



Der Präsident

Beratung

des Thüringer Landtags nach § 88 Abs. 2 ThürLHO

Leistungen an die Fraktionen im Thüringer Landtag

Kapitel 01 01 Titel 684 01

Rudolstadt, 21. Dezember 2021

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
	Verzeichnis der Abbildungen	7
	Verzeichnis der Übersichten	7
	Literaturverzeichnis	7
1	Gegenstand der Beratung	9
2	Leistungen an die Fraktionen	9
2.1	Überblick über die Leistungen	9
2.2	Geldleistungen	10
2.2.1	Allgemeine Geldleistungen	10
2.2.2	Zuschuss zur personellen Unterstützung	10
2.3	Sachleistungen	10
3	Zweckbindung der Leistungen	10
4	Mittelveranschlagung	11
5	Festlegung des Umfangs der Geldleistungen	12
5.1	Umfang der Allgemeinen Geldleistungen	12
5.2	Umfang des Personalkostenzuschusses	12
6	Fraktionszuschüsse im Ländervergleich	13
7	Entwicklung der Geldleistungen an die Fraktionen in Thüringen	14
7.1	Ursachen für den Anstieg der Allgemeinen Geldleistungen	14
7.1.1	Generelle Einflussfaktoren	14
7.1.2	Anstieg des Zuschlags je Fraktionsmitglied	15
7.2	Ursachen für den Anstieg des Personalkostenzuschusses	17
8	Rücklagenbildung	18
9	Fazit und Empfehlungen	20
9.1	Leistungen an die Fraktionen bedarfsgerecht feststellen	20
9.2	Transparenz bei der Festsetzung der Fraktionsmittel	21
9.3	Veröffentlichung der Rechnungslegung der Fraktionen	22

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

AbgG	Abgeordnetengesetz
AbgG MV	Abgeordnetengesetz Mecklenburg-Vorpommern
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BayFraktG	Bayerisches Fraktionsgesetz
BAT-O	Bundesangestelltentarifvertrag - Ost
BbgFraktG	Fraktionsgesetz Brandenburg
BerlinFraktG	Fraktionsgesetz Berlin
BremAbgG	Bremisches Abgeordnetengesetz
BWFraktG	Fraktionsgesetz Baden-Württemberg
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BayFraktG	Bayerisches Fraktionsgesetz
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
ders.	derselbe
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen
HH	Haushalt
HHplan	Haushaltsplan
HGr.	Hauptgruppe
FraktG HA	Fraktionsgesetz Hamburg
FraktG HE	Hessisches Fraktionsgesetz
FraktG LSA	Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt
FraktG RP	Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz
FraktG SH	Fraktionsgesetz Schleswig-Holstein
FraktG SL	Fraktionsrechtsstellungsgesetz Saarland
FraktG SN	Fraktionsrechtsstellungsgesetz Sachsen
FraktG NRW	Fraktionsgesetz Nordrhein-Westfalen
i.V.m.	in Verbindung mit
LT-Drs.	Drucksache des Thüringer Landtags
NAbgG	Niedersächsisches Abgeordnetengesetz
MIP	Zeitschrift für Parteiwissenschaften
Nr.	Nummer
Rn.	Randnummer
S.	Seite (n), Satz
ThRHG	Gesetz über den Thüringer Rechnungshof

ThürAbgG	Thüringer Abgeordnetengesetz
Tn.	Textnummer
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1	Leistungen an die Fraktionen	9
Abbildung 2	Auszug aus Kapitel 01 01 Titel 684 01 – Zuschüsse an die Fraktionen	11
Abbildung 3	Aufteilungsschlüssel für die Anzahl der Fraktionsreferentenstellen	13
Abbildung 4	Entwicklung der Geldleistungen an die Fraktionen (Haushaltsansatz gerundet)	14
Abbildung 5	Entwicklung des Zuschlags je Fraktionsmitglied	15
Abbildung 6	Entwicklung der Rücklagen der Fraktionen	19

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Leistungen an die Fraktionen im Bundesvergleich – Vollzeitparlamente –	13
Übersicht 2	Entwicklung der Anzahl der Stellen für Fraktionsreferenten	17
Übersicht 3	Gegenüberstellung Referentenstellen – Haushaltsmittel von 2019 bis 2021	18

Literaturverzeichnis

- Arnim, Hans Herbert von: Finanzierung der Fraktionen, Defizite der im Bund und Ländern vorgesehenen Regelungen, Wiesbaden 1993
(zit.: von Arnim, Finanzierung der Fraktionen)
- Fischer, Annette: Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, Frankfurt am Main u.a. 1995
- Hobusch, Alexander: Rücklagenbildung der Bundestagsfraktionen – Eine empirische und verfassungsrechtliche Untersuchung, Die Öffentliche Verwaltung – Juli 2018 – Heft 14.
- ders.: Üppige Erhöhung der Parteien- und Fraktionsfinanzierung – zwei Fälle für Karlsruhe?, MIP 2019 25. Jhrg.
- Linde, Andreas: Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie, Empirische Befunde und theoretische Reflexionen, Frankfurt am Main u.a. 2000
- Pieroth, Bodo;
Neukamm, Katrin: Fraktionsfinanzierung und Rechnungshofkontrolle, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs zur Änderung des Fraktionsgesetzes NRW, Münster 2005
(zit.: Fraktionsfinanzierung und Rechnungshofkontrolle)
- Schneider, Georg Christoph: Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, Eine verfassungsrechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Fraktionsgesetzgebung, Berlin 1997
(zit.: Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe)

1 Gegenstand der Beratung

Der Präsident des Rechnungshofs hat bereits in seiner Beratung vom 15. März 2012 zusammenfassende Hinweise zur Verwendung und Bewirtschaftung der Leistungen an die Fraktionen im Thüringer Landtag (Fraktionszuschüsse) gegeben.¹ Die vorliegende Beratung befasst sich mit der Entwicklung dieser Leistungen seit ihrer Festlegung im Jahr 1991. Zudem wird auf die bedarfsgerechte Bemessung der Zuschüsse eingegangen. Die Beratung beruht auf Prüfungserfahrungen des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs, Dokumentationen des Thüringer Landtags, Rechtsprechung, Literatur sowie Haushaltsdaten anderer Länder.

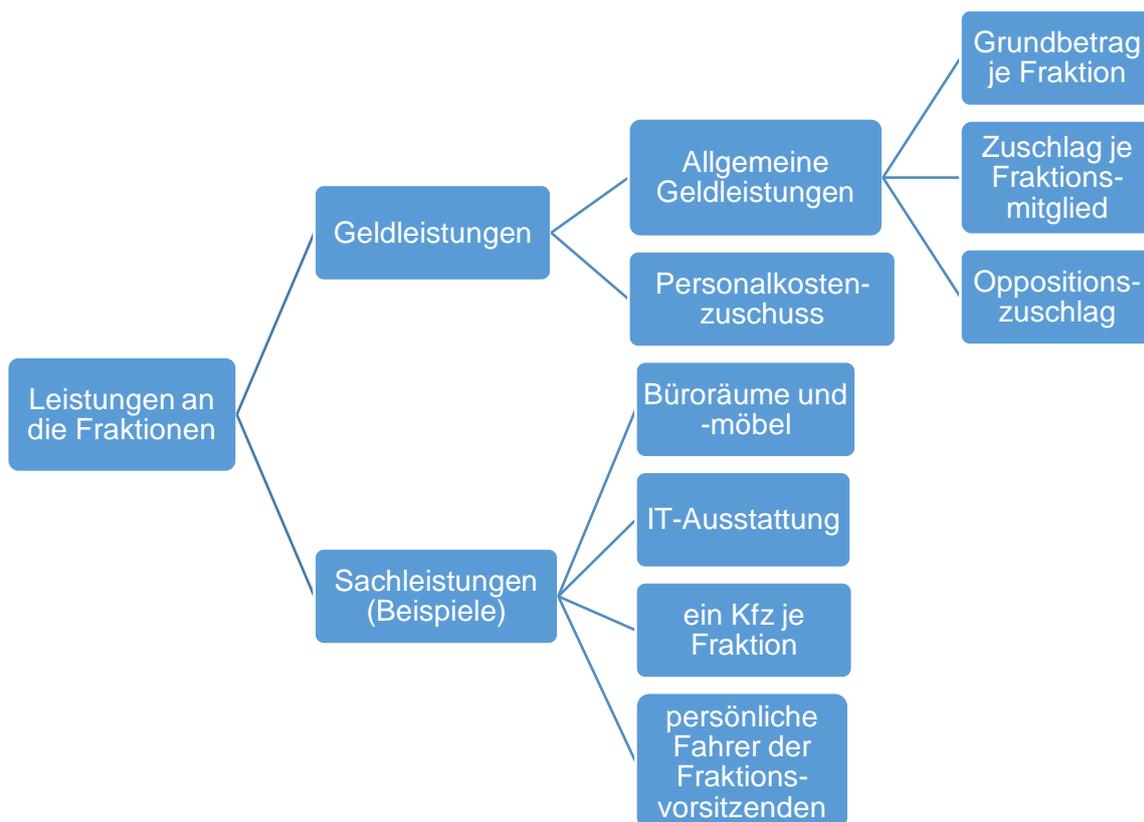
Die Fraktionszuschüsse sind im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz)² geregelt. Danach haben die Fraktionen zur Wahrung ihrer Aufgaben einen Anspruch auf Geld- und Sachleistungen sowie auf personelle Unterstützung.³

