



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 2-1/52-1614

14. März 2011

Kreditaufnahme durch Fraktionen des Landtags

A. Auftrag

Die Fraktion der SPD hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine Ausarbeitung zu der Thematik gebeten, wie eine Einschränkung der Möglichkeit zur Kreditaufnahme durch Fraktionen und ein transparentes Verfahren gesetzgeberisch umzusetzen sein könnten. In diesem Zusammenhang solle auch die Frage geprüft werden, ob die Zahlung von Darlehenszinsen aus Geldleistungen, die die Fraktionen nur zur sachgemäßen und effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Artikel 85 a der Landesverfassung in Verbindung mit dem Fraktionsgesetz erhalten, rechtmäßig sei.

B. Stellungnahme

Nachfolgend werden die Anforderungen für den erbetenen Gesetzentwurf erarbeitet. Dieser findet sich in der Anlage zu der vorliegenden Stellungnahme.

I. Zur Zulässigkeit der Kreditaufnahme nach derzeit geltendem Recht

In der gutachtlichen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 7. Juli 2010 zu der Frage der „Festschreibung eines Kreditverbots für Fraktionen im Fraktionsgesetz“ (WD 2-2/52-1599) wurde dargelegt, dass die Kreditaufnahme durch Fraktionen nach der derzeitigen Fassung des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz (FraktG) nicht eingeschränkt wird.¹ Auch die Landesverfassung lässt ein dahingehendes Verbot nicht erkennen, weder unter dem Aspekt der Diskontinuität noch unter den Gesichtspunkten des verfassungsrechtlichen Gebots der Gleichbehandlung der Fraktionen oder des Grundsatzes der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit.² Dieses Ergebnis wurde durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 11. Oktober 2010 zur Verfassungsmäßigkeit eines gegen eine (Oppositions-)Fraktion eingesetzten Untersuchungsausschusses bestätigt.³ Der Gerichtshof führte insoweit aus, weder die Landesverfassung noch das Fraktionsgesetz ließen – etwa im Unterschied zu

¹ Gutachtliche Stellungnahme vom 7. Juli 2010, S. 5 f.

² Gutachtliche Stellungnahme vom 7. Juli 2010, S. 6 ff., 12.

³ VerFGH RP, AS 38, 322, 345 f.

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.

§ 4 Abs. 3 Satz 4 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen – ein dahingehendes Verbot erkennen. Dieses folge auch nicht ohne weiteres aus der Stellung oder den Aufgaben der Fraktionen. Vielmehr ordne § 4 Abs. 4 FraktG an, dass deren Rechnungslegung neben dem Vermögen auch ihre Schulden enthalten müsse. Weil diese auch aus Krediten resultieren könnten, bestünden keine Anhaltspunkte dafür, die Eingehung von Darlehensverbindlichkeiten widerspreche dem derzeit geltenden Recht.⁴ Gleichzeitig erachtete der Verfassungsgerichtshof die mit einer Kreditaufnahme einhergehende Abhängigkeit und Möglichkeit der Einflussnahme auf die Fraktionsarbeit, etwa durch Vorgaben in einem Sanierungsplan, für „überdenkenswert“⁵ und erwähnte in diesem Zusammenhang auch die Fragen, ob große Fraktionen leichter Zugang zu Bankkrediten erhalten und ob hierdurch die grundsätzlich für alle Fraktionen geltende Mittelbegrenzung unterlaufen wird.⁶ Auf diese Aspekte wird im Rahmen der nachfolgenden Ausarbeitung des Gesetzentwurfs zur Einschränkung der Kreditaufnahme durch Fraktionen noch einzugehen sein.

