



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

55116 Mainz, den 7. Juli 2010

Aktenzeichen WD 2-2/52-1599

Festschreibung eines Kreditverbots für Fraktionen im Fraktionsgesetz

A. Auftrag:

Die Fraktion der SPD hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, zu dem oben genannten Thema einen Problemaufriss zu erstellen.

In diesem Zusammenhang wirft die Auftrag gebende Fraktion die Frage auf, ob vor dem Hintergrund des Diskontinuitätsgrundsatzes, des verfassungsrechtlichen Gebots der Gleichbehandlung der Fraktionen sowie des Haushaltsgrundsatzes der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit auch ohne ausdrückliche Festschreibung im Fraktionsgesetz bereits de lege lata ein Kreditverbot angenommen werden kann.

Gleichzeitig wird der Wissenschaftliche Dienst gebeten, einen Gesetzentwurf zu fertigen, mit dem ein Kreditverbot für Fraktionen des Landtags im Fraktionsgesetz aufgenommen wird.

B. Gutachtliche Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Im Rahmen des erbetenen Problemaufrisses wird zunächst (unter Punkt II.) die Gesetzeslage in Bezug auf Fraktionskredite im Bundestag und den anderen Landesparlamenten dargestellt.

Unter Punkt III. wird sodann geprüft, ob sich ein Verbot der Kreditaufnahme bereits aus dem Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz in seiner derzeitigen Fassung bzw. aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen herleiten lässt.

Schließlich werden unter Punkt IV. Regelungsvorschläge erstellt, die die Möglichkeit der Aufnahme von Krediten durch die Fraktionen einschränken bzw. ausschließen.

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.

II. Gesetzeslage in Bezug auf die Kreditaufnahme durch Fraktionen im Bund und den Ländern

Der Vergleich der Fraktionsgesetze bzw. der die Fraktionen betreffenden Regelungen in den Abgeordnetengesetzen des Bundes und der anderen Bundesländer zeigt, dass sich ausdrücklich auf die Aufnahme von Krediten bezogene Regelungen nur vereinzelt finden.

Ausdrückliche Bestimmungen hierzu finden sich lediglich in den Fraktionsgesetzen der Länder Nordrhein-Westfalen und Sachsen. In Berlin gibt es eine Regelung, wonach die Rücklagen übersteigende Verbindlichkeiten unter bestimmten Bedingungen in das nächste Jahr vorgetragen werden können. Auf Bundesebene und in Thüringen finden sich zwar keine ausdrücklichen Bestimmungen in Bezug auf die Aufnahme von Krediten, allerdings finden sich dort Anhaltspunkte in den gesetzlichen Regelungen zur Gliederung der von den Fraktionen aufzustellenden Vermögensrechnungen.

In den übrigen Bundesländern gibt es keine Regelungen, die die Aufnahme bzw. die Behandlung von Krediten oder Darlehen zum Inhalt haben.

1. Nordrhein-Westfalen

§ 4 Abs. 3 Satz 4 und 5 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen (Fraktionsgesetz - FraktG NRW -)¹ lauten:

"Die Fraktionen dürfen keine Kredite aufnehmen. Leasingverträge sind zulässig."

In der Begründung² zur Einführung dieser Bestimmung heißt es:

"Die Fraktionen dürfen die Erfüllung ihrer Aufgaben nicht durch Kredite finanzieren. Mit Krediten im Sinne dieser Vorschrift sind allerdings keine Kontokorrentkredite (Überziehungskredite) gemeint. Ein negativer Saldo des Kontos, der durch die laufenden Ausgaben, insbesondere Personalausgaben, nur für wenige Tage zum Monatswechsel entsteht, ist im Interesse einer flexiblen und kontinuierlichen Ausgabengestaltung hinnehmbar und soll durch das gesetzliche Kreditaufnahmeverbot nicht ausgeschlossen werden. Das gleiche gilt z.B. hinsichtlich der Beschaffung von Kraftfahrzeugen, soweit sie geleast werden. Wirtschaftlich steht das Leasen einer Kreditaufnahme gleich. Dennoch soll es nicht unter das Kreditaufnahmeverbot fallen."

Zu beachten ist, dass in Nordrhein-Westfalen auch bei der Rechnungslegung der Fraktionen jeweils nur noch die Höhe der Rücklagen zu Beginn und Ende des Kalenderjahres, nicht jedoch auch die Höhe der Schulden, auszuweisen ist (§ 7 Abs. 4 FraktG NRW). Das legt nahe, dass die Fraktionen in Nordrhein-Westfalen nicht nur keine Kredite aufnehmen, sondern überhaupt keine Schulden machen dürfen. In der Begründung zu dem Gesetzentwurf finden sich hierzu allerdings keine Ausführungen.

¹ Vom 18. Dezember 2001, GV NRW S. 866, geändert durch Gesetz vom 5. April 2005, GV NRW S. 252

² Landtag Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 13/1766, S. 13

2. Sachsen

§ 3 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Sächsischen Landtags (Fraktionsrechtsstellungsgesetz - FraktG SAC -)³ lautet:

"Soweit eine Fraktion Darlehen oder Kredite aufnimmt, sind diese spätestens zum Ende der laufenden Wahlperiode abzulösen; die Rückführung ist in den jährlichen Rechnungslegungen gesondert nachzuweisen."

In der Begründung zu dem Gesetzentwurf betreffend das Gesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Sächsischen Landtags⁴ heißt es hierzu unter Ziffer 3.3.2:

"Nach Satz 3 dürfen Fraktionen Darlehen und Kredite aufnehmen, wobei die Rückzahlung bis zum Ende der Wahlperiode gesichert sein muß. Dies ist in einem gesonderten Tilgungsplan, der mit der Rechnungslegung zu veröffentlichen ist, nachzuweisen."

3. Berlin

§ 8 Abs. 10 Satz 4 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin (Fraktionsgesetz - FraktG Berlin -)⁵ lautet:

"Nach Verrechnung mit gebildeten Rücklagen verbleibende Verbindlichkeiten dürfen in das nächste Jahr vorgetragen werden, wenn sie die Höhe von 3 vom Hundert der Mittel nicht übersteigen, die der Fraktion im abgelaufenen Rechnungsjahr gemäß Absatz 1 gewährt wurden, wenn sie mit Rücklagen der Folgejahre verrechnet werden und die Vorschrift des § 13 beachtet wird."

