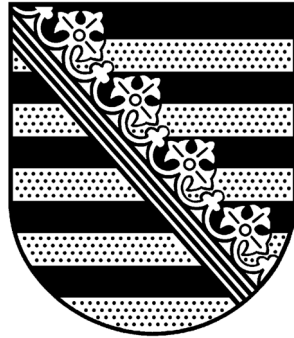


Beratende Äußerung

des **Sächsischen Rechnungshofs**

Titel

**Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 SäHO zur
Verwendung der Fraktionszuschüsse**



SÄCHSISCHER
RECHNUNGSHOF

Beratende Äußerung

Verwendung der Fraktionszuschüsse

Verwendung der Fraktionszuschüsse

Rücklagenbildung, Öffentlichkeitsarbeit und Personal

Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2 SäHO

September 2009

Az.: PB0701/86 7078/09

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstr. 3
04328 Leipzig

Postfach 101050
04010 Leipzig

Telefon: 03 41/2 55 - 60 00
Fax: 03 41/2 55 - 61 20

E-Mail*: poststelle@srh.sachsen.de
Internet: www.rechnungshof.sachsen.de

* Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte elektronische Dokumente.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
1 Prüfungsrechte des Sächsischen Rechnungshofs	8
2 Übertragung von Fraktionszuschüssen	9
2.1 Begrenzung der Übertragung	10
2.2 Ausweis der Rücklagen	12
2.3 Allgemeine Rücklage	12
2.4 Übertragung über die Wahlperiode hinaus	13
3 Öffentlichkeitsarbeit	15
3.1 Rechtliche Grundlagen	15
3.2 Abgrenzung zulässiger von unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit	15
3.2.1 Kriterienkatalog für Öffentlichkeitsarbeit	16
3.2.2 Einzelsachverhalte	18
3.3 Ausgabeniveau für Öffentlichkeitsarbeit	21
3.4 Ausgabensteigerungen im Wahljahr	21
4 Personal	22
4.1 Geltungsbereich des Besserstellungsverbot	22
4.2 Befristung von Arbeitsverhältnissen	23
5 Stellungnahme der Fraktionen mit Anmerkungen des Sächsischen Rechnungshofs	24
5.1 Prüfungsrechte des SRH	24
5.2 Übertragung von Fraktionszuschüssen	25
5.3 Öffentlichkeitsarbeit	25
5.4 Personal	26

Abkürzungsverzeichnis

BAbgG	Bundesabgeordnetengesetz
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BHV	Beihilfavorschriften des Bundes
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
HGB	Handelsgesetzbuch
PartG	Gesetz über die politischen Parteien
SächsBVO	Sächsische Beihilfeverordnung
SächsFraktG	Gesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Sächsischen Landtages (Fraktionsrechtsstellungsgesetz)
SächsUrlVO	Sächsische Urlaubsverordnung
SächsVerf	Sächsische Verfassung
SGB	Sozialgesetzbuch
SRH	Sächsischer Rechnungshof
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
VGH	Verwaltungsgerichtshof

Vorwort

Die Fraktionen erhalten nach §§ 2 und 3 des Gesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Sächsischen Landtages (SächsFraktG) zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zuschüsse.

Dem Sächsischen Rechnungshof (SRH) obliegt die Kontrolle der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionszuschüsse - nicht dagegen die der Erforderlichkeit der Wahrnehmung der Fraktionsaufgaben und der politischen Zweckmäßigkeit einer Maßnahme einer Fraktion (§ 7 Abs. 1 S. 1 und 2 SächsFraktG). Aufgrund der verfassungsrechtlich gewährleisteten Fraktionsautonomie kommt den Fraktionen bei der Frage, ob eine gesetzlich zulässige Aufgabe im Einzelfall wahrzunehmen ist, ein politischer Gestaltungs- und Ermessensspielraum zu, den die Kontrollinstanzen zu respektieren haben.¹

Vor diesem Hintergrund zeigt der SRH in der vorliegenden Beratenden Äußerung Problemfelder auf, die sich aus seiner Prüfung der Verwendung der Fraktionszuschüsse ergaben. Die folgenden Ausführungen orientieren sich auch an gemeinsamen Bewertungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder.

¹ VerfGH Rheinland-Pfalz (VerfGH RP) NVwZ 2003, 75 (79); zit. bei Pieroth/Neukamm, Fraktionsfinanzierung und Rechnungshofkontrolle, Münster 2005, S. 35.

1 Prüfungsrechte des Sächsischen Rechnungshofs

§ 7 Abs. 1 Satz 1 SächsFraktG weist die Kompetenz zur Prüfung der Fraktionszuschüsse dem Präsidenten des SRH oder einem Beauftragten zu.

Die Fraktionen vertraten die Auffassung, das SächsFraktG und die Ausführungsbestimmungen zur Rechnungsprüfung vom 23.03.2001 ließen lediglich die Beauftragung eines Prüfungsberechtigten zu. Der SRH kann dieser Auffassung nicht folgen. Die verfassungsrechtlich bestehende Prüfungscompetenz des SRH aus Art. 100 SächsVerf kann nicht durch ein einfaches Gesetz, wie es das SächsFraktG ist, oder durch Ausführungsbestimmungen eingeschränkt, sondern nur verfassungskonform ausgestaltet werden. Da die Prüfung von Verfassungen wegen Sache des Rechnungshofs ist, ist es unzulässig, die Prüfungsbefugnis auf den Präsidenten oder einen Beauftragten zu beschränken.²

Nicht ausgeschlossen ist es, eine Prüfung bestimmter, geheimhaltungsbedürftiger Ausgaben dem Rechnungshofpräsidenten vorzubehalten. Eine solche verfassungsrechtliche Rechtfertigung liegt für die Prüfung der Verwendung der Fraktionszuschüsse jedoch nicht vor.³

Der SRH wendet den § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsFraktG verfassungskonform an, d.h. die Prüfung obliegt dem SRH.

Der SRH empfiehlt, § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsFraktG klarzustellen und schlägt folgende Formulierung vor:

„Der Sächsische Rechnungshof ist berechtigt, die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuschüsse nach §§ 2 und 3 durch die Fraktionen zu prüfen.“

² Vgl. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 1. Auflage, Rheinbreitenbach 2001, S. 641; von Arnim, Finanzierung der Fraktionen, Wiesbaden 1993, S. 39; Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, Frankfurt a. M. 1995, S. 214.

³ So auch Hölscheidt a. a. O.

