionen in Abgrenzung zu anderen Fraktionen und Parteien zu sehen. Mit derartigen Aktivitäten sollen Präsenz und Bedeutung der Fraktion und der sie tragenden Partei mit ihrem Personal und ihrem allgemeinen politischen Profil ins öffentliche Bewusstsein gerückt werden. Eine solche (institutionelle) werbende Eigenrepräsentation kann nicht mit öffentlichen Fraktionsmitteln finanziert werden. Insofern können Fraktionen, was ihre Aufgaben und Funktion angeht, nicht mit den Staatsorganen (wie z. B. dem Landtag als Ganzem) verglichen werden. Staatsorgane sind als solche parteineutral und erfüllen ihre Aufgaben für alle Bürger in gleicher Weise ohne Wettbewerb in der politischen Meinungsbildung. Daher können sie eine institutionelle „werbende“ Öffentlichkeitsarbeit im Sinne der Pflege des demokratischen Grundkonsenses betreiben (siehe BVerfGE 44, 125 [147] – 2 BvR 424/ 75). Da Fraktionen naturgemäß ihre spezifischen parteipolitischen Positionen transportieren dürfen und sollen, bedeutet dagegen bei ihnen jede werbende Öffentlichkeitsarbeit über die für die Akzeptanz der von ihnen bearbeiteten Sachthemen hinaus eine Verletzung des Repräsentationsprinzips und der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb der Parteien.

7. Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichte

Bei so genannten Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichten der Fraktionen geht es eher um die Darstellung partikularer parteipolitischer Positionen und nicht um amtliche Positionen von Staatsorganen. Daher gelten in der Vorwahlzeit für sie die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts umso mehr. Das erfordert keinen Verzicht auf sachliche Bilanzen und Berichte. Es bedeutet lediglich, solche nicht in der Vorwahlzeit zu platzieren, wenn es nicht schlicht um eine Dokumentation der geleisteten Arbeit in der Legislaturperiode geht und eine Wahlbeeinflussung fern liegt. Reine Tätigkeitsberichte über die Arbeit im Landtag selbst zum Abschluss der Legislatur als solches sind zulässig. Derartige Bilanzen zur zielgerichteten Unterstützung von Wahlkämpfen auf allen Ebenen sind aber unzulässig. Hier ist der Funktionskreis der Willensbildung des Volkes (Art. 20 Abs. 2 GG) betroffen. "Zukunftsplanungen", die bereits jetzt in der parlamentarischen Arbeit ihren Niederschlag finden

sollen (z. B. Auswirkungen des demographischen Wandels) sind zulässig. "Wahlprogramme" für künftige Wahlperioden dagegen nicht.

8. Vorwahlzeit

Die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen darf in der engeren Vorwahlzeit (sechs Monate vor dem Wahltag) fortgesetzt, aber nicht ohne parlamentarisch begründeten akuten Anlass signifikant verstärkt werden (Pieroth/Neukamm S. 76) – es darf keine deutliche Erhöhung der Mittel eintreten – und nicht auf Wahlwerbung ausgerichtet sein. In der Schlussphase des Wahlkampfes (Phase, in der die allgemeine Wahlwerbung durch Plakate im Straßenbild stattfindet; sie beginnt etwa sechs Wochen vor dem Wahltag) sind für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe anzulegen. Auf optisch werbende Fotos einzelner Abgeordneter oder Wahlbewerber ist zu verzichten. Bei der Finanzierung von Zielgruppengesprächen (z. B. mit Verbandsvertretern, Journalisten oder sonstigen Multiplikatoren) ist wegen des Verdachts der werbenden Einflussnahme auf diesen Personenkreis äußerste Zurückhaltung geboten. Es dürfen im politischen Prozess der Wahlwerbung nämlich nicht die politischen Kräfte, die noch nicht im Parlament sind, auf Kosten der Fraktionszuschüsse benachteiligt werden (Fischer S. 187).