Hieraus ergibt sich, dass die Fraktionen in dem in § 8 Abs. 10 Satz 4 FraktG Berlin dargestellten Umfang Schulden machen dürfen, welche die Höhe ihrer Rücklagen übersteigen. Da die gesetzliche Bestimmung keine Einschränkung im Hinblick auf den Rechtsgrund für diese Verbindlichkeiten enthält, dürften hiervon neben verbliebenen Verbindlichkeiten etwa aus Arbeits- oder Kaufverträgen auch Verbindlichkeiten aus Kredit- oder Darlehensverträgen miteingefasst werden, auch wenn dies in den Bestimmungen nicht ausdrücklich erwähnt würde.

4. Deutscher Bundestag / Thüringen

Nach § 52 Abs. 3 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz - AbgG BT -)⁶ muss die Rechnung der Fraktion das Vermögen, das mit Mitteln gemäß § 50 Abs. 1 erworben wurde, die Rücklagen, die aus diesen Mitteln gebildet werden, sowie die Forderungen und die Verbindlichkeiten ausweisen. Gemäß § 52 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 Buchstabe c) AbgG BT muss die Vermögensrechnung dabei auf der Passivseite die "Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten" ausweisen.

³ Vom 24. August 1998, GVBl. S. 459, ber. in GVBl. 1999 S. 130, zuletzt geändert durch Art. 22 des Gesetzes vom 9. September 2005, GVBl. S. 262

⁴ Landtag Sachsen, LT-Drs. 2/8747, S. 9

⁵ Vom 8. Dezember 1993, GVBl. S. 591, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2009, GVBl. S. 874

⁶ In der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996, BGBl. I S. 326, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 3. April 2009, BGBl. I S. 717

Eine vergleichbare Regelung findet sich im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz - ThürAbgG -)⁷. Nach § 54 Abs. 3 Satz 1 ThürAbgG muss die Rechnung das Vermögen und die Rücklagen nach § 52 sowie die Forderungen und Verbindlichkeiten ausweisen. In der Vermögensrechnung sind gemäß § 54 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 Buchstabe c) ThürAbgG auf der Passivseite die "Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten" aufzuführen.

Unter "Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten", welche in einer Vermögensrechnung anzugeben sind, dürften nach dem Sinn der beiden Regelungen nur Verbindlichkeiten aus Kredit- oder Darlehensverträgen zu verstehen sein.

5. Ergebnis

Das Verbot einer Kreditaufnahme findet sich nur im Fraktionsgesetz Nordrhein-Westfalens, ohne dass sich aus der Begründung zu dem entsprechenden Gesetzentwurf eine Begründung für dessen Aufnahme entnehmen ließe.

Dem gegenüber findet sich in Sachsen eine Regelung, die eine Kreditaufnahme zulässt, wenn die Rückführung des Kredits spätestens bis zum Ende der Wahlperiode erfolgt. Auf Bundesebene und in Thüringen ergibt sich die Möglichkeit der Fraktionen, Kredite oder Darlehen aufzunehmen, aus den Bestimmungen über die Erstellung der Vermögensrechnung. In Berlin dürfen die Fraktionen unter bestimmten Voraussetzungen über die Rückstellungen hinausgehende Verbindlichkeiten - wohl auch durch entsprechende Kreditaufnahmen - begründen. In den übrigen Bundesländern finden sich keine spezifischen Bestimmungen zur Aufnahme von Krediten.

Ein stichprobenartige Untersuchung der veröffentlichten Fraktionsrechnungen in den Ländern Sachsen und Berlin sowie der Fraktionsrechnungen des Deutschen Bundestages hat ergeben, dass zumindest Fraktionen im Deutschen Bundestag in der Vergangenheit bereits Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten begründet haben⁸.

So ergibt sich aus der Unterrichtung durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages betreffend die Bekanntmachung der geprüften Rechnungen der Fraktionen und der Gruppe des Deutschen Bundestages für das Kalenderjahr 1995, dass die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum 31. Dezember 1995 Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 16.822,06 EUR hatte⁹. Der entsprechenden Unterrichtung für das Kalenderjahr 1996 lässt sich entnehmen, dass die Fraktion der F.D.P. zum 31. Dezember 1996 Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 21.689,53 EUR hatte¹⁰.

⁷ In der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 1995, GVBl. S. 121, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Oktober 2008, GVBl. S. 374

⁸ § 54 Abs. 1 ThürAbgG enthält keine Verpflichtung zur öffentlichen Rechenschaft. Dementsprechend werden in Thüringen die Fraktionsrechnungen - soweit ersichtlich - nicht veröffentlicht.

⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 13/5473, S. 4

¹⁰ Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages betreffend die Bekanntmachung der geprüften Rechnungen der Fraktionen und der Gruppe des Deutschen Bundestages für das Kalenderjahr 1996, Drucksache 13/8456, S. 11

III. Zulässigkeit einer Kreditaufnahme nach rheinland-pfälzischem Recht

Im Folgenden soll geprüft werden, ob sich aus dem Fraktionsgesetz oder aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen für die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz ein Verbot ergibt, Kredite aufzunehmen. Vorauszuschicken ist, dass die Frage, ob Fraktionen Kredite aufnehmen dürfen, - soweit ersichtlich - bisher weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung erörtert wurde.

1. Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz

a) Ausdrückliche Regelung

Das Landesgesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen (Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz- FraktG RP -)¹¹ enthält keine ausdrückliche Regelung zur Kreditaufnahme durch Fraktionen. Dem Wortlaut des Fraktionsgesetzes, insbesondere den Vorschriften zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (§ 3 FraktG RP) und zur Rechnungslegung (§ 4 FraktG RP) lässt sich kein Hinweis entnehmen, dass den Fraktionen die Aufnahme eines Kredites verboten ist. Vielmehr ergibt sich aus § 4 Abs. 4 FraktG RP, wonach die Rechnung das Vermögen und die Schulden zu Beginn und zum Ende des Kalenderjahres sowie die Höhe der Rücklagen ausweisen muss, dass die Fraktionen nach der Konzeption des Gesetzes grundsätzlich Schulden haben bzw. machen dürfen. Da keine Einschränkung auf bestimmte Schulden erfolgt ist, und sich hierfür auch aus der Begründung zu § 4 FraktG RP nichts ergibt¹², dürften nach dem Wortlaut der Regelung auch Kredite - als eine typische Form von Schulden - hiervon umfasst sein.

b) Systematik des Fraktionsgesetzes

Fraglich ist, ob aus der Pflicht der Fraktionen, die staatlichen Leistungen zweckentsprechend zu verwenden, ein Verbot der Kreditaufnahme hergeleitet werden kann.

