Antrag

der Abg. Wolfgang Drexler u. a. SPD

und

Stellungnahme

des Staatsministeriums

Der Ministerpräsident und CDU-Landesvorsitzende und seine Flugpraxis

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen

I.

zu berichten,

1. welche Flüge zu CDU-Veranstaltungen der Ministerpräsident unternommen hat, seitdem es die entsprechende Übereinkunft des Staatsministeriums mit dem Landesrechnungshof gibt (auch so genannte „Mischflüge“) und welche Kosten dabei zulasten des Landeshaushalts angefallen sind;
2. welche Dienst-, CDU- und ggfs. welche anderen Anlässe für Flugreisen des Ministerpräsidenten Gegenstand dieser Übereinkunft sind und welche anderen Personen bzw. Funktionen über den Ministerpräsidenten hinaus von dieser Übereinkunft mit dem Rechnungshof erfasst sind;
3. welche Überlegungen und welche Unterscheidungskriterien bei der Erarbeitung dieser Übereinkunft leitend waren, insbesondere im Hinblick darauf, dass die betroffene Person Reisen und Flüge unternimmt in verschiedenen Funktionen (als Ministerpräsident, als CDU-Landesvorsitzender, als Privatmann etc.);
4. welche Festlegungen diese Übereinkunft trifft, damit sie Reisen mit „Mischcharakter“ (also z. B.: Reisebeginn entsprechend dem ersten Zielort als Ministerpräsident, zweiter Zielort mit CDU-Anlass, Zwischenstopp mit privatem Charakter, Abschlusstermin und Rückkehr als Ministerpräsident) zuverlässig erfasst und die Kosten anlassgerecht zuordnet;

5. welche Regelung diese Übereinkunft vorsieht für Mitreisende aus dienstlichem oder anderem Anlass, insbesondere im Hinblick auf deren Kostenbeteiligung und die besondere Problematik der materiellen Begünstigung durch die Teilnahme an so genannten „Sowieso-Flügen“;
6. wie, d. h. mit welchem Verfahren, aufgrund welcher Faktenlage, in welchen Zeitabständen und mit welchen Ergebnissen der Rechnungshof die Konformität der Flug- und Reisepraxis mit der getroffenen Übereinkunft prüft und geprüft hat;
7. zulasten welcher Haushaltstitel die Kosten der verschiedenen Flüge im Zuständigkeitsbereich der Landesregierung verbucht werden (z. B. Polizeihubschrauber, gecharterte Fluggeräte);
8. ob die Übereinkunft mit dem Rechnungshof tatsächlich die a priori-Identität von CDU- und Landesinteresse vorsieht, wie sie jetzt von einem Sprecher des Staatsministeriums zur Rechtfertigung der landesseitigen Kostenübernahme bei Flügen zu Präsidiums- und Vorstandssitzungen der CDU angeführt wurde;
9. ob sie eine solche Identität von CDU- und Landesinteresse auch dann bejaht, wenn es sich z. B. um Präsidiumssitzungen handelt, die, ausdrücklich und öffentlich angekündigt, einzig dem Zweck dienen, parteiintern Strategien zu diskutieren zur Beherrschung der CDU-Schwarzgeldaffäre;
10. wie im Lichte dieser Übereinkunft z. B. der Termin des Ministerpräsidenten am Vormittag des 3. Februar 2000 kategorisiert und abgerechnet wurde, der die Ministerpräsidenten der CDU-regierten Bundesländer im Vorfeld der CDU-Vorstandssitzung nach der Weyrauch/Lüthje/Kohl-Einvernahme zusammenführte;
11. wie Frau Kultusministerin Dr. Schavan unter diesem Aspekt die Reisen und Flüge durchführt und abrechnet, die sie in ihrer Eigenschaft als Stellvertretende Bundesvorsitzende und Präsidiumsmitglied zu CDU-Spitzenpremien unternimmt;
12. welche Geburtstage von Landtagsabgeordneten der Ministerpräsident seit Verbindlichkeit der genannten Übereinkunft mit Helikoptern besuchte, welche zwingenden Gründe für die Helikopterbenützung jeweils vorlagen, ob diese geburtsbedingten Flüge in der Übereinkunft mit dem Rechnungshof berücksichtigt sind und welche Kriterien zugrunde gelegt werden bei der Entscheidung, welche MdL-Geburtstage der Ministerpräsident wahrnimmt;
13. ob die Form einer Übereinkunft zwischen Regierung und Rechnungshof, d. h. die Nicht-Beteiligung des Parlaments, für angemessen angesehen wird angesichts des Umstands, dass fliegerische Mobilität eindrucksvolle Präsenz an rasch wechselnden Orten ermöglicht und damit für die Regierungspartei einen unmittelbaren und hoch anzusetzenden Vorteil bedeutet im demokratischen Wettbewerb.