9. Unterstützung von Demonstrationen

Es ist den Fraktionen verwehrt, die Veranstaltung von Demonstrationen, Unterschriftenaktionen und Kampagnen zu finanzieren. Die Fraktionen als Teil der organisierten Staatlichkeit würden in den Funktionskreis der Volkswillensbildung eingreifen. Die aktive politische Willensbildung in der Öffentlichkeit, ihre Mobilisierung, reicht über das Recht der Fraktion, die Öffentlichkeit zu informieren, hinaus. Freilich ist jedermann völlig unbenommen, an Demonstrationen teilzunehmen.

10. Kombinierte Wahrnehmung von Fraktionsaufgaben

Die nähere Bestimmung der verschiedenen Fraktionsaufgaben bedeutet nicht, dass sie auch getrennt oder in Reinform wahrgenommen werden müssten. Vielmehr ist es

Sache der Fraktion zu entscheiden, welche Kombinationen ihr sinnvoll erscheinen. Die Fraktionen gestalten ihre Aktivitäten mit einem Bezug zu ihren zulässigen Aufgaben in unterschiedlichster Weise. Das betrifft sowohl die Kombination verschiedener Fraktionsaufgaben wie auch die Modalitäten und Formen ihrer Wahrnehmung. Wichtige Aspekte sind z. B. Ort, Zeitpunkt, Thema, Anlass, Adressatenkreis, verfolgte Fraktionsaufgaben, eingesetzte Instrumente und Mittel, Rahmen und Rahmenprogramm mit Unternehmungen, Bewirtung u. v. m. Frei sind die Fraktionen bei der Entscheidung, ob und mit welchem Gewicht (Nachdruck, Intensität) sie zulässige politische Aufgaben wahrnehmen; hierin liegt gerade die sachlogische Ratio der Fraktionsarbeit: Die Transparenz des spezifischen politischen Profils der Fraktion in der parlamentarischen Arbeit herauszuarbeiten und gegebenenfalls nach außen darzustellen. Grundsätzlich ist es auch an den Fraktionen zu entscheiden, welche Formen und welche Instrumente sie für zweckmäßig halten, ihre Aufgaben effektiv zu erfüllen. Das ist aber nicht gleichbedeutend mit der generellen und unbeschränkten Freiheit, das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung zu gestalten. Gerade das „Wie“ kann, wie oben beschrieben, die Zulässigkeit der Fraktionsaufgabe tangieren, z. B. dann, wenn die eingesetzten Instrumente nicht nur eine nachrangige, dienende Funktion für die eigentlichen Fraktionsaufgaben entfalten (vgl. BVerfGE 44, 125 [151] – 2 BvR 424/75). Werden zugleich Parteizwecke miterfüllt, kommt der Form der Aufgabenwahrnehmung eine gesteigerte Bedeutung zu.

Eine gängige Form der Kombination ist der Informationsaustausch, also die Verbindung von Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit der Fraktion mit der Informationsbeschaffung für die parlamentarische Arbeit, sei es vor Ort oder im Parlament. Solche Aktivitäten können sich an typische Partner der Fraktionen bei der parlamentarischen Arbeit oder an die allgemeine Öffentlichkeit, besonderes aber Teile davon richten. Was immer konkret an Aktivitäten entfaltet und gestaltet wird: Für die Prüfung kommt es darauf an, welche zulässigen Fraktionsaufgaben damit erfüllt werden und ob eine Zwecküberschreitung oder Zweckänderung durch Inhalt, Beteiligte, Rahmenprogramm, Ausmaß und Gestaltung der Aktivität stattfindet.

