



**LANDTAG VON  
SACHSEN-ANHALT**

GESETZGEBUNGS- UND BERATUNGSDIENST

---

**Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen für die Organisation, Bewerbung und Ausstattung von Versammlungen im Sinne des Landesversammlungsgesetzes**

Datum: 31. Januar 2022

---

Die Ausarbeitungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beim Landtag von Sachsen-Anhalt sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---



LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT | 39094 Magdeburg

...

im Hause

Ihr Zeichen/  
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen:

Bearbeitet von:  
Tel.: +49 391 560

Datum: 31.01.2022

## Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen für die Organisation, Bewerbung und Ausstattung von Versammlungen im Sinne des Landesversammlungsgesetzes

Sehr ...,

mit Schreiben vom ... baten Sie den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) um rechtliche Einschätzung, inwieweit die Organisation, Bewerbung und Ausstattung von öffentlichen Kundgebungen und Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes vor dem Hintergrund der Zweckbindung der Fraktionskostenzuschüsse zu den Fraktionsaufgaben nach dem Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt (FraktG LSA) gehören. Dabei soll insbesondere die Beurteilung der Rechtslage durch die Rechnungshöfe auf Bundes- und Landesebene einbezogen werden.

Zu dieser Rechtsfrage nimmt der GBD wie folgt Stellung:

### 1. Rechtlicher Rahmen der Fraktionsfinanzierung

Die Fraktionen des Landtages von Sachsen-Anhalt erhalten für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben öffentliche Mittel aus dem Landeshaushalt. Dies bestimmt Artikel 47 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LVerf). Rechtsgrundlage der staatlichen Leistungen an die Fraktionen ist § 2 FraktG LSA. Danach dürfen die Zuschüsse nur für Fraktionsaufgaben verwendet werden. Eine Verwendung der Geld- und Sachleistungen für Parteiaufgaben ist gemäß § 2 Satz 3 FraktG LSA unzulässig. Korrespondierend dazu verbietet § 25 Abs. 2 Nr. 1 des Parteiengesetzes den Parteien, Spenden von Fraktionen anzunehmen. Zweckwidrig verwendete Zuschüsse sind gemäß § 4 FraktG LSA zurückzuzahlen. Die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuschüsse nach § 2 Satz 1 FraktG LSA obliegt gemäß § 8 FraktG

Informationen zur Verarbeitung Ihrer Daten (Art. 13, 14 DSGVO) in der Landtagsverwaltung und Ihrer diesbezüglichen Rechte erhalten Sie bei Ihrer Bearbeiterin / Ihrem Bearbeiter oder im Internet unter <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/datenschutz/>.

**Überweisungen** an Landeshauptkasse Sachsen-Anhalt IBAN DE21 8100 0000 0081 0015 00 BIC MARKDEF1810  
**Tel.** +49 391 560-0 **Fax** +49 391 560-1123 **E-Mail** [landtag@lt.sachsen-anhalt.de](mailto:landtag@lt.sachsen-anhalt.de) **Internet** [www.landtag.sachsen-anhalt.de](http://www.landtag.sachsen-anhalt.de)  
**Hausadresse** Domplatz 6-9, 39104 Magdeburg **Briefadresse** 39094 Magdeburg

dem Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt. Die politische Erforderlichkeit der Mittelverwendung hingegen ist gemäß § 8 Satz 2 FraktG LSA nicht Gegenstand der Prüfung des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt.

## **2. Aufgaben der Fraktionen und deren Abgrenzung von den Aufgaben der Parteien**

Entscheidend für die rechtliche Bewertung der Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen ist, ob die daraus finanzierte Aktivität den Aufgaben der Fraktion zuzuordnen ist.

Die Aufgaben der Fraktionen des Landtages von Sachsen-Anhalt sind in der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt und im Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt geregelt. Gemäß Artikel 47 Abs. 2 Satz 2 LVerf wirken die Fraktionen mit eigenen Rechten und Pflichten an der Arbeit des Landtages mit und unterstützen die parlamentarische Willensbildung. Auf Grundlage dieser verfassungsrechtlichen Regelung bestimmt § 1 Abs. 2 Satz 2 FraktG LSA, dass die Fraktionen an der Gesetzgebungs-, Kontroll-, Wahl- und Öffentlichkeitsfunktion des Landtages mitwirken und der politischen Willensbildung im Landtag insbesondere dadurch dienen, dass sie die Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern im Landtag organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen. Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 3 FraktG LSA können die Fraktionen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.