Gemäß § 2 Abs. 1 FraktG RP erhalten die Fraktionen zur sachgemäßen und effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Artikel 85 a der Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit diesem Gesetz Geld- und Sachleistungen. Eine Verwendung dieser Leistungen für andere Zwecke, insbesondere für Zwecke, für die Abgeordnete eine Amtsausstattung erhalten oder für Parteiaufgaben, ist unzulässig.

Nimmt eine Fraktion einen Kredit auf, ist dies regelmäßig mit der Verpflichtung verbunden, hierfür Zinszahlungen an das Kreditinstitut zu leisten. Im Hinblick auf § 2 Abs. 1 FraktG RP könnte sich insoweit die Frage ergeben, ob die Verwendung von staatlichen Fraktionsmitteln zur Zahlung von Zinsen eine zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel darstellt.

Betrachtet man isoliert die Zahlung von Zinsen an ein Kreditinstitut, kann festgestellt werden, dass dies nicht der Mitwirkung der Fraktionen an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 1 FraktG RP dient. Allerdings scheint eine derart eingeschränkte, nur auf die Zinszahlung als solche gerichtete Betrachtungsweise, welche den Grund für die Kreditaufnahme außer Acht lässt, zu kurz gegriffen.

¹¹ Vom 21. Dezember 1993, GVBl. S. 642, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7. April 2009

¹² Landtag Rheinland-Pfalz, Gesetzentwurf zum Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz, Drucksache 12/3756, S. 10

Für die Frage, ob die Zinszahlung eine zweckentsprechende Verwendung von Fraktionsmitteln darstellt, dürfte vielmehr maßgeblich sein, ob die Gelder, welche die Fraktion aus dem zu Grunde liegenden Kredit erlangt hat, zweckentsprechend für die Aufgaben der Fraktion verwendet worden sind. Ist dies der Fall, dürfte auch die aus der Kreditaufnahme (- welche die entsprechende Aufgabenerfüllung durch die Fraktion ermöglichte -) resultierende Zinszahlung als zweckentsprechende Mittelverwendung im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 FraktG RP zu werten sein.

c) Ergebnis

Weder aus dem Wortlaut noch aus der Systematik des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz lässt sich ein Verbot, Kredite aufzunehmen, herleiten. Vielmehr spricht insbesondere die Regelung des § 4 FraktG RP, aus der sich ergibt, dass Fraktionen auch Schulden machen bzw. haben können, für die Möglichkeit der Fraktionen Kredite aufzunehmen.

2. Verfassungsrechtliche Grundsätze

Fraglich ist, ob ein Verbot der Kreditaufnahme durch Fraktionen aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen hergeleitet werden kann. Von der Auftrag gebenden Fraktion sind insoweit der Grundsatz der Diskontinuität, das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichbehandlung der Fraktionen und der Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit genannt worden.

a) Grundsatz der Diskontinuität

Fraglich ist zunächst, ob sich aus dem Grundsatz der Diskontinuität ein Kreditaufnahmeverbot ergibt.

Das Ende einer Wahlperiode führt zur sachlichen, institutionellen und personellen Diskontinuität¹³. Von entscheidender Bedeutung für den Bestand der Fraktionen ist dabei die personelle Diskontinuität, d.h. der Umstand, dass mit dem Ende der Wahlperiode alle Mitglieder des Landtags ihr Mandat und damit ihren Abgeordnetenstatus verlieren. Denn nach Artikel 85 a der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) ist eine Fraktion ein Zusammenschluss von Abgeordneten, der durch die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mitwirkt. Verlieren alle in einer Fraktion zusammengeschlossenen Abgeordneten ihr Mandat zum Ende der Wahlperiode, endet auch die Rechtsstellung der aus ihnen gebildeten Fraktion¹⁴.

Auch wenn hieraus kein allgemeines Kreditaufnahmeverbot abgeleitet werden kann, könnte der Grundsatz der Diskontinuität dafür sprechen, dass zumindest zum Ende einer Wahlperiode die Verbindlichkeiten der Fraktion beglichen sein müssen, da die Fraktion zu diesem Zeitpunkt ihre Rechtsstellung verliert.

¹³ Statt vieler: Glauben, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 83 Rn. 8 mwN.

¹⁴ Statt vieler: P. G. Schneider, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 85 a Rn. 17

Allerdings ist insoweit zu berücksichtigen, dass der Landesgesetzgeber - gerade wegen der sich aus dem Ende der Rechtsstellung der Fraktion ergebenden Schwierigkeiten - § 9 FraktG RP geschaffen hat. Danach gehen die Rechte und Pflichten einer Fraktion, deren Rechtsstellung mit dem Ende der Wahlperiode entfällt, auf eine in der folgenden Wahlperiode neu gebildete Fraktion über, wenn deren Mitglieder derselben Partei wie die Mitglieder der bisherigen Fraktion angehören (§ 9 Nr. 1 FraktG RP) und die Fraktion sich innerhalb von 30 Tagen nach dem Beginn der Wahlperiode konstituiert (§ 9 Nr. 2 FraktG RP).

Sind die in § 9 FraktG RP genannten Bedingungen erfüllt, wird die neue Fraktion rückwirkend mit Beginn der neuen Wahlperiode Rechtsnachfolgerin der früheren Fraktion. Auf die neue Fraktion geht das Vermögen einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten der vorherigen über, so dass die Fraktionen als "ständige Gliederungen" des Parlaments trotz des Grundsatzes der Diskontinuität in vermögensrechtlicher Hinsicht de facto Kontinuität sicherstellen können¹⁵.

Hierdurch wird es den Fraktionen ermöglicht, ihr gesamtes Vermögen (Aktiva und Passiva) auf die folgende Fraktion zu übertragen bzw. von der vorhergehenden Fraktion zu übernehmen, so dass bei den Fraktionen in vermögensrechtlicher Hinsicht der Grundsatz der Diskontinuität faktisch nur Wirkung entfaltet, wenn eine Fraktion in der folgenden Wahlperiode nicht mehr im Landtag vertreten ist. Allerdings finden sich hierfür in § 10 FraktG RP Bestimmungen zur Liquidation, die eine Abwicklung der vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Fraktion vorsehen, wobei diese gemäß § 10 Abs. 2 FraktG RP bis zur Beendigung der Liquidation als fortbestehend gilt.

