



UNTERRICHTUNG DES LANDTAGS

über die Prüfungsergebnisse zur Verwendung
der Zuschüsse an die Fraktionen
im Bayerischen Landtag

Juli 2021



Prüfungsergebnisse zur Verwendung der Zuschüsse an die Fraktionen im Bayerischen Landtag

Unterrichtung des Landtags
gemäß Art. 99 BayHO



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	5
ZUSAMMENFASSUNG	7
 Unterrichtung des Landtags gemäß Art. 99 BayHO	
1 Anlass und Gegenstand der Unterrichtung	8
2 Ausgangslage	9
2.1 Situation in Bayern	9
2.1.1 Stellung der Fraktionen	9
2.1.2 Finanzierung der Fraktionen	9
2.1.3 Entwicklung der Höhe der Zuschüsse	11
2.1.4 Abgrenzung zur Finanzierung der Parteien	12
2.1.5 Abgrenzung zur finanziellen Ausstattung der bayerischen Abgeordneten	13
2.1.5.1 Entschädigung	13
2.1.5.2 Mandatsausstattung, Kostenpauschale, Aufwandsentschädigung	14
2.2 Situation in Bund und anderen Ländern	16
2.2.1 Situation im Bund	16
2.2.2 Situation in anderen Ländern	17
3 Prüfungsergebnisse	18
3.1 Abwicklung der Zuschüsse nach dem BayFraktG durch das Landtagsamt	18
3.1.1 Rechtlicher Rahmen	18
3.1.1.1 Rolle des Landtagspräsidenten und des Landtagsamts	18
3.1.1.2 Beginn der Auszahlung der Zuschüsse	18
3.1.2 Feststellungen zur Festsetzung sowie Anpassung der Zuschüsse	18
3.1.3 Würdigung	19
3.1.4 Stellungnahme	19
3.1.5 Haltung des ORH	20
3.2 Verwendung der Zuschüsse für Funktionszulagen	20
3.2.1 Rechtlicher Rahmen	20
3.2.2 Feststellungen zu Funktionszulagen	21
3.2.3 Würdigung	23
3.2.4 Stellungnahmen	24
3.2.5 Haltung des ORH	25
3.3 Verwendung der Zuschüsse für Öffentlichkeitsarbeit	25
3.3.1 Rechtlicher Rahmen	25
3.3.2 Maßstäbe für die Finanzierung von Publikationen	26
3.3.3 Maßstäbe für die Finanzierung von öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen	26
3.3.4 Prüfungsmaßstab des ORH	27

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite	
3.3.4.1	Ordnungsmäßigkeit	27
3.3.4.2	Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	27
3.3.4.3	Gemeinsame Kriterien der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder	28
3.3.5	Feststellungen zu Öffentlichkeitsarbeit	28
3.3.6	Würdigung	29
3.3.7	Stellungnahmen	30
3.3.8	Haltung des ORH	31
3.4	Buchführung und Rechnungslegung	31
3.4.1	Rechtlicher Rahmen	31
3.4.2	Überblick über die Ausgaben der Fraktionen	32
3.4.3	Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung	34
3.4.4	Würdigung	35
3.4.5	Stellungnahmen	36
3.4.6	Haltung des ORH	36
3.5	Rückzahlung von Zuschüssen	36
3.5.1	Rechtlicher Rahmen	36
3.5.2	Feststellungen zur Rückzahlung	37
3.5.3	Würdigung	37
3.5.4	Stellungnahmen	38
3.5.5	Haltung des ORH	38
3.6	Liquidation	39
3.6.1	Rechtlicher Rahmen	39
3.6.2	Feststellungen zur Liquidation	39
3.6.3	Würdigung	40
3.6.4	Stellungnahmen	41
3.6.5	Haltung des ORH	41
4	Anregungen	42
4.1	Auszahlung der Zuschüsse	42
4.2	Verwendung der Zuschüsse für Funktionszulagen	42
4.3	Verwendung der Zuschüsse für Öffentlichkeitsarbeit	42
4.4	Buchführung und Rechnungslegung	43
4.5	Rückzahlung von Zuschüssen	43
4.6	Liquidation	43

Allgemeine Anmerkungen:

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen gelten für die Personenstände im Sinne des Personenstandsgesetzes gleichermaßen.

Die in den Tabellen aufgeführten Daten sind den Haushaltsplänen (Tabellen 1, 3 und 5) und den Rechnungslegungen der Fraktionen (Tabellen 2, 6 bis 14) entnommen.

Die Daten in den Tabellen 9 bis 12 wurden zur Darstellung der Bandbreite jeweils aufsteigend sortiert. Die Angaben F1 bis F6 stehen deshalb nicht zwingend für dieselben Fraktionen.

Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Rechenoperationen basieren z. T. auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BayAbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags (Bayerisches Abgeordnetengesetz)
BayFraktG	Gesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Bayerischen Landtag (Bayerisches Fraktionsgesetz)
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayLTGeschO	Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag
Bek.	Bekanntmachung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BRH	Bundesrechnungshof
BHO	Bundshaushaltsordnung
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
DHH	Doppelhaushalt
Epl.	Einzelplan
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Gz.	Geschäftszeichen
HH	Haushalt
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
Kap.	Kapitel
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LWG	Gesetz über die Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (Landeswahlgesetz)
NHH	Nachtragshaushalt
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
PartG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)
Rn.	Randnummer
Tit.	Titel
TNr.	Textnummer
TOP	Tagesordnungspunkt
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VZK	Vollzeitkraft



Unterrichtung des Landtags

gemäß Art. 99 BayHO



ZUSAMMENFASSUNG

Der Bayerische Oberste Rechnungshof (ORH) hat die Verwendung der Zuschüsse nach Art. 3 BayFraktG durch die Fraktionen in den Rechnungsjahren 2017 und 2018 und in der ersten Jahreshälfte 2019 gemäß Art. 8 BayFraktG geprüft. Der Schwerpunkt der Prüfung (Art. 89 Abs. 2 BayHO) lag bei den Ausgaben für Funktionszulagen und Öffentlichkeitsarbeit – ohne die Ausgaben für den Einsatz von neuen Medien. Zudem hat der ORH die Abwicklung der Liquidation einer Fraktion nach der Landtagswahl 2013 untersucht.

Bei seinen Prüfungen hat der ORH festgestellt, dass das BayFraktG insbesondere bei der Fraktionsfinanzierung verschiedene Bereiche unkonkret oder überhaupt nicht regelt. Dies hat zur Folge, dass eine einheitliche und vergleichbare Handhabung durch die Fraktionen nicht gewährleistet ist und damit auch dem im BayFraktG angelegten Transparenzgebot nicht ausreichend Rechnung getragen wird.

Der ORH empfiehlt deshalb dem Landtag und den dort vertretenen Fraktionen, insbesondere in folgenden Bereichen, unzureichende Regelungen zu konkretisieren und vorhandene Regelungslücken im Interesse der Rechtssicherheit und Transparenz zu schließen:

- Modalitäten für die erstmalige Auszahlung der Zuschüsse,
- Anzahl und Höhe der Funktionszulagen,
- Abgrenzung zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und unzulässiger Parteiarbeit,
- Gemeinsame Kriterien für Buchführung und Rechnungslegung der Fraktionen,
- Aufgaben und Rolle des Landtagspräsidenten bzw. des Landtagsamts bei der Abwicklung der Zuschüsse, insbesondere bei Rückzahlungen,
- Modalitäten für den Liquidationsfall.

1 Anlass und Gegenstand der Unterrichtung

Der ORH hat die Verwendung der Zuschüsse durch die Fraktionen und die Abwicklung der Liquidation einer Fraktion geprüft. Der vorliegende Bericht nach Art. 99 BayHO unterrichtet über die Ergebnisse.

Schwerpunkte der erstgenannten Prüfung waren die Verwendung der Zuschüsse für Funktionszulagen und Öffentlichkeitsarbeit in den Rechnungsjahren 2017 und 2018 und in der ersten Jahreshälfte 2019 sowie die Einhaltung weiterer Vorgaben des BayFraktG.

Bei der Prüfung der Abwicklung der Liquidation einer Fraktion nach der Landtagswahl 2013 lag der Fokus darauf, ob die im BayFraktG enthaltenen Regelungen eingehalten wurden und das nach der Beendigung der Liquidation vorhandene Vermögen¹ an den Staatshaushalt zurückgewährt² wurde.

Das Prüfungsrecht des ORH ergibt sich aus dem BayFraktG.³ Demnach ist der ORH berechtigt, die Verwendung der Zuschüsse durch Fraktionen zu prüfen. Die Erforderlichkeit der Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben einer Fraktion ist dabei nicht Prüfungsgegenstand. Prüfungsmaßstab sind die Ordnungsmäßigkeit sowie die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Diese gelten ausweislich der Gesetzesbegründung auch für die Verwendung der Fraktionszuschüsse.⁴

¹ Vermögen aufgrund von Leistungen nach Art. 2 und 3 BayFraktG.

² Art. 10 Abs. 3 i. V. m. Art. 4 BayFraktG.

³ Art. 8 BayFraktG.

⁴ Erläuterungen zu Art. 8 BayFraktG im Gesetzentwurf zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Bayerischen Landtag (Bayerisches Fraktionsgesetz) vom 05.02.1992, LT-Drs. 12/4844.



2 Ausgangslage

2.1 Situation in Bayern

2.1.1 Stellung der Fraktionen

Der rechtliche Rahmen für die Fraktionen ist im BayFraktG niedergelegt.

Die Fraktionen sind mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattete Vereinigungen von Mitgliedern des Bayerischen Landtags, die der politischen Willensbildung im Landtag dienen und ihre Mitglieder dabei unterstützen, ihre parlamentarische Tätigkeit auszuüben und zur Verfolgung gemeinsamer Ziele aufeinander abzustimmen.⁵

Die Fraktionen steuern und erleichtern als Einrichtungen des Verfassungslebens die parlamentarische Arbeit, indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen. Sie sind also – anders als politische Parteien – Teile des Parlaments und damit Teil der organisierten Staatlichkeit.⁶ Eine Regelung zur verfassungsrechtlichen Stellung und zu den Rechten der Oppositionsfraktionen enthält Art. 16a BV.

In der 17. Wahlperiode (2013 bis 2018) waren 180 Abgeordnete aus vier Fraktionen im Bayerischen Landtag vertreten. In der aktuellen 18. Wahlperiode (2018 bis 2023) sind 205 Abgeordnete vertreten, die sich zu sechs Fraktionen – entsprechend ihrer Parteizugehörigkeit – zusammengeschlossen haben:⁷ CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bayerischen Landtag, Freie Wähler Landtagsfraktion, BayernSPD Landtagsfraktion, AfD-Fraktion im Bayerischen Landtag und FDP-Fraktion im Bayerischen Landtag.

2.1.2 Finanzierung der Fraktionen

Die Finanzierung von Fraktionen ist als Teil der Finanzierung des Parlaments zu begreifen. Das BVerfG⁸ stellte hierzu fest, deren Finanzierung mit staatlichen Zuschüssen soll „eine sachgemäße, effektive Fraktionsarbeit im Rahmen der Aufgaben des Parlaments ermöglichen und gewährleisten“.

⁵ Art. 1 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 BayFraktG.

⁶ Erläuterungen zu Art. 1 Abs. 1 BayFraktG im Gesetzentwurf zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Bayerischen Landtag (Bayerisches Fraktionsgesetz) vom 05.02.1992, LT-Drs. 12/4844; vgl. auch BVerfG vom 19.07.1966, 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56 (104); BVerfG vom 13.06.1989, 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188 (231) mit weiteren Nachweisen.

⁷ Reihenfolge entsprechend der Größe der Fraktion.

⁸ BVerfG vom 13.06.1989, 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188 (213).

Zur Finanzierung der Wahrnehmung von Fraktionsaufgaben⁹ erhalten die Fraktionen Zuschüsse nach Art. 3 BayFraktG (Geldleistungen) sowie sonstige Zuschüsse und Leistungen (Sachleistungen).¹⁰

Der Zuschuss setzt sich aus folgenden Einzelposten zusammen: einem Grundbetrag für jede Fraktion, einem Betrag für jedes Mitglied (Kopfbetrag) und einem weiteren Zuschlag für jedes Mitglied der Fraktionen, die nicht die Staatsregierung tragen (Oppositionszuschlag¹¹).

Die Höhe der monatlichen Zuschüsse, hier die der Einzelposten, wird im Haushaltsplan festgesetzt¹²; damit bestimmen de facto die Fraktionen im Landtag über die Höhe der Zuschüsse im jeweiligen Haushaltsjahr. Zudem ändern sich die Zuschüsse jeweils automatisch zum Zeitpunkt der Tarifänderung um den Vomhundertsatz, um den die Entgelte der Arbeitnehmer des Freistaates durch Entgelttarife durchschnittlich geändert werden, einschließlich eventueller Einmalzahlungen, Sockel- oder Mindestbeträge.¹³ Dieser Vomhundertsatz betrug 2,71 % in 2017, 2,69 % in 2018 sowie 3,17 % in 2019 und 3,06 % in 2020.

Die Zuschüsse werden ab dem auf die Wahl folgenden Tag bis zum Wahltag des nächsten Landtags gewährt, wenn die Fraktion sich innerhalb eines Monats bildet.¹⁴ Die Zuschüsse werden vom Landtagsamt zu Beginn der Wahlperiode gemäß dem amtlichen Wahlergebnis festgesetzt, laufend angepasst und über die Haushaltsstelle Kap. 01 01 Tit. 684 01 an die Fraktionen verausgabt.

Die Zuschüsse werden zweckgebunden gewährt und sind zurückzuzahlen, wenn sie zweckwidrig verwendet werden.¹⁵ Neben der Deckung ihres allgemeinen Bedarfs können die Fraktionen die Zuschüsse auch für Öffentlichkeitsarbeit einsetzen. Die Zuschüsse dürfen jedoch nicht für Zwecke der Parteien verwendet werden.¹⁶ Zudem sind Parteien nicht berechtigt, Spenden von Parlamentsfraktionen anzunehmen.¹⁷

⁹ Art. 1 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 BayFraktG.

¹⁰ Art. 2 BayFraktG.

¹¹ Vgl. hierzu Art. 16a Abs. 2 Satz 2 BV, der diese vormals zulässige, aber nicht geregelte Gestaltungsform einer besonderen finanziellen, personellen oder sachlichen Ausstattung der Oppositionsfraktionen und -abgeordneten verfassungsrechtlich fest schreibt und einen entsprechenden Anspruch einräumt.

¹² Art. 3 Abs. 1 BayFraktG.

¹³ Verbindliche Erläuterungen (Art. 17 Abs. 1 Satz 2 BayHO) zu Kap. 01 01 Tit. 684 01.

¹⁴ Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BayFraktG.

¹⁵ Art. 4 Abs. 1 BayFraktG.