2 Übertragung von Fraktionszuschüssen

Das SächsFraktG ermächtigt die Fraktionen des Sächsischen Landtages, die in einem Haushaltsjahr nicht verausgabten Zuschüsse in das folgende Haushaltsjahr zu übertragen (§ 3 Abs. 4 Satz 1⁴ bzw. Abs. 3 Satz 1⁵ SächsFraktG). Den Fraktionen sollte die Übertragung von Zuschussmitteln in spätere Haushaltsjahre zur Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglicht werden, z. B. zur Abdeckung künftiger Nachversicherungsansprüche von Mitarbeitern, zur Beschaffung von EDV-Einrichtungen, für künftige politische Aktionen sowie für Vorkehrungen für den Liquiditätsfall.⁶

Eine Übertragung von Fraktionszuschüssen in das Folgejahr ist nur dann möglich, wenn diese im Jahr der Erlangung nicht vollständig verausgabt wurden. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn die staatliche Finanzierung den tatsächlichen Bedarf der Fraktionen eines Jahres übersteigt.⁷

Eine solche Überfinanzierung kann aber nur ausnahmsweise zulässig sein. Sie hat stets der Verfassungsvorgabe zu entsprechen, dass die Finanzierung angemessen sein und der Erfüllung parlamentarischer Aufgaben der Fraktionen dienen muss.⁸

Problematisch ist indes eine fehlende Begrenzung der Rücklagenhöhe. Die Höhe der Finanzmittel, die den Fraktionen als potentielle Rücklagen zur Verfügung stehen, hängt auf der Einnahmeseite von den staatlichen Zahlungen und auf der Ausgabenseite vom wirtschaftlichen Einsatz der Mittel für die parlamentarischen Ausgaben ab. Es ist nicht gesetzeskonform, die staatlich gewährten Mittel nur eingeschränkt für verfassungs- bzw. einfachgesetzlich vorgeschriebene Ausgaben zu verwenden und dann nach Belieben Rücklagen zu bilden.⁹

⁴ Stammfassung vom 24.08.1998.

⁵ Aktuelle Fassung, gültig ab 01.11.2005.

⁶ Gesetzentwurf Fraktionsrechtsstellungsgesetz, Drucksache 2/8747, Begründung Nr. 3.3.1.

⁷ Vgl. Pieroth/Neukamm, a. a. O., S. 99.

⁸ Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 1. Auflage, Rheinbreitenbach 2001, S. 629.

⁹ Hölscheidt, a. a. O., S. 629 f.

2.1 Begrenzung der Übertragung

Die Ermächtigung der sächsischen Landtagsfraktionen, nicht verausgabte Zuschüsse des Freistaates Sachsen in das auf das jeweilige Haushaltsjahr folgende Jahr zu übertragen, ist seit dem 1. November 2005 auf 25 % der jährlichen Fraktionszuschüsse begrenzt (§ 3 Abs. 3 Satz 1 SächsFraktG). Diese gesetzlich festgelegte Obergrenze verhindert, dass der Anschein einer verfassungsrechtlich nicht mehr legitimierten Überfinanzierung geweckt wird.¹⁰

Die Prüfungsergebnisse des SRH zeigen jedoch, dass diese Gesetzesregelung von den Fraktionen dahingehend interpretiert wird, dass sich die Obergrenze auf die von ihnen gebildeten Rücklagen bezieht, deren Höhe sie in ihrer Jahresrechnung ausweisen müssen (§ 5 Abs. 4 SächsFraktG) bzw. nur auf die jährliche Zuführung zur Rücklage. Dabei differenzieren zwei der Fraktionen noch zwischen einer prozentual beschränkten Rücklage nach § 3 Abs. 3 Satz 1 SächsFraktG und einer unbeschränkten allgemeinen Rücklage nach Satz 2. Einige Fraktionen weisen daneben noch sogenannte Rückstellungen aus.

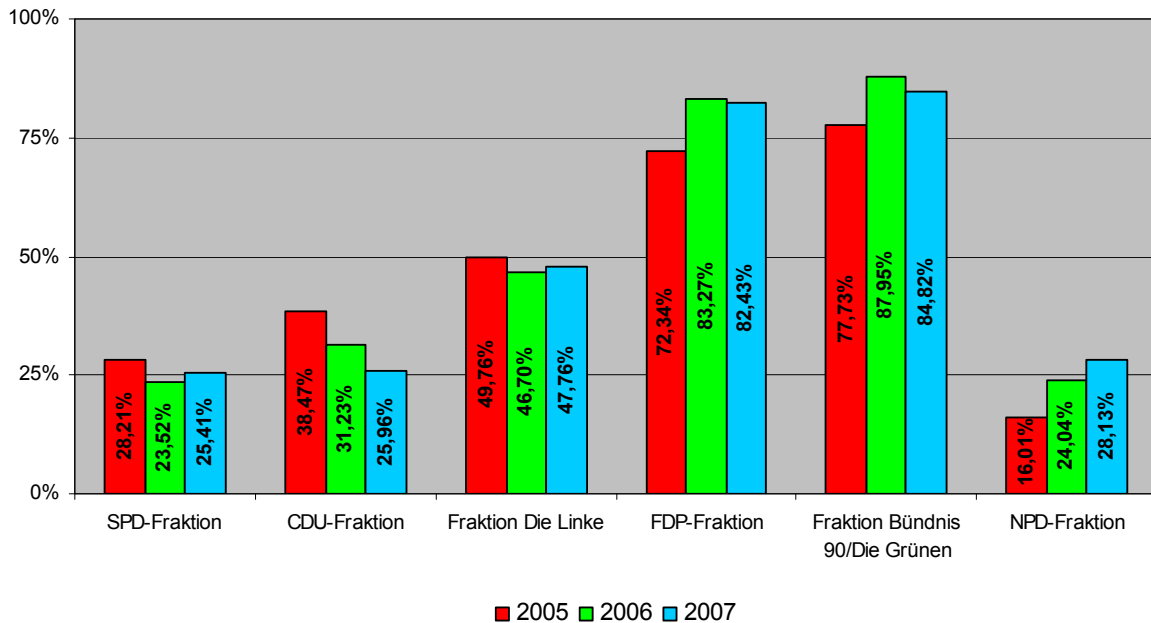
Das SächsFraktG ermächtigt die Fraktionen jedoch nur dazu, 25 % der Zuschussmittel in das jeweilige Folgejahr zu übertragen. Wie die übertragenen Mittel dabei bezeichnet werden (Rücklagen, Rückstellungen oder Verbindlichkeiten), ist in diesem Zusammenhang unerheblich.