Zu bemerken ist allerdings, dass teilweise in der Literatur¹⁶ im Hinblick auf die Möglichkeit der Rücklagenbildung durch Fraktionen die Auffassung vertreten wird, dass gesetzliche Regelungen, welche bei den Fraktionen zu einer vermögensrechtlichen Kontinuität über die Wahlperiode hinaus führen, mit der durch die verfassungsrechtliche Legitimation des Fraktionsstatus ebenfalls verfassungsrechtlich vorgegebenen Zweckbindung der staatlichen Fraktionsmittel nicht zu vereinbaren sind. Zur Begründung wird ausgeführt, der Finanzierungsanspruch der Fraktionen beschränke sich nur auf die Abgeltung des Aufwands für die Erfüllung der parlamentarischen Arbeit innerhalb eines konkreten Parlaments, mit der Folge, dass die Mittelgewährung ebenfalls einer zeitlich auf die jeweilige Legislaturperiode und den in dieser veranlassten Aufwand begrenzt sei. Die Durchbrechung des für die Parlamente geltenden Diskontinuitätsprinzips durch die Kontinuität der Finanzwirtschaft der Fraktionen führe zu einer nicht zu rechtfertigenden Privilegierung der Fraktionen, die über eine längere parlamentarische Tradition verfügen, gegenüber sich erstmals im Parlament bildenden Fraktionen¹⁷. Eine Rücklagenbildung über die Wahlperiode hinaus sei deshalb lediglich zur Begleichung der Verbindlichkeiten der "alten" Fraktion zulässig. Demgegenüber vermag Hölscheidt¹⁸ insoweit einen Verfassungsverstoß nicht zu erkennen.

Wollte man sich der Auffassung von Schneider und Pieroth anschließen, wäre nicht nur eine über die Wahlperiode hinaus reichende Kreditaufnahme durch die Fraktionen als verfassungsrechtlich bedenklich zu bewerten, sondern insbesondere auch die durch § 3 Abs. 4 FraktG RP gesetzlich zugelassene Bildung von Rücklagen. Denn § 3 Abs. 4 FraktG RP beschränkt zum einen die Bildung der Rücklagen nicht auf die Wahlperiode und zum anderen

¹⁵ Landtag Rheinland-Pfalz, Gesetzentwurf zum Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz, Drucksache 12/3756, S. 11 (Begründung zu § 9)

¹⁶ Ch. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 179 f.; Pieroth, Fraktionsfinanzierung und Rechnungshofkontrolle, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 13/3204, S. 104 ff.

¹⁷ Ch. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 180; Pieroth, Fraktionsfinanzierung und Rechnungshofkontrolle, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 13/3204, S. 105

¹⁸ Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 630

sieht die Regelung nicht vor, dass die Wahlperioden übergreifend gebildeten Rücklagen zweckgebunden für die Verbindlichkeiten der "alten" Fraktion einzusetzen sind, was nach Auffassung von Schneider und Pieroth jedoch erforderlich wäre, um verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Rücklagenbildung über die Wahlperiode hinaus auszuräumen.

Geht man davon aus, dass gegen die Regelungen des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, ist festzustellen, dass im Hinblick auf die vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Fraktionen durch die Bestimmungen der §§ 9 und 10 FraktG RP trotz des Grundsatzes der Diskontinuität de facto Kontinuität geschaffen wurde. Da die Aufnahme von Krediten zu den vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Fraktion zu rechnen ist, folgt daraus, dass sich ein Verbot, Kredite aufzunehmen, aufgrund der besonderen Regelungen in den §§ 9 und 10 FraktG RP nicht aus dem Grundsatz der Diskontinuität herleiten lässt.

b) Verfassungsrechtliches Gebot der Gleichbehandlung der Fraktionen

Fraglich ist, ob sich für Fraktionen ein Verbot, Kredite aufzunehmen, aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung der Fraktionen ergibt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁹ lässt sich das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichbehandlung der Fraktionen auf den Status der Abgeordneten zurückführen.

Die Bildung von Fraktionen beruht auf der in Ausübung des freien Mandats getroffenen Entscheidung der Abgeordneten (Artikel 85 a Abs. 1 Satz 1 LV). Daher leitet sich die Rechtsstellung der Fraktionen aus dem Abgeordnetenstatus ab²⁰. Zu diesem Status gehört es auch, dass alle Mitglieder des Parlaments einander formal gleichgestellt sind und gleiche Rechte haben, weshalb Differenzierungen stets eines besonderen rechtfertigenden Grundes bedürfen²¹. Überträgt man dies auf die Ebene der Fraktionen, ergibt sich aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen²².

Dabei bedeutet Gleichbehandlung nicht, dass alle Fraktionen gleich gewichtet werden müssen. Vielmehr kann - oder muss im Einzelfall sogar - der unterschiedlichen Fraktionsgröße Rechnung getragen werden²³.

Dem Grundsatz der Gleichbehandlung kommt auch im Hinblick auf die zweckgebundene Gewährung staatlicher Mittel an die Fraktionen Bedeutung zu.

So haben die Fraktionen grundsätzlich einen Anspruch auf gleiche Finanzierung²⁴. Allerdings bedeutet dies nicht, dass allen Fraktionen eine betragsmäßig gleiche Finanzierung zuteilwerden muss. Vielmehr sind bei der Ausgestaltung der Finanzierung den Aufgaben der Fraktionen - nämlich der Integration und Koordination der Fraktionsmitglieder im Hinblick auf die Wahrnehmung der parlamentarischen Befugnisse der Fraktion - sowie der Chancengleichheit der Fraktionen Rechnung zu tragen²⁵. Demnach können bzw. müssen sowohl die Größe der Fraktion als auch der Status einer Oppositionsfraktion bei der Höhe der

¹⁹ Vgl. BVerfGE 93, 195 (203 f.); 84, 304 (324); 70, 324 (363)

²⁰ Vgl. BVerfGE 93, 195 (203 f.); 80, 188 (220); 70, 324 (363)

²¹ Vgl. BVerfGE 93, 195 (204); 84, 304 (325); 80, 188 (220 f.); 40, 295 (317 f.)

²² Vgl. BVerfGE 93, 195 (204); 70, 324 (363)

²³ Vgl. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 340; Meyer in: Schneider /Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, S. 158

²⁴ Trute in: v. Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, 5. Auflage 2001, Art. 38 Rn. 99; Jekewitz, ZParl 1982, S. 314 (337)

²⁵ Ch. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 118

Finanzierung Berücksichtigung finden²⁶. Letzteres ergibt sich in Rheinland-Pfalz bereits aus Artikel 85 b Abs. 2 Satz 2 LV, wonach die besonderen Aufgaben der Oppositionsfraktionen im Rahmen der Ausstattung zu berücksichtigen sind.

Allerdings kann das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot im Hinblick auf die hier in Rede stehende finanzielle Ausstattung der Fraktionen nur für staatliche Leistungen Geltung beanspruchen. Denn nur der Staat wird durch das Gleichbehandlungsgebot verpflichtet.