II.

den Text der Übereinkunft zwischen dem Rechnungshof und der Staatsregierung aus dem Jahr 1991 vorzulegen über die Abwicklung von Reise-, insbesondere Flugkosten im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Dienst-, Partei- und anderen Aufgaben einschl. der Bestätigung dieser Übereinkunft durch den Rechnungshof im Jahr 1998;

III.

umgehend für eine Abrechnungspraxis zu sorgen, mit der die fiktive Gleichsetzung von Partei- und Landesinteresse als Grundlage der Kostenübernahmeregelung bei Reisekosten des Ministerpräsidenten und ggfs. von Regierungsmitgliedern abgelöst wird durch eine strikt anlassbezogene Kostenzuordnung und diese Neuregelung dem Parlament vorzulegen.

08. 02. 2000

Drexler, Bebber, Heiler,
Junginger, Birgit Kipfer SPD

Begründung

Die Unterscheidung der Reisen von Regierungsmitgliedern nach dienstlichen und anderen Anlässen ist eine schwierige und in ihren feinsten Facetten auch Toleranz verlangende Aufgabe. Sie muss allerdings sorgfältig geprüft und mit verstehbarem Ergebnis gelöst werden, weil es sich um Reisetätigkeit handelt, die mit öffentlichem Geld finanziert wird – mit einem entsprechend hohen Legitimationsbedarf gegenüber den steuerzahlenden Bürgerinnen und Bürgern. Eine Übereinkunft des Staatsministeriums mit dem Rechnungshof, die als Grundlage die fiktive Identität von Partei- und Landesinteresse hat, erfüllt diesen Legitimationserwartung keinesfalls – zumal die Kultusministerin nach Pressemeldungen im Gegensatz zum Ministerpräsidenten parteibedingte Kosten nicht dem Landeshaushalt und damit dem Steuerzahler anlastet.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 1. März 2000 Nr. I nimmt das Staatsministerium, zu Ziffer I 11. im Einvernehmen mit dem Ministerium für Kultus, Jugend und Sport, zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Die Termine von Ministerpräsident Erwin Teufel und der Einsatz der dafür geeigneten Verkehrsmittel werden grundsätzlich nach den dienstlichen Erfordernissen geplant. Im Land werden Termine regelmäßig mit dem Dienstwagen oder der Bahn abgewickelt. Auch bei seinen Fahrten nach Bonn hat der Ministerpräsident häufig die Bahn benutzt.

Darüber hinaus steht die Flugbereitschaft der Polizeihubschrauberstaffel zur Verfügung. Sie wird nach Maßgabe der hierfür geltenden Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Hubschrauberstaffel der Polizei des Landes Baden-Württemberg vom 6. März 1995 in Anspruch genommen.

Soweit Flüge erforderlich sind, werden in der Regel Linienflüge genutzt. In besonderen Fällen chartert das Staatsministerium auch ein Flugzeug eines privaten Flugdienstes aus Haushaltsmitteln des Landes.

Soweit der Herr Ministerpräsident in Ausnahmefällen reine Parteitermine durch Flüge wahrzunehmen hat, werden die hierdurch entstehenden Kosten durch die CDU getragen.