¹⁶ Art. 2 Satz 3 BayFraktG.

¹⁷ § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG.



Wenn eine Fraktion nicht mehr die Voraussetzungen erfüllt, die die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags stellt, findet eine Liquidation statt.¹⁸ Nach Beendigung der Liquidation ist das aufgrund von Zuschüssen oder Leistungen des Bayerischen Landtags vorhandene Vermögen zurückzugewähren.¹⁹

2.1.3 Entwicklung der Höhe der Zuschüsse

Die Höhe der Einzelposten, aus denen sich der monatliche Zuschuss zusammensetzt, entwickelte sich gemäß Haushaltsplan und unter Berücksichtigung der Tarifierpassungen²⁰ wie folgt:

Entwicklung der Höhe der Einzelposten der monatlichen Zuschüsse							Tabelle 1
	Grundbetrag (in €)	Veränderung (in %)	Kopfbetrag (in €)	Veränderung (in %)	Oppositions- zuschlag (in €)	Veränderung (in %)	
DHH 2013/2014	96.109,24		3.221,84		2.487,92		
NHH 2014	101.566,50	+ 5,68	3.404,78	+ 5,68	2.629,19	+ 5,68	
DHH 2015/2016	101.556,49	- 0,01	3.404,78	0,00	2.629,19	0,00	
DHH 2017/2018	105.545,20	+ 3,93	3.538,16	+ 3,92	2.732,18	+ 3,92	
2017	108.405,48	+ 2,71	3.634,04	+ 2,71	2.806,23	+ 2,71	
2018	111.321,58	+ 2,69	3.731,80	+ 2,69	2.881,71	+ 2,69	
DHH 2019/2020	120.000,00	+ 7,80	4.100,00	+ 9,87	3.150,00	+ 9,31	
2020	123.672,00	+ 3,06	4.225,46	+ 3,06	3.246,39	+ 3,06	

Ausgehend von den Ansätzen im DHH 2017/2018 erhöhten sich die Einzelposten gemäß der durchschnittlichen Änderung der Entgelte der Arbeitnehmer des Freistaates in 2017 um 2,71 % und 2018 um 2,69 %. Mit dem DHH 2019/2020 hat der Landtag die in den verbindlichen Erläuterungen aufgegliederten Ansätze der Einzelposten zwischen 7,80 und 9,87 % erhöht. Dies übersteigt deutlich die durchschnittliche Erhöhung gemäß den Entgelten der Arbeitnehmer des Freistaates, die im Jahr 2019 bei 3,17 % lag. 2020 wurden die Entgelte der Arbeitnehmer durchschnittlich um 3,06 % erhöht und demgemäß auch die Zuschüsse.

¹⁸ Art. 10 Abs. 1 Satz 1 BayFraktG.

¹⁹ Art. 10 Abs. 3 BayFraktG.

²⁰ Verbindliche Erläuterungen (Art. 17 Abs. 1 Satz 2 BayHO) zu Kap. 01 01 Tit. 684 01.

Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Höhe der insgesamt ausgereichten staatlichen Zuschüsse²¹ an die Fraktionen seit dem Jahr 2013:

Höhe der insgesamt ausgereichten Zuschüsse (Einnahmen)			<i>Tabella 2</i>
Rechnungs-jahr	Höhe Zuschuss (in €)	Veränderung zum Vorjahr (in €)	Veränderung zum Vorjahr (in %)
2013	15.303.006,56	+ 16.612,16	+ 0,1
2014	14.702.844,14	- 600.162,42	- 3,9
2015	14.982.567,60	+ 279.723,46	+ 1,9
2016	15.298.699,80	+ 316.132,20	+ 2,1
2017	15.591.385,37	+ 292.685,57	+ 1,9
2018	16.335.009,29	+ 743.623,92	+ 4,8
2019	22.533.061,60	+ 6.198.052,31	+ 37,9
2020	22.742.662,44	+ 209.600,84	+ 0,9

Die Minderung der Zuschüsse im Jahr 2014 um 3,9 % ist auf die Landtagswahl am 15.09.2013 zurückzuführen. Denn in der 17. Wahlperiode (2013 bis 2018) setzte sich der Landtag nicht mehr aus fünf, sondern nur noch aus vier Fraktionen zusammen; gleichzeitig sank die Zahl der Abgeordneten von 187 auf 180 und damit um 3,9 %.

Seit der Landtagswahl am 14.10.2018 umfasst der Landtag sechs statt zuvor vier Fraktionen. Die Zahl der Abgeordneten stieg in der 18. Wahlperiode (2018 bis 2023) um 13,9 % auf 205 Abgeordnete. Die ausgereichten Zuschüsse im Jahr 2019 erhöhten sich auch deshalb deutlich um 37,9 %.

2.1.4 Abgrenzung zur Finanzierung der Parteien

Das GG weist den politischen Parteien die Aufgabe zu, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken.²² Deshalb haben Parteien Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung ihrer Tätigkeiten, wenn sie folgende Kriterien erfüllen: gesetzlich bestimmter Mindestanteil an gültigen Wählerstimmen bei der letzten Europa- oder Bundestagswahl oder einer Landtagswahl, fristgerechte Vorlage eines Rechenschaftsberichts beim Bundestagspräsidenten und daraus ersichtliche, selbst erwirtschaftete Einnahmen.

Das PartG legt eine „absolute Obergrenze“ der staatlichen Teilfinanzierung fest, die seit dem Jahr 2013 jährlich angepasst wird. Sie beträgt für die im Jahr 2019 bundesweit vom Bundestagspräsidenten vorzunehmende Festsetzung 190 Mio. €.²³

Der Bundestagspräsident überprüft die von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichte auf ihre formale und inhaltliche Richtigkeit und setzt jährlich die auf die einzelnen Parteien entfallenden Anteile der staatlichen Teilfinanzierung von Bund und Ländern fest.²⁴ Dazu bestimmt er den Gesamtbetrag je Partei und die jeweiligen Länderanteile. Der Länderanteil beträgt 0,50 € für jede bei der letzten Landtagswahl erzielte

²¹ Die Daten des Jahres 2020 wurden dem Kassenbuchverfahren entnommen.

²² Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG.

²³ § 18 Abs. 2 PartG.

²⁴ § 19a PartG.



Stimme der Partei. Er wird aus den Landeshaushalten an die Landesverbände der Parteien ausgezahlt. Der Landesanteil für Bayern ist im Epl. 01 (Bayerischer Landtag) veranschlagt.²⁵ Der Bund trägt den verbleibenden Anteil des Gesamtbetrags (Bundesanteil) und zahlt ihn an den Bundesverband der jeweiligen Partei aus, bei Landesparteien an den Landesverband.²⁶

Der BRH prüft, inwieweit der Bundestagspräsident die staatlichen Mittel entsprechend den Vorschriften festgesetzt, ausgezahlt und die Prüfung der Rechenschaftsberichte ordnungsgemäß durchgeführt hat.²⁷ Der ORH prüft, ob der Präsident des Bayerischen Landtags als mittelverwaltende Stelle die staatlichen Mittel entsprechend den Vorschriften des PartG ausgezahlt hat.²⁸

Die Leistungen an die Fraktionen dürfen nicht für Zwecke der Parteien verwendet werden.²⁹ Die Frage, ob Mittel für Parteiarbeit oder Fraktionsarbeit eingesetzt wurden, ist für jeden Einzelfall gesondert zu betrachten. Mittel, die unter Missachtung dieser Vorschrift von den Fraktionen für Parteiarbeit eingesetzt wurden, sind nicht bestimmungsgemäß verwendet worden und zurückzuzahlen.³⁰ Außerdem droht eine Sanktionierung der Parteien durch den Bundestagspräsidenten.

Ansätze im Epl. 01 (Soll) in Tsd. €		<i>Tabelle 3</i>
Haushaltsplan	Zahlungen nach dem PartG Kap. 01 01 Tit. 684 02	
DHH 2013/2014	2.380,0 / 2.380,0	
DHH 2015/2016	2.880,0 / 2.880,0	
DHH 2017/2018	2.880,0 / 2.880,0	
DHH 2019/2020	3.440,0 / 2.975,0	
HH 2021	3.325,0	

2.1.5 Abgrenzung zur finanziellen Ausstattung der bayerischen Abgeordneten

2.1.5.1 Entschädigung

Die Mitglieder des Bayerischen Landtags erhalten als steuerpflichtiges Einkommen eine monatliche Grundentschädigung gemäß Art. 5 BayAbgG. Die Entschädigung betrug 7.849 € ab 01.07.2016³¹ und 8.657 € ab 01.07.2020³²; ab 01.07.2021 beträgt diese 8.519 €³³.

²⁵ Kap. 01 01 Tit. 684 02.

²⁶ Die Bundesmittel sind im Epl. 60 (Allgemeine Finanzverwaltung, Kap. 60 02 Tit. 684 03) veranschlagt.

²⁷ §§ 21, 23a PartG.

²⁸ Art. 60 Abs. 3 LWG.

²⁹ Art. 2 Satz 3 BayFraktG.

³⁰ Zur Rückzahlungspflicht zweckwidrig verwendeter Fraktionszuschüsse siehe unter TNr. 3.5.

³¹ Vgl. Bek. vom 20.04.2016 (GVBl. S. 78).

³² Vgl. Bek. vom 27.05.2020 (GVBl. S. 324).

³³ Vgl. Bek. vom 22.04.2021 (GVBl. S. 282).

Die monatliche Entschädigung für den Präsidenten des Bayerischen Landtags beträgt das Zweifache der Grundentschädigung (17.314 €, Stand 06/2021) und für stellvertretende Präsidenten das Eineinhalbfache der Grundentschädigung³⁴ (12.985,50 €, Stand 06/2021).

Entschädigung und Kostenpauschale (in €)		
Jeweils ab 01.07.	Monatliche Entschädigung nach Art. 5 Abs. 1 BayAbgG	Monatliche Kostenpauschale nach Art. 6 Abs. 2 BayAbgG
2013	7.244	3.282
2014	7.426	3.342
2015	7.642	3.366
2016	7.849	3.377
2017	8.022	3.398
2018	8.183	3.453
2019	8.445	3.529
2020	8.657	3.589
2021	8.519	3.589

Tabelle 4

2.1.5.2 Mandatsausstattung, Kostenpauschale, Aufwandsentschädigung

Zur Abgeltung der durch das Mandat veranlassten Aufwendungen erhalten die Abgeordneten gemäß Art. 6 Abs. 1 BayAbgG zusätzlich eine Mandatsausstattung, die Geld- und Sachleistungen umfasst.

So steht allen Abgeordneten als Geldleistung eine monatliche steuerfreie Kostenpauschale in Höhe von 3.589 €³⁵ für allgemeine Unkosten (insbesondere für die Betreuung des Stimm- und Wahlkreises, Bürokosten, Porto und Telefon sowie sonstige Auslagen, die sich aus der Stellung des Mitglieds des Bayerischen Landtags ergeben), Mehraufwendungen für Verpflegung und Übernachtung am Sitz des Bayerischen Landtags und bei mandatsbedingten Reisen sowie für Kosten mandatsbedingter Fahrten zur Verfügung.³⁶

Zu den Sachleistungen der Mandatsausstattung gehören u. a. auch die Benutzung der Fernsprechanlagen im Parlamentsgebäude und die Inanspruchnahme sonstiger Sachleistungen des Bayerischen Landtags in Ausübung des Mandats, die Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs im Stadtgebiet München, die Inanspruchnahme der Fahrbereitschaft des Landtags im Rahmen ihrer vorhandenen Verfügbarkeit und das Recht zur freien Fahrt auf allen staatlichen Verkehrseinrichtungen in Bayern und dem Streckennetz der Deutschen Bahn AG in Bayern.³⁷

³⁴ Art. 5 Abs. 2 BayAbgG.

³⁵ Vgl. Bek. vom 27.05.2020 (GVBl. S. 324).

³⁶ Art. 6 Abs. 2 BayAbgG i. V. m. der Bek. der Präsidentin des Bayerischen Landtags vom 29.05.2019 (GVBl. S. 453). Mitglieder des Bayerischen Landtags, denen ein landeseigener Dienstwagen zur ausschließlichen Verfügung steht oder die Amtsbezüge beziehen, erhalten gem. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayAbgG eine um 25 % verminderte Pauschale (also derzeit 2.646,75 €).

³⁷ Art. 6 Abs. 3 und 5 BayAbgG.



In jeder Wahlperiode können die Mitglieder des Bayerischen Landtags auf Antrag für mandatsbedingte Informations- und Kommunikationseinrichtungen einschließlich der entsprechenden Schulungen gegen Nachweis bis zu 12.500 € erstattet erhalten, wobei ein Eigenanteil von 15 % zu leisten ist.³⁸

Zur Unterstützung ihrer parlamentarischen Arbeit können die Abgeordneten außerdem Kosten für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge in dem im Haushaltsgesetz vorgesehenen Umfang gegen Nachweis erstattet bekommen.³⁹

Eine abgestufte monatliche Aufwandsentschädigung erhalten zusätzlich Abgeordnete mit besonderen Funktionen wie der Präsident des Bayerischen Landtags, die Vizepräsidenten, die Ausschussvorsitzenden und die stellvertretenden Ausschussvorsitzenden sowie die Vorsitzenden und die stellvertretenden Vorsitzenden der Enquete-Kommissionen, des Parlamentarischen Kontrollgremiums und der Datenschutzkommission; sie beträgt 383 € bis 1.079 €. ⁴⁰

Mit der Mandatsausstattung sind alle durch das Mandat veranlassten Aufwendungen abgegolten. Werden Teile der Fraktionsausstattung für Zwecke verwendet, die bereits in der Mandatsausstattung des Abgeordneten enthalten sind, so handelt es sich um eine unzulässige Doppelbezuschussung. Das BVerfG hat hierzu in der sog. „Wüppesahl-Entscheidung“ festgestellt: „Sollte ein Teil der Fraktionskostenzuschüsse für die gleichen Zwecke verwendet werden, für die der Abgeordnete eine Amtsausstattung (...) erhält, so müsste diese Verwendung durch den Bundestagspräsidenten unterbunden und durch den Bundesrechnungshof beanstandet werden“. ⁴¹

Ansätze im Haushaltsplan (Soll) in Tsd. €						<i>Tabelle 5</i>
Haushaltsplan	Entschädigung Kap. 01 01 Tit. 411 01	Kosten- pauschale Kap. 01 01 Tit. 411 04	Mandats- ausstattung Kap. 01 01 Tit. 411 02	Erstattungen luK Kap. 01 01 Tit. 411 05	Mitarbeiter- pauschale Kap. 01 01 Tit. 411 03	
DHH 2013/2014	24.500,0 / 24.300,0	./.	97,0 / 100,0	./.	18.054,0 / 21.516,3	
DHH 2015/2016	15.500,0 / 15.850,0	7.150,0 / 7.350,0	143,0 / 147,0	400,0 / 400,0	20.700,0 / 21.200,0	
DHH 2017/2018	16.000,0 / 16.730,0	7.350,0 / 7.720,0	150,0 / 154,0	400,0 / 550,0	21.200,0 / 23.200,0	
DHH 2019/2020	19.305,0 / 19.765,0	8.350,0 / 8.465,0	180,0 / 190,0	680,0 / 455,0	27.900,0 / 26.250,0	
HH 2021	20.095,0	8.680,0	160,0	520,0	26.500,0	

Die Ausgaben des Kapitels 01 01 Gruppe 411 hatte der ORH im Jahr 2013 geprüft. Die entsprechenden Prüfungsmittelungen sind auf der Homepage des Bayerischen Landtags veröffentlicht.⁴²

³⁸ Art. 6 Abs. 4 BayAbgG.