Die Fraktionen des rheinland-pfälzischen Landtags sind jedoch weder aufgrund verfassungsrechtlicher Bestimmungen (Artikel 85 a und 85 b LV) noch aufgrund des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz auf Einnahmen aus staatlichen Leistungen beschränkt.

Zwar ist den Fraktionen nach Artikel 85 a Abs. 3 Satz 1 LV eine angemessene Ausstattung zu gewähren. Daraus folgt, dass den Fraktionen grundsätzlich die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendigen staatlichen Leistungen zur Verfügung zu stellen sind²⁷, so dass Artikel 85 a Abs. 3 Satz 1 LV den Fraktionen letztlich einen Anspruch auf eine staatliche Vollfinanzierung gewährt.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Fraktionen keine weiteren nicht-staatlichen Einnahmen erzielen dürften. Vielmehr ergibt sich bereits aus den Bestimmungen des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz, welches gemäß Artikel 85 a Abs. 3 Satz 2 LV das Nähere über die Ausstattung, die Rechnungslegung und die Prüfung der Rechnung durch den Rechnungshof regelt, dass die Fraktionen neben den staatlichen Leistungen auch Zuwendungen Dritter, Beiträge der Fraktionsmitglieder und sonstige Einnahmen erzielen dürfen (§ 4 Abs. 3 Nr. 1 Buchst. b) - d) FraktG RP). Auch das Bundesverfassungsgericht geht ohne Weiteres von der Zulässigkeit etwa einer zusätzlichen Finanzierung der Fraktion durch Mitgliedsbeiträge aus²⁸.

Beschränkt sich das Gleichbehandlungsgebot nur auf staatliche Leistungen an Fraktionen und dürfen Fraktionen darüber hinaus - aus verfassungsrechtlicher Sicht unbedenklich - weitere nicht-staatliche Einnahmen erzielen, dürfte auch eine Kreditaufnahme durch eine Fraktion unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgebots keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

Zwar verschafft sich eine Fraktion durch eine privatrechtliche Kreditaufnahme mehr Verfügungsmasse als ihr nach dem Fraktionsgesetz an staatlichen Mitteln zustünde. Da die Erzielung zusätzlicher nicht-staatlicher Einnahmen jedoch, wie dargestellt, nicht am Gleichbehandlungsgebot zu messen ist, bestehen unter diesem Gesichtspunkt keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Kreditaufnahme.

Auch der Umstand, dass eventuell kleinere oder neu im Landtag vertretene Fraktionen nicht in gleichem Umfang Kredite erhalten wie größere, regelmäßig im Parlament vertretene Fraktionen, ist eine Frage der privatrechtlich zu beurteilenden Kreditwürdigkeit, nicht jedoch des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebots.

Soweit angeführt wird, bei einer wahlperiodenübergreifenden Kreditaufnahme durch eine Fraktion werde die Chancengleichheit der nachfolgenden Fraktion, welche den aufgenommenen Kredit zurückzahlen müsse, gegenüber den anderen im Parlament vertretenen Fraktionen beeinträchtigt, mag dies faktisch zutreffen. Insoweit ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass die im Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit der Bildung von Rücklagen (§ 3 Abs. 4 FraktG RP), für den Fall, dass diese Rücklagen in die nächste Wahlperiode übertragen werden, ebenfalls zu einer

²⁶ Vgl. Ch. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 119; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603; Jekewitz, ZParl 1982, S. 314 (337)

²⁷ P. G. Schneider, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar 2001, Art. 85 a, Rn. 22

²⁸ BVerfG (Vorprüfungsausschuss), NVwZ 1982, S. 613 (614) = DÖV 1983, S. 153 (154)

Beeinträchtigung der Chancengleichheit führen kann²⁹, etwa in Bezug auf neu im Parlament vertretene Fraktionen, die im Gegensatz zu den "alten" Fraktionen nur die laufenden staatlichen Mittel zur Verfügung haben.

Allerdings ist auch insoweit nicht ersichtlich, wie dies gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichbehandlung der Fraktionen durch den Staat verstoßen könnte.

c) Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit

Die beiden Begrifflichkeiten "Haushaltsklarheit" und "Haushaltswahrheit" beschreiben verfassungsrechtliche Prinzipien, die bei der Aufstellung des Haushaltsplans zu beachten sind³⁰.

Der Grundsatz der Haushaltsklarheit gebietet, den Haushaltsplan durchsichtig und übersichtlich darzustellen und Verantwortlichkeiten kontrollierbar erkennen zu lassen. Des Weiteren ergibt sich aus dem Grundsatz der Haushaltsklarheit, dass die Budgetansätze so klar bezeichnet sein müssen, dass sich deren Herkunft bzw. Zweckbestimmung erkennen lässt³¹.

Der Grundsatz der Haushaltswahrheit leitet sich aus dem Gebot der Vollständigkeit des Haushalts ab³². Er besagt, dass alle Ansätze im Haushaltsplan möglichst exakt erfasst und keine Scheinansätze gebildet werden, um beispielsweise durch fiktive Einnahmen den Haushalt ausgleichen zu können³³. Es dürfen des Weiteren keine ungerechtfertigten Über- oder Unterschätzungen vorgenommen werden³⁴.

Fraglich ist, ob diese verfassungsrechtlichen Prinzipien, die bei der Aufstellung des Haushaltsplans zu beachten sind, eine unmittelbare Geltung für die Fraktionen entfalten und gleichzeitig ein Verbot der Kreditaufnahme durch die Fraktionen beinhalten können.

Teilweise wird in der Literatur³⁵ unter Berufung auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, mit der dieses die Fraktionen als "der organisierten Staatlichkeit eingefügte"³⁶ "Gliederungen des Parlaments"³⁷ charakterisiert, die Auffassung vertreten, die Fraktionen seien dem Parlament und damit dem Staat zuzurechnen. Konsequenz dieser Zuordnung soll die Anwendung der gleichen Publikations- und Veranschlagungsgrundsätze wie bei den übrigen allgemeinen Haushaltsmitteln sein³⁸. Daraus ergäbe sich dann auch die Anwendung der Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit. Dies hätte zur

²⁹ Vgl. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 630

³⁰ Vgl. Maunz in: Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, Stand: Mai 2009, Art. 110, Rn. 37 f.

