Freistaat Thüringen

Thüringer Rechnungshof

Der Präsident

Beratung

des Thüringer Landtags nach § 88 Abs. 2 ThürLHO

Notwendigkeit der Verbesserung des Rechtsrahmens für die Liquidation von Fraktionen im Thüringer Landtag

Rudolstadt, 12. November 2021

Diese Beratung ist urheberrechtlich geschützt. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für alle Geschlechter.

Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1	07407 Rudolstadt
Postfach 10 01 37	07391 Rudolstadt
Telefon:	03672/446-101
Fax:	03672/446-999
E-Mail:	sebastian.dette@trh.thueringen.de
Internet:	http://www.rechnungshof.thueringen.de

Inhaltsverzeichnis

	Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen	5
1	**Ausstattung der Fraktionen**	**7**
2	**Regelungen für die Liquidation von Fraktionen**	**7**
3	**Liquidationsverfahren in Thüringen seit 1990**	**8**
4	**Regelungsbedarf des Liquidationsverfahrens**	**8**
4.1	Vorbemerkung	8
4.2	Zeitliche Begrenzung des Liquidationsverfahrens	8
4.3	Überwachung des Liquidationsverfahrens durch die Landtagsverwaltung	9
4.4	Arbeitsverhältnisse der Fraktionen	9
4.5	Rückführung von Fraktionsmitteln	10
4.6	Aufbewahrung von Unterlagen der Fraktionen	11
5	**Fazit**	**11**

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

AbgGABest TH	Ausführungsbestimmungen zum Thüringer Abgeordnetengesetz
AbgG MV	Abgeordnetengesetz Mecklenburg-Vorpommern
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AZR	Aktenzeichen für Revisionen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BayFraktG	Bayerisches Fraktionsgesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BWFraktG	Fraktionsgesetz Baden-Württemberg
FraktG HA	Fraktionsgesetz Hamburg
FraktG NRW	Fraktionsgesetz Nordrhein-Westfalen
HGB	Handelsgesetzbuch
i.V.m.	in Verbindung mit
LAG	Landesarbeitsgericht
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
Rn.	Randnummer
ThürAbgG	Thüringer Abgeordnetengesetz
ThürVerf	Thüringer Verfassung

1 Ausstattung der Fraktionen

Abgeordnete des Landtags, die der gleichen Partei oder Liste angehören, können sich zu Fraktionen zusammenschließen.[1] Die Fraktionen dienen der politischen Willensbildung im Landtag und wirken an der Erfüllung seiner Aufgaben mit.[2] Sie steuern und erleichtern den Ablauf der parlamentarischen Arbeit.

Die Fraktionen haben zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben einen Anspruch auf Geld- und Sachleistungen sowie auf personelle Unterstützung, deren Umfang im Landeshaushalt ausgewiesen wird.[3] Die Geldleistungen setzen sich aus einem Grundbetrag und einem nach der Mitgliederzahl der Fraktionen gestaffelten Zuschlag zusammen. Oppositionsfraktionen erhalten einen zusätzlichen Betrag.[4]

Die Rechtsstellung einer Fraktion entfällt durch Erlöschen des Fraktionsstatus, durch Auflösung der Fraktion[5] oder mit dem Ende einer Wahlperiode.[6] In diesen Fällen - in letzterem nur, sofern die Fraktion in der folgenden Wahlperiode keine Rechtsnachfolge hat[7] - findet eine Liquidation statt.

2 Regelungen für die Liquidation von Fraktionen

Die Fraktion gilt bis zur Beendigung der Liquidation als fortbestehend, soweit der Zweck der Liquidation dies erfordert.[8]

Für die Liquidation sind die Liquidatoren, das heißt der Fraktionsvorsitzende gemeinsam mit dem parlamentarischen Geschäftsführer und dem stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, zuständig. Bei Fraktionen mit mehr als zwanzig Mitgliedern erfolgt die Liquidation durch maximal zwei stellvertretende Fraktionsvorsitzende.[9] Die Aufgabe der Liquidatoren besteht darin, laufende Geschäfte zu beenden, Forderungen einzuziehen, das übrige Vermögen zu verwerten und die Gläubiger zu befriedigen.[10]

Aus der Ausstattung der Fraktionen verbleibende Geldleistungen sind an den Landeshaushalt zurückzuführen. Weiterhin sind Gegenstände, die mit Mitteln zur Ausstattung der Fraktionen angeschafft oder als Sachleistungen zur Verfügung gestellt worden sind, an das Land zu übergeben oder im Gegenwert zu erstatten.[11] Bei den Sachleistungen handelt es sich insbesondere um Büroräume, Telekommunikations-, Internet- und EDV- Infrastruktur, ein Dienstfahrzeug sowie die Bibliotheks- und Archivnutzung.[12]

