

Prüfung
Leistungen an Fraktionen der Bürgerschaft

Unterrichtung der Bürgerschaft
über das Ergebnis der Prüfung
gemäß § 4 Absatz 3 Fraktionsgesetz

Inhaltsverzeichnis

I	Zusammenfassung der Feststellungen zu maßstäblichen Grundlagen	3
II	Prüfungsgegenstand	3
III	Prüfungsfeststellungen	5
1	Rechnungslegung	5
2	Aufgabenwahrnehmung der Bürgerschaftskanzlei	6
2.1	Geldleistungen nach § 2 FraktG	6
2.2	Sachleistungen nach § 2a FraktG	9
2.3	Rechnungen fraktionsloser Abgeordneter	12
2.3.1	Grundlagen	12
2.3.2	Gesetzlicher Regelungsbedarf	12
2.4	Liquidation	14
2.4.1	Vorlage von Schlussrechnungen	14
2.4.2	Rückführung von Geldleistungen	15
3	Leistungen an Fraktionen und fraktionslose Abgeordnete	20
3.1	Ordnungsgemäße Verwendung der Leistungen nach § 2 FraktG	20
3.1.1	Grundlagen	20
3.1.2	Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung	21
3.1.3	Nicht ordnungsgemäß verwendete Leistungen	24
3.1.3.1	Ergebnisse und Konsequenzen	24
3.1.3.2	Öffentlichkeitsarbeit	25
3.1.3.3	Präsente und Bewirtungen	27
3.1.3.4	Veranstaltungen	29
3.2	Empfehlungen zu den Handlungsleitlinien der Fraktionen	30
IV	Anlage	33
1	Auszug aus den Richtlinien der Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft vom 27. Februar 2018 gemäß § 2a Nr. 4 Fraktionsgesetz über die Inanspruchnahme von Dienstleistungen und die Nutzung technischer Einrichtungen der Bürgerschaftskanzlei durch die Fraktionen und Gruppen sowie die unentgeltliche Überlassung von Räumen und Gegenständen an die Fraktionen und Gruppen	33

I Zusammenfassung der Feststellungen zu maßstäblichen Grundlagen

- (1) Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Fraktionsgesetz (FraktG) zu verschiedenen Sachverhalten angepasst werden sollte, um die Gleichbehandlung der Fraktionen und der fraktionslosen Abgeordneten sicherzustellen und Rechtssicherheit herzustellen.

So sind Inhalt und Umfang der Prüfung der Rechnung von fraktionslosen Abgeordneten durch die Bürgerschaftskanzlei im FraktG nicht konkretisierend geregelt (Tzn. 26 bis 29).

Es fehlen Rechtsfolgen für Versäumnisse bei der Rückführung von Geldleistungen, auch, um der Bürgerschaftskanzlei die notwendige rechtliche Durchfühungskompetenz zweifelsfrei einzuräumen (Tzn. 38 bis 41).

Mit ergänzenden Regelungen ließe sich klarstellen, dass Einnahmen und angeschaffte Vermögenswerte, die (ursprünglich) aus Geldleistungen nach § 2 FraktG generiert worden sind, genauso wie Geldleistungen nach § 2 FraktG an die Bürgerschaft zurückzuführen sind (Tzn. 45 bis 49).

Der Rechnungshof empfiehlt den Fraktionen, der Bürgerschaft und der Präsidentin der Bürgerschaft, dementsprechende Änderungen des FraktG zu initiieren.

- (2) Er empfiehlt zudem den Fraktionen, ihre Handlungsleitlinien anzupassen (Tzn. 82 bis 85). Die u. a. empfohlene Klarstellung, dass die Funktion von Teilnehmerinnen/Teilnehmern künftig ergänzend zu betreffenden Rechnungen anzugeben sind, dient der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Verwendung der Geldleistungen nach § 2 FraktG.

II Prüfungsgegenstand

- (3) Nach § 2 FraktG haben die Fraktionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz Anspruch auf Geld- und Sachleistungen. Hinsichtlich der Sachleistungen erlässt die Präsidentin oder der Präsident der Bürgerschaft konkretisierende Richtlinien. Die Fraktionen entscheiden über die Verwendung der Leistungen in eigener Verantwortung nach wirtschaftlichen Grundsätzen. Über ihre Einnahmen und Ausgaben sowie ihren Vermögensstand haben sie nach § 3 FraktG Buch zu führen und

Rechnung zu legen. Die Rechnung muss gemäß § 3 Absatz 4 FraktG den Prüfvermerk einer Wirtschaftsprüferin oder eines Wirtschaftsprüfers enthalten. Der Rechnungshof ist nach § 4 FraktG berechtigt, die Rechnung der Fraktionen zu prüfen. Seine Prüfung erstreckt sich auf die ordnungsgemäße Verwendung der Leistungen nach § 2 FraktG. Dabei hat er die besondere Aufgabenstellung der Fraktionen zu berücksichtigen. Die Erforderlichkeit der Wahrnehmung der politischen Aufgaben durch die Fraktionen ist nicht Gegenstand seiner Prüfung.

Für die Geldleistungen an fraktionslose Abgeordnete gelten nach § 7 FraktG die Bestimmungen dieses Gesetzes entsprechend. Während die Rechnung der Fraktionen den Prüfvermerk von Wirtschaftsprüferinnen/Wirtschaftsprüfern aufweisen muss, wird die Rechnung der fraktionslosen Abgeordneten von der Bürgerschaftskanzlei geprüft.

- (4) Der Rechnungshof hat Geschäftsvorfälle mit Bezug zum Rechnungsjahr 2020 geprüft, wobei im März 2020 der Wechsel von der 21. zur 22. Wahlperiode stattfand. Die Zahlungen nach dem FraktG für das Jahr 2020 betragen rund 6,3 Mio. Euro¹.

Die Prüfung hat sich auf Leistungen an sechs Fraktionen und fünf fraktionslose Abgeordnete (im Folgenden: Fraktionen) bezogen, darunter eine Fraktion und drei fraktionslose Abgeordnete aus der 21. Wahlperiode (2015-2020), die in der 22. Wahlperiode nicht mehr der Bürgerschaft angehören, sowie auf die damit im Zusammenhang stehende Aufgabenwahrnehmung der Bürgerschaftskanzlei.

- (5) Die Prüfung der Aufgabenwahrnehmung der Bürgerschaftskanzlei hat insbesondere die Zuführung der Geldleistungen, ihre Prüfung der Rechnung von fraktionslosen Abgeordneten, die Zurückbehaltung von Leistungen im Falle des Verzugs der Rechnungslegung sowie die Zurückführung verbleibender Geldleistungen an die Bürgerschaft nach Beendigung einer Liquidation umfasst.
- (6) Die Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Leistungen nach § 2 FraktG hat alle der Bürgerschaft aktuell angehörenden Fraktionen mit einer Auswahl an Rechnungen betroffen. Dabei lag der Schwerpunkt auf den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit sowie für Veranstaltungen, Tagungen und Repräsentation. Gliederungspositionen der Rechnungslegung mit einem finanziellen Volumen von weniger als einem

¹ Rechnungslegungen der Fraktionen, Bürgerschaftsdrucksachen 22/7658 vom 15. März 2022 und 22/8299 vom 13. Mai 2022.

Prozent der Gesamtausgaben einer Fraktion² und Personalausgaben waren nicht betroffen.

Für die Bewertung seiner Feststellungen auf der Grundlage des FraktG hat der Rechnungshof auch die „Handlungsleitlinien der Fraktionen der Hamburgischen Bürgerschaft zum Fraktionsgesetz“ aus dem Jahr 2019³ (im Folgenden: Handlungsleitlinien der Fraktionen) sowie seine bisherigen Prüfungserfahrungen, insbesondere seine Handreichung zur Verwendung der Zuschüsse an die Fraktionen der Bürgerschaft und der Bezirksversammlungen,⁴ herangezogen. In dieser Handreichung hatte er im August 2011 auf Basis seiner bisherigen Prüfungsfeststellungen die Anforderungen und Maßstäbe erläutert.

III Prüfungsfeststellungen

1 Rechnungslegung

- (7) Die Fraktionen haben über ihre Einnahmen und Ausgaben sowie ihren Vermögensstand Rechnung zu legen. Die Rechnung muss jeweils ein Kalenderjahr umfassen und ist spätestens zum Ende des vierten Monats nach Ablauf des jeweiligen Kalenderjahres der Präsidentin oder dem Präsidenten der Bürgerschaft zuzuleiten (§ 3 Absatz 2 Sätze 1 bis 3 FraktG). Solange Fraktionen mit der Rechnungslegung in Verzug sind, sind Leistungen nach § 2 FraktG zurückzubehalten (§ 3 Absatz 6 Satz 1 FraktG). Für die Geldleistungen an fraktionslose Abgeordnete gelten diese Bestimmungen entsprechend (§ 7 Satz 2 FraktG). Die Rechnung über die Einnahmen und die Ausgaben wird als Bürgerschaftsdrucksache veröffentlicht (§ 3 Absatz 3 Satz 2 FraktG).
- (8) Die Rechnungslegung der Fraktionen für das Jahr 2020 wurde mit der Bürgerschaftsdrucksache 22/7658 vom 15. März 2022 veröffentlicht. Eine Fraktion und ein fraktionsloser Abgeordneter legten keine Rechnung vor. Während die Fraktion ihre Rechnungslegung für das Jahr 2020 elf Monate nach Fristablauf nachholte, legte der fraktionslose, inzwischen aus der Bürgerschaft ausgeschiedene, Abgeordnete seine Rechnung schon seit dem Jahr 2016 nicht mehr vor. Die Bürgerschaftskanzlei behielt

² Wie zum Beispiel die Ausgaben für Investitionen.

³ Fassung vom 2. Januar 2019, von deren Unterzeichnung die AfD-Fraktion laut Übersendungsschreiben vom 17. Januar 2019 Abstand nahm.

⁴ Handreichung des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg zur Verwendung der Zuschüsse an die Fraktionen der Bürgerschaft und der Bezirksversammlungen, Stand August 2011.

regelmäßig die Geldleistungen an die Fraktion bis zu ihrer Rechnungslegung zurück. An den fraktionslosen Abgeordneten zahlte sie keine Geldleistungen mehr.

- (9) Der Rechnungshof beanstandet als Verstöße gegen die Pflicht der Fraktionen zur Rechnungslegung nach § 3 Absatz 2 FraktG, dass Rechnungen durch eine Fraktion und einen fraktionslosen Abgeordneten verspätet beziehungsweise nicht vorgelegt wurden. Er fordert, künftig die gesetzlichen Regelungen zur Rechnungslegung einzuhalten.

Die betreffende Fraktion erklärte, sie habe sich für das monierte Vorgehen in Absprache mit der Bürgerschaftskanzlei bewusst entschieden, um die Zahlung eines Verwahrengebühres bei ihrem kontoführenden Geldinstitut deutlich zu reduzieren. Auf den ersten Blick sei die Kritik des Rechnungshofs berechtigt, aber auf den zweiten Blick sei mit diesem Vorgehen mit Steuergeldern sehr verantwortungsbewusst umgegangen worden.⁵

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Frist nach § 3 Absatz 2 FraktG zur Zuleitung der Rechnung einzuhalten ist. Nur bei Vorliegen besonderer Umstände kann diese gemäß § 3 Absatz 2 Satz 5 FraktG im Einzelfall durch die Präsidentin oder den Präsidenten der Bürgerschaft verlängert werden. Eine derartige Verlängerung ist jedoch nicht erfolgt.