³¹ Maunz in: Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, Stand: Mai 2009, Art. 110, Rn. 38; Heintzen in: von Münch/Kunig Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage 2003, Art. 110, Rn. 22; Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Auflage 2010, S. 265, Rn. 822

³² Maunz in: Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, Stand: Mai 2009, Art. 110, Rn. 37

³³ Maunz in: Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, Stand: Mai 2009, Art. 110, Rn. 37; Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Auflage 2010, S. 266, Rn. 825

³⁴ Maunz in: Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, Stand: Mai 2009, Art. 110, Rn. 37

³⁵ V. Arnim, Finanzierung der Fraktionen - Defizite der in Bund und Ländern vorgesehenen Regelungen, 1993, S. 52 ff.; Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1994, S. 206 f.; Henke in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Stand: April 2010, Artikel 21 (1991), Rn. 120; Müller NJW 1990, S. 2046; Jekewitz, RuP 1985, S. 34 (36); Schmidt-Bens, ZRP 1992, S. 281 (283)

³⁶ BVerfGE 20, 56 (104); 62, 194 (202); 80, 188 (231)

³⁷ BVerfGE 20, 56 (104); 43, 142 (147); 62, 194 (202); 80, 188 (231)

³⁸ V. Arnim, Finanzierung der Fraktionen - Defizite der in Bund und Ländern vorgesehenen Regelungen, 1993, S. 52 ff.; Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1994, S. 206 f.; Müller NJW 1990, S. 2046; Jekewitz, RuP 1985, S. 34 (36); Schmidt-Bens, ZRP 1992, S. 281 (283)

Folge, dass die Fraktionsmittel - anders als bisher - im Haushaltsplan eine differenzierte titelmäßige Untergliederung mit entsprechender Zweckbestimmung erfahren müssten.

Soweit zur Stützung dieser Auffassung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Wüppesahl-Urteil)³⁹ verwiesen wird, ist zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht lediglich in einem obiter dictum in Bezug auf den verfassungsrechtlichen Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofs ausgeführt hat, dass dieser die Rechtmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Verwendung der Fraktionszuschüsse in gleicher Weise und nach den gleichen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben umfasst wie bei anderen Etatmitteln auch. Eine Verpflichtung, die staatlichen Mittel für die Fraktion im Haushaltsplan detailliert auszuweisen, mit der Folge, dass für jede Fraktion entsprechend dem Gruppierungsplan eine Untergliederung nach den auf die einzelnen Einnahme- und Ausgabenarten entfallenden Beträgen vorzunehmen und eine Stellenübersicht über den beabsichtigten Personaleinsatz der Fraktionen auszuweisen wäre, kann der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dagegen nicht entnommen werden.

Darüber hinaus ist dieser, von einem Teil der Literatur vertretenen Auffassung entgegen zu halten, dass sie dem verfassungsorganisationsrechtlichen Wesen der Fraktionen nicht ausreichend Rechnung trägt. Zum einen gehen die Fraktionen aus einem freiwilligen Zusammenschluss von Abgeordneten hervor. Der Kurationsakt hin zur Funktions- und Arbeitseinheit Fraktion wird rechtlich allein vom politischen Willen der Abgeordneten bestimmt und ist nicht durch das Parlamentsrecht vorgegeben⁴⁰. Zum anderen resultiert ihre Wirkungsfähigkeit aus der Zuweisung eigener Rechte und Pflichten, wobei den Fraktionen lediglich Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte im parlamentarischen Verfahren zustehen⁴¹. Eine Entscheidungszuständigkeit haben sie nicht, diese liegt allein beim "Gesamtparlament" und erfolgt grundsätzlich durch Beschlussfassung des Plenums. Die Teilnahme der Fraktionen am parlamentarischen Willensbildungsprozess kann daher nicht als eine Beteiligung an der durch das Parlament ausgeübten staatlichen Gewalt angesehen werden⁴². Die Fraktionen sind mithin rechtlich ein gegenüber dem Parlament und dem Staat eigenständiges Rechtssubjekt⁴³ und im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenwahrnehmung von diesen unabhängig und rechtlich selbstständig.

Dies ergibt sich bereits aus den Bestimmungen des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz. Nach § 1 Abs. 1 FraktG RP sind die Fraktionen rechtsfähige Vereinigungen und nicht Teil der Landesverwaltung. § 10 FraktG RP regelt die Liquidation einer Fraktion, bei der auch etwa verbliebene Schulden aus dem Fraktionsvermögen zu befriedigen sind. Ein Entstehen des Staates für Schulden der Fraktion, die ihr Vermögen übersteigen, wie dies der Fall sein müsste, wenn die Fraktionen als Teil des Parlaments und damit des Staates zu qualifizieren wären⁴⁴, ist an keiner Stelle vorgesehen.

³⁹ BVerfGE 80, 188

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 80, 188 (220); Ch. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 99

⁴¹ P. G. Schneider in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar 2001, Art. 85 a, Rn. 19

⁴² P. G. Schneider in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar 2001, Art. 85 a, Rn. 19

⁴³ BVerfGE 62, 194 (202); Ch. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 99; Kretschmer in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, Kommentar, 11. Auflage 2008, Art. 40, Rn. 54

⁴⁴ Vgl. Ch. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 96

Auch ist zu berücksichtigen, dass eine haushaltsrechtliche Einbindung dem notwendigen freien politischen Wettbewerb der Fraktionen widersprechen würde, der es erfordert, dass die politischen Konkurrenten die Möglichkeit haben, eigene Schwerpunkte zu setzen, ohne dies vorher ankündigen zu müssen und flexibel auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können⁴⁵.

Der Status und die Wirkungsweise der Fraktionen lassen es daher nicht zu, die Fraktionen der Anwendung des auf die Lenkung der staatlichen Verwaltungstätigkeit zugeschnittenen Haushaltsrechts zu unterwerfen⁴⁶.

Soweit also der Annahme, aus den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit könne sich ein Kreditaufnahmeverbot für Fraktionen ergeben, die Auffassung zugrunde liegen sollte, die Fraktionen dürften keine Kredite aufnehmen, weil sich hierfür im Haushaltsplan des Landes keine entsprechende Ermächtigung findet, vermag dies ein Kreditaufnahmeverbot für Fraktionen nicht zu begründen.

Denn da die Fraktionen - wie dargelegt - im haushaltsrechtlichen Sinn nicht Teil des Staates sind, handelt es sich bei Krediten, welche eine Fraktion aufnimmt, nicht um staatliche Einnahmen bzw. Schulden, so dass diese weder im Haushaltsplan aufzuführen, noch den verfassungsrechtlichen Einschränkungen, welche für die Staatsverschuldung gelten, unterworfen sind.

Ausgehend hiervon lässt sich den verfassungsrechtlichen Prinzipien der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit kein Verbot der Kreditaufnahme durch die Fraktionen entnehmen.

