

U n t e r r i c h t u n g

durch den Präsidenten des Landtags

Durchführung des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz

hier: Veröffentlichung des abschließenden Berichts des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz über die Prüfung von Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz – Haushaltsjahre 2006 bis 2011 (15. Wahlperiode) – sowie Abwicklung der Liquidation der Fraktion der FDP

Auszug aus dem Schreiben des Präsidenten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 14. Oktober 2015 an den Präsidenten des Landtags:

„Der Rechnungshof hat nach § 5 Fraktionsgesetz die Verwendung von Geld- und Sachleistungen durch die Fraktionen des Landtags in der 15. Wahlperiode 2006 bis 2011 geprüft. Die CDU- und die SPD-Fraktion sowie die FDP-Fraktion in Liquidation haben mit Schreiben vom 28. August 2015 den sie betreffenden Teil des Entwurfs des abschließenden Berichts über die Prüfungsergebnisse erhalten. Die Fraktionen haben von der Möglichkeit des § 5 Abs. 4 Satz 3 Fraktionsgesetz – Besprechung des Entwurfs des abschließenden Berichts im Ältestenrat des Landtags – keinen Gebrauch gemacht.“

Mit Schreiben des Präsidenten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 25. November 2015 an den Präsidenten des Landtags wurde auf eine Aktualisierung des Berichts hingewiesen:

„Im Hinblick auf die – nach Übersendung des abschließenden Berichts – von der SPD-Fraktion zurückgezahlten Beträge (vgl. Seiten 19 und 27 des übersandten Berichts) von 1646,30 € und 696 € regen wir an, die beigefügten aktualisierten Seiten in die Drucksache aufzunehmen.“

Nach § 7 des Fraktionsgesetzes veröffentlicht der Präsident des Landtags den abschließenden Bericht des Rechnungshofs einschließlich der Stellungnahmen der Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz als Landtagsdrucksache.

Mit Schreiben vom 27. Oktober 2015 wurden die Fraktionen von der Möglichkeit, zum Bericht des Rechnungshofs Stellung zu nehmen, informiert. Die Fraktionen haben von diesem Recht keinen Gebrauch gemacht.

Der Bericht des Rechnungshofs ist im Folgenden abgedruckt.

Joachim Mertes
Präsident des Landtags



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Abschließender Bericht

über die

Prüfung von Geld- und Sachleistungen

an die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz

– Haushaltsjahre 2006 bis 2011 (15. Wahlperiode) –

sowie Abwicklung der Liquidation der FDP-Fraktion

Inhaltsübersicht

		Seite
1	Gegenstand und Umfang der Prüfung	3
2	Geld- und Sachleistungen gemäß Fraktionsgesetz	5
3	Haushaltsführung und Rechnungslegung	8
4	Vergütungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen	14
5	Leistungen der Fraktionen, für die Abgeordnete bereits eine Amtsausstattung erhalten	19
6	Leistungsaustausch zwischen den Fraktionen und ihren Landesverbänden	22
7	Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebs und Sonstiges	25

1 Gegenstand und Umfang der Prüfung

Gemäß Artikel 85 a der Verfassung für Rheinland-Pfalz können sich Abgeordnete zu Fraktionen zusammenschließen. Die Fraktionen wirken insbesondere durch die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit.

Die Abgeordneten der drei in der 15. Wahlperiode im Landtag vertretenen Parteien (SPD, CDU und FDP) haben sich gemäß § 8 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz – entsprechend ihrer Parteizugehörigkeit – zu drei Fraktionen zusammengeschlossen.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist den Fraktionen eine angemessene Ausstattung zu gewährleisten. Das Nähere regelt das Landesgesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen (Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz)¹. Gemäß § 2 dieses Gesetzes erhalten die Fraktionen zur sachgemäßen und effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben Geld- und Sachleistungen. Die Geldleistungen sind in § 2 Abs. 3 Fraktionsgesetz im Einzelnen bestimmt, die Sachleistungen werden gemäß § 2 Abs. 4 Fraktionsgesetz nach Maßgabe von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan erbracht.

Die Fraktionen haben über ihre Einnahmen und Ausgaben öffentlich Rechnung zu legen (§ 4 Abs. 1 Fraktionsgesetz). Der Präsident des Landtags veröffentlicht die Rechnungen als Landtagsdrucksachen².

Gemäß § 5 Abs. 1 Fraktionsgesetz ist der Rechnungshof berechtigt zu prüfen, ob Geld- und Sachleistungen gemäß § 2 Fraktionsgesetz durch die Fraktionen bestimmungsgemäß und in Übereinstimmung mit § 3 Fraktionsgesetz verwendet worden sind. Bei der Prüfung ist der Rechtsstellung und den Aufgaben der Fraktionen Rechnung zu tragen; ihr politischer Ermessensspielraum ist zu beachten.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinem Urteil vom 19. August 2002³ hinsichtlich der Prüfungsberechtigung ausgeführt: „Wegen der Gefahren einer missbräuchlichen Verwendung staatlicher Fraktionszuschüsse, insbesondere einer verdeckten Parteienfinanzierung, bedarf es wirkungsvoller Vorkehrungen, um diesem Missbrauch zu begegnen. Bei verfassungskonformer Auslegung wird man daher grundsätzlich von einer Prüfungspflicht des Rechnungshofs auszugehen haben (...).“

Der Rechnungshof hat gemäß § 5 Abs. 1 Fraktionsgesetz geprüft, ob

- Geld- und Sachleistungen gemäß § 2 Fraktionsgesetz bestimmungsgemäß – insbesondere nicht für Zwecke, für die Abgeordnete eine Amtsausstattung erhalten, oder für Parteiaufgaben – verwendet wurden,
- bei der Verwendung der Mittel die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 3 Fraktionsgesetz beachtet wurden,
- die Einnahmen und Ausgaben begründet und ordnungsgemäß belegt waren,
- die gebildeten Rücklagen den gesetzlichen Bestimmungen des § 3 Abs. 4 Fraktionsgesetz entsprachen.

Die Prüfung war den Fraktionen mit Schreiben vom 23. Februar 2011 angekündigt worden.

¹ Vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 642), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. März 2012 (GVBl. S. 111), BS 1101-6; im Folgenden: Fraktionsgesetz.

² Rechnungen für 2006 bis 2011 (15. Wahlperiode): Drucksachen 15/1296, 15/2448, 15/3982, 15/4809, 16/287 und 16/547.

³ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. August 2002 – VG O 3/02 –, juris Rn. 35.

Nach dem Ergebnis der Landtagswahl am 27. März 2011 ist die FDP-Fraktion im 16. Landtag von Rheinland-Pfalz nicht mehr vertreten. Gemäß § 10 Fraktionsgesetz findet daher eine Liquidation statt. Aufgrund dieser Sachlage hat der Rechnungshof mit Schreiben vom 1. April 2011 die Abwicklung der Liquidation in die Prüfung einbezogen.

Dem Rechnungshof lagen die Buchungsunterlagen, die Rechnungsbelege mit den begründenden Unterlagen und die Haushaltsrechnungen aller Fraktionen vor. Die örtlichen Erhebungen bei den Fraktionen fanden 2011 bis 2012 (mit Unterbrechungen) statt.

Den Fraktionen wurden am 11. März 2014 Entwürfe der Prüfungsmitteilungen zugeleitet. Die Schlussbesprechungen fanden am 12. Juni 2014 und 22. Mai 2015 (SPD-Fraktion), am 16. Juni 2014 (CDU-Fraktion) und am 2. Juni 2014 (FDP-Fraktion) statt.

In den Schlussbesprechungen erhielten die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen Gelegenheit, sich zu den geprüften Sachverhalten zu äußern. Wesentliche Erklärungen sowie schriftliche Stellungnahmen⁴ wurden in die Prüfungsmitteilungen aufgenommen.

Die Prüfungsmitteilungen wurden den Fraktionen am 5. Juni 2015 zur Äußerung zugeleitet (§ 5 Abs. 4 Satz 1 Fraktionsgesetz). Die CDU-Fraktion hat dazu mit Schreiben vom 29. Juli 2015 Stellung genommen.

Der abschließende Bericht fasst die wesentlichen Feststellungen des Rechnungshofs und die Erklärungen der Fraktionen zusammen. Feststellungen von geringerer Bedeutung, bei denen erwartet werden kann, dass sie nach den Erörterungen in den Schlussbesprechungen sowie den schriftlichen Äußerungen der Fraktionen künftig beachtet werden, sind nicht aufgenommen.

Soweit für das Textverständnis genaue Betragsangaben entbehrlich waren, wurden diese aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Angaben für das Jahr 2006 beziehen sich auf die Zeit vom Beginn der 15. Wahlperiode und für das Jahr 2011 auf die Zeit bis zum Ende der 15. Wahlperiode.

Aufgrund der Prüfung haben die Fraktionen Forderungen von insgesamt 131.400 € im Wesentlichen bei dem Landesverband der jeweiligen Partei und bei ihren Mitgliedern geltend gemacht:

SPD-Fraktion:	104.730,30 €
CDU-Fraktion:	11.718,36 €
FDP-Fraktion:	15.872,29 €

⁴ SPD-Fraktion: Schreiben vom 22. Mai 2014 und 9. Dezember 2014 sowie E-Mails vom 4. Dezember 2014 und 21. Mai 2015; CDU-Fraktion: Schreiben vom 5. Juni 2014 und 17. April 2015; FDP-Fraktion: Schreiben vom 27. Mai 2014 und E-Mail vom 14. Juli 2014.

2 Geld- und Sachleistungen gemäß Fraktionsgesetz

Die Fraktionen erhalten zur sachgemäßen und effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben gemäß Artikel 85 a der Verfassung in Verbindung mit dem Fraktionsgesetz Geld- und Sachleistungen (§ 2 Abs. 1 Fraktionsgesetz)⁵. Bei der Mittelverwendung sind die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten. Eine nicht bestimmungsgemäße Verwendung der Geldleistungen führt zur Rückerstattung.

