

Rücklagenbildung nach § 3 Abs. 4 Fraktionsgesetz

A. Auftrag

Das Landesgesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen (FraktG)¹, enthält in § 3 Abs. 4 eine ausdrückliche Bestimmung darüber, dass und unter welchen Voraussetzungen Rücklagen aus den den Fraktionen zugewandten öffentlichen Finanzierungsmitteln gebildet werden können. § 3 Abs. 4 FraktG lautet:

„Die Fraktionen können aus den Geldleistungen nach § 2 Abs. 3 für bestimmte Zwecke Rücklagen bilden, soweit dies unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für größere Ausgaben erforderlich ist, die aus den Einnahmen eines laufenden Haushaltsjahres nicht getätigt werden können. Die Rücklagen dürfen jährlich nicht mehr als 20 v.H und insgesamt nicht mehr als 60 v.H. der jährlichen Leistungen nach § 2 Abs. 3 betragen.“

Die Fraktion der SPD hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob eine ersatzlose Streichung dieser Bestimmung rechtlich zulässig wäre und welche rechtlichen Konsequenzen dies hätte. Außerdem soll eine Neufassung der Vorschrift mit dem Wortlaut „Die Fraktionen können aus den Geldleistungen nach § 2 Abs. 3 Rücklagen bilden“ beurteilt werden. Hintergrund des Auftrags ist das Bestreben, einen einfacheren und praktikableren Vollzug des Fraktionsgesetzes bei der rechtlichen Beurteilung der Bildung von Rücklagen zu erreichen. Es wurde ferner eine synoptische Darstellung der gesetzlichen Regelungen des Bundes und der anderen Bundesländer erbeten, soweit sie die Bildung und Verwendung von Rücklagen der Parlamentsfraktionen zum Gegenstand haben. Diese Synopse ist der nachfolgenden Stellungnahme angefügt.

¹ LG v. 21.12.1993 (GVBl. S. 642), zuletzt geändert durch Gesetz v. 10.2.1998 (GVBl. S. 26), BS 1101-6.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

B. Stellungnahme

I. Regelungszusammenhang

1. Die Regelung des § 3 Abs. 4 FraktG über die Bildung von Rücklagen ist im Kontext der staatlichen Finanzierung der Arbeit der Fraktionen im Landtag Rheinland-Pfalz zu betrachten. Nach Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) ist den Fraktionen „zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben (...) eine angemessene Ausstattung zu gewährleisten.“ Das „Nähere über die Ausstattung, die Rechnungslegung und die Prüfung der Rechnung durch den Rechnungshof“ ist gemäß Art. 85 a Abs. 3 Satz 2 LV in einem Gesetz zu regeln.

Der Gesetzgeber ist diesem in der Verfassung verankerten Regelungsauftrag durch die Verabschiedung des Fraktionsgesetzes vom 21. Dezember 1993² nachgekommen. Dabei hat er in § 1 Abs. 2 FraktG eine nähere Konkretisierung der „Aufgaben“ der Fraktionen i.S. des Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 LV vorgenommen. Danach wirken die Fraktionen an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit, „indem sie durch die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit ihrer Mitglieder dazu beitragen, den Ablauf der parlamentarischen Arbeit zu steuern und zu erleichtern, und der politischen Willensbildung im Landtag dienen.“ Nach § 1 Abs. 2 Satz 2 FraktG gehört es danach „insbesondere zu ihren Aufgaben

1. gemeinsame Initiativen vorzubereiten, aufeinander abzustimmen und durchzusetzen,
2. eine gemeinsame Haltung zu Gegenständen der parlamentarischen Beratung und Entscheidung herbeizuführen und zu verfolgen,
3. im Meinungsaustausch mit Betroffenen, der Bevölkerung, Organisationen und Vereinigungen Informationen für parlamentarische Entscheidungen und deren Akzeptanz zu gewinnen,
4. eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern zu organisieren und
5. die Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit zu unterrichten.“

Zur Erfüllung dieser Aufgaben erhalten die Fraktionen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 FraktG Geld- und Sachleistungen. Die Höhe der Geldleistungen ist in § 2 Abs. 2 FraktG im einzelnen unter Angabe genau bezifferter Beträge aufgeführt. Dadurch wird der bereits durch Art. 85 a Abs. 3 LV vermittelte Anspruch der Fraktionen auf staatliche

² S.o. Fußn. 1.

