

Bericht und Antrag des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses**Jahresbericht 2015 - Land - des Rechnungshofs vom 13. April 2015 (Drs. 18/1825) -
Beratende Äußerung zur Bewirtschaftung und Verwendung der Geldleistungen durch
Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft****I. Bericht**

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat sich mit der im Anhang zum Jahresbericht 2015 enthaltenen Beratenden Äußerung des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung zur Bewirtschaftung und Verwendung der Geldleistungen durch Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft befasst. Die Ergebnisse seiner Beratung sind in diesem Bericht aufgeführt. Die Textzahlen (Tz.) zu I. beziehen sich auf den Jahresbericht 2015 (Land) des Rechnungshofs.

1. Anlass und Gegenstand der Beratung (Tz. 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. 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. In seiner Beratenden Äußerung gibt der Rechnungshof Empfehlungen für die Praxis der staatlichen Fraktionsfinanzierung.

Der Rechnungshof hat in seiner Beratenden Äußerung Änderungen in den Ausführungsbestimmungen und im BremAbgG empfohlen. Der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft hat die Beratende Äußerung des Rechnungshofs zum Anlass genommen, die Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen einer inhaltlichen Prüfung zu unterziehen. Nach Anhörung des Rechnungshofs hat der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft in seiner Sitzung am 29. November 2016 einstimmig die Neufassung der Ausführungsbestimmungen beschlossen und dabei einen Großteil der Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigt.

Dieser Bericht fasst die Erkenntnisse und Empfehlungen des Rechnungshofes zusammen und stellt auch dar, an welchen Stellen bereits Änderungen vorgenommen wurden.

2. Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen (Tz. 502 bis 504)

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 und Hansestadt Bremen. Die Geldleistungen setzen sich nach § 40 Abs. 2 BremAbgG zusammen aus Schlüsselzuweisungen nach Satz 1 und weiteren Geldleistungen nach den Sätzen 3 und 4. Die Höhe der jeweiligen Leistungen legt die Bremische Bürgerschaft auf Grundlage eines Berichts des Vorstands fest.

3. Mittelbewirtschaftung und Rechnungslegung (Tz. 505 bis 511)

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 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. Abweichend von diesen Vorgaben legen einige Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft die Buchungsbelege nicht in der vorgesehenen Ordnung ab, sondern in zeitlicher Folge.

Der Rechnungshof hielt im Bereich der Mittelverwendung und Rechnungslegung eine Klarstellung der Ausführungsbestimmungen für notwendig, mit der die Prüfbarkeit von Sachthemen jederzeit ohne großen Aufwand gewährleistet ist.

Mit der Änderung der Ziffer 1 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen vom 29.11. 2016 ist zur Buchführung klargestellt worden, dass die Originalbelege für die Ein- und Auszahlungen in der Ordnung der für die Buchungen vorgesehenen Konten und dabei in zeitlicher Folge abzulegen sind. Darüber hinaus ist die Möglichkeit eingeführt worden, dass die Sammlung der Belege in der Ordnung der Konten durch eine entsprechende elektronische Archivierung in einem Buchhaltungsprogramm ersetzt werden kann.

Der Rechnungshof führt an, dass erhaltene Geldleistungen für moderne Bürokommunikation in der Rechnung der Fraktionen nicht separat aufgeführt werden. Das liegt nach Auffassung des Rechnungshofs insbesondere an der Unschärfe des Begriffs „moderne Bürokommunikation“. Dazu gehören Ausgaben für fest installierte und mobile technische Ausstattungen von Arbeitsplätzen. Es wird angeführt, dass es sich bei „moderner Bürokommunikation“ um Büroausstattungen handelt, die inzwischen als standardmäßig oder sogar obligatorisch anzusehen sind. Deshalb wird die Frage gestellt, 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.

Eine Änderung ist bisher nicht erfolgt. Der Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt, das BremAbgG nicht zu ändern, da dann zukünftig ggf. eine Rechtsgrundlage für weitere Investitionen, bspw. für Anschaffungen in Verbindung mit zunehmender Digitalisierung, fehlen würde.