Weder den verfassungsrechtlichen noch den einfachgesetzlichen Regelungen lassen sich konkrete Kriterien für die Bestimmung von Reichweite und Grenzen der Aufgaben der Fraktionen entnehmen. Auch aus den Ausführungsbestimmungen zum Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt zur Prüfung der Rechnung von Fraktionen im Landtag von Sachsen-Anhalt<sup>1</sup> ergeben sich keine konkreten Anhaltspunkte. Der Regelung des § 6 Abs. 2 FraktG LSA über die Gliederung der Ausgaben im Rahmen der Rechnungslegung der Fraktionen kann allenfalls ein gewisser Hinweischarakter beigemessen werden.<sup>2</sup>

Das Aufgabenfeld der Fraktionen wird jedoch durch die Zuständigkeitsbereiche anderer Funktionskreise begrenzt. Insbesondere ist es den Fraktionen verwehrt, in den Aufgabenbereich der Parteien einzugreifen. Die unterschiedlichen Aufgaben von Fraktion und Partei ergeben sich aus ihrer jeweiligen Stellung im parlamentarischen System, die ihnen die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt und das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) zuweisen:

Die Fraktionen sind dem Bereich der staatlichen Willensbildung zuzuordnen. Gemäß Artikel 47 Abs. 2 Satz 1 und 2 LVerf sind die Fraktionen des Landtages von Sachsen-Anhalt selbstständige und unabhängige Gliederungen des Landtages, die mit eigenen Rechten und Pflichten an der Arbeit des Landtages mitwirken und die parlamentarische Willensbildung unterstützen. Sie sind Teil des Parlaments und damit Teil der organisierten Staatlichkeit.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Ausführungsbestimmungen zum Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt zur Prüfung der Rechnung von Fraktionen im Landtag von Sachsen-Anhalt vom 22. April 1993, Niederschrift über die 50. Sitzung des Ältestenrates am 6. Mai 1993, Ältestenrat 1/51, Anlage 2, S. 30.

<sup>2</sup> Gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. d und e FraktG LSA ist die Rechnung der Fraktion unter anderem nach Ausgaben für Veranstaltungen oder für die Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente und Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit zu gliedern; vgl. für die Funktionsbindung der Leistungen an die Bundestagsfraktionen: Waldhoff, in: Ausermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz. Kommentar, 2016, § 50 Rn. 24.

<sup>3</sup> Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsstellung und die Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Sachsen-Anhalt, Gesetzentwurf der Fraktionen CDU, F.D.P, Bündnis 90/Grüne und DSU vom 18. Juni 1992, Drs. 1/ 1581, S. 5 mit Verweis auf BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989, Az.: 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188-244, Rn. 134, zitiert nach juris.

Die Parteien hingegen sind dem Bereich der Willensbildung des Volkes zuzuordnen. Aufgabe der Parteien ist es gemäß Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Gemäß § 1 Abs. 2 des Parteiengesetzes wirken die Parteien an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen, auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluss nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen.

Das Grundgesetz und die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt unterscheiden zwischen der Bildung des staatlichen Willens und der Willensbildung des Volkes. Aus Artikel 20 Abs. 2 Satz 1 GG und Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 LVerf ergibt sich, dass sich der Prozess der Willensbildung des Volkes vom Volk zu den Staatsorganen vollzieht und nicht umgekehrt.<sup>4</sup> Der politische Willensbildungsprozess ist daher von staatlichem Einfluss freizuhalten. Den Staatsorganen ist es grundsätzlich verwehrt, sich in Bezug auf diesen Prozess zu betätigen.<sup>5</sup> Gleichwohl darf nicht verkannt werden, dass sich die Willensbildung des Volkes und die Willensbildung der Regierung wechselseitig beeinflussen.<sup>6</sup>

Für die Fraktionen bedeutet dies, dass es ihnen aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als Teil der organisierten Staatlichkeit verwehrt ist, in lenkender Weise auf die Willensbildung des Volkes einzuwirken. Der Versuch der fraktionellen Einflussnahme auf die Willensbildung des Volkes würde einen Verstoß gegen das Verbot der Wahrnehmung von Aufgaben der Parteien darstellen und zugleich das Prinzip repräsentativer parlamentarischer Demokratie verletzen. Vor diesem Hintergrund leuchtet es ein, dass in § 1 Abs. 2 Satz 3 FraktG LSA die Formulierung der „Unterrichtung“ der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Fraktion gewählt wurde.<sup>7</sup>