III. Zusammenarbeit mit den Fraktionen anderer Parlamente

Nach § 47 Satz 3 ThürAbgG können die Fraktionen in diesem – dem eben erläuterten – Rahmen auch mit den Fraktionen anderer Parlamente zusammenarbeiten. Die Kriterien für die Zulässigkeit der Verwendung von Fraktionszuschüssen gelten entsprechend. Zulässig ist hier nur die Zusammenarbeit mit Parlamenten als legislativen Organen. Dazu gehören die der Länder und des Bundes, aber auch Parlamente anderer Staaten und das Europäische Parlament. Kommunale Wahlkörperschaften sind keine Parlamente in diesem Sinne.

C Die Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

Die Bewirtschaftung der Fraktionsmittel muss im Rahmen der maßgeblichen Vorschriften des ThürAbgG (§§ 51 ff.) in geeigneter und nachvollziehbarer Weise erfolgen. Die Prüfungserfahrungen des Präsidenten des Rechnungshofs geben in diesem Zusammenhang Anlass zu folgenden Anmerkungen:

I. Zahlungsverkehr

Zahlungen dürfen nur auf Grund von Originalbelegen, die den Zahlungsgrund enthalten, geleistet werden. Sofern erforderlich, können neben dem grundsätzlich bargeldlos abzuwickelnden Zahlungsverkehr so genannte Handkassen eingerichtet werden. Die Bargeldbestände sollten einen Betrag in Höhe von 2.500 Euro nicht überschreiten. Handkassen sind nicht für größere Zahlungen wie z. B. Gehälter vorgesehen. Buchmäßiger und tatsächlicher Bargeldbestand müssen jederzeit übereinstimmen.

Auf den zahlungsbegründenden Unterlagen ist die sachliche und rechnerische Richtigkeit zu bestätigen. Zusätzlich muss eine verfügungsberechtigte Person mit Datum unterzeichnen. Der Grund der Zahlung muss in jedem Fall nachvollziehbar sein. Es darf keine Zahlung und keine Buchung ohne Beleg erfolgen. Gegebenenfalls ist ein Hilfsbeleg zu erstellen. Der Grund der Ausgabe – beispielsweise für Geschenke – sollte auf der zahlungsbegründenden Unterlage vermerkt werden. Die entsprechenden Buchungsnachweise sind umgehend auszuführen. Alle Rechnungsunterlagen (einschließlich der zahlungsbegründenden Unterlagen) sind für die Dauer von fünf Jahren aufzubewahren (§ 53 Absatz 2 Thür-AbgG).

II. Buchführung und Rechnungslegung

Der Landesgesetzgeber hat sich im ThürAbgG nicht zu der Frage geäußert, ob die Buchführung und Rechnungslegung entsprechend den Regelungen der Kameralistik bzw. einer einfachen Buchführung als Einnahmen-Ausgaben-Rechnung im Sinne des § 4 Abs. 3 EStG oder nach kaufmännischen Grundsätzen entsprechend dem Handelsgesetzbuch erfolgen soll. In jedem Fall aber muss die Verwendung der Mittel vollständig nachvollziehbar, transparent und belegt sein. Dafür kommt etwa der kameralistische Gruppierungs- und Funktionenplan oder für eine kaufmännische Buchführung ein geeigneter Kontenrahmen in Betracht, wie ihn zum Beispiel die Hochschulen entwickelt haben.

Die Fraktionen haben über ihre Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen Buch zu führen (§ 53 Abs. 1 Satz 1 ThürAbgG). Einnahmen sind dem Bruttoprinzip entsprechend vollständig und getrennt von den Ausgaben zu buchen. Ausnahmen dürfen jeweils entsprechend der haushaltsgesetzlichen Regelungen erfolgen (vgl. z. B. § 11 Abs. 4 ThürHhG 2012). Nach dem Wortlaut des § 54 Abs. 1 ThürAbgG sind die Fraktionen verpflichtet, über die Herkunft der Mittel, die ihnen innerhalb eines Kalenderjahres zugeflossen sind, und deren Verwendung Rechenschaft zu geben. § 54 ThürAbgG macht Vorgaben für die Gliederung der Einnahmen und Ausgaben (Abs. 2) sowie für die Vermögensrechnung (Abs. 3).