2 Aufgabenwahrnehmung der Bürgerschaftskanzlei

2.1 Geldleistungen nach § 2 FraktG

- (10) Leistungen an die Fraktionen werden im Einzelplan der Bürgerschaft als Gesamtbeitrag veranschlagt und monatlich zum ersten Werktag für den laufenden Monat von der Bürgerschaftskanzlei ausgezahlt. Die monatlichen Geldleistungen setzen sich aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, einem Steigerungsbetrag für jedes Fraktionsmitglied und einem zusätzlichen Steigerungsbetrag je Mitglied für jede Fraktion, die den Senat nicht trägt (Oppositionszuschlag), zusammen (§ 2 Absatz 2, 3 und 4 FraktG). Fraktionslose Abgeordnete erhalten monatlich eine Geldleistung in Höhe des Betrages, der den Fraktionen als Steigerungsbetrag ohne den Oppositionszuschlag für jedes Fraktionsmitglied gewährt wird (§ 7 Satz 1 FraktG).

⁵ Textliche Äußerung der betreffenden Fraktion vom 9. Mai 2023.

Veränderungen der für die Berechnung maßgeblichen Umstände sind vom Ersten des Monats an zu berücksichtigen, in dem sie eintreten oder wirksam werden (§ 2 Absatz 4 Satz 3 FraktG).

Die Rechnung der Fraktionen muss den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buchführung (GoB) entsprechen. Die Fraktionen haben ihre Rechnung so zu gliedern, dass bei den Einnahmen die öffentlichen Mittel nach § 2 FraktG erkennbar werden. Die Rechnung über die Einnahmen und die Ausgaben wird als Bürgerschaftsdrucksache veröffentlicht (§ 3 Absatz 3 und 4 FraktG).

- (11) Mit Beginn der neuen Wahlperiode Mitte März 2020 hat sich bei allen rechtsnachfolgenden Fraktionen die Anzahl ihrer Mitglieder geändert. Einige Fraktionen haben seit der 22. Wahlperiode mehr, andere weniger Mitglieder. Die Bürgerschaftskanzlei berechnete die monatlichen Geldleistungen an die Fraktionen mit mehr Mitgliedern ab März 2020 neu und zahlte dementsprechend höhere Beträge. Die Geldleistungen an die Fraktionen mit weniger Mitgliedern berechnete sie ab April 2020 neu und zahlte dementsprechend geringere Beträge erst ab April.

Die Rechnungen der Fraktionen für das Jahr 2020 wurden im Jahr 2022 als Bürgerschaftsdrucksachen⁶ veröffentlicht. Sie weisen Einnahmen so aus, dass sie als öffentliche Mittel nach § 2 FraktG erkennbar sind.

- (12) Der Rechnungshof hat Differenzen zwischen den in den Rechnungen einiger Fraktionen ausgewiesenen Geldleistungen und den diesen Fraktionen rechnerisch nach dem FraktG zustehenden Geldleistungen festgestellt.

Unabhängig davon, ob die Mitgliederzahl der Fraktionen mit Beginn der 22. Wahlperiode größer oder kleiner geworden ist, hätte die Bürgerschaftskanzlei entsprechend § 2 Absatz 4 Satz 3 FraktG die Änderung der Ansprüche der Fraktionen auf Geldleistungen vom Ersten des Monats März 2020 an berücksichtigen müssen. Da sie dies bei den Fraktionen mit weniger Mitgliedern erst ab April 2020 umgesetzt hat, sind die Leistungen für März 2020 überzahlt.

Zum Zeitpunkt des Wechsels der Wahlperiode Mitte März 2020 waren die Geldleistungen wegen ihrer Fälligkeit zum ersten Werktag eines Monats (§ 2 Absatz 4 Satz 2 FraktG) bereits ausgezahlt. Um eine zeitnahe Verrechnung zu gewährleisten, wäre daher der Anspruch der rechtsnachfolgenden Fraktionen auf die Geldleistungen für März 2020 unverzüglich, spätestens in dem auf die Veränderung folgenden Monat

⁶ Bürgerschaftsdrucksachen 22/7658 vom 15. März 2022 und 22/8299 vom 13. Mai 2022.

April 2020 von der Bürgerschaftskanzlei zu prüfen und gegebenenfalls zu korrigieren gewesen.

- (13) Die Bürgerschaftskanzlei gab dazu an, Veränderungen nach § 2 Absatz 4 Satz 3 FraktG hätten nach Sinn und Zweck der Regelung auf die Konstellation der Verkleinerung der Rechtsnachfolge einer Fraktion keine Anwendung gefunden. Bislang habe die Bürgerschaftskanzlei auf der Grundlage ihrer Rechtsauffassung in ständiger Praxis denjenigen Fraktionen, die sich mit Beginn einer neuen Wahlperiode vergrößert haben, für den Übergangsmont dem Rechtsgedanken aus § 2 Absatz 4 Satz 3 FraktG folgend zusätzlich lediglich den Unterschiedsbetrag ausgezahlt. Fraktionen, die sich verkleinert haben oder aus der Bürgerschaft ausgeschieden sind, erhielten und behielten gemäß § 2 Absatz 4 Sätze 1 und 2 FraktG für den Übergangsmont einmalig den Betrag, der sich aus der Fraktionsstärke am Anfang des Monats ergeben hatte.⁷

Der Rechnungshof habe unter Ziffer 4.1 „Zahlung von Geldleistungen“ des Berichts aus dem Jahre 2014⁸ darauf hingewiesen, dass es wünschenswert sei, im Fraktionsgesetz ausdrücklich die bestehende Praxis des sog. „Günstigerprinzips“ bei Zahlungen an die Fraktionen im Monat des Wahlperiodenwechsels abzubilden.

- (14) Die Bürgerschaftskanzlei hat die seinerzeitigen Feststellungen des Rechnungshofs allerdings unzutreffend wiedergegeben. Tatsächlich hatte der Rechnungshof bereits bei seiner letzten Prüfung dargelegt, die Bürgerschaftskanzlei habe mit ihrer Vorgehensweise nach einem von ihr sogenannten „Günstigerprinzip“ gehandelt, das im hamburgischen FraktG nicht vorgesehen ist. Er hatte wörtlich ausgeführt: „In dem Fall, dass die Rechtsnachfolgerin einer Fraktion weniger Mitglieder hat, sollte dieser Umstand im Sinne von § 2 Absatz 4 Satz 3 FraktG bereits im Übergangsmont berücksichtigt werden. Die derzeitige Praxis, dass eine größer gewordene Fraktion für den Übergangsmont nur den Unterschiedsbetrag erhält, sollte ebenfalls festgeschrieben werden. Die Bürgerschaftskanzlei hat zugesagt, auf Rechtsklarheit hinzuwirken.“⁹ Die Bürgerschaftskanzlei hat ihre Zusage nicht umgesetzt.
- (15) Die Überzahlungen haben zur Folge, dass die Rechnungen der Fraktionen mit weniger Mitgliedern für das Jahr 2020 die Einnahmen aus öffentlichen Mitteln nach § 2

⁷ Textliche Äußerung der Bürgerschaftskanzlei vom 16. Mai 2023.

⁸ Gemeint ist: Bürgerschaftsdrucksache 20/13181 vom 26. September 2014, Prüfung „Leistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft“, Unterrichtung der Bürgerschaft über das Ergebnis der Prüfung gemäß § 4 Absatz 3 Fraktionsgesetz, Seite 14 f.

⁹ Siehe Fn. 8.

FraktG und auch die unrechtmäßigen Zahlungen ausweisen. Der Ausweis der öffentlichen Mittel in ordnungsgemäßer Höhe wäre dann noch möglich gewesen, wenn die Bürgerschaftskanzlei die Verrechnung der Überzahlungen unverzüglich zumindest in demselben Rechnungsjahr abgewickelt hätte. Eine spätere Verrechnung nach Ablauf des betreffenden Rechnungsjahres würde bewirken, dass im Verrechnungsjahr in der Rechnung der betreffenden Fraktion weniger Geldleistungen ausgewiesen werden. Damit würden entgegen § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 FraktG bei den Einnahmen die das Verrechnungsjahr betreffenden öffentlichen Mittel nach § 2 FraktG nicht mehr erkennbar sein. Daher weist der Rechnungshof darauf hin, dass Verrechnungen oder Erstattungen unter Berücksichtigung des Bruttoprinzips buchungstechnisch so abgewickelt werden, dass sie zu einem transparenten Ausweis der öffentlichen Mittel in der Rechnungslegung führen. Dies gilt es bei der Abwicklung der Erstattung der Überzahlungen des Jahres 2020 zu beachten.

- (16) Der Rechnungshof beanstandet den Verstoß der Bürgerschaftskanzlei gegen § 2 Absatz 4 Satz 3 FraktG. Er fordert sie auf, künftig die für Berechnungen maßgeblichen Veränderungen, beispielsweise beim Wechsel von Wahlperioden, dem FraktG entsprechend und unverzüglich zu berücksichtigen.

Er erwartet, dass die Bürgerschaftskanzlei im Benehmen mit der Präsidentin der Bürgerschaft und die betreffenden Fraktionen die Erstattung der Überzahlungen des Jahres 2020 zügig abwickeln und dabei die Maßgaben des FraktG und die GoB beachten. Der Bürgerschaft bleibt unbenommen, die Regelungslage – wie 2014 vom Rechnungshof thematisiert – anzupassen.

- (17) Dazu erklärte die Bürgerschaftskanzlei, sie teile die Auffassung des Rechnungshofs, dass eine gesetzliche Klarstellung der beschriebenen Praxis wünschenswert sei. Sie strebe eine entsprechende Gesetzesänderung an¹⁰.

2.2 Sachleistungen nach § 2a FraktG

- (18) Den Fraktionen und Gruppen¹¹ werden unter Berücksichtigung ihrer Größe und eines Grundbedarfs an Flächen unentgeltlich und unter Übernahme der Nebenkosten Räume überlassen. Die darin befindlichen Arbeitsplätze werden mit einer standardmäßigen Grundausstattung der Bürotechnik ausgestattet. Die Präsidentin oder der Präsident der Bürgerschaft erlässt konkretisierende Richtlinien (§ 2a Nr. 2 und 4 FraktG). Es besteht die Möglichkeit, die Richtlinien durch Anlagen zu ergänzen, um

¹⁰ Textliche Äußerung der Bürgerschaftskanzlei vom 16. Mai 2023.

¹¹ Im Jahr 2020 waren in der Bürgerschaft keine Gruppen vertreten.

weitere, insbesondere noch für den IT-Bereich erforderliche Konkretisierungen vorzunehmen. Gültig ist jeweils die aktuelle Fassung einer Anlage, die inhaltlich zwischen den Fraktionen und der Bürgerschaftskanzlei abgestimmt und von der Präsidentin erlassen worden ist (Abschnitt IV der Richtlinien).

- (19) Die aktuellen „Richtlinien gemäß § 2a Nr. 4 Fraktionsgesetz über die Inanspruchnahme von Dienstleistungen und die Nutzung technischer Einrichtungen der Bürgerschaftskanzlei durch die Fraktionen und Gruppen sowie die unentgeltliche Überlassung von Räumen und Gegenständen an die Fraktionen und Gruppen“ vom 27. Februar 2018¹² (Auszug siehe Anlage IV1) berücksichtigen – wie vom FraktG vorgesehen und wie vom Rechnungshof 2014 gefordert¹³ – die Größe der Fraktionen und den Grundbedarf an Flächen.

Abschnitt II.1 der Richtlinien regelt, dass sich die Höhe des Richtwertes für die Quadratmeter-Miete an den für die Innenstadt erhobenen Durchschnittswerten eines einzelnen, dort konkret benannten Immobilienmaklers orientieren soll.