Jeder Ministerpräsident hat über das Jahr auch Termine wahrzunehmen, die teilweise amtlichen und teilweise parteipolitischen Bezug haben. Deshalb

war es stets die Absicht aller Landesregierungen von Baden-Württemberg, auch der Vorgängerregierungen der amtierenden Landesregierung, bei der Abrechnung der entstehenden Reisekosten klare und generelle Kriterien anzuwenden, um Abgrenzungsfälle im Einzelfall zu vermeiden.

Im Hinblick auf die im Untersuchungsausschuss „Unabhängigkeit von Regierungsmitgliedern und Strafverfolgungsbehörden“ im Jahr 1991 erörterten Flugreisen des ehemaligen Ministerpräsidenten Späth war es ein Anliegen von Ministerpräsident Erwin Teufel, gegenüber dem Landtag die Abgrenzungskriterien für Dienst- und Parteiflüge offen zu legen und mit ihm abzustimmen. Dementsprechend hat das Staatsministerium schon mit Bericht vom 7. Juni 1991 gegenüber dem Ausschuss zur Frage, welche Kriterien zur Abgrenzung zwischen Flugreisen aus dienstlichem Anlass und solchen zu Parteizwecken zugrunde gelegt wurden, wie folgt Stellung genommen (vgl. Landtagsdrucksache 10/6666, S. 36):

„– Flugreisen zu dienstlichen Terminen, bei denen unmittelbar davor oder im Anschluss sog. Parteitermine wahrgenommen werden, sind – nach einer bundesweit geübten Praxis – insgesamt als dienstlich veranlasst anzusehen;

– zu diesen sog. „gemischten Terminen“ gehören auch Reisen zur Teilnahme an Gremien der CDU, die in Ausübung des Regierungsamtes eines Ministerpräsidenten durchgeführt werden: dazu gehören namentlich:

– die Teilnahme an Sitzungen des CDU-Präsidiums, dem Herr Dr. h.c. Lothar Späth nach der Satzung der CDU allein durch seine Wahl zum Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg angehörte; die Sitzungen dieses Gremiums dienen auch zu Kontakten mit dem Bundeskanzler sowie zu den anderen Ministerpräsidenten CDU-regierter Länder; dabei wurden auch die Interessen des Landes und der Landesregierung eingebracht; die Teilnahme an diesen Gremien ist insoweit Ausfluss der Regierungstätigkeit und damit dienstliche Tätigkeit;

– gemeinsame Sitzungen mit der Landesgruppe der CDU im Deutschen Bundestag; solche gemeinsame Sitzungen dienen auch zur Koordinierung der Initiativen der Landesregierung im Bundesrat mit entsprechenden Aktivitäten der CDU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag; insoweit unterstützen sie die Regierungstätigkeit der Landesregierung im Bundesrat; insoweit handelt es sich auch hier um dienstliche Tätigkeit.

Die Teilnahme an Wahlkampfveranstaltungen innerhalb und außerhalb des Landes Baden-Württemberg sind dagegen als reine Parteitermine zu betrachten. Die Landesregierung hat die oben genannten Kriterien zur Differenzierung von Reisen aus dienstlichem Anlass und solchen zu Parteizwecken mit dem Rechnungshof Baden-Württemberg erörtert.“

Der Rechnungshof hat dem Staatsministerium mit Schreiben vom 10. Mai 1991 u.a. mitgeteilt:

„Der Rechnungshof hat keine Bedenken, wenn bei ‚gemischten Terminen‘, d. h. Parteiterminen unmittelbar vor oder anschließend an amtliche Tätigkeiten, die Flüge als durch die amtliche Tätigkeit des Herrn Ministerpräsident veranlasst angesehen werden. Unsererseits wird nicht beanstandet, wenn auch die Teilnahme des Ministerpräsidenten an CDU-Präsidiumssitzungen in Bonn im Ergebnis ebenso behandelt wird. Einig sind wir uns mit Ihnen, dass Flüge zu reinen Wahlkampfveranstaltungen nur gegen Kostenersatz durch die Partei möglich sind.“