Da § 4 SächsFraktG den Fraktionen vorschreibt, eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung zu führen, werden von der Übertragungsbegrenzung alle Mittel erfasst, die nicht verausgabt wurden (einschließlich der aus dem Vorjahr übertragenen Fraktionsmittel, da diese nur in das jeweils folgende Haushaltsjahr übertragbar sind). Nach derzeit geltendem Recht darf somit der am Ende eines Jahres ausgewiesene Kassen-/Guthabenbestand einer Fraktion 25 % der in diesem Jahr vereinnahmten Fraktionszuschüsse nicht überschreiten.

¹⁰ Pieroth/Neukamm, a. a. O., Seite 103.

Der in ihren Jahresrechnungen ausgewiesene Kassen-/Guthabenbestand der Fraktionen entspricht folgendem prozentualen Anteil ihrer jährlichen Zuschüsse.

Höhe des Kassen- / Guthabenbestandes



Das Diagramm zeigt, dass die Ermächtigung des SächsFraktG zur Übertragung von Zuschussmitteln von den Fraktionen größtenteils überschritten wurde.

Wenn die gesetzliche Obergrenze nicht die Übertragung reglementieren würde, sondern sich auf die jährliche Zuführung zu einer Rücklage beschränkte, würde sie ihren Zweck, den Grundsatz der Chancengleichheit zu gewährleisten, verfehlen.¹¹ Eine Fraktion, die langjährig im Landtag vertreten ist, könnte so umfangreiche Reserven ansparen.

Die Obergrenze des § 3 Abs. 3 Satz 1 SächsFraktG bezieht sich auf die Übertragung aller nicht verausgabten Fraktionszuschüsse einer Fraktion, auch derjenigen, die bereits der Rücklage zugeführt wurden. Ein „Ansparen“ von jährlich 25 % der Fraktionszuschüsse hält der SRH für vom Gesetz nicht gedeckt.

Der SRH empfiehlt zur Klarstellung § 3 Abs. 3 Satz 1 SächsFraktG wie folgt auszugestalten:

¹¹ Vgl. Hölscheidt, a. a. O., S. 718.

„Die Fraktionen sind berechtigt, die in einem Haushaltsjahr nicht verausgabten Mittel für die Zwecke dieser Vorschrift in das auf das Haushaltsjahr folgende Jahr zu übertragen, soweit diese nicht insgesamt 25 vom Hundert der jährlichen Fraktionszuschüsse überschreiten.“

2.2 Ausweis der Rücklagen

Aus verfassungsrechtlichen Gründen und in Anlehnung an entsprechende Regelungen des Parteiengesetzes verpflichtet das SächsFraktG die Fraktionen, über ihre Einnahmen und Ausgaben, das Vermögen und die Schulden zu Beginn und Ende des Kalenderjahres sowie über die Höhe der Rücklagen jährlich öffentlich Rechnung zu legen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 i. V. m. § 6 SächsFraktG).¹² Die dadurch eintretende Transparenz macht die Verantwortlichkeit der Fraktionen für den Umgang mit den staatlichen Mitteln gegenüber der Öffentlichkeit deutlich und ermöglicht dieser die politisch wirksame Kontrolle sowohl der Verwendung öffentlicher Mittel als auch des sonstigen Finanzgebarens einer Fraktion.¹³

Die Sächsischen Landtagsfraktionen sind verpflichtet, eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung zu führen und ihr Vermögen, ihre Schulden und ihre Rücklagen auszuweisen. Da die gesetzlichen Vorgaben für die Buchführung und Rechnungslegung unterschiedlich ausgelegt werden, wird eine Vergleichbarkeit der Jahresrechnungen erschwert. So bilden einige Fraktionen sogenannte Rückstellungen.

Die Bildung von Rückstellungen sieht das SächsFraktG nicht vor. Die Fraktionen haben die gesetzlichen Vorgaben für die Buchführung und Rechnungslegung der §§ 4, 5 SächsFraktG einzuhalten.

Bei der Umstellung im staatlichen Bereich auf die Doppik sollte dies auch für die Fraktionen erwogen werden.

2.3 Allgemeine Rücklage

Gemäß der ursprünglichen Fassung des SächsFraktG¹⁴ waren die Fraktionen berechtigt, die in einem Haushaltsjahr nicht verausgabten Zuschüsse „*insbesondere für Personalkosten*“ auf das Folgejahr zu übertragen. Zum 1. November 2005 wurde dieser Passus ersetzt durch „*für die Zwecke dieser Vorschrift*“. Damit sollte klar gestellt werden, dass bei der Übertragung von

¹² Gesetzentwurf Fraktionsrechtsstellungsgesetz, Drucksache 2/8747, Begründung Nr. 5.1.

¹³ Gesetzentwurf Fraktionsrechtsstellungsgesetz, a. a. O.

¹⁴ Vom 24. August 1998.

nicht verausgabten Haushaltsmitteln in das Folgejahr eine Zweckbindung nicht stattfindet, somit ungebunden erfolgen kann.¹⁵

Mit Änderung des § 3 Abs. 3 Satz 2 SächsFraktG zum 1. November 2005 sollte verdeutlicht werden, dass die Fraktionen auch eine allgemeine Rücklage bilden dürfen.¹⁶ Dieser Passus hat jedoch lediglich Konkretisierungsfunktion des Satzes 1 und kann nicht dessen prozentuale Beschränkung der Übertragung von Zuschussmitteln in das Folgejahr „aushebeln“, wie von zwei Fraktionen interpretiert.

Außerdem würde die Rücklagenbegrenzung ihre beschränkende Wirkung verlieren, wenn die Fraktionen zusätzlich noch eine - unbeschränkte - allgemeine Rücklage bilden dürften. Dadurch eröffnete sich den Fraktionen die Möglichkeit, erhebliche Anlagenzinsen zu erzielen.¹⁷

Angesichts der Finanzlage des Freistaates Sachsen wäre es nicht vertretbar, wenn einerseits der Freistaat für kreditfinanzierte Fraktionsmittel Zinsen aufbringen muss, während andererseits die Landtagsfraktionen zinsbringende Rücklagen in unbegrenzter Höhe bilden könnten.

Eine Differenzierung zwischen einer höhenmäßig beschränkten und einer unbeschränkten Rücklage ist vom SächsFraktG nicht gedeckt.