Was die Frage angeht, ob die Zahlung von Darlehenszinsen aus Geldleistungen rechtmäßig ist, welche die Fraktionen gemäß § 2 Abs. 1 FraktG zur sachgemäßen und effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Artikel 85 a der Landesverfassung in Verbindung mit dem Fraktionsgesetz erhalten, kann auf die gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 7. Juli 2010 verwiesen werden.⁷ Zweifellos dient die Entrichtung von Zinsen an ein Kreditinstitut isoliert betrachtet nicht der Mitwirkung der Fraktionen an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 1 FraktG. Indes dürfte eine solche isolierte Betrachtung zu kurz greifen. Wie in der Stellungnahme ausgeführt wurde, dürfte vielmehr maßgeblich sein, ob die Gelder, welche die Fraktion aus dem Kredit erlangt hat, zweckentsprechend für die Aufgaben der Fraktion verwendet worden sind. War dies der Fall, so dürfte auch die aus der Kreditaufnahme resultierende Zinszahlung mithilfe staatlicher Fraktionsmittel als zweckentsprechende Mittelverwendung im Sinne des § 2 Abs. 1 FraktG zu werten sein.⁸ Dieses Ergebnis wird durch eine Kontrollüberlegung bestätigt: Wollte man die Zinszahlung isoliert betrachten und gelangte dementsprechend zu dem Ergebnis, dass die Entrichtung von Zinsen nicht der sachgemäßen und effektiven Wahrnehmung der Aufgaben im Sinne des § 2 Abs. 1 FraktG dient, so liefe das in der Konsequenz auf ein Verbot der Kreditaufnahme hinaus. Denn die Aufnahme eines zinslosen Darlehens wird in aller Regel eine bloß theoretische Option darstellen. Geht man deshalb aus den in der gutachtlichen Stellungnahme vom 7. Juli 2010 dargelegten Gründen mit dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz davon aus, dass nach derzeitiger Rechtslage keine Anhaltspunkte für ein Kreditverbot bestehen, so dürfte auch der Einsatz staatlicher Fraktionsmittel zur Zahlung von Darlehenszinsen als zweckentsprechende Mittelverwendung gemäß § 2 Abs. 1 FraktG anzusehen sein, sofern die aus dem

⁴ VerFGH RP, AS 38, 322, 345.

⁵ VerFGH RP, AS 28, 322, 345.

⁶ VerFGH RP, AS 38, 322, 346.

⁷ Gutachtliche Stellungnahme vom 7. Juli 2010, S. 5 f.

⁸ Gutachtliche Stellungnahme vom 7. Juli 2010, S. 6.

Kredit erlangten Gelder ihrerseits zur sachgemäßen und effektiven Wahrnehmung der Fraktionsaufgaben eingesetzt werden.

Anders liegt der Fall gegebenenfalls dann, wenn durch die Kreditaufnahme erlangte Gelder *nicht* zur sachgemäßen und effektiven Wahrnehmung der Fraktionsaufgaben im Sinne des § 2 Abs. 1 FraktG, sondern für sonstige Zwecke verwendet werden. Dies stellt *per se* keinen Rechtsverstoß dar, da die Fraktionen weder aufgrund verfassungsrechtlicher Bestimmungen noch aufgrund des Fraktionsgesetzes auf Einnahmen aus staatlichen Leistungen beschränkt sind – nach § 4 Abs. 3 Nr. 1 Buchst. b bis d FraktG treten neben die Leistungen nach § 2 FraktG Zuwendungen Dritter, Beiträge der Fraktionsmitglieder und sonstige Einnahmen. Private Einnahmen der Fraktionen unterliegen aber nach herrschender Auffassung⁹ und der Systematik des Fraktionsgesetzes¹⁰ nicht der staatlichen Bindung. Setzt die Fraktion deshalb Kreditmittel zu gleichsam „privaten“ Zwecken, also nicht im Sinne des § 2 Abs. 1 FraktG ein, so spricht manches dafür, dass die Begleichung der anfallenden Zinsforderungen aus den *staatlichen* Fraktionsmitteln als eine zweckwidrige Verwendung dieser Mittel angesehen werden müsste. Schließt man sich dieser Auffassung an, so müssen folglich die Zinsen, die für einen Kredit zu entrichten sind, der nicht für die Zwecke des § 2 Abs. 1 FraktG eingesetzt wird, ihrerseits aus *nichtstaatlichen* Mitteln aufgebracht werden, um das Verdikt der Rechtswidrigkeit zu vermeiden. Letztlich muss diese Frage hier jedoch nicht weiter vertieft werden, da der Gutachtenauftrag in eine andere Richtung geht und in dem Sachverhalt, welcher dem Auftrag zugrunde liegt, eine entsprechende Konstellation weder vorgetragen noch sonst ersichtlich ist.