Finanzierung³ konkretisiert. Bei der Verwendung dieser Geld- und Sachleistungen haben die Fraktionen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 FraktG die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten⁴. Außerdem haben sie nach § 4 Abs. 1 und 2 FraktG über ihre Einnahmen und Ausgaben jährlich öffentlich Rechnung zu legen. Geldleistungen, die gar nicht oder die nicht bestimmungsgemäß verwandt wurden, sind zu dem Zeitpunkt der Vorlage der Jahresrechnung gemäß § 6 Abs. 1 und 2 FraktG zurückzuerstatten und dem Haushalt wieder zuzuführen.

Die Rückerstattungspflicht selbst ist Konsequenz der verfassungsrechtlichen Legitimation und Reichweite der Fraktionsfinanzierung⁵. Die Mittel werden den Fraktionen nach der ausdrücklichen Regelung in Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 LV i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 1 FraktG „zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ gewährt. Daraus folgt, dass die Fraktionszuschüsse ausschließlich zur Finanzierung von Tätigkeiten, die den Fraktionen nach der Verfassung und dem Fraktionsgesetz obliegen, bestimmt sind⁶. Die Fraktionszuschüsse sind durch diese ausdrückliche Zweckbestimmung insoweit schon von Verfassung wegen *zweckgebunden*⁷. Aus diesem *Gebot der bedarfsorientierten Fraktionsfinanzierung*⁸ resultiert unmittelbar *das Verbot der Überfinanzierung der Fraktionen*⁹. Das bedeutet, dass Fraktionszuschüsse nur in der Höhe bewilligt und ausgezahlt werden dürfen, wie dies „durch die Bedürfnisse der Fraktionen (...) gerechtfertigt“¹⁰, d.h. für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe erforderlich ist. Deshalb sind nicht verauslagte Geldmittel grundsätzlich zurückzufordern und dem Haushalt wieder zuzuführen (§ 6 Abs. 1 FraktG)¹¹.

2. Von dieser grundsätzlichen Rückerstattungspflichtigkeit nicht verauslagter Geldmittel trifft § 3 Abs. 4 FraktG allerdings eine Ausnahme, indem unter bestimmten Vo-

³ H. Martin, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, 1995, S. 71; M. Mardini, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen durch staatliche Mittel und Beiträge der Abgeordneten, 1990, S. 129.

⁴ Dazu: G. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 174.

⁵ G. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 177.

⁶ Vgl. entspr. BVerfGE 80, 188 (231).

⁷ BVerfGE 80, 188 (231).

⁸ VG Schleswig, Gerichtsbescheid v. 24. Mai 1995, Az.: 6 A 286/94, S. 7 des Umdrucks.

⁹ H.-J. Papier, BayVBl. 1998, 513 (517); G. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 177; A. Fischer, Abgeordnetendiäten und Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 192.

¹⁰ BVerfGE 20, 56 (104 f.).

¹¹ H.-J. Papier, BayVBl. 1998, 513 (517); G. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 177; A. Fischer, Abgeordnetendiäten und Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 192.

raussetzungen ausdrücklich die Bildung von Rücklagen gestattet wird. Sinn und Zweck der Vorschrift ist es - namentlich ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 4 FraktG - den Fraktionen eine modifizierte Rücklagenbildung zu ermöglichen, um den Schwankungen, denen der finanzielle Bedarf der Fraktionen innerhalb einer Wahlperiode unterliegen kann, Rechnung zu tragen¹². Durch die Ermöglichung einer solchen Rücklagenbildung allein kommt es - nach soweit ersichtlich einhelliger Auffassung – nicht automatisch zu einer verfassungsrechtlich unzulässigen Überfinanzierung der Fraktionen; die grundsätzliche Sinnhaftigkeit einer Rücklagenbildung ist vielmehr, nicht zuletzt angesichts der besonderen Stellung der Fraktionen¹³, ausdrücklich anerkannt¹⁴.

