

Unterrichtung

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
sowie der Stellungnahme der Fraktion der SPD**

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat nach § 5 des Landesgesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen (Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz) vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 642), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Februar 2000 (GVBl. S. 52), BS 1101-6, die Verwendung von Geld- und Sachleistungen nach § 2 Abs. 3 und 4 des Fraktionsgesetzes an die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz geprüft.

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

Die SPD-Fraktion hat Stellung genommen. Der Bericht des Rechnungshofs und die Stellungnahme sind im Folgenden abgedruckt.

**Abschließender Bericht
des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz**

über die

Prüfung von Geld- und Sachleistungen
an die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Gegenstand und Umfang der Prüfung	4
2. Geld- und Sachleistungen nach dem Fraktionsgesetz	6
2.1 Geldleistungen	6
2.2 Sachleistungen	7
2.3 Geld- und Sachleistungen insgesamt	7
3. Haushaltsplanung und Haushaltsrechnung	8
3.1 Haushaltspläne	8
3.2 Rechnungslegung	8
3.2.1 Rechnung der SPD-Fraktion	9
3.2.2 Rechnung der CDU-Fraktion	10
3.2.3 Rechnung der F.D.P.-Fraktion	11
3.2.4 Rechnung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	11
3.3 Rücklagen	12
3.3.1 Rücklagen der SPD-Fraktion	12
3.3.2 Rücklagen der CDU-Fraktion	12
3.3.3 Rücklagen der F.D.P.-Fraktion	13
3.3.4 Rücklagen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	13
4. Personalausgaben	14
4.1 Zahl der Bediensteten	14
4.2 Sonderregelungen und zusätzliche Leistungen	14
4.3 Bewertung der zusätzlichen Personalleistungen	15
4.4 Vergütungen für die Wahrnehmung besonderer Funktionen – Darstellung –	15
5. Öffentlichkeitsarbeit	16
5.1 Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit	16
5.2 Ausgangslage für die Öffentlichkeitsarbeit	16
5.3 Verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit	16
5.4 Abgrenzungen für die Öffentlichkeitsarbeit	17
6. Sonstige Ausgaben	19
6.1 Veranstaltungen am Wahlabend	19
6.2 Klausurtagungen und auswärtige Fraktionssitzungen	19
6.3 Sonstige Veranstaltungen	19
6.4 Reisekosten	20
6.5 Kostenverteilung bei gemeinsamen Maßnahmen	20
7. Abschließende Bemerkungen	21
7.1 Rückerstattung von Geldleistungen	21
7.2 Zusammenfassende Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	21

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Übersicht über die monatlichen Geldleistungen an die Fraktionen im Jahr 1996	23
Anlage 2	Übersicht über die Geldleistungen an die Fraktionen im Jahr 1996	24
Anlage 3	Abgrenzungskriterien für die Öffentlichkeitsarbeit	25

1. Gegenstand und Umfang der Prüfung

- 1.1 Nach 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 vier im Landtag vertretenen Parteien (SPD, CDU, F.D.P. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) haben sich gemäß § 8 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz sowohl in der 12. als auch in der 13. Wahlperiode¹⁾ – entsprechend ihrer Parteizugehörigkeit – zu vier Fraktionen²⁾ zusammengeschlossen. Die Fraktionen der 13. Wahlperiode sind Rechtsnachfolger der gleichnamigen Fraktionen der 12. Wahlperiode.

- 1.2 Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist den Fraktionen eine angemessene Ausstattung zu gewährleisten. Das Nähere über die Ausstattung, die Rechnungslegung und die Prüfung der Rechnung durch den Rechnungshof regelt das Landesgesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen (Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz), das am 1. Januar 1994 in Kraft getreten ist³⁾. Nach § 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 nach § 2 Abs. 4 Fraktionsgesetz nach Maßgabe von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan erbracht.

- 1.3 Der Rechnungshof hat gemäß § 5 Fraktionsgesetz die Verwendung der Geldleistungen durch die Fraktionen geprüft. In die Prüfung waren auch Sachleistungen einbezogen. Die Prüfung betraf vor allem Geld- und Sachleistungen im Haushaltsjahr 1996, teilweise auch Leistungen in vorangegangenen und nachfolgenden Haushaltsjahren.

Der aktuellen Prüfung waren Orientierungsprüfungen über die Verwendung der Fraktionszuschüsse nach § 36 a Abgeordnetengesetz in den Jahren 1990 (Prüfungsmittelungen vom 29. Oktober 1992) und 1993 (Prüfungsmittelungen vom 30. März 1995) vorausgegangen. Die jetzige Prüfung stellte die erste Prüfung nach In-Kraft-Treten des Fraktionsgesetzes dar.

- 1.4 Die Prüfung erstreckte sich insbesondere darauf festzustellen, ob

- die Geld- und Sachleistungen zweckentsprechend verwendet wurden (§ 2 Abs. 1 Fraktionsgesetz),
- bei der Verwendung der Geld- und Sachleistungen die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet wurden (§ 3 Abs. 1 Fraktionsgesetz),
- die Einnahmen und Ausgaben begründet und ordnungsgemäß belegt waren,
- die gebildeten Rücklagen den gesetzlichen Bestimmungen entsprachen (§ 3 Abs. 4 Fraktionsgesetz).

- 1.5 Für die Prüfung lagen dem Rechnungshof die Buchungsunterlagen, die Rechnungsbelege mit den begründenden Unterlagen und die Haushaltsrechnungen⁴⁾ aller Fraktionen vor. Die örtlichen Erhebungen bei den Fraktionen fanden 1997 und 1998 (mit Unterbrechungen) statt.

Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen wurde jeder Fraktion am 23. Juli 1998 zur Vorbereitung auf die Schlussbesprechung jeweils eine Zusammenstellung von Sachverhalten und Fragestellungen hierzu zugeleitet. Die Schlussbesprechungen fanden getrennt für jede Fraktion statt. In den Schlussbesprechungen erhielten die Vertreter der Fraktionen Gelegenheit, sich zu den geprüften Sachverhalten zu äußern. Wesentliche Erklärungen wurden in die Prüfungsmittelungen aufgenommen.

- 1.6 Der Rechnungshof hat die vertraulichen Prüfungsmittelungen, die getrennt für jede Fraktion erstellt wurden, diesen am 26. August 1999 zur Äußerung zugeleitet (§ 5 Abs. 4 Satz 1 Fraktionsgesetz).

Die Fraktionen haben sich dazu mit Schreiben vom 15. und 21. Dezember 1999 (SPD-Fraktion), 15. Januar und 9. Februar 2000 (CDU-Fraktion), 21. Dezember 1999 und 27. Januar 2000 (F.D.P.-Fraktion) sowie 12. November 1999, 24. Januar 2000, 7. und 30. Juni 2000 (Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) geäußert.

1) Die Wahl zum 13. Landtag fand am 24. März 1996 statt. Die 12. Wahlperiode endete am 17. Mai 1996, die 13. Wahlperiode begann am 18. Mai 1996.

2) SPD-Fraktion, CDU-Fraktion, F.D.P.-Fraktion und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (bis 31. Januar 1994 Fraktion DIE GRÜNEN).

3) Vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 642), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Februar 2000 (GVBl. S. 52).

4) Die Haushaltsrechnungen der Fraktionen für das Jahr 1996 wurden nach § 7 Fraktionsgesetz vom Präsidenten des Landtags veröffentlicht (Drucksache 13/1675).

Der Rechnungshof hat die Äußerungen der Fraktionen ausgewertet und das Ergebnis diesen mit Schreiben vom 29. März 2000 mitgeteilt. Zu den ergänzenden Äußerungen vom 7. und 30. Juni 2000 hat der Rechnungshof am 15. Juni und 4. Juli 2000 Stellung genommen.

Auf die wesentlichen Erklärungen der Fraktionen wird in dem abschließenden Bericht eingegangen. Feststellungen von geringerer Bedeutung, bei denen erwartet werden kann, dass sie nach der Erörterung in der Schlussbesprechung sowie nach Auswertung der schriftlichen Äußerungen der Fraktionen künftig beachtet werden, sind in den abschließenden Bericht nicht aufgenommen.

In Besprechungen am 23. März und 23. Mai 2000 wurden insbesondere Fragen der Öffentlichkeitsarbeit mit den Fraktionen erörtert. Dabei wurde über Kriterien für die Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen Einvernehmen erzielt (vgl. Nrn. 5.2 bis 5.4).

2. Geld- und Sachleistungen nach dem Fraktionsgesetz

2.1 Geldleistungen

2.1.1 Die Geldleistungen nach § 2 Abs. 3 Fraktionsgesetz⁵⁾ an die Fraktionen setzten sich 1996 aus folgenden Einzelbeträgen zusammen:

– Grundbetrag für jede Fraktion	86 112,00 DM
– Zuschlag für Fraktionen mit mehr als 25 Mitgliedern	34 216,00 DM
– Steigerungsbetrag für jedes Fraktionsmitglied	1 528,80 DM
– zusätzlicher Steigerungsbetrag je Mitglied für jede Fraktion, die die Landesregierung nicht trägt (Oppositionszuschlag)	618,80 DM

Die Geldleistungen erhöhten sich mit Wirkung vom 1. Januar 1997⁶⁾, 1. Januar 1998⁷⁾, 1. Januar 1999⁸⁾ und 1. Januar 2000⁹⁾ auf folgende Einzelbeträge:

	1997	1998	1999	2000
– Grundbetrag für jede Fraktion	88 264,80 DM	90 030,10 DM	91 830,70 DM	93 667,31 DM
– Zuschlag für Fraktionen mit mehr als 25 Mitgliedern	35 071,40 DM	35 772,83 DM	36 488,29 DM	37 218,06 DM
– Steigerungsbetrag für jedes Fraktionsmitglied	1 567,02 DM	1 598,36 DM	1 630,33 DM	1 662,94 DM
– zusätzlicher Steigerungsbetrag je Mitglied für jede Fraktion, die die Landesregierung nicht trägt (Oppositionszuschlag)	634,27 DM	646,96 DM	659,90 DM	673,10 DM

2.1.2 In den Haushaltsrechnungen 1996 bis 1999 sind die Geldleistungen an die Fraktionen wie folgt nachgewiesen:

1996	7 163 942,93 DM
1997	7 342 991,76 DM
1998	7 489 854,00 DM
1999 (vorl. Ist)	7 639 654,92 DM

2.1.3 Von den 101 Mitgliedern des Landtags gehören in der 13. Wahlperiode – in Klammern die Zahlen der 12. Wahlperiode – 43 (47) der SPD-Fraktion, 41 (40) der CDU-Fraktion, zehn (sieben) der F.D.P.-Fraktion und sieben (sieben) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an.