2.4 Übertragung über die Wahlperiode hinaus

Die sächsischen Fraktionen sind gem. § 3 Abs. 3 Satz 2 SächsFraktG berechtigt, aus den staatlichen Zuschüssen auch über die Wahlperiode hinaus Mittel zu übertragen. Den Fraktionen soll damit die Übertragbarkeit von Zuschussmitteln in spätere Haushaltsjahre und über die Wahlperiode hinaus zur Erfüllung ihrer Aufgaben (z. B. zur Abdeckung künftiger Nachversicherungsansprüche von Mitarbeitern, für die Beschaffung von EDV-Einrichtungen, für künftige politische Aktionen sowie für Vorkehrungen im Liquidationsfall) ermöglicht werden.¹⁸ Einen Ausschluss der allgemeinen, also zweckungebundenen Rücklage bei der wahlperiodenübergreifenden Übertragung enthält das SächsFraktG nicht.

§ 9 Abs. 2 Satz 2 SächsFraktG sieht vor, dass die übertragenen Mittel auf die „Nachfolgefraktion“ übergehen.

¹⁵ Gesetzentwurf 2. Fraktionsrechtsstellungsänderungsgesetz, Drucksache 4/0904, Begründung Nr. 2 zu Art. 2.

¹⁶ Gesetzentwurf 2. Fraktionsrechtsstellungsänderungsgesetz, a. a. O.

¹⁷ Siehe Meyer, Hans, KritV 1995, S. 216, 242 zit. bei Hölscheidt, a. a. O., S. 629.

¹⁸ Gesetzentwurf Fraktionsrechtsstellungsgesetz, Drucksache 2/8747, Begründung Nr. 3.3.1.

Die Fraktionszuschüsse sind allein durch die Herstellung und den Erhalt der Funktionsfähigkeit des Parlaments legitimiert. Grundsätzlich gilt daher, dass die Verwendung der Fraktionsleistungen zeitlich auf den innerhalb einer Legislaturperiode veranlassten Aufwand beschränkt ist. Die Verlagerung von Finanzmitteln einer Fraktion über eine Wahlperiode hinaus führt zu einer Verzerrung der Wettbewerbssituation im nachfolgenden Parlament. Die Durchbrechung des für die Parlamente geltenden Diskontinuitätsprinzips durch die Kontinuität der Finanzwirtschaft der Fraktionen hat eine Privilegierung der Fraktionen, die über eine längere parlamentarische Tradition verfügen, gegenüber den sich erstmals formierenden Fraktionen zur Folge.¹⁹

Die Übertragung von Mitteln zur Erfüllung von Verpflichtungen über die Wahlperiode hinaus ist nicht zu beanstanden. Wenn mit der Übertragung jedoch das Ziel verfolgt wird, „neue“ Verpflichtungen in einer veränderten parlamentarischen Umgebung einzugehen, die Mittel also beispielsweise für künftige politische Aktionen über die Wahlperiode hinaus zu übertragen, ist das aufgrund der Wettbewerbsverzerrung und des Gleichheitsgebotes der Parteien unzulässig.²⁰

Hinzu kommt, dass bei einem Regierungswechsel die ursprünglich für die Oppositionsfraktionen gewährten Geldleistungen nach Beendigung der Legislaturperiode den die Regierung tragenden Fraktionen zugute kommen würden, was weder einfach-gesetzlich noch verfassungsrechtlich zulässig wäre.²¹

Fraktionen sind deshalb nur dann berechtigt, Fraktionszuschüsse über die Wahlperiode hinaus zu übertragen, sofern diese ausschließlich für ihre während der „alten“ Legislaturperiode begründeten schuldrechtlichen oder anderweitigen Verpflichtungen eingesetzt werden.²²

¹⁹ Pieroth/Neukamm, a. a. O., Seite 104/105.

²⁰ Vgl. Pieroth/Neukamm, a. a. O., S. 106.

²¹ Vgl. Pieroth/Neukamm, a. a. O., S. 105.

²² Vgl. Pieroth/Neukamm, a. a. O., S. 105.

3 Öffentlichkeitsarbeit

3.1 Rechtliche Grundlagen

Die Fraktionen erhalten Zuschüsse „zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ (§ 2 SächsFraktG). Fraktionszuschüsse dienen daher ausschließlich der Finanzierung von parlamentarischen Tätigkeiten, die den Fraktionen nach Verfassung, FraktG und Geschäftsordnung des Landtags obliegen.

Das Aufgaben- und Tätigkeitsspektrum von Fraktionen des Sächsischen Landtages ist in § 1 Abs. 4 SächsFraktG abschließend geregelt. Danach dienen die Fraktionen der politischen Willensbildung im Sächsischen Landtag nach den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie. Sie koordinieren die Kontrolle der Staatsregierung, unterstützen die politisch-parlamentarische Tätigkeit ihrer Mitglieder nach innen und außen einschließlich darauf bezogener spezifischer Schulungsmaßnahmen im Einzelfall und ermöglichen ein aufeinander abgestimmtes Verfolgen gemeinsamer politischer Ziele. Sie können insbesondere mit anderen Fraktionen zusammenarbeiten, regionale und überregionale sowie internationale Kontakte pflegen. Die Fraktionen haben außerdem das Recht, die Öffentlichkeit über ihre Ziele und Tätigkeit zu informieren; sie dürfen sich dabei auch mit gesellschaftspolitischen Fragen befassen, die mit ihrer Tätigkeit in unmittelbarem Zusammenhang stehen.

Für Zwecke der Parteien dürfen die Fraktionszuschüsse nicht verwendet werden (§ 2 Satz 3 SächsFraktG).

Um eine unzulässige Parteienfinanzierung mittels staatlich finanzierter Fraktionsarbeit zu vermeiden, bedarf es der Grenzziehung zwischen den Aufgaben der Fraktionen und denjenigen der Parteien.²³ Erfolgt keine Trennung von Fraktions- und Parteiarbeit, ist die zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln zugunsten einer Partei als Parteispende zu werten, die nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG unzulässig ist.

3.2 Abgrenzung zulässiger von unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit

Kennzeichen einer zulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ist die Information über die vergangene, gegenwärtige und bevorstehende Tätigkeit der Fraktion.²⁴ Dies wird auch durch die Begründung zum Entwurf des SächsFraktG deutlich, nach der „die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeiten einer Fraktion“ zu deren Aufgabenkreis gehören kann. Der erforderliche inhaltliche Bezug der Öffentlichkeitsarbeit zur sächsischen Fraktions- und Par-

²³ VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19.08.2002, VGH O 3/02.