2.1 Geldleistungen

Die monatlichen Geldleistungen gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 Fraktionsgesetz setzten sich 2006 bis 2011 aus folgenden Einzelbeträgen zusammen:

	2006 - € -	1/2007 bis 2/2009 - € -	3/2009 bis 2/2010 - € -	ab 3/2010 - € -
Grundbetrag für jede Fraktion	51.119,81	52.909,00	54.496,27	55.150,23
Zuschlag für Fraktionen mit mehr als 25 Mitgliedern	20.312,11	20.312,11	20.921,47	21.172,53
Steigerungsbetrag für jedes Fraktionsmitglied	907,56	907,56	934,79	946,01
zusätzlicher Steigerungsbetrag je Mitglied für jede Fraktion, die die Landesregierung nicht trägt (Oppositionszuschlag)	367,35	367,35	378,37	382,91

Auf dieser Grundlage erhielten die Fraktionen⁶ im Prüfungszeitraum die folgenden Geldleistungen:

	monatlich - € -		jährlich - € -
SPD-Fraktion			
2006	119.532,60	2006	892.510,08
2007 bis Februar 2009	121.321,79	2007 und 2008	1.455.861,48
März 2009 bis Februar 2010	124.961,61	2009	1.492.259,68
ab März 2010	126.461,29	2010	1.514.536,12
		2011	581.721,93
CDU-Fraktion			
2006	119.878,50	2006	895.092,80
2007 bis Februar 2009	121.667,69	2007 und 2008	1.460.012,28
März 2009 bis Februar 2010	125.317,82	2009	1.496.513,58
ab März 2010	126.821,72	2010	1.518.852,84
		2011	574.925,13
FDP-Fraktion			
2006	63.868,91	2006	476.887,86
2007 bis Februar 2009	65.658,10	2007 und 2008	787.897,20
März 2009 bis Februar 2010	67.627,87	2009	807.594,90
ab März 2010	68.439,43	2010	819.650,04
		2011	314.821,38

Zusätzlich hatten die Fraktionen bis Februar 2009 zur Betreuung von Enquete-Kommissionen und Untersuchungsausschüssen ab dem Monat der Einsetzung bis

⁵ Kapitel 01 01 Titelgruppe 72, ab dem Haushaltsjahr 2012: Titelgruppe 73.

⁶ Von den 101 Mitgliedern des Landtags gehörten in der 15. Wahlperiode 53 der SPD-Fraktion, 38 der CDU-Fraktion und zehn der FDP-Fraktion an.

zum Abschluss der parlamentarischen Beratung Anspruch auf einen Betrag, der einem Drittel des Bruttoarbeitsentgelts eines Angestellten des Landes in der Vergütungsgruppe II a einschließlich Nebenleistungen entsprach⁷. Ab März 2009 wurde der Monatsbetrag auf 1.922 € festgesetzt; er erhöhte sich ab März 2010 auf 1.945 €.

Für die Betreuung von drei Enquete-Kommissionen und drei Untersuchungsausschüssen erhielt jede Fraktion im Prüfungszeitraum⁸:

2007	12.601,68 €
2008	59.407,92 €
2009	66.539,44 €
2010	83.497,00 €
2011	23.728,88 €.

Die Geldleistungen betragen bis zum Ende der 15. Wahlperiode somit insgesamt:

SPD-Fraktion	7.638.525,69 €
CDU-Fraktion	7.651.183,83 €
FDP-Fraktion	4.240.523,50 €
Summe	19.530.233,02 €.

2.2 Sachleistungen

Sachleistungen an die Fraktionen sind wie folgt nachgewiesen⁹:

2006 ¹⁰	441.577,58 €
2007	434.555,12 €
2008	500.527,47 €
2009	470.236,69 €
2010	463.426,74 €
2011 ¹⁰	524.736,63 €.

⁷ § 2 Abs. 3 Satz 2 Fraktionsgesetz in den bis zum 28. Februar 2009 sowie in den ab 1. März 2009 und 1. März 2010 gültigen Fassungen.

⁸ Enquete-Kommissionen „Klimawandel“, „Integration und Migration in Rheinland-Pfalz“ und „Verantwortung in der medialen Welt“ sowie Untersuchungsausschüsse „Arp“, „Nürburgring GmbH“ und „CDU-Fraktionsfinanzen der Jahre 2003 bis 2006“.

⁹ Die Ergebnisse sind den Haushaltsrechnungen entnommen.

¹⁰ Die Angaben beziehen sich auf das gesamte Haushaltsjahr.

Die Sachleistungen im Prüfungszeitraum betreffen folgende Bereiche:

	2006 - € -	2007 - € -	2008 - € -	2009 - € -	2010 - € -	2011 - € -
Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte und Ausstattungsgegenstände	155.449,61	149.871,30	127.631,23	149.535,48	147.600,75	162.216,85
Fahrzeughaltung, Verbrauchsmittel, persönliche Ausrüstungsgegenstände	12.643,48	13.887,86	17.002,06	11.040,55	21.866,27	14.260,84
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	252.403,24	249.544,48	256.279,45	224.994,02	237.989,75	250.252,86
Mieten und Pachten für Grundstücke, Gebäude und Räume sowie Leasing von Maschinen, Geräten und Dienstfahrzeugen	12.353,17	11.814,99	16.882,65	13.675,62	11.213,48	17.724,12
Kleinere hauswirtschaftliche Instandsetzungen und kleinere bauliche Maßnahmen	101,61	414,12	358,85	151,37	0,00	0,00
Ankäufe und Mieten von Software und Lizenzen, Werkverträge, Wartungskosten für Software	126,14	126,14	12.126,14	13.172,25	16.330,49	24.926,14
Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen	8.500,33	8.896,23	70.247,09	57.667,40	28.426,00	55.355,82
Insgesamt	441.577,58	434.555,12	500.527,47	470.236,69	463.426,74	524.736,63

3 Haushaltsführung und Rechnungslegung

3.1 Haushaltspläne

Die Fraktionen beschließen Haushaltspläne, die in Wahljahren gemäß § 4 Abs. 2 Fraktionsgesetz zwischen den Wahlperioden abzugrenzen sind.

Die Haushaltspläne der SPD- und der FDP-Fraktion für 2006 umfassten jeweils das gesamte Jahr.

Die CDU-Fraktion hatte 2006 für die Zeit ab Beginn der 15. Wahlperiode keinen Haushaltsplan erstellt. Es habe stattdessen einen Sanierungsplan gegeben, dem „die Fraktion zuvor zugestimmt“ habe¹¹. Die Haushaltspläne für 2010 und 2011 waren nicht ausgeglichen, sondern wiesen wegen Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Landtag und der Fraktionsvorsitzendenkonferenz jeweils Fehlbeträge aus. Absehbare Kredite wären bei den Einnahmen zu veranschlagen gewesen.

Die Fraktionen haben zugesagt, die Vorgaben für die Haushaltswirtschaft zu beachten.

Die CDU-Fraktion hat für 2011 nach Wahlperioden getrennte Haushaltspläne vorgelegt.

3.2 Beleg- und Buchführung

Bei der SPD- und der CDU-Fraktion war auf den Bewirtungsbelegen nicht immer der Anlass für die Bewirtung vermerkt oder sehr allgemein umschrieben (z. B. „Gespräch Fraktionsvorsitzender“, „Pressetermine“, „Arbeitsessen mit Entscheidungsträgern“). Der notwendige Bezug zur Arbeit der Fraktion war daraus nicht ersichtlich. Auch Anzahl und Namen der bewirteten Personen waren den Belegen nicht immer zu entnehmen.

Der Rechnungshof hatte bereits bei den vorangegangenen Prüfungen darauf hingewiesen, dass an die Belege grundsätzlich die gleichen Anforderungen zu stellen sind, wie sie für die steuerliche Absetzbarkeit von Bewirtungsaufwendungen gelten. Zum Nachweis der Höhe und der betrieblichen Veranlassung der Aufwendungen haben Steuerpflichtige gemäß § 4 Abs. 5 Nr. 2 Einkommensteuergesetz schriftlich die folgenden Angaben zu machen: Ort, Tag, Teilnehmer und Anlass der Bewirtung sowie Höhe der Aufwendungen. Nach Auffassung des Rechnungshofs kann nur in Ausnahmefällen zur Wahrung der gebotenen Vertraulichkeit auf die Namensnennung der bewirteten Personen – bei Angabe der Personenzahl – verzichtet werden¹².

Bei nicht ordnungsgemäß belegten und nicht ausreichend begründeten Bewirtungsausgaben ist eine bestimmungsgemäße Verwendung der Geldleistungen nicht nachgewiesen.

Beide Fraktionen haben eine künftige ordnungsgemäße und vollständige Belegführung zugesichert.

Bei 46 Zahlungsvorgängen der SPD-Fraktion über insgesamt 8.000 €, die mit Kreditkarten bezahlt worden waren, fehlten zahlungsbegründende Unterlagen (Rechnungsbelege bei Internetbuchungen und Einladungsschreiben¹³). Die Prüfung ergab allerdings keine Anhaltspunkte, dass die genannten Ausgaben nicht für Fraktionszwecke verwendet worden waren.

¹¹ Schreiben der Fraktion vom 22. November 2011.

¹² Nr. 7.1 des abschließenden Berichts vom 26. März 2010 (Drucksache 15/4476).

¹³ Es handelte sich meist um Flug- und Übernachtungskosten anlässlich der Wahrnehmung auswärtiger Termine.

Zu 23 Reisekostenabrechnungen von insgesamt 2.400 € konnten von der SPD-Fraktion die zugehörigen Einladungsschreiben nicht vorgelegt werden. Ein Bezug dieser Reisen zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion war somit nicht ohne weiteres nachvollziehbar.

Einzelbelege zu Kreditkartenabrechnungen sollten zusammen mit dem Abrechnungsbeleg vorgehalten werden. Bei nicht ordnungsgemäß belegten sowie nicht ausreichend begründeten Ausgaben und bei nicht nachgewiesenem Verwendungszweck wird der Rechnungshof künftig von einer nicht bestimmungsgemäßen Verwendung der Geldleistungen ausgehen.

Teilweise fehlten auch schriftliche Verträge als zahlungsbegründende Unterlagen. So hatte die SPD-Fraktion für die Erstellung eines Gutachtens ein Honorar von 14.300 € aufgrund eines mündlichen Auftrages gezahlt. Auch die CDU-Fraktion hatte für vier Beratungen durch zwei verschiedene Firmen keine schriftlichen Verträge abgeschlossen. Bei zwei Beratungen beteiligte sich der Landesverband hälftig.

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollten Verträge schriftlich abgeschlossen werden. Das gilt insbesondere für gemeinsame Aktivitäten von Partei und Fraktion, die eine nachvollziehbare Kostenteilung erfordern. Auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs¹⁴ wird insoweit verwiesen.

Die Fraktionen haben zugesichert, dies künftig zu beachten.

3.3 Rechnungslegung

Die Fraktionen haben über ihre Einnahmen¹⁵ und Ausgaben öffentlich Rechnung gelegt¹⁶ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Fraktionsgesetz):

	2006 - € -	2007 - € -	2008 - € -	2009 - € -	2010 - € -	2011 - € -
SPD-Fraktion						
Einnahmen	999.959,00	1.552.046,07	1.627.171,78	1.641.717,34	1.928.239,62	726.042,06
Ausgaben	<u>979.847,01</u>	<u>1.439.625,34</u>	<u>1.596.761,16</u>	<u>1.617.488,24</u>	<u>1.928.239,62</u>	<u>726.042,06</u>
Überschuss (+)	+20.111,99	+112.420,73	+30.410,62	+24.229,10	0,00	0,00
CDU-Fraktion						
Einnahmen	1.022.670,00	1.532.593,12	1.578.800,57	1.765.237,53	1.668.824,39	531.408,63
Ausgaben	<u>888.616,13</u>	<u>1.501.133,52</u>	<u>1.516.413,82</u>	<u>1.603.403,10</u>	<u>1.985.828,91</u>	<u>714.039,61</u>
Überschuss (+)/ Fehlbetrag(-)	+134.053,87	+31.459,60	+62.386,75	+161.834,43	-317.004,52	-182.630,98
FDP-Fraktion						
Einnahmen	514.032,19	804.908,68	852.919,31	877.669,38	906.891,34	263.227,46
Ausgaben	<u>504.123,56</u>	<u>765.860,84</u>	<u>774.729,21</u>	<u>772.327,79</u>	<u>897.886,17</u>	<u>312.476,89</u>
Überschuss (+)/ Fehlbetrag(-)	+9.908,63	+39.047,84	+78.190,10	+105.341,59	+9.005,17	-49.249,43

Die Rechnungsergebnisse der Fraktionen waren nicht ohne weiteres vergleichbar. So buchte die SPD-Fraktion Zuführungen zu den Rücklagen als Ausgaben¹⁷, Entnahmen aus den Rücklagen als Einnahmen¹⁸. Infolgedessen waren Überschüsse

¹⁴ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, a. a. O., juris Rn. 50.