2.1.4 Die Fraktionen erhielten im Jahr 1996 monatliche Geldleistungen in folgender Höhe (Anlage 1):

Fraktion	12. Wahlperiode (BIS MAI 1996)	13. Wahlperiode (AB JUNI 1996)
SPD-Fraktion	192 181,60 DM	186 066,40 DM
CDU-Fraktion	206 232,00 DM	208 379,60 DM
F.D.P.-Fraktion	96 813,60 DM	101 400,00 DM
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	101 145,20 DM	101 145,20 DM
Summe	596 372,40 DM	596 991,20 DM

5) In der Fassung des Änderungsgesetzes vom 20. Dezember 1994 (GVBl. S. 471).

6) GVBl. 1997 S. 55.

7) GVBl. 1998 S. 26.

8) GVBl. 1999 S. 26.

9) GVBl. 2000 S. 52.

2.1.5 Insgesamt standen den Fraktionen im Jahr 1996 Geldleistungen in folgender Höhe zur Verfügung (Anlage 2):

SPD-Fraktion	2 263 372,80 DM	31,6 %
CDU-Fraktion	2 490 819,41 DM	34,8 %
F.D.P.-Fraktion	1 196 008,32 DM	16,7 %
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	1 213 742,40 DM	16,9 %
Summe	7 163 942,93 DM	100,0 %

2.2 Sachleistungen

2.2.1 In den Haushaltsrechnungen 1996 bis 1999 sind Sachleistungen an die Fraktionen in folgender Höhe nachgewiesen:

1996	1 068 172,95 DM
1997	953 994,61 DM
1998	1 075 715,35 DM
1999 (vorl. Ist)	675 227,54 DM

2.2.2 Die Sachleistungen¹⁰⁾ in Höhe von 1 068 172,95 DM im Jahr 1996 betrafen nach der Haushaltsrechnung:

- Geschäftsbedarf	133 665,71 DM
- Post- und Fernmeldegebühren	32 944,16 DM ¹¹⁾
- Haltung von Dienstfahrzeugen	35 470,54 DM
- Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände sowie Maschinen	60 923,66 DM
- Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	285 942,24 DM
- Mieten und Pachten	233 413,05 DM
- Kleinere hauswirtschaftliche Instandsetzungen und kleinere bauliche Maßnahmen	15 554,67 DM
- Ankäufe und Mieten von Software	157 589,96 DM
- Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen	112 668,96 DM

2.3 Geld- und Sachleistungen insgesamt

Die Geld- und Sachleistungen insgesamt entwickelten sich nach den Haushaltsrechnungen 1996 bis 1999 wie folgt:

Jahr	Geldleistungen	Sachleistungen	Insgesamt
1996	7 163 942,93 DM	1 068 172,95 DM	8 232 115,88 DM
1997	7 342 991,76 DM	953 994,61 DM	8 296 986,37 DM
1998	7 489 854,00 DM	1 075 715,35 DM	8 565 569,35 DM
1999 (vorl. Ist)	7 639 654,92 DM	675 227,54 DM	8 314 882,46 DM

Für das Jahr 2000 sind Geldleistungen von 7 800 000 DM und Sachleistungen von 1 074 200 DM, insgesamt 8 874 200 DM, veranschlagt.

Von den Gesamtausgaben für die Fraktionen entfielen 89 % auf Geldleistungen und 11 % auf Sachleistungen.

10) Darin ist der Mietzins für angemietete Fraktionsräume enthalten.

11) Bei einem Haushaltsansatz von 133 800,00 DM war die Zuordnung der Kosten im Jahr 1996 nicht nachvollziehbar. In den Jahren 1995, 1997 und 1998 betragen die Istaussgaben 181 463,19 DM, 175 962,55 DM und 113 620,66 DM.

3. Haushaltsplanung und Haushaltsrechnung

3.1 Haushaltspläne

Die Haushaltspläne der SPD- und der F.D.P.-Fraktion umfassten das gesamte Jahr 1996, obwohl im Laufe des Jahres die 12. Wahlperiode endete und die 13. Wahlperiode begann. Es wurde nicht beachtet, dass in Wahljahren nach § 4 Abs. 2 Fraktionsgesetz eine Abgrenzung zwischen den Wahlperioden vorzunehmen ist.

Die Beachtung der maßgeblichen Vorgaben für die Haushaltswirtschaft wurde zugesagt.

3.2 Rechnungslegung

Die Fraktionen haben über ihre Einnahmen und Ausgaben gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Fraktionsgesetz öffentlich Rechnung gelegt¹²⁾.

Die Rechnung muss nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Fraktionsgesetz jeweils ein Kalenderjahr umfassen. Endet die Wahlperiode – das war 1996 in Bezug auf die 12. Wahlperiode der Fall –, so ist die Rechnung für den abgelaufenen Teil des Kalenderjahres vorzulegen (§ 4 Abs. 2 Satz 3 Fraktionsgesetz).

Alle Fraktionen haben dementsprechend für den die 12. Wahlperiode umfassenden Zeitabschnitt des Jahres 1996 (1. Januar bis 17. Mai) eine gesonderte Rechnung erstellt. CDU- und F.D.P.-Fraktion sowie Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben in einer zweiten Rechnung den Zeitraum vom Beginn der 13. Wahlperiode (18. Mai) bis zum 31. Dezember 1996 nachgewiesen. Bei der SPD-Fraktion erstreckt sich die zweite Rechnung auf das gesamte Jahr 1996. Dieser unterschiedliche Rechnungslegungszeitraum erschwert den Vergleich zwischen den Fraktionen.

Die Rechnungen der Fraktionen waren unterschiedlich gegliedert. Die Gliederung der Rechnungen der SPD-Fraktion und der CDU-Fraktion wies gegenüber den Mindestanforderungen des § 4 Abs. 3 Fraktionsgesetz eine deutlich größere Zahl von Ausgabepositionen aus, die sich nur mit zusätzlichem Aufwand zu den gesetzlich vorgesehenen Ausgabearten zusammenfassen lassen.

In der Rechnung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN waren unter anderem die Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige nicht getrennt ausgewiesen, sondern in den Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter enthalten. Die Reisekosten waren in einer Summe für Fraktionsmitglieder und Fraktionsbedienstete dargestellt und nicht getrennt ausgewiesen.

Durch die unterschiedliche Gliederung waren die Rechnungen nur eingeschränkt aussagefähig und nur bedingt untereinander vergleichbar.

Die Einnahmen der Fraktionen bestanden im Wesentlichen aus den Geldleistungen nach § 2 Fraktionsgesetz.

Nachfolgend sind die Ausgaben der jeweiligen Fraktion für das gesamte Jahr 1996 zusammengefasst.

¹²⁾ Drucksache 13/1675.

3.2.1 Rechnung der SPD-Fraktion

Die SPD-Fraktion hat in ihren Rechnungen für das Jahr 1996 insgesamt folgende Ausgaben ausgewiesen:

	DM
Personalausgaben der Geschäftsstelle	1 330 221,75
Sozialversicherung	455 427,17
Beihilfen = Debeka	13 056,00
Berufsgenossenschaft	11 417,18
Aushilfen/Praktikanten	3 150,00
Vergütung für sonstige Dienst- oder Werkleistungen – Verwaltungskosten –	7 080,48
Vergütung Arbeitskreisvorsitz	70 600,00 ¹³⁾
Vergütung Fraktionsführung (Stellvertreter)	159 718,61 ¹³⁾
Personalausgaben	2 050 671,19
Fraktionsinformationen einschl. Pressearbeit/Publikationen	234 391,59
Arbeitstagungen des Fraktionsvorstandes, der Fraktionsarbeitskreise und Veranstaltungen	75 362,43
Beiträge (z. B. Koordinierungsstelle)	7 566,47
Förderung/Unterstützung soz. Einrichtungen	2 200,00
Fraktionspezifische Ausgaben	319 520,49
Büromaterial	70 285,53
Porto, Telegrammgebühren	60 480,74
Bücher, Literatur, Zeitschriften	12 271,52
Bewirtung u. Repräsentation	4 677,55
Reisekosten der Abgeordneten	21 141,91
Reisekosten der Mitarbeiter	2 971,36
Betriebskosten des Dienstfahrzeugs	37 154,04
Gutachten, Honorare	1 106,54
Sachausgaben	210 089,19
Büroeinrichtungen und Geräte	4 603,94
Bankgebühren	2 033,23
Sonstiges	17 873,87
Investitionen	24 511,04
Summe	2 604 791,91

Die Rechnungen enthielten Differenzen in der Höhe der ausgewiesenen Beträge. Die Differenzen waren auf fehlerhafte zeitliche Abgrenzungen und eine Falschbuchung zurückzuführen. Bei der Prüfung wurden sie aufgeklärt.

Die Fraktion hat eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Gliederung der Rechnung und Zuordnung der Ausgaben zugesagt.

13) Die Vergütung für die Wahrnehmung besonderer Funktionen ist teilweise in den Personalausgaben enthalten.

