



VI Anhang: Beratung der Bremischen Bürgerschaft

Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO zur Bewirtschaftung und Verwendung der Geldleistungen durch Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft

1 Anlass und Gegenstand der Beratung

501 Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit mehrfach über die Verwendung der staatlichen Geldleistungen durch die Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft sowie über die Bewirtschaftung dieser Mittel durch die Bürgerschaftskanzlei berichtet (vgl. Jahresberichte Land - 1990, Tz. 43 f.; 1992, Tz. 56 ff.; 1993, Tz. 71 ff.; 1998, Tz. 51 ff.; 2004, Tz. 769 ff.; 2006, Tz. 225 ff.; 2013, Tz. 315 ff.; 2014, 269 ff.; s. auch im vorliegenden Jahresbericht - Land, Tz. 488 ff.). Die Prüfungsergebnisse haben gezeigt, dass einzelne Regelungen im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft (Bremisches Abgeordnetengesetz - BremAbgG) und in den vom Vorstand der Bremischen Bürgerschaft nach § 41 Abs. 1 BremAbgG erlassenen Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen zu Anwendungsschwierigkeiten und Missverständnissen geführt haben. Der Rechnungshof nimmt seine Prüfungserfahrungen zum Anlass, Veränderungen des Regelwerks vorzuschlagen. Er gibt der Bremischen Bürgerschaft und ihren Fraktionen mit der vorliegenden Beratenden Äußerung ferner Empfehlungen für die Praxis der staatlichen Fraktionsfinanzierung.

2 Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen

502 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können Fraktionen als ständige Gliederungen der Parlamente und Teil der organisierten Staatlichkeit aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln erhalten. Die Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft haben nach § 40 Abs. 1 BremAbgG zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen. Die Geldleistungen setzen sich nach § 40 Abs. 2 S. 1 BremAbgG zusammen aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, einem Betrag für jedes Mitglied und einem sog. Oppositionszuschlag für jedes Mitglied einer Fraktion, die den Senat nicht trägt (sog. Schlüsselzuweisungen). Die Höhe der einzelnen Leistungen legt die Bremische Bürgerschaft auf der Grundlage eines Berichts ihres Vorstands fest.

- 503 Über die Schlüsselzuweisungen hinaus erhalten die Fraktionen nach § 40 Abs. 2 S. 3 BremAbgG nach Maßgabe des Haushaltsplans weitere Geldleistungen aus Anlass von Untersuchungsausschüssen, für moderne Bürokommunikation sowie für weitere besondere Aufwendungen. Ferner erhalten sie nach § 40 Abs. 2 S. 4 BremAbgG Mittel für die Vergütung und die Versorgung der Fraktionsgeschäftsführer und Fraktionsgeschäftsführerinnen.
- 504 Die Vorschriften des BremAbgG für Fraktionen gelten nach § 45 S. 1 BremAbgG für Gruppen entsprechend. Gruppen erhalten einen ihrer Kopfzahl entsprechenden Vomhundertsatz der den Fraktionen nach § 45 S. 2 BremAbgG insgesamt gewährten Schlüsselzuweisungen.

3 Mittelbewirtschaftung und Rechnungslegung

- 505 Die vom Vorstand der Bremischen Bürgerschaft erlassenen Ausführungsbestimmungen (s. Tz. 501) enthalten Vorgaben für
- die Buchführung und Rechnungslegung,
 - die Veröffentlichung der Rechnung der Fraktionen durch den Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft,
 - das Verfahren und die Folgen bei Auflösung einer Fraktion,
 - die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen sowie
 - Fraktionsreisen und Spenden der Fraktionen.
- 506 Darüber hinaus sind die Fraktionen bei Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung frei. Allerdings dürfen sie nach § 40 Abs. 4 BremAbgG die Geld- und Sachleistungen nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach der Landesverfassung, dem BremAbgG und der Geschäftsordnung der Bürgerschaft obliegen. Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig.
- 507 Nach den Ausführungsbestimmungen haben die Fraktionen über ihre Einnahmen und Ausgaben Buch zu führen. Diese sind in zeitlicher Folge sowie getrennt nach der in § 42 Abs. 2 BremAbgG vorgesehenen Ordnung, die nach einem internen Kontenplan weiter untergliedert werden kann, einzeln zu buchen. Die Originalbelege für die Ein- und Auszahlungen sind nach den Ausführungsbestimmungen in der Ordnung der für die Buchungen

vorgesehenen Konten zu sammeln und fünf Jahre vom Ende des jeweiligen Kalenderjahres an aufzubewahren.