Die rechtliche Zulässigkeit einer Rücklagenbildung bedeutet allerdings nicht, dass dadurch das verfassungsrechtliche Verbot der Überfinanzierung in diesem Zusammenhang nicht mehr zu beachten wäre. Der Gesetzgeber hat vielmehr in § 3 Abs. 4 Satz 1 FraktG ausdrücklich besondere Voraussetzungen für die Bildung von Rücklagen festgeschrieben – namentlich die Erforderlichkeit für größere Ausgaben, die aus den Einnahmen eines laufenden Haushaltsjahres nicht getätigt werden können - und die Höhe der Rücklagen insgesamt nach § 3 Abs. 4 Satz 2 FraktG begrenzt. Um die Kontrolle der Einhaltung dieser Voraussetzungen und Reglementierungen zu gewährleisten, sieht § 4 Abs. 4 FraktG ausdrücklich vor, dass die Rücklagen unter Angabe ihres Zwecks in die Rechnungen der Fraktionen eingestellt werden, die gemäß § 5 Abs. 1 FraktG durch den Rechnungshof geprüft und nach § 7 FraktG durch den Präsidenten des Landtags veröffentlicht werden.

II. Streichung des § 3 Abs. 4 FraktG

Was die erste hier zu beurteilende Variante anbelangt, nämlich die ersatzlose Streichung des § 3 Abs. 4 FraktG, stellt sich die Frage, ob dann die Bildung von Rücklagen in Ermangelung einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung hierzu noch zulässig wäre. Zweifel ergeben sich vor allem daraus, dass die Zuschüsse durch die Bereitstellung im Landeshaushalt und die jährliche Rechnungslegung und Abrechnung nach §§ 4 ff. FraktG im Grundsatz zeitlich auf ein Jahr limitiert sind und es

¹² LT-Drucks. 12/3756, S. 10; vgl. auch G. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 178; A. Fischer, Abgeordnetendiäten und Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 191 f.

¹³ So ausdrücklich H. Martin, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, 1995, S. 130.

¹⁴ G. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 178; H. Martin, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, 1995, S. 130 f.; A. Fischer, Abgeordnetendiäten und Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 191 f.

deshalb nahe liegt, dass eine Ausnahme von diesem Grundsatz explizit geregelt sein muss. Dies gilt in besonderem Maße für Rücklagen, die über das Ende einer Wahlperiode hinaus gebildet werden, da der Mittelbedarf und damit die Höhe der Geldleistungen für die neue Fraktion nach § 2 Abs. 3 FraktG neu errechnet werden. Durch die Rücklagenbildung kann es darüber hinaus zu Verzerrungen kommen, etwa wenn Rücklagen von vormaligen Oppositionsfraktionen auch aufgrund ihres Oppositionszuschlags (§ 2 Abs. 3 Nr. 4 FraktG) gebildet wurden, und diese in der neuen Wahlperiode die Regierung tragen¹⁵.