Anlage 1 ist maßgebend für die Raumansprüche und Flächenbedarfe der Fraktionen. Die dafür erforderlichen Grunddaten sind tabellarisch und summarisch in einer „abstrakten Gesamtübersicht“ dargestellt, die auf den Zeitpunkt der 21. Wahlperiode abstellt. Die damals sechs Fraktionen, ihre Größe und ihr Anspruch sind konkret aufgeführt.¹⁴

Die Anzahl bereitzustellender IT-Arbeitsplatzausstattungen orientiert sich an der Zahl der zur Verfügung gestellten Räume. Sie ist in Anlage 3 dokumentiert und bildet die konkreten Ansprüche der Fraktionen zum Ende des Jahres 2016 ab.¹⁵

- (20) Nach Angaben der Bürgerschaftskanzlei können inzwischen Informationen von drei verschiedenen Immobilienmaklern als Durchschnittswert für die Bemessung der Höhe des Richtwertes der Quadratmeter-Miete berücksichtigt werden.

Zudem sei in den Richtlinien der Rahmen für die Berechnungen der Raumansprüche und der Bedarfe bei der IT-Arbeitsplatzausstattung festgelegt. Insbesondere die Modalitäten der Berechnungen nach Anlage 1 seien seinerzeit von ihr mit erarbeitet worden. Somit habe sie zu Beginn der 22. Wahlperiode die erforderlich gewordenen Neuberechnungen außerhalb der Richtlinien vorgenommen. Eine Aktualisierung der

¹² Im Folgenden: Richtlinien.

¹³ Bürgerschaftsdrucksache 20/13181 vom 26. September 2014, Prüfung „Leistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft“, Unterrichtung der Bürgerschaft über das Ergebnis der Prüfung gemäß § 4 Absatz 3 Fraktionsgesetz, Seite 15 ff.

¹⁴ Siehe Abschnitt II. Nr. 1 sowie Anlage 1 der Richtlinien.

¹⁵ Siehe Anhang A der Anlage 3 der Richtlinien.

Richtlinien im Hinblick auf die IT-Arbeitsplatzausstattung sei zwar erforderlich, aber aus Prioritätengründen – vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie – noch nicht erfolgt.¹⁶

- (21) Die Richtlinien sollen dazu dienen, die richtige, zweckmäßige und einheitliche Berechnung der Ansprüche der Fraktionen auf Sachleistungen und damit einhergehend deren Gewährung sicherzustellen. Richtlinien sollten nicht konkrete Stände zu einem bestimmten Zeitpunkt abbilden, um dann anlassbezogen fortgeschrieben werden zu müssen. Im Sinne einer abstrakt-generell formulierten Regelung sollten sie vielmehr einen Abstrahierungsgrad aufweisen, der unabhängig von einem konkreten Zeitpunkt eine Vielzahl von möglichen Sachverhalten abdeckt.

Die Bürgerschaftskanzlei hat zur Ermittlung des Richtwertes für die Quadratmeter-Miete bereits eine generelle und repräsentativere Regelung in Aussicht gestellt, die nicht mehr auf die Verfügbarkeit von aktuellen Informationen eines bestimmten Immobilienmaklers setzt. Auch für die IT-Arbeitsplatzausstattung hat sie den Aktualisierungsbedarf in Anlage 3 erkannt.

Die Neuberechnungen der Raumansprüche für die 22. Wahlperiode hat die Bürgerschaftskanzlei folgerichtig vorgenommen. Allerdings müssen die Richtlinien aus sich heraus verständlich sein, sodass auch Dritte jederzeit die Ansprüche der Fraktionen ordnungsgemäß ermitteln können. Dabei bleibt die ergänzende Darstellung eines praktischen Beispiels unbenommen.

- (22) Die beschlossene Bürgerschaftsdrucksache 22/9839 vom 2. November 2022¹⁷ unterstreicht die Dynamik im Bereich der Sachleistungen und damit die Notwendigkeit, die Richtlinien so generell anwendbar wie möglich zu gestalten.
- (23) Der Rechnungshof regt daher dringend an, den Regelungscharakter der Richtlinien bis zum Ende der 22. Wahlperiode abstrakt-generell zu fassen und die Richtlinien neu zu erlassen.

¹⁶ Gespräch mit Vertretern der Bürgerschaftskanzlei am 31. August 2022.

¹⁷ „Ein Haus der Bürgerschaft – mehr Effizienz, Flexibilität, Austausch und Repräsentation für das Landesparlament“.

2.3 Rechnungen fraktionsloser Abgeordneter

2.3.1 Grundlagen

- (24) Für die Geldleistungen an fraktionslose Abgeordnete gelten die Bestimmungen des FraktG mit Ausnahme von § 3 Absatz 4 entsprechend. Die Rechnung von fraktionslosen Abgeordneten wird von der Bürgerschaftskanzlei geprüft (§ 7 FraktG).
- (25) Ordnungsgemäße Schriftgutverwaltung ist Voraussetzung für ein transparentes, effizientes und rechtsfehlerfreies Verwaltungshandeln. Nach der Präambel der Muster-Aktenordnung ist Ziel jedes Managements von Aufzeichnungen die revisionssichere Dokumentation des Verwaltungshandelns im Rahmen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Aufzeichnungen sind aktenwürdig, wenn sie erforderlich und geeignet sind, die getroffenen Entscheidungen sowie den maßgeblichen Entscheidungsprozess einschließlich der beteiligten Stellen jederzeit nachvollziehbar und überprüfbar zu machen (Nr. 1.1.1 Muster-Aktenordnung).¹⁸

Verwaltungshandeln ist regelhaft in Aktenvermerken zu dokumentieren. Diese sind für alle für die Bearbeitung bedeutsamen Gesichtspunkte zu fertigen. Sie müssen ergänzend zum Sachinhalt mindestens das Leitzeichen, den Namen und das Datum beinhalten, um den Stand der Sache ebenso wie den Entscheidungsweg aus den Akten ersichtlich zu machen.¹⁹

2.3.2 Gesetzlicher Regelungsbedarf

- (26) Während das FraktG die Anforderungen an die Wirtschaftsprüfung und an den Rechnungshof für die ihnen zugewiesenen Prüfungen näher regelt, konkretisiert es Inhalt und Umfang der Prüfung durch die Bürgerschaftskanzlei nicht. Die Rechnung der Fraktionen muss den Prüfvermerk einer Wirtschaftsprüfung aufweisen, dass
- die Rechnung den GoB entspricht,
 - alle Ausgaben belegt sind und
 - keine Ausgaben getätigt wurden, die nicht den Zwecken des § 1 Absatz 2 FraktG entsprechen (§ 3 Absatz 4 FraktG).

¹⁸ Mitteilungen für die Verwaltung 2019, Seite 67 ff. Nach Angaben der Bürgerschaftskanzlei aus dem Fragebogen vom 01. November 2022 befindet sich die Aktenordnung der Bürgerschaftskanzlei zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofes in Erarbeitung.

¹⁹ Vgl. beispielsweise Geschäftsordnungen der Finanzbehörde, der Behörde für Wirtschaft und Innovation sowie Geschäftsordnung für die Bezirksämter.

Die Prüfung der Rechnungen durch den Rechnungshof erstreckt sich auf die ordnungsgemäße Verwendung der Leistungen nach § 2 FraktG (Tz. 3).

- (27) Ohne eine Konkretisierung fehlt es an einem Maßstab, der die Gleichbehandlung der Fraktionen und der fraktionslosen Abgeordneten sicherstellt und an dem die Bürgerschaftskanzlei ihre Prüfungshandlungen aufgrund der ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgabe auszurichten hat. Die Bürgerschaft könnte die Regelungslücke schließen und damit die Gleichbehandlung rechtlich sichern, indem sie bei der Prüfung der Rechnung der fraktionslosen Abgeordneten die gleichen Anforderungen definiert, wie sie § 3 Absatz 4 FraktG bei Fraktionen vorsieht. Dementsprechend könnte sie § 7 Sätze 2 und 3 FraktG geringfügig ändern: „Für diese Geldleistungen gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes ~~mit Ausnahme von § 3 Absatz 4~~ entsprechend.“² Die Rechnung von fraktionslosen Abgeordneten wird **abweichend davon** von der Bürgerschaftskanzlei geprüft.“
- (28) Der Rechnungshof hält es für geboten, dass die Bürgerschaft für die Prüfung der Rechnung von fraktionslosen Abgeordneten eine Konkretisierung des Prüfungsinhalts und -umfangs in das FraktG aufnimmt.
- (29) Die Bürgerschaftskanzlei erklärte, sie teile die Auffassung des Rechnungshofs, die Prüfung der Rechnung der fraktionslosen Abgeordneten sei den gleichen Maßstäben zu unterziehen, wie sie in § 3 Absatz 4 FraktG für die Fraktionen definiert sind. In ständiger Verwaltungspraxis orientiere sie sich bei der Prüfung der Rechnungslegung der fraktionslosen Abgeordneten bereits an dem Prüfungsmaßstab für die Fraktionen. Eine gesetzliche Fixierung zur Klarstellung werde angestrebt.²⁰

2.3.3 Dokumentation

- (30) Die Bürgerschaftskanzlei gab an, ihr Prüfungsvorgehen im Einzelnen nicht zu dokumentieren und auch keinen abschließenden Vermerk über ihr Prüfungsergebnis zu erstellen. Sie hat diesen in Aussicht gestellt, sollte der Rechnungshof es für erforderlich halten.²¹
- (31) Die Bürgerschaftskanzlei ist aufgrund der ihr zugewiesenen Aufgabe der Prüfung der Rechnung der fraktionslosen Abgeordneten (Tz. 24) verpflichtet, Verwaltungshandeln ordnungsgemäß auszuführen. Dieses ist regelhaft in Aktenvermerken zu doku-

²⁰ Textliche Äußerung der Bürgerschaftskanzlei vom 16. Mai 2023.

²¹ Angaben der Bürgerschaftskanzlei in einer E-Mail und in einem ergänzenden Telefonat am 28. Juli 2022 sowie Antwort Bürgerschaftskanzlei aus dem Fragebogen vom 01. November 2022.

mentieren. Das bedeutet, dass sie über die Durchführung ihrer Prüfung Aktenvermerke fertigen muss, die mindestens das Ergebnis, Leitzeichen, den Namen der Bearbeiterin/des Bearbeiters und das Datum erkennen lassen müssen (Tz. 25). Dies gilt auch, wenn die Prüfung zu Feststellungen geführt hat, die kein weiteres Handeln der Bürgerschaftskanzlei auslösen. Diese Dokumentation stellt die erforderliche Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit ihres Verwaltungshandelns sicher.

- (32) Der Rechnungshof beanstandet als Verstöße gegen die Pflicht zur revisionssicheren Dokumentation, dass die Bürgerschaftskanzlei ihr Verwaltungshandeln, ihre getroffenen Entscheidungen sowie den maßgeblichen Entscheidungsprozess, einschließlich der beteiligten Stellen, nicht vollständig dokumentiert hat.
- (33) Der Rechnungshof fordert sie auf, zukünftig die Vorgaben der Muster-Aktenordnung einzuhalten und, wie in Aussicht gestellt, über die Prüfung der Rechnung der fraktionslosen Abgeordneten einen den vorgenannten Anforderungen entsprechenden Aktenvermerk zu erstellen.