- 508 Abweichend von diesen Vorgaben legen einige Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft die Buchungsbelege nicht in der vorgesehenen Ordnung ab, sondern in zeitlicher Folge. Der Rechnungshof hält deshalb eine Klarstellung der Ausführungsbestimmungen für notwendig, mit der die Prüfbarkeit von Sachthemen jederzeit ohne großen Aufwand gewährleistet ist.
- 509 Nach § 42 Abs. 1 BremAbgG haben die Fraktionen über die Herkunft und Verwendung der Mittel, die ihnen innerhalb eines Kalenderjahres als Schlüsselzuweisungen zugeflossen sind, öffentlich Rechenschaft zu geben. Die Rechnung muss jeweils ein Kalenderjahr umfassen.
- 510 Nach § 42 Abs. 2 BremAbgG ist die Rechnung nach einem vorgegebenen Schema zu gliedern. Die zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen erhaltenen Geldleistungen (s. Tz. 503) müssen die Fraktionen gesondert in ihrer Rechnungslegung ausweisen. Die Fraktionen führen jedoch die für moderne Bürokommunikation erhaltenen Geldleistungen in ihrer Rechnung nicht separat auf. Das liegt insbesondere an der Unschärfe des Begriffs „moderne Bürokommunikation“. Nach Auffassung des Rechnungshofs gehören hierzu insbesondere Ausgaben für fest installierte und mobile technische Ausstattungen von Arbeitsplätzen. Dazu zählen u. a. Investitionen in Hard- und Software sowie Ausgaben für die Wartung der Technik. Ferner können auch Ausgaben für Kopierer und Telekommunikation hierunter gefasst werden.
- 511 Die Aufzählung zeigt, dass es sich bei der „modernen Bürokommunikation“ um Büroausstattungen handelt, die inzwischen als standardmäßig oder sogar obligatorisch anzusehen sind. Deshalb stellt sich die Frage, ob eine besondere Finanzierung notwendig und gerechtfertigt ist. Der Rechnungshof schlägt vor, bei der nächsten Änderung des BremAbgG der zwischenzeitlichen Entwicklung Rechnung zu tragen und besondere Geldleistungen für moderne Bürokommunikation nicht mehr vorzusehen. Die für Bürokommunikation benötigten Mittel können insgesamt aus den Schlüsselzuweisungen geleistet werden.

4 Beschaffung von Waren und Dienstleistungen

- 512 Die rechtliche Klassifizierung der Fraktionen durch das Bundesverfassungsgericht und die Regelungen zur Rechtsstellung im BremAbgG (s. Tz. 501) haben zur Folge, dass die Fraktionen öffentliche Auftraggeberinnen im Sinne

des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sind. Deshalb haben die Fraktionen bei Aufträgen ab Erreichen der in der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge genannten Auftragswerte (Schwellenwerte) die europarechtlichen Vergabevorschriften zu beachten. Bei Aufträgen unterhalb der Schwellenwerte haben die Fraktionen das Bremische Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe (Tariftreue- und Vergabegesetz) zu beachten.

- 513 Der Rechnungshof empfiehlt dem Vorstand der Bremischen Bürgerschaft, in den Ausführungsbestimmungen darauf hinzuweisen, dass die Fraktionen bei Beschaffungen - auch zur Vermeidung von vergaberechtlichen Auseinandersetzungen - die maßgeblichen Vergabevorschriften anzuwenden haben.

5 Prüfung der Rechnung

- 514 Die Fraktionen müssen ihre jährliche Rechnung nach § 42 Abs. 4 BremAbgG „von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft“ prüfen lassen. Diese Prüfung bezieht sich auf die Einhaltung der im Gesetz genannten Gliederung der Einnahmen und Ausgaben, ferner auf den Ausweis des Vermögens, der Rücklagen sowie der Forderungen und Verbindlichkeiten. Daneben prüft der Rechnungshof in von ihm festgelegten Abständen nach § 43 Abs. 1 BremAbgG die den Fraktionen zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung.
- 515 Die „von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft“ geprüfte Rechnung ist dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft spätestens zum Ende des vierten Monats nach Ablauf eines Kalenderjahres oder des Monats vorzulegen, in dem die Geldleistungen nach § 40 Abs. 1 BremAbgG letztmals gezahlt wurden.
- 516 Die Bürgerschaftskanzlei erhält von den Fraktionen lediglich Kurzberichte der Rechnungslegung. Sie kann auf dieser Datenbasis nur prüfen, ob offensichtliche Unrichtigkeiten oder Auffälligkeiten vorliegen. Weitergehende Prüfungen sind ihr nicht möglich. Das hat u. a. zur Folge, dass sie Ansprüche auf Rückforderung von Mitteln weder dem Grunde noch der Höhe nach feststellen kann.
- 517 Der Rechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Bürgerschaftskanzlei als mittelbewirtschaftende Stelle die für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erforderlichen Informationen erhält. Er hatte bereits in seinem Jahresbericht 1998 - Land -, Tz. 65, im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft festgestellt, dass der Präsident ihm bekannt gewordenen

offensichtlichen Verstößen der Fraktionen gegen § 40 Abs. 4 BremAbgG nachgehen muss, um ggf. Rückforderungen geltend zu machen. Diese Verpflichtung hat der Präsident der Bremischen Bürgerschaft aufgrund seiner Verantwortung für den Haushalt des Landtags. Der Präsident muss über diejenigen Informationen verfügen, die es ihm ermöglichen, einen rechtswidrigen Zustand zu beseitigen.