¹⁵ Die Differenzen zu den Jahresbeträgen bei Nr. 2.1 beruhen darauf, dass in den Fraktionsrechnungen die Geldleistungen jeweils für die Monate Februar bis einschließlich Januar des Folgejahres sowie weitere Einnahmen nachgewiesen sind.

¹⁶ Drucksachen 15/1296, 15/2448, 15/3982, 15/4809, 16/287 und 16/547.

¹⁷ 2006 wurde eine Zuführung von 86.239,28 € als Ausgabe berücksichtigt.

¹⁸ Entnahmen von 187.026,73 € (2010) und 188.911 € (2011) wurden als Einnahmen gebucht.

in geringerer Höhe ausgewiesen als sie sich bei einem Vergleich der zahlungswirksamen Einnahmen und Ausgaben ergeben hätten; Fehlbeträge wurden vermieden.

Die beiden anderen Fraktionen stellten die tatsächlich geleisteten Ausgaben den tatsächlich erzielten Einnahmen gegenüber und wiesen die sich danach ergebenden Überschüsse bzw. Fehlbeträge aus.

Infolge der unterschiedlichen Darstellungen war eine vollständige und umfassende Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 7 i. V. m. § 4 Fraktionsgesetz nicht gewährleistet.

Aufgrund der Empfehlung des Rechnungshofs bei den letzten Prüfungen hatten sich die Geschäftsführer der im Landtag vertretenen Fraktionen zusammen mit der Landtagsverwaltung im August 2013 auf eine Vereinheitlichung der Rechnungslegung geeinigt. Allerdings wurden Regelungen zur Darstellung der Rechnungsergebnisse der Fraktionen nicht getroffen. Auch bei den zuletzt veröffentlichten Fraktionsrechnungen für 2012 bis 2014 waren die Ergebnisse nicht vergleichbar.

Die SPD-Fraktion hat erklärt, die Gespräche zur Vereinheitlichung der Veröffentlichungspraxis zwischen den Fraktionen würden noch andauern.

Zu den Rechnungen der CDU-Fraktion ist darüber hinaus anzumerken, dass das 2006 aufgenommene und 2008 zurückgezahlte Darlehen in den Rechnungen jeweils unterschiedlich dargestellt wurde. 2006 wurden keine Beträge, 2007 Zins- und Tilgungszahlungen von 119.451,76 € und 2008 nur Zinszahlungen von 4.255,35 € bei den „Sonstigen Ausgaben“ ausgewiesen. Außerdem war der Schuldenstand in der Übersicht über das Vermögen am 31. Dezember 2006 um 5.387,36 € sowie am 1. Januar und am 31. Dezember 2007 um jeweils 5.000 € zu niedrig ausgewiesen¹⁹.

Bei Darlehen sollten in der Rechnung die Darlehensauszahlung bei den Einnahmen, Zins- und Tilgungsleistungen bei den Ausgaben aufgeführt werden.

Die CDU-Fraktion hatte im Prüfungszeitraum – außer einem Bankdarlehen – weitere Verbindlichkeiten gegenüber dem Landtag und der Fraktionsvorsitzendenkonferenz²⁰. In der Rechnung für 2009 wurden Verbindlichkeiten gegenüber dem Landtag als Schulden ausgewiesen. In 2010 und 2011 wurde der Gesamtbetrag der Verbindlichkeiten gegenüber dem Landtag und der Fraktionsvorsitzendenkonferenz dagegen nur noch in einer Fußnote dargestellt (am 31. Dezember 2010 rd. 247.500 €).

Um die mit der Rechnungslegung angestrebte Transparenz zu verbessern, sollten nicht nur Bankkredite, sondern auch gestundete Verbindlichkeiten gegenüber Dritten bei den Schulden gemäß § 4 Abs. 4 Fraktionsgesetz dargestellt werden. Sie sind künftig – ebenso wie Kredite²¹ – getrennt nach den in § 4 Abs. 3 Nr. 2 genannten Aufgaben aufzuführen, um der gemäß § 7 i. V. m. § 4 Fraktionsgesetz erforderlichen Unterrichtung der Öffentlichkeit gerecht zu werden.

Die CDU-Fraktion hat dies in der Rechnung 2013 bereits umgesetzt.

¹⁹ In der Rechnung 2008 wurde der Schuldenstand zum 1. Januar entsprechend korrigiert.

²⁰ Nrn. 3.5, 5.2, 7.2, 7.4, 8, 9.2, 9.5 und 9.7 des abschließenden Berichts vom 26. März 2010 (Drucksache 15/4476).

²¹ Zweites Landesgesetz zur Änderung des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz vom 13. März 2010 (GVBl. S. 111).

In den Rechnungen aller Fraktionen fehlten Angaben zu ihren Sachvermögen. Die FDP-Fraktion hatte den Rechnungen 2010 und 2011 jeweils ein „Bestandsverzeichnis“ beigefügt, das nicht dem gemäß § 3 Abs. 3 Fraktionsgesetz zu führenden Nachweis entsprach.

Hinsichtlich der Angaben zum Sachvermögen war von den Fraktionsgeschäftsführern zusammen mit der Landtagsverwaltung vereinbart worden, dass entsprechend § 3 Abs. 3 Fraktionsgesetz der Erwerb von Geräten sowie Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen ab 400 € in einer Inventarliste dokumentiert werden soll.

3.4 Rücklagen

Alle Fraktionen wiesen in den Rechnungen ihre Geldvermögen²² als Rücklagen aus, die sich im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelten:

	SPD-Fraktion - € -	CDU-Fraktion ²³ - € -	FDP-Fraktion - € -
18.05.2006	501.598,58	2.261,22	57.113,27
31.12.2006	607.949,85	50.767,60	67.021,90
31.12.2007	720.370,58	82.227,20	106.069,74
31.12.2008	750.781,20	34.823,27	184.259,84
31.12.2009	775.010,30	196.657,70	289.601,43
31.12.2010	587.983,57	293,27	298.606,60
17.05.2011	399.072,57	860,02	249.357,17

Die SPD-Fraktion hatte Rücklagen in geringer Höhe von 2.000 € bis 15.000 € für verschiedene Zwecke (u. a. Reisekosten der Fraktionsmitglieder und -mitarbeiter, Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit sowie für die Zusammenarbeit mit anderen Fraktionen) gebildet. Außerdem wurden Rücklagen zwischen 56.000 € und 100.000 € für die Vergütungen von Fraktionsmitgliedern mit besonderen Funktionen ausgewiesen.

Die CDU-Fraktion hatte 2006 eine Rücklage von 50.767 € für „Sonstige Ausgaben“ gebildet, obwohl in den Vorjahren bei dieser Rechnungsposition keine Ausgaben ausgewiesen waren.

Gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 Fraktionsgesetz setzt die Bildung von Rücklagen voraus, dass diese unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für größere Ausgaben erforderlich sind, die nicht aus den Einnahmen eines laufenden Haushaltsjahres bestritten werden können.

Rücklagen in geringer Höhe oder für Zwecke, zu denen keine Ausgaben geplant sind, entsprechen nicht den Regelungen des Fraktionsgesetzes. Das gilt auch für Rücklagen, bei denen ein Anstieg der Ausgaben nicht geplant oder nicht zu erwarten ist. Die Fraktionen wurden auf die Möglichkeiten der Bildung einer allgemeinen Ausgleichsrücklage hingewiesen. Sie haben für die Zukunft eine Änderung ihrer Rücklagenbildung zugesagt.

²² Dabei handelte es sich z. B. um die Bestände auf Girokonten, auf Festgeld- oder Liquiditätskonten und in der Barkasse.

²³ Die CDU-Fraktion hatte auch Schulden ausgewiesen, z. B. 300.200 € am 18. Mai 2006, 120.600 € am 31. Dezember 2010 und 303.800 € am 17. Mai 2011.

3.5 Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

SPD-Fraktion

Für eine Veranstaltung „Arp Museum“ im Juli 2007 entstanden Ausgaben von 10.000 €, von denen mehr als 75 % auf die Bewirtung entfielen. Bei Informationsveranstaltungen der Fraktionen sollte die Information über das jeweilige Sachthema im Vordergrund stehen und nicht die Bewirtung der Besucher Hauptzweck sein.

An einer Fraktionsreise nach Kaunas (Litauen), die weit überwiegend touristisch ausgerichtet war, wurden für die Teilnahme von drei Fraktionsbeschäftigten die Kosten übernommen.

Im Hinblick auf die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Fraktionsgesetz) sollte eine Begrenzung der Kosten bei Veranstaltungen angestrebt werden. Die Teilnahme von Beschäftigten sollte auf das nach dem Reiseprogramm notwendige Maß begrenzt oder von einer zumindest teilweisen Kostenerstattung abhängig gemacht werden.

3.6 Liquidation der FDP-Fraktion

Nach dem Ergebnis der Wahl zum 16. Landtag Rheinland-Pfalz ist die Fraktion nicht mehr im Landtag vertreten. Gemäß § 10 Fraktionsgesetz fand daher eine Liquidation statt.

Liquidationsvorstand

Der Liquidationsvorstand der Fraktion bestand aus dem ehemaligen Fraktionsvorsitzenden Mertin, dem ehemaligen Parlamentarischen Geschäftsführer Eymael sowie den ehemaligen stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Morsblech und Dr. Schmitz.

Mit Beschluss vom 15. Dezember 2012 löste der Liquidationsvorstand die FDP-Landtagsfraktion in Liquidation auf und beendete damit deren Liquidation.

Organisatorische Abwicklung

Zum Zwecke der Abwicklung der Liquidation wurde der Fraktionsgeschäftsführer weiterbeschäftigt.

Personal

Diejenigen Beschäftigten, die Angehörige des öffentlichen Dienstes und zur Dienstleistung bei der Fraktion beurlaubt waren, kehrten mit Ablauf der Wahlperiode in ihre ursprünglichen Beschäftigungsverhältnisse zurück. Die Arbeitsverträge der übrigen Beschäftigten wurden zum 31. Mai 2011 gekündigt.

Abfindungen

Den gekündigten Beschäftigten wurden Abfindungen gewährt, deren Höhe sich an § 1 a Abs. 2 Kündigungsschutzgesetz orientierte: Pro Beschäftigungsjahr wurde ein halbes monatliches Bruttogehalt gezahlt.