2.4 Liquidation

2.4.1 Vorlage von Schlussrechnungen

- (34) Nach Beendigung der Rechtsstellung und Liquidation der Fraktion ist die Schlussrechnung der Präsidentin oder dem Präsidenten der Bürgerschaft vorzulegen (siehe § 5 Absatz 6 FraktG). Für die Geldleistungen an fraktionslose Abgeordnete gilt diese Bestimmung entsprechend (siehe § 7 Satz 2 FraktG). Nach Artikel 18 Absatz 2 Satz 2 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) verfügt die Präsidentin nach Maßgabe des Haushaltsplanes (Artikel 66) über Einnahmen und Ausgaben der Bürgerschaft.
- (35) Die Bürgerschaftskanzlei gab an, die zur Schlussrechnung vorgelegten Unterlagen auf Vollständigkeit sowie sachliche und rechnerische Richtigkeit zu prüfen. Verbleibende Geldleistungen würden in Rechnung gestellt und der Zahlungseingang überwacht werden. Die Schlussrechnungen der beiden der Liquidation unterfallenden fraktionslosen Abgeordneten aus dem Jahr 2020 lagen der Bürgerschaftskanzlei vor. Die Vorlage bei der Präsidentin der Bürgerschaft sei jedoch bedauerlicherweise versäumt worden.²²

²² Antwort Bürgerschaftskanzlei aus dem Fragebogen vom 01. November 2022.

- (36) Indem Schlussrechnungen nicht vorgelegt werden, sind sie dem in der HV angelegten und durch § 5 Absatz 6 FraktG konkretisierten Verfügungsrecht der Präsidentin oder des Präsidenten der Bürgerschaft entzogen.

Der Rechnungshof fordert daher die Bürgerschaftskanzlei auf, künftig Schlussrechnungen entsprechend § 5 Absatz 6 FraktG der Präsidentin bzw. dem Präsidenten der Bürgerschaft vorzulegen.

- (37) Die Bürgerschaftskanzlei erklärte hierzu, es habe sich um ein einmaliges Versehen gehandelt. Es sei unstrittig, dass die Schlussrechnungen, wie in allen Vorjahren, der Präsidentin auf Grundlage der gesetzlichen Vorlagepflicht vorgelegt werden.²³

2.4.2 Rückführung von Geldleistungen

Sachverhalt 1

- (38) Soweit nach der Beendigung der Liquidation nach § 2 FraktG gewährte Geldleistungen verbleiben, sind diese an die Bürgerschaft zurückzuführen (§ 5 Absatz 4 Satz 1 FraktG).
- (39) Wie in § 3 Absatz 6 FraktG vorgesehen, behielt die Bürgerschaftskanzlei in der 21. Wahlperiode in dem Fall eines fraktionslosen Abgeordneten, der seit dem Jahr 2016 keine Rechnung gelegt hatte (Tz. 8), die Geldleistungen seit dem Zeitpunkt des Verzuges ab Mai 2017 zurück.

Sie erinnerte den fraktionslosen Abgeordneten mehrfach an seine Pflicht zur Rechnungslegung und wies ihn auf die gesetzlichen Folgen, weitere Zurückbehaltungen und die Rückführung von verbleibenden Geldleistungen bei Beendigung seiner Rechtsstellung als fraktionsloser Abgeordneter, hin. Die Bürgerschaftskanzlei erklärte „im Hinblick auf den anstehenden Wahlperiodenwechsel und einem Ausscheiden aus der Bürgerschaft“ „zur Wahrung“ ihrer „anstehenden Forderung“ ihm gegenüber die Aufrechnung. Bis zu seinem Ausscheiden aus der Bürgerschaft im Jahr 2020 verrechnete sie sukzessive die ihm nach dem FraktG gezahlten Geldleistungen vollständig mit seinen Entgelten und Kostenpauschalen nach dem Hamburgischen Abgeordnetengesetz. Die Aufrechnung führte sie nach ihren Angaben in Analogie zu allgemeinen Rechtsgrundsätzen durch²⁴.

²³ Textliche Äußerung der Bürgerschaftskanzlei vom 16. Mai 2023.

²⁴ Antwort Bürgerschaftskanzlei aus dem Fragebogen vom 01. November 2022.

- (40) Solange Fraktionen mit der Rechnungslegung in Verzug sind, sieht das FraktG mit § 3 Absatz 6 Satz 1 FraktG lediglich eine in die Zukunft gerichtete Sanktion dahingehend vor, künftige Geldleistungen zurückzubehalten. Sie wirkt daher nur, solange die Fraktion oder der fraktionslose Abgeordnete in der Bürgerschaft verbleibt. Darüber hinaus sind keine Konsequenzen im FraktG beschrieben.

Da die Rechnungslegung des fraktionslosen Abgeordneten bis zu seinem Ausscheiden aus der Bürgerschaft unterblieb, hätte die Bürgerschaftskanzlei die bei Beendigung seiner Rechtsstellung verbliebenen Geldleistungen nicht bestimmen und nicht auf ihre Rückführung in der ordnungsgemäßen Höhe hinwirken können. Da er die ihm verbliebenen Geldleistungen nicht selbst darlegte, musste die Bürgerschaftskanzlei annehmen, die Geldleistungen seien in gezahlter Höhe vollständig verblieben, und sich zur Aufrechnung der Forderungen einer Analogie bedienen, um dem FraktG zu genügen.

- (41) Das Vorgehen der Bürgerschaftskanzlei zeigt, dass das FraktG für derartige Fälle des rechtswidrigen Verhaltens keine ausdrückliche Vorsorge im Hinblick auf bereits gezahlte Mittel trifft und der Bürgerschaftskanzlei insoweit keine expliziten Handlungsoptionen bietet.

Um der Bürgerschaftskanzlei die notwendige rechtliche Durchführungskompetenz zweifelsfrei einzuräumen, empfiehlt der Rechnungshof, für Versäumnisse bei der Rückführung von Geldleistungen im FraktG Rechtsfolgen vorzusehen. Um ihre Wirkung nicht zu verfehlen, müssen sie bei fehlender Rechnungslegung bereits vor einem anstehenden Ende der Wahlperiode greifen können, beispielsweise durch die zeitnahe Aufrechnung mit Leistungen nach dem Hamburgischen Abgeordnetengesetz.

Die Bürgerschaftskanzlei erklärte, sie werde die Anregung aufnehmen und die Regelungsnotwendigkeit und Regelungsvarianten zur Aufrechnung mit bzw. zum Verfall von Fraktionsleistungen prüfen.²⁵

Sachverhalt 2

- (42) Eine Fraktion schied mit dem Ende der 21. Wahlperiode im März 2020 aus der Bürgerschaft aus, sodass ihre Liquidation stattfand.

Im August 2020 übergab die Liquidatorin der Fraktion der Bürgerschaftskanzlei eine „vorläufige Kostenübersicht“. Diese wies ein zu erwartendes (Rest-)Guthaben von

²⁵ Textliche Äußerung der Bürgerschaftskanzlei vom 16. Mai 2023.

40.212,02 Euro aus und auf einen im Jahr 2021 anfallenden, nicht bezifferten Versicherungsbeitrag hin. Um die Ansprüche auf Zurückführung der nach Beendigung der Liquidation verbleibender Geldleistungen zu sichern, stellte die Bürgerschaftskanzlei im September 2020 der Fraktion den vorläufigen Rückführungsbetrag in Rechnung. Im Februar 2021 ging eine Zahlung über 38.959,43 Euro ein. Dieser Betrag entsprach nach Angaben der Bürgerschaftskanzlei ausweislich eines Kontoauszugs dem endgültigen Kontostand des Geschäftskontos der Fraktion. Den Differenzbetrag zwischen dem vorläufigen Rückführungsbetrag und dem endgültigen Kontostand von 1.252,59 Euro habe sie demzufolge von der vorläufigen Forderung ausgebucht. Eine abschließende Kostenübersicht, also Schlussrechnung, die den zurückgeführten Betrag erklären würde, habe die Liquidatorin nicht vorgelegt. Ihr seien die Ausgaben, die die Fraktion nach der im August 2020 vorgelegten „vorläufigen Kostenübersicht“ getätigt habe, nicht bekannt. Der Differenzbetrag sei nicht mehr nachzuvollziehen.²⁶

(43) Der Rechnungshof stellt fest, dass die Liquidatorin der Fraktion das endgültige Ergebnis der Liquidation gegenüber der Bürgerschaftskanzlei nicht dargelegt und entgegen § 5 Absatz 6 FraktG nach Beendigung der Liquidation der Präsidentin der Bürgerschaft keine Schlussrechnung vorgelegt hat. Damit hat sie es versäumt, die verbleibenden Geldleistungen als den an die Bürgerschaft zurückzuführenden Betrag zu belegen. Gleichzeitig hat sie die Bürgerschaftskanzlei an ihrer Pflicht gehindert, ordnungsgemäß und in der richtigen Höhe die Forderung der Bürgerschaft technisch abzuwickeln und den Zahlungseingang zu überwachen. Der Rechnungshof weist daher ausdrücklich auf die im Zusammenhang mit einer Liquidation bestehenden Pflichten hin und fordert die zur Liquidation Verpflichteten zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen nach § 5 FraktG auf.

(44) Der Pflicht der Liquidatoren zur Vorlage der Schlussrechnung bei der Präsidentin der Bürgerschaft steht das Recht der Bürgerschaft auf Zurückführung verbleibender nach § 2 FraktG gewährter Geldleistungen gegenüber (Tzn. 34 und 38). Nicht vorgelegte Schlussrechnungen sind dem Verfügungsrecht der Präsidentin oder des Präsidenten der Bürgerschaft entzogen (Tz. 36).

Der Rechnungshof wiederholt daher seine Forderung (Tzn. 36 und 43), dass die Fraktionen und fraktionslosen Abgeordneten anlässlich ihrer Liquidation gemäß § 5 Absatz 6 FraktG Schlussrechnungen vorzulegen haben. Er empfiehlt der Präsidentin der Bürgerschaft, dafür Sorge zu tragen, bei Versäumnissen die Schlussrechnung

²⁶ Antwort Bürgerschaftskanzlei aus dem Fragebogen vom 01. November 2022.

von den Verpflichteten einzufordern, damit verbleibende Geldleistungen belegt und ihre ordnungsmäßige Rückführung an die Bürgerschaft vollzogen werden kann.

Die Bürgerschaftskanzlei erklärte, sie werde die Anregung aufnehmen und die Regelungsnotwendigkeit und Regelungsvarianten zur Aufrechnung mit bzw. zum Verfall von Fraktionsleistungen prüfen.²⁷

Sachverhalt 3

(45) Die Fraktionen haben über ihre Einnahmen und Ausgaben sowie ihren Vermögensstand Rechnung zu legen. Die Rechnung muss jeweils ein Kalenderjahr umfassen. Sie ist so zu gliedern, dass bei den Einnahmen die öffentlichen Mittel nach § 2 FraktG und getrennt davon die sonstigen Einnahmen erkennbar werden (§ 3 Absatz 2 und 3 FraktG). Nach § 5 Absatz 4 FraktG sind, soweit nach der Beendigung der Liquidation nach § 2 gewährte Geldleistungen verbleiben, diese an die Bürgerschaft zurückzuführen (Tz. 38). Das gleiche gilt für Vermögenswerte, die mit gewährten Geldern angeschafft worden sind (§ 5 Absatz 4 Satz 2 FraktG).

(46) Unter den „sonstigen Einnahmen“ buchen die Fraktionen u. a. Einnahmen, die ihnen von Dritten zugewendet werden und auch Kostenerstattungen für Ausgaben, die aus Geldleistungen nach § 2 FraktG getätigt sowie Erträge, die aus ihnen erzielt wurden. Dies sind beispielsweise Einnahmen aus Untervermietungen, Eigenbeiträge von Fraktionsmitgliedern für Ausgaben anlässlich zum Beispiel für Bewirtungen bei fehlender Repräsentation nach außen sowie Zinserträge aus dem Vermögen. Die „sonstigen Einnahmen“ sind nicht untergliedert und unterscheiden nicht nach ihrer Mittelherkunft.