³⁹ Art. 8 BayAbgG.

⁴⁰ Art. 6 Abs. 6 BayAbgG.

⁴¹ Vgl. BVerfG vom 13.06.1989, 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188 (231).

⁴² Prüfungsmittelungen vom 12.08.2013, Gz. 900 - 13 - 42 - 7, https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Presse/Pruefung_ORH_12082013.pdf (abgerufen am 01.07.2021).

2.2 Situation in Bund und anderen Ländern

2.2.1 Situation im Bund

Regelungen zu den Fraktionen enthält seit 1995 das AbgG. Dort sind u. a. der Anspruch der Fraktionen auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt⁴³, Vorgaben zur Buchführung und zur Rechnungslegung⁴⁴, die Prüfung der Verwendung der Geld- und Sachleistungen durch den BRH⁴⁵ und die Liquidation einer Fraktion⁴⁶ geregelt.

Die Fraktionen dürfen die Geld- und Sachleistungen nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach dem GG, dem AbgG und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags obliegen. Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig.⁴⁷ Einzelheiten der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen werden laut AbgG⁴⁸ in Ausführungsbestimmungen geregelt, die der Ältestenrat nach Anhörung des BRH erlässt. Bislang hat der Ältestenrat die gesetzlich vorgesehenen Ausführungsbestimmungen nicht erlassen.

Das AbgG enthält keine Regelung zur Rückzahlung von zweckwidrig verwendeten Geldleistungen. Nach § 54 Abs. 4 AbgG sind Geldleistungen, die nach der Beendigung der Liquidation verbleiben, an den Bundeshaushalt zurückzuführen.

Der BRH hat im September 2018 in seinem Bericht nach § 99 BHO „zur Notwendigkeit eines verbesserten Rechtsrahmens für die Liquidation von Fraktionen im Deutschen Bundestag“⁴⁹ auf strukturelle Defizite beim Liquidationsverfahren von Fraktionen hingewiesen. Der BRH hat u. a. das Fehlen von Regelungen zur zeitlichen Begrenzung von Liquidationsverfahren, zur Kontrolle der Liquidation durch den Präsidenten des Deutschen Bundestags oder die Bundestagsverwaltung, zur regelmäßigen Rechnungslegung über die Verwendung der staatlichen Mittel während des Liquidationsverfahrens und zur Aufbewahrung der Fraktionsunterlagen kritisiert.

Zuletzt hat der BRH im Januar 2021 in seinem Bericht nach § 99 BHO „zu strukturellen Defiziten bei der Verwendung und Kontrolle der den Fraktionen nach dem Abgeordnetengesetz zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen“⁵⁰ auf Defizite im Kontroll- und Sanktionssystem der Fraktionsfinanzierung im Allgemeinen hingewiesen. Nach Auffassung des BRH fehle es an für alle Fraktionen verbindlichen Kriterien für die Bewirtschaftung der staatlichen Mittel, was zu einer höchst uneinheitlichen und recht-

⁴³ § 50 AbgG.

⁴⁴ §§ 51, 52 AbgG.

⁴⁵ § 53 AbgG.

⁴⁶ § 54 AbgG.

⁴⁷ § 50 Abs. 4 AbgG.

⁴⁸ § 51 Abs. 1 AbgG.

⁴⁹ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2018/2018-sonderbericht-notwendigkeit-eines-verbesserten-rechtsrahmens-fuer-die-liquidation-von-fraktionen-im-deutschen-bundestag-pdf> (abgerufen am 14.06.2021).

⁵⁰ https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/2021/finanzen-der-fraktionen-lueckenhafte-regeln-fehlende-sanktionen/@@download/langfassung_pdf (abgerufen am 14.06.2021).



lich unsicheren Praxis bei der Verwendung der Mittel geführt habe. Das gelte insbesondere für die Abgrenzung einer zulässigen Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die Fraktionen von einer unzulässigen Parteiwerbung. Daneben fehle es an einem wirksamen und rechtlich verbindlichen Instrumentarium, um die Fraktionen zu rechtstreuem Verhalten zu zwingen und Verstöße zu ahnden. Der BRH empfiehlt daher in seinem Bericht, die gesetzlichen Grundlagen für eine Rückforderung zweck- und damit rechtswidrig verwendeter Fraktionsmittel sowie für weitere Sanktionsmöglichkeiten zu schaffen.

2.2.2 Situation in anderen Ländern

Die Fraktions- bzw. Abgeordnetengesetze der Länder treffen zu den Fraktionen und zur Fraktionsfinanzierung hinsichtlich Inhalt und Umfang teilweise vergleichbare, teilweise aber auch unterschiedliche Regelungen. Insbesondere im Hinblick auf die Rückforderung zweck- und damit rechtswidrig verwendeter Fraktionsmittel und die Rolle der Landtagspräsidenten und der Rechnungshöfe bei der Kontrolle der Verwendung staatlicher Mittel durch die Fraktionen gibt es erhebliche Unterschiede. In sechs Ländern⁵¹ existieren dem Art. 4 BayFraktG vergleichbare Regelungen, nach denen staatliche Zuschüsse, die nicht für die in den Fraktions- und Abgeordnetengesetzen vorgesehenen Zwecke verwendet wurden, von den Fraktionen zurückzuzahlen sind. Die Fraktions- und Abgeordnetengesetze von drei Ländern⁵² und das AbgG enthalten eine Rückzahlungspflicht der Fraktionen (nur) für nach Beendigung einer Liquidation oder am Ende einer Wahlperiode noch verbliebene staatliche Mittel. In sechs Ländern⁵³ regeln die Fraktions- und Abgeordnetengesetze konkret den Umgang mit Prüfungsergebnissen der Rechnungshöfe und enthalten gesetzliche Grundlagen für die Rückzahlung und teilweise auch für die Rückforderung der von den Fraktionen zweckwidrig verwendeten staatlichen Mittel. Diese Gesetze sehen zunächst vor, dass die Rechnungshöfe ihre Prüfungsergebnisse den Landtagspräsidenten übermitteln. Teilweise enthalten die Gesetze bereits eine Rückzahlungsverpflichtung der Fraktionen für den Fall, dass die Rechnungshöfe eine nicht bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuschüssen festgestellt haben. Andere Gesetze sehen eine Entscheidung der Landtagspräsidenten über die Zweckwidrigkeit der Mittelverwendung und eine Rückforderung vor, wobei in diesen Fällen die Entscheidung der Landtagspräsidenten in der Regel als Drucksache veröffentlicht wird.

Zur Liquidation von Fraktionen enthalten die Fraktions- und Abgeordnetengesetze der Länder insgesamt nur wenige und zudem unterschiedliche Regelungen. Die Gesetze in einigen Ländern⁵⁴ sehen – anders als in Bayern – Fristen für den Abschluss einer Liquidation zwischen sechs und 18 Monaten vor. In drei Ländern⁵⁵ sind Rechnungslegungspflichten einer Fraktion in Liquidation ausdrücklich geregelt. Die Fraktionsgesetze in Brandenburg und Hamburg enthalten zudem Vorschriften zum Umgang mit den Personal- und Finanzakten der Fraktionen im Falle einer Liquidation.

⁵¹ Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland und Sachsen-Anhalt.

⁵² Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

⁵³ Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen.

⁵⁴ Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen-Anhalt.

⁵⁵ Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Sachsen-Anhalt.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Abwicklung der Zuschüsse nach dem BayFraktG durch das Landtagsamt

3.1.1 Rechtlicher Rahmen

3.1.1.1 Rolle des Landtagspräsidenten und des Landtagsamts

Die Bayerische Verfassung weist dem Landtagspräsidenten die Rolle der Verwaltungsleitung des Landtags zu.⁵⁶ Der Landtag unterhält zur Erledigung seiner laufenden Geschäfte ein Landtagsamt.⁵⁷ Dieses wickelt die Zuschüsse ab.

Das BayFraktG enthält aber keine Regelungen zu Aufgaben, Rechten und Befugnissen des Landtagspräsidenten bzw. des Landtagsamts hinsichtlich der Abwicklung der Zuschüsse an die Fraktionen; geregelt ist lediglich die Veröffentlichungspflicht des Landtagspräsidenten im Hinblick auf die geprüften Rechnungen der Fraktionen.⁵⁸

Auch die BayLTGeschO enthält keine konkretisierenden Regelungen zu den Aufgaben, Rechten und Befugnissen des Landtagsamts bei der Erledigung der laufenden Geschäfte des Landtags und seines Präsidenten. Eine Dienstordnung für das Landtagsamt gibt es nicht. In den Richtlinien zur Wirtschaftsführung der Fraktionen⁵⁹ wird dazu auch nichts ausgeführt.

3.1.1.2 Beginn der Auszahlung der Zuschüsse

Eine Fraktion erhält den Zuschuss ab dem auf die Wahl folgenden Tag, wenn sie sich innerhalb eines Monats bildet.⁶⁰ Weitere Regelungen zu den Modalitäten der (erstmaligen) Auszahlung enthält das BayFraktG nicht; insbesondere ist nicht geregelt, wie dies zu Beginn der Wahlperiode hinsichtlich Abgeordneten einer Partei, die bislang nicht im Landtag vertreten waren – also einer sich potenziell bildenden Fraktion – gehandhabt werden soll.

3.1.2 Feststellungen zur Festsetzung sowie Anpassung der Zuschüsse

Zu Beginn der Wahlperiode berechnete das Landtagsamt umgehend – ohne die Bildung der Fraktionen⁶¹ abzuwarten – gemäß dem vorläufigen Wahlergebnis für die Abgeordneten je nach Parteizugehörigkeit die Zuschüsse aus Grundbetrag und Kopfbetrag, ausgenommen Oppositionszuschlag. Die Auszahlung erfolgte unter Hinweis auf die Annahme der Bildung einer Fraktion und eine mögliche Rückzahlungspflicht.

⁵⁶ Art. 21 Abs. 2 BV.

⁵⁷ § 192 BayLTGeschO.

⁵⁸ Art. 7 BayFraktG.

⁵⁹ Richtlinien zur Wirtschaftsführung der Fraktionen sowie zur Beschäftigung von Mitarbeitern nach dem Bayerischen Fraktionsgesetz vom 24.06.1992 (zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.07.2013, GVBl. S. 449), beschlossen im Präsidium des Bayerischen Landtags am 19.03.2019.

⁶⁰ Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BayFraktG.

⁶¹ § 5 BayLTGeschO.



Sobald das endgültige amtliche Wahlergebnis vorlag, die (erneute) Bildung der Fraktion⁶² dem Landtagspräsidenten schriftlich mitgeteilt wurde und die Regierungsfraktionen bekannt waren, berechnete das Landtagsamt die Zuschüsse neu und setzte diese einschließlich des Zuschlags für die Fraktionen der Opposition fest.

Bei Tarifänderungen⁶³ oder Veränderungen die Fraktion betreffend⁶⁴ wurden die Zuschüsse automatisch vom Landtagsamt taggenau und stets korrekt angepasst.

3.1.3 Würdigung

Beginn und Ende der Leistungen an Fraktionen richten sich nach dem Zeitraum, in dem sie ihre parlamentarischen Aufgaben erfüllen.⁶⁵ Voraussetzung für die Auszahlung von Zuschüssen ist grundsätzlich, dass sich eine Fraktion als mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattete Vereinigung⁶⁶ im Bayerischen Landtag bereits gebildet hat und parlamentarische Aufgaben erfüllen kann. Für den Zeitpunkt der Auszahlung von Zuschüssen vor Fraktionsbildung besteht nach Auffassung des ORH im BayFraktG keine eindeutige Grundlage. Bei der vorläufigen Festsetzung und Auszahlung der Zuschüsse besteht das Risiko, dass die Zuschüsse verbraucht und im Falle der Nichtbildung einer Fraktion ggf. nicht zurückgezahlt werden können. Der ORH empfiehlt im Interesse der Rechtssicherheit, eine konkrete und eindeutige Regelung zu schaffen.

3.1.4 Stellungnahme

Die Präsidentin des Bayerischen Landtags hat im November 2020 zur ORH-Prüfung Stellung genommen und hierzu ausgeführt, dass es sich bei Zuschüssen um gesetzliche Leistungen handle, die die Fraktionen für den Zeitraum erhalten würden, in dem sie parlamentarische Aufgaben erfüllen sollen. Die Zuschüsse stünden ihnen erst endgültig zu, wenn die Voraussetzung erfüllt sei, dass sich die Fraktion innerhalb eines Monats bilde. Der Gesetzgeber gebe den Fraktionen damit einen „Vertrauensvorschuss“.

Eine vorläufige Festsetzung und Auszahlung der Zuschüsse sei vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes rechtlich geboten, damit neu hinzutretende Fraktionen für die Vorbereitung der Fraktionsbildung und damit die Erfüllung parlamentarischer Aufgaben eine Finanzierungsmöglichkeit hätten.

Es werde dabei nicht verkannt, dass dieser Gesetzesauslegung das Risiko immanent sei, dass im Falle der Nichtbildung der Fraktion die Zuschüsse ohne Rechtsgrund erlangt worden seien. Allerdings sei festzustellen, dass sich dieses Risiko bislang noch in keinem einzigen Fall verwirklicht habe.

⁶² § 5 Abs. 2 Satz 3 BayLTGeschO.

⁶³ Verbindliche Erläuterungen (Art. 17 Abs. 1 Satz 2 BayHO) zu Kap. 01 01 Tit. 684 01.

⁶⁴ Zum Beispiel Austritt eines Fraktionsmitglieds.

⁶⁵ Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 2 BayFraktG im Gesetzentwurf zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Bayerischen Landtag (Bayerisches Fraktionsgesetz) vom 05.02.1992, LT-Drs. 12/4844.

⁶⁶ Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayFraktG.

3.1.5 Haltung des ORH

Der ORH kann die Argumentation der Präsidentin des Bayerischen Landtags nachvollziehen. Er regt gleichwohl an, die Modalitäten für die vorläufige Festsetzung der Zuschüsse rechtssicher zu konkretisieren.