Am Ende der Fraktionsliquidation ist dem Präsidenten des Thüringer Landtags eine Schlussrechnung zu übergeben, in der die Liquidationsmaßnahmen und deren wirtschaftlicher Erfolg dargestellt werden.[13]

---

1 Art. 58 ThürVerf i. V. m. § 44 Abs. 1 ThürAbgG.
2 § 47 Satz 1 ThürAbgG.
3 § 49 Abs. 1 ThürAbgG.
4 Art. 59 Abs. 2 ThürVerf i. V. m. § 49 Abs. 2 ThürAbgG.
5 § 58 Abs. 1 ThürAbgG.
6 § 57 Abs. 1 ThürAbgG.
7 § 57 Abs. 1 ThürAbgG regelt die Voraussetzungen der Rechtsnachfolge.
8 § 58 Abs. 2 Satz 1 ThürAbgG.
9 § 58 Abs. 2 Satz 2 ThürAbgG.
10 § 58 Abs. 3 ThürAbgG.
11 § 58 Abs. 4 ThürAbgG.
12 Landeshaushaltsplan 2021, Einzelplan 01, Seite 21.
13 Art. 1 Nummer 20 AbgGABest TH.

3 Liquidationsverfahren in Thüringen seit 1990

Seit der Wahl des ersten Thüringer Landtags im Jahr 1990 haben vier Liquidationsverfahren stattgefunden.[14]

Die Fraktion Linke Liste/Partei des Demokratischen Sozialismus (LL/PDS) löste sich nach der ersten Wahlperiode im Thüringer Landtag auf und liquidierte sich im Jahr 1994 innerhalb eines Jahres.

Zwei Fraktionen des ersten Landtags gelang der Wiedereinzug in den Landtag der zweiten Wahlperiode nicht. Die Dauer der sich anschließenden Liquidationsverfahren betrug für die Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen" vier Jahre und für die Fraktion FDP sieben Jahre.

Im Jahr 2014 zog die FDP-Fraktion in den Landtag der 6. Wahlperiode nicht wieder ein. Das Liquidationsverfahren erstreckte sich über fünf Jahre.

4 Regelungsbedarf des Liquidationsverfahrens

4.1 Vorbemerkung

Aufgrund fehlender Regelungen dauerten die bisherigen Liquidationsverfahren der Fraktionen überwiegend mehrere Jahre. Damit betrug die Liquidationsphase teilweise länger als die reguläre Existenzdauer einer Fraktion von fünf Jahren.

Nach bisheriger Rechtslage fehlt es bezüglich des Liquidationsverfahren insbesondere an Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten sowie Anreizen für die Fraktionen, diese Verfahren zügig zu beenden. Es sollte jedoch im öffentlichen Interesse liegen, Liquidationsverfahren zügig und nach wirtschaftlichen Grundsätzen abzuwickeln, um die Rückführung von Geld- und Sachleistungen an den Haushalt zu beschleunigen.

In dieser Beratung werden mögliche Problemfelder im Rahmen der Liquidation aufgezeigt und Empfehlungen zu deren Lösungen dargestellt.

4.2 Zeitliche Begrenzung des Liquidationsverfahrens

Im Thüringer Abgeordnetengesetz findet sich keine Regelung zur zeitlichen Begrenzung des Liquidationsverfahrens. Daraus resultieren die teilweise überlangen Verfahren der Fraktionen in Liquidation.

So besteht lediglich eine Vorschrift zum frühestmöglichen Zeitpunkt der Rückführung des verbleibenden Vermögens an den Landeshaushalt. Die Rückführung darf erst sechs Monate nach Verlust der Rechtsstellung der Fraktion vorgenommen werden, um den Gläubigern der Fraktion in Liquidation Zeit zur Geltendmachung ihrer Forderungen einzuräumen.[15] In anderen Ländern ist das Liquidationsverfahren hingegen zeitlich begrenzt.[16]

Da die Fraktion in Liquidation bis zum Ende des Liquidationsverfahrens fortbesteht, fallen für diesen Zeitraum Kosten an, zum Beispiel für Personal und Dienstleistungen. Je schneller das Verfahren abgeschlossen werden kann, desto weniger Vermögen der Fraktion wird für die Abwicklung verbraucht und umso mehr Geld kann an den Landeshaushalt zurückfließen. Der Präsident des Rechnungshofs empfiehlt daher, durch Aufnahme einer gesetzlichen Frist zur Beendigung auf eine Verkürzung der Verfahren hinzuwirken. Für die zeitliche Begrenzung

---

[14] Nach der Wiedergründung des Freistaats Thüringen im Jahr 1990.