2 Leistungen an die Fraktionen

2.1 Überblick über die Leistungen

Die Fraktionen erhalten folgende Leistungen aus öffentlichen Mitteln (D-Mark-Beträge aus den Jahren vor 2002 werden in Euro angegeben und mit dem Faktor 1,9558371 in Euro umgerechnet):

Abbildung 1 Leistungen an die Fraktionen



¹ Beratung des Thüringer Landtags nach § 88 Abs. 2 Thüringer Landeshaushaltsordnung über die „Bewirtschaftung und Verwendung der Leistungen an die Fraktionen im Thüringer Landtag“ – veröffentlicht unter www.rechnungshof.thueringen.de.

² In der Fassung vom 9. März 1995 (GVBl. S. 121), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. November 2021 (GVBl. S. 545).

³ § 49 Abs. 1 ThürAbgG.

2.2 Geldleistungen

2.2.1 Allgemeine Geldleistungen

Die Allgemeinen Geldleistungen unterteilen sich in einen Grundbetrag, einen Zuschlag je Fraktionsmitglied und den Oppositionszuschlag auf den Grundbetrag für die jeweilige Fraktion, die nicht mitregiert.⁴

Der Grundbetrag gewährt den Fraktionen eine Grundausrüstung, um größenunabhängige Ausgabepositionen finanzieren zu können.

Der Zuschlag je Fraktionsmitglied zeichnet die Mehrheitsverhältnisse des Parlaments nach.⁵ Er wird gewährt, um größenabhängige Kostenfaktoren der parlamentarischen Fraktionsarbeit ausgleichen zu können.

Die Oppositionsfraktionen erhalten zusätzlich einen sogenannten Oppositionszuschlag, um die für ihre besonderen Aufgaben erforderliche Ausstattung finanzieren zu können.⁶ Mit ihm sollen Nachteile ausgeglichen werden, die gegenüber den Regierungsfractionen bestehen. Beispielsweise können die Oppositionsfraktionen bei Gesetzesinitiativen nicht auf die Ministerialbürokratie zurückgreifen.

2.2.2 Zuschuss zur personellen Unterstützung

Darüber hinaus wird den Fraktionen ein Zuschuss zur personellen Unterstützung (Personalkostenzuschuss) gewährt.⁷ Er soll die Personalausgaben der Fraktionen für ihre Referenten abdecken. Die Fraktionen stellen ihr Personal in eigener Zuständigkeit ein. Der Zuschuss ist auf den Betrag begrenzt, der dem Landtag entstanden wäre, wenn er die Fraktionsreferenten selbst in den jeweiligen Entgeltgruppen eingestellt hätte.⁸ Die jeweiligen Stellen sind mit den Entgeltgruppen E 13 bis E 15 bewertet.

Zudem finanzieren die Fraktionen einen großen Anteil ihrer Personalkosten (zum Beispiel für weiteres Personal in den Geschäftsstellen) auch aus den Allgemeinen Geldleistungen.

2.3 Sachleistungen

Die Fraktionen erhalten darüber hinaus Sachleistungen⁹ und weitere personelle Ausstattung, wie zum Beispiel die persönlichen Fahrer der Fraktionsvorsitzenden.

Diese Leistungen sind im Haushalt des Thüringer Landtages in den sächlichen Verwaltungsausgaben (HGr. 5), in den sonstigen Ausgaben für Investitionen (HGr. 8) sowie in den Personalausgaben (Titel 428 01) im Kapitel 01 01 (Landtag) veranschlagt. Sie werden nicht gesondert ausgewiesen bzw. nicht betragsgemäß beziffert.

3 Zweckbindung der Leistungen

Die Leistungen an die Fraktionen sind zweckgebunden. Die Fraktionen dürfen die Geld- und Sachleistungen nur für Aufgaben verwenden, die sich aus der Verfassung des Freistaats Thüringen, dem Thüringer Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Landtags ergeben. Sie haben hierbei die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.¹⁰

⁴ § 49 Abs. 2 ThürAbgG.

⁵ Siehe dazu auch *Hobusch*, MIP 2019, 51 (53).

⁶ § 49 Abs. 2 S. 2 ThürAbgG i.V.m. Artikel 59 Abs. 2 ThürVerf.

⁷ § 49 Abs. 1 S. 1 ThürAbgG.

⁸ Nr. 16.1 S. 3 der Ausführungsbestimmungen zum ThürAbgG.

⁹ § 49 Abs. 3 ThürAbgG.

¹⁰ § 51 Satz 1 und 2 ThürAbgG.

Fraktionsmittel dürfen nicht für Parteiaufgaben verwendet werden. Ebenso ist die Verwendung für Zwecke, für die bereits nach dem Thüringer Abgeordnetengesetz Entschädigungen gezahlt werden, sowie für die Zahlung von Funktionszulagen unzulässig.¹¹

Die Fraktionen haben gegenüber dem Präsidenten des Landtags über die Herkunft und die Verwendung der Mittel, die ihnen innerhalb eines Kalenderjahres zugeflossen sind, Rechenschaft zu geben.¹²

Thüringen veröffentlicht bislang als einziges Land die jährlichen Rechnungslegungen der Landtagsfraktionen nicht.¹³

4 Mittelveranschlagung

Die Leistungen an die Fraktionen sind im Landeshaushalt auszuweisen.¹⁴ Im Haushaltsplan des Thüringer Landtags sind die Geldleistungen, unter anderem unterteilt nach den Allgemeinen Geldleistungen und den Personalkostenzuschüssen, im Kapitel 0101 Titel 684 01 veranschlagt.

Untertitel	Ist 2019 EUR	Ansatz 2020 EUR	Ansatz 2021 EUR
0000 Zuweisung	0	0	0
0100 Allgemeine Geldleistungen nach § 49 Abs. 1 und 2 ThürAbgG	6.514.049	6.792.900	7.667.000
0200 Personalkostenzuschüsse	3.474.835	3.903.700	4.619.600
0300 Zuschüsse für IT-Infrastruktur	0	140.000	0
0400 Personalkostenzuschüsse für den Verfassungsausschuss	0	0	400.000
Summe	9.988.884	10.836.600	12.686.600

Quelle: Thüringer Landeshaushaltsplan 2021, Einzelplan 01, Kapitel 01 01, Erläuterungen zu Titel 684 01

Ursprünglich waren die Allgemeinen Geldleistungen an die Fraktionen im Thüringer Abgeordnetengesetz vom 7. Februar 1991 (GVBl. S. 27) betragsmäßig beziffert.

Der seinerzeitige Landtagspräsident hat zur Höhe der Leistungen für die Fraktionen ausgeführt: „Während wir in allen anderen Positionen in Thüringen natürlich weit unter den Haushaltsansätzen vergleichbarer westdeutscher Landtage bleiben, so in den Größenordnungen von 25 bis 50 Prozent bewegen wir uns da, reichen wir bei den Leistungen für die Fraktionen durchaus an westdeutsches Niveau heran. Dies ist nicht darauf zurückzuführen, dass wir bei sonstiger Sparsamkeit an diesem einzigen Punkte nun vom Ausgabenteufel geritten worden wären, sondern es scheint uns in dieser Aufbauphase der parlamentarischen Demokratie die Arbeit der Fraktionen von besonderer Wichtigkeit zu sein als ein strukturierendes Moment.“¹⁵ Seit 1995 regelt das Abgeordnetengesetz die Leistungen nur noch dem Grunde nach. Die Festlegung der Höhe der Geldleistungen erfolgt durch Veranschlagung der Beträge im Haushaltsplan.