²⁴ VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19.08.2002, VGH O 3/02.

lamentsarbeit ist immer dann gegeben, wenn und soweit sich das Parlament, die Fraktionen oder ihre Gliederungen mit dem jeweiligen Thema befasst haben oder die Fraktionen auf die Regierungstätigkeit reagieren.²⁵

Den Fraktionen ist es aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als organisierte Teile des Parlaments verwehrt, in lenkender oder parteiergreifender Weise auf die im gesellschaftspolitischen Bereich vollziehende Herausbildung einer öffentlichen Meinung einzuwirken.²⁶ Dies wird auch durch die Formulierung in § 1 Abs. 4 Satz 1 FraktG deutlich, nach der die Fraktionen der politischen Willensbildung im Sächsischen Landtag dienen.

Die Öffentlichkeitsarbeit hat sich daher im Grundsatz auf die Vermittlung sachgerechter, objektiv gehaltener Informationen zu beschränken. Eine sachliche Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Tätigkeit verliert allerdings nicht deshalb ihren Informationscharakter, wenn sie sich mit dem Bestreben verbindet, Aufmerksamkeit und Akzeptanz zu erzeugen. Eine sachliche Information kann Werbung für den eigenen politischen Standpunkt einschließen.²⁷ Tritt der informative Gehalt jedoch eindeutig hinter der werbenden Aufmachung zurück, ist die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten.²⁸ Die Werbung für politische Ansichten und Ideologien ist Sache der Parteien und von ihnen zu finanzieren (§ 2 Satz 3 SächsFraktG).

3.2.1 Kriterienkatalog für Öffentlichkeitsarbeit

Bei der Prüfung der Verwendung von Fraktionszuschüssen werden durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder einheitlich folgende Maßstäbe zur Abgrenzung zulässiger von unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit angesetzt²⁹:

1. Die Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aus Haushaltsmitteln ist grundsätzlich zulässig, wenn sie allgemeinen formalen und zugleich inhaltlichen Kriterien genügt, die den Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion begründen. Die Öffentlichkeitsarbeit muss sich unmittelbar auf die vergangene, gegenwärtige oder aktuell zukünftige Tätigkeit der Fraktion im Parlament beziehen.
2. Die Fraktion muss bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit deutlich als Fraktion in Erscheinung treten.

²⁵ Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU, SPD und PDS zum SächsFraktG vom 13.05.1998, Nr. 1.2.1 und 1.2.4.

²⁶ Vgl. BVerfGE 44, 125 (160).

²⁷ Pieroth/Neukamm, S. 71f.

²⁸ Vgl. BVerfGE 44, 125 (160).

²⁹ Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001 in Neuss.

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

Der SRH empfiehlt den Fraktionen die Beachtung dieses Kriterienkataloges, da er bundesweit als Maßstab für die zweckmäßige Verwendung von Fraktionszuschüssen bei der Prüfung durch die Rechnungshöfe angewandt wird.

3.2.2 Einzelsachverhalte

Nachfolgend wird die Rechtsauffassung des SRH zu Problemfeldern der letzten Prüfung dargestellt.

Werbung

Die Werbung für eine Partei ist eine „geldwerte Leistung“ an die Partei. Die „geldwerte Leistung“ ist als eine Umgehung der gesetzlichen Vorgaben zur Parteienfinanzierung anzusehen, weil damit die absolute Obergrenze gem. § 18 Abs. 2 PartG überschritten wird. Zudem sind diese Aufwendungen nicht mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar, da diese Mittel der eigentlichen Fraktionsarbeit entzogen werden.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen darf daher keinen werbenden Charakter haben, sondern muss einen sachlichen Bezug zur politisch-parlamentarischen Arbeit der jeweiligen Fraktionen herstellen, darüber informieren und der wechselseitigen Kontaktaufnahme mit der Öffentlichkeit dienen. Die Grenze ist überschritten, wenn sich die Werbewirkung einer Maßnahme zur Öffentlichkeitsarbeit nicht nur als Nebeneffekt der Darstellung der Arbeit im Parlament einschließlich der dort handelnden Personen darstellt.³⁰

Mobilisierung

Die Fraktionen haben eine Informationsbefugnis über ihre Tätigkeit und Ziele. Eine Mobilisierung der Öffentlichkeit reicht über das Recht der Fraktionen, die Öffentlichkeit zu informieren, hinaus. Die Fraktionen dienen der politischen Willensbildung „im Sächsischen Landtag“ (§ 1 Abs. 4 Satz 1 SächsFraktG), der Öffentlichkeit gegenüber haben die Fraktionen lediglich eine Informationsbefugnis (§ 1 Abs. 4 Satz 4 SächsFraktG). Aktivitäten, die darauf abzielen, politische Willensbildung in der Öffentlichkeit zu betreiben (Mobilisierung), sind von der Informationsbefugnis nicht abgedeckt, da dieser Willensbildungsprozess eben gerade nicht im Parlament stattfindet.

Das Gebot der wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionszuschüsse (§ 7 Abs. 1 Satz 1 SächsFraktG) wird insbesondere dann missachtet, wenn die Kosten für die Mobilisierung der Öffentlichkeit und die Kosten für die Unterrichtung der Öffentlichkeit in einem Missverhältnis stehen.

³⁰ VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19.8.2002, a. a. O.

individualisierte Hilfsangebote

Darüber hinaus überschreitet auch die Finanzierung von Maßnahmen, welche individuelle oder verallgemeinerte Rat- oder Hilfsangebote an bestimmte Personenkreise darstellen, die Informationsbefugnis der Fraktionen (§ 1 Abs. 4 Satz 4 Halbsatz 1 SächsFraktG „... über ihre Ziele und Tätigkeit informieren...“). Diese Angebote gehen regelmäßig über die Information zu parlamentarischer Arbeit hinaus und wenden sich an Personen, die in Einzelfällen Rat und Hilfe zur Bewältigung von konkreten Lebenssituationen suchen. Dies ist jedoch Angelegenheit der Abgeordneten selbst und aus deren Amtsausstattung zu finanzieren.

Werbeartikel

Die Finanzierung von Werbeartikeln ist grundsätzlich nicht mit der zweckgerichteten Verwendung von Fraktionsmitteln (Öffentlichkeitsarbeit) vereinbar, da diese Artikel einem anderen Zweig der Kommunikationspolitik (Werbung) zuzuordnen sind.