[15] § 58 Abs. 6 ThürAbgG.

[16] § 57 Abs. 2 Satz 2 AbgG MV: Abschluss der Liquidation innerhalb von sechs Monaten nach dem Verlust der Rechtsstellung der Fraktion; § 6 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 1 und 2 BWFraktG: Rückgewährung von Vermögen und Gegenständen mit Rechnungslegung für den abgelaufenen Teil des Rechnungsjahres binnen einer Frist von fünf Monaten; Art. 10 Abs. 3 i. V. m. Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 Satz 3 BayFraktG: Zuschüsse sind mit Vorlage der Rechnungslegung spätestens sechs Monate nach der letztmaligen Auszahlung von Zuschüssen an die Fraktion zurückzuzahlen.

erscheint eine Frist von 12 Monaten seit Verlust der Rechtsstellung der Fraktion sachdienlich.[17] Es sollte kein unnötig langer Zeitraum für das Liquidationsverfahren eingeräumt werden, denn tatsächlich hat die Fraktion in Liquidation keine demokratische Legitimation mehr.

4.3 Überwachung des Liquidationsverfahrens durch die Landtagsverwaltung

Es fehlt bisher an einer gesetzlichen Regelung, wonach der Landtagsverwaltung die Kontrolle über das Liquidationsverfahren eingeräumt wird. Die Fraktion in Liquidation hat dem Präsidenten des Thüringer Landtags vier Monate nach dem Wegfall ihrer Rechtsstellung den Prüfbericht des Wirtschaftsprüfers über die Rechnungslegung vorzulegen.[18] Die Pflicht zur Rechnungslegung betrifft jedoch alle Fraktionen und stellt keine Besonderheit des Liquidationsverfahrens dar.

In der Praxis überwachte die Landtagsverwaltung bisher auch ohne entsprechende Regelungen die Liquidationsverfahren. Sie prüfte die Schlussrechnung und informierte über die Beendigung der Verfahren. Teilweise forderte die Landtagsverwaltung die Liquidatoren auf, Zwischenberichte über den Ablauf des Verfahrens sowie die Ursachen für einen verzögerten Ablauf vorzulegen und schaltete anlassbezogen auch den Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs in das Verfahren ein.

Der Umstand, dass Liquidatoren allein für die Vermögensverwaltung bzw. Verwertung im Liquidationsverfahren zuständig sind, erscheint dabei nicht zielführend für den Landeshaushalt. Da für die Liquidatoren keine Motivation besteht, wirtschaftlich und sparsam zu handeln, sollte der Landtagsverwaltung eine Kontrollmöglichkeit über das Verfahren eingeräumt werden. Entsprechend der bisherigen Praxis sollten die Befugnisse der Landtagsverwaltung gesetzlich verankert werden.

Die Liquidatoren könnten verpflichtet werden, die Landtagsverwaltung fortlaufend über den Stand der Liquidation zu unterrichten.[19] Bei Verletzung von form- oder fristgerechter Vorlage sollten der Landtagsverwaltung Sanktionsmöglichkeiten eröffnet werden. Der Landtagspräsident könnte auf Kosten der Fraktion Dritte mit der Durchführung der Liquidation beauftragen, wenn die Liquidatoren ihrer Aufgabe nicht frist- und sachgemäß nachkommen.

Denkbar ist weiterhin eine Regelung, wonach das Eingehen neuer Verbindlichkeiten der Fraktion von der vorherigen Zustimmung des Präsidenten des Landtags abhängig ist.[20]

4.4 Arbeitsverhältnisse der Fraktionen

Im Liquidationsverfahren sind alle Verträge der Fraktionen zu beenden.[21] Dazu zählen auch die Arbeitsverträge, welche die Fraktion als Arbeitgeberin mit ihren Mitarbeitern geschlossen hat.

Die Fraktionen stellen zur Unterstützung ihrer parlamentarischen Arbeit in der Regel Mitarbeiter mit befristeten Arbeitsverträgen an. Vorzimmerkräfte und Sachbearbeiter werden teilweise auch unbefristet beschäftigt. Die Personalkosten stellen üblicherweise den größten Ausgabenposten der Fraktionen dar.[22] So haben die Fraktionen im Jahr 2020 rund 70 % ihrer Ausgaben für Personal aufgewandt. Eine zeitnahe Beendigung der Arbeitsverhältnisse birgt daher erhebliches Einsparpotential.