Anlässlich der jährlichen Rechnungslegung (Jahresrechnung) einer Fraktion fließen nicht verausgabte „öffentliche Mittel nach § 2 FraktG“, ebenso wie die „sonstigen Einnahmen“, dem Vermögensstand der Fraktion zu. Der Vermögensstand unterscheidet ebenfalls nicht nach der Mittelherkunft.

(47) Der Nachweis, in welcher Höhe nach § 2 FraktG gewährte Geldleistungen nach der Beendigung einer Liquidation (als Vermögen) verbleiben und daher zurückzuführen sind, ist faktisch nicht möglich, weil die Unterscheidung der Mittelherkunft fehlt. In der Praxis hat sich die Bürgerschaftskanzlei nach ihren Angaben beholfen (Tz. 42 f.), indem sie unterstellte, dass immer zuerst die „sonstigen Einnahmen“ ausgegeben werden, bevor Ausgaben aus „öffentlichen Mittel nach § 2 FraktG“ getätigt werden²⁸.

²⁷ Textliche Äußerung der Bürgerschaftskanzlei vom 16. Mai 2023.

²⁸ Gespräch mit Vertretern der Bürgerschaftskanzlei am 31. August 2022.

Sie ging also von einem vollständigen Verbrauch der „sonstigen Einnahmen“ aus. Diese Annahme entbehrt allerdings einer rechtlichen Grundlage und könnte von zu liquidierenden Fraktionen infrage gestellt werden.

- (48) Gleiches gilt für Ausgaben, die ebenfalls nicht nach ihrer Mittelherkunft zu unterscheiden sind. Wurden Vermögenswerte angeschafft, sind nach der Beendigung der Liquidation verbleibende Vermögenswerte, die mit Geldern nach § 2 FraktG angeschafft worden sind, ebenfalls an die Bürgerschaft zurückzuführen (Tz. 45). Im Falle der Liquidation, aber auch in Zweifelsfällen der ordnungsgemäßen Verwendung von Leistungen nach § 2 FraktG (als Ergebnis von Prüfungen der Jahresrechnung) könnten die Fraktionen entgegen, diese Ausgaben aus „sonstigen Einnahmen“ getätigt zu haben, ohne die Mittelherkunft belegen zu müssen.
- (49) Der Rechnungshof empfiehlt, das FraktG um eine klarstellende Regelung zu ergänzen. Einnahmen und angeschaffte Vermögenswerte, die (ursprünglich) aus Geldleistungen nach § 2 FraktG generiert worden sind,²⁹ sollten genauso wie Geldleistungen nach § 2 FraktG zurückzuführen sein. Sofern Fraktionen nach Beendigung der Liquidation ihren Anteil an den „sonstige Einnahmen“ am Vermögen oder Vermögenswerte nicht zurückführen wollen, sollte für sie ein konkreter Nachweis der Mittelherkunft verpflichtend sein.

Ferner regt der Rechnungshof erneut an, durch eine darauf abgestimmte Trennungsbuchrechnung für mehr Transparenz bei den Einnahmen, den Ausgaben und dem Vermögen zu sorgen. Im Zusammenhang mit den „sonstigen Einnahmen“ und Ausgaben hatte er bereits bei seiner letzten Prüfung³⁰ dargelegt: „Da § 2a Absatz 3 FraktG nur das Mindestmaß für die Gliederung der Jahresrechnung der Fraktionen vorgibt, kann es im Interesse der Fraktionen liegen, durch eine weitere Untergliederung der sonstigen Einnahmen mehr Transparenz zu schaffen. Aus Sicht des Rechnungshofs ist dies angesichts der Bandbreite der Größenordnung geboten und könnte die oben angeführten Kategorien umfassen. Zur Sicherstellung einer gleichen Handhabung regt er an, dass sich die Fraktionen auf eine Verfahrensweise verständigen und diese in die Handlungsleitlinie aufnehmen. [...] Zur Beurteilung der Frage, ob getätigte

²⁹ Also solche aus Kostenerstattungen und Zinsen aus – überwiegend staatlich finanziertem – Vermögen.

³⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/13181 vom 26. September 2014, Prüfung „Leistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft“, Unterrichtung der Bürgerschaft über das Ergebnis der Prüfung gemäß § 4 Absatz 3 Fraktionsgesetz, Seite 8 f.

zweckwidrige Ausgaben bei einer Gesamtschau aus vorhandenen „echten“ Einnahmen der Fraktion finanziert worden sind, ist eine Erläuterung der dafür eingesetzten sonstigen Einnahmen durch die Fraktion oder den Wirtschaftsprüfer hilfreich.“

Die Bürgerschaftskanzlei erklärte, sie werde die Hinweise aufnehmen und die Umsetzbarkeit prüfen.³¹

3 Leistungen an Fraktionen und fraktionslose Abgeordnete

3.1 Ordnungsgemäße Verwendung der Leistungen nach § 2 FraktG

3.1.1 Grundlagen

- (50) Die Fraktionen haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem FraktG Anspruch auf Geld- und Sachleistungen (Tz. 3). Ihre Aufgaben sind wie folgt definiert: „Die Fraktionen dienen der politischen Willensbildung in der Bürgerschaft. Sie unterstützen ihre Mitglieder, ihre parlamentarische Tätigkeit auszuüben und zur Verfolgung gemeinsamer Ziele aufeinander abzustimmen. Sie können mit Fraktionen anderer Parlamente zusammenarbeiten und die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten unterrichten.“ (§ 1 Absatz 2 FraktG).

Eine Verwendung der Geldleistungen für Zwecke von Parteien ist unzulässig. Die Zahlung eines Entgelts an Mitglieder der Fraktion, denen besondere Funktionen übertragen werden, ist zulässig (§ 2 Absatz 5 FraktG).

- (51) Die Fraktionen haben über ihre Einnahmen und Ausgaben sowie ihren Vermögensstand gesondert Buch zu führen (§ 3 Absatz 1 FraktG). Dabei sind alle Ausgaben zu belegen, die Rechnung muss einer bestimmten Gliederung³² entsprechen (§ 3 Absatz 3 und 4 FraktG). Der Beleg dient als Nachweis für die Richtigkeit der Ausgaben. Das Prinzip „Keine Buchung ohne Beleg“ bedeutet für Geschäftsvorfälle, für die keine Fremdbelege vorliegen, dass Eigenbelege zu erstellen sind.
- (52) Nr. 4 der Handlungsleitlinien der Fraktionen konkretisiert, dass Ausgaben für Bewirtungen so belegt sein müssen, dass sie den Grund einer Besprechung und die Teilnehmerinnen/Teilnehmer oder ausnahmsweise eine zusammenfassende Bezeichnung und Größe des Teilnehmerkreises angeben.³³

³¹ Textliche Äußerung der Bürgerschaftskanzlei vom 16. Mai 2023.

³² Gliederung nach Einnahmen- und Ausgabenbereichen und dem Vermögensstand.

³³ Nr. 4 der Handlungsleitlinien der Fraktionen.

3.1.2 Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung

- (53) Die Wirtschaftsprüferinnen/Wirtschaftsprüfer haben in ihren Prüfvermerken zu den Rechnungen der Fraktionen für das Jahr 2020³⁴ bestätigt, die Fraktionen hätten die erbetenen Aufklärungen und Nachweise erteilt, die Rechnungen entsprächen den GoB, alle Ausgaben seien belegt und es seien keine Ausgaben getätigt worden, die nicht den Zwecken des § 1 Absatz 2 FraktG entsprechen.
- (54) Obwohl die Prüfvermerke der Wirtschaftsprüferinnen/Wirtschaftsprüfer die Richtigkeit der Rechnungen der Fraktionen nach den Anforderungen des FraktG bestätigten, lösten bei der Prüfung durch den Rechnungshof 63 von 127 (50 %) der geprüften Geschäftsvorfälle³⁵ Klärungsbedarfe aus. In diesen Fällen konnte er zunächst nicht abschließend prüfen, ob die Geldleistungen an die Fraktionen³⁶ ordnungsgemäß verwendet worden waren. Die Klärungsbedarfe konnten jedoch im Rahmen der Prüfung aufgelöst werden.

Die ursprünglichen Klärungsbedarfe hatten verschiedene Ursachen:

- Aus den Fremdbelegen war zunächst nicht zweifelsfrei erkennbar, inwieweit die Ausgaben der Erfüllung der Aufgaben als Fraktion dienen (Tz. 50), beispielsweise Fremdbelege mit den Angaben „Regular Lizenz“ und „einmaliger Report“ oder "Ausgleichleistung für Mehrverbrauch". Es fehlten die gemäß Nr. 4 der Handlungsleitlinien der Fraktionen erforderlichen ergänzenden Angaben, zum Beispiel anlässlich von Bewirtungen oder Seminaren die Teilnehmerinnen/Teilnehmer oder für den Kauf von Turnbeuteln nähere Angaben zu deren Verwendungszweck. Des Weiteren waren auch Ausgaben für Entgelte an Fraktionsmitglieder mit besonderen Funktionen nicht ausreichend belegt, um die ordnungsgemäße Verwendung nachzuweisen. Dies betraf 31 Klärungsbedarfe.
- Geschäftsvorfällen waren zunächst entweder keine oder keine ausreichenden Belege beigefügt, beispielsweise für Beiträge und Werbungen auf Facebook. Teilweise waren zwar Kampagnennamen zu entnehmen, jedoch fehlten Belege, zum Beispiel in Form von Screenshots, um den Auftritt als Fraktion nachweisen und Sympathie-, Partei- und Wahlwerbung ausschließen zu können³⁷. Einzelne beigefügte Belegexemplare waren nicht vollständig und ließen die Fraktion nicht als Veranstalterin erkennen. Dies betraf 10 Klärungsbedarfe.

³⁴ Übersendung durch jeweilige Fraktion auf Anforderung des Rechnungshofs vom 1. Juli 2022.

³⁵ Durchschnitt über alle Fraktionen.

³⁶ Im Folgenden: Fraktionsmittel

³⁷ Nr. 2 der Handlungsleitlinien der Fraktionen.

- (55) Zu den geprüften Ausgaben im Bereich „Entgelte und Aufwandsentschädigungen für Fraktionsmitglieder mit besonderen Funktionen“ (§ 3 Absatz 3 Nr. 2b FraktG) lagen ursprünglich bei drei Fraktionen keine ausreichenden Belege vor. Die Zahlungen konnten ausschließlich anhand der Kontoauszüge dem Ausgabenbereich zugeordnet werden. Der Nachweis für die Richtigkeit der Ausgaben lässt sich damit aber nicht führen, weil Kontoauszügen die maßgeblichen Informationen fehlen, um die ordnungsgemäße Verwendung gemäß § 2 Absatz 5 FraktG für übertragene besondere Funktionen (Tz. 50) und zu Zwecken nach § 1 Absatz 2 FraktG zu belegen.

Die drei betroffenen Prüfvermerke der Wirtschaftsprüferinnen/Wirtschaftsprüfer berücksichtigen diese Sachverhalte nicht.

Auf Anforderung des Rechnungshofs legten die betreffenden Fraktionen weitere Zahlungsbegründende Belege, insbesondere Beschlüsse der Fraktion, vor. Die geprüften Zahlungen von Entgelten für übertragene besondere Funktionen erwiesen sich im Ergebnis als zulässig.

- (56) Zwei Geschäftsvorfällen unterschiedlicher Fraktionen lagen keine Belegexemplare bei. Diese betreffen Facebook-Aktivitäten und Visitenkarten. Die betreffenden Fraktionen konnten den Mangel nicht heilen, weil sie die Belegexemplare auch nachträglich nicht mehr vorlegen konnten. In der Folge können sie die ordnungsgemäße Verwendung dieser Ausgaben nicht nachweisen. Zudem ist dem Rechnungshof die Möglichkeit der inhaltlichen Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung entzogen.

