

## Landtag

### 11. Verwendung der Fraktionsmittel der Jahre 2002 und 2003

Alle Fraktionen und der SSW im Schleswig-Holsteinischen Landtag beachten bei der Verwendung der ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel weitgehend die Zweckbestimmung und die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Das Ausgabeverhalten hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich verbessert.

Der LRH schlägt eine Änderung des Fraktionsgesetzes vor, nach der auch in Schleswig-Holstein künftig nur noch Rücklagen für bestimmte Zwecke gebildet werden dürfen.

Die sog. Innenrepräsentation wird nach wie vor teilweise aus Fraktionsmitteln bezahlt, obwohl seit der letzten Prüfung im Jahr 2002 alle Fraktionen der Anregung des LRH gefolgt sind, eine Umlage - in allerdings unterschiedlicher Höhe - bei den Abgeordneten als Kostenbeteiligung zu erheben.

Der LRH erinnert an seine Empfehlungen aus den Jahren 1999 und 2003, die Fraktionen mögen sich in einem Verhaltenskodex selbst Grenzen für die Inanspruchnahme der Fraktionsmittel setzen und sich i. S. der Selbstbindung zu deren Einhaltung verpflichten.

#### 11.1 Vorbemerkung

Der LRH hat die Verwendung der Fraktionsmittel der Jahre 2002 und 2003 bei den im Schleswig-Holsteinischen Landtag vertretenen Fraktionen und beim SSW<sup>1</sup> geprüft.

Schwerpunkt der Prüfung war es festzustellen, ob Mittel für andere als Fraktionsaufgaben eingesetzt wurden und ob sich das Verhalten der Fraktionen in den bei bisherigen Prüfungen beanstandeten Punkten geändert hat.

Zur Kontrolle der Einhaltung des Besserstellungsverbots, also der Feststellung, ob die Bedingungen der Fraktionsbeschäftigten den Grundsätzen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung entsprechen, ist es erforderlich, auch Arbeitsverträge und Dienstvereinbarungen einzuse-

---

<sup>1</sup> Der LRH verwendet einheitlich den Begriff „Fraktion“; den Abgeordneten des SSW stehen nach § 1 Abs. 2 FraktionsG die Rechte einer Fraktion zu.

hen. Dies war bisher bei allen Fraktionen problemlos möglich. Bei der letzten Prüfung verweigerte die SPD-Fraktion jedoch die Herausgabe der Personalunterlagen ihrer Fraktionsbeschäftigten.<sup>1</sup> Der LRH hat daraufhin Klage vor dem Verwaltungsgericht Schleswig erhoben (6 A 17/03). Im Hinblick auf die zu erwartende Entscheidung hat der LRH bei allen Fraktionen zunächst davon abgesehen, die Personalausgaben zu prüfen. Insofern enthält dieser Bemerkungsbeitrag hierzu keine Aussagen.

Mit dem inzwischen rechtskräftigen Urteil vom 30.09.2004 hat das Verwaltungsgericht Schleswig entschieden, dass dem LRH die Personalakten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer - hier der beklagten SPD-Landtagsfraktion für den Zeitraum 1998 bis 2001 - vorzulegen sind. Ausgenommen hiervon sind in diesem konkreten Fall die Registerfächer „Gesundheit/Abwesenheit“ und „Abmahnungen/Verweise“, die auch nicht Gegenstand dieser Prüfung waren. Der LRH wird deshalb im ersten Halbjahr 2005 bei allen Fraktionen die Personalausgaben der Jahre 2002 und 2003 prüfen.

## 11.2 Bisherige Prüfungen

Das Ausgabeverhalten aller Fraktionen hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich verbessert. Dies belegt auch die aktuelle Prüfung. Schon bei der letzten Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel für den Zeitraum von November 1998 bis Dezember 2001 hat der LRH festgestellt,<sup>2</sup> dass alle Fraktionen die Zweckbestimmung und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwendung der ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel weitgehend beachtet haben. Außerdem wurden die Empfehlungen des LRH

- zur Trennung von Partei- und Fraktionsaufgaben,
- zur Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit und
- zum Besserstellungsverbot für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter größtenteils umgesetzt.

## 11.3 Geldleistungen nach dem Fraktionsgesetz

Nach § 6 Abs. 1 FraktionsG<sup>3</sup> haben die Fraktionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen. In den Jahren 2002 und 2003 sind den Fraktionen folgende Geldleistungen zugeflossen:

<sup>1</sup> Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 9.6.