¹¹ § 51 Satz 5 und 6 ThürAbgG; vgl. auch Beratung des Thüringer Landtags nach § 88 Abs. 2 Thüringer Landeshaushaltsordnung über die „Funktionszulagen - Zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen aus Fraktionsmitteln“ veröffentlicht unter www.rechnungshof.thueringen.de.

¹² § 54 Abs. 1 und 5 ThürAbgG.

¹³ Veröffentlichung der meist von Wirtschaftsprüfern/Wirtschaftsprüfungsgesellschaften geprüften Rechnung in den anderen Ländern vgl.: § 8 Abs. 1 BWFraktG; Art. 7 BayFraktG; § 8 Abs. 12 S. 1 BerlinFraktG; § 14 BbgFraktG; § 42 Abs. 4 S. 4 BremAbgG; § 3 Abs. 3 S. 2 FraktG HA; § 8 FraktG HE; § 55 Abs. 6 AbgG MV; § 33b NAbgG; § 8 S. 1 FraktG NRW; § 7 FraktG RP; § 7 Abs. 1 S. 1 FraktG SL; § 6 FraktG SN; § 7 FraktG LSA; § 8 Abs. 4 S. 3 FraktG SH; bzw. im Bund: vgl. § 52 Abs. 4 S. 4 AbgG.

¹⁴ § 49 Abs. 1 S. 2 ThürAbgG.

¹⁵ Vgl. Plenarprotokoll 1/8 vom 10. Januar 1991 – TOP 9: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten.

Die Personalkostenzuschüsse für die Fraktionen hat der Haushaltsplan bis zum Jahr 2000 nicht separat ausgewiesen. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden die Ausgaben für die personelle Unterstützung der Fraktionen gemeinsam mit den Personalausgaben für die Vergütung der übrigen Angestellten des Thüringer Landtages in der Hauptgruppe „Personalausgaben“ bei Titel 425 01 dargestellt. Die Anzahl der Fraktionsreferenten wurde seinerzeit im Stellenplan des Thüringer Landtags ausgebracht. Die Ausführungsbestimmungen zum Thüringer Abgeordnetengesetz geben dies auch noch so vor.¹⁶

Ab dem Jahr 2001 wurden die Personalkostenzuschüsse dann im Kapitel 01 01, Titel 684 01, veranschlagt. Die Erläuterungen hierzu enthielten zunächst noch bis 2014 die Anzahl der Referentenstellen je Fraktion und deren Bewertung. Seit der 6. Wahlperiode – also ab dem Haushaltsjahr 2015 – werden diese Informationen nicht mehr dargestellt. Als Grundlage für den veranschlagten Personalkostenzuschuss wird seither auf die Beschlüsse des Ältestenrates zur Anzahl und Bewertung der Fraktionsreferentenstellen verwiesen (siehe Tn. 5.2).

5 Festlegung des Umfangs der Geldleistungen

5.1 Umfang der Allgemeinen Geldleistungen

Für die Bemessung der Allgemeinen Geldleistungen erstattet der Landtagspräsident dem Landtag im Benehmen mit dem Ältestenrat¹⁷ rechtzeitig vor der Einbringung des Haushaltsgesetzes einen Bericht darüber, ob sich empfiehlt, deren Höhe zu verändern.¹⁸ Dieser sogenannte Angemessenheitsbericht wird als Landtagsdrucksache veröffentlicht. Er hat empfehlenden Charakter und entfaltet gegenüber dem Parlament keine Bindungswirkung.

Dem Angemessenheitsbericht wird im Regelfall die allgemeine Einkommens- und Preisentwicklung zugrunde gelegt. Hierfür wurden der in den Allgemeinen Geldleistungen enthaltene Personalkostenanteil sowie der Sachkostenanteil an die Entwicklung des Einkommens- bzw. Preisindexes angepasst.¹⁹ Der Einkommensindex bezog sich auf die vom Landesamt für Statistik mitgeteilte Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoeinkommen im öffentlichen Dienst (zunächst in dem Gebiet Ost und später in Thüringen).

5.2 Umfang des Personalkostenzuschusses

Grundlage für die Ermittlung des Personalkostenzuschusses ist der Beschluss des Ältestenrates über die Anzahl und die Bewertung der je Fraktion zu finanzierenden Referentenstellen. Der Ältestenrat legt jeweils für eine Wahlperiode die Anzahl der Fraktionsreferentenstellen fest.²⁰ Bemessungsgrundlage hierfür ist ein vom Ältestenrat festgelegter Aufteilungsschlüssel. Dieser stellt sich wie folgt dar:²¹

¹⁶ Vgl. Tn. 16.1 Satz 2 der Ausführungsbestimmungen zum ThürAbgG.

¹⁷ Der Ältestenrat besteht gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags aus der Präsidentin bzw. dem Präsidenten, den Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten und weiteren Abgeordneten. Der Ältestenrat in der 7. Wahlperiode bestand zum 30.11.2021 aus 11 von 13 vorgesehenen Abgeordneten.

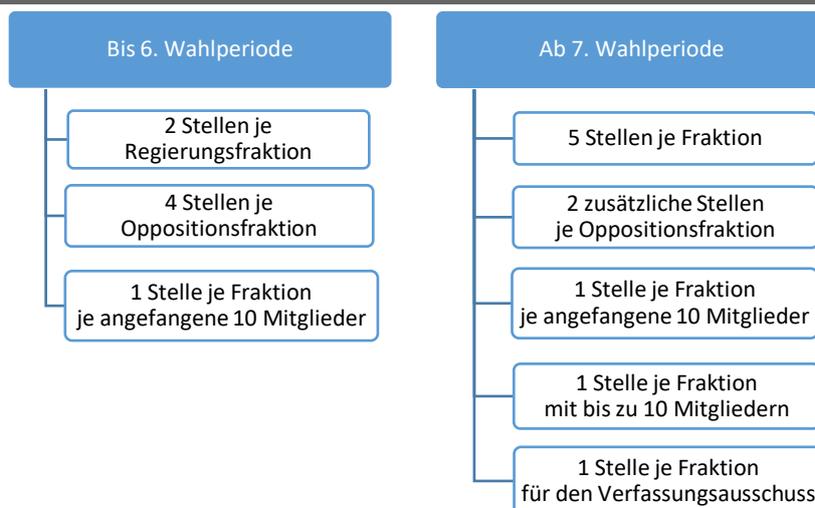
¹⁸ § 49 Abs. 2 S. 3 ThürAbgG. Bericht erstmals 1996 durch Landtagspräsident vorgelegt.

¹⁹ Auf Basis des Vorjahres der Haushaltsplanaufstellung (erstmalig für die Haushaltsplanung 1998 auf Basis des Jahres 1996. Auf eine Erhöhung des Sachkostenanteils an den Fraktionszuschüssen wurde 1998 verzichtet.).

²⁰ Tn. 16.1 Satz 2 der Ausführungsbestimmungen zum ThürAbgG.

²¹ Quelle: Ausschussvorlage 7/1158 der Landtagsverwaltung - Überplanmäßige Ausgaben im Kapitel 0101 Titel 684 01 Untertitel 02 - Personalkostenzuschüsse an die Fraktionen.

Abbildung 3 Aufteilungsschlüssel für die Anzahl der Fraktionsreferentenstellen



Der Beschluss des Ältestenrates wird nicht als Drucksache in parlamentarische Informationssysteme eingestellt und auch nicht anderweitig veröffentlicht. Auch dem Thüringer Finanzministerium liegt der Beschluss im Haushaltsaufstellungsverfahren nicht vor.

6 Fraktionszuschüsse im Ländervergleich

Ein länderübergreifender Vergleich der Fraktionszuschüsse für das Jahr 2021 ergab, dass Thüringen mit seinen Fraktionszuschüssen - pro Abgeordneten - an der Spitze der Flächenländer liegt (siehe Übersicht 1).