- (57) Teilweise fehlten ergänzende Angaben auf den Belegen, wie zum Beispiel der Grund der Bewirtung und die Teilnehmerinnen/Teilnehmer bzw. eine zusammenfassende Bezeichnung und Größe des Teilnehmerkreises. Das Fehlen solcher Angaben widerspricht den Handlungsleitlinien der Fraktionen (Tz. 52), welche dies für Bewirtungen und Feiern vorsieht.

Wenn Teilnehmerinnen/Teilnehmer angegeben waren, ergab sich aus den Namen nicht die eingenommene Funktion (interne Funktion in der Fraktion oder als externer Gast) zum Bewirtungszeitpunkt. Die Angabe der Funktion ist für die Bewertung, ob die getätigten Ausgaben den Zwecken des § 1 Absatz 2 FraktG entsprechen, notwendig. Nur wenn Teilnehmerinnen/Teilnehmer mit ihrer Funktion angegeben sind, ist eine Abgrenzung von internen und externen Teilnehmerinnen/Teilnehmern (zum Beispiel bei Repräsentation nach außen) sowie von Partei und Fraktion (Tz. 50) möglich. Die Notwendigkeit der Angabe der Teilnehmerinnen/Teilnehmer mit ihrer Funktion ist bisher in den Handlungsleitlinien der Fraktionen nicht enthalten.

- (58) Die Mittelverwendung der Fraktionen ist, wie in Tz. 50 dargestellt, einer Zweckbindung unterworfen. Die Ausgaben müssen der Erfüllung der Aufgaben als Fraktion dienen. Infolgedessen müssen die Belege um diejenigen Angaben und die Belegexemplare ergänzt werden, die notwendig sind, um die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionsmittel nach dem FraktG nachzuweisen. Diese sind zudem für die Prüfung der Rechnungen der Fraktionen durch Wirtschaftsprüferinnen/Wirtschaftsprüfer, die Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung durch den Rechnungshof und auch für die Bürgerschaftskanzlei zur Prüfung der Rechnungen der fraktionslosen Abgeordneten (Tz. 26 ff.) notwendig.
- (59) Ungeachtet dessen, dass die Klärungsbedarfe im Rahmen der Prüfung aufgelöst werden konnten, stellt der Rechnungshof fest, dass
- drei Fraktionen ihre Ausgaben für Fraktionsmitglieder mit besonderer Funktion nicht anforderungsgerecht belegt haben (Tz. 55).
Er fordert sie auf, künftig alle Ausgaben zu belegen und damit die Zulässigkeit für jede Zahlung eines Entgelts nach § 2 Absatz 5 FraktG (Tz. 50, letzter Satz) in geeigneter Form nachzuweisen. Dafür eignen würden sich Eigenbelege, aus denen, unter Verweis auf betreffende Beschlüsse der Fraktion, mindestens die Übertragung einer besonderen Funktion und die Höhe des Entgelts ersichtlich sein müssen.
 - teilweise den Belegen ergänzende Angaben und Belegexemplare nicht beigefügt waren, die notwendig sind, um die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionsmittel nach dem FraktG nachzuweisen und prüfbar zu machen (Tzn. 56 und 57).
Er fordert die Fraktionen auf, ihre Handlungsleitlinien zu beachten und zum Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung künftig ihre Ausgaben so zu belegen, dass die ordnungsmäßige Verwendung zweifelsfrei und offenkundig ist. Der Rechnungshof empfiehlt den Fraktionen, ihre Handlungsleitlinien so zu ergänzen, dass bei der Angabe von Teilnehmerinnen/Teilnehmern auch eine Angabe der Funktion (interne Funktion in der Fraktion oder als externer Gast) notwendig ist.
- (60) Die vier Fraktionen, die die Handlungsleitlinien unterzeichnet haben (Tz. 6), halten es für sinnvoll, eine Funktionsbeschreibung des Teilnehmerinnen-/Teilnehmerkreises

beizufügen sowie eine Aufteilung der Personen-Zahl in „interne“ und „externe“ Teilnehmerinnen/Teilnehmer vorzunehmen. Sie beabsichtigen, eine solche Richtlinie in ihre Handlungsleitlinien aufzunehmen.³⁸

3.1.3 Nicht ordnungsgemäß verwendete Leistungen

3.1.3.1 Ergebnisse und Konsequenzen

- (61) Der Rechnungshof hat 127 Geschäftsvorfälle der Fraktionen mit einem finanziellen Volumen von insgesamt 252.873 Euro geprüft. Nach seinen Feststellungen haben die Fraktionen im Rechnungsjahr 2020 bei 10 Geschäftsvorfällen Geldleistungen nicht ordnungsgemäß verwendet. Dies entspricht einem Anteil von acht Prozent der geprüften Geschäftsvorfälle. Betroffen sind Geldleistungen von insgesamt 1.242,60 Euro (0,5 Prozent).
- (62) Der Rechnungshof hatte bereits bei seiner letzten Prüfung dargelegt, dass, soweit die Fraktionen in Einzelfällen Geldleistungen entgegen § 1 Absatz 2 FraktG für andere Zwecke als die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben verwendet hätten, diese Geldleistungen entweder nachweisbar aus Eigeneinnahmen zu finanzieren oder – soweit dies nicht möglich sei – zurückzuerstatten sind. Die Fraktionen waren 2014 der Auffassung, dass Rückzahlungen nur bei Beanstandungen durch die Wirtschaftsprüferinnen/Wirtschaftsprüfer zu leisten seien. Der Rechnungshof hielt fest, letztendlich obliege es den Fraktionen sowie der Bürgerschaft und ihrer Präsidentin, die notwendigen Konsequenzen aus den Prüfungsfeststellungen zu ziehen.³⁹ Die Bürgerschaftskanzlei teilte auf Nachfrage des Rechnungshofs zur Umsetzung der damaligen Prüfungsfeststellungen zu den nicht ordnungsgemäß verwendeten Geldleistungen mit, die Bürgerschaftskanzlei habe sich im Jahr 2014 der Auffassung der Fraktionen angeschlossen. Eine Rückforderung erfolgte nicht und sei auch aktuell nicht beabsichtigt.⁴⁰
- (63) Der Rechnungshof hat seinerzeit eine Rückzahlungsverpflichtung der Fraktionen dargelegt. Die Fraktionen und die Präsidentin der Bürgerschaft haben diese jedoch nicht anerkannt und keine Konsequenzen gezogen.

³⁸ Gemeinsame textliche Äußerung der Fraktionen von SPD, GRÜNE, CDU und DIE LINKE vom 15. Mai 2023.

³⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/13181 vom 26. September 2014, Prüfung „Leistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft“, Unterrichtung der Bürgerschaft über das Ergebnis der Prüfung gemäß § 4 Absatz 3 Fraktionsgesetz, Seite 13 und 17.

⁴⁰ E-Mail der Bürgerschaftskanzlei vom 28. Februar 2023.

Der Rechnungshof appelliert an die Fraktionen, die Bürgerschaft und ihre Präsidentin, künftig ihrer Vorbildfunktion auch insoweit nachzukommen.

- (64) Nachstehend erläutert der Rechnungshof seine aktuellen Feststellungen fraktionsübergreifend.

3.1.3.2 Öffentlichkeitsarbeit

- (65) Die Fraktionen können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten unterrichten (§ 1 Absatz 2 FraktG). Eine Verwendung der Geldleistungen für Zwecke von Parteien ist unzulässig (§ 2 Absatz 5 Satz 1 FraktG).

Nach den Ausführungen zur Öffentlichkeitsarbeit in den Handlungsleitlinien der Fraktionen gelten folgende Anforderungen: Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ist zur Vor- und Nachbereitung parlamentarischer Aktivitäten, zur Kommentierung der politisch relevanten Arbeit anderer Verfassungsorgane oder nachgeordneter Bereiche und zur öffentlichen Meinungsbildung zu tagespolitischen Themen zulässig. Die Fraktionen müssen bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit deutlich als Fraktion in Erscheinung treten. 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. Sachinhalte müssen somit im Vordergrund stehen.

- (66) Bei einer Fraktion lässt das Belegexemplar für eine Veranstaltungswerbung auf Facebook nicht die Fraktion als Urheber erkennen, es waren lediglich Inhalte und Teilnehmerinnen/Teilnehmer der Partei angegeben. Die Fraktion räumte die unzulässige Ausgabe ein. Eine Erstattung vonseiten der Partei sei veranlasst.
- (67) In einem nachgereichten Belegexemplar für die Bewerbung eines Videoposts auf Facebook wird die Fraktion nicht als Urheber erkennbar. Der Screenshot zeigt den Namen des gemeinsamen Accounts von Fraktion und Partei an. Der zugehörige Text fokussiert auf Sachinhalte und nennt die Fraktion nicht. Auch im Standbild des Videos ist kein Fraktionslogo zu erkennen.

Entgegen Nr. 2 der Handlungsleitlinien der Fraktionen ist die Trennung von Fraktion und Partei nicht verdeutlicht worden. Die Fraktion ist als Urheber des Videoposts nicht erkennbar. Da eine Verwendung der Geldleistungen für Zwecke von Parteien unzulässig ist (§ 2 Absatz 5 Satz 1 FraktG), muss die Urheberschaft der Fraktion besonders dann hervorgehoben werden, wenn ein gemeinsamer Social Media

Account von Partei und Fraktion betrieben wird. Dies wäre der Fraktion beispielsweise durch Namensnennung oder Einbinden ihres Logos möglich gewesen.

- (68) Wie bereits in der Bürgerschaftsdrucksache 20/13181⁴¹ erläutert, sieht der Rechnungshof das Verschenken von Werbeartikeln (sogenannte Give-aways) grundsätzlich kritisch. Die bei der damaligen Prüfung vorgefundenen Give-aways ließen zwar den Bezug zur Fraktion erkennen, waren aber als reine Werbeartikel mit bloßem Hinweis auf die Fraktion nicht geeignet, Sachinformationen zur Fraktionsarbeit zu vermitteln. Sie bewirkten vorrangig Sympathiewerbung. Die Fraktionen bewerteten diese Maßnahmen weiterhin als notwendig für eine zulässige Kontaktpflege oder Kontaktaufnahme und wollten daher prüfen, inwieweit bei Give-aways – beispielsweise durch Aufnahme der jeweiligen Internetadresse – der Anspruch auf Sachinformation berücksichtigt werden kann.

Soweit der Rechnungshof aktuell Give-aways geprüft hat, stellt er fest, dass die Fraktionen unterschiedlich mit dem Prüfungsergebnis aus 2014 umgegangen sind. Eine Fraktion hat ergänzend zur Namensnennung der Fraktion auf ihren Give-away-Kugelschreibern ihre Internetadresse angegeben, eine andere nicht.

- (69) Sofern Give-aways keine Sachinformationen vermitteln, ist die Grenze zwischen der zulässigen und der unzulässigen Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit überschritten, weil Give-aways ohne Sachinhalt vorrangig der Sympathiewerbung dienen. Diese Form der Öffentlichkeitsarbeit ist nach Nr. 2 der Handlungsleitlinien der Fraktionen unzulässig.
- (70) Der Rechnungshof hält es nach wie vor für geboten und empfiehlt erneut allen Fraktionen, medienspezifisch angemessene Sachinformationen auch auf Give-aways anzugeben.
- (71) Die betreffende Fraktion (Tz. 68) hat zugesagt, sie werde zukünftig den Anspruch auf Sachinformation durch die konsequente Aufnahme der Internetadresse auf den Give-aways sicherstellen.⁴²

⁴¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/13181 vom 26. September 2014, Prüfung „Leistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft“, Unterrichtung der Bürgerschaft über das Ergebnis der Prüfung gemäß § 4 Absatz 3 Fraktionsgesetz, Seite 11 f.