Andererseits muss das Fehlen einer ausdrücklichen Ermächtigung zur Bildung von Rücklagen nicht zwingend gegen die Zulässigkeit der Bildung von Rücklagen sprechen. Zu beachten ist nämlich auch, dass eine Rücklagenbildung im Interesse einer wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 FraktG) im Einzelfall geradezu geboten sein kann¹⁶. Nicht ohne Grund geht auch das öffentliche Haushaltsrecht (vgl. etwa § 85 Nr. 2 BHO) von der grundsätzlichen Zulässigkeit der Rücklagenbildung aus; im Bereich der Privatwirtschaft ist für Aktiengesellschaften sogar die Bildung gesetzlicher Rücklagen verpflichtend vorgeschrieben (§ 150 Abs. 1 AktG). Es liegt nahe, dass die mit der Begründung eines Rechtsanspruchs der Fraktionen auf Finanzierung (Art. 85 a Abs. 3 LV i.V.m. § 2 Abs. 1 FraktG)¹⁷ vermittelte Finanzhoheit auch die Befugnis umfaßt, eigenverantwortlich über die Ansammlung von Finanzreserven in der Form von Rücklagen zu entscheiden¹⁸. Im übrigen spricht für ein Fortbestehen der Möglichkeit zur Bildung von Rücklagen aber auch die Regelung in § 4 Abs. 4 FraktG, wonach die Höhe der Rücklagen in der Rechnung der Fraktion auszuweisen ist. Diese Vorschrift setzt ihrerseits die Möglichkeit der Bildung von Rücklagen zwingend voraus, so dass im Falle einer ersatzlosen Streichung von § 3 Abs. 4 FraktG die grundsätzliche Zulässigkeit der Bildung von Rücklagen jedenfalls auch unmittelbar § 4 Abs. 4 FraktG zu entnehmen wäre.

Damit ist allerdings noch nichts darüber gesagt, ob eine ersatzlose Streichung des § 3 Abs. 4 FraktG deshalb unzulässig wäre, weil damit die explizite Festschreibung der

¹⁵ G. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 179 f.; A. Fischer, Abgeordnetendiäten und Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 192.

¹⁶ G. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 178.

¹⁷ H. Martin, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, 1995, S. 71; M. Mardini, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen durch staatliche Mittel und Beiträge der Abgeordneten, 1990, S. 129.

¹⁸ Dazu G. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 176 f.

Voraussetzungen für die Bildung von Rücklagen und deren absolute Obergrenze entfielen. Diese Frage stellt sich in gleichem Umfang auch bei der zweiten zu beurteilenden Variante, nämlich der Ersetzung des bisherigen § 3 Abs. 4 FraktG durch die Formulierung „Die Fraktionen können aus den Geldleistungen nach § 2 Abs. 3 Rücklagen bilden“. Deshalb wird diese Fragestellung im folgenden für beide Varianten gemeinsam behandelt.

III. Beschränkung des § 3 Abs. 4 FraktG auf den Satz „Die Fraktionen können aus den Geldleistungen nach § 2 Abs. 3 Rücklagen bilden.“

1. Die Beschränkung des § 3 Abs. 4 FraktG auf den Satz „Die Fraktionen können aus den Geldleistungen nach § 2 Abs. 3 Rücklagen bilden“ wäre nur dann zulässig, wenn eine genauere Regelung über die Voraussetzungen für die Bildung von Rücklagen und deren Begrenzung der Höhe nach nicht verfassungsrechtlich geboten wäre.

Eine solche Pflicht zur gesetzlichen Festschreibung von konkreten Voraussetzungen und zur Festlegung einer Höchstgrenze für die Bildung von Rücklagen könnte sich aus Art. 85 a Abs. 3 Satz 2 LV ergeben, wonach „das Nähere über die Ausstattung, die Rechnungslegung und die Prüfung der Rechnung durch den Rechnungshof“ ein Gesetz regelt. Diese Bestimmung statuiert einen verbindlichen *Gesetzgebungsauftrag* für den Gesetzgeber, da die Fraktionsfinanzierung in Art. 85 a Abs. 3 LV allein nicht in unmittelbar vollziehbarer Weise geregelt ist¹⁹.

Welche *Regelungsdichte* ein Gesetzgebungsauftrag allerdings vom Gesetzgeber verlangt, kann jeweils nur im konkreten Einzelfall bestimmt werden²⁰. Dabei ist zu beachten, daß dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Befolgung von Gesetzgebungsaufträgen zusteht²¹. Inhalt und Umfang eines Gesetzgebungsauftrags sind i.d.R. nur in Grundzügen umgrenzt²². Dies gilt im wesentlichen auch für Art. 85 a Abs. 3 Satz 2 LV. Dort sind einige wesentliche regelungsbedürftige Bereiche enumerativ aufgezählt, nämlich die angemessene Ausstattung, die Rechnungslegung und die Prüfung der Jahresrechnung durch den Rech-

¹⁹ Vgl. dazu allg. P. Lerche, AöR Bd. 90 (1965), 341 ff.; P. Badura, in: Isensee/Kichhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 1992, § 159 Rdnr. 18 f.