In dem Vergleich wurde berücksichtigt, dass die Leistungen an die Fraktionen in den Haushaltsplänen der Länder unterschiedlich ausgewiesen werden. Erfasst wurden die Allgemeinen Geldleistungen und die personellen Unterstützungen an die Fraktionen sowie die in anderen Flächenländern separat in den Haushalten ausgewiesenen Ausgaben für Untersuchungsausschüsse und Enquetekommissionen.

Übersicht 1 Leistungen an die Fraktionen im Bundesvergleich – Vollzeitparlamente –

Flächenland	Anzahl der Fraktionen im Parlament Stand 1.1.2021	Anzahl der Abgeordneten Stand 1.1.2021	Fraktionszuschüsse (HH-Soll) 2021 (in Euro)	
			gesamt	je Abgeordneter
Thüringen	6	90	12.686.600	140.962
Nordrhein-Westfalen	5	199	24.738.900	124.316
Mecklenburg-Vorpommern	4	71	8.746.200	123.186
Brandenburg	6	88	10.327.500	117.358
Bayern	6	205	23.300.000	113.659
Sachsen	5	119	12.837.000	107.874
Schleswig-Holstein	5	73	7.459.500	102.185
Sachsen-Anhalt	5	87	7.775.500	89.374
Hessen	6	137	11.738.237	85.681
Rheinland-Pfalz	5	101	7.139.900	70.692
Saarland	4	51	3.551.500	69.637
Niedersachsen	4	137	8.357.000	61.000
Baden-Württemberg ²²	5	143	6.845.900	47.873

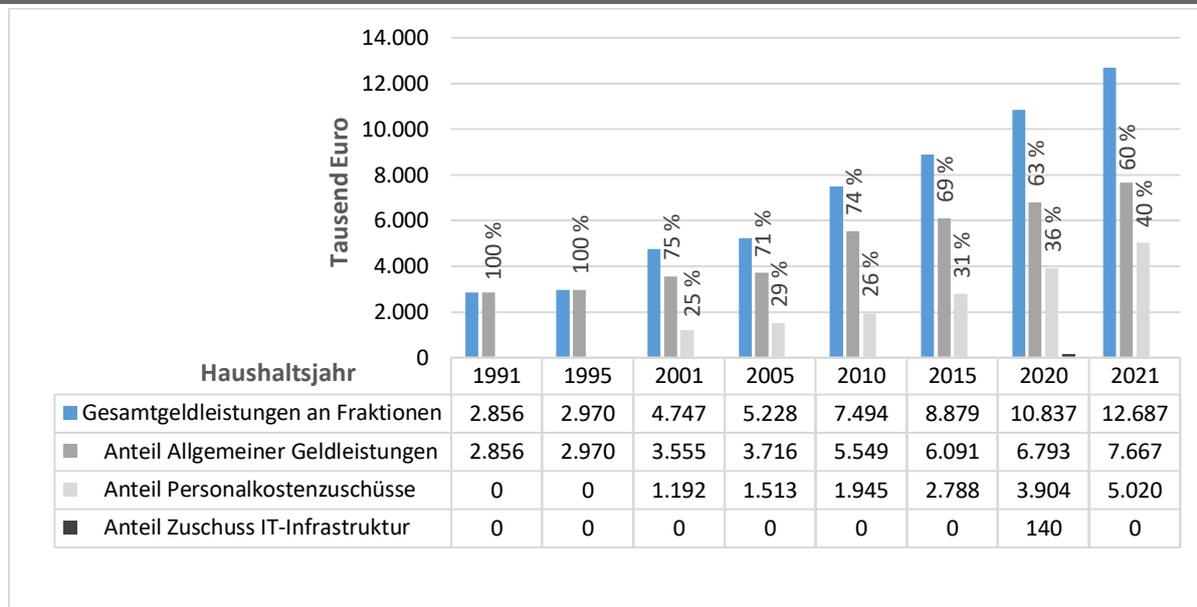
Quelle: Haushaltsplan des jeweiligen Landes.

²² Ohne die nicht separat ausgewiesenen Ausgaben für 44 Parlamentarische Beraterstellen zur Unterstützung und Betreuung der Fraktionen und ihrer Mitglieder bei der Parlamentsarbeit (gemeinsam mit der Vergütung der übrigen Angestellten des Landtags in der Hauptgruppe „Personalausgaben“ dargestellt).

7 Entwicklung der Geldleistungen an die Fraktionen in Thüringen

Die Geldleistungen an die Fraktionen im Thüringer Landtag haben sich seit ihrer erstmaligen Festsetzung im Thüringer Abgeordnetengesetz von 1991 wie folgt entwickelt:

Abbildung 4 Entwicklung der Geldleistungen an die Fraktionen (Haushaltsansatz gerundet)



Quelle: Haushaltsplan des Thüringer Landtags, Kapitel 0101, Titel 684 01 des jeweiligen Jahres.

Personalkostenzuschüsse von 1991 bis 2000 im Titel 425 01 veranschlagt zusammen mit den Personalausgaben des Landtags ohne diese separat auszuweisen. Über die Höhe der seinerzeit dort veranschlagten personellen Unterstützungsleistungen an die Fraktionen liegen keine Angaben vor.

Im Zeitraum von 1991 bis 2021 haben sich die Allgemeinen Geldleistungen mehr als verdoppelt. Der Personalkostenzuschuss hat sich im Zeitraum von 2001 bis 2021 mehr als vervierfacht. Seit dessen erstmaliger separater Veranschlagung im Landeshaushalt 2001 hat sich dieser Zuschuss von rund 1,2 Mio. Euro auf rund 5 Mio. Euro erhöht.

7.1 Ursachen für den Anstieg der Allgemeinen Geldleistungen

7.1.1 Generelle Einflussfaktoren

Die Entwicklung der Allgemeinen Geldleistungen wird von mehreren Faktoren maßgeblich beeinflusst. Zum einen berücksichtigt der Thüringer Landtag die Einkommens- und Preisentwicklung bei der zu veranschlagenden Höhe (vgl. Tn. 5.1). Hierbei hat er teilweise auf eine Anhebung des Sachkostenanteils bei den Allgemeinen Geldleistungen verzichtet.²³ Dieser Verzicht wurde aber durch Anhebungen, die über der Preis- und Einkommensentwicklung lagen, kompensiert (vgl. Tn. 7.1.2). Diese Anhebungen haben regelmäßig die Basis für die weiteren Anhebungen der Allgemeinen Geldleistungen in den Folgejahren gebildet.