3.2.2 Rechnung der CDU-Fraktion

Die CDU-Fraktion hat in ihren Rechnungen für das Jahr 1996 insgesamt folgende Ausgaben ausgewiesen:

	DM
Personalausgaben der Geschäftsstelle	1 305 729,33
Sozialversicherung	291 447,92
Beihilfen	9 082,00
Zusatzversorgungskasse	36 195,16
Berufsgenossenschaft	13 207,20
Aushilfen	2 261,50
Vergütung Fraktionsführung	158 023,44 ¹⁴⁾
Vergütung Arbeitskreisvorsitz	78 300,00 ¹⁴⁾
Vergütung für sonstige Dienst- oder Werkleistungen	77 203,33
Personalausgaben	1 971 449,88
Veranstaltungen	92 359,01
Fraktionsinformationen einschließlich Pressearbeit/Publikationen	87 842,26
Arbeitstagungen des Fraktionsvorstandes, der Fraktionsarbeitskreise, Arbeitsgruppen	7 474,14
Beiträge	3 440,00
Förderung/Unterstützung sozialer Einrichtungen	800,00
Verfügungsmittel Vorsitzender	12 868,02
Fraktionsspezifische Ausgaben	204 783,43
Reisekosten der Mitarbeiter	8 244,18
Reisekosten der Abgeordneten	25 084,15
Bewirtung	22 741,64
Repräsentation	31 669,37
Gutachten, Honorare	12 077,05
Büromaterial	41 120,12
Porto, Telegrammgebühren	80 435,05
Leasing (Kopierer)	26 321,33
Bücher, Literatur, Zeitschriften	25 690,01
Betriebskosten der Dienstfahrzeuge	37 014,76
Sachausgaben	310 397,66
Büroeinrichtungen und Geräte	14 533,31
Sonstiges	277,06
Investitionen	14 810,37
Summe	2 501 441,34

Mehrere Ausgaben waren in den Rechnungen an unzutreffenden Stellen ausgewiesen.

Die Fraktion hat eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Gliederung der Rechnung und Zuordnung der Ausgaben zugesagt.

¹⁴⁾ Die Vergütung für die Wahrnehmung besonderer Funktionen ist teilweise in den Personalausgaben enthalten.

3.2.3 Rechnung der F.D.P.-Fraktion

Die F.D.P.-Fraktion hat in ihren Rechnungen für das Jahr 1996 insgesamt folgende Ausgaben ausgewiesen:

	DM
Vergütungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen	105 349,20
Vergütungen an Fraktionsmitglieder für sonstige Dienst- und Werkleistungen	-
Personalausgaben	719 458,78
Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige	-
Ausgaben für Veranstaltungen	30 378,17
Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit	130 832,36
Ausgaben für die Zusammenarbeit mit anderen Fraktionen	16 000,00
Sachverständigenkosten und ähnliche Kosten	13 962,17
Reisekosten	9 477,55
Erwerb von Geräten und Ausstattungsgegenständen	914,26
Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebs	63 305,82
Sonstige Ausgaben	8 824,56
Summe	1 098 502,87

Die Rechnungen wiesen nicht das Geldvermögen der Fraktion zu Beginn und Ende des jeweiligen Rechnungslegungszeitraums aus. Statt des Geldvermögens waren nur die niedrigeren Rücklagen angegeben.

Die Fraktion hat nach kaufmännischen Grundsätzen Buch geführt und Rechnung gelegt. Neben Zahlungen wurden auch Aufwendungen und Erträge gebucht, denen keine Einnahmen oder Ausgaben zugrunde lagen (z. B. Rechnungsabgrenzungen). Durch die Besonderheiten der kaufmännischen Buchführung war es mit einem vertretbaren Aufwand nicht möglich, die Übereinstimmung zwischen Rechnungslegung und Vermögensentwicklung nachzuvollziehen.

Die Fraktion hat erklärt, dass das Geldvermögen künftig in der Rechnung vollständig wiedergegeben werde. Buchführung und Rechnungslegung seien inzwischen geändert.

3.2.4 Rechnung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat in ihren Rechnungen für das Jahr 1996 insgesamt folgende Ausgaben ausgewiesen:

	DM
Personalkosten	1 116 413,22
Ausgaben für Veranstaltungen	28 118,52
Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit	10 527,17
Sachverständigen- und Gerichtskosten	47 645,95
Reisekosten Fraktionsmitglieder und Fraktionsmitarbeiter	6 180,51
Erwerb von Geräten sowie Ausstattung	123,19
Ausgaben des lfd. Geschäftsbetriebs	91 682,73
Sonstige Ausgaben	1 229,94
Summe	1 301 921,23

In der Rechnung war die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht angegeben.

Die Fraktion hat zugesagt, künftig die Rechnung den gesetzlichen Vorgaben entsprechend zu gliedern und zu ergänzen.

3.3 Rücklagen

Die Fraktionen können nach § 3 Abs. 4 Fraktionsgesetz für bestimmte Zwecke Rücklagen bilden, soweit dies unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für größere Ausgaben erforderlich ist, die aus den Einnahmen eines laufenden Haushaltsjahres nicht getätigt werden können. Die Rücklagen dürfen jährlich nicht mehr als 20 % und insgesamt nicht mehr als 60 % der jährlichen Leistungen nach § 2 Abs. 3 Fraktionsgesetz umfassen.

In der Rechnung ist die Höhe der Rücklagen gemäß § 4 Abs. 4 Fraktionsgesetz getrennt nach den in § 4 Abs. 3 Nr. 2 Fraktionsgesetz genannten Ausgaben nachzuweisen.

Allgemein ist zu bemerken, dass die monatlichen Geldleistungen an die Fraktionen regelmäßig schon vor Beginn des jeweiligen Monats überwiesen wurden. Das wirkte sich in der Weise aus, dass die Geldleistungen für Januar 1997 bereits 1996 vereinnahmt wurden, während die daraus zu bestreitenden Ausgaben erst 1997 zu leisten waren. Damit waren in dem am Jahresende 1996 verfügbaren Geldbestand Mittel des Jahres 1997 enthalten.

Zu den Rücklagen ist Folgendes festzustellen:

3.3.1 Rücklagen der SPD-Fraktion

Das Geldvermögen der SPD-Fraktion Ende 1996 in Höhe von 138 018,32 DM war in der Haushaltsrechnung wie folgt als Rücklagen ausgewiesen:

120 000,00 DM	für Personalausgaben,
10 000,00 DM	für den laufenden Geschäftsbetrieb,
7 000,00 DM	für Öffentlichkeitsarbeit,
1 018,32 DM	für Gutachten usw.

Ergänzend war vermerkt: „Die Beträge sind gegenseitig deckungsfähig.“

Die Bildung von Rücklagen für kleinere finanzielle Verpflichtungen, wie in den letztgenannten drei Fällen, stand ebenso wie die Erklärung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit nicht im Einklang mit § 3 Abs. 4 Fraktionsgesetz.

Die Fraktion hat in der Rechnung 1998 Rücklagen ausschließlich für größere Verpflichtungen gebildet.

3.3.2 Rücklagen der CDU-Fraktion

Von dem Geldvermögen der CDU-Fraktion Ende 1996 in Höhe von 149 896,48 DM waren 78 221,44 DM als Rücklagen ausgewiesen.

Für die in der Rechnung ausgewiesenen Rücklagen waren – wie in Vorjahren – folgende Zweckbestimmungen vorgesehen:

- Nachversicherung von Beamten,
- Anschaffungen,
- Öffentlichkeitsarbeit und
- Gutachten.

Die auf die jeweilige Ausgabenart entfallenden Anteile an der Rücklage waren nicht angegeben. Außerdem war die Zweckbestimmung nicht näher konkretisiert.

Bei der Höhe der Ende 1996 ausgewiesenen Rücklagen und ihrer vorgesehenen Verwendung für vier Zwecke kann nicht von größeren Ausgaben im Sinne des Fraktionsgesetzes gesprochen werden, die die Bildung von Rücklagen gerechtfertigt hätten.

Die Höhe und die konkreten Verwendungszwecke der Rücklagen sind unter Beachtung von § 3 Abs. 4 Fraktionsgesetz festzulegen.

Die Fraktion hat zugesagt, künftig entsprechend zu verfahren.

3.3.3 Rücklagen der F.D.P.-Fraktion

Der Rücklagenbestand der F.D.P.-Fraktion war am 17. Mai 1996 mit 381 036,95 DM und am 31. Dezember 1996 mit 486 859,16 DM ausgewiesen. Das Geldvermögen der Fraktion belief sich Ende 1996 auf 653 346,57 DM.

In der Rechnung für den Zeitraum vom 1. Januar bis 17. Mai 1996 hat die Fraktion angegeben, dass die Rücklage für Personalausgaben im Falle eines Ausscheidens aus dem Landtag gebildet worden sei. In der Rechnung für den Zeitraum vom 18. Mai bis 31. Dezember 1996 war eine Zweckbestimmung für die Rücklagen entgegen § 4 Abs. 4 Fraktionsgesetz nicht festgelegt.

Die Fraktion hat in den Folgejahren die Zweckbestimmung der Rücklagen angegeben.

3.3.4 Rücklagen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verfügte Ende des Jahres 1996 über ein Geldvermögen von 267 358,61 DM. Als Rücklage für einen Sozialplan für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren 233 640,75 DM ausgewiesen. Die darüber hinausgehenden Mittel von 33 717,86 DM waren ohne Aufschlüsselung als Rücklagen für Ausgaben nach § 4 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. c, e, h und k Fraktionsgesetz bezeichnet. Ergänzend gab die Fraktion in ihrer Rechnung zum Abschluss des Jahres 1996 Verbindlichkeiten in Höhe von 30 813,41 DM an.

Bei der Höhe der Rücklagen von 33 717,86 DM und ihrer Verteilung auf vier Zweckbestimmungen kann nicht von größeren Ausgaben im Sinne des Fraktionsgesetzes gesprochen werden, die die Bildung von Rücklagen gerechtfertigt hätten.

Die Höhe und die konkreten Verwendungszwecke der Rücklagen sind unter Beachtung von § 3 Abs. 4 Fraktionsgesetz festzulegen.

Die Fraktion hat zugesagt, künftig entsprechend zu verfahren.