3.2 Verwendung der Zuschüsse für Funktionszulagen

3.2.1 Rechtlicher Rahmen

Nach dem BayFraktG⁶⁷ sind Vergütungen an Fraktionsmitglieder mit besonderen Funktionen (im Folgenden: Funktionszulagen) zulässig. Die Fraktionen sind verpflichtet, die Höhe der gezahlten Vergütungen unter Angabe des Gesamtbetrags, der Anzahl der Fraktionsmitglieder mit besonderen Funktionen und der an diese Fraktionsmitglieder gezahlten Einzelbeträge in der Rechnungslegung zu veröffentlichen.⁶⁸ Das BayFraktG enthält keine Regelungen hinsichtlich Zahl und Höhe möglicher Funktionszulagen. Laut Gesetzesbegründung verfügen die Fraktionen bei der Frage, welche Funktionszulagen erforderlich sind, über eine Einschätzungsprärogative gegenüber den sie kontrollierenden Verfassungsorganen und Behörden.⁶⁹

Laut BVerfG sei die Zahl der mit Zulagen bedachten Funktionsstellen auf wenige politisch besonders herausgehobene parlamentarische Funktionen zu beschränken.⁷⁰ Dies schließe zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter, die nicht von dem Gedanken des Aufwendersersatzes geleitet sind, für andere Abgeordnete als die Fraktionsvorsitzenden verfassungsrechtlich aus. Die Höhe der den Fraktionsvorsitzenden gewährten Funktionszulagen dürfe nicht außer Verhältnis zur Grundentschädigung stehen. Es sei aber unbedenklich, wenn die Zulage für die Fraktionsvorsitzenden ebenso hoch ist wie die für den Parlamentspräsidenten. Beiden Funktionen sei die besonders herausgehobene Bedeutung im parlamentarischen Betrieb gleichermaßen eigen. Regelungen über ergänzende Entschädigungen für die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, für die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen und für die Ausschussvorsitzenden seien mit dem Verfassungsrecht unvereinbar. Diese Funktionen seien nicht in gleicher Weise wie die des Fraktionsvorsitzenden politisch herausgehoben und in ihrer Zahl begrenzt.

Die o. g. Gesetzesbegründung zu Art. 3 Abs. 4 BayFraktG nimmt Bezug auf ein Gutachten des früheren Bundesverfassungsrichters Prof. Dr. Udo Steiner, das aus Anlass der ORH-Prüfung in den Jahren 2010/2011 von der damaligen Landtagspräsidentin eingeholt worden war. Prof. Dr. Steiner verneint eine Bindungswirkung des Urteils des BVerfG vom 21.07.2000 im Verfassungsraum des Freistaates; es sei am Maßstab des thüringischen Landesverfassungsrechts ergangen. Die Praxis des Bundes und die der Länder-

⁶⁷ Art. 3 Abs. 4 BayFraktG.

⁶⁸ Art. 6 Abs. 3 Nr. 2a BayFraktG.

⁶⁹ Gesetzesbegründung zu Art. 3 Abs. 4 BayFraktG, LT-Drs. 16/17523 vom 26.06.2013.

⁷⁰ BVerfG vom 21.07.2000, 2 BvH 3/91, BVerfGE 102, 224; BVerfG vom 27.11.2007, 1 BvR 2 BvK 1/03, BVerfGE 119, 302.



parlamente sei dem BVerfG weithin nicht gefolgt. Die Annahme des Gerichts, Funktionszulagen gefährdeten die verfassungsrechtlich geschützte Freiheit des Mandats, sei nicht durch Erfahrung begründet. Funktionszulagen an Abgeordnete mit hervorgehobener Funktion innerhalb einer Fraktion seien im Geltungsbereich der Bayerischen Verfassung zulässig, soweit sie für die Organisation und die Arbeit der Fraktion erforderlich sind. Funktionszulagen dürften nicht genutzt werden, eine Anhebung der Diäten einzelner oder einer größeren Anzahl von Abgeordneten zu ermöglichen. Sie seien politisch zu verantworten. Die Bedeutung des Urteils im bayerischen Verfassungsraum beruhe auf Gewicht und Ansehen des BVerfG und der Überzeugungskraft seiner Argumente, nicht im engeren Sinne auf rechtlichen Voraussetzungen. Die Diskussion zur Verfassungsmäßigkeit von Funktionszulagen könne deshalb – in respektvoller Auseinandersetzung mit der Rechtsauffassung des BVerfG und dessen Argumentation – begründungs- und ergebnisoffen innerhalb und zwischen den Verfassungsorganen und -behörden des Freistaates geführt werden.

3.2.2 Feststellungen zu Funktionszulagen

Der ORH hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass alle Fraktionen Funktionszulagen zahlten.

Die folgende Tabelle enthält die Funktionen, für die laut den Rechnungsberichten der Fraktionen im Rechnungsjahr 2019 Zulagen gewährt wurden, und die Anzahl der Fraktionen, die für die jeweilige Funktion Zulagen zahlten.⁷¹

Funktionszulagen im Rechnungsjahr 2019		<i>Tabelle 6</i>
Funktion	Anzahl der Fraktionen	
Fraktionsvorsitzender	6	
Stellvertretender Fraktionsvorsitzender	6	
Parlamentarischer Geschäftsführer	5	
Arbeitskreisvorsitzender	3	
Stellvertretender Parlamentarischer Geschäftsführer	2	
Schatzmeister	1	
Beisitzer im Fraktionsvorstand	1	
Vorsitzender des Parlamentarischen Kontrollgremiums	1	
Kampagnenbeauftragter (bis 09/2019)	1	
Schriftführer des Präsidiums	1	

Lediglich für die Funktionen des Fraktionsvorsitzenden und des stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden wurden von allen Fraktionen Zulagen gewährt. Fünf von sechs Fraktionen gewährten außerdem den Parlamentarischen Geschäftsführern eine Funktionszulage.

⁷¹ LT-Drs. 18/9306 vom 01.07.2020, S. 1 ff.

Ausgaben der Fraktionen für Funktionszulagen			
			<i>Tabelle 7</i>
Rechnungsjahr	Ausgaben insg. (in €)	Ausgaben für Funktionszulagen (in €)	Anteil (in %)
2013	15.980.097,21	1.198.317,80	7,5
2014	15.200.156,16	956.180,67	6,3
2015	15.909.515,19	973.838,32	6,1
2016	15.553.119,68	1.001.952,50	6,4
2017	15.530.056,55	1.022.217,49	6,6
2018	16.206.485,65	1.070.527,24	6,6
2019	21.999.963,43	1.517.983,54	6,9

Insgesamt haben die Fraktionen im Jahr 2019 rund 1,5 Mio. € für Funktionszulagen ausgegeben.⁷² Das entspricht einem Anteil von 6,9 % ihrer Ausgaben. Dieser Anteil betrug im Jahr 2013 noch 7,5 % und hat sich in den Jahren 2014 bis 2018 zwischen 6,1 und 6,6 % bewegt.

Anteil der Abgeordneten mit Funktionszulage			
			<i>Tabelle 8</i>
Wahlperiode	Abgeordnete	Abgeordnete mit Funktionszulage	Anteil (in %)
17. Wahlperiode (2013 - 2018)	180	45	25,0
18. Wahlperiode (2018 - 2023) Stand Juni 2019	205	66	32,2

Die Zahl der Abgeordneten mit Funktionszulage lag im Juni 2019 insgesamt bei 66. Das entspricht bei 205 Abgeordneten einem Anteil von 32,2 %. In der 17. Wahlperiode (2013 bis 2018) lag bei 180 Abgeordneten dieser Anteil bei 25,0 %.

Anteil der Abgeordneten mit Funktionszulage je Fraktion (in %)						
						<i>Tabelle 9</i>
Wahlperiode	F 1	F 2	F 3	F 4	F 5	F 6
18. Wahlperiode (2018 - 2023) Stand Juni 2019	15,8	22,2	27,3	29,4	36,4	90,0

* Die Daten in den Tabellen 9 bis 12 wurden zur Darstellung der Bandbreite jeweils aufsteigend sortiert. Die Angaben F1 bis F6 stehen deshalb in den Tabellen 9 bis 12 nicht zwingend für dieselben Fraktionen.

Bezogen auf die einzelnen Fraktionen lag der Anteil der Fraktionsmitglieder, die zu Beginn der 18. Wahlperiode eine Funktionszulage erhielten, zwischen 15,8 und in der Spitze 90,0 % (Stand Juni 2019).

Anteil der Ausgaben für Funktionszulagen je Fraktion (in %)						
						<i>Tabelle 10</i>
Rechnungsjahr	F 1	F 2	F 3	F 4	F 5	F 6
2019	1,4	4,3	5,1	8,0	8,7	12,4

* Die Daten in den Tabellen 9 bis 12 wurden zur Darstellung der Bandbreite jeweils aufsteigend sortiert. Die Angaben F1 bis F6 stehen deshalb in den Tabellen 9 bis 12 nicht zwingend für dieselben Fraktionen.

Die Fraktionen gaben 2019 zwischen 1,4 und 12,4 % der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel für Funktionszulagen aus.

⁷² Die Angaben wurden den veröffentlichten Rechnungsberichten der Fraktionen entnommen.

Ausgaben der Fraktionen für die Funktion des Fraktionsvorsitzes je Fraktion (in €)							
Rechnungs-jahr	F 1	F 2	F 3	F 4	F 5	F 6	Durchschnitt
2019	28.140,00	50.760,46	59.548,00	73.333,34	126.000,00	149.652,00	81.238,97

Tabelle 11

* Die Daten in den Tabellen 9 bis 12 wurden zur Darstellung der Bandbreite jeweils aufsteigend sortiert. Die Angaben F1 bis F6 stehen deshalb in den Tabellen 9 bis 12 nicht zwingend für dieselben Fraktionen.

Auch bezogen auf einzelne Funktionen variieren die Zulagen von Fraktion zu Fraktion. Für die Funktion des Fraktionsvorsitzes gaben die Fraktionen im Jahr 2019 zwischen rd. 28.000 und rd. 150.000 € aus, wobei sich bei zwei Fraktionen die Zulagen auf jeweils zwei Vorsitzende verteilen.

Die zusätzliche Entschädigung für den Landtagspräsidenten betrug im Jahr 2019 insgesamt 99.768 €, was der Höhe einer Abgeordneten-Grundentschädigung entspricht; diese ist im Unterschied zu den Funktionszulagen der Fraktionen ruhegehaltstfähig.

Im Verhältnis zur zusätzlichen Entschädigung für den Landtagspräsidenten erhielten die Fraktionsvorsitzenden Funktionszulagen zwischen 26 und 150 % (Stand Juni 2019).⁷³

Höhe der Zulage/n für den/die Fraktionsvorsitzenden im Vergleich zur zusätzlichen Entschädigung für den Landtagspräsidenten (in %)						
Wahlperiode	F 1	F 2	F 3	F 4	F 5	F 6
18. Wahlperiode (2018 - 2023) Stand Juni 2019	26,0	50,0	60,0	97,8	128,3	150,0

Tabelle 12

* Die Daten in den Tabellen 9 bis 12 wurden zur Darstellung der Bandbreite jeweils aufsteigend sortiert. Die Angaben F1 bis F6 stehen deshalb in den Tabellen 9 bis 12 nicht zwingend für dieselben Fraktionen.

3.2.3 Würdigung

Auch wenn das Urteil des BVerfG vom 21.07.2000 keine Bindungswirkung im Sinne von § 31 BVerfGG entfaltet, hat das Gericht jedoch klargestellt⁷⁴, dass es mit seiner Entscheidung „allgemeine Maßstäbe zu der Frage aufgestellt habe, für welche Ämter Funktionszulagen vorgesehen werden können, ohne dass die Freiheit des Mandats und der Grundsatz der Gleichbehandlung der Abgeordneten verletzt sind.“

Der ORH sieht Funktionszulagen mit Einkommenscharakter an Fraktionsvorsitzende im Einklang mit den allgemeinen Maßstäben des BVerfG. In der Höhe sollte sich diese Zulage an der Grundentschädigung für alle Abgeordneten einerseits und an der Zusatzvergütung für den Landtagspräsidenten andererseits orientieren. Dies ist bei Fraktionsvorsitzenden von zwei Fraktionen nicht der Fall. Auch mit Blick auf die anderen Bundesländer sieht der ORH die Höhe der zusätzlichen Entschädigung für den Landtagspräsidenten als Orientierungswert für die Zulage für einen Fraktionsvorsitzenden an. So ist die Entschädigung für Fraktionsvorsitzende in elf Bundesländern ausdrücklich im Abgeordnetengesetz geregelt und entspricht dort jeweils der Entschädigung für den Landtagspräsidenten.

⁷³ Siehe nachfolgende Tabelle: Bei zwei Fraktionen teilen sich zwei Fraktionsvorsitzende Amt und Zulage. Ausgewiesen ist in diesen Fällen die Summe.

⁷⁴ BVerfG vom 27.11.2007, 2 BvK 1/03, BVerfGE 119, 302.

Der ORH stellt nicht infrage, dass es innerhalb der Fraktionen neben dem Fraktionsvorsitz Aufgaben geben kann, deren Übernahme im Vergleich zur „normalen“ Abgeordnetentätigkeit einen erhöhten zeitlichen und auch finanziellen Aufwand mit sich bringt. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die zeitliche Inanspruchnahme der Abgeordneten vollständig durch ihre Grundentschädigung abgegolten ist. Funktionszulagen an andere Fraktionsmitglieder (wie z. B. stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Parlamentarische Geschäftsführer) sollten deshalb von dem Gedanken des Aufwendungsersatzes geleitet sein und keinen Einkommenscharakter haben.⁷⁵ Als Maßstab hierfür könnte aus Sicht des ORH beispielsweise die in Art. 6 Abs. 6 BayAbgG geregelte zusätzliche monatliche Aufwandsentschädigung für Abgeordnete mit besonderen Funktionen im Landtag dienen.

3.2.4 Stellungnahmen

Vier Fraktionen konnten sich der Bewertung des ORH nicht anschließen und halten Anpassungen bei Anzahl und Höhe der Funktionszulagen für nicht geboten. Die Anforderungen des ORH seien fachlich-rechtlich nicht begründet und stünden in Widerspruch zu verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung in zwei Ländern und den Feststellungen und Argumenten eines anderen Landesrechnungshofs.

Es obliege den Fraktionen zu beurteilen, ob es zur sachgerechten und effektiven Arbeit im Parlament erforderlich sei, Fraktionsmitglieder zur Wahrnehmung von Aufgaben mit hervorgehobener Funktion zu wählen. Als legitimen Ausgleich für damit verbundene Zeit- und Arbeitsbelastung sowie den Zuwachs an Verantwortung sei es dann auch sachgerecht, diese Funktionen mit Zulagen auszustatten, die sich nicht in einem Aufwendungsersatz erschöpfen würden, sondern Einkommenscharakter hätten. Dies gelte insbesondere für die Parlamentarischen Geschäftsführer, aber auch für die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden.