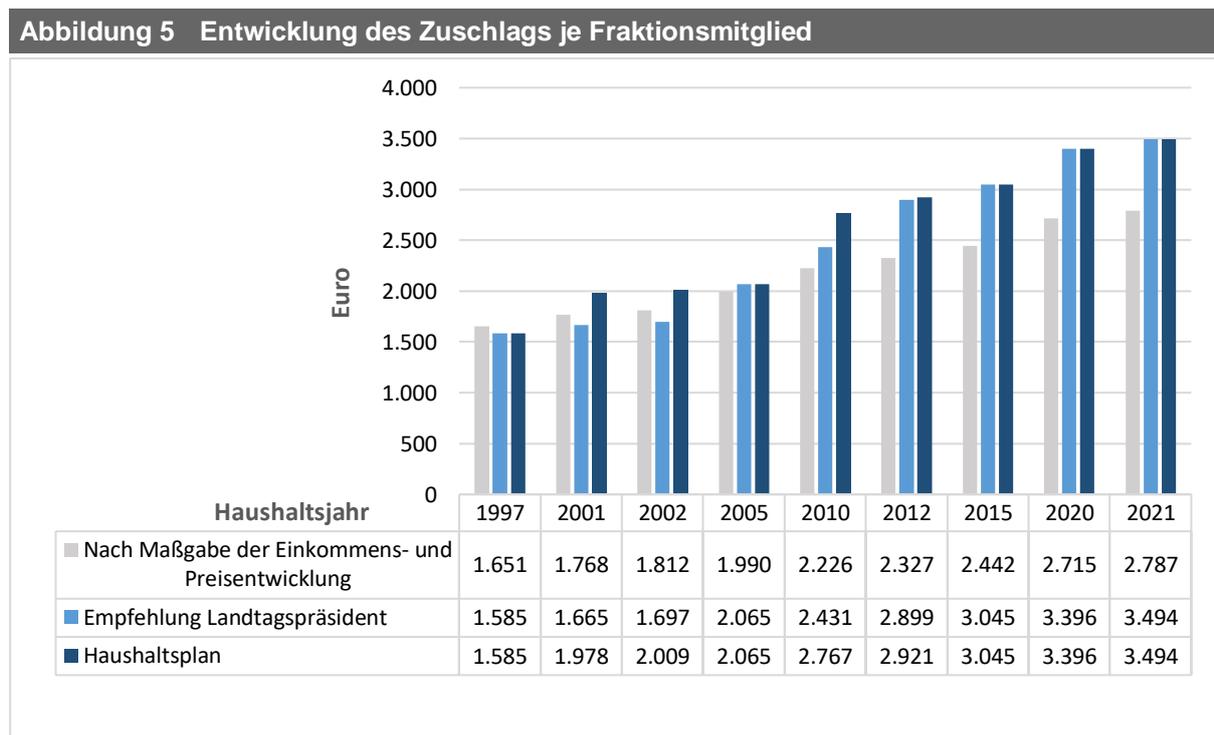
Zum anderen hat das Ergebnis einer Landtagswahl Auswirkungen auf die Höhe der Allgemeinen Geldleistungen. So ist die Anzahl der Fraktionen im Thüringer Landtag der fünften Wahlperiode von drei auf fünf Fraktionen gestiegen. Im Ergebnis der Wahl des siebenten Thüringer Landtags hat sich die Anzahl von fünf auf sechs Fraktionen erhöht. Auch die Anzahl der Fraktionen in der Opposition hat sich mehrmals geändert. Diese Veränderungen hatten Auswirkungen auf die Höhe der Grund- und Oppositionsbeträge.

²³ Vgl. für 1996/1997 LT-Drs. 2/1185, für 1998 LT-Drs. 2/2022, für 1999 LT-Drs. 2/2997, für 2000 LT-Drs. 2/3789, für 2001/2002 LT-Drs. 3/1026, für 2003/2004 LT-Drs. 3/2498, für 2005 LT-Drs. 4/248, für 2006/2007 LT-Drs. 4/1410, für 2008/2009 LT-Drs. 4/3193, für 2011 LT-Drs. 5/1334, für 2014 LT-Drs. 5/4730, für 2017 LT-Drs. 6/820, für 2019 LT-Drs. 6/4127.

Darüber hinaus ist die Anzahl der Abgeordneten in der sechsten Wahlperiode von 88 auf 91 und in der siebten auf 90 angestiegen. Dies hatte einen Anstieg der Zuschläge je Fraktionsmitglied zur Folge.

7.1.2 Anstieg des Zuschlags je Fraktionsmitglied

Über die oben genannten grundsätzlichen Einflussfaktoren hinaus ist jedoch auch der Zuschlag je Fraktionsmitglied stark angestiegen. Er hat sich im Vergleich zu seiner rein rechnerischen Anhebung entsprechend der Einkommens- und Preisentwicklung seit der erstmaligen Vorlage eines Angemessenheitsberichtes für das Haushaltsjahr 1997 wie folgt verändert.²⁴



Quelle:- Einkommensentwicklung: Angemessenheitsbericht des Landtagspräsidenten unter Verweis auf die vom Landesamt für Statistik mitgeteilte Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoeinkommen im öffentlichen Dienst in Thüringen;
 - Preisentwicklung: Angemessenheitsbericht des Landtagspräsidenten unter Verweis auf die vom Landesamt für Statistik mitgeteilte Jahresteuersatzrate; wenn dort nicht angegeben, hilfsweise Übersicht des Statistischen Bundesamtes Destatis zum Verbraucherpreisindex für Deutschland;
 - Empfehlung Landtagspräsident: Angemessenheitsbericht für die jeweilige Haushaltsplanaufstellung;
 - Haushaltsplan: Einzelplan 01, Kapitel 0101, Titel 684 01 für das jeweilige Haushaltsjahr.

Die Abbildung 5 zeigt die seit 2001 über der Einkommens- und Preisentwicklung liegende Anhebung des monatlichen Zuschlags je Fraktionsmitglied. Dieser ist im Zeitraum von 1997 bis 2021 von 1.585 Euro auf 3.494 Euro angestiegen.

Darüber hinaus zeigt die Abbildung, dass der Landeshaushalt²⁵ im Zeitraum von 1997 bis 2021 mehrfach einen Betrag ausgewiesen hat, der sogar noch über den Vorgaben des Angemessenheitsberichtes lag. 2001, 2002 und 2010 wurde jeweils ein deutlich höherer Zuschlag veranschlagt, als die seinerzeitige Landtagspräsidentin in ihren Angemessenheitsberichten empfohlen hatte.

²⁴ Rein rechnerisch ermittelt beginnend für das Haushaltsjahr 1997 auf Basis des im Jahr 1996 festgesetzten „Zuschlags je Fraktionsmitglied“ (Personal- und Sachkostenanteil angehoben um den jeweiligen prozentualen Betrag der Einkommens- und Preisentwicklung beginnend mit 1995).

²⁵ Einzelplan 01, Kapitel 0101, Titel 684 01, Erläuterungen zu Untertitel 01 „Allgemeine Geldleistungen“.

Der sprunghafte Anstieg des Zuschlags je Fraktionsmitglied in den Jahren 2001 und 2002 ist auf die Kürzung des Mittelansatzes für Funktionszulagen (Kapitel 0101 – Titel 411 01 Aufwendungen für Abgeordnete) für die Haushaltsjahre 2001 und 2002 zurückzuführen. Mit der Reduzierung dieses Mittelansatzes vollzog der Landtag die Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes vom 20. Dezember 2000 (GVBl. S. 149). Das Bundesverfassungsgericht hatte zuvor mit Entscheidung vom 21. Juli 2000 die Zahlung von Funktionszulagen für die parlamentarischen Geschäftsführer, die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und die Vorsitzenden der Ausschüsse nach dem Thüringer Abgeordnetengesetz für verfassungswidrig erklärt.²⁶

Zeitgleich hatte die Regierungsfraktion im Thüringer Landtag der 3. Wahlperiode beantragt²⁷, die im Haushalt des Thüringer Landtags für 2001/2002 weggefallenen Mittel für Funktionszulagen zur Deckung der Zuschüsse an Fraktionen zu verwenden. Die Mehrheit der Abgeordneten hatte dem Änderungsantrag der Regierungsfraktion zugestimmt. Damit wurden die frei gewordenen Haushaltsmittel in Höhe von rund 330.400 Euro (Kapitel 0101 – Titel 411 01) den Allgemeinen Geldleistungen (Kapitel 0101 – Titel 684 01 UT 1) zugeführt.

Nach dieser Erhöhung der Haushaltsansätze für Allgemeine Geldleistungen haben zwei Fraktionen weiterhin Funktionszulagen – nunmehr aus diesem Haushaltstitel - gezahlt. Dies wurde bereits im Jahr 2006 durch den seinerzeitigen Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs im Rahmen einer Prüfung beanstandet. Am 17. Februar 2015 hat der Präsident des Thüringer Rechnungshofs die Beratung über „Funktionszulagen – Zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen aus Fraktionsmitteln“ herausgegeben.²⁸ Darin stellte er fest, dass die Zahlung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln nicht mit geltendem Recht vereinbar sei. Bisher zu Unrecht geleistete Zahlungen seien nach § 56 ThürAbgG zurückzuerstatten. Im Weiteren schlussfolgerte er daraus, dass der Wegfall der Zahlungen letztendlich auch zu einer Absenkung der Fraktionszuschüsse führen könne. Seit 2016 sind in den Rechnungslegungen der Fraktionen keine Mittel mehr für die Zahlung von Funktionszulagen ausgewiesen. Die Allgemeinen Geldleistungen wurden jedoch nicht reduziert.

Der 2001 deutlich angehobene Zuschlag hat es den Fraktionen ermöglicht, zum Ende des Jahres 2001 ihre Rücklagen von rund 800.000 Euro des Jahres 2000 auf rund 1,2 Mio. Euro, also um 50 Prozent, zu erhöhen. Zudem konnten die Fraktionen ihre Geldbestände von rund 760.000 Euro Ende 2000 auf rund 1,5 Mio. Euro Ende 2001, also um fast 100 %, anwachsen lassen.