4. Personalausgaben

4.1 Zahl der Bediensteten

Die vier Fraktionen beschäftigten im Jahr 1996 – Stichtag 1. Dezember – in Voll- und Teilzeit insgesamt 58 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; das entsprach etwa 51,3 Vollzeitstellen:

	Zahl der Bediensteten	Zahl der Vollzeitstellen ¹⁵⁾
SPD-Fraktion	18	16,2
CDU-Fraktion	17	16,5
F.D.P.-Fraktion	10	8,9
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	13	9,7

4.2 Sonderregelungen und zusätzliche Leistungen

4.2.1 SPD-, CDU- und F.D.P.-Fraktion orientierten sich bei der Vereinbarung der Arbeitsverhältnisse weitgehend an den für Angestellte des Landes geltenden Regelungen (insbesondere Bundes-Angestelltentarifvertrag). Die SPD-Fraktion und die CDU-Fraktion wandten in Einzelfällen auch die für Beamte des Landes geltenden Bestimmungen an.

4.2.2 Die Fraktionen nahmen in einigen Fällen Festlegungen vor, die sich von den für den öffentlichen Dienst geltenden tarifvertraglichen und gesetzlichen Regelungen unterschieden. Hierzu ergaben sich folgende Feststellungen:

In einer Dienstvereinbarung (SPD-Fraktion) waren u. a. für die wöchentliche Arbeitszeit, arbeitsfreie Tage und Zusatzurlaub sowie die Höhe der Wegstreckenentschädigung und des Tagesgeldes günstigere als für den Bereich des öffentlichen Tarif- und Dienstrechts geltende Regelungen getroffen.

Fünf Stellen der SPD-Fraktion und zwei Stellen der CDU-Fraktion waren, gemessen an den tarifvertraglichen Tätigkeitsmerkmalen, zu hoch ausgewiesen.

Die SPD-Fraktion gewährte – neben der Zulage für den Dienst bei obersten Landesbehörden (Ministerialzulage) – weitere Zulagen, die im öffentlichen Dienst nicht üblich sind. Diese Zulagen führten zu zusätzlichen Personalausgaben von rd. 30 000 DM jährlich. Die F.D.P.-Fraktion zahlte in zwei Fällen über das Tarifrecht hinausgehende Zulagen.

Drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der CDU-Fraktion erhielten pauschale Überstundenvergütungen. Die Pauschalvergütungen hätten insbesondere nur auf der Grundlage von Arbeitszeiterfassungen während eines repräsentativen Zeitraums erfolgen dürfen.

Zwei halbtags beschäftigte Angestellte der CDU-Fraktion erhielten das Urlaubsgeld in voller Höhe. Nach dem Tarifvertrag steht den Angestellten im Landesdienst nur die Hälfte des Urlaubsgelds zu. Bei zwei Angestellten wurde zusätzlich der Arbeitnehmeranteil zur Krankenversicherung übernommen. Der Mehraufwand belief sich 1996 auf 9 500 DM.

CDU-Fraktion, F.D.P.-Fraktion und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zahlten ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern 1996 eine Sonderzuwendung in Höhe einer vollen Monatsvergütung. Die Sonderzuwendung war höher als bei den im öffentlichen Dienst des Landes Beschäftigten. Dort war die Sonderzuwendung für 1996 auf den Bemessungssatz von 95 % festgeschrieben ¹⁶⁾. Die Gewährung der Sonderzuwendung in Höhe des vollen Monatsbetrags verursachte für die Fraktionen Mehrausgaben von 10 900 DM (5 000, 2 900 und 3 000 DM). Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die F.D.P.-Fraktion ihren Bediensteten die erheblich höhere Ministerialzulage nicht gewährt und bei der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Grundlage für die Sonderzuwendung eine Einheitsvergütung war.

SPD- und CDU-Fraktion beteiligten sich jeweils an den Kosten des Personalausflugs der Fraktionsbediensteten. Für die Durchführung von Personalausflügen und vergleichbaren Veranstaltungen stehen Landesbehörden keine Haushaltsmittel zur Verfügung.

15) Bezogen auf die für Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst geltende regelmäßige Arbeitszeit von 38,5 Wochenstunden.

16) Tarifvertrag vom 31. Mai 1995 zur Änderung der Zuwendungstarifverträge (MinBl. S. 308).

- 4.2.3 Die Arbeitsverträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern enthielten eine Reihe von Unterschieden gegenüber den für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst geltenden Regelungen, wie z. B. eine regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit der Vollzeitkräfte von 35 Stunden, eine Einheitsvergütung sowie einen erhöhten Anspruch auf Bildungsfreistellung.

Nach einer Vergleichsberechnung des Rechnungshofs lag die Einheitsvergütung im Prüfungszeitraum im Rahmen der durchschnittlichen Personalkosten je Kraft bei den anderen Fraktionen und stand im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

- 4.3 Bewertung der zusätzlichen Personalleistungen

Die gegenüber den tarifvertraglichen und beamtenrechtlichen Regelungen günstigeren Vereinbarungen wurden von den betreffenden Fraktionen mit den besonderen zeitlichen und sachlichen Anforderungen der parlamentarischen Fraktionsarbeit, der Schwierigkeit der Mitarbeitergewinnung, grundsätzlichen politischen Erwägungen und dem höheren Arbeitsplatzrisiko begründet.

Auch wenn verbindliche Regelungen für die Vergütung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht bestehen, sollten sich nach Auffassung des Rechnungshofs die Fraktionen an den für die Landesbediensteten geltenden Regelungen orientieren. Ausnahmen hiervon sind nur vertretbar, soweit sie sich aus der parlamentsbezogenen Aufgabenstellung und den sich daraus ergebenden Arbeitsanforderungen unmittelbar ableiten lassen. Sie setzen im Hinblick auf die grundsätzliche Orientierung am Tarifrecht des öffentlichen Dienstes besondere, in der Fraktionsarbeit begründete Tatbestände voraus, die von den Regelungen des Tarifrechts nicht erfasst sind. Insoweit ist es erforderlich, dass Sonderregelungen nachvollziehbar begründet und die Voraussetzungen für die Gewährung abweichender Leistungen belegt werden. Im Übrigen sollte das Besserstellungsverbot nicht außer Betracht gelassen werden.

Die Fraktionen haben den Abbau zusätzlicher Personalleistungen eingeleitet. Zu hohe Eingruppierungen wurden zurückgeführt oder es ist vorgesehen, bei einer Neubesetzung eine sachgerechte Einstufung vorzunehmen.

- 4.4 Vergütungen für die Wahrnehmung besonderer Funktionen – Darstellung –

Die Zahlungen der SPD-, CDU- und F.D.P.-Fraktion an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen als stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Parlamentarische Geschäftsführer sowie Arbeitskreis- und Arbeitsgruppenvorsitzende beliefen sich im Jahr 1996 auf insgesamt 775 000 DM. Von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurden keine entsprechenden Vergütungen geleistet.

Zu diesen Zahlungen ist anzumerken, dass die Zulässigkeit staatlicher Leistungen an Abgeordnete für die Wahrnehmung besonderer Funktionen nach dem Thüringer Abgeordnetengesetz und dem Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz vor dem Bundesverfassungsgericht angefochten ist (Verfahren 2 BvH 3/91 und 4/91). Der Rechnungshof hat sich daher bei entsprechenden Zahlungen aus Fraktionsmitteln auf die Darstellung beschränkt.

5. Öffentlichkeitsarbeit

5.1 Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit

5.1.1 Die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit wurden in den Rechnungen der Fraktionen nicht einheitlich nachgewiesen. In den Rechnungen für das Jahr 1996 sind Ausgaben von 463 593 DM¹⁷⁾ angegeben.

5.1.2 Die Prüfung machte offenbar, dass Schwierigkeiten hinsichtlich der Abgrenzung der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen von der Wahlwerbung bestanden, die von Parteien zu finanzieren ist. Dies zeigte sich beispielsweise bei der Bilanzierung der Fraktionsarbeit in der Vorwahlzeit.

In diesen Publikationen legten die Fraktionen Rechenschaft über ihre Aktivitäten in der 12. Wahlperiode ab, teilweise wurden auch die Vorhaben der 13. Wahlperiode kurz erwähnt. Inhalt, Aufmachung, Auflagenhöhe und Form der Verteilung waren sehr unterschiedlich.

Die Fraktionen befanden sich mit den Leistungsbilanzen im Grenzbereich zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion und Wahlwerbung. Mit der ausdrücklichen Zulassung der Öffentlichkeitsarbeit in dem ab 1. Januar 1994 geltenden Fraktionsgesetz wurde Neuland betreten. Insbesondere fehlten ausreichende Erfahrungen zu Umfang und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit und speziell zu deren Abgrenzung zur Wahlwerbung.

Der Rechnungshof hat daher dem Umstand Rechnung getragen, dass die gesetzlichen Vorgaben und die entsprechende Anwendung der Grundsätze der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne weiteres eine eindeutige und zweifelsfreie Bewertung ermöglichten, und für das vorliegende Prüfungsverfahren Bedenken gegen die Finanzierung der Publikationen aus Fraktionsmitteln zurückgestellt.

5.2 Ausgangslage für die Öffentlichkeitsarbeit

5.2.1 Für die Abgrenzung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zur Wahlwerbung ist von Bedeutung, dass die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, wie sie in § 1 Abs. 2 Nr. 5 Fraktionsgesetz anerkannt wird, nicht unumstritten ist. So wird bezweifelt, ob die Öffentlichkeitsarbeit noch mit der Verfassungsaufgabe der Fraktionen vereinbar sei, weil diese sich auf den innerparlamentarischen Raum beschränke und demnach eine Selbstdarstellung in der Öffentlichkeit nicht umfassen könne. Indessen muss auch das Parlament sich um eine möglichst weitreichende Akzeptanz seiner Entscheidungen und die Identifikation des Einzelnen mit diesen bemühen. Vor diesem Hintergrund ist es von besonderer Bedeutung, den parlamentarischen Willensbildungsprozess in allen Phasen mit den unterschiedlichen Stellungnahmen durchschaubar zu machen und den Bürgern eine verantwortliche Teilhabe daran zu ermöglichen. Da das Gesamtparlament zu politischer Wettbewerbsneutralität verpflichtet ist, kommt der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen eine besondere Rolle zu, weil vornehmlich diese in der Lage sind, spezifische politische Standpunkte einzunehmen und der Öffentlichkeit gegenüber zu vermitteln.