Sachvermögen

Das Sachvermögen der Fraktion zum 17. Mai 2011 bestand im Wesentlichen aus technischen Geräten, z. B. einem Kühlschrank, einem Fernsehgerät und Diktiergeräten, die überwiegend bereits bis auf einen Erinnerungswert von 1 € abgeschrieben waren. Soweit die Gegenstände veräußert werden konnten, floss der jeweilige Erlös in die Liquidationsmasse. Sachen, deren Verkauf nicht gelang, wurden im ehemaligen Fraktionskeller im Abgeordnetenhaus eingelagert.

Einnahmen und Ausgaben in der Liquidationsphase

Die Fraktion beendete die 15. Wahlperiode mit einem Geldvermögen von 249.357,17 €. Während der Zeit der Liquidation entstanden Einnahmen von 2.687,07 € und Ausgaben von 251.662,58 €. Am 2. Januar 2013 wurde ein Restguthaben von 381,66 € an das Land zurückgezahlt. Etwaige Forderungen wurden an das Land abgetreten und sind i. H. v. 13.998,29 € eingegangen; 1.874 € sind noch offen (vgl. Nr. 5.1).

Die Einnahmen während der Liquidation setzten sich zum größten Teil aus Erstattungen und Verkaufserlösen aus der Veräußerung von Sachvermögen zusammen. Ausgaben wurden überwiegend für die Vergütung der bis zum 31. Mai 2011 beschäftigten Fraktionsbediensteten und für Abfindungen an fünf ehemalige Beschäftigte geleistet. Außerdem entstanden Aufwendungen für die Vergütung²⁴ des ehemaligen Fraktionsgeschäftsführers, der mit der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Liquidation betraut war, sowie für das Honorar des die Liquidation betreuenden Steuerberaterbüros.

²⁴ Die Vergütung wurde bis zum 31. Dezember 2011 gewährt.

4 Vergütungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen

Fraktionsvorsitzende erhalten gemäß § 5 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 AbgGRhPf²⁵ das Zweifache der Entschädigung eines Abgeordneten sowie zusätzlich ab dem Tag ihrer Wahl eine monatliche Aufwandsentschädigung von 409,03 €. Außerdem wird die Zeit der Wahrnehmung ihres Amtes bei der Berechnung der Altersversorgung mit der erhöhten Entschädigung zugrunde gelegt. Die Leistungen werden unmittelbar aus dem Landeshaushalt gewährt.

Alle Fraktionen hatten im Prüfungszeitraum außerdem einen Parlamentarischen Geschäftsführer und stellvertretende Fraktionsvorsitzende bestellt, die SPD- und die CDU-Fraktion außerdem Arbeitskreisvorsitzende. Insgesamt waren es 39 Abgeordnete²⁶, die aus Fraktionsmitteln vergütete besondere Funktionen wahrnahmen; das entspricht 38,6 % der Mitglieder des Landtags.

Insgesamt zahlten die Fraktionen in der 15. Wahlperiode folgende Vergütungen²⁷:

	SPD-Fraktion - € -	CDU-Fraktion - € -	FDP-Fraktion - € -	alle Fraktionen - € -
Parlamentarische Geschäftsführer ²⁸	147.300 ²⁹	160.900 ³⁰	252.200	560.400
Stellvertretende Fraktionsvorsitzende ³¹	674.500	312.000	313.000	1.299.500
Arbeitskreisvorsitzende ³²	199.000	208.200	---	407.200
Gesamt	1.020.800	681.100	565.200	2.267.100

Die Ausgaben von 2.267.100 € beanspruchten 12,1 % der Geldleistungen von 18.793.000 €³³.

²⁵ Landesgesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz (Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz – AbgGRhPf –) vom 21. Juli 1978 (GVBl. S. 587), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2014 (GVBl. S. 331), BS 1101-4.

²⁶ Drei Parlamentarische Geschäftsführer, zehn stellvertretende Fraktionsvorsitzende und durchschnittlich 15 Arbeitskreisvorsitzende der SPD-Fraktion und elf der CDU-Fraktion.

²⁷ Gerundete Beträge.

²⁸ Die SPD- und die CDU-Fraktion gewährten für diese Funktion eine Vergütung von 50 %, die FDP-Fraktion von 80 % der Entschädigung gemäß § 5 Abs. 1 AbgGRhPf. Zusätzlich zu den Vergütungen stellten die Fraktionen ihren parlamentarischen Geschäftsführern jeweils ein Dienstkraftfahrzeug zur Verfügung, an dessen Kosten sich diese in unterschiedlichem Umfang beteiligten. Soweit nach Berücksichtigung des Eigenanteils ein geldwerter Vorteil verblieb, war dieser ebenfalls als Vergütung zu berücksichtigen.

²⁹ Die Vergütung wurde ab Oktober 2006 gewährt.

³⁰ Die Vergütung wurde ab 5. April 2006 gewährt.

³¹ Bei der SPD-Fraktion waren fünf, bei der CDU-Fraktion drei und bei der FDP-Fraktion zwei Abgeordnete als stellvertretende Fraktionsvorsitzende bestellt. Die SPD-Fraktion zahlte jedem Stellvertreter 42,5 % der Entschädigung gemäß § 5 Abs. 1 AbgGRhPf. Die CDU- und die FDP-Fraktion verteilten eine Entschädigung zu gleichen Teilen auf die Stellvertreter. Die SPD-Fraktion hat seit Dezember 2014 die Zahl der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden auf drei reduziert.

³² Die SPD-Fraktion hatte 14 bzw. 16 Arbeitskreise eingerichtet, deren Vorsitzende 230,08 € monatlich erhielten. Bei der CDU-Fraktion gab es zwischen neun und 13 Arbeitskreise. Die Vorsitzenden erhielten 285 € brutto monatlich. Da sich die Zahlungen an Arbeitskreisvorsitzende an der Aufwandsentschädigung für Ausschussvorsitzende (§ 6 Abs. 6 AbgGRhPf) orientierten, hat der Rechnungshof sie im Folgenden nicht problematisiert.

³³ Ohne die Mittel für die Betreuung der Enquete-Kommissionen und der Untersuchungsausschüsse.

Die Verfassungsgemäßheit zusätzlicher Entschädigungen an Abgeordnete mit besonderen Funktionen wird in Rechtsprechung und Literatur unterschiedlich beurteilt.

Ausgelöst wurde die bis heute andauernde Diskussion durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000³⁴ zur Zulässigkeit von zusätzlichen Entschädigungen – sogenannter „Funktionszulagen“ – für Abgeordnete mit besonderen Funktionen im thüringischen Landtag.

Das Gericht hatte festgestellt, es sei unzulässig gewesen, dass das 1991 verabschiedete thüringische Abgeordnetengesetz neben der Grundentschädigung eine zusätzliche Entschädigung nicht nur für den Landtagspräsidenten, seine Stellvertreter sowie die Fraktionsvorsitzenden vorsah, sondern auch für stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Parlamentarische Geschäftsführer. Es begründete dies im Wesentlichen damit, dass die Gewährung von „Funktionszulagen“ für stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Parlamentarische Geschäftsführer die Gefahr schaffe, dass Abgeordnete diese Positionen aus vorwiegend finanziellen Gründen anstreben und dadurch eine „Abgeordnetenlaufbahn“³⁵ entstehen könne, welche die Entscheidungsfreiheit des einzelnen Mandatsträgers gefährde. Zudem sah das Gericht den Grundsatz der Mandatsgleichheit verletzt.

Der Wissenschaftliche Dienst des Landtags hatte zu den Auswirkungen dieses Urteils für Rheinland-Pfalz umfassend Stellung genommen³⁶. Ohne die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Funktionszulagen verbindlich feststellen zu können, wies er auf eine Reihe von Gesichtspunkten hin, die für die Beurteilung von Bedeutung sein können. U. a. führte er aus:

„... Bei der Frage, ob und inwieweit die Fraktionen darüber hinaus Vergütungen zahlen können, ist zu berücksichtigen, dass diese Vergütungen – anders als die Diäten einschließlich der Funktionszulagen nach dem AbgGRhPf – nicht für das bloße *Innehaben* des Mandats bzw. einer besonderen Funktion gezahlt werden. Sie sind vielmehr vertraglich vereinbarte Gegenleistungen für bestimmte Dienste der Abgeordneten gegenüber der Fraktion. Derartige Vergütungen sind auf der einen Seite eher mit Verdiensten vergleichbar, die Abgeordnete in Berufen erzielen, die sie neben dem Mandat ausüben; derartige Verdienste beeinträchtigen jedoch die Freiheits- und Gleichheitsrechte der Abgeordneten grundsätzlich nicht. Auf der anderen Seite sind sie vergleichbar mit Vergütungen für Fraktionsmitarbeiter oder Dritte, die zumindest einen Teil der Dienstleistungen für die Fraktion anstelle von Fraktionsmitgliedern wahrnehmen könnten. Es liegt jedoch im Interesse der Abgeordneten, der Fraktionen und des Parlaments insgesamt, zumindest wichtige politische Aufgaben bis hin zu Entscheidungen in den Fraktionen nicht auf Mitarbeiter oder Dritte zu verlagern.“

„...Nach alledem spricht viel dafür, dass Vergütungen für die Wahrnehmung besonderer Funktionen aus der Fraktionskasse umso eher zulässig sein dürften, als sie

- a) von der Anzahl her beschränkt sind auf die Funktionen, die für die Fraktion im Hinblick auf ihre jeweilige Mitgliederzahl erforderlich erscheint, um ihre Aufgaben nach der Verfassung und dem Fraktionsgesetz zu erfüllen, und die ohne eine Vergütung nicht oder nicht in angemessenem Umfang von Abgeordneten wahrgenommen werden würden.
Dabei wird einerseits die Gefahr einer ‚systematischen Ausdehnung von Funktionszulagen‘ zu berücksichtigen sein, andererseits die Gefahr der Mediatisierung der Fraktionsmitglieder durch Fraktionsstäbe oder Dritte.

³⁴ Bundesverfassungsgericht, Az.: 2 BvH 3/91.

³⁵ Bundesverfassungsgericht, a. a. O., juris Rn. 60.

³⁶ Gutachten vom 22. August 2000.

