



DER PRÄSIDENT  
DES LANDTAGS  
NORDRHEIN-WESTFALEN

Präsident des Landtags NRW Postfach 10 11 43 40002 Düsseldorf

An die  
Mitglieder des  
Landtags NRW

im Hause

Telefonzentrale: (0211) 88 4 - 0  
Durchwahl: 2415

Auskunft erteilt: LMR Becker

Geschäftszeichen: I

Düsseldorf, *14.* Februar 2005



**Gutachten von Herrn Prof. Dr. Pieroth zur Fraktionsfinanzierung und zur Rechnungshofkontrolle**

Sehr geehrte Frau Kollegin,  
sehr geehrter Herr Kollege,

mit Drucksache 13/6024 haben die Fraktionen von SPD, CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzentwurf zur Änderung des Fraktionsgesetzes und des Abgeordnetengesetzes eingebracht. Die erste Lesung hat am 06.10.2004 stattgefunden. Gegen diesen Gesetzentwurf hat das Große Kollegium des Landesrechnungshofs mit Entscheidung vom 07.10.2004 (Vorlage 13/3027) erhebliche materielle Bedenken geltend gemacht. Der federführende Hauptausschuss hat daraufhin die Beratung des Gesetzentwurfs von der Tagesordnung abgesetzt, um die geltend gemachten Bedenken sorgfältig prüfen zu können.

Herr Prof. Dr. Pieroth, Universität Münster, wurde vom Landtag mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens zur Verfassungsmäßigkeit des o.g. Gesetzentwurfs beauftragt. Dieses Rechtsgutachten erhalten Sie in der Anlage zur Kenntnis.

Mit freundlichen Grüßen

*U*  
Ulrich Schmidt



**Bodo Pieroth / Katrin Neukamm**

# **Fraktionsfinanzierung und Rechnungshofkontrolle**



**Impressum**

**Herausgeber:** Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen

**Druck:** Toennes Druck-Medien, Erkrath

© Februar 2005, Landtag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf  
Alle Rechte der Vervielfältigung vorbehalten.

# **Fraktionsfinanzierung und Rechnungshofkontrolle**

**Rechtsgutachten  
zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs  
zur Änderung des Fraktionsgesetzes NRW  
(LT-Drucksache 13/6024)**

dem Landtag Nordrhein-Westfalen

erstattet von

Professor Dr. Bodo Pieroth  
unter Mitarbeit von Katrin Neukamm,  
Münster

Januar 2005



## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	<b>7</b>
<b>B. Rechtliche Grundlagen</b> .....	<b>8</b>
I. Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe im Verfassungsstaat .....	8
1. Grundsätzliche Bedeutung der Finanzkontrolle .....	8
2. Finanzkontrolle als Aufgabe der Rechnungshöfe .....	9
3. Status der Rechnungshöfe im Verfassungsstaat .....	11
4. Rechtsquellen der Finanzkontrolle .....	13
a) Verfassungsrecht .....	13
b) Einfach-gesetzliches Haushaltsrecht (HGrG, BHO/LHO) .....	14
c) Einschlägige Präferenzregeln .....	15
II. Kontrolle der Fraktionsfinanzierung .....	16
1. Rechtsstellung und Bedeutung der Fraktionen .....	16
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Fraktionsfinanzierung .....	18
3. Zulässigkeit und Grenzen der Finanzkontrolle bei Fraktionen .....	20
a) Zulässigkeit der Finanzkontrolle bei Fraktionen .....	20
aa) Argumente gegen die Anwendbarkeit des Art. 114 Abs. 2 GG .....	20
bb) Argumente für die Anwendbarkeit des Art. 114 Abs. 2 GG .....	21
cc) Fazit .....	24
b) Grenzen der Finanzkontrolle bei Fraktionen .....	25
aa) Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit .....	25
bb) Einschränkung des Prüfungsumfangs bei Fraktionen .....	27
cc) Fazit .....	30
<b>C. Beurteilung der Einwände des Landesrechnungshofes</b> .....	<b>31</b>
I. Prüfungsgegenstand und Prüfungsumfang des Landesrechnungshofes .....	31
1. Einschränkung der Prüfungsunterlagen .....	31

a)	§ 9 Abs. 1 S. 1 GE.....	31
b)	Einwände des Landesrechnungshofes .....	32
c)	Rechnungen und Belege als Prüfungsunterlagen.....	32
d)	Fazit.....	33
2.	Einschränkung des Prüfungsumfangs.....	33
a)	§ 9 Abs. 1 S. 2 und 3 GE.....	33
b)	Einwände des Landesrechnungshofes .....	34
c)	Zulässiger Ausschluss der Prüfung der politischen Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit.....	34
aa)	Prüfung der Erforderlichkeit.....	36
(1)	Politische Erforderlichkeit .....	36
(2)	Ökonomische Erforderlichkeit.....	37
(3)	Fazit.....	37
bb)	Keine Prüfung der politischen Zweckmäßigkeit.....	38
cc)	Keine Erfolgskontrolle bei Fraktionen .....	39
d)	Fazit.....	39
II.	Veröffentlichungsbefugnisse des Landesrechnungshofes .....	40
1.	§ 9 Abs. 1 S. 2 GE und § 3 Abs. 1 S. 3 GE .....	40
2.	Einwände des Landesrechnungshofes .....	40
3.	Anwendung von HGrG und LHO auf Fraktionen .....	41
a)	Zuwendungen im Sinne des Haushaltsrechts .....	41
b)	Konkretisierung des Art. 86 Abs. 2 LVerf NRW .....	44
c)	Fazit.....	45
4.	Jahresbericht des Landesrechnungshofes gemäß § 97 LHO NRW .....	45
a)	Verfassungsrechtliche Qualität.....	46
b)	Funktion und Inhalt des jährlichen Prüfungsberichts .....	47
c)	Abgrenzung zu den Berichten nach § 9 Abs. 2 und 3 GE .....	47
d)	Fazit.....	49

5.	Jederzeitige Unterrichtsbefugnis des Landesrechnungshofes gemäß § 99 LHO NRW .....	49
a)	Bundesgesetzliche Normierung .....	49
b)	Vereinbarkeit mit der Fraktionsautonomie .....	50
c)	Fazit.....	51
6.	Formulierungsvorschlag für § 9 Abs. 4 GE.....	51
III.	Ausschluss der haushaltsrechtlichen Vorschriften .....	52
1.	§ 3 Abs. 1 S. 3 GE und Gesetzesbegründung.....	52
2.	Einwände des Landesrechnungshofes .....	52
3.	Anwendung der LHO auf Fraktionen.....	53
4.	Formulierungsvorschlag für § 3 Abs. 1 GE.....	55
IV.	Zulässigkeit und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen.....	55
1.	§ 1 Abs. 3 GE und Gesetzesbegründung .....	55
2.	Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen .....	56
a)	Grundlagen zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit .....	57
b)	Öffentlichkeitsarbeit als fraktionspezifische Aufgabe .....	58
c)	Fazit.....	61
3.	Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen .....	61
a)	Keine politische Neutralitätspflicht der Fraktionen.....	63
b)	Konkreter Bezug zur parlamentarischen Arbeit .....	64
c)	Verbot der mittelbaren Parteienwerbung/-finanzierung .....	66
aa)	Gefahr der Umgehung der §§ 18 ff. PartG .....	66
bb)	Abgrenzung der Aufgaben von Fraktionen und Parteien.....	67
cc)	Fazit.....	70
d)	Einzelne Mittel und Formen der Öffentlichkeitsarbeit .....	71
aa)	Politische Werbung und Personalisierung .....	71
(1)	Sachbezogene Werbung.....	71
(2)	Personenbezogene Werbung.....	72

bb)	Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit .....	74
	(1) Keine gesetzliche Beschränkung der Öffentlichkeitsarbeit.....	74
	(2) Wahlkampfzeit.....	75
	(3) Schlussphase des Wahlkampfes.....	76
	(4) Fazit.....	76
cc)	Öffentlichkeitsarbeit durch Massenmedien .....	77
	(1) Adressaten der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen.....	77
	(2) Massenmedien als Mittel der Öffentlichkeitsarbeit.....	78
	(3) Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen im Internet.....	81
	(4) Fazit.....	81
dd)	Veranstaltungen mit Außenwirkung.....	82
ee)	Gemeinsame Maßnahmen von Fraktionen und Parteien .....	83
e)	Fazit.....	85
4.	Formulierungsvorschlag für § 1 Abs. 3 und § 3 Abs. 4 GE.....	86
V.	Kontrolle der Personalbewirtschaftung der Fraktionen .....	87
1.	§ 1 Abs. 5 S. 3 GE und Gesetzesbegründung.....	87
2.	Einwände des Landesrechnungshofes .....	88
3.	Tendenzschutz gemäß § 118 Abs. 1 BetrVG.....	89
4.	Anwendbarkeit des BAT auf Fraktionen.....	90
	a) Geltungsbereich gemäß § 1 BAT .....	90
	b) Anwendbarkeit kraft arbeitsvertraglicher Vereinbarung .....	92
	c) Fazit.....	93
5.	Folgen für die Personalausgaben der Fraktionen.....	94
	a) Keine Regelung nach § 51 LHO NRW .....	94
	b) Notwendigkeit der Kontrolle von Personalausgaben.....	95
	c) Fazit.....	96
6.	Formulierungsvorschlag für § 1 Abs. 5 S. 3 GE.....	97

VI. Zulässigkeit und Grenzen der Rücklagenbildung der Fraktionen.....	97
1. § 4 Abs. 3 S. 1-3 GE und Gesetzesbegründung.....	97
2. Zulässigkeit der Rücklagenbildung.....	98
a) Einfach-gesetzliche Normierungen zur Rücklagenbildung.....	98
b) Rücklagenbildung als finanzpolitisches Mittel.....	99
c) Urteil des VerFGH NRW 6/02 vom 02.09.2003.....	100
aa) Sachverhalt und Urteilsgründe.....	100
bb) Folgen für die Rücklagenbildung der Fraktionen.....	101
3. Grenzen der Rücklagenbildung.....	102
a) Zweckbindung der Auflösung von Rücklagen.....	102
b) Höhenmäßige Begrenzung der Rücklagenbildung.....	103
c) Rücklagenbildung über die Wahlperiode hinaus.....	104
d) Fazit.....	106
4. Formulierungsvorschlag für § 4 Abs. 3 S. 1-4 GE.....	106
<b>D. Zusammenfassung.....</b>	<b>107</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>113</b>
<b>Anlage 1:     Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, CDU, FDP und Bündnis 90/Die                   Grünen zur Änderung des Fraktionsgesetzes (Drs. 13/6024)</b>	
<b>Anlage 2:     Entscheidung des Großen Kollegiums des Landesrechnungshofs (Vorlage                   13/3027)</b>	
<b>Anlage 3:     Auszug aus dem Protokoll des Hauptausschusses vom 14.10.2004,                   APr. 13/1345</b>	



## A. *Einleitung*

Alle im Landtag Nordrhein-Westfalen in der 13. Wahlperiode vertretenen Fraktionen (SPD, CDU, FDP und Bündnis 90/DIE GRÜNEN) haben am 29.09.2004 einen Gesetzentwurf eingebracht<sup>1</sup>, mit dem das Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen (Fraktionsgesetz – FraktG NRW)<sup>2</sup> sowie das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen (Abgeordnetengesetz – AbgG NRW)<sup>3</sup> geändert werden sollen.

Danach ist Anlass für die Änderung des FraktG NRW die aktuelle Rechtsprechung zur Rechtsstellung der Fraktionen, zu ihren Aufgaben im Verfassungsgefüge und zu den Fragestellungen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen. Beabsichtigt wird mit der Änderung zudem, geänderten parlamentarischen Entscheidungsprozessen, wie der Einführung der Volksinitiative und der Stärkung des Instruments des Volksentscheides, sowie dem gesteigerten Informationsbedarf über parlamentarische Aktivitäten Rechnung zu tragen.

Gegen eine Reihe einzelner Änderungen des FraktG NRW in diesem Gesetzentwurf hat der Landesrechnungshof mit einer Entscheidung seines Großen Kollegiums vom 07.10.2004 (Az.: GK – 172 E 7 – 48)<sup>4</sup> Bedenken insbesondere verfassungsrechtlicher Art erhoben. Der Präsident des Landtags hat mich daraufhin beauftragt, die Einwände des Landesrechnungshofes auf ihre Stichhaltigkeit und damit die Verfassungsmäßigkeit des eingebrachten Gesetzentwurfs gutachtlich zu untersuchen, sowie – wenn es verfassungsrechtlich geboten erscheint – Vorschläge zur Änderung des Gesetzentwurfs zu machen.

---

<sup>1</sup> LT-Drs. 13/6024.

<sup>2</sup> FraktG NRW vom 18.12.2001. GVBl. S. 866.

<sup>3</sup> AbgG NRW vom 24.04.1979. GVBl. S. 238.

<sup>4</sup> LT-Vorlage 13/3027.

## B. Rechtliche Grundlagen

### I. Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe im Verfassungsstaat

#### 1. Grundsätzliche Bedeutung der Finanzkontrolle

Die Zuordnung der Staatsfunktionen nach dem Grundgesetz ist Ausdruck des Prinzips wechselseitiger Machtkontrolle<sup>5</sup>. Es begrenzt die Entfaltung der Staatsgewalten und dient gleichzeitig ihrer Optimierung<sup>6</sup>. Auch die grundrechtlichen Freiheiten sind nur dann gewahrt, wenn die Ausübung der politischen Macht durch die Staatsorgane in angemessener Weise überwacht und an verfassungsrechtliche Vorgaben gebunden wird<sup>7</sup>.

Neben der politischen und rechtlichen Kontrolle nimmt die *Finanzkontrolle* in der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes eine zentrale Rolle ein<sup>8</sup>. Die Finanzierung staatlicher Einrichtungen ist nicht nur Grundlage für alle anderen staatlichen Funktionen, sondern darüber hinaus ein unmittelbares Instrument staatlicher Sozialgestaltung, Wirtschaftslenkung und Machtausübung<sup>9</sup>. Sie macht damit einen Schwerpunkt der grundgesetzlichen Staatlichkeit aus<sup>10</sup>.

Die staatliche Finanzkontrolle kann zunächst als Ausdruck des *allgemeinen Rechtsgedankens* verstanden werden, nach welchem derjenige zur Rechenschaft verpflichtet ist, der für einen anderen über pekuniäre Mittel verfügt<sup>11</sup>. Fordert der Staat von seinen Bürgern Abgaben zur Erfüllung seiner Aufgaben, verfügt er über Geldmittel, die ihm von seinen Bürgern anvertraut sind.

---

<sup>5</sup> Krebs, S. 7 ff.; Stern, § 36 IV 4 c).

<sup>6</sup> Degenhart, VVDStRL 55 (1996), 190 (198).

<sup>7</sup> Vgl. Link, VVDStRL 48 (1990), 7 (42 ff.); Ress, VVDStRL 48 (1990), 56 (98 ff.).

<sup>8</sup> Piduch, Art. 114 Rn. 2; Grupp, NWVBl. 1992, 265 (265); Schulze-Fielitz, VVDStRL 55 (1996), 231 (234); Stern, in: Böning/v. Mutius, S. 11 (14 f.).

<sup>9</sup> Degenhart, VVDStRL 55 (1996), 190 (198 f.).

<sup>10</sup> V. Arnim, VVDStRL 39 (1981) 286 (293 ff.); Birk, DVBl. 1983, 865 (866).

<sup>11</sup> Piduch, Art. 114 Rn. 2.

Der allgemeine Rechtsgedanke hat aber auch in Regelungen des Grundgesetzes Ausdruck gefunden: Die Volksvertretung hat durch den Haushaltsplan über die Mittelverwendung zu entscheiden, während die von der Volksvertretung gewählte Regierung ermächtigt ist, nach Maßgabe des Haushaltsplans über die staatlichen Geldmittel zu verfügen. Die Kontrolle des staatlichen Finanzgebarens gewährleistet, dass die Verantwortung der Staatsorgane gegenüber dem Volk, von dem gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG alle Staatsgewalt auszugehen hat, fortlaufend aktualisiert wird. Die Notwendigkeit der Finanzkontrolle lässt sich demnach unmittelbar aus dem in der Verfassung verankerten *Demokratieprinzip* ableiten<sup>12</sup>.

Darüber hinaus weist das Gebot der Finanzkontrolle auch Bezüge zu dem in Art. 20 Abs. 3 GG garantierten *Rechtsstaatsprinzip* auf<sup>13</sup>, da mit der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des staatlichen Finanzgebarens die Bindung an die verfassungsmäßige Ordnung gewährleistet wird. Die Kontrolle der staatlichen Finanzfunktionen wird demnach im Grundsatz durch die Staatsfundamentalnormen des Grundgesetzes verfassungsrechtlich gewährleistet.

## **2. Finanzkontrolle als Aufgabe der Rechnungshöfe**

Mit der Herausbildung des modernen Finanzstaates sind verselbständigte Rechnungskontrolleinrichtungen für die Verfassungsstaaten typisch geworden<sup>14</sup>. Die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit staatlicher Finanzierungen erfordert zwingend Informationen über die Mittelverwendungen, die sich die Öffentlichkeit nicht selbst beschaffen kann. Der Bürger ist auf die Unterstützung einer neutralen, für die Zwecke der Finanzkontrolle sachkundigen und unabhängigen Institution angewiesen.

Für den deutschen Gesamtstaat wird mit dem Bundesrechnungshof eine derartige Kontrollinstanz in Art. 114 GG institutionell garantiert<sup>15</sup>. Entspre-

---

<sup>12</sup> *Martin*, S. 124; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 114 Rn. 51.

<sup>13</sup> *Martin*, S. 124; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 114 Rn. 59.

<sup>14</sup> *Schulze-Fielitz*, VVDStRL 55 (1996), 231 (235), mit dem Verweis auf Belgien, Irland, Luxemburg, die Niederlande und Tschechien (Fn. 18).

<sup>15</sup> *Maunz*, in: ders./Dürig, Art. 114 Rn. 17; vgl. *Stern*, in: Böning/v. Mutius, S. 11 (20).

chende Normierungen finden sich in den Landesverfassungen, welche die Finanzkontrolle über die vom Bund unabhängige Haushaltswirtschaft der Länder<sup>16</sup> durch die Landesrechnungshöfe konstituieren (vgl. Art. 86 Abs. 2 LVerf NRW).

Im Bereich der Kontrolle staatlicher Finanzfunktionen greifen die Sicherungen der Gewaltenteilung nur bedingt<sup>17</sup>, so dass sich die Notwendigkeit einer gewaltenübergreifenden Kontrolle ergibt. Diese allgemein geteilte verfassungstheoretische Einsicht hat nicht nur – wie gezeigt – im Grundsatz in den Staatsfundamentalnormen, sondern konkret auch in der Finanzverfassung, besonders in Art. 114 Abs. 2 GG, Ausdruck gefunden<sup>18</sup>. Die Rechnungshöfe sind damit die wichtigsten Träger der staatlichen Finanzkontrolle<sup>19</sup>.

Art. 114 Abs. 2 GG und die entsprechenden verfassungsrechtlichen Vorschriften der Länder weisen dem Bundesrechnungshof und den Landesrechnungshöfen die Aufgabe zu, die von den Finanzministern zu legenden Haushaltsrechnungen sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu prüfen. Unter *prüfen* wird übereinstimmend der gedankliche Nachvollzug einer Maßnahme oder eines Sachverhaltes nach bestimmten Prüfungsmaßstäben verstanden<sup>20</sup>.

Über dieses Begriffsverständnis hinaus erfolgt die Prüfung der Haushaltsführung aber auch mit dem Ziel, die Entscheidungen der kontrollierten Funktionsträger zu *determinieren*<sup>21</sup>. Die Zielsetzung der Determination lässt sich aus dem Kontrollverständnis des nach Funktionen gegliederten Verfassungsstaats herleiten<sup>22</sup>. Die gegenseitige Kontrolle der Staatsgewalten bewirkt nicht nur die Rationalität der kontrollierten Entscheidung, sondern

---

<sup>16</sup> Zur Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern, siehe Art. 109 Abs. 1 GG.

<sup>17</sup> Degenhart, VVDStRL 55 (1996), 190 (199 ff.).

<sup>18</sup> Vgl. Tiemann, S. 214.

<sup>19</sup> Krebs, S. 170; vgl. Grupp, NWVBl. 1992, 265 (265).

<sup>20</sup> Stern, § 34 III 3; Vogel/Kirchhof, in: Bonner Kommentar, Art. 114 Rn. 187; Krebs, S. 170.

<sup>21</sup> Krebs, S. 175.

<sup>22</sup> Krebs, S. 175.

trägt darüber hinaus auch zur Rationalität der hierauf basierenden Entscheidungen der anderen Staatsgewalten bei. Die staatlichen Entscheidungsprozesse sind dadurch gekennzeichnet, dass die Entscheidungen des einen Organs von den Kontrollleistungen des anderen abhängig sind. Dasselbe gilt auch in den Fällen der Rechnungsprüfung durch die Bundes- und Landesrechnungshöfe. Die Rechnungshöfe kontrollieren die Rationalität des staatlichen Finanzgebarens durch Prüfung, Unterrichtung und Beratung<sup>23</sup>. Sie liefern Kontroll- und Entscheidungsmaßstäbe, anhand derer die überprüften Funktionsträger ihre Entscheidungen determinieren und ihre Handlungsalternativen reduzieren<sup>24</sup>. Die Rechnungshöfe sind zwar „Ritter ohne Schwert“; aufgrund dieser Steuerungsfunktion sind sie aber gleichwohl „nicht zur Ohnmacht verurteilt“<sup>25</sup>.

### 3. Status der Rechnungshöfe im Verfassungsstaat

In der in Deutschland breit geführten Diskussion zum Standort der Rechnungshöfe im gewaltenteilenden Staat werden ganz unterschiedliche Auffassungen vertreten. Die Rechnungshofkontrolle könne als Gesetzgebung<sup>26</sup> oder als Verwaltung<sup>27</sup> aufzufassen sein. Der Rechnungshof sei damit als Hilfsorgan<sup>28</sup> oder gar als eigenständige Gewalt<sup>29</sup> der Legislative oder Exekutive zugehörig. Auch als vierte Gewalt<sup>30</sup> oder als Einrichtung *sui generis*<sup>31</sup> wurde er bereits bezeichnet. Vereinzelt wird auch vertreten, dass der Rechnungshof in der Funktionenlehre überhaupt keinen Platz habe<sup>32</sup>.

---

<sup>23</sup> *Schulze-Fielitz*, VVDStRL 55 (1996), 231 (242); *Blasius*, DÖV 1993, 642 (643 ff.).

<sup>24</sup> *Krebs*, S. 175; vgl. *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 114 Rn. 50.

<sup>25</sup> *Dreßler*, S. 172.

<sup>26</sup> *Menzel*, DÖV 1968, 593 (598); *Loening*, DVBl. 1954, 173 (174); vgl. *Stern*, § 34 IV 2a) (Fn. 193).

<sup>27</sup> OVG Münster DÖV 1979, 682 (683 f.); *Maunz*, in: ders./Dürig, Art. 114 Rn. 24; *Klein*, DÖV 1961, 805 (808).

<sup>28</sup> *Piduch*, Art. 114 Rn. 29; *Klein*, DÖV 1961, 805 (806 f.).

<sup>29</sup> *Bank*, DÖV 1962, 526 (528).

<sup>30</sup> *Kisker*, NJW 1983, 2167 (2170 f.).

<sup>31</sup> *Kahrenke*, DÖV 1971, 441 (445).

<sup>32</sup> *Zimmer*, S. 284 f.; *Brunner*, S. 191.

Einigkeit besteht darüber, dass der Bundesrechnungshof kein Verfassungsorgan, wohl aber eine oberste Bundesbehörde ist<sup>33</sup>. Darüber hinaus entzieht sich der Bundesrechnungshof einer klaren Zuordnung im System der Gewaltenteilung<sup>34</sup>, ohne dass hiervon Rechtsfolgen abhängen. Sein Standort ist im Beziehungsgeflecht von Legislative und Exekutive zu bestimmen<sup>35</sup>: Zum einen erleichtert er die Kontrolle der Exekutivspitzen über den ihnen jeweils nachgeordneten Bereich<sup>36</sup>. Zum anderen unterstützt er die parlamentarische Kontrolle über die Bundesregierung<sup>37</sup>.

Festzuhalten ist, dass Art. 114 Abs. 2 GG dem Bundesrechnungshof und seinen Mitgliedern „*richterliche Unabhängigkeit*“ garantiert<sup>38</sup>. Daraus folgt, dass der Rechnungshof gegenüber anderen staatlichen Funktionsträgern eine ähnlich unabhängige Stellung wie ein Gericht innehaben muss<sup>39</sup>. Durch die neutrale Distanz zur Unmittelbarkeit politischer Gestaltung können bei der Finanzkontrolle Gesichtspunkte wirtschaftlicher Rationalität in den Vordergrund treten. Die Unabhängigkeit des Rechnungshofs ist damit Voraussetzung für die Wirkungskraft seiner Finanzkontrolle.

Auch wenn die Rechnungshöfe als unabhängige Kontrollorgane mit den Gerichten vergleichbar sind<sup>40</sup>, werden ihnen richterliche Entscheidungs- und Durchsetzungsrechte nicht eingeräumt. Sie können Entscheidungen der Legislative oder Exekutive weder korrigieren noch kassieren. Das Fehlen rechtlicher Sanktionsbefugnisse ist vielmehr für den Status der Rechnungs-

---

<sup>33</sup> Grupp, NWVBl. 1992, 265 (266 f.); Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Art. 114 Rn. 17 m.w.N., ebenda zum Folgenden.

<sup>34</sup> Vgl. Grupp, NWVBl. 1992, 265 (268), nach dem die Rechnungshöfe „zwischen den Gewalten“ stehen: Stern, in: Böning/v. Mutius, S. 11 (35 f.).

<sup>35</sup> Degenhart, VVDStRL 55 (1996), 190 (193 f.).

<sup>36</sup> Vogel/P. Kirchhof, in: Bonner Kommentar, Art. 114 Rn. 15.

<sup>37</sup> Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Art. 114 Rn. 4.

<sup>38</sup> Zur Unabhängigkeit der Rechnungshöfe, vgl. Stern, in: Böning/v. Mutius, S. 11 (28 ff.)

<sup>39</sup> Maunz, in: ders./Dürig, Art. 114 Rn. 18.

<sup>40</sup> Heun, in: Dreier, Art. 114 Rn. 22; Bertrams, NWVBl. 2005, 10 (11).

höfe im Verfassungsstaat ebenso charakteristisch wie die Öffentlichkeit ihrer Wirkungsmacht und die Lückenlosigkeit ihres Kontrollauftrags<sup>41</sup>.

#### **4. Rechtsquellen der Finanzkontrolle**

##### **a) Verfassungsrecht**

Die Finanzkontrolle ist bundesverfassungsrechtlich in Art. 114 GG verankert:

*„Art. 114 (1) Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundestage und dem Bundesrate über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung Rechnung zu legen.*

*(2) Der Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er hat außer der Bundesregierung unmittelbar dem Bundestage und dem Bundesrate jährlich zu berichten. Im Übrigen werden die Befugnisse des Bundesrechnungshofes durch Bundesgesetz geregelt.“*

Neben dem Bestand des Bundesrechnungshofs als Institution und der Unabhängigkeit seiner Mitglieder sind auch die bei der Erfüllung seiner Aufgaben anzuwendenden Prüfungsmaßstäbe der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit verfassungsrechtlich gewährleistet.

Auch in den Landesverfassungen finden sich im Wesentlichen inhaltsgleiche Vorschriften. Für Nordrhein-Westfalen bestimmt Art. 86 LVerf NRW:

*„Art. 86 (1) Der Finanzminister hat dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben im Laufe des nächsten Haushaltsjahres zur Entlastung der Landesregierung Rechnung zu legen. Der Haushaltsrechnung sind Übersichten über das Vermögen und die Schulden des Landes beizufügen.*

---

<sup>41</sup> Schulze-Fielitz, VVDStRL 55 (1996), 231 (237).

*(2) Der Landesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er fasst das Ergebnis seiner Prüfung jährlich in einem Bericht für den Landtag zusammen, den er auch der Landesregierung zuleitet.*"

**b) Einfach-gesetzliches Haushaltsrecht (HGrG, BHO/LHO)**

Darüber hinaus finden sich Normierungen zur Finanzkontrolle auch im einfach-gesetzlichen Haushaltsrecht von HGrG und BHO/LHO, welche sich aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte inhaltlich weitestgehend entsprechen. Bei den Vorberatungen der Gesetzentwürfe zur Haushaltsreform im Jahre 1968 hatte sich herausgestellt, dass der Bundesrat einer für Bund und Länder gemeinsam geltenden Haushaltsordnung nicht zustimmen werde. Mit der Verabschiedung des HGrG wurde daher Konsens auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner erzielt<sup>42</sup>. Gemäß § 1 HGrG enthält Teil I, in dem sich auch die Regelungen über die Rechnungshöfe befinden,

*„Grundsätze für die Gesetzgebung des Bundes und der Länder. Bund und Länder sind verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach diesen Grundsätzen zu regeln.“*

Im Gegensatz hierzu steht Teil II, dessen Vorschriften gemäß § 49 HGrG

*„einheitlich und unmittelbar für den Bund und die Länder“*

gelten.

Der Bundesgesetzgeber hat sich selbst und den Ländern mit dem HGrG somit den Gesetzgebungsauftrag erteilt, das Haushaltsrecht – und damit auch die Kontrolle des staatlichen Finanzgebarens – nach seinen Maßgaben zu regeln. Das HGrG ist die gemeinsame Klammer, welche die Normierungen der BHO und Landeshaushaltsordnungen zusammenhält.

---

<sup>42</sup> Piduch, Vorbem. BHO, S. 2; ebenda zum Folgenden.

Die Finanzkontrolle ist im HGrG im fünften Abschnitt geregelt (§§ 42-47 HGrG). Entsprechende Vorschriften finden sich in den §§ 88 ff. BHO/LHO NRW. § 42 Abs. 1 HGrG und § 88 Abs. 1 BHO/LHO NRW normieren die Prüfungspflicht der Rechnungshöfe übereinstimmend dahingehend, dass die

*„gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe“*

von den Rechnungshöfen geprüft wird.

### **c) Einschlägige Präferenzregeln**

Zum Verhältnis dieser einfach-gesetzlichen Vorschriften zu Art. 114 Abs. 2 GG wird gesagt, dass sie die Verfassungsnorm teilweise konkretisieren und teilweise ergänzen<sup>43</sup>. Um den Vorrang der Verfassung und die rechtsstaatliche Normenhierarchie gemäß Art. 20 Abs. 3 GG zu wahren, ist präziser folgendes festzuhalten:

Nur in dem Umfang, wie sich die einfach-gesetzlichen Vorschriften mit Art. 114 Abs. 2 GG und dem demokratisch-rechtsstaatlichen Grundsatz der Finanzkontrolle decken, haben sie teil am Verfassungsrang. Gehen sie darüber hinaus – das kann nicht nur bei ergänzenden, sondern auch bei konkretisierenden Regelungen der Fall sein –, sind sie einfaches Gesetzesrecht. Daraus folgt für den Bundesgesetzgeber, dass er die Vorschriften von HGrG und BHO, die nicht am Verfassungsrang teilhaben, jederzeit ändern kann. Für den Landesgesetzgeber gilt dasselbe hinsichtlich der Vorschriften der LHO mit der zusätzlichen Maßgabe, dass der Landesgesetzgeber wegen des Vorrangs des Bundesrechts nicht nur an die Landesverfassung, sondern auch an das HGrG gebunden ist.

---

<sup>43</sup> Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Art. 114 Rn. 16.

## II. Kontrolle der Fraktionsfinanzierung

### 1. Rechtsstellung und Bedeutung der Fraktionen

Fraktionen werden in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung bis heute nicht ausdrücklich erwähnt<sup>44</sup>. Auch im Grundgesetz findet die Existenz der Fraktionen erst seit der Einführung des Art. 53a GG im Jahre 1968 – eher beiläufig – ihren Niederschlag.

Der Begriff *Fraktion* bezeichnet den freiwilligen Zusammenschluss von Abgeordneten zum Zweck der politischen Koordination ihrer parlamentarischen Arbeit und zum Durchsetzen gemeinsamer politischer Ziele<sup>45</sup>. Parlamentsfraktionen sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens<sup>46</sup> und gründen in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG<sup>47</sup>, nicht in Art. 21 GG<sup>48</sup>. Als Zusammenschlüsse von freien, gleichen und teilhabeberechtigten Abgeordneten besitzen sie grundsätzlich die gleichen Rechte wie die Abgeordneten; deren Freiheit begründet die Fraktionsautonomie<sup>49</sup>.

Fraktionen sind als Gliederungen des Bundestages wie der Landtage der organisierten Staatlichkeit eingefügt<sup>50</sup>. Sie sind zwar Gliederungen des Parlaments, zugleich diesem gegenüber rechtlich verselbständigt (vgl. § 46 Abs. 1 AbgG). Die Aussagen in § 46 Abs. 3 AbgG, die Fraktionen seien

*„nicht Teil der öffentlichen Verwaltung; sie üben keine öffentliche Gewalt aus“*,

---

<sup>44</sup> Anders aber in einigen anderen Landesverfassungen, vgl. Art. 85a LVerf Rheinland-Pfalz; Art. 67 LVerf Brandenburg.

<sup>45</sup> BVerfGE 10, 4 (14); 43, 142 (147); 80, 188 (219 f.); 84, 304 (322).

<sup>46</sup> BVerfGE 43, 142 (147); 70, 324 (350 f.); 80, 188 (219).

<sup>47</sup> BVerfGE 70, 324 (363); 80, 188 (220); 84, 304 (317 f.); vgl. *Klein*, FS Badura, S. 272.

<sup>48</sup> So noch BVerfGE 7, 99 (107); 10, 4 (14).

<sup>49</sup> *Magiera*, in: Sachs, Art. 38 Rn. 67; *Bertrams*, NWVBl. 2005, 10 (14); vgl. *Fensch*, ZRP 1993, 209 (209); zu den Rechten der Abgeordneten siehe: *Klein*, in: Isensee/Kirchhof, § 41.

<sup>50</sup> Vgl. z.B. *Müller/Albrecht*, DVBl. 2000, 1315 (1316 f.).

sollen das Missverständnis ausräumen, dass Fraktionen Teile der Verwaltungsorganisation des Staates seien oder entsprechend wie Behörden der Justiz zu behandeln seien<sup>51</sup>. Fraktionen gehören als Organteile des Parlaments zur *Legislative*. Die Feststellung, dass Fraktionen keine öffentliche Gewalt ausüben, soll lediglich verdeutlichen, dass ihre Entscheidungen nicht als Verwaltungsakte vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden können<sup>52</sup>. Vielmehr handelt es sich bei den Entscheidungen um Parlamentsakte, die allein dem Parlamentsrecht unterworfen sind<sup>53</sup>.

Fraktionen sind die „politischen Kraftzentren und Motoren des parlamentarischen Geschehens“<sup>54</sup>. Ihre Aufgabe besteht darin, den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Maße zu steuern und damit zu erleichtern<sup>55</sup>. Darüber hinaus fungieren sie als maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung<sup>56</sup>. Die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems beruht entscheidend auf der Organisation des Bundestags und der Landtage in Fraktionen<sup>57</sup>. Durch die Fraktionen können die Parteien ihre Ziele im Parlament verwirklichen; erst die Mitgliedschaft in der Fraktion sichert die vollumfängliche Beteiligung der Abgeordneten an den parlamentarischen Prozessen. Die Mandatsausübung des einzelnen Abgeordneten gewinnt an Effektivität; seine politische Durchsetzungsfähigkeit erhöht sich durch den Rückhalt in der Fraktion<sup>58</sup>.

---

<sup>51</sup> BT-Drs. 12/6067, S. 10.

<sup>52</sup> So ausdrücklich die Gesetzesbegründung. BT-Drs. 12/4756, S. 5; vgl. *Braun/Jantsch/Klante*, § 46 Rn. 18; *Becker*, ZG 1996, 261 (263); *Bertrams*, NWVBl. 2005, 10 (13).

<sup>53</sup> *Hölscheidt*, Parlamentsfraktionen, S. 323.

<sup>54</sup> *Hölscheidt*, Parlamentsfraktionen, S. 246 ff.

<sup>55</sup> BVerfGE 20, 56 (104).

<sup>56</sup> BVerfGE 43, 142 (149).

<sup>57</sup> *Braun/Jantsch/Klante*, § 45 Rn. 5; *Schmidt-Jorzig/Hansen*, NVwZ 1994, 1145 (1146) nennen insoweit die Strukturierungs-, Integrations- und Kanalisierungsfunktion der Fraktion.

<sup>58</sup> *Schneider*, Finanzierung, S. 25 f.; *Braun/Jantsch/Klante*, § 45 Rn. 18.

## 2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Fraktionsfinanzierung

Die verfassungsrechtliche Rechtsprechung<sup>59</sup> und Literatur<sup>60</sup> sowie die politische Praxis halten die Fraktionsfinanzierung für unbedenklich. Vielfach wird überdies vertreten, dass von Verfassung wegen eine Verpflichtung des Staates bestehe, den Fraktionen die für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erforderlichen Mittel zu gewähren<sup>61</sup>.

Die herausragende Bedeutung der Fraktionen im Zentrum der parlamentarischen Willensbildung sowie das Erfordernis einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung verbieten eine Abhängigkeit von den Leistungen Dritter. Status und Funktion der Fraktionen stehen in einem unlösbaren Zusammenhang zu ihrer Finanzierung<sup>62</sup>. In dem Maße, wie die Tätigkeit der Fraktionen als Wahrnehmung einer verfassungsrechtlich notwendigen Aufgabe eingestuft wird<sup>63</sup>, muss auch gewährleistet sein, dass ihnen die zur Erfüllung ihre Aufgaben notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden<sup>64</sup>. In diesem Sinne bestimmt § 50 Abs. 1 AbgG:

*„Die Fraktionen haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt.“*

Die Fraktionsfinanzierung ist als Teil der Parlamentsfinanzierung anzusehen<sup>65</sup>. Es ist nicht überzeugend, sie als Teil der Parteienfinanzierung<sup>66</sup> oder gar als Teil der Abgeordnetenentschädigung<sup>67</sup> zu begreifen. Fraktionen sind

---

<sup>59</sup> Vgl. BVerfGE 20, 56 (104); 62, 194 (202); 80, 188 (231).

<sup>60</sup> *Morlok*, in: Dreier, Art. 38 Rn. 171; *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, § 42 Rn. 11 f.; *Schneider*, Finanzierung, S. 75; *Fischer*, Abgeordnetendiäten S. 177 f.; *Fensch*, ZRP 1993, 209 (209); *Hölscheidt*, DÖV 2000, 712 (714 f.); *Müller/Albrecht*, DVBl. 2000, 1315 (1317); *Müssener*, ZParl 2002, 669 (670).

<sup>61</sup> Vgl. *Hölscheidt*, DÖV 2000, 712 (714 f.).

<sup>62</sup> *Schneider*, Finanzierung, S. 75.

<sup>63</sup> Das BVerfG bezeichnet die Fraktionen als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“, vgl. BVerfGE 10, 4 (14); 20, 56 (104); 70, 324 (350); 80, 188 (219).

<sup>64</sup> *Bertrams*, NWVBl. 2005, 10 (13); *Müller/Albrecht*, DVBl. 2000, 1315 (1317); *Schmidt-Jortzig/Hansen*, NVwZ 1994, 1145 (1148).

<sup>65</sup> *Hölscheidt*, DÖV 2000, 712 (714).

<sup>66</sup> Siehe hierzu: *Martin*, S. 39 ff.

<sup>67</sup> Siehe hierzu: *Schneider*, Finanzierung, S. 44 ff.

Organe des Parlaments. Sie sind zwar den politischen Parteien eng verbunden; ungeachtet dessen gehören die Fraktionen anders als die Parteien zur Staatsorganisation<sup>68</sup>. Auch das Bundesverfassungsgericht sieht die Einbindung in die Staatsorganisation als Ausschlag gebendes Kriterium für die Staatsfinanzierung der Fraktionen:

*“Fraktionen dürfen mit staatlichen Zuschüssen finanziert werden, weil sie als ständige Gliederungen des Bundestages der „organisierten Staatlichkeit“ eingefügt sind (BVerfGE 20, 56 [104]; 62, 194 [202]). Die Fraktionszuschüsse dienen ausschließlich der Finanzierung von Tätigkeiten des Bundestages, die den Fraktionen nach Verfassung und Geschäftsordnung obliegen.“<sup>69</sup>*

Ein anderweitiger Gebrauch der Haushaltsmittel ist als verschleierte Parteienfinanzierung missbräuchlich und verletzt die Verfassung<sup>70</sup>. Insbesondere ist es den Fraktionen verfassungsrechtlich verwehrt, die ihnen als Teil eines Staatsorgans aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung gestellten Zuschüsse zur Finanzierung des Wahlkampfes der Parteien zu verwenden<sup>71</sup>.

Auch wenn aufgrund der zwischen den Parteien, Abgeordneten und Fraktionen bestehenden weitgehenden Identität der Personen und der von diesen verfolgten Interessen eine Abgrenzung der einzelnen Aufgabenfelder mit großen Schwierigkeiten verbunden ist, muss der auf die jeweilige Aufgabe entfallende Finanzbedarf von Verfassung wegen selbständig beurteilt werden. Die staatliche Fraktionsfinanzierung hat sich somit strikt an den prognostizierten Kosten der ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung der Fraktionen zu orientieren<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Vgl. B. II. 1.

<sup>69</sup> BVerfGE 80, 188 (231). Hervorhebung vom Verfasser.

<sup>70</sup> BVerfGE 20, 56 (105); *Schneider*, Finanzierung, S. 86.

<sup>71</sup> BVerfGE 20, 56 (105).

<sup>72</sup> *Heuer*, in: Böning/v. Mutius, S. 107 (113); *Schneider*, Finanzierung, S. 76; *Bertrams*, NWVBl. 2005, 10 (13); *Hölscheidt*, DÖV 2000, 712 (715).

