



Bericht

nach § 99 LHO

Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen

24. Juni 2016

Dieser Bericht ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Allgemeines..... | 5 |
| 1.1 | Prüfung des Rechnungshofes | 5 |
| 1.2 | Fraktionsbegriff und Fraktionsaufgaben | 6 |
| 1.3 | Anspruch der Fraktionen auf finanzielle Unterstützung | 7 |
| 1.4 | Keine Doppelversorgung der Abgeordneten | 8 |
| 1.5 | Aufgabe „Öffentlichkeitsarbeit“ der Fraktionen | 9 |
| 1.6 | Aufgabe „Mitwirkung an der Erfüllung der Aufgaben des Landtages“ | 9 |
| 1.7 | Aufgabe „Zusammenarbeit mit anderen Parlamentsfraktionen und anderen parlamentarischen Einrichtungen“ | 10 |
| 1.8 | Keine Parteienfinanzierung | 10 |
| 2 | Prüfungsmaßstab des Rechnungshofs..... | 11 |
| 2.1 | Rechtsgrundlagen | 11 |
| 2.2 | Rechtmäßige Mittelverwendung | 11 |
| 2.3 | Transparenzgebot | 12 |
| 2.4 | Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit..... | 12 |
| 2.5 | Besserstellungsverbot | 13 |
| 3 | Buchhaltung | 14 |
| 4 | Rechnungslegung der Fraktionen und Entwicklung der Höhe der Rücklage | 17 |
| 5 | Personalangelegenheiten | 19 |
| 6 | Öffentlichkeitsarbeit in Einzelfällen | 24 |
| 6.1 | Fußballerische Betätigung der Fraktion als Form der Öffentlichkeitsarbeit und ihre Finanzierung aus Fraktionsmitteln | 24 |
| 6.2 | Besuch von Fußballspielen als Form der Öffentlichkeitsarbeit | 25 |
| 6.3 | Besuch von parlamentsfernen Veranstaltungen..... | 27 |

| | | |
|--------|--|----|
| 6.4 | Inserate/Anzeigen/Annoncen/Publicationen in Printmedien als Form der Öffentlichkeitsarbeit..... | 28 |
| 6.5 | Besucherguppen | 28 |
| 6.6 | Halbzeitbilanz | 29 |
| 7 | Amtsausstattung der Abgeordneten im Einzelnen..... | 30 |
| 8 | Zuwendungen/Geschenke der Fraktion..... | 31 |
| 9 | Bewirtungskosten | 33 |
| 10 | Dienstreisen (Dienstreiseantrag, Dienstreisegenehmigung, Reisekosten und Reisekostenerstattung) | 37 |
| 10.1 | Dienstwagen..... | 39 |
| 10.1.1 | Dienstwagen und Fahrtkostenpauschale | 39 |
| 10.1.2 | Dienstwagen und Fahrtenbuch | 40 |
| 10.2 | Friedensreise | 41 |
| 10.3 | Übernachungskosten | 41 |
| 10.4 | Übernahme von Flugkosten für Fraktionsfremde durch die Fraktion..... | 42 |
| 10.4.1 | Betriebs- und Personalrätekonferenz | 42 |
| 10.4.2 | Flugtickets nach Berlin | 43 |
| 10.4.3 | Übernahme von Flugkosten zum Besuch der ehemaligen Haftanstalt Berlin-Hohenschönhausen | 43 |
| 11 | Veranstaltungen | 45 |
| 12 | Zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln..... | 49 |
| 13 | Ausschluss der Finanzierung von Parteiaufgaben | 50 |
| 13.1 | Abgrenzung (unzulässiger) Parteiarbeit von Fraktionsarbeit | 50 |
| 13.2 | Teilnahme an Parteitag, anderen Parteiveranstaltungen, Werbemittel | 53 |
| 13.3 | Einzelfälle im Zusammenhang mit Wahlkampf | 54 |
| 13.3.1 | Wahlkampfunterstützung | 54 |
| 13.3.2 | Wahlkampfhelfer | 55 |

| | | |
|----------|---|----|
| 13.3.3 | Broschüre in enger Vorwahlzeit | 55 |
| 13.3.4 | Broschüre in enger Vorwahlzeit..... | 56 |
| 13.3.5 | Wirtschaftsforum | 58 |
| 14 | Mitgliedschaft in Vereinen und Verbänden | 61 |
| 15 | Zeitungen und Zeitschriften | 61 |
| 16 | Ausschreibungen/Preisanfragen als Ausfluss des Prinzips der Sparsamkeit auch in Zusammenhang mit Leasingverträgen | 62 |
| 17 | Von den Fraktionen zurück zu erstattende Geldbeträge | 64 |
| FAZIT: | | 65 |
| | | |
| Anlage 1 | Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 01. bis 09. Mai 2001 in Neuss (Neusser Kriterienkatalog) | 67 |

1 Allgemeines

1.1 Prüfung des Rechnungshofes

Der Rechnungshof hat die Verwendung der den Fraktionen im Saarländischen Landtag vom Land zur Erfüllung ihrer Aufgaben gewährten finanziellen Leistungen geprüft. Die Ergebnisse dieser vier Prüfungen werden hier in stark verkürzter und komprimierter Ausführung vorgestellt. Die den vier Fraktionen übersandten Prüfungsmitteilungen umfassen insgesamt 662 Seiten. Die nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens ergangenen Entscheidungen des Rechnungshofes insgesamt 173 Seiten. In der hier vorliegenden Fassung wird notwendigerweise weitgehend auf Detailfeststellungen verzichtet, nicht jedoch auf Fallbeispiele.

Untersucht wurde der Zeitraum der 13. Wahlperiode vom 29.09.2004 bis zum 22.09.2009. Die den Fraktionen aus Steuermitteln zur Verfügung gestellten Geldbeträge dienen dazu, die Aufgaben zu erfüllen, die den Fraktionen durch das saarländische Fraktionsrechtsstellungsgesetz (FrakRG SL) übertragen wurden. Geprüft wurde bei den Fraktionen der CDU, der SPD, der FDP sowie Bündnis 90/Die Grünen. Grundlage der Prüfungen waren die dem Rechnungshof von den Fraktionen überlassenen Unterlagen. Die Prüfungen bei den vier Fraktionen wurden am 14.06.2013 abgeschlossen. Die Ergebnisse der Prüfung wurden den Fraktionen jeweils schriftlich mitgeteilt. Allen Fraktionen wurde eine angemessene Zeit zur Stellungnahme gegeben. Eine Fraktion hat keine Stellungnahme abgegeben, weil sie nicht mehr im Landtag vertreten und inzwischen liquidiert ist. Die an diese Fraktion gerichtete Prüfungsmitteilung wurde seitens des Rechnungshofes dem Landtagspräsidenten zugeleitet. Eine andere Fraktion hat wegen staatsanwaltlicher Ermittlungen am 15.09.2014 eine vorläufige Stellungnahme abgegeben, eine weitere am 01.02.2016. Die staatsanwaltlichen Ermittlungen bei dieser Fraktion sind – soweit dem Rechnungshof bekannt— inzwischen abgeschlossen. Auf der Basis der Feststellungen des Rechnungshofes sowie der vorliegenden Stellungnahmen der Fraktionen wurde dieser Bericht erstellt. Auch nach Abschluss aller strafrechtlichen Ermittlungen bleibt es Aufgabe der betroffenen Fraktionen, unter Beachtung von Verjährungsfristen, mögliche noch bestehende zivilrechtliche Ansprüche in eigener Zuständigkeit zu verfolgen.

1.2 Fraktionsbegriff und Fraktionsaufgaben

Fraktionen sind durch die Wahlperiode begrenzte freiwillige Zusammenschlüsse von Abgeordneten in einem Parlament oder in einer anderen Vertretungskörperschaft zur Durchsetzung von gemeinsamen politischen Interessen und/oder Zielen. Naturgemäß sind die gemeinsamen Interessen und Ziele am ehesten bei den Mitgliedern derselben Partei zu finden, sodass diese sich üblicherweise zu einer Fraktion zusammenfinden.

Die rechtliche Stellung der Parlamentsfraktionen im saarländischen Landtag sowie ihre Funktionen und Aufgaben ergeben sich im Wesentlichen aus der Saarländischen Verfassung¹ sowie dem FrakRG SL. Das FrakRG SL sieht vor, dass eine Fraktion mindestens aus zwei Mitgliedern besteht. Es stellt weiterhin fest, dass Fraktionen rechtsfähig sind, d. h. klagen und verklagt werden können. Fraktionen sind nicht Teil der öffentlichen Verwaltung und üben keine öffentliche Gewalt aus. Sie wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Landtages mit und können mit den Fraktionen anderer Parlamente und parlamentarischen Einrichtungen zusammenarbeiten. Sie sind auch berechtigt, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu unterrichten. Ihre Organisation und Arbeitsweise ist an den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie auszurichten. Zur geordneten Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit geben sie sich eine Geschäftsordnung. Als Gegenleistung für ihre Tätigkeit haben sie Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Landeshaushalt. Als politische Vereinigung existiert eine Fraktion nur für die Dauer einer Wahlperiode. Bildet sich keine Nachfolgefraktion, ist die Fraktion zu liquidieren. Mit dem Zusammentritt eines neuen Landtages konstituiert sich auch die Fraktion neu.

¹ Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947 (Amtsbl. S. 1077), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15. Mai 2013 (Amtsbl. I S. 178). hier: (Art. 28, 32, 33, 37, 40, 41, 64, 69, 77).

1.3 Anspruch der Fraktionen auf finanzielle Unterstützung

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben **die Fraktionen** gemäß § 5 Abs. 1 FrakRG SL Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Landeshaushalt.

Die Geldleistungen setzen sich zusammen aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, einem Betrag für jedes Mitglied der Fraktion sowie einem Oppositionszuschlag für die Fraktionen, die nicht die Landesregierung tragen. Die Höhe der Zuschüsse wird vom Landtag jedes Jahr im Haushaltsgesetz/-plan festgelegt. Die Zurverfügungstellung von Mitteln aus dem Landeshaushalt ermöglicht es den Fraktionen, Mitarbeiter zu beschäftigen sowie die ihnen sonst zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen.

Neben den Geldleistungen erhalten die Fraktionen auch Sachleistungen. So überlässt der Landtag den Fraktionen Räume zur Nutzung und erbringt darüber hinausgehende Sach- und Dienstleistungen. Die Fraktionen dürfen diese Leistungen jedoch nur verwenden, um die ihnen per Gesetz zugewiesenen Aufgaben (§ 3 FrakRG SL) wahrzunehmen. Eine Verwendung, die dem Zweck der Leistungen nicht entspricht, führt im Falle der Prüfung zur Feststellung der nicht bestimmungsgemäßen Verwendung durch den Rechnungshof und damit zur Rückforderung durch den Präsidenten des Landtags (§ 8 Abs.1 i. V. m. § 10 Abs. 1 FrakRG SL). Eine Verwendung der Gelder für Parteizwecke ist unzulässig (§ 5 Abs. 5 Satz 2 FrakRG SL) und führt ebenfalls zur Feststellung der nicht bestimmungsgemäßen Verwendung und damit zur Rückforderung. Die Nichtbeachtung dieser gesetzlichen Bestimmung kann darüber hinaus zur Verhängung von Strafzahlungen durch den Präsidenten des Bundestages führen. Der Mitteleinsatz steht darüber hinaus unter dem Vorbehalt einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung (§ 6 Abs. 1 FrakRG SL) sowie einer dem FrakRG SL entsprechenden Haushaltsführung und Rechnungslegung (§ 7 FrakRG SL). Aus den Geldleistungen dürfen Rücklagen gebildet werden (§ 5 Abs. 6 FrakRG SL).

1.4 Keine Doppelversorgung der Abgeordneten

Um ihr Amt zweckentsprechend ausüben zu können, erhalten Abgeordnete des saarländischen Landtags gemäß § 6 Abs. 1 Abgeordnetengesetz² eine sogenannte Amtsausstattung. Die Amtsausstattung setzt sich aus Geld- und Sachleistungen zusammen. Zur Abgeltung ihrer mandatsbedingten Aufwendungen erhalten die Abgeordneten eine Aufwandsentschädigung als Geldleistung. Darüber hinausgehende Sachleistungen werden z. B. in Form von Büroausstattung gewährt. Aus der Aufwandsentschädigung sind all jene Ausgaben zu bestreiten, die bei der Ausübung eines öffentlichen Mandats anfallen.

Auch Fraktionen erhalten zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß § 5 Abs. 1 FrakRG SL Leistungen aus dem Landeshaushalt. Die Fraktionen dürfen diese Leistungen jedoch nur verwenden, um ihre parlamentarischen Aufgaben wahrzunehmen. Eine Verwendung der Fraktionsmittel ist für Zwecke unzulässig, für die die einzelnen Abgeordneten bereits Leistungen erhalten, die der Amtsausstattung des Abgeordneten dienen. Dies wäre ansonsten eine „**Doppelversorgung**“. Die doppelt erhaltenen Leistungen sind zu erstatten.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat hierzu in der sog. „Wüppesahl-Entscheidung“ festgestellt: „Sollte ein Teil der Fraktionszuschüsse für die gleichen Zwecke verwendet werden, für die der Abgeordnete eine Amtsausstattung erhält, so müsste die Verwendung durch den Bundestagspräsidenten unterbunden und durch den Bundesrechnungshof beanstandet werden“³. Diese Entscheidung des BVerfG ist auch auf die Länderparlamente anwendbar.

Die Fraktionen haben verschiedene, durch das FrakRG SL festgelegte Aufgaben, die im Folgenden kurz erläutert werden.

² Gesetz Nr. 1103 über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages des Saarlandes (Abgeordnetengesetz – AbgG SL) vom 4. Juli 1979, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 26. Juni 2013 (Amtsbl. I. S. 226).

³ BVerfGE 80, S.188, 231.

1.5 Aufgabe „Öffentlichkeitsarbeit“ der Fraktionen

Wirkungsvolle Öffentlichkeitsarbeit gehört zu den legitimen Aufgaben einer Fraktion. Dies ergibt sich aus § 3 Abs. 3 des FrakRG SL.

Öffentlichkeitsarbeit ist eine Art Werbung in eigener Sache, um das Bild, das die Öffentlichkeit von den Fraktionen hat, zu verbessern und sachlich über deren Arbeit zu informieren. Ziel dieser Werbung in eigener Sache muss es sein, den Prozess der parlamentarischen Willensbildung den Bürgern nahezubringen.

Soweit dafür staatliche Finanzmittel eingesetzt werden, muss die Öffentlichkeitsarbeit einen hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Arbeit aufweisen und auf eine ausdrückliche, gezielte Werbung für die jeweilige Partei verzichten. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit muss immer auch einen Bezug zu vergangenen, gegenwärtigen oder bevorstehenden Tätigkeiten der Fraktion haben. Öffentlichkeitsarbeit verlangt Zurückhaltung in der Art und Weise der Präsentation der Information, insbesondere aber eine generelle Zurückhaltung in Wahlkampfzeiten. Nicht zulässig ist daher eine Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit zur Wahlkampfunterstützung der jeweiligen Partei.

1.6 Aufgabe „Mitwirkung an der Erfüllung der Aufgaben des Landtages“

Die wichtigsten Aufgaben des Landtages als Parlament sind die Gesetzgebung (**Legislativfunktion**), die Kontrolle der Landesregierung (**Kontrollfunktion**), die Entscheidung über den Landeshaushalt (**Budgetrecht**) und die Wahl des/der Ministerpräsidenten/-in (**Wahlfunktion**).

Nach § 3 Abs. 1 FrakRG SL wirken die Fraktionen an der Erfüllung dieser Aufgaben mit. Sie steuern und erleichtern den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit.

1.7 Aufgabe „Zusammenarbeit mit anderen Parlamentsfraktionen und anderen parlamentarischen Einrichtungen“

Nach § 3 Abs. 2 FrakRG SL können die Landtagsfraktionen mit den Fraktionen anderer Parlamente und parlamentarischen Einrichtungen zusammenarbeiten. Dazu gehören die Parlamente von EU, Bund und Ländern sowie auch die Parlamente anderer Staaten. Kommunale Wahlkörperschaften (Regionalverbände, Kreistage, Stadt- und Gemeinderäte) sind keine Parlamente in diesem Sinne, da ihnen die Legislativefunktion fehlt.

1.8 Keine Parteienfinanzierung

Geldleistungen der Fraktionen für Parteiaufgaben zu verwenden, ist gemäß § 5 Abs. 5 Satz 2 FrakRG SL unzulässig. Diese Klarstellung im Gesetz ist notwendig, um die landesrechtliche Fraktionsfinanzierung von der bundesrechtlichen Parteienfinanzierung abzugrenzen.

Die in § 18 ff. Parteiengesetz⁴ geregelte Parteienfinanzierung beschränkt die Förderung nämlich auf eine Teilfinanzierung. Gegen diese bundesgesetzliche Regelung würde es verstoßen, staatliche Mittel die der Fraktionsfinanzierung dienen, auch zur Parteienfinanzierung zu verwenden. Mittel, die unter Missachtung dieser Vorschrift von den Fraktionen für Parteiarbeit eingesetzt wurden, sind nicht bestimmungsgemäß verwandt und demgemäß an den Landtagspräsidenten zu erstatten. Außerdem droht eine Sanktionierung durch den Bundestagspräsidenten.

Ähnliches gilt auch für Umwegfinanzierungen von Parteiarbeit oder indirekte Finanzierungen von Partieveranstaltungen etc. Eine hundertprozentige Grenzziehung zwischen Parteiaufgaben und Fraktionsaufgaben ist in diesen Fällen besonders schwierig.

⁴ Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. August 2011 (BGBl. I S. 1748) geändert worden ist.

2 Prüfungsmaßstab des Rechnungshofs

2.1 Rechtsgrundlagen

Nach Art. 106 Abs. 2 SVerf und § 8 FrakRG SL ist es Aufgabe des Rechnungshofes die bestimmungsgemäße, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Fraktionsmittel zu prüfen.

Für den Rechnungshof bedeutet dies, dass Fraktionszuschüsse in gleicher Weise und nach den gleichen verfassungs- und haushaltsrechtlichen Maßstäben wie andere Etatmittel auch zu prüfen sind⁵. Verstöße gegen die **Wirtschaftlichkeit** und **Ordnungsmäßigkeit** der Mittelverwendung sind festzustellen und zu beanstanden.