Zwar spricht nichts gegen eine eher unkonventionelle Art der Information oder Kontaktaufnahme zur Öffentlichkeit. Solche Werbeartikel dienen jedoch nicht der Information über die politisch-parlamentarische Arbeit der Fraktion oder der wechselseitigen Kontaktaufnahme zwischen Fraktion und Öffentlichkeit. Auch wenn die Art der Darstellung der Fraktion selbst überlassen bleibt, muss sich diese direkt auf die Fraktion und ihre parlamentarische Arbeit beziehen. Diese Anforderungen erfüllen Werbeartikel grundsätzlich nicht. Sie sind geradezu klassische Formen der Sympathiewerbung zugunsten der Partei.

Die Beschaffung von Werbeartikeln und die Werbung gehören daher nicht zu den Aufgaben einer Fraktion. Sie ist ein Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Chancengleichheit der Parteien und des Verbots der verdeckten Parteienfinanzierung.

Werbe- oder Streuartikel können in einem beschränkten finanziellen Umfang allenfalls nur dann als zulässig erachtet werden, wenn neben dem Aufdruck mit einem Hinweis zur Herkunft des Werbeartikels weitere Informationen zur Kontaktaufnahme mit der Fraktion enthalten sind und der konkrete Einsatz dieser Werbeartikel zeitlich und räumlich mit der Weitergabe von Informationen nach § 1 Abs. 4 Satz 1 SächsFraktG verbunden ist. Dieser Zusammenhang ist von den Fraktionen in geeigneter Art und Weise zu dokumentieren und damit nachvollziehbar zu machen.

Umfragen

Die Ermittlung von Meinungen und Stimmungen der Bevölkerung durch repräsentative Befragungen ist in erster Linie Sache der Parteien und bei konkreten Sachfragen auch der Regierung. Wenn Fraktionen solche Umfragen in Auftrag geben, müssen sie sich auf konkrete Sachthemen und auf die Arbeit im Landtag - wie bei der Regierung - beschränken. Die politischen Parteien betreffende Fragen, insbesondere die nach den Wahlabsichten der Bürger (Stimmungstest, Sonntagsfrage, Einordnung in die Beliebtheitsskala etc.), dürfen von den Fraktionen ebenso wenig bezahlt werden wie von der Regierung. Solcherart Meinungsumfragen stellen sich als Wahlkampfunterstützung der Partei durch die jeweilige Fraktion dar.

Die mit Meinungsumfragen ermittelten demoskopischen Fakten sind maßgeblich für die Beurteilung der Ausgangslage der Partei vor einer Wahl und bilden die Grundlage einer Wahlkampfstrategie. Die Vorbereitung, Konzeption und Durchführung von Wahlkampfaktivitäten fällt jedoch in den parteipolitischen Bereich und ist in der Verantwortung und auf Kosten der Partei zu realisieren. Die Übernahme der Kosten durch die Fraktion verstößt gegen die Grundsätze der Fraktionsfinanzierung. Sie verletzt die Chancengleichheit der Parteien, insbesondere auch im Verhältnis zu nicht im Parlament vertretenen Parteien.

Das Verbot der Sympathiewerbung für Personen oder Parteien erstreckt sich auch auf Maßnahmen, die Sympathiewerte abbilden und Anlass für unzulässige Folgemaßnahmen sein können.

Druckerzeugnisse

Fraktionen nutzen zum Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit häufig die Darstellung in Printmedien. Unabhängig vom Inhalt der Druckerzeugnisse kann die Art und Weise der Verteilung dieser Druckerzeugnisse dem Erfordernis der wirtschaftlichen Mittelverwendung gem. § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsFraktG entgegenstehen.

Insbesondere dann, wenn Druckerzeugnisse kostenfrei an alle Haushalte in Sachsen oder eines Landkreises verteilt werden, sieht der SRH ein Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot. Dadurch werden Mittel in erheblichem Maße aufgewendet, obwohl ein Informationsbedürfnis der Adressaten ggf. gar nicht vorhanden ist. Daneben besteht nach Ansicht des SRH für die Bevölkerung eine zu große Verwechslungsgefahr mit Aktivitäten der Parteien zur Wahlwerbung.

3.3 Ausgabenniveau für Öffentlichkeitsarbeit

Neben der Abgrenzungsproblematik zur Parteiarbeit stellt die quantitative Einordnung der Öffentlichkeitsarbeit in das Betätigungsfeld der Fraktionen einen weiteren Problemkern dar.

Die Fraktionen des Sächsischen Landtages wenden unterschiedliche Anteile der Fraktionszuschüsse für Öffentlichkeitsarbeit auf; beispielsweise im Jahr 2005 zwischen 2,6 und 22,1 %.³¹

Die Öffentlichkeitsarbeit reiht sich in das Aufgabenspektrum aus § 1 Abs. 4 SächsFraktG ein. Gegenstand der Öffentlichkeitsarbeit ist es, über die (gesetzlich zulässigen) Tätigkeitsfelder zu informieren. Aus diesem Grund sollte sich auch das Ausgabenniveau für Öffentlichkeitsarbeit proportional zum Stellenwert der Öffentlichkeitsarbeit in das Tätigkeitsspektrum der Fraktionen einfügen und entwickeln.

Das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht hat in der Entscheidung vom 24.05.1995 (Az.: 6 A 286/94) darauf hingewiesen, dass die Kosten für Öffentlichkeitsarbeit in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der Fraktionsmittel stehen müssen und zehn Prozent nicht übersteigen sollten.

Der SRH regt an, im Rahmen einer freiwilligen interfraktionellen Übereinkunft eine Obergrenze für die jährlichen Fraktionsausgaben für Öffentlichkeitsarbeit festzulegen.

3.4 Ausgabensteigerungen im Wahljahr

Ein signifikanter Anstieg der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit im Jahr einer Landtagswahl kann ein Indiz für eine unzulässige Parteienfinanzierung sein.

Die Fraktionen können ihre Öffentlichkeitsarbeit in der Wahlkampfphase (etwa sechs Monate vor dem Wahltag) fortsetzen; jedoch ohne parlamentarisch begründeten akuten Anlass nicht signifikant verstärken.³²

In der Schlussphase des Wahlkampfes (etwa sechs Wochen vor dem Wahltag) sind für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe anzulegen.

Eine aus Fraktionsmitteln finanzierte konzentrierte Öffentlichkeitsarbeit während oder im Vorfeld des Parteienwahlkampfes bewirkt eine Beeinträchtigung der Offenheit des politischen

³¹ Prozentualer Anteil der Ausgaben für Öffentlichkeit an den in diesem Jahr erhaltenen Zuschüssen; Quelle: Jahresrechnungen 2005 der Fraktionen.