Bei den sonstigen Einnahmen des § 54 Abs. 2 Nr. 1 b ThürAbgG muss vor allem auch hinsichtlich folgender Einnahmearten Transparenz hergestellt werden:

- andere öffentliche Zuschüsse, insbesondere aus den bisher gewährten Zuschüssen zur personellen Unterstützung,
- Zins- und Kapitalerträge,
- "Strafzahlungen" wegen versäumter Sitzungen oder Abstimmungen,
- Spenden an die Fraktionen,
- Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen der Fraktion,
- Kostenerstattungen und Rückzahlungen von Dritten und
- Kostenerstattungen durch Fraktionsmitglieder und Mitarbeiter zur Abgeltung in Anspruch genommener Fraktionsleistungen für private Zwecke sowie für Partei- und Wahlkreiszwecke.

Hinsichtlich der Transparenz der Ausgaben (§ 54 Abs. 2 Nr. 2 ThürAbgG) ist noch auf Folgendes hinzuweisen:

- Reisekosten sollten als gesonderte Ausgabebezeichnung „Reisekosten“ ausgewiesen werden,
- Bewirtungs- und Repräsentationsaufwendungen sollten als gesonderte Unterpositionen der Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet werden und
- die sonstigen Ausgaben sollten spezifiziert und sachgerecht den betreffenden Ausgabearten zugeordnet werden.

Sind Ausgaben nicht nachprüfbar, müssen Fraktionszuschüsse zurückgefordert werden (§ 56 Abs. 1 ThürAbgG). Darüber hinaus empfiehlt sich noch Folgendes, damit die Verwendung von Fraktionsmitteln bei Dienstreisen und Bewirtungsausgaben prüffähig ist und keine Rückforderung nach § 56 ThürAbgG ausgelöst wird:

- Eine Dienstreise ist vor ihrem Antritt zu beantragen, der vorgesehene Reisezweck und -verlauf sowie die voraussichtlich entstehenden Kosten sind im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit zu prüfen und die Dienstreise ggf. nach Feststellung der Fraktionsaufgabenbezogenheit und Wirtschaftlichkeit zu genehmigen. Bei höheren Kosten, für die es dem Dienstreisenden nicht zumutbar ist, in Vorlage zu gehen, kommt ein Abschlag in Betracht. Die Regelungen der §§ 51 Satz 3 und 4; 10 Absatz 1 bis 5 ThürAbgG sind zu beachten.
- Nach Beendigung der Dienstreise hat der Dienstreisende die Erstattung der Reisekosten unter Vorlage aller Belege und begründenden Unterlagen unverzüglich zu beantragen.

Um die Prüfung von Bewirtungsausgaben zu ermöglichen, sollen die Belege zumindest folgende Angaben enthalten:

- Anlass und Zweck der Bewirtung (Angaben wie Journalistengespräch, politisches Hintergrundgespräch oder Arbeitsessen reichen aus),
- die Anzahl der bewirteten Fraktionsmitglieder bzw. -mitarbeiter und Gäste sowie
- die Abzeichnung des Verfügungsberechtigten mit Datum.

Rückschlüsse auf konkrete Teilnehmer oder Gesprächsinhalte sind damit nicht möglich.

III. Inventarisierung

Nach § 53 ThürAbgG müssen die Fraktionen aus Zuschüssen beschaffte Sachen im Wert von mindestens 410 € in einem besonderen Nachweis aufführen. Dieser Nachweis ist auch im Hinblick auf die Rechnungslegung von Belang, da das Vermögen in der Rechnung der Fraktion gem. § 54 Abs. 3 ThürAbgG auszuweisen ist. Als Grundlage für den Vermögensnachweis sind Bestandsverzeichnisse erforderlich.