Die Prüfung der **politischen Erforderlichkeit** einer Ausgabe gehört nach § 8 Abs. 2 FrakRG SL dagegen nicht zum Prüfungsauftrag des Rechnungshofes. Dies gilt jedoch nur, soweit der Rahmen zulässiger Aufgabenwahrnehmung durch die Fraktionen eingehalten wird. Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Maßnahme politisch erforderlich ist und wie sie wahrzunehmen ist, haben die Fraktionen (einen vom Rechnungshof nicht prüfbaren) Gestaltungsspielraum. Nicht jedoch bei der Frage, ob der Rahmen zulässiger Aufgabenwahrnehmung eingehalten wurde.

Darüber hinaus ist es auch Aufgabe des Rechnungshofes festzustellen, ob Fraktionsmittel zweckwidrig für Parteaufgaben eingesetzt wurden. Dies ist nach § 5 Abs. 5 Satz 2 FrakRG SL nicht erlaubt.

2.2 Rechtmäßige Mittelverwendung

Von einer rechtmäßigen Mittelverwendung ist dann auszugehen, wenn die Mittel bestimmungsgemäß, zweckentsprechend und aufgabenkonform verwandt wurden.⁶ Erst wenn die rechtmäßige Verwendung nach diesen Maßstäben gesichert ist, stellt sich die weitere Frage, ob für die dann zulässige Aufgabe Mittel eventuell entgegen dem Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebot, dem Besserstellungsverbot, dem Transparenzgebot oder ähnlicher Regelungen verwandt wurden. Dabei wendet der Rechnungshof die Bestimmungen an, die auch sonst im öffentlichen Bereich gelten. Einschränkungen bestehen – wie zuvor dargestellt – nur hinsichtlich der Frage der

⁵ BVerfGE 80, 188, 214.

⁶ § 3 und § 5 Abs. 5 FrakRG.

politischen Erforderlichkeit von Maßnahmen (§ 8 Abs.2 Satz 2 FrakRG SL). Weder die Fraktionsautonomie noch die Feststellung in § 2 Abs. 3 FrakRG SL, dass Fraktionen nicht Teil der öffentlichen Gewalt sind und keine öffentliche Gewalt ausüben, beschränken dabei den gesetzlichen Prüfungsauftrag des Rechnungshofes.

2.3 Transparenzgebot

Demokratie funktioniert nur, wenn die Bürger wissen, welche Entscheidungen Regierungen und Parlamente treffen und vor allem wie diese zustande kommen.

Werden Entscheidungen in eigener Sache getroffen, kommt dem Transparenzgebot eine große Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere dann, wenn Geld- und/oder Sachleistungen zugewiesen werden, die Höhe dieser Leistungen jedoch nicht von Dritten, sondern vom Empfänger der Leistung selbst festgelegt wird, in diesem Fall vom höchsten Legislativorgan des Landes, dem Parlament. Gerade in einem solchen Fall muss gegenüber der Öffentlichkeit als natürlicher Kontrollinstanz dieses Organs und seiner organisatorischen Bestandteile ein besonders umfangreicher und detaillierter Einblick in die Entscheidungen und Handlungen der Beteiligten gewährt werden, damit umfassend und lückenlos nachvollzogen werden kann, wie die zugewiesenen Gelder verwandt wurden. Dies muss zumindest den Instanzen möglich sein, die für die Kontrolle der entsprechenden Verwendung zuständig sind: Dem Präsidenten des Landtags und dem Rechnungshof des Saarlandes.

2.4 Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Gemäß § 6 Abs. 1 FrakRG SL haben die Fraktionen bei der Verwendung der Geld- und der Inanspruchnahme der Sachleistungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Landeshaushaltsordnung zu beachten.

In den VV zu § 7 LHO wird ausgeführt, was unter diesen Grundsätzen zu verstehen ist: „Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit umfasst das Sparsamkeits- und das Ergiebigkeitsprinzip. Das Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen. Das Ergiebigkeitsprinzip

(Maximalprinzip) verlangt, mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Bei der Ausführung des Haushaltsplans, der in aller Regel die Aufgaben (Ergebnisse, Ziele) bereits formuliert, steht der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund.“

Demnach steht auch für die Fraktionen der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund. Es gilt also insbesondere das „Minimalprinzip“, d. h. ein bestimmtes Ergebnis ist mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen.

Eine Ausgabe kann demnach nur dann wirtschaftlich und sparsam sein, wenn das erforderliche Ergebnis nicht auch mit geringeren Mitteln hätte erreicht werden können. So ist bereits das Unterlassen von Ausschreibungen oder Preisvergleichen ein Indikator für unwirtschaftliches Verhalten und kann eine Verhinderung von Wirtschaftlichkeit darstellen.

2.5 Besserstellungsverbot

Das Besserstellungsverbot resultiert aus dem Zuwendungsrecht und besagt, dass ein Zuwendungsempfänger außerhalb der Landesverwaltung, der Zuwendungen erhält, seine Bediensteten nicht besserstellen darf als vergleichbare Landesbedienstete. Diese Bestimmung beruht auf § 44 LHO sowie den Verwaltungsvorschriften (VV zu § 44 LHO).

Das Besserstellungsverbot ist umfassend. Es erfasst nicht nur die unmittelbare Vergütung, sondern auch die Angemessenheit der Eingruppierung, die Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen, die betriebliche Altersversorgung sowie eventuell gewährte Leistungszulagen und Sachzuwendungen.

Das Land gewährt den Fraktionen Zuschüsse, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können. Sowohl die Herkunft der Mittel aus dem staatlichen Bereich als auch die Bezeichnung der Mittel als Zuschüsse indizieren ebenso wie die Stellung der Fraktionen als Organeile des Landtags eine Herkunft aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich und damit die Anwendung der in diesem Bereich geltenden öffentlich-rechtlichen Regelungen. Eine analoge Anwendung des öffentlich-rechtlichen Besserstellungsverbot ist insoweit unumgänglich.

3 Buchhaltung

Die Verpflichtung der Fraktionen Buch zu führen ergibt sich aus § 6 Abs. 3 FrakRG SL. Danach haben die Fraktionen über ihre Einnahmen und Ausgaben nach Maßgabe der Haushaltspläne und den Erfordernissen der Rechnungslegung **Buch zu führen**. Die nähere Ausgestaltung der Rechnungslegung ist § 7 FrakRG SL zu entnehmen, der den Fraktionen eine verbindliche Einnahme- und Ausgabestruktur vorgibt.

Um die Zielvorgabe einer verbindlichen Einnahme- und Ausgabestruktur zu erreichen, bedarf es einer **lückenlosen, zeitlich und sachlich geordneten** Aufzeichnung aller Geschäftsvorgänge auf der Basis von Belegen.

Der Landesgesetzgeber hat sich im FrakRG SL nicht dazu geäußert, ob die Buchführung nach den Regeln der Kameralistik oder denen der kaufmännischen doppelten Buchführung erfolgen soll. Unabhängig davon, nach welchen Regeln die Buchführung erfolgt, muss sie jedoch **nachvollziehbar, transparent und belegt** sein.

Alle vier im geprüften Zeitraum im Saarländischen Landtag vertretenen Fraktionen haben sich für die kaufmännische doppelte Buchführung entschieden, sodass auch die Regeln und Grundsätze dieses Systems gelten.

Der Begriff „Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung“⁷ (GoB) ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Nach § 238 Abs. 1 HGB⁸ sind alle Kaufleute verpflichtet, diese Grundsätze, die jedoch im Gesetz nicht abschließend definiert sind, einzuhalten. Das heißt, neben den kodifizierten gesetzlichen Regelungen existiert eine Reihe von allgemein anerkannten Regeln und Grundsätzen, die nicht normiert sind.

Zu den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung gehören im Wesentlichen:

- Der Grundsatz der Klarheit und Nachprüfbarkeit,
- der Grundsatz der Übersichtlichkeit,
- der Grundsatz der Vollständigkeit und Richtigkeit,
- der Grundsatz der Ordnungsmäßigkeit,

⁷ [Http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/grundsaeetze-ordnungsmaessiger-buchfuehrung](http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/grundsaeetze-ordnungsmaessiger-buchfuehrung).

⁸ Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III. Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das durch Art. 1 des Gesetzes vom 4. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3746) geändert worden ist.

- das Belegprinzip (keine Buchung ohne Beleg!).

Im Einzelnen hat der Rechnungshof die nachfolgend aufgelisteten Verstöße festgestellt, die entweder allein oder mit anderen zusammen auftraten:

- Fehlende Genehmigung für den Buchungsvorgang durch einen dazu Berechtigten (Verletzung des Vier-Augen-Prinzips),
- fehlende Belege,
- fehlende Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit auf dem Beleg,
- fehlende Buchungsnummer,
- fehlendes Erfassungs-, Bezahl- und/oder Buchungsdatum,
- fehlender Anlass für die Buchung,
- fehlendes Datum für eine Transaktion,
- fehlende Empfangsbestätigung bei Barauszahlung,
- fehlendes Buchungskonto,
- falsches Buchungskonto,
- fehlende Rückerstattung von Beträgen, bei denen eine Pflicht zur Erstattung bestand,
- fehlendes Original,
- unlesbarer Beleg,
- fehlende Journalnummer,
- fehlende Belege für Buchungen/Umbuchungen/Korrekturbuchungen,
- fehlende Beleg-Nr.,

- für Dritte nicht selbsterklärende Abkürzungen in großer Zahl,
- Doppelzahlungen von Rechnungen,
- Doppelverwendung von Belegen,
- Abänderung von Belegen,
- Fehlbuchungen bei Vorlagen/Barvorschüssen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass drei der im geprüften Zeitraum im Saarländischen Landtag vertretenen Fraktionen gegen einzelne dieser Grundsätze in mehr oder weniger großem Umfang verstoßen haben.

Die Buchhaltung einer Fraktion hat der Rechnungshof als zunächst nicht prüffähig bezeichnet und als zentralen Auslöser der buchhalterischen Probleme die Art und Weise der Arbeit des damaligen Buchhalters benannt. Der Rechnungshof ist im Verlaufe der Prüfung zu der Auffassung gelangt, dass Buchungen durch den Buchhalter teilweise in betrügerischer Absicht zum Nachteil der Fraktion erfolgten. Der Rechnungshof hat den Schaden ermittelt, der durch das Verhalten des Buchhalters, teilweise im Zusammenwirken mit dem bzw. mit Unterstützung durch den damaligen Fahrer der Fraktion entstanden ist, und die zweifelsfrei feststehende Schadenssumme mit mindestens 15.893,73 € beziffert. Der Rechnungshof hatte die Fraktion in seiner Prüfungsmitteilung aufgefordert, zur Prüfung der strafrechtlichen Relevanz des Verhaltens der beteiligten und verantwortlichen Personen die zuständige Staatsanwaltschaft einzuschalten. Die unmittelbar nach Bekanntwerden der Prüfungsmitteilung durch die Fraktion eingeschaltete Staatsanwaltschaft hatte Ermittlungsverfahren gegen mehrere Personen in die Wege geleitet. Diese sind – soweit dem Rechnungshof bekannt – zwischenzeitlich abgeschlossen. Auch sind verschiedene strafrechtlich möglicherweise relevante Sachverhalte verjährt.

Offen bleibt jedoch, was die Jahre 2004 bis 2009 anbelangt, die Prüfung und Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche gegenüber beteiligten und verantwortlichen Personen. Dies ist von der Fraktion in eigener Zuständigkeit zu leisten.

Darüber hinaus hat die betroffene Fraktion aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofes umfangreiche Maßnahmen ergriffen, um die Missstände in der Buchhal-

tung abzustellen. So wurde die Fraktionsverwaltung strukturell verändert. Die Buchhaltung wird seit 2012 abschließend von einem Steuerberatungsbüro bearbeitet. Die Fraktion hat die Prüfungsergebnisse in eine überarbeitete Fraktionsgeschäftsordnung und eine neue Fraktionsfinanzordnung einfließen lassen.

Eine andere Fraktion hat aufgrund der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofes ebenfalls die Abläufe in der Buchhaltung strukturell verändert und durch verschiedene Maßnahmen die künftige Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung zugesichert.

Die dritte, mittlerweile liquidierte Fraktion hat keine Stellungnahme abgegeben.

Der Rechnungshof hat im Bereich Buchhaltung Beträge in der Summe von 23.557,15 € ermittelt, die als „nicht bestimmungsgemäß verwandt“ im Sinne des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes qualifiziert wurden. Er hat den Landtagspräsidenten aufgefordert, die Beträge von den betroffenen Fraktionen zurückzufordern.

4 Rechnungslegung der Fraktionen und Entwicklung der Höhe der Rücklage

Gemäß § 7 FrakRG SL haben die Fraktionen dem Landtagspräsidenten spätestens Ende März ihre Rechnung für das Vorjahr vorzulegen. Der Landtagspräsident veröffentlicht die Rechnung der Fraktionen als Drucksache. Die Rechnungslegung muss den in § 7 FrakRG SL beschriebenen Anforderungen an Aufbau, Form und Inhalt genügen.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass zwei von vier geprüften Fraktionen dem Landtagspräsidenten in der 13. Wahlperiode unvollständige bzw. fehlerhafte Jahresrechnungen vorgelegt hatten. Obwohl die jeweiligen Rechnungen von drei Verantwortlichen der Fraktion (dem Vorsitzenden, dem Geschäftsführer und dem für die Buchhaltung Verantwortlichen) unterschrieben waren und von zwei von der Fraktion bestimmten Rechnungsprüfern geprüft und mit einem entsprechenden Prüfungsvermerk versehen waren, waren die Anforderungen an die Rechnungslegung nicht eingehalten worden.

Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass die Höhe der Rücklagen, die gemäß § 7 Abs. 3 FrakRG SL in den vorgelegten Rechnungen ausdrücklich ausgewiesen werden muss, bei einer Fraktion bis zum Jahr 2008 nicht in der Rechnung angegeben war und sich aus den vorhandenen Angaben auch rechnerisch nicht ermitteln ließ. Er hat die Fraktion in seiner Prüfungsmitteilung aufgefordert, die Höhe der Rücklagen nachzureichen. Dieser Aufforderung ist die Fraktion gefolgt und hat die korrekten Werte detailliert nachgereicht.

Bei einer anderen Fraktion hat der Rechnungshof bezüglich der Jahre 2006 bis 2008 festgestellt, dass sich die Höhe der Rücklage jährlich veränderte, ohne dass die Einnahme-Ausgabe-Rechnung (§ 7 Abs. 2 FrakRG SL) der Fraktion Buchungen auf den Positionen 1.4 (Entnahme aus der Rücklage) bzw. 2.11 (Zuführung zu den Rücklagen) auswies. Was die Höhe der Rücklage anbelangt, hat der Rechnungshof darüber hinaus festgestellt, dass Jahresendbestände des Vorjahres nicht immer mit dem Jahresanfangsbestand des folgenden Jahres übereinstimmten und um Erklärung der widersprüchlichen Angaben gebeten. Auch diese Fraktion hat die Widersprüche ausräumen können und weist ab dem Jahr 2009 nachvollziehbare Beträge in der Jahresrechnung aus.

Aus den Prüfungserkenntnissen zieht der Rechnungshof die Schlussfolgerung, dass vor der Veröffentlichung der Rechnungslegung der Fraktionen eine Plausibilitätskontrolle durch den Landtagspräsidenten erfolgen muss. Der Rechnungshof regt daher eine entsprechende Ergänzung in § 7 Abs. 1 des FrakRG SL an.

Der Rechnungshof thematisierte in seiner Prüfungsmitteilung auch die Tatsache, dass das Land Kredite aufnehmen musste, um u. a. die Finanzausstattung der Fraktionen zu gewährleisten, während Fraktionen Rücklagen in nicht unerheblicher Höhe bildeten, aus denen auch entsprechende Zinseinkünfte resultierten. Aus der Prüfung der Jahre 2004 bis 2009 gewann der Rechnungshof die Erkenntnis, dass auch die Anwendung der ab dem Jahr 2014 vorgesehenen gesetzlichen Deckelung auf 40 v. H. in der 13. Wahlperiode nur bei einer Fraktion Wirkung gezeigt hätte, bei ihr jedoch lediglich in zwei von fünf geprüften Haushaltsjahren. Die Rücklagenbildung aller anderen Fraktionen war im geprüften Zeitraum (2004 bis 2009) nicht annähernd an die 40 v. H. Marke herangekommen. Die Neuregelung wäre also wirkungslos geblieben.

Der Rechnungshof bleibt deshalb bei seiner Auffassung, dass die durch die Änderung des FrakRG SL im Jahr 2014 eingeführte Deckelung der Höhe der Rücklagen auf 40 v. H. der zugewiesenen Mittel zwar einen ersten, mit Blick auf die Haushaltssituation des Landes jedoch nicht ausreichenden Schritt darstellt.

5 Personalangelegenheiten

Die Ausgaben für Personal gehören zu den größten Ausgabepositionen der Landtagsfraktionen. Der Prozentsatz der Ausgaben der Fraktionen für Personal in Abhängigkeit zu den aus Haushaltsmitteln des Landes zugewiesenen Einnahmen schwankt bei den vier Fraktionen (jeweils Durchschnitt der 13. Wahlperiode) zwischen 58,2 und 85,2 v. H. Deshalb hat der Rechnungshof bei seiner Prüfung auch die Überprüfung der Personalausgaben mit eingeschlossen. Das im Zuwendungsrecht geltende Besserstellungsverbot wirkt sich, übertragen auf den Personalbereich, hauptsächlich auf die Vergütung der Beschäftigten der Fraktionen aus. Aber auch die Regelungen bezüglich der Arbeitszeiten, die Gewährung von Urlaub oder der Auszahlungszeitpunkt der tariflichen Leistungen sind aus diesem Blickwinkel zu betrachten. Die Regelungen des BAT B/L, seiner Zusatztarifverträge und des (Nachfolge-)Tarifvertrages TV-L sind sinngemäß anzuwenden. Hieraus ergibt sich auch das Erfordernis, die Tätigkeiten in Form von Tätigkeits- bzw. Arbeitsplatzbeschreibungen schriftlich zu fixieren. Bei der Eingruppierung richtet sich die Vergütungsgruppe nach der Art der Beschäftigung und der Qualifikation der Mitarbeiter der Fraktionen. Dazu wurde die Überprüfung der Qualifikation jedes einzelnen beschäftigten Mitarbeiters der Fraktionen erforderlich.