- 518 Der Rechnungshof hält es daher für sachgerecht, dass die Bürgerschaftskanzlei die Rechnungslegung der Fraktionen in ungekürzter Fassung erhält. Das könnte in § 42 Abs. 3 BremAbgG vorgesehen werden. Ergänzend müsste geregelt werden, dass die Fraktionen der Bürgerschaftskanzlei bei Bedarf auch zu zusätzlichen Auskünften und Informationen verpflichtet sind, wenn dies für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erforderlich ist.
- 519 Ferner wäre es sachdienlich, wenn der Bürgerschaftskanzlei regelhaft Zugang zu den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs eingeräumt werden würde, da der Rechnungshof - anders als die von den Fraktionen beauftragten Wirtschaftsprüfer - neben der Jahresrechnung auch die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung der staatlichen Geld- und Sachleistungen prüft. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, § 43 BremAbgG zu novellieren und eine Übersendung der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs an die Bürgerschaftskanzlei vorzusehen. Die Bürgerschaftskanzlei hätte damit die Möglichkeit, vom Rechnungshof beanstandete Sachverhalte aufzugreifen. Der Rechnungshof verweist insoweit auf die Fraktionsgesetze und Verfahren in Hamburg (§ 4 Fraktionsgesetz der Freien und Hansestadt Hamburg) und Berlin (§ 9 Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin).

6 Fraktionsgeschäftsführung

6.1 Vertragliche Regelungen

- 520 Die Fraktionen stellen ihre Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer auf der Grundlage eines vom Vorstand der Bremischen Bürgerschaft vorgegebenen Anstellungsvertrags ein. Der Anstellungsvertrag begründet ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis, auf das u. a. Vorschriften des Tarifrechts für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes angewendet werden.
- 521 Außerdem finden auf das Arbeitsverhältnis die für bremische Beamtinnen und Beamte geltenden Bestimmungen über Besoldung (Festlegung einer

Besoldungsgruppe), Beihilfen, Reisekosten, Umzugskosten, Urlaub, jährliches Urlaubsgeld, Mehrarbeitsentschädigung, Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung und vermögenswirksamer Leistungen sowie die Vorschriften des Beamtenversorgungsgesetzes über Unfallfürsorge entsprechende Anwendung.

- 522 Der Vertrag regelt auch, unter welchen Voraussetzungen nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses eine Versorgung nach den für die bremischen Beamtinnen und Beamten auf Zeit und deren Hinterbliebene jeweils geltenden Bestimmungen gewährleistet wird. Die sonstigen versorgungsrechtlichen Vorschriften für Beamtinnen und Beamte sind entsprechend anzuwenden. Der Vertrag enthält ferner Regelungen über eine Versorgung nach beamtenrechtlichen Bestimmungen, sofern das Ausscheiden aus ihrer Funktion nicht von den Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführern zu vertreten ist.
- 523 Ungeachtet des Versorgungsanspruchs nach beamtenrechtlichen Vorschriften haben die Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer aufgrund ihres sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zu entrichten. Die zu entrichtenden Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung werden von den Fraktionen getragen.
- 524 Die Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer erhalten in den ersten vier Jahren ihrer Tätigkeit grundsätzlich eine Bruttovergütung in Höhe der Beamtenbesoldungsgruppe A 15. Danach erhalten sie eine Vergütung, die der Besoldungsgruppe B 2 entspricht. Ab dem neunten Jahr richtet sich die Vergütung nach Besoldungsgruppe B 3. Die Fraktionen entscheiden über einen vorzeitigen Aufstieg in die nächsthöhere Besoldungsgruppe, wenn dafür festgelegte Voraussetzungen vorliegen.
- 525 Die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer partizipieren als Beschäftigte der Fraktionen ferner an freiwilligen Leistungen, beispielsweise aufgrund von Betriebsvereinbarungen.
- 526 Neben dem Anstellungsvertrag gibt es einen weiteren Vertrag (Annexvertrag) zwischen dem Vorstand der Bremischen Bürgerschaft, den jeweiligen Fraktionen und ihren Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführern. Dieser Vertrag regelt die Bereitstellung der Mittel für die Beschäftigung der Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer im Haushaltsplan der Bremischen Bürgerschaft sowie die Zahlung der Versorgung durch die Bremische Bürgerschaft bei Erlöschen des Fraktionsstatus.