2010 hat der Landtag den Zuschlag je Fraktionsmitglied um 34 % gegenüber dem Vorjahr angehoben. Ursache hierfür war zum einen die rückwirkende Anpassung des Zuschlags an die Einkommens- und Preisentwicklung. Die Allgemeinen Geldleistungen waren zuvor fünf Jahre lang nicht erhöht worden. Zum anderen liegt der Anstieg darin begründet, dass die Regierungsfaktionen der 5. Wahlperiode den Zuschlag je Fraktionsmitglied noch über die Empfehlung der Landtagspräsidentin hinaus um 13,8 % angehoben haben. Den höheren Betrag begründeten die Fraktionen wie folgt: „Die zusätzlichen Aufgaben der Länderparlamente in Folge des Lissabon-Vertrages erfordern zusätzlichen Sach- und Personalbedarf“.²⁹ Weitere Angaben zum konkreten Umfang der neu hinzugekommenen Aufgaben und des daraus resultierenden Personalbedarfs wurden nicht gemacht.

²⁶ BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2000 – 2 BvH 3/91.

²⁷ LT-Drs. 3/1244 vom 20. Dezember 2000.

²⁸ Beratung des Thüringer Landtags nach § 88 Abs. 2 Thüringer Landeshaushaltsordnung – veröffentlicht unter www.rechnungshof.thueringen.de.

²⁹ LT-Drs. 5/896.

7.2 Ursachen für den Anstieg des Personalkostenzuschusses

Wie bereits unter Ziffer 2.2.2 dargestellt, erhalten die Fraktionen neben den Allgemeinen Geldleistungen zusätzlich noch einen Personalkostenzuschuss. Dieser ist seit 2001 von jährlich rund 1,2 Mio. Euro auf rund 5 Mio. Euro in 2021 angestiegen.

Den Anstieg verursachte vor allem die starke Erhöhung der Vollzeitstellen für Referenten. Von 2001 bis 2021 haben sich diese Stellen von 19 auf 57 erhöht. Im Einzelnen hat sich die Anzahl der Referentenstellen wie folgt entwickelt:

Übersicht 2 Entwicklung der Anzahl der Stellen für Fraktionsreferenten			
Legislatur des Thüringer Landtags	Zeitraum	Stellenanzahl für Fraktionsreferenten ³⁰	Anzahl der Fraktionen im Thüringer Landtag
3. Wahlperiode	1999 bis 2004	19	3
4. Wahlperiode	2004 bis 2009	20	3
5. Wahlperiode	2009 bis 2014	26 *	5
6. Wahlperiode	2014 bis 2019	26 **	5
7. Wahlperiode (Stand 31.08.2021)	Seit 2019	36 bis 2020 57 ab 2021	6

* Zuzüglich vorübergehend weiterer Stellen für einen Untersuchungsausschuss.

** Zuzüglich vorübergehend weiterer Stellen für drei Untersuchungsausschüsse und eine Enquetekommission. In der 6. Wahlperiode waren dies 20 Stellen (vier je Fraktion).

Die Erhöhung von 20 auf 26 Stellen in der 5. Wahlperiode ist auf den Anstieg von drei auf fünf Fraktionen zurückzuführen.

In der 6. Wahlperiode sind zusätzlich zu den 26 Referentenstellen 20 Stellen (vier je Fraktion) für drei Untersuchungsausschüsse und eine Enquetekommission³¹ neu hinzugekommen. Im Doppelhaushalt 2018/2019 wurden dafür rund 790.000 Euro extra veranschlagt. Die Arbeiten in den Untersuchungsausschüssen und der Enquetekommission wurden zum Ende der 6. Wahlperiode abgeschlossen. Damit hat die Ausgabeermächtigung für die 20 zusätzlichen Stellen ab dem Haushalt 2020 nicht mehr bestanden.

In der 7. Wahlperiode wurden bis März 2021 keine derartigen Kontrollinstrumente und Arbeitsgruppen eingesetzt. Gleichwohl haben sich die Haushaltsmittel nicht reduziert, sondern sind im Haushalt 2020 von rund 3,5 Mio. Euro (HH-Ist 2019) auf rund 4,7 Mio. Euro (HH-Ist 2020) angestiegen. Mit dem Wegfall der drei Untersuchungsausschüsse und der Enquetekommission sind die zusätzlich veranschlagten mindestens rund 790.000 Euro³² für die 20 Referentenstellen „frei“ geworden. Diese Haushaltsmittel hat der Thüringer Landtag jedoch 2020 im Kapitel 0101 Titel 684 01 (Zuschüsse an Fraktionen) weiterhin mit veranschlagt.

³⁰ Quelle: 3. bis 5. Wahlperiode: Haushaltspläne des Thüringer Landtags Kapitel 0101, Titel 684 01; 6. und 7. Wahlperiode: Aufteilungsschlüssel des Ältestenrates (entnommen aus der Ausschussvorlage 7/1158 der Landtagsverwaltung).

³¹ Vgl. Einzelplan 01 – Doppelhaushalt 2018/2019, hier Erläuterungen in Kapitel 01 01, Titel 684 01, Untertitel 02.

³² Betrag des Ausgabenzuwachses im Haushaltsansatz 2018 gegenüber dem Ansatz 2017. 2018 und 2019 wurden im Haushalt (Kapitel 0101, Titel 684 01 Untertitel 02) zusätzlich 20 Stellen für drei Untersuchungsausschüsse und eine Enquetekommission eingeplant (bewertet mit E 13 Stufe 2).

Übersicht 3 Gegenüberstellung Referentenstellen – Haushaltsmittel von 2019 bis 2021



*Stand 31.08.2021

In der 7. Wahlperiode sind die Referentenstellen zunächst von 26 auf 30 angestiegen. Dies liegt in der Erhöhung der Anzahl der Fraktionen von fünf auf sechs begründet. Grundlage für die Anzahl der Referentenstellen bildete der vom Ältestenrat für die vorherige Wahlperiode beschlossene Aufteilungsschlüssel. Zur Zeit der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2020 hat der Beschluss des Ältestenrates über die Anzahl der Referentenstellen für die 7. Wahlperiode noch nicht vorgelegen. Daher wurde der für 2020 veranschlagte Personalkostenzuschuss auf Basis des Mitte 2019 geltenden Aufteilungsschlüssels ermittelt.

In 2020 kamen zu den 30 Stellen noch weitere sechs Stellen für den Verfassungsausschuss hinzu.

Nach Beschluss des Haushaltsgesetzes für 2020 hatte der Ältestenrat einen neuen Aufteilungsschlüssel festgelegt (vgl. Tn. 5.2). In der Folge erhöhten sich ab 2021 die Referentenstellen um 21 auf insgesamt 57 Stellen.

Entgegen den Festlegungen in Ziffer 16.1 der Ausführungsbestimmungen zum Thüringer Abgeordnetengesetz weist der Haushaltsplan die Referentenstellen der Fraktionen nicht mehr aus. Daher ist der Anstieg von 36 Stellen in 2020 auf 57 Stellen ab 2021 nicht sichtbar. Im Aufstellungsverfahren für den Haushalt 2021 hat der Thüringer Landtag den Stellenzuwachs weder begründet noch dargelegt, wie er den zusätzlichen Stellenbedarf ermittelt hat.

8 Rücklagenbildung

Die Fraktionen können Rücklagen bilden, soweit dies unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für größere Aufgaben erforderlich ist.³³ Voraussetzung für die Bildung von Rücklagen ist, dass die Fraktionen im Jahr der Rücklagenbildung die ihnen in diesem Jahr zugewiesenen Allgemeinen Geldleistungen nicht vollständig für parlamentarische Aufgaben verausgaben.

Die Ausführungsbestimmungen zum Thüringer Abgeordnetengesetz begrenzen die Höhe der Rücklagen. Die Fraktion kann von ihren jährlichen Allgemeinen Geldleistungen maximal 20 % für die Bildung einer Rücklage verwenden. Die Obergrenze der Gesamtrücklage liegt bei 60 % des Betrages der Allgemeinen Geldleistungen, der im ersten Jahr³⁴ der Rücklagenbildung

³³ § 52 ThürAbgG.