³² Pieroth/Neukamm, S. 76.

Prozesses und zugleich eine Benachteiligung derjenigen politischen Kräfte, die nicht im Parlament vertreten sind.³³

4 Personal

4.1 Geltungsbereich des Besserstellungsverbotes

Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind Parlamentsfraktionen der „organisierten Staatlichkeit eingefügt“ und gehören als „Teile und ständige Gliederung“ der Parlamente zum Staatlichen Bereich³⁴. Die Fraktionen im sächsischen Landtag sind Teil der Staatsorganisation Landtag und somit Land im Sinne der verfassungsrechtlichen Bestimmungen und haushaltsrechtlichen Vorschriften, ohne Teil der Exekutive zu sein. Die Finanzierung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln hat somit die gleiche haushaltsrechtliche Qualität wie die Finanzierung anderer Teile der Staatsorganisation. Daher ist die Vergütungsgestaltung der Fraktionsmitarbeiter grundsätzlich an den Maßstäben des öffentlichen Dienstes zu orientieren.

Der Richtliniencharakter des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) folgt auch daraus, dass dieser für den Bereich des Arbeitsrechts als Konkretisierung des Spar- samkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes anzusehen ist. Dieser Grundsatz ist von allen nicht privatrechtlichen Institutionen, die durch öffentliche Gelder finanziert werden, und damit auch von den Fraktionen zu beachten.

Das Gebot, sich am TV-L zu orientieren, führt zwar nicht zu der Pflicht, diesen Tarifvertrag vollständig zu übernehmen. Den Besonderheiten von Fraktionsmitarbeiterverhältnissen, insbesondere z. B. dem höheren Arbeitsplatzrisiko, kann vielmehr Rechnung getragen werden. Geht es jedoch nicht um die Regelung solcher Besonderheiten, sind die Vorschriften des TV-L grundsätzlich zu übernehmen.

Die tarifvertragliche Eingruppierung richtet sich nach Tätigkeitsmerkmalen, die insbesondere Unterschiede in den Fachkenntnissen, dem Grad der Selbstständigkeit und Verantwortung sowie die Schwierigkeit und Bedeutung der Leistungen durch die Höhe der Vergütungen berücksichtigt. Ohne Vorlage von Tätigkeitsbeschreibungen oder anderen Unterlagen lassen sich die Stellen und somit das Vergütungsniveau in der Fraktion nicht genau bewerten.

Die zu fordernde Erstellung von Tätigkeits- oder Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen schränkt die notwendige Flexibilität der Personalwirtschaft der Fraktionen nicht ein.

³³ Vgl. BVerfGE 44, 125, 141; Fischer, S. 187.

³⁴ Vgl. BVerfGE 80, 188 (231).

Tätigkeitsbeschreibungen können, insbesondere bei höher qualifizierten Stellen, einen größeren Spielraum und damit genügend Flexibilität in der Aufgabenerfüllung beinhalten.

Im Rahmen von Tätigkeitsbeschreibungen und Stellenbewertungen und der daraus folgenden Eingruppierung und Vergütung lässt sich auch das Arbeitsplatzrisiko der Fraktionsmitarbeiter, die teilweise hohe Arbeitsbelastung und das besondere Tätigkeitsprofil berücksichtigen. Tätigkeitsbeschreibungen und Stellenbewertungen sind die unabdingbaren Voraussetzungen für eine Vergütung, die den Fähigkeiten und Leistungsanforderungen von Arbeitnehmern entspricht. Arbeitnehmern mit weitgehend gleichem Tätigkeitsprofil wird damit eine faire und vergleichbare Vergütung gesichert.

Die analytische Stellenbewertung kann auch durch die Offenlegung von Effektivitätspotenzialen zu einem wirtschaftlicheren Einsatz von Personalmitteln führen. Nicht zuletzt sind Tätigkeitsbeschreibungen und Stellenbewertungen Beleg für eine ordnungsgemäße Personalwirtschaft und damit für eine wirtschaftliche und bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuschüssen (vgl. § 7 Abs. 1 SächsFraktG).

Da die Vergütungsgestaltung der Fraktionsmitarbeiter an den Maßstäben des öffentlichen Dienstes zu orientieren ist, sind Fraktionsbeschäftigte, sofern keine besonderen Gründe vorliegen, nicht besser zu stellen als vergleichbare Angestellte des öffentlichen Dienstes.

4.2 Befristung von Arbeitsverhältnissen

Die Fraktionen schlossen mit ihren parlamentarischen Beratern auch unbefristete Arbeitsverträge.

Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes³⁵ sind Fraktionen, ebenso wie die in ihnen zusammengeschlossenen Abgeordneten, frei in ihrer Entscheidung, den Inhalt und das Ziel ihrer parlamentarischen Arbeit zu bestimmen. Dazu müssen sie nach ihrer Neukonstituierung jeweils entscheiden können, von welchen wissenschaftlichen Mitarbeitern sie sich künftig beraten und in ihrer parlamentarischen Arbeit unterstützen lassen wollen. Diesem verfassungsrechtlich verbürgten parlamentarischen Teilhaberecht trägt die Befristung des Arbeitsverhältnisses eines wissenschaftlichen Mitarbeiters Rechnung. Die dadurch gesicherte Unabhängigkeit der Mandatsausübung schließt die Umgehung kündigungrechtlicher Bestimmungen durch Zeitvertrag aus.

³⁵ BAG, Urteil vom 26.08.1998, Az.: 7 AZR 450/97.

Dieser besondere Sachgrund rechtfertigt allerdings nur die Befristung der Arbeitsverhältnisse derjenigen wissenschaftlichen Mitarbeiter, deren Aufgabe darin besteht, die Fraktion durch fachliche Beratung und politische Bewertung zu unterstützen. Bei anderen Fraktionsmitarbeitern, etwa im Büro- oder Verwaltungsbereich, vermag dieser Sachgrund einer Befristung nicht zu tragen.³⁶

Der SRH empfiehlt den Fraktionen, künftig mit allen parlamentarischen Beratern befristete Arbeitsverhältnisse einzugehen, um im Falle ihrer Beendung keine Mittel für Abfindungen aufwenden zu müssen.

5 Stellungnahme der Fraktionen mit Anmerkungen des Sächsischen Rechnungshofs

In einer gemeinsamen Stellungnahme teilten die Fraktionen zum Entwurf der Beratenden Äußerung des SRH mit, dass sie den zentralen Feststellungen, den diesbezüglichen rechtlichen Argumentationen und den daraus gezogenen Schlussfolgerungen nicht zu folgen vermögen. Die Fraktion der NPD hat sich nicht geäußert.