527 Die Bürgerschaftskanzlei verfährt bei der Zahlung der Vergütungen nicht einheitlich. Überwiegend veranlasst sie die Zahlung unmittelbar an die Stelleninhaberinnen und -inhaber. Die betroffenen Fraktionen stehen auf dem Standpunkt, diese Mittel seien ihnen nicht zugeflossen und nehmen sie deshalb nicht in ihre Rechnungslegung auf. Eine Fraktion erhält demgegenüber die Mittel zu ihren Händen und zahlt sie dann ihrem Geschäftsführer aus. Nur diese Fraktion berücksichtigt bisher die Vergütung in der Rechnungslegung über verwendete Fraktionsmittel. Aufgrund der unterschiedlichen Praxis sind die den Fraktionen zugeflossenen Leistungen anhand der Rechnungslegung nicht miteinander vergleichbar.

6.2 Empfehlungen zur Vertragsgestaltung

528 Die vertragliche Dreieckskonstellation und die gleichzeitige Anwendung beamtenrechtlicher, arbeitsrechtlicher, sozialversicherungsrechtlicher sowie tarifrechtlicher Regelungen bewirken ein kompliziertes Anstellungsverhältnis. Es ist weder zweckmäßig noch transparent, das Anstellungsverhältnis mit den Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführern so auszugestalten, dass

- ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis begründet wird, auf das tarifrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und
- gleichzeitig beamtenrechtliche Vorschriften zu einem Sonderstatus führen.

529 Der Rechnungshof empfiehlt, die bisherige Anstellungspraxis für Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer zu ändern. Er regt an, es allein den Fraktionen zu überlassen, die Arbeitsverhältnisse mit ihren Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern zu vereinbaren und auszugestalten. Dabei könnte es für die zum Zeitpunkt der Neuregelung amtierenden Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer bei den bisherigen Regelungen bleiben.

530 Die Geldleistungen für die Beschäftigung von Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführern könnten künftig in die Schlüsselzuweisungen integriert werden. In diesem Fall könnte § 40 Abs. 2 S. 4 BremAbgG ersatzlos gestrichen werden. Da die Gehaltszahlungen für die Fraktionsgeschäftsführung dann in der Rechnungslegung der Fraktionen in den Personalausgaben enthalten wären, würde dadurch auch die Transparenz der Fraktionsfinanzierung und die Vergleichbarkeit der Gesamtbeträge der Fraktionsfinanzierung verbessert.

- 531 Mit dem Verzicht auf die bisherige Vertragskonstellation würde auch die Beteiligung der Bürgerschaftskanzlei an Vergütungs- und ggf. Versorgungszahlungen an Fraktionsgeschäftsführerinnen sowie Fraktionsgeschäftsführer und damit unnötiger Verwaltungsaufwand wegfallen.

6.3 Vereinfachung der Versorgungsregelungen

- 532 Die gleichzeitige Anwendung unterschiedlicher Systeme bei der Vergütung und Versorgung hat auch zur Folge, dass Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer ungeachtet von Rentenanwartschaften aus ihrem Arbeitsverhältnis beamtenrechtliche Versorgungsansprüche erwerben können.
- 533 Die Vertragsregelungen führen derzeit im Ergebnis zu einer altersunabhängigen Versorgung aus dem Landeshaushalt, die bei langen Dienst- und Vordienstzeiten im Entlassungsalter von beispielsweise 45 Jahren 50 bis 60 % der B3-Besoldung betragen kann. Gegen diese Versorgungsregelungen hatte der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 1998 - Land -, Tz. 70, Bedenken erhoben.
- 534 Bedarf für die Modifizierung der Versorgungsregelungen für Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer besteht auch im Hinblick auf die Änderungen der Altersversorgung von Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft durch das Gesetz zur Neuregelung des Abgeordnetenrechts, zur Ausführung des Artikels 145 Abs. 1 der Landesverfassung und zur Änderung deputations- und beamtenrechtlicher Vorschriften vom 23. März 2010 (Brem.GBl. S. 277). Das BremAbgG sah bis einschließlich der 17. Wahlperiode eine beamtenversorgungsähnliche Altersentschädigung der Abgeordneten vor, bei der die Höhe der Leistung von der Dauer der Parlamentszugehörigkeit abhängig war. Dieses System erschien dem Gesetzgeber nicht mehr zeitgemäß, da es nachfolgenden Generationen übermäßig hohe Versorgungslasten auferlegt. Seit der 18. Wahlperiode erhalten die Abgeordneten eine monatliche Altersversorgungsentschädigung, wenn sie nachweisen, dass sie die Entschädigung für ihre Altersversorgung und für die Altersversorgung ihrer Angehörigen mit einer Rente verwenden. Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber sichergestellt, dass Versorgungslücken geschlossen werden, die durch die Mandatszeiten verursacht werden.
- 535 Die Tätigkeit von Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführern ist wie die Tätigkeit von Abgeordneten weit weniger auf Kontinuität angelegt als bei den meisten anderen Berufstätigen. Das wird auch daraus deutlich, dass sich Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer entweder

turnusmäßig in ihren Fraktionen zur Wiederwahl stellen müssen oder ihre Weiterbeschäftigung nach Wahlen von den neugewählten Fraktionsvorständen abhängig ist.