Auch nach den Regelungen des Nachweisgesetzes⁹ sind Arbeitsverträge sowie deren Änderungen oder Ergänzungen schriftlich abzuschließen. Dabei sind auch die vereinbarte Arbeitszeit und die Zusammensetzung und die Höhe des Arbeitsentgeltes anzugeben. Ebenfalls aus § 14 Abs. 4 des Gesetzes über Teilzeitarbeit und be-

⁹ Gesetz über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen vom 20. Juli 1995 (BGBl. I S.946), zuletzt geändert durch Artikel 3a des Gesetzes vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348).

fristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG))¹⁰ ergibt sich ein Schriftformerfordernis.

Die Befristung von Verträgen für Fraktionsbeschäftigte ist nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes (BAG)¹¹ rechtsfehlerfrei und sachlich gerechtfertigt. Die besondere verfassungsrechtliche Stellung der Abgeordneten und der von ihnen gebildeten Fraktion ist dabei maßgebend. Strittig ist, ob diese Befristung ausschließlich für die wissenschaftlichen Mitarbeiter oder auch für die Beschäftigten im nichtwissenschaftlichen Bereich gelten sollte. Der Rechnungshof hat den Fraktionen im Rahmen der Prüfung mitgeteilt, dass er der Auffassung ist, dass der Landtag zu dieser Problematik eine Regelung herbeiführen sollte, die neben den arbeitsrechtlichen Auswirkungen auch die Größe der Fraktionen berücksichtigt.

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung des Personalbereichs die nachfolgenden Feststellungen getroffen:

Bei zwei Fraktionen gestaltete sich die Prüfung im Personalbereich mehr als schwierig, da Personalunterlagen – trotz mehrfacher Nachfragen – nur zögerlich und dazu noch unvollständig herausgegeben wurden.

Zwei Fraktionen haben die sinngemäß geltenden Regelungen des BAT und seiner Zusatztarifverträge und des (Nachfolge-)Tarifvertrages TV-L nicht angewendet. Bei diesen Fraktionen hat der Rechnungshof die Überprüfung der Angemessenheit der Entlohnung anhand von Vergleichswerten (des BAT/TV-L) vorgenommen.

Zwei Fraktionen haben nicht in allen Fällen schriftliche Arbeitsverträge mit ihren Mitarbeitern abgeschlossen. Dadurch entzog sich die inhaltliche Gestaltung von insgesamt 11 Arbeitsverträgen unzulässigerweise der Überprüfung durch den Rechnungshof.

Die inhaltliche Ausgestaltung der Arbeitsverträge musste bei zwei Fraktionen als unzureichend bezeichnet werden, da wesentliche Inhalte wie die wöchentlich zu leistende Arbeitszeit/und oder das zu zahlende Entgelt für die Leistung nicht zweifelsfrei aus dem Vertrag ermittelt werden konnten.

¹⁰ Vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), zuletzt geändert durch Artikel 23 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2854).

¹¹ Urteil BAG vom 26. August 1998, Az.: 7 AZR 450/97.

Der Rechnungshof hat zwei Fraktionen auf die für sie negativen Rechtsfolgen hingewiesen, die ein nachträglicher Abschluss von Verträgen mit Teilzeit- oder Befristungsabreden nach sich ziehen kann.

Zwei Fraktionen haben – trotz mehrfacher Nachfragen und auch nicht im Rahmen ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung – die Qualifikationen, sprich den höchsten Schul- bzw. Bildungsabschluss, von insgesamt 14 Mitarbeitern nicht mitgeteilt. Dieser ist von Bedeutung für die Gehaltseingruppierung.

Drei Fraktionen haben Mitarbeiter in Vergütungsgruppen des BAT eingruppiert, bei denen nach den zugrundeliegenden Eingruppierungsvorschriften eine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulbildung Voraussetzung ist. Die Fraktionen konnten jedoch für insgesamt sechs Mitarbeiter den Abschluss einer wissenschaftlichen Hochschulbildung gerade nicht nachweisen, sodass die Rechtfertigung für eine entsprechende Bezahlung fehlte.

Eine Fraktion hat eine Mitarbeiterin während der gesamten 13. Wahlperiode (5 Jahre) auf Honorarbasis beschäftigt, ohne die Notwendigkeit zu sehen, die Modalitäten des Honorarvertrages schriftlich festzuhalten. So war für den Rechnungshof weder der Umfang noch der Gegenstand der Honorierung erkennbar. Aber auch die Relation zwischen Entlohnung und geleisteter Arbeitszeit sowie andere arbeitsrechtlich bedeutende Aspekte waren ohne schriftliche Fixierungen nicht überprüfbar.

Alle Fraktionen gewährten einzelnen Mitarbeitern über- bzw. außertarifliche Lohnbestandteile verschiedener Art, was der Rechnungshof als Verstoß gegen das Besserstellungsverbot kritisierte.

Zwei Fraktionen zahlten ihren Mitarbeitern Fahrgeld für Fahrten vom Heimatort zum Dienstort und zurück, obwohl der Rechnungshof bereits in seiner Prüfungsmitteilung vom 01.10.2003 die Gewährung von Fahrgeldzahlungen an Bedienstete der beiden Fraktionen als Besserstellung im Vergleich zu den Bediensteten des öffentlichen Dienstes und damit als einen Verstoß gegen das haushaltsrechtliche Besserstellungsverbot gerügt hatte. Bei einer Fraktion hat der Rechnungshof festgestellt, dass Fahrgeld lediglich noch an zwei Mitarbeiterinnen gewährt wurde und dass die Zah-

lungen mit dem Ausscheiden der Mitarbeiterinnen im Laufe der 13. Wahlperiode ausliefen. Die andere Fraktion hat jedoch ihren Mitarbeitern trotz der Kenntnis der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes¹², auf die der Rechnungshof bereits in seiner Entscheidung vom 23.04.2004 Bezug genommen hatte, weiterhin Fahrgeld gewährt. Sie hat auch den meisten in der 13. Wahlperiode neu eingestellten Mitarbeitern Fahrgeld gewährt. Der Rechnungshof hat diese Praxis in seiner Prüfungsmitteilung als rechtswidrig bezeichnet. Noch während der Erhebungen vor Ort teilte die Fraktion mit Schreiben vom 28.11.2011 mit, dass bei Neueinstellungen seit Beginn der 14. Wahlperiode kein Fahrgeld mehr gezahlt werde, dass jedoch Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen, die zu diesem Zeitpunkt bereits bei der Fraktion beschäftigt waren, das Fahrgeld weiter erhalten sollen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass ein Betrag in Höhe von 77.775,54 € aufgrund von Fahrgeldzahlungen nicht bestimmungsgemäß i. S. d. FrakRG SL verwandt wurde und die Fraktion aufgefordert, den Betrag an den Landtagspräsidenten zu erstatten.

Bei drei Fraktionen konnten teilweise für Lohnerhöhungen und/oder für gewährte Sonderzahlungen (die hier außertariflich gewährt wurden) keine Belege aus den Unterlagen der Fraktion vorgelegt werden, die diese Zahlungen gerechtfertigt hätten. Dem Rechnungshof konnten auch keine Beschlussvorlagen oder Beschlüsse der je nach Geschäftsordnung zuständigen Fraktionsgremien vorgelegt werden, aus denen sich ergeben hätte, dass einem Mitarbeiter ab einem bestimmten Datum eine Höhergruppierung zugestanden hätte. Dass Entscheidungen in einer Art und Weise getroffen werden, die später nicht mehr nachvollziehbar sind, hat der Rechnungshof als eklatanten Verstoß gegen das Transparenzgebot qualifiziert.

Bei einer Fraktion ist es durch die unterschiedliche Art und Weise der Zahlbarmachung in Verbindung mit nicht eindeutigen Buchungstexten zu einer überhöhten und somit fehlerhaften Auszahlung von vermögenswirksamen Leistungen gekommen. Die Überprüfung zivilrechtlicher Rückforderungsansprüche dauert nach Angaben der Fraktion derzeit noch an.

¹² BVerfGE 80,188: „Der verfassungsrechtliche Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofes umfasst die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Fraktionszuschüssen in gleicher Weise und nach gleichen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben wie bei anderen Etatmitteln auch“.

Alle Fraktionen haben in mehr oder weniger großem Umfang Praktikanten beschäftigt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich bei zwei Fraktionen eine unterschiedliche Entlohnung der Praktikanten, vom „Essenszuschuss“ über die Übernahme von Fahrtkosten bis hin zu in der Höhe unterschiedlichen Praktikumsentgelten, nicht immer nachvollziehen ließ. Er hat deshalb eine durchgängige Praxis empfohlen. Eine Fraktion konnte nicht für alle Praktikanten entsprechende Unterlagen zur Verfügung stellen.

Bei zwei Fraktionen, die die Lohnabrechnung ihrer Mitarbeiter durch einen externen Dienstleister erbringen ließen, hat der Rechnungshof unterschiedliche Probleme festgestellt. Eine Fraktion konnte nicht für den ganzen geprüften Zeitraum Lohnverteilungslisten zur Verfügung stellen, die einen Abgleich der vom Dienstleister berechneten Löhne inklusive Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen mit den zahlbar gemachten Beträgen ermöglicht hätten. Bis auf die Jahre 2008 und 2009 waren diese Lohnverteilungslisten nicht vollständig vorhanden, geschweige denn bei der monatlichen Anweisung/Zahlbarmachung als Beleg beigefügt. In Kombination mit nicht belegten Korrektur- und Umbuchungen auf dem betroffenen Konto der Fraktion hat der Rechnungshof einen Zusammenhang mit dem unter Tz. 3 Buchhaltung dargestellten Fehlverhalten des Buchhalters hergestellt.

Bei der anderen Fraktion, die einen externen Dienstleister beauftragt hatte, konnten diese Lohnverteilungslisten für den Rechnungshof erstellt werden. Auch sie waren zunächst nur elektronisch vorhanden und ebenfalls nicht als zahlungsbegründender Beleg beigefügt. Der Abgleich der Lohnverteilungslisten mit den an die Mitarbeiter der Fraktion ausgezahlten Beträgen ergab bei sechs (von insgesamt 7) Mitarbeitern Differenzen zwischen errechnetem und ausgehalem Nettolohn. Dabei hat der Rechnungshof Nachzahlungen bzw. Überzahlungen innerhalb eines Jahres und ggf. einen Jahresabgleich am Jahresende berücksichtigt. Der Rechnungshof hat diese Differenzen beanstandet. Die Fraktion erklärte in ihrer Stellungnahme das Zustandekommen der fehlerhaften Nettolohnauszahlungen durch eine verspätete Umsetzung von Steuerklassenwechsel, Steuertarifänderungen und/oder sozialversicherungsrechtlichen Änderungen. Auch seien Daueraufträge zu spät geändert worden. In Zukunft werde ein monatlicher Abgleich der Lohnjournale mit den Daueraufträgen vorgenommen.

Der Rechnungshof hat im Bereich Personal Beträge in der Summe von 81.903,66 € ermittelt, die als „nicht bestimmungsgemäß verwandt“ im Sinne des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes qualifiziert wurden. Er hat dem Landtagspräsidenten empfohlen, die Beträge von den betroffenen Fraktionen zurückzufordern.

6 Öffentlichkeitsarbeit in Einzelfällen

6.1 Fußballerische Betätigung der Fraktion als Form der Öffentlichkeitsarbeit und ihre Finanzierung aus Fraktionsmitteln

Unter Tz. 1.5 hat der Rechnungshof das Wesen der Öffentlichkeitsarbeit beschrieben und sie als legitime Aufgabe einer Fraktion bezeichnet, zumal sie per Gesetz zur Fraktionsaufgabe erklärt wurde (§ 3 Abs. 3 FrakRG SL).

Soweit für diese Aufgabe staatliche Finanzmittel eingesetzt werden, muss die Öffentlichkeitsarbeit allerdings einen hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion aufweisen, d. h. einen Bezug zu vergangenen, gegenwärtigen oder bevorstehenden Themen und Tätigkeiten der Fraktion haben sowie auf eine ausdrückliche, gezielte Werbung für eine Partei verzichten.

Insoweit stellt sich die Frage, ob es sich bei einem Fußballspiel überhaupt um Öffentlichkeitsarbeit handelt und die Mittel, die das Land den Fraktionen für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung stellt, zur sportlichen Betätigung und Bewirtung von Fraktionsmitgliedern und anderen der Fraktion nahestehenden Personen eingesetzt werden dürfen.

Der Rechnungshof hat diese Frage verneint, weil bei einem Fußballspiel weder direkt noch indirekt die Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit der Fraktion unterrichtet wird und weil die betroffenen Fraktionen nicht überzeugend darzulegen vermochten, dass die sportliche Betätigung mehr als nur einen reinen Selbstzweck darstellt. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen muss konkret und zielgerichtet die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit im Blick haben. Nicht jeder zufällige Kontakt oder jedes beliebige Gespräch eines Fraktionsmitgliedes nach Spielende auf dem Fußballplatz oder an der Theke ist deshalb bereits Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion. Ein solches Verständnis von Öffentlichkeitsarbeit würde es

erlauben, praktisch jeden Kontakt mit der Öffentlichkeit als Öffentlichkeitsarbeit zu deklarieren, um ihn letztlich aus Fraktionsmitteln finanzieren zu können.

Die betroffenen Fraktionen haben zugesagt, entsprechende Aktivitäten sofort zu beenden und in der Zukunft keine Kosten für solche Veranstaltungen mehr aufzuwenden.

Der Rechnungshof hat deshalb alle für diesen Zweck in der 13. Wahlperiode aufgewandten Mittel in Höhe von 89.627,10 € als „nicht bestimmungsgemäß verwandt“ qualifiziert und den Präsidenten des Landtags aufgefordert, den Betrag von den beiden betroffenen Fraktionen jeweils anteilig zurückzufordern.

Außerdem empfahl der Rechnungshof dem Landtagspräsidenten, die Rückerstattung der für die fußballerische Betätigung der Fraktionen verwandten Mittel, die noch nach der vom Rechnungshof geprüften 13. Wahlperiode ausgegeben wurden, in eigener Zuständigkeit zu prüfen.

Es bleibt darüber hinaus Aufgabe der einen Fraktion, mögliche noch bestehende zivilrechtliche Ansprüche gegen einzelne Personen im Einzelfall zu prüfen und geltend zu machen.

Die Geltendmachung der zivilrechtlichen Ansprüche reduziert die Zuführung von Steuergeldern an die Fraktionen bzw. erhöht die Abführung der Überschüsse der Beträge an die Landeskasse.

6.2 Besuch von Fußballspielen als Form der Öffentlichkeitsarbeit

Fraktionsvorsitzende von zwei Fraktionen haben teilweise zusammen mit Fraktionsmitgliedern oder Fraktionsmitarbeitern im Prüfungszeitraum Fußballspiele verschiedener Fußballvereine besucht. Diese Besuche fanden nicht regelmäßig statt, waren aber auch kein singuläres Ereignis. Die dabei entstandenen Kosten für Eintrittsgelder wurden aus Fraktionsmitteln bezahlt. Soweit dabei von Fraktionsseite verfügt wurde, dass Fraktionsmitarbeiter oder Abgeordnete die Kosten anteilig zu erstatten hätten, erfolgte jedoch nach den Feststellungen des Rechnungshof eine Erstattung nur in wenigen Einzelfällen. Die Erstattungsbeträge wurden vom Rechnungshof in seiner Entscheidung berücksichtigt.

Unstrittig ist, dass Fraktionen mit den ihnen zugewiesenen Mitteln Öffentlichkeitsarbeit leisten können. Dies gilt aber nur dann, wenn sich die wahrgenommene Aufgabe auch unter den Begriff der Öffentlichkeitsarbeit subsumieren lässt, sie also bestimmte Merkmale erfüllt. Nach Auffassung des Rechnungshofes fehlt es bei dem Besuch von Fußballspielen an einem hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion und damit einem entscheidenden Merkmal für die Möglichkeit, die entstandenen Kosten aus Steuergeldern zu tragen. Stattdessen gibt es umso mehr Indikatoren, die erkennen lassen, dass der Besuch eines Fußballspiels eine eher private Aktivität mit Vergnügungscharakter ohne Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion darstellt. Dafür dass es in einer Fraktion zumindest ein Bewusstsein dafür gab, dass es sich nicht um Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion handeln könnte, spricht auch die Tatsache, dass die Fraktion von einzelnen Mitarbeitern und Abgeordneten die Beträge zurückgefordert hat.

Die im Wesentlichen betroffene Fraktion argumentierte hinsichtlich ihres Fraktionsvorsitzenden dahingehend, dass es sich beim Besuch der Fußballspiele um eine repräsentative Aufgabe gehandelt habe. Außerdem habe es am Ende eines Fußballspiels noch politische Abstimmungsgespräche gegeben. Gegen die Auffassung, dass es sich bei den Besuchen von Fußballspielen um eine Veranstaltung mit Repräsentationscharakter gehandelt hat, spricht das Fehlen eines objektiv nachvollziehbaren parlamentarischen Bezugs.

Zwar kann sich die Darstellung der parlamentarischen Arbeit insbesondere auch auf den Vorsitzenden einer Fraktion beziehen. Eine solche Darstellung mit hinreichendem Bezug zur parlamentarischen Arbeit muss dann aber auch tatsächlich vorhanden und nachweisbar sein.

Eine auf reine Sympathiewerbung für den Fraktionsvorsitzenden abzielende Werbung, die sich durch die bloße Anwesenheit des Fraktionsvorsitzenden im Stadion auszeichnet und keinen Bezug zur sachlichen Arbeit der Fraktion im Parlament hat, ist jedoch unzulässig. Beim Besuch von Fußballspielen auf Kosten der Fraktion handelt es sich demnach um eine unzulässige Form von Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion.

Der Rechnungshof hat deshalb alle in der 13. Wahlperiode aufgewandten Eintrittsgelder zu Fußballspielen in Höhe von 3.614,65 € als „nicht bestimmungsgemäß verwandt“ qualifiziert und den Präsidenten des Landtags aufgefordert, den Betrag von den beiden betroffenen Fraktionen anteilig zurückzufordern.