<sup>2</sup> Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 9.

<sup>3</sup> Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag (FraktionsG) vom 18.12.1994, GVOBl. Schl.-H. 1995, S. 4, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.05.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 134.

| <b>Geldleistungen nach § 6 Abs. 1 FraktionsG</b> |                    |                    |
|--|--------------------|--------------------|
| <b>Fraktion</b>                                  | <b>2002</b>        | <b>2003</b>        |
| SPD  | 1.280.786 €        | 1.306.350 €        |
| CDU  | 1.270.560 €        | 1.296.125 €        |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN                            | 452.493 €          | 462.719 €          |
| FDP  | 610.994 €          | 621.220 €          |
| SSW  | 295.271 €          | 300.384 €          |
| <b>Gesamt</b>                                    | <b>3.910.104 €</b> | <b>3.986.798 €</b> |

Die Mittel dürfen die Fraktionen nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach der Landesverfassung, dem FraktionsG oder der Geschäftsordnung des Landtages obliegen. Außerdem können sie mit den Fraktionen anderer Parlamente und parlamentarischer Einrichtungen zusammenarbeiten und die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten (§ 6 Abs. 5, § 3 Abs. 2 und 3 FraktionsG).

Eine Verwendung der Fraktionsmittel für Parteiaufgaben oder für Aufwendungen, für die die Abgeordneten eine Amtsausstattung erhalten, ist unzulässig. Gem. § 7 Abs. 1 FraktionsG haben die Fraktionen bei der Verwendung der Mittel die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit i. S. der Landeshaushaltsordnung zu beachten.

#### 11.4 **Veranstaltungen**

Die Fraktionen führen im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit in unterschiedlichem Umfang Veranstaltungen durch (Fachkonferenzen, Foren, Workshops, Tagungen und Ausstellungen pp.). Bei Ausstellungen bzw. den durchgeführten Veranstaltungen aus Anlass von Ausstellungseröffnungen ist ein Zusammenhang mit den Parlamentsaufgaben nicht immer erkennbar.

**Kunstaussstellungen** gehören nicht zu den Aufgaben, zu deren Erfüllung den Fraktionen Mittel zugewiesen werden. Als Forum für einen themenübergreifenden informellen Meinungsaustausch können sie als Bestandteil der Fraktionsarbeit gleichwohl akzeptiert werden, sofern sich die Kosten für das Begleitprogramm in einem angemessenen Rahmen halten.

Die Fraktionen sollten künftig durchgehend darauf achten, dass auf den Belegen Datum und Thema der Veranstaltung sowie ggf. Teilnehmer vermerkt sind. Außerdem sollte den Belegen ein Exemplar der Einladung beigefügt werden.

## 11.5 Öffentlichkeitsarbeit

Die Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionsmitteln ist in engen Grenzen zulässig. Sie muss einen klaren Bezug zur Parlamentsarbeit haben und sollte 10 % der jährlichen Fraktionsmittel nicht überschreiten.<sup>1</sup> In den Jahren 2002 und 2003 bewegte sich der Anteil zwischen 0 % (SPD im Jahr 2002) und 10,6 % (FDP im Jahr 2003). Nach den Rechenschaftsberichten der Jahre 2002<sup>2</sup> und 2003<sup>3</sup> sind folgende Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit ausgegeben worden:

| Aus Fraktionsmitteln geleistete Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit |                                    |                                 |             |                                    |                                 |             |
|--|------------------------------------|---------------------------------|-------------|------------------------------------|---------------------------------|-------------|
| Fraktion   | Haushaltsjahr 2002                 |                                 |             | Haushaltsjahr 2003                 |                                 |             |
|  | Geldleistungen nach § 6 FraktionsG | davon für Öffentlichkeitsarbeit | in %        | Geldleistungen nach § 6 FraktionsG | davon für Öffentlichkeitsarbeit | in %        |
| SPD  | 1.280.786 €                        | - €                             | 0,0%        | 1.306.350 €                        | 7.386 €                         | 0,6%        |
| CDU  | 1.270.560 €                        | 53.613 €                        | 4,2%        | 1.296.125 €                        | 14.791 €                        | 1,1%        |
| BÜNDNIS 90/<br>DIE GRÜNEN  | 452.493 €                          | 13.909 €                        | 3,1%        | 462.719 €                          | 5.427 €                         | 1,2%        |
| FDP  | 610.994 €                          | 59.263 €                        | 9,7%        | 621.220 €                          | 62.524 €                        | 10,1%       |
| SSW  | 295.271 €                          | 6.872 €                         | 2,3%        | 300.384 €                          | 10.430 €                        | 3,5%        |
| <b>Gesamt</b>  | <b>3.910.104 €</b>                 | <b>133.658 €</b>                | <b>3,4%</b> | <b>3.986.798 €</b>                 | <b>100.557 €</b>                | <b>2,5%</b> |