Die Landesregierung hat somit dem Untersuchungsausschuss „Unabhängigkeit von Regierungsmitgliedern und Strafverfolgungsbehörden“ also bereits 1991 ihre Kriterien zur Abgrenzung von Flugreisen aus dienstlichem Anlass und solchen zu Parteizwecken mitgeteilt und dabei auch die Teilnahme an Sitzungen des CDU-Präsidiums als Ausfluss der Regierungstätigkeit und damit als dienstliche Tätigkeit gewertet.

Diese Rechtsauffassung der Landesregierung fand damals die Billigung der Ausschussmehrheit; die Beschlussempfehlungen und Schlussvoten der damaligen Oppositionsfraktionen im Untersuchungsausschuss enthalten insoweit auch keine abweichenden Ausführungen.

Die Abrechnung der Reisen des Ministerpräsidenten zu CDU-Präsidiumssitzungen fand Billigung in allen Landesregierungen ab 1991, nicht nur in der CDU-Alleinregierung bis 1992 und der amtierenden CDU/FDP-Landesregierung, sondern auch zu Zeiten der Großen Koalition von CDU und SPD in den Jahren 1992 bis 1996. Auch der frühere stellvertretende Ministerpräsident Dr. Spöri (SPD) ist etwa mit Hubschraubern der Landespolizei auf Landeskosten zu SPD-Gremiensitzungen nach Bonn oder von dort zu Kabinettsitzungen nach Stuttgart geflogen (vgl. Stuttgarter Nachrichten vom 10. Februar 2000). Der Rechnungshof hat im Jahr 1994 die 1991 mitgeteilte Rechtsauffassung in einem Schreiben an das Staatsministerium erneut bestätigt und im Jahr 1998 mit dem Staatsministerium übereingestimmt, dass diese Auffassung auch sinngemäß auf den stellvertretenden Ministerpräsidenten für Reisen zu entsprechenden Gremiensitzungen der FDP angewandt werden könne.

Nach dem Wechsel der Bundesregierung im Herbst 1998 hat der Rechnungshof dem Staatsministerium mitgeteilt, dass die bisherige Auslegung des Reisekostenrechts auch für die neue politische Konstellation keiner Modifizierung bedarf. Hintergrund hierfür war, dass die der CDU angehörenden Ministerpräsidenten auch an den Sitzungen des CDU-Präsidiums teilnehmen. Sie haben so die Möglichkeit, in diesem wichtigen politischen Gremium die Belange und Interessen bzw. bundespolitischen Anliegen des Landes zu vertreten und Unterstützung dafür zu gewinnen. Außerdem werden die Präsidiumssitzungen regelmäßig als Gelegenheit zu dienstlichen Besprechungen mit anderen CDU-Ministerpräsidenten, etwa in Bundesratsangelegenheiten oder bilateralen Angelegenheiten, genutzt.

Reisen zu Sitzungen des Präsidiums der Bundes-CDU sind unabhängig von der Wahl des Transportmittels entsprechend der mit dem Rechnungshof abgestimmten Regelung zu Recht als Dienstreisen behandelt und abgerechnet worden. In diesem Zusammenhang geht das Staatsministerium davon aus, dass auch der Vorsitzende der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Kuhn sich bei seinen auf Kosten des Landtags erfolgten Flügen nach Berlin stets aus Anlass der parlamentarischen Tätigkeit nicht nur davon hat leiten lassen, den „Einfluss der Südwest-Partei auf die Bundespolitik geltend zu machen“, sondern auch die Interessen des Landes zu vertreten.

Bundeskanzler Gerhard Schröder hat vor kurzem in der Presse ausgeführt, dass bei Flugreisen von Politikern entscheidend ist, ob im Vordergrund jeweils dienstliche Anlässe standen. „Ob darüber hinaus Parteiveranstaltungen gemacht worden sind, verändert ja den dienstlichen Anlass nicht. Es bleibt ein dienstlicher Anlass“.