6.3 Besuch von parlamentsfernen Veranstaltungen

Nach den Feststellungen des Rechnungshofes haben Vertreter aller Fraktionen an Veranstaltungen teilgenommen, denen ein hinreichender Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion fehlte. Im Zusammenhang mit solchen Veranstaltungen wurden folgende Aufwendungen getätigt:

- Spenden zum Frühlingsball des Lions-Club
- Startgebühren anlässlich der Teilnahme am Drachenbootrennen des Saarspektakels sowie Ausstattung der Teilnehmer mit T-Shirts, Hosen, Mützen etc.
- Eintrittskarten zur Kappensitzung
- Eintrittskarten zum Juristenball
- Eintrittskarten zum Konzert von Nana Mouskouri
- Teilnahmegebühren für verschiedene Läufe

Den Veranstaltungen war gemeinsam, dass ihr Besuch keine Öffentlichkeitsarbeit i. S. d. FrakRG SL darstellte, aber diese dennoch aus der Fraktionskasse finanziert wurden. Die Aufwendungen hierfür waren nicht bestimmungsgemäß, da ihnen der Bezug zur Arbeit der Fraktion fehlte.

Der Rechnungshof hat deshalb alle Kosten für derartige Veranstaltungen in Höhe von 2.810,86 € als „nicht bestimmungsgemäß verwandt“ qualifiziert und den Präsidenten des Landtags aufgefordert, den Betrag von den betroffenen Fraktionen anteilig zurückzufordern.

6.4 Inserate/Anzeigen/Annoncen/Publikationen in Printmedien als Form der Öffentlichkeitsarbeit

Zwei Fraktionen haben in der 13. Wahlperiode in diversen Printmedien Anzeigen geschaltet. Soweit dabei die Informationsvermittlung im Vordergrund stand, ein der Informationsvermittlung entsprechender sachlicher Stil verwandt wurde, es einen unmittelbaren Bezug zur Parlamentsarbeit gab sowie darüber hinaus die Urheberschaft der Fraktion unzweifelhaft war, war diese Form der Öffentlichkeitsarbeit als grundsätzlich zulässig anzusehen.

Eine bloße Werbung für eine Partei, eine Fraktion oder einzelne Fraktionsmitglieder überschreitet dagegen die Grenze zwischen zulässiger und unzulässiger Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit. Diese ist auch dann überschritten, wenn eine sachliche Information erst gar nicht vorhanden ist oder die Werbung so im Vordergrund steht, dass der Sachinhalt hinter die Werbeaussage zurücktritt.

Der Rechnungshof hat einige wenige Fälle dieser Art festgestellt und die Fraktionen aufgefordert, in der Zukunft die Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit einzuhalten. In den festgestellten Fällen hat der Rechnungshof den Präsidenten des Landtags aufgefordert, den Betrag in Höhe von 917,86 € von den betroffenen Fraktionen anteilig zurückzufordern.

6.5 Besuchergruppen

Gemäß den „Richtlinien für die Einführung von Gruppen in die Parlamentsarbeit vom 23. November 2001“¹³ können Gruppen von den Fraktionen oder der Landtagsverwaltung zur Einführung in die Parlamentsarbeit eingeladen werden.

Gemäß II. Nr. 4 dieser Richtlinien werden die Kosten für die Fahrt vom Wohnsitz der Gruppe nach Saarbrücken und zurück vom Landtag mit einer Pro-Kopf-Pauschale abgegolten. Für die eingeladenen Gruppen werden diese Pauschalen von der Landtagsverwaltung festgesetzt und an die jeweilige Fraktion ausgezahlt. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass zwei Fraktionen Pro-Kopf-Pauschalen von der Landtagsverwaltung erhalten haben, ohne dass den Fraktionen

¹³ In der Fassung vom 1. Januar 2003.

eigener Aufwand entstanden ist, da die Besuchergruppen keine Fahrtkosten geltend gemacht hatten.

Aus der Antwort der einen Fraktion ist allerdings nicht erkennbar, dass der Vorschlag des Rechnungshofes, die pauschalen Pro-Kopf-Erstattungen nur noch an Besuchergruppen direkt statt an die Fraktion auszuzahlen, in Erwägung gezogen wurde. Die andere Fraktion hat sich nicht zum Vorschlag des Rechnungshofes geäußert.

In den Fällen, in denen die Fraktionen zu viel Geld erhalten haben, hat der Rechnungshof den Präsidenten des Landtags aufgefordert, den Betrag in Höhe von 2.478 € von den betroffenen Fraktionen zurückzufordern.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die pauschalen Pro-Kopf-Erstattungen durch die Landtagsverwaltung zukünftig nur noch an die Besuchergruppen direkt auszuzahlen, so wie es das entsprechende Anmeldeformular auch jetzt schon vorsieht.

6.6 Halbzeitbilanz

Eine Fraktion hatte im Jahr 2007, also zur Mitte der 13. Wahlperiode, eine sogenannte „Halbzeitbilanz“ vorgelegt, in der sie die politischen Erfolge ihrer Fraktionsarbeit herausstellte. Wie der Rechnungshof in seiner Prüfungsmittelteilung darlegte, bewertete er die Halbzeitbilanz sowohl inhaltlich als auch gestalterisch als zulässige Öffentlichkeitsarbeit. Er hat jedoch darauf hingewiesen, dass die Kosten hierfür in Höhe von rund 212.000 € überdimensioniert waren, insbesondere wenn man einzelne Ausgabepositionen betrachtet. Nach Auffassung des Rechnungshofes wurde dabei der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt. Das Sparsamkeitsprinzip verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen. So war die Einschaltung einer Werbeagentur ohne Ausschreibung/Preisvergleiche unwirtschaftlich, da bereits das Unterlassen von Ausschreibungen oder Preisvergleichen ein Indikator für unwirtschaftliches Verhalten darstellt und damit Wirtschaftlichkeit verhindern kann.

Die Fraktion hat sich zum Vorwurf der Unwirtschaftlichkeit nicht geäußert. Der Rechnungshof wertet dies als Bestätigung der Richtigkeit seiner Auffassung und geht da-

von aus, dass bei ähnlichen Projekten der Öffentlichkeitsarbeit der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit künftig Beachtung finden wird.

Fazit zum gesamten Komplex der Öffentlichkeitsarbeit:

Der Rechnungshof hat dem Landtagspräsidenten auf Basis seiner Feststellungen im Bereich „Öffentlichkeitsarbeit“ empfohlen, einen Betrag von insgesamt 99.448,47 € zurückzufordern.

Daneben bleiben die Fraktionen aufgefordert, eventuell noch bestehende zivilrechtliche Ansprüche selbst geltend zu machen. Dies ergibt sich bereits aus dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, das die Fraktionen nicht nur hinsichtlich der Verwendung der Geld- und der Inanspruchnahme der Sachleistungen, sondern auch bezüglich der Geltendmachung von berechtigten Forderungen gegenüber Schuldnern in die Pflicht nimmt.

7 Amtsausstattung der Abgeordneten im Einzelnen

Gemäß den §§ 5 ff des AbgG SL erhält ein Abgeordneter zur Abgeltung der durch das Mandat veranlassten Aufwendungen eine Amtsausstattung, die Geld- und Sachleistungen umfasst. Die aktuelle Höhe der Geldleistungen ist dem § 6 Abs. 1 des AbgG SL zu entnehmen. Darüber hinaus erhält ein Abgeordneter für mandatsbedingte Aufwendungen gemäß § 6 Abs. 2 AbgG SL eine monatliche Unkostenpauschale zur Betreuung des Wahlkreises, für Bürokosten, Kosten für Schreibarbeiten, Porto und Telefon sowie sonstige Auslagen, die sich aus der Stellung des Abgeordneten ergeben. Abgeordnete mit besonderen Funktionen erhalten eine höhere Entschädigung. Gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 2 AbgG SL wird des Weiteren eine monatliche Fahrtkostenpauschale in Abhängigkeit zum Wohnsitz des Abgeordneten gestaffelt nach Landkreisen gewährt. Ein Abgeordneter, dem ein Dienstwagen zur Verfügung steht, erhält keine Fahrtkosten. Außerdem erhält ein Abgeordneter Sachleistungen.

Daneben bekommt auch die Fraktion als Zusammenschluss von Abgeordneten Landesmittel zur Erledigung ihrer Aufgaben. Welche Aufgaben dies im Einzelnen sind, ergibt sich aus § 3 FrakRG SL.

Werden Teile der Fraktionsausstattung für die gleichen Zwecke verwandt, die bereits in der Amtsausstattung des Abgeordneten enthalten sind, so handelt es sich dabei um eine unzulässige Doppelbezuschussung.¹⁴

In seiner Prüfungsmitteilung hat der Rechnungshof die Fälle gelistet, die nach seiner Auffassung doppelt bezuschusst wurden. Er hat den Präsidenten des Landtags aufgefordert, den Betrag in Höhe von 4.544,17 € wegen Doppelzahlung von der betroffenen Fraktion zurückzufordern.

Darüber hinaus ist es Aufgabe der betroffenen Fraktion, mögliche Erstattungsansprüche gegen die Betroffenen wegen Doppelzahlung im Einzelfall zu prüfen und geltend zu machen.

8 Zuwendungen/Geschenke der Fraktion

Die Fraktionen des saarländischen Landtags gewährten mit unterschiedlicher Zielrichtung Zuwendungen in Form von Geld- oder Sachleistungen an Mitglieder und Mitarbeiter der Fraktion sowie an Dritte.

Die Spanne der Leistungen reichte dabei vom Blumenstrauß, über Geschenkkarten, Geldspenden zu Geburtstagen, Geldspenden aus Anlass von Feiern, Spenden an Vereine und Organisationen, Spenden an Kindergärten, Spenden an Projekte, Gutscheine zu diversen Zwecken, Geschenke zu verschiedenen Gelegenheiten, Spenden von Fußballpokalen, Spenden zu Festen, Getränkeunden bei Veranstaltungen, Trinkgelder u. v. a. m.

Bis zu einer gesetzlichen Klarstellung hat der Rechnungshof empfohlen, bei kleineren Zuwendungen an Mitarbeiter die 40 €-Bagatellgrenze des Einkommenssteuergesetzes (EStG) anzuwenden. Bei sonstigen Leistungen, die über die tarifvertraglich vorgesehenen Leistungen hinausgehen oder in Tarifverträgen überhaupt nicht vorgesehen sind, gilt, dass sie mit dem Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebot des § 6 Abs. 1 FrakRG SL unvereinbar sind.

Auch wenn Fraktionen nicht Teil der öffentlichen Verwaltung sind, so ist kein Grund zu erkennen, warum Mitarbeiter von Fraktionen besser gestellt werden sollten als

¹⁴ Sinngemäß BVerfGE 80, S.188, 231 („Wüppesahl-Entscheidung“).

Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung – auch nicht unter dem Aspekt einer besonderen Mitarbeitermotivation. Das Besserstellungsverbot ist ein Grundsatz des Haushaltsrechts, der sich zwar an die Empfänger von Zuwendungen/Zuschüssen außerhalb des öffentlichen Dienstes richtet, jedoch analog auch auf die Leistungen an Fraktionsmitarbeiter anzuwenden ist.

Maßstab dafür, ob die Gewährung von Geld- oder Sachzuwendungen aus öffentlichen Mitteln zu privaten Zwecken mit der Aufgabenzuschreibung der Fraktionen vereinbar ist, ist § 3 FrakRG SL, der die Aufgaben der Fraktionen auflistet. Der Rechnungshof gelangte im Rahmen seiner Prüfungsmitteilung zu der Überzeugung, dass die Gewährung von Zuwendungen/Geschenken nicht nur nicht mit der Aufgabenzuschreibung des § 3 FrakRG SL vereinbar ist, sondern auch nicht mit verschiedenen Grundsätzen (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Besserstellungsverbot).

Spenden sind Leistungen an Dritte, denen keine Gegenleistung des Zuwendungsempfängers gegenübersteht. Da es Zuwendungen i. d. R. an einem hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion mangelt, gehört es nicht zu den Aufgaben einer Fraktion zu spenden. Zudem widerspricht es dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auf extreme Weise, als Fraktion Leistungen auszureichen, ohne eine Gegenleistung dafür zu bekommen.

Der Rechnungshof hat deshalb dem Landtagspräsidenten empfohlen, wie dies in den entsprechenden Gesetzen anderer Bundesländer bereits geschehen ist, auf einen klarstellenden Passus im FrakRG SL hinzuwirken, der die Gewährung von Leistungen ohne Gegenleistungen (Spenden) *expressis verbis* verbietet.

Außerdem hat der Rechnungshof die Fraktionen aufgefordert, die entsprechende Zuwendungspraxis bereits jetzt zu beenden. Zwei Fraktionen haben zugesagt, die bisherige Spendenpraxis weitestgehend zu beenden. Zulässig bleiben sollen allerdings nach deren Vorstellungen Geschenke, auch Geldgeschenke, des Fraktionsvorsitzenden anlässlich von Geburtstagen und Jubiläen etc. zu Repräsentationszwecken.

9 Bewirtungskosten

Bewirtungskosten sind Aufwendungen für den Verzehr von Speisen und Getränken, die durch die Fraktion veranlasst sind oder die im Interesse der Fraktion liegen. Sie gehören zu den Repräsentationsaufwendungen und sind grundsätzlich nur im Zusammenhang mit der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben der Fraktion für Zwecke der Außenrepräsentation und nur in angemessener Höhe zulässig. Bewirtungskosten für die Innenrepräsentation oder eine Selbstbewirtung sind dagegen nur in Ausnahmefällen erlaubt. Privat veranlasste Bewirtungen gehören nicht zu den Aufgaben einer Fraktion. Für Fraktionsvorsitzende, die ein politisch herausgehobenes Amt wahrnehmen, gelten ähnliche Regelungen wie etwa für Minister und deren Verfügungsmittel, da auch sie Gespräche mit gesellschaftlich relevanten Personen oder Institutionen nicht als Selbstzweck führen, sondern als politisch handelnde Personen in herausgehobener Position.

Bewirtungsbelege nehmen im Geschäftsleben der Fraktionen großen Raum ein. Sie enthalten, wie jeder andere Beleg im betrieblichen Rechnungswesen, Daten und Informationen über einen Geschäftsvorfall. Fehlende Daten machen einen Beleg lückenhaft, wenn nicht sogar wertlos. Das EStG enthält aus diesem Grund Regelungen über die Anforderungen an solche Belege.

Nach § 4 Abs. 5 Ziff. 2 EStG müssen betrieblich bedingte Bewirtungsaufwendungen folgende Mindestangaben enthalten:

- Nachweis der Höhe der Aufwendungen.
- Tag der Bewirtung.
- Ort der Bewirtung.
- Bewirtete Personen.
- Anlass der Bewirtung.
- Die Bewirtungsrechnung muss eine detaillierte Auflistung der konsumierten Speisen und Getränke einschließlich der jeweiligen Preise enthalten (keine Pauschalsummen).

- Aus dem Bewirtungsbeleg müssen der Name der Gaststätte und das Bewirtungsdatum zu ersehen sein.
- Seit dem 31.12.2004 werden nur noch maschinell erstellte und maschinell registrierte Rechnungen anerkannt.¹⁵

Die Anforderungen des § 4 Abs. 5 Ziff. 2 EStG an Bewirtungsbelege sind auch auf die Dokumentation von Bewirtungsaufwendungen durch die Fraktionen anzuwenden. Nur so kann ein am Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientiertes Ausgabeverhalten – auch bezogen auf die Beachtung des Besserstellungsverbot – transparent nachgewiesen und überprüft werden.

Es kommt hinzu, dass der Rechnungshof seiner gesetzlichen Aufgabe (§ 8 Abs. 1 Satz 2 FrakRG SL), die bestimmungsgemäße Verwendung der Fraktionsmittel zu prüfen und festzustellen, nur nachkommen kann, wenn die Voraussetzungen für eine solche Prüfung auch vorliegen. Im konkreten Fall bedeutet dies: Ohne die Mindestangaben auf den Belegen kann der Rechnungshof den Bezug zur Fraktionsarbeit nicht herstellen. Wenn aber nicht feststellbar ist, wer wen aus welchem Grund bewirtet hat, ist der Beleg wertlos.

Der Rechnungshof hatte im Zusammenhang mit den Bewirtungskosten für Repräsentationsaufwendungen sowie im Kontext der Mindestanforderungen an Bewirtungsbelege eine ganze Reihe von Beanstandungen, von denen einige beispielhaft im Folgenden aufgeführt werden.

1. Eine Fraktion führte einen Informationsaustausch mit einigen der Fraktion nahestehenden Ministeriumsmitarbeitern durch, der von einem Mittagessen begleitet wurde. Der Rechnungshof sah keinen zwingenden Zusammenhang zwischen Informationsaustausch und Mittagessen. Es handelt sich hier nicht um eine Repräsentationsveranstaltung der Fraktion mit Außenwirkung, die eine solche Ausgabe gerechtfertigt hätte.
2. Am 14.12.2007, kurz vor Weihnachten, fand auf dem Theaterschiff Maria Helena eine Bewirtung durch eine Fraktion statt. Der Anlass und die Teilnehmer

¹⁵ BMF Schreiben vom 21. November 1994, BStBl I 1994, 855

waren aus dem Bewirtungsbeleg über 925 € nicht zu erkennen. Wenn weder Anlass noch Teilnehmer zu erkennen sind, ist es dem Rechnungshof nicht möglich, die bestimmungsgemäße Mittelverwendung festzustellen.