Bestandsverzeichnisse unterteilen sich in das Geräte-, das Bücher- und das Materialverzeichnis. In den Bestandsverzeichnissen sollen die Bestände zum Zeitpunkt der Anlegung der Verzeichnisse sowie die späteren Zu- und Abgänge mit dem Tag der Buchung nachgewiesen werden. Ein Bestandsverzeichnis sollte daher z. B. Spalten für den Tag der Buchung, Zugang, Abgang und Standort enthalten. Die einzelnen Gegenstände sollten Inventarnummern tragen, damit eine Zuordnung zu den im Bestandsverzeichnis gelisteten Gegenständen möglich ist.

IV. Beschaffung und Veräußerung, Nutzung von Dienst –Kfz

Neben den durch den Landtag zur Nutzung erbrachten Sachleistungen (§ 49 Abs. 3 ThürAbgG) sind die Fraktionen berechtigt, weitere technische und sonstige Ausstattung (z. B. Bücher) sowie Dienstleistungen aus Fraktionszuschüssen zu beschaffen. Die Wirtschaftlichkeit kann es nahelegen, gegebenenfalls im Verhandlungswege, Rahmenverträge des Landes zu nutzen. Die Beachtung des Vergaberechts gewährleistet und dokumentiert darüber hinaus die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fraktionszuschüsse.

Aus Fraktionszuschüssen beschaffte Gegenstände darf die Fraktion veräußern. Die daraus erzielten Erlöse müssen als sonstige Einnahmen (§ 54 Abs. 2 Nr. 1 b ThürAbgG) verbucht werden. Dabei ist darauf zu achten, dass angemessene, marktgerechte Veräußerungserlöse erzielt werden. Als Orientierungsmaßstab können die steuerrechtlichen Abschreibungsrichtlinien herangezogen werden. Insbesondere bei einer Veräußerung an Fraktionsmitglieder oder Fraktionsmitarbeiter sollen schriftliche Gebote unter Nennung eines Mindestgebotes eingeholt werden.

Dienstkraftfahrzeuge sollten entsprechend der Verwaltungsvorschrift für Dienstkraftfahrzeuge genutzt werden. Soweit das Dienstkraftfahrzeug nicht vom Landtag zur

Verfügung gestellt wird, sollte über das Fahrzeug analog der Verwaltungsvorschrift für Dienstkraftfahrzeuge eine Fahrzeugakte mit Kraftfahrzeugstammakte, Geräternachweis und jährlichen Unterhaltskosten geführt werden.

D Rücklagen und Rückstellungen (§ 54 Abs. 3 Nr. 2 a und b ThürAbgG)

§ 52 ThürAbgG und die hierzu erlassenen Ausführungsbestimmungen (dortige Nr. 16) gestatten es, Rücklagen (vgl. § 54 Abs. 3 Nr. 2 a ThürAbgG) für größere Ausgaben zu bilden, die aus Einnahmen des laufenden Haushaltsjahres nicht getätigt werden können. Der Begriff der Rücklage im Sinne des § 54 Abs. 3 Nr. 2 a ThürAbgG umfasst die Rücklage nach § 52 ThürAbgG. Er ist aber insofern weiter, als er alle Geldbestände erfasst, die am Jahresende nicht ausgegeben und nicht durch Verbindlichkeiten, Rückstellungen oder passive Rechnungsabgrenzungsposten gebunden sind.