Die Fraktionen können daher grundsätzlich Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Voraussetzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit ist aber in jedem Fall, dass sie sich im Rahmen der Aufgaben der Fraktionen halten muss und – nicht zuletzt auch im Hinblick auf den strengen Grundsatz der Chancengleichheit, besonders im Verhältnis zu den nicht im Parlament vertretenen Parteien – keine Wahlwerbung für eine Partei sein darf.

5.2.2 Für die künftige Öffentlichkeitsarbeit wurde mit den Fraktionen Einvernehmen über die nachstehenden Kriterien für die Abgrenzung erzielt.

5.3 Verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit

Die Aufgaben der Fraktionen sind in der Landesverfassung und im Fraktionsgesetz – in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – definiert.

5.3.1 Nach Artikel 85 a Abs. 2 Satz 1 der Verfassung wirken die Fraktionen „insbesondere durch die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit“. Ergänzende Bestimmungen für die Oppositionsfraktionen enthält Artikel 85 b der Verfassung.

17) Hierin sind z. T. Ausgaben enthalten, denen Rückersätze gegenüberstehen. Nicht einbezogen sind dagegen die Personalausgaben für die Pressestellen.

5.3.2 Auf dieser Grundlage bestimmt § 1 Abs. 2 Fraktionsgesetz:

„(2) Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit, indem sie durch die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit ihrer Mitglieder dazu beitragen, den Ablauf der parlamentarischen Arbeit zu steuern und zu erleichtern, und der politischen Willensbildung im Landtag dienen. Danach gehört es insbesondere zu ihren Aufgaben,

...

3. im Meinungsaustausch mit Betroffenen, der Bevölkerung, Organisationen und Vereinigungen Informationen für parlamentarische Entscheidungen und deren Akzeptanz zu gewinnen,

...

5. die Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit zu unterrichten.“

5.3.3 Die Geld- und Sachleistungen des Landes werden den Fraktionen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Fraktionsgesetz ausschließlich „zur sachgemäßen und effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ gewährt. § 2 Abs. 1 Satz 2 Fraktionsgesetz bestimmt ausdrücklich, dass eine Verwendung dieser Leistungen für andere Zwecke, insbesondere für Zwecke, für die Abgeordnete eine Amtsausstattung erhalten, oder für Parteiaufgaben, unzulässig ist.

Diese Zweckbestimmung hat ihre Grundlage in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und dient zugleich der Sicherung des Grundsatzes der Chancengleichheit.

Die Wahlwerbung ist nicht Teil der auf die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit und die Erfüllung der Aufgaben des Landtags bezogenen Tätigkeit der Fraktionen; sie ist vielmehr der Partei zugeordnet. Die Verwendung der Geld- und Sachleistungen des Landes für die Wahlwerbung ist daher nicht zulässig.

Damit kommt es entscheidend auf die Abgrenzung von Öffentlichkeitsarbeit und Wahlwerbung an. Einzelne Abgrenzungskriterien lassen sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977 (BVerfGE 44, 125) zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung (auszugsweise in der Anlage 3 abgedruckt) gewinnen, soweit deren Feststellungen auf die Aufgabenstellung der Fraktionen übertragbar sind.

5.4. Abgrenzungen für die Öffentlichkeitsarbeit

Unter Beachtung der genannten Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen sowie der Rechtsprechung wird für die verschiedenen Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit von folgenden Abgrenzungen ausgegangen, die jeweils im Einzelfall näher zu untersuchen sind.

5.4.1 In allen Fällen darf die Öffentlichkeitsarbeit nicht auf Wahlwerbung ausgerichtet sein.

5.4.2 Die Öffentlichkeitsarbeit muss sich auf die sachliche Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit der Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz beschränken. Öffentlichkeitsarbeit, die sich auf Themen erstreckt, für deren Behandlung der Landtag keine Zuständigkeit besitzt, ist nicht durch das Fraktionsgesetz erfasst. Das gilt auch für Öffentlichkeitsarbeit, die über die sachliche Information hinaus parteipolitische Werbung enthält.

Indizien für die Überschreitung der Grenze zur Wahlwerbung können die äußere Form und die Aufmachung von Anzeigen, Broschüren, Faltblättern und anderen Schriften sein. Das ist z. B. der Fall, wenn der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurücktritt.

5.4.3 Öffentlichkeitsarbeit in der so genannten Vorwahlzeit ist grundsätzlich zulässig, soweit sie einen konkreten Bezug zur aktuellen parlamentarischen Arbeit aufweist und nicht auf Wahlwerbung ausgerichtet ist.

Wenn allerdings in der Vorwahlzeit die Ausgaben für Veranstaltungen oder Veröffentlichungen ohne aktuellen Anlass erheblich ansteigen, kann dies auf eine unzulässige Intensivierung dieser Aktivitäten hindeuten. Dabei kann die Grenze zur Wahlwerbung überschritten werden.

- 5.4.4 Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen muss sich an die interessierte Bevölkerung von Rheinland-Pfalz richten.
- 5.4.5 Bei allen Veröffentlichungen muss die Urheberschaft der Fraktion zweifelsfrei erkennbar sein. Veröffentlichungen der Fraktionen und „ihrer“ Parteien müssen sich schon äußerlich unterscheiden, um Verwechslungen auszuschließen.
- 5.4.6 Dienstleistungen der Fraktionen für die Parteien, insbesondere im Zusammenhang mit der Wahlwerbung (z. B. Ausarbeitung von Veröffentlichungen, Herstellung von Materialien, Vorbereitung von Wahlkampfaktivitäten), sind nicht zulässig.
- 5.4.7 Die Fraktionen müssen grundsätzlich Vorkehrungen dagegen treffen, dass zum Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellte Druckwerke nicht von den Parteien, unterstützenden Organisationen (Gruppen) oder auch von Kandidaten wahlwerbend eingesetzt werden (z. B. auch durch entsprechenden Hinweis auf den Druckerzeugnissen). Zu diesen Druckwerken gehören im Allgemeinen nicht einfach gestaltete Faltblätter in geringer Auflagenhöhe, mit denen üblicherweise Mitglieder und Interessenten über die parlamentarische Arbeit informiert werden.

6. Sonstige Ausgaben

6.1 Veranstaltungen am Wahlabend

Zu den Gepflogenheiten eines Wahlabends gehört, dass Partei- und Fraktionsvertreter nach Schließung der Wahllokale den Medien Rede und Antwort stehen. Am Abend der Landtagswahl standen daher die Fraktionsräume Gästen, insbesondere Medienvertretern, offen. Von den Fraktionen wurden Kosten für die Bewirtung der Besucher und die Installation von Fernsehgeräten in unterschiedlicher Höhe übernommen.

Die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes obliegt nach Artikel 21 des Grundgesetzes den Parteien. Sie beteiligen sich u. a. durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden (§ 1 Abs. 2 Parteiengesetz). Demgegenüber wirken die Fraktionen gemäß Artikel 85 a Abs. 2 der Verfassung in Verbindung mit dem Fraktionsgesetz an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit. Diese Aufgaben sind in § 1 Abs. 2 Fraktionsgesetz beispielhaft aufgeführt. Hierzu gehört u. a., dass die Fraktionen die Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit unterrichten.

Die interessierte Öffentlichkeit erwartet, dass auch die Fraktionen zum Wahlergebnis und zu den Konsequenzen für die parlamentarische Arbeit in der kommenden Wahlperiode Stellung nehmen. Insoweit lässt sich in der politischen Wirklichkeit nicht zwischen der bisherigen Fraktion, den künftigen Mitgliedern der Fraktion und der Partei trennen. In diesem Sinne sind derartige Veranstaltungen am Wahlabend zu einem festen Bestand des parlamentarisch-politischen Lebens geworden. Im Hinblick darauf wird insoweit nach Auffassung des Rechnungshofs auch die Finanzierung der Veranstaltungen am Wahlabend aus Fraktionsmitteln als vertretbar angesehen werden können, solange die Kosten unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 3 Abs. 1 Fraktionsgesetz) eine angemessene Höhe nicht übersteigen.

Die Fraktionen haben ausgeführt, bei Veranstaltungen am Wahlabend werde ein sparsamer und wirtschaftlicher Mitteleinsatz sichergestellt.

6.2 Klausurtagungen und auswärtige Fraktionssitzungen

Die Fraktionen führten Klausurtagungen und Fraktionssitzungen in Mainz und anderen Orten durch. Den Fraktionen entstanden bei der Durchführung dieser Veranstaltungen teilweise erhebliche Aufwendungen, insbesondere für die Bewirtung der Teilnehmer (Fraktionsmitglieder und Bedienstete sowie Gäste).

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit eine Begrenzung der Kostenbelastung für die Fraktionen gebieten und grundsätzlich auf eine angemessene Kostenbeteiligung der Teilnehmer zu achten ist.

Die Fraktionen haben mitgeteilt, dass sie bestrebt seien, die finanziellen Aufwendungen für Klausurtagungen und Fraktionssitzungen zu verringern.

6.3 Sonstige Veranstaltungen

SPD-, CDU- und F.D.P.-Fraktion übernahmen in Einzelfällen Kosten von geselligen Veranstaltungen für Abgeordnete und Fraktionsbedienstete. Nach ihren Angaben dienten die Veranstaltungen dem Erfahrungsaustausch und der Kommunikation der Abgeordneten untereinander und mit den Bediensteten.