II. Zu den Möglichkeiten der Einschränkung einer Kreditaufnahme

Bereits in der gutachtlichen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 7. Juli 2010 findet sich in der Anlage 1 ein Vorschlag für einen Gesetzentwurf, der die Pflicht zur Rückzahlung aufgenommenen Kredite bis zum Ende der Wahlperiode vorsieht, die Aufnahme eines Kredits allerdings von keinen weiteren Voraussetzungen abhängig macht. Dieser Vorschlag entspricht weitgehend der Regelung in § 3 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Sächsischen Landtags (Fraktionsrechtsstellungsgesetz – FraktG SAC –). Ausgehend hiervon wird der vorliegende Gutachtenauftrag dahingehend verstanden, dass ein Gesetzentwurf zu erarbeiten ist, der – insoweit über die Regelung aus Sachsen hinausgehend – die Möglichkeit zur Aufnahme eines Kredits als solche weiteren Einschränkungen unterwirft.

⁹ Vgl. die gutachtliche Stellungnahme vom 7. Juli 2010, S. 9 m.w.N. Für die h.M. vgl. BVerfG, NVwZ 1982, 613, 614. A.A. Hölscheidt, DÖV 2000, 712, 716.

¹⁰ Das Fraktionsgesetz differenziert in § 4 Abs. 3 Nr. 1 FraktG zwischen den verschiedenen Einnahmearten, unterwirft in § 2 Abs. 1 Satz 2 FraktG aber nur die nach § 2 Abs. 1 Satz 1 FraktG gewährten Geld- und Sachleistungen der staatlichen Bindung („Eine Verwendung *dieser* Leistungen für andere Zwecke [...] ist unzulässig.“).

1. Zweckbindung

Bislang kann die Kreditaufnahme erfolgen, ohne dass dies explizit für bestimmte Zwecke erfolgt. Demgegenüber sieht die Regelung über die Bildung von Rücklagen in § 3 Abs. 4 FraktG vor, dass diese – abgesehen von der allgemeinen Ausgleichsrücklage – nur für bestimmte Zwecke gebildet werden dürfen. Korrespondierend hiermit bestimmt § 4 Abs. 4 FraktG, dass im Rahmen der Rechnungslegung nicht nur die Höhe der Rücklagen als solche auszuweisen ist, sondern im Interesse der erforderlichen öffentlichen Kontrolle¹¹ eine Zuordnung zu den in § 4 Abs. 3 Nr. 2 FraktG genannten Ausgaben erfolgen muss.

Eine solche Zweckbindung ließe sich auch für die Aufnahme von Krediten gesetzlich regeln. Gerade mit Blick auf die erforderliche Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Mittel sprechen gute Gründe dafür, die Kreditaufnahme ebenfalls nur für bestimmte Zwecke zuzulassen und dies im Rahmen der Rechnungslegung in Form einer nach den in § 4 Abs. 3 Nr. 2 FraktG genannten Ausgaben gegliederten Rechnung entsprechend abzubilden. Dies ist in dem in der Anlage beigefügten Gesetzentwurf in dem neuen Absatz 5 des § 3 FraktG berücksichtigt. Dabei sind eventuelle Stundungen im Rahmen einer Rückerstattung nach § 6 FraktG keine Kreditaufnahme im Sinne des § 3 Abs. 5 FraktG.

2. Kreditaufnahme nur bei vorheriger Ausschöpfung des vorhandenen Vermögens und bei Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

Um die Möglichkeit zur Kreditaufnahme weiter einzuschränken, kann gesetzlich bestimmt werden, zunächst auf das vorhandene Vermögen der Fraktion zurückzugreifen. Dieser Gedanke ist der Bestimmung des § 3 Abs. 4 Satz 1 FraktG über die Bildung von zweckgebundenen Rücklagen entlehnt. Solche Rücklagen dürfen nur gebildet werden, 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. Überträgt man diesen Grundsatz konsequent auf die Möglichkeit zur Kreditaufnahme, so ergibt sich Folgendes: Eine Fraktion darf Kredite für bestimmte Zwecke (siehe oben, 1) aufnehmen, soweit dies unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für Ausgaben erforderlich ist, die aus den Einnahmen eines laufenden Haushaltsjahres sowie aus den für diese Zwecke gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 FraktG gebildeten Rücklagen und den gemäß § 3 Abs. 4 Satz 2 FraktG gebildeten allgemeinen Ausgleichsrücklagen nicht getätigt werden können. Mit einer solchen Regelung ist es einer Fraktion verwehrt, Kredite aufzunehmen, ohne zuvor auf die gebildeten Rücklagen zurückzugreifen, und auf diese Weise – durch eine Kumulation von Kreditmitteln und Rücklagen – eine Verzerrung der finanziellen Ausgangslage gegenüber den anderen im Landtag vertretenen Fraktionen herbeizuführen. Im Übrigen ist gesetzlich klaggestellt, dass die Fraktionen auch bei

¹¹ Vgl. die gesetzliche Begründung, LT-Drucks. 12/3756, S. 10.

der Kreditaufnahme die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten haben.