### 3. Zulässigkeit und Grenzen der Finanzkontrolle bei Fraktionen

#### a) Zulässigkeit der Finanzkontrolle bei Fraktionen

Die Notwendigkeit einer Kontrolle der Fraktionsfinanzierung ergibt sich bereits daraus, dass es sich bei den Geldleistungen um Mittel aus dem Staatshaushalt handelt<sup>73</sup>. Darüber hinaus macht auch die Bewilligung der Leistungen als Entscheidung der Fraktionen in eigener Sache<sup>74</sup> eine öffentlichkeitswirksame Kontrolle durch die unabhängigen Institutionen der Rechnungshöfe erforderlich. Dementsprechend prüft der Bundesrechnungshof gemäß § 53 Abs. 1 AbgG

*„die Rechnung sowie die den Fraktionen nach § 50 Abs. 1 zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung nach Maßgabe der Ausführungsbestimmungen gemäß § 51 Abs. 1.“*

Umstritten ist daher auch weniger die grundsätzliche Prüfungsbefugnis des Rechnungshofes, als der verfassungsrechtlich gebotene Umfang dieser Prüfung. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Prüfungspflicht des Bundesrechnungshofs nach dem Abgeordnetengesetz und der Landesrechnungshöfe nach den Fraktionsgesetzen der Länder als einfach-gesetzliche Ausprägung des Art. 114 Abs. 2 GG und der entsprechenden Landesverfassungsnormen zu verstehen ist. Der Übersichtlichkeit halber wird der Streit im Folgenden am Beispiel des einschlägigen Bundesrechts erörtert.

#### aa) Argumente gegen die Anwendbarkeit des Art. 114 Abs. 2 GG

§ 53 Abs. 1 AbgG kann nur dann als einfach-gesetzliche Ausprägung von Art. 114 Abs. 2 GG qualifiziert werden, also am Verfassungsrang teilhaben, wenn dieser auch auf Fraktionen Anwendung findet. Vereinzelt wird geltend gemacht, dass Art. 114 Abs. 2 GG schon deshalb nicht auf Fraktionen angewendet werden könne, weil diese im Rahmen der Finanzkontrolle nicht

---

<sup>73</sup> Vgl. B. I. 1.

<sup>74</sup> V. Arnim, Fraktionsfinanzierung, S. 49; Fischer, Abgeordnetendiäten, S. 210; Bertrams, NWVBl. 2005, 10 (15); Müssener, ZParl 2002, 669 (681).

dem Rechtssubjekt Bund zugeordnet werden könnten. Dementsprechend hat der Präsident des baden-württembergischen Landesrechnungshofes ein Recht zur Prüfung der Fraktionsfinanzen mit dem Argument verneint, die Fraktionen seien zwar verfassungsrechtlich dem staatlichen Bereich zuzuordnen, nicht aber haushaltsrechtlich<sup>75</sup>.

Darüber hinaus könnten auch systematische Gesichtspunkte gegen eine Anwendbarkeit des Art. 114 Abs. 2 GG auf Fraktionen sprechen: Art. 114 Abs. 1 GG statuiert eine besondere Verantwortung der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat, die berechtigt, aber auch verpflichtet sind, den Haushaltsvollzug der Bundesregierung zu kontrollieren<sup>76</sup>. Hierzu hat der Bundesminister der Finanzen Rechnung zu legen. Art. 114 Abs. 2 GG besagt, dass *diese* Rechnung durch den Bundesrechnungshof zu prüfen ist. In systematischer Auslegung mit Art. 114 Abs. 1 GG erscheint es somit nahe liegend, die Kontrollbefugnis lediglich auf das Finanzgebaren der dort allein verpflichteten Bundesregierung zu erstrecken. Da es sich bei den rechtlich verselbständigten Fraktionen aber um Stellen außerhalb der Bundes- bzw. Landesverwaltung handelt<sup>77</sup>, wäre der Anwendungsbereich von Art. 114 GG nicht eröffnet. Demzufolge könnte es sich bei § 53 Abs. 1 AbgG auch nicht um eine einfach-gesetzliche Ausprägung des Art. 114 Abs. 2 GG handeln.

#### **bb) Argumente für die Anwendbarkeit des Art. 114 Abs. 2 GG**

Das Verfassungsgebot einer Finanzkontrolle beantwortet das Ob, aber noch nicht das Wie der Kontrolle. Insoweit ist auch kollidierendes Verfassungsrecht zu berücksichtigen. So ist der Umfang des Kontrollauftrags außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung im Detail umstritten, etwa bei Handwerkskammern<sup>78</sup>, Rundfunkanstalten<sup>79</sup> oder Stiftungen<sup>80</sup>. Die Inhaber der

---

<sup>75</sup> Vgl. *Rundel*, S. 145; siehe auch *Schönberger*, S. 218.

<sup>76</sup> BVerfGE 45, 1 (50).

<sup>77</sup> *Mardini*, S. 128 ff.; *Schneider*, Finanzierung, S. 184; *Schönberger*, S. 213 ff.

<sup>78</sup> Vgl. BVerwG NVwZ 1995, 889 ff.

<sup>79</sup> OVG Rheinland-Pfalz DVBl. 1995, 1372 ff.

jeweiligen Organrechte argumentieren, die staatliche Kontrolle könne, getarnt als Kritik des Finanzgebarens, die Autonomie ihrer Sachentscheidungen beeinträchtigen<sup>81</sup>.

Der demokratisch-rechtsstaatliche Grundsatz der Finanzkontrolle verbietet es jedoch, solche Bereiche der Prüfungspflicht der Rechnungshöfe pauschal zu entziehen<sup>82</sup>. Der moderne Staat beschränkt durch Sonderhaushalte und Auslagerungen von staatlichen Mitteln die direkten Möglichkeiten staatlicher oder parlamentarischer Einwirkung. Als Konsequenz erfüllt er öffentliche Aufgaben durch verselbständige Verwaltungseinheiten, halböffentliche oder private Institutionen<sup>83</sup>. Hierdurch wird der Staat aber nicht von seiner Gemeinwohlverantwortung – auch bei der Verwendung öffentlicher Mittel – entbunden.

Die Kontrolle staatlicher Finanzierungen ist als Grundsatz unmittelbar im Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip der Verfassung verankert<sup>84</sup>. Der Grundgedanke gegenseitiger Machtkontrolle verdeutlicht, dass sich die Wirtschaftlichkeits- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung nicht auf das Haushaltsgebaren der Bundesregierung beschränken kann. Ob der demokratisch-rechtsstaatliche Grundsatz der Finanzkontrolle neben einen eng verstandenen, d.h. auf die Exekutive beschränkten Art. 114 Abs. 2 GG tritt, oder ihn systematisch interpretiert zur umfassenden Kontrolle weitet<sup>85</sup>, ist eine Frage theoretischer Konstruktion. Im Ergebnis wird überwiegend zu Recht eine verfassungsrechtliche Pflicht des Bundesrechnungshofes angenommen, die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der *gesamten* Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes überprüfen.

---

<sup>81</sup> BVerwG NJW 1986, 2843 ff.

<sup>82</sup> *Schulze-Fielitz*, VVDStRL 55 (1996), 231 (253).

<sup>82</sup> *Braun/Jantsch/Klante*, § 52 Rn. 2.

<sup>83</sup> *Bryde*, VVDStRL 46 (1988), 181 (182 ff.); *Haverkate*, VVDStRL 46 (1988), 217 (219 ff., 223 ff.).

<sup>84</sup> Vgl. B. I. 1.

<sup>85</sup> Vgl. *Müller*, NJW 1990, 2046 (2046); *Müssener*, ZParl 2002, 669 (681).

Hierzu zählen alle staatlichen Tätigkeiten, die in der Rechnung und im Haushaltsplan ihren Niederschlag finden oder finden können, also alles, was finanzwirksam ist oder wird<sup>86</sup>. Demnach können von den Rechnungshofkontrollen nur solche staatlichen Tätigkeiten freigestellt sein, die sich nicht zur „Haushalts- und Wirtschaftsführung“ zählen lassen. Hierzu ist anzumerken, dass es praktisch keine staatlichen Handlungen gibt, welche nicht mit Ausgaben, Aufwendungen oder Kosten verbunden sind<sup>87</sup>.

Maßgebend ist nicht die Haushalts- und Wirtschaftsführung der staatlichen Verwaltung, sondern vielmehr die des Bundes<sup>88</sup>, so dass auch die Zugehörigkeit zum Rechtssubjekt Bund für die Anwendbarkeit des Art. 114 Abs. 2 GG ausschlaggebend ist. Die Fraktionen sind anerkanntermaßen als ständige Gliederungen des Parlaments in die organisierte Staatlichkeit eingefügt. Genauso wie zu dem Rechtssubjekt Bund das Gesetzgebungsorgan Bundestag gehört, sind auch die Fraktionen als Organteile des Bundestages diesem zuzuordnen. Somit unterliegen auch die Fraktionen der Finanzkontrolle der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes i. S. v. Art. 114 Abs. 2 GG.

Dieses Verständnis hat auch das Bundesverfassungsgericht zum Ausdruck gebracht, als es in seinem *Wüppesahl*-Urteil einen Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofs für die Fraktionsfinanzen aus Art. 114 Abs. 2 GG herleitete:

*„Der Bundesrechnungshof ist, wie schon erwähnt, verpflichtet, die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse im Sinne ausschließlichen Einsatzes für die Arbeit der Fraktionen regelmäßig nachzuprüfen, Verstöße gegen die Zweckbindung sowie die Wirtschaftlichkeit und sonstige Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung aufzudecken und zu beanstanden, gegebenenfalls Abhilfevorschläge zu un-*

---

<sup>86</sup> *Vogel/Kirchhof*, in: Bonner Kommentar, Art. 114 Rn. 69; *Fischer*, Abgeordnetendiäten, S. 211.

<sup>87</sup> *V. Arnim*, DVBl. 1983, 664 (664); *Birk*, DVBl. 1983, 865 (865).

<sup>88</sup> Vgl. *Heuer*, in: Böning/v. Mutius, S. 107 (108 f.).

*terbreiten und Beanstandungen in den jährlichen Prüfungsbericht aufzunehmen (Art. 114 Abs. 2 GG) <sup>89</sup>.“*

Schließlich stützt auch eine systematische Auslegung des Art. 114 Abs. 2 GG dieses Ergebnis<sup>90</sup>. Danach prüft der Bundesrechnungshof nämlich

*„die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung“<sup>91</sup>.*

Die Vorschrift enthält folglich zwei Handlungspflichten, die zwar in einem engen Zusammenhang stehen, jedoch miteinander nicht gleichgesetzt werden können<sup>92</sup>. Der Bundesrechnungshof hat zum einen die Rechnungen – im systematischen Zusammenhang (lediglich) diejenigen des Bundesministers für Finanzen – auf ihre sachliche Richtigkeit hin zu prüfen. Er ist zum anderen verpflichtet, unabhängig von der Rechnungslegung des Bundesfinanzministers die Haushalts- und Wirtschaftsführung *aller* Bundesbehörden zu überprüfen (rechnungsunabhängige Kontrolle)<sup>93</sup>. Die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit ist demnach eine eigenständige Handlung, welche sich – losgelöst von Abs. 1 – auf die Finanzkontrolle des gesamten Bundes bezieht.

#### **cc) Fazit**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Anwendungsbereich des Art. 114 Abs. 2 GG auch die Fraktionen als Teile der Legislative umfasst. Demzufolge handelt es sich bei § 53 Abs. 1 AbgG um eine einfachgesetzliche Ausprägung dieser verfassungsrechtlichen Normierung, die am Verfassungsrang teilhat. Im Ergebnis ist daher auch die Prüfung der Frakti-

---

<sup>89</sup> BVerfGE 80, 188 (214).

<sup>90</sup> So im Ergebnis auch: *Braun/Jantsch/Klante*, § 52 Rn. 2.

<sup>91</sup> Hervorhebung vom Verfasser.

<sup>92</sup> *Vogel/Kirchhof*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 114 Rn. 67.

<sup>93</sup> *Jarass*, in: *ders./Pieroth*, Art. 114 Rn. 5.

onsfinanzen durch den Rechnungshof gemäß Art. 114 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich geboten.

## **b) Grenzen der Finanzkontrolle bei Fraktionen**

### **aa) Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit**

Art. 114 Abs. 2 GG umschreibt nicht nur den Gegenstand, sondern auch den Maßstab der öffentlichen Finanzkontrolle. Danach hat sich die Prüfung auf

*„die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsprüfung“*

zu erstrecken. Damit werden diese Begriffe zum verfassungsrechtlich normierten Prüfungsmaßstab erhoben<sup>94</sup>.

Die Prüfung der *Ordnungsmäßigkeit* bewegt sich in den Bahnen klassischer Rechnungsprüfung<sup>95</sup>. Sie bezieht sich primär auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung maßgeblichen Vorschriften<sup>96</sup> und verlangt eine nach den Regeln von Bilanz- und Buchungstechnik korrekte, vollständige und übersichtliche Buchung und Belegung der einzelnen Vorgänge<sup>97</sup>. Eine materielle Bindung staatlicher Finanzfunktionen kann hingegen nur über das Wirtschaftlichkeitsprinzip erzielt werden<sup>98</sup>.

Mit dem Kontrollmaßstab der *Wirtschaftlichkeit* wird ein betriebswirtschaftlicher Maßstab auf das öffentliche Finanzgebaren angewendet<sup>99</sup>. Wirtschaftlich handelt, wer versucht, die ihm zur Verfügung stehenden Mittel so zweckmäßig wie möglich einzusetzen<sup>100</sup>. Für die staatliche Haushaltswirtschaft bedeutet Wirtschaftlichkeit ein optimales Verhältnis zwischen dem:

---

<sup>94</sup> VerfGH NRW NVwZ 2004, 217 (218); *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Art. 114 Rn. 23; *Stern*, § 34 III 3 c).

<sup>95</sup> *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 114 Rn. 91.

<sup>96</sup> *Stern*, § 34 III 3 c) a) f.; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Art. 114 Rn. 25.

<sup>97</sup> *Vogel/Kirchhof*, in: Bonner Kommentar, Art. 114 Rn. 85; *Stern*, § 34 III 3 c) b).

<sup>98</sup> *Degenhart*, VVDStRL 55 (1996), 190 (207 f.).

<sup>99</sup> *Maunz*, in: ders./Dürig, Art. 114 Rn. 50; *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger, Art. 86 Rn. 14.

<sup>100</sup> *Krebs*, S. 184 f.

Einsatz staatlicher Gelder und dem Nutzen für das Gemeinwohl<sup>101</sup>. Wirtschaftlichkeit wird demnach als Prinzip einer möglichst günstigen Kosten-Nutzen-Relation verstanden<sup>102</sup> und umfasst theoretisch zwei Varianten: die Minimierung des Mitteleinsatzes bei konkret vorgegebenem Zweck (Kostenminimierung) oder die Maximierung des Erfolges bei konkret vorgegebenen finanziellen Mitteln (Nutzenmaximierung)<sup>103</sup>. Dieses Begriffsverständnis verdeutlicht, dass der Grundsatz der *Sparsamkeit* mit dem ökonomischen Prinzip der Kostenminimierung gleichbedeutend<sup>104</sup> und damit in dem Begriff der Wirtschaftlichkeit mitenthalten ist<sup>105</sup>.

Wirtschaftlichkeit ist ein Gebot zur Optimierung einer Relation von Mittel und Zweck, welches erst durch die Bestimmung dieser beiden Größen inhaltliche Aussagekraft bekommt<sup>106</sup>. Parallelen bestehen zum Verhältnismäßigkeitsprinzip<sup>107</sup> insofern, als Notwendigkeit, Mittel und Ziele staatlichen Handelns zu präzisieren und in ein rechtlich strukturiertes Verhältnis zu bringen sind<sup>108</sup>.

Bei der Konkretisierung der verfolgten Gemeinwohlzwecke im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung stehen die Rechnungshöfe aber vor einem Dilemma: Solange ihre Kontrolle im Rahmen eindeutiger Vorgaben erfolgt, den Kontrollierten kaum ein Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum zu gesprochen wird, ist die Prüfung der Wirtschaftlichkeit unproblematisch. Anders gestaltet sich die Sachlage, sobald abstrakte Ausgabenzwecke, zumal in gesamtwirtschaftlicher Orientierung, zum Bezugspunkt der Kontrolle werden und Standardisierungen nicht mehr greifen<sup>109</sup>. Rechnungshöfe können

---

<sup>101</sup> Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Art. 114 Rn. 24.

<sup>102</sup> Tettinger, in: Löwer/Tettinger, Art. 86 Rn. 14.

<sup>103</sup> Krebs, S. 185; Piduch, § 7 BHO Rn. 2.

<sup>104</sup> Vogel/Kirchhoff, in: Bonner Kommentar, Art. 114 Rn. 101; v. Arnim, DVBl. 1983, 664 (665); Krebs, S. 185.

<sup>105</sup> Siekmann, in: Sachs, Art. 114 Rn. 14.

<sup>106</sup> Schulze-Fielitz, VVDStRL 55 (1996), 231 (255); Krebs, S. 185.

<sup>107</sup> VerfGH NRW NVwZ 2004, 217, 218.

<sup>108</sup> V. Arnim, Wirtschaftlichkeit, S. 52 ff.; Krebs, S. 188 ff.

<sup>109</sup> Schulze-Fielitz, VVDStRL 55 (1996), 231 (257).

bei unklaren Zielen nur noch Teilelemente finalen Staatshandelns überprüfen. Der Schwerpunkt der haushaltsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsprüfung verlagert sich von der Kostenminimierung zur Nutzenmaximierung und damit zu Bewertungen *politischer* Natur<sup>110</sup>.

Teilweise wird den Rechnungshöfen die Befugnis abgesprochen, politische Wertungen im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung vorzunehmen<sup>111</sup>. Dies entspricht auch dem Selbstverständnis des Bundesrechnungshofs, der seiner Prüfung stets voranschickt, dass

*„politische Entscheidungen als solche nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof“*

unterliegen<sup>112</sup>. Demgegenüber wird das Dogma vom unpolitischen Handeln des Bundesrechnungshofs kritisiert<sup>113</sup>, weil die Grenze zwischen politischen und unpolitischen Bewertungsmaßstäben gerade unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit oft fließend sei<sup>114</sup> und die Tätigkeit des Bundesrechnungshofs zumindest faktisch auf die Gestaltungsfreiheit der politischen Entscheidungsorgane einwirke<sup>115</sup>. Außerdem werde die Funktion der Finanzkontrolle im Kern ausgehöhlt, wenn einzelne finanzwirtschaftliche Tätigkeitsfelder des Staates aufgrund ihres politischen Charakters von einer Überprüfung ausgenommen seien<sup>116</sup>. Danach scheidet eine Kontrolle durch die Rechnungshöfe noch nicht allein deshalb aus, weil in die Wirtschaftlichkeitsprüfung politische Wertungen einfließen.

---

<sup>110</sup> Heun, S. 511 f.; v. Mutius, S. 36.

<sup>111</sup> Maunz, in: ders./Dürig, Art. 114 Rn. 51; vgl. Battis, DÖV 1976, 721 (721 ff.).

<sup>112</sup> Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof – Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 1993, BT-Drs. 12/5650, S. 9.

<sup>113</sup> Kisker, NJW 1983, 2167 (2169).

<sup>114</sup> Heun, in: Dreier, Art. 114 Rn. 29; v. Arnim, DVBl. 1983, 664 (667); Krebs, S. 198 (202 ff.).

<sup>115</sup> Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 114 Rn. 50.

<sup>116</sup> Knöpfle, S. 271.

## bb) Einschränkung des Prüfungsumfangs bei Fraktionen

Auch für die Finanzkontrolle der Fraktionen gelten gemäß § 53 Abs. 1 AbgG die Prüfungsmaßstäbe der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit. Es ist anerkannt, dass die Fraktionen die Zweckbindung der zugewendeten Mittel zu beachten und insbesondere eine verdeckte Parteienfinanzierung zu unterlassen haben<sup>117</sup>. In § 53 Abs. 2 AbgG betont der Gesetzgeber jedoch auch den verfassungsrechtlichen Sonderstatus der Fraktionen, der zu einer Einschränkung des Prüfungsumfangs bei Fraktionen führt:

*„(2) Bei der Prüfung sind die Rechtsstellung und die Aufgaben der Fraktionen zu beachten. Die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme der Fraktionen ist nicht Gegenstand der Prüfung.“*

Entsprechende Vorschriften finden sich in den Fraktionsgesetzen der Länder, die beispielsweise normieren, dass die *„Erforderlichkeit der Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben“*<sup>118</sup> oder *„die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der Fraktionen“*<sup>119</sup> vom Landesrechnungshof nicht zu prüfen sind.

Gegen diese Vorschriften ist der Vorwurf erhoben worden, dass sie gegen Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG verstoßen<sup>120</sup>. Auch das Bundesverfassungsgericht erweckt in dem bereits zitierten *Wippesahl-Urteil* den Anschein, als seien bei der Prüfung der Fraktionsfinanzen die gleichen Maßstäbe wie bei der Prüfung anderer Staatsmittel anzuwenden:

*„Der verfassungsrechtliche Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofs umfasst die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Fraktionszuschüssen in gleicher Weise und nach den gleichen ver-*

---

<sup>117</sup> Becker, ZG 1996, 261 (264); Bertrams, NWVBl. 2005, 10 (14).

<sup>118</sup> Art. 8 S. 2 HS 2 FraktG Bayern, in der Fassung vom 26.01.1992; vgl. Abgeordneten- bzw. Fraktionsgesetze von Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Hessen.

<sup>119</sup> § 33 d. AbgG Niedersachsen; vgl. § 52 Abs. 2 S. 2 FraktG NRW, in der Fassung vom 18.12.2001.

<sup>120</sup> V. Arnim, ZRP 1988, 83 (89).

*fassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben wie bei anderen Etatmitteln auch*<sup>121</sup>.“

Dieser Aussage wird teilweise entgegengehalten, dass sie lediglich ein die Entscheidung nicht tragendes *obiter dictum*<sup>122</sup> darstelle, welches der Bindungswirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG nicht unterfalle. Das ist zwar richtig, würde aber für sich der Rezeption, Zustimmung und Verbreitung in Rechtsprechung und Literatur nicht entgegenstehen.

Wichtiger ist es daher zu klären, was diese Aussage genau bedeutet. Sie kann nicht bedeuten, dass die haushaltsrechtlichen Maßstäbe auf die Fraktionen in gleicher Weise wie auf andere staatliche Stellen angewandt werden *müssen*; denn Haushaltsrecht kann durch das Parlament – und damit durch die Fraktionen in eigener Sache<sup>123</sup> – geändert werden, so dass es selbst nicht Maßstab bei der Prüfung der Fraktionsfinanzen sein kann. Anders liegt es selbstverständlich bei den verfassungsrechtlichen Maßstäben. Daher kann die Aussage des Bundesverfassungsgerichts nur bedeuten, dass der Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofes die Verwendung der Fraktionszuschüsse nach den gleichen verfassungsrechtlichen und mit dem Verfassungsrecht übereinstimmenden haushaltsrechtlichen Maßstäben wie bei anderen Etatmitteln auch umfasst. Diesem Verständnis entsprechend sind bei der Prüfung der Fraktionsfinanzierung daher lediglich *die* haushaltsrechtlichen Maßstäbe heranzuziehen, welche Verfassungsrang haben und so den Gesetzgeber und die Fraktionen binden. Im Übrigen kann der Gesetzgeber spezielles Recht für die Kontrolle der Fraktionsfinanzen durch Rechnungshöfe setzen.

Die Parlamentsfraktionen sind zu einer Einschränkung des Prüfungsumfanges auch inhaltlich berechtigt. Sie sind – wie gesagt<sup>124</sup> – *„notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“*. Ihre Bildung wird durch die Garantie

---

<sup>121</sup> BVerfGE 80, 188 (214).

<sup>122</sup> *Papier*, BayVBl. 1998, 513 (520); *Martin*, S. 120 f.

<sup>123</sup> Vgl. B. II. 3. a).

<sup>124</sup> Vgl. B. II. 1.

des freien Mandats der Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG von Verfassung wegen gewährleistet. Damit ist die Autonomie der Fraktionen verfassungsrechtlich verankert. Eine dies nicht berücksichtigende Vollkontrolle der Fraktionen durch den Rechnungshof würde die grundgesetzlich verbürgte Freiheit des Mandats – und damit auch die Fraktionsautonomie – einseitig belasten<sup>125</sup>. Die so legitimierte Einschränkung des Prüfungsumfangs bezieht sich auf die interne Willensbildung und die Entscheidung der Frage, ob eine gesetzlich zulässige Aufgabenwahrnehmung im Einzelfall *politisch* erforderlich ist oder nicht. Dem Bundesrechnungshof ist es verwehrt, die politischen Konzepte zu überprüfen und dadurch in den Gestaltungsspielraum der Fraktionen einzugreifen. Vielmehr gelangt das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung nur in dem durch die Fraktionen autonom gesetzten Rahmen zur Anwendung<sup>126</sup>. Durch die Lockerung der üblichen haushaltsrechtlichen Grundsätze wird der politische Auftrag der Fraktionen unter der gleichzeitigen Verpflichtung zum wirtschaftlichen Haushalten respektiert<sup>127</sup>.

#### cc) Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass erst durch die Einschränkung des Prüfungsumfangs bei der Finanzkontrolle der Fraktionen der verfassungsrechtlich gebotene Ausgleich zwischen den beiden einschlägigen Verfassungsnormen des Art. 114 Abs. 2 GG und des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG realisiert und gewährleistet wird<sup>128</sup>. § 53 Abs. 2 S. 2 AbgG ist daher eine zulässige gesetzliche Vermittlung zwischen diesen beiden kollidierenden Verfassungsnormen<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Art. 114 Rn. 30; Bertrams, NWVBl. 2005, 10 (15); vgl. Tettinger, in: Löwer/Tettinger, Art. 86 Rn. 15, wonach politische Entscheidungsspielräume zu beachten sind.

<sup>126</sup> Bertrams, NWVBl. 2005, 10 (15).

<sup>127</sup> Linde, S. 214.

<sup>128</sup> Schmidt-Jortzig/Hansen, NVwZ 1994, 1145 (1149); Hölscheidt, DÖV 2000, 712 (720); Martin, S. 128.

<sup>129</sup> Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Art. 114 Rn. 30.

## ***C. Beurteilung der Einwände des Landesrechnungshofes***

### **I. Prüfungsgegenstand und Prüfungsumfang des Landesrechnungshofes**

#### **1. Einschränkung der Prüfungsunterlagen**

##### **a) § 9 Abs. 1 S. 1 GE**

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen stünde ihm nach der geänderten Fassung des FraktG NRW nur noch eine begrenzte Auswahl an Unterlagen zur Verfügung, die er im Hinblick auf eine zweckmäßige Mittelverwendung der Fraktionsfinanzen überprüfen könne<sup>130</sup>. Anknüpfungspunkt dieses Vorbringens ist § 9 Abs. 1 S. 1 des Änderungsentwurfes zum FraktG NRW (im Folgenden GE):

*„Der Landesrechnungshof prüft die bestimmungsgemäße, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Leistungen nach §§ 3 und 4 auf der Grundlage der von den Fraktionen nach § 7 gelegten und bei der Präsidentin bzw. bei dem Präsidenten des Landtags eingereichten Rechnungen, die ordnungsgemäße Aufstellung der Rechnungen sowie die Belege über Einnahmen und Ausgaben.“*

In seiner derzeit geltenden Fassung lautet § 9 Abs. 1 S. 1 FraktG NRW:

*„Der Landesrechnungshof ist berechtigt, die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuschüsse nach §§ 3 und 4 durch die Fraktionen auf der Grundlage der von den Fraktionen gemäß § 7 gelegten Rechnungen zu prüfen.“*

---

<sup>130</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums gemäß § 8 Abs. 1 d) LRHG vom 07.10.2004 zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU, FDP sowie Bündnis 90/DIE GRÜNEN über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag (LT-Drs. 13/6024), LT-Vorlage 13/3027, S. 3.

## **b) Einwände des Landesrechnungshofes**

Der Landesrechnungshof macht geltend, dass ihm nach der neuen Gesetzesfassung der Zugriff auf die für eine ordnungsgemäße Prüfung notwendigen Unterlagen verwehrt sei. Künftig unterlägen nur noch die bei der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags eingereichten Rechnungen, die ordnungsgemäße Aufstellung dieser Rechnungen sowie die Belege über Einnahmen und Ausgaben seiner Prüfung<sup>131</sup>. Im Gegensatz zur derzeit geltenden Fassung, welche ihm Einsicht in sämtliche Unterlagen der Fraktionen gewähre<sup>132</sup>, würden die bei der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags eingereichten Rechnungen lediglich Angaben über Einnahmen und Ausgaben enthalten, die im Wesentlichen gemäß § 7 Abs. 3 FraktG NRW in Gesamtbeträgen dargestellt seien. Die Prüfung des Landesrechnungshofes entspreche insoweit der Rechnungs- und Belegprüfung eines Wirtschaftsprüfers. Eine inhaltliche Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Finanzmittel sei nicht mehr möglich. Die Neufassung des § 9 Abs. 1 S. 1 GE stehe daher im Widerspruch zu § 89 Abs. 1 LHO NRW und § 42 Abs. 2 HGrG<sup>133</sup> und verhindere die verfassungsrechtlich gebotene effiziente Kontrolle<sup>134</sup>.

## **c) Rechnungen und Belege als Prüfungsunterlagen**

Zunächst ist festzustellen, dass der Wortlaut des § 9 Abs. 1 S. 1 GE tatsächlich den Anschein erweckt, als habe sich die Finanzkontrolle des Landesrechnungshofes auf wenige Unterlagen zu beschränken. Während die Vorschrift in seiner derzeit geltenden Fassung eine Prüfung auf Grundlage der von den Fraktionen gemäß § 7 FraktG NRW gelegten Rechnungen anordnet, fordert § 9 Abs. 1 S. 1 GE darüber hinaus, dass diese auch bei der Präsidentin bzw. dem Präsidenten eingereicht worden sind.

---

<sup>131</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums, S. 3.

<sup>132</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums, S. 2.

<sup>133</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums, S. 4.

<sup>134</sup> *Bertrams*, NWVBl. 2005, 10 (17).

Aber bei dieser Aussage bleibt § 9 Abs. 1 S. 1 GE nicht stehen. Der nachfolgende Wortlaut macht deutlich, dass sich die Prüfung des Landesrechnungshofes nicht auf die eingereichten Rechnungen des § 7 Abs. 3 S. 1 FraktG/GE zu beschränken hat. Vielmehr ist der Landesrechnungshof auch berechtigt, die

*„ordnungsgemäße Aufstellung der Rechnungen sowie die Belege über Einnahmen und Ausgaben“*

zu überprüfen. Demnach wird nicht nur ausdrücklich klargestellt, dass die Rechnungen ordnungsgemäß und vollständig sein müssen, sondern auch dass die Belege über Einnahmen und Ausgaben vollumfänglich überprüft werden. Es ist nicht ersichtlich, dass zu einer ordnungsgemäßen Prüfung der zweckmäßigen Mittelverwendung darüber hinaus noch weitere Unterlagen von Seiten des Landesrechnungshofes benötigt werden. Überdies geht auch aus dem Protokoll der Hauptausschusssitzung vom 14.10.2004 hervor, dass die Fraktionen mit der Neufassung des § 9 Abs. 1 GE die Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes nicht *„auf einige wenige Unterlagen und Belege“* beschränken wollten<sup>135</sup>.

#### **d) Fazit**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die allgemeine Klausel der Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionsleistungen in der derzeit geltenden Fassung des § 9 Abs. 1 S. 1 FraktG NRW mit der Neufassung eine Konkretisierung und Präzisierung erfahren hat. Eine inhaltliche Änderung der derzeit geltenden Rechtslage wird hiermit nicht bewirkt.

## **2. Einschränkung des Prüfungsumfangs**

### **a) § 9 Abs. 1 S. 2 und 3 GE**

§ 9 Abs. 1 S. 2 und 3 GE lauten:

---

<sup>135</sup> Protokoll der Hauptausschusssitzung vom 14.10.2004, Redebeitrag der Parlamentarischen Geschäftsführerin der SPD-Fraktion Gödecke, APr. 13/1345, S. 3.

*„Auf die Prüfung finden die Vorschriften [...] mit der Maßgabe Anwendung, dass der besonderen Rechtsstellung und den Aufgaben der Fraktionen nach § 1 Rechnung zu tragen ist. Die politische Erforderlichkeit und die politische Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung sind nicht Gegenstand der Prüfung.“*

§ 9 Abs. 1 S. 2 und 3 FraktG NRW in der derzeit geltenden Fassung lauten:

*„Bei der Prüfung sind die besondere Rechtsstellung und die Aufgaben der Fraktionen gemäß § 1 zu beachten. Der Landesrechnungshof prüft nicht die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgaben“.*

#### **b) Einwände des Landesrechnungshofes**

Der Landesrechnungshof macht geltend, dass die Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionsmittel durch die Neufassung des § 9 Abs. 1 S. 3 GE beeinträchtigt werde<sup>136</sup>. Die besondere Rechtsstellung der Fraktionen werde vom Landesrechnungshof stets beachtet<sup>137</sup>. Insbesondere berücksichtige er bei seiner Prüfung, dass die Fraktionen im Rahmen ihrer Fraktionsautonomie selbst darüber zu entscheiden hätten, welche parlamentarischen Maßnahmen sie für geeignet halten. Auch die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme sei nicht Gegenstand seiner Prüfung. Der Ausschluss der politischen Zweckmäßigkeitsprüfung hätte jedoch zur Folge, dass eine Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Mittelverwendung faktisch nicht mehr möglich sei<sup>138</sup>.

#### **c) Zulässiger Ausschluss der Prüfung der politischen Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit**

Das Wirtschaftlichkeitsgebot wird im Wesentlichen als Prinzip einer möglichst günstigen Kosten-Nutzen-Relation verstanden, welches erst durch die

---

<sup>136</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums, S. 4.

<sup>137</sup> Entscheidung der Großen Kollegiums, S. 2.

<sup>138</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums, S. 4.

Bestimmung der beiden Größen Aussagekraft erlangt. Bei der Konkretisierung der Zwecksetzung ist grundsätzlich nicht ausgeschlossen, dass politische Wertungen in die Wirtschaftlichkeitsprüfung einfließen<sup>139</sup>. Das Prüfungsrecht findet jedoch dort seine Grenze, wo die Kompetenzbereiche der Fraktionen als Verfassungsorgane berührt sind<sup>140</sup>. Aufgrund der verfassungsrechtlich gewährleisteten Fraktionsautonomie kommt den Fraktionen bei der Frage, ob eine gesetzlich zulässige Aufgabe im Einzelfall wahrzunehmen ist, ein politischer Gestaltungs- und Ermessensspielraum zu, den die Kontrollinstanzen zu respektieren haben<sup>141</sup>. Einschränkend gilt bei der Kontrolle der Fraktionsfinanzierung daher, dass sich die Prüfungskompetenz der Rechnungshöfe nicht darauf erstreckt, die politischen Konzepte der Fraktionen zu überprüfen<sup>142</sup>.

Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist ein Verfassungsgrundsatz, der sich als finanzrechtliche Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips darstellt<sup>143</sup>. Zur Klärung der Frage, ob die Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofs sich bei der Kontrolle der Fraktionsfinanzen auf die politische *Erforderlichkeit* und die politische *Zweckmäßigkeit* erstreckt, ist es naheliegend, hinsichtlich der Begriffsbestimmungen auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zurückzugreifen und ihn – unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Stellung der Fraktionen<sup>144</sup> – auf das Wirtschaftlichkeitsgebot zu übertragen.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist ein Element des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG)<sup>145</sup>. Die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit setzt als Bezugspunkt einen verfassungsrecht-

---

<sup>139</sup> Vgl. B. II. 3. b) aa).

<sup>140</sup> Vgl. B. II. 3. b) bb).

<sup>141</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz (VerfGH RP) NVwZ 2003, 75 (79); vgl. *Schneider*, Finanzierung, S. 106 ff.; im Ergebnis ebenso *Fensch*, ZRP 1993, 209 (209).

<sup>142</sup> *Braun/Jantsch/Klante*, § 53 Rn. 10; siehe auch: B. II. 3. b) bb).

<sup>143</sup> VerfGH NRW NVwZ 2004, 217, 218; vgl. *Heun*, in: Dreier, Art. 114 Rn. 27.

<sup>144</sup> Vgl. B. II. 1.

<sup>145</sup> BVerfGE 61, 126 (134); 80, 109 (120); *Jarass*, in: ders./Pieroth, Art. 20 Rn. 180; *Sachs*, Grundrechte, A 10 Rn. 32.

lich zulässigen Zweck voraus<sup>146</sup>. Das ebenfalls verfassungsrechtlich zulässige Mittel ist verhältnismäßig, wenn es zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen ist<sup>147</sup>.

#### aa) Prüfung der Erforderlichkeit

Im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes findet eine Prüfung der Erforderlichkeit des eingesetzten Mittels statt. Erforderlichkeit bedeutet, dass der Zweck nicht durch ein gleich wirksames, aber weniger belastendes Mittel erreichbar sein darf<sup>148</sup>. In finanzrechtlicher Hinsicht ist eine Maßnahme erforderlich, wenn sie von mehreren geeigneten Handlungsalternativen den geringsten finanziellen Aufwand erzeugt. Die Erforderlichkeitsprüfung beinhaltet demnach zwei Komponenten: Zum einen müssen mehrere Handlungsalternativen geeignet sein, den Zweck gleichermaßen zu fördern<sup>149</sup>. Zum anderen muss unter den Alternativen die für das öffentliche Haushaltsgebaren günstigste ausgewählt werden.

#### (1) Politische Erforderlichkeit

Verschiedene Handlungsalternativen sind zur Erreichung eines Zieles geeignet, wenn mit ihrer Hilfe

*„der gewünschte Erfolg gefördert werden kann<sup>150</sup>. Die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt<sup>151</sup>.“*

Das benutzte Mittel muss nicht das bestmögliche oder geeignetste sein<sup>152</sup>. Die Frage, ob verschiedene Handlungsalternativen in gleicher Weise zur Erreichung eines Zieles geeignet sind, beinhaltet eine politische Wertung. Es

---

<sup>146</sup> Maurer, § 8 Rn. 55.

<sup>147</sup> BVerfGE 65, 1 (54); 70, 278 (286); BVerwGE 109, 188 (191); vgl. Pieroth/Schlink, Rn. 279.

<sup>148</sup> BVerfGE 53, 135 (145 f.); 67, 157 (177); 92, 262 (273); Pieroth/Schlink, Rn. 285.

<sup>149</sup> Vgl. Pieroth/Schlink, Rn. 288 zur Wechselwirkung von Geeignetheit und Erforderlichkeit (hier bezeichnet als „Notwendigkeit“).

<sup>150</sup> BVerfGE 96, 10 (23); 33, 171 (187); 67, 157 (173).

<sup>151</sup> BVerfGE 67, 157 (175); vgl. BVerfGE 96, 10 (23).

<sup>152</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, Art. 20 Rn. 84.

handelt sich um eine politische Entscheidung, welche – wie bereits aufgezeigt<sup>153</sup> – allein den Fraktionen überlassen ist<sup>154</sup>. Insofern steht den Fraktionen ein nicht überprüfbarer Gestaltungs- und Ermessensspielraum zu, der auch seitens der Kontrollinstanzen zu respektieren ist. Die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme kann aufgrund der verfassungsrechtlich gewährleisteten Fraktionsautonomie daher nicht Gegenstand der Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe sein.

## (2) **Ökonomische Erforderlichkeit**

Anders steht es hingegen mit der Prüfung der *ökonomischen Erforderlichkeit* einer fraktionellen Maßnahme<sup>155</sup>. Ergibt die politische Prüfung seitens der Fraktionen, dass zwei Handlungsalternativen die Zweckerreichung gleichermaßen fördern, ist der Landesrechnungshof befugt zu kontrollieren, ob die Fraktionen bei der Wahl der Maßnahme das Gebot der Sparsamkeit beachtet haben<sup>156</sup>. In dem durch die Fraktionen autonom gesetzten Rahmen gelangt das Gebot der ökonomischen und sparsamen Mittelverwendung zur Anwendung<sup>157</sup>. Insofern sind die Rechnungshöfe daher befugt zu prüfen, ob die Maßnahme dem Gebot der Minimierung des Mitteleinsatzes zur Erreichung des Zwecks entspricht<sup>158</sup>. Die ökonomische Erforderlichkeitsprüfung fällt somit in die Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes.

## (3) **Fazit**

Es lässt sich daher feststellen, dass der Aussage in der Neufassung des § 9 Abs. 1 S. 3 GE, dass „*die politische Erforderlichkeit*“ der fraktionellen

---

<sup>153</sup> Vgl. B. II. 3. b) bb).

<sup>154</sup> Vgl. Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 114 Rn. 87.

<sup>155</sup> So auch die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen der SPD, CDU, FDP sowie Bündnis 90/DIE GRÜNEN in ihrem Schreiben vom 06.07.2004 an die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen, S. 1.

<sup>156</sup> Vgl. B. II. 3. b) aa).

<sup>157</sup> Vgl. Bertrams, NWVBl. 2005, 10 (15).

<sup>158</sup> Vgl. Heun, in: Dreier, Art. 114 Rn. 29, der ausführt, dass sich die Finanzkontrolle mangels einer klaren Abgrenzung zu politischen Wertungen überwiegend auf die Einhaltung des Sparsamkeitsgrundsatzes ausrichtet.

Maßnahme „nicht Gegenstand der Prüfung“ sei, keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegenstehen<sup>159</sup>.

#### **bb) Keine Prüfung der politischen Zweckmäßigkeit**

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes betrifft der Begriff der „politischen Zweckmäßigkeit“ die Angemessenheit einer durchgeführten Maßnahme<sup>160</sup>. Demzufolge richtet sich der Einwand des Rechnungshofes gegen den Ausschluss der Angemessenheitsprüfung fraktioneller Maßnahmen.