Die Zuführung bzw. Erhöhung der Rücklagen nach § 52 AbgG dürfen jährlich nicht mehr als 20 Prozent der Geldleistungen nach § 49 Abs. 2 ThürAbgG an die Fraktionen betragen. Die zulässige Obergrenze der Rücklagen liegt bei 60 Prozent des Betrages der Geldleistungen im ersten Jahr der Rücklagenbildung (Nr. 16 der Ausführungsbestimmungen zum Abgeordnetengesetz). Die Festlegung einer Obergrenze verhindert, dass der Anschein einer verfassungsrechtlich nicht mehr legitimierten Überfinanzierung erweckt wird (Pieroth/ Neukamm S. 103), die letzten Endes aus kreditfinanzierten Fraktionsmitteln stammen müsste. Entsteht der Anspruch auf diese Geldleistungen erst im Laufe des Jahres, so dürfen die für die Monate des Anspruchs erhaltenen Geldleistungen zum Zwecke der Berechnung der zulässigen Höhe der Rücklagenbildung auf das Gesamtjahr hochgerechnet werden. Die jährliche Zuführung und Verwendung bzw. die Auflösung der Rücklage soll in der jährlichen Rechnungslegung nachgewiesen werden.

E Zum Prüfungsrecht des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs

Aufgabe des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs ist es, nach Verfassung (Art. 103 ThürVerf) und nach Gesetz (§ 55 ThürAbgG) die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fraktionsmittel zu prüfen. Die Fraktionen ihrerseits sind den Grundsätzen der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung

verpflichtet (§ 51 Satz 2 ThürAbgG). Auch nach Art. 103 Abs. 3 ThürVerf und § 88 ThürLHO prüft der Rechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, auch bei Stellen außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung, wenn sie u. a. staatliche Mittel verwenden (§ 91 Abs. 1 Nr. 4 ThürLHO). Zu dem auch in diesen Vorschriften zum Ausdruck kommenden Prinzip der lückenlosen Prüfung der Verwendung öffentlicher Mittel durch den Rechnungshof bzw. seinen Präsidenten hat das Bundesverfassungsgericht für den (Bundes-)Rechnungshof ausgeführt:

„Der Bundesrechnungshof ist, ..., verpflichtet, die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse im Sinne ausschließlichen Einsatzes für die Arbeit der Fraktionen regelmäßig nachzuprüfen, Verstöße gegen die Zweckbindung sowie die Wirtschaftlichkeit und sonstige Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung aufzudecken und zu beanstanden, gegebenenfalls Abhilfeschläge zu unterbreiten und Beanstandungen in den jährlichen Prüfbericht aufzunehmen (Art. 114 Abs. 2 GG). Der verfassungsrechtliche Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofs umfasst die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Fraktionszuschüssen in gleicher Weise und nach den gleichen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben wie bei anderen Etatmitteln auch" (BVerfGE 80, 188 [214] – 2 BvE 1/88).

Die politische Erforderlichkeit von Maßnahmen der Fraktion ist nicht Gegenstand der Prüfung (§ 55 Abs. 3 Satz 2 ThürAbgG). Dies setzt aber die Einhaltung des Rahmens zulässiger politischer Aufgaben der Fraktionen voraus. In der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Mittelverwendung (bestimmungsgemäß, zweckentsprechend, aufgabenkonform) ist der Präsident demgemäß nicht beschränkt. § 55 Abs. 1 ThürAbgG normiert ein "uneingeschränktes" Prüfungsrecht des Präsidenten. Eine demgegenüber stehende "Fraktionsautonomie" kann es bei der Verwendung öffentlicher Gelder im Rechtsstaat nicht geben. Die Fraktionen sind der organisierten Staatlichkeit eingegliedert und müssen sich beim Einsatz öffentlicher Mittel daher grundsätzlich an die dort geltenden Regelungen halten.