Die Höhe der Zulagen müsse dem Willkürverbot und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung tragen und sei ansonsten vor allem politisch zu verantworten. Dem diene auch deren Veröffentlichung in den jährlichen Rechnungslegungen der Fraktionen.

Zur Auffassung des ORH, dass die Höhe der Zulage an die Fraktionsvorsitzenden insoweit kritisch zu sehen sei, als sie die zusätzliche Entschädigung für die Landtagspräsidentin übersteige, wurde u. a. darauf hingewiesen, dass die Funktionszulage des Fraktionsvorsitzenden – anders als die zusätzliche Entschädigung der Landtagspräsidentin – nicht ruhegehaltstauglich sei.

Weiter teilte eine Fraktion mit, dass die Funktionszulagen im Zuge der ORH-Prüfung zunächst teilweise zurückgenommen und mittlerweile komplett abgeschafft worden seien.

Eine weitere Fraktion werde sich auch weiterhin daran orientieren, dass die Funktionszulagen dem Grunde und der Höhe nach den Maßstäben des BVerfG entsprechen.

⁷⁵ Die Zulässigkeit solcher Zahlungen ohne Einkommenscharakter war nicht Gegenstand der Entscheidung des BVerfG vom 21.07.2000, 2 BvH 3/91, BVerfGE 102, 224.



3.2.5 Haltung des ORH

Ungeachtet der bestehenden Transparenz in den Rechnungsberichten der Fraktionen hat eine Fraktion Zulagen für 90 %⁷⁶ ihrer Abgeordneten gewährt und erst aufgrund der Prüfung des ORH eingestellt; allein dieser Sachverhalt unterstreicht die Sinnhaftigkeit einer Regelung zu Funktionszulagen.

Der ORH empfiehlt Anzahl und Höhe der Funktionszulagen mit Einkommenscharakter orientiert an den allgemeinen Maßstäben des BVerfG zu regeln; hierbei könnte auch die fehlende Ruhegehaltsfähigkeit der Funktionszulage ergänzend berücksichtigt werden.

Funktionszulagen an andere Fraktionsmitglieder (wie z. B. stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Parlamentarische Geschäftsführer) sollten von dem Gedanken des Aufwendersersatzes geleitet sein. So wird die Funktionszulage ihrem Ausnahmecharakter gerecht und beschränkt sich auf solche Funktionen, die zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Parlaments unabdingbar erforderlich sind.

Im Übrigen ist die Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte für die bayerische Situation nicht maßgebend.

3.3 Verwendung der Zuschüsse für Öffentlichkeitsarbeit

3.3.1 Rechtlicher Rahmen

Die Zuschüsse an Fraktionen nach Art. 2 und Art. 3 BayFraktG sind zweckgebunden. Die Fraktionen erhalten die Zuschüsse „zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“⁷⁷. Dazu gehört auch, dass sie die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten können.⁷⁸ Im BayFraktG ist nicht näher ausgeführt, in welcher Art und Weise die Öffentlichkeitsarbeit möglich sein kann und inwieweit hierfür Zuschüsse eingesetzt werden dürfen.

Die Verwendung von Fraktionszuschüssen für Öffentlichkeitsarbeit wird jedoch durch das BayFraktG in zweifacher Hinsicht begrenzt:

Die erste Einschränkung ergibt sich daraus, dass sich Öffentlichkeitsarbeit auf die „Tätigkeit der Fraktionen“ beschränken muss.⁷⁹ Die Fraktionen steuern und erleichtern die parlamentarische Arbeit, indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen.⁸⁰

⁷⁶ Vgl. Tabelle 9.

⁷⁷ Art. 2 Satz 1 BayFraktG.

⁷⁸ Art. 1 Abs. 1 Satz 4 BayFraktG.

⁷⁹ Art. 1 Abs. 1 Satz 4 BayFraktG.

⁸⁰ Gesetzentwurf zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Bayerischen Landtag (Bayerisches Fraktionsgesetz) vom 05.02.1992, LT-Drs. 12/4844.

Fraktionszuschüsse dürfen zweitens nicht für Zwecke der Parteien verwendet werden.⁸¹ Das gilt insbesondere auch für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und führt hier häufig zu schwierigen Abgrenzungsfragen. Neben der ggf. zweckwidrigen Verwendung von Fraktionszuschüssen liegen in diesen Fällen in der Regel auch Verstöße gegen das PartG vor, weil Parteien keine Spenden von Parlamentsfraktionen und -gruppen annehmen dürfen.⁸²

3.3.2 Maßstäbe für die Finanzierung von Publikationen

Die Fraktionen sind bei der Wahl der Form und des Mediums für ihre Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich frei. Die Fraktionen können daher beispielsweise Magazine, Broschüren und Zeitschriften herausgeben und mit Fraktionszuschüssen finanzieren. Alle Formen der Öffentlichkeitsarbeit unterliegen den allgemeinen, sich insbesondere aus dem BayFraktG und der Stellung der Fraktionen als Teil der organisierten Staatlichkeit ergebenden Vorgaben und Grenzen.

Das BVerfG hat in der Vergangenheit die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen konkretisiert und dabei auch zur Finanzierung von Publikationen der Fraktionen aus Fraktionszuschüssen Stellung genommen.⁸³ Es hat dabei betont, dass die Fraktionszuschüsse, die den Fraktionen als Teile eines Staatsorgans zur Verfügung gestellt werden, nicht zugunsten oder zulasten von politischen Parteien oder einzelnen Abgeordneten in parteiergreifender Weise eingesetzt werden dürfen. Tritt der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurück, so kann das laut BVerfG ein Anzeichen dafür sein, dass die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten ist.

An die Öffentlichkeitsarbeit von Staatsorganen in der Vorwahlzeit hat das BVerfG darüber hinaus bestimmte Anforderungen gestellt.⁸⁴ Auf Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichte sollte in der Vorwahlzeit generell verzichtet werden.⁸⁵

3.3.3 Maßstäbe für die Finanzierung von öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen

Veranstaltungen können grundsätzlich und innerhalb der allgemeinen Grenzen⁸⁶ mit Fraktionszuschüssen finanziert werden.⁸⁷ Für Veranstaltungen, die nach außen gerichtet und Bestandteil der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen im Sinne von Art. 6 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe e) BayFraktG sind, gelten dieselben Abgrenzungskriterien wie für Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen generell:

Die Grenze zwischen der zulässigen und der unzulässigen Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit ist nach Ansicht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder überschritten, wenn der Sachinhalt eindeutig hinter die werbende Form zurücktritt, insbesondere

⁸¹ Art. 2 Satz 3 BayFraktG.

⁸² § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG.

⁸³ BVerfG vom 19.05.1982, BvR 630/81, NVwZ 1982, 613 unter Bezugnahme auf BVerfG vom 02.03.1977, 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125.

⁸⁴ BVerfG vom 02.03.1977, 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125.

⁸⁵ BVerfG vom 02.03.1977, 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125.

⁸⁶ Siehe dazu TNr. 3.3.1.

⁸⁷ Art. 6 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe d) BayFraktG.



bei Sympathiewerbung für die Fraktion oder für einzelne Fraktionsmitglieder.⁸⁸ Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion sollte demnach beim Bürger den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einer Partei oder eines Wahlbewerbers vermeiden. Die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen kann in der Vorwahlzeit fortgesetzt, sollte aber nicht gezielt verstärkt werden. Sie darf nicht auf Wahlwerbung ausgerichtet sein. Der Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einer Partei oder eines Wahlbewerbers kann insbesondere auch bei den typischen Formen von Öffentlichkeitsarbeit wie bedruckten Werbeartikeln ohne jeden Informationsgehalt entstehen (wie z. B. Give-aways, die lediglich den Schriftzug bzw. das Logo der Fraktion tragen).

3.3.4 Prüfungsmaßstab des ORH

3.3.4.1 Ordnungsmäßigkeit

Der ORH hat zunächst geprüft, ob die o. g. Grenzen der zulässigen Verwendung von Fraktionszuschüssen für die Öffentlichkeitsarbeit eingehalten wurden. Soweit sich die Öffentlichkeitsarbeit nicht auf die „Tätigkeit der Fraktion“ beschränkt und/oder (auch) Parteizwecken dient, liegt keine zweckentsprechende und damit ordnungsgemäße Verwendung von Fraktionszuschüssen vor.⁸⁹

Der ORH hat berücksichtigt, dass Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen häufig auch den hinter ihnen stehenden Parteien zugutekommt. Anders als die Parteien sind Fraktionen aber Teil der organisierten Staatlichkeit. Sie dienen der politischen Willensbildung im Bayerischen Landtag⁹⁰, wohingegen die Parteien im gesellschaftspolitischen Bereich verwurzelt und nicht in den Staat eingeordnet sind.⁹¹ Ihre Tätigkeit ist unmittelbar darauf gerichtet, die öffentliche Meinung und dadurch die politische Willensbildung des Volkes zu beeinflussen.⁹² Soweit Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen (auch) dazu dient, die politische Willensbildung außerhalb des Bayerischen Landtags zu beeinflussen, ist sie insoweit aus Mitteln der Partei zu finanzieren. Die Aufteilung der Kosten zwischen Fraktion und Partei soll dokumentiert und nachvollziehbar sein.⁹³

3.3.4.2 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Neben der ordnungsgemäßen Mittelverwendung hat der ORH auch geprüft, ob die Fraktionszuschüsse bei der Öffentlichkeitsarbeit wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden.⁹⁴

⁸⁸ TOP 9 des Beschlusses der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 07. bis 09.05.2001 in Neuss (sog. Neusser Kriterien); den Fraktionen per E-Mail am 29.01.2019 übersandt. Der Beschluss ist abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/zusammenarbeit-mit-anderen-finanzkontrollbehoerden/veroeffentlichungen-und-gemeinsame-dokumente.html>.

⁸⁹ Zur Rückzahlungspflicht zweckwidrig verwendeter Fraktionszuschüsse siehe unter TNr. 3.5.

⁹⁰ Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BayFraktG.

⁹¹ BVerfG vom 09.04.1992, BVerfGE 85, 264 (284 - 287).

⁹² Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, § 1 Abs. 2 PartG.

⁹³ VerfGH Rheinland-Pfalz vom 19.08.2002, VGH O 3/02, NVwZ 2003, 75.

⁹⁴ Art. 8 Satz 2 Halbsatz. 1 BayFraktG i. V. m. Art. 90 Nr. 3 BayHO.

Im Hinblick auf Art. 8 Satz 2 Halbsatz 2 BayFraktG und den verfassungsrechtlichen Grundsatz der freien Mandatsausübung war die Erforderlichkeit der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben der Fraktionen nicht Gegenstand der Prüfung.

3.3.4.3 Gemeinsame Kriterien der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder

Mangels konkretisierender Vorgaben im BayFraktG hat der ORH sich auch an den gemeinsamen Abgrenzungskriterien der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder bei der Verwendung öffentlicher Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Parlamentsfraktionen⁹⁵ orientiert.

3.3.5 Feststellungen zu Öffentlichkeitsarbeit

Der ORH hat bei seiner Prüfung den Schwerpunkt auf die klassischen Formen der Öffentlichkeitsarbeit gelegt. Die Ausgaben aller Fraktionen für Öffentlichkeitsarbeit stiegen von 4,8 % in 2017 auf 6,2 % in 2018 und sanken auf 3,9 % in 2019. Die einzelnen Fraktionen verausgabten für ihre Öffentlichkeitsarbeit zwischen 3,1 und 7,8 % in 2017, 0,08 und 12,1 % in 2018 sowie 1,0 und 7,6 % in 2019. Bei einzelnen Fraktionen stiegen die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit im Jahr der Landtagswahl 2018 deutlich an. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit bisher teilweise unter Veranstaltungen gebucht wurden.⁹⁶

Ausgaben der Fraktionen für Öffentlichkeitsarbeit			
			Tabelle 13
Rechnungsjahr	Ausgaben insg. (in €)	Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit (in €)	Anteil (in %)
2013	15.980.097,21	1.018.318,60	6,4
2014	15.200.156,16	958.633,52	6,3
2015	15.909.515,19	971.363,90	6,1
2016	15.553.119,68	922.331,36	5,9
2017	15.530.056,55	737.137,74	4,7
2018	16.206.485,65	1.007.077,00	6,2
2019	21.999.963,43	863.607,45	3,9

Der ORH hat festgestellt, dass die überwiegende Anzahl der Fraktionen die Zuschüsse auch für die Erstellung von Publikationen wie beispielsweise Fraktionszeitungen verwendeten. Dabei hat er auch festgestellt, dass die Publikationen im Vorfeld von Wahlen teilweise der Sympathiewerbung für die Fraktion oder für einzelne Fraktionsmitglieder dienten oder der Vorstellung von Spitzenkandidaten, die selbst keine Mitglieder einer Fraktion im Bayerischen Landtag sind. Teilweise standen die Titelthemen der Fraktionszeitungen in einem thematischen Zusammenhang zu bevorstehenden Landtags-, Europa- und Kommunalwahlen, wie beispielsweise Fraktionszeitungen mit dem Titel „Bilanz“.

⁹⁵ TOP 9 des Beschlusses der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 07. bis 09.05.2001 (Fn. 88).

⁹⁶ Siehe TNr. 3.4.



Zudem wurden auch öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen wie z. B. Empfänge abgehalten, deren Themen teilweise keinen konkreten Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktionen im Bayerischen Landtag aufweisen konnten. Des Weiteren wurden aus den Zuschüssen von fast allen Fraktionen bedruckte Werbeartikel ohne Informationsgehalt finanziert.

3.3.6 Würdigung

Bei Öffentlichkeitsarbeit ist die Trennung von Partei und Fraktion im Einzelfall schwierig und nicht immer durchgängig möglich.

Für alle Fraktionen gilt, dass die Öffentlichkeitsarbeit konkreten Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion im Bayerischen Landtag haben muss. Das ergibt sich unmittelbar aus dem BayFraktG, das es den Fraktionen gestattet, die Öffentlichkeit über „ihre Tätigkeit“ zu „unterrichten“. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen sollte nach Ansicht des ORH die vom BVerfG zur Zulässigkeit von Öffentlichkeitsarbeit der Staatsorgane am Beispiel der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung zur Vorwahlzeit entwickelten Grenzen beachten, soweit sie aus Fraktionszuschüssen finanziert werden soll.

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe wurde die Trennung von Partei und Fraktion im Einzelfall nicht durchgängig eingehalten. So hätten Fraktionszeitungen nicht ausschließlich aus Fraktionszuschüssen finanziert werden dürfen, soweit der Bezug zur sachlichen parlamentarischen Arbeit der jeweiligen Fraktion nicht erkennbar war. Unter Abwägung aller Aspekte handelte es sich bei den o. g. Publikationen mit dem Thema „Bilanz“ nach Auffassung des ORH zudem um Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichte im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG, die in der Vorwahlzeit in aller Regel den Charakter parteiischer Werbemittel in der Wahlauseinandersetzung gewinnen.