Im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips verlangt das Gebot der Angemessenheit, dass der Eingriff

*„in angemessenem Verhältnis zu dem Gewicht und der Bedeutung des Grundrechts [steht]“<sup>161</sup>. Für Eingriffe in grundrechtlich geschützte Freiheiten ist zu fordern, dass bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt<sup>162</sup>.“*

Übertragen auf das Wirtschaftlichkeitsgebot erfordert die Angemessenheitsprüfung in finanzrechtlicher Sicht somit einen Vergleich der Wertigkeit des angestrebten Zieles einerseits und der Belastung des Finanzhaushaltes andererseits<sup>163</sup>. Die Zielsetzung für die parlamentarische Arbeit der Fraktionen ist Ergebnis einer politischen Einschätzung, für welche den Fraktionen eine Entscheidungsprärogative zukommt<sup>164</sup>. Dementsprechend dürfen finanzwirksame Maßnahmen der Fraktionen vom Landesrechnungshof nicht hin-

---

<sup>159</sup> Vgl. *Schneider*, Finanzierung, S. 186 f.; *Martin*, S. 127; *Bertrams*, NWVBl. 2005, 10 (17).

<sup>160</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums, S. 4.

<sup>161</sup> BVerfGE 30, 292 (316 f.); 67, 157 (173); *Jarass*, in: ders./Pieroth, Art. 20 Rn. 86; *Maurer*, § 8 Rn. 57.

<sup>162</sup> BVerfGE 83, 1 (19); vgl. BVerfGE 102, 197 (220); *Jarass*, in: ders./Pieroth, Art. 20 Rn. 86.

<sup>163</sup> Vgl. *Sachs*, Grundrechte, A 10 Rn. 39.

<sup>164</sup> *Martin*, S. 127.

sichtlich ihrer Angemessenheit überprüft werden<sup>165</sup>. Die hiermit gleichzusetzende Prüfung der „politischen Zweckmäßigkeit“ fraktioneller Maßnahmen unterliegt demnach nicht der Kontrolle des Landesrechnungshofes. Auch unter diesem Aspekt ist die Neufassung des § 9 Abs. 1 S. 3 GE verfassungsrechtlich unbedenklich.

#### **cc) Keine Erfolgskontrolle bei Fraktionen**

Weiterhin wird vom Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen geltend gemacht, dass die Wirtschaftlichkeitsprüfung auch eine Erfolgskontrolle fraktioneller Maßnahmen erfasse<sup>166</sup>. Diese Auffassung ist mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Rechts der Fraktionen nicht vereinbar. Fraktionen besitzen bei der Konkretisierung ihrer Aufgaben eine Entscheidungsprärogative<sup>167</sup>. Sie können autonom und weisungsfrei entscheiden, welche politischen Zielsetzungen sie mit welchen Maßnahmen erreichen möchten. Eine Fraktion kann bei ihrer Haltung bleiben, auch wenn mit guten Gründen gezweifelt oder darüber gestritten werden kann, ob die Maßnahme geeignet sein wird, den gewünschten Zweck zu erreichen<sup>168</sup>. Über den Erfolg dieser politischen Maßnahmen bestimmt der Wähler und nicht ein Rechnungshof.

#### **d) Fazit**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Ausschluss der Prüfung der politischen Erforderlichkeit und politischen Zweckmäßigkeit auf Grundlage der verfassungsrechtlich garantierten Fraktionsautonomie und dem sich hieraus ergebenden Gestaltungs- und Ermessensspielraum der Fraktionen eine verfassungsrechtlich gebotene Beschränkung der Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes darstellt. Die Neufassung des § 9 Abs. 1 S. 3 GE ist verfassungsrechtlich unbedenklich.

---

<sup>165</sup> Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 114 Rn. 87; Siekmann, in: Sachs, Art. 114 Rn. 14; Bertrams, NWVBl. 2005, 10 (15).

<sup>166</sup> Schreiben der Präsidentin des Landesrechnungshofes Scholle vom 11.05.2004, S. 2.

<sup>167</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (79); vgl. Schneider, Finanzierung, S. 106 ff.

<sup>168</sup> Vgl. Kretschmer, ZG 2003, 1 (25 f.).

## II. Veröffentlichungsbefugnisse des Landesrechnungshofes

### 1. § 9 Abs. 1 S. 2 GE und § 3 Abs. 1 S. 3 GE

Der Landesrechnungshof stellt des Weiteren die Verfassungsmäßigkeit der § 9 Abs. 1 S. 2 GE i. V. m. § 3 Abs. 1 S. 3 GE in Frage, die folgendermaßen lauten:

*„§ 3 Abs. 1 S. 3 GE: Vorbehaltlich des § 9 Abs. 1 Satz 2 finden die Vorschriften über das öffentliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen auf die Fraktionen keine Anwendung.“*

*„§ 9 Abs. 1 S. 2 GE: Auf die Prüfung finden die Vorschriften der §§ 89, 94 Abs. 1 und 2 sowie § 95 der Landeshaushaltsordnung mit der Maßgabe Anwendung, dass der besonderen Rechtsstellung und den Aufgaben der Fraktionen nach § 1 Rechnung zu tragen ist.“*

### 2. Einwände des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof macht geltend, dass die Enumeration einzelner Vorschriften der LHO in § 9 Abs. 1 S. 2 GE bedeute, dass seine Veröffentlichungsbefugnisse nach Maßgabe der §§ 97 und 99 LHO NRW keine Anwendung mehr finden würden<sup>169</sup>. Diese Intention des Gesetzgebers zeige sich besonders deutlich im Zusammenspiel mit § 3 Abs. 1 S. 3 GE, der ausdrücklich die Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften – vorbehaltlich der in § 9 Abs. 1 S. 2 GE normierten – ausschließe.

Durch den Ausschluss des § 97 LHO NRW sei es dem Landesrechnungshof versagt, sich im Rahmen des Jahresberichts zu Prüfungsfeststellungen bei Fraktionen zu äußern<sup>170</sup>, obwohl den Rechnungshöfen dieses Recht ausdrücklich vom Bundesverfassungsgericht im *Wüppesahl-Urteil*<sup>171</sup> zugesprochen worden sei. Des Weiteren sei durch den Ausschluss des § 99 LHO NRW eine jederzeitige Unterrichtung des Landtags und der Landesregie-

---

<sup>169</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums, S. 4.

<sup>170</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums, S. 5 f.; ebenso *Bertrams*, NWVB1. 2005, 10 (17).

<sup>171</sup> BVerfGE 80, 188 ff.

rung über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nicht mehr möglich. Die Neufassung stünde daher im Widerspruch zu Art. 86 Abs. 2 LVerf NRW und § 46 Abs. 1 und 3 HGrG.

### **3. Anwendung von HGrG und LHO auf Fraktionen**

Ein Verstoß gegen § 46 Abs. 1 und 3 HGrG, §§ 97, 99 LHO durch die Gesetzesänderung setzt voraus, dass HGrG und LHO auf Fraktionen Anwendung finden. Die haushaltsrechtlichen Regelungen der beiden Gesetze konkretisieren und ergänzen Art. 114 Abs. 2 GG, der auch hinsichtlich der Kontrolle der Fraktionsfinanzierung anwendbar ist<sup>172</sup>. Es ist daher nahe liegend anzunehmen, dass HGrG und LHO grundsätzlich auch auf Fraktionen anwendbar sind.

Teilweise wird dem entgegen gehalten, dass die Fraktionen keine Stellen innerhalb der Landesverwaltung seien und daher der Anwendungsbereich von HGrG und LHO nicht eröffnet sei<sup>173</sup>. Darüber hinaus könne die Prüfungskompetenz der Rechnungshöfe auch nicht aus der – für die Stellen außerhalb der Landesverwaltung vorgesehenen – Prüfungskompetenz des § 91 Abs. 1 Nr. 3 LHO NRW hergeleitet werden, da dieser wegen des fehlenden Zuwendungscharakters der Fraktionsfinanzierung nicht einschlägig sei<sup>174</sup>.

#### **a) Zuwendungen im Sinne des Haushaltsrechts**

§ 43 HGrG und § 91 LHO NRW normieren im Wesentlichen inhaltsgleich bestimmte Voraussetzungen, unter welchen die Rechnungsprüfung auch bei Stellen außerhalb der Bundes- bzw. Landesverwaltung durchgeführt wird. Im Folgenden werden sich die Ausführungen der Übersichtlichkeit halber auf § 91 LHO NRW beschränken. Dieser bestimmt in seinen Absätzen 1 und 2, dass der Landesrechnungshof vorbehaltlich anderer gesetzlicher Regelungen berechtigt ist,

*„bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zu prüfen, wenn sie*

---

<sup>172</sup> Vgl. B. II. 3. a) bb) und cc).

<sup>173</sup> Schönberger, S. 213 ff.; Mardini, S. 128 ff.; vgl. Schneider, Finanzierung, S. 184.

<sup>174</sup> Rundel, S. 146 ff.

1. Teile des Landeshaushaltsplans ausführen oder vom Land Ersatz von Aufwendungen erhalten,
2. Landesmittel oder Vermögensgegenstände des Landes verwalten,
3. vom Land Zuwendungen erhalten oder
4. auf Grund eines Finanzausgleichsgesetzes Umlagen oder ähnliche Geldleistungen an das Land abzuführen haben. [...]

(2) Die Prüfung erstreckt sich auf die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung (Absatz 1 Nr. 1 bis 3) oder auf die vorschriftsmäßige Abführung (Absatz 1 Nr. 4). Bei Zuwendungen kann sie sich auch auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Empfängers erstrecken, soweit es der Landesrechnungshof für seine Prüfung für notwendig hält.“

Für die Begründung der Prüfungsbefugnis nach § 91 Abs. 1 Nr. 3 LHO NRW stellt sich die Frage, ob es sich bei den Geldleistungen an die Fraktionen um Zuwendungen im Sinne der LHO handelt. Der Zuwendungsbegriff ist in § 23 LHO legaldefiniert. Danach sind Zuwendungen

*„Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke.“*

Allein unter Zugrundelegung dieses Begriffsverständnis könnten die öffentlichen Fraktionsmittel als Zuwendungen aufgefasst werden, die den Zweck erfüllen, die finanzielle Grundlage für die Steuerung und Erleichterung der parlamentarischen Tätigkeit durch die Fraktionen zu schaffen<sup>175</sup>.

Hat eine Stelle außerhalb der Landesverwaltung aber einen Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen des Landes, der sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach unmittelbar durch Rechtsvorschriften begründet ist, handelt es sich bei den Leistungen des Landes nicht um Zuwendungen<sup>176</sup>. Die Erfüllung unbedingt bestehender Rechtsansprüche kann nicht nachträglich von

---

<sup>175</sup> Vgl. B. II. 1. und 2.

<sup>176</sup> Vgl. zur bundesgesetzlichen Regelung: E. Piduch, Haushaltsrecht, § 23 BHO Rn. 4.

Auflagen und Bedingungen abhängig gemacht werden, wie sie nach § 44 Abs. 1 LHO geboten sind<sup>177</sup>.

Parlamentsfraktionen sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens. Damit ist nicht nur die Autonomie der Fraktionen verfassungsrechtlich gewährleistet: die Verfassung garantiert den Fraktionen zugleich die Funktionsfähigkeit unter finanziellen Aspekten<sup>178</sup>. Von Verfassung wegen besteht somit eine Verpflichtung des Staates, den Fraktionen die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen<sup>179</sup>. Dementsprechend haben die Fraktionen nach der Konzeption der Abgeordneten- und Fraktionsgesetze einen gesetzlich begründeten Rechtsanspruch auf Zahlung von Geld- und Sachleistungen<sup>180</sup>. Die Fraktionen des Landtags Nordrhein-Westfalen erhalten zur Deckung ihres allgemeinen Bedarfs gemäß § 4 Abs. 1 GE

*„Geldleistungen deren Höhe im Haushaltsplan festgesetzt wird. Die Geldleistung besteht aus einem gleich hohen Grundbetrag für jede Fraktion und aus einem Betrag für jedes Fraktionsmitglied. Fraktionen, die nicht die Landesregierung tragen, erhalten eine Zulage (Oppositionszuschlag).“*

Nach einhelliger Ansicht soll eine gesetzliche Regelung dem Grunde nach nicht genügen, um den Zuwendungscharakter einer öffentlichen Finanzleistung auszuschließen<sup>181</sup>. Wie in Nordrhein-Westfalen und in den Abgeordneten- und Fraktionsgesetzen der anderen Länder wird auch im AbgG des Bundes hinsichtlich der konkreten Höhe der zu zahlenden Beträge auf die jährlichen Festsetzungen im Haushaltsplan verwiesen (vgl. § 50 Abs. 1 und 2 AbgG). Der Haushaltsplan wird durch das Haushaltsgesetz festgestellt (Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG). Das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan bil-

---

<sup>177</sup> *Piduch*, § 23 BHO Rn. 4.

<sup>178</sup> *Bertrams*, NWVBl. 2005. 10 (13); *Papier*, BayVBl. 1998. 513 (516).

<sup>179</sup> Vgl. B. II. 2.

<sup>180</sup> *Schneider*, Finanzierung, S. 184.

<sup>181</sup> *Papier*, BayVBl. 1998. 513 (514); *Schneider*, Finanzierung, S. 184; v. *Amim*, Partei, S. 144 f.

den eine Einheit: es bestehen keine Unterscheide im Rechtscharakter: sie sind Gesetz im formellen Sinne<sup>182</sup>. Durch die abstrakte Bezugnahme auf den jeweiligen Ausweis im Haushaltsplan ist der gesetzliche Zahlungsanspruch somit nicht nur dem Grunde sondern auch der Höhe nach gesetzlich eindeutig bestimmt. Daraus lässt sich schließen, dass es sich bei den öffentlich gewährten Fraktionsmitteln nicht um Zuwendungen i. S. d. LHO handelt<sup>183</sup>. Die Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes ergibt sich somit nicht aus § 91 Abs. 1 Nr. 3 LHO NRW.

#### **b) Konkretisierung des Art. 86 Abs. 2 LVerf NRW**

Allerdings unterliegen auch die Fraktionen der Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe<sup>184</sup>. Der demokratisch-rechtsstaatliche Grundsatz der Finanzkontrolle – wie er in Art. 114 Abs. 2 GG und Art. 86 Abs. 2 LVerf NRW zum Ausdruck kommt<sup>185</sup> – beschränkt sich nicht auf die Exekutive<sup>186</sup>. Vielmehr sind die Rechnungshöfe verpflichtet, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des *gesamten* Bundes bzw. Landes zu überprüfen. Die verfassungsrechtlichen Garantien werden durch die einfach-gesetzlichen Vorschriften von HGrG, BHO und LHO konkretisiert und ergänzt<sup>187</sup>.

Damit erstreckt sich § 42 Abs. 1 HGrG, der

*„die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und des Länder einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe“*

der Kontrolle der Rechnungshöfe unterstellt, auch auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen als Teile der organisierten Staatlichkeit, allerdings gilt dieser Grundsatz nur in den Grenzen der verfassungsrechtlich verbürgten Fraktionsautonomie<sup>188</sup>.

---

<sup>182</sup> Maunz, in: ders./Dürig, Art. 110 Rn. 9 f.; vgl. Siekmann, in: Sachs, Art. 110 Rn. 22.

<sup>183</sup> Schneider, Finanzierung, S. 184; Papier, BayVBl. 1998, 513 (520).

<sup>184</sup> Vgl. B. I. 1. und 2.

<sup>185</sup> Vgl. B. I. 4. a).

<sup>186</sup> Vgl. B. II. 3. a).

<sup>187</sup> Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Art. 114 Rn. 16; vgl. B. I. 4. c).

<sup>188</sup> Bertrams, NWVBl. 2005, 10 (15).

Entsprechendes gilt auch für die weiteren detaillierten und umfassenden Vorschriften zur Rechnungslegung und Rechnungsprüfung öffentlicher Mittel in HGrG und BHO/LHO. Diese gesetzlichen Vorgaben, die für das gesamte staatliche Finanzgebaren Umfang, Verfahren und Reichweite der Kontrolle in allgemein gültiger Weise regeln, gelten unter dem Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Stellung der Fraktionen mangels abweichender Regelung auch für die Fraktionsfinanzierung.

**c) Fazit**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Vorschriften von HGrG und LHO auf Fraktionen grundsätzlich anwendbar sind, da sie die verfassungsrechtlich garantierte Finanzkontrolle in konkrete Verfahrensabläufe umsetzen. Sie gelten für das gesamte Finanzgebaren des Staates, zu dem auch die Fraktionen als Organteile des Parlaments zählen. Einzelne Vorschriften sind nur dann ausgeschlossen, wenn sie mit der verfassungsrechtlichen Stellung der Fraktionen nicht vereinbar sind. Im Übrigen gelten für die haushaltsrechtlichen Vorschriften die dargestellten Präferenzregeln<sup>189</sup>.

**4. Jahresbericht des Landesrechnungshofes gemäß § 97 LHO NRW**

§ 97 LHO NRW regelt die Befugnis des Landesrechnungshofes, das Ergebnis seiner Finanzkontrolle in einem Jahresbericht darzustellen<sup>190</sup>:

*„(1) Der Landesrechnungshof fasst das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Bericht für den Landtag zusammen, den er auch der Landesregierung zuleitet.*

*(2) In dem Jahresbericht ist insbesondere mitzuteilen,*

---

<sup>189</sup> Vgl. B. I. 4. c).

<sup>190</sup> Vgl. § 46 Abs. 1 HGrG: *„Der Rechnungshof fasst das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung der Regierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Bericht für die gesetzgebenden Körperschaften zusammen.“*

1. ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind,
2. in welchen Fällen von Bedeutung die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet worden sind,
3. welche wesentlichen Beanstandungen sich aus der Prüfung der Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ergeben haben,
4. welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden. [...]"

**a) Verfassungsrechtliche Qualität**

Eine entsprechende Regelung findet sich in Art. 86 Abs. 2 S. 2 LVerf NRW. Danach fasst der Landesrechnungshof

*„das Ergebnis seiner Prüfung jährlich in einem Bericht für den Landtag zusammen, den er auch der Landesregierung zuleitet“.*

Auch Art. 114 Abs. 2 S. 2 GG bestimmt, der Bundesrechnungshof

*„hat außer der Bundesregierung unmittelbar dem Bundestage und dem Bundesrate jährlich zu berichten“.*

Hieraus lässt sich schließen, dass der Regelungsgehalt des § 97 LHO NRW als einfach-gesetzliche Ausprägung einer verfassungsrechtlich garantierten Verfahrensvorschrift am Verfassungsrang teilhat<sup>191</sup>.

Weiterhin ist die Verfahrensvorschrift der jährlichen Berichterstattung auch auf die Kontrolle der Fraktionsfinanzen anzuwenden. In seinem *Wüppesahl-Urteil* hat das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf den Bundesrechnungshof festgestellt, dass dieser verpflichtet sei, die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse zu überprüfen und Beanstandungen

*„in den jährlichen Prüfungsbericht aufzunehmen“<sup>192</sup>.*

---

<sup>191</sup> So der Sache nach auch *Bertrams*, NWVBl. 2005, 10 (17).

## **b) Funktion und Inhalt des jährlichen Prüfungsberichts**

Der jährliche Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes soll nicht über den Umfang seiner Tätigkeit berichten. Vielmehr sollen die Bemerkungen den geprüften Organen Gewissheit darüber verschaffen, ob die Jahresrechnung in Ordnung ist, ob das parlamentarische Budgetrecht gewahrt wurde und ob die geltenden Vorschriften und Grundsätze eingehalten worden sind<sup>193</sup>. Außerdem ist zu Beanstandungen gegebenenfalls mitzuteilen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden.

Darüber hinaus ist verfassungsrechtlich garantiert, dass der Prüfungsbericht des Rechnungshofes unmittelbar der Regierung zugeleitet wird<sup>194</sup>. Die Zuleitung des Berichts an Parlament und Regierung soll zum Ausdruck bringen, dass der Rechnungshof diesen Verfassungsorganen in gleicher Weise dient<sup>195</sup>. Die Regierung ist gleichberechtigter Empfänger der Bemerkungen, weil diese ihr einen „ressortübergreifenden“ Gesamtüberblick über wichtige Ergebnisse der Finanzkontrolle vermitteln.

## **c) Abgrenzung zu den Berichten nach § 9 Abs. 2 und 3 GE**

Fraglich ist, ob der Bericht, der seitens des Präsidenten/der Präsidentin des Landtags gemäß § 9 Abs. 3 GE veröffentlicht wird, eine dem § 97 LHO NRW entsprechende Funktion erfüllt, so dass die verfassungsrechtliche Garantie Ausdruck in einer einfach-gesetzlichen Normierung gefunden hätte.

Der Ablauf der Rechnungsprüfung ist in § 9 Abs. 2 und 3 GE geregelt:

*„(2) Der Landesrechnungshof fasst seine Prüfungsergebnisse nach Anhörung der betroffenen Fraktionen in einem schriftlichen Bericht an die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Landtags zusammen.*

*(3) Die Präsidentin bzw. der Präsident des Landtags gibt den Fraktionen mit einer Frist von 3 Monaten Gelegenheit zur Stellungnahme.*

---

<sup>192</sup> BVerfGE 80, 188 (214).

<sup>193</sup> *Piduch*, § 97 BHO Rn. 1.

<sup>194</sup> Vgl. Art. 86 Abs. 2 S. 2 LVerf NRW.

<sup>195</sup> *Piduch*, § 97 BHO Rn. 6: ebenda zum Folgenden.

*Die Präsidentin bzw. der Präsident des Landtags entscheidet abschließend und veröffentlicht einen zusammenfassenden Bericht zu den Entscheidungen als Landtagsdrucksache. Dieser enthält die wesentlichen Gründe der Entscheidungen, soweit keine geheim zu haltenden Tatsachen berührt sind.“*

Die Rechnungsprüfung gestaltet sich somit folgendermaßen: Auf Grundlage der ihm seitens der Fraktionen vorgelegten Unterlagen, fasst der Landesrechnungshof gemäß § 9 Abs. 2 FraktG NRW/GE seine Prüfungsergebnisse in einem Bericht zusammen. Dieser Prüfbericht ist ein interner Vorgang, der lediglich für die jeweils geprüfte Fraktion und den Präsidenten des Landtags bestimmt ist. Er ist damit von dem jährlichen Prüfungsbericht i. S. v. § 97 LHO NRW zu unterscheiden.

Nach einer Stellungnahme der Fraktionen entscheidet die Präsidentin/der Präsident des Landtags im internen Verfahren abschließend. Die wesentlichen Gründe dieser Prüfungsentscheidung werden gemäß § 9 Abs. 3 GE in einem zusammenfassenden Bericht als Landtagsdrucksache veröffentlicht. Damit wird die Entscheidung der Präsidentin/des Präsidenten des Landtags der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Gemäß § 8 Abs. 1 der Archivordnung (Anlage 5 zur Geschäftsordnung) wird er weiterhin auch dem Landesrechnungshof und der Landesregierung übermittelt. Der Bericht der Präsidentin/des Präsidenten des Landtags gemäß § 9 Abs. 3 GE schließt das interne, kontradiktorische Verfahren der Finanzkontrolle ab.

Davon abzugrenzen ist der Jahresbericht gemäß § 97 LHO NRW, der vom Landesrechnungshof erstellt wird. Dieser Bericht (sog. „Blauer Band“) enthält das Ergebnis der staatlichen Finanzkontrolle über jeweils ein Geschäftsjahr. Der Jahresbericht kann in anonymisierter Form auch über das Ergebnis der Prüfung der Fraktionsfinanzen berichten. Dieser Bericht geht sowohl dem Landtag als auch der Landesregierung zu; er wird vom Landtag als Drucksache veröffentlicht.

Der Bericht der Präsidentin/des Präsidenten des Landtags gemäß § 9 Abs. 3 GE tritt somit als Veröffentlichung neben den jährlichen Prüfungsbericht

des Landesrechnungshofes. Mit der Neufassung der Vorschrift wird daher verdeutlicht, dass neben dem Landesrechnungshof auch die Präsidentin/der Präsident des Landtags das Recht haben, ihre Berichte zur Finanzkontrolle zu veröffentlichen. Diese Klarstellung ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Überdies zeigen die Ausführungen aber auch, dass der Jahresbericht des Landesrechnungshofes nach § 97 LHO NRW in der Neufassung des Fraktionsgesetzes bisher nicht berücksichtigt wird. Es ist daher erforderlich, § 9 GE um die Klarstellung zu ergänzen, dass der Jahresbericht gemäß § 97 LHO NRW von der Gesetzesänderung nicht berührt wird.

**d) Fazit**

§ 3 Abs. 1 S. 3 i. V. m. § 9 Abs. 1 S. 2 GE bewirken, dass das Recht des Landesrechnungshofes, einen Jahresbericht über das Ergebnis seiner Prüfung zu verfassen, auf die Kontrolle der Fraktionsfinanzierung keine Anwendung mehr findet. Diese Befugnis wird aber in Art. 86 Abs. 2 S. 2 LVerf NRW und Art. 114 Abs. 2 S. 2 GG Art verfassungsrechtlich garantiert. Der jährliche Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes muss daher neben dem Veröffentlichungsrecht der Präsidentin/des Präsidenten des Landtags in der Neufassung des Fraktionsgesetzes einfach-gesetzlich normiert werden.

**5. Jederzeitige Unterrichtsbefugnis des Landesrechnungshofes gemäß § 99 LHO NRW**

Die jederzeitige Unterrichtsbefugnis des Landesrechnungshofes ist in § 99 LHO NRW geregelt:

*„Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Landesrechnungshof den Landtag und gleichzeitig die Landesregierung jederzeit unterrichten.“*

**a) Bundesgesetzliche Normierung**

Eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Normierung findet sich weder in der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen noch im Grundgesetz. Dem jederzeitigen Unterrichtsrecht kommt somit kein Verfassungsrang zu. Allerdings ist der Landesgesetzgeber nicht nur an das Grundgesetz und die

Landesverfassung gebunden. Vielmehr muss er auch das höherrangige Bundesrecht beachten<sup>196</sup>.

Die Formulierung des § 99 LHO NRW ist auf § 46 Abs. 3 HGrG zurückzuführen<sup>197</sup>, der den gleichen inhaltlichen Regelungsgehalt aufweist:

*„Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof die gesetzgebenden Körperschaften und die Regierung jederzeit unterrichten.“*

Während sich die verfassungsrechtlich gebotene *Pflicht* des Rechnungshofes zur jährlichen Berichterstattung nach § 46 Abs. 1 HGrG/§ 97 LHO NRW auf die Entlastung wegen der Jahresrechnung bezieht, räumt § 46 Abs. 3 HGrG/§ 99 LHO NRW dem Rechnungshof die *Befugnis* ein, jederzeit über Prüfungsfeststellungen zu berichten<sup>198</sup>. Nach der Kann-Vorschrift ist es in das Ermessen des Rechnungshofes gestellt, ob und wann er zu welchen Prüfungsergebnissen berichtet. Selbst die Erkenntnis, dass § 46 Abs. 3 HGrG dem Rechnungshof lediglich eine Befugnis einräumt und damit seinen Gestaltungsspielraum erweitert, ändert jedoch nichts daran, dass der Landesgesetzgeber grundsätzlich zur Beachtung dieser bundesgesetzlichen Normierung verpflichtet ist. Wegen des Vorrangs des Bundesrechts dürfen die landesrechtlichen Vorschriften des Fraktionsgesetzes nicht gegen die bundesgesetzliche Normierung des HGrG verstoßen.

#### **b) Vereinbarkeit mit der Fraktionsautonomie**

Etwas anderes kann nur dann gelten, wenn die einfach-gesetzliche Vorschrift des HGrG mit der verfassungsrechtlichen Stellung der Fraktionen nicht vereinbart werden kann. Eine Beeinträchtigung der Fraktionsautonomie könnte dann bejaht werden, wenn der Landesrechnungshof gemäß § 46 Abs. 3 HGrG in die politische Gestaltung der Fraktionen während des Haushaltsjahres unmittelbar eingreifen und damit z.B. aktuelle Gesetzesvor-

---

<sup>196</sup> Vgl. B. I. 4. c).

<sup>197</sup> Zum Verhältnis von HGrG und LHO, vgl. B. I. 4. b).

<sup>198</sup> Vgl. *Piduch*, § 99 BHO Rn. 1; ebenda zum Folgenden.

haben beeinträchtigen könnte. Nach dem Gesetzeswortlaut kann der Landesrechnungshof jedoch lediglich über Angelegenheiten „*unterrichten*“. In jedem Fall darf er über Vorgänge nur berichten: zu einem Eingriff ist er hingegen nicht berechtigt.

Die Befugnis des Landesrechnungshofes zu „*jederzeitiger*“ Berichterstattung über Prüfungsfeststellungen von besonderer Bedeutung trägt modernen Bedürfnissen Rechnung. Aktualität, Zeitnähe und praktische Verwertbarkeit der Finanzkontrolle spiegeln die gewachsene Rolle des Zeitfaktors wieder<sup>199</sup>. Sofern der Rechnungshof zeitnah prüft, soll er auch zeitnah berichten können, falls es hierzu einen besonderen Anlass gibt<sup>200</sup>. Die jederzeitige Unterrichtungsbefugnis begründet also keine Einschränkung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Stellung der Fraktionen.

### c) **Fazit**

Ein Ausschluss des inhaltsgleichen § 99 LHO NRW kollidiert im Hinblick auf die Kontrolle der Fraktionsfinanzierung mit der vorrangigen bundesgesetzlichen Regelung. Demnach sollte eine dem § 46 Abs. 3 HGrG entsprechende Normierung in das Fraktionsgesetz aufgenommen werden.

## **6. Formulierungsvorschlag für § 9 Abs. 4 GE**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die vom Landesrechnungshof monierten fehlenden Veröffentlichungsbefugnisse im Fall des § 97 LHO NRW verfassungsrechtlich, im Fall des § 99 LHO NRW bundesrechtlich gewährleistet sind. Beide Vorschriften finden auf die Prüfung der Fraktionsfinanzen – auch unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Stellung der Fraktionen – Anwendung.

Der Ausschluss der haushaltsrechtlichen Vorschriften gemäß § 3 Abs. 1 S. 3 i. V. m. § 9 Abs. 1 S. 2 GE ist im Hinblick auf die Veröffentlichungsrechte des Landesrechnungshofes nur dann verfassungskonform, wenn eine den §§ 97, 99 LHO NRW entsprechende Regelung in die Neufassung des Frak-

---

<sup>199</sup> *Schulze-Fielitz*, VVDStRL 55 (1996), 231 (249).

<sup>200</sup> *Piduch*, § 99 BHO Rn. 1.

tionsgesetzes aufgenommen wird. § 9 GE könnte um folgenden vierten Absatz ergänzt werden:

*„Von Abs. 3 unberührt bleibt das Recht des Landesrechnungshofs gemäß § 97 der Landeshaushaltsordnung. Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Landesrechnungshof den Landtag und gleichzeitig die Landesregierung jederzeit unterrichten.“*

### **III. Ausschluss der haushaltsrechtlichen Vorschriften**

#### **1. § 3 Abs. 1 S. 3 GE und Gesetzesbegründung**

Auch über die Beschränkung seiner Veröffentlichungsrechte hinaus macht der Landesrechnungshof verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Neuregelung des § 3 Abs. 1 S. 3 GE<sup>201</sup> geltend.

Die Fraktionen begründen die Neuregelung damit, dass ihnen die öffentlichen Mittel für ihre nach der Verfassung wahrzunehmenden Aufgaben „zur eigenen Bewirtschaftung“ zur Verfügung gestellt würden<sup>202</sup>. Folgerichtig handele es sich nicht um Haushaltsmittel im Sinne behördlicher Budgets. Fraktionen seien nicht Teile der öffentlichen Verwaltung, so dass die sonst geltenden Bestimmungen der LHO für die Bewirtschaftung der den Fraktionen zur Verfügung gestellten Mittel nicht anwendbar seien<sup>203</sup>.

#### **2. Einwände des Landesrechnungshofes**

Der Landesrechnungshof hingegen macht geltend, dass die Neuregelung des § 3 Abs. 1 S. 3 GE eine erhebliche Beeinträchtigung seiner Prüfung bedeute<sup>204</sup>. Sein verfassungsrechtlicher Auftrag sei in den §§ 88 ff. LHO NRW näher ausgeführt. Gemäß § 90 LHO NRW erstrecke sich seine Prüfung auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, die sich im Wesentlichen aus der LHO ergä-

---

<sup>201</sup> Für den Wortlaut des § 3 Abs. 1 S. 3 GE, vgl. C. II. 1.

<sup>202</sup> Gesetzesbegründung, LT-Drs. 13/6024, S. 17.

<sup>203</sup> Gesetzesbegründung, LT-Drs. 13/6024, S. 18.

<sup>204</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums, S. 6.

ben. Auch seien nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel die gleichen haushaltsrechtlichen Maßstäbe wie bei anderen Etatmitteln auch anzulegen<sup>205</sup>.

Darüber hinaus sei die fehlende Zuordnung der Fraktionen zur öffentlichen Verwaltung nicht maßgebend. Vielmehr sei entscheidend, dass zur Fraktionsfinanzierung öffentliche Mittel eingesetzt würden. Es handele sich hierbei um Haushaltsmittel, die nach § 2 LHO NRW in den Haushaltsplan eingestellt würden<sup>206</sup>. Die LHO sei daher auf die Fraktionsfinanzierung anzuwenden.

### **3. Anwendung der LHO auf Fraktionen**

Die LHO enthält Regelungen zur Finanzkontrolle, die sich nicht auf die Exekutive beschränken, sondern für die gesamte staatliche Finanzierung gelten. Auch die Fraktionen fallen mangels abweichender Sonderregelungen in den Anwendungsbereich der LHO<sup>207</sup>. Allerdings ist bei der Anwendung der LHO stets die besondere verfassungsrechtliche Stellung der Fraktionen zu berücksichtigen. Daher kann sich der verfassungsrechtliche Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofs nicht auf die Fraktionen

*„in gleicher Weise und nach den gleichen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben wie bei anderen Etatmitteln auch“*

erstrecken<sup>208</sup>. Der zitierte Ausschnitt aus dem *Wüppesahl*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts kann – wie bereits ausgeführt<sup>209</sup> – nur bedeuten, dass der Prüfungsauftrag die Verwendung der Fraktionsleistungen nach den gleichen verfassungsrechtlichen und mit dem Verfassungsrecht übereinstimmenden haushaltsrechtlichen Maßstäben wie bei anderen Haushaltsmitteln auch umfasst. Zwingend sind bei der Kontrolle der Fraktionsleistungen da-

---

<sup>205</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums, S. 7.

<sup>206</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums, S. 7.

<sup>207</sup> Vgl. C. II. 3. b).

<sup>208</sup> Zitat aus: BVerfGE 80, 188 (214).

<sup>209</sup> Vgl. B. II. 3. a) bb).

her nur die haushaltsrechtlichen Vorschriften heranzuziehen, welche Verfassungsrang haben.

Anders steht es mit den Vorschriften der LHO, welche nicht am Verfassungsrang teilhaben. Diese *können* angewendet werden, sofern sie mit dem verfassungsrechtlichen Status der Fraktionen nicht im Widerspruch stehen. Die §§ 80 ff. LHO NRW enthalten jedoch einzelne Prüfaufträge, die mit dem verfassungsrechtlichen Status der Fraktionen nicht vereinbart werden können und daher auf die Fraktionen nicht anzuwenden sind. Diesbezüglich kann z.B. auf § 90 Nr. 4 LHO NRW verwiesen werden, nach dem sich die Finanzkontrolle insbesondere darauf erstreckt, ob

*„die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann.“*

Eine derartige Kontrolle würde die Fraktionsautonomie aushebeln und damit dem verfassungsrechtlichen Status der Fraktionen widersprechen.

Das Fraktionsgesetz ist im Hinblick auf die Finanzkontrolle der Fraktionen gegenüber der Landeshaushaltsordnung *lex specialis*. In seinem Anwendungsbereich verdrängt es die allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Der Landesgesetzgeber kann darüber hinaus Vorschriften der Landeshaushaltsordnung auch ausdrücklich aufheben und gegebenenfalls in das speziellere Fraktionsgesetz einfügen. Vorgabe ist lediglich, dass hierbei verfassungsrechtliche Garantien gewahrt bleiben<sup>210</sup>. Unter Berücksichtigung dieses Vorbehalts ist der Ausschluss der Vorschriften über das öffentliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen bei der Kontrolle der Fraktionsfinanzierung verfassungsrechtlich unbedenklich<sup>211</sup>.

---

<sup>210</sup> Vgl. B. I. 4. c).

<sup>211</sup> A.A. *Bertrams*, NWVBl. 2005, 10 (16), der aber die fundamentale *lex specialis*-Regel übergeht und unter der Hand § 90 Nr. 4 LHO NRW Verfassungsrang mit der Begründung zuspricht, dass anders „eine wirksame Kontrolle kaum möglich“ sei. Hier wirkt sich sein Ansatz aus, dass die „heikle Situation“ der Entscheidung in eigener Sache „eine normative Absicherung gegen einen etwaigen Missbrauch“ verlange (a.a.O. S. 12); dabei geht aber Verfassungsrecht in Verfassungspolitik über.

#### 4. Formulierungsvorschlag für § 3 Abs. 1 GE

Die Neufassung des § 3 Abs. 1 S. 3 GE ist somit verfassungsgemäß. Dass Gesetzesrecht an die Verfassung gebunden ist, versteht sich im Rechtsstaat von selbst. Da der demokratisch-rechtsstaatliche Grundsatz der Finanzkontrolle aber nicht ausdrücklich im Grundgesetz steht, empfiehlt sich eine Ergänzung, dass die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen unangetastet bleiben. § 3 Abs. 1 GE sollte daher folgendermaßen formuliert werden:

*„Die Fraktionen erhalten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Geld- und Sachleistungen. Sie erhalten die Geldleistungen zur eigenen Bewirtschaftung übertragen. **Vorbehaltlich der verfassungsrechtlich gebotenen Kontrolle** finden die Vorschriften über das öffentliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen auf die Fraktionen keine Anwendung. § 9 Abs. 1 Satz 2 bleibt unberührt.“*

#### IV. Zulässigkeit und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

##### 1. § 1 Abs. 3 GE und Gesetzesbegründung

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes NRW würden mit der Neufassung des § 1 Abs. 3 GE die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen überschritten<sup>212</sup>. Danach gehört

*„zur Aufgabenwahrnehmung der Fraktionen [...] die eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient insbesondere der Unterrichtung der Öffentlichkeit über parlamentarische Vorgänge, der Vermittlung politischer Standpunkte der Fraktionen, der Rückkopplung der Standpunkte im öffentlichen Diskurs sowie der Unterrichtung über Initiativen und Konzepte der Fraktionen. Öffentlichkeitsarbeit vermittelt die Ergebnisse des Meinungsbildungsprozesses der Fraktionen in den öffentlichen Diskurs. Die Fraktionen sind in der Entscheidung über die geeigneten Mittel und Formen ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei. Öffent-*

---

<sup>212</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums, S. 4.

*lichkeitsarbeit unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität.  
Die Urheberschaft der Fraktion muss erkennbar sein.“*

Diese Formulierung soll § 1 Abs. 1 S. 3 FraktG NRW in seiner aktuellen Fassung ersetzen, der den Fraktionen das Recht zuspricht, mit Fraktionen anderer Parlamente zusammenzuarbeiten und

*„die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit, auch mittels eigener Publikationen, zu unterrichten“.*

Nach der Gesetzesbegründung hätten allein die Fraktionen über die geeigneten Instrumente und publizistischen Formen der Öffentlichkeitsarbeit zu entscheiden<sup>213</sup>. Kategorische Ausnahmen bestimmter Öffentlichkeitsmaßnahmen könnten vor dem Hintergrund der „Mediatisierung der Politik“ nicht getroffen werden. Vielmehr gebe es für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen *„keine thematische und zeitliche Beschränkung“*. Auch unterliege die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Eine gezielte Parteiwerbung sei hingegen unzulässig<sup>214</sup>.

## **2. Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen**

Das Grundgesetz selbst gibt keine unmittelbare Auskunft zu Berechtigung, Umfang und Grenzen einer Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich bisher nicht ausdrücklich mit Zulässigkeit und Grenzen der mit staatlichen Mitteln finanzierten Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen auseinander gesetzt. Allerdings hat es im bereits zitierten *Wüppesahl-Urteil*<sup>215</sup> die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen in der Beschreibung der Fraktionsaufgaben nicht erwähnt<sup>216</sup>; vielmehr hat es den Fraktionen nur „nach innen“ gerichtete Kompetenzen zugewiesen. Die Entscheidung könnte daher den Schluss nahe legen, dass das Gericht von der Unzulässigkeit der Verwendung staatlicher Mittel zur Öffentlichkeitsarbeit

---

<sup>213</sup> Gesetzesbegründung, LT-Drs. 13/6024, S. 16; ebenda zum Folgenden.

<sup>214</sup> Gesetzesbegründung, LT-Drs. 13/6024, S. 17.

<sup>215</sup> BVerfGE 80, 188 ff.

<sup>216</sup> Vgl. B. II, 3. a).

der Fraktionen ausgeht<sup>217</sup>. Zuvor hatte es außerdem die Verwendung von Fraktionszuschüssen für Zeitungsanzeigen für verfassungswidrig erklärt, sofern damit Wahlwerbung für eine bestimmte Partei betrieben wird<sup>218</sup>.

#### a) Grundlagen zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit

Andererseits hält das Bundesverfassungsgericht die Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und Parlament – sofern diese nicht wahlwerbend erfolgt – nicht nur für zulässig, sondern sogar für geboten<sup>219</sup>.