Im Zuge der Ausschussberatung hat der Rechnungshof dargelegt, dass er angesichts neuer Entwicklungen bei der technischen Ausstattung an seiner Empfehlung nicht festhält.

4. Beschaffung von Waren und Dienstleistungen (Tz. 512 bis 513)

Die rechtliche Klassifizierung der Fraktionen durch das Bundesverfassungsgericht und die Regelungen zur Rechtsstellung im BremAbgG 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 Tariftreue- und Vergabegesetz zu beachten.

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

In den geänderten Ausführungsbestimmungen wird mit der neu eingefügten Ziffer 4 klargestellt, dass es sich bei den Fraktionen um öffentliche Auftraggeber im Sinne von § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen handelt.

5. Prüfung der Rechnung (Tz. 514 bis 519)

In der beratenden Äußerung des Rechnungshofs wird festgestellt, dass die Bürgerschaftskanzlei von den Fraktionen lediglich Kurzberichte der Rechnungslegung erhält und allein aufgrund dieser Datenbasis prüft, 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.

Der Rechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Bürgerschaftskanzlei als mittelzuweisende Stelle die für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erforderlichen Informationen erhält und der Bürgerschaftskanzlei die Rechnungslegungen der Fraktionen in ungekürzter Fassung vorgelegt werden. 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. 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.

Die Fraktionen teilen die Auffassung des Rechnungshofes nicht und sind der Empfehlung daher nicht nachgekommen.

Die Bürgerschaftskanzlei weist daraufhin, dass es bislang keine normierte Rechtsgrundlage für Rückforderungen zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel gebe. Zwar habe der Staatsgerichtshof im Jahre 1996 einen solchen Rückforderungsanspruch aus dem allgemeinen - nichts ausdrücklich geregelten - öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch abgeleitet, jedoch sei die Anwendung dieses Rechtsinstituts im Bereich des autonomen Parlamentsrechts höchst umstritten. Dies folge insbesondere aus zwei Erwägungen. Zum einen sei der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch kein universales Folgenbeseitigungsinstitut des öffentlichen Rechts. Zum anderen greife im Bereich des autonomen Parlamentsrechts der Vorbehalt autonomer Regelungen, der die Anwendung ohne vorherige Einräumung des Anspruchs durch das Parlament selbst sperre. Dem tritt der Rechnungshof unter Hinweis auf das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 19.10. 1996 (-St 1/1995 - Rückzahlung zweckwidrig verwendeter Geldleistungen an Fraktionen aufgrund öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs) entgegen.

Im Zuge der Ausschussberatung hat der Rechnungshof seinen Vorschlag modifiziert und vorgeschlagen, in Anlehnung an die Regelung der Mehrheit der Länder und an eine Vorschrift der LHO im Abgeordnetengesetz vorzusehen, dass er Prüfungsergebnisse von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung der Präsidentin oder dem Präsidenten der Bürgerschaft (alternativ der Bürgerschaft) mitteilt.

6. Fraktionsgeschäftsführung (Tz. 520 bis 536)

6.1. Vertragliche Regelungen (Tz. 520 bis 527)

Die Fraktionen stellen ihre Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer auf Grundlage eines vom Vorstand der Bremischen Bürgerschaft vorgegebenen Anstellungsvertrags ein. Durch den Anstellungsvertrag gestaltet sich das Arbeitsverhältnis beamtenähnlich. Das gilt sowohl hinsichtlich der Vergütung als auch, ab einer Mindestdienstzeit von 10 Jahren, für die Vorschriften des Beamtenversorgungsrechts. Nicht jedoch für Regelungen zur Kündigung. Gleichwohl stellt der Vertrag klar, dass die Fraktionsgeschäftsführer und Fraktionsgeschäftsführerinnen aufgrund ihres Beschäftigungsverhältnisses Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zu entrichten haben.

Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung, die während der Dienstzeit als Fraktionsgeschäftsführer erworben werden, werden auf eine evtl. Versorgung angerechnet.