Auch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder legen ihrer Prüfung der aufgabenakzessorischen Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse die aufgezeigte Differenzierung zwischen Fraktions- und Parteaufgaben anhand ihrer Stellung und Funktion im Verfassungsgefüge zugrunde.<sup>8</sup> Die Auswertung der Stellungnahmen der Rechnungshöfe des Bundes und

---

<sup>4</sup> In Bezug auf Artikel 20 Abs. 2 GG: BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966, Az.: 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56-119, Rn. 117, zitiert nach juris.

<sup>5</sup> BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966, Az.: 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56-119, Rn. 117, zitiert nach juris.

<sup>6</sup> BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, Az.: 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125-197, Rn. 47, zitiert nach juris.

<sup>7</sup> Vgl. Rechnungshof Baden-Württemberg, Zuschüsse und sonstige Leistungen an die Fraktionen des Landtags in der 13. Wahlperiode, Beratende Äußerung, November 2008, S. 18. In anderen Bundesländern sind die gesetzlichen Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zum Teil deutlich detaillierter, vgl. nur § 1 Abs. 4 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen.

<sup>8</sup> Vgl. grundlegend: Rechnungshof Baden-Württemberg, Zuschüsse und sonstige Leistungen an die Fraktionen des Landtags in der 13. Wahlperiode, Beratende Äußerung, November 2008, S. 10 ff.; Sächsischer Rechnungshof, Verwendung der Fraktionszuschüsse, Beratende Äußerung, Februar 2015, S. 12; knapp feststellend: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2011, Teil 2, S. 233.

der Länder zeigt, dass die Abgrenzungsproblematik in der Praxis vor allem bei Maßnahmen zu Tage tritt, die unter dem Stichwort der „Öffentlichkeitsarbeit“ geführt werden.<sup>9</sup>

Die Rechtsprechung hat sich bisher nur vereinzelt mit der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen befasst.<sup>10</sup> Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in einem Urteil aus dem Jahr 2002 in Bezug auf die gesetzliche Regelung der Fraktionsaufgabe der Unterrichtung der Öffentlichkeit in § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz festgestellt, dass zum Aufgabenbereich der Fraktionen nur eine solche Öffentlichkeitsarbeit gehöre, die in der Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit besteht. Kennzeichen einer solchen Öffentlichkeitsarbeit sei die Information über vergangene, gegenwärtige oder bevorstehende Tätigkeiten der Fraktionen.<sup>11</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat sich bisher nicht abschließend zu den Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen geäußert.<sup>12</sup> Der Rechtsprechung des Gerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung lassen sich jedoch Leitlinien für die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen ableiten, weil diese – wie die Regierung – Teil der organisierten Staatlichkeit sind. In seinem Urteil vom 2. März 1977 hat das Bundesverfassungsgericht Kriterien für die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Staatsorganen entwickelt.<sup>13</sup> Überträgt man diese Grundsätze auf die Fraktionen, setzt die Zuordnung von Öffentlichkeitsarbeit zur Fraktion voraus, dass die Urheberschaft der Fraktion eindeutig ist, ein unmittelbarer Bezug zur Parlamentsarbeit besteht, ein informativer und sachbezogener Stil vorherrscht, keine werbemäßigen Aussagen zugunsten der Partei getätigt werden und die Unterrichtung der Öffentlichkeit einen erkennbaren Bezug zur Fraktion aufweist.<sup>14</sup> Darüber hinaus ist die zeitliche Nähe zu einer Wahl ein Indiz, dass für unzulässige Parteiwerbung sprechen kann.<sup>15</sup>

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben in einem Beschluss aus dem Jahr 2001<sup>16</sup> mit den sogenannten Neusser Kriterien<sup>17</sup> einheitliche Maßstäbe zur Abgrenzung zulässiger von unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit aufgestellt, die im Wesentlichen mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung übereinstimmen:

- „1. Die Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aus Haushaltsmitteln ist grundsätzlich zulässig, wenn sie allgemeinen formalen und zugleich inhaltlichen

<sup>9</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Verwendung von Fraktionsgeldern zur Finanzierung von Parteiaufgaben, Ausarbeitung vom 19. November 2010, Az.: WD 3 – 3000 – 455/10, S. 4 sowie ergänzende eigene Recherche.