3. Begrenzung der jährlichen Kreditaufnahme

Auch das im vorgenannten Abschnitt entwickelte Kriterium wird eine Überschuldung der Fraktionen durch exzessive Kreditaufnahme in letzter Konsequenz nicht verhindern können. Insofern kommt nur – wenn man im Interesse einer flexiblen Aufgabenwahrnehmung der Fraktionen eine Kreditaufnahme in begrenztem Umfang zulassen will – eine gesetzliche Höchstgrenze in Betracht. Hier bietet sich an, wiederum in Anlehnung an die Bestimmungen über die Bildung von Rücklagen, eine prozentuale Obergrenze einzuführen, die von den jährlichen Leistungen nach § 2 Abs. 3 FraktG ausgeht. Der in der Anlage vorgeschlagene Gesetzentwurf sieht eine Höchstgrenze von 20% der jährlichen Leistungen vor, was dem jährlich zulässigen Prozentsatz für die Bildung von Rücklagen entspricht (§ 3 Abs. 4 Satz 3 FraktG). Eine strengere oder auch eine großzügigere Grenze wäre hier selbstredend ebenso zulässig.

Wollte man sich für eine solche prozentuale Höchstgrenze entscheiden, so wäre zu beachten, dass dies – je nach Höhe des zulässigen Prozentsatzes – gegebenenfalls Auswirkungen auf die Fähigkeit einer Fraktion zur Rückerstattung zweckwidrig eingesetzter Geldleistungen nach § 6 Abs. 1 und 3 FraktG hätte; die gesetzliche Regelung zöge unter Umständen die Notwendigkeit nach sich, zurückzuerstattende Beträge zu stunden. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, in einer Übergangsregelung für bestimmte Konstellationen die jährliche Höchstgrenze erst ab der 17. Wahlperiode einzuführen (siehe unten, 6).

4. Pflicht zur Ablösung aufgenommener Kredite spätestens bis zum Ende der Wahlperiode

Eine sehr effektive Möglichkeit, einer exzessiven Kreditaufnahme mit der Folge einer Überschuldung entgegenzuwirken, stellt die Pflicht dar, aufgenommene Kredite spätestens bis zum Ende der Wahlperiode abzulösen – eine Lösung, wie sie in Sachsen (§ 3 Abs. 3 Satz 3 FraktG SAC) und in dem als Anlage 1 der gutachtlichen Stellungnahme vom 7. Juli 2010 beigefügten Gesetzentwurf gewählt wurde. Auf diese Weise wird zudem sichergestellt, dass – auf die Dauer der gesamten Wahlperiode gesehen – durch die Kreditaufnahme eine Verzerrung der Chancengleichheit der Fraktionen in finanzieller Hinsicht ausgeschlossen wäre.

Die Pflicht zur Ablösung aufgenommener Kredite bis zum Ende der Wahlperiode kann sinnvoll nur umgesetzt werden, wenn sie mit der Verpflichtung einhergeht, in einem gesonderten Tilgungsplan nachzuweisen, dass die Rückzahlung des Kredits bis zum Ende der Wahlperiode gesichert ist. Dieser Tilgungsplan ist mit der Rechnungslegung zu veröffentlichen, wodurch bezüglich des Kreditverlaufs die notwendige Transparenz geschaffen und eine politische Kontrolle ermöglicht wird.

5. Anforderungen an die Rechnungslegung

Sofern man die im vorangehenden Abschnitt entwickelten Vorgaben übernehmen will, muss im Rahmen der Bestimmungen zur Rechnungslegung als redaktionelle Folgeänderung die Pflicht aufgenommen werden, dass die Rechnung den Tilgungsplan nach § 3 Abs. 5 Satz 4 FraktG enthält; dies ist in dem in der Anlage befindlichen Gesetzentwurf in dem neuen Absatz 4 zu § 4 FraktG entsprechend berücksichtigt.