⁴² Textliche Äußerung der betreffenden Fraktion vom 16. Mai 2023.

3.1.3.3 Präsente und Bewirtungen

- (72) Gemäß Nr. 4 der Handlungsleitlinien der Fraktionen sind Ausgaben für Bewirtungen und Präsente möglich, wenn sie der Repräsentation nach außen dienen, zum Beispiel bei einem repräsentativen Empfang oder einer Besprechung mit fraktionsfremden Gesprächspartnern. Eine Verwendung der Geldleistungen für Zwecke von Parteien ist unzulässig (§ 2 Absatz 5 Satz 1 FraktG).
- (73) Zu der Rechnung eines Restaurants gab die betreffende Fraktion auf Nachfrage des Rechnungshofs an, diese sei ihr „versehentlich“ übersandt worden, der eigentliche Adressat hätte der Landesverband der Partei sein sollen. Die Fraktion räumte die unzulässige Ausgabe ein und teilte mit, der Betrag sei im Jahr 2022 vom Landesverband an die Bürgerschaftsfraktion erstattet worden.
- (74) Zwei Fraktionen tätigten bei sechs Geschäftsvorfällen Ausgaben für
- Geschenke an Fraktionsmitglieder
 - aus persönlichen Anlässen (zum Beispiel Geburten),
 - anlässlich Verabschiedungen aus der Fraktion oder aus dem Fraktionsvorstand sowie
 - aufgrund von Neuwahl des Fraktionsvorstands, wobei ein Vorstandsmitglied wechselte,
 - und
 - Bewirtungen eines Fraktionsmitglieds anlässlich eines ganztägigen Fotoshootings.
- (75) Die betreffenden Fraktionen gaben zu den beiden Geschenken aus persönlichen Anlässen sowie zu den Verabschiedungen an, kleine Aufmerksamkeiten seien eine „Gepflogenheit“ und Frage des guten Tons. Eine Fraktion gab darüber hinaus an, die Präsente und deren Übergabe dienten zudem der Repräsentation der Fraktion nach außen und der Öffentlichkeitsarbeit, da Bilder davon beispielsweise in den sozialen Medien verwendet würden. Im Hinblick auf die Bewirtung anlässlich des Fotoshootings sei der Eigenbedarf von dem betreffenden Fraktionsmitglied nicht erstattet worden.

Im Jahr 2007 hatten die Fraktionen im Rahmen der Rechnungshofprüfung zugesagt, künftig im Regelfall keine Präsente für Fraktionsmitglieder aus Fraktionsmitteln mehr zu finanzieren.⁴³

- (76) Die Begünstigten der Präsente sind in allen Fällen Fraktionsmitglieder. Ausgaben für interne Präsente zu persönlichen Anlässen entsprechen nicht den Zwecken des § 1 Absatz 2 FraktG, unabhängig davon, ob Bilder von deren Übergabe in sozialen Medien verwendet werden. Sowohl die Präsente als auch die Bilder ihrer Übergabe weisen weder einen Sachbezug zur parlamentarischen Tätigkeit von Fraktionen auf, noch dienen sie der politischen Willensbildung in der Bürgerschaft⁴⁴. Zulässige Öffentlichkeitsarbeit muss sich auf Sachinhalte parlamentarischer Tätigkeit oder Zusammenarbeit mit anderen Parlamenten beziehen (Tz. 65). Daher bewirkt die fraktionsinterne Verabschiedung aus einer bzw. Neuwahl in eine besondere Funktion keine andere Bewertung.
- (77) Da Ausgaben für Bewirtungen sich auf notwendige Außenrepräsentationen beschränken müssen, ist auch der Eigenbedarf der Bewirtungen des Fraktionsmitglieds nicht mit den Handlungsleitlinien der Fraktionen vereinbar. Auch wenn das ganztägige Fotoshooting für eine spätere Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion notwendig gewesen sein sollte, gehört der als Bewirtungsausgabe abgerechnete Eigenbedarf an Speisen und Getränken des Fraktionsmitglieds zu den Grundbedürfnissen eines Menschen und ist daher nicht durch die Wahrnehmung von Fraktionsaufgaben verursacht. Zudem wäre es anhand der Quittung problemlos möglich gewesen, den Eigenbedarf des Fraktionsmitglieds zu bestimmen, anders als bei einem repräsentativen Empfang mit Fraktionsfremden. Die nicht nach dem FraktG abrechenbaren Ausgaben hätten von dem Fraktionsmitglied direkt gezahlt oder deren Erstattung veranlasst werden müssen.
- (78) Der Rechnungshof stellt fest, dass bei den in Tz. 74 genannten sechs Geschäftsvorfällen keine Repräsentation nach außen und daher keine ordnungsgemäße Verwendung vorliegt. Er fordert die Fraktionen auf, keine Ausgaben aus Fraktionsmitteln zu tätigen, die nicht den Zwecken des § 1 Absatz 2 FraktG entsprechen, und ihre Handlungsleitlinien zu beachten.

⁴³ Bürgerschaftsdrucksache 18/5926 vom 6. März 2007, Prüfung „Leistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft“, Unterrichtung der Bürgerschaft über das Ergebnis der Prüfung gemäß § 4 Absatz 3 Fraktionsgesetz, Seite 6.

⁴⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5926 vom 6. März 2007, Prüfung „Leistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft“, Unterrichtung der Bürgerschaft über das Ergebnis der Prüfung gemäß § 4 Absatz 3 Fraktionsgesetz, Seite 5 f.

Eine der betreffenden Fraktionen erklärte, das beanstandete Verfahren für Geschenke an Fraktionsmitglieder sei bereits eingestellt worden, um zukünftige Irritationen auszuschließen. Die Ausgaben für den Eigenbedarf der Bewirtungen des betreffenden Fraktionsmitglieds seien anhand der Quittung bestimmt und erstattet worden.⁴⁵

- (79) Zwei Fraktionen haben auf Nachfrage zu geprüften Rechnungen eine von ihren Mitgliedern zu zahlende jährliche Verpflegungspauschale / Umlage als Erläuterung angegeben. Eine dieser Fraktionen bezifferte den Betrag für das Jahr 2020 mit 60 Euro pro Mitglied.

Diese Vorgehensweise entspricht der Äußerung des Rechnungshofs aus dem Jahr 2011: „Nach § 4 Abs. 3 Hamburgisches Abgeordnetengesetz / § 2 Abs. 2 EntschädLG werden – für eine begrenzte Zahl dieser Sitzungen – Aufwandsentschädigungen gezahlt. Wegen des Verbots der Doppelfinanzierung ist eine Übernahme der Bewirtungskosten aus rechtlichen Gründen aus der Fraktionskasse nicht möglich. Eine Möglichkeit ist, im Falle der Bewirtung von Teilnehmern, die Sitzungsgelder erhalten, eine angemessene Umlage zu erheben („Kaffeekassenlösung“) und dies in der Rechnungslegung mit auszuweisen.“⁴⁶

Der Rechnungshof empfiehlt wie schon zuletzt 2014⁴⁷, in regelmäßigen Abständen die Höhe und damit die Angemessenheit einer Umlage zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Ergänzend zu Tz. 59 weist er die Fraktionen darauf hin, zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Ausgaben nach § 1 Absatz 2 FraktG, auf den Fremdbelegen zusätzlich Angaben zu Umlagen oder Erstattungen der Fraktionsmitglieder zu machen.

3.1.3.4 Veranstaltungen

- (80) Nach Nr. 4 der Handlungsleitlinien der Fraktionen sind Ausgaben für Bewirtungen und Feiern nur für Repräsentationen nach außen zulässig, zum Beispiel bei einem repräsentativen Empfang oder einer Besprechung mit fraktionsfremden Gesprächspartnern. Bewirtungen aus Fraktionsmitteln müssen so belegt sein, dass sie den

⁴⁵ Textliche Äußerung der betreffenden Fraktion vom 16. Mai 2023.

⁴⁶ Handreichung des Rechnungshofs der FHH zur Verwendung der Zuschüsse an die Fraktionen der Bürgerschaft und der Bezirksversammlungen vom August 2011, Nr. 2.2.

⁴⁷ Siehe Bürgerschaftsdrucksache 20/13181 vom 26. September 2014, Prüfung „Leistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft“, Unterrichtung der Bürgerschaft über das Ergebnis der Prüfung gemäß § 4 Absatz 3 Fraktionsgesetz, Seite 12.

Grund der Besprechung und die Teilnehmerinnen/Teilnehmer oder ausnahmsweise eine zusammenfassende Bezeichnung und Größe des Teilnehmerkreises angeben.

Im Jahr 2007 hatten die Fraktionen im Rahmen der Rechnungshofprüfung zugesagt, künftig im Regelfall keine Feiern für Fraktionsmitglieder mehr aus Fraktionsmitteln zu finanzieren.⁴⁸

- (81) Zwei Fraktionen haben anlässlich der Verabschiedung zweier langjähriger Fraktionsmitglieder jeweils eine Veranstaltung im Rathaus durchgeführt. Das jeweils verabschiedete Fraktionsmitglied hatte Funktionen als Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Geschäftsführerin und Vizepräsidentin der Bürgerschaft.

Eine der Fraktionen lud zu einer „offiziellen Verabschiedung im Stile eines Empfangs im Rathaus mit externen Gästen“. Sie teilte auf Nachfrage des Rechnungshofs dazu mit, als externe Gäste hätten u. a. die Bürgerschaftspräsidentin und der Direktor der Bürgerschaftskanzlei teilgenommen. Diese Verabschiedungsveranstaltung mit Redebeiträgen und einem musikalischen Beitrag entspräche nicht nur den „Gepflogenheiten“, sondern habe auch der Repräsentation der Fraktion nach außen gedient. Als Grund für die Zahlung gab sie die jahrelange zentrale Funktion des Fraktionsmitglieds „nicht nur für die Fraktion, sondern auch für die Bürgerschaft als Ganzes“ an.

Die andere Fraktion gab an, eine Verabschiedung nach über 25 Jahren politischer Tätigkeit gehöre zu den sozialen Gepflogenheiten. Weil die Teilnehmerinnen/Teilnehmer an der Veranstaltung nicht angegeben waren, fehlten entscheidende Informationen zur ordnungsgemäßen Verwendung der Ausgaben. Der Rechnungshof bat die betreffende Fraktion, die Personen nachträglich anzugeben. Die Fraktion ist darauf im Prüfungsverfahren zunächst nicht eingegangen. Erst nach Übersendung einer vom Rechnungshof beschlossenen Prüfungsmitteilung teilte die Fraktion mit, es habe sich um keine interne Verabschiedungsfeier gehandelt und übersandte eine Aufstellung der Gruppen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit der jeweiligen Personenanzahl. Danach nahmen an der Veranstaltung auch externe Gäste teil.