Die aus Fraktionsmitteln finanzierte Öffentlichkeitsarbeit hatte durchgängig Bezug zur koordinierenden Tätigkeit der jeweiligen Fraktion und beschränkte sich auf die Darstellung parlamentarischer Aktivitäten. Es fand keine ausdrückliche und unmittelbare Werbung für eine Partei und deren Personal statt.

## 11.6 Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebs (hier Bewirtungskosten)

Die Bewirtung von Gästen kann zur Erfüllung von Fraktionsaufgaben in einem angemessenen Rahmen aus Fraktionsmitteln finanziert werden. Aus den entsprechenden Abrechnungsbelegen müssen jedoch zumindest der Anlass und die Zahl der bewirteten Gäste erkennbar sein. Reine „Eigenbewirtungen“ (z. B. Beköstigung bei Fraktionssitzungen, Mitarbeitergesprächen) sowie Betriebsausflüge, Weihnachtsfeiern u. Ä. dürfen nicht aus Haushaltsmitteln der Fraktionen finanziert werden. Der LRH hat in seinen früheren Prüfungen bei den Fraktionen angeregt, durch einen

<sup>1</sup> Nachtrag zu den Bemerkungen 1994 des LRH, Nr. 1.

<sup>2</sup> 2002: Landtagsdrucksache 15/2697 vom 20.05.2003 (SPD),  
Landtagsdrucksache 15/2610 vom 16.04.2003 (CDU),  
Landtagsdrucksache 15/2768 vom 23.06.2003 (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN),  
Landtagsdrucksache 15/2756 vom 17.06.2003 (FDP),  
Landtagsdrucksache 15/2494 vom 18.02.2003 (SSW).

<sup>3</sup> 2003: Landtagsdrucksache 15/3312 vom 12.03.2004 (SPD),  
Landtagsdrucksache 15/3458 vom 17.05.2004 (CDU),  
Landtagsdrucksache 15/3514 vom 01.06.2004 (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN),  
Landtagsdrucksache 15/3536 vom 08.06.2004 (FDP),  
Landtagsdrucksache 15/3218 vom 04.02.2004 (SSW).

noch maßvolleren Umgang mit den Fraktionsmitteln die Ausgaben hierfür zu senken oder die Beträge selbst aufzubringen. Dieser Anregung sind seit der Prüfung im Jahr 2002 alle Fraktionen gefolgt und haben beschlossen, eine Umlage - in allerdings unterschiedlicher Höhe - bei den Abgeordneten als Kostenbeteiligung für die Eigenbewirtung zu erheben.<sup>1</sup>

Dennoch wird die sog. Innenrepräsentation nach wie vor teilweise aus Fraktionsmitteln bezahlt.

Die Abgeordneten zahlen eine monatliche Umlage zwischen 8,33 € und 51,13 €. Die Fraktion mit der höchsten Eigenbeteiligung erreichte einen Kostendeckungsgrad von 100,3 % im Jahr 2002 und 97,35 % im Jahr 2003. Die Fraktion mit der geringsten Eigenbeteiligung erreichte lediglich Kostendeckungsgrade von 4,65 % im Jahr 2002 und 4,77 % in 2003. Die übrigen Fraktionen erreichten einen Kostendeckungsgrad im Jahr 2003 zwischen 49,86 % und 80,36 %.

