

Mittel für Fraktionen für außergerichtliche Auslagen bei verfassungsgerichtlichen Streitigkeiten

A. Auftrag

Während der laufenden Haushaltsberatungen wurde der Vorschlag gemacht, Mittel in den Haushalt - Einzelplan des Landtags - einzustellen, die den Fraktionen für ihre außergerichtlichen Auslagen bei verfassungsgerichtlichen Streitigkeiten zur Verfügung stehen sollen. Diese Mittel sollen die Fraktionen für den Fall erhalten, daß sie vor den Verfassungsgerichten zwar obsiegen, aber ihre außergerichtlichen Auslagen nicht erstattet bekommen. Über die Auszahlung der Mittel soll der Ältestenrat des Landtags entscheiden. Die Fraktion der SPD hat gebeten, zu diesem Vorschlag Stellung zu nehmen und seine rechtliche Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit zu prüfen.

B. Stellungnahme

1. Vorbemerkung

Die vorgeschlagene Regelung wäre nur dann sinnvoll, wenn den Fraktionen bei verfassungsgerichtlichen Streitigkeiten Kosten entstehen können, die sie trotz Obsiegens selbst zu tragen haben.

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.

Die Verfahren vor dem rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshof und dem Bundesverfassungsgericht sind grundsätzlich kostenfrei (§ 21 Abs. 1 Verfassungsgerichtshofgesetz - VerfGHG; § 34 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG). Es werden also grundsätzlich keine Gerichtskosten (Gerichtsgebühren und gerichtliche Auslagen) von den Beteiligten eines Verfahrens erhoben¹. Ausnahmen bestehen lediglich in bestimmten „offensichtlich unzulässigen oder unbegründeten“ bzw. „mißbräuchlichen“ Fällen².

§ 34 Abs. 1 BVerfGG und § 21 Abs. 1 VerfGHG besagen aber nichts darüber, wer die sonstigen Kosten des Verfahrens - also Rechtsanwaltsgebühren und sonstige außergerichtliche Auslagen etwa für private Gutachter - zu tragen zu hat. Aus dem Sinnzusammenhang der gesamten Vorschrift wird der Grundsatz abgeleitet, daß die außergerichtlichen Auslagen von demjenigen zu tragen sind, bei dem sie angefallen sind. Es gilt also der Grundsatz des Selbstbehalts der Auslagen³.

Ausnahmen von diesem Grundsatz enthalten § 34 a BVerfGG bzw. § 21 a VerfGHG. Eine obligatorische Erstattung der notwendigen Auslagen ist hierbei nur in bestimmten Einzelfällen vorgesehen: bei begründeten Verfassungsbeschwerden⁴, bei unbegründeten Anklageverfahren⁵ sowie in Rheinland-Pfalz bei begründeten Beschwerden gegen gerichtliche Entscheidungen in Untersuchungssachen⁶. Ansonsten sieht das Gesetz nur eine fakultative Auslagenerstattung vor. § 21 a Abs. 3 VerfGHG bestimmt: „In den übrigen Fällen kann der Verfassungsgerichtshof volle oder teilweise Erstattung der Auslagen anordnen“⁷. Es liegt im Ermessen des Verfassungsgerichts, die volle oder teilweise Erstattung der Auslagen anzuordnen⁸. Dabei hat das Gericht zu beachten, daß der Auslagenersatz nach § 34 a Abs. 3 BVerfGG bzw. § 21 a Abs. 3 VerfGHG die Ausnahme von dem Grundsatz des Selbstbehalts der eigenen Auslagen ist⁹. Eine Erstattung kommt daher nur in Be-

¹ Ulsamer, in: Maunz/Schmidt/Bleibtreu/Klein/Ulsamer, BVerfGG, Stand: April 1997, § 34 Rdnr. 7.

² Vgl. i.e. § 34 Abs. 2 BVerfGG, § 21 Abs. 2 VerfGHG.

³ BVerfGE 66, 152, 154; Ulsamer, a.a.O., § 34 Rdnr. 9; Lechner/Zuck, BVerfGG, 4. Auflage 1996, § 34 Rdnr. 1.

⁴ § 34 a Abs. 2 BVerfGG, § 21 a Abs. 1 VerfGHG.

⁵ In Rheinland-Pfalz: bei Anklagen gegen ein Mitglied der Landesregierung (§ 21 a Abs. 2 VerfGHG); im Bund: bei Anklagen gegen den Bundespräsidenten oder einen Richter sowie bei unbegründeten Anträgen auf Verwirkung der Grundrechte.