Der Einsatz öffentlicher Mittel für gesellige Veranstaltungen kann nicht als unproblematisch bewertet werden. Die Finanzierung derartiger Veranstaltungen lässt sich allenfalls in engen Grenzen im Hinblick auf den Erfahrungsaustausch und im Interesse der Arbeitsatmosphäre ausnahmsweise rechtfertigen. In diesen Fällen muss auf einen vertretbaren Umfang des Aufwands geachtet werden.

Die Fraktionen haben in den nachfolgenden Jahren damit begonnen, unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit den Aufwand zu verringern.

6.4 Reisekosten

Die Rechnungsbelege über die Erstattung von Fahrt- und Übernachtungskosten an Fraktionsmitglieder ließen nicht immer erkennen, ob

- die Fahrt im Auftrag der Fraktion durchgeführt wurde und zur Wahrnehmung von Fraktionsaufgaben notwendig war,
- bei Reisen nach Mainz ein anderweitiger Anspruch auf Erstattung der Reisekosten, z. B. nach § 6 Abs. 4 oder § 9 Abgeordnetengesetz, gegeben war oder die Reisekosten schon durch die Fahrtkostenpauschale nach § 6 Abs. 2 Nr. 3 Abgeordnetengesetz abgegolten waren,
- Fahrtkosten zur Teilnahme an Veranstaltungen innerhalb des Wahlkreises des Abgeordneten dem Mandat zuzurechnen waren oder ob die Wahrnehmung von Aufgaben der Fraktion im Vordergrund stand.

Der Rechnungshof hat die Fraktionen darauf hingewiesen, dass die Übernahme von Reisekosten nur gerechtfertigt ist, soweit

- die Reise im Auftrag der Fraktion erfolgt,
- ein Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion besteht,
- die Aufwendungen nicht mit der Amtsausstattung abgegolten sind,
- kein Anspruch auf Kostenerstattung gegen Dritte besteht,
- die Reisekosten auf die nachgewiesenen notwendigen Ausgaben beschränkt werden.

Die Fraktionen haben zugesagt, die Hinweise des Rechnungshofs zu beachten. Insbesondere werde künftig ein nachvollziehbarer Nachweis über den Fraktionsbezug für die Teilnahme an Veranstaltungen erbracht.

Im Übrigen hat der Rechnungshof angemerkt, dass über die Nutzung der Dienstkraftfahrzeuge Nachweise – in einfacher Form unter Beachtung der ggf. erforderlichen Vertraulichkeit – zu führen sind.

6.5 Kostenverteilung bei gemeinsamen Maßnahmen

Fraktionen führten verschiedentlich gemeinsame Aktivitäten und Veranstaltungen mit der jeweiligen Partei durch oder beteiligten sich an deren Veröffentlichungen. Auch wirkten Bedienstete der Fraktion an der Erledigung von Parteiaufgaben mit, u. a. bei der Pressearbeit oder bei Beschaffungsmaßnahmen. Dabei waren die Zuordnung der Aufgaben und die Kosten nicht in dem gebotenen Maße nachvollziehbar.

Von gemeinsamen Aktivitäten der Fraktionen mit der jeweiligen Partei sollte grundsätzlich abgesehen werden. Soweit in begründeten Ausnahmefällen, insbesondere aus wirtschaftlichen Gründen, eine Veranstaltung oder Maßnahme gemeinsam durchgeführt wird und die Mitwirkung der Fraktion von ihrer Aufgabenstellung gedeckt ist, ist eine sachgerechte und nachvollziehbare Aufteilung der Kosten sicherzustellen. Hierzu bedarf es nach Auffassung des Rechnungshofs aussagefähiger Nachweise zu den Gesamtkosten, zu etwaigen Einnahmen und zu den Kriterien der Kostenverteilung.

Die Fraktionen haben eine entsprechende Verfahrensweise zugesagt.

7. Abschließende Bemerkungen

7.1 Rückerstattung von Geldleistungen

7.1.1 Der Rechnungshof hat bei der SPD-Fraktion, der F.D.P.-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in insgesamt sechs Fällen eine nicht bestimmungsgemäße Verwendung von Geldleistungen nach § 2 Abs. 3 Fraktionsgesetz festgestellt. Es handelte sich um

- Ausgaben der SPD-Fraktion für eine parteipolitische Veranstaltung (18 000 DM),
- Ausgaben der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die Mitgliedschaft in einer parteinahen Organisation (10 800 DM für die Jahre 1996 bis 1998),
- den Einsatz von Personal der SPD-Fraktion für eine parteinahe Organisation ohne ausreichenden (kostendeckenden) Rückersatz (54 288,83 DM für die Jahre 1996 bis Februar 1999),
- Öffentlichkeitsarbeit der F.D.P.-Fraktion, der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die nicht im Einklang mit den Vorgaben in § 1 Abs. 2 Nr. 5 Fraktionsgesetz stand, sondern als parteiwerbende Maßnahme vor der Landtagswahl 1996 zu bewerten war (F.D.P.-Fraktion: 19 436,06 DM, SPD-Fraktion: 12 948,02 DM und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: 6 716,67 DM).

In den sechs Fällen wurden im Laufe des Prüfungsverfahrens insgesamt 122 189,58 DM an den Landeshaushalt zurückerstattet, hiervon in einem Fall 10 800 DM unter Vorbehalt (vgl. Nr. 7.1.2).

7.1.2 Bei der unter Vorbehalt erfolgten Rückerstattung handelte es sich um den Beitrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die Mitgliedschaft in einer parteinahen Organisation. Die Verwendung von Fraktionsmitteln für diesen Zweck war nicht zulässig.

Die Fraktion hat die Mitgliedschaft zum 1. Januar 2000 gekündigt und unter Vorbehalt 10 800 DM für die Jahre 1996 bis 1998 an den Landeshaushalt erstattet. Im Juni 2000 wurden von der Organisation nachträglich rd. 9 700 DM für Leistungen in Rechnung gestellt, die von ihr in den Jahren 1996 bis 1999 für die Fraktion erbracht worden waren.

Der bestimmungswidrig aus Fraktionsmitteln gezahlte Mitgliedsbeitrag für vier Jahre belief sich auf insgesamt 14 400 DM; für die von der Organisation nachträglich geltend gemachten Leistungen wurden rd. 9 700 DM in Rechnung gestellt.

7.2 Zusammenfassende Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Fraktionen erhielten im Jahr 1996 vom Land Geldleistungen von 7 163 943 DM und Sachleistungen von 1 068 173 DM.

Haushaltsrechnungen der Fraktionen waren z. T. abweichend von den Mindestanforderungen des Fraktionsgesetzes gegliedert. Dadurch waren Vergleiche erschwert. Bei Rücklagen fehlte die Angabe der Zweckbestimmung, auch waren Rücklagen entgegen den gesetzlichen Vorgaben für kleinere Verpflichtungen gebildet.

In Einzelfällen war die Abgrenzung der Ausgaben der Fraktion zur Amtsausstattung der Abgeordneten nicht hinreichend bestimmt.

Bei den finanziellen und sonstigen Leistungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich grundsätzlich insgesamt in einem vertretbaren Rahmen hielten, wurde von den Regelungen für die Landesbediensteten abgewichen. Weitere Möglichkeiten zu Einsparungen bestanden bei den Veranstaltungskosten.

Erhebliche Schwierigkeiten bestanden bei der Abgrenzung zwischen zulässiger Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit und unzulässiger Finanzierung von Wahlwerbung mit Fraktionsmitteln. Eine eindeutige und zweifelsfreie Bewertung der Öffentlichkeitsarbeit war nicht immer möglich. Der Rechnungshof hat daher im vorliegenden Prüfungsverfahren Bedenken gegen die Verwendung von Fraktionsmitteln für Bilanzbroschüren oder Rechenschaftsberichte zurückgestellt. Unerlässlich ist es, künftig auf eine sorgsame Abgrenzung zwischen Fraktions- und Parteaufgaben zu achten. Über die hierbei maßgeblichen Kriterien für die Öffentlichkeitsarbeit wurde Einvernehmen mit den Fraktionen erzielt.

Bei gemeinsamen Aktivitäten von Fraktion und Partei, die lediglich in begründeten Ausnahmefällen als zulässig angesehen werden können, ist eine sachgerechte und nachvollziehbare Kostenaufteilung geboten, damit sichergestellt werden kann, dass keine Parteiaufgaben aus Fraktionsmitteln finanziert werden.

Soweit in Einzelfällen eine nicht bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionsmitteln festgestellt wurde, haben die Fraktionen bereits die notwendigen Folgerungen gezogen. Im Übrigen haben die Fraktionen regelmäßig auch zugesagt, den Hinweisen und Empfehlungen des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zu entsprechen.

Abschließend ist festzustellen, dass die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen im Allgemeinen im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit stand.