- 536 Die Änderungen im bremischen Abgeordnetenrecht sprechen deshalb auch dafür, die Versorgungsregelungen für Fraktionsgeschäftsführungen neu zu bewerten. Die Versorgung ihrer Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer könnten die Fraktionen selbst regeln, so wie sie es bei ihren weiteren Beschäftigten schon jetzt tun.

7 Beschäftigung von Personal

7.1 Vergütungsmaßstäbe

- 537 Die Fraktionen verwenden einen großen Teil der staatlichen Geldleistungen für die Bezahlung ihrer Beschäftigten. Dabei können sie im Rahmen ihrer Autonomie über Größe und Struktur des Personalkörpers frei entscheiden. Gleichwohl sind sie verpflichtet, Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsätze zu beachten.
- 538 Nach diesen Grundsätzen dürfen die Fraktionen ihren Beschäftigten keine unangemessen hohen Vergütungen zahlen. Anhand nachvollziehbarer Maßstäbe muss überprüfbar sein, dass die Vergütungen der Fraktionsbeschäftigten nicht außer Verhältnis zu den ausgeübten Tätigkeiten stehen. Die Vergütungen sind nur dann angemessen, wenn sowohl die berufliche Qualifikation als auch die Anforderungen der Tätigkeit die gewährte Vergütung tragen. Im konkreten Einzelfall muss sich die Vergütung daher an der für die Wahrnehmung der Aufgabe erforderlichen beruflichen Qualifikation aus Vorbildung und Berufserfahrung ausrichten und außerdem den Anforderungen der jeweiligen Tätigkeit entsprechen. Deshalb ist es notwendig, die von den einzelnen Beschäftigten wahrzunehmenden Tätigkeiten so differenziert zu beschreiben, dass aus den Tätigkeitsbeschreibungen die für eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Anforderungsmerkmale abgeleitet werden können. Tätigkeitsbeschreibungen sind zum Nachweis der wirtschaftlichen Verwendung staatlicher Geldleistungen für Personalausgaben unverzichtbar, da die Höhe der Personalausgaben sich ansonsten einer Nachprüfung entzieht. Der Rechnungshof empfiehlt, die Ausführungsbestimmungen in diesem Sinne zu ergänzen, damit die Höhe der Vergütung der Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter durch Tätigkeitsbeschreibungen belegbar ist.

- 539 Der Rechnungshof vertritt den Standpunkt, dass sich die Fraktionen aufgrund ihrer Rechtsstellung als staatliche Institution an den Regeln und Gepflogenheiten orientieren sollten, die für öffentliche Arbeitgeber gelten. Er bekräftigt daher seine den Fraktionen gegenüber ausgesprochene Empfehlung, sich insbesondere im Hinblick auf Vergütungszahlungen und Nebenleistungen an ihre Beschäftigten an das öffentliche Dienstrecht anzulehnen und den Rahmen der öffentlichen Tarifverträge einzuhalten. Dabei können Besonderheiten der Beschäftigung bei einer Fraktion gegenüber der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt werden, z. B. das höhere Risiko eines Arbeitsplatzverlustes.

7.2 Befristung von Arbeitsverträgen

- 540 Die Fraktionen können Inhalt und Ziel ihrer parlamentarischen Arbeit frei bestimmen. Ob und in welchem Umfang sie sich dabei von wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern politisch und fachlich unterstützen lassen, können sie in eigener Verantwortung festlegen und die Arbeitsverhältnisse dabei aus sachlichen Gründen befristen. Der Rechnungshof hat den Fraktionen nahe gelegt, von dieser Möglichkeit in jedem Fall Gebrauch zu machen.
- 541 Für Beschäftigte im Büro- und Verwaltungsbereich besteht diese Befristungsmöglichkeit aus rechtlichen Gründen nicht. Der Rechnungshof empfiehlt den Fraktionen, in den Arbeitsverträgen mit diesen Beschäftigten Kündigungsfristen vorzusehen, die den Tarifverträgen für den öffentlichen Dienst entsprechen.