3. In der 13. Wahlperiode wurden von **einer** Person 7.227,65 € für 210 Bewirtungen ausgegeben. Bezogen auf **einen** Gastgeber, der nicht einmal Fraktionsvorsitzender war, ist dies von der Häufigkeit der Bewirtungen her doch sehr auffällig. Hinzu kam, dass es auch hinsichtlich der konkreten Benennung des Anlasses der Bewirtung und der bewirteten Personen Unzulänglichkeiten gab. Dies führte dazu, dass es nicht immer möglich war, die bestimmungsgemäße Mittelverwendung festzustellen.
4. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass nicht nur Fraktionsmitglieder in großer Zahl, sondern auch Fraktionsmitarbeiter auf Kosten der Fraktion zum Essen einladen. Der Rechnungshof hat dieses Privileg nur dem Fraktionsvorsitzenden aus Gründen der Repräsentation aufgrund seiner besonderen Funktion zugestanden. Wenn sowohl Fraktionsmitglieder als auch Fraktionsmitarbeiter nach ihrem Dafürhalten auf Kosten der Fraktion essen gehen (können), läuft dies auf eine kostenlose Selbstbewirtung hinaus, die jeglicher rechtlicher Grundlage entbehrt. Eine Selbstbeschränkung auf die besondere Funktion des Fraktionsvorsitzenden ist deshalb erforderlich.
5. Eine Fraktion hat am Jahresende für eine Gemeinschaftsveranstaltung ein Büffet bei einer Catering-Firma für 425 € bestellt. Eine Bewirtung auf Kosten der Fraktion aus Anlass einer Gemeinschaftsveranstaltung stellt keine zweckentsprechende Verwendung von Fraktionsmitteln dar.
6. Eine Klausur ist eine Sitzung unter Ausschluss der Öffentlichkeit mit Tagesordnung, Themen, einem Programm und ggf. einer Sitzungsniederschrift. Eine Fraktion hat eine solche „Klausur“ mit sechs Teilnehmern in ein Drei-Sterne-Restaurant verlegt. Abgerechnet wurden hierfür 1.272,10 €. Allerdings lassen weder Buchungsbeleg noch Buchung oder Tagesordnung einen Fraktionsbezug erkennen, sodass der Rechnungshof in diesem Fall die bestimmungsgemäße Verwendung der Fraktionsmittel nicht feststellen konnte. Die Wahl eines 3-Sterne-Restaurants als Ort für eine Klausursitzung verstößt im Übrigen in

besonderem Maße gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

7. Der Rechnungshof musste des Öfteren feststellen, dass entweder der Bewirtungsanlass oder die Namen der bewirteten Personen oder beides nicht angegeben waren, sodass für den Rechnungshof ein Rückschluss auf den dienstlichen Anlass nicht möglich war. Letztlich konnte so die bestimmungsgemäße Verwendung der Fraktionsmittel nicht festgestellt werden.
8. Der Rechnungshof hat die besondere Rolle der Fraktionsvorsitzenden innerhalb der Fraktionen anerkannt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie deswegen von der Pflicht, nachvollziehbare Belege beizubringen, befreit wären. Die Mindestangaben des § 4 Abs. 5 Ziff. 2 EStG sind grundsätzlich unverzichtbar, um die bestimmungsgemäße Verwendung feststellen zu können.
9. Ein Fraktionsmitglied – zu diesem Zeitpunkt (noch) ohne besondere Funktion innerhalb der Fraktion – lud einen nicht benannten Gast zu zwei Essen ein. Es entstanden Kosten in Höhe von 208 €. Die Notwendigkeit dieser Bewirtungen war nicht dargetan und auch nicht ersichtlich.
10. Bei einem Beleg aus der Barkasse über 2.287,60 € ist der Name des Gaststättenbetriebs nicht erkennbar. Die Rechnung enthält keine detaillierte Auflistung der konsumierten Speisen und Getränke und es ist nicht erkennbar, welche Personen bewirtet wurden. Trotz deutlicher Angabe der Bankverbindung seitens des Rechnungsstellers wurde das Geld bar an einen Bediensteten der Fraktion ausgezahlt, der den Erhalt des Geldes mit seiner Unterschrift bestätigte. Eine Bestätigung des Geldeingangs beim Rechnungssteller fehlt dagegen in den Unterlagen.

Der Rechnungshof hat den Präsidenten des Landtags aufgefordert, insgesamt für die 13. Wahlperiode wegen nicht zweckentsprechender Verwendung von Geldern für Bewirtungskosten (Tz. 9) einen Betrag in Höhe von 13.659,32 € von den Fraktionen zurückzufordern.

10 Dienstreisen (Dienstreiseantrag, Dienstreisegenehmigung, Reisekosten und Reisekostenerstattung)

Dienstreisen sind Reisen zur Erledigung von Dienstgeschäften außerhalb des Dienstortes, die von der zuständigen Behörde/Institution in der Regel schriftlich oder elektronisch angeordnet und genehmigt worden sind (§ 2 Abs. 2 SRKG¹⁶).

Zur Erstattung der bei einer Dienstreise entstandenen Kosten bedarf es eines schriftlichen Antrags, dem die Dienstreisegenehmigung beizufügen ist. Bei dem Antrag auf Erstattung der Reisekosten und der Dienstreisegenehmigung handelt es sich um zwei unterschiedliche rechtliche Vorgänge. Sowohl die Dienstreisegenehmigung als auch der Antrag auf Reisekostenerstattung müssen mit den erforderlichen Unterschriften versehen sein, d. h. die Dienstreisegenehmigung muss von dem für die Genehmigung Zuständigen, der Antrag auf Reisekostenerstattung von dem Antragsteller unterschrieben werden. Ersetzt werden dem Arbeitnehmer Fahrtkosten, Übernachtungskosten, Reisenebenkosten und Verpflegungsmehraufwand.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofes gab es bei einigen Fraktionen vor Antritt einer Dienstreise keine förmliche schriftliche Dienstreisegenehmigung. Nach Einreichung des Antrags auf Reisekostenerstattung wurde der Antrag auf Erstattung mit **einer** Unterschrift sachlich und rechnerisch richtig festgestellt und die Erstattung der Reisekosten genehmigt. Außerdem gab es formlose Anträge auf Reisekostenerstattung, die nicht erkennen ließen, ob es überhaupt eine Dienstreise war und ob diese vorab genehmigt war. Außerdem wiesen die Anträge auf Reisekostenerstattung sowohl inhaltliche als auch hinsichtlich der Belege Defizite auf. Der Rechnungshof hat die betroffenen Fraktionen aufgefordert, ein revisionssicheres Verfahren zur Beantragung und Genehmigung von Dienstreisen einzuführen, was auch von allen betroffenen Fraktionen zugesichert wurde.

Im Nachfolgenden werden einige Fälle gelistet, die die Defizite im Bereich der Beantragung und Bewilligung von Dienstreisen deutlich machen.

¹⁶ Gesetz Nr. 827 v. 31.03.1966 in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.08.1976 (Amtsbl. S. 857), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs.1 und 2 i. V. m. Art. 17 des Gesetzes Nr. 1721 zur Verlängerung der Geltungsdauer von Vorschriften des Landesrechts vom 26.10.10 (Amtsbl. S. 1406).

- a. Der Beleg enthält zwar einen Anlass für die Dienstreise, der Fraktionsbezug wird dennoch aus den Unterlagen nicht deutlich. Auch nach Rücksprache mit der Fraktion ließ sich der Fraktionsbezug nicht ermitteln.
- b. In einem Fall existierten weder ein Dienstreiseantrag, aus dem der Anlass der Dienstreise zu ersehen gewesen wäre, noch eine Dienstreisegenehmigung durch die das Einverständnis der Fraktion mit der Dienstreise deutlich geworden wäre, noch sonstige Unterlagen, die einen Hinweis auf den dienstlichen/fraktionsbezogenen Charakter hätten geben können.
- c. Der Anlass der Dienstreise wird vom Dienstreisenden im Ungefähren gelassen: „Gespräch mit Bundestagsfraktion“; „Gespräch mit Gewerkschaft“; „Gespräch mit Presse“; „Gespräch mit Wirtschaftsvertreter“. Der Bezug zur Fraktionsarbeit kann bei einer unpräzisen Anlassbeschreibung nicht hergestellt werden. Es könnte sich auch um Parteiarbeit handeln, die nicht aus Fraktionsmitteln zu finanzieren ist.
- d. Auch zahlreichen Fahrten oder Flügen von einzelnen Fraktionsvorsitzenden fehlt der konkrete fraktionsbezogene Anlass. Es könnte sich auch um Parteiarbeit handeln, die nicht aus Fraktionsmitteln zu finanzieren ist. An der Trennlinie zwischen Parteiarbeit und Fraktionsarbeit bedarf es einer besonderen Begründung für eine Kostenübernahme aus Fraktionsmitteln.
- e. Es fehlten Genehmigungen (Unterschriften) für Dienstreisen. Dadurch bleibt unklar, ob die Fraktion vor Antritt der Dienstreise Kenntnis davon hatte oder erst durch den Antrag des Dienstreisenden auf Erstattung der Kosten davon erfuhr.
- f. Es wurden Reisekosten i. H. v. 576,85 € für die Reise eines Fraktionsvorsitzenden übernommen, für die nachweislich ein dienstlicher Anlass und damit ein Fraktionsbezug nicht vorlag. Der Anlass für die Reise war privater Natur.
- g. Erhält der Dienstreisende anderweitig unentgeltlich Verpflegung, etwa aufgrund einer Einladung zum Abendessen, so ist das zu gewährende Tagegeld aufgrund des saarländischen Reisekostengesetzes nach einem feststehenden Prozentsatz zu kürzen. Diese reisekostenrechtliche Bestimmung wurde in einigen Fällen nicht beachtet.

- h. Einige Fraktionen gewährten höhere als vom saarländischen Reisekostengesetz vorgesehene Kilometerpauschalen. Dabei handelt es sich um einen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot sowie das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Diese Praxis führte zu vermeidbaren höheren Kosten.
- j. Fraktionspersonal wurde zu Parteigremien und Parteiveranstaltungen entsandt und die Reisekosten hierfür übernommen, ohne dass an der Nahtstelle zwischen Partei und Fraktion deutlich geworden wäre, warum es sich um Fraktionsarbeit handeln sollte. Der Besuch von Parteiveranstaltungen, Parteitagen etc. wurde daher vom Rechnungshof nicht als Fraktionsarbeit gewertet.

In den Fällen, in denen der Rechnungshof aus den verschiedensten Gründen erhebliche Mängel bei der Abwicklung von Dienstreisen festgestellt hat, wurde der Präsident des Landtags aufgefordert, einen Betrag in Höhe von 18.813,78 € von den betroffenen Fraktionen zurückzufordern.

10.1 Dienstwagen

10.1.1 Dienstwagen und Fahrtkostenpauschale

Eine Fraktion hat einem ihrer Abgeordneten in der 13. Wahlperiode einen Dienstwagen zur Nutzung überlassen. In den Jahren 2004 und 2005 trug diese Fraktion die Betriebskosten der PKW-Nutzung, **ohne dass** eine Erstattung der Kosten durch den Abgeordneten erfolgt wäre. Gleichzeitig mit der Nutzung des Dienstwagens erhielt der Abgeordnete die Fahrtkostenpauschale für Abgeordnete durch die Landtagsverwaltung. Diese Tatsache hat der Abgeordnete der Landtagsverwaltung verspätet mitgeteilt, die daraufhin die Fahrtkostenpauschale zurückforderte, da der Bezug der Fahrtkostenpauschale und die gleichzeitig Nutzung eines Dienstwagens sich ausschließen.

Am 22.09.2006 hat der Abgeordnete eine Bescheinigung seines Steuerberaters vorgelegt, dass er die Betriebskosten seines Dienstwagens selbst trage¹⁷. Auf der Basis dieser Erklärung wurde dem Abgeordneten – der zuvor von der Landtagsverwaltung

¹⁷ Quelle für die Daten in diesem Absatz: Presseberichterstattung im Internet z. B.
<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/nach-dem-koalitionsbruch-weitere-afaaere-in-saar-fdp-11600812.html>
http://saarland.sz-sb.de/Elias/detail_it.jsp?number=2

zurückgeforderte – Betrag wieder erstattet. Entgegen der Sachverhaltsdarstellung hatte der Abgeordnete jedoch zum Zeitpunkt der Erklärung **laut Buchhaltung der Fraktion** noch keinen Euro selbst getragen. Dies bedeutet, dass der Rückforderungsbescheid der Landtagsverwaltung zu Recht ergangen war. Die Rückerstattung an den Abgeordneten durch die Landtagsverwaltung aufgrund der Erklärung des Abgeordneten hätte jedoch nicht erfolgen dürfen.

Der Abgeordnete begann mit der Kostentragung laut Buchhaltung erst am 10.10.2006, also 18 Tage nach der Vorlage der Bescheinigung des Steuerberaters. Er zahlte in mehreren Tranchen am 10.10.2006 einen Betrag für 2004, am 11.10.2006 einen Betrag für 2005, am 13.10.2006 einen weiteren Betrag für 2005 und am 14.11.2007 erstattete er einen Betrag für das Jahr 2006.

Außerdem wurde zwischenzeitlich durch ein Urteil des OVG des Saarlandes in einem praktisch identischen Fall festgestellt, dass die Dienstwageneigenschaft nicht dadurch verlorengeht, dass der Dienstwagennutzer einen Teil oder alle Kosten des Dienstwagens selbst trägt, da der Wagen als Dienstwagen auf die Fraktion zugelassen war. Das Gericht urteilte, es handele sich bei einem Fahrzeug, das einem Abgeordneten vom Land oder einer Fraktion mit der Intention der Nutzung zur Ausübung des Mandats zur Verfügung gestellt werde, unabhängig von den damit verknüpften Bedingungen, um einen Dienstwagen i. S. d. AbgG SL. Damit steht fest, dass sich entgeltliche oder unentgeltliche Dienstwagennutzung und gleichzeitige Fahrtkostenerstattung im Rahmen des AbgG SL durch die Landtagsverwaltung in jedem Fall ausschließen.

10.1.2 Dienstwagen und Fahrtenbuch

Zur Abgrenzung von Privat- und Dienstfahrten sowie generell zum Abgleich von Daten abgerechneter Dienstreisen bat der Rechnungshof eine Fraktion während der Vor-Ort-Prüfung mehrfach mündlich und schriftlich um Vorlage der Fahrtenbücher. Ihre Einsichtnahme wurde ihm mit der Begründung verweigert, dass die Finanzbehörden die steuerliche Ordnungsgemäßheit der Fahrtenbücher bereits festgestellt hätten. Im kontradiktorischen Verfahren hat diese Fraktion sodann erklärt, dass sie sich nicht im Besitz der Fahrtenbücher befinde.

Fahrtenbücher sind wie Quittungen, Verträge oder ähnliche Unterlagen Belege mit Beweiskraft. Mit ihnen lassen sich im betrieblichen Rechnungswesen Geschäftsvorfälle in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen. Ihr Fehlen verhindert in diesem Fall die Prüfung der bestimmungsgemäßen, sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionsmittel, weil wichtige Aspekte der Reisekostenabrechnungen ohne Fahrtenbücher nicht überprüft werden können. Es ist Aufgabe der Fraktionen ihre Geschäftsvorfälle entsprechend zu dokumentieren.

10.2 Friedensreise

Ein Abgeordneter einer Fraktion unternahm im Jahr 2008 eine vom Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktion genehmigte 2-tägige „Friedensreise“ nach Rom und rechnete die entstehenden (Hotel- und Flug) Kosten zulasten der Fraktion ab. Eine solche Reise gehört nach Auffassung des Rechnungshofes nicht zu den Aufgaben eines Landtagsabgeordneten und ist durch die Aufgabenzuschreibung des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes (§ 3 FrakRG SL) nicht abgedeckt. Der private Charakter einer solchen Reise ist evident.

10.3 Übernachtungskosten

Gemäß § 10 Abs. 2 des saarländischen Reisekostengesetzes steht dem Dienstreisenden bei einer Übernachtung grundsätzlich ein Übernachtungsgeld i. H. v. 10,25 € (bis 31.03.2008) bzw. 20 € (seit 01.04.2008) ohne Belegnachweis zu. Sind die nachgewiesenen Übernachtungskosten höher, so werden sie erstattet, soweit sie unvermeidbar waren. „Unvermeidbar“ bedeutet beispielsweise, dass die Preise anlässlich einer Messe, die gleichzeitig am Veranstaltungsort der Dienstreise stattfindet, höher sein können als üblich und damit übernommen werden können.

Das saarländische Reisekostengesetz enthält jedoch keine Preisobergrenze für nachgewiesene Übernachtungsausgaben. Allerdings verweisen die „Richtlinien für den Vollzug des Haushaltsplans des Saarlandes“ auf die Hotellisten der Bundesverwaltung. Im Prüfungszeitraum wären somit Preisobergrenzen für Inlandsdienstreisen von 83 € üblich und angemessen gewesen.

Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass es bei Dienstreisen mit Fraktionsbezug für die Höhe der Übernachtungskosten praktisch keine Höchstgrenze gab. Bei einer Fraktion wurden in den Jahren 2008 und 2009 durchschnittliche Übernachtungskosten in Höhe von 183,20 € festgestellt. Der Rechnungshof hält dies für nicht vereinbar mit dem Grundsatz der „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ und hat deshalb dem Präsidenten des Landtags die Einführung einer Preisobergrenze vorgeschlagen. Die Fraktionen sehen eine solche Notwendigkeit nicht, weil sie bereits jetzt auf eine angemessene Preisgestaltung achten würden.

Der Rechnungshof teilt jedoch diese Auffassung nicht, da zumindest in den von ihm in den Prüfungsmitteilungen aufgeführten Fällen die Preisgestaltung in der Regel eben gerade nicht angemessen war. Die Angemessenheit einer Maßnahme stellt auf die Mittel-Zweck-Relation ab. Betrachtet man die Mittel-Zweck-Relation, so ergibt sich, dass Hotelkosten von mehr als 200 €/Nacht – auch unter Berücksichtigung eines Funktionszuschlags für Funktionsträger – weder dienstlich notwendig noch verhältnismäßig, also nicht angemessen waren. Dass es auch anders geht, hat ein Fraktionsvorsitzender bewiesen, der regelmäßig im Preisbereich zwischen 70 und 100 € übernachtete.

Angesichts der Ergebnisse der Prüfungen der Fraktionen sieht der Rechnungshof hier nach wie vor gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Er bleibt insoweit bei seiner Auffassung und hält die Aufnahme von der Realität angepassten Preisobergrenzen für Übernachtungskosten in das saarländische Reisekostengesetz oder in die Richtlinie für den Vollzug des Haushaltsplanes für dringend erforderlich.

10.4 Übernahme von Flugkosten für Fraktionsfremde durch die Fraktion

10.4.1 Betriebs- und Personalrätekonferenz

Im Mai 2008 fand im Reichstagsgebäude in Berlin eine Betriebs- und Personalrätekonferenz statt. Teilnehmer waren der Fraktionsvorsitzende einer Fraktion und zwei Betriebsratsvorsitzende von zwei großen saarländischen Unternehmen. Die Landtagsfraktion hat die Flugkosten der 3 Personen zu dieser Veranstaltung übernommen.

Mindestens die Kostenübernahme für die fraktionsfremden Betriebsratsvorsitzenden ist durch die Aufgabenzuschreibung des § 3 FrakRG SL nicht gedeckt. Die Übernahme der Flugkosten für diese Personen durch die Landtagsfraktion ist damit nicht gerechtfertigt.