Soweit die Eigenbeteiligung die Kosten für die Innenrepräsentation deckt, sind vom LRH zu einzelnen Ausgabepositionen, wie Ausgaben für betriebliche Veranstaltungen (Weihnachtsfeiern pp.), keine Anmerkungen zu machen. Wenn allerdings Kosten für die Innenrepräsentation in einem Fall zu rd. 95 % ungedeckt bleiben und somit aus Fraktionsmitteln finanziert werden, gelten folgende Maßstäbe<sup>2</sup>:

- Der Einsatz staatlicher Mittel für Innenrepräsentation (reine Eigenbewirtung) ist unzulässig.
- Arbeitsessen sind grundsätzlich weder repräsentativ noch nach außen gerichtet und öffentlichkeitswirksam, sie sind der privaten Lebensführung zuzurechnen. Die Bewirtung von Gästen kann in einem angemessenen Rahmen aus staatlichen Mitteln finanziert werden; Abgeordnete hingegen müssen ihre Aufwendungen z. B. für sog. Arbeitsessen oder Journalistengespräche selbst tragen.
- Aufwendungen für die Bewirtung zu internen Sitzungen sind der privaten Lebensführung zuzuordnen und daher von den Teilnehmern selbst zu tragen.
- Weihnachtsfeiern und Betriebsausflüge sowie Rahmenprogramme bei Reisen der Fraktionen oder ihrer Ausschüsse sind privat zu bezahlen.

---

<sup>1</sup> Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 9.4.

<sup>2</sup> Querschnittsprüfung Öffentlichkeitsarbeit des Landtages und der Landesregierung - Veranstaltungen und Verfügungsmittel, Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 11.

## 11.7 Verhaltenskodex

Der LRH hat den Fraktionen bereits in den Jahren 1999 und 2003 vorgeschlagen,<sup>1</sup> sich in einem nach Absprache mit der Landtagsverwaltung zu erarbeitenden „Verhaltenskodex“ selbst Grenzen für die Inanspruchnahme der Fraktionsmittel zu setzen und sich i. S. der Selbstbindung zu deren Einhaltung zu verpflichten. Der Katalog der zu behandelnden Themen sollte zumindest die bei den Prüfungen immer wieder auffälligen und beanstandeten Punkte behandeln, wie

- die Trennung von Partei- und Fraktionsaufgaben,
- Grundsätze für die Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit,
- Kosten für Wahlparties, Kunstveranstaltungen, Geburtstags- und Abschiedsfeiern, Jubiläen,
- Werbematerialien, Autogrammkarten,
- Reisen und Veranstaltungen auf Fraktionskosten,
- Bewirtung von Gästen, Präsente,
- Innenrepräsentation.

Die Fraktionen sollten Vorgaben für bestimmte Ausgaben definieren, Begrenzungen festlegen und regelmäßig zu Beanstandungen führende Maßnahmen ganz ausschließen. Seinerzeit wurde zwar vom Landtagspräsidenten angekündigt, mit den Fraktionen den Vorschlag des LRH zu beraten, es gab jedoch nur eine einmalige Beratung im Jahr 1999 ohne Ergebnis.

Der LRH hält es nach wie vor für angezeigt, einen Verhaltenskodex zu erarbeiten und erinnert deshalb noch einmal an seinen Vorschlag. Die **SSW-Landtagsgruppe** hat in ihrer Stellungnahme angekündigt, dieses Thema in der neuen Legislaturperiode im Ältestenrat wieder zur Sprache zu bringen.

## 11.8 Investitionen

Den Belegen für Investitionen (z. B. PC, Monitore, Drucker etc.) war nicht zu entnehmen, ob und in welcher Form Preisumfragen bzw. Ausschreibungen durchgeführt wurden. Es fanden sich auch keine Hinweise auf evtl. vorliegende Vergabevermerke.

Der LRH empfiehlt den Fraktionen, dies künftig zu dokumentieren.

---

<sup>1</sup> Bemerkungen des LRH 1999, Nr. 11.3; Bemerkungen des LRH 2003, Nr. 9.5.