<sup>10</sup> Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. August 2002, Az.: VGH O 3/02; Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 16. Juli 2013, Az.: VerfGH 17/12, S. 10.

<sup>11</sup> Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. August 2002, Az.: VGH O 3/02, Rn. 40, zitiert nach juris.

<sup>12</sup> BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017, Az.: 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327-375, Rn. 55; BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 2014, Az.: 2 BvE 3/12, BVerfGE 136, 190-194, Rn. 8; jeweils zitiert nach juris.

<sup>13</sup> BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, Az.: 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125-197, Rn. 67 ff., zitiert nach juris.

<sup>14</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Rechtliche Zulässigkeit der Verteilung politischer Hauswurfsendungen, Ausarbeitung vom 20. Juni 2019, Az.: WD 3 – 3000 – 139/19, S. 7 mit Verweis auf Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 607 m.w.N.

<sup>15</sup> BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, Az.: 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125-197, Ls. 7, zitiert nach juris.

<sup>16</sup> Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001, abgedruckt in: Sächsischer Rechnungshof, Verwendung der Fraktionszuschüsse, Beratende Äußerung, Februar 2015, S. 14 f.

<sup>17</sup> Bayerischer Oberster Rechnungshof, Unterrichtung des Landtags über die Prüfungsergebnisse zur Verwendung der Zuschüsse an die Fraktionen im Bayerischen Landtag, Juli 2021, S. 27, Fn. 88.

- Kriterien genügt, die den Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion begründen. Die Öffentlichkeitsarbeit muss sich unmittelbar auf die vergangene, gegenwärtige oder aktuell zukünftige Tätigkeit der Fraktion im Parlament beziehen.
2. Die Fraktion muss bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit deutlich als Fraktion in Erscheinung treten.
  3. Die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen darf in der engeren Vorwahlzeit fortgesetzt, aber unter Beachtung des Gebotes der Zurückhaltung nicht gezielt verstärkt werden. Sie muss einen konkreten Bezug zur aktuellen parlamentarischen Arbeit aufweisen und darf nicht auf Wahlwerbung ausgerichtet sein. In der Schlussphase des Wahlkampfes sind für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe anzulegen.
  4. Die Grenze zwischen der zulässigen und der unzulässigen Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit ist überschritten, wenn der Sachinhalt eindeutig hinter die werbende Form zurücktritt, insbesondere bei Sympathiewerbung für die Fraktion oder für einzelne Fraktionsmitglieder.
  5. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion muss beim Bürger bereits den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einer Partei oder eines Wahlbewerbers/-werberin vermeiden.
  6. Die Fraktionen müssen Vorkehrungen treffen, dass die für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellten Druckwerke oder andere Erzeugnisse der Fraktion nicht von den Parteien (z. B. zur Wahlwerbung) eingesetzt werden. Druckerzeugnisse sollten daher den Hinweis enthalten, dass sie nicht für Zwecke der Partei verwendet werden dürfen.
  7. Die anteilige Finanzierung von gemeinsamen Publikationen und gemeinsamen Veranstaltungen von Fraktion und Partei stößt in besonderem Maße an die Grenzen der Zulässigkeit. Die Grundsätze der Trennung von Partei und organisierter Staatlichkeit, der Zweckbestimmung der Fraktionszuschüsse und des Verbotes der Parteifinanzierung durch die Fraktion werden hier nicht eingehalten. Hinzu kommt, dass gemeinsame Aktivitäten von der Öffentlichkeit in der Regel allein der Partei zugeordnet werden.
  8. Von den Fraktionen im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit veranstaltete Umfragen müssen der Informationsgewinnung für die parlamentarische Arbeit dienen. Die „Sonntagsfrage“ und die Ermittlung von Sympathiewerten für Politiker gehören z. B. nicht zu den Fraktionsaufgaben.