Nach Ansicht des ORH ist die Grenze zwischen der zulässigen und der unzulässigen Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit überschritten, wenn der Sachinhalt eindeutig hinter die werbende Form zurücktritt, insbesondere bei Sympathiewerbung für die Fraktion oder für einzelne Fraktionsmitglieder. Öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen der Fraktionen wie z. B. Empfänge und von den Fraktionen beschaffte bedruckte Werbeartikel ohne Informationsgehalt hätten daher nicht oder nicht ausschließlich aus Fraktionszuschüssen finanziert werden dürfen.

Der ORH ist mit dem BVerfG⁹⁷ der Auffassung, dass, unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, die Ausgaben der Fraktionen für Öffentlichkeitsarbeit im Wahljahr grundsätzlich nicht ansteigen sollten. Die bei der Öffentlichkeitsarbeit oft schwierige Abgrenzung zwischen Partei- und Fraktionsarbeit muss sich nach Ansicht des ORH auch an formalen Kriterien orientieren und messen lassen. Denn „ein Anwachsen der Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfnähe, das sowohl in der größeren Zahl von Einzelmaßnahmen

⁹⁷ BVerfG vom 02.03.1977, 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125; BVerfG vom 19.05.1982, 2 BvR 630/81, DÖV 1983, 155.

ohne akuten Anlass wie in deren Ausmaß und dem gesteigerten Einsatz öffentlicher Mittel für derartige Maßnahmen zum Ausdruck kommen kann, kommt als ein Anzeichen für eine Grenzüberschreitung zur unzulässigen Wahlwerbung in Betracht“.⁹⁸

Zusammenfassend ist der ORH der Auffassung, dass die Zuschüsse bei der Finanzierung der Publikationen teilweise nicht zweckentsprechend verwendet wurden. Die Rückzahlung dieser Zuschüsse wurde bei der jeweiligen Fraktion angeregt. Entsprechendes gilt für öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen und Werbemittel der Fraktionen.

Dies wäre nach Ansicht des ORH vermeidbar gewesen, wenn gesetzliche Regelungen vorgelegen hätten, die die Kriterien für die Abgrenzung von zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und unzulässiger Parteiarbeit festlegen und den Fraktionen als einheitlicher verbindlicher Maßstab dienen.

3.3.7 Stellungnahmen

Die Fraktionen haben jeweils zu den einzelnen sie betreffenden Prüfungsergebnissen ausführlich Stellung genommen und verweisen darin stets auf den parlamentarischen Bezug der vom ORH monierten Publikationen, öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen oder sonstigen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit.

Eine Fraktion weist selbst darauf hin, dass die Trennung von Partei und Fraktion im Einzelfall schwierig und nicht immer zweifelsfrei durchgängig möglich sei. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen komme häufig zwangsläufig auch den hinter ihnen stehenden Parteien zugute.

Zwei der Fraktionen kamen bei ihrer Überprüfung zu dem Ergebnis, nicht zweckentsprechend verwendete Zuschüsse in geringem Umfang zurückzuzahlen.⁹⁹

Eine weitere Fraktion hat angekündigt, in Zukunft eine Einschätzung vorzunehmen, inwieweit Teilnehmer mit Parteiämtern und Abgeordnete an den Kosten beteiligt werden müssten.

⁹⁸ BVerfG vom 02.03.1977, 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125.

⁹⁹ Eine entsprechende Einnahme ist bislang nicht zu verzeichnen (Stand 06/2021).



3.3.8 Haltung des ORH

Die Ausführungen der Fraktionen verdeutlichen u. a. die Notwendigkeit eines einheitlichen, verbindlichen und transparenten Maßstabs für eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen. Der ORH regt deswegen an, die Art und Weise zulässiger Öffentlichkeitsarbeit rechtssicher zu regeln und dabei zu konkretisieren, in welchem Umfang die Zuschüsse dafür (insbesondere in Wahljahren) eingesetzt werden dürfen. Der Fokus sollte dabei auf der Abgrenzung zwischen einer zulässigen Unterrichtung der Öffentlichkeit und unzulässigen Parteiarbeit liegen.

3.4 Buchführung und Rechnungslegung

3.4.1 Rechtlicher Rahmen

Die Fraktionen müssen über die erhaltenen Zuschüsse getrennt nach Einnahmen und Ausgaben Buch führen.¹⁰⁰ Aus den Zuschüssen beschaffte oder vom Bayerischen Landtag überlassene Sachen sind in einem besonderen Nachweis aufzuführen.

Die Fraktionen haben über die Verwendung der Zuschüsse öffentlich Rechnung zu legen.¹⁰¹ Die Rechnung muss ein Kalenderjahr umfassen, die Einnahmen und Ausgaben darstellen und außerdem das Vermögen und die Schulden sowie die Rücklagen ausweisen. Die Ausgaben sind in der Rechnungslegung dabei nach Funktionszulagen, Personalausgaben, Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebs, Ausgaben für Veranstaltungen und Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit zu gliedern¹⁰². Die vom Fraktionsvorsitzenden und einem Stellvertreter unterzeichnete Rechnung muss den Prüfungsvermerk eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft enthalten.

Darüber hinaus gibt das BayFraktG keine konkreten Regelungen zur Buchführung und Rechnungslegung vor.

Das Präsidium des Bayerischen Landtags hat am 11.12.2018 und am 19.03.2019 Richtlinien zur Wirtschaftsführung der Fraktionen nach dem BayFraktG für die 18. Wahlperiode beschlossen. Darin sind u. a. ergänzende Regelungen zur Buchführung niedergelegt.

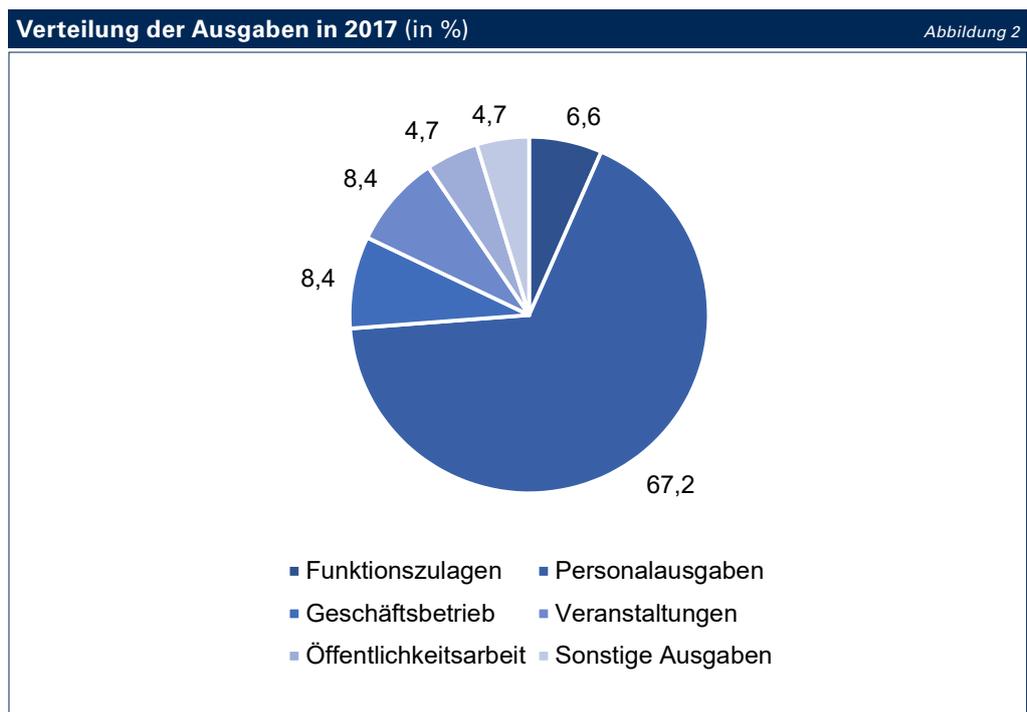
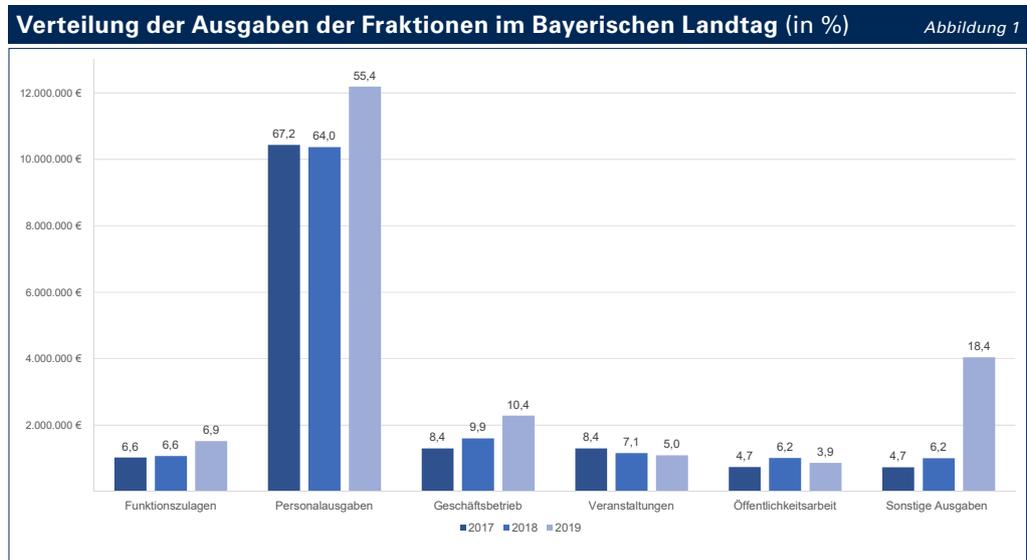
¹⁰⁰ Art. 5 Satz 1 BayFraktG.

¹⁰¹ Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayFraktG.

¹⁰² Art. 6 Abs. 3 BayFraktG.

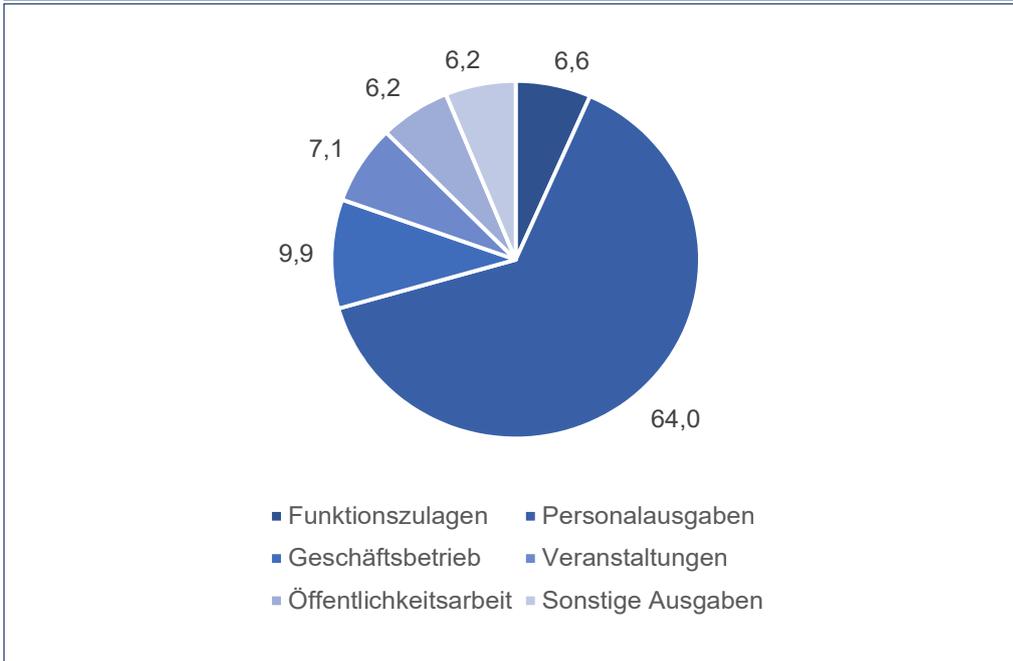
3.4.2 Überblick über die Ausgaben der Fraktionen

Die folgenden Abbildungen zeigen die prozentuale Verteilung der Ausgaben der Fraktionen in den Rechnungsjahren 2017, 2018 und 2019:



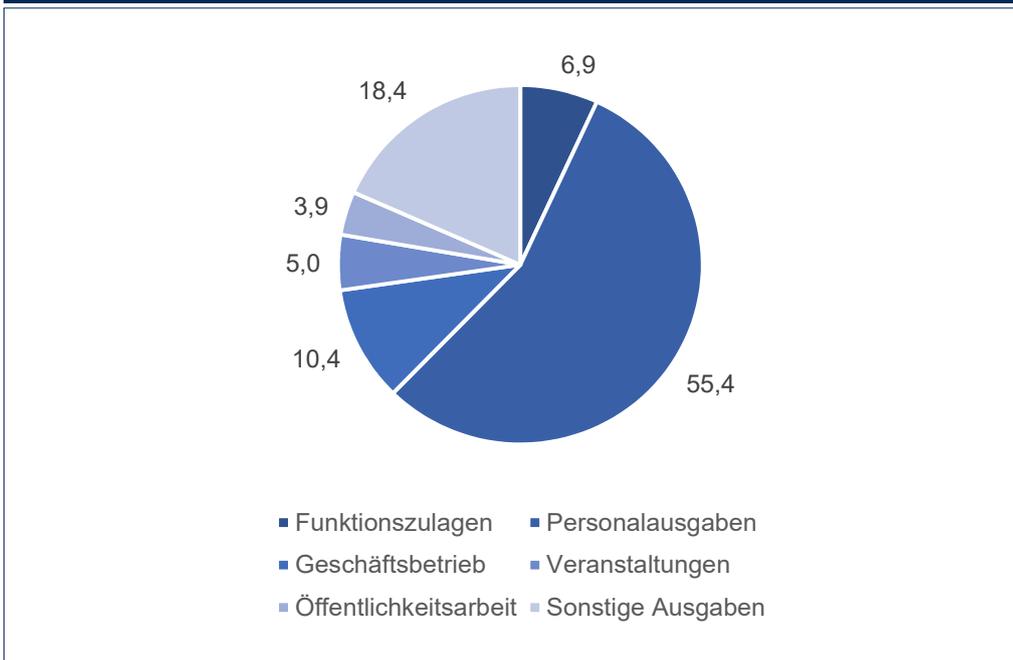
Verteilung der Ausgaben in 2018 (in %)

Abbildung 3



Verteilung der Ausgaben in 2019 (in %)

Abbildung 4



Die Fraktionen verausgaben von den Zuschüssen insgesamt rd. 15,5 Mio. € in 2017, rd. 16,2 Mio. € in 2018 und rd. 22,0 Mio. € in 2019.