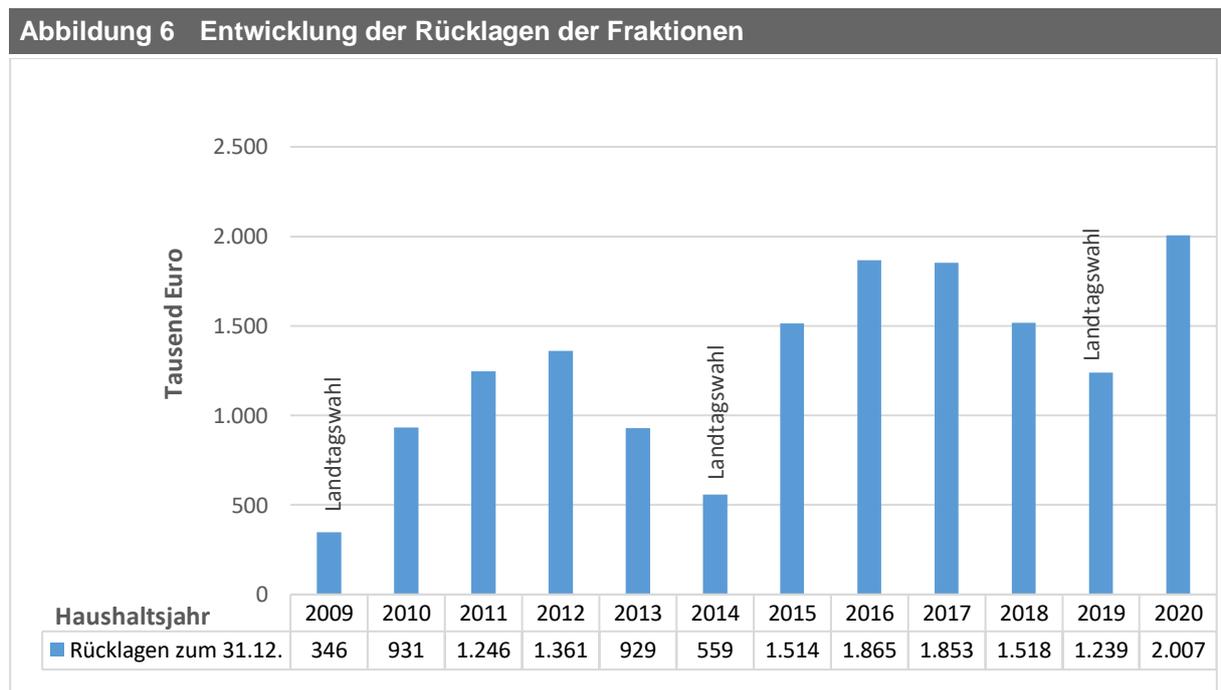
³⁴ Ausgegangen wird hier von dem ersten vollen Kalenderjahr.

gewährt wurde. Eine Rücklagenbildung über mehrere Haushaltsjahre lassen die Ausführungsbestimmungen zum Thüringer Abgeordnetengesetz zu.³⁵

Die Rücklagen werden von den Fraktionen in ihren Rechnungslegungen seit dem Jahr 2009 ohne eine konkret benannte Zweckbindung ausgewiesen. Die Rücklagenbildung für bestimmte Zwecke hat der Landtag mit dem Neunten Gesetz zur Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes vom 9. Oktober 2008 (GVBl. S. 374) aufgehoben.³⁶

Die Fraktionen konnten seit dem Wegfall der Zweckbestimmung das überschüssige Geldvermögen ohne sachbezogene Zuordnung ansammeln. Insoweit haben die Fraktionen regelmäßig ihre am Jahresende nicht verbrauchten Mittel der Rücklage zugeführt.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Rücklagen der Fraktionen innerhalb der letzten zwei abgeschlossenen Wahlperioden.



Quelle: Jährlicher Bericht der Wirtschaftsprüfer/Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über die Prüfung der Rechnungslegung der jeweiligen Fraktion

Die Rücklagen der Fraktionen sind in den letzten zwei Wahlperioden regelmäßig bis zur Mitte der Wahlperiode angestiegen. Zum Ende der Wahlperiode haben die Fraktionen ihre Rücklagen deutlich reduziert. Darüber hinaus zeigt die Abbildung einen starken Anstieg im mittleren Abschnitt der letzten Wahlperiode.

Die Höhe der Rücklagen erlaubt Rückschlüsse über die Finanzausstattung der Fraktionen: Rücklagen können nur gebildet werden, wenn die Finanzierung größer ist als der Bedarf. In den letzten zwei Wahlperioden konnten Rücklagen von teilweise über 1,8 Millionen Euro gebildet werden. Eine Überfinanzierung ist damit nicht auszuschließen. Zu bedenken ist dabei auch, dass diese Rücklagen aus einem zum Teil kreditfinanzierten Landeshaushalt gebildet wurden und das Land insgesamt noch erheblich verschuldet ist.

Die Bereitstellung von Mitteln, die nicht von dem Bedarf der Fraktionen gedeckt ist, kann eine verdeckte Parteienfinanzierung und einen Verstoß gegen die Chancengleichheit der

³⁵ Vgl. Ziffer 17 der Ausführungsbestimmungen zum ThürAbgG.

³⁶ Demgegenüber regelt Ziffer 17 der Ausführungsbestimmungen zum ThürAbgG noch, dass Rücklagen nur gebildet werden dürfen, wenn mit Beginn des Haushaltsjahres ihre Zweckbestimmung festgelegt worden ist.

außerparlamentarischen Mitbewerber darstellen.³⁷ Zu reichlich ausgeteilte Zuschüsse eröffnen erfahrungsgemäß die Möglichkeit, diese unter Umständen zweckwidrig zu verwenden. Rücklagen dürfen keine „Spardose“ für anstehende Wahlen sein.³⁸ Insbesondere der Bereich der Öffentlichkeitsarbeit ist anfällig für eine nicht zweckentsprechende Verwendung zu Gunsten der Parteien. Hierauf hat der Präsident des Rechnungshofs unter anderem auch in seinem Jahresbericht 2018 hingewiesen.³⁹

Bedenklich ist zudem die Übernahme der Rücklagen in die nächste Wahlperiode. Neben einer weiteren Anhäufung der Geldmittel führt deren Mitnahme auch zu einer Benachteiligung von neuen Fraktionen im Parlament. Diese verfügen nicht über die Möglichkeit, Gelder im Voraus anzusparen.⁴⁰

9 Fazit und Empfehlungen

9.1 Leistungen an die Fraktionen bedarfsgerecht feststellen

Es steht außer Frage, dass die Fraktionen einen Anspruch auf angemessene Ausstattung zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben. Angesichts der obigen Ausführungen zu dem Spitzenplatz im Ländervergleich und der Entwicklung der Rücklagen sollte die Angemessenheit der Leistungen jedoch künftig stärker hinterfragt werden.

Das Thüringer Parlament hat die 1991 auf Schätzungen und Hochrechnungen erstmals ermittelten Allgemeinen Geldleistungen kontinuierlich angehoben, ohne die Berechnungsgrundlage für die Fraktionsmittelfinanzierung offenzulegen. Anhebungen über die Indizes hinaus wurden entweder nicht oder lediglich pauschal begründet. Dies entspricht nicht einer verfassungsrechtlich gebotenen nachvollziehbaren Bedarfsermittlung.

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu bereits 1966 in seinem Parteifinanzierungsurteil entschieden, dass „es ein die Verfassung verletzender Missbrauch wäre, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine versteckte Parteienfinanzierung enthielten“. ⁴¹ Weiterhin hat es in der sogenannten „Wüppesahl-Entscheidung“ 1989 klargestellt, dass den Fraktionen öffentliche Mittel nur in einer solchen Höhe bewilligt werden dürfen, wie dies zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben erforderlich sei.⁴² Die Höhe der staatlichen Zuschüsse ist also verfassungsrechtlich begrenzt in dem Aufwand der Fraktionen für die ihnen obliegenden parlamentarischen Aufgaben. Anderenfalls werden Fraktionsmittel zu Lasten des Landeshaushalts angehäuft.