- b) sich in der Höhe beschränken auf eine – auch im Hinblick auf das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – angemessene Gegenleistung für tatsächlich geleistete Dienste bzw. auf die Entschädigung für tatsächlich anfallenden (Zeit- und, wie bereits dargelegt, auch Sach-)Aufwand. Dabei kann u. a. berücksichtigt werden, was für vergleichbare Dienstleistungen und Tätigkeiten üblich ist.“

Auf der Grundlage der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes unterrichtete der Rechnungshof die Fraktionen mit Schreiben vom 26. April 2001³⁷ wie folgt:

„Der Rechnungshof wird daher – vorbehaltlich einer abschließenden Klärung der Rechtslage – keine Bedenken gegen die Verwendung von Geldleistungen nach § 2 Fraktionsgesetz für Vergütungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen geltend machen, soweit der in dem vorgenannten Diskussionspapier³⁸ dargestellte Rahmen eingehalten ist. Voraussetzung hierfür ist darüber hinaus, dass die besonderen Leistungen der Fraktionsmitglieder eindeutig bestimmt sind und Leistung und Gegenleistung – unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 3 Abs. 1 Fraktionsgesetz) – in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Dabei darf kein Zweifel daran bestehen, dass die vergütete Tätigkeit nicht Ausfluss der Rechte sein darf, deren Wahrnehmung ohnehin mit dem Mandat verbunden ist. Die besonders vergütete Tätigkeit muss eindeutig von der Abgeordnetentätigkeit abgegrenzt sein.“³⁹

Vor diesem Hintergrund hatte der Rechnungshof bei der letzten Prüfung die Fraktionen aufgefordert, die Zuständigkeiten und konkreten Tätigkeiten der Fraktionsmitglieder mit besonderen Funktionen möglichst umfassend und eindeutig zu bestimmen⁴⁰. Die Fraktionen wollten die Aufgaben weiter konkretisieren.

Die SPD- und die CDU-Fraktion haben bei der aktuellen Prüfung keine über die Regelungen ihrer jeweiligen Geschäftsordnung hinausgehenden konkreten Tätigkeitsbeschreibungen vorgelegt.

Lediglich den wöchentlichen Zeitaufwand für die Parlamentarische Geschäftsführung gab die SPD-Fraktion mit etwa zwei, die CDU-Fraktion mit zwei bis drei Arbeitstagen an. Allerdings haben sich bei der aktuellen ebenso wie bei früheren Prüfungen aus der Aktenlage vielfältige Hinweise auf konkrete Tätigkeiten von Parlamentarischen Geschäftsführern ergeben. Aufgrund der Prüfungserfahrungen kann – auch ohne konkrete Tätigkeitsbeschreibung – insoweit ein angemessenes Verhältnis von Leistung und Gegenleistung unterstellt werden.

Die FDP-Fraktion konkretisierte die Tätigkeiten und erklärte u. a. die Erforderlichkeit der Funktion und die – im Vergleich mit den beiden anderen Fraktionen deutlich höhere Vergütung – mit der Neustrukturierung und dem Aufbau des Geschäftsbetriebes als Oppositionsfraktion. Der Parlamentarische Geschäftsführer habe eine

³⁷ Az.: Pr/3-6280.

³⁸ Anmerkung: Bei dem genannten Diskussionspapier „Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Thüringer Abgeordnetengesetz“ handelt es sich um den Entwurf des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 18. Oktober 2000, Az.: II/4300, für die Konferenz der Landtagspräsidenten.

³⁹ Der Wissenschaftliche Dienst hat – basierend auf seinem Gutachten vom 22. August 2000 – in einem Vermerk vom 26. Juni 2013 – den Fraktionen mit Schreiben vom 28. Juni 2013 zugeleitet – erneut zu der Thematik Stellung genommen. Er kommt u. a. zu folgenden abschließenden Erwägungen: „Im Ergebnis dürfte sich an der rechtlichen Ausgangslage, wie sie dem Schreiben des Präsidenten des Rechnungshofs vom 26. April 2001 zugrunde gelegen hat, nichts Wesentliches geändert haben, so dass die damals im Zusammenwirken mit dem Landtag gefundenen Kriterien für die Gewährung einer Vergütung an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen weiterhin Geltung haben dürften bzw. sollten.“

⁴⁰ Nr. 4 des abschließenden Berichts vom 26. März 2010 (Drucksache 15/4476).

zeitliche Belastung „weit jenseits einer 40-Stundenwoche“ gehabt und sei täglich in der Fraktion gewesen. Weiterhin habe er einen Arbeitskreisvorsitz übernommen. Der zeitliche Aufwand sei dem des Fraktionsvorsitzenden vergleichbar gewesen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs belegen die Ausführungen der Fraktion zwar die vielfältigen Aufgaben des Parlamentarischen Geschäftsführers und deren Bedeutung für die fraktionsinternen sowie die parlamentarischen Abläufe. Sie unterscheiden sich aber nicht wesentlich von denen der Parlamentarischen Geschäftsführer der anderen im Landtag vertretenen Fraktionen. Allenfalls die Neustrukturierung als Oppositionsfraktion dürfte eine über das bisherige Maß hinausgehende und im Vergleich zu den anderen Fraktionen höhere temporäre Arbeitsbelastung ausgelöst haben. Diese allein kann die Angemessenheit der Vergütung nicht begründen. In einer Gesamtwürdigung ist nach Auffassung des Rechnungshofs vor allem auch zu berücksichtigen, dass bei einer Fraktion mit insgesamt nur zehn Mitgliedern der Koordinationsaufwand deutlich geringer sein dürfte als beispielsweise der einer Oppositionsfraktion mit 38 Mitgliedern. Hinzu kommt, dass den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden entsprechende Aufgaben im Rahmen der ihnen übertragenen Politikfelder zugeordnet waren. Zur fachlichen Unterstützung standen außerdem nahezu so viele wissenschaftliche Mitarbeiter zur Verfügung wie bei der großen Oppositionsfraktion. Der Rechnungshof hat deshalb nach wie vor ganz erhebliche Zweifel an der Angemessenheit der den sonst üblichen Rahmen deutlich übersteigenden Vergütung des Parlamentarischen Geschäftsführers der FDP-Fraktion.

Für fünf stellvertretende Fraktionsvorsitzende gab die SPD-Fraktion einen zeitlichen Mehraufwand von jeweils ein bis zwei Arbeitstagen an. Die CDU-Fraktion schätzte den Aufwand als „erheblich“ ein. Die FDP-Fraktion ging von einer zeitlichen Belastung „weit jenseits einer 40-Stundenwoche“ aus. Weitergehende Konkretisierungen haben die Fraktionen nicht vorgenommen.

Aufgrund der im Prüfungsverfahren vorgelegten Unterlagen war die konkrete Aufgabenwahrnehmung durch stellvertretende Fraktionsvorsitzende nicht in gleichem Maße nachvollziehbar wie bei den Parlamentarischen Geschäftsführern. Da angesichts der umfangreichen Aufgaben des Fraktionsvorsitzenden die Notwendigkeit einer Vertretung durchaus begründet werden könnte, ist der Rechnungshof noch von einem angemessenen Verhältnis von Leistung und Gegenleistung ausgegangen, wenn für Vertretungsaufgaben zusammen nicht mehr gewährt wurde, als der Vertretene selbst als Funktionszulage erhalten hat, d. h. eine zusätzliche Entschädigung gemäß § 5 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 AbgGRhPf.

Soweit im Rahmen der Fraktionsautonomie – wie bei der SPD-Fraktion – ein höherer Betrag als angemessen angesehen wurde, hätte es dagegen einer Darlegung der konkreten Tätigkeiten bedurft, die eine eindeutige Abgrenzung zu den Abgeordnetentätigkeiten, aber auch zu den ansonsten fraktionsintern festgelegten Aufgabenbereichen, wie z. B. denen der Arbeitskreisvorsitzenden, ermöglicht hätte. Nur mit diesen Informationen kann beurteilt werden, ob die Vergütung für Vertretungsaufgaben noch für konkrete Dienste gewährt wird und zu diesen in einem angemessenen Verhältnis steht. Ohne den Nachweis begegnet die Vergütungspraxis erheblichen Bedenken. Vor allem kann ohne konkrete Verknüpfung von Vergütung und Dienstleistung die Gefahr einer „systematischen Ausdehnung von Funktionszulagen“ nicht ausgeschlossen werden.

Die SPD-Fraktion hat hierzu die Auffassung vertreten, dass die Zahlung von Funktionszulagen an Abgeordnete mit hervorgehobener Funktion innerhalb einer Fraktion nach der rheinland-pfälzischen Verfassung zulässig sei. Das Recht, solche Zulagen zu leisten, sei Ausfluss der in Art. 85 a der Landesverfassung institutionalisierten Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Fraktionen. Wer in der Fraktion besondere Repräsentations-, Bündelungs- und Koordinierungsaufgaben übernehme, solle dafür auch über eine angemessene Fraktionszulage honoriert werden können. Die Fraktionen bestimmten im Rahmen ihrer Fraktionsautonomie,

welche besonderen Funktionen erforderlich und welche Höhen bei den Zulagen angemessen seien. Ihnen stehe insoweit ein politischer Einschätzungsspielraum gegenüber den sie kontrollierenden Verfassungsorganen zu. Dies spiegele sich auch im Fraktionsgesetz wieder, welches in § 4 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe a) Vergütungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen ausdrücklich zulasse und die Veröffentlichung des Gesamtbetrags vorsehe. Dieser werde jährlich in einer Drucksache des Landtags veröffentlicht. Vor diesem Hintergrund sei es für die Fraktion nicht ersichtlich, worauf der Rechnungshof seine verfassungsrechtlichen Bedenken stütze. Es ergebe sich weder nach verfassungsrechtlichen Grundsätzen noch nach dem Fraktionsgesetz ein Anspruch des Rechnungshofs auf Darstellung der von den Funktionsträgern im Einzelnen erbrachten Leistungen. Genauso wenig sei eine Verpflichtung zu begründen, für diesen Bereich eine gesetzgeberische Regelung zu treffen. Es bleibe anzumerken, dass sich aus der Höhe des jährlich veröffentlichten Gesamtbetrags für Vergütungen an Fraktionsmitglieder und dessen Entwicklung in den letzten Jahren keine Anhaltspunkte für die vom Rechnungshof benannte Gefahr einer systematischen Ausdehnung von Fraktionszulagen ergeben hätten.⁴¹

Der Rechnungshof vertritt hierzu die Auffassung, dass die Praxis der Gewährung von Vergütungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen keinesfalls frei von verfassungsrechtlichen Risiken ist. Selbst wenn man mit Teilen des Schrifttums der Auffassung wäre, dass es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, wenn neben den Fraktionsvorsitzenden auch weitere Funktionsträger in den Fraktionen „angemessene, nachvollziehbare und transparent auszugestaltende Zusatzentschädigungen“ erhalten, würde dies voraussetzen, dass deren Aufgaben mit „messbar größerer Verantwortung und höherer Belastung“⁴² verbunden sind. Zudem sollten Vorkehrungen getroffen sein, dass die Gesamtzahl der Funktionszulagen niedrig bleibt.⁴³

Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, aus Gründen der Rechtssicherheit und im Interesse einer größtmöglichen Transparenz, eine die verfassungsrechtlichen Grenzen der Freiheit und Gleichheit aller Abgeordneten wahrende gesetzliche Regelung zu treffen, die den Rahmen für Leistungen an Funktionsträger innerhalb der Fraktionen vorgibt. Es gehört – so zuletzt das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – zum Binnenbereich parlamentarischer Organisation, dass sich der Landtag seine Organisationsstrukturen einschließlich besonders zu entschädigender Funktionsstellen schafft. Auch andere Länder (Baden-Württemberg⁴⁴, Mecklenburg-Vorpommern⁴⁵, Sachsen⁴⁶, Thüringen⁴⁷) haben dem entsprechend gesetzliche Festlegungen zur Zulässigkeit von Funktionszulagen getroffen.