Jede staatliche Öffentlichkeitsarbeit ist dadurch gekennzeichnet, dass sie auf die öffentliche Meinungsbildung einwirkt<sup>220</sup>. Gleichzeitig gilt wegen des Prinzips der Volkssouveränität aber die verfassungsrechtliche Prämisse, dass sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin zu vollziehen habe. Daher bedarf jede staatliche Einflussnahme auf die politische Willensbildung des Volkes einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung<sup>221</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat die Öffentlichkeitsarbeit als eigenständige staatliche Aufgabe aus dem *Demokratieprinzip* des Art. 20 Abs. 2 GG abgeleitet<sup>222</sup>. Es hat dementsprechend ausgeführt, es falle in den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit.

*„dass Regierung und gesetzgebende Körperschaften [...] der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern (BVerfGE 20, 56 [100]). Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können.*

---

<sup>217</sup> V. Arnim, Finanzierung der Fraktionen. S. 23; Bauschinger. BayVBl. 1992. 488 (490); Meyer, NWVBl. 1991, 217 (220).

<sup>218</sup> BVerfG DÖV 1983. 153 (154).

<sup>219</sup> BVerfGE 20, 56 ff.; BVerfGE 44. 125 ff.; vgl. Klein. FS Badura. S. 275 ff.

<sup>220</sup> Schneider, Finanzierung. S. 162.

<sup>221</sup> BVerfGE 20, 56 (99 f.); vgl. Braun/Benterbusch. ZParl 2002. 653 (655).

<sup>222</sup> BVerfGE 44. 125 (147); 63. 230 (242 f.).

[...]. [Es ist] Aufgabe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, die Zusammenhänge offenzulegen, Verständnis für erforderliche Maßnahmen zu wecken [...]<sup>223</sup>.“

Die Öffentlichkeitsarbeit verfolgt den Zweck, den Bürger über den Prozess der staatlichen Entscheidungsfindung zu informieren, so dass er sich ein eigenständiges Urteil bilden und seine staatsbürgerlichen Beteiligungsrechte verantwortungsvoll ausüben kann<sup>224</sup>. Sie dient der Transparenz der politischen Willensbildung und der parlamentarischen Entscheidungsabläufe<sup>225</sup>. Darüber hinaus hat das Parlament den Auftrag, sich innerhalb des ihm zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiches um eine möglichst weitreichende Akzeptanz und Identifikation des Einzelnen mit den durch das Parlament getroffenen Entscheidungen zu bemühen<sup>226</sup>.

#### **b) Öffentlichkeitsarbeit als fraktionsspezifische Aufgabe**

Fraglich ist, ob nur das Parlament in seiner Gesamtheit oder auch seine Untergliederungen, d.h. die Fraktionen, zur Öffentlichkeitsarbeit befugt sind. Kritiker halten eine Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen verfassungsrechtlich für bedenklich<sup>227</sup>. Sie begründen dies insbesondere damit, dass die spezifischen Aufgaben der Fraktionen sich auf den innerparlamentarischen Raum beschränken würden und daher die Selbstdarstellung in der Öffentlichkeit nicht umfasst sei<sup>228</sup>. Daneben wird die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen wegen der Gefahr ihres stets gleichzeitig werbenden Charakters für die mit ihnen eng verbundenen Parteien in Frage gestellt<sup>229</sup>.

---

<sup>223</sup> BVerfGE 44, 125 (147 f.).

<sup>224</sup> Schürmann, NJW 1992, 1072 (1074); Schneider, Finanzierung, S. 163.

<sup>225</sup> Kretschmer, ZG 2003, 1 (1 f.).

<sup>226</sup> BVerfGE 44, 124 (147 f.); 63, 230 (243); Schneider, Finanzierung, S. 162 f.; Bauschinger, BayVBl. 1992, 488 (488); Scarcinelli, ZParl 1993, 464 (472).

<sup>227</sup> Morlok, NJW 1995, 29 (31); Meyer, Fehlfinanziertes Parlament, S. 17 (38); Meyer, FS Mahrenholz, S. 344.

<sup>228</sup> V. Arnim, Finanzierung der Fraktionen, S. 23; Bauschinger, BayVBl. 1992, 488 (490); Meyer, NWVBl. 1991, 217 (220).

<sup>229</sup> V. Arnim, Finanzierung der Fraktionen, S. 23.

Überwiegend wird die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aber als zulässig erachtet<sup>230</sup>. Teilweise werden die Fraktionen sogar als Hauptakteure der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit bezeichnet<sup>231</sup>. Auch zeige die Formulierung „*insbesondere*“ in der Aufzählung der zuschussbegünstigten Fraktionsaufgaben, dass das Bundesverfassungsgericht im *Wüppesahl-Urteil*<sup>232</sup> den Aufgabenkatalog der Fraktionen nicht abschließend umschrieben habe<sup>233</sup>.

Als selbständige Gliederungen des Parlaments wirken die Fraktionen an der Erledigung von Parlamentsaufgaben mit; sie haben teil an der Staatsleitung, welche Regierung und Parlament anvertraut ist. Die Staatsleitung wird aber

*„nicht allein mit den Mitteln der Gesetzgebung [...] wahrgenommen, sondern auch durch die Verbreitung von Informationen an die Öffentlichkeit“<sup>234</sup>.*

Zielsetzung der Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments ist es, durch eine erhöhte Durchschaubarkeit staatlicher Entscheidungsprozesse das Vertrauen der Bevölkerung in die parlamentarische Demokratie zu stärken und eine verantwortliche Teilhabe der Bürger zu ermöglichen. Es ist daher unabdingbar, den parlamentarischen Willensbildungsprozess in allen seinen Facetten offen zu legen<sup>235</sup>.

Gegenstand der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ist daher nicht etwa, die Arbeit des Parlaments an dessen Stelle zu erläutern. Vielmehr obliegt es ihnen, ihren eigenen Beitrag und ihre besondere Rolle bei der parlamentarischen Entscheidungsfindung sowie die fraktionsinterne Willensbildung und

---

<sup>230</sup> Klein, FS Badura, S. 263 ff.; Linde, S. 159 ff.; Schneider, Finanzierung, S. 161; Bertrams, NWVBl. 2005, 10 (14); Braun/Benterbusch, ZParl 2002, 653 (655 ff.); Kretschmer, ZG 2003, 1 (2 ff.); Müller, NJW 1990, 2046 (2048).

<sup>231</sup> Rösslein, S. 126; Kretschmer, ZG 2003, 1 (15).

<sup>232</sup> BVerfGE 80, 188 (231).

<sup>233</sup> Fischer, Abgeordnetendiäten, S. 183; Braun/Benterbusch, ZParl 2002, 653 (659); Höltscheidt, DÖV 2000, 712 (716); Fensch, KritV 1996, 379 (381).

<sup>234</sup> BVerfGE 105, 252 (268).

<sup>235</sup> Vgl. Fischer, Abgeordnetendiäten, S. 184; Schneider, Finanzierung, S. 163.

die hierfür maßgebenden Gesichtspunkte und Argumente öffentlich darzustellen<sup>236</sup>. Erst hierdurch kann

*„eine möglichst unverfälschte Unterrichtung über die konkurrierenden politischen Standpunkte im Parlament“<sup>237</sup>*

erreicht werden<sup>238</sup>. Es handelt sich folglich um einen Sektor der Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments, der nur von den Fraktionen in Eigenregie übernommen werden kann<sup>239</sup>.

Bei realitätsnaher Betrachtung besteht bei einer nur gesamtparlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit die Gefahr, dass Sichtweise und Darstellung maßgebend von der Parlamentsmehrheit bestimmt werden<sup>240</sup>. Ein Verbot fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit würde zu einer Bevorzugung der Regierungsfractionen führen, welche unter Gleichheitsgesichtspunkten verfassungsrechtlich problematisch wäre<sup>241</sup>. Gerade deshalb ist es besonders wichtig, dass die Öffentlichkeitsarbeit auch von den parlamentarischen Untergliederungen – insbesondere von den Oppositionsfractionen<sup>242</sup> – ausgeübt wird<sup>243</sup>. Die effektive Kontrolle, die im demokratisch politischen Prozess gebotene Berücksichtigung von Minderheiten und die Chancengleichheit verlangen, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Oppositionsfractionen ein Gegengewicht zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung bildet.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen stellt damit ein bedeutsames Mittel zur Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollfunktion im Verhältnis

---

<sup>236</sup> *Schneider*, Finanzierung, S. 163; *Linde*, S. 65; *Braun/Benterbusch*, ZParl 2002, 653 (658).

<sup>237</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (78).

<sup>238</sup> *Papier*, BayVBl. 1998, 513 (522).

<sup>239</sup> *Klein*, FS Badura, S. 279 f.; *Linde*, S. 159; *Heintzen*, DVBl. 2003, 706 (708).

<sup>240</sup> *Linde*, S. 64.

<sup>241</sup> *Hölscheidt*, DÖV 2000, 712 (716).

<sup>242</sup> Vgl. *Kissler*, S. 999 (Rn. 20), der die besondere Verantwortung der Opposition zur Herstellung von Kontrollöffentlichkeit betont.

<sup>243</sup> *Schneider*, Finanzierung, S. 163.

zur Regierung dar<sup>244</sup>. Die Öffentlichkeitsarbeit, die die Kontrolle der Regierung öffentlich für den Bürger artikuliert, darf aus diesem Grund daher nicht dem Gesamtparlament überlassen bleiben.

Nicht zuletzt ist mit einer von den Fraktionen betriebenen Öffentlichkeitsarbeit verbunden, dass auch die Fraktionen umgekehrt verstärkt in den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess eingebunden werden<sup>245</sup>. Durch den ständigen Dialog mit der Öffentlichkeit wird somit eine am Gemeinwohl orientierte Arbeit der Volksvertretung gewährleistet<sup>246</sup>.

### c) Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Aufgabenbereich der Fraktionen über den engen Bereich der parlamentsinternen Koordination hinaus auch die Durchführung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen umfasst. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ist nicht nur zulässig, sondern im Rahmen verfassungsrechtlicher Grenzen in der kommunikativen Demokratie aus den Realitäten der Parlamentsarbeit und politischen Willensbildung nicht mehr hinweg zu denken. Folgerichtig bestimmt § 47 Abs. 3 AbgG im Hinblick auf die Fraktionen des Bundestages, dass diese die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten können. Auch nach den Regelungen sämtlicher Fraktionsgesetze der Länder wird die Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit ausdrücklich dem Kreis der von den Fraktionen wahrnehmbaren Aufgaben zugewiesen.

## 3. Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

Bei der Art und Weise der Öffentlichkeitsarbeit sind den Fraktionen verfassungsrechtlich Grenzen gesetzt. Um diese aufzuzeigen, bietet es sich an, die entwickelten Grundsätze für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit

---

<sup>244</sup> *Schneider*, Finanzierung, S. 164; *Fischer*, Abgeordnetendiäten, S. 184 f.; *Bertrams*, NWVBl. 2005, 10 (14).

<sup>245</sup> *Linde*, S. 65.

<sup>246</sup> *Schneider*, Finanzierung, S. 164.

darzulegen und mit Blick auf die besondere Stellung der Fraktionen im Verfassungsleben zu konkretisieren<sup>247</sup>.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>248</sup> unterliegt die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und der gesetzgebenden Körperschaften den verfassungsrechtlichen Grenzen, die sich aus den das Grundgesetz beherrschenden Prinzipien

*„der Volkssouveränität, der Gewaltenteilung, der Verantwortlichkeit der Regierung und der für einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung und Willensbildung des Volkes unabdingbaren Chancengleichheit der politischen Parteien“*

ergeben<sup>249</sup>. Im Wesentlichen ist es den Verfassungsorganen demnach untersagt, das Wahlvolk im Prozess der Meinungs- und Willensbildung staatlicherseits zu manipulieren. Unzulässig ist daher

*„eine auf Wahlbeeinflussung gerichtete, parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen als solchen zugunsten oder zu Lasten einzelner oder aller am Wahlkampf beteiligten politischen Parteien oder Bewerber. Sie verstößt gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und verletzt die Integrität der Willensbildung des Volkes durch Wahlen und Abstimmungen.“<sup>250</sup>*

Der Staat darf sich nicht in die demokratische Willensbildung des Volkes einmischen und dadurch den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verletzen<sup>251</sup>. Vielmehr muss sich die Öffentlichkeitsarbeit auf die bloße Bereitstellung von Informationen beschränken. Die Wahlkampfwerbung mit Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit ist verboten.

---

<sup>247</sup> Vgl. Leitfaden des Landesrechnungshofs für die Verwendung öffentlicher Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Landtagsfraktionen in Nordrhein-Westfalen, S. 1 ff.; Linde, S. 160 ff.; Braun/Benterbusch, ZParl 2002, 653 (654 ff.); vgl. VerfGH NRW NVwZ 1992, 467 ff.

<sup>248</sup> BVerfGE 20, 56 ff.; 44, 125 ff.; 80, 188 ff.; 85, 264 ff.; 91, 262 ff.

<sup>249</sup> BVerfGE 44, 125 (148).

<sup>250</sup> BVerfGE 44, 124 (144).

<sup>251</sup> BVerfGE 44, 125 (140 f., 144).

Kriterien für die Unterscheidung zulässiger von unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit sind nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung<sup>252</sup>: der Zuständigkeitsbereich des jeweils handelnden Organs, herabsetzende Äußerungen über den politischen Gegner, das Zurücktreten informativer Gehalte hinter reklamehafter Aufmachung, die Nähe zu Wahlterminen<sup>253</sup>.

#### a) **Keine politische Neutralitätspflicht der Fraktionen**

Die eigenständige Funktion der Fraktionen innerhalb der institutionalisierten Staatlichkeit verlangt, dass auch die zur Gewährleistung eines freien und offenen Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes anzulegenden Maßstäbe unter Berücksichtigung der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Fraktionen interpretiert werden<sup>254</sup>. Die für die Regierung geltenden Maßstäbe sind daher nicht in vollem Umfang auf die Fraktionen übertragbar<sup>255</sup>.

Im Gegensatz zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung oder des Gesamtparlaments ist festzustellen, dass die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen nicht wettbewerbsneutral zu erfolgen hat<sup>256</sup>. Die Bundes- und Landesregierungen tragen eine Sachverantwortung gegenüber den Bürgern und dem Parlament<sup>257</sup>. Das hat zur Folge, dass sie sich stets der offenen oder versteckten Werbung für einzelne oder miteinander konkurrierende politische Parteien enthalten müssen. Mehr noch als die Regierung, die von der Mehrheit des Parlaments gebildet wird, repräsentiert das Parlament das Volk in seiner Gesamtheit. Was das Parlament als ganzes entscheidet, erlangt allgemeine Verbindlichkeit oder geschieht im Namen und mit Wirkung für den Staat<sup>258</sup>.

Fraktionen hingegen bündeln die unterschiedlichsten Vorstellungen und Ziele der Bürger und garantieren dadurch die Handlungsfähigkeit des Par-

---

<sup>252</sup> BVerfGE 44, 125 (150 ff.): 63, 230 (243 f.).

<sup>253</sup> Klein, FS Badura, S. 276.

<sup>254</sup> Schneider, Finanzierung, S. 166.

<sup>255</sup> Vgl. Linde, S. 161.

<sup>256</sup> Schneider, Finanzierung, S. 166.

<sup>257</sup> BVerfGE 9, 268 (281): 44, 125 (149).

<sup>258</sup> Klein, FS Badura, S. 277.

laments<sup>259</sup>. Sie setzen sich aus Abgeordneten derselben oder einander nahe stehenden politischen Parteien zusammen; jede Fraktion vertritt damit eine bestimmte politische Position innerhalb des Parlaments. Entsprechend ihren Aufgaben können sie in ihrem parlamentarischen Handeln nicht neutral sein: sie sind vielmehr politisch geprägt und dürfen inhaltlich Partei ergreifen<sup>260</sup>. Dem entspricht es, wenn ihre Öffentlichkeitsarbeit die Gegenposition zu den politischen Standpunkten konkurrierender Fraktionen oder der Regierung deutlich macht. Nur durch sie kann dem Wähler verdeutlicht werden, dass das Parlament der Ort ist, an dem sich die in der Gesellschaft kontrovers diskutierten Meinungen wiederfinden und das Ziel verfolgt wird, verbindliche Entscheidungen zu treffen<sup>261</sup>.

Fraktionen unterliegen demnach keiner politischen Pflicht zur Neutralität. Der Formulierung in der Neufassung des § 1 Abs. 3 S. 5 GE.

*„Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität.“*

stehen daher keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen.

#### **b) Konkreter Bezug zur parlamentarischen Arbeit**

Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen muss sich im Rahmen des ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiches bewegen<sup>262</sup>. § 50 Abs. 4 AbgG garantiert den Fraktionen Geld- und Sachleistungen daher nur für Aufgaben.

*„die ihnen nach dem Grundgesetz, diesem Gesetz und der Geschäftsordnung des Bundestages obliegen. Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig“.*

---

<sup>259</sup> BVerfGE 102, 224 (242).

<sup>260</sup> Heintzen, DVBl. 2003, 706 (707); Bertrams, NWVBl. 2005, 10 (14); vgl. BremStGH NVwZ-RR 1997, 329 (331).

<sup>261</sup> Klein, FS Badura, S. 278.

<sup>262</sup> Vgl. BVerfGE 44, 125 (149); vgl. LT-Drs. 13/1766, S. 12 zu § 3.

Entsprechendes gilt für die Landtagsfraktionen. § 3 Abs. 1 GE bestimmt daher, dass die Fraktionen Geld- und Sachleistungen ausschließlich „zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ erhalten. Ohne die Zuwendung von Geldleistungen an die Mutterparteien ausdrücklich zu verbieten, formuliert auch § 3 Abs. 3 S. 1 GE, dass die Fraktionen die ihnen gewährten Leistungen „nur für eigene Zwecke“ verwenden dürfen<sup>263</sup>.

Die Aufgaben der Fraktionen sind nach § 1 Abs. 2 GE auf eine innerparlamentarische Betätigung hin ausgerichtet, so dass ihre Öffentlichkeitsarbeit auch lediglich diese Betätigung zum Inhalt haben kann<sup>264</sup>. Die Fraktionen dürfen demnach mit den Fraktionszuschüssen keine Aufgaben finanzieren, die in den Tätigkeitsbereich anderer Institutionen – insbesondere den der Parteien – fallen. Auch darf sich die mit öffentlichen Mitteln finanzierte zulässige Öffentlichkeitsarbeit nicht auf Aufgabenbereiche erstrecken, für welche die Abgeordneten als Repräsentanten des Volkes im Parlament Aufwandsentschädigungen nach § 6 AbgG NRW erhalten<sup>265</sup>.

In Abgrenzung zu den Aufgaben der Parteien muss sich die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz unmittelbar auf vergangene oder gegenwärtige parlamentarische Angelegenheiten oder auf in naher Zukunft zu beantwortende Fragen beziehen<sup>266</sup>. Präziser formuliert, wird damit zum Ausdruck gebracht, dass die Information über *abstrakte* allgemeinpolitische Zielsetzungen nicht ausreichend ist. Maßgebend ist vielmehr, dass die öffentlichkeitswirksame Maßnahme einen *konkreten* Bezug zu einem parlamentarischen Verfahren, zu den parlamentarischen Einrichtungen oder zu dem Status der Abgeordneten aufzeigt.

---

<sup>263</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 S. 2 FraktG Rheinland-Pfalz, der inhaltsgleich bestimmt, dass Fraktionsgelder „nicht für andere Zwecke“ verwendet werden dürfen.

<sup>264</sup> Vgl. VerfGH NRW DÖV 1999, 954 (956); LVerfG Sachsen-Anhalt JZ 1996, 723 (723 ff.).

<sup>265</sup> Vgl. Braun/Jantsch/Klante, § 50 Rn. 18; Braun/Benterbusch, ZParl 2002, 653 (662); Linde, S. 170 f.

<sup>266</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (77); vgl. BVerfGE 20, 56 (100).

### c) Verbot der mittelbaren Parteienwerbung/-finanzierung

Für einen Teilbereich der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit – nämlich für Wahlkampfzeiten – hat das Bundesverfassungsgericht besondere Maßstäbe entwickelt<sup>267</sup>. So hat es ausgeführt, dass es den Staatsorganen von Verfassung wegen versagt ist.

*„sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen“<sup>268</sup>.*

Entsprechendes gilt für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen. Die Fraktionen sind strikt zur Wahrung des Grundsatzes der Offenheit und Chancengleichheit im Prozess der politischen Willensbildung verpflichtet<sup>269</sup>. Daher darf die Öffentlichkeitsarbeit nicht den Eindruck einer ausdrücklichen und gezielten

*„werbenden Einflussnahme zugunsten einzelner Parteien ebenso wie willkürliche, ungerechtfertigt herabsetzende und polemische Äußerungen über andere Parteien“*

enthalten<sup>270</sup>.

### aa) Gefahr der Umgehung der §§ 18 ff. PartG

Wegen der ausgeprägten Affinität der Fraktionen zu den Parteien wird die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen häufig als problematisch empfunden<sup>271</sup>. Kritiker verweisen darauf, dass sie das nach Art. 21 Abs. 3 GG bundesrechtlich geregelte Recht der Parteienfinanzierung beeinträchtigt<sup>272</sup>.

---

<sup>267</sup> BVerfGE 44, 125 (150 ff.); 63, 230 (243 f.).

<sup>268</sup> Leitsatz des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 44, 125 (125).

<sup>269</sup> Schneider, Finanzierung, S. 164.

<sup>270</sup> BVerfGE 44, 125 (150).

<sup>271</sup> Vgl. v. Arnim, Finanzierung der Fraktionen, S. 23.

<sup>272</sup> Vgl. Heintzen, DVBl. 2003, 706 (707).

Aufgrund ihrer Zugehörigkeit zum staatsorganschäftlichen Bereich wird vertreten, dass die Fraktionen einen Anspruch auf eine vollständige Finanzierung ihrer Aufgaben mittels staatlicher Zuschüsse haben<sup>273</sup>. Auch das Bundesverfassungsgericht erachtet die staatliche Finanzierung der Fraktionen als zulässig<sup>274</sup>. Die Fraktionszuschüsse sind zweckgebunden, indem sie zur Finanzierung der parlamentarischen Arbeit bestimmt sind<sup>275</sup>. Im Gegensatz hierzu beschränkt die in den §§ 18 ff. PartG geregelte Parteienfinanzierung – vor dem Hintergrund der Chancengleichheit der Parteien – die staatliche Förderung auf eine Teilfinanzierung<sup>276</sup>. Die Höhe der staatlichen Zuwendungen an eine Partei darf gemäß § 18 Abs. 5 S. 1 PartG als relative Obergrenze die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten. Daneben ist auch das Gesamtvolumen der staatlichen Mittel an alle Parteien wegen des Vorrangs der Selbstfinanzierung und des Gebots der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel begrenzt (absolute Obergrenze, § 18 Abs. 2 PartG).

Werden staatliche Geldleistungen an die Parlamentsfraktionen für Aufgaben der Parteien verwendet, liegt eine unzulässige Umgehung dieser bundesrechtlich abschließenden Regelung der Parteienfinanzierung vor. Daher ist eine strikte Trennung der Fraktions- und Parteienfinanzierung notwendig, wie sie auch in § 25 Abs. 2 PartG zum Ausdruck kommt, der in Nr. 1 Spenden der Fraktionen an ihre Mutterparteien verbietet.

#### **bb) Abgrenzung der Aufgaben von Fraktionen und Parteien**

Fraktionen und Parteien dürfen also ihre Aufgaben nicht wechselseitig finanzieren. Daher müssen ihre Aufgaben gegeneinander abgegrenzt werden.

Die Parteien sind als Zusammenschlüsse von Bürgern außerhalb der organisierten Staatlichkeit dazu berufen, den politischen Dialog zwischen den Bürgern und den Amtsträgern in den Staatsorganen zu vermitteln. Sie sollen

---

<sup>273</sup> Vgl. *Hölscheidt*, DÖV 2000, 712 (714).

<sup>274</sup> Vgl. BVerfGE 20, 56 (104 f.); 62, 194 (202); 80, 188 (231).

<sup>275</sup> Vgl. C. IV. 3. b); C. IV. 3. c) aa).

<sup>276</sup> BVerfGE 85, 264 (287).

„die Bürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenschließen, um ihnen so Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Den Parteien obliegt es, politische Ziele zu formulieren und diese den Bürgern zu vermitteln sowie daran mitzuwirken, dass die Gesellschaft wie auch den einzelnen Bürgern betreffende Probleme erkannt, benannt und angemessenen Lösungen zugeführt werden<sup>277</sup>“.

Die Parteien müssen versuchen, im Wettbewerb mit anderen politischen Parteien die Bürger von der Richtigkeit ihrer Politik und Zielsetzungen zu überzeugen<sup>278</sup>. Sie tragen im Prozess der politischen Willensbildung somit zu einer Verständigung zwischen den Staatsorganen und den Bürgern bei. Demzufolge sind neben den Fraktionen auch die Parteien berechtigt und verpflichtet, die Öffentlichkeit über politische Vorgänge zu informieren. Öffentlichkeitsarbeit ist damit Bestandteil der Aufgaben von Fraktionen und Parteien<sup>279</sup>.

Eine getrennte Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und Parteien hat sich längst etabliert. Beide Seiten setzen auch durchaus unterschiedliche Akzente. Auch wenn sie bei der politischen Willensbildung unterschiedliche Rollen spielen<sup>280</sup>, ist aber offensichtlich, dass die politischen Standpunkte der Fraktionen und der hinter ihnen stehenden Parteien weitgehend korrespondieren<sup>281</sup>. Die auf Vorschlag der Parteien in ein staatliches Amt gewählten Organwalter hören nach der Wahl nicht auf, in den Kategorien der programmatischen Vorgaben ihrer Parteien zu denken und zu handeln<sup>282</sup>. Die gewählten Mandatsträger sind durch die Wahl legitimiert, gerade auch diejenigen politischen Inhalte zu verwirklichen, für die sie vor der Wahl einge-

---

<sup>277</sup> BVerfGE 91, 262 (268).

<sup>278</sup> BVerfGE 85, 264 (285); 91, 262 (269).

<sup>279</sup> Heintzen, DVBl. 2003, 706 (708 ff.).

<sup>280</sup> Siehe hierzu: Kretschmer, ZG 2003, 1 (20).

<sup>281</sup> BVerfGE 44, 125 (149); Berrams, NWVBl. 2005, 10 (13); vgl. Müller, NJW 1990, 2046 (2047).

<sup>282</sup> Klein, FS Badura, S. 271; ebenda zum Folgenden.

treten sind. Des Weiteren wenden sich Fraktionen und Parteien mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit im Hinblick auf weitgehend gleiche Angelegenheiten des politischen Wettstreits an die gleichen Adressaten<sup>283</sup>. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die politische Arbeit der Parteien maßgeblich der Vorarbeit für die nächsten Wahlen zu den Parlamenten dient, sind Überschneidungen der öffentlichkeitswirksamen Arbeit von Fraktionen und Parteien nicht zu vermeiden<sup>284</sup>.

Selbst wenn die Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion nur aus der sachlichen Information über ihre parlamentarischen Initiativen besteht, hat dies zwangsläufig einen werbenden Effekt für ihre Mutterpartei. Entsprechendes hat auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz festgestellt:

*„Da die politischen Standpunkte der Fraktion und der hinter ihr stehenden Partei weitgehend übereinstimmen und auch das Führungspersonal in aller Regel identisch ist, hat die Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion auch dann, wenn sie nur in der Information über ihre parlamentarischen Initiativen besteht, zwangsläufig einen fördernden und werbenden Effekt für die Partei und deren Mitglieder. Dieser mittelbare Effekt liegt in der Natur der Sache und ist als solcher im Hinblick auf die Öffentlichkeitsarbeit für die Transparenz der politischen Willensbildung im demokratischen Staat hinzunehmen (vgl. BVerfGE 44, 125 [151])<sup>285</sup>.“*

Für die Kommunikation von Fraktionen und Parteien mit der Öffentlichkeit gilt, dass die Eigenart des Fraktions- und Parteienrechts keine säuberliche Trennung der Aufgabenbereiche erlaubt, sondern die gemeinsame Wahrnehmung der gleichen Aufgaben in geteilter Verantwortung darstellt<sup>286</sup>. Eine Grenzziehung zwischen den Aufgaben der Fraktionen und denjenigen der Parteien

---

<sup>283</sup> Kretschmer, ZG 2003, 1 (21).

<sup>284</sup> Hölscheidt, DÖV 2000, 712 (716).

<sup>285</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (78).

<sup>286</sup> Heintzen, DVBl. 2003, 706 (707); Klein, FS Kriele, S. 584.

*„ist nicht trennscharf möglich. Die Unmöglichkeit einer trennscharfen Abgrenzung der Aufgabenbereiche von Fraktionen und Parteien ist für die Beteiligten hinnehmbar<sup>287</sup>“.*

Im gleichen Sinne hat auch der Hessische Rechnungshof eingeräumt, dass eine Trennung von parteilicher und fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit *„bisweilen schwierig“* zu definieren sei und *„die Grenze auch fließend sein kann“<sup>288</sup>.*

Die Schwierigkeit bzw. Unmöglichkeit einer trennscharfen Abgrenzung der Fraktions- und Parteiausgaben und die Erkenntnis des mittelbar parteifördernden Effekts der fraktionellen Öffentlichkeitsarbeit bedeuten jedoch nicht, dass auf eine Grenzziehung zwischen der Öffentlichkeitsarbeit der Parteien und Fraktionen gänzlich verzichtet werden kann. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Grenzziehung zwischen der bestimmungsgemäßen und unzulässigen Verwendung der Fraktionsleistungen oft nicht exakt und nur typisierend möglich ist<sup>289</sup>. Für die Zulässigkeit fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit sind zwei Voraussetzungen jedoch unerlässlich: Zum einen muss die Urheberschaft der Fraktion deutlich und unmissverständlich zu erkennen sein<sup>290</sup>. Zum anderen hat die Maßnahme nach ihrem gedanklichen Kern und ihrer zentralen Zielsetzung eine der Fraktion verfassungsrechtlich zugewiesene Aufgabe im Parlament zu unterstützen<sup>291</sup>. Hierbei muss auf ausdrückliche werbemäßige Aussagen zugunsten einer Partei verzichtet werden.

### **cc) Fazit**

Fraktionen und Parteien verdrängen sich nicht gegenseitig aus dem Dialog mit dem Bürger, sondern ergänzen sich in der öffentlichen Darstellung ihres

---

<sup>287</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (78).

<sup>288</sup> Hessen LT-Drs. 13/5981, S. 43 (vgl. *Linde*, S. 163).

<sup>289</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (79).

<sup>290</sup> *Hölscheidt*, DÖV 2000, 712 (716); vgl. § 1 Abs. 3 S. 6 GE.

<sup>291</sup> *Bertrams*, NWVBl. 2005, 10 (14); *Hölscheidt*, DÖV 2000, 712 (716); *Kretschmer*, ZG 2003, 1 (23).

eigenen Beitrags zur politischen Willensbildung. Eine Abgrenzung der Aufgaben von Fraktionen und Parteien ist nicht trennscharf möglich. Wegen der Vollfinanzierung der Fraktionen und der Gefahr einer missbräuchlichen Mittelverwendung zugunsten der politischen Parteien darf eine Grenzziehung jedoch nicht unterbleiben. Maßstab ist hierbei, ob die bestimmungsgemäße Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen einen konkreten Bezug zur parlamentarischen Arbeit aufweist und eine ausdrückliche und gezielte Werbung zugunsten der jeweiligen Parteien unterbleibt. Entscheidend ist dabei nicht, ob eine öffentlichkeitswirksame Maßnahme *üblicherweise* die Fraktion begünstigt. Maßgeblich ist vielmehr, ob eine konkrete Aktion *im Einzelfall* der parlamentarischen Arbeit dient. Fraktionen überschreiten ihre Befugnis, wenn sie Öffentlichkeitsarbeit mit einem Schwerpunkt betreiben, der vornehmlich ihren Mutterparteien zum Vorteil oder Nutzen gereicht. Allerdings kommt den Fraktionen auch im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit ein politischer Gestaltungsspielraum zu, der von den Kontrollinstanzen – und damit auch den Rechnungshöfen – zu respektieren ist.

#### **d) Einzelne Mittel und Formen der Öffentlichkeitsarbeit**

##### **aa) Politische Werbung und Personalisierung**

Den Fraktionen ist es aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als organisierte Teile des Parlaments verwehrt, in lenkender oder parteiergreifender Weise auf die im gesellschaftspolitischen Bereich vollziehende Herausbildung einer öffentlichen Meinung einzuwirken<sup>292</sup>. Die Öffentlichkeitsarbeit hat sich daher im Grundsatz auf die Vermittlung sachgerechter, objektiv gehaltener Informationen zu beschränken<sup>293</sup>.

##### **(1) Sachbezogene Werbung**

Die Darlegung der politischen Sacharbeit der Fraktionen im parlamentarischen Raum dient aber nicht lediglich der Information; vielmehr soll hiermit

---

<sup>292</sup> Linde, S. 159 f.

<sup>293</sup> Vgl. Braun/Benterbusch, ZParl 2002, 653 (661 f.).

auch um Zustimmung zur Fraktionsarbeit geworben werden<sup>294</sup>. Dementsprechend hat auch der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung den Aufgabenkreis der Bundestagsfraktionen gemäß § 47 Abs. 3 AbgG mit folgenden Worten skizziert:

*„Nicht zuletzt fällt unter die Aufgaben der Fraktionen, die Öffentlichkeit über die Willensbildung innerhalb der Fraktionen und des Parlaments zu unterrichten, um das parlamentarische Geschehen für die Bürger durchschaubar zu gestalten [und] die Akzeptanz parlamentarischer Entscheidungen zu fördern [...]“*<sup>295</sup>.

Sachliche Unterrichtungen über die parlamentarische Tätigkeit verlieren deshalb ihren Informationscharakter nicht, wenn sie sich mit dem Bestreben verbinden, Aufmerksamkeit und Akzeptanz zu erzeugen. Eine sachliche Information kann somit einschließen, für den eigenen politischen Standpunkt zu werben<sup>296</sup>. Sachaussage und Werbung fallen in eins<sup>297</sup>. Hierbei kann auch eine Verkürzung der Botschaft unerlässlich sein, um bei der Vielfalt der Informationen in der Öffentlichkeit durchzudringen. Tritt der informative Gehalt jedoch eindeutig hinter der werbenden Aufmachung zurück, ist die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten<sup>298</sup>. Bedruckte Werbeartikel *ohne* Informationsgehalt, wie z.B. Kugelschreiber, Luftballons oder Stofftiere, stellen daher keine zulässige Öffentlichkeitsarbeit dar. Etwas anderes kann nur für solche Gegenstände gelten, die zur Durchführung von zulässigen Konferenzen, Tagungen oder ähnlichen öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen erforderlich sind.

## **(2) Personenbezogene Werbung**

Sachbezogene Werbung ist häufig mit bestimmten Akteuren verbunden, die einem politischen Standpunkt erst die erforderliche Glaubwürdigkeit verlei-

---

<sup>294</sup> Kretschmer, ZG 2003, 1 (9 f.).

<sup>295</sup> Beschlussempfehlung und Bericht vom 02.11.1993, BT-Drs. 12/6067, S. 10.

<sup>296</sup> Vgl. Fischer/Wiswede, Sozialpsychologie, S. 168 ff.; Kretschmer, ZG 2003, 1 (9).

<sup>297</sup> Klein, FS Badura, S. 285.

<sup>298</sup> Vgl. BVerfGE 44, 125 (160).

hen<sup>299</sup>. In solchen Fällen lässt sich eine informative Werbung nicht von einer *personenbezogenen* Werbung trennen<sup>300</sup>. Auch § 47 Abs. 3 AbgG setzt seinerseits Akteure voraus, wenn er von der Unterrichtung von „*Tätigkeiten*“ spricht. Dementsprechend hat auch das Bundesverfassungsgericht anerkannt,

*„Personalisierung ist ein wichtiges publizistisches Mittel zur Erregung von Aufmerksamkeit. Sie weckt vielfach erst das Interesse an Problemen und begründet den Wunsch nach Sachinformationen. Auch Anteilnahme an Ereignissen und Zuständen wird meist durch Personalisierung vermittelt<sup>301</sup>“.*

Das Gericht legt damit selbst die Grundlage für die Anerkennung der Personalwerbung als Mittel der politischen Öffentlichkeitsarbeit. Akzeptanz von Politik setzt gleichzeitig Akzeptanz von Personen voraus<sup>302</sup>. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Fraktionen im Rahmen einer Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit ihr Führungspersonal präsentieren<sup>303</sup>. Vielmehr ist anzuerkennen,

*„die Darstellung der parlamentarischen Arbeit der Fraktion umfasst [...] im Grundsatz auch, die Persönlichkeit dieses Politikers herauszustellen“.*

Maßstab der Beurteilung, ob die personenbezogene Werbung zulässig ist, ist ihre Einbettung in die parlamentarische Arbeit der Fraktionen. Persönliche Details dürfen demnach nur verbreitet werden, sofern sie inhaltlich einen Bezug zu einem konkreten parlamentarischen Vorhaben aufweisen und die Darstellung der besonderen Sachkompetenz des Akteurs das Vertrauen in die parlamentarische Tätigkeit stärken soll. Die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung ist daher überschritten, wenn die Öffentlichkeitsarbeit

---

<sup>299</sup> Kretschmer, ZG 2003, 1 (9 f.).

<sup>300</sup> Klein, FS Badura, S. 285

<sup>301</sup> BVerfGE 101, 361 (390).

<sup>302</sup> Heintzen, DVBl. 2003, 706 (709).

<sup>303</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (79); ebenda zum Folgenden.

„bei unbefangener Betrachtung mehr der Steigerung des Bekanntheitsgrades und der Sympathiewerbung, als der Befriedigung eines von der Sache her gerechtfertigten Informationsbedürfnisses“

dient<sup>304</sup>.

## **bb) Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit**

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist die Bundesregierung gehalten, in einem Zeitraum von etwa sechs Monaten vor einer Bundestagswahl ihre Öffentlichkeitsarbeit auf ein Minimum zu beschränken<sup>305</sup>. Die Aufgabe und Kompetenz der Regierung, den Bürger auch über zurückliegende politische Tatbestände, Vorgänge und Leistungen sachlich zu informieren, trete in der „heißen Phase“ zunehmend hinter das Gebot zurück, die Willensbildung des Volkes vor den Wahlen nach Möglichkeit, von staatlicher Einflussnahme freizuhalten<sup>306</sup>. Hinsichtlich öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen sei demnach äußerste Zurückhaltung geboten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen müsse dies auch für die Fraktionen gelten, die als ständige Gliederungen des Parlaments der organisierten Staatlichkeit eingefügt seien<sup>307</sup>. Aus ihrer Verpflichtung, sich jeder parteiübergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten, sei es den Fraktionen untersagt, in der Vorwahlzeit Öffentlichkeitsarbeit in Form von Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichten zu betreiben<sup>308</sup>.

### **(1) Keine gesetzliche Beschränkung der Öffentlichkeitsarbeit**

Fraglich ist, ob dieser Auffassung einschränkungslos gefolgt werden kann. Zunächst ist anzumerken, dass sich weder auf Bundes- noch auf Landesebe-

---

<sup>304</sup> BVerfGE 44, 125 (151).

<sup>305</sup> BVerfGE 44, 125 (151 f.); *Linde*, S. 160 f.

<sup>306</sup> BVerfGE 44, 125 (152); ebenda zum Folgenden.

<sup>307</sup> Leitfaden für die Verwendung öffentlicher Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Landtagsfraktionen in Nordrhein-Westfalen, 2003, S. 11 (3.4); ebenso: Rechnungshof Schleswig-Holstein, Bemerkungen des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein, 1994, S. 8 (vgl. *Linde*, S. 161).

<sup>308</sup> Leitfaden der Öffentlichkeitsarbeit, S. 14 (3.5.4); zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit, vgl. BVerfGE 44, 125 (152).

ne entsprechend normierte Einschränkungen für die Fraktionen finden. Im Gegenteil, in den Gesetzgebungsverfahren wurde teilweise explizit darauf hingewiesen, dass die für die Exekutive in zeitlicher Hinsicht bestehenden Beschränkungen auf die Fraktionen nicht übertragbar seien<sup>309</sup>.

## (2) Wahlkampfzeit

Des Weiteren fährt das Parlament auch in der Wahlkampfzeit, also in den letzten sechs Monaten vor dem Wahltag<sup>310</sup>, mit seiner Arbeit fort; es ist sogar verpflichtet, seinen verfassungsrechtlichen Aufgaben bis zum Ende der Legislaturperiode ordnungsgemäß nachzukommen. Auch am Ende der Wahlperiode können wichtige Angelegenheiten zur Entscheidung anstehen, die eine Vermittlung der politischen Standpunkte in der Öffentlichkeit erforderlich machen. Das Gebot der Zurückhaltung in zeitlicher Nähe zum Wahltag gilt für die Fraktionen daher nicht in gleichem Maß wie für die Regierung<sup>311</sup>.

Andererseits kann eine signifikante Erhöhung der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit in der Wahlkampfzeit im Einzelfall tatsächlich ein Indiz für eine versteckte Parteienwerbung darstellen. Eine gesetzliche Begrenzung der Ausgabenhöhe, wie sie im Entwurf des Abgeordnetengesetzes auf Bundesebene vorgesehen war<sup>312</sup>, scheint diese Gefahr jedoch nicht realitätsnah zu bannen. Eine Ausgabensteigerung muss nämlich nicht zwangsläufig bedeuten, dass bei der Öffentlichkeitsarbeit die Grenze zur unzulässigen Parteienfinanzierung überschritten wurde. Weiterhin können die Fraktionen selbst in der Wahlkampfzeit nicht gezwungen werden, auf sog. Arbeitsberichte oder Bilanzbroschüren über die Leistungen während der vergangenen

---

<sup>309</sup> Z.B. Hansestadt Bremen. Bürgerschaft-Drs. 13/935, S. 4.

<sup>310</sup> Vgl. *Linde*, S. 160 f.

<sup>311</sup> *Klein*, FS Badura, S. 283.