Ein Großteil der Ausgaben der Fraktionen entfällt auf Personalausgaben, die in den Rechnungsjahren 2017 und 2018 durchschnittlich 67,2 und 64,0 % ausmachten; in 2019 lag dieser Anteil an den Gesamtausgaben bei 55,4 %.

Zum Stand 31.12.2019 beschäftigten die Fraktionen insgesamt 110,0 Mitarbeiter, die eine der Besoldungsgruppe A 13 entsprechende oder höhere Vergütung erhalten haben, sowie 65,2 weitere Mitarbeiter, insgesamt somit 175,3 VZK. Das entspricht im Durchschnitt 0,85 Mitarbeiter pro Fraktionsmitglied/Abgeordneten. In den Rechnungslegungen für das Jahr 2019 werden insgesamt Personalausgaben in Höhe von 12.189.803,08 € ausgewiesen.

Unter den sonstigen Ausgaben wird insbesondere die Zuführung zur Rücklage verbucht, die in 2019 rund 93 % der sonstigen Ausgaben umfasste:

Bis zur Höhe von 60 % ihrer jährlichen Zuschüsse dürfen die Fraktionen Rücklagen bilden.¹⁰³ Nach der Gesetzesbegründung soll die Rücklagenbildung möglich sein für größere Ausgaben in späteren Haushaltsjahren wie z. B. zur Abdeckung künftiger Nachversicherungsansprüche von Mitarbeitern, für die Beschaffung von EDV-Einrichtungen, für künftige politische Aktionen sowie Vorkehrungen für den Fall einer Liquidation einer Fraktion. Von der Möglichkeit der Rücklagenbildung machen die Fraktionen regelmäßig Gebrauch; so flossen in 2019 17 % der Zuschüsse in die Rücklagen der Fraktionen. Diese umfassen zum Stand 31.12.2019 ausweislich der Rechnungslegungen insgesamt rund 11,5 Mio. €; dies entspricht 52,3 % ihrer jährlichen Zuschüsse.

Die Fraktionen zahlten von den Zuschüssen rd. 130 Tsd. € in 2017, 100 Tsd. € in 2019 und rd. 800 Tsd. € in 2020 an den Staatshaushalt zurück.¹⁰⁴

3.4.3 Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung

Der ORH hat festgestellt, dass die Fraktionen ihre Ausgaben nicht nach einheitlichen Kriterien verbuchten. Dies betraf in der Rechnungslegung¹⁰⁵ insbesondere die Abgrenzung bei der Zuordnung zu den Gliederungspunkten Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit. So buchten einige Fraktionen auch die Ausgaben für Veranstaltungen, die in überwiegender Weise der Öffentlichkeitsarbeit dienten, unter dem Gliederungspunkt Veranstaltungen. Andere Fraktionen verbuchten unter diesem Posten jedoch ausschließlich interne Veranstaltungen.

¹⁰³ Art. 3 Abs. 3 BayFraktG.

¹⁰⁴ Siehe TNr. 3.5.

¹⁰⁵ Art. 6 Abs. 3 BayFraktG.

Ausgaben der Fraktionen für Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit					
					<i>Tabelle 14</i>
Rechnungs- jahr	Ausgaben insg. (in €)	Ausgaben für Veran- staltungen (in €)	Anteil (in %)	Ausgaben für Öffentlichkeits- arbeit (in €)	Anteil (in %)
2013	15.980.097,21	1.593.860,24	10,0	1.018.318,60	6,4
2014	15.200.156,16	1.431.835,11	9,4	958.633,52	6,3
2015	15.909.515,19	2.015.588,70	12,7	971.363,90	6,1
2016	15.553.119,68	1.575.331,28	10,1	922.331,36	5,9
2017	15.530.056,55	1.302.221,11	8,4	737.137,74	4,7
2018	16.206.485,65	1.157.699,77	7,1	1.007.077,00	6,2
2019	21.999.963,43	1.093.883,66	5,0	863.607,45	3,9

Ebenfalls nicht einheitlich verfahren die Fraktionen mit der Zuführung von Zuschüssen zur Rücklage. Mehrheitlich wiesen die Fraktionen dies unter den sonstigen Ausgaben aus. Im Übrigen war die Zuführung aus der Vermögensübersicht erkennbar.

3.4.4 Würdigung

Fehlende konkrete Regelungen zur Buchführungs- und Rechnungslegung haben zur Folge, dass die Fraktionen die Ausgaben uneinheitlich verbuchten. Damit sind die Rechnungslegungen der Fraktionen nicht in allen Punkten vergleichbar und transparent.

Insbesondere wurden die Ausgaben im Zusammenhang mit Veranstaltungen und/oder der Öffentlichkeitsarbeit von den Fraktionen nicht einheitlich ausgewiesen.

Nach außen gerichtete Veranstaltungen zielen auf Außenwirkung und sind damit insoweit öffentlichkeitswirksame Maßnahmen. Die Ausgaben für derartige Veranstaltungen sind demnach den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion zuzurechnen.

Diese Außenwirkung fehlt dagegen Veranstaltungen, die ausschließlich nach innen gerichtet sind, wie z. B. Veranstaltungen für die parlamentarische Arbeit der Fraktion oder gesellige Veranstaltungen für Fraktionsmitglieder und Fraktionsmitarbeiter.

Um dem im BayFraktG angelegten Transparenzgebot besser Rechnung zu tragen, empfiehlt der ORH, sämtliche Ausgaben nach für alle Fraktionen einheitlichen Kriterien zu erfassen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit, da diese in Bezug auf die Abgrenzung zur unzulässigen Parteiarbeit besonders zu betrachten sind. Hierzu sollten die Fraktionen, koordiniert und beraten durch das Landtagsamt, gemeinsame Kriterien zur Abgrenzung zwischen den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit einerseits und Veranstaltungen andererseits entwickeln.

Zur Vereinheitlichung der Buchführung und Rechnungslegung der Fraktionen empfiehlt der ORH, in das BayFraktG eine Regelung aufzunehmen, wonach das Präsidium ermächtigt wird, die Einzelheiten in Ausführungsbestimmungen zu regeln. Dann könnten die

Richtlinien zur Wirtschaftsführung auch in Ausführungsbestimmungen überführt werden, die über die Dauer einer Wahlperiode hinaus fortgelten.¹⁰⁶

3.4.5 Stellungnahmen

Die Präsidentin des Bayerischen Landtags hat hierzu angekündigt, die Anregung, in den genannten Bereichen gemeinsame Kriterien zu erarbeiten, aufzugreifen und den Fraktionen zuzutragen. Die Umsetzung obliege allein dem Gesetzgeber bzw. den Fraktionen. Dem Landtagsamt könne hierbei lediglich – wenn überhaupt – eine moderierende Rolle zukommen.

Alle Fraktionen stünden den Empfehlungen des ORH hierzu aufgeschlossen gegenüber.

3.4.6 Haltung des ORH

Der ORH begrüßt, dass die Präsidentin des Bayerischen Landtags die Empfehlungen des ORH aufgreifen will.

Er empfiehlt, dass die Fraktionen im Interesse der Transparenz gemeinsame Kriterien für die Buchführung und Rechnungslegung entwickeln. Dies hält er insbesondere im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und den Ausgaben für Veranstaltungen für erforderlich. Eine Einbindung des Landtagsamts hält der ORH für günstig. Die gemeinsamen Kriterien sollten zumindest in Ausführungsbestimmungen niedergelegt werden.

Das Präsidium des Bayerischen Landtags hat am 11.12.2018 und zuletzt am 19.03.2019 Richtlinien zur Wirtschaftsführung der Fraktionen sowie zur Beschäftigung von Mitarbeitern nach dem BayFraktG¹⁰⁷ vom 24.06.1992 beschlossen.

Der ORH regt an, in das BayFraktG eine Regelung aufzunehmen, die das Präsidium ermächtigt, die Einzelheiten zum BayFraktG in Ausführungsbestimmungen zu regeln. Dann könnten die Richtlinien zur Wirtschaftsführung auch in Ausführungsbestimmungen überführt werden, die über die Dauer einer Wahlperiode hinaus fortgelten.

3.5 Rückzahlung von Zuschüssen

3.5.1 Rechtlicher Rahmen

Zuschüsse, die nicht zweckentsprechend verwendet wurden, sind mit Vorlage der Rechnung zurückzuzahlen.¹⁰⁸ Das BayFraktG konkretisiert lediglich die Frist, regelt aber Modalitäten und Durchführung der Rückzahlung, beispielsweise zu den verfahrensleitenden Rechten und Pflichten des Landtagspräsidenten bzw. des Landtagsamts, nicht weiter.

¹⁰⁶ Vgl. Nr. 6 (Inkrafttreten) der Richtlinien zur Wirtschaftsführung der Fraktionen sowie zur Beschäftigung von Mitarbeitern nach dem Bayerischen Fraktionsgesetz vom 24.06.1992 (zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.07.2013, GVBl. S. 449), beschlossen im Präsidium des Bayerischen Landtags am 11.12.2018: Diese Richtlinien treten mit Wirkung vom 01.01.2019 für die 18. Wahlperiode in Kraft und sind erstmals auf das Wirtschaftsjahr 2019 anzuwenden.

¹⁰⁷ Vgl. Fn. 106.

¹⁰⁸ Art. 4 Abs. 1 BayFraktG.



Die Pflicht zur Rückzahlung zweckwidrig verwendeter Zuschüsse ergibt sich aus dem öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch.¹⁰⁹ Dieser ist eine Ausprägung des allgemeinen Rechtsgedankens, dass ohne rechtfertigenden Grund vorgenommene Vermögensverschiebungen rückabgewickelt werden müssen. Dabei genügt es, dass ein mit der Vermögensverschiebung verfolgter Zweck nicht erreicht wird und endgültig nicht mehr eintreten kann. Die Zuschüsse an Fraktionen dürfen nach Art. 2 Satz 1 BayFraktG nur „zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ und nach Art. 2 Satz 3 BayFraktG „nicht für Zwecke der Parteien verwendet“ werden. Sie sind daher zweckgebunden. Werden sie zweckwidrig verwendet, so können die mit der ursprünglichen Zahlung verfolgten Zwecke nicht mehr verwirklicht werden.

Der ORH teilt seine Prüfungsergebnisse auch anderen Stellen mit, soweit er dies aus besonderen Gründen, insbesondere zur Durchsetzung eines Schadensersatzanspruchs, für erforderlich hält.¹¹⁰ Damit das Landtagsamt überhaupt prüfen kann, ob eine Rückzahlung in Betracht kommt, wurden ihm insoweit ebenfalls die entsprechenden Prüfungsergebnisse mitgeteilt.

3.5.2 Feststellungen zur Rückzahlung

Bei seiner Prüfung hat der ORH festgestellt, dass zwei Fraktionen nicht verwendete Zuschüsse mit Vorlage der Rechnung zurückgezahlt haben. So flossen beispielsweise 129.501,90 € in 2018, 100.000,00 € in 2019 und 801.650,92 € in 2020 an den Staatshaushalt zurück.

Zudem hat der ORH festgestellt, dass Zuschüsse vereinzelt zweckwidrig verwendet wurden. Soweit das nach Auffassung des ORH der Fall war, empfahl er den Fraktionen mangels konkreter Regelung im BayFraktG in einem ersten Schritt in eigener Verantwortung zu prüfen, ob und in welcher Höhe eine Rückzahlung der Zuschüsse veranlasst ist. Zudem übermittelte der ORH das Prüfungsergebnis der Landtagspräsidentin bzw. dem Landtagsamt, damit diese gegebenenfalls entsprechende Schritte einleiten können.

3.5.3 Würdigung

Zweckwidrig verwendete Zuschüsse sind von den Fraktionen zurückzuzahlen.

Wenn das Landtagsamt von der zweckwidrigen Verwendung von Fraktionsmitteln Kenntnis erlangt, ist es nach Ansicht des ORH verpflichtet, das Vorliegen eines etwaigen Erstattungsanspruchs gegenüber der Fraktion zu prüfen und gegebenenfalls geltend zu machen. Nach Art. 21 Abs. 2 BV verfügt der Landtagspräsident über die Einnahmen und Ausgaben des Landtags. Er ist insoweit Leiter einer Verwaltungsbehörde und an das

¹⁰⁹ Siehe dazu beispielsweise BremStGH vom 19.10.1996, St 1/95, NVwZ 1997, 786; VG Schwerin vom 10.05.2017, 1 A 2112/14, nicht veröffentlicht.

¹¹⁰ Art. 96 Abs. 1 Satz 2 BayHO.

Haushaltsgesetz und die allgemeinen rechtlichen Vorgaben gebunden.¹¹¹ Zu diesen allgemeinen rechtlichen Vorgaben, die beim Haushaltsvollzug zu beachten sind, gehören die Gebote der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit.¹¹² Auch sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben und Forderungen rechtzeitig einzuziehen.¹¹³

Nach Auffassung des ORH sind berechnigte Ansprüche vom Landtagsamt geltend zu machen und gegebenenfalls durchzusetzen. Hierzu kann das Landtagsamt Ansprüche bei Vorliegen der Voraussetzungen der §§ 387, 389 BGB auch durch Aufrechnung zum Erlöschen bringen. Zwar erwähnt das BayFraktG die Möglichkeit der Aufrechnung nicht ausdrücklich. Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen¹¹⁴ und das Verwaltungsgericht Schwerin¹¹⁵ haben aber auf vergleichbarer gesetzlicher Grundlage die §§ 387, 389 BGB ohne Weiteres entsprechend angewandt.

3.5.4 **Stellungnahmen**

Die Präsidentin des Bayerischen Landtags hat im November 2020 umfassend zur Problematik der Rückzahlung von Zuschüssen Stellung genommen. Die Pflicht der Fraktionen, die nicht bestimmungsgemäß verwendeten Zuschüsse zurückzuzahlen, sei zwar ausdrücklich gesetzlich geregelt. Sie sei sich des daraus ggf. entstehenden Dilemmas bewusst, wenn die Feststellungen des ORH über die zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln im Raum stünden und unbeachtet und folgenlos bleiben würden, weil die betreffende Fraktion nicht von sich aus die zweckwidrig verwendeten Gelder zurückzahle. Dem Landtagspräsidenten verbleibe maximal ein formelles Prüfungsrecht hinsichtlich der Rechnungslegung, das sich auf offensichtliche Fehler und Unrichtigkeiten beschränke; eine Rückgewähr könne derzeit nicht durchgesetzt werden. Sie weist darauf hin, dass dabei politische Spannungen einhergehen könnten, da der Landtagspräsident ebenso Teil einer Fraktion bzw. einer Partei sei. Insbesondere laufe der Landtagspräsident Gefahr, dass die verfassungsrechtliche Objektivität und Neutralität Schaden nehme und möglicherweise der Vorwurf der Missachtung der Fraktionsautonomie erhoben würde. Um jegliche Legitimationszweifel auszuräumen, müsste die Zuständigkeit des Landtagspräsidenten bei der Rückforderung der Zuschüsse vom Gesetzgeber explizit geregelt werden.