Neben dem Anstellungsvertrag gibt es einen weiteren Vertrag (Annexvertrag) zwischen dem Vorstand der Bremischen Bürgerschaft, den jeweiligen Fraktionen und ihren Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern. Dieser Vertrag regelt die Bereitstellung der Mittel für die Beschäftigung der Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer im Haushaltsplan der Bremischen Bürgerschaft, die direkte Zahlung der Vergütung an den Berechtigten sowie die Zahlung der Versorgung durch die Bremische Bürgerschaft bei Erlöschen des Fraktionsstatus. In diesem Fall besteht ein Direktanspruch gegenüber der Bürgerschaftskanzlei auf Zahlung der Versorgungsleistungen.

Der Rechnungshof merkte an, dass die Bürgerschaftskanzlei bei der Zahlung der Vergütung nicht einheitlich verfährt. Überwiegend veranlasste die Bürgerschaftskanzlei die Zahlung unmittelbar an die Stelleninhaberinnen und -inhaber. Das führte dazu, dass die Fraktionen diese Mittel nicht in ihre Rechnungslegung aufnahmen. Eine einzelne Fraktion erhielt die Mittel zu ihren Händen und zahlte sie dann ihrem Geschäftsführer aus. Nur diese Fraktion berücksichtigte diese Vergütung in der Rechnungslegung über verwendete Fraktionsmittel. Die mehrheitliche Praxis stand nicht nur im Widerspruch zur gesetzlichen Regelung in § 40 BremAbgG, sondern führte auch dazu, dass die den Fraktionen zugeflossenen Leistungen anhand der Rechnungslegung nicht miteinander vergleichbar waren. Im Sinne von Einheitlichkeit und Transparenz sowie unter dem Gesichtspunkt eines rechtmäßigen Verwaltungshandelns war deshalb eine Anpassung geboten.

Die Bürgerschaftskanzlei hat deshalb das bisherige System einseitig und gegen den Willen und Wunsch der betroffenen Fraktionen geändert. Die Geldleistungen werden nunmehr von der Bürgerschaftskanzlei direkt an die Fraktionen überwiesen. Die Vergütung der Fraktionsgeschäftsführer wird anschließend durch die Fraktionen veranlasst.

6.2. Empfehlungen zur Vertragsgestaltung (Tz. 528 bis 531)

Der Rechnungshof führt an, dass die vertragliche Dreieckskonstellation und die gleichzeitige Anwendung beamtenrechtlicher, arbeitsrechtlicher, sozialversicherungsrechtlicher sowie tarifrechtlicher Regelungen ein kompliziertes Anstellungsverhältnis bewirke.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass es weder zweckmäßig noch transparent sei, das Anstellungsverhältnis mit den Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführern sozialversicherungspflichtig auszugestalten, darauf tarifliche Vorschriften anzuwenden, wenn gleichzeitig beamtenrechtliche Vorschriften zu einem Sonderstatus führen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die bisherige Anstellungspraxis für zukünftige Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer zu ändern. Er regt an, dass die Fraktionen zukünftig Arbeitsverhältnisse mit ihren Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführern ohne Einräumung eines Sonderstatus abschließen. Gleichzeitig wird eine Integration der Geldleistungen an die Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer in die Schlüsselzuweisungen empfohlen. Es wird auf § 40 Abs. 2 S. 4 BremAbgG verwiesen, der dann ersatzlos gestrichen werden könnte. Durch einen Ausweis der Ausgaben in den Personalausgaben in der Rechnungslegung würden sich Transparenz und Vergleichbarkeit verändern.

Seitens der Bürgerschaftskanzlei stößt dieser Vorschlag auf keinerlei rechtliche Bedenken. Er führt jedoch insbesondere hinsichtlich der beihilfe- und versorgungsrechtlichen Ansprüche der Fraktionsgeschäftsführer zu Veränderungen. Mögliche Rückkehrrechte in den öffentlichen Dienst werden durch eine Veränderung der Vertragsstruktur nicht tangiert.

Die durch den Rechnungshof vorgeschlagenen Änderungen führen zu Änderungsbedarfen im BremAbgG. Durch die Integration der Geldleistung für die Beschäftigung der Fraktionsgeschäftsführer in die Schlüsselzuweisungen

könnte § 40 Abs. 2 Satz 4 BremAbgG ersatzlos gestrichen werden. Zusätzlich müsste der Haushaltsplan entsprechend geändert werden.