<sup>312</sup> Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 12/5788, S. 3: „Während der sechs Monate vor dem nächsten Wahltermin zum Deutschen Bundestag dürfen sich die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit gegenüber den durchschnittlichen Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit in den letzten Jahren nicht erhöhen.“

Legislaturperiode zu verzichten<sup>313</sup>. Von großformatigen Anzeigen mit „Leistungsbilanzen“ haben sie jedoch Abstand zu nehmen, da diese auch bei objektiver Betrachtung als Wahlwerbung gewertet werden können<sup>314</sup>.

Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen in der Wahlkampfzeit fortgesetzt, aber ohne einen parlamentarisch begründeten akuten Anlass nicht verstärkt werden darf.

### **(3) Schlussphase des Wahlkampfes**

Zur Wahrung der Chancengleichheit der Parteien erscheint es sachgerecht, wenn in der Schlussphase des Wahlkampfes – etwa sechs Wochen vor dem Wahltag – für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe gelten<sup>315</sup>. Sollten die Ausgaben für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen in der Schlussphase daher ansteigen, kann dies als Anzeichen für eine unzulässige Wahlwerbung gewertet werden<sup>316</sup>.

### **(4) Fazit**

Im Einzelfall kann nur eine Prüfung unter Würdigung der Gesamtumstände Klarheit darüber verschaffen, ob die öffentlichkeitswirksame Maßnahme im Schwerpunkt der parlamentarischen Arbeit einer Fraktion oder der politischen Wahlwerbung der Mutterpartei zugute kommt. Im Zweifel ist jede durchgeführte Öffentlichkeitsarbeit daher gesondert zu überprüfen. Hierbei muss auch der politische Gestaltungsspielraum der Fraktionen hinsichtlich der Frage, ob mit der öffentlichkeitswirksamen Maßnahme die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit gewahrt wurden, angemessen berücksichtigt werden<sup>317</sup>. Insgesamt muss aber festgehalten werden, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen im Hinblick auf die Wahlkampfzeit *zeitlichen* und

---

<sup>313</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (78).

<sup>314</sup> Vgl. BremStGH NVwZ-RR 1997, 329 (332).

<sup>315</sup> *Linde*, S. 161 f., vgl. S. 160, wonach sich die Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Institutionen in zeitlicher Nähe von Wahlterminen auf ein Minimum zu reduzieren habe.

<sup>316</sup> BVerfGE 44, 125 (151).

<sup>317</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (78 f.).

*quantitativen* Beschränkungen unterliegt. Zurückhaltung ist insbesondere in der Schlussphase des Wahlkampfs geboten.

### cc) **Öffentlichkeitsarbeit durch Massenmedien**

#### (1) **Adressaten der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen**

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen sind die Fraktionen nicht befugt, mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit unmittelbar den Bürger zu adressieren. Vielmehr bestehe die Aufgabe der Fraktionen darin, die parlamentarische Arbeit zu erleichtern, indem sie eine umfassende Information der *Fraktionsmitglieder* gewährleiste und einen Austausch mit *Sachverständigen* oder *sachverständigen Bürgern* vollziehe<sup>318</sup>. Ausschließlich dem Aufgabenbereich der Parteien sei es hingegen zuzuordnen, die politischen Ziele unmittelbar dem *Bürger* zu vermitteln und bei diesem um Akzeptanz für die politischen Standpunkte zu werben<sup>319</sup>.

Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Fraktionelle Öffentlichkeitsarbeit dient aus demokratie-theoretischer Sicht verschiedenen Funktionen. Im Vordergrund steht dabei immer die Vermittlung von Informationen, die aus Sicht des Gemeinwohls dazu dienen sollen, das Vertrauen und das Verständnis im Hinblick auf parlamentarische Maßnahmen zu erhöhen<sup>320</sup>. Es ist daher eine legitime und notwendige Aufgabe der Fraktionen, die Öffentlichkeit über ihre Arbeit zu informieren<sup>321</sup>. Der Prozess der politischen Willensbildung im demokratischen Staat erfordert eine stetige Unterrichtung der einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Die Fraktionen müssen daher auch Veranstaltungen anbieten dürfen, bei denen diese Bürger die Fraktionen hinsichtlich ihrer politischen Programme und Zielsetzungen befragen kön-

---

<sup>318</sup> Leitfaden zur Öffentlichkeitsarbeit, S. 17 (3.8.2).

<sup>319</sup> Leitfaden zur Öffentlichkeitsarbeit, vgl. S. 15 (3.6), S. 17 (3.8.2, 3.8.3).

<sup>320</sup> *Linde*, S. 162.

<sup>321</sup> Vgl. C. IV. 2. a).

nen. Daher müssen neben den Parteien auch die Fraktionen befugt sein, die Bürger unmittelbar zu adressieren<sup>322</sup>.

Des Weiteren ist das Publikum der Sachverständigen und sachverständigen Bürger aufgrund ihrer fachbezogenen Orientierung tendenziell quantitativ begrenzt<sup>323</sup>. Auch vor diesem Hintergrund könnte das Ziel der fraktionellen Öffentlichkeitsarbeit, in breiten Bevölkerungskreisen durch Darstellung der parlamentarischen Arbeit auf Akzeptanz zu stoßen, nicht erreicht werden.

Letztlich ist festzuhalten, dass auch § 47 Abs. 3 AbgG und § 1 Abs. 1 S. 3 FraktG NRW lediglich pauschal von der „*Unterrichtung der Öffentlichkeit*“ sprechen. Öffentlichkeit wiederum ist ein Synonym zum Begriff der öffentlichen Meinung, die aus den Überlegungen der Bürger entsteht<sup>324</sup>. Auch nach dem Gesetzeswortlaut und Begriffsverständnis ist die Öffentlichkeitsarbeit somit unmittelbar an den *Bürger* zu richten. Adressaten fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit sind daher potentiell alle Bürgerinnen und Bürger.

## **(2) Massenmedien als Mittel der Öffentlichkeitsarbeit**

Verfassungsrechtliche Bedenken richten sich insbesondere gegen bestimmte Formen der Öffentlichkeitsarbeit. Versteht man Öffentlichkeitsarbeit als

*„jede öffentliche Äußerung eines Fraktionsmitglieds oder Fraktionsbeauftragten, in der zur politischen Lage Stellung genommen wird“*,

kann sie denkbar viele verschiedene Formen annehmen. Zu nennen sind etwa schriftliche Presserklärungen, Broschüren, Inserate in der Presse, Plakate, Internetdarstellungen, Leistungsberichte und ähnliches. Einige dieser Medienformen werden als Massenmedien qualifiziert.

Zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie müssen die Fraktionen die Wahrnehmungsmuster der Adressaten ihrer öffentlichkeitswirksamen Maß-

---

<sup>322</sup> Linde, S. 162; Heintzen, DVBl. 2003, 706 (707 f.); Kretschmer, ZG 2003, 1 (20); VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (78 f.).

<sup>323</sup> Linde, S. 162.

<sup>324</sup> Redlich, S. 13.

nahmen berücksichtigen<sup>325</sup>. Eine breite Resonanz und Akzeptanz kann nur erzielt werden, wenn einzelne unterhaltungsverwöhnte Zielgruppen in adäquaten Formen von der Öffentlichkeitsarbeit angesprochen werden.

Problematisch ist, dass die Fraktionen in ihrem Bestreben, die Öffentlichkeitsarbeit für breite Bevölkerungskreise attraktiv zu gestalten, in die Nähe von Formen herkömmlicher Wahlwerbung geraten können und damit eine Grenzziehung zur versteckten Parteienwerbung erschwert wird. Teilweise wird daher vertreten, dass fraktionelle Öffentlichkeitsarbeit in Medien, die traditionell von den Parteien genutzt werden, unzulässig sei<sup>326</sup>.

Richtigerweise kann eine Grenzziehung zwischen der unzulässigen und zulässigen Öffentlichkeitsarbeit nicht durch die Form getroffen werden, mittels der die Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt wird<sup>327</sup>. Dieser Ansicht folgt auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, der ausgeführt hat, dass Plakate, welche als typische Formen der Parteienwerbung gelten<sup>328</sup>,

*„auch im Zusammenhang und in engem Bezug zur reinen Fraktionsarbeit verwendet werden [dürfen] und wegen ihrer bloß ergänzenden und unterstützenden Funktion zulässig sind“*<sup>329</sup>.

Die Gefahr einer verdeckten Parteienfinanzierung kann nicht bedeuten, dass die Fraktionen sich auf die herkömmlich im Parlamentsbetrieb bekannten Methoden der Öffentlichkeitsarbeit zu beschränken haben<sup>330</sup>. Sie müssen auch Erfahrungen und Muster nutzen können, die aus den Kommunikationswissenschaften stammen, um eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Realistischerweise muss auch die Entwicklung in der Mediengesellschaft bei den möglichen Formen der Öffentlichkeitsarbeit berücksich-

---

<sup>325</sup> Scarcinelli, ZParl 1993, 464 (472); Linde, S. 163.

<sup>326</sup> Mitteilungen des Landesrechnungshofs Baden-Württemberg vom 02.11.1993, LT-Drs. 11/2837, S. 5.

<sup>327</sup> Schneider, Finanzierung, S. 166; Kretschmer, ZG 2003, 1 (14, 24).

<sup>328</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (80); Linde, S. 165; vgl. Schneider, Finanzierung, S. 165.

<sup>329</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (80).

<sup>330</sup> Kretschmer, ZG 2003, 1 (12).

tigt werden<sup>331</sup>. Der medienwirksame Wandel, der mit den Worten der „kommunikativen Demokratie“<sup>332</sup> und der „Mediatisierung der Politik“<sup>333</sup> umschrieben wird, hat Auswirkungen auf die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen:

*„Die Vielfalt des Informations- und Unterhaltungsangebots macht es zunehmend schwieriger, Aufmerksamkeit für politische Inhalte zu erlangen. Dies führt zu einer Verkürzung der öffentlichen Debatte, mit dem Zwang, politische Botschaften so knapp, einfach und pointiert wie möglich zu formulieren“<sup>334</sup>.*

Die Fraktionen müssen die Bedingungen moderner öffentlicher Auseinandersetzung bedenken, wenn sie an einer effektiven Vermittlung ihrer politischen Inhalte interessiert sind. Grundsätzlich gilt daher, dass den Fraktionen „sämtliche denkbaren Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit“<sup>335</sup> zur Verfügung stehen und sie die ganze Vielfalt der medialen Formen einsetzen können<sup>336</sup>. Insbesondere können sie mit Hilfe von Massenmedien versuchen, sich eine breite Resonanz in der Bevölkerung zu verschaffen. Ohne den Gebrauch von Massenmedien wäre die unmittelbare Wirkung fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit letztlich auf ein Segment des gesamten Adressatenkreises beschränkt. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen muss aber im Hinblick auf ihre demokratische Grundlage eine möglichst effektive Wirkung entfalten<sup>337</sup>. Ungeachtet der Missbrauchsgefahren muss es den Fraktionen in einer konkreten parlamentarischen Entscheidungssituation daher möglich sein, ihre Position mit größter Breitenwirkung in der Öffentlichkeit darzulegen<sup>338</sup>.

---

<sup>331</sup> Kretschmer, ZG 2003, 1 (16 f.).

<sup>332</sup> Oberreuter, S. 67 ff.; vgl. Kretschmer, ZG 2003, 1 (1 f.).

<sup>333</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (79); Donsbach/Jandura, S. 143.

<sup>334</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (79).

<sup>335</sup> Schneider, Finanzierung, S. 166.

<sup>336</sup> Plasser/Sommer, S. 93 ff.

<sup>337</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (80).

<sup>338</sup> Linde, S. 166.

### **(3) Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen im Internet**

Zunehmende Bedeutung für die Öffentlichkeitsarbeit erlangen auch die sog. „neue Medien“, worunter auch das Internet zu fassen ist. Auf die Nutzung des Internets kann inzwischen keine Fraktion mehr verzichten<sup>339</sup>. Alle Fraktionen haben inzwischen Internet-Portale eröffnet und halten Online-Briefkästen bereit.

Aufgrund der Stärkung plebiszitärer Elemente in der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen durch die Einführung der Volksinitiative und die erleichterte Möglichkeit, ein Volksbegehren durchzuführen, ist eine breite Rückkoppelung mit den Bürgerinnen und Bürgern über das Internet notwendig. Diese haben daher nicht nur die Möglichkeit, Informationen der Fraktionen im Internet abzurufen. Vielmehr dürfen sich die Fraktionen mit Hilfe des Mediums Internet, z.B. durch Online-Briefkästen, auch unmittelbar an den Bürger wenden.

Selbstverständlich gilt auch bei einer Internet-Meldung, dass die Urhebererschaft der Fraktion deutlich und zweifelsfrei erkennbar sein muss<sup>340</sup>. Wie bei anderen Formen der Öffentlichkeitsarbeit muss daneben die Information über fraktionsspezifische Tätigkeiten im Vordergrund stehen. Weiterhin darf der informative Gehalt im Verhältnis zur werbenden Aufmachung nicht unerheblich sein<sup>341</sup>. Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze ist es den Fraktionen im Zuge der Mediatisierung der Politik erlaubt, ihre parlamentarische Tätigkeit einschließlich ihrer politischen Standpunkte und Zielsetzungen im Internet darzustellen<sup>342</sup>.

### **(4) Fazit**

Eine Grenzziehung zwischen zulässiger und unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit ist nicht durch die Form zu treffen, mittels der die Öffentlichkeitsarbeit

---

<sup>339</sup> *Kretschmer*, ZG 2003, 1 (17); ebenda zum Folgenden.

<sup>340</sup> Vgl. § 1 Abs. 3 S. 6 GE; siehe auch: C. IV. 3. c) bb).

<sup>341</sup> Vgl. C. IV. 3. d) aa) (1).

<sup>342</sup> *Klein*, FS Badura, S. 286; Linde, S. 167.

durchgeführt wird. Die Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion, die sich in bereits etablierten oder sich künftig in der Public Relations-Branche entwickelten Maßnahmen äußert, ist daher nicht von vornherein eine zweckwidrige Mittelverwendung<sup>343</sup>. Es gibt keine Form der Kommunikation mit der Öffentlichkeit, die den Fraktionen untersagt wäre, solange nicht Parteiwerbung betrieben wird<sup>344</sup>. Ebenso wenig werden zulässige öffentlichkeitswirksame Maßnahmen dadurch unzulässig, dass sie breite Bevölkerungsschichten erreichen. Maßstab der Zulässigkeit öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen ist ihr materieller Gehalt, der sich im verfassungsrechtlichen Aufgabenbereich der Fraktionen bewegen muss. Der inhaltliche Bezug zur Parlamentsarbeit erfordert auch, dass die Urheberschaft der Fraktionen unzweideutig zu erkennen ist. Beanstandungsbedürftig ist der Einsatz unkonventioneller Formen und Mittel der Öffentlichkeitsarbeit erst, wenn die Fraktionen von ihnen zur Unzeit oder unter Umständen Gebrauch machen, in denen die konkrete öffentlichkeitswirksame Maßnahme vornehmlich der Partei zugute kommt. Erzeugen Publikationen beim Bürger daher den Eindruck einer unmittelbar werbenden Einflussnahme zugunsten der Partei, ist die verfassungsrechtliche Grenze der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit überschritten.

#### **dd) Veranstaltungen mit Außenwirkung**

Einen weiteren Bestandteil der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen bildet die Durchführung von Veranstaltungen. Dabei ist nicht nur der Austausch der Fraktionen mit Sachverständigen als zulässig zu erachten. Vielmehr sind auch hier potentiell alle Bürgerinnen und Bürger Adressaten fraktioneller Veranstaltungen<sup>345</sup>. Der Prozess der politischen Willensbildung im demokratischen Staat vollzieht sich gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG vom Volk zu den staatlichen Organen. Die Fraktionen müssen daher Veranstaltungen anbieten können, bei denen der Bürger Gelegenheit hat, mit ihnen in einen offenen Meinungsaustausch einzutreten. Eine unmittelbare Diskussion mit dem Bürger ist notwendig, damit die Fraktionen seine Ansichten, Interessen

---

<sup>343</sup> Kretschmer, ZG 2003, 1 (14).

<sup>344</sup> Klein, FS Badura, S. 284 f.; Bertrams, NWVBl. 2005, 10 (16).

<sup>345</sup> Vgl. C. IV. 3. d) cc) (1); ebenda zum Folgenden.

und Bestrebungen kennen lernen, auswerten und in ihrer parlamentarischen Arbeit umsetzen können.

Die Fraktionsarbeit soll ein möglichst breites Publikum erreichen<sup>346</sup>, so dass auch Veranstaltungen mit einer großen Teilnehmerzahl – mehrere hundert Personen – grundsätzlich zulässig sind. Eine Beschränkung der Teilnehmerzahl kann mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag der Fraktionen, „die Öffentlichkeit“ zu informieren, nicht vereinbart werden<sup>347</sup>. Objektiver Maßstab kann auch hier nur sein, dass die Veranstaltung einen unmittelbaren Bezug zur vergangenen, gegenwärtigen oder aktuell zukünftigen Parlamentsarbeit der Fraktionen aufweist<sup>348</sup>.

Auch die Beauftragung einer Werbeagentur zur Planung und Durchführung einer Veranstaltung ist zulässig. Die Öffentlichkeitsarbeit muss professionell durchgeführt werden, damit sie in der modernen Kommunikationsgesellschaft eine effektive Wirkung entfalten kann. Allerdings muss auch hierbei berücksichtigt werden, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen vorwiegend der Information zu dienen hat. Fraktionsfinanzierte Showprogramme<sup>349</sup>, bei denen die Unterhaltungselemente im Vordergrund stehen und der Informationscharakter demgegenüber zurücktritt, können daher nicht als Formen fraktionsfinanzierter Veranstaltungen akzeptiert werden<sup>350</sup>.

Darüber hinaus gelten auch für die Durchführung der Öffentlichkeitsarbeit mittels außenwirksamer Veranstaltungen die für die zeitliche Nähe zu Wahlterminen entwickelten Grundsätze<sup>351</sup>. Die Fraktionen sind demnach verpflichtet, eine Ausgabensteigerung im letzten Jahr der Wahlperiode ohne aktuellen Anlass zu vermeiden.

---

<sup>346</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (80); Linde, S. 166; vgl. C. IV. 3. d) cc) (2).

<sup>347</sup> Redlich, S. 13; vgl. C. IV. 3. d) cc) (1).

<sup>348</sup> Vgl. C. IV. 3. b).

<sup>349</sup> Vgl. Baden-Württemberg LT-Drs. 12/946, S. 18.

<sup>350</sup> Linde, S. 173.

<sup>351</sup> Vgl. C. IV. 3. d) bb).

### ee) Gemeinsame Maßnahmen von Fraktionen und Parteien

Wie bereits ausgeführt<sup>352</sup>, ist es unausweichlich, dass Fraktionen und Parteien bei der Abwicklung ihrer Aufgaben teilweise die gleichen Inhalte transportieren und auf die gleichen Adressaten einzuwirken versuchen. Das legt den Schluss nahe, dass sie die Öffentlichkeit auch durch gemeinsame Maßnahmen über politische Sachverhalte unterrichten dürfen.

Kritiker machen hingegen geltend, dass in der Bevölkerung eine von Fraktion und Partei gemeinsam getragene Öffentlichkeitsarbeit in der Regel nur der Partei zugerechnet werde<sup>353</sup>. Bereits aus diesem Grunde sei die Durchführung gemeinsamer Publikationen oder Veranstaltungen als verdeckte Parteienfinanzierung zu werten und damit nicht zuzulassen.

Unberücksichtigt bliebe dann aber, dass auch Fraktionen nicht gehindert werden dürfen, sich im Wirtschaftsverkehr wie andere Wirtschaftssubjekte rational zu verhalten<sup>354</sup>. Sofern ihnen und ihrer Mutterpartei durch eine öffentlichkeitswirksame Maßnahme annähernd derselbe ideelle oder materielle Vorteil oder Nutzen zufällt, ist es sachgerecht, die Kosten miteinander zu teilen und so zur Sparsamkeit beizutragen<sup>355</sup>. Auch bei gemeinsamen öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen dürfte es daher allein ausschlaggebend sein, ob ein konkreter Bezug zur parlamentarischen Arbeit besteht<sup>356</sup> und die Kostenaufteilung nachvollziehbar ist. Dementsprechend hat auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz die Durchführung gemeinsamer Maßnahmen von Fraktion und Partei für unproblematisch erklärt: die anteilige Finanzierung erfordere lediglich eine

*„besondere Begründung, die eine missbräuchliche Verwendung staatlicher Fraktionszuschüsse ausschließt. Hierzu muss in nennenswertem*

---

<sup>352</sup> Vgl. C. IV. 3. c) bb).

<sup>353</sup> Leitfaden zur Öffentlichkeitsarbeit: zur Publikation S. 15 (3.5.6), zur Veranstaltung S. 20 (3.8.11).

<sup>354</sup> Kretschmer, ZG 2003, 1 (23).

<sup>355</sup> Vgl. VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (78); Kretschmer, ZG 2003, 1 (23).

<sup>356</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (78); vgl. C. IV. 3. b).

*Umfang ein Bezug zur parlamentarischen Arbeit und eine nachvollziehbare Kostenaufteilung vorgelegt werden*<sup>357</sup>.“

#### e) Fazit

Grundsätzlich dürfen alle Mittel und Formen der Medienbranche zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen eingesetzt werden. Einzelne Formen bedeuten trotz ihres üblicherweise parteiwerbenden Charakters nicht eine zweckwidrige Verwendung der Fraktionsleistungen. Die „Mediatisierung der Politik“ erfordert es, alle Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit wahrzunehmen, um eine hinreichende Aufmerksamkeit und Akzeptanz in der Bevölkerung zu schaffen. Pauschale Beschränkungen bezüglich Inhalt und Form können daher nicht getroffen werden. Eine Ausnahme besteht allerdings in der Wahlkampfzeit, insbesondere in der Schlussphase des Wahlkampfes, in dem die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit zur Wahrung der Chancengleichheit der Parteien jedenfalls ohne aktuellen Anlass nicht ansteigen dürfen.

Grundsätzlich gilt, dass im Rahmen einer Einzelfallprüfung geklärt werden muss, ob und inwieweit *zeitliche* oder *sachliche* Gründe dafür sprechen, die Maßnahme schwerpunktmäßig der Fraktion oder ihrer Mutterpartei zuzuordnen. Maßgeblich ist der materielle Gehalt der getroffenen Maßnahme. Die zentrale Prüfungsfrage ist daher, ob die Fraktionen im Rahmen ihrer Kompetenzen gehandelt oder diese überschritten haben<sup>358</sup>; mithin ob ein konkreter Bezug zur parlamentarischen Arbeit gegeben ist. Die Grenzziehung zwischen einer mit öffentlichen Mitteln betriebenen zulässigen und einer unzulässigen Öffentlichkeitsarbeit ist fließend. Sie erfordert daher in jedem Fall eine Einzelfallbewertung unter Berücksichtigung der Gesamtumstände.

Letztlich sind die Fraktionen auch bei der Öffentlichkeitsarbeit den Geboten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet<sup>359</sup>. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass den Fraktionen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ein ver-

---

<sup>357</sup> VerfGH RP NVwZ 2003, 75 (78).

<sup>358</sup> Kretschmer, ZG 2003, 1 (4).

<sup>359</sup> Linde, S. 171; vgl. B. II. 3. b) aa).

fassungsfester Kernbereich eigenverantwortlicher und weisungsfreier Gestaltungs- und Handlungsfreiheit zusteht<sup>360</sup>. Sie können sich auch bei der Auswahl der medienwirksamen Formen und der inhaltlichen Ausgestaltung auf eine politische Entscheidungsprärogative berufen. Überprüfbar bleibt jedoch, ob die Fraktionen innerhalb des Auslegungsrahmens der einschlägigen verfassungs- und gesetzesrechtlichen Vorschriften gehandelt haben.

#### 4. Formulierungsvorschlag für § 1 Abs. 3 und § 3 Abs. 4 GE

Für die Neufassung des § 1 Abs. 3 GE empfiehlt sich folgender Wortlaut:

*„Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört die eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über parlamentarische Vorgänge, Initiativen und Konzepte der Fraktionen, der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit dem Bürger über parlamentarische Fragen. Die Fraktionen sind **innerhalb der zulässigen Aufgabenwahrnehmung** in der Entscheidung über die geeigneten Mittel und Formen ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei. Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Urheberschaft der Fraktion muss erkennbar sein.“*

§ 1 Abs. 3 S. 1, 4 und 5 GE sind in ihrer Neufassung unproblematisch und können daher im Wesentlichen unverändert bestehen bleiben. Aus § 1 Abs. 3 S. 2 GE wurde der unklare Begriff der „Rückkoppelung“ gestrichen. § 1 Abs. 3 S. 3 GE enthält keinen über S. 2 hinausgehenden Inhalt und kann daher ersatzlos entfallen.

§ 1 Abs. 3 S. 4 GE wurde um die Klarstellung ergänzt, dass sich die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der „zulässigen Aufgabenwahrnehmung“ bewegen muss. Damit wird zum einen auf die Absätze 1 und 2 verwiesen, welche die Aufgaben der Fraktionen beschreiben.

Des Weiteren sollte zur Verdeutlichung § 3 Abs. 4 GE um ein ausdrückliches Verbot der Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteiaufgaben er-

---

<sup>360</sup> Kretschmer, ZG 2003, 1 (25); vgl. B. II. 3. b) bb).

gänzt werden, welches dann ebenfalls Maßstab der zulässigen Aufgabewahrnehmung wäre. Damit würde eine verfassungskonforme Auslegung<sup>361</sup> überflüssig. Die hier vorgeschlagene Formulierung entspricht § 50 Abs. 4 S. 2 AbgG. § 3 Abs. 4 GE würde dann folgendermaßen lauten:

*„Die Fraktionen dürfen die ihnen gewährten Leistungen nur für eigene Zwecke verwenden. Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig. Finanzielle Zuwendungen Dritter dürfen nicht angenommen werden.“*

## **V. Kontrolle der Personalbewirtschaftung der Fraktionen**

### **1. § 1 Abs. 5 S. 3 GE und Gesetzesbegründung**

§ 1 Abs. 2 FraktG NRW beschreibt die Rechtsstellung der Fraktionen:

*„Fraktionen nehmen am allgemeinen Rechtsverkehr teil und können unter ihrem Namen klagen und verklagt werden. Sie sind nicht Teil der öffentlichen Verwaltung und üben keine öffentliche Gewalt aus.“*

Die Neufassung der Vorschrift in § 1 Abs. 5 GE soll um folgenden Satz 3 ergänzt werden:

*„In ihrer Personalbewirtschaftung unterliegen sie nicht dem Recht des öffentlichen Dienstes.“*

Hintergrund der Regelung ist, dass der Landesrechnungshof NRW, obwohl er den Fraktionen aufgrund ausdrücklicher Zusage ein größerer Maß an Disponibilität und Flexibilität bei der Personalbewirtschaftung als der öffentlichen Hand zugesagt hat<sup>362</sup>, diese in der tatsächlichen Prüfungspraxis im Ergebnis nicht anders behandelte als jede andere Landesbehörde. Er versäume es, bei der Prüfung der Personalausgaben die verfassungsrechtliche Stellung der Fraktionen hinreichend zu berücksichtigen.

---

<sup>361</sup> Wie sie von *Bertrams*, NWVBl. 2005, 10 (16) für erforderlich gehalten wird.

<sup>362</sup> Bericht des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen über die Prüfung der Fraktionsfinanzen der SPD-Landtagsfraktion, S. 21, 25.

Deutlich werde dies unter anderem daran, dass der Landesrechnungshof den Grundsätzen des § 22 BAT Rechnung tragende Arbeitsplatzbeschreibungen und Arbeitsplatzbewertungen für die nicht-wissenschaftlichen Mitarbeiter einfordere, welche auch Angaben über die Zeitanteile der einzelnen Arbeitsvorgänge an der Gesamttätigkeit zu enthalten hätten. Auch müssten die zur Wahrnehmung der Gesamttätigkeit erforderlichen Fachkenntnisse der einzelnen Mitarbeiter aufgeführt sein. Laut eigener Aussage des Landesrechnungshofes könne ohne diese Angaben eine abschließende Kontrolle der zutreffenden Eingruppierung nicht getroffen werden<sup>363</sup>.

Die Fraktionen wenden ein, dass sie nicht Teil des öffentlichen Dienstes seien und daher auch in der Wahl der Mittel, die Grundlagen ihrer Personalwirtschaft zu gestalten, keinen Beschränkungen unterlägen<sup>364</sup>. Sie könnten eigene Haustarifverträge abschließen, die Arbeitsbedingungen über Betriebsvereinbarungen regeln oder jeden Arbeitsvertrag individuell gestalten. Als Tendenzbetriebe seien sie in der Personalbewirtschaftung einer Kontrolle des Landesrechnungshofes nicht unterworfen.

## **2. Einwände des Landesrechnungshofes**

Der Landesrechnungshof macht hingegen geltend, dass die Finanzierung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln die gleiche haushaltsrechtliche Qualität habe wie die Finanzierung anderer Teile der Staatsorganisation<sup>365</sup>. Die Fraktionen im nordrhein-westfälischen Landtag seien als ständige Gliederungen des Parlaments „Land“ im Sinne der verfassungsrechtlichen Bestimmungen und haushaltsrechtlichen Vorschriften, ohne Teil der Exekutive zu sein. Daher sei auch die Dienstrechtsgestaltung für das Fraktionspersonal grundsätzlich an den hierfür geltenden Maßstäben des Öffentlichen Dienstes zu orientieren.

Durch die Neufassung des FraktG NRW werde die Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes im Bereich der Personalbewirtschaftung faktisch

---

<sup>363</sup> Bericht des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen, S. 23.

<sup>364</sup> Gesetzesbegründung, LT-Drs. 13/6024, S. 17.

<sup>365</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums, S. 9; ebenda zum Folgenden.

ausgeschlossen<sup>366</sup>. Das könne mit dem Grundgedanken der Finanzkontrolle im Verfassungsstaat nicht vereinbart werden.

### 3. Tendenzschutz gemäß § 118 Abs. 1 BetrVG

Nach Ansicht der Fraktionen seien sie als Tendenzbetriebe einer Kontrolle des Rechnungshofes in der Personalbewirtschaftung nicht unterworfen. Der Begriff des Tendenzbetriebes ist in § 118 Abs. 1 BetrVG enthalten. Danach sind für die als Tendenzbetriebe zu qualifizierenden Unternehmen und Betriebe bestimmte Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) überhaupt nicht, andere nur eingeschränkt anwendbar<sup>367</sup>. Die Eigenart dieser *Tendenzbetriebe* liegt darin, dass sie bestimmte geistig-ideelle Zielsetzungen verfolgen<sup>368</sup>. Gemäß § 118 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG unterfallen dem Tendenzschutz

*„Unternehmen und Betriebe, die unmittelbar und überwiegend  
1. politischen [...] Bestimmungen [...] dienen [...]“.*

Eine politische Bestimmung ist gegeben, wenn die Zielsetzung eines Unternehmens darin besteht, im Interesse der Allgemeinheit zur Gestaltung öffentlicher Aufgaben auf die Willensbildung des demokratisch verfassten Staates Einfluss zu nehmen<sup>369</sup>. Hingegen ist die Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Auftrag und nach Vorgaben staatlicher Stellen keine politische Bestimmung. Es ist daher bereits fraglich, ob Fraktionen überhaupt als Tendenzbetriebe qualifiziert werden können.

Diese Frage kann wegen § 130 BetrVG offen bleiben. Danach findet das Betriebsverfassungsgesetz keine Anwendung

*„auf Verwaltungen und Betriebe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und sonstiger Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“.*

---

<sup>366</sup> Das befürchtet offensichtlich auch *Bertrams*, NWVBl. 2005, 10 (16).

<sup>367</sup> *Lakies*, in: Düwell, § 118 Rn. 1.

<sup>368</sup> *Thüsing*, in: Richardi, § 118 Rn. 17.

<sup>369</sup> BAG 1 ABR 2/98, AP BetrVG 1972 § 118 Nr. 63 - BAGE 89, 228 ff.

Die Abgrenzung zwischen dem Geltungsbereich des BetrVG und der Regelungen des Personalvertretungsrechts richtet sich ausschließlich nach der formellen Rechtsform des Rechtsträgers<sup>370</sup>. Die Fraktionen fallen als öffentlich-rechtliche Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag (vgl. § 46 Abs. 1 AbgG) nicht in den Anwendungsbereich des BetrVG. Gleiches gilt für die Fraktionen der Länder.

Überdies ordnet § 118 BetrVG als Rechtsfolge ohnehin nur die Einschränkung der dem Betriebsrat nach dem BetrVG zustehenden Beteiligungsrechte an. Die Kontrolle der Personalausgaben wird vom Tendenzschutz nicht erfasst. Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass das BetrVG keine Aussagen zur Kontrolle der Personalbewirtschaftung trifft.

#### **4. Anwendbarkeit des BAT auf Fraktionen**

Der Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT)<sup>371</sup> hat seine rechtliche Grundlage im Tarifvertragsgesetz, das zurzeit in der Fassung vom 25.08.1969<sup>372</sup>, geändert durch das Heimarbeitsänderungsgesetz vom 29.10.1974<sup>373</sup> gilt. Der BAT ist der Manteltarifvertrag für die Angestellten des öffentlichen Dienstes<sup>374</sup>.

##### **a) Geltungsbereich gemäß § 1 BAT**

Der normative Teil des Tarifvertrags gilt unmittelbar und zwingend nur zwischen den beiderseits Tarifgebundenen, die unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallen (§ 4 Abs. 1 TVG). Der allgemeine Geltungsbereich des Tarifvertrages ist in § 1 BAT geregelt:

*„§ 1 (1) Dieser Tarifvertrag gilt für Arbeitnehmer  
a) des Bundes mit Ausnahme des Bundeseisenbahnvermögens,*

---

<sup>370</sup> *Annuß*, in: Richardi, § 130 Rn. 3.

<sup>371</sup> Bundes-Angestelltentarifvertrag (Bund, Länder, Gemeinden) vom 23.02.1961.

<sup>372</sup> BGBl. I S. 1323.

<sup>373</sup> BGBl. I S. 2879.

<sup>374</sup> *Hamer*, § 1 Rn. 1.

- b) *der Länder und der sonstigen Mitglieder der Arbeitgeberverbände, die der Tarifgemeinschaft deutscher Länder angehören, sowie der Stadtgemeinde Bremen,*
- c) *der Mitglieder der Arbeitgeberverbände, die der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände angehören, die in einer der Rentenversicherung der Angestellten unterliegenden Beschäftigung tätig sind (Angestellte).*

*(2) Mit Arbeitnehmern in einer der Rentenversicherung der Arbeiter unterliegenden Tätigkeit kann im Arbeitsvertrag vereinbart werden, dass sie als Angestellte nach diesem Tarifvertrag beschäftigt werden, wenn ihre Tätigkeit in der Vergütungsordnung (Anlagen 1 a und 1 b) aufgeführt ist.“*

Der betriebliche Geltungsbereich umfasst alle Dienststellen und Betriebe des Bundes und der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände, soweit letztere Mitglied eines Arbeitgeberverbandes sind, der seinerseits Mitglied entweder der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände (VKA) oder der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) ist<sup>375</sup>. Nicht vom Geltungsbereich erfasst werden Arbeitnehmer anderer Arbeitgeber, die dem öffentlichen Dienst zuzurechnen sind<sup>376</sup>.

Gemäß § 1 b) entfaltet der BAT somit für die tarifgebundenen Mitglieder der Tarifgemeinschaft deutscher Länder normative Wirkung. Seit dem 13.06.1994 sind dies alle Bundesländer, mit Ausnahme des Landes Berlin, das wegen Verstoßes gegen die Satzung aus der TdL ausgeschlossen wurde<sup>377</sup>. Auch das Land Nordrhein-Westfalen unterliegt somit als Arbeitgeber den Vorschriften des BAT.

---

<sup>375</sup> *Hamer*, § 1 Rn. 8; *Neffke*, in: Bredemeier/Neffke, § 1 Rn. 11.

<sup>376</sup> *Neffke*, in: Bredemeier/Neffke, § 1 Rn. 11; zu den verschiedenen Bedeutungen des Begriffs des öffentlichen Dienstes, vgl. *Pfennig*, S. 64 f.

<sup>377</sup> *Clemens/Scheuring/Steingen/Wiese*, § 1 – Allgemeiner Geltungsbereich, Erl. 2 a; vgl. *Neffke*, in: Bredemeier/Neffke, § 1 Rn. 13.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die Fraktionen Teile der Staatsorganisation Landtag und damit „Land“ im Sinne der tarifrechtlichen Bestimmungen<sup>378</sup>. Die Dienstrechtsgestaltung für das Fraktionspersonal sei daher an den hierfür geltenden Maßstäben des Öffentlichen Dienstes zu orientieren.

Nicht zu beanstanden ist<sup>379</sup>, wenn der Landesrechnungshof die nordrhein-westfälischen Fraktionen als organisierte Gliederungen des Landtags definiert. Daher ist es auch richtig, sie dem Rechtsträger Land *zuzuordnen*. Allerdings können die Fraktionen – auch in arbeitsrechtlicher Hinsicht – nicht mit dem Rechtssubjekt Land *gleichgesetzt* werden. Die Mitarbeiter stehen nicht etwa in einem Dienstverhältnis zum entsprechenden Bundesland, sondern ausschließlich in einem Arbeitsverhältnis zu ihrer jeweiligen Fraktion<sup>380</sup>. Die mit den Fraktionen geschlossenen privatrechtlichen Arbeitsverträge werden vom Geltungsbereich des § 1 BAT nicht erfasst. Sie unterliegen somit nicht unmittelbar der Geltung des BAT.

#### **b) Anwendbarkeit kraft arbeitsvertraglicher Vereinbarung**

Dem BAT kommt aber auch über seinen eigentlichen Geltungsbereich hinaus eine große Bedeutung zu. Öffentliche Arbeitgeber können mit ihren Angestellten ohne Rücksicht auf deren Tarifgebundenheit Arbeitsverträge nach einem Musterarbeitsvertrag vereinbaren, der die Anwendung des BAT anordnet<sup>381</sup>. Die Erstreckung des BAT auf nicht tarifgebundene Angestellte ist zulässig und rechtswirksam<sup>382</sup>. Genauso können auch nicht tarifgebundene Arbeitgeber durch Verweise bzw. In-Bezugnahmen die Vorschriften des BAT zur Grundlage ihrer arbeitsvertraglichen Vereinbarungen machen<sup>383</sup>.

---

<sup>378</sup> Vgl. Bericht des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen, S. 20.

<sup>379</sup> BVerfGE 20, 58 (104 f.); vgl. B. II, 1.

<sup>380</sup> Braun/Jantsch/Klante, § 46 Rn. 6.

<sup>381</sup> Clemens/Scheuring/Steingen/Wiese, § 1 – Allgemeiner Geltungsbereich, Erl. 2 a; vgl. Neffke, in: Bredemeier/Neffke, § 1 Rn. 13.

<sup>382</sup> Ständige Rechtsprechung, vgl. BAG 1 AZR 31/56 – BAGE 4, 340 ff.; 3 AZR 224/70 – BAGE 23, 248 ff.; 4 AZR 244/79 – BAGE 36, 392 ff.

<sup>383</sup> Neffke, in: Bredemeier/Neffke, § 1 Rn. 2 und 9.

Auch in der Begründung zum Entwurf des AbgG des Bundes wird auf dieses Recht verwiesen<sup>384</sup>. Danach sei nicht ausgeschlossen, dass die Fraktionen ihre Arbeitsverträge an den Vorschriften des BAT orientieren. Indes hätten sie aber auch die Möglichkeit, die Besonderheiten der Arbeitsbedingungen bei der Ausgestaltung der Arbeits- und Lohnverhältnisse zu berücksichtigen und zugunsten ihrer Arbeitnehmer vom BAT abweichende arbeitsvertragliche Vereinbarungen zu treffen.

Entsprechendes gilt für die Fraktionen des Landtags Nordrhein-Westfalen. Sie können die Regelungen des BAT als Mindeststandard für ihre Arbeitsverhältnisse vorsehen oder mit ihren Arbeitnehmern einzelvertraglich Standards vereinbaren, die unter denen des BAT liegen<sup>385</sup>. Schließen die Fraktionen die Anwendung des BAT individualvertraglich aus oder vereinbaren sie lediglich eine *Anlehnung* an die Vorschriften des BAT, lässt sich nicht mehr rechtfertigen, die Belegung der Personalausgaben von der Vorlage von Arbeitsplatzbeschreibungen und Eingruppierungen nach Maßgabe des § 22 BAT abhängig zu machen. Die Zeitanteile der einzelnen Arbeitsvorgänge der Fraktionsmitarbeiter an der Gesamttätigkeit müssten seitens der Fraktionen nicht dokumentiert werden.

### c) **Fazit**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Fraktionen nicht unmittelbar und zwingend in den Anwendungsbereich des BAT fallen. Sie können die Regelungen des BAT kraft arbeitsvertraglicher Vereinbarung auf die Vertragsverhältnisse zu ihren Angestellten anwenden oder sich auch lediglich daran orientieren. Genauso haben sie aber auch die Möglichkeit, vom BAT abweichende Standards zu bestimmen.

---

<sup>384</sup> Vgl. Begründung zu § 46 des Entwurfs eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz) vom 20.04.1993, BT-Drs. 12/4756, S. 6; ebenda zum Folgenden.

<sup>385</sup> So für die Bundestagsfraktionen: *Braun/Jantsch/Klante*, § 46 Rn. 7.

## 5. Folgen für die Personalausgaben der Fraktionen

Die Fraktionen sind nicht verpflichtet, die Regelungen des BAT anzuwenden. Allerdings darf der arbeitsvertragliche individualrechtliche Ausschluss der Anwendung des BAT nicht dazu führen, dass eine Kontrolle der Personalwirtschaft der Fraktionen ausbleibt.