Die Rechnungshöfe der Länder orientieren sich auch heute noch an den Neusser Kriterien.<sup>18</sup> Wenngleich damit abstrakte Abgrenzungskriterien existieren, kann nicht allgemeingültig festgestellt werden, wann die Grenze zulässiger Information über die parlamentarische Tätigkeit zur unzulässigen Werbung für eine Partei überschritten ist. Es bedarf einer Entscheidung anhand der jeweiligen Umstände des Einzelfalls.<sup>19</sup> Auch der Bundesrechnungshof stellt

---

<sup>18</sup> Vgl. nur Bayerischer Oberster Rechnungshof, Unterrichtung des Landtags über die Prüfungsergebnisse zur Verwendung der Zuschüsse an die Fraktionen im Bayerischen Landtag, Juli 2021, S. 26 f.; Rechnungshof des Saarlandes, Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen, Bericht vom 24. Juni 2016, S. 59; Thüringer Rechnungshof, Bewirtschaftung und Verwendung der Leistungen an die Fraktionen im Thüringer Landtag, Beratung vom 15. März 2012, S. 19 ff.

<sup>19</sup> Vgl. für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung: BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, Az.: 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125-197, Rn. 77, zitiert nach juris; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Rechtliche Zulässigkeit der Verteilung politischer Hauswurfsendungen, Ausarbeitung vom 20. Juni 2019, Az.: WD 3 – 3000 – 139/19, S. 7.

fest, dass eine randscharfe Trennung zwischen Fraktions- und Parteiarbeit nicht immer möglich ist.<sup>20</sup>

### **3. Organisation, Bewerbung und Ausstattung von Versammlungen im Sinne des Landesversammlungsgesetzes**

Es spricht Vieles dafür, dass die Organisation, Bewerbung und Ausstattung von Versammlungen im Sinne des Landesversammlungsgesetzes nicht dem Aufgabenkreis der Fraktionen zuzurechnen ist und die Verwendung von Fraktionsmitteln zu diesem Zweck unzulässig wäre.

#### **3.1 Rechtliche Einordnung**

Die Versammlungsfreiheit ist eine grundrechtliche Freiheit zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes. Eine Versammlung im Sinne der verfassungsrechtlichen Regelungen in Artikel 12 LVerf und Artikel 8 GG sowie im Sinne des Landesversammlungsgesetzes ist eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung.<sup>21</sup> Das geistige Mit- und zuweilen auch Gegeneinander einer Versammlung ist von besonderem Wert für die politische Willensbildung.<sup>22</sup> Nach außen hin sichtbar wird der Einfluss auf die Willensbildung des Volkes bei Demonstrationen, bei denen die gemeinsame politische Überzeugung nicht nur intern diskutiert, sondern öffentlich kundgetan wird.<sup>23</sup>

Indem eine Fraktion eine Versammlung organisiert, ausstattet und durch Werbung darauf aufmerksam macht, verlässt sie den Bereich der Information über die Willensbildung des Parlaments und wirkt lenkend auf die Willensbildung des Volkes ein. Insbesondere die Werbung für eine Versammlung dürfte nach Auffassung des GBD als Wählermobilisierung und damit als aktive Willensbeeinflussung des Volkes zu werten sein. Ein Sachbezug zur politischen Willensbildung im Landtag würde vermutlich regelmäßig fehlen. Die Mitwirkung an der politischen Willensbildung zählt nicht zu den Aufgaben der Fraktionen. Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG überträgt diese Aufgabe ausdrücklich den Parteien. Den Fraktionen des Landtages von Sachsen-Anhalt dürfte eine Verwendung der staatlichen Leistungen für die Organisation, Bewerbung und Ausstattung von Versammlungen im Sinne des Landesversammlungsgesetzes daher gemäß § 2 Satz 3 FraktG LSA untersagt sein.

#### **3.2 Bewertung durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder**

Die Auswertung der Publikationen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder und der Stellungnahmen der Rechnungshöfe gegenüber den Parlamenten hat ergeben, dass die Rechnungshöfe sich bisher – soweit ersichtlich – nur vereinzelt mit der Verwendung von Fraktionsmitteln für Versammlungen auseinandersetzen hatten.

Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat in seinem Jahresbericht aus dem Jahr 2008 im Rahmen der grundsätzlichen Abgrenzung von Fraktions- und Parteiaufgaben beiläufig ausgeführt, dass Fraktionen gegen das Verbot der Wahrnehmung von Parteiaufgaben verstoßen,

<sup>20</sup> Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung an die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag über die Prüfung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen der Fraktionen des Deutschen Bundestages im Wahljahr 2013, Prüfungsmittteilung vom 11. April 2017, S. 19.