Bisher ist keine Änderung im BremAbgG erfolgt. Seitens der Fraktionen der SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und die Linke stoßen die Vorschläge des Rechnungshofes auf Bedenken. Sie vertreten die Auffassung, dass aus den Gründen der parlamentarischen Waffengleichheit eine einheitliche Vergütung für die Fraktionsgeschäftsführer festgelegt werden und gleichfalls die bestehende Möglichkeit erhalten bleiben sollte, dass auch in Zukunft Mitarbeiter im Beamtenverhältnis als Fraktionsgeschäftsführer Verwendung finden können. Eine Verwendung von beurlaubten Beamten, mit der Folge der dann eintretenden Sozialversicherungspflicht ohne individuelle Anspruchsbegründung, stellt nach Auffassung der Fraktionen eine Verschwendung öffentlicher Mittel dar und war deshalb bisher für keine der Fraktionen ein annehmbarer Weg.

6.3. Vereinfachung der Versorgungsregelungen (Tz. 532 bis 536)

Der Rechnungshof merkt an, dass durch die unterschiedlichen Regelungen ungeachtet von Rentenanwartschaften beamtenrechtliche Versorgungsansprüche durch die Fraktionsgeschäftsführer und -geschäftsführerinnen erworben werden können. Der Rechnungshof empfiehlt, die Versorgungsregelungen der Fraktionsgeschäftsführer für zukünftig einzustellende Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer neu und vergleichbar zu der von Abgeordneten zu regeln. Die Fraktionen sollten die Versorgung ihrer Geschäftsführer selbst regeln. Insbesondere da die Tätigkeit, analog der von Abgeordneten, weniger auf Kontinuität angelegt ist als bei den meisten Berufstätigen.

Durch die Aufgabe der vertraglichen Dreieckskonstellation, wie in 6.2 beschrieben, entfielen die Ausfallhaftung der Freien Hansestadt Bremen. Im Falle einer Fraktionsliquidation wären dann vertraglich vereinbarte Versorgungsansprüche - die allein von der Fraktion zu erfüllen wären - nicht mehr durchsetzbar. Anders wäre es jedoch, wenn die Fraktion mit Dritten Versorgungsverträge zugunsten der Fraktionsgeschäftsführer abschließt. Durch private Vorsorgeverträge könnte die Versorgung der Fraktionsgeschäftsführer und -geschäftsführerinnen transparent ausgestaltet werden.

Die Fraktionen der SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und die Linke weisen darauf hin, dass zum einen nach ihrer Kenntnis eine den bisherigen Regelungen vergleichbare Versorgungsabsicherung, die eine Beschäftigungsmindestdauer vorsieht, auf dem privaten Markt nicht vorhanden ist und zum anderen eine vergleichbare Absicherung durch Dritte erhebliche finanzielle Mehraufwendungen für die Fraktionen bedeuten würde. Aus diesen Gründen bieten Versorgungsverträge mit Dritten keine Alternative zum bisherigen System.

Die Fraktion der FDP befürwortet eine private Vorsorge, weil sie langfristig die Freie und Hansestadt Bremen entlastet und bei einem Berufswechsel einfacher und flexibler zu übertragen ist.

7. Beschäftigung von Personal (Tz. 537 bis 543)

7.1. Vergütungsmaßstäbe (Tz. 537 bis 539)

Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer Autonomie frei, über Größe und Struktur des Personalkörpers zu entscheiden, allerdings sind Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsätze zu beachten. Tätigkeitsbeschreibung, Qualifikation und Entgelt müssen zusammenpassen.

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.

In den neuen Ausführungsbestimmungen (Ziffer Nr. 5) wird darauf hingewiesen, dass Fraktionsbeschäftigte keine Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes sind. Die Vergütung der Fraktionsbeschäftigten ist auf der Grundlage zu erstellender Tätigkeitsbeschreibungen an der für die Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Qualifikation, aus Vorbildung, Fortbildung und Berufserfahrung auszurichten. Den Besonderheiten der Beschäftigung bei einem Tendenzbetrieb ist dabei Rechnung zu tragen.