Zu den Fragen im Einzelnen:

Zu Ziffer I 1.:

Aus der Anlage ist eine Aufstellung der Flüge von Ministerpräsident Erwin Teufel anlässlich von Parteiterminen (ohne die vorstehend behandelten Dienstreisen) zu entnehmen, soweit die Kosten dieser Flüge zunächst voraus-

lagt und dann von der CDU getragen worden sind. Darüber hinaus sind in einer zweiten Aufstellung Flüge mit dem Polizeihubschrauber der Hubschrauberstaffel des Landes aufgeführt, die direkt zwischen Partei und Landesoberkasse abgerechnet worden sind.

Zu Ziffer 2:

Die von dem Schreiben des Rechnungshofes vom 10. Mai 1991 erfassten Personen und Anlässe für Flugreisen wurden schon in der vorstehenden generellen Stellungnahme mitgeteilt.

Zu Ziffer 3:

Da es bei der mitgeteilten Rechtsauffassung des Rechnungshofes um die Auslegung des Reisekostengesetzes geht, orientierte sich die entsprechende Rechtsansicht an Sinn und Zweck des Reisekostenrechts.

Zu Ziffer 4:

Entsprechende Festlegungen im Sinne der Fragestellungen enthält die mitgeteilte Rechtsauffassung des Rechnungshofes nicht; es gelten die allgemeinen Regeln des Reisekostenrechts.

Zu Ziffer 5:

Die Frage der Kostenbeteiligung von Mitreisenden wird im Schreiben des Rechnungshofes vom 10. Mai 1991 nicht behandelt; auch insoweit gelten die allgemeinen Regelungen des Reisekostenrechts.

Zu Ziffer 6:

Der Rechnungshof hat sich hierzu wie folgt geäußert: Die Abwicklung der Reisetätigkeit des Ministerpräsidenten wird in die üblichen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung einbezogen. Bei der letzten, im Jahr 1995/1996 durchgeführten Prüfung des Staatsministeriums hat sich der Rechnungshof im Hinblick auf seine Stellungnahme von 1991 über die verfahrenstechnische Abwicklung der Reisekostenabrechnung des Ministerpräsidenten informiert. Hierbei wurden anhand der Rechnungsunterlagen stichprobenweise Auszahlungen aus dem Landeshaushalt und Kostenerstattungen der Partei geprüft. Es haben sich keinerlei Beanstandungen ergeben.

Zu Ziffer 7:

Die Kosten von Flugreisen des Ministerpräsidenten werden im Staatsministerium unter Kap. 0201 Titel 52701, die Kosten der Inanspruchnahme der Hubschrauberstaffel des Landes beim Innenministerium unter Kap. 0314 Titel 51401 verbucht.

Zu Ziffer 8:

Weder das Schreiben des Rechnungshofes vom 10. Mai 1991 noch Äußerungen der Landesregierung geben Anlass zu der in der Fragestellung gemachten Unterstellung.

Zu Ziffer 9:

Durch eine generalisierende und typisierende Betrachtungsweise sollen gerade schwierige Abgrenzungsfälle im Einzelfall vermieden werden.

Zu Ziffer 10:

Am Vormittag des 3. Februars 2000 hat der Ministerpräsident keine Flugreise unternommen. Er war bei verschiedenen Terminen in Stuttgart, darunter bei einer Ordensverleihung u.a. an den Antragsteller.

Zu Ziffer 11:

Reisen und Flüge, die Frau Ministerin Dr. Schavan in ihrer Eigenschaft als stellvertretende Bundesvorsitzende und Präsidiumsmitglied zu CDU-Spitzen- gremien unternimmt, werden von der Bundesgeschäftsstelle der CDU Deutschlands bezahlt, da sie nicht in amtlicher Eigenschaft an diesen Sitzungen teilnimmt. Die mit dem Rechnungshof abgestimmte Regelung trifft daher auf sie nicht zu.