7.3 Abfindungszahlungen

- 542 Abfindungen dürfen nur aufgrund gesetzlicher Verpflichtung oder zur Vermeidung eines hohen Prozessrisikos gezahlt werden. Wenn Fraktionen Abfindungen an ihre Beschäftigten zahlen, müssen die sachlichen und wirtschaftlichen Entscheidungsgründe nachvollziehbar dokumentiert werden.
- 543 Da Abfindungen nur in unvermeidbaren Ausnahmefällen gezahlt werden dürfen, muss erkennbar sein, ob und ggf. welche Handlungsalternativen zum Zeitpunkt der Entscheidung bestanden und aus welchen Gründen die Zahlung einer Abfindung sachlich gerechtfertigt und wirtschaftlich vertretbar war. Hinsichtlich der Höhe von Abfindungen sind die maßgeblichen Rechtsvorschriften (z. B. das Kündigungsschutzgesetz) zu beachten.

Der Rechnungshof schlägt vor, Hinweise und Leitlinien für den Fall von Abfindungszahlungen in die Ausführungsbestimmungen aufzunehmen.

8 Rücklagen

8.1 Allgemeine Rücklage

544 Nach § 40 Abs. 5 Satz 2 BremAbgG dürfen die Fraktionen Rücklagen bilden. Die vom Vorstand der Bremischen Bürgerschaft erlassenen Ausführungsbestimmungen legen fest, dass Rücklagen zulässig sind im Hinblick auf

- das erhebliche wirtschaftliche Risiko der Anmietung, des Betriebs und der Unterhaltung eigenständiger Fraktionsbüros,
- die arbeitsrechtlichen Risiken aus der dauerhaften Beschäftigung von Personal sowie
- die notwendige Sicherung der Liquidität.

545 Nach den Ausführungsbestimmungen beträgt die zulässige Rücklagenhöhe insgesamt 50 % der Geldleistungen, die die Fraktionen nach § 40 Abs. 1 BremAbgG erhalten. Bemessungsgrundlage ist dabei jeweils das vergangene Haushaltsjahr. Für nach Wahlen neu in die Bürgerschaft eingezogene Fraktionen sehen die Ausführungsbestimmungen Sonderregelungen vor.

546 Die staatlichen Geldleistungen nach § 40 Abs. 1 BremAbgG bestehen einerseits aus den Schlüsselzuweisungen (s. Tz. 502) und weiteren Geldleistungen (s. Tz. 503). Nach dem Wortlaut der Ausführungsbestimmungen könnten danach auch die weiteren Geldleistungen bei der Berechnung der Rücklagenhöhe berücksichtigt werden.

547 Bei diesen weiteren Geldleistungen für parlamentarische Untersuchungsausschüsse, moderne Bürokommunikation, weitere besondere Aufwendungen sowie für die Vergütung und die Versorgung der Fraktionsgeschäftsführungen handelt es sich jedoch um zweckgebundene Geldleistungen, mit denen besondere Aufgaben der Fraktionen vollständig und abschließend finanziert werden. Mit den geförderten Zwecken sind keine Risiken verbunden, für die Vorsorge getroffen werden müsste. Dafür gezahlte Mittel dürfen nicht Rücklagen erhöhend wirken. Der Rechnungshof empfiehlt, in den Ausführungsbestimmungen zu regeln, dass nur die Schlüsselzuweisungen bei der Berechnung der Rücklagenhöhe berücksichtigt werden.

8.2 Besondere Rücklage

- 548 Nach den Ausführungsbestimmungen dürfen die Fraktionen zusätzlich Rücklagen für besondere Zwecke (z. B. Altersteilzeit, große Investitionsvorhaben) bilden, die nicht auf die zulässige Rücklagenhöhe von 50 % angerechnet werden.
- 549 Der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft hat in den Ausführungsbestimmungen nicht näher bestimmt, was unter „großen Investitionsvorhaben“ zu verstehen ist. Der Rechnungshof hält eine Präzisierung für zweckmäßig. In Anbetracht der erheblichen Größenunterschiede der Fraktionen könnte die Größe eines Investitionsvorhabens im Verhältnis zu den erhaltenen Geldleistungen - als relative Bezugsgröße - festgelegt werden.
- 550 Darüber hinaus ist zu empfehlen, die Tatbestände abschließend zu bestimmen, für die besondere Rücklagen gebildet werden dürfen. Es bedarf einer klaren Abgrenzung zur allgemeinen Rücklage, damit nicht auf Umwegen die allgemeine Rücklage erhöht werden kann. So besteht vor allem kein Raum für besondere Rücklagen im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Personal. Die arbeitsrechtlichen Risiken aus der dauerhaften Beschäftigung von Personal sind bereits in der allgemeinen Rücklage berücksichtigungsfähig. Deshalb scheidet die gleichzeitige Bildung einer besonderen Rücklage aus. Es wäre systemwidrig, wenn arbeitsvertragliche Ansprüche zusätzlich auch durch eine besondere Rücklage abgedeckt werden dürften. Das gilt auch für alle Betriebsausgaben. Ansonsten droht jegliche Rücklagenbegrenzung wirkungslos zu bleiben.