10.4.2 Flugtickets nach Berlin

Mit Rechnung eines Reisebüros vom 06.05.2009 wurden die Kosten eines Flugtickets von Saarbrücken nach Berlin und zurück für eine fraktionsfremde Person übernommen. Weitere Angaben enthält der Beleg nicht. Der Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion fehlt.

Der Rechnungshof hat den Präsidenten des Landtags aufgefordert, den Betrag in Höhe von 961,90 € von der betroffenen Fraktion zurückzufordern, weil der Bezug zur Fraktionsarbeit nicht ermittelt werden konnte.

10.4.3 Übernahme von Flugkosten zum Besuch der ehemaligen Haftanstalt Berlin-Hohenschönhausen

Am 24.04.2009 besuchten Mitglieder und Mitarbeiter einer Fraktion sowie Fraktionsfremde die ehemalige zentrale Haftanstalt der DDR in Berlin-Hohenschönhausen. Nach Auffassung des Rechnungshofes hat der rechtliche Status der Personen in diesem Fall jedoch keine Auswirkungen auf die Bewertung, da es sich in allen Fällen nicht um eine Fraktionsaufgabe handelt.

Gemäß dem Einladungsschreiben handelt es sich um eine politische Bildungsreise für die Beteiligten: „Um die Erinnerung an das Unrechtsregime der DDR wachzuhalten, möchten wir als Abgeordnete des saarländischen Landtags ein Zeichen setzen und gemeinsam mit Schülern und Schülerinnen am 24. April 2009 nach Berlin fahren, um dort die Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen, die zentrale Untersuchungshaftanstalt der sowjetischen und späteren DDR-Staatssicherheit, wie auch die BIRTHLER-Behörde zu besuchen“. Die Übernahme der Kosten dieser politischen Bildungsreise ist nur dann gerechtfertigt, wenn es sich dabei um eine Aufgabe der Fraktion handelt.

Nach § 3 FrakRG SL haben die Fraktionen drei Hauptaufgaben:

1. Sie wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit.
2. Fraktionen können mit den Fraktionen anderer Parlamente und parlamentarischen Einrichtungen zusammenarbeiten.
3. Fraktionen dürfen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.

Es ist nicht zu erkennen, dass der Besuch der ehemaligen DDR-Haftanstalt Hohenschönhausen durch Vertreter einer Fraktion, Mitarbeiter einer Fraktion und Fraktionsfremde von der vorher beschriebenen Aufgabenzuweisung abgedeckt ist. Politische Bildungsreisen für die genannten Personenkreise sind nicht Aufgabe der Fraktionen. Es handelt sich dabei eher um Privataufgaben oder um die Aufgabe von Schulen oder von parteinahen Stiftungen, als um Fraktionsarbeit. Sie ist damit auch nicht aus Mitteln der Fraktion zu finanzieren.

Der Rechnungshof hat den Präsidenten des Landtags aufgefordert, einen Betrag in Höhe von 2.594,20 € von der betroffenen Fraktion zurückzufordern, weil es sich bei der politischen Bildungsreise nach Berlin-Hohenschönhausen nicht um eine Aufgabe der Fraktion handelte.

Fazit zum Komplex „Dienstreisen“

Der Rechnungshof hat den Präsidenten des Landtags aufgefordert, für die 13. Wahlperiode wegen nicht zweckentsprechender Verwendung von Fraktionsmitteln im Zusammenhang mit Dienstreisen einen Betrag in Höhe von insgesamt 24.402,18 € von den Fraktionen zurückzufordern.

11 **Veranstaltungen**

Eine Veranstaltung ist ein Ereignis mit einem bestimmten Ziel oder einem bestimmten Zweck mit einem Veranstalter und einer Gruppe von Menschen, die an dieser Veranstaltung teilnehmen. Wenn der Veranstaltungszweck von den gesetzlich fixierten Aufgaben einer Fraktion abgedeckt ist, handelt es sich um eine prinzipiell zulässige Veranstaltung der Fraktion, die aus Fraktionsmitteln bestritten werden kann.

Dabei lassen sich grundsätzlich zwei zulässige Arten von Veranstaltungen unterscheiden:

1. Veranstaltungen mit Wirkung nach innen (interne Veranstaltungen) und
2. Veranstaltungen mit Wirkungen nach außen (externe Veranstaltungen).

Zu den internen Veranstaltungen gehören z. B. Klausurtagungen, Haushaltsklausurtagungen, Arbeitskreissitzungen, sonstige interne Sitzungen etc., die sowohl innerhalb als auch außerhalb des Landtages stattfinden können. Ihre Legitimation ergibt sich im Wesentlichen aus § 3 Abs. 1 FrakRG SL.

Zu den externen oder Repräsentationsveranstaltungen gehören Fraktionsvorsitzendenkonferenzen, Treffen der Parlamentarischen Geschäftsführer, Sprechertagungen der Ausschussvorsitzenden sowie Veranstaltungen, bei denen die Fraktionen die Öffentlichkeit über ihre Arbeit unterrichten. Ihre Legitimation ergibt sich im Wesentlichen aus § 3 Abs. 2 u. 3 FrakRG SL.

Außerdem gibt es auch unzulässige Veranstaltungen wie z. B. Selbstbewirtungen, die zwar den Veranstaltungsbegriff erfüllen, aber vom Aufgabenspektrum der Fraktionsarbeit nicht abgedeckt sind. Ihre Finanzierung aus Mitteln der Fraktion ist nicht bestimmungsgemäß.

Nach § 3 Abs. 1 FrakRG SL wirken die Fraktionen an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit. Ausgaben für Veranstaltungen, die diesem Ziel dienen, sind grundsätzlich bestimmungsgemäß. Sie sind auch unbedenklich, wenn sie zusätzlich dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung tragen. Der Rechnungshof hat gegenüber den Fraktionen die Zulässigkeitskriterien bezüglich Veran-

staltungsort, Ausgaben für Bewirtung, Übernachtungskosten solcher Veranstaltungen etc. weiter präzisiert.

Die Neigung, solche Veranstaltungen durchzuführen, war bei den Fraktionen unterschiedlich ausgeprägt und nicht zuletzt abhängig von den zur Verfügung stehenden Mitteln. Kleinere Fraktionen waren dabei deutlich zurückhaltender. Besonders auffällig war nach Auffassung des Rechnungshofes die Tendenz, bei grundsätzlich zulässigen Veranstaltungen das Sparsamkeitsgebot zu missachten.

1. Es gab eine gemeinsame Veranstaltung einer Landtagsfraktion mit einer Fraktion des Stadtverbandes zum Thema Hesse-Gutachten, bei der die Landtagsfraktion die Kosten der Veranstaltung alleine getragen hat. Bei einer Konstellation wie der beschriebenen erwartet man, dass beide Fraktionen, da es sich um eine gemeinsame Veranstaltung handelt, die entstehenden Kosten auch gemeinsam tragen und nicht nur die Fraktion des Landtages, weil diese über die besseren finanziellen Möglichkeiten verfügt.

Die betroffene Fraktion hat zugesagt, das Prinzip der Kostenteilung bei gemeinsamen Veranstaltungen künftig zu beachten.

2. Eine Fraktion hat sich für ihre (Haushalts-)Klausuren exklusive Tagungsorte ausgesucht. Die Aufenthalte inklusive Übernachtung haben sich bei den Kosten entsprechend niedergeschlagen. In den Jahren 2004 – 2008 wurden insgesamt rund 75.000 € für diese Zwecke ausgegeben. U. a. für
 - drei Aufenthalte im Schloss Berg in Perl zu je rund 10.000 €,
 - einen Aufenthalt im Kloster Banz zu 12.500 €,
 - einen Aufenthalt im Kloster Eberbach zu rund 14.500 €.

Angesichts der Höhe der Beträge sowie der darin enthaltenen Kosten für Speisen und Getränke kann von einer Beachtung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit keine Rede sein, weil die Kosten für diese „Annehmlichkeiten“ teilweise die eigentlichen Tagungskosten bei Weitem überstiegen. Überhaupt stellt sich die Frage, ob in einem Haushaltsnotlageland, (Haushalts-)Klausuren im Durchschnitt der Jahre 2004 – 2009 15.000 €/Jahr kosten mussten.

Die betroffene Fraktion hat geltend gemacht, dass sie in den Hotels bereits Großabnehmerrabatte bekommen habe und dass die Abgeordneten einen Eigenbeitrag zu den Kosten leisteten, indem sie auf ihre Sitzungsgelder verzichteten. Die Fraktion beabsichtige, künftig nur noch die Tagungs- und Tischgetränke bei derartigen Veranstaltungen zu übernehmen, um dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit besser Rechnung zu tragen.

3. Für Aufwendungen jeder Art im Zusammenhang mit Gemeinschaftsveranstaltungen (Betriebsausflügen, Weihnachtsfeiern, sonstigen internen Veranstaltungen) gilt, dass eine Kostenübernahme, durch die Fraktionsmitglieder oder Beschäftigte der Fraktionen begünstigt werden, keine zweckentsprechende Verwendung von Fraktionsmitteln darstellt. Darüber hinaus verstoßen derartige Ausgaben auch gegen das sinngemäß geltende Besserstellungsverbot, weil Beschäftigte im öffentlichen Dienst nicht von ähnlichen Leistungen ihres Arbeitgebers profitieren.

Bei zwei Fraktionen waren Gemeinschaftsveranstaltungen wie Weihnachtsfeiern, ein Besuch im Saarländischen Staatstheater, Verabschiedung von Mitarbeitern, gemeinsames Mittagessen im Landtag, Restaurantbesuche, Jahresabschlussfeiern etc. nicht unüblich.

Der Präsident des Landtages wurde aufgefordert, die für diese Zwecke aufgewendeten Beträge in Höhe von 2.955,50 € von den beiden betroffenen Fraktionen zurückzufordern.

4. Eine sogenannte Selbstdarstellung der Fraktion findet statt, wenn sie außenwirksame Aktivitäten betreibt, bei denen sie sich selbst (Fraktionsjubiläum, Fraktionsgeschichte), ihre allgemeinen politischen Anliegen (Preisverleihung) oder wichtige Persönlichkeiten (ehemalige oder aktuelle Parteigrößen, Fraktionsvorsitzende, sonstige Funktionsträger) aus bestimmten Anlässen darstellt oder feiert, ohne dass konkrete und aktuelle Fraktionsaufgaben Anlass wären oder eine wesentliche Rolle spielen würden. Selbstdarstellungsaktivitäten dienen vorrangig Zwecken der Eigenwerbung, da die Anlässe selbst in der Regel nicht zu den Fraktionsaufgaben gehören. Die betroffene Fraktion hat keine Stellungnahme zu den vom Rechnungshof gelisteten Fällen genommen. Der Rechnungshof erwartet für die Zukunft, dass solche Selbstdarstellungsaktivitäten, die keinen Bezug zu den kon-

kreten Fraktionsaufgaben haben, nicht mehr aus Fraktionsmitteln finanziert werden.

5. Der Rechnungshof hatte in seiner Prüfungsmitteilung eine Arbeitskreissitzung einer Fraktion aus folgenden Gründen beanstandet: Nachdem der Arbeitskreis zunächst vor Ort eine Firma für Kühl-, Heiz- und Klimatechnik besichtigt hatte, wurde die Sitzung im Hotel fortgesetzt. Im Anschluss an die Sitzung im Hotel fand eine Besichtigung eines Weingutes statt. Nach ausführlicher vor-Ort-Diskussion über den saarländischen Weinbau übernachteten die Teilnehmer im Sitzungshotel.

Die nach der eigentlichen Arbeitskreistagung entstandenen Kosten der Diskussion über den saarländischen Weinbau und die Kosten der Übernachtung vor Ort waren privater Natur. Sie wurden nicht durch die zeitliche und/oder örtliche Nähe zur Arbeitskreissitzung zur Fraktionsaufgabe.

Der Rechnungshof hat den Landtagspräsidenten aufgefordert, den Betrag von 669,02 € von der Fraktion zurückzufordern, weil die Fraktionsmittel in dem genannten Umfang und für die genannten Teile der Veranstaltung nicht bestimmungsgemäß verwandt wurden.

6. Eine Fraktion führte aus Anlass bzw. in Verbindung mit den sog. „Tholeyer Abteigesprächen“ eine Fraktionsklausur durch. Dabei gab es für die Abteigespräche mehrere Mitveranstalter, die jedoch nicht zu den Kosten der Veranstaltung beitrugen. Anstelle eines Rednerhonorars gewährte die Fraktion dem Hauptredner eine Spende in Höhe von 2.500 €. Insgesamt entstanden Kosten in Höhe von 10.923,24 €. Der Rechnungshof hat oben unter Textziffer 8 grundsätzliche Ausführungen zur Gewährung von Spenden gemacht und dargelegt, dass es nicht zu den Aufgaben einer Fraktion gehört zu spenden, da es Spenden per se an einem hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Arbeit einer Fraktion mangelt.

Der Rechnungshof hat deshalb die Fraktion aufgefordert, bei mehreren Mitveranstaltern künftig die Kosten anteilig aufzuteilen, was diese auch zugesagt hat. Darüber hinaus hat der Rechnungshof den Präsidenten des Landtags aufgefordert, die Spende in Höhe von 2.500 € von der Fraktion zurückzufordern.

12 Zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln

Gemäß § 5 Abs. 5 FrakRG SL dürfen Fraktionen die Geldleistungen aus dem Landeshaushalt nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach der Verfassung, dem Landtagsgesetz, dem FrakRG SL oder der Geschäftsordnung des Landtages obliegen. Bei den Aufgaben muss es sich ausschließlich um solche Tätigkeiten handeln, die einen unmittelbaren, konkreten Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion haben. Fehlt dieser Bezug, wurden die Zuschüsse nicht bestimmungsgemäß verwandt. Ein irgendwie gearteter, indirekter Bezug zu den Aufgaben der Fraktion reicht jedenfalls nicht aus. Außerdem muss der Bezug zu den Aufgaben der Fraktion mindestens erkennbar und wenn dies nicht der Fall ist, mindestens erklärbar sein.

Der Rechnungshof hat bei allen geprüften Fraktionen festgestellt, dass Fraktionsmittel für Zwecke verwendet wurden, die nicht unter die o. a. Aufgabenzuschreibung fallen. Den Fraktionen wurde jeweils Gelegenheit gegeben, den aus Sicht des Rechnungshofes fehlenden Zweckbezug zu den Aufgaben der Fraktionen zu erklären und ggf. nachzuliefern.

Beispielhaft sollen genannt werden:

- Kauf von Kunstkalendern zur Unterstützung einer gemeinnützigen Institution
- Kauf von Blumen zur (internen) Verschönerung des Büros eines Fraktionsvorsitzenden für insgesamt 2.673 €
- Kauf von Büchern, wie z. B. 30 Exemplare „Guide orange“
- Kauf von (50) Musik CDs
- Einladung und Durchführung einer Aktion „Tannenbaumschlagen“ an Weihnachten mit Übernahme der Kosten i. H. v. 791,60 € für „den ersten Meter Tannenbaum“ für die geladenen Teilnehmer
- Ausleihe von Faschingskostümen
- Erstellung eines Planers für die Fußball-Europameisterschaft im Jahr 2008

- Übernahme der Kosten für eine Autorenlesung

In allen Fällen wurde von den Fraktionen entweder keine oder keine ausreichende Erklärung für die zweckwidrige Verwendung geliefert, sodass der Rechnungshof den Landtagspräsidenten aufgefordert hat, Beträge in der Summe von 10.165,73 € von den einzelnen betroffenen Fraktionen zurückzufordern.

13 Ausschluss der Finanzierung von Parteiaufgaben

13.1 Abgrenzung (unzulässiger) Parteiarbeit von Fraktionsarbeit

Gemäß § 5 Abs. 5 Satz 2 FrakRG SL ist eine Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteiaufgaben unzulässig. Das bedeutet, dass die Verwendung dieser Mittel nicht völlig frei ist, sondern regelmäßig nur unter der Bedingung gewährt wird, dass damit auch tatsächlich Fraktionsaufgaben erfüllt werden. Die Zweckbestimmung ist dabei von besonderer Bedeutung, weil an dieser Stelle bereits eine Weichenstellung für die Zulässigkeit kostenrelevanter Tätigkeiten der Fraktion erfolgt. Denn die staatlichen Zuschüsse dürfen nur so bemessen sein, wie es die Bedürfnisse der Fraktionen erfordern. So soll bereits die Gefahr einer Verwendung dieser Mittel für eine unzulässige Parteienfinanzierung ausgeschlossen werden. Es wäre ein die Verfassung verletzender Missbrauch, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die über die Bedürfnisse der Fraktionen hinausgehen. Fraktionen erhalten staatliche Zuschüsse zur Erfüllung ihrer Aufgaben, weil sie Organeile des Parlaments mit entsprechenden Aufgaben sind, nicht weil sie den Parteien nahestehen.

Die Teilnahme sowohl von Fraktionsmitgliedern als auch von Fraktionsmitarbeitern an Parteiveranstaltungen, wie z. B. Bundesparteitagen, gehört nicht mehr zum geschützten Bereich der Fraktionsarbeit, weil für hierdurch oder hierbei entstehende Kosten eine Parteiveranstaltung ursächlich ist und keine Fraktionsaufgaben (§ 3 FrakRG SL) wahrgenommen werden. Bei einem Parteitag ist eben nicht die Zusammenarbeit der Fraktion mit anderen Fraktionen oder parlamentarischen Einrichtungen Gegenstand der Aufgabenwahrnehmung, sondern die sachliche, finanzielle und personelle Politik einer Partei. Fraktionsmitarbeiter und

Fraktionsmitglieder, die zugleich Parteimitglieder sind, haben eine Doppelfunktion auszufüllen. Sie nehmen am Parteitag in ihrer Funktion als Parteimitglieder teil und erledigen dabei keine der in § 3 FrakRG SL beschriebenen Aufgaben. Es fehlt der Bezug zur Fraktionsarbeit. Dieser ist nicht schon deshalb vorhanden, weil das Parteimitglied auch Fraktionsmitglied ist. Aus diesem Grund sind die anlässlich eines Parteitags entstehenden Kosten wegen § 5 Abs. 5 Satz 2 FrakRG SL von der Partei zu tragen und nicht von der Fraktion.

Auch andere Veranstaltungen, Konferenzen, Tagungen oder Treffen, zu denen die Partei bzw. der Parteivorstand einlädt, richten sich inhaltlich an einen weitaus größeren Personenkreis als ausschließlich an die Mitglieder oder Mitarbeiter der Landtagsfraktionen. Sie sind somit als Parteiveranstaltungen anzusehen, die Teilnahme an diesen Veranstaltungen der Parteiarbeit zuzurechnen.