§ 55 Abs. 3 Satz 2 ThürAbgG beschränkt den Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs auch bei der Frage nach der Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung. Es macht gerade die Logik der Arbeit der Fraktionen aus, dass sie in diesem Bereich nach eigener politischer Beurteilung (Auswahl und Gewichtung der politischen

Sachpositionen) handeln können. Grundsätzlich gehört in diesen Bereich auch die Entscheidung der Fraktionen, auf welche Art und Weise sie die zulässige Fraktionsaufgabe wahrnehmen wollen. Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit hat der Präsident demnach nicht die politischen Konzepte der Fraktion, die einzelne Zielfixierung und ihre finanzielle Prioritätsbestimmung zu prüfen. Er hat lediglich zu untersuchen, ob innerhalb jener fraktionseigenen Vorgaben die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet worden sind, also das Ausgabeverhalten der Fraktionen sich im Rahmen der gesetzlichen Zweckbestimmung und einer rationalen Verwirklichung der einzelnen Ziele hält. Wo diese nicht mehr gegeben sind, hat er einen Rechtsverstoß festzustellen.

Dem Prinzip lückenloser Prüfungszuständigkeit für die Verwendung öffentlicher Gelder entsprechend verpflichtet § 95 Abs. 1 Satz 1 ThürLHO die geprüften Stellen, Unterlagen, die der Rechnungshof zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, ihm auf Verlangen innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen. Ferner sind dem Rechnungshof und seinen Beauftragten nach § 95 Abs. 2 ThürLHO die erbetenen Auskünfte zu erteilen. Da auch dieses Recht vom Grundsatz der Effektivität getragen wird, kann sich der nach § 55 ThürAbgG zuständige Präsident, der immer selbst der Prüfende bleibt, bei seiner Ausübung des erforderlichen zur Vertraulichkeit verpflichteten Hilfspersonals bedienen. Davon geht auch § 14 ThürRHG aus. Wird im Haushaltsplan aus Gründen der Geheimhaltung festgeschrieben, dass die Prüfung durch den Präsidenten oder ein im Geschäftsverteilungsplan zu bestimmendes Mitglied unter Mitwirkung des Präsidenten vorgenommen wird, so können nach § 14 Satz 2 ThürRHG Prüfungsbeamte hinzugezogen werden.

Auch wenn das Abgeordnetengesetz als Spezialgesetz zur ThürLHO bei der Prüfung durch den Präsidenten des Rechnungshofes die besondere Stellung der Fraktionen berücksichtigt, enthält es doch keine Bestimmung über die Vorlage von Unterlagen. Daher gelten die allgemeinen Normen des § 95 ThürLHO. Die Prüfung der Verwendung der zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel auf Zweckgerichtetheit und Wirtschaftlichkeit beeinträchtigt auch nicht die parlamentarische Arbeit der Fraktionen. Denn nur in diesem Rahmen darf sie schließlich stattfinden. Die Kontrolle der Fraktionsfinanzen ist nur die Kehrseite ihrer Staatsfinanzierung. Das Parlament selbst entscheidet bei den Fraktionszuschüssen zudem noch in eigener Sache.

Das uneingeschränkte Prüfungsrecht gilt auch für Personalunterlagen für die Personalkosten, die üblicherweise 60 bis 80 Prozent der Fraktionszuschüsse in Anspruch nehmen. Ausgenommen davon sind lediglich die Bereiche Gesundheit, Abwesenheit, Disziplinarmaßnahmen und Verweise. Das BVerwG (E 82, 60 f. – 2 C 68/ 85) hat sogar hinsichtlich der als besonders sensibel zu betrachtenden Patientenakten einer Klinik das Recht des Rechnungshofes auf Einsichtnahme bejaht. Denn eine wirksame unmittelbare Kontrolle ist nur gegeben, wenn der Rechnungshof den Sachverhalt selbst feststellt, nachvollzieht und bewertet. Bei einer Verweigerung der Herausgabe von Unterlagen wäre eine ordnungsgemäße Mittelverwendung in Zweifel zu ziehen. Der Staatsgerichtshof von Bremen (Urteil vom 19. Oktober 1996, NVwZ 1997, S. 788 – St 1/95) stellt dazu fest: „Die Verpflichtung staatlicher Organe und Organteile zur Rechnungslegung, die auch die Pflicht umfasst, bei der Aufklärung von Unklarheiten über die Verwendung der Haushaltsmittel mitzuwirken und insoweit Auskunft zu erteilen, ginge – wäre ihre Verpflichtung ohne Folgen – ins Leere. Die Verletzung dieser Pflicht muss daher dazu führen, dass zu Lasten der Fraktion oder Gruppe, die ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommt, von der nicht ordnungsgemäßen Mittelverwendung ausgegangen wird.“ Gegenüber dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung setzt sich der verfassungsrechtliche Rechtssatz durch, dass der Rechnungshof imstande sein muss, seine durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen und seiner Kontrollfunktion nachzukommen (BVerwG, Urteil vom 11.05. 1989 – 3 C 68.85).