²⁰ P. Lerche, AöR Bd. 90 (1965), 341 (371 f.).

²¹ BVerfGE 81, 108 (116); D. Merten, DÖV 1993, 368 (371).

²² P. Lerche, AöR Bd. 90 (1965), 341 (350 f.).

nungshof. Diese Elemente gesetzlich zu regeln gibt die Verfassung dem Gesetzgeber damit explizit auf. Die Detailfrage der Rücklagenbildung ist demgegenüber nicht ausdrücklich angesprochen.

2. Allerdings ist damit nicht gesagt, dass der Gesetzgeber in der Frage der Rücklagenbildung völlig frei wäre im Hinblick auf den Inhalt einer entsprechenden Bestimmung. Der Gesetzgeber muss sich nämlich trotz seines breiten Gestaltungsspielraums dann, wenn er eine Regelung trifft, jedenfalls innerhalb derjenigen Grenzen halten, die der Gesetzgebungsauftrag – hier: Art. 85 a Abs. 3 Satz 2 LV - formuliert. Daraus folgt für den konkreten Fall, dass eine Regelung dem Umstand Rechnung tragen muss, dass die Fraktionen Rücklagen nur „zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ (Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 LV) bilden dürfen. D.h. der Grundsatz der Zweckbindung, wie er einfachgesetzlich seinen ausdrücklichen Niederschlag in § 1 Abs. 2 FraktG gefunden hat, gilt schon von Verfassungs wegen auch für die Bildung von Rücklagen. Rücklagen dürfen folglich bereits von Verfassungs wegen nicht zu einer Überfinanzierung der Fraktionen führen, da dies im Widerspruch zu dem aus der Zweckbindung der öffentlichen Mittel resultierenden Gebot der bedarfsorientierten Fraktionsfinanzierung stünde²³.

Wie der Gesetzgeber diesem Gebot konkret Rechnung trägt, ist in seine Gestaltungsfreiheit²⁴ gestellt. Er kann dies etwa durch die Schaffung einer Regelung wie in Rheinland-Pfalz mit § 3 Abs. 4 FraktG tun. Zur Gewährleistung des Gebots der bedarfsorientierten Fraktionsfinanzierung im Hinblick auf die Bildung von Rücklagen wird die in § 3 Abs. 4 FraktG getroffene Lösung, nämlich die konkrete Festschreibung der Voraussetzungen und Begrenzungen für die Bildung von Rücklagen, in der Fachliteratur ausdrücklich als ein gangbarer und geeigneter Weg angesehen²⁵. Die Einhaltung des Verbots der Überfinanzierung lässt sich aber auch durch andere Instrumente wie etwa die öffentliche Rechnungslegung, wie sie in § 7 FraktG festgeschrieben ist, sichern²⁶. In die Rechnung sind nach § 4 Abs. 4 FraktG ausdrücklich auch die Rücklagen einzustellen, so dass die notwendige Transparenz und Publizität geschaffen ist²⁷. Auch wenn eine zusätzliche Reglementierung der Rücklagenbildung wie sie in § 3 Abs. 4 FraktG geregelt ist objektiv besser geeignet erscheint, der Ge-

²³ S.o. die Nachw. in Fußn. 9.

²⁴ BVerfGE 81, 108 (116); D. Merten, DÖV 1993, 368 (371).

²⁵ G. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 177 ff.; A. Fischer, Abgeordnetendiäten und Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 192

²⁶ H.H. v. Arnim, Finanzierung der Fraktionen, 1993, S. 51 f.

²⁷ G. Stricker, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, S. 31 f.

fahr einer zweckfremden Mittelverwendung bzw. einer Überfinanzierung der Fraktionen zu begegnen, dürfte eine solche Regelung im Hinblick auf den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers verfassungsrechtlich nicht geboten sein.