Speyer, 4. Juli 2000
Rechnungshof
Rheinland-Pfalz
Dr. Paul Georg Schneider
Präsident

Anlage 1

Übersicht über die monatlichen Geldleistungen an die Fraktionen im Jahr 1996

SPD-Fraktion

Art der Geldleistung	12. Wahlperiode (bis Mai 1996)	13. Wahlperiode (ab Juni 1996)
Grundbetrag	86 112,00 DM	86 112,00 DM
Zuschlag für eine Fraktion mit mehr als 25 Mitgliedern	34 216,00 DM	34 216,00 DM
Steigerungsbetrag für 47 (43) Fraktionsmitglieder	71 853,60 DM	65 738,40 DM
Summe	192 181,60 DM	186 066,40 DM

CDU-Fraktion

Art der Geldleistung	12. Wahlperiode (bis Mai 1996)	13. Wahlperiode (ab Juni 1996)
Grundbetrag	86 112,00 DM	86 112,00 DM
Zuschlag für eine Fraktion mit mehr als 25 Mitgliedern	34 216,00 DM	34 216,00 DM
Steigerungsbetrag für 40 (41) Fraktionsmitglieder	61 152,00 DM	62 680,80 DM
zusätzlicher Steigerungsbetrag für 40 (41) Fraktionsmitglieder (Oppositionszuschlag)	24 752,00 DM	25 370,80 DM
Summe	206 232,00 DM	208 379,60 DM

F.D.P.-Fraktion

Art der Geldleistung	12. Wahlperiode (bis Mai 1996)	13. Wahlperiode (ab Juni 1996)
Grundbetrag	86 112,00 DM	86 112,00 DM
Steigerungsbetrag für 7 (10) Fraktionsmitglieder	10 701,60 DM	15 288,00 DM
Summe	96 813,60 DM	101 400,00 DM

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Art der Geldleistung	12. Wahlperiode (bis Mai 1996)	13. Wahlperiode (ab Juni 1996)
Grundbetrag	86 112,00 DM	86 112,00 DM
Steigerungsbetrag für 7 Fraktionsmitglieder	10 701,60 DM	10 701,60 DM
zusätzlicher Steigerungsbetrag für 7 Fraktionsmitglieder (Oppositionszuschlag)	4 331,60 DM	4 331,60 DM
Summe	101 145,20 DM	101 145,20 DM

Anlage 2

Übersicht über die Geldleistungen an die Fraktionen im Jahr 1996

SPD-Fraktion

vom 01.01. bis 31.05.1996	5 Monate à 192 181,60 DM	960 908,00 DM
vom 01.06. bis 31.12.1996	7 Monate à 186 066,40 DM	1 302 464,80 DM
Insgesamt		2 263 372,80 DM

CDU-Fraktion

vom 01.01. bis 31.05.1996	5 Monate à 206 232,00 DM	1 031 160,00 DM
vom 01.06. bis 31.12.1996	7 Monate à 208 379,60 DM	1 458 657,20 DM
Nachzahlung (18. bis 31.05.1996)		1 002,21 DM
Insgesamt		2 490 819,41 DM

F.D.P.-Fraktion

vom 01.01. bis 31.05.1996	5 Monate à 96 813,60 DM	484 068,00 DM
vom 01.06. bis 31.12.1996	7 Monate à 101 400,00 DM	709 800,00 DM
Nachzahlung (18. bis 31.05.1996)		2 140,32 DM
Insgesamt		1 196 008,32 DM

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

vom 01.01. bis 31.05.1996	5 Monate à 101 145,20 DM	505 726,00 DM
vom 01.06. bis 31.12.1996	7 Monate à 101 145,20 DM	708 016,40 DM
Insgesamt		1 213 742,40 DM

Anlage 3

Abgrenzungskriterien für die Öffentlichkeitsarbeit

In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977 zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung ist u. a. Folgendes ausgeführt (BVerfGE 44, 125; NJW 1977, 751):

- „1. Den Staatsorganen ist es von Verfassungen wegen versagt, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen.
2. Es ist mit dem Verfassungsprinzip, daß Bundestag und Bundesregierung nur einen zeitlich begrenzten Auftrag haben, unvereinbar, daß die im Amt befindliche Bundesregierung als Verfassungsorgan im Wahlkampf sich gleichsam zur Wiederwahl stellt und dafür wirbt, daß sie als „Regierung wiedergewählt“ wird.
3. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit wird verletzt, wenn Staatsorgane als solche parteiergreifend zugunsten oder zu Lasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern in den Wahlkampf einwirken.
4. Ein parteiergreifendes Einwirken von Staatsorganen in die Wahlen zur Volksvertretung ist auch nicht zulässig in der Form von Öffentlichkeitsarbeit. Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung findet dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginnt.
5. Weder dürfen die Verfassungsorgane des Bundes anlässlich von Wahlen in den Ländern noch dürfen die Verfassungsorgane der Länder anlässlich von Wahlen zum Bundestag parteiergreifend in den Wahlkampf hineinwirken.
6. Tritt der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurück, so kann das ein Anzeichen dafür sein, daß die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten ist.
7. Als Anzeichen für eine Grenzüberschreitung zur unzulässigen Wahlwerbung kommt weiterhin ein Anwachsen der Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfnähe in Betracht, das sowohl in der größeren Zahl von Einzelmaßnahmen ohne akuten Anlaß wie in deren Ausmaß und dem gesteigerten Einsatz öffentlicher Mittel für derartige Maßnahmen zum Ausdruck kommen kann.
8. Aus der Verpflichtung der Bundesregierung, sich jeder parteiergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten, folgt schließlich für die Vorwahlzeit das Gebot äußerster Zurückhaltung und das Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebener Öffentlichkeitsarbeit in Form von sogenannten Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichten.
9. Die Bundesregierung muß Vorkehrungen dagegen treffen, daß die von ihr für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellten Druckwerke nicht von den Parteien selbst oder von anderen sie bei der Wahl unterstützenden Organisationen oder Gruppen zur Wahlwerbung eingesetzt werden.

...

Grundsätzlich läßt sich sagen, daß die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung dort ihre Grenze findet, wo die Wahlwerbung beginnt. Anzeichen dafür, daß die Grenze von der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit zur verfassungswidrigen, parteiergreifenden Einwirkung in den Wahlkampf überschritten ist, können unter anderem der Inhalt sowie die äußere Form und Aufmachung von Anzeigen und Druckschriften sein.

...

Hinweise dafür, daß ein Hineinwirken in den Wahlkampf bezweckt ist, können sich ferner aus der äußeren Form und der Aufmachung von Anzeigen, Broschüren, Faltblättern und anderen Druckschriften ergeben. Tritt der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurück, so kann das ein Anzeichen dafür sein, daß die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten ist. Entsprechendes gilt, wenn sich im Vorfeld der Wahl Druckschriften oder Anzeigen häufen, die bei unbefangener Betrachtung mehr der Steigerung des Bekanntheitsgrades und der Sympathiewerbung für Mitglieder der Bundesregierung als der Befriedigung eines von der Sache her gerechtfertigten Informationsbedürfnisses der Bürger dienen. Das wird insbesondere dann anzunehmen sein, wenn die regierungsamtlichen Veröffentlichungen in der Vorwahlzeit mit Abbildungen der Mitglieder der Bundesregierung versehen und deren persönliche Qualitäten besonders herausgestellt werden.

...

Aus der Verpflichtung der Bundesregierung, sich jeder parteiergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten, folgt schließlich das Gebot äußerster Zurückhaltung und das Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebenen Öffentlichkeitsarbeit in Form von sogenannten Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichten. Denn in der ‚heißen Phase des Wahlkampfes‘ gewinnen solche Veröffentlichungen in aller Regel den Charakter parteiischer Werbemittel in der Wahlauseinandersetzung, in die einzugreifen der Regierung verfassungskräftig versagt ist. Von diesen Beschränkungen der Öffentlichkeitsarbeit unberührt bleiben dagegen auch im Vorfeld der Wahl informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichungen, die aus akutem Anlaß geboten sind.

Ein genauer Stichtag, von dem an das Gebot äußerster Zurückhaltung strikt zu beachten und für Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichte kein Raum mehr ist, läßt sich nicht eindeutig bestimmen. Als Orientierungspunkt kann unbeschadet dessen etwa der Zeitpunkt gelten, an dem der Bundespräsident den Wahltag bestimmt (§ 16 Bundeswahlgesetz).

Während der so eingegrenzten Vorwahlzeit darf die Bundesregierung – ebenso wie die übrigen verfaßten Staatsorgane des Bundes und der Länder – sich künftig nicht mehr, wie das bisher von Wahl zu Wahl in wachsendem Maße der Fall war, unmittelbar durch Anzeigen oder durch die Versendung von Druckschriften und Faltblättern, Postwurfsendungen oder ähnliche Maßnahmen in den Wahlkampf einschalten. Dies darf auch nicht mittelbar in der Form geschehen, daß dafür geeignete Druckwerke zur Verwendung im Wahlkampf zur Verfügung gestellt werden.

...

Die Bundesregierung muß ... Vorkehrungen dagegen treffen, daß die von ihr für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellten Druckwerke nicht von den Parteien selbst oder von anderen sie bei der Wahl unterstützenden Organisationen oder Gruppen zur Wahlwerbung eingesetzt werden. ...“

Stellungnahme der SPD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz

zu dem abschließenden Bericht über die Prüfung von Geld- und Sachleistungen
an die Fraktionen des Landtags
vom 14. August 2000

Sehr geehrter Herr Präsident,

zu den abschließenden Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz äußern wir uns wie folgt:

Zu 3.3 Rücklagen

Die SPD-Fraktion hat ihr Geldvermögen Ende 1996 in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften einer Rücklage zugeführt. Diese wurde im Umfang von 120 000,- DM für die jährliche Weihnachtswendung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verwandt. 7 000,- DM waren für eine Großveranstaltung im Rahmen der Reihe „Treffpunkt Landtag“ vorgesehen, zu der ein Teilnehmerkreis von mehreren tausend Organisationen eingeladen werden sollte. Der Betrag von 10 000,- DM war für eine Modernisierung der fraktionseigenen EDV sowie für den Ausbau einer Internetpräsentation der Fraktion vorgesehen.

Die vom Rechnungshof geforderte Transparenz in der Haushaltswirtschaft als Voraussetzung der politischen Kontrolle durch die Öffentlichkeit ist damit gewahrt.

Zu Randziffern 4.2 und 4.3

Fraktionen sind weder Teil der Bundes- noch der Länderverwaltung, daher unterliegt ihre Personalwirtschaft nicht dem Recht des öffentlichen Dienstes. Die Erfüllung ihres Verfassungsauftrages erfordert ein außerordentlich hohes Maß an personalwirtschaftlicher Flexibilität. Diese würde nachhaltig gefährdet, wenn in Form verbindlicher Stellenpläne und Arbeitsplatzbeschreibungen die Personalstruktur festgeschrieben werden müsste. Dem Gebot einer wirtschaftlichen Verwendung von Fraktionszuschüssen ist durch einen Stellen-Ist-Plan ausreichend Rechnung getragen.