### a) Keine Regelung nach § 51 LHO NRW

Fraglich ist zunächst, ob sich bereits aus § 51 LHO NRW, der inhaltsgleich in § 51 BHO und § 28 Abs. 2 HGrG formuliert ist, die Notwendigkeit ergibt, eine Regelung hinsichtlich der Personalwirtschaft der Fraktionen – einschließlich ihrer Kontrolle – zu treffen. Nach § 51 LHO NRW dürfen

*„Personalausgaben, die nicht auf Gesetz oder Tarifvertrag beruhen, [...] nur geleistet werden, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind.“*

Die an die Fraktionen zu erbringenden finanziellen Leistungen werden in einem Globalbetrag bewilligt, der sich aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, einem Steigerungsbetrag je Fraktionsmitglied sowie einem Zuschlag für diejenigen Fraktionen zusammensetzt, die nicht die Regierung tragen (vgl. § 4 Abs. 1 S. 2 FraktG/GE). Die Fraktionszuschüsse erfahren danach in der Staatspraxis eine andere haushaltsrechtliche Behandlung als die allgemeinen Etatmittel des Bundes und der Länder<sup>386</sup>; es fehlt eine detaillierte Ausweisung der Haushaltsmittel. Mit der globalen Mittelbewilligung wird der Autonomie und dem besonderen verfassungsrechtlichen Status der Fraktionen Rechnung getragen: Für Fraktionen bestehen keine verbindlichen Vorgaben, in welcher Höhe die gewährten staatlichen Geldleistungen für einzelne Ausgabenbereiche aufgewendet werden müssen. Damit wird auch die Höhe der finanziellen Leistungen für die Personalbewirtschaftung nicht gesondert ausgewiesen.

Im Gegensatz hierzu ist § 51 LHO NRW auf die allgemeinen Etatmittel öffentlicher Behörden zugeschnitten, deren Personalausgaben in Einzelposten

---

<sup>386</sup> *Papier*, BayVBl. 1998, 513 (517).

ausgewiesen sind. Das zeigt, dass die Vorschrift nicht mit der verfassungsrechtlichen Stellung der Fraktionen vereinbart werden kann. Somit ist § 51 LHO NRW nicht auf die Personalbewirtschaftung der Fraktionen anwendbar: die Vorschrift macht es daher nicht notwendig, eine Regelung zu den fraktionellen Personalausgaben – einschließlich ihrer Kontrolle – zu treffen.

#### **b) Notwendigkeit der Kontrolle von Personalausgaben**

Eine gesetzliche Normierung der Kontrolle der Personalwirtschaft der Fraktionen ist jedoch angesichts der Höhe der Personalausgaben unerlässlich. Auf die Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiter entfällt der weitaus größte Teil der Fraktionsmittel<sup>387</sup>. Der Kreis der Fraktionsmitarbeiter umfasst neben persönlichen Referenten für die Mitglieder des Fraktionsvorstands, Fachreferenten für die Arbeitskreise und wissenschaftlichen Assistenten auch Pressesprecher, Schreibkräfte, Fahrer und weitere<sup>388</sup>. Nach Angaben des Landesrechnungshofes NRW bewegte sich die Personalquote der nordrhein-westfälischen SPD-Fraktion in den geprüften Haushaltsjahren 1995-2000 zwischen 61,2 % und 65,9 %<sup>389</sup>. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass die Personalbewirtschaftung der Fraktionen auf Grundlage des verfassungsrechtlichen Gedankens der Kontrolle staatlichen Finanzgebarens<sup>390</sup> nicht von der Prüfung des Landesrechnungshofes ausgeschlossen werden darf.

Dass die öffentliche Hand auch dann, wenn sie aus sachlichen Gründen – etwa wegen einer Konkurrenzsituation mit der Privatwirtschaft – den Rahmen des BAT verlässt, bei der Personalbewirtschaftung keine „freie Hand“ hat, zeigt § 2 des Gesetzes über die Anwendung beamten- und besoldungsrechtlicher Vorschriften auf nichtbeamtete Angehörige des öffentlichen Dienstes:

*„Dienstverträge in Aufgabenbereichen der allgemeinen Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände, in denen eine die höchste*

---

<sup>387</sup> Linde, S. 149.

<sup>388</sup> Braun/Jantsch/Klante, § 46 Rn. 6.

<sup>389</sup> Bericht des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen, S. 21.

<sup>390</sup> Vgl. B. I. 1. und 2.

*Vergütungsgruppe des Bundes-Angestelltentarifvertrages überschreitende Vergütung einschließlich Zulagen und sonstiger Zuwendungen sowie Anwartschaft auf Alters- und Hinterbliebenenversorgung nach beamtenrechtlichen Vorschriften oder Grundsätzen vereinbart werden sollen, dürfen nicht dazu führen, beamten- oder besoldungsrechtliche Bestimmungen zu umgehen, und müssen den dem Angestellten obliegenden Funktionen entsprechen. Zuwendungen entsprechend § 6 des Landesbesoldungsgesetzes (LBesG) bleiben außer Ansatz.“*

**c) Fazit**

Festzuhalten ist somit, dass die Personalausgaben der Fraktionen aufgrund ihrer finanziellen Reichweite einer Kontrolle seitens der Rechnungshöfe bedürfen. Der BAT ist auf die Fraktionen nicht kraft unmittelbarer Wirkung anwendbar: die Fraktionen können die Anwendbarkeit des BAT aber kraft arbeitsvertraglicher Regelung vereinbaren und damit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Finanzkontrolle entsprechen.

Andererseits wird diesem Grundsatz auch durch eine einfach-gesetzliche Regelung zur Kontrolle der Personalwirtschaft der Fraktionen entsprochen. Den Vorschriften des BAT und der ihn ergänzenden Tarifverträge geht höherrangiges Recht vor<sup>391</sup>: Dazu zählt nicht nur das Verfassungsrecht, sondern jedes Bundes- und Landesrecht<sup>392</sup>. Dabei ist das einschlägige einfach-gesetzliche Recht insbesondere im Bereich des bürgerlichen Rechts und des Arbeitsrechts normiert. Unabhängig von der Anwendbarkeit des BAT kraft unmittelbarer Geltung oder kraft Vereinbarung ist Gesetzesrecht vorrangig anzuwenden. Zum einen kann somit der Landesgesetzgeber die Kontrolle der Personalausgaben der Fraktionen durch eine einfach-gesetzliche Normierung abschließend regeln. Zum anderen wird durch eine landesgesetzliche Regelung dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Kontrolle staatlichen Finanzgebarens gebührend Rechnung getragen.

---

<sup>391</sup> Clemens/Scheuring/Steingen/Wiese, Vorbemerkungen vor § 1 – Geltungsbereich, Vorbem. V, 1.

<sup>392</sup> Clemens/Scheuring/Steingen/Wiese, Vorbemerkungen vor § 1 – Geltungsbereich, Vorbem. V, 5.

## **6. Formulierungsvorschlag für § 1 Abs. 5 S. 3 GE**

Die Neufassung des § 1 Abs. 5 S. 3 GE könnte folgendermaßen lauten:

*„Bei der Beschäftigung von Personal sind die Fraktionen nicht an Tarifverträge gebunden; § 2 des Gesetzes über die Anwendung beamten- und besoldungsrechtlicher Vorschriften auf nichtbeamtete Angehörige des öffentlichen Dienstes gilt entsprechend.“*

## **VI. Zulässigkeit und Grenzen der Rücklagenbildung der Fraktionen**

### **1. § 4 Abs. 3 S. 1-3 GE und Gesetzesbegründung**

Gemäß § 4 Abs. 3 S. 1-3 GE dürfen die Fraktionen,

*„aus den Geldleistungen nach Absatz 1 und 2 auch über die Wahlperiode hinaus Rücklagen bilden. Die gesamte Rücklage darf 60 v.H. des Jahresetats nicht überschreiten. Die Fraktionen sind verpflichtet, zum Ende der Wahlperiode Rücklagen zu bilden, um eingegangene Verpflichtungen im personellen und sächlichen Bereich erfüllen zu können.“*

Lediglich § 4 Abs. 3 S. 1 FraktG NRW in seiner aktuellen Fassung wird somit neu gefasst:

*„Die Fraktionen dürfen aus den Zuschüssen nach Absatz 1 Rücklagen bilden, soweit dies unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für Ausgaben, die aus den Einnahmen des laufenden Haushaltsjahres nicht getätigt werden können, erforderlich ist.“*

Nach der Gesetzesbegründung zur Neufassung können die Fraktionen ihre parlamentarische Arbeit nicht in jährlichen Perioden planen und umsetzen, sondern müssen die gesamte Wahlperiode für ihre politischen Aktivitäten in Blick nehmen. Daher sehe der Gesetzentwurf vor, die bestehende Regelung

dahingehend zu präzisieren, dass die Rücklagenbildung entsprechend der Praxis auch über die Wahlperiode hinaus möglich ist<sup>393</sup>.

## 2. Zulässigkeit der Rücklagenbildung

### a) Einfach-gesetzliche Normierungen zur Rücklagenbildung

Die Abgeordneten- und Fraktionsgesetze gestatten den Fraktionen durchweg, Rücklagen zu bilden. In den Fraktionsgesetzen einiger Länder heißt es, dass die Fraktionen Rücklagen bilden können.

*„soweit dies unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für größere Ausgaben erforderlich ist, die aus den Einnahmen eines laufenden Haushaltsjahres nicht getätigt werden können“<sup>394</sup>.*

Andere Fraktionsgesetze der Länder erlauben die Rücklagenbildung.

*„soweit dies für größere Beschaffungen und für die Erfüllung von Verbindlichkeiten erforderlich ist“<sup>395</sup>.*

Nach § 50 Abs. 5 AbgG können

*„Geldleistungen nach Absatz 1 auf neue Rechnung vorgelegt werden.“*

Die Fraktionen können als Ausfluss ihres Rechts zur Selbstbewirtschaftung *Rücklagen* (vgl. § 52 Abs. 3 Nr. 2 lit. a) AbgG) oder *Rückstellungen* (vgl. § 52 Abs. 3 Nr. 2 lit. b) AbgG) bilden<sup>396</sup>. Bei Rücklagen handelt es sich um eine bloße Ansammlung von Kapital für zukünftige Vorhaben, die möglicherweise durchgeführt werden, jedoch noch nicht näher spezifiziert werden

---

<sup>393</sup> Gesetzesbegründung, LT-Drs. 13/6024, S. 18. *Bertrams*, NWVBl. 2005, 10 (16) spricht fälschlicherweise davon, dass der Entwurf eine „unbegrenzte Akkumulation von Geldern“ zulasse.

<sup>394</sup> Art. 3 Abs. 3 FraktG Bayern; § 3 Abs. 5 FraktG Baden-Württemberg; § 5 FraktG Brandenburg; § 3 Abs. 4 FraktG Hessen; § 31 Abs. 4 AbgG Niedersachsen; § 3 Abs. 4 FraktG Rheinland-Pfalz; § 52 AbgG Thüringen.

<sup>395</sup> § 45 Abs. 4 AbgG Mecklenburg-Vorpommern; § 3 Abs. 3 FraktG Sachsen-Anhalt.

<sup>396</sup> *Braun/Jantsch/Klante*, § 50 Rn. 21.

können. Rückstellung hingegen werden zur Vorsorge für hinreichend konkrete, aber noch ungewisse künftige Verbindlichkeiten gebildet<sup>397</sup>.

#### **b) Rücklagenbildung als finanzpolitisches Mittel**

Die Bildung von Rücklagen ermöglicht den Fraktionen, über das jeweilige Rechnungsjahr hinaus Vorsorge für größere Ausgaben zu treffen. Nach der Gesetzesbegründung zum Abgeordnetengesetz handelt es sich dabei um Ausgaben, die notwendig sind für die Abdeckung künftiger Nachversicherungsansprüche von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, für Sozialpläne, für künftige politische Aktionen, für größere Beschaffungsvorhaben sowie für den Fall der Liquidation<sup>398</sup>.

Grundsätzlich ist die Möglichkeit zur Rücklagenbildung ein sinnvolles finanzpolitisches Mittel, um den Fraktionen ein eigenverantwortliches Wirtschaften mit Blick auf die sich im Laufe einer Legislaturperiode ergebenden Schwankungen des Finanzbedarfs zu ermöglichen<sup>399</sup>. Des Weiteren kann hierdurch Vorsorge für zukünftig fällige arbeitsrechtliche Verpflichtungen, wie für Nachversicherungsansprüche, getroffen werden.

Rücklagen können nur gebildet werden, wenn die Einnahmen größer sind als die getätigten Ausgaben. Das ist regelmäßig dann der Fall, wenn die staatliche Finanzierung den tatsächlichen Bedarf der Fraktionen übersteigt. Diese Konstellation scheint verfassungsrechtlich bedenklich zu sein, da sich die staatliche Fraktionsfinanzierung grundsätzlich strikt an dem prognostizierten Finanzbedarf der Fraktionen zu orientieren hat<sup>400</sup>. Eine Überfinanzierung ist jedoch dann zulässig, wenn sie der Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben der Fraktionen dient<sup>401</sup>. Der Finanzbedarf, den die Fraktionen haben, um ihre parlamentarischen Tätigkeiten wahrnehmen zu können, ist im Voraus nicht exakt planbar. Eine Rücklagenbildung ist daher notwer-

---

<sup>397</sup> *Schneider*, Finanzierung, S. 177.

<sup>398</sup> BT-Drs. 12/4756, S. 8; ähnlich: Sachsen, LT-Drs. 2/8747, S. 4.

<sup>399</sup> *Schneider*, Finanzierung, S. 178.

<sup>400</sup> Vgl. *Fischer*, Abgeordnetendiäten, S. 192; vgl. B. II. 2.

<sup>401</sup> *Hölscheidt*, DÖV 2000, 712 (719).

dig, damit eine Fraktion die ihr verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen kann<sup>402</sup>.

### c) Urteil des VerfGH NRW 6/02 vom 02.09.2003

Nach Auffassung des nordrhein-westfälischen Landesrechnungshofes muss die Zulässigkeit der Rücklagenbildung mit Blick auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW) vom 02.09.2003<sup>403</sup> grundsätzlich in Frage gestellt werden<sup>404</sup>.

#### aa) Sachverhalt und Urteilsgründe

Das Normenkontrollverfahren betraf die Frage, ob Regelungen der Landshaushaltsgesetze 2001 und 2002, welche die Überführung von Finanzmitteln über die Allgemeine Rücklage des Landes Nordrhein-Westfalen in nachfolgende Haushaltsjahre bewirkt hatten, mit den Grundsätzen und haushaltsrechtlichen Vorschriften der Landesverfassung vereinbar sind.

Hierbei führte der VerfGH NRW aus, dass das Wirtschaftlichkeitsgebot als Verfassungsgrundsatz den Haushaltsgesetzgeber binde. Der Grundsatz erfordere, ein bestimmtes Ziel mit dem geringst möglichen Einsatz von Mitteln zu erreichen. Daher widerspreche

*„eine Kreditaufnahme im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot, wenn ihr in dem Haushaltsjahr, auf das sie sich bezieht, kein entsprechender Ausgabenbedarf gegenübersteht. Gleiches gilt für die haushaltsplanerische Bildung von Rücklagen aus Haushaltsüberschüssen bei **gleichzeitiger** Ermächtigung zur Kreditaufnahme. Denn die zur Rücklagenbildung vorgesehenen Mittel können alternativ dazu eingesetzt werden, den aktuellen Kreditbedarf zu drosseln“<sup>405</sup>.*

---

<sup>402</sup> Fischer, Abgeordnetendiäten, S. 192; Martin, S. 130 f.; Schneider, Finanzierung, S. 178; Hölscheidt, DÖV 2000, 712 (719).

<sup>403</sup> VerfGH NRW, Urt. vom 02.09.2003 – VerfGH 6/02, NVwZ 2004, 217 ff.

<sup>404</sup> Entscheidung des Großen Kollegiums, S. 10.

<sup>405</sup> VerfGH NRW NVwZ 2004, 217 (218); Hervorhebungen vom Verfasser.

Weiterhin sei das zulässige Maß der Kreditfinanzierung des Landeshaushalts auch durch Art. 83 S. 2 LVerf NRW begrenzt. Danach dürfe die Kreditaufnahme entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts grundsätzlich nur bis zur Höhe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Diese *Kreditgrenze* diene dem Zweck, eine gerechte Lastenverteilung zwischen der heutigen und künftigen Generation anzustreben und auf die Erhaltung des wirtschaftlichen Gestaltungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers abzielen. Hieraus folge die Pflicht des Haushaltsgesetzgebers.

*„Spielräume zur Verschuldensbegrenzung oder gar –rückführung zu nutzen. Insbesondere muss verhindert werden, dass sich unterhalb der investitionsabhängigen Obergrenze ein stetig wachsender Schuldensockel herausbildet, der die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit des Haushaltsgesetzgebers in Frage stellt (vgl. BVerfGE 79, 331 [355 f.] = NJW 1989, 2457))<sup>406</sup>“.*

Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe kam das Gericht zum Ergebnis, dass die Vorschriften des Haushaltsgesetzes, welche die Entnahme von Mitteln aus der Allgemeinen Rücklage in den Haushaltsjahren 2001 und 2002 und die Höhe der aufzunehmenden Kredite regeln, gegen das in der Landesverfassung gewährleistete Wirtschaftlichkeitsgebot i. V. m. Art. 81 Abs. 3, Art. 83 S. 2 LVerf NRW verstoßen.

#### **bb) Folgen für die Rücklagenbildung der Fraktionen**

Speziell zur Rücklagenbildung der Fraktionen trifft das Urteil des VerfGH NRW keine Aussage. Allerdings lassen sich die allgemeinen Ausführungen zum Wirtschaftlichkeitsgebot auch auf die Fraktionsfinanzierung übertragen. Diese unterliegt – wie bereits ausführlich dargestellt<sup>407</sup> – den Grundsätzen der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit, welche bei der Rechnungsprüfung seitens der Rechnungshöfe als Prüfungsmaßstab herangezogen

---

<sup>406</sup> VerfGH NRW NVwZ 2004, 217 (219).

<sup>407</sup> Vgl. B. II. 3. b) bb); ebenda zum Folgenden.

gen werden. Die Fraktionen müssen bei ihrer Bewirtschaftung einen rationalen Einsatz staatlicher Finanzmittel gewährleisten.

Darüber hinaus stellt der VerfGH NRW die Zulässigkeit der Rücklagenbildung an sich nicht in Frage. Er bringt lediglich zum Ausdruck, dass die haushaltsplanerische Bildung von Rücklagen aus Haushaltsüberschüssen bei *gleichzeitiger* Ermächtigung zur Kreditaufnahme nicht mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot vereinbart werden kann.

*„Ohne entsprechende Kreditaufnahmen hätten sich am Ende der Auslaufzeiträume der interessierenden Haushaltsjahre nicht die Überschüsse ergeben, die zur Dotierung der Rücklage zur verwandt worden sind; die Überschüsse waren in diesem Sinne kreditfinanziert“<sup>408</sup>.*

Die grundsätzliche Zulässigkeit der Rücklagenbildung von Fraktionen wird daher von dem Urteil des VerfGH NRW nicht berührt.

### **3. Grenzen der Rücklagenbildung**

#### **a) Zweckbindung der Auflösung von Rücklagen**

Die Anerkennung der Fraktionen als Organteile des Landtags und ihre Finanzierung aus öffentlichen Mitteln beschränken sich von Verfassung wegen auf die Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Aufgaben. Die Fraktionen erhalten die staatlichen Leistungen nicht zur freien Disposition; vielmehr verfügen sie über ein zweckgebundenes Vermögen. Sie sind ausschließlich berechtigt, die öffentlichen Mittel für die ihnen nach Verfassung, Gesetz und Geschäftsordnung obliegenden Aufgaben einzusetzen<sup>409</sup>.

Rücklagen werden mit diesen zweckgebundenen Mitteln gebildet. Der im Hinblick auf die Rücklagenbildung der Fraktionen artikulierten Gefahr einer späteren unwirtschaftlichen oder einer sich außerhalb der engen Zweckbin-

---

<sup>408</sup> VerfGH NRW NVwZ 2004, 217 (219).

<sup>409</sup> Vgl. B. II. 2.: zur Zweckbindung der Mittelverwendung bei der Öffentlichkeitsarbeit, vgl. C. IV. 3. b).

dung bewegenden Auflösung der Rücklage<sup>410</sup> kann somit entgegengehalten werden, dass für diese nichts anderes gilt als für die sonstige Verwendung der staatlichen Fraktionsleistungen. Das bedeutet zum einen, dass neben der Rücklagenbildung, wie ausdrücklich in einigen Landesgesetzen normiert<sup>411</sup>, auch ihre Auflösung unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu erfolgen hat. Zum anderen hat auch die Auflösung von Rücklagen ausschließlich fraktionsspezifischen Aufgaben zu dienen.

#### **b) Höhenmäßige Begrenzung der Rücklagenbildung**

Die mitunter in erheblicher Höhe gebildeten Rücklagen der Fraktionen werfen die Frage auf, ob eine durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht mehr legitimierte Staatsfinanzierung aus öffentlichen Mitteln vorliegt<sup>412</sup>. Insbesondere begründet die Rücklagenbildung die Gefahr, den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu beeinträchtigen<sup>413</sup>.

Trifft eine „alte“ Fraktion, die bereits eine erhebliche Rücklage gebildet hat, in einem Parlament auf eine gleich große „neue“ Fraktion, der nur die laufenden Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, ist offensichtlich, dass eine Ungleichheit besteht, die hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes problematisch ist. Eine hohe Rücklagenbildung kann demnach ein Indiz für eine verbotene Überfinanzierung einer Fraktion sein, die sich auch auf das Gebot der Chancengleichheit der Parteien auszuwirken vermag. Um dem entgegen zu wirken, sollte die Rücklagenbildung daher höhenmäßig beschränkt werden.

Während es im Bund sowie in den Ländern Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein an jeglicher gesetzlicher Eingrenzung der Rücklagenbildung fehlt, darf in den Ländern Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz die absolute Höhe der Rücklagen das Limit von 20

---

<sup>410</sup> *Schneider*, Finanzierung, S. 179.

<sup>411</sup> Vgl. C. VI. 2. a).

<sup>412</sup> *Fischer*, Abgeordnetendiäten, S. 192; *Schneider*, Finanzierung, S. 179.

<sup>413</sup> *Hölscheidt*, DÖV 2000, 712 (719).

v.H. jährlich und insgesamt nicht mehr als 60 v.H. der jährlichen Leistungen<sup>414</sup> bzw. 35 v.H. der jährlich gezahlten Mittel<sup>415</sup> nicht übersteigen. Auch das FraktG NRW beschränkt gemäß § 4 Abs. 3 S. 2 die gesamte Rücklage der Fraktionen auf 60 v.H. des Jahresetats.

Die gesetzlich festgelegte Obergrenze verhindert, dass durch eine hohe Rücklagenbildung der Anschein einer verfassungsrechtlich nicht mehr legitimierten Überfinanzierung geweckt wird. Eine höhenmäßige Beschränkung der gesamten Rücklage auf 60 v.H. des Jahresetats ist hierbei ein verhältnismäßiger Kompromiss, der sowohl das eigenverantwortliche Wirtschaften der Fraktionen als auch die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien in angemessener Weise berücksichtigt.

### c) Rücklagenbildung über die Wahlperiode hinaus

In einigen Fraktionsgesetzen und Entwürfen ist die Rücklagenbildung ausdrücklich auch über die jeweilige Wahlperiode hinaus erlaubt<sup>416</sup>. Einmal gebildete Rücklagen können aufgrund der Regelungen zur Rechtsnachfolge von einer Fraktion auf zukünftige Legislaturperioden übertragen werden<sup>417</sup>. Fraglich ist, ob diese Regelungen mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Fraktionsfinanzierung vereinbart werden können.

Die öffentlichen Fraktionsmittel sind allein durch die Herstellung und den Erhalt der Funktionsfähigkeit des Parlaments legitimiert<sup>418</sup>. Grundsätzlich gilt daher, dass die Verwendung der Fraktionsleistungen zeitlich auf den innerhalb einer Legislaturperiode veranlassten Aufwand beschränkt ist<sup>419</sup>. Können Finanzmittel einer Fraktion über eine Wahlperiode hinaus verlagert werden, führt dies zu einer Verzerrung der Wettbewerbssituation im nach-

---

<sup>414</sup> § 3 Abs. 3 FraktG Hessen; § 54 Abs. 4 S. 2 FraktG Mecklenburg-Vorpommern; § 3 Abs. 4 FraktG Rheinland-Pfalz.

<sup>415</sup> § 5 FraktG Brandenburg.

<sup>416</sup> § 3 Abs. 3 FraktG Sachsen-Anhalt; § 51 Abs. 4 AbgG Mecklenburg-Vorpommern (3. ÄndG); Entwurf der Berliner CDU und SPD, LT-Drs. 12/1961 zu § 8 Abs. 8.

<sup>417</sup> *Schneider*, Finanzierung, S. 179.

<sup>418</sup> Vgl. B. II, 2.

<sup>419</sup> *Schneider*, Finanzierung, S. 179 f.; ebenda zum Folgenden.

folgenden Parlament. Die Durchbrechung des für die Parlamente geltenden Diskontinuitätsprinzips durch die Kontinuität der Finanzwirtschaft der Fraktionen hat eine Privilegierung *der* Fraktionen, die über eine längere parlamentarische Tradition verfügen, gegenüber den sich erstmals formierenden Fraktionen zur Folge.

Bei der Rücklagenbildung über die Wahlperiode hinaus stellt sich überdies das Problem, dass bei einem Regierungswechsel die ursprünglich für die Oppositionsfraktionen gewährten Geldleistungen nach Beendigung der Legislaturperioden nunmehr den die Regierung tragenden Fraktionen zugute kommen<sup>420</sup>. Der Oppositionszuschlag soll in verfassungsrechtlich zulässiger Weise die Zusatzbelastung der Oppositionsfraktionen ausgleichen, die die eigentliche parlamentarische Kontrolle über die Regierung ausüben und die nicht im selben Maße wie die Regierungsfaktionen auf die Unterstützung durch die Ministerialbürokratie zählen können<sup>421</sup>. Der Zuschlag ist somit nur durch die Rechtsnatur und Aufgabenzuweisung der Oppositionsfraktionen legitimiert. Das hat zur Folge, dass es weder einfach-gesetzlich noch verfassungsrechtlich zulässig wäre, als Regierungsfraktion auf diese finanziellen Leistungen zurückzugreifen. Genauso unzulässig wäre es, wenn eine Regierungsfraktion, die sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf die Ministerialbürokratie stützt, Mittel für den Fall eines Wechsels in den Oppositionsstatus anspart und dadurch ihre neue parlamentarische Position mit einer überproportionalen Mittelausstattung wahrzunehmen gedenkt<sup>422</sup>.

Danach sind Fraktionen durchaus berechtigt, Rücklagen über die Wahlperiode hinaus zu bilden, sofern diese ausschließlich für ihre während der „alten“ Legislaturperioden begründeten schuldrechtlichen oder anderweitigen Verpflichtungen eingesetzt werden. Aufgrund der Wettbewerbsverzerrungen und des Gleichheitsgebotes ist die Rücklagenbildung über die Wahlperiode hinaus hingegen nicht zulässig, wenn damit das Ziel verfolgt wird.

---

<sup>420</sup> *Hölscheidt*, DÖV 2000, 712 (719).

<sup>421</sup> BVerfGE 84, 304 (333 f.); *Morlock*, NJW 1995, 29 (30); *Martin*, S. 96.

<sup>422</sup> *Schneider*, Finanzierung, S. 180.

„neue“ Verpflichtungen in einer veränderten parlamentarischen Umgebung einzugehen.

#### **d) Fazit**

Die Rücklagenbildung durch Fraktionen ist im Rahmen einer höhenmäßigen Beschränkung zulässig, sofern mit der Auflösung der Rücklagen spezifische Fraktionsaufgaben wahrgenommen werden. Die Rücklagenbildung ist auch über die Wahlperiode hinaus zulässig, sofern sichergestellt wird, dass die Rücklagen nur der Erfüllung von Verbindlichkeiten der „alten“ Fraktion dienen<sup>423</sup>.

#### **4. Formulierungsvorschlag für § 4 Abs. 3 S. 1-4 GE**

*„Die Fraktionen dürfen aus den Geldleistungen nach Absatz 1 und 2 Rücklagen bilden. Sie sind berechtigt und verpflichtet, zum Ende der Wahlperiode Rücklagen zu bilden, um eingegangene und gesetzliche Verpflichtungen im personellen und sächlichen Bereich auch über die Wahlperiode hinaus erfüllen zu können. Die gesamte Rücklage darf am Ende der Wahlperiode 60 v.H. des Jahresetats nicht überschreiten.“*

Zur Klarstellung, dass sich die höhenmäßige Schranke von 60 v.H. des Jahresetats auch auf die Rücklagenbildung über die Wahlperiode hinaus bezieht, schließt § 4 Abs. 3 S. 2 FraktG NRW als § 4 Abs. 3 S. 3 GE die Ausführungen zur Rücklagenbildung ab.

§ 4 Abs. 3 S. 4 und 5 FraktG NRW werden als § 4 Abs. 3 S. 4 und 5 GE von den Änderungen nicht berührt.

---

<sup>423</sup> Vgl. § 8 Abs. 9 S. 2 und Abs. 12 i. V. m. Grundsatz I.B. der Richtlinie der Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin zur Verwendung der Geld- und Sachleistungen: vgl. Schneider, Finanzierung, S. 180, wonach die Rücklagen sowohl zur Erfüllung von Verbindlichkeiten der alten Fraktion als auch zur Finanzierung ihrer Beschaffungsvorhaben eingesetzt werden dürfen.

#### ***D. Zusammenfassung***

Fraktionen sind als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens anerkannt. Sie bezeichnen einen freiwilligen Zusammenschluss von Abgeordneten, die das Ziel verfolgen, die parlamentarische Arbeit zu erleichtern und auf Grundlage ihrer Fraktionszugehörigkeit ihre politische Durchsetzungskraft zu erhöhen. Im Gegensatz zu den in der Gesellschaft wurzelnden Parteien sind die Fraktionen Teile der organisierten Staatlichkeit. Status und Funktion der Fraktionen bedingen die Zulässigkeit und den Umfang ihrer Finanzierung; die Finanzierung der Fraktionen beruht auf ihrer Einbindung in die organisierte Staatlichkeit. Daher dürfen die Fraktionsmittel ausschließlich für die Finanzierung von parlamentarischen Aufgaben verwendet werden. Ein Gebrauch der staatlichen Leistungen zugunsten der den Fraktionen nahe stehenden Parteien ist als verschleierte Parteienfinanzierung verfassungswidrig.

Als Empfänger staatlicher Leistungen sind die Fraktionen zur Rechenschaft über ihr Ausgabeverhalten verpflichtet. Der Grundsatz der **Finanzkontrolle** ist Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens, wonach derjenige, der über pekuniäre Mittel verfügt, auch verpflichtet ist, darüber Rechenschaft abzulegen. Darüber hinaus ist die Kontrolle staatlicher Finanzfunktionen auch im Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes verfassungsrechtlich verankert. Als unabhängige Kontrollinstanzen sind die Rechnungshöfe die wichtigsten Träger der staatlichen Finanzkontrolle. Gemäß Art. 114 Abs. 2 GG und den entsprechenden Normen der Landesverfassungen obliegt ihnen der generelle Auftrag zur lückenlosen Kontrolle der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates.

In seinem *Wüppesahl*-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht den Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofes für die Fraktionsfinanzen erstmals ausdrücklich auf **Art. 114 Abs. 2 GG** gestützt. Hierbei erweckt das Gericht den Eindruck, als seien bei der Prüfung der Fraktionsfinanzen die gleichen haushaltsrechtlichen Maßstäbe wie bei der Prüfung anderer Staatsmittel anzuwenden. Dagegen ist einzuwenden, dass das Haushaltsrecht durch die

Parlamente – und damit durch die Fraktionen in eigener Sache – geändert werden kann, so dass es selbst nicht Maßstab der Finanzkontrolle sein kann. Die Kontrolle kann sich daher nur nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben richten, die Verfassungsrang haben.

Auch wenn **HGrG und LHO** grundsätzlich auf die Prüfung der Fraktionsfinanzen anwendbar sind, haben ihre Vorschriften nur in dem Umfang teil am Verfassungsrang, in welchem sie sich mit Art. 114 Abs. 2 GG bzw. Art. 86 Abs. 2 LVerf NRW und dem demokratisch-rechtsstaatlichen Grundsatz der Finanzkontrolle decken. Gehen sie darüber hinaus, sind sie einfaches Gesetzesrecht. Der Gesetzgeber kann einfach-gesetzliche Vorschriften, die nicht am Verfassungsrang teilhaben, jederzeit ändern oder ausschließen. Hierbei ist der Landesgesetzgeber wegen des Vorrangs des Bundesrechts allerdings auch an das HGrG gebunden.

Das FraktG ist im Hinblick auf die Finanzkontrolle der Fraktionen gegenüber der LHO *lex specialis*. In seinem Anwendungsbereich verdrängt es die allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Daneben kann der Landesgesetzgeber aber auch einzelne Vorschriften der LHO ausdrücklich aufheben oder in das spezielle FraktG einfügen. Vorgabe ist lediglich, dass hierbei nicht gegen Bundes- und Landesverfassungsrecht sowie sonstiges Bundesrecht verstoßen wird. Richtigerweise kann den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in dem *Wüppesahl*-Urteil daher nur die Aussage entnommen werden, dass der Prüfungsauftrag des Rechnungshofes die Verwendung der Fraktionszuschüsse nach den gleichen verfassungsrechtlichen und mit dem Verfassungsrecht übereinstimmenden haushaltsrechtlichen Maßstäben wie bei anderen Etatmitteln auch umfasst.

Die Anwendbarkeit einzelner Vorschriften von LHO und HGrG ist darüber hinaus dann ausgeschlossen, wenn sie mit der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Fraktionen nicht vereinbar sind. Fraktionen nehmen als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens eine besondere Stellung im Verfassungsgefüge ein. Ihre Bildung wird durch die Garantie des freien Mandats der Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG von Verfassung wegen gewährleistet. Damit ist auch die **Fraktionsautonomie** verfassungs-

rechtlich garantiert. Im Gegensatz zu den Verwaltungsbehörden besitzen die Fraktionen einen politischen Gestaltungs- und Ermessenspielraum bzw. eine politische Entscheidungsprärogative, die seitens der Kontrollinstanzen zu respektieren sind. Dem Rechnungshof ist es verwehrt, die politischen Konzepte zu überprüfen und dadurch in diesen Spielraum der Fraktionen einzugreifen. Die politische Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit fraktioneller Maßnahmen fallen dementsprechend nicht in den Prüfungsauftrag des Rechnungshofes.

Die Vorschriften der §§ 97, 99 LHO NRW, die den Jahresbericht und die jederzeitige Unterrichtungsbefugnis des Landesrechnungshofes betreffen, sind auch unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Stellung der Fraktionen auf die Prüfung der Fraktionsfinanzen anwendbar. Der Ausschluss der haushaltsrechtlichen Vorschriften gemäß § 3 Abs. 1 S. 3 i. V. m. § 9 Abs. 1 S. 2 GE ist im Hinblick auf diese Rechte daher nur verfassungskonform, wenn eine den §§ 97, 99 LHO NRW entsprechende Regelung in die Neufassung des Fraktionsgesetzes aufgenommen wird.

Die *Öffentlichkeitsarbeit* der Fraktionen ist innerhalb verfassungsrechtlich gebotener Grenzen unbedenklich. Durch eine erhöhte Durchschaubarkeit staatlicher Entscheidungsprozesse stärkt sie das Vertrauen der Bevölkerung in die parlamentarische Demokratie. Hierfür ist es unerlässlich, den parlamentarischen Willensbildungsprozess in allen seinen Facetten – und nicht nur in gesamtparlamentarischer Sichtweise – darzulegen. Fraktionen haben politische Aufgaben; ihre Öffentlichkeitsarbeit hat daher nicht wettbewerbsneutral zu erfolgen.

Die Aufgaben von Fraktionen und Parteien sind allerdings zu trennen. Öffentlichkeitsarbeit darf nicht ausdrücklich und unmittelbar zur Parteienwerbung eingesetzt werden. In der Wahlkampfzeit ist die Abgrenzung besonders wichtig. Insbesondere in der Schlussphase des Wahlkampfs unterliegt die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen daher gewissen zeitlichen und quantitativen Beschränkungen. Im Einzelfall kann aber nur eine Prüfung unter Würdigung der Gesamtumstände Klarheit darüber verschaffen, ob die öf-

fentlichkeitswirksame Maßnahme die Grenze zur unzulässigen Parteienwerbung überschritten hat.

Grundsätzlich dürfen alle medialen Mittel und Formen zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen eingesetzt werden. Eine Öffentlichkeitsarbeit über das Internet, das die Bürger unmittelbar anspricht, ist daher zulässig. Die Politik ist im Medienzeitalter darauf angewiesen, alle Möglichkeiten öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen wahrzunehmen, um eine hinreichende Aufmerksamkeit und Akzeptanz in der Bevölkerung zu schaffen. Pauschale Beschränkungen hinsichtlich Inhalt und Form können daher nicht getroffen werden.

Maßgeblich für die Frage der Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit ist der materielle Gehalt der einzelnen Maßnahme. Die zentrale Prüfungsfrage ist daher, ob die Fraktionen im Rahmen ihrer Kompetenzen gehandelt oder diese überschritten haben. Es empfiehlt sich daher, § 1 Abs. 3 S. 4 GE um die Klarstellung zu ergänzen, dass sich die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der „*zulässigen Aufgabenwahrnehmung*“ bewegen muss. Daneben sollte die Neufassung des Fraktionsgesetzes um ein ausdrückliches Verbot der Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteiaufgaben ergänzt werden.

Auch bei der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ist zu berücksichtigen, dass diesen ein politischer Gestaltungs- und Ermessensspielraum zusteht, der seitens der Kontrollinstanzen zu respektieren ist. Bei der Auswahl der medienwirksamen Formen und der inhaltlichen Ausgestaltung können sie sich auf diesen Spielraum berufen. Überprüfbar bleibt aber auch dann, ob die Fraktionen innerhalb des Auslegungsrahmens der einschlägigen verfassungs- und gesetzesrechtlichen Vorschriften gehandelt haben.

Hinsichtlich der Kontrolle der *Personalwirtschaft* der Fraktionen lässt sich festhalten, dass die Fraktionen als Arbeitgeber nicht unmittelbar und zwingend vom Anwendungsbereich des BAT erfasst werden. Vielmehr kommt ihnen bei der Personalbewirtschaftung aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung ein größeres Maß an Disponibilität und Flexibilität als den allgemeinen Verwaltungsbehörden zu. Es steht den Fraktionen frei, die Re-

gelungen des BAT kraft arbeitsvertraglicher Vereinbarung auf die Vertragsverhältnisse zu ihren Angestellten anzuwenden oder ihre Arbeitsverträge in Anlehnung an die Vorschriften des BAT zu gestalten. Genauso sind sie berechtigt, vom BAT abweichende Standards zu bestimmen.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Personalausgaben den weitaus größten Teil der Fraktionsmittel einnehmen. Die Personalwirtschaft darf daher nach dem demokratisch-rechtsstaatlichen Grundsatz der Kontrolle staatlichen Finanzgebarens nicht dem Prüfungsauftrag der Rechnungshöfe entzogen werden. Daher ist der vollständige Ausschluss einer Kontrolle der Personalausgaben bei Fraktionen nicht verfassungsgemäß.

Unabhängig von der Anwendbarkeit des BAT kraft unmittelbarer Geltung oder kraft Vereinbarung ist Gesetzesrecht vorrangig. Durch eine landesgesetzliche Regelung, welche die Kontrolle der Personalwirtschaft regelt, wird eine bestehende tarifvertragliche Regelung verdrängt. Daher kann durch eine Regelung im FraktG NRW eine abschließende Normierung der Finanzkontrolle der Fraktionen erfolgen. Hierbei empfiehlt sich ein Verweis auf § 2 des Gesetzes über die Anwendung beamten- und besoldungsrechtlicher Vorschriften auf nichtbeamtete Angehörige des öffentlichen Dienstes, der eine leistungentsprechende Vergütung sicherstellt.

Die Zulässigkeit der **Rücklagenbildung** der Fraktionen wird von dem Urteil des VerfGH NRW 6/02 nicht berührt. Aus den Entscheidungsgründen lässt sich lediglich ableiten, dass auch die Fraktionen als Teile der organisierten Staatlichkeit dem verfassungsrechtlich verankerten Gebot der Wirtschaftlichkeit bei der Verwendung der Fraktionsmittel unterliegen. Daneben wird festgestellt, dass die Bildung von Rücklagen aus Haushaltsüberschüssen bei *gleichzeitiger* Ermächtigung zur Kreditaufnahme nicht mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot vereinbart werden könne. Darüber hinaus wird die Zulässigkeit der Rücklagenbildung von Fraktionen nicht in Frage gestellt.