Dieses Ergebnis wird auch durch einen Vergleich der entsprechenden Regelungen im Bund und in den anderen Bundesländern bestätigt; der Gesetzgeber hat dort von seiner Gestaltungsfreiheit – auch im Lichte einer im Detail teilweise unterschiedlichen Verfassungslage in den Ländern – in deutlich unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht²⁸. Im Bund und in allen Bundesländern erfolgt die Finanzierung der Fraktionen auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung²⁹. Bis auf Nordrhein-Westfalen gibt es auch überall spezielle Regelungen über die Bildung von Rücklagen. In der weit überwiegenden Anzahl der Bundesländer³⁰ sind dabei – ähnlich wie in Rheinland-Pfalz (§ 3 Abs. 4 FraktG) – gesetzliche Regelungen getroffen worden, die die Rücklagenbildung explizit begrenzen. Über die sachliche Begrenzung auf (größere) Ausgaben, die aus den laufenden Einnahmen nicht getätigt werden können hinaus ist allerdings neben der Regelung in Rheinland-Pfalz nur in Berlin, Brandenburg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern zusätzlich eine absolute Obergrenze für die Höhe der Rücklagen festgeschrieben. In einer kleineren Anzahl von Bundesländern³¹ und im Bund gibt es demgegenüber überhaupt keine Spezialvorschriften, die die Bildung von Rücklagen explizit reglementieren.

3. Wird allerdings auf eine entsprechende, explizite Festschreibung der Voraussetzungen und namentlich die Begrenzung der Höhe der Rücklagen verzichtet, stellt sich die Frage, ob eine Höchstgrenze für die Bildung von Rücklagen bereits unmittelbar der Verfassung, d.h. ganz konkret dem in Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 LV verankerten Verbot der Überfinanzierung der Fraktionen, zu entnehmen ist. Der Verzicht auf eine ausdrückliche Reglementierung der Rücklagenbildung durch Gesetz entbindet die Fraktionen nicht von ihrer Pflicht, die öffentlichen Gelder nur im Rahmen einer bestehenden Zweckbindung zu verwenden. Werden die Fraktionen aber über ihren tatsächlichen Bedarf hinaus finanziert, so würde eine unzulässige Überfinanzierung

²⁸ Vgl. im einzelnen die beigefügte Übersicht.

²⁹ Die Regelungen finden sich jeweils entweder in den Fraktions- oder in den Abgeordnetengesetzen.

³⁰ Nämlich in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Sachsen-Anhalt und Thüringen; vgl. im einzelnen die angefügte Synopse.

³¹ Nämlich in Bremen, Hamburg, Sachsen und Schleswig-Holstein; vgl. im einzelnen die angefügte Synopse. Eine Sonderstellung nimmt insofern NRW ein, wo es keine Bestimmungen über die Rücklagenbildung gibt.

vorliegen. Eine hohe tatsächliche Rücklagenbildung stellt hierfür zumindest ein Indiz dar, da die in die Rücklage eingestellten Mittel für die laufende Arbeit nicht benötigt wurden³². Dieses Indiz ist umso stärker, je höher die Rücklage wächst³³. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass ab einer bestimmten Höhe von Rücklagen sich die Feststellung einer verfassungswidrigen Überfinanzierung geradezu aufdrängt.