3. Fazit

Es mag rechtspolitisch wünschenswert sein, eine Kreditaufnahme durch Fraktionen über die Wahlperiode hinaus zu unterbinden. Soweit man sich jedoch nicht der Auffassung anschließt, es widerspreche ihrer Zweckbindung und dem Grundsatz der Diskontinuität, wenn staatliche Mittel Wahlperioden übergreifend eingesetzt werden, lässt sich weder aus den Bestimmungen des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz noch aus den dargelegten verfassungsrechtlichen Grundsätzen ein Verbot für Fraktionen herleiten, Kredite aufzunehmen, soweit diese den Rahmen einer zweckentsprechenden Mittelverwendung nicht verlassen.

Sollte man sich der oben genannten Auffassung jedoch anschließen, wäre nicht nur eine über die Wahlperiode hinausgehende Kreditaufnahme als verfassungsrechtlich bedenklich einzustufen, sondern auch die Regelung des § 3 Abs. 4 FraktG RP, welche den Fraktionen die Möglichkeit eröffnet, über die Wahlperiode hinaus Rücklagen zu bilden, ohne dass deren Verwendung auf die Begleichung von Verbindlichkeiten der "alten" Fraktion begrenzt ist.

⁴⁵ Braun/Jantsch Klante, Abgeordnetengesetz, 2002, § 50, Rn. 13 mwN.; Martin, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, 1995, S. 111; Fensch, ZRP 1993, S. 209 (210)

⁴⁶ Hierzu ausführlich: Ch. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 99 ff. m.w.N.; P. G. Schneider in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar 2001, Art. 85 a, Rn. 27

IV. Vorschlag einer gesetzlichen Regelung

Im Folgenden finden sich Regelungsvorschläge für eine Einschränkung bzw. ein Verbot der Kreditaufnahme, wobei sich die Vorschläge an den Regelungen in Sachsen bzw. in Nordrhein-Westfalen orientieren.

Im Hinblick auf die derzeit bei der CDU-Fraktion bestehende Situation ist es angezeigt, eine Übergangsregel für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits bestehende Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen vorzusehen.

1. Einschränkung der Kreditaufnahme

In das Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz könnte - wie in Sachsen - eine Regelung aufgenommen werden, nach der eventuell aufgenommene Kredite spätestens bis zum Ende der Wahlperiode abzulösen sind.

Eine solche Einschränkung der Kreditaufnahme hat den Vorteil, dass sie die Kreditaufnahme durch eine Fraktion nicht vollständig hindert und so der Fraktion im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung - bezogen auf die Wahlperiode - eine größere Flexibilität zugesteht. Beispielsweise könnte eine neu in den Landtag gekommene Fraktion, welche über keine Rücklagen verfügt, dadurch in die Lage versetzt werden, bereits zu Beginn der Wahlperiode im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung eine die laufenden Fraktionszuschüsse übersteigende politische Aktion zu finanzieren, soweit sie den hierzu erforderlichen Kredit im Laufe der Wahlperiode ablöst. Dadurch wäre eine Kreditaufnahme nur in einem Rahmen möglich, in dem unter Berücksichtigung der staatlichen Leistungen einen Ausgleich in der laufenden Wahlperiode noch gewährleistet ist, so dass - auf die Dauer der gesamten Wahlperiode gesehen - durch die Kreditaufnahme eine Verzerrung der Chancengleichheit der Fraktionen in finanzieller Hinsicht ausgeschlossen wäre.

Außerdem würde durch eine solche Regelung auch eine Belastung der in der nächsten Wahlperiode nachfolgenden Fraktion verhindert.

Ein entsprechender Gesetzentwurf findet sich in Anlage 1.

2. Verbot einer Kreditaufnahme

In das Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz könnte - entsprechend der Regelung in Nordrhein-Westfalen - ein Kreditaufnahmeverbot aufgenommen werden.

Zu beachten ist jedoch, dass unterschiedlichste, beispielsweise im Zusammenhang mit Käufen getroffene Vereinbarungen - wie Leasing- oder Ratenzahlungsvereinbarungen - wirtschaftlich betrachtet regelmäßig ebenfalls eine Kreditaufnahme darstellen. Auch diese durchaus üblichen Vertragsgestaltungen wären dann nicht mehr zulässig. Im Hinblick auf die klar abgrenzbare Vertragsvariante des Leasings könnte allerdings, wie dies in Nordrhein-Westfalen getan wurde, eine Ausnahme vorgesehen werden. In Bezug auf die grundsätzlich bei allen Rechtsgeschäften, welche auf der einen Seite eine Pflicht zur Geldleistung vorsehen, möglichen Ratenzahlungsvereinbarungen dürfte insoweit eine Ausnahme nicht möglich sein, ohne dass dies dem Zweck der Regelung zuwider laufen würde.

Ein weiteres Problem stellen die im Rahmen des üblichen Zahlungsverkehrs beispielsweise am Ende oder zu Beginn eines Monats häufig in Anspruch genommenen Kontokorrentkredite (Überziehungskredite) dar. Hierbei handelt es sich um lediglich kurzzeitig in Anspruch genommene Kredite, welche beispielsweise anfallen, wenn die Gehälter für die

Fraktionsmitarbeiter angewiesen werden, bevor die Fraktionszuschüsse auf dem Konto der Fraktion eingehen. Die Möglichkeit, solche kurzzeitigen Überziehungskredite in Anspruch zu nehmen, erleichtert ein reibungsloses, kontinuierliches Wirtschaften der Fraktionen und sollte auch von dem Sinn der Regelung nicht unter ein Kreditaufnahmeverbot fallen. Da eine gesetzlich geregelte generelle Herausnahme von Kontokorrentkrediten aber in gewissem Umfang die Gefahr einer Umgehung des Kreditaufnahmeverbots in sich birgt, sollte lediglich in der Begründung zu dem Gesetzentwurf diese Ausnahme benannt werden, wobei darauf hingewiesen werden sollte, dass von der Ausnahme nur Kontokorrentkredite zur Überbrückung wenige Tage andauernder Finanzengpässe erfasst werden.

Ein entsprechender Gesetzentwurf findet sich in Anlage 2.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage 1

Gesetzentwurf

der Fraktion(en) ...

...tes Landesgesetz zur Änderung des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz

A. Problem

Das Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz sieht bisher für Fraktionen keine Einschränkung der Möglichkeit zur Kreditaufnahme vor.

Dies hat zur Folge, dass insbesondere große Fraktionen, deren Verbleib im Parlament über das Ende der Wahlperiode hinaus regelmäßig gewährleistet ist, in erheblichem Umfang Kredite mit einer Laufzeit über das Ende der Wahlperiode hinaus aufnehmen können.