Die Rücklagenbildung ist ein notwendiges finanzpolitisches Mittel, das den Fraktionen erst ein eigenverantwortliches Wirtschaften ermöglicht. Hierbei ist zu beachten, dass auch die Auflösung der Rücklagen unter Berücksichti-

gung der Zweckbindung fraktioneller Finanzmittel zu erfolgen hat. Die Rücklagen dürfen nur für fraktionsspezifische Aufgaben verwendet werden. Des Weiteren verhindert die absolute Obergrenze der gesamten Rücklage i. H. v. 60 v.H. der jährlichen Leistungen, dass der Anschein einer verfassungsrechtlich nicht mehr legitimierten Überfinanzierung geweckt wird. Die Fraktionen sind berechtigt und verpflichtet, auch über die Wahlperiode hinaus Rücklagen zu bilden, um eingegangene vertragliche und gesetzliche Verpflichtungen der „alten“ Fraktion erfüllen zu können

## Literaturverzeichnis

- Arnim, H. H. v.*, Besteuerung und Eigentum. in: VVDStRL 39 (1981), 286 ff.
- ders.*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland. 1996
- ders.*, Finanzierung der Fraktionen. Defizite der in Bund und Ländern vorgesehenen Regelungen. 1993
- ders.*, Grundprobleme der Finanzkontrolle. in: DVBl. 1983, 664 ff.
- ders.*, Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?. 1987
- ders.*, Verfassungsfragen der Fraktionsfinanzierung im Bundestag und in den Länderparlamenten, in: ZRP 1988, 83 ff.
- ders.*, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip. 1988
- Bank, B.*, Über die Eigenständigkeit des Rechnungshofes zwischen Parlament und Regierung, in: DÖV 1962, 526 ff.
- Battis, U.*, Rechnungshof und Politik. Zur Kontrolle der Planung und Finanzierung von Verwaltungsbauten durch Dritte, in: DÖV 1976, 721 ff.
- Bauschinger, G.*, Die gemeindliche Öffentlichkeitsarbeit – Zuständigkeiten und Grenzen. in: BayVBl. 1992, 488 ff.
- Becker, F.*, Die Einschränkung der Prüfungsbefugnis des Bundesrechnungshofes durch das Fraktionsgesetz, in: ZG 1996, 261 ff.
- Bertrams, M.*, Fraktionsfinanzierung und Rechnungsprüfung durch den Landesrechnungshof – Anmerkungen zum Gesetzentwurf vom 29. September 2004 zur Änderung des Fraktionsgesetzes NRW –, in: NWVBl. 2005, 10 ff.
- Birk, D.*, Steuerung der Verwaltung durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: DVBl. 1983, 865 ff.
- Blasius, H.*, Der Rechnungshof: Kontrolleur und Informant. in: DÖV 1993, 642 ff.
- Braun, W./Benterbusch, E.*, Zulässigkeit und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen, in: ZParl 2002, 653 ff.
- Braun, W./Jantsch, M./Klante, E.*, Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einfluss des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder. Kommentar, 2002
- Bredemeier, J./Neffke, R.*, BAT/BAT-O. Bundesangestelltentarifvertrag. Kommentar, 2. Aufl. 2003

- Brunner, G.*, Kontrolle in Deutschland. Eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands. 1972
- Bryde, B.-O.*, Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem. in: VVDStRL 46 (1988), 181 ff.
- Clemens, H./Scheuring, O./Steingen, W./Wiese, F.*, BAT Kommentar. Bd. I, Stand: April 2004
- Degenhart, C.*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, in: VVDStRL 55 (1996), 190 ff.
- Dolzer, R./Vogel, K./Graßhof, K.*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz. Bd. 13, Stand: Nov. 2004
- Donsbach, W./Jandura, O.*, Drehbücher und Inszenierungen. Die Union in der Defensive. in: Noelle-Neumann/Kepplinger/Donsbach, Kampa. Meinungsklima und Medienwirkung im Bundestagswahlkampf 1998, 2. Aufl. 2000, S. 141 ff
- Dreier, H.*, Grundgesetz. Kommentar, Bd. III, 2000
- Dreßler, K.*, Stellung und Aufgabe des Bundesrechnungshofes, in: Bundesrechnungshof, 250 Jahre Rechnungsprüfung. Zur zweihundertfünfzigjährigen Wiederkehr der Errichtung der Preußischen Generalrechnenkammer, 1964, S. 157 ff.
- Düwell, J.*, Betriebsverfassungsgesetz. Handkommentar. 2002
- Fensch, H.-F.*, Die Veranschlagung der Fraktionskostenzuschüsse im Spannungsfeld zwischen freiem Mandat und Haushaltstransparenz, in: ZRP 1993, 209 ff.
- ders.*, Gängelung der Fraktionen durch den Haushalt?, in: KritV 1996, 379 ff.
- Fischer, A.*, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995
- Fischer, L./Wiswede, G.*, Grundlagen der Sozialpsychologie, 2. Aufl. 2002
- Grupp, K.*, Zum Verhältnis von Landtag und Landesrechnungshof in Nordrhein-Westfalen, in: NWVBZ. 1992, 265 ff.
- Hamer, W.*, Bundes-Angestellentarifvertrag. Basiskommentar, 2. Aufl. 1999
- Haverkate, G.*, Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, in: VVDStRL 46 (1988), 217 ff.
- Heintzen, M.*, Die Trennung von staatlicher Fraktions- und staatlicher Parteienfinanzierung, in: DVBl. 2003, 706 ff.
- Heuer, E.*, Kontrollauftrag gegenüber den Fraktionen, in: Böning/v. Mutius, Finanzkontrolle im repräsentativ-demokratischen System. Dokumentation der zweiten wissenschaftlichen Fachtagung des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein und des Lorenz-von-Stein-Instituts am 23./24. Februar 1989, 1990, S. 107 ff.
- Heun, W.*, Staatshaushalt und Staatsleitung. Das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, 1989

- Hölscheidt, S.*, Das Recht der Parlamentsfraktionen. 2001
- ders.*, Die Finanzen der Bundestagsfraktionen. in: DÖV 2000. 712 ff.
- Huber, P. M./Mößle, W./Stock, M.*, Zur Lage der parlamentarischen Demokratie. Symposium zum 60. Geburtstag von P. Badura. 1995
- Isensee, J./Kirchhof, P.*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II: Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes. 1987
- Jarass, H. D./Pieroth, B.*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 7. Aufl. 2004
- Kahrenke, H.*, Zur Berichterstattung des Rechnungshofes an die gesetzgebende Gewalt nach neuem Haushaltsrecht, in: DÖV 1971. 441 ff.
- Kisker, G.*, Sicherung von „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ durch den Rechnungshof. in: NJW 1983. 2167 ff.
- Kissler, L.*, Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation. in: Schneider/Zeh. Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. 1989. S. 993 ff.
- Klein, F.*, Grundgesetz und Haushaltskontrolle. in: DÖV 1961. 805 ff.
- Klein, H. H.*, Direktwahl der Ministerpräsidenten?. in: Festschrift für M. Kriele. Staatsphilosophie und Rechtspolitik. 1997. S. 573 ff.
- ders.*, Status des Abgeordneten. in: Isensee/Kirchhof. Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II. 1987. § 41
- ders.*, Zur Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen. in: Festschrift für P. Badura. Der Staat des Grundgesetzes - Kontinuität und Wandel. 2004. S. 263 ff.
- Knöpfle, F.*, Kontrolle autonomer Einrichtungen (Universitäten, Rundfunkanstalten, Fraktionen, Kommunen). in: v. Arnim, Finanzkontrolle im Wandel. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 15. Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1988 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. 1989. S. 259 ff.
- Krebs, W.*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen. 1984
- Kretschmer, G.*, Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen im Spannungsbogen von Idealtypik und Realitätsdruck, in: ZG 2003. 1 ff.
- Linde, A.*, Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie. Empirische Befunde und theoretische Reflexionen. 2000
- Link, C.*, Staatszwecke im Verfassungsstaat - nach 40 Jahren Grundgesetz. in: VVDStRL 48 (1990). 7 ff.
- Loening, H.*, Der ministerialfreie Raum in der Staatsverwaltung. in: DVBl. 1954. 173 ff.

- Löwer, W./Tettinger, P. J.*, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002
- Mangoldt, H. v./Klein, F./Starck, C.*, Bonner Grundgesetz. Kommentar. Bd. 3, 4. Aufl. 2001
- Mardini, M.*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen durch staatliche Mittel und Beiträge der Abgeordneten. 1990
- Martin, H.*, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz. 1995
- Maunz, T./Dürig, G.*, Grundgesetz. Kommentar. Bd. VI. Stand: Feb. 2004
- Maurer, H.*, Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane. Staatsfunktionen. 3. Aufl. 2003
- Menzel, E.*, Der staatsrechtliche Standort der Finanzkontrolle in der Bundesrepublik und im Ausland, in: DÖV 1968. 593 ff.
- Meyer, H.*, Das fehlfinanzierte Parlament. in: Huber/Mößle/Stock, Zur Lage der parlamentarischen Demokratie. Symposium zum 60. Geburtstag von P. Badura, 1995. S. 17 ff.
- ders.*, Die Fraktionen auf dem Weg zur Emanzipation von der Verfassung, in: Festschrift für E. G. Mahrenholz. Gegenrede. Aufklärung - Kritik - Öffentlichkeit, 1994. S. 319 ff.
- ders.*, Grundlagen und Grenzen sächlicher Fraktionsfinanzierung in den Kommunen, in: NWVBl. 1991. 217 ff.
- Morlok, M.*, Gesetzliche Regelungen des Rechtsstatuts und der Finanzierung der Bundestagsfraktionen, in: NJW 1995. 29 ff.
- Müller, U.*, Fraktionsfinanzierung unter Kontrolle der Rechnungshöfe, in: NJW 1990. 2046 ff.
- Müller, U./Albrecht, S.*, Fraktionen und Parteien: Getrennt durch den Spendenbegriff? – Zur Anwendung des Parteiengesetzes auf Fraktionszusendungen, in: DVBl. 2000. 1315 ff.
- Münch, I. v./Kunig, P.*, Grundgesetz-Kommentar. Bd. 3, 5. Aufl. 2003
- Müssener, A.*, Regelungen und Praxis der Rechnungslegung und Kontrolle der Fraktionsfinanzen im Bund, in: Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, in: ZParl 2002. 669 ff.
- Mutius, A. v.*, Kontrollbedarf und Instrumentarium der Rechnungshöfe in der dezentralisierten Staatsorganisation, in: Böning/v. Mutius/Schlegelberger, Finanzkontrolle im föderativen Staat, 1982. S. 26 ff.
- Oberreuter, H.*, Abgesang auf einen Verfassungstyp? Nach dem Scheitern des Gewaltenteilungskonzepts des Parlamentarischen Rates: Gemeinwohl durch Parteien statt durch Staatsorgane?, in: Dicke, Der demokratische Verfassungsstaat in Deutschland. 80 Jahre Weimarer Rechtserfassung. 50 Jahre Grundgesetz. 10 Jahre Fall der Mauer, 2001
- Papier, H.-J.*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Fraktionsfinanzierung nach dem Bayerischen Fraktionsgesetz, in: BayVBl. 1998. 513 ff.
- Pfennig, G.*, Der Begriff des öffentlichen Dienstes und seiner Angehörigen. 1960

- Piduch, E.*, Bundeshaushaltsrecht. Kommentar zu den Artikeln 109 bis 115 des Grundgesetzes, zur Bundeshaushaltsordnung und zum Haushaltsgrundsätzegesetz mit rechtsvergleichenden Hinweisen auf das Haushaltsrecht der Bundesländer und ihrer Gemeinden. Stand: 1995
- Pieroth, B./Schlink, B.*, Grundrechte. Staatsrecht II, 20. Aufl. 2004
- Plasser, F./Sommer, F.*, Politische Öffentlichkeitsarbeit in informationsgesellschaftlichen Demokratien. in: Dorer/Lojka, Öffentlichkeitsarbeit. Theoretische Ansätze, empirische Befunde und Berufspraxis der Public Relations. 2. Aufl. 1996. S. 93 ff.
- Redlich, T.*, Gesellschaftsorientierte Öffentlichkeitsarbeit als Chance für das politische System und die Parteien, unter Berücksichtigung der Umsetzungsproblematik in einer Kommune an Hand von Beobachtungen der Aktivitäten des SPD-Stadtverbandes Lippstadt. 1992
- Ress, G.*, Staatszwecke im Verfassungsstaat - nach 40 Jahren Grundgesetz. VVDStRL 48 (1990), 56 ff.
- Richardi, R.*, Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnung. Kommentar. 9. Aufl. 2004
- Rösslein, T.*, Die Fraktionen im Landtag, in: Schneider, Der Landtag - Standort und Entwicklungen. 1989. S. 125 ff.
- Rundel, O.*, Kontrolle der Fraktionsfinanzierung, in: Schneider, Der Landtag - Standort und Entwicklungen. 1989, S. 141 ff.
- Sachs, M.*, Grundgesetz. Kommentar. 3. Aufl. 2003
- ders.*, Verfassungsrecht II, Grundrechte. 2. Aufl. 2003
- Scarcinelli, U.*, Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente – Politikvermittlung zwischen Public Relations und Parlamentsdidaktik, in: ZParl 1993. 464 ff.
- Schmidt-Bens, W.*, Finanzkontrolle und Fraktionen. Ist das Bayerische Fraktionsgesetz verfassungsfest?. in: ZRP 1992, 281 ff.
- Schmidt-Jortzig, E./Hansen, F.*, Neue Rechtsgrundlage für die Bundestagsfraktionen, in: NVwZ 1994, 1145 ff.
- Schneider, G. C.*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktion als staatliche Aufgabe. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Fraktionsgesetzgebung, 1997
- Schneider, H.-P./Zeh, W.*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, 1989
- Schönberger, K.*, Die Rechtsstellung der Parlamentsfraktionen, 1990
- Schulze-Fielitz, H.*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, in: VVDStRL 55 (1996), 231 ff.

- Schürmann, F.*, Staatliche Öffentlichkeitsarbeit – unerwünschte Postwurfsendungen. in: NJW 1992. 1072 ff.
- Stern, K.*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II: Staatsorgane. Staatsfunktionen. Finanz- und Haushaltsverfassung. Notstandsverfassung. 1980
- Stern, K.*, Der verfassungsrechtliche Status der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. in: Böning/v. Mutius. Finanzkontrolle im repräsentativ-demokratischen System. Dokumentation der zweiten wissenschaftlichen Fachtagung des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein und des Lorenz-von-Stein-Instituts am 23./24. Februar 1989. 1990. S. 11 ff.
- Tiemann, S.*, Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes. 1974
- Zeh, W.*, Gliederung und Organe des Bundestages. in: Isensee/Kirchhof. Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II. 1987. § 42
- Zimmer, G.*, Funktion - Kompetenz - Legitimation. Gewaltenteilung in der Ordnung des Grundgesetzes. Staatsfunktionen als gegliederte Wirk- und Verantwortungsbereiche – Zu einer verfassungsgemäßen Funktions- und Interpretationslehre. 1979

29.09.2004

## Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD  
der Fraktion der CDU  
der Fraktion der FDP  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen (Fraktionsgesetz - FraktG NRW) sowie des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen (Abgeordnetengesetz - AbgG NRW)**

### A Problem

Am 01.01.2002 ist das Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen in Kraft getreten. Das Gesetz regelt die Rechtsstellung und die Finanzierung der Fraktionen. Gesetzeszweck ist die Herstellung von Transparenz und die Möglichkeit der öffentlichen Kontrolle der Fraktionsfinanzen. Die aktuelle Rechtsprechung zur Rechtsstellung der Fraktionen, zu ihren Aufgaben im Verfassungsgefüge und zu den Fragestellungen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen macht eine Anpassung der gesetzlichen Regelungen erforderlich.

Die Gewährung von Leistungen an fraktionslose Abgeordnete und ihre Zusammenschlüsse wurde bislang im Fraktionsgesetz geregelt, dies entspricht nicht der Systematik des Gesetzes.

### B Lösung

Die Regelungen zur Rechtsstellung der Fraktionen, zu ihren Aufgaben und zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen werden präzisiert und konkretisiert und damit der neusten Entwicklung der Rechtsprechung angepasst. Die Änderungen dienen der Herstellung von Transparenz und tragen geänderten parlamentarischen Entscheidungsprozessen Rechnung, wie der Einführung der Volksinitiative und der Stärkung des Instrumentes des Volksentscheides. Die parlamentarischen Entscheidungsprozesse machen eine kommunikative Rückkoppelung der

Datum des Originals: 28.09.2004/Ausgegeben: 30.09.2004

Die Veröffentlichungen des Landtags sind fortlaufend oder auch einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen.

Fraktionen mit den Bürgerinnen und Bürgern notwendig. Parlamentarische Prozesse werden damit transparent und es wird dem gesteigerten Informationsbedarf über Parlamentarische Aktivitäten Rechnung getragen.

Die Gewährung von Leistungen an fraktionslose Abgeordnete wird nunmehr systematisch richtig im Abgeordnetengesetz geregelt. Darüber hinaus werden die zu gewährenden Leistungen danach differenziert, ob es sich um Vereinigungen von fraktionslosen Abgeordneten handelt oder um fraktionslose Abgeordnete, die nicht Mitglied eines solchen Zusammenschlusses sind.

**C Alternativen**

Keine

**D Kosten**

Höhere Kosten entstehen durch das Gesetz nicht.

**E Auswirkungen für die kommunale Selbstverwaltung**

Keine

**F Zuständigkeit**

Landtag Nordrhein-Westfalen

**G e g e n ü b e r s t e l l u n g**

**Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD  
der Fraktion der CDU  
der Fraktion der FDP  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen**

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen (Fraktionsgesetz - FraktG NRW) sowie des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen (Abgeordneten-gesetz - AbgG NRW)**

**Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen (Fraktionsgesetz - FraktG NRW)**

**Artikel 1  
Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen (Fraktionsgesetz - FraktG NRW)**

Das Fraktionsgesetz wird wie folgt geändert:

I. Abschnitt 1 "Status und Organisation" wird wie folgt geändert:

Abschnitt 1  
Status und Organisation

1. Die Überschrift zu § 1 wird wie folgt gefasst:

§ 1

"Rechtsstellung, Bildung und Aufgaben der Fraktionen"

Bildung, Rechtsstellung und Aufgaben der Fraktionen

2. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Fraktionen nehmen als unabhängige und selbständige Gliederungen des Parlaments Verfassungsaufgaben wahr. Als Teil des Landtags sind sie unmittelbar Adressat der politischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger und zugleich selbst maßgeblicher Faktor des politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozesses."

(1) Fraktionen sind mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattete Vereinigungen im Landtag, zu denen sich Mitglieder des Landtags nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung zusammengeschlossen haben. Sie dienen der politischen Willensbildung im Landtag und helfen den Mitgliedern, ihre parlamentarische Tätigkeit auszuüben und zur Verfolgung gemeinsamer Ziele aufeinander abzustimmen. Die Fraktionen haben das Recht, mit Fraktionen anderer Parlamente zusammenzuarbeiten und die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit, auch mittels eigener Publikationen, zu unterrichten.

- b) Folgende Absätze 2 bis 4 werden eingefügt:

"(2) Fraktionen sind mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattete Vereinigungen im Landtag, zu denen sich Mitglieder des Landtags nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung zusammengeschlossen haben. Sie helfen ihren Mitgliedern, ihre parlamentarische Tätigkeit auszuüben und zur Verfolgung gemeinsamer Ziele aufeinander abzustimmen. Fraktionen wirken unmittelbar auf den parlamentarisch-politischen Willensbildungsprozess ein, indem sie eigene Standpunkte formulieren, Initiativen und Konzepte entwickeln und umsetzen.

(3) Zur Aufgabenwahrnehmung der Fraktionen gehört die eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient insbesondere der Unterrichtung der Öffentlichkeit über parlamentarische Vorgänge, der Vermittlung politischer Standpunkte der Fraktionen, der Rückkopplung der Standpunkte im öffentlichen Diskurs sowie der Unterrichtung über Initiativen und Konzepte der Fraktionen. Öffentlichkeitsarbeit vermittelt die Ergebnisse des Meinungsbildungsprozess der Fraktionen in den öffentlichen Diskurs. Die Fraktionen sind in der Entscheidung über die geeigneten Mittel und Formen ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei. Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Urheberschaft der Fraktion muss erkennbar sein.

(4) Die Fraktionen haben das Recht, mit anderen Fraktionen und mit Fraktionen anderer Parlamente zusammenzuarbeiten, regionale und überregionale sowie internationale Kontakte zu pflegen."

- c) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die neuen Absätze 5 und 6.
- (2) Fraktionen nehmen am allgemeinen Rechtsverkehr teil und können unter ihrem Namen klagen und verklagt werden. Sie sind nicht Teil der öffentlichen Verwaltung und üben keine öffentliche Gewalt aus.

(3) Das Nähere über die Bildung einer Fraktion sowie über ihre Rechte und Pflichten bestimmt die Geschäftsordnung des Landtags.

- d) Dem Absatz 5 wird folgender neuer Satz 3 angefügt:

"In ihrer Personalbewirtschaftung unterliegen sie nicht dem Recht des öffentlichen Dienstes."

II. Abschnitt 2 wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift zu Abschnitt 2 wird wie folgt gefasst:

Abschnitt 2

"Leistungen an Fraktionen"

Leistungen und Zuschüsse an Fraktionen

2. § 3 wird wie folgt geändert:

§ 3  
Leistungen an Fraktionen

- a) Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Die Fraktionen erhalten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Geld- und Sachleistungen. Sie erhalten die Geldleistungen zur eigenen Bewirtschaftung übertragen. Vorbehaltlich des § 9 Abs. 1 Satz 2 finden die Vorschriften über das öffentliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen auf die Fraktionen keine Anwendung."

(1) Die Fraktionen erhalten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zuschüsse gemäß § 4.

- b) Der bisherige Abs. 1 Satz 2 wird neuer Absatz 2. Dem Absatz 2 wird folgender Satz 2 angefügt:

Den Fraktionen werden vom Landtag die zu ihrer Aufgabenerledigung notwendigen Räume sowie die dazu notwendigen Sach- und Dienstleistungen einschließlich der durch den Landtag zur Verfügung gestellten Informations- und Kommunikationseinrichtungen nach Maßgabe des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen unentgeltlich überlassen.

"Sachleistungen gehen nicht in das Eigentum der Fraktionen über."

- c) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die neuen Absätze 3 und 4.
- d) In Absatz 3 werden die Worte "sonstige Zuschüsse" durch die Worte "weitere Leistungen" und vor dem Wort "gesetzlich" die Worte "an anderer Stelle" eingefügt.
- e) In Absatz 4 werden die Worte "nach Absatz 1 und 2 gewährten Zuschüsse" durch die Worte "gewährten Leistungen" ersetzt.
3. Die Überschrift zu § 4 wird wie folgt gefasst:
- "Zuweisung und Bewirtschaftung der Geldleistungen"
4. § 4 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 wird das Wort "Zuschüsse" durch das Wort "Geldleistungen" ersetzt.
- bb) In Satz 2 werden die Worte "Der Zuschuss" durch die Worte "Die Geldleistung" ersetzt.
- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 und 2 werden die Worte "den Zuschuss" durch die Worte "die Geldleistung" ersetzt.
- bb) In Satz 3 wird das Wort "Zuschuss" durch das Wort "Geldleistung", und das Wort "Zuschüssen" durch das Wort "Geldleistungen" ersetzt.
- cc) In Satz 4 werden die Worte "der Zuschuss" durch die Worte "die Geldleistung" ersetzt.
- (2) Darüber hinaus erhalten die Fraktionen sonstige Zuschüsse für bestimmte Zwecke, soweit dies gesetzlich bestimmt ist oder vom Landtag beschlossen wird.
- (3) Die Fraktionen dürfen die ihnen nach Absatz 1 und 2 gewährten Zuschüsse nur für eigene Zwecke verwenden. Finanzielle Zuwendungen Dritter dürfen nicht angenommen werden.
- § 4
- Fraktionszuschüsse
- (1) Zur Deckung ihres allgemeinen Bedarfs erhalten die Fraktionen monatlich im Voraus Zuschüsse, deren Höhe im Haushaltsplan festgesetzt wird. Der Zuschuss besteht aus einem gleich hohen Grundbetrag für jede Fraktion und aus einem Betrag für jedes Fraktionsmitglied. Fraktionen, die nicht die Landesregierung tragen, erhalten eine Zulage (Oppositionszuschlag).
- (2) Eine Fraktion erhält den Zuschuss ab der konstituierenden Sitzung des Landtags bis zum Ende der Wahlperiode. Eine neu hinzukommende Fraktion erhält den Zuschuss ab dem auf die Wahl folgenden Tag, wenn sie sich innerhalb eines Monats bildet. Der für den Zeitraum zwischen dem auf die Wahl folgenden Tag und der konstituierenden Sitzung des Landtags an eine neu hinzukommende Fraktion gezahlte Zuschuss wird innerhalb der folgenden sechs Monate mit den der Fraktion zustehenden Zuschüssen verrechnet. Im Übrigen wird der Zuschuss nur für den Zeitraum gewährt, in dem die Fraktion die Voraussetzungen dieses Gesetzes und der Geschäftsordnung des Landtags erfüllt.

- c) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

"(3) Die Fraktionen dürfen aus den Geldleistungen nach Absatz 1 und 2 auch über die Wahlperiode hinaus Rücklagen bilden."

(3) Die Fraktionen dürfen aus den Zuschüssen nach Absatz 1 Rücklagen bilden, soweit dies unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für Ausgaben, die aus den Einnahmen des laufenden Haushaltsjahres nicht getätigt werden können, erforderlich ist. Die gesamte Rücklage darf 60 v.H. des Jahresetats nicht überschreiten. Die Fraktionen sind verpflichtet, zum Ende der Wahlperiode Rücklagen zu bilden, um eingegangene Verpflichtungen im personellen und sächlichen Bereich erfüllen zu können. Die Fraktionen dürfen keine Kredite aufnehmen. Leasingverträge sind zulässig.

§ 5  
Rückgewähr

5. In § 5 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort "Zuschüsse" durch das Wort "Geldleistungen" ersetzt.

(1) Zweckwidrig verwendete Zuschüsse sind spätestens einen Monat nach Rechnungslegung gemäß § 7, im Falle einer Prüfung durch den Landesrechnungshof nach Vorlage des endgültigen Prüfungsberichts spätestens einen Monat nach Entscheidung der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Landtags an den Landtag Nordrhein-Westfalen zurückzuzahlen.

(2) Rücklagen, die die nach § 4 Abs. 3 Satz 2 bestehende Grenze überschreiten, sind spätestens einen Monat nach Vorlage der Rechnung an den Landtag Nordrhein-Westfalen zurückzuzahlen.

6. § 6 wird wie folgt geändert:

§ 6  
Buchführung

- a) Nach Satz 1 wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:

"Die Buchführung kann nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung erfolgen."

Die Fraktionen haben über ihre Einnahmen und Ausgaben nach Maßgabe des § 7 gesondert Buch zu führen. Aus diesen Mitteln beschaffte Gegenstände oder vom Landtag überlassene Sachen sind zu kennzeichnen und, soweit sie einen Wert von 410,00 Euro übersteigen, in einem besonderen Nachweis aufzuführen.

- b) Der bisherige Satz 2 wird neuer Satz 3 und wie folgt gefasst:

"Aus den Geldleistungen gemäß § 3 beschaffte Gegenstände sind zu kennzeichnen und, soweit sie einen Wert von 410,00 Euro übersteigen, in einem besonderen

Nachweis mit ihren um Abschreibungen nach steuerrechtlichen Regeln zu mindernden Anschaffungskosten aufzuführen."

7. § 7 wird wie folgt geändert:

§ 7  
Rechnungslegung

a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Satz 2 wird folgender neuer Satz 3 eingefügt:

"Erfolgt die Rechnungslegung nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung, sind Forderungen, Verbindlichkeiten und Abgrenzungsposten auszuweisen."

bb) Die bisherigen Sätze 3 und 4 werden die neuen Sätze 4 und 5.

cc) In Satz 4 wird das Wort "Rechnungslegung" durch die Worte "nach Maßgabe des Absatzes 5 geprüfte Rechnung" ersetzt. nach dem Wort "Monat" die Worte "der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Landtags" eingefügt und das Wort "Zuschüsse" durch das Wort "Geldleistungen" ersetzt.

(1) Die Fraktionen legen über ihre Einnahmen und Ausgaben Rechnung. Die Rechnung umfasst jeweils ein Kalenderjahr. Sie ist spätestens zum Ende des 6. Monats des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres oder des Monats vorzulegen, in dem die Zuschüsse nach § 4 letztmals gezahlt wurden. Endet die Wahlperiode oder verliert eine Fraktion ihre Rechtsstellung, so ist die Rechnung binnen einer Frist von 6 Monaten zu legen.

(2) Die Rechnung ist von der Fraktionsvorsitzenden bzw. dem Fraktionsvorsitzenden und der nach der Geschäftsordnung der Fraktion zuständigen Person zu unterzeichnen.

b) Dem Abs. 3 wird nach der Aufzählung "d) Sonstige Ausgaben." folgender Satz 2 angefügt:

(3) Die Rechnung ist wie folgt nach Einnahmen und Ausgaben zu gliedern:

1. Einnahmen

- a) Zuschüsse und Leistungen nach §§ 3 und 4,
- b) sonstige Einnahmen

2. Ausgaben

- a) Entschädigungen an Fraktionsmitglieder mit besonderen Funktionen (Gesamtbetrag).
- b) Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter (Gesamtbetrag; Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die eine der Besoldungsgruppe A 13 entsprechende oder höhere Vergütung erhalten haben; Zahl der übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter).
- c) Sachausgaben
  - aa) Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebs,
  - bb) Ausgaben für Veranstaltungen oder für die Zusammenarbeit mit anderen Fraktionen,
  - cc) Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit,
  - dd) Ausgaben für Beratungen und Gutachten Dritter,
  - ee) Ausgaben für dienstliche Reisen.
- d) Sonstige Ausgaben.

"Erfolgt die Buchführung nach Regeln der kaufmännischen Buchführung muss die Rechnung darüber hinaus auch Forderungen, Verbindlichkeiten und Abgrenzungsposten enthalten."

(4) Die Rechnung muss außerdem die Höhe der gesamten Rücklage zu Beginn und Ende des Kalenderjahres nachweisen.

c) Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

"Die von der Fraktion aufgestellte Rechnung ist von einer Wirtschaftsprüferin bzw. einem Wirtschaftsprüfer oder von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu prüfen und mit einem Prüfungsvermerk zu versehen. In diesem Vermerk ist zu bestätigen, dass die Rechnung den Vorschriften der Absätze 2 bis 4 entspricht."

(5) Die Rechnung muss den Prüfungsvermerk einer Wirtschaftsprüferin bzw. eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aufweisen, dass die Rechnung den Vorschriften der Absätze 2 bis 4 entspricht.

d) In Abs. 6 werden das Wort "Rechnungslegung" durch die Worte "geprüften Rechnung" und das Wort "Zuschüsse" durch das Wort "Geldleistungen" ersetzt.

(6) Solange die Fraktion mit der Rechnungslegung im Verzug ist, sind die Zuschüsse nach §§ 3 und 4 zurückzuhalten.

8. In § 8 werden die Worte "Einnahme- und Ausgabebezeichnungen" durch das Wort "Rechnungen", das Wort "sowie" durch die Worte "und, soweit die Rechnung nicht nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung erstellt wurde." und die Angabe "§ 6 Satz 2" durch die Angabe "§ 6 Satz 3" ersetzt.
- § 8  
Veröffentlichung
- Die Präsidentin bzw. der Präsident des Landtags veröffentlicht jährlich die geprüften Einnahme- und Ausgabebezeichnungen der Fraktionen sowie den Vermögensnachweis gemäß § 6 Satz 2 als Drucksache.
9. § 9 Abs. 1 und Abs. 3 werden wie folgt gefasst:
- § 9  
Rechnungsprüfung
- (1) Der Landesrechnungshof prüft die bestimmungsgemäße, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Leistungen nach §§ 3 und 4 auf der Grundlage der von den Fraktionen nach § 7 gelegten und bei der Präsidentin bzw. bei dem Präsidenten des Landtags eingereichten Rechnungen, die ordnungsgemäße Aufstellung der Rechnungen sowie die Belege über Einnahmen und Ausgaben. Auf die Prüfung finden die Vorschriften der §§ 89, 94 Abs. 1 und 2 sowie § 95 der Landeshaushaltsordnung mit der Maßgabe Anwendung, dass der besonderen Rechtsstellung und den Aufgaben der Fraktionen nach § 1 Rechnung zu tragen ist. Die politische Erforderlichkeit und die politische Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung sind nicht Gegenstand der Prüfung.
- (1) Der Landesrechnungshof ist berechtigt, die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuschüsse nach §§ 3 und 4 durch die Fraktionen auf der Grundlage der von den Fraktionen gemäß § 7 gelegten Rechnungen zu prüfen. Bei der Prüfung sind die besondere Rechtsstellung und die Aufgaben der Fraktionen gemäß § 1 zu beachten. Der Landesrechnungshof prüft nicht die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgaben.
- (2) Der Landesrechnungshof fasst seine Prüfungsergebnisse nach Anhörung der betroffenen Fraktionen in einem schriftlichen Bericht an die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Landtags zusammen.
- (3) Die Präsidentin bzw. der Präsident des Landtags gibt den Fraktionen mit einer Frist von 3 Monaten Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Präsidentin bzw. der Präsident des Landtags entscheidet abschließend und veröffentlicht einen zusammenfassenden Bericht zu den Entscheidungen als Landtagsdrucksache. Dieser enthält die wesentlichen Gründe der Entscheidungen, soweit keine geheim zu haltenden Tatsa-
- (3) Die Präsidentin bzw. der Präsident des Landtags gibt den Fraktionen mit einer Frist von 3 Monaten Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Präsidentin bzw. der Präsident des Landtags entscheidet abschließend.

chen berührt sind.

III. Abschnitt 3 wird wie folgt geändert:

1. § 10 wird wie folgt gefasst:

§ 10

"§ 10  
Leistungen an Zusammenschlüsse  
von fraktionslosen Abgeordneten und  
an fraktionslose Abgeordnete

Leistungen an fraktionslose Abgeordnete

Leistungen an Zusammenschlüsse  
von fraktionslosen Abgeordneten und  
an Abgeordnete, die keiner Fraktion  
oder keinem Zusammenschluss ange-  
hören, werden nach Maßgabe des  
Abgeordnetengesetzes erbracht."

Fraktionslose Abgeordnete oder ihre Zu-  
sammenschlüsse erhalten einen Zuschuss  
entsprechend § 4 in Höhe des um ein Viertel  
erhöhten Betrages je Fraktionsmitglied. Die  
Bestimmungen dieses Gesetzes zur Zweck-  
bindung, Verwendung, Rechnungslegung  
und Überprüfung der Mittel sowie zur Veröf-  
fentlichung gelten sinngemäß.

2. § 12 wird wie folgt geändert:

§ 12

Beendigung der Rechtsstellung, Liquidation  
einer Fraktion

(1) Die Rechtsstellung als Fraktion endet

1. mit dem Wegfall der Voraussetzungen,  
die von der Geschäftsordnung des  
Landtags gefordert werden,
2. bei Selbstauflösung der Fraktion,
3. mit dem Ende der Wahlperiode oder der  
Auflösung des Landtags.

- a) In Abs. 2 Satz 4 wird die Verwei-  
sung "§ 3 Abs. 1 Satz 2" durch die  
Verweisung "§ 3 Abs. 2 Satz 1" er-  
setzt.

(2) Im Fall des Absatzes 1 Ziffer 3 endet die  
Rechtsstellung der Fraktion nicht, wenn sie  
sich innerhalb eines Monats nach Beginn  
der neuen Wahlperiode nach den Bestim-  
mungen der Geschäftsordnung des Land-  
tags neu bildet oder ihre Mitglieder sich in  
diesem Zeitraum zur Nachfolgefraktion er-  
klären. In diesem Fall ist die neu konstituier-  
te Fraktion die Rechtsnachfolgerin der bish-  
erigen Fraktion. Eine Liquidation findet in die-  
sem Fall nicht statt. Das Vermögen ein-  
schließlich der Forderungen und Verbind-  
lichkeiten aus Geschäftstätigkeiten der frü-  
heren Fraktion, die Rücklagen nach § 4 Abs.  
3 sowie Leistungen nach § 3 Abs. 1 Satz 2  
gehen auf sie über.

(3) In den übrigen Fällen findet eine Liquida-  
tion statt. Die Fraktion gilt bis zur Beendi-  
gung der Liquidation als fortbestehend, so-  
weit der Zweck der Liquidation dies erfor-  
dert. Die Liquidation erfolgt durch den Ver-

- stand, soweit die Geschäftsordnung der Fraktion nichts anderes bestimmt.
- b) In Abs. 4 Satz 4 wird die Verweisung "§ 3 Abs. 2" durch die Verweisung "§ 3 Abs. 3" ersetzt.
- (4) Die Liquidatoren haben die laufenden Geschäfte zu beenden, die Forderungen einzuziehen und die Gläubiger zu befriedigen. Sie sind berechtigt, zu diesem Zweck neue Geschäfte einzugehen und das Vermögen in Geld umzusetzen. Die Veräußerung des Vermögens und das Eingehen neuer Verbindlichkeiten erfolgt im Einvernehmen mit der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags. Die Zweckbindung nach § 3 Abs. 2 ist zu beachten. Trifft die Liquidatoren bei der Durchführung der Liquidation ein Verschulden, haften sie für den daraus entstehenden Schaden gegenüber den Gläubigern als Gesamtschuldner.
- c) Abs. 5 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 wird die Verweisung "§ 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2" durch die Verweisung "§ 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3" ersetzt.
- (5) Soweit nach Beendigung der Liquidation nach § 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 gewährte Geldleistungen verbleiben, sind diese an den Landtag zurückzuführen. Das gleiche gilt für Vermögenswerte, die mit diesen Geldern angeschafft worden sind. Die Sachleistungen nach § 3 Abs. 1 Satz 2 sind an den Landtag zurückzugeben.
- bb) In Satz 3 wird die Verweisung "§ 3 Abs. 1 Satz 2" durch die Verweisung "§ 3 Abs. 2 Satz 1" ersetzt.
- (6) Das verbleibende Vermögen der Fraktion ist der oder dem Anfallsberechtigten zu überlassen. Anfallsberechtigt sind die in der Geschäftsordnung der Fraktion bestimmten Personen oder Stellen.
- (7) Die Absätze 5 und 6 gelten erst, wenn seit dem Ereignis, das zum Verlust der Rechtsstellung nach § 1 geführt hat, sechs Monate verstrichen sind. Für die Sicherung der Gläubiger gilt § 52 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

**Artikel 2****Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages Nordrhein-Westfalen (Abgeordnetengesetz - AbgG NRW)****Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen (Abgeordnetengesetz - AbgG NRW)**

Das Abgeordnetengesetz wird wie folgt geändert:

Nach § 38 wird folgender § 38a eingefügt:

**"§ 38a**

Leistungen an fraktionslose Abgeordnete

(1) Vereinigungen von Abgeordneten, die nicht die in § 38 genannte Fraktionsmindeststärke erreichen, aber im Übrigen die Fraktionsmerkmale erfüllen (Zusammenschlüsse von fraktionslosen Abgeordneten), erhalten Leistungen in entsprechender Anwendung der §§ 3 und 4 Fraktionsgesetz vom (Einsetzen des Zeitpunktes des In-Kraft-Tretens der Änderungen des Fraktionsgesetzes und der Fundstelle). Der Grundbetrag wird durch die Sachleistungen abgegolten.

(2) Fraktionslose Abgeordnete erhalten Leistungen in Höhe von 25 v.H. des Betrages je Fraktionsmitglied in entsprechender Anwendung des § 4 Abs. 1 Satz 2 Fraktionsgesetz vom (Einsetzen des Zeitpunktes des In-Kraft-Tretens der Änderungen des Fraktionsgesetzes und der Fundstelle).

(3) Die Bestimmungen des Fraktionsgesetzes vom (Einsetzen des Zeitpunktes des In-Kraft-Tretens der Änderungen des Fraktionsgesetzes und der Fundstelle) zur Zweckbindung, Verwendung, Rechnungslegung und Überprüfung der nach Abs. 1 und 2 zur Verfügung gestellten Mittel sowie zur Veröffentlichung der Rechnung gelten sinngemäß.

**Artikel 3****In-Kraft-Treten**

1. Dieses Gesetz tritt mit Ausnahme des Artikels 1 Nummer III Ziffer 1 und des Artikels 2 mit der Verkündung in Kraft.

2. Artikel 1 Nummer III Ziffer 1 und Artikel 2 treten mit Beginn der 14. Legislaturperiode in Kraft.
3. Die Landesregierung wird ermächtigt, die Gesetze im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen neu bekannt zu machen.

## Begründung

### Allgemein

Am 01.01.2002 ist das Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen in Kraft getreten. Die aktuelle Rechtsprechung zur Rechtsstellung der Fraktionen, zu ihren Aufgaben im Verfassungsgefüge und zu den Fragestellungen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen macht eine Anpassung der gesetzlichen Regelungen erforderlich. Leistungen an fraktionslose Abgeordnete und ihre Zusammenschlüsse wurden bislang im Fraktionsgesetz geregelt; dies entspricht nicht der Systematik dieses Gesetzes.

Die Regelungen zur Rechtsstellung der Fraktionen, zu ihren Aufgaben und zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen werden präzisiert und konkretisiert und damit der neusten Entwicklung der Rechtsprechung angepasst. Die Änderungen dienen der Herstellung von Transparenz und tragen geänderten parlamentarischen Entscheidungsprozessen Rechnung, wie der Einführung der Volksinitiative und der Stärkung des Instrumentes des Volksentscheides. Die parlamentarischen Entscheidungsprozesse machen eine kommunikative Rückkoppelung der Fraktionen mit den Bürgerinnen und Bürgern notwendig. Parlamentarische Prozesse werden damit transparent. Dem gesteigerten Informationsbedarf über Parlamentarische Aktivitäten wird Rechnung getragen.

Leistungen an fraktionslose Abgeordnete oder ihre Zusammenschlüsse werden nunmehr systematisch richtig im Abgeordnetengesetz geregelt. Darüber hinaus werden die zu gewährenden Leistungen danach differenziert, ob es sich um Vereinigungen von fraktionslosen Abgeordneten handelt oder um fraktionslose Abgeordnete, die nicht Mitglied eines solchen Zusammenschlusses sind.