---

17 Vgl. § 12 Abs. 4 FraktG NRW.
18 § 54 Abs. 5 Satz 2 ThürAbgG.
19 Vgl. § 17 Abs. 4 Satz 1 FraktG Brandenburg.
20 Vgl. § 12 Abs. 4 Satz 3 FraktG NRW.
21 § 58 Abs. 3 Satz 1 ThürAbgG.
22 Linde, Andreas: Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie: empirische Befunde und theoretische Reflexionen, Frankfurt am Main u.a. 2000, S. 149.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Liquidatoren in einem der vergangenen Liquidationsverfahren die vorhandenen Geldbestände für die Weiterbeschäftigung von Mitarbeitern nutzten und dadurch die Abwicklung des Liquidationsverfahrens verzögert wurde. Um solche Verzögerungen aufgrund arbeitsrechtlicher Streitigkeiten in Zukunft zu vermeiden, sollte eine Regelung zur Befristung der Arbeitsverhältnisse der Fraktionen geschaffen werden.

Ein Arbeitsvertrag darf, über eine sachgrundlose Befristung von regelmäßig zwei Jahren hinaus, nur aus sachlichem Grund befristet werden. Die Befristung von Arbeitsverhältnissen wissenschaftlicher Mitarbeiter einer Parlamentsfraktion kann sachlich gerechtfertigt sein.[23] Das Arbeitsverhältnis kann also für die Dauer einer Legislaturperiode zweckbefristet werden, wenn die Aufgabe des Fraktionsmitarbeiters darin besteht, die Fraktion durch fachliche Beratung und politische Bewertung zu unterstützen.[24]

Eine sachliche Rechtfertigung für die Befristung von Arbeitsverträgen von nicht-wissenschaftlichen Mitarbeitern für die Dauer einer Legislaturperiode ergibt sich nicht allein aus dem Grundsatz der Diskontinuität einer Fraktion.[25] Für den Sachgrund der Zweckbefristung müssen die Parteien einerseits unmissverständlich einig darüber sein, dass das Arbeitsverhältnis bei Zweckerreichung enden soll. Andererseits muss der Zweck so genau bezeichnet sein, dass das daraus resultierende Ereignis (der Wegfall des Fraktionsstatus), das zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses führen soll, zweifelsfrei feststellbar ist.[26]

Es wird angeregt zu prüfen, inwiefern das Thüringer Abgeordnetengesetz geändert werden kann, um den Besonderheiten der Fraktionen als Arbeitgeber Rechnung zu tragen. So könnte in § 58 ThürAbgG der Sachgrund für eine Befristung verankert werden. Darauf kann dann im Arbeitsvertrag unmittelbar Bezug genommen werden. Eine nähere Begründung der Befristung erübrigt sich dadurch. Im Falle einer Liquidation wird dann ermöglicht, Arbeitsverträge zügig zu beenden. Ergänzend dazu sollte geregelt werden, dass Ansprüche aus arbeitsvertraglichen Verpflichtungen Vorrang vor den Ansprüchen von Gläubigern haben.[27] In Betracht kommt außerdem eine Regelung dahingehend, ob und wie das Land im Fall der Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit für die Verbindlichkeiten aus den Arbeitsverhältnissen der Fraktion haftet.[28]

4.5 Rückführung von Fraktionsmitteln

Im Liquidationsverfahren sind verbleibende Geldleistungen zurückzuführen. Die aus Fraktionsmitteln beschafften Vermögensgegenstände sind zu veräußern[29], um daraus gegebenenfalls einen finanziellen Erlös zu erzielen.
Die Fraktionen haben über die mit Fraktionsmitteln beschafften Gegenstände einen Nachweis zu führen, sofern diese mindestens einen Wert von 410 Euro haben und nicht zum Verbrauch bestimmt sind.[30]

Hinsichtlich der Veräußerung von Gegenständen, die mit Fraktionsmitteln beschafft wurden, gibt es keine Regelungen. Die Prüfung einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Veräußerung ist deshalb nicht möglich. Der Präsident des Rechnungshofs empfiehlt eine Regelung dahingehend, dass der Landtagsverwaltung zu Beginn des Liquidationsverfahrens Inventarlisten vorzulegen sind. Die Fraktion in Liquidation sollte verpflichtet werden, die Inventarlisten während des Liquidationsverfahrens kontinuierlich fortzuführen.