Nach Auffassung des BVerfG dürfen selbst geheimhaltungsbedürftige Unterlagen dem Rechnungshof nicht vorenthalten werden, wenn ansonsten die Wirksamkeit der Kontrolle gefährdet würde und den Belangen des Geheimnisschutzes durch Schutzvorkehrungen gegen eine zweckwidrige Weitergabe der Information Rechnung getragen werden kann (BVerfG, NJW 1997, 1633 – 1 BvR 1226/89). Durch die den Mitarbeitern des Rechnungshofes obliegenden Pflichtenstellung ist sichergestellt, dass Erkenntnisse aus den Personalakten ausschließlich für Zwecke der Finanzkontrolle verwendet werden. Überdies werden solche Erkenntnisse allenfalls anonymisiert und ohne Zuordnungsmöglichkeit veröffentlicht.

Der Präsident des Rechnungshofs bestimmt also nach seinem pflichtgemäßen Ermessen, welche Unterlagen und Auskünfte er zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält (Heuer, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, § 95 Rz. 7; Piduch,

Bundeshaushaltsrecht, § 95 Rz. 2). Bei besonders sensiblen Unterlagen stellt der Präsident des Rechnungshofs die Vertraulichkeit durch geeignete Maßnahmen sicher.

F Rückforderung zweckwidrig verwendeter Leistungen

Zweckwidrig ausgegebene Zuschüsse sind gemäß § 56 Abs. 1 Satz 1 ThürAbgG zurückzuerstatten. Zuständig für die Rückforderung ist die Landtagspräsidentin als zuständiges Teilorgan des Landtags in ihrer Funktion als Verwaltung des Landtags; Entscheidungsspielräume bestehen insoweit nicht. Für zweckwidrig verwendete Sachleistungen ist Wertersatz zu leisten (§ 56 Absatz 3 ThürAbgG). Die Rückzahlung nicht zweckentsprechend benötigter Rücklagen und Rückstellungen erscheint im Sinne der Regelungen des § 52 ThürAbgG angezeigt. Die Rückerstattungspflicht des § 56 ThürAbgG umfasst aber auch alle Geldbestände, die am Jahresende nicht ausgegeben und nicht durch Rücklagen nach § 52 ThürAbgG in zulässiger Höhe, Verbindlichkeiten, Rückstellungen oder passive Rechnungsabgrenzungsposten gebunden sind. Denn auch sie sind nicht für Aufgaben der Fraktion und damit zweckentsprechend (§ 51 ThürAbgG) verwendet worden und damit zurückzuerstatten (§ 56 ThürAbgG). Dies gilt freilich nur für die Geldleistungen nach § 49 Abs. 2 ThürAbgG. Nicht etwa für Spenden oder sonstige Drittmittel, die die Fraktion erhalten hat.

Stellt der Präsident des Thüringer Rechnungshofs in seinem Prüfbericht nach § 55 ThürAbgG eine nicht bestimmungsgemäße Verwendung fest, sind die entsprechenden Leistungen binnen eines Monats nach Bekanntgabe dieser Feststellung gegenüber der Fraktion zurückzuerstatten (§ 56 Abs. 2 Satz 3 ThürAbgG).

Dr. Sebastian Dette