⁴¹ Schreiben der Fraktion vom 9. Dezember 2014.

⁴² Perne in: Brocker, Droege, Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 79 Rn. 61 m.w.N.

⁴³ Perne, a.a.O. unter Verweis auf Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht, Urteil vom 30. September 2013, LVerfG 13/12.

Vgl. auch Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 36. Dort heißt es u. a.: „Trotz der grundsätzlichen Zulässigkeit von Funktionsvergütungen muss ihre Zahl begrenzt bleiben. Nur wenn es für die Einrichtung besonderer Funktionen zwingende rechtfertigende Gründe gibt, liegt kein Verstoß gegen den formalisierten Gleichheitssatz vor.“

⁴⁴ § 5 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags (Abgeordnetengesetz); § 3 Abs. 3 S. 2 Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg.

⁴⁵ § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern (Abgeordnetengesetz).

⁴⁶ § 6 Abs. 6a des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Sächsischen Landtages (Abgeordnetengesetz).

⁴⁷ § 51 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz).

5 Leistungen der Fraktionen, für die Abgeordnete bereits eine Amtsausstattung erhalten

5.1 Bewirtung von Abgeordneten

Abgeordnete erhalten für Mehraufwendungen am Sitz des Landtags und bei Reisen eine Tagegeldpauschale von 281,21 € (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 AbgGRhPf). Leistungen aus Fraktionsmitteln für die gleichen Zwecke sind daher unzulässig (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Fraktionsgesetz).

Gleichwohl übernahmen die Fraktionen bei Reisen anlässlich von Fraktionsklausuren sowie bei sonstigen Reisen i. S. d. Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz auch Kosten für das Frühstück im Hotel sowie teilweise für weitere Bewirtungen.

Im Prüfungszeitraum entstanden hierfür bei der SPD-Fraktion Ausgaben von mindestens 19.027,39 €, bei der CDU-Fraktion von mindestens 7.001,86 €.

Soweit in den Hotelrechnungen Frühstückskosten nicht separat ausgewiesen waren oder Verpflegungsleistungen mit Tagungspauschalen abgerechnet wurden, hat der Rechnungshof bei der Ermittlung dieser Beträge hilfsweise einen Wert von 5,11 € für ein Frühstück und 10,22 € für ein Mittag- oder Abendessen angesetzt⁴⁸.

Die tatsächlichen Kosten dürften regelmäßig über diesen Pauschalen gelegen haben. Der Rechnungshof wird deshalb künftig für nicht ausgewiesene Bewirtungsaufwendungen einen Durchschnittswert auf der Basis vorhandener Belege ermitteln.

Die SPD-Fraktion hat bei den Mitgliedern der 15. Wahlperiode die jeweils auf sie entfallenden Beträge geltend gemacht. Die CDU-Fraktion hat den Betrag auf die Mitglieder der 16. Wahlperiode umgelegt. Inzwischen wurden die Beträge bei der CDU-Fraktion vollständig, bei der SPD-Fraktion – bis zur Vorlage des abschließenden Berichts – in Höhe von 16.038,52 € zurückgezahlt.

Sollten Bewirtungsaufwendungen bei der SPD-Fraktion nicht erstattet werden, liegt insoweit eine nicht bestimmungsgemäße Verwendung vor (§ 6 Abs. 2 Satz 2 Fraktionsgesetz).

Die Fraktion hat einen noch ausstehenden Betrag von 1.646,30 € zurückerstattet.

Die FDP-Fraktion leistete im Prüfungszeitraum bei Dienstreisen i. S. d. Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz sowie bei Veranstaltungen Ausgaben für die Bewirtung von Abgeordneten. Soweit von den Mitgliedern überhaupt Pauschalen erhoben wurden, waren diese nicht kostendeckend. Anlässlich der Prüfung wurden noch 8.274 € angefordert⁴⁹. Davon wurden bis Juni 2015 zugunsten von Kapitel 01 01 insgesamt 6.400 € erstattet. Von drei Abgeordneten standen die Zahlungen noch aus.

Für Bewirtungen in den Fraktionsräumen, z. B. anlässlich von Sitzungen, erhoben die Fraktionen jährlich pauschalierte Beiträge von ihren Mitgliedern und Beschäftigten.

Bei der SPD-Fraktion betrug die Pauschale 50 € für Beschäftigte und 200 € für Abgeordnete, Staatsminister und Staatssekretäre. Bei der CDU-Fraktion wurden

⁴⁸ Diese Beträge wurden auf der Grundlage von § 7 Abs. 3 AbgGRhPf (Kürzung der Tagegeldpauschale um 25,56 €) ermittelt. Entsprechend § 7 Abs. 4 Landesreisekostengesetz (vom 24. März 1999 [GVBl. S. 89], zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 2015 [GVBl. S. 90], BS 2032-30; im Folgenden: LRKG) wurden für ein Frühstück 20 % und für ein Mittag- oder Abendessen jeweils 40 % von 25,56 € berücksichtigt.

⁴⁹ Darin enthalten waren auch Ausgaben der internen Repräsentation (z. B. Geschenke, Weihnachtsfeiern), die den Höchstbetrag von 450 €/Jahr überschritten.

2008 bis 2010⁵⁰ Pauschalen zwischen 140 € und 400 € erhoben, bei der FDP-Fraktion 2010 und 2011 zwischen 35 € und 114 €⁵¹.

Diese Pauschalen der Mitglieder müssen die Kosten für deren Bewirtung decken, um eine unzulässige Doppelalimentation auszuschließen.

Bei der SPD-Fraktion waren die Pauschalen seit Jahren unverändert. Eine Überprüfung, ob diese noch angemessen und kostendeckend sind, fand in der 15. Wahlperiode nicht statt. Berechnungsgrundlagen für die Bemessung der Pauschale lagen nicht vor.

Die SPD-Fraktion hat die Bewirtungs- und Getränkepauschale für 2014 berechnet. Dabei berücksichtigt wurden zusätzlich weitere 2.363,72 €⁵². Die Berechnung 2014 wurde vorgelegt und die Zahlungseingänge wurden bestätigt. Für 2015 wurde die Pauschale auf 250 €/Abgeordnete und 60 €/Beschäftigte erhöht.

Die CDU-Fraktion ermittelte jährlich die tatsächlichen Ausgaben und gewichtete diese für die interne Umlage unterschiedlich (z. B. seit 2011 Bewirtungen ohne Dritte zu 100 %, mit Dritten zu 50 %). Einbezogen wurden auch Ausgaben für Geschenke und für innerbetriebliche Feiern.

Bei der Prüfung haben sich Hinweise auf eine Doppelalimentation der Mitglieder nicht ergeben.

Bei der FDP-Fraktion wurde die Pauschale 2010 angehoben, allerdings war diese Erhöhung unzureichend. Die Fraktion hat nachträglich die gebotene Kostenbeteiligung von den Abgeordneten angefordert.

5.2 Dienstkraftfahrzeuge für die Parlamentarischen Geschäftsführer

Alle Fraktionen stellten der Parlamentarischen Geschäftsführung jeweils ein geleastes Dienstkraftfahrzeug zur uneingeschränkten Nutzung zur Verfügung. Die Fraktionen trugen außerdem die sonstigen Ausgaben für das Fahrzeug wie z. B. Betriebsmittel.

Die Parlamentarischen Geschäftsführer konnten die Dienstkraftfahrzeuge somit auch für mandatsbedingte Fahrten nutzen und haben diese Möglichkeit – in unterschiedlichem Umfang – in Anspruch genommen.

Daneben erhielten sie als Abgeordnete für mandatsbedingte Fahrten zum Sitz des Landtags eine monatliche Fahrtkostenpauschale gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 AbgGRhPf⁵³. Parallele Leistungen der Fraktionen für diesen Zweck sind unzulässig (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Fraktionsgesetz). Damit müsste eine Nutzung des Dienstkraftfahrzeuges für mandatsbedingte Fahrten grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs kann eine unzulässige Doppelalimentation aber auch vermieden werden, wenn der Fraktion die anteiligen Kosten für mandatsbedingte Fahrten erstattet werden.

Soweit als Berechnungsgrundlage Aufzeichnungen wie ein Fahrtenbuch oder eine plausibilisierte Schätzung nicht zur Verfügung stehen, sollte der Erstattungsbetrag

⁵⁰ Davor waren es zwischen 50 € und 250 € bzw. zwischen 150 € und 400 €.

⁵¹ Davor waren es 31 € und 103 €.

⁵² 1.760 € für die Teilnahme von sieben Wahlbewerbern an einer auswärtigen Fraktionssitzung 2006 (vgl. Nr. 7.4 des abschließenden Berichts vom 26. März 2010 [Drucksache 15/4476]), 280,72 € Reisekosten für drei Wahlbewerber zu einer Klausurtagung 2006, 140 € ausstehende Kostenbeteiligungen von Abgeordneten für ein Abendessen 2010 sowie 183 € Tagungspauschalen für drei Wahlbewerber an einer Klausurtagung 2011.

⁵³ Die Höhe ist abhängig von der Entfernung des Wohnortes von Mainz und beträgt seit 1. Januar 2009 z. B. bis 70 km 238,01 €, bis 90 km 313,76 € und bis 130 km 467,06 €.

der Höhe der nach dem Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz vorgesehenen Fahrtkostenpauschale entsprechen. Ob darüber hinaus auch die auf private Fahrten entfallenden Kosten auszugleichen sind oder der geldwerte Vorteil der Vergütung⁵⁴ zuzurechnen ist, sollte in einer Vereinbarung über die Nutzung geregelt werden.

In der 15. Wahlperiode führte nur der Parlamentarische Geschäftsführer der CDU-Fraktion für einen repräsentativen Zeitraum Aufzeichnungen zur Fahrzeugnutzung. Auf dieser Basis erstattete er die Kosten für mandatsbedingte und private Fahrten.

Der Parlamentarische Geschäftsführer der FDP-Fraktion führte keine Aufzeichnungen. Allerdings überstieg der von ihm gezahlte Erstattungsbetrag die Fahrtkostenpauschale, die er als Abgeordneter erhielt. Eine unzulässige Doppelalimentation wurde so vermieden.

Bei der SPD-Fraktion ergab eine – auf der Grundlage aktueller Aufzeichnungen – durchgeführte Schätzung, dass der monatliche Erstattungsbetrag die Kosten für mandatsbedingte Fahrten nicht deckte. Die Parlamentarische Geschäftsführerin leistete deshalb für die 15. sowie für die 16. Wahlperiode (bis 17. Dezember 2014) eine pauschalierte Nachzahlung von 15.000 €.

Angesichts der Abgrenzungsprobleme regt der Rechnungshof eine Änderung des § 6 Abs. 2 Nr. 3 letzter Satz AbgGRhPf an. Generell sollten Abgeordnete, denen aus **öffentlichen Mitteln** (also auch aus Fraktionsmitteln) Dienstkraftfahrzeuge zur Verfügung gestellt werden, keine Fahrtkostenpauschale erhalten.