---

23 BAG, Urteil vom 26. August 1998 – 7 AZR 450/97 – juris, Rn. 16.
24 LAG Thüringen, Urteil vom 25. September 2001 – 7 Sa 522/2000 -, juris, Rn. 24.
25 LAG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 25. August 2015 – 7 Sa 355/15 -, juris, Rn. 37.
26 BAG, Urteil vom 15. Mai 2012 – 7 AZR 35/11 – juris, Rn. 23.
27 Vgl. § 9 Abs. 4 Satz 4 Sächsisches Fraktionsrechtsstellungsgesetz und § 18 Abs. 2 FraktG Brandenburg.
28 Vgl. § 10 Abs. 3 Sächsisches Fraktionsrechtsstellungsgesetz und § 9 Abs. 4 FraktG HA.
29 § 58 Abs. 3 Satz 1 ThürAbgG.
30 § 53 Abs. 1 Satz 2 ThürAbgG.

Der Landtagsverwaltung sollte außerdem eine Prüfungsbefugnis hinsichtlich der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwertung der Gegenstände eingeräumt werden. Die Verwertungserlöse sollten marktangemessenen Preisen entsprechen. In diesem Zusammenhang wäre eine Regelung begrüßenswert, wie der durch Abnutzung bedingte Wertverlust der Gegenstände korrekt ermittelt werden kann.

Darüber hinaus sollten Regelungen für solche Fälle geschaffen werden, in denen eine Fraktion überschuldet oder zahlungsunfähig ist.[31] In diesen sogenannten „Mangelfällen" ist unklar, ob das Land für die Verbindlichkeiten - neben den ohnehin zu regelnden arbeitsvertraglichen Regelungen - haftet.

4.6 Aufbewahrung von Unterlagen der Fraktionen

Die Rechnungsunterlagen der Fraktionen sind fünf Jahre aufzubewahren.[32] Für die Aufbewahrung der Unterlagen von Fraktionen in Liquidation existieren keine Vorschriften. Für Prüfungen des Rechnungshofs oder auch zur Klärung von Ansprüchen Dritter gegenüber der Fraktion ist eine Aufbewahrung der Rechnungsunterlagen zwingend notwendig.

Hierzu bedarf es einer Vorschrift, die den Verbleib dieser Unterlagen während und nach dem Liquidationsverfahren sowie die Dauer der Aufbewahrung regelt. Der Präsident des Rechnungshofs empfiehlt eine Aufbewahrung in den Räumen des Landtags, da auf diese Weise stets der Zugang für Prüfungen gewährleistet ist. Die derartige Unterbringung erscheint gegenüber einer externen Anmietung von Räumen durch die Fraktion aus Kostengründen vorzugswürdig.

Die Dauer der Aufbewahrung sollte sich an den Fristen zur Aufbewahrung von Unterlagen nach dem Handelsgesetzbuch orientieren und zehn Jahre betragen.[33] Jedenfalls sollten die Aufbewahrungsfristen für Unterlagen der Fraktionen nicht kürzer sein als die Liquidationsverfahren bisher zum Teil dauerten.

5 Fazit

Die Dauer der bisher in Thüringen stattgefundenen Liquidationsverfahren verdeutlicht deren Regelungsbedarf. Überlange Liquidationsverfahren haben in der Praxis nicht nur einen erhöhten Überwachungsaufwand durch die Landtagsverwaltung zur Folge, sondern gefährden auch die zweckgerechte und zeitnahe Rückführung staatlicher Mittel an den Landeshaushalt. § 34 ThürLHO verpflichtet die Verwaltung, alle aus Gesetz, Vertrag oder sonstigen Rechtsverhältnissen abgeleiteten Geldleistungsansprüche unmittelbar bei Fälligkeit und in voller Höhe geltend zu machen.[34] Dies schließt mit ein, auf eine zeitnahe Rückführung der staatlichen Mittel aus Liquidationsverfahren hinzuwirken.

Aufgrund der zunehmenden Anzahl von Landtagsfraktionen ist nicht auszuschließen, dass in Zukunft mehr Liquidationsverfahren stattfinden werden. In Verbindung mit stetig steigenden Fraktionszuwendungen sollte das Interesse an einer schnellen und wirtschaftlichen Abwicklung der Liquidationsverfahren umso größer sein.

Andere Länder gehen durch eine präzisere Ausgestaltung ihrer Liquidationsverfahren bereits mit gutem Beispiel voran. Das Thüringer Abgeordnetengesetz sollte entsprechend der ausgeführten Empfehlungen geändert und ergänzt werden.

Sebastian Dette

Dr. Sebastian Dette

---

31 Vgl. § 18 Abs. 5 FraktG Brandenburg.
32 § 53 Abs. 2 ThürAbgG.
33 § 257 Abs. 4 HGB.
34 Hugo, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 34 BHO, Rn. 4 (identischer Wortlaut in § 34 ThürLHO).