Darüber hinaus erfordert die hier vorgestellte Konzeption, dass die Zweckbindung der Kreditaufnahme auch im Rahmen der Rechnungslegung ihren Niederschlag findet. Wie oben dargestellt (unter 1) sind deshalb aufgenommene Kredite in der Rechnung, getrennt nach den in § 4 Abs. 3 Nr. 2 FraktG genannten Ausgaben, gesondert auszuweisen.

6. Notwendigkeit einer Übergangsregelung

Die Einführung einer Begrenzung der Kreditaufnahme erfordert eine Regelung hinsichtlich bei Inkrafttreten der Neuregelung bestehender Kredite. Es erscheint insoweit sinnvoll, dass solche bestehenden Kredite, wie in der gutachtlichen Stellungnahme vom 7. Juli 2010 vorgeschlagen, spätestens zum Ende der 16. Wahlperiode abzulösen sind.

Eine Besonderheit kann schließlich dadurch entstehen, dass eine Fraktion aufgrund bestehender Kredite in erheblichem Umfang gezwungen ist, zur Ablösung solcher bestehenden Kredite neue Kredite aufzunehmen (siehe auch oben, 3). Um die Handlungsfähigkeit der Fraktion auch in diesem Fall zu erhalten, sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Begrenzung der jährlichen Kreditaufnahme in § 3 Abs. 5 Satz 2 FraktG für den Zeitraum der 16. Wahlperiode nicht gilt. Die übrigen Regelungen, also die Zweckbindung, der vorrangige Rückgriff auf die jährlichen Geldleistungen und die gebildeten Rücklagen sowie die Pflicht zur Ablösung aufgenommener Kredite bis zum Ende der Wahlperiode, gelten dagegen mit Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage

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. Das 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.

Dieser Zustand ist in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend. So besteht 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. Ferner 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. Schließlich erscheint die derzeitige Regelung im Hinblick auf die bei der Verwendung staatlicher Mittel gebotene Transparenz defizitär.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetz wird die Kreditaufnahme durch Fraktionen an Voraussetzungen geknüpft, welche die Eingehung von Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten dem Grunde nach und in der Höhe begrenzen. Eine Kreditaufnahme über die Wahlperiode hinaus ist künftig ausgeschlossen. Schließlich wird für die Kreditaufnahme durch gesteigerte Anforderungen an die Rechnungslegung eine größtmögliche Transparenz sichergestellt.

Im Einzelnen wird die Kreditaufnahme in Anlehnung an die Regelungen über die Bildung von Rücklagen davon abhängig gemacht, dass sie zweckgebunden und unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für Ausgaben erfolgen muss, die aus den Einnahmen eines laufenden Haushaltsjahres sowie aus gebildeten Rücklagen (zweckgebundenen Rücklagen und allgemeinen Ausgleichsrücklagen) nicht getätigt werden können. Darüber hinaus wird die jährliche Kreditaufnahme auf 20 Prozent der Geldleistungen begrenzt, die den Fraktionen jährlich zur Verfügung gestellt werden. Ferner wird den

Fraktionen die Verpflichtung auferlegt, aufgenommene Kredite spätestens zum Ende der Wahlperiode abzulösen.

Schließlich wird im Interesse größtmöglicher Transparenz geregelt, dass die Rückführung aufgenommener Kredite in Form eines gesonderten Tilgungsplans nachzuweisen ist, der mit der Rechnungslegung zu veröffentlichen ist; die Rechnung muss die Kredite, getrennt nach den im Fraktionsgesetz genannten Ausgaben, ausweisen.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage mit der uneingeschränkten Möglichkeit zur Aufnahme von Krediten durch Fraktionen.

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:

„Fraktionen dürfen für bestimmte Zwecke Kredite aufnehmen, soweit dies unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für Ausgaben erforderlich ist, die aus den Einnahmen eines laufenden Haushaltsjahres sowie aus den für diese Zwecke gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 gebildeten Rücklagen und den gemäß § 3 Abs. 4 Satz 2 gebildeten allgemeinen Ausgleichsrücklagen nicht getätigt werden können. Die Kreditaufnahme darf jährlich nicht mehr als 20 v.H. der jährlichen Leistungen nach § 2 Abs. 3 betragen. Die Kredite sind spätestens zum Ende der laufenden Wahlperiode abzulösen. Die Rückführung ist in den jährlichen Rechnungslegungen in Form eines gesonderten Tilgungsplans, der mit der Rechnungslegung zu veröffentlichen ist, nachzuweisen.“