9 Öffentlichkeitsarbeit

9.1 Rechtsgrundlagen

- 551 Aufgrund der Stellung der Fraktionen im Staatsgefüge unterliegt deren Öffentlichkeitsarbeit aus dem Verfassungsrecht herzuleitenden Regeln. Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen hat mit Urteilen vom 19. Oktober 1996 (St 1/1995 - zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteiaufgaben) und 23. Dezember 1996 (St 5/96 - Wahlprüfungsverfahren) unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Anforderungen an eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen festgelegt.

552 Der Bremische Gesetzgeber hat der bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung getragen. § 38 Abs. 2 BremAbgG regelt die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen wie folgt:

„Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört die eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit der Fraktionen, der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarische Fragen. Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung in der Entscheidung über die geeigneten Mittel, Formen und Örtlichkeit ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Urheberschaft der Fraktionen und die Unterscheidbarkeit zu Parteien muss erkennbar sein.“

9.2 Inhalte der Öffentlichkeitsarbeit

553 Da die Fraktionen die staatlichen Geldleistungen nicht für Parteizwecke verwenden dürfen, müssen die Aufgaben der Fraktionen von denjenigen der Parteien abgegrenzt werden. Das ist auch deshalb notwendig, weil die Parteien nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 Parteiengesetz keine Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen kommunaler Vertretungen annehmen dürfen. Wird die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und Parteien nicht getrennt, ist dies als zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln zugunsten der Partei anzusehen und als unzulässige Parteispende zu betrachten.

554 Fraktionen wirken als Teil der Bremischen Bürgerschaft unmittelbar auf den politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess ein. Sie formulieren eigene Standpunkte und entwickeln Initiativen sowie Konzepte. Demgegenüber wirken die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit (vgl. BVerfGE 85, 264 ff. (284 ff.)). Sie sind im gesellschaftlichen Bereich verwurzelt und nicht dem Staat zuzuordnen.

555 Ein Grundproblem der Abgrenzung besteht darin, dass die Mitglieder einer Fraktion zugleich Mitglieder des Landesverbands ihrer Partei sind und oftmals in beiden Organisationen Funktionen wahrnehmen. Das kann zu Abgrenzungsproblemen bei der Öffentlichkeitsarbeit beider Organisationen führen.

556 Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen muss stets auf ihrem Handeln im Parlament beruhen. Das ist immer dann der Fall, wenn sich das Parlament,

die Fraktionen oder ihre Untergliederungen mit den jeweiligen Themen beschäftigt haben oder Fraktionen im Parlament oder in der Öffentlichkeit auf die Tätigkeit der Regierung reagieren. Den Fraktionen steht es nach der Verfassung aber nicht zu, auf gesellschaftspolitische Prozesse und die damit einhergehende Entwicklung einer öffentlichen Meinung zum Zwecke der Parteienwerbung einzuwirken. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwehrt ihre verfassungsrechtliche Stellung es den Fraktionen, in lenkender oder parteiergreifender Weise auf die sich im gesellschaftlichen Bereich vollziehende Herausbildung einer öffentlichen Meinung einzuwirken (vgl. BVerfGE 44, 125 ff. (160)).

- 557 Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren wiederholt festgestellt, dass die Abgrenzung von Fraktions- und Parteitätigkeit in der Praxis problematisch ist. Die Regelungen des im Jahr 2010 in das BremAbgG eingefügten § 38 Abs. 2 stellen den Rahmen für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen dar. Die Ausführungsbestimmungen des Bürgerschaftsvorstands könnten diesen Rahmen jedoch stärker ausfüllen und so einige Zweifelsfälle durch ergänzende Regelungen ausschließen.
- 558 Der Rechnungshof empfiehlt dem Vorstand der Bremischen Bürgerschaft daher, in den Ausführungsbestimmungen zu verdeutlichen, dass die Fraktionen bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit unverkennbar als Fraktion auftreten müssen. Das ist schon deshalb notwendig, weil Fraktionen und Parteien oft ähnliche oder nahezu identische Logos verwenden. Die Fraktionen sollten ihre Druckerzeugnisse, ihre Internetpräsenz und andere öffentliche Auftrittformen so eindeutig gestalten, dass eine Verwechslung ausgeschlossen ist. So ist anzuraten, dass sie Logos und Embleme verwenden, die sich eindeutig von denjenigen der Landesverbände der Parteien unterscheiden.
- 559 Der Rechnungshof empfiehlt den Fraktionen ferner, bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit den Eindruck von Wahlwerbung oder Sympathiewerbung für einzelne Fraktionsmitglieder oder eine Partei zu vermeiden. Insbesondere in der Vorwahlzeit darf die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen bei Bürgerinnen und Bürgern nicht den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einer Partei, eines Wahlbewerbers oder einer Wahlbewerberin erwecken. Solche Eindrücke können bereits entstehen, wenn sog. Streuartikel (Kugelschreiber o. ä.) von den Fraktionen herausgegeben werden. Mit solchen Streuartikeln werden weder Sachinformationen noch Inhalte mit einem Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion vermittelt. Eine Präzisierung der Ausführungsbestimmungen könnte auch hier zur Handlungssicherheit beitragen.