3.5.5 **Haltung des ORH**

Der ORH regt an, die Zuständigkeit des Landtagspräsidenten zur Rückforderung zweckwidrig verwendeter Zuschüsse ausdrücklich im BayFraktG zu regeln sowie dem Landtagspräsidenten im BayFraktG im Hinblick auf die Verwendung der Zuschüsse durch die Fraktionen und bei der Prüfung der Rechnungslegung der Fraktionen eigene Überprüfungsmöglichkeiten einzuräumen.

¹¹¹ Huber in Meder/Brechmann (Herausgeber), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 21 Rn. 10.

¹¹² Haferkorn/Michl-Wolfrum, Bayerisches Haushaltsrecht, Art. 34 Nr. 1.1.

¹¹³ § 19 Abs. 1 Satz 3 HGrG und Art. 34 Abs. 1 BayHO.

¹¹⁴ Siehe Fn. 109.

¹¹⁵ VG Schwerin vom 10.05.2017, 1 A 2112/14, nicht veröffentlicht.



3.6 Liquidation

3.6.1 Rechtlicher Rahmen

Wenn eine Fraktion nicht mehr die Voraussetzungen erfüllt, die die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags stellt, findet eine Liquidation statt.¹¹⁶ Dies ist der Fall, wenn bei der vorausgegangenen Landtagswahl die Partei, der die Fraktionsmitglieder angehören, nicht mehr mindestens 5 % der Gesamtstimmenzahl im Land und nicht mehr mindestens fünf Sitze im Bayerischen Landtag erhalten haben. Die Fraktion gilt jedoch bis zur Beendigung der Liquidation als fortbestehend, soweit der Zweck der Liquidation dies erfordert.

Die Liquidation erfolgt durch den Vorstand, wenn die Satzung der Fraktion nichts anderes bestimmt. „Die mit der Liquidation Beauftragten“ haben die laufenden Geschäfte zu beenden, die Forderungen einzuziehen und die Gläubiger zu befriedigen. Zu diesem Zweck dürfen sie neue Geschäfte eingehen und das Vermögen in Geld umsetzen. Dabei ist weiterhin die Zweckbindung der Mittel zu beachten.

Nach Beendigung der Liquidation ist das aufgrund von Zuschüssen oder Leistungen des Bayerischen Landtags vorhandene Vermögen zurück zu gewähren. So sind nicht verwendete Zuschüsse zurückzuzahlen und Gegenstände, die der Bayerische Landtag zur Verfügung gestellt hat oder die aus Zuschüssen beschafft worden sind, diesem zu übertragen. Darüber hinaus verbleibendes Vermögen der Fraktion ist den Anfallsberechtigten zu überlassen.

Generell haben die Fraktionen über die Verwendung der Zuschüsse öffentlich Rechnung zu legen.¹¹⁷ Die Rechnung ist spätestens zum Ende des sechsten Monats nach Ablauf des Kalenderjahrs oder des Monats vorzulegen, in dem die Zuschüsse letztmals gezahlt wurden.¹¹⁸ Zum 01.07. eines Jahres veröffentlicht die Präsidentin des Bayerischen Landtags die Rechnungsberichte der Fraktionen im Bayerischen Landtag für das vorhergehende Rechnungsjahr als Landtagsdrucksachen.¹¹⁹

Darüber hinaus enthält das BayFraktG keine konkreten Regelungen zur Abwicklung der Liquidation einer Fraktion.

3.6.2 Feststellungen zur Liquidation

Die Liquidation einer Fraktion dauerte knapp zweieinhalb Jahre. Das Landtagsamt hat das Liquidationsverfahren begleitet. Das BayFraktG enthält keine Fristen für die Abwicklung einer Fraktion in Liquidation.

¹¹⁶ Vgl. Art. 2, Art. 4 und Art. 10 BayFraktG i. V. m. § 5 BayLTGeschO.

¹¹⁷ Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayFraktG.

¹¹⁸ Art. 6 Abs. 1 Satz 3 BayFraktG.

¹¹⁹ Art. 7 BayFraktG.

Im geprüften Liquidationsverfahren war bei Verhinderung des einzigen beauftragten Liquidators kein weiterer Verantwortlicher vorhanden. Im BayFraktG ist nicht eindeutig klargestellt, dass die Liquidation einer Fraktion von mehreren Personen durchzuführen ist.

Im geprüften Liquidationsverfahren legte die Fraktion in Liquidation lediglich einmal für den gesamten Zeitraum der Liquidation¹²⁰ öffentlich Rechnung. Das BayFraktG enthält zwar Regelungen zur Rechnungslegung¹²¹ der Fraktionen über die Verwendung der Zuschüsse. Es fehlt aber derzeit ein klarstellender Hinweis auf die Anwendbarkeit dieser Regelungen auch auf die Verwendung von Zuschüssen während der Liquidation einer Fraktion.

Im geprüften Liquidationsverfahren wurden die Unterlagen nur schleppend zur Prüfung vorgelegt. Das BayFraktG enthält keine Regelung, ob und wenn ja, in welcher Weise und für welchen Zeitraum die Unterlagen der Fraktion, insbesondere die Finanz- und Personalakten, einschließlich der Unterlagen zur Liquidation, aufbewahrt werden müssen.

Das BayFraktG enthält für den Fall der Liquidation einer Fraktion zwar einige Pflichten der mit der Liquidation Beauftragten, der Landtagspräsident bzw. das Landtagsamt haben aber keine normierten Rechte und Befugnisse, die ihnen die Möglichkeit einräumen, die Einhaltung dieser Pflichten zu überwachen und gegebenenfalls einzugreifen.

3.6.3 Würdigung

Die Prüfung des ORH hat ergeben, dass das BayFraktG Regelungslücken hinsichtlich der Liquidation von Fraktionen aufweist. Diese führten nach Ansicht des ORH zu einer langen Verfahrensdauer und zu Unsicherheiten bei der Abwicklung. Auch die Begleitung und Kontrolle durch den Landtagspräsidenten bzw. das Landtagsamt ist im BayFraktG nicht hinreichend geregelt. Weder die Fraktionen noch das Landtagsamt können sich an bewährten Prozessen orientieren. Das hat die Abwicklung einer Fraktion im Bayerischen Landtag bei allen Beteiligten erschwert:

Da nur ein einziger Liquidator beauftragt war, stand bei dessen Verhinderung kein weiterer Verantwortlicher zur Verfügung. Zudem ist dadurch der haushaltsrechtliche Grundsatz des Vier-Augen-Prinzips nicht gewährleistet und die gesamtschuldnerische Haftung gegenüber Gläubigern¹²² läuft ins Leere.

Die Formulierung einer konkret in Monaten bemessenen Frist wäre nach Auffassung des ORH geeignet, das Liquidationsverfahren zu straffen. So könnte sich auch die Fraktion in Liquidation bei der Abwicklung von Geschäften gegenüber Dritten auf diese Frist berufen.

¹²⁰ 09/2013 bis 03/2016.

¹²¹ Art. 6 und 7 BayHO.

¹²² Art. 10 Abs. 2 Satz 4 BayFraktG.



Ein klarstellender Hinweis auf die Anwendbarkeit der Regelungen zur Rechnungslegung¹²³ auch während der Liquidation würde eine regelmäßige ordnungsgemäße Rechnungslegung gewährleisten.

Ergänzende Regelungen zur Aufbewahrung von Unterlagen der Fraktion, insbesondere der Finanz- und Personalakten, einschließlich der Unterlagen zur Liquidation, sowie Aufbewahrungsfristen können eine nachlaufende Revision sicherstellen.

Dem Landtagspräsidenten bzw. dem Landtagsamt fehlten im Liquidationsverfahren Befugnisse und Durchsetzungsmöglichkeiten, um das Liquidationsverfahren zu strafen. Der ORH hält normierte Rechte und Befugnisse für den Landtagspräsidenten bzw. das Landtagsamt für dringend erforderlich, die ihnen die Möglichkeit bieten, die Einhaltung der Pflichten der Liquidatoren zu überwachen und gegebenenfalls einzugreifen.

3.6.4 Stellungnahmen

Die Präsidentin des Bayerischen Landtags nimmt insoweit Bezug auf ihre umfassenden Ausführungen zur Rückgewähr vom November 2020. Das Landtagsamt lehnt in dieser Stellungnahme zu den Ergebnissen der Prüfung der Abwicklung der Liquidation einer Fraktion eine eigene Prüfungspflicht im Liquidationsverfahren aufgrund der Rechtslage generell ab und führt diesbezüglich an, dass Prüfungsrechte und Aufklärungsbefugnisse beim ORH liegen würden. Zudem weist es auf diverse Problemstellungen hin, die mit einer Kontrollmöglichkeit einhergehen würden, wie z. B. bei Fraktionsautonomie, Personalausstattung und Kosten. Insoweit verweist die Präsidentin des Bayerischen Landtags auf den Gesetzgeber, dem allein die Ergänzung der empfohlenen Regelungen im BayFraktG möglich sei.

3.6.5 Haltung des ORH

Aufgrund wenig konkreter Regelungen war eine Abwicklung der Liquidation einer Fraktion nicht reibungslos möglich. Die Prüfung des ORH ergab, dass die Begleitung des Liquidationsverfahrens durch das Landtagsamt zweckmäßig war; allerdings fehlten entsprechende Befugnisse und Durchsetzungsmöglichkeiten. Diese stehen auch dem ORH nicht zu.

Zwar hat das Präsidium des Bayerischen Landtags zuletzt am 19.03.2019 Richtlinien zur Wirtschaftsführung der Fraktionen erlassen, die auch ein Merkblatt¹²⁴ zur Liquidation einer Fraktion enthalten. Dies begrüßt der ORH, auch wenn nicht alle seine Empfehlungen aus seiner Prüfung darin aufgegriffen und überwiegend nur Gesetzesbestimmungen wiedergegeben wurden.

¹²³ Art. 6 und 7 BayFraktG.

¹²⁴ Anlage 3 zu den Richtlinien zur Wirtschaftsführung der Fraktionen.

Nach Auffassung des ORH reichen Ausführungen in einem Merkblatt nicht aus, um ein gesichertes Liquidationsverfahren zu gewährleisten; zumal die Richtlinien, denen dieses Merkblatt als Anlage beigelegt ist, lediglich für die Dauer einer Wahlperiode gelten und ein Liquidationsverfahren regelmäßig über diesen Zeitraum hinaus geführt wird.

Der ORH sieht daher die Notwendigkeit, verbindliche Regelungen zu schaffen, die dem Landtagspräsidenten ermöglichen, die Einhaltung normierter Pflichten der mit der Liquidation einer Fraktion Beauftragten sicherzustellen.

4 Anregungen

Das BayFraktG bildet den rechtlichen Rahmen für die Finanzierung der Fraktionen und für die Verwendung der Zuschüsse. Allerdings gewährleistet es hinsichtlich verschiedener Aspekte keine einheitliche und vergleichbare Handhabung durch die Fraktionen und trägt dem im Gesetz angelegten Transparenzgebot nicht genügend Rechnung.

Der ORH sieht deshalb im Interesse von Transparenz und Rechtssicherheit in folgenden Bereichen Regelungsbedarf:

4.1 Auszahlung der Zuschüsse

Der ORH empfiehlt, die Modalitäten für die vorläufige Festsetzung der Zuschüsse rechtssicher zu konkretisieren.

4.2 Verwendung der Zuschüsse für Funktionszulagen

Der ORH empfiehlt, Anzahl und Höhe der Funktionszulagen mit Einkommenscharakter orientiert an den allgemeinen Maßstäben des BVerfG zu regeln; hierbei könnte auch die fehlende Ruhegehaltsfähigkeit der Funktionszulage ergänzend mitberücksichtigt werden.

Funktionszulagen an andere Fraktionsmitglieder (wie z. B. stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Parlamentarische Geschäftsführer) sollten von dem Gedanken des Aufwendungsersatzes geleitet sein.

4.3 Verwendung der Zuschüsse für Öffentlichkeitsarbeit

Der ORH regt an, die Art und Weise zulässiger Öffentlichkeitsarbeit rechtssicher zu regeln und dabei zu konkretisieren, in welchem Umfang die Zuschüsse dafür (insbesondere in Wahljahren) eingesetzt werden dürfen. Der Fokus sollte dabei auf der Abgrenzung zwischen einer zulässigen Unterrichtung der Öffentlichkeit und unzulässigen Parteiarbeit liegen.



Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass der BRH in seinem Bericht nach § 99 BHO „zu strukturellen Defiziten bei der Verwendung und Kontrolle der den Fraktionen nach dem Abgeordnetengesetz zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen“ vom Januar 2021 auch empfohlen hatte, dabei die Nutzung von digitalen und sozialen Medien besonders zu berücksichtigen.

4.4 Buchführung und Rechnungslegung

Der ORH empfiehlt, dass die Fraktionen im Interesse der Transparenz gemeinsame Kriterien für die Buchführung und Rechnungslegung entwickeln. Dies hält er insbesondere im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und den Ausgaben für Veranstaltungen für erforderlich. Eine Einbindung des Landtagsamts hält der ORH für günstig. Die gemeinsamen Kriterien sollten zumindest in Ausführungsbestimmungen niedergelegt werden.

4.5 Rückzahlung von Zuschüssen

Der ORH regt an, im BayFraktG Regelungslücken hinsichtlich der Rückzahlung zweckwidrig verwendeter Zuschüsse zu schließen. So fehlt insbesondere eine ausdrückliche Regelung für die Zuständigkeit des Landtagspräsidenten zur Rückforderung. Auch sollten dem Landtagspräsidenten im BayFraktG im Hinblick auf die Verwendung der Zuschüsse durch die Fraktionen und bei der Prüfung der Rechnungslegung der Fraktionen eigene Überprüfungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

4.6 Liquidation

Eine zunehmende Zahl von Fraktionen erhöht nach Ansicht des BRH die Wahrscheinlichkeit, dass es künftig öfter zu Liquidationsverfahren kommen wird.

Vor diesem Hintergrund sieht der ORH die Notwendigkeit, verbindliche Regelungen zu schaffen, die dem Landtagspräsidenten ermöglichen, die Einhaltung normierter Pflichten der mit der Liquidation einer Fraktion Beauftragten sicherzustellen.

Vom Großen Kollegium des ORH am 01.07.2021 beschlossen.



Christoph Hillenbrand
Präsident

IMPRESSUM

Herausgeber:

Bayerischer Oberster Rechnungshof
vertreten durch den
Präsidenten Christoph Hillenbrand
Kaulbachstraße 9
80539 München
Telefon: (089) 28626-0
Telefax: (089) 28626-277
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de



Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9
80539 München
Telefon: (089) 2 86 26-0
Telefax: (089) 2 86 26-277
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de

www.orh.bayern.de