⁵⁴ Dieser Vergütungsbestandteil ist bei der Bewertung der Angemessenheit der Leistungen der Fraktionen an die Parlamentarischen Geschäftsführer (vgl. Nr. 4) zu berücksichtigen.

6 Leistungsaustausch zwischen den Fraktionen und ihren Landesverbänden

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat festgestellt⁵⁵, dass die gemeinsame Finanzierung von Aktionen, Veranstaltungen oder Publikationen durch Fraktion und Partei für sich genommen nicht unzulässig sei. Um eine missbräuchliche Verwendung staatlicher Fraktionszuschüsse auszuschließen, müsse in nennenswertem Umfang ein Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion bestehen und eine nachvollziehbare Kostenaufteilung vorgelegt werden.

Nach diesen Maßstäben hat der Rechnungshof gemeinsame Aktivitäten von Fraktionen und Landesverbänden geprüft.

6.1 SPD-Fraktion

Pressestelle

Die SPD-Fraktion hatte bis Ende Februar 2010 eine gemeinsame Pressestelle mit dem Landesverband⁵⁶. Aufgrund der vorangegangenen Prüfung des Rechnungshofs wurden die an die Fraktion zu erstattenden Personal- und Sachkosten rückwirkend ab 2006 von 5.726,47 € auf rund 15.390 € jährlich erhöht. Die Zahlungen für die angepassten Beteiligungen waren 2011 jedoch noch nicht vollständig erfolgt. Eine Neuberechnung führte im Dezember 2011 zu einer Nachforderung von 41.634,54 €, die im Januar 2012 gezahlt wurde.

Für diese Forderung waren ab 1. April 2010⁵⁷ Zinsen zu zahlen. Ein Betrag von 4.500,97 €⁵⁸ wurde im Dezember 2012 erstattet.

Für die Teilnahme der gemeinsamen Pressesprecherin an verschiedenen Veranstaltungen der „Vorwärts“-Redaktion in Berlin wurden die Reisekosten nicht entsprechend der bestehenden Vereinbarung gezahlt. Der noch ausstehende Betrag von 693,52 € wurde im Januar 2012 an die Fraktion überwiesen.

Wahlpartys

- Für die Wahlparty anlässlich der Bundestagswahl 2005 hatte der Landesverband noch eine Zahlung von 1.452,92 € an die Fraktion zu leisten⁵⁹. Diese Forderung wurde erst im Dezember 2014 geltend gemacht. Die Zahlung ist zwischenzeitlich erfolgt.
- Anlässlich der Bundestagswahl 2009 veranstaltete die Fraktion zusammen mit dem Landesverband eine Wahlparty und übernahm mit 2.359,26 € die Hälfte der Ausgaben. Anders als bei Wahlpartys anlässlich von Landtagswahlen, bei denen eine hälftige Kostenteilung zwischen Fraktion und Landesverband nicht zu beanstanden ist⁶⁰, lässt sich der erforderliche Fraktionsbezug bei den Kommunal- und Europawahlen sowie bei Bundestagswahlen nicht herstellen.

⁵⁵ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, a. a. O., juris Rn. 50.

⁵⁶ Die gemeinsame Pressestelle bestand bis Februar 2010 und vom 1. Juni 2011 bis 31. März 2013. Vgl. auch Nr. 3.4 des abschließenden Berichts vom 26. März 2010 (Drucksache 15/4476).

⁵⁷ Mit Zusendung der Prüfungsmittelungen im Februar 2010 war der Fraktion die Notwendigkeit der Anpassung der Pauschale bekannt.

⁵⁸ Für die Zeit von April 2010 bis zur Zahlung, in Anlehnung an die Regelungen in den VV Nr. 4.1.1 zu § 34 Landeshaushaltsordnung (LHO) in Höhe von fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz für das Jahr.

⁵⁹ Nr. 7.3 des abschließenden Berichts vom 26. März 2010 (Drucksache 15/4476).

⁶⁰ Nrn. 4.7 und 7.3 der abschließenden Berichte (Drucksachen 14/3922 und 15/4476).

Der Betrag von 2.359,26 € wurde zwischenzeitlich an die Fraktion zurück-
erstattet.

- Bei der Landtagswahl 2011 entstanden der Fraktion für die Wahlparty insge-
samt Ausgaben von 9.781,24 €⁶¹; angefordert hatte sie beim Landesverband
nur 1.914,99 €. Die Fraktion hat aufgrund der Prüfung vom Landesverband
weitere 2.975,63 € erhalten.

Teilnahme an Veranstaltungen des Landesverbandes

Die SPD-Fraktion zahlte 2010 für die Nutzung von Ausstellungsflächen und für
Organisationspauschalen bei drei Veranstaltungen des Landesverbandes insge-
samt 5.000 €.

Der Landesverband kann Unternehmen oder Organisationen, die sich bei den
Parteiveranstaltungen präsentieren möchten, Ausstellungsflächen vermieten und
die Entgelte marktgerecht festsetzen. Im Hinblick auf das Verbot der Verwendung
von Geldleistungen für Parteiaufgaben (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Fraktionsgesetz) und das
Spendenverbot gemäß § 25 Abs. 2 Nr. 1 Parteiengesetz darf er gegenüber der
Fraktion allenfalls eine Erstattung in Höhe der Selbstkosten geltend machen. Dazu
muss er die ihm selbst für die Anmietung und Organisation entstandenen Gesamt-
kosten umfassend und nachvollziehbar nachweisen.

Die Fraktion hat „die entscheidenden Eckdaten der Kalkulation“ mit Schreiben vom
18. November 2014 beim Landesverband angefordert. Dieser hat mitgeteilt⁶², dass
bei zwei Veranstaltungen nur die Selbstkosten in Rechnung gestellt worden seien.
Zu einer weiteren Veranstaltung fehlt eine entsprechende Bestätigung. Die
Fraktion hat den Betrag von 1.190 € zurückgefordert.

Ohne entsprechende Nachweise wird der Rechnungshof künftig in vergleichbaren
Fällen von einer nicht bestimmungsgemäßen Mittelverwendung ausgehen.

Interne Personalkosten

Der Landesverband hatte der Fraktion für die Wahlparty zur Bundestagswahl 2009
2.359,26 € in Rechnung gestellt. In diesem Betrag waren interne Personalkosten
von insgesamt 1.867,11 € enthalten.

Der Rechnungshof wird bei künftigen Prüfungen grundsätzlich nur dann von einer
Erstattungsfähigkeit solcher Kosten ausgehen, wenn eine Erstattung vorab schrift-
lich vereinbart war und die Kosten nachvollziehbar abgerechnet werden. An die
Nachvollziehbarkeit interner Kosten werden hohe Anforderungen zu stellen sein,
um eine unzulässige Parteienfinanzierung auszuschließen.

Personalleistungen für die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Rheinland-Pfalz e. V. (SGK)

Für die Tätigkeit einer Fraktionsbeschäftigten halbtags als Sekretariatskraft für die
SGK wurden anteilige Personalkosten von 20.490,80 € für die Zeit ab Mai 2008
erstmalig Ende Juni 2009 angefordert⁶³. Für weitere zu berücksichtigende Perso-
nal- und Personalnebenkosten (z. B. tarifliche Steigerungen, Jahres-Sonderzah-
lung) wurden 5.590,20 € bei der SGK im November 2011 und August 2012 ange-
fordert und im August 2012 erstattet.

⁶¹ Für Speisen 6.246 €, für Getränke 423,14 €, sonstige Kosten 2.983,70 € und für Blumensträuße
128,40 €.

⁶² Schreiben des Landesbands vom 8. Oktober 2015.

⁶³ Der Zahlungseingang wurde am 15. Juli 2009 bestätigt.

6.2 CDU-Fraktion

Für die Teilnahme von Mitgliedern und Beschäftigten des Landesverbandes 2006 bis 2010 an auswärtigen Klausursitzungen und am traditionellen „Martinsgansessen“ wurden 896,52 € erst im April/Mai 2012 beim Landesverband geltend gemacht und von diesem erstattet.

6.3 FDP-Fraktion

Mitgliederzeitschriften

Die FDP-Fraktion gab bis Ende 2007 zusammen mit dem Landesverband die Mitgliederzeitschrift „Liberales Rheinland-Pfalz“ heraus. Sie hatte Ausgaben von 28.500 €. Ein Nachweis der Gesamtkosten und der Einnahmen aus Anzeigen sowie die an den Landesverband gerichteten Rechnungen wurden erst nach der Schlussbesprechung vorgelegt.

Aufgrund der Nachkalkulation durch den Rechnungshof erstattete der Landesverband noch 2.000 €⁶⁴.

Geburtstagsempfänge

Geburtstage sind grundsätzlich persönliche Ereignisse. Die Regeln des gesellschaftlichen Anstands bei herausgehobenen persönlichen Ereignissen von Fraktionsmitgliedern, z. B. bei „runden“ Geburtstagen, können es allerdings – unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles – rechtfertigen, die Ausrichtung einer Geburtstagsfeier (mit) zu finanzieren. Die Fraktion ist auch in diesen Fällen gehalten, die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten⁶⁵.

Anlässlich des 50. Geburtstages des Fraktionsvorsitzenden Mertin sowie des 65. Geburtstages des Fraktionsmitglieds und Landtagsvizepräsidenten Bauchhage luden Landesverband und Fraktion jeweils zu Empfängen ein.

Von den Ausgaben (insgesamt 11.894,15 €) für den Empfang zum 50. Geburtstag übernahm die Fraktion zunächst einen Anteil von mehr als zwei Dritteln. Bei einer auf der Zuordnung der geladenen Gäste basierenden Aufteilung der Ausgaben war eine hälftige Beteiligung des Landesverbands geboten⁶⁶.

Dieser erstattete dementsprechend noch 2.288,29 € an den Landtag.

Für den Empfang zum 65. Geburtstag zahlte die Fraktion 2.536,44 € an den Landesverband (50% der von diesem geleisteten Ausgaben) und übernahm zusätzlich weitere Ausgaben von 528,59 €.

Ein 65. Geburtstag stellt kein „rundes“ Ereignis dar, bei dem nach den Regeln des gesellschaftlichen Anstandes üblicherweise eine größere Feier erwartet wird. Sonstige Gründe, die es gerechtfertigt hätten, diesen Geburtstag als zulässige Außenrepräsentation der Fraktion zu bewerten, lagen nicht vor.

Der Landesverband übernahm nachträglich die Ausgaben in voller Höhe und erstattete 3.065,03 € an den Landtag.

⁶⁴ Die Zahlung erfolgte an den Landtag.

⁶⁵ Nr. 8.1 der Prüfungsmitteilungen vom 5. Februar 2010 und Nr. 9.4 des abschließenden Berichts vom 26. März 2010 (Drucksache 15/4476).

⁶⁶ Der ehemalige Fraktionsvorsitzende wies in der Schlussbesprechung darauf hin, dass er anlässlich seines 50. Geburtstages eine eigene private Feier durchgeführt und finanziert habe.