Wo eine verfassungsrechtliche Obergrenze für die Rücklagenbildung, bei deren Erreichen sich die abstrakte Gefahr der Überfinanzierung gleichsam konkretisiert und losgelöst vom konkreten Einzelfall in eine Überfinanzierung umschlägt, zu ziehen ist, kann allerdings nur annäherungsweise gesagt werden. Die Fraktionsgesetze der Länder, die insoweit eine Regelung enthalten, ziehen die Grenze bei 20 % (Rheinland-Pfalz, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern) bzw. 35 % (Brandenburg) der laufenden Zahlungen und begrenzen die absolute Höhe der gesamten Rücklagen auf 60 % (Rheinland-Pfalz, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern), während im Bund und in den anderen Bundesländern eine Obergrenze nicht durch Gesetz festgelegt wurde. In der Literatur wird vereinzelt eine Grenze von 10 % für angemessen gehalten³⁴. Einschlägige höchst- oder obergerichtliche Entscheidungen sind zu der Frage, in welcher Höhe der Verfassung unmittelbar eine Obergrenze für die Rücklagenbildung zu entnehmen ist, bislang, soweit ersichtlich, nicht ergangen. In der Literatur aufgegriffene Beispiele zeigen jedoch deutlich, dass es praktische Fälle gibt, in denen die Höhe der Rücklagenbildung in verfassungsrechtlicher Hinsicht problematisch wird. So hat der Rechnungshof des Landes Niedersachsen die Rücklagenbildung der Landtagsfraktionen beanstandet, weil diese in den Jahren 1989 und 1990 zum Teil zwischen 100.000 DM und 1 Million DM auf Festgeldkonten angelegt hatten; eine Vorratshaltung in dieser Höhe sei unzulässig³⁵. Eine Fraktion in Mecklenburg-Vorpommern hatte im Jahr 1991 40 % ihrer laufenden Einnahmen zurückgestellt, was in der Literatur ebenfalls ausdrücklich als problematisch bezeichnet wird³⁶. Durch eine derart „überhöhte Rücklagenbildung“ steige insbesondere „naturgemäß die Gefahr einer focierten Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen im Vorfeld von Wah-

³² A. Fischer, Abgeordnetendiäten und Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 192.

³³ G. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 179; A. Fischer, Abgeordnetendiäten und Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 192.

³⁴ A. Fischer, Abgeordnetendiäten und Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 192, wengleich ohne nähere Begründung.

³⁵ A. Fischer, Abgeordnetendiäten und Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 192 f.

³⁶ A. Fischer, Abgeordnetendiäten und Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 193.

len“ an³⁷. Angesichts dieser praktischer Fälle und im Hinblick auf die Spannbreite der geltenden Regelungen in den Ländern und den weiten Regelungsspielraum des Gesetzgebers spricht vieles dafür, die Grenze für die jährlichen Rücklagen zwischen 20 und 35 % zu verorten. Auch die Gesamtgrenze für die Höhe der Rücklagen von 60 % - wie sie in Rheinland-Pfalz, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern gilt - scheint sich in der Praxis bewährt zu haben. Zumindest sind bislang insoweit keine Beanstandungen durch den Rechnungshof oder die Gerichte bekannt geworden.

4. Dieses Ergebnis ändert freilich nichts daran, dass der Gesetzgeber grundsätzlich verfassungsrechtlich nicht gehindert wäre, auf eine ausdrückliche Begrenzung von Fraktionsrücklagen zu verzichten; beide hier zur Prüfung unterbreiteten Varianten für eine Änderung des § 3 Abs. 4 FraktG wären daher wohl rechtlich zulässig. Die praktische Konsequenz wäre allerdings, dass der Gesetzgeber seine Befugnis zur Konkretisierung der Verfassung – des Art. 85 a Abs. 3 LV - in diesem Punkt nicht wahrnehme und die Ermittlung einer Höchstgrenze im Streitfall den Gerichten überantwortet bzw. sich – wie das Beispiel Niedersachsen zeigt³⁸ – u.U. in stärkerem Maße als bislang der Gefahr einer Beanstandung durch den Rechnungshof aussetzt. Eine durch den Gesetzgeber selbst ausdrücklich gezogene Grenze vermittelt demgegenüber ein ungleich höheres Maß an Rechtssicherheit für den Anwender sowie an demokratischer Legitimation³⁹.

Wissenschaftlicher Dienst

³⁷ A. Fischer, Abgeordnetendiäten und Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 193.

³⁸ S.o. bei Fußn. 35.

³⁹ Dazu allg. H. Simon, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. (1994), § 34 Rdnr. 59.