7.2. Befristung von Arbeitsverträgen (Tz. 540 bis 541)

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 nahegelegt, von dieser Möglichkeit in jedem Fall Gebrauch zu machen.

Die Fraktionen der SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und die Linke weisen darauf hin, dass die Befristung und Kettenbefristung von Arbeitsverträgen mit wissenschaftlichen Mitarbeitern bereits jetzt zu Wettbewerbsnachteilen auf dem Arbeitsmarkt führen und perspektivisch eine andere Lösung angestrebt werden sollte.

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. Die Fraktionen weisen darauf hin, dass für diese Arbeitsverträge die gesetzlichen Kündigungsfristen gelten.

7.3. Abfindungszahlungen (Tz. 542 bis 543)

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.

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 hat vorgeschlagen, Hinweise und Leitlinien für den Fall von Abfindungszahlungen in die Ausführungsbestimmungen aufzunehmen. Die neuen Ausführungsbestimmungen (Ziffer Nr. 5) greifen diese Empfehlung auf und bestimmen, dass Abfindungen nur aufgrund gesetzlicher Verpflichtung oder zur Vermeidung eines hohen Prozessrisikos gezahlt werden dürfen. In diesen Fällen erfolgt die Bemessung der Abfindungshöhe nach den einschlägigen Rechtsvorschriften. Im Falle von Abfindungszahlungen sind die sachlichen und wirtschaftlichen Entscheidungsgründe nachvollziehbar zu dokumentieren.

8. Rücklagen (Tz. 544 bis 550)

8.1. Allgemeine Rücklage (Tz. 544 bis 547)

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.

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.

Nach dem Wortlaut der Ausführungsbestimmungen könnten auch die weiteren Geldleistungen bei der Berechnung der Rücklagenhöhe berücksichtigt werden. 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 hat empfohlen, in den Ausführungsbestimmungen zu regeln, dass nur die Schlüsselzuweisungen bei der Berechnung der Rücklagenhöhe berücksichtigt werden.

Generell wird nun in Ziffer 2 der neuen Ausführungsbestimmungen durch eine Bezugnahme auf § 40 Abs. 2 Satz 1 BremAbgG klargestellt, dass nur die sog. Schlüsselzuweisungen bei der Berechnung der Rücklagenhöhe berücksichtigt werden.

8.2. Besondere Rücklage (Tz. 548 bis 550)

Nach den bisherigen Ausführungsbestimmungen durften die Fraktionen zusätzlich Rücklagen für besondere Zwecke (z. B. Altersteilzeit, große Investitionsvorhaben) bilden, die nicht auf die zulässige Rücklagenhöhe von 50 % angerechnet werden. Der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft hatte in den Ausführungsbestimmungen nicht näher bestimmt, was unter „großen Investitionsvorhaben“ zu verstehen ist. Darüber hinaus hat der Rechnungshof empfohlen, 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 dürfen. Das gilt auch für alle Betriebsausgaben. Ansonsten droht jegliche Rücklagenbegrenzung wirkungslos zu bleiben.

Eine gesonderte Rücklage nach Ziffer 2 Abs. 4 der neuen Ausführungsbestimmungen können Fraktionen nur noch für vertragliche Verpflichtungen aus Altersteilzeit bilden.

9. Öffentlichkeitsarbeit (Tz. 551 bis 560)

9.1. Rechtsgrundlagen (Tz. 551 bis 552)

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

9.2. Inhalte der Öffentlichkeitsarbeit (Tz. 553 bis 560)

Da die Fraktionen die staatlichen Geldleistungen nicht für Parteizwecke verwenden dürfen, müssen die Aufgaben der Fraktionen von denjenigen der Parteien abgegrenzt werden. 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. 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 bei der Organisationen führen.

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.

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. Es wird zudem angeraten, dass die Fraktionen Logos verwenden, die sie eindeutig von denjenigen der Landesverbände der Parteien abgrenzen.

Der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft erachtet im Zusammenhang der notwendigen Abgrenzung von Fraktions- und Parteitätigkeit die in den Ausführungsbestimmungen enthaltene Regelung zur zulässigen Öffentlichkeitsarbeit als ausreichend und hat sich deshalb einstimmig gegen eine Änderung ausgesprochen.