<sup>21</sup> BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 20. Juni 2014, Az.: 1 BvR 980/13, Rn. 15; BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001, Az.: 1 BvR 1190/90, BVerfGE 104, 92-126, Ls. 2; jeweils zitiert nach juris.

<sup>22</sup> Schmitt Glaeser, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage 2005, § 38 Rn. 19.

<sup>23</sup> Schmitt Glaeser, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage 2005, § 38 Rn. 20.

wenn sie die zivilgesellschaftliche Willensbildung zu beeinflussen versuchen, indem sie die Bevölkerung für ihre Positionen mobilisieren und damit Druck „von der Straße aus“ ausüben.<sup>24</sup> Die Kontaktpflege zum Volk oder zu bestimmten Teilgruppen des Volkes gehöre nicht zu den Aufgaben der Fraktion.<sup>25</sup>

Der Sächsische Rechnungshof hat in einer Beratenden Äußerung an den Sächsischen Landtag aus dem Jahr 2009 zur Verwendung der Fraktionszuschüsse zunächst allgemein festgestellt, dass es den Fraktionen aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als organisierte Teile des Parlaments verwehrt sei, in lenkender oder parteiergreifender Weise auf die im gesellschaftspolitischen Bereich vollziehende Herausbildung einer öffentlichen Meinung einzuwirken.<sup>26</sup> Anschließend führt er aus, dass eine Mobilisierung der Öffentlichkeit über das Recht der Fraktionen zur Öffentlichkeitsunterrichtung hinaus gehe. Aktivitäten der Fraktionen, die im Sinne einer Mobilisierung darauf abzielen würden, politische Willensbildung in der Öffentlichkeit zu betreiben, seien nicht von der Informationsbefugnis der Fraktionen gedeckt, da dieser Willensbildungsprozess gerade nicht im Parlament stattfinde.<sup>27</sup>

Der Thüringer Rechnungshof hat aufgrund konkreter Einzelfälle ausdrücklich zu der rechtlichen Einordnung der finanziellen Unterstützung von Versammlungen aus Fraktionsmitteln Stellung bezogen.<sup>28</sup> In dem Bericht über die Prüfung der Landtagsfraktionen aus dem Jahr 2018 beanstandet er, dass zwei Fraktionen aus Fraktionsmitteln ihre Beteiligung an verschiedenen politischen Kundgebungen und Demonstrationen finanziert hätten. Dabei seien neben Reisekosten und Druckerzeugnissen wie Stoffbannern, Plakaten und Handzetteln auch Bewirtungskosten übernommen worden. Der Thüringer Rechnungshof bewertete diese Verwendung der Fraktionsmittel als Beeinflussung oder gar Lenkung der Willensbildung im Volk. Die politische Willensbildung sei verfassungsrechtlich Aufgabe der Parteien und strikt von der staatlichen Willensbildung zu trennen. Daher dürften Fraktionsgelder nicht für Maßnahmen eingesetzt werden, die auf die Willensbildung des Volkes Einfluss nehmen. Der Thüringer Rechnungshof stellte daher fest, dass die von den beiden Fraktionen getätigten Ausgaben an den Landeshaushalt zurückzuführen seien.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

---

<sup>24</sup> Rechnungshof Baden-Württemberg, Zuschüsse und sonstige Leistungen an die Fraktionen des Landtags in der 13. Wahlperiode, Beratende Äußerung, November 2008, S. 11.

<sup>25</sup> Rechnungshof Baden-Württemberg, Zuschüsse und sonstige Leistungen an die Fraktionen des Landtags in der 13. Wahlperiode, Beratende Äußerung, November 2008, S. 22.

<sup>26</sup> Sächsischer Rechnungshof, Verwendung der Fraktionszuschüsse, Beratende Äußerung, September 2009, Drs. 4/15930, S. 16 sowie Sächsischer Rechnungshof, Verwendung der Fraktionszuschüsse, Beratende Äußerung, Februar 2015, S. 12.

<sup>27</sup> Sächsischer Rechnungshof, Verwendung der Fraktionszuschüsse, Beratende Äußerung, September 2009, Drs. 4/15930, S. 18.

<sup>28</sup> Präsident des Thüringer Rechnungshofs, Prüfung gemäß § 55 Abs. 1 Thüringer Abgeordnetengesetz durch den Präsidenten des Rechnungshofs, Landtagsfraktionen, Bericht, Anhang zum Jahresbericht 2018, S. 6, Rn. 5.