⁶ § 21 a Abs. 1 VerfGHG.

⁷ Eine wortgleiche Bestimmung enthält § 34 a Abs. 3 BVerfGG.

⁸ BVerfGE 66, 152, 154; Lechner/Zuck, a.a.O., § 34 a Rdnr. 74.

⁹ Ulsamer, a.a.O., § 34 a Rdnr. 20.

tracht, wenn besondere Billigkeitsgründe vorliegen¹⁰. Diese können sich aus der besonderen Situation des Beteiligten oder aus der materiellen Prozeßlage ergeben. Billigkeitsgründe sprechen beispielsweise für eine Auslagenerstattung, wenn die in einem Antrag oder einer Verfassungsbeschwerde geltend gemachten Verfassungsrechtsverletzungen im wesentlichen zutreffend sind, das Gericht aber den Antrag oder die Verfassungsbeschwerde zurückweist, weil dem Begehren auf andere Weise entsprochen worden ist oder aus sonstigen Gründen eine Verfassungsbeschwerde oder das Begehren des Antragstellers erfolglos ist¹¹.

Im Schrifttum wird schließlich eine Auslagenerstattung nach § 34 a Abs. 3 BVerfGG - gleiches müßte auch für § 21 a Abs. 3 VerfGHG gelten - von vornherein für ausgeschlossen angesehen, wenn die Erstattungspflicht lediglich ein anderes Verfassungsorgan des Bundes oder eines Landes träge mit dem Ergebnis, daß die Zahlung im Haushalt derselben Rechtsperson (z.B. Bund oder Land) nur aus einem anderen Haushaltstitel zu leisten wäre¹².

Es ist demnach durchaus möglich, daß eine Fraktion als Beteiligte eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens ihre außergerichtlichen Auslagen selbst tragen muß, obwohl sie in der Sache Erfolg hat.

2. Rechtliche Zulässigkeit

Gegen die Aufnahme eines entsprechenden Titels im Einzelplan 01 könnten sich rechtliche Bedenken zum einen im Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes ergeben, weil über die Auszahlung der Mittel der Ältestenrat entscheiden soll (dazu unter a). Zum anderen ist fraglich, ob neben den im Fraktionsgesetz vorgesehenen Leistungen noch andere finanzielle Mittel an die Fraktionen geleistet werden dürfen (dazu unter b). Schließlich könnten sich Bedenken auch aus Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz ergeben (dazu unter c).

- a) Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung, die über die Bereitstellung der Mittel im Haushaltsplan hinausgeht, könnte sich bereits aus den vorstehend genannten Bestimmungen des Bundes-

¹⁰ BVerfGE 38, 347; Ulsamer, a.a.O., § 34 a Rdnr. 20; Lechner/Zuck, § 34 a Rdnr. 76; Mellinghoff, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, § 34 a Rdnr. 31 und 34.

¹¹ Mellinghoff, a.a.O., § 34 a Rdnr. 34.

¹² Ulsamer, a.a.O., § 34 a Rdnr. 19; Mellinghoff, a.a.O., § 34 a Rdnr. 32.

verfassungsgerichtsgesetzes und des Landesverfassungsgerichtshofsgesetzes ergeben. Hier ist es ausdrücklich gesetzlich geregelt, ob und unter welchen Voraussetzungen Prozeßbeteiligten die aufgewendeten Auslagen erstattet werden. Bundes- und Landesgesetzgeber haben damit deutlich gemacht, daß es sich bei dieser Entscheidung um eine wesentliche Angelegenheit handelt, die grundsätzlich nicht außerhalb eines Gesetzes geregelt werden soll. Hinzu kommt, daß sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch einzelne Landesverfassungsgerichtshöfe in einigen Entscheidungen zum Diätenrecht klargestellt haben, daß die Festsetzung der Höhe und die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen nicht an Organe des Parlaments delegiert werden dürfen. Sowohl dem Ältestenrat¹³ als auch dem Präsidium¹⁴ wurden daher entsprechende Kompetenzen abgesprochen. Nachdem zwischenzeitlich auch die Fraktionszuschüsse in Fraktionsgesetzen eine gesetzliche Grundlage gefunden haben, spricht manches dafür, daß diese verfassungsgerichtlichen Überlegungen auch auf Fraktionszuschüsse übertragen werden können¹⁵.