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

„Hat eine Fraktion Kredite aufgenommen, muss die Rechnung diese, getrennt nach den in Absatz 3 Nr. 2 genannten Ausgaben, gesondert ausweisen sowie zusätzlich den Tilgungsplan nach § 3 Abs. 5 Satz 4 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; sofern eine Fraktion zur Ablösung solcher bestehenden Kredite neue Kredite aufnimmt, findet auf diese Kredite Artikel 1 mit der Maßgabe Anwendung, dass die Begrenzung der jährlichen Kreditaufnahme für den Zeitraum der 16. Wahlperiode nicht gilt.

Begründung

A. Allgemeines

Nach der derzeitigen Fassung des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz (FraktG) wird die Kreditaufnahme durch Fraktionen nicht eingeschränkt. Auch die Landesverfassung lässt ein dahingehendes Verbot nicht erkennen, so dass keine Anhaltspunkte dafür bestehen, die Eingehung von Darlehensverbindlichkeiten widerspreche dem zurzeit geltenden Recht (VerfGH RP, AS 38, 322, 345).

Die Möglichkeit zur unbeschränkten Kreditaufnahme durch Fraktionen birgt jedoch die Gefahr einer Überschuldung, die mit einer erheblichen Beeinträchtigung der Fähigkeit zur Wahrnehmung der den Fraktionen gemäß § 1 Abs. 2 FraktG obliegenden Aufgaben einhergehen kann. Ferner wird großen Fraktionen, deren Verbleib im Parlament über das Ende der Wahlperiode hinaus regelmäßig gewährleistet ist, die Möglichkeit eröffnet, in erheblichem Umfang Kredite mit einer Laufzeit über das Ende der Wahlperiode hinaus aufzunehmen. Im Verhältnis zu kleineren Fraktionen, deren Rückkehr ins Parlament nach dem Ende der Wahlperiode nicht gesichert ist und die deshalb nicht in einem entsprechenden Umfang Kreditmittel erlangen können, kann dies zu einer Verzerrung der finanziellen Ausgangslage führen. Davon abgesehen ist die Möglichkeit der Überführung von Krediten in eine neue Wahlperiode auch deshalb unbefriedigend, weil hierdurch die Handlungsfähigkeit der Nachfolgefraktion aufgrund der gemäß § 9 FraktG bestehenden Rückzahlungsverpflichtungen in erheblichem Umfang eingeschränkt werden kann.

Die derzeitige Regelung erweist sich schließlich auch im Hinblick auf die bei der Verwendung staatlicher Mittel gebotene Transparenz als optimierungsbedürftig. Insbesondere sind im Rahmen der nach § 4 FraktG gebotenen Rechnungslegung zwar die Schulden auszuweisen (Absatz 4), eine gesonderte Darstellung von Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten erfolgt jedoch nicht.

Das vorliegende Gesetz trägt der beschriebenen Problematik Rechnung, indem es die Kreditaufnahme durch Fraktionen an Voraussetzungen knüpft, welche die Eingehung von Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten dem Grunde nach und in der Höhe begrenzen. Eine Kreditaufnahme über die Wahlperiode hinaus ist künftig ausgeschlossen. Schließlich wird für die Kreditaufnahme durch gesteigerte Anforderungen an die Rechnungslegung eine größtmögliche Transparenz sichergestellt.

Im Einzelnen muss die Kreditaufnahme - in Anlehnung an die Regelungen über die Bildung von Rücklagen - künftig für bestimmte Zwecke und unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für Ausgaben erfolgen, die aus den Einnahmen eines laufenden Haushaltsjahres sowie aus gebildeten Rücklagen (zweckgebundenen Rücklagen und allgemeinen Ausgleichsrücklagen) nicht getätigt werden können. Darüber hinaus wird die jährliche Kreditaufnahme auf 20 Prozent der Geldleistungen begrenzt, die den Fraktionen jährlich zur Verfügung gestellt werden. Ferner wird den Fraktionen die Verpflich-