Auch Werbemittel, die sich nicht eindeutig auf die Fraktion beziehen und nicht einmal deren Logo tragen, stellen keine Fraktionsarbeit dar, da Werbemittel ohne Herkunftsbezeichnung mit Parteiarbeit verwechselt werden können. Die Fraktion muss bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit deutlich als Fraktion in Erscheinung treten und dabei eher auf Werbemittel, die typischerweise der Parteienwerbung zuzuschreiben sind, verzichten.

Unzweifelhaft sind Wahlkampf vorbereitende Handlungen oder die Mitwirkung oder gar die Mitfinanzierung von Wahlkämpfen allein Sache der Partei und damit einer teilweisen oder vollständigen Finanzierung aus Fraktionsmitteln entzogen.

Was die Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit anbelangt, muss diese grundsätzlich das Gebot der Zurückhaltung und Mäßigung beachten. In dieser Zeit tritt das Interesse der Fraktionen, die Bürger über vergangene politische Ereignisse oder eigene Leistungen zu informieren, hinter das Gebot, die Willensbildung der Bürger von staatlicher Einflussnahme freizuhalten, zurück. Denn kurz vor der Wahl gewinnen Veröffentlichungen der Fraktionen in aller Regel den Charakter parteiischer Werbemittel. Die Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit in Form von Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichten der Fraktionen ist zu diesem Zeitpunkt unzulässig. Der Einsatz von Haushaltsmitteln für diese Zwecke ist nicht bestimmungsgemäß. Selbst wenn sich die Öffentlichkeitsarbeit weder durch ihren Inhalt noch durch ihre

äußere Form als Werbemaßnahme zu erkennen gibt, ist sie schon deshalb unzulässig, weil sie im nahen Vorfeld der Wahl erfolgt.

Bereits 1977 hat das Bundesverfassungsgericht das Anwachsen der Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfnähe als Anzeichen einer Grenzüberschreitung in Betracht gezogen¹⁸ und sie als unzulässige Wahlwerbung bewertet, insbesondere dann, wenn Informationsmaterialien in erheblicher Menge und mit beträchtlichem Aufwand veröffentlicht wurden. Derartiges wurde als Versuch interpretiert, die Öffentlichkeit im Sinne der Parteien zu beeinflussen. Nichts anderes gilt für die Platzierung von Sympathieträgern einer Partei in der Nähe des Wahltags, mit dem Ziel, ein für die Partei günstiges Klima zu schaffen, sei es durch entsprechende inhaltliche Darstellungen oder durch die Tatsache der Medienpräsenz prominenter Parteipolitiker. Speziell in der Schlussphase des Wahlkampfes, etwa sechs Wochen vor dem Wahltag, sind besonders strenge Maßstäbe anzulegen¹⁹, was die Öffentlichkeitsarbeit von Parteien in der Nähe von Wahlterminen anbelangt. Der saarländische Verfassungsgerichtshof hat die Vorwahlzeit gar auf einen Zeitraum von drei Monaten vor dem Wahltag festgelegt²⁰.

Auch die Konferenz der Präsidenten und Präsidentinnen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat in ihrem Neusser Kriterienkatalog²¹ bereits im Jahre 2001 darauf hingewiesen, dass in der Vorwahlzeit für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen besonders strenge Maßstäbe anzulegen sind (s. Ziffer 3 des Neusser Kriterienkatalogs). Die Öffentlichkeitsarbeit darf in dieser Zeit zwar fortgesetzt, aber nicht gezielt verstärkt werden. Sie darf insbesondere nicht darauf ausgerichtet sein, Stimmung für eine Partei zu machen, weil dies Werbung für eine Partei darstellt.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass alle geprüften Fraktionen Mittel für Zwecke ausgegeben haben, die nicht mehr den Aufgabenzuschreibungen des FrakRG SL entsprechen, sondern nach Auffassung des Rechnungshofes als Parteiaufgabe anzusehen waren. Die nachfolgenden Sachverhalte belegen dies.

¹⁸ BVerfGE 44, 125-197, hier Leitsatz 7.

¹⁹ BVerfGE 44, 125-197, hier Leitsatz 8.

²⁰ VerfGH des Saarlandes, Urteil vom 01.07.2010, Lv 4/09, RNr. 75.

²¹ S. Anhang 1.

13.2 Teilnahme an Parteitagen, anderen Parteiveranstaltungen, Werbemittel

Der Rechnungshof hat bei drei Fraktionen festgestellt, dass in unterschiedlicher Ausprägung Mittel für Aufgaben verwendet wurden, die nicht mehr der Aufgabenzuschreibung des FrakRG SL entsprechen, sondern der Parteiarbeit zuzurechnen sind.

Die Fraktionen haben Mitarbeiter bzw. Mitglieder zu Parteitagen, Parteiausschusssitzungen oder Programmkonferenzen entsandt, dafür teilweise Reisekosten gewährt. Es wurden im Wahlkampf Werbemittel eingesetzt oder Teilnahmegebühren für wahlvorbereitende Seminare übernommen.

Eine Fraktion, bei der der Rechnungshof in dieser Hinsicht zahlen- wie betragsmäßig viele Beanstandungen festgestellt hatte, hat in ihrer Stellungnahme argumentiert, die Teilnahme von Fraktionsmitarbeitern an Parteitagen erfolge ausschließlich in Ausübung von Tätigkeiten mit Fraktionsbezug, und dass die Themen eines Bundesparteitages tatsächlich etwa in Form von konkreten Gesetzesvorhaben und Beschlussvorlagen in die Arbeit der Fraktion einfließen. Aus diesem Transmissionsgedanken heraus müsse es aus Sicht der Fraktion erlaubt sein, Mitarbeiter zur Erfüllung der Fraktionsaufgaben und zur Unterstützung des Fraktionsvorsitzenden zu Bundesparteitagen zu entsenden.

Dieser Argumentation kann vom Rechnungshof aus den unter Tz. 13.1 genannten Gründen nicht gefolgt werden.

Eine weitere, nur wenig betroffene Fraktion, hat sich nicht zu der entsprechenden Textziffer der Prüfungsmitteilung geäußert. Die dritte betroffene Fraktion hat ebenfalls keine Stellungnahme abgegeben.

Der Rechnungshof hat dies als Zustimmung zu seiner Feststellung gewertet.

Der Rechnungshof hat Beträge in der Summe von 9.836,86 € ermittelt, die von ihm als Parteiarbeit qualifiziert wurden, weil die Fraktionen die Mittel nicht nur für Aufgaben verwandt haben, die ihnen nach der Verfassung, dem Landtagsgesetz, dem Fraktionsrechtstellungsgesetz oder der Geschäftsordnung des Landtages obliegen, sondern für solche Veranstaltungen und Tätigkeiten, die

dem Wirkungskreis/Verantwortungsbereich der Parteien zuzuordnen sind. Dies hat nach § 10 Abs. 1 FrakRG SL zur Folge, dass die Mittel als „nicht bestimmungsgemäß verwandt“ an den Landtagspräsidenten zu erstatten sind. Der Rechnungshof hat daher den Präsidenten des Landtages aufgefordert, die Beträge von den jeweils betroffenen Fraktionen zurückzufordern.

13.3 Einzelfälle im Zusammenhang mit Wahlkampf

13.3.1 Wahlkampfunterstützung

Eine Fraktion hat im Jahr 2007 bei den Mitgliedern der Fraktion 1.500 € als Wahlkampfunterstützung für eine Oberbürgermeisterkandidatur eingesammelt und zusätzlich eine Spende in Höhe von 1.000 € aus Mitteln der Landtagsfraktion beigesteuert, sodass insgesamt 2.500 € an die kandidierende Person überwiesen wurden. Der Rechnungshof hat diese Spende in Höhe von 1.000 € als unzulässige Parteiarbeit bewertet.

Der Argumentation der Fraktion, tatsächlich sei mit der Spende der Kauf von Kunstkalendern ermöglicht worden, konnte vom Rechnungshof nicht gefolgt werden, da ein Beleg über den Ankauf von Kunstkalendern in den Unterlagen der betroffenen Fraktion nicht gefunden werden konnte. Außerdem ist offen, ob es sich bei dem Ankauf und der Verwendung von Kunstkalendern um eine bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionsmitteln handeln würde. Mit dem Buchungsbeleg, der dem Vorgang zugrunde lag, wurde eindeutig ein Betrag in Höhe von 1.000 € an das Wahlkampfsonderkonto der kandidierenden Person überwiesen.

Der Rechnungshof hat den Betrag von 1.000 € als Parteiarbeit qualifiziert, weil die betroffene Fraktion die Mittel nicht nur für Aufgaben verwandt hat, die ihr nach der Verfassung, dem Landtagsgesetz, dem Fraktionsrechtstellungsgesetz oder der Geschäftsordnung des Landtages obliegen, sondern für solche Veranstaltungen und Tätigkeiten (hier: Wahlkampfspende), die dem Wirkungskreis/Verantwortungsbereich der Parteien zuzuordnen sind. Dies hat nach § 10 Abs. 1 FrakRG SL zur Folge, dass die Mittel als „nicht bestimmungsgemäß verwandt“ an den Landtagspräsidenten zu erstatten sind. Der Rechnungshof hat daher den Präsidenten des Landtages aufgefordert, den Betrag von der betroffenen Fraktion zurückzufordern.

13.3.2 Wahlkampfhelfer

Eine Fraktion beschäftigte vom Mai bis August 2009 einen Mitarbeiter im Rahmen eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses als „Wahlkampfhelfer“. Der Rechnungshof hat den Einsatz eines Wahlkampfhelpers als typische Parteiaufgabe bezeichnet und den im Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses gezahlten Lohn in Höhe von 1.000 € als „Parteiarbeit“ und „nicht bestimmungsgemäß verwandt“ qualifiziert.

Der Rechnungshof hat den Betrag von 1.000 € als Parteiarbeit qualifiziert, weil die betroffene Fraktion die Mittel nicht nur für Aufgaben verwandt hat, die ihr nach der Verfassung, dem Landtagsgesetz, dem Fraktionsrechtstellungsgesetz oder der Geschäftsordnung des Landtages obliegen, sondern für solche Veranstaltungen und Tätigkeiten (hier: Wahlkampfhelper aus Fraktionsmitteln), die dem Wirkungskreis/Verantwortungsbereich der Parteien zuzuordnen sind. Dies hat nach § 10 Abs. 1 FrakRG SL zur Folge, dass die Mittel als „nicht bestimmungsgemäß verwandt“ an den Landtagspräsidenten zu erstatten sind. Der Rechnungshof hat daher den Präsidenten des Landtages aufgefordert, den Betrag von der betroffenen Fraktion zurückzufordern.

13.3.3 Broschüre in enger Vorwahlzeit

Wie zuvor ausführlich dargestellt, findet auch grundsätzlich zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen dort ihre Grenze, wo unzulässige Wahlwerbung beginnt²².

Eine Fraktion hat am 21.08.2009, somit weniger als 10 Tage vor der Landtagswahl am 30.08.2009, einen „Bericht aus dem Landtag“ mit Auszügen aus 5 Jahren Parlamentsarbeit als Postwurfsendung an alle saarländischen Haushalte versandt. Für den Druck von rund 460.000 Exemplaren des 8-seitigen Berichtes und den Versand der Postwurfsendungen „an alle Haushalte“ entstanden Kosten in Höhe von zusammen 41.613,69 €.

²² Schröder in NVwZ 2005, 1280.

Der Rechnungshof hat in dem Zusammenhang festgestellt, dass der Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsbericht der Fraktion inhaltlich nicht zu beanstanden gewesen wäre, weil er sachlich einen Einblick in die parlamentarische Arbeit der Fraktion in der abgelaufenen Wahlperiode gewährte. Es hätte sich insoweit um legitime Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion gehandelt. Allerdings musste diese Informationskampagne wegen des Erscheinungstermins weniger als zehn Tage vor der Wahl zum saarländischen Landtag als unzulässig bewertet werden. Durch die gezielte Verstärkung (bis dahin gab es keinen Bericht) in der Vorwahlzeit wurde die an sich zulässige Öffentlichkeitsarbeit unzulässig. Auch die Höhe der Auflage des Berichtes und seine Verteilung an alle saarländischen Haushalte waren ein Beleg dafür.

Der Rechnungshof hat den Leistungs- und Erfolgsbericht aus dem Landtag wegen der unmittelbar bevorstehenden Landtagswahl als unzulässige Parteiarbeit qualifiziert.

Die Fraktion argumentierte, dass ihr beim Einzug in den Landtag keinerlei Handreichungen oder Leitlinien zur Verfügung gestellt worden seien und dass sie in Unkenntnis des Neusser Kriterienkatalogs gehandelt habe. Die zeitliche Nähe des Erscheinungstermins der Bilanz zur Landtagswahl 2009 sei nicht beabsichtigt gewesen. Die Fraktion hat die Beanstandung des Rechnungshofes bezüglich der zeitlichen Nähe des Erscheinungstermins der Bilanz zur Landtagswahl dennoch anerkannt.

Der Rechnungshof hat den Landtagspräsidenten aufgefordert, den Betrag in Höhe von 41.613,69 € von der Fraktion zurückzufordern, da der Einsatz von Haushaltsmitteln zur Finanzierung eines Leistungs- oder Erfolgsberichts nicht bestimmungsgemäß war.

13.3.4 Broschüre in enger Vorwahlzeit

Eine andere Fraktion hat im Jahre 2009, ca. sechs Wochen vor der Wahl zum neuen Landtag, also ebenfalls in der engeren Vorwahlzeit, eine Broschüre mit einer Auflage von 25.000 Exemplaren verbreitet. In der zwanzigseitigen DIN A6 Broschüre, auf deren Einband der Fraktionsvorsitzende (und Spitzenkandidat) zu sehen ist, wurden in sechs plakativen Gegenüberstellungen auf benachbarten Seiten abwertend die Er-

gebnisse der bisherigen Regierung von 1999 bis 2009 mit den (positiven) Zielen bzw. Forderungen der betroffenen Landtagsfraktion in der kommenden Legislaturperiode verglichen. In Verbindung mit den von der Fraktion im Wahlkampf 2009 verwendeten Wahlkampflogos und den Aussagen „Das wollen wir ändern!“ und „darum bitten wir um Ihr Vertrauen“ hat der Rechnungshof die Grenze zulässiger Öffentlichkeitsarbeit als eindeutig überschritten angesehen. Er hat die Broschüre bereits inhaltlich als unzulässige Werbung für eine Partei im Wahlkampf beurteilt. Darüber hinaus ergibt sich ihre Unzulässigkeit auch durch den Zeitpunkt der Veröffentlichung.

Die betroffene Fraktion wollte in ihrer Stellungnahme dem Monitum des Rechnungshofes aus verschiedenen Gründen nicht folgen. Der zeitliche Abstand der Publikation von mindestens sechs bis acht Wochen bis zum nächsten Wahltermin sei beachtet worden. Sowohl aus dem Design als auch aus dem Inhalt der Broschüre sei die Fraktion als Absender klar erkennbar. Inhaltlich sei Basis des Produktes die Arbeit der Fraktion der ablaufenden Wahlperiode, hier insbesondere die Darstellung der Initiativen und Anträge im saarländischen Parlament. Das Produkt beinhalte keinen Wahlauftrag für eine Partei. Als Herausgeber erscheine im Impressum die Landtagsfraktion, vertreten durch ihren Parlamentarischen Geschäftsführer. Im Vorwort des Vorsitzenden der Landtagsfraktion heiße es, dass mit dieser Broschüre „die Schwerpunkte unserer Arbeit und zentralen Ziele unserer parlamentarischen Initiativen“ vorgestellt werden. In der Broschüre heiße es überdies „Wir als ...Fraktion im saarländischen Landtag (...)“.

Der Rechnungshof hat in seiner abschließenden Entscheidung die in der Stellungnahme genannten Argumente der Fraktion im Einzelnen widerlegt. Er hat wiederholt, dass Rechtsprechung und Literatur – nicht nur im Saarland – im Laufe der Jahre umfangreiche Kriterien zur Konkretisierung des Grenzverlaufs zwischen zulässiger und nicht zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen entwickelt haben. Im vorliegenden Fall war der Grundsatz ausschlaggebend, dass (noch) zulässige Öffentlichkeitsarbeit dort ihre Grenze findet, wo bereits unzulässige Wahlwerbung beginnt²³. Der Rechnungshof hat beschrieben, dass sich die Grenzüberschreitung aus Inhalt, Form oder Zeitpunkt von Veröffentlichungen ergeben kann.

²³ Schröder in NVwZ 2005,1280.

Die hier festgestellte inhaltliche Unzulässigkeit der Wahlkampfbroschüre wurde nicht durch formales Benennen der Herausgeberin „Fraktion XY“ im Impressum geheilt. Dass die Fraktion als Absenderin deutlich erkennbar ist, bedeutet nicht, dass sie berechtigt war, die Broschüre in der vorliegenden Art und zu diesem Zeitpunkt herauszugeben. Auch die wiederholte Nennung mehrerer Wahlkampfslogans der betroffenen Partei lässt nur den Schluss zu, dass die Broschüre Wahlkampfzwecken diene. Nicht zuletzt musste jeder unabhängige Leser die Aussagen „Das wollen wir ändern!“ und „Dafür stehen wir und dafür bitten wir um Ihr Vertrauen“ als Wahlauf Ruf verstehen, auch wenn die Aussagen – so die Argumentation der Fraktion – nicht mit „Wahlauf Ruf“ überschrieben sind.

Auch wenn die Urteile des Bundesverfassungsgerichtes und des saarländischen Verfassungsgerichtshofes die Öffentlichkeitsarbeit der jeweiligen Bundes- bzw. Landesregierung betrafen (und so nach der Argumentation der betroffenen Fraktion nicht anwendbar seien) sind die entwickelten Grundsätze auf die Öffentlichkeitsarbeit aller Fraktionen anwendbar, da das Verbot der Verwendung jeglicher Haushaltsmittel – somit auch für vom Land den Fraktionen zur Verfügung gestellten Mitteln – in der Vorwahlzeit maßgeblich ist.

Der Rechnungshof ist aus den hier kurz zitierten Gründen bei seiner Auffassung geblieben und stellt abschließend fest, dass die eingesetzten Mittel für Wahlwerbung, somit Parteiarbeit, nicht zweckentsprechend verwandt wurden. Er hat den Landtagspräsidenten aufgefordert, den Betrag in Höhe von 10.840,60 € von der Fraktion zurückzufordern.