- b) Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz erhalten die Fraktionen zur sachgemäßen und effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Artikel 85 a der Verfassung i.V.m. diesem Gesetz Geld- und Sachleistungen. Die Höhe der Geldleistungen ist hierbei in § 2 Abs. 3 des Fraktionsgesetzes im einzelnen unter Angabe ziffernmäßig bestimmter Beträge aufgeführt. Diese Geldleistungen sind auch zur Bestreitung von „Sachverständigen- und Gerichtskosten sowie ähnlichen Kosten“ bestimmt, wie sich aus § 4 Abs. 3 Nr. 2 h des Fraktionsgesetzes ergibt, wonach diese Kosten bei der Rechnungslegung der Fraktionen im Rahmen der Ausgaben anzugeben sind. Dies könnte es nahelegen, daß die Geldleistungen an die Fraktionen zur Deckung von Sachverständigen- und Gerichtskosten im Fraktionsgesetz abschließend geregelt sind.
- c) Verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich schließlich auch daraus, daß nach der vorgeschlagenen Regelung lediglich die Fraktionen, nicht jedoch andere Beteiligte an verfassungsgerichtlichen Streitigkeiten,

¹³ Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, DÖV 1995, 863

¹⁴ BVerfGE 40, 296, 327

¹⁵ vgl. Schönberger, Die Rechtsstellung der Parlamentsfraktionen, Diss. Tübingen 1990, S. 203 f.; von Arnim, Finanzierung der Fraktionen, 1993, S. 43 f.

Mittel für die Erstattung ihrer außergerichtlichen Auslagen erhalten sollen. Dies erscheint im Hinblick auf den in Artikel 3 Abs. 1 GG enthaltenen Gleichbehandlungsgrundsatz bedenklich, da ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung der Fraktionen einerseits und der anderen Verfahrensbeteiligten andererseits nicht erkennbar ist.

3. Entscheidungskompetenz des Ältestenrats

Unabhängig von den vorgenannten Rechtsfragen bleibt zu prüfen, ob der Ältestenrat über ausreichende Maßstäbe, Erfahrungen und Kompetenzen verfügt, um einen entsprechenden Auslagenersatz positiv oder negativ entscheiden zu können. Abgesehen davon, daß es nicht immer einfach zu beurteilen ist, ob Auslagen notwendig und erforderlich waren und deshalb ersetzt werden können, sind Gerichtsentscheidungen auch nicht immer nur stattgebender oder abweisender Natur. Vielfach obsiegt ein Kläger nur zum Teil, ohne daß es auf der Hand liegt, ob er überwiegend oder nur zur Hälfte oder lediglich in untergeordneten Fragen gewonnen hat. Dies zu beurteilen und danach die Höhe der Kostenerstattung zu bemessen ist vielmehr in erster Linie Sache des Gerichts. Nur das Gericht ist aufgrund der Verhandlung und der darauf beruhenden Beratung in der Lage, diese Entscheidung sachgerecht zu treffen. Dem Ältestenrat selbst fehlen dagegen die notwendigen Entscheidungsgrundlagen und Erfahrungen. Dies gilt auch für andere Parlamentsgremien, die ggf. alternativ in Betracht kommen könnten, etwa der Haushalts- und Finanzausschuß.

4. Vorschlag

Da es - wie sich aus den genannten Bestimmungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und des Landesverfassungsgerichtshofgesetzes ergibt - in erster Linie Sache des Gerichts ist, über eine Kostenerstattung zu befinden und auch die Entscheidung, in welcher Höhe eine solche Kostenerstattung sachgerecht ist, eigentlich nur das Gericht treffen kann, sollte das mit dem eingangs genannten Vorschlag angestrebte Ziel auf andere Weise erreicht werden. Das gilt insbesondere auch deshalb, weil der vorgesehene Weg - wie unter 2. dargestellt - rechtlich nicht bedenkenfrei ist. Rechtlich einwandfrei und sachlich nicht zu beanstanden wäre vielmehr eine Regelung, welche es dem Verfassungsgerichtshof nicht freistellte, über eine Kostenerstattung zu entscheiden, sondern ihn dazu verpflichtete. Hierfür bedürfte es einer Änderung des § 21 a Abs. 3 des Verfassungsgerichtshofs-

gesetzes. Eine solche Änderung wäre rechtlich ohne weiteres möglich und würde zudem sicherstellen, daß nicht nur die Fraktionen in den Genuß einer Kostenerstattung kommen könnten, sondern auch sonstige Verfahrensbeteiligte. Eine solche Änderung könnte sich allerdings nur auf die Verfahren vor dem Landesverfassungsgerichtshof erstrecken. Mögliche Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht würden nicht erfaßt.

Wissenschaftlicher Dienst