Die mehrfach angehobenen Allgemeinen Geldleistungen bilden regelmäßig die Basis für eine Erhöhung in den Folgejahren. Der Präsident des Rechnungshofs empfiehlt daher, dass das Parlament den Finanzbedarf für die Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben der Fraktionen neu ermitteln sollte, um einer Überkompensation entgegenzuwirken. Aus dem Charakter der Mittelfestsetzung als Prognoseentscheidung folgt die Pflicht des Parlaments zu einer kontinuierlichen Überprüfung der getroffenen Entscheidungen.⁴³

Zudem sollte die Rücklagenbildung auf eine Wahlperiode begrenzt werden. Ausgenommen hiervon könnten Rücklagen sein, die ausschließlich dazu dienen, die während der alten Wahlperiode begründeten Verpflichtungen der Fraktion im personellen und sächlichen Bereich auch

³⁷ Vgl. *Hobusch*, MIP 2019, 51 (56) unter Verweis auf BVerfGE 20, 56 (105).

³⁸ Vgl. *Hobusch* DÖV 2018, 552 (560).

³⁹ Im Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs aus dem Jahr 2018 enthaltener Bericht des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs zur Prüfung gemäß § 55 Abs. 1 ThürAbgG – veröffentlicht unter www.rechnungshof.thueringen.de.

⁴⁰ Vgl. *Hobusch*, MIP 2019, 51 (58).

⁴¹ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 –, juris Rn. 131.

⁴² BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, juris Rn. 91.

⁴³ Vgl. *Schneider* Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, S. 117.

über die Wahlperiode hinaus zu erfüllen.⁴⁴ Im Thüringer Abgeordnetengesetz sollte eine dahingehende Regelung aufgenommen werden.

9.2 Transparenz bei der Festsetzung der Fraktionsmittel

Das Verfahren zur Festsetzung der Fraktionsmittel ist zum Teil nicht hinreichend transparent. Erhöhungen des Zuschlags je Fraktionsmitglied über die Indizes hinaus wurden nicht oder allenfalls pauschal begründet. Zudem werden Beschlüsse des Ältestenrates zur Festsetzung und Erhöhung der Personalkostenzuschüsse nicht veröffentlicht. Dadurch lässt sich nicht erkennen, inwieweit die jeweils getroffenen Mittelfestsetzungen durch einen bestimmten zu erwartenden Aufwand veranlasst sind. Für Außenstehende kann damit die Angemessenheit der bewilligten Beträge nicht nachvollzogen werden.

Die Fraktionen werden fast vollumfänglich aus staatlichen Mitteln, also auch aus Steuergeldern der Bürger finanziert. Dabei entscheiden sie über ihre Finanzierung als Teil des Parlaments in eigener Sache. Wie die unter Tn. 7.1.1 dargestellte „Umwidmung“ von Fraktionszulagen zeigt, sind die Interessen von Regierungs- und Oppositionsfraktionen bei der Fraktionsfinanzierung oftmals gleichgelagert. Dem Gesetzgebungsverfahren fehlt es damit regelmäßig an dem korrigierenden Element gegenläufiger politischer Interessen.⁴⁵ Das in Artikel 20 GG verankerte Demokratie- und Rechtsstaatprinzip verlangt jedoch, dass bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache „der gesamte Willensprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“⁴⁶

Die Fraktionen sollten daher einen wesentlichen Beitrag zu mehr Transparenz dadurch leisten, dass sie alle Entscheidungen zu ihrer Finanzierung begründen und offenlegen. Diese Transparenz ermöglicht es, dass der Bürger als Souverän und Wähler die staatliche Fraktionsfinanzierung verstehen und nachvollziehen kann. Akzeptanz beim Bürger kann nur erreicht werden, wenn Entscheidungsprozesse durchschaubar gemacht werden und er darauf vertrauen kann, dass seine Repräsentanten im Parlament ihre Amtstätigkeit im Interesse für und in Verantwortung vor dem Volk gemeinwohlorientiert ausüben. Nur durch Transparenz ist ersichtlich, ob die Fraktionen die in § 51 ThürAbgG vorgegebene sparsame und wirtschaftliche Mittelbewirtschaftung auch umsetzen. Die dahingehend in den §§ 6 und 7 ThürLHO vorgegebenen haushaltsrechtlichen Maßstäbe gelten auch für die Fraktionsmittelveranschlagung.⁴⁷

Der Präsident des Rechnungshofs empfiehlt daher, alle Anhebungen über die Preis- und Einkommensentwicklungen hinaus transparent und nachvollziehbar zu begründen. Dies setzt voraus, dass Art und Umfang der Aufgaben, die neu hinzugekommen sind, konkret aufgeschlüsselt werden. In die Betrachtung sollten auch Angaben zu Aufgaben einfließen, die gegebenenfalls weggefallen sind.

Für eine höhere Transparenz wird zudem empfohlen, wieder die Anzahl der Fraktionsreferentenstellen und deren Bewertung im Haushaltsplan des Thüringer Landtags anzugeben. Dies geben die Ausführungsbestimmungen zum Thüringer Abgeordnetengesetz auch so vor.

⁴⁴ Vgl. *Pieroth/Neukamm*, Fraktionsfinanzierung und Rechnungshofkontrolle, S. 104 ff.

⁴⁵ BVerfG, Urteil vom 09. April 1992 – 2 BvE 2/89 –, juris Rn. 102.

⁴⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 05. November 1975 – 2 BvR 193/74 –, juris Rn. 61.

⁴⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, juris Rn. 92.

9.3 Veröffentlichung der Rechnungslegung der Fraktionen

Thüringen veröffentlicht als einziges Land nicht die jährlichen Rechnungslegungen der Fraktionen. Wie unter Tn. 9.2 bereits dargestellt, entspricht dies nicht dem verfassungsrechtlich verankerten Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip.⁴⁸

Die Veröffentlichung der Rechnungslegung ist von besonderer Bedeutung, da die Geldleistungen den Fraktionen in Anerkennung ihrer verfassungsrechtlichen Stellung in pauschaler Form zur Verfügung gestellt werden.⁴⁹ Nur auf der Grundlage einer qualifizierten Rechnungslegung ist es aber dem Parlament und der Öffentlichkeit möglich, die parlamentarische Prognose des zu erwarteten Finanzbedarfs ganzheitlich zu verifizieren.⁵⁰ Darüber hinaus befördert die mit der Rechnungslegung verbundene Darlegungslast die Selbstkontrolle der Fraktionen bei der Mittelverwendung.⁵¹

Selbst Parteien, die im Gegensatz zu den Fraktionen nur zum Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert werden und nicht der Teil der organisierten Staatlichkeit sind,⁵² müssen über die Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft liefern.⁵³ Für Fraktionen muss dieses Publizitätsgebot erst recht gelten.⁵⁴

Der Präsident des Rechnungshofs empfiehlt daher, § 54 ThürAbgG dahingehend abzuändern, dass die Fraktionen ihre jährlichen Rechnungslegungen in Form einer Landtagsdrucksache veröffentlichen.⁵⁵

gez. Dr. Sebastian Dette
(Ohne Unterschrift, da elektronisch erstellt)

⁴⁸ *von Arnim*, Finanzierung der Fraktionen, S. 52 schlägt für den Bund – unabhängig von der Herleitung der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung bereits aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip – sogar eine ausdrückliche Klarstellung auf verfassungsrechtlicher Ebene vor.

⁴⁹ *Schneider*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, S. 181 f.

⁵⁰ *Schneider*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, S. 182.

⁵¹ Ebenda.

⁵² Vgl. BVerfG, Urteil vom 09. April 1992 – 2 BvE 2/89 – (Parteienfinanzierung II), juris Rn. 93 ff.

⁵³ Vgl. Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG.

⁵⁴ *von Arnim*, Finanzierung der Fraktionen, S. 49 ff.; *Fischer*, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, S. 208.

⁵⁵ Auch der Ältestenrat des Thüringer Landtags erkennt an, dass eine Landtagsdrucksache ein probates Veröffentlichungsmittel sein kann. So legt z. B. Nr. 18.2 n.F. der Ausführungsbestimmungen des Ältestenrates (GVBl. 2019, S. 426) zu § 54 Abs. 4 Satz 1 ThürAbgG fest, dass der Prüfvermerk des Wirtschaftsprüfers auf Wunsch der betroffenen Fraktion in einer Drucksache zu veröffentlichen ist.