Bei der Vereinbarung von Arbeitsentgelten für Fraktionsbeschäftigte orientiert sich die Fraktion grundsätzlich an den Regelungen des BAT. Darüber hinaus ist aber zu berücksichtigen, dass Beschäftigte, die ihre Tätigkeit nicht im Rahmen einer Beurlaubung aus dem öffentlichen Dienst ausüben, einem für den öffentlichen Dienst ansonsten untypischen Arbeitsplatzrisiko unterworfen sind. In vielen Fällen haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine anhaltend hohe Arbeitszeitbelastung zu bewältigen, die in der Gehaltsvereinbarung pauschal abgegolten wird. Darüber hinaus verlangt die Arbeitsmarktsituation in einem Ballungsgebiet wie dem Rhein-Main-Gebiet eine Gehaltsorientierung an der freien Wirtschaft, um qualifizierte und hoch motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu halten bzw. zu gewinnen. Aus all diesen Gründen ist eine pauschale Vergleichbarkeit mit der Gehalts- und Besoldungsstruktur des öffentlichen Dienstes nur sehr vorsichtig möglich.

Der Fraktionsarbeit ist darüber hinausgehend immanent, dass so genannte Mischarbeitsplätze keine oder nur geringe Entsprechung in den starren Tätigkeitsprofilen der BAT-Vergütungsgruppen finden. Die SPD-Landtagsfraktion hat im letzten Jahr drei Stellen ersatzlos gestrichen, was zu erheblicher Mehrarbeit des übrigen Personals geführt hat. In einem solchen Zusammenhang muss ein gegenüber dem öffentlichen Dienst geringfügig besseres Gehaltsgefüge akzeptiert werden.

Im Hinblick auf die den Fraktionen von Verfassungs wegen eingeräumte Autonomie, die auch auf die Personalwirtschaft durchschlägt, müssen Beanstandungen am Gehaltsgefüge mit äußerster Vorsicht und Zurückhaltung bewertet werden.

Soweit in der Dienstvereinbarung pauschale Dienstfreistellungen erfolgen, war mit dem Vertragspartner der Dienstvereinbarung keine darüber hinausgehende Regelung konsensual herzustellen. Die pauschalen Freistellungen gelten dienstliche Mehrbelastungen ab, die im öffentlichen Dienst ansonsten durch Freizeit kompensiert werden. Mit der „Fünf-Tage-Bonusregelung“ werden Nachteile ausgeglichen, die mit der Inanspruchnahme des Jahresurlaubes während der Schul- und Parlamentsferien verbunden sind.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktion nehmen die sonst im öffentlichen Dienst üblichen Tagegelder und Pauschbeträge bei Dienstreisen und Dienstgängen nicht in Anspruch. Einer Übertragung der Wegstreckenentschädigung, wie sie im öffentlichen Dienst gewährt wird, stehen die gleichen Bedenken entgegen, wie sie bei der generellen Übertragung des öffentlichen Dienstrechtes auf die Fraktionen geltend gemacht wurden.

Zu 4.4

Das Bundesverfassungsgericht hat in den Verfahren 2 BVH 3/91 und 4/91 über die Zulässigkeit von Zahlungen der Landtagsfraktionen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen ausdrücklich nicht entschieden. Die Frage, ob das Urteil mittelbar Auswirkungen auf diese Zahlungen hat, bedarf einer sorgfältigen juristischen Prüfung, die eingeleitet ist. Das Ergebnis bleibt vorerst abzuwarten. Nach einer ersten Bewertung des Urteils steht dieses den Zahlungen aus Fraktionsmitteln nicht entgegen.

Zu 5.2

Die SPD-Landtagsfraktion hält eine Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Aktivitäten zum Ende einer Wahlperiode für verfassungsrechtlich zulässig und sachlich geboten.

Die Bilanzbroschüre diente der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die fünfjährige Legislaturperiode von 1991 bis 1996. Sie verfolgte den Zweck, den Beitrag und die besondere Funktion der SPD-Landtagsfraktion innerhalb der parlamentarischen Entscheidungsfindung gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen. Dadurch sollte eine erhöhte Durchschaubarkeit der staatlichen Entscheidungsprozesse gewährleistet und das Vertrauen der Bevölkerung in die parlamentarische Demokratie insgesamt gestärkt werden.

Dabei ist eine Übertragung der vom Bundesverfassungsgericht für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung aufgestellten Grundsätze auf die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nicht möglich. Im Gegensatz zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung ist zu bedenken, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen keineswegs wettbewerbsneutral zu erfolgen hat. Die Fraktion ist Träger einer politischen Position innerhalb des Landtags. Dem entspricht es, wenn ihre Öffentlichkeitsarbeit ebenfalls die Gegenposition zu den politischen Standpunkten konkurrierender Fraktionen oder der Regierung deutlich macht. Dies schließt es ein, dass die Fraktionen insbesondere auch zum Ende der Legislaturperiode, die häufig durch eine zunehmende Gesetzgebungstätigkeit gekennzeichnet ist, zur Ausübung ihrer parlamentarischen Kontrollfunktion den Kontakt zur Öffentlichkeit auch in der Vorwahlzeit herzustellen versuchen. Die Gründe, die zur Öffentlichkeitsarbeit legitimieren, bestehen nämlich in dieser Phase einer Legislaturperiode fort.

Zur Unterrichtung der Öffentlichkeit stehen den Fraktionen daher grundsätzlich auch sämtliche denkbare Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit in Gestalt von Presseerklärungen, Informationsveranstaltungen, Broschüren oder Zeitungsanzeigen zur Verfügung. Entscheidendes Kriterium im Einzelfall darf daher nur sein, ob ein klarer Bezug zur Parlamentsarbeit des Landes erkennbar ist. Unter Wahrung dieser Voraussetzung können dann auch kostenintensive Formen der Öffentlichkeitsarbeit gerechtfertigt sein.

Der Wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz hat in seinem Gutachten vom 31. Januar 1996 folgende Kriterien für die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen herausgestellt:

- Die eindeutig ausgewiesene Urheberschaft der Fraktion.
- Der unmittelbare Bezug zur Parlamentsarbeit.
- Ein sachbezogener Stil und der Verzicht auf werbemäßige Aussagen zugunsten einer Partei.
- Die tatsächliche Verbreitung durch die Fraktion oder einzelne Abgeordnete, nicht aber durch die Partei.

Auf Seite 5 dieses Gutachtens sind so genannte Informationsschriften ausdrücklich als zulässig erachtet worden, wenn sie in einem nachvollziehbaren Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Landtagsfraktion stehen.

Ergänzend wird in dem Gutachten zur Öffentlichkeitsarbeit in Vorwahlzeiten ausgeführt: „Vielmehr bleibt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes Öffentlichkeitsarbeit auch in der Vorwahlzeit insoweit zulässig, als es sich im Rahmen des vom Grundgesetz dem jeweiligen Staatsorgan zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs hält. Die Grenze wird dort überschritten, wo nach Inhalt, Form und äußerer Aufmachung etwa von Anzeigen und Druckschriften die Wahlwerbung beginnt“ (BVerfGE 44, 124, 151 ff.).

Nach diesen Kriterien war die Herausgabe der Rechenschaftsbroschüre zulässig:

1. Es handelte sich um eine einmalige Information am Ende der Wahlperiode.
2. Die Broschüre wurde den SPD-Abgeordneten und nicht der Partei überlassen.
3. Es handelte sich um die Darstellung der Ergebnisse der ersten fünfjährigen Regierungsperiode der SPD-Landtagsfraktion und damit um einen besonderen Anlass, der mit der turnusmäßigen Herausgabe von Leistungsbilanzen am Ende einer Wahlperiode nicht vergleichbar ist.
4. Die Broschüre diente der Darstellung der parlamentarischen Arbeit und nicht der Arbeit der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, sodass die strikte Trennung von Fraktions- und Parteiarbeit gewahrt ist.
5. Insbesondere am Ende einer Legislaturperiode hat die Öffentlichkeit ein Anrecht darauf, über eine parlamentarische Arbeit einer Fraktion informiert zu werden.
6. Der informative Gehalt der Rechenschaftsbroschüre steht eindeutig im Vordergrund vor einer reklamehaften Aufmachung.

7. Eine die Wahlkreise des Landes einbeziehende Information durch die Fraktion bedingt notwendigerweise eine starke Auf-
lagenhöhe.
8. Daher sind auch die Kosten der Informationsbroschüre wirtschaftlich vertretbar.
9. Die Broschüre ist eindeutig als eine Herausgabe der SPD-Landtagsfraktion gekennzeichnet und damit kein Instrument der Partei-
öffentlichkeitsarbeit. Damit ist auch im äußeren Erscheinungsbild eine klare Abgrenzung zu Parteiprojekten gewahrt.

Da Umfang und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit sowie Art und Weise der Unterrichtung im Fraktionsgesetz von Rheinland-
Pfalz nicht hinreichend geregelt sind, erfolgt die Herausgabe der Informationsbroschüre vor einer nachweislich unsicheren Rechts-
lage.

Die SPD-Landtagsfraktion begrüßt vor diesem Hintergrund, dass mit dem Rechnungshof für die künftige Öffentlichkeitsarbeit Ein-
vernehmen erzielt wurde.

Zu 6.

Die SPD-Landtagsfraktion hält die gebotenen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Durchführung von Ver-
anstaltungen, Klausurtagungen und auswärtigen Fraktionssitzungen strikt ein. Sofern Fraktionsmitglieder bewirtet werden, wird
auf eine angemessene Kostenbeteiligung der Teilnehmer geachtet.

Die Fraktion hat durch Vereinbarung mit dem SPD-Landesverband vom 30. April 1997 festgelegt, dass bei gemeinsamen Veran-
staltungen eine beiderseitige Kostenbeteiligung erfolgt, wobei die individuellen Anteile im jeweiligen Einzelfall durch Sonderver-
einbarung geregelt werden. Nach dieser Vereinbarung wird verfahren.

Mit freundlichen Grüßen
Joachim Mertes, MdL
(Vorsitzender der SPD-Landtagsfraktion)