- 560 Um bei Veranstaltungen die strikte Trennung von Fraktion und Partei trotz bestehender Personenidentität belegen zu können, legt der Rechnungshof den Fraktionen nahe, die von ihnen durchgeführten Veranstaltungen nachvollziehbar so zu dokumentieren, dass der Fraktionsbezug deutlich erkennbar ist. Falls eine Fraktion mit anderen Fraktionen oder mit Dritten eine gemeinsame Veranstaltung durchführt, sollte die Kostenaufteilung schriftlich vereinbart und von der Fraktion dokumentiert werden.

10 Liquidation einer Fraktion

- 561 Die Rechtstellung einer Fraktion entfällt nach § 44 BremAbgG bei Erlöschen des Fraktionsstatus, bei Auflösung der Fraktion oder mit dem Ende der Wahlperiode. In den ersten beiden Fällen findet eine Liquidation statt. Im letzten Fall ist eine Liquidation entbehrlich, wenn sich innerhalb von 30 Tagen nach Beginn der neuen Wahlperiode eine Nachfolgefraktion konstituiert.
- 562 Die Liquidation einer Fraktion obliegt nach § 44 Abs. 2 S. 3 BremAbgG deren Vorstand, soweit die Geschäftsordnung der Fraktion nichts anderes bestimmt. Nach Nr. 4 der Ausführungsbestimmungen sind im Fall der Auflösung einer Fraktion Liquidatoren zu bestellen. Deren Aufgabe besteht darin, die laufenden Geschäfte zu beenden, Forderungen einzuziehen und Gläubiger zu befriedigen.
- 563 Der Rechnungshof empfiehlt, die Aufgaben der Liquidatoren zu präzisieren. In die Ausführungsbestimmungen sollte zur Verdeutlichung aufgenommen werden, dass die Arbeitsverhältnisse der Fraktionsbeschäftigten mit Beginn der Liquidation zu kündigen sind. Ferner sollte den Liquidatoren aufgegeben werden, eine Vermögensübersicht zu erstellen, in der Geldbestand und Sachwerte erfasst sind, die mit Mitteln nach § 40 Abs. 1 BremAbgG erworben wurden. In die Vermögensübersicht gehören außerdem offene Forderungen und bestehende Verbindlichkeiten.
- 564 Eine wesentliche Aufgabe der Liquidatoren besteht darin, das Inventar der Fraktion in Liquidation zu veräußern. Dabei müssen die Preise für die Abgabe des Inventars unter Berücksichtigung der Buchwerte sowie kurzfristig zu realisierender Marktpreise ermittelt werden. Wenn der vorgesehene Verkaufspreis den Buchwert unterschreitet, sollte festgeschrieben werden, dass die Bürgerschaftskanzlei vor der Veräußerung zu beteiligen ist.
- 565 Es ist zweckdienlich, dass die Liquidatoren das Ergebnis der Liquidation in Form einer Schlussrechnung schriftlich dokumentieren. Der Bericht sollte der Bürgerschaftskanzlei ausgehändigt werden. Die Bürgerschaftskanzlei



kann dann das Ergebnis der Liquidation insbesondere im Hinblick auf den Rechnungsabschluss (Einhaltung der Regelungen, Plausibilität der Zahlen) prüfen.

- 566 Aus wirtschaftlichen Gründen ist ferner zu empfehlen, die Vorschriften für die Rechnungslegung nach § 42 Abs. 1 BremAbgG für den Fall einer Liquidation zu modifizieren. Die Festlegung des Kalenderjahres als Rechnungsjahr ist bei Verlust des Fraktionsstatus nicht zweckmäßig, da dies zu zusätzlichen Rechnungsabschlüssen führt, wenn der Statusverlust nicht mit dem Ende des Kalenderjahres zusammenfällt. Zudem reicht es aus, wenn der Liquidationszeitraum Kalenderjahr übergreifend in einem Rechnungsabschluss erfasst wird.