Zu Ziffer 12:

Soweit sich der Ministerpräsident für die Teilnahme am Geburtstag eines Landtagsabgeordneten entscheidet, gehört dies zu den dienstlichen Tätigkeiten des Ministerpräsidenten, bei denen – je nach zeitlichem Erfordernis – auch Hubschrauber für die Reise benutzt werden. Neben den Geburtstagen von Parlamentsmitgliedern hat der Ministerpräsident auch Geburtstage anderer Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens besucht.

Zu Ziffer 13:

Der Rechnungshof hat sich hierzu wie folgt geäußert: An den Rechnungshof werden immer wieder Fragen zur ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung herangetragen. Neben Erörterungen solcher Fragen mit den Ministerien gilt dies etwa auch zu Fragen der Abgrenzung von Fraktions- und Parteaufgaben für einzelne Fraktionen des Landtages. Die Auffassung des Rechnungshofes wird regelmäßig nur den Beteiligten mitgeteilt. Für den Rechnungshof sind dies verwaltungsinterne Vorgänge.

Zu II.:

Der Text des Schreibens des Rechnungshofes an das Staatsministerium vom 10. Mai 1991 wurde schon unter Ziffer I 1. und 2. mitgeteilt. Diese Rechtsauffassung wurde in einem Schreiben des Rechnungshofes an das Staatsministerium im Jahr 1994 bestätigt.

Darüber hinaus wurde in einem Aktenvermerk des Staatsministeriums vom 6. April 1999 vereinbarungsgemäß festgehalten, dass nach Auffassung des Rechnungshofes die Argumentation aus dem Jahre 1991 auch nach Bildung der rotgrünen Regierung in Bonn aufrecht erhalten werden könne, da die der CDU angehörenden Ministerpräsidenten kraft Amtes Mitglieder des CDU-Präsidiums sind, so dass die Präsidiumssitzungen regelmäßig zugleich als Gelegenheit zu dienstlichen Besprechungen unter den CDU-Ministerpräsidenten genutzt werden.

Zu III.:

Das Staatsministerium sieht keinen Anlass, die bisherige Praxis der Abrechnung von Dienstreisen des Herrn Ministerpräsidenten zu ändern.

Dr. Palmer

Minister im Staatsministerium

Anlage

1. Flüge von Ministerpräsident Erwin Teufel anlässlich von reinen Parteiterminen 1991 bis 1999 (Zunächst vorauslagte Kosten wurden insoweit der CDU in Rechnung gestellt und von ihr getragen)

Reisedatum	Ort/Transportmittel
12.–14.09.1993	Stuttgart–Berlin, Linienflug
10.03.1994	Brüssel–Stade, Charterflug
11.03.1994	Hamburg–Stuttgart, Linienflug
13.09.1994	Stuttgart–Erfurt, Linienflug
12./13.10.1994	Stuttgart–Hannover, Linienflug
20.04.1995	Stuttgart–Düsseldorf, Linienflug
14.10.1997	Stuttgart–Leipzig, Linienflug
19.05.1998	Stuttgart–Bremen, Linienflug
02.09.1998	Hamburg–Nürnberg, Linienflug
08.09.1998	Stuttgart–Berlin, Linienflug

2. Direkt zwischen Landesoberkasse und CDU Baden-Württemberg abgerechnete Hubschrauberflüge zu reinen Parteiterminen 1991 bis 1999

Reisedatum	Ort
05.09.1992	Villingen-Schwenningen–Aalen–Schonach
03.05.1994	Stuttgart–Schwäbisch-Hall
26.05.1994	Stuttgart–Leipzig
06.06.1994	Stuttgart–Biberach
21.11.1995	Stuttgart–Karlsruhe
14.03.1996	Stuttgart–Lörrach
21.03.1996	Stuttgart–Aalen–Leutkirch–Friedrichshafen–Schwäbisch-Hall
24.10.1997	Stuttgart–Rust
24.09.1999	Stuttgart–Schwäbisch Gmünd