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. Eine Präzisierung der Ausführungsbestimmungen könnte auch hier zur Handlungssicherheit beitragen.

In Ziffer 6 Abs. 3 der neuen Ausführungsbestimmungen wurde eine Präzisierung vorgenommen. Darin steht nun, dass soweit es bei der Beurteilung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen darauf ankommen sollte, ein Zeitraum von 79 Tagen vor der Wahl (entspricht der Frist des § 16 Abs. 3 Bremisches Wahlgesetz) als Vorwahlzeit gilt.

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 (Tz. 561 bis 566)

Die Rechtsstellung 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. 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.

Der Rechnungshof hat empfohlen, 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. 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. 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.

In den aktualisierten Ausführungsbestimmungen vom 29. November 2016 sind unter Ziffer 11 Regelungen zur Liquidation einer Fraktion enthalten. Es werden wesentliche Verfahrensschritte zur Umsetzung einer Liquidation vorgegeben. Enthalten sind Regelungen zu den Aufgaben und der Arbeitsweise der Liquidatoren. Insbesondere wird nunmehr klargestellt, dass die Bürgerschaft nicht für Verbindlichkeiten einer Fraktion haftet und die Fraktion damit auch die Kosten einer möglichen Liquidation selbst zu tragen hat.

Die gesetzlichen Regelungen zur Liquidation von Fraktionen und Gruppen sind bislang unverändert.

11. Abschließende Beratung im staatlichen Rechnungsprüfungsausschuss

Eine abschließende Beratung zu der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs sowie des vom Berichterstatter Abg. Prof Dr. Hilz vorgelegten Berichtsentwurfs fand im Rechnungsprüfungsausschuss (Land) in der Sitzung am 29. Januar 2019 statt. Die Beschlüsse des Ausschusses wurden mit Ausnahme zu den Punkten 6.2 und 6.3 einstimmig gefasst. Konkret fasste der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss folgende Beschlüsse:

Der Rechnungsprüfungsausschuss (Land) nimmt den Bericht zu Kenntnis.

Der Rechnungsprüfungsausschuss (Land) stellt einstimmig fest, dass die Punkte 3, 4, 7, 8.1, 8.2, 9.2 und 10 bereits in den Ausführungsbestimmungen geändert wurden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss (Land) empfiehlt mehrheitlich mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU und DIE LINKE gegen die Stimme des Ausschussmitgliedes der Fraktion der FDP, die in den Punkten 6.2 und 6.3 vorgeschlagenen Änderungen des Bremischen Abgeordnetengesetzes nicht entsprechend der Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss (Land) empfiehlt einstimmig, die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Änderungen im Bremischen Abgeordnetengesetz zur Mitteilung bestimmter Prüfungsergebnisse (Punkt 5) an die Präsidentin oder den Präsidenten der Bürgerschaft und zur Liquidation einer Fraktion (Punkt 10, insbesondere § 42 Abs. 1 BremAbgG) im Ausschuss für Verfassung und Geschäftsordnung zu beraten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss (Land) nimmt zur Kenntnis, dass sich die Fraktion der FDP dafür ausspricht, die Empfehlungen des Rechnungshofs zu den Punkten 6.2 und 6.3 unter Berücksichtigung der dazu vorgeschlagenen Änderungen des Bremischen Abgeordnetengesetzes umzusetzen.

II. Antrag

Der Rechnungsprüfungsausschuss (Land) empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) mehrheitlich, den Bemerkungen im Bericht des Rechnungsprüfungsausschusses beizutreten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss (Land) empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig, diesen Bericht im Hinblick auf die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Änderungen im Bremischen Abgeordnetengesetz zur Mitteilung bestimmter Prüfungsergebnisse an die Präsidentin oder den Präsidenten der Bürgerschaft und zur Liquidation einer Fraktion an den Ausschuss für Verfassung und Geschäftsordnung zur Beratung und Berichterstattung zu überweisen.

Prof. Hauke Hilz

Vorsitzender