## 11.9 Rücklagen

Das FraktionsG (§ 6 Abs. 6) ermöglicht es den Fraktionen, Geldleistungen auf neue Rechnung vorzutragen, d. h. Rücklagen zu bilden. Sie sind in Schleswig-Holstein bisher weder dem Inhalt noch der Höhe nach begrenzt. Im Durchschnitt der Jahre 2002 und 2003 betrug der Anteil der Rücklagen 15 bzw. 16 %. Den höchsten Anteil an Rücklagen hatte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Jahre 2003 mit 34 %. Die einzelnen den jeweiligen Jahresrechnungen der Fraktionen entnommenen Beträge sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

| - Geldleistungen nach § 6 FraktionsG<br>- Überträge nicht verbrauchter Fraktionsmittel/Defizite auf das Folgejahr<br>- von den Fraktionen erzielte Guthabenzinsen<br>- vom Finanzministerium für Kredite des Landes aufzubringenden Zinsen |                    |                  |            |                 |                    |                  |            |                 |                 |
|--|--------------------|------------------|------------|-----------------|--------------------|------------------|------------|-----------------|-----------------|
| Fraktion   | 2002               |                  |            |                 | 2003               |                  |            |                 | Guthabenzinsen  |
|  | Fraktionsmittel    | Übertrag         | in %       | Zinsen          | Fraktionsmittel    | Übertrag         | in %       | Zinsen          |                 |
| SPD  | 1.280.786 €        | 34.243 €         | 3%         | 598 €           | 1.306.350 €        | -24.730 €        | -2%        | 511 €           | 1.109 €         |
| CDU  | 1.270.560 €        | 329.688 €        | 26%        | 6.143 €         | 1.296.125 €        | 347.721 €        | 27%        | 4.048 €         | 10.190 €        |
| BÜNDNIS 90/<br>DIE GRÜNEN  | 452.493 €          | 132.275 €        | 29%        | 5.485 €         | 462.719 €          | 155.169 €        | 34%        | 6.324 €         | 11.809 €        |
| FDP  | 610.994 €          | 40.371 €         | 7%         | 0 €             | 621.220 €          | 24.895 €         | 4%         | 0 €             | 0 €             |
| SSW  | 295.271 €          | 77.814 €         | 26%        | 479 €           | 300.384 €          | 80.631 €         | 27%        | 310 €           | 789 €           |
| <b>Gesamt</b>  | <b>3.910.104 €</b> | <b>614.391 €</b> | <b>16%</b> | <b>12.705 €</b> | <b>3.986.798 €</b> | <b>583.686 €</b> | <b>15%</b> | <b>11.193 €</b> | <b>23.897 €</b> |
| <b>hierfür aufzubringende Kreditzinsen</b>   |                    | <b>4,90% *</b>   |            | <b>30.105 €</b> |                    | <b>4,20% *</b>   |            | <b>24.515 €</b> | <b>54.620 €</b> |

\* Durchschnittszinssatz für Kredite des Landes zur Deckung von Ausgaben jeweils am 01.01. (die Schwankungen während des Jahres wurden nicht berücksichtigt)

Die Fraktionen haben für die Jahre 2002 und 2003 Guthabenzinsen in Höhe von insgesamt 23.897 € erzielt. Das Land hatte im gleichen Zeitraum für die Höhe der Überträge (583.686 € bzw. 614.391 €) Kreditzinsen in Höhe von 54.620 € zu tragen. Angesichts der Finanzlage des Landes und unter besonderer Berücksichtigung der auch durch Kredite finanzierten Fraktionsmittel ist es nicht zu vertreten, dass einerseits das Land für die kreditfinanzierten Fraktionsmittel Zinsen aufbringen muss, während die Fraktionen ihrerseits gleichzeitig Zinsen bringende Rücklagen in unbegrenzter Höhe bilden können.

Ein Blick auf die Fraktions- und Abgeordnetengesetze anderer Bundesländer<sup>1</sup> zeigt, dass dort in den letzten Jahren die Rücklagenbildung teilweise der Höhe nach beschränkt und/oder deren Zulässigkeit von einer Zweckbindung abhängig gemacht wurde.

<sup>1</sup> Z. B.:  
Mecklenburg-Vorpommern, § 54 Abs. 5 AbgG, Abschnitt VI i. d. F. vom 16.05.2003, GVBl. M-V S. 286;  
Niedersachsen, § 31 Abs. 4, Fünfter Teil i. d. F. vom 25.06.2003, Nds. GVBl. S. 212.

Der LRH schlägt eine Änderung des schleswig-holsteinischen Fraktionsgesetzes vor, nach der auch hier künftig nur noch Rücklagen für bestimmte Zwecke gebildet werden dürfen. Die **SSW-Landtagsgruppe** steht nach ihrer Stellungnahme einer Änderung des Fraktionsgesetzes hinsichtlich der Rücklagenbildung grundsätzlich positiv gegenüber.