SRH:

Dass die Fraktionen den zentralen Feststellungen der Beratenden Äußerung nicht folgen können, ist vom SRH nicht nachvollziehbar. Inhalt der Beratenden Äußerung ist die Auslegung des SächsFraktG durch den SRH auf der Basis entsprechender Prüfungsergebnisse. Dass diese teilweise von der der Fraktionen abweicht, trifft zu. Konkrete Gegenargumente enthielt die Stellungnahme der Fraktionen jedoch nicht. Der SRH bleibt deshalb bei seiner dargelegten Rechtsauffassung.

5.1 Prüfungsrechte des SRH

Die Stellung nehmenden Fraktionen gehen davon aus, dass die bisherige Regelung über die Befugnis zur Rechnungsprüfung in § 7 SächsFraktG tatsächlich, sachlich und rechtlich richtig sei und beibehalten werde.

SRH:

³⁶ BAG, Urteil vom 26.08.1998, Az.: 7 AZR 450/97.

Der SRH bleibt der Auffassung, dass seine verfassungsrechtlich bestehende Prüfungskompetenz aus Art. 100 SächsVerf nicht durch das SächsFraktG oder gar den dazu erlassenen Ausführungsbestimmungen eingeschränkt werden kann.

5.2 Übertragung von Fraktionszuschüssen

Die Stellung nehmenden Fraktionen sehen keinen gesetzlichen Anpassungsbedarf.

Bei der Anwendung des SächsFraktG seien strikt voneinander zu trennen:

- die durch Rechtsänderung zum November 2005 neugeschaffene Regelung der Rücklagenbildung,
- die vorgenommene Verbuchung von zweckgebundenen Rückstellungen für Personalerfordernisse und
- die bis Ende Oktober 2005 möglichen Zuführungen einer Rücklage.
Die so gebildeten Rücklagen würden Bestandsschutz genießen - ebenso wie die nicht verwendeten Fraktionszuschüsse der Jahre 2004 und 2005 (Aufbausituation).

Eine Erweiterung der Anwendbarkeit der Übertragungsregelungen auf das Ende von Wahlperioden sei nicht zweckmäßig.

SRH:

In der Beratenden Äußerung wird festgestellt, dass ein „Ansparen“ von jährlich 25% der Fraktionszuschüsse und die Differenzierung zwischen einer höhenmäßig beschränkten und einer unbeschränkten Rücklage durch die Fraktionen vom SächsFraktG nicht gedeckt sind.. Zu den Vorschlägen des SRH (insbesondere Pkt. 2.2) haben sich die Fraktionen nicht geäußert.

Der SRH weist außerdem darauf hin, dass eine generelle Übertragung von Rücklagen über die Wahlperiode hinaus, wie im SächsFraktG verankert, unzulässig ist und auf die Übertragung von Mitteln zur Erfüllung von Verpflichtungen beschränkt werden muss. Dies wäre keine Erweiterung, sondern eine Einschränkung der Anwendbarkeit der Übertragungsregelung.

5.3 Öffentlichkeitsarbeit

Die Fraktionen hätten hinreichend deutlich gemacht, dass ihre verfassungsrechtliche Situation und Stellung eine andere als die vom SRH zugrunde gelegte sei.

Der so genannte Kriterienkatalog zur Abgrenzung zulässiger von unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit führe nicht zu mehr Transparenz. Die Überlegungen und sogenannten Maßstäbe seien von unbestimmten Begriffen und nicht zeitgemäßer Auslegung geprägt und forderten geradezu eine unterschiedliche Interpretation durch die Rechtsanwender heraus.

Es obliege allein den Fraktionen im Rahmen ihrer Fraktionsautonomie, frei darüber zu entscheiden, ob, wie viel und in welcher Weise sie Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der rechtlich zulässigen Möglichkeiten leisten würden.

Zudem sei durch den Gesetzgeber wegen der differenzierten finanziellen Ausstattung der Fraktionen und des mindestens notwendigen Personalkostenblocks bereits eine faktische Begrenzung der Möglichkeiten für Öffentlichkeitsarbeit vorgesehen.

SRH:

Auch der SRH ist der Ansicht, dass es den Fraktionen obliegt zu entscheiden, ob und wie sie Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten betreiben. Gerade die Auslegung des rechtlichen Rahmens ist Inhalt seiner Ausführungen. Die verfassungsrechtliche Stellung der Fraktionen wird dabei nicht in Frage gestellt.

Bei der Bewertung der einzelnen Maßnahmen innerhalb der Öffentlichkeitsarbeit stützt sich der SRH auf geltendes Recht und einschlägige Rechtsprechung. Die Beachtung des von den Rechnungshöfen entwickelten Kriterienkatalogs wird den Fraktionen nur empfohlen.

Den Vorschlag des SRH, die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen als Teil ihres Aufgabenspektrums auch quantitativ zu begrenzen, basiert auf dem angegebenen Gerichtsbescheid.

5.4 Personal

Die Fraktionen gingen davon aus, dass sie ihren politischen Gestaltungs- und Ermessensspielraum auch in der Ausgestaltung ihrer arbeitsrechtlichen Verhältnisse wahrnehmen können. Ob und wieweit sie sich an geltenden Tarif- und Dienstvereinbarungen des Öffentlichen Dienstes anlehnen würden, sei - im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten und der Wirtschaftlichkeitsgrundsätze - allein ihre Angelegenheit.

Auch sei der SRH nicht dazu legitimiert, die Einhaltung etwaiger Tätigkeits- und Stellenbeschreibungen zu prüfen und in diesem Zusammenhang die jeweiligen Personalunterlagen der Fraktionen einzusehen. Letzteres gelte insbesondere auch hinsichtlich der Verpflichtung der Fraktionen zur Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorschriften.

SRH:

Dass es nicht im Ermessen der Fraktionen liegt, ob sie sich an geltende Tarif- und Dienstvereinbarungen des Öffentlichen Dienstes anlehnen, hat der SRH anhand des rechtlichen Rahmens und der Wirtschaftlichkeitsgrundsätze ausgeführt.

Zur Legitimation der Rechnungshöfe, Personalunterlagen der Fraktionen einzusehen, wird auf das Urteil des VG Schleswig vom 30. September 2004 (Az.: 6 A 17/03) verwiesen.

gez. Heigl

gez. Prof. Dr. Binus

gez. Dr. Augstein

gez. Dr. Krebs

gez. Dr. Spriegel