7 Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebs und Sonstiges

7.1 Hambacher Preis der SPD-Fraktion

Die SPD-Fraktion hat erstmals im September 2010 den Hambacher Preis⁶⁷ verliehen. Für die Veranstaltung entstanden Ausgaben von 7.700 €.

Veranstaltungen müssen einen hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Arbeit aufweisen, damit eine Finanzierung aus den Geldleistungen nach dem Fraktionsgesetz (§ 2 Abs. 1 Fraktionsgesetz) zulässig ist. Fraktionen können themenbezogene Veranstaltungen zum Informationsaustausch, zur Kontaktpflege und Öffentlichkeitsarbeit durchführen. Maßnahmen, die ohne konkreten sachlichen Bezug zu Fraktionsaufgaben im Wesentlichen der medialen Außendarstellung oder Sympathiegewinnung dienen, sind dagegen als Werbemaßnahmen unzulässig.

Die Fraktion hat dazu erläutert, dass ein enger Bezug zur Fraktionsarbeit gegeben sei, wenn Persönlichkeiten ausgezeichnet würden, die „als Zeitzeugen prägend waren für diesen Meinungsdiskurs, der sich in der parlamentarischen Demokratie entwickelt hat und dessen Richtung auch maßgeblich beeinflusst haben“⁶⁸.

Nach Auffassung des Rechnungshofs kann ein Fraktionsbezug gemäß § 2 Abs. 1 Fraktionsgesetz bei einer Veranstaltung, die sich in der Ehrung einer Person erschöpft, ohne dass eine Information über die konkrete Fraktionsarbeit erkennbar ist, nicht festgestellt werden. Insbesondere begründen die Werte, für die sich der Preisträger in besonderer Weise eingesetzt haben muss, kein Alleinstellungsmerkmal für die Arbeit der SPD-Fraktion.

Im Hinblick auf die Zusage der Fraktion, den Hambacher Preis künftig nicht mehr zu vergeben, wird von der Feststellung einer nicht bestimmungsgemäßen Verwendung abgesehen.

7.2 Sommerfeste

In den Jahren 2006 bis 2010 veranstaltete die SPD-Fraktion im Innenhof des Abgeordnetenhauses jeweils ein Sommerfest. Die Ausgaben für die Veranstaltungen (z. B. für Speisen und Getränke, musikalische Umrahmung mit Band)⁶⁹ beliefen sich auf insgesamt 12.600 €. Die Fraktionsmitglieder beteiligten sich an den Aufwendungen 2007 und 2009 mit insgesamt 465 €. Für die Sommerfeste 2006, 2008 und 2010 wurde keine Eigenbeteiligung geleistet.

Eingeladen waren insbesondere Fraktionsmitglieder und -beschäftigte – in einigen Jahren auch solche anderer Fraktionen –, Mitglieder der Landesregierung, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Journalisten.

Die Sommerfeste hatten nicht den Charakter von zulässigen Pressefesten. Durch die Teilnahme von Mitgliedern und Beschäftigten anderer im Landtag vertretener Fraktionen kann ein solches Fest nicht mehr als Plattform für die Kontaktpflege und Vermittlung fachlicher Positionen der einladenden Fraktion verstanden werden. Die Feste hatten vielmehr den Charakter interner Feste der Fraktion(en), der Landesregierung, des Landtags. Die Fahrt mit einer Oldtimer-Straßenbahn und musikalische Umrahmungen unterstreichen den unterhaltenden Charakter der Veranstaltungen.

⁶⁷ Der Preis würdigte „in der Tradition des Hambacher Festes“ „Personen, Organisationen oder Initiativen, die sich im Sinne der sozialdemokratischen Wertevorstellungen in besonderer Weise für Menschenrechte, parlamentarische Demokratie, Freiheit und Gerechtigkeit einsetzen“. Er war nicht mit einer finanziellen Zuwendung verbunden. Erster Preisträger war der Künstler und Präsident der Akademie der Künste Berlin, Klaus Staeck.

⁶⁸ Schreiben der Fraktion vom 9. Dezember 2014.

⁶⁹ Beim Sommerfest 2007 wurde z. B. eine Fahrt mit der Oldtimer-Straßenbahn angeboten.

Der Rechnungshof wird künftig in vergleichbaren Fällen von einer nicht bestimmungsgemäßen Verwendung der Geldleistungen ausgehen.

Bei der FDP-Fraktion fielen für Sommerfeste in den Jahren 2006 und 2007 Ausgaben von insgesamt 3.300 € an. Die Fraktionsmitglieder beteiligten sich hieran mit insgesamt 150 €. Im Hinblick auf den Teilnehmerkreis waren diese Feste der internen Repräsentation zuzuordnen. Gründe, die ausnahmsweise eine Finanzierung aus Fraktionsmitteln gerechtfertigt hätten, waren nicht ersichtlich.

Die Fraktionsmitglieder haben nachträglich weitere Beiträge geleistet (vgl. Nr. 5.1).

7.3 Interne Repräsentation und Geschenke

Die Fraktionen leisteten Ausgaben für interne Veranstaltungen wie Weihnachtsfeiern, Betriebsausflüge und Abschlussfeiern. Solche Ausgaben aus Fraktionsmitteln sind unter mehreren Gesichtspunkten problematisch.

- Gesellige Veranstaltungen wie Weihnachtsfeiern oder sonstige Feste sind ganz überwiegend der Privatsphäre zuzuordnen. Deshalb dürfen sie grundsätzlich nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden. Sie können allenfalls der internen Repräsentation zugerechnet werden.
- Für die Beschäftigten der Fraktionen besteht kein Anspruch auf solche Leistungen. Vergleichbare Veranstaltungen werden im öffentlichen Dienst von den Teilnehmenden selbst finanziert.

Außerdem finanzierten alle Fraktionen Geschenke für fraktionsinterne Personen und Dritte aus den staatlichen Fraktionszuschüssen.

Anlässlich der letzten Prüfung⁷⁰ hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass keine Bedenken bestehen, wenn die Fraktionen für notwendige interne Repräsentationszwecke (z. B. Bewirtungen und Geschenke aus besonderem Anlass) in Anlehnung an die im Landesbereich geltenden Regelungen für Verfügungsmittel (Titel 529 01) verfahren würden. Die SPD- und die CDU-Fraktion konnten Mittel in einer Größenordnung von insgesamt 1.700 €/Jahr⁷¹ für die genannten Zwecke einsetzen. Für kleinere Fraktionen wurden aufgrund der geringeren Zahl von Mitgliedern und Beschäftigten etwa ein Viertel des Ausgangsbetrages, aufgerundet auf 450 €, als angemessen angesehen.

Die entsprechenden Ausgaben der SPD-Fraktion überschritten diesen Betrag um 2.725 €. Die Fraktion hat den Mehrbetrag teilweise bei der Berechnung der Bewirtungs- und Getränkepauschale 2014 auf ihre Mitglieder umgelegt. Ein Restbetrag soll bei der Berechnung der Pauschale 2015 berücksichtigt werden.

Die CDU-Fraktion hatte Mehrausgaben für interne Repräsentation bei der Ermittlung der Bewirtungs- und Getränkepauschale berücksichtigt.

Die FDP-Fraktion veranstaltete jährlich eine Weihnachtsfeier mit Gesamtausgaben von 6.550 €. An zwei Feiern beteiligten sich die Abgeordneten mit insgesamt 275 €. Eine Abschlussfeier im Mai 2011 verursachte Ausgaben von 2.242 €. Für interne Repräsentationszwecke konnte die Fraktion insgesamt 450 €/Jahr einsetzen⁷⁰. Diesen Betrag übersteigende Ausgaben wurden in die Nachberechnung der Pauschale einbezogen (vgl. Nr. 5.1).

⁷⁰ Nr. 9.8 des abschließenden Berichts vom 26. März 2010 (Drucksache 15/4476).

⁷¹ 15 % der für Ministerinnen und Minister durchschnittlich veranschlagten Verfügungsmittel.

7.4 Spenden der SPD-Fraktion

In den Jahren 2006 bis 2010 hatte die Fraktion insgesamt 3.000 € (nach Abzug der Beteiligungen der Abgeordneten) zugunsten der Aktion „Herzessache“ des Südwestrundfunks gespendet. Die Fraktion gab an, dass sie dafür auf den Versand von Weihnachtskarten und Geschenken verzichte.

Spenden haben in der Regel keinen Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion und sind daher grundsätzlich nicht zulässig. Eine Spende kann auch nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass auf grundsätzlich zulässige Aktionen, z. B. auf den Versand von Weihnachtskarten, verzichtet wird.

Vor diesem Hintergrund hatte der Rechnungshof bei der letzten Prüfung den Einsatz des ansonsten zulässigerweise für Weihnachtskarten und Porto aufgewendeten Betrags für die Aktion „Herzessache“ nicht beanstandet. Wenn allerdings die Spende primär als Mittel der Öffentlichkeitsarbeit im Sinne einer Sympathiewerbung eingesetzt wird, überschreitet dies die Grenze der zulässigen sachbezogenen Öffentlichkeitsarbeit⁷².

Die SPD-Fraktion hat – wie schon bei der vorherigen Prüfung – erklärt, dass künftig auf eine öffentliche Darstellung verzichtet werde. Nach Veröffentlichung des abschließenden Berichts hat die Fraktion dennoch Ausgaben von 696 € getätigt.

Geldleistungen von 696 € wurden nicht bestimmungsgemäß verwendet und sind zurückzuerstatten (§ 6 Abs. 2 Satz 2 Fraktionsgesetz).

Die Fraktion hat die nicht bestimmungsgemäß verwendeten Geldleistungen zwischenzeitlich zurückerstattet.

Eine weitere Geldspende von 77,77 € an die Vereinigung Badisch-Pfälzischer Karnevalsvereine e. V. soll mit der Bewirtungs- und Getränkepauschale 2015 noch auf die Fraktionsmitglieder umgelegt werden.

7.5 Fraktionsvorsitzendenkonferenz (FVK) – Darstellung –

Die FVK sind Zusammenschlüsse der Fraktionsvorsitzenden/der Vorsitzenden der Gruppen im europäischen Parlament, im Bundestag und in den Landtagen. Die CDU- und die FDP-Fraktion zahlten jährliche Beiträge an die jeweilige FVK.

Die Einnahmen und Ausgaben der beiden Fraktionsvorsitzendenkonferenzen wurden vom Rechnungshof des Bundeslandes der geschäftsführenden Landtagsfraktion geprüft (die der CDU-Fraktion seit 2012).

Speyer, 8. Oktober 2015

Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Klaus P. Behnke
Präsident

Sylvia Schill
Direktorin beim Rechnungshof

⁷² Beispielsweise wurde die Übergabe der Spende 2010 auf den Internetseiten der Fraktion und des Südwestrundfunks dargestellt. Weiterhin wurde auf die „gute Tat“ sowohl in „Aktuelles aus der Fraktion“ (Ausgabe 01/2011) als auch im Internetauftritt des damaligen Fraktionsvorsitzenden hingewiesen.