13.3.5 Wirtschaftsforum

Der Rechnungshof hat ein Wirtschaftsforum, das am 17.08.2009 in Saarbrücken stattfand, als unzulässige Parteiarbeit eingestuft. Bei der Veranstaltung, **etwa zwei Wochen vor der Landtagswahl** am 30.08.2009 und ca. **sechs Wochen vor der Bundestagswahl** am 27.09.2009, also in der unmittelbaren Vorwahlzeit, waren Hauptredner der damalige Bundesminister für Wirtschaft und Technologie und der damalige saarländische Ministerpräsident. Als Veranstalter wurde eine Landtagsfraktion ausgewiesen, die auch die Kosten in Höhe von rund 15.000 € trug.

Im Zusammenhang mit dieser Veranstaltung hat sich der Rechnungshof bei seiner Kritik auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 1977²⁴ gestützt, wonach eine Zunahme der Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit vom Gericht als Anzeichen einer Grenzüberschreitung in Betracht gezogen und als unzulässige Wahlwerbung bewertet wurde und zwar auch dann, wenn Sympathieträger einer Partei in der Nähe des Wahltags platziert werden, mit dem Ziel, ein für die Partei günstiges Klima zu schaffen, sei es durch entsprechende inhaltliche Darstellungen oder durch die Tatsache der Medienpräsenz prominenter Parteipolitiker. Speziell in der Schlussphase des Wahlkampfes, etwa sechs Wochen vor dem Wahltag, sind besonders strenge Maßstäbe anzulegen²⁵, was die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen in der Nähe von Wahlterminen anbelangt.

Auch die Konferenz der Präsidenten und Präsidentinnen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat in ihrem Neusser Kriterienkatalog²⁶ bereits im Jahre 2001 darauf hingewiesen, dass in der Vorwahlzeit für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen besonders strenge Maßstäbe anzulegen sind. Die Öffentlichkeitsarbeit darf in dieser Zeit zwar fortgesetzt, aber nicht gezielt verstärkt werden. Sie darf insbesondere nicht darauf ausgerichtet sein, Stimmung für eine Partei zu machen, weil dies Werbung für eine Partei darstellt.

Die betroffene Fraktion äußerte sich dahingehend, dass die Veranstaltung am 17. August 2009 der Darstellung und Vorbereitung grundlegender wirtschaftspolitischer Leitlinien der Landtagsfraktion gedient habe. Dabei seien auch verschiedene parlamentarische Vorhaben und Initiativen der auslaufenden Legislaturperiode aus dem Wirtschaftsbereich angesprochen worden. Die Veranstaltung hätte darüber hinaus die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Landtagsfraktion dokumentiert. Ein Hauptredner, der damalige Ministerpräsident, sei zudem Mitglied der Landtagsfraktion gewesen.

Die vorgebrachten Argumente überzeugten den Rechnungshof nicht. Nach Recherchen des Rechnungshofes war auch die Berichterstattung in den Medien über die Veranstaltung ein Indiz dafür, dass es sich dabei um Parteiarbeit im Wahlkampf handelte. Ein Spiegel-Bericht vom 19.08.2009 über das Wirtschaftsforum stellt den

²⁴ BVerfGE 44, 125-197, hier Leitsatz 7.

²⁵ BVerfGE 44, 125-197, hier Leitsatz 8.

²⁶ S. Anhang 1.

Besuch des Bundesministers eindeutig in einen Zusammenhang mit dem saarländischen Wahlkampf. Kein Reporter vermochte in den gehaltenen Reden Fraktionsarbeit zu entdecken.

„[Der Minister] schwärmt von der sozialen Marktwirtschaft, [der Ministerpräsident] kontrastiert das mit dem im Saarland angeblich drohenden „rot-roten Experiment“ – in der Tradition eines Sozialismus, „wie wir ihn schon mal gehabt haben“. Nach Prosit der Gemütlichkeit klingt das jetzt nicht mehr. Rot-Rot für ein bisschen Schwarz-Weiß in diesem so freundlichen Wahlkampf: Ein Feindbild zur Mobilisierung der eigenen Leute. So beschwört [der Minister] die soziale Marktwirtschaft, [der Ministerpräsident] den DDR-Sozialismus à la Lafontaine“.

Auch aus der Berichterstattung der Saarbrücker Zeitung ließen sich keine Indizien ableiten, die das Wirtschaftsforum vom 17. August 2009 als Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion qualifiziert hätten.

Der Rechnungshof hat daher abschließend festgestellt, dass es sich bei dieser Veranstaltung schon wegen der unmittelbaren Nähe zu den beiden Wahlterminen um unzulässige Parteiarbeit handelte. Er hat dem Landtagspräsidenten empfohlen, den Betrag für die nicht bestimmungsgemäß verwandten Fraktionsmittel in Höhe von 15.000,07 € von der Fraktion zurückzufordern.

Zusammenfassung zu Tz. 13.3

Der Rechnungshof hat Beträge in der Summe von 69.454,36 € ermittelt, die von ihm im Zusammenhang mit Wahlkampf als Parteiarbeit qualifiziert wurden. Die betroffenen Fraktionen haben diese Mittel nicht nur für Aufgaben verwandt, die ihnen nach der Verfassung, dem Landtagsgesetz, dem Fraktionsrechtstellungsgesetz oder der Geschäftsordnung des Landtages obliegen, sondern für solche Veranstaltungen und Tätigkeiten, die dem Wirkungskreis/Verantwortungsbereich der Parteien zuzuordnen sind. Dies hat nach § 10 Abs. 1 FrakRG SL zur Folge, dass die Mittel als „nicht bestimmungsgemäß verwandt“ an den Landtagspräsidenten zu erstatten sind. Der Rechnungshof hat daher den Präsidenten des Landtages aufgefordert, die Beträge von den jeweils betroffenen Fraktionen zurückzufordern.

14 Mitgliedschaft in Vereinen und Verbänden

Nach den Feststellungen des Rechnungshofes haben zwei Fraktionen die Mitgliedsbeiträge für die Mitgliedschaft in Vereinen und Verbänden aus Fraktionsmitteln übernommen.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass es sich zum einen nicht nachvollziehen ließ, wie die Entscheidungen über die Mitgliedschaften zustande kamen und dass es sich zum anderen bei den Entscheidungen über die Mitgliedschaften weder um die Erfüllung einer Aufgabe des Landtags noch um die Zusammenarbeit mit anderen Fraktionen noch um eine besondere Form der Öffentlichkeitsarbeit handelte.

Da demnach keine der Aufgabenbeschreibungen des § 3 FrakRG SL erfüllt waren, laufen Vereins- oder Verbandsmitgliedschaften dem Sinn der Fraktionsfinanzierung als einer Alimentierung der Fraktion zur Unterstützung der parlamentarischen Aufgaben zuwider. Der Mitteleinsatz in Höhe von 9.087,78 € erfolgte somit nicht bestimmungsgemäß.

Der Rechnungshof hat den Landtagspräsidenten aufgefordert, die Beträge von den betroffenen Fraktionen zurückzufordern.

15 Zeitungen und Zeitschriften

Der Rechnungshof hat bei einer Fraktion die Dimension der für den Ankauf von zusätzlichen Zeitschriften verwandten Mittel i. H. v. 56.630,49 € in der geprüften Wahlperiode moniert. Angesichts der Tatsache, dass in der Bibliothek des saarländischen Landtages alle von der Fraktion zusätzlich beschafften Zeitungen und Zeitschriften im Rahmen der Sachausstattung der Abgeordneten vorgehalten werden, hat er darin einen Verstoß gegen das Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebot gesehen. Er hat die Empfehlung ausgesprochen, die Anzahl der Abonnements einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen und die Umstellung auf digitale Abonnements zu prüfen.

16 Ausschreibungen/Preisanfragen als Ausfluss des Prinzips der Sparsamkeit auch in Zusammenhang mit Leasingverträgen

Gemäß § 6 Abs. 1 FrakRG SL haben die Fraktionen bei der Verwendung der vom Land zur Verfügung gestellten Geldleistungen und der Inanspruchnahme der Sachleistungen die Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit im Sinne der Landeshaushaltsordnung zu beachten. Die Ausrichtung an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit soll eine bestmögliche Ressourcenausnutzung sicherstellen. Zur Beachtung der Grundsätze gehört unter anderem die Prüfung, ob eine Aufgabe überhaupt durchgeführt werden soll (Notwendigkeit), zu welchem Zeitpunkt sie durchgeführt werden soll (Opportunität) und wer sie am wirtschaftlichsten und sparsamsten ausführen kann (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit).

Nach den VV-LHO zu § 7 LHO ist dabei grundsätzlich die günstigste Mittel-Zweck-Relation anzustreben. Das bedeutet, dass nach dem Sparsamkeitsprinzip ein bestimmtes Ergebnis mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz zu erzielen ist. Umgekehrt ist nach dem Maximalprinzip mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erreichen. Nur unter Beachtung von Minimal- und/oder Maximalprinzip kann daher dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung getragen werden. Im Ergebnis bedeutet dies, dass von mehreren Handlungsoptionen diejenige zu wählen ist, die den geringsten finanziellen Mitteleinsatz erfordert. Das Sparsamkeitsprinzip geht insofern einher mit dem Ziel einer Ausgabenminimierung. Ausgabenminimierung wiederum ist nur zu erreichen, wenn es auch tatsächlich verschiedene Handlungsoptionen gibt, die zueinander in Konkurrenz treten können. Ausschreibungen und Preisanfragen eröffnen solche Handlungsoptionen. Sie sind insoweit Ausprägungen des Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebotes. Mit der Eröffnung von Handlungsalternativen und deren Dokumentation wird zugleich dem Transparenzgebot Rechnung getragen. Das Nichtausüben dieser Handlungsoptionen stellt eine Verletzung des Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes dar.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass drei Fraktionen keine Notwendigkeit gesehen haben, bei der Beschaffung von Wirtschaftsgütern verschiedene Handlungsoptionen wie etwa Ausschreibung oder Preisanfragen zu prüfen. Nach Durchsicht der Unterlagen konnte der Rechnungshof weder dokumentierte Preisanfragen noch Ausschreibungsverfahren feststellen. Es wurden von den einzel-

nen Fraktionen im Wesentlichen auch immer wieder dieselben Anbieter mit der Lieferung bestimmter Wirtschaftsgüter betraut.

Eine Fraktion hat Wirtschaftsgüter verschiedenster Art in großem Umfang per Leasing beschafft. Auch hier hat der Rechnungshof keine Unterlagen über Ausschreibungen oder Preisvergleiche für die Leasingobjekte vorgefunden. Dies hat der Rechnungshof als Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot gewertet. Er hat beispielhaft die Konditionen eines Leasingvertrages aus dem Jahre 2002 detailliert dargestellt. Zusammenfassend ergab sich für das Leasen eines PC Power Mac G 4/933 MHz mit Monitor und weiterem Zubehör eine Gesamtverpflichtung von 23.385,60 € über einen Zeitraum von fünf Jahren. Der Rechnungshof hat in dem Zusammenhang festgestellt, dass die Beschaffung per Leasing statt Neukauf nicht mehr dem Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebot entsprach.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus kritisiert, dass Leasingverträge mit einer Vertragslaufzeit über das Ende der jeweiligen Wahlperiode hinaus abgeschlossen wurden. Dies kann zu Problemen führen, falls eine Fraktion liquidiert werden muss, weil sie nicht mehr im Landtag vertreten ist.

Bei einer Fraktion hat der Rechnungshof die veranlasste Bürorenovierung und -neuausstattung, die mit Kosten in Höhe von 9.885,59 € verbunden war, als Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit festgestellt.

Bei einer anderen Fraktion hat der Rechnungshof die Beschaffung einer Kaffeemaschine zum Preis von 5.355 € ohne Ausschreibung/Preisvergleich kritisiert. Er hat die Leistungsfähigkeit dieses Gerätes beschrieben und festgestellt, dass dieses „High-Endgerät“ für den Bedarf der Fraktion überdimensioniert war. Der Rechnungshof hat insoweit eine Missachtung des Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebotes des § 6 Abs. 1 FrakRG SL festgestellt.

17 Von den Fraktionen zurück zu erstattende Geldbeträge

Der Rechnungshof hat den Präsidenten des Landtags des Saarlandes mit Schreiben vom 22. April 2016 gebeten, die nach Auffassung des Rechnungshofes nicht bestimmungsgemäß verwandten Geldmittel von den Fraktionen zurückzufordern. Es handelt sich hierbei um einen Gesamtbetrag i. H. v. 350.819,65 €, der sich wie folgt auf die vier geprüften Fraktionen verteilt:

| | |
|-----------------------|--------------|
| CDU | 119.956,87 € |
| SPD | 161.984,52 € |
| FDP | 24.997,72 € |
| Bündnis 90/Die Grünen | 43.880,54 € |

Dabei war sich der Rechnungshof im Falle der ehemaligen FDP-Fraktion bewusst, dass infolge des bereits durchgeführten Liquidationsverfahrens Rückforderungsansprüche ins Leere laufen werden. Er hielt es dennoch für geboten, diese darzustellen, entsprechend zusammenzufassen und dem Landtagspräsidenten mitzuteilen.

FAZIT:

Der Rechnungshof hat die vier in der 13. Wahlperiode im saarländischen Landtag vertretenen Fraktionen umfassend geprüft. Als Bilanz ist festzuhalten, dass alle Fraktionen in mehr oder weniger großem Umfang die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel nicht entsprechend ihrer gesetzlichen Aufgaben verwandt haben. Diese Aufgaben werden konkretisiert durch die Verfassung, das Landtagsgesetz, das Fraktionsrechtstellungsgesetz und die Geschäftsordnung des Landtages. Als Ursachen für die Defizite machte der Rechnungshof unzureichende Kenntnisse eben dieser Rechtsgrundlagen aus. Ebenso blieben Grundsätze unbeachtet, die die Rechtsprechung entwickelt hat. Aber auch persönliche Verfehlungen beeinflussten das Gesamtergebnis negativ. Ferner trug die großzügige Ausstattung mit finanziellen Mitteln ihren Teil zu den festgestellten Mängeln bei.

Was die den Fraktionen zur Verfügung stehenden Mittel anbelangt, so ist festzustellen, dass diese sich von durchschnittlich 2,4 Millionen Euro in der 13. Wahlperiode, über 3,8 Millionen Euro in der 14. Wahlperiode und – nach einer Reduzierung um 300.000 Euro in der 15. Wahlperiode – auf 3,5 Millionen Euro jährlich eingependelt haben. Angesichts der Höhe der nicht bestimmungsgemäß verwandten Mittel in der 13. Wahlperiode sowie des Potentials, das in einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionsmittel steckt, hält der Rechnungshof die Erhöhung in der 14. Wahlperiode um 1,4 Millionen Euro bzw. um 1,1 Millionen Euro in der 15. Wahlperiode für nicht angemessen.

Der Rechnungshof schlägt deshalb vor, die den Fraktionen aus Haushaltsmitteln jährlich zur Verfügung gestellten Beträge für die Zukunft um 10 v. H. zu kürzen und den Haushaltsansatz für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren beizubehalten. Ein Betrag in Höhe von 350.000 Euro stünde somit ab dem kommenden Jahr zur Verfügung und könnte mithelfen, die „Schuldenbremse“ einzuhalten. Dies entspräche im Übrigen dem Betrag, der im Rahmen der Prüfung der 13. Wahlperiode in der Summe als „nicht bestimmungsgemäß verwandt“ festgestellt worden ist sowie in etwa dem Betrag, der den Fraktionen seit 2010 nach dem Wechsel von der 13. zur 14. Wahlperiode zusätzlich zur

Verfügung gestellt wurde. Außerdem muss, wenn eine Erhöhung der Anzahl der Fraktionen Auswirkungen auf die Höhe der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel hat, dies in der Zukunft auch im umgekehrten Fall bei einer Verminderung der Anzahl der Fraktionen gelten.

Der Rechnungshof wird die im Rahmen der Prüfung gewonnenen wesentlichen Erkenntnisse zusammenfassen und allen Fraktionen des saarländischen Landtags als Handreichung in Form eines Leitfadens zur Verfügung stellen.

Dieser Sonderbericht wurde am 24. Juni 2016 vom Kollegium des Rechnungshofes beschlossen.

gez. Schmitt

gez. Eggers- von Wittenburg

gez. Hartz

gez. Albert



**Anlage 1 Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der
Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 01. bis 09. Mai 2001
in Neuss (Neusser Kriterienkatalog)**

Verwendung öffentlicher Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der
Parlamentsfraktionen
Abgrenzungskriterien

Die nachstehenden Abgrenzungskriterien werden als geeigneter Orientierungsrahmen für künftige Prüfungen angesehen. Kriterien können nur Anhaltspunkte sein. Entscheidend sind die Umstände des Einzelfalles.

1. Die Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aus Haushaltsmitteln ist unter Beachtung von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit 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.
3. Die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen darf in der engeren Vorwahlzeit (etwa sechs Monate vor dem Wahltag) fortgesetzt, aber nicht gezielt verstärkt werden. Sie darf nicht auf Wahlwerbung ausgerichtet sein. In der Schlussphase des Wahlkampfes (Phase, in der die allgemeine Wahlwerbung durch Plakate im Straßenbild stattfindet; sie beginnt etwa sechs Wochen vor dem Wahltag) 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. Der Eindruck kann insbesondere bei den typischen Formen von Öffentlichkeitsarbeit der Parteien wie Plakat- und Flugblattaktionen, Briefkastenverteilungen und bedruckten Werbeartikeln (Kugelschreiber, Luftballons, Stofftiere etc.) entstehen. Eine unangemessene Auflagenhöhe für schriftliches Material, das von den Fraktionen herausgegeben wird, kann ein Indiz dafür sein, dass die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten wird.

6. Die Fraktionen müssen Vorkehrungen treffen, dass die für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellten Druckwerke oder andere aus Mitteln der Fraktionen finanzierte Erzeugnisse nicht von den Parteien (z. B. zur Wahlwerbung) eingesetzt werden.
7. Die anteilige Finanzierung von gemeinsamen Publikationen und gemeinsamen Veranstaltungen von Fraktion und Partei stößt in Maße an die Grenzen der Zulässigkeit (Verbot der Parteifinanzierung).
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 nicht zu den Fraktionsaufgaben.