3.2 Empfehlungen zu den Handlungsleitlinien der Fraktionen

- (82) Der Rechnungshof erkennt den Einsatz der Fraktionen um die Definition gemeinsamer Maßstäbe an, die sie als Handlungsleitlinien der Fraktionen formuliert und auf

⁴⁸ Bürgerschaftsdrucksache 18/5926 vom 6. März 2007, Prüfung „Leistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft“, Unterrichtung der Bürgerschaft über das Ergebnis der Prüfung gemäß § 4 Absatz 3 Fraktionsgesetz, Seite 6.

die sie sich verständigt haben. Anlässlich der letzten Rechnungshofprüfung⁴⁹ hatten die Fraktionen zugesagt, die Handlungsleitlinien zu Beginn einer jeden Wahlperiode von den jeweils in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen unterzeichnen zu lassen. Die Handlungsleitlinien (Fassung Januar 2019) sind nicht zu Beginn der 22. Wahlperiode (März 2020) neu unterzeichnet worden. Die Fraktionen gaben an, die Unterzeichnung sei aufgrund der Konstituierung der Fraktionen unter den sehr schwierigen Pandemie-Bedingungen versehentlich unterblieben. Sie erklärten, ungeachtet dessen hätten die Fraktionen von SPD, GRÜNE, CDU und DIE LINKE die bisherige Fassung der Handlungsleitlinien für ihre Arbeit als Konkretisierung der Vorgaben des FraktG als maßgeblich betrachtet.⁵⁰ Sie unterzeichneten eine aktualisierte Fassung ohne wesentliche inhaltliche Änderungen während dieser Prüfung am 6. Dezember 2022. Die AfD-Fraktion hat weder die Fassung aus 2019 noch hat sie die aktuelle Fassung unterzeichnet.

- (83) Der Rechnungshof regt an, fraktionslose Abgeordnete künftig bei einer Überarbeitung und Unterzeichnung der Handlungsleitlinien der Fraktionen einzubeziehen, da für sie ebenfalls die Rechte und Pflichten des FraktG gelten.
- (84) Ergänzend empfiehlt der Rechnungshof den Fraktionen und fraktionslosen Abgeordneten, die Handlungsleitlinien der Fraktionen aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung auf Anpassungs- und Ergänzungsnotwendigkeiten hin zu überprüfen.

Wie in der Tz. 57 dargelegt, ist, sofern als Nachweis des externen Charakters einer Veranstaltung Teilnehmerinnen/Teilnehmer benannt werden, bei der Bewertung, ob die Ausgaben den Zwecken des § 1 Absatz 2 FraktG entsprechen, die Angabe der Funktion (interne Funktion in der Fraktion oder als externer Gast) notwendig. Nur wenn auch die Funktion angegeben wird, ist eine Abgrenzung von internen und externen Personen (zum Beispiel bei Repräsentation nach außen) sowie von Partei und Fraktion (Tz. 50) möglich. Der Rechnungshof hat daher den Fraktionen in Tz. 59 empfohlen, ihre Handlungsleitlinien entsprechend zu ergänzen.

- (85) Die vier Fraktionen, die die Handlungsleitlinien unterzeichnet haben, haben zugesagt, darin die folgende Konkretisierung aufzunehmen: „Veranstaltungen wird eine Funktionsbeschreibung des Teilnehmer:innenkreises beigefügt sowie eine Aufteilung der Personen-Zahl in „interne“ und „externe“ Teilnehmer:innen.“

⁴⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/13181 vom 26. September 2014, Prüfung „Leistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft“, Unterrichtung der Bürgerschaft über das Ergebnis der Prüfung gemäß § 4 Absatz 3 Fraktionsgesetz, Seite 7.

⁵⁰ E-Mail-Antwort der Fraktionsgeschäftsführung SPD im Namen aller Fraktionen vom 9. Dezember 2022.

Sie könnten sich vorstellen, den fraktionslosen Abgeordneten ihre Handlungsleitlinien zuzuleiten und ihnen anzubieten, sich diesen inhaltlich anzuschließen. Eine gemeinsame Erarbeitung oder Überarbeitung sei aufgrund der unterschiedlichen formalen Gegebenheiten und alltagspraktischer Überlegungen nicht sinnvoll.⁵¹

⁵¹ Gemeinsame textliche Äußerung der Fraktionen von SPD, GRÜNE, CDU und DIE LINKE vom 15. Mai 2023.

IV Anlage

1 Auszug aus den Richtlinien der Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft vom 27. Februar 2018 gemäß § 2a Nr. 4 Fraktionsgesetz über die Inanspruchnahme von Dienstleistungen und die Nutzung technischer Einrichtungen der Bürgerschaftskanzlei durch die Fraktionen und Gruppen sowie die unentgeltliche Überlassung von Räumen und Gegenständen an die Fraktionen und Gruppen

II. Unentgeltliche Überlassung von Räumen und Gegenständen an die Fraktionen und Gruppen nach § 2a Nr. 2 des Fraktionsgesetzes

1. Den Fraktionen und Gruppen werden zur Erledigung ihrer Aufgaben unter Berücksichtigung eines Grundbedarfs sowie ihrer Stärke angemessene Räume im Rathaus sowie in anderen Gebäuden überlassen. Die Räume werden entweder durch die Bürgerschaftskanzlei oder durch die Fraktion oder Gruppe angemietet. Im letzteren Fall werden die angemessenen Miet- und Nebenkosten einschließlich der Maklercourtage durch die Bürgerschaftskanzlei erstattet. Für die Ermittlung der Fläche der den Fraktionen jeweils zustehenden Räume sowie die Modalitäten der Berechnung ist die als **Anlage 1** beigefügte Tabelle maßgeblich. Die im Rathaus überlassenen Räume werden lediglich ihrer Funktion nach angerechnet. Die Höhe des Richtwertes für die Quadratmeter-Miete orientiert sich an den für die Innenstadt erhobenen Durchschnittswerten der Firma Grossmann und Berger und wird mit Beginn jeder Wahlperiode überprüft.

In Anbetracht der zentralen Lage des Rathauses, das durch die Fraktionen jederzeit mit zumutbarem Aufwand erreichbar sein muss, ist bei der Anmietung von Bestandsimmobilien mit Abweichungen zu den in der Anlage 1 beschriebenen Richtwerten zu rechnen. Eine wirtschaftlich vertretbare und an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasste Lösung ist anzustreben.

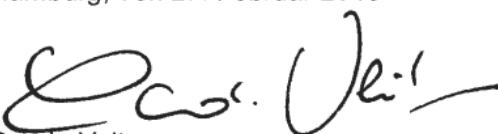
IV. Weitere Vereinbarungen

Nach Inkrafttreten dieser Richtlinie besteht die Möglichkeit, diese durch Anlagen zu ergänzen, um weitere, insbesondere noch für den IT-Bereich erforderliche Konkretisierungen vorzunehmen. Gültig ist jeweils die aktuellste Fassung einer Anlage, die inhaltlich zwischen den Fraktionen und der Bürgerschaftskanzlei abgestimmt und von der Präsidentin erlassen worden ist.

V. Aufhebung der bisherigen Richtlinien

Diese Richtlinien treten mit Wirkung vom 01. März 2018 an die Stelle der bisherigen Richtlinien vom 06. März 2012.

Hamburg, den 27. Februar 2018



Carola Veit

Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft

Grunddaten und abstrakte Gesamtübersicht
zur Berechnung externer Anmietungen 21. WP

Anlage 1
zu den Richtlinien zum Fraktionsgesetz

Raumbezeichnung	Bemerkung	Bedarf	Raumgröße	Fraktionsanspruch	Raumbedarf
Fraktionsvorsitz	Vorsitz	Grundbedarf	25	6	150,0
Fraktionsvorsitz	Stellvertretung	Grundbedarf	20	6	120,0
Geschäftsführung	Parlamentarische/r Geschäftsführe/r	Grundbedarf	20	6	120,0
Geschäftsführung	Fraktionsgeschäftsführer/-in	Grundbedarf	15	12	180,0
Pressestelle	Presse und Öffentlichkeitsarbeit	Grundbedarf	15	12	180,0
Öffentlichkeitsarbeit		Grundbedarf	15	6	90,0
Sekretariat des Fraktionsvorstandes	Sekretariat für 1 bis 2 Arbeitsplätze	Grundbedarf	15	6	90,0
Finanzbuchhaltung		Grundbedarf	15	6	90,0
PraktikantInnen, ReferendarInnen		Grundbedarf	15	6	90,0
Küche		Grundbedarf	10	6	60,0
WC	Getrennt nach Geschlechtern ist wünschenswert.	Grundbedarf	10	6	60,0
Technikraum	Raum für Server, Kopierer, Drucker o. ä.	Grundbedarf	15	6	90,0
Abstellaum/Archiv	Materiallager, Aktenlager, Hilfsmittellager o. ä.	Grundbedarf	15	6	90,0
Besprechungsraum	je Person	Grundbedarf	4	90	360,0
Arbeitsräume	Aufschlag für weitere Räume X m ² je Fraktionsmitglied	Zusatzbedarf	13	45	585,0
Hauptflächen				Gesamtbedarf:	2.355,00
Nebenflächen	X% des Gesamtbedarfs	Grundbedarf	471,00	20%	471,00
Gesamt					2.826,00

Fraktion	Sitze	Deckelung
SPD	59	30
CDU	20	20
GRÜNE	14	14
LINKE	10	10
FDP	9	9
AfD	7	7
Summe	119	90

Gewichtung	0,5
------------	-----

Anhang A: Bemessungsgrundlage für die IT-Ausstattung der Fraktionen**1) Arbeitsplatzausstattung**

Die Bemessungsgrundlage für die IT Ausstattung der Fraktionen wurde auf Grundlage der Bemessung der Räume für die Fraktionen (siehe „Anlage 1 zur Richtlinie zum Fraktionsgesetz“) erstellt. Diese geht davon aus, dass die benötigte IT Ausstattung mit den zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten (Anzahl der Räume und Raumgröße) korreliert.

Die Kalkulation ist in der Tabelle „2016-02-16 IT-Bedarf Fraktionen“ dokumentiert. Die darin enthaltene Tabelle „IT-Ausst. PC NB“ zeigt die Ableitung der IT-Ausstattung aus der Berechnung der Raumausstattung. Die Kalkulation berücksichtigt außerdem, dass den Fraktionen gemäß Ziff. II. 4 der Richtlinie zum FraktG. in der vorherigen Fassung zusätzliche Notebooks (je 1 Notebook pro Fraktion) zur Verfügung gestellt wurden.

Raumbezeichnung	Bemerkung	SPD	CDU	GRÜNE	Linke	FDP	AfD	Gesamt
Fraktionsvorsitz	Vorsitz	1	1	1	1	1	1	6
Fraktionsvorsitz	Stellvertretung	1	1	1	1	1	1	6
Geschäftsführung	Parlamentarische/r Geschäftsführer/r	1	1	1	1	1	1	6
Geschäftsführung	Fraktionsgeschäftsführer/-in	2	2	2	2	2	2	12
Pressestelle	Presse und Öffentlichkeitsarbeit	2	2	2	2	2	2	12
Öffentlichkeitsarbeit		1	1	1	1	1	1	6
Sekretariat des Fraktionsvorstandes	Sekretariat für 1 bis 2 Arbeitsplätze	2	2	2	2	2	2	12
Finanzbuchhaltung		1	1	1	1	1	1	6
PraktikantInnen, ReferendarInnen		2	2	2	2	2	2	12
Arbeitsräume		15	10	7	5	5	4	46
Zuschlag RiLi FraktG. alte Vers.		1	1	1	1	1	1	6
Gesamt		29	24	21	19	19	18	130

Stand 05.12.2016

Die obige Tabelle ist ein Auszug aus der Datei „2016-02-16 IT-Bedarf Fraktionen“ mit Stand vom 05.12.2016. Diese berücksichtigt für die Kalkulation der IT-Arbeitsplätze die Anzahl der Mitglieder der Bürgerschaft pro Fraktion. Sie ist deshalb bei Veränderungen der Fraktionsstärke entsprechend fortzuschreiben.

Die Obergrenze für den Anteil von Notebooks bei der Arbeitsplatzausstattung wird unter Berücksichtigung der Nutzungsdauer, der Installationsaufwände und der Gerätekosten Ende 2017 mit 40% pro Fraktion festgelegt. Die tatsächliche Verteilung pro Fraktion sollte über den Nutzungszeitraum stabil bleiben, um Doppelbestellungen von Notebooks und PCs zu verhindern.