Das birgt zum einen die Gefahr, dass zu Lasten kleinerer Fraktionen, deren Rückkehr ins Parlament nach dem Ende der Wahlperiode nicht gewährleistet ist und die deshalb nicht in einem entsprechenden Umfang Kreditmittel erlangen können, eine Verzerrung der finanziellen Ausgangslage eintreten kann. Zum anderen ist die Möglichkeit der Überführung von Krediten in eine neue Wahlperiode geeignet, die Handlungs- und Konkurrenzfähigkeit der Nachfolgefraktion aufgrund der bestehenden Rückzahlungsverpflichtungen in erheblichem Umfang einzuschränken.

B. Lösung

Für den Fall, dass eine Fraktion Kredite aufnimmt, hat sie diese spätestens zum Ende der Wahlperiode abzulösen. Die Rückführung ist bei der Rechnungslegung gesondert nachzuweisen.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

D. Kosten

Keine.

**...tes Landesgesetz
zur Änderung des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1
Änderung des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz**

Das Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 642), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7. April 2009 (GVBl. S. 165), BS 1101-6, wird wie folgt geändert:

1. In § 3 wird folgender neue Absatz 5 angefügt:

"(5) Soweit eine Fraktion Kredite aufnimmt, sind diese spätestens zum Ende der laufenden Wahlperiode abzulösen; die Rückführung ist in den jährlichen Rechnungslegungen gesondert nachzuweisen."

2. In § 4 Abs. 4 wird folgender Satz angefügt:

"Hat eine Fraktion Kredite aufgenommen, muss die Rechnung zusätzlich den Nachweis nach § 3 Abs. 5 enthalten."

**Artikel 2
Inkrafttreten, Übergangsregelung**

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

(2) Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits bestehende Kredite sind spätestens zum Ende der 16. Wahlperiode abzulösen.

Begründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Durch die jeweils auf die Dauer der laufenden Wahlperiode beschränkte Möglichkeit der Kreditaufnahme wird - auf die Dauer der gesamten Wahlperiode gesehen - eine Verzerrung der finanziellen Ausgangslage der Fraktionen ausgeschlossen.

Andererseits hindert die Regelung die Kreditaufnahme durch eine Fraktion nicht vollständig und räumt so den Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung eine größere Flexibilität ein. Beispielsweise würde dadurch eine neu in den Landtag gekommene Fraktion, welche nicht über Rücklagen verfügt, weiterhin in die Lage versetzt, bereits zu Beginn der Wahlperiode im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung eine die laufenden Fraktionszuschüsse übersteigende politische Aktion zu finanzieren, soweit sie den hierzu erforderlichen Kredit im Laufe der Wahlperiode ablöst. Darüber hinaus verhindert die Bestimmung eine Belastung der in der nächsten Wahlperiode nachfolgenden Fraktion.

Dass die Rückzahlung des Kredits bis zum Ende der Wahlperiode gesichert ist, hat die Fraktion in einem gesonderten Tilgungsplan, der mit der Rechnungslegung zu veröffentlichen ist, nachzuweisen. Dadurch wird bezüglich des Kreditverlaufs Transparenz geschaffen und eine politische Kontrolle ermöglicht.

Zu Nummer 2

Folgeänderung aufgrund der Änderung von § 3 Fraktionsgesetz.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Zusätzlich verlängert sie die Frist zur Ablösung von Krediten, welche zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits bestanden haben, bis zum Ende der 16. Wahlperiode.

Anlage 2

Gesetzentwurf

der Fraktion(en) ...

...tes Landesgesetz zur Änderung des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz

A. Problem

Das Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz sieht bisher für Fraktionen keine Einschränkung der Möglichkeit zur Kreditaufnahme vor.

Dies hat zur Folge, dass insbesondere große Fraktionen, deren Verbleib im Parlament über das Ende der Wahlperiode hinaus regelmäßig gewährleistet ist, in erheblichem Umfang Kredite mit einer Laufzeit über das Ende der Wahlperiode hinaus aufnehmen können.

Das birgt zum einen die Gefahr, dass zu Lasten kleinerer Fraktionen, deren Rückkehr ins Parlament nach dem Ende der Wahlperiode nicht gewährleistet ist und die deshalb nicht in einem entsprechenden Umfang Kreditmittel erlangen können, eine Verzerrung der finanziellen Ausgangslage eintreten kann. Werden die Kredite in der laufenden Wahlperiode nicht abgelöst, führt dies unter Umständen dazu, dass die Handlungs- und Konkurrenzfähigkeit der Nachfolgefraktion aufgrund der bestehenden Rückzahlungsverpflichtungen in erheblichem Umfang eingeschränkt werden.

B. Lösung

Den Fraktionen wird die Aufnahme von Krediten verboten. Ausgenommen hiervon werden lediglich Leasingverträge.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

D. Kosten

Keine.

**...tes Landesgesetz
zur Änderung des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1
Änderung des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz**

Das Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 642), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7. April 2009 (GVBl. S. 165), BS 1101-6, wird wie folgt geändert:

In § 3 wird folgender neue Absatz 5 angefügt:

"(5) Die Fraktionen dürfen keine Kredite aufnehmen. Leasingverträge sind zulässig."

**Artikel 2
Inkrafttreten, Übergangsregelung**

- (1) Dieses Gesetz tritt mit Ausnahme des Artikels 1 Nr. 2 am Tage nach der Verkündung in Kraft. Artikel 1 Nr. 2 tritt mit Beginn der 17. Wahlperiode in Kraft.
- (2) Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits bestehende Kredite sind spätestens zum Ende der 16. Wahlperiode abzulösen.

Begründung

Zu Artikel 1

Die Fraktionen dürfen zur Erfüllung ihrer Aufgaben keine Kredite aufnehmen.

Mit Krediten im Sinne dieser Vorschrift sind allerdings keine Kontokorrentkredite (Überziehungskredite) gemeint, welche nur für wenige Tage zum Monatswechsel entstehen. Ein negativer Saldo, der beispielsweise durch laufende Personalausgaben zum Monatswechsel entstehen kann, ist im Interesse eines flexiblen und kontinuierlichen Wirtschaftens der Fraktionen hinnehmbar und soll durch das gesetzliche Kreditaufnahmeverbot nicht ausgeschlossen werden. Das Gleiche gilt auch hinsichtlich der Beschaffung von Kraftfahrzeugen oder Büromaschinen, soweit diese geleast werden. Auch wenn das Leasen wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleich steht, soll es nicht unter das Kreditaufnahmeverbot fallen.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Zudem wird für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits bestehende Kredite die Möglichkeit einer Ablösung bis zum Ende der 16. Wahlperiode vorgesehen.