### Im Einzelnen

Artikel 1 Nummer 1 Ziffer 2 Buchst. a):

zu § 1 Abs. 1:

Im Sinne eines modernen Parlamentsbegriffes sind Fraktionen nicht nur unabhängige und selbständige Gliederungen des Parlaments und nehmen als Teil des Landtags Verfassungsaufgaben wahr. Der Landtag als Gesamtheit der vom Volk gewählten Abgeordneten ist auch das parlamentarische Forum, das die Ansichten, Wünsche und Interessen der Bürgerinnen und Bürger wahrnimmt, sie aufgreift und zum Gegenstand der politischen Diskussion und Entscheidung macht. In der Auseinandersetzung zwischen widerstreitenden politischen Meinungen wird so im Parlament ein Willensbildungsprozess herbeigeführt, der nicht nur in Gesetzgebungsvorhaben und parlamentarischen Anträgen seinen deutlichen Ausdruck findet. Die politisch-parlamentarische Diskussion selbst ist meinungsbildend und nimmt ihrerseits Einfluss auf die öffentliche Meinung. Fraktionen sind damit Faktoren des politischen Willensbildungsprozesses insgesamt.

zu § 1 Abs. 2:

Als mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattete Vereinigungen im Landtag, zu denen sich die Mitglieder des Landtags nach Maßgabe der Geschäftsordnung zusammengeschlossen haben, wirken Fraktionen an der Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben mit und dienen so der parlamentarisch-politischen Willensbildung. Ihnen obliegt die Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion des Parlaments. Sie unterstützen ihre Mitglieder bei der Ausübung ihrer parlamentarischen Tätigkeit vor allem dadurch, dass sie Initiativen vorbereiten, gemeinsame Ziele formulieren, eigene Konzepte entwickeln und parlamentarisch durchsetzen, Arbeitsteilung unter den Mitgliedern organisieren, ihre Mitglieder bei der Informationsbeschaffung, der Informationsaufbereitung und der Informationsvermittlung unterstützen.

Auf welche Weise die Mitgliederfunktion wahrzunehmen ist, wird insbesondere von der Fraktionsgröße und der Zuordnung als „Regierungsfraktion“ oder als „Oppositionsfraktion“ bestimmt.

Eine sich stetig weiterentwickelnde Parlamentspraxis führt ebenso zu Veränderungen und Fortschreibungen des Aufgabenkanons der Fraktionen im Parlament wie die zunehmende unmittelbare Bürgerbeteiligung an parlamentarischen Entscheidungsprozessen.

zu § 1 Abs. 3:

Um eine möglichst unverfälschte Unterrichtung über die konkurrierenden politischen Standpunkte im Parlament zu erreichen, haben die Fraktionen die Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit. Ihr kommt bei der Aufgabenerfüllung der Fraktionen ein besonderer Stellenwert zu: Zum Gelingen repräsentativer Demokratie bedarf es der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an den parlamentarischen Entscheidungsprozessen um so mehr, als ihnen die Mittel unmittelbarer Bürgerbeteiligung an Entscheidungsprozessen der Legislative (Volksinitiative, Volksentscheid, Volksbegehren) zur Verfügung stehen und damit ihr Informationsbedarf an parlamentarischen Prozessen kontinuierlich steigt.

Der Prozess der politischen Willensbildung im demokratischen Staat vollzieht sich jedoch nicht einseitig vom Volk hin zum Parlament, sondern erfordert eine ständige Rückkopplung zwischen beiden. Hierzu müssen das Parlament und damit die Fraktionen den Prozess ihrer politischen Willensbildung offenbaren, um so die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit dem Parlament und die Akzeptanz seiner Entscheidungen zu ermöglichen. Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, die sich an den einzelnen Bürger bzw. an organisierte Bürgerschaft wendet, ist deshalb nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig.

Die Fraktionen allein entscheiden über die nach ihrer Einschätzung geeigneten Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit und ihre publizistischen Formen. Kategorische Ausnahmen bestimmter stilistischer Ausprägungen von Öffentlichkeitsmaßnahmen oder der pauschale Ausschluss bestimmter Verbreitungsmittel sind insbesondere im Lichte der sich weiter entwickelnden Medienwelt und der "Mediatisierung" der Politik wenig geeignet, die Rechte der Fraktionen auf Teilhabe am politischen Meinungsbildungsprozess zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund gibt es keine thematische und zeitliche Beschränkung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen.

Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Fraktionen des Landtags sind auch die politischen Vertretungen im nordrhein-westfälischen Parlament. In dieser Funktion sind ihre Aufgaben geprägt von den jeweiligen programmatischen Positionen der Parteien, die sich in der unterschiedlichen Rolle von Mehrheit und Opposition manifestieren und so die demokratischen Entscheidungsalternativen im Parlament aufzeigen. In diesem Sinne sind Parlamente parteikontrovers zusammengesetzt. Parlamentarisches Handeln der Fraktionen - und demgemäß ihre Öffentlichkeitsarbeit - hat daher auch die Aufgabe, die unterschiedlichen Positionen herauszustellen und darzustellen.

Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt auch keinen zeitlichen Beschränkungen, wie sie zuweilen unter Hinweis auf das Verbot regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit in Vorwahlzeiten gefordert werden. Der parlamentarische Auftrag einer Fraktion endet erst mit dem Ablauf der Legislaturperiode, für die ihre Mitglieder gewählt wurden. Die parlamentarischen Aufgaben, die sich u.a. im Formulieren eigener Standpunkte, dem Entwickeln und Umsetzen von Initiativen und Konzepten niederschlagen, sind dabei nicht an zeitliche Grenzen geknüpft.

Bei der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ist allerdings ihrem Verhältnis zu den hinter ihnen stehenden Parteien, das durch regelmäßige Doppelmitgliedschaft der Abgeordneten in beiden Institutionen vermittelt wird, angemessen Rechnung zu tragen: Um eine unzulässige

Parteienfinanzierung mittels staatlich finanzierter Fraktionsarbeit zu vermeiden, bedarf es deshalb der Grenzziehung zwischen den Aufgaben der Fraktion und denjenigen der Parteien, die allerdings nicht trennscharf möglich ist. Da die politischen Standpunkte der Fraktionen und der hinter ihnen stehenden Partei weitgehend übereinstimmen und auch das Führungspersonal in aller Regel identisch ist, haben alle Aktivitäten einer Fraktion zwangsläufig einen fördernden und werbenden Effekt für die Partei und ihre Mitglieder. Dieser mittelbare Effekt liegt in der Natur der Sache. Das Akzeptieren dieses mittelbaren Partei-fördernden-Effektes einerseits und die Schwierigkeit einer trennscharfen Abgrenzung der Fraktions- und Parteiaufgaben andererseits erfordert allerdings eine Grenzziehung, die in den Aktivitäten deutlich werden muss: Es muss ein hinreichender Bezug zur Parlamentsarbeit und die Urheberschaft der Fraktionen erkennbar sein. Eine gezielte Parteiwerbung ist nicht zulässig.

zu § 1 Abs. 4:

Fraktionen können mit anderen Fraktionen und Fraktionen anderer Parlamente regional, überregional - und wegen der fortschreitenden Europäisierung der Aufgaben und Funktionen - international zusammenarbeiten. Sie können die Öffentlichkeit über diese Zusammenarbeit informieren.

Artikel 1 Nummer I Ziffer 2 Buchst. d):

zu § 1 Abs. 5:

Fraktionen sind nicht Teil des öffentlichen Dienstes und daher in der Wahl der Mittel, die Grundlagen ihrer Personalwirtschaft zu gestalten, frei. Sie können eigene Haustarifverträge abschließen, die in besonderer Weise ihrer Funktion als Tendenzbetriebe Rechnung tragen, die Arbeitsbedingungen über Betriebsvereinbarungen regeln oder jeden Arbeitsvertrag individuell gestalten. Der den Fraktionen insgesamt als Tendenzbetriebe zustehende weite Gestaltungsraum findet sich auch im Betriebsverfassungsgesetz, das weitreichende Ausnahmen von üblichen Mitbestimmungsverfahren zulässt.

Artikel 1 Nummer II Ziffer 1:

Im Gesetzentwurf wird der Begriff des "Zuschusses" durch die "Leistungen" ersetzt, die als Geld-, Sach- und Dienstleistungen gewährt werden. Dies muss auch in der zentralen Überschrift des die Leistungen an Fraktionen beschreibenden und festlegenden Artikels seinen Ausdruck finden.

Artikel 1 Nummer II Ziffer 2 Buchst. a) und b):

zu § 3 Abs. 1 und 2:

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erhalten Fraktionen Geld-, Dienst- und Sachleistungen; letztere gehen nicht in das Eigentum der Fraktionen über. Der Aufgabenkanon der Fraktionen unterliegt einer dem Parlamentarismus innewohnenden Dynamik und Entwicklung. Dies hat für die Angemessenheit der Fraktionsfinanzierung eine entscheidende Bedeutung: Die Fraktionsfinanzierung muss stets eine sachgemäße und effektive Fraktionsarbeit gewährleisten. Wie hoch die Zuschüsse zu bemessen sind, ist dabei nach dem Aufwand zu beurteilen, der in dem Aufgabenbereich der Fraktionen anfällt.

Fraktionen sind Vereinigungen von Abgeordneten, die sich in Ausübung ihres freien Mandats zusammengeschlossen haben. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben im parlamentarischen System erhalten sie eine öffentliche kollektive Amtsausstattung für die verfassungsmäßig wahrzunehmenden Aufgaben der in einer Fraktion zusammengeschlossenen Parlamentsmitglieder. Die Mittel sind ihnen zur eigenen Bewirtschaftung zur Verfügung zu stellen. Folgerichtig können sie daher auch nicht als "Haushaltsmittel" im Sinne behördlicher Budgets charakterisiert werden. Um dies zu verdeutlichen, muss der dem Zuwendungsrecht entliehene Begriff "Zuschuss" konsequent durch den Begriff "Leistung" ersetzt werden.

Fraktionen sind nicht Teil der öffentlichen Verwaltung (§ 1 Abs.5) Aus dieser Feststellung folgt unmittelbar, dass die sonst geltenden Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung für die Bewirtschaftung der Fraktionen zur Verfügung gestellten Mittel nicht gelten.

Artikel 1 Nummer II Ziffer 4 Buchst. c):

zu § 4 Abs. 3 Satz 1:

Im Rahmen der Mittelbewirtschaftung müssen Fraktionen auch eine angemessene Rücklage bilden, die nicht allein den wirtschaftlichen Auswirkungen der Diskontinuität von Fraktionsarbeit Rechnung trägt. Fraktionen können ihre parlamentarische Arbeit, für die zwar (haushalts-)jährlich öffentliche Mittel bereitgestellt werden, aber nicht in jährlichen Perioden planen und umsetzen, sondern müssen die gesamte Wahlperiode für ihre politischen Aktivitäten in den Blick nehmen. Aus der Verpflichtung, zum Ende der Wahlperiode Rücklagen zu bilden, um eingegangene Verpflichtungen im personellen und sächlichen Bereich erfüllen zu können, folgt konsequent, dass Rücklagen auch über die Wahlperiode hinaus zur Verfügung stehen müssen. Weitere Beschränkungen, etwa Grenzen für jährliche Zuführungen zur Rücklage oder Beschränkungen für die Mittelverwendung bei der Entnahme aus Rücklagen für Zwecke der parlamentarischen Tätigkeit der Fraktionen, widersprechen den in § 3 Abs. 1 und 2 genannten Grundsätzen.

Artikel 1 Nummer II Ziffern 6 und 7:

zu §§ 6, 7 Abs. 1, 3 und 5:

Fraktionen haben über ihre Einnahmen und Ausgaben Buch zu führen. Neben der kameralistischen Einnahmen- und Ausgabenrechnung wird den Fraktionen die Möglichkeit eröffnet (§ 6 Satz 1), ihrer Rechnung die Regeln der kaufmännischen Buchführung zu Grunde zu legen. Dies erleichtert eine transparentere Darstellung der Zahlungsströme innerhalb eines Rechnungsjahres und erlaubt, die Zahlungsströme zu Beginn und zum Ende eines Rechnungsjahres periodenbezogen abzugrenzen. Erfolgt die Rechnungslegung nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung, sind in der Rechnung Forderungen, Verbindlichkeiten und Abgrenzungsposten auszuweisen (§7 Abs. 1 Satz 2). § 6 Satz 3 enthält für den aufzustellenden Nachweis über die aus Geldleistungen nach § 3 beschafften Gegenstände die Verpflichtung, diese Gegenstände zu kennzeichnen und soweit sie einen Wert von 410,00 Euro übersteigen, sie mit ihrem nach steuerrechtlichen Grundsätzen ermittelten Zeitwert in dem Vermögensnachweis aufzuführen.

§ 7 Abs. 1 Satz 4 konkretisiert, dass die von einer Wirtschaftsprüferin, einem Wirtschaftsprüfer oder einem Wirtschaftsprüfungsunternehmen geprüfte Rechnung fristgerecht der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags vorzulegen ist. § 7 Abs. 5 präzisiert die Zuständigkeiten bei Aufstellung der Rechnung und den Inhalt des Prüfungsvermerks.

Artikel 1 Nummer II Ziffer 8:

zu § 8:

Um Fehlinterpretationen auf der Grundlage einer ausschließlich kameralistischen Betrachtung entgegenzuwirken, wird im Hinblick auf die Veröffentlichungspflicht der Begriff der "Einnahme- und Ausgabepositionen" durch den der "Rechnung" ersetzt.

zu Artikel 1 Nummer II Ziffer 9:zu § 9 Abs. 1:

Der Landesrechnungshof ist berechtigt, die von den Fraktionen aufgestellten, testierten und der Präsidentin bzw. dem Präsidenten vorliegenden Rechnungen und damit die der Verwendung der Leistungen nach §§ 3 und 4 zu prüfen. Das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs findet dort seine Grenze, wo es die Kompetenzbereiche der Fraktionen als Verfassungsorgane berührt. Von der Prüfung, die die besondere Rechtsstellung der Fraktionen zu beachten hat, wird nur die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Mittelverwendung, die ordnungsgemäße Buchführung mit vollständiger Belegführung und Begründung der Einnahmen und Ausgaben erfasst. Die Entscheidung, ob eine bestimmte parlamentarische Maßnahme politisch erforderlich und zweckmäßig ist, ist dem Parlament und seinen Mitgliedern, folglich allein den Fraktionen, überantwortet. Sie entscheiden im Rahmen ihrer Fraktionsautonomie, ob und wie sie ihre Aufgaben wahrnehmen. Dieser politische Entscheidungsspielraum ist einer Überprüfung durch den Landesrechnungshof nicht zugänglich.

Bei der Durchführung der Prüfung sind allein die in §§ 89, 94 Abs. 1 und 2 sowie § 95 Landeshaushaltsordnung aufgestellten Grundsätze heranzuziehen.

zu § 9 Abs. 3 S. 2, 2. Halbsatz und Satz 3

Die konstitutive Normierung einer Veröffentlichungspflicht stellt sicher, dass die abschließenden Entscheidungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Damit wird dem Transparenzgedanken Rechnung getragen.

zu Artikel 1 Nummer III Ziffer 1:zu § 10:

Das Fraktionsgesetz hat ausschließlich Rechtsstellung, Aufgaben, Pflichten von und Leistungen an Fraktionen als Vereinigungen von Abgeordneten zu regeln, zu denen sich die Mitglieder der Landtags nach Maßgabe der Geschäftsordnung zusammengeschlossen haben. Die bisherige Bestimmung über die Leistungen an fraktionslose Abgeordnete ist daher systematisch unzutreffend im Fraktionsgesetz verankert. Der neu gefasste § 10 verweist für die Leistungen an Zusammenschlüsse von fraktionslosen Abgeordneten und an fraktionslose Abgeordnete daher folgerichtig auf die neu im Abgeordnetengesetz zu treffende Regelung (§ 38a).

zu Artikel 2:

Der neu in das Abgeordnetengesetz aufzunehmende § 38a trifft Regelungen über die Leistungen an Vereinigungen von Abgeordneten, die zwar die in § 38 genannte Mindeststärke zur Bildung einer Fraktion von 5 Abgeordneten nicht erreichen, die aber im Übrigen die in § 1 Fraktionsgesetz genannten Fraktionsmerkmale erfüllen. Sie erhalten (§ 38a Abs. 1) Leistungen in entsprechender Anwendung der §§ 3 und 4 Fraktionsgesetz; allerdings wird durch Anrechnung der Sachleistungen auf den Grundbetrag (§ 4 Abs. 1 Satz 2) eine Geldleistung für jedes Mitglied des Zusammenschlusses ausschließlich in Höhe des sonst für Mitglieder von Fraktionen gewährten Betrages gezahlt.

Fraktionslose Abgeordnete, die nicht Mitglied eines vorbezeichneten Zusammenschlusses sind, erhalten in entsprechender Anwendung des § 4 Abs. 1. Satz 2 Fraktionsgesetz Geldleistungen in Höhe von 25 v.H. des Betrages, wie er je Fraktionsmitglied gewährt wird.

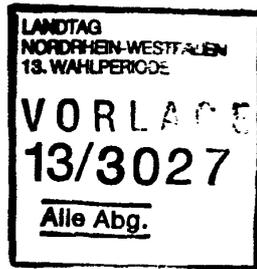
Für die Zweckbindung, Verwendung, Rechnungslegung und Überprüfung der nach § 38a gewährten Mittel gelten die Vorschriften des Fraktionsgesetzes entsprechend.

zu Artikel 3:

Artikel enthält die erforderlichen Regelungen über das In-Kraft-Treten. Im Hinblick auf die Besitzstandswahrung fraktionsloser Abgeordneter in der 13. Legislaturperiode treten die Vorschriften zu Artikel 1 Nummer III Ziffer 1 (§ 10 Fraktionsgesetz) und Artikel 2 (§ 38a Abgeordnetengesetz) erst mit Beginn der 14. Legislaturperiode in Kraft.

Edgar Moron	Dr. Jürgen Rüttgers	Dr. Ingo Wolf	Sylvia Löhrmann
Carina Gödecke	Helmut Stahl	Marianne Thomann-Stahl	Johannes Remmel
Dorothee Danner	Werner Jostmeier		
und Fraktion	und Fraktion	und Fraktion	und Fraktion

Landesrechnungshof  
Nordrhein-Westfalen  
Großes Kollegium  
GK- 172 E 7 - 48



Düsseldorf, 07.10.2004

**Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag  
(Fraktionsgesetz NRW)**

**hier: Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen (Fraktionsgesetz - FraktG NRW) sowie des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen (Abgeordnetengesetz – AbgG NRW) - Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU, FDP sowie Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 13/6024 vom 29.09.2004**

**Entscheidung des Großen Kollegiums  
gemäß § 8 Abs. 1 Buchstabe d) LRHG**

Das Große Kollegium des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen beschließt gemäß § 8 Abs. 1 Buchstabe d) i.V.m. Abs. 2 LRHG die nachfolgende Stellungnahme gegenüber dem Landtag Nordrhein-Westfalen, die dem Landtag und der Landesregierung gemäß § 8 Abs. 2 GO-LRH durch die Vorsitzende des Großen Kollegiums zugeleitet wird:

I.

Bis zum 01.01.2002 bestanden in Nordrhein-Westfalen keine gesetzlichen Regelungen zur Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag. Mit Wirkung vom 01.01.2002 ist das zurzeit geltende Fraktionsgesetz NRW (FraktG NRW) in Kraft getreten (GV.NRW 2001, S. 866). Mit Drucksache 13/6024 vom 29.09.2004 haben die Landtagsfraktionen der SPD, CDU, FDP sowie von Bündnis 90/DIE GRÜNEN einen Gesetzentwurf zur Änderung des FraktG NRW sowie des Abgeordnetengesetzes (AbgG NRW) eingebracht.

II.

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen führen zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Prüfungsrechte des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (LRH) hinsichtlich der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Finanzmittel durch die Fraktionen des Landtags Nordrhein-Westfalen.

§ 9 Abs. 1 FraktG NRW in der derzeit geltenden Fassung lautet:

„Der Landesrechnungshof ist berechtigt, die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuschüsse nach §§ 3 und 4 durch die Fraktionen auf der Grundlage der von den Fraktionen gemäß § 7 gelegten Rechnungen zu prüfen. Bei der Prüfung sind die besondere Rechtsstellung und die Aufgaben der Fraktionen gemäß § 1 zu beachten. Der Landesrechnungshof prüft nicht die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgaben.“

Auf der Grundlage dieser Vorschrift hat der LRH das Recht, Einsicht in sämtliche Unterlagen der Fraktionen zu nehmen und die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der eingesetzten Finanzmittel zu prüfen – wie bei Prüfungen generell üblich und erforderlich. Dabei berücksichtigt er, dass die Fraktionen im Rahmen ihrer Fraktionsautonomie darüber entscheiden, welche parlamentarische Maßnahme sie für geeignet halten, um ihre parlamentarischen Aufgaben zu bewältigen. Die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme der Fraktion ist nicht Gegenstand der Prüfung. Der besonderen Rechtsstellung der Fraktionen wird im Rahmen der Prüfungen durch den LRH Rechnung getragen.

Die vorgesehene Neufassung von § 9 Abs. 1 FraktG NRW lautet:

„Der Landesrechnungshof prüft die bestimmungsgemäße, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Leistungen nach §§ 3 und 4 auf der Grundlage der von den Fraktionen nach § 7 gelegten und bei der Präsidentin bzw. bei dem Präsidenten des Landtags eingereichten Rechnungen, die ordnungsgemäße Aufstellung der Rechnungen sowie die Belege über Einnahmen und Ausgaben. Auf die Prüfung finden die Vorschriften der §§ 89, 94 Abs. 1 und 2

sowie § 95 der Landeshaushaltsordnung mit der Maßgabe Anwendung, dass der besonderen Rechtsstellung und den Aufgaben der Fraktionen nach § 1 Rechnung zu tragen ist. Die politische Erforderlichkeit und die politische Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung sind nicht Gegenstand der Prüfung.“

Dies führt zu den nachfolgend aufgezeigten Veränderungen hinsichtlich der Prüfungsrechte des LRH.

1.

Der Änderungsentwurf begrenzt die dem LRH zur Prüfung zugänglichen Unterlagen (§ 9 Abs. 1 Satz 1 FraktG NRW). Künftig sollen nur noch die bei der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags eingereichten Rechnungen, die ordnungsgemäße Aufstellung dieser Rechnungen sowie die Belege über Einnahmen und Ausgaben der Prüfung des LRH unterliegen. Die der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags vorzulegende Rechnung enthält nach § 7 Abs. 3 FraktG NRW Angaben über Einnahmen und Ausgaben, die im Wesentlichen lediglich in Gesamtbeträgen dargestellt sind. Diese Rechnung ist zuvor bereits abschließend von einer Wirtschaftsprüferin bzw. einem Wirtschaftsprüfer zu prüfen und mit einem Prüfungsvermerk über die Einhaltung der formellen Rechnungslegungsvorschriften des FraktG NRW zu versehen (§ 7 Abs. 5 FraktG NRW).

Indem dem LRH die gleichen Unterlagen wie einem Wirtschaftsprüfer vorgelegt werden, sind die bisherigen Prüfungsmöglichkeiten, die sich auf sämtliche Unterlagen der Fraktionen erstreckt haben, erheblich eingeschränkt. Insoweit entspräche die Prüfung der Unterlagen durch den LRH weitgehend nur der Rechnungs- und Belegprüfung durch den Wirtschaftsprüfer.

Eine inhaltliche Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Finanzmittel durch den LRH wäre zukünftig nicht mehr möglich. Insoweit steht die Neuregelung in Widerspruch zu der Regelung des § 89 Abs. 1 LHO NRW (vergleichbar § 42 Abs. 2 HGrG)<sup>1</sup>. Zudem ist die Neufassung des § 9 Abs. 1 Satz 1 FraktG NRW in sich widersprüchlich: einerseits schließt sie § 89 LHO NRW ein, andererseits höhlt sie ihn durch Begrenzung auf die „eingereichten Rechnungen, die ordnungsgemäße Aufstellung der Rechnungen sowie die Belege über Einnahmen und Ausgaben“ aus.

Die Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionsmittel durch den LRH wird zudem durch die beabsichtigte Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 3 FraktG NRW beeinträchtigt, wonach die „politische Zweckmäßigkeit“ von Maßnahmen der Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung nicht Gegenstand der Prüfung sein sollen. Der hier verwendete Begriff der politischen Zweckmäßigkeit betrifft die Angemessenheit einer durchgeführten Maßnahme. Eine Bewertung der Bestimmungsgemäßheit und Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme ist nur möglich unter Beurteilung ihrer Zweckmäßigkeit. Durch den Vorbehalt in § 9 Abs. 1 Satz 3 FraktG NRW wäre eine Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionsmittel faktisch nicht mehr möglich.

2.

Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 der Neufassung des FraktG NRW sind nur noch die Vorschriften der §§ 89, 94 Abs. 1 und 2 sowie § 95 LHO NRW auf die Prüfung des LRH anzuwenden.

Diese vorgesehene Enumeration von einzelnen Vorschriften der LHO NRW bedeutet für das Veröffentlichungsrecht des LRH, dass insbesondere die §§ 97 und 99 LHO NRW keine Anwendung mehr finden sollen.

---

<sup>1</sup> § 89 Abs. 1 LHO NRW: „Der Landesrechnungshof prüft insbesondere

1. die Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben, das Vermögen und die Schulden,
2. Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können,
3. Verwahrungen und Vorschüsse,
4. die Verwendung der Mittel, die zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen sind.“

Insoweit steht der Änderungsentwurf in Widerspruch zu Art. 86 Abs. 2 Landesverfassung NRW (LV NRW) und § 46 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG).

Nach Art. 86 Abs. 2 LV NRW hat der LRH das Recht und die Pflicht, das Ergebnis seiner Prüfung jährlich in einem Bericht für den Landtag zusammen zu fassen. Dieser Verfassungsauftrag wird in § 97 LHO NRW konkretisiert. Darüber hinaus sieht § 99 LHO NRW vor, dass der LRH den Landtag und gleichzeitig die Landesregierung jederzeit über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten kann.

Auch § 46 Abs. 1 und 3 HGrG bestimmt, dass die Rechnungshöfe einen jährlichen Bericht für die gesetzgebenden Körperschaften erstellen und zudem den Landtag und die Landesregierung über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten. Gemäß § 1 Satz 2 HGrG sind Bund und Länder verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach den Grundsätzen des HGrG zu regeln. Demzufolge stände der Ausschluss des Veröffentlichungsrechts des LRH in Widerspruch zu § 1 HGrG.

Das Veröffentlichungsrecht wird durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 13.06.1989 (BVerfGE 80, 188, 214; „Wüppesahl-Urteil“) zur Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel durch den Rechnungshof bestätigt:

„Der Bundesrechnungshof ist ... verpflichtet, die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse im Sinne ausschließlichen Einsatzes für die Arbeit der Fraktionen regelmäßig nachzuprüfen, Verstöße gegen die Zweckbindung sowie die Wirtschaftlichkeit und sonstige Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung aufzudecken und zu beanstanden, gegebenenfalls Abhilfeschläge zu unterbreiten und Beanstandungen in den jährlichen Prüfungsbericht aufzunehmen (Art. 114 Abs. 2 GG). Der verfassungsrechtliche Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofs umfaßt die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Fraktionszuschüssen in gleicher Weise und nach den gleichen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben wie bei anderen Etatmitteln auch.“

Dem in dieser Entscheidung zitierten Regelungsgehalt des Art. 114 Abs. 2 GG entspricht Art. 86 Abs. 2 LV NRW.

Aufgrund der vorgesehenen Regelung in der Neufassung des § 9 Abs. 1 Satz 2 FraktG NRW würde es dem LRH nicht mehr möglich sein, sich im Rahmen des Jahresberichts (§ 97 LHO NRW) bzw. im Wege der besonderen Unterrichtung des Landtags (§ 99 LHO NRW) zu Prüfungsfeststellungen bei Fraktionen zu äußern.

Durch die Neufassung in § 9 Abs. 3 Satz 2 FraktG NRW hat lediglich die Präsidentin bzw. der Präsident des Landtags einen zusammenfassenden Bericht zu den Entscheidungen als Landtagsdrucksache zu veröffentlichen.

3.

Über die Neufassung des § 9 Abs. 1 FraktG NRW hinaus ergibt sich eine erhebliche Beeinträchtigung der Prüfung durch den LRH aus § 3 Abs. 1 Satz 3 der Neufassung des FraktG NRW. Danach finden vorbehaltlich des § 9 Abs. 1 Satz 2 FraktG NRW die Vorschriften über das öffentliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen auf die Fraktionen keine Anwendung.

Durch diese Regelung werden alle Vorschriften der LHO NRW mit Ausnahme der §§ 89, 94 Abs. 1 und 2 sowie § 95 (über § 9 Abs. 1 Satz 2 der Neufassung des FraktG NRW) von der Anwendbarkeit auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen ausgeschlossen. Hierzu ist der Gesetzesbegründung zu entnehmen: „Die Fraktionen sind nicht Teil der öffentlichen Verwaltung (§ 1 Abs. 5). Aus dieser Feststellung folgt unmittelbar, dass die sonst geltenden Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung für die Bewirtschaftung der Fraktionen zur Verfügung gestellten Mittel nicht gelten.“

Der LRH hat den verfassungsrechtlichen Auftrag, die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu prüfen (Art. 86 Abs. 2 LV NRW). Nähere Regelungen zur Ausführung dieses verfassungsrechtlichen Auftrags ergeben sich aus den §§ 88 ff. LHO NRW. Dabei erstreckt sich die Prüfung des LRH auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze (§ 90 LHO NRW). Diese ergeben sich im wesentlichen aus der LHO NRW.

Zu beachten ist, dass die Regelung des § 88 Abs. 1 Satz 1 LHO NRW dem § 42 Abs. 1 HGrG entspricht. Über § 1 Satz 2 HGrG sind Bund und Länder verpflichtet, ihr Haushaltsrechts nach den Grundsätzen des HGrG zu regeln. Demzufolge stünde der Wegfall des § 88 LHO NRW in Widerspruch zu § 1 HGrG.

Auch nach der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 80, 188, 214, „Wüppesahl-Urteil“) sind für die Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel die gleichen haushaltsrechtlichen Maßstäbe wie bei anderen Etatmitteln heranzuziehen, also auch die Vorschriften der LHO NRW.

Entgegen den Ausführungen der Gesetzesbegründung zur Neufassung von § 3 Abs. 1 und 2 FraktG NRW, wonach die Fraktionen „nicht Teil der öffentlichen Verwaltung“<sup>2</sup> sind, und deshalb „die sonst geltenden Bestimmungen der LHO NRW für die Bewirtschaftung der den Fraktionen zur Verfügung gestellten Mittel nicht gelten“, ist nicht die fehlende Zuordnung zur öffentlichen Verwaltung entscheidend. Vielmehr kommt es für die Anwendbarkeit der haushaltsrechtlichen Vorschriften darauf an, dass in vollem Umfang öffentliche Mittel aus dem Landeshaushalt eingesetzt werden. Als Ausgaben zur staatlichen Bedarfsdeckung sind die Fraktionsmittel Haushaltsmittel, die nach Art. 81 Abs. 2 LV NRW sowie § 2 LHO NRW als Mittel zur Deckung des Landesbedarfs in den Haushaltsplan einzustellen sind.

Im übrigen sind Fraktionen als „ständige Gliederungen des Landesparlaments der „organisierten Staatlichkeit“ eingefügt“ (BVerfG, NVwZ 1998, 387).

Aus Sicht des LRH ist daher die LHO NRW auf diesen Bereich anzuwenden.

#### 4.

Hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen lautet die Regelung der Neufassung des § 1 Abs. 3 Satz 4: „Die Fraktionen sind in der Entscheidung über die geeigneten Mittel und Formen ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei.“ In der Gesetzesbegründung zu dieser Regelung kommt zum Ausdruck, dass die Öffentlichkeitsarbeit keiner thematischen und zeitlichen Beschränkung unterliegen soll.

---

<sup>2</sup> Anmerkung: Diese Aussage trifft zu. Die Fraktionen sind nicht Teil der öffentlichen Verwaltung und üben keine öffentliche Gewalt aus.

Hingegen ergibt sich aus der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 20, 56, 104 f.; BVerfGE 44, 125, 152 f.; BVerfGE 63, 230, 244) eine zeitliche Beschränkung der Öffentlichkeitsarbeit. Dies gilt für alle verfassten Staatsorgane (BVerfGE 44, 125, 153 zu b)). Danach darf die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionsmitteln in der engeren Vorwahlzeit (etwa 6 Monate vor dem Wahltag) zwar fortgesetzt, aber nicht gezielt verstärkt werden. Darüber hinaus obliegt den Fraktionen als Teil der organisierten Staatlichkeit eine äußerste Zurückhaltung in der Schlussphase des Wahlkampfes (ca. 6 Wochen vor dem Wahltag).

Dieser Rechtsauffassung ist auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seiner Entscheidung vom 19.08.2002 (VGH O 3/02, S. 23) gefolgt.<sup>3</sup>

In thematischer Hinsicht ergibt sich aus den Entscheidungen des BVerfG (BVerfGE 20, 56, 100; BVerfGE 44, 125, 148 f.; so auch BremStGH, NVwZ-RR 1997, 329, 331), dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion einen unmittelbaren Bezug zu ihrer vergangenen oder gegenwärtigen parlamentarischen Arbeit enthalten oder sich - bezogen auf die Organtätigkeit der Fraktion - auf die künftig zu lösenden Fragen beziehen muss. Die Öffentlichkeitsarbeit muss von „Sachlichkeit und Objektivität“ getragen sein, ohne dass es der Fraktion verwehrt ist, ihre eigenen politischen Standpunkte zu vertreten. Die Neuregelung, wonach Fraktionen in ihrer Entscheidung hinsichtlich ihrer Öffentlichkeitsarbeit „frei“ sein sollen, geht über die durch die Verfassungsrechtsprechung gesetzten Grenzen hinaus.

Im Hinblick auf die Prüfungstätigkeit des LRH hätte dies zur Folge, dass weder in zeitlicher noch in thematischer Hinsicht die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fraktionsmittel für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit geprüft und bewertet werden könnte.

Dies gilt auch für die notwendige Grenzziehung zwischen den Aufgaben der Fraktionen und denjenigen der Parteien (siehe auch Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 3 der Neufassung des FraktG NRW).

---

<sup>3</sup> Generell sei darauf verwiesen, dass Entscheidungen von Verfassungsgerichten anderer Bundesländer keine Bindungswirkung für das Land Nordrhein-Westfalen entfalten.

5.

Auch die Verwendung von Fraktionsmitteln für die Personalbewirtschaftung lässt sich unter Zugrundelegung von § 1 Abs. 5 Satz 3 der Neufassung des FraktG NRW seitens des LRH nicht mehr prüfen. Die Neufassung lautet insoweit: „In ihrer Personalbewirtschaftung unterliegen sie nicht dem Recht des öffentlichen Dienstes.“ In der Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 5 wird hierzu ausgeführt, die Fraktionen seien nicht Teil des öffentlichen Dienstes und deshalb in der Wahl ihrer Mittel frei, die Grundlagen ihrer Personalwirtschaft zu gestalten.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind Parlamentsfraktionen „der organisierten Staatlichkeit eingefügt“ (BVerfGE 20, 56, 104 f.; BVerfGE 80, 188, 231) und gehören als „Teile und ständige Gliederung“ der Parlamente zum staatlichen Bereich. Die Fraktionen im nordrhein-westfälischen Landtag sind Teil der Staatsorganisation Landtag und somit „Land“ im Sinne der verfassungsrechtlichen Bestimmungen und der haushaltsrechtlichen Vorschriften, ohne Teil der Exekutive zu sein. Die Finanzierung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln hat somit die gleiche haushaltsrechtliche Qualität wie die Finanzierung anderer Teile der Staatsorganisation. Daher ist die Dienstrechtsgestaltung für das Fraktionspersonal grundsätzlich an den hierfür geltenden Maßstäben des Öffentlichen Dienstes zu orientieren. Angesichts der zum Teil besonderen Arbeitsbedingungen bei den Fraktionen wird nicht verkannt, dass den Fraktionen abweichend von den üblichen Bedingungen der Öffentlichen Hand ein größeres Maß an Disponibilität und Flexibilität bei der Personalbewirtschaftung eingeräumt werden sollte.

Durch die mit der Neufassung des FraktG NRW vorgesehene Nichtanwendung der Vorschriften des öffentlichen Dienstrechts ist die Prüfungstätigkeit des LRH im Bereich der Personalbewirtschaftung faktisch ausgeschlossen. Dies gilt um so mehr, als nach dem - bereits bestehenden - § 7 Abs. 3 Ziffer 2 Buchst. b) FraktG NRW für die Personalausgaben der Fraktionen lediglich der Gesamtbetrag sowie die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bekannt gegeben wird.

6.

Gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 der Neufassung des FraktG NRW dürfen die Fraktionen „aus den Geldleistungen nach Absatz 1 und 2 auch über die Wahlperiode hinaus Rücklagen“ bilden. Nach der Gesetzesbegründung zu dieser Vorschrift können Fraktionen ihre parlamentarische Arbeit, für die zwar (haushalts-)jährlich öffentliche Mittel bereitgestellt werden, nicht in jährlichen Perioden planen und umsetzen, sondern müssen die gesamte Wahlperiode für ihre politischen Aktivitäten in Blick nehmen.

Infolge der Neufassung der Regelungen zu § 3 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 9 Abs. 1 Sätze 1 und 2 FraktG NRW stehen für eine Prüfung des LRH nur noch begrenzt Unterlagen zur Verfügung. Dadurch lässt sich im Hinblick auf die Bildung von Rücklagen die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fraktionsmittel nicht bewerten. Nicht übersehen werden sollte in diesem Zusammenhang auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 02.09.2003 (VerfGH 6/02). Danach widerspricht die Rücklagenbildung bei kreditfinanzierten Haushalten im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot, dem als finanzrechtliche Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips Verfassungsrang zukommt.

2 **Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen (Fraktionsgesetz - FraktG NRW) sowie des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen (Abgeordnetengesetz - AbgG NRW)**

Gesetzentwurf  
aller Fraktionen  
Drucksache 13/6024

- Abschließende Beratung und Abstimmung über eine Beschlussempfehlung an das Plenum zur 2. Lesung

Für alle vier Fraktionen beantragt **Carina Gödecke (SPD)**, den Punkt heute von der Tagesordnung abzusetzen, und führt aus:

Wir haben mit großer Ernsthaftigkeit und großem Interesse, aber nicht mit großem Erstaunen die Stellungnahme der Präsidentin des Landesrechnungshofes respektive des Großen Kollegiums zur Kenntnis genommen; deshalb "nicht mit großem Erstaunen", weil es eine Reihe von Vorgesprächen auf unterschiedlichsten Ebenen gerade zur Frage, in welcher Weise novellieren wir das Fraktionsgesetz in Nordrhein-Westfalen, gegeben hat. Wir dachten, dass wir einige Grundmissverständnisse, die sich aber leider - leider aus unserer Sicht - in der Stellungnahme des Großen Kollegiums wieder finden, in diesen Gesprächen ausgeräumt hätten.

Da das nicht der Fall zu sein scheint, sind wir gerne bereit, über Formulierungen noch einmal nachzudenken. Dafür brauchen wir aber Zeit.

Ich würde gerne - obwohl wir bitten, den Tagesordnungspunkt abzusetzen - zwei Grundmissverständnisse benennen, da es bereits heute zu dem Thema "Fraktionsgesetznovellierung" eine Presseberichterstattung gibt unter dem Titel: "Fraktionen im Landtag wollen Kontrolle ihrer Kassen bremsen".

Das erste Grundmissverständnis beruht unserer Meinung nach darauf, dass der Landesrechnungshof unseren Novellierungsvorschlag so liest, dass wir seine Prüfkompetenz auf einige wenige Unterlagen und Belege begrenzen wollen.

Das ist nicht unsere Absicht. Da irrt der Landesrechnungshof. Aber wenn wir an der Stelle missverständlich formuliert haben und das auch in den Erörterungen nicht haben aus dem Weg räumen können, dann müssen wir in der Tat darüber nachdenken. Denn Missverständnisse sollten nicht im Raum stehen bleiben, weil sie dann in der Tat Anlass zu Spekulationen bieten.

Das zweite Grundmissverständnis geht etwas tiefer. Deshalb brauchen wir auch in den Fraktionen noch einmal Zeit, darüber nachzudenken, wie wir damit umgehen können, um die Missverständnisse aus dem Weg zu räumen.

Wir vertreten zwar im Grundsatz eine weitergehende Auffassung, was die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen betrifft, als das der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen in allen Erörterungen mit uns hat durchblicken lassen bzw. beschrieben hat. Gleichwohl daraus zu schlussfolgern, dass wir Bundesverfassungsgerichtsurteile mit der Novellierung missachten wollten, ist schlichtweg falsch, und aus politischer Sicht ist es - so will ich es einmal formulieren - schlichtweg absurd. Der Grunddissens über die Frage, was zulässig ist und was nicht, der bleibt, aber das bedeutet nicht, dass wir Verfassungsgerichtsurteile nicht beachten würden.

Deshalb unsere Bitte, den Punkt heute abzusetzen.

Aber ich will für die vier Fraktionen auch sehr klar formulieren, dass die Stellungnahme, auch die Rechtsstellung der Fraktionen - die besondere Rechtsstellung - mit all den Ableitungen, die sich direkt oder mittelbar aus der Rechtsstellung der Fraktionen für die Geschäftstätigkeit und die Aufgabenerfüllung der Fraktionen ergibt - auch das wird hier angesprochen -, mit uns nicht verhandelbar ist, weil das Dinge sind, die der Landesgesetzgeber selbst festlegt.

Wir wollen in keinster Weise den Landesrechnungshof ausbremsen, wir wollen uns in keinster Weise ein Gesetz schaffen, dass die Öffentlichkeit ausschließen soll.

Die Presse schreibt im letzten Absatz, "der Landesrechnungshof vermute und die Prüfer argwöhnten". Diese Teile wollen wir gerne aufgreifen und die Vermutungen und den Argwohn aus der Welt schaffen - in unser aller Interesse und insbesondere im Interesse derjenigen, die von außen gucken, was wir mit den uns anvertrauten Mitteln tun oder nicht tun.

Deshalb die herzliche Bitte, dass wir den Punkt absetzen, dass wir uns die Zeit nehmen, das sorgfältig zu prüfen, und zu gegebener Zeit in den Hauptausschuss zurückkommen.

Der Ausschuss beschließt einstimmig die Absetzung dieses Punktes von der Tagesordnung für die heutige Sitzung.