tung auferlegt, aufgenommene Kredite spätestens zum Ende der Wahlperiode abzulösen. Dies ist im Rahmen der jährlichen Rechnungslegung in Form eines gesonderten Tilgungsplans, der mit der Rechnungslegung zu veröffentlichen ist, nachzuweisen. Außerdem muss die Rechnung die aufgenommenen Kredite, getrennt nach den in Absatz 3 Nr. 2 genannten Ausgaben, gesondert ausweisen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Die gesetzliche Regelung stellt klar, dass Fraktionen grundsätzlich zur Erfüllung ihrer Aufgaben Kredite aufnehmen dürfen. Allerdings ist die Kreditaufnahme zweckgebunden und darf nur dann erfolgen, wenn sie unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für Ausgaben erforderlich ist, die aus den Einnahmen eines laufenden Haushaltsjahres sowie aus den für diese Zwecke gebildeten Rücklagen und den allgemeinen Ausgleichsrücklagen nicht getätigt werden können. Damit ist klargestellt, dass – wie auch bei der Verwendung der Geld- und Sachleistungen (§ 3 Abs. 1 FraktG) sowie der Bildung von Rücklagen (§ 3 Abs. 4 FraktG) – die Aufnahme von Krediten nur unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgen darf. Außerdem ist zunächst sowohl auf die für die jeweiligen Zwecke gebildeten Rücklagen (§ 3 Abs. 4 Satz 1 FraktG) als auch auf die allgemeinen Ausgleichsrücklagen (§ 3 Abs. 4 Satz 2 FraktG) zurückzugreifen, bevor eine Kreditaufnahme in Betracht kommt.

Ungeachtet der vorgenannten Voraussetzungen ist die jährliche Kreditaufnahme ihrer Höhe nach begrenzt. Sie darf pro Jahr nicht mehr als 20 Prozent der jährlichen Leistungen nach § 2 Abs. 3 FraktG betragen. Diese Regelung orientiert sich an der Bestimmung des § 3 Abs. 4 Satz 3 FraktG, wonach die Bildung von Rücklagen pro Jahr ebenfalls auf 20 Prozent der den Fraktionen jährlich zur Verfügung gestellten Geldleistungen beschränkt ist. Die Begrenzung der Höhe der Kreditaufnahme soll einer Überschuldung entgegenwirken, die mit einer erheblichen Beeinträchtigung der Fähigkeit zur Wahrnehmung der den Fraktionen gemäß § 1 Abs. 2 FraktG obliegenden Aufgaben einhergehen kann. Zugleich soll eine Verzerrung der finanziellen Ausgangslage im Verhältnis der Fraktionen untereinander verhindert werden, insbesondere 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.

Eventuelle Stundungen im Rahmen einer Rückerstattung nach § 6 FraktG sind keine Kreditaufnahme im Sinne des § 3 Abs. 5 FraktG.

Aufgenommene Kredite sind spätestens zum Ende der laufenden Wahlperiode abzulösen. Damit ist es untersagt, Kredite mit einer Laufzeit über das Ende der Wahlperiode hinaus aufzunehmen. Hierdurch wird – auf die Dauer der gesamten Wahlperiode gesehen – eine Verzerrung der finanziellen Ausgangslage der Fraktionen ausgeschlossen.

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

Zu Nummer 2

Die Zweckbindung aufgenommener Kredite ist bei der Rechnungslegung zu berücksichtigen. Hat eine Fraktion Kredite aufgenommen, so muss die Rechnung diese im Interesse größtmöglicher Transparenz, getrennt nach den in Absatz 3 Nr. 2 FraktG genannten Ausgaben, gesondert ausweisen. Diese Regelung ist Ausdruck der Zweckgebundenheit der Kreditaufnahme. Für die Aufnahme von Krediten durch Fraktionen gelten damit im Rahmen der Rechnungslegung die gleichen Anforderungen wie für die Bildung von Rücklagen (vgl. § 4 Abs. 4 Satz 1 FraktG). Ferner muss die Rechnung entsprechend der Vorgabe des § 3 Abs. 5 Satz 4 FraktG einen gesonderten Tilgungsplan enthalten.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten und trifft eine Übergangsregelung für Kredite, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits bestehen; sie sind bis zum Ende der 16. Wahlperiode abzulösen. Sofern zur Ablösung solcher Kredite neue Kredite aufgenommen werden, unterfallen diese den Bestimmungen dieses Gesetzes; § 3 Abs. 5 sowie § 4 Abs. 4 FraktG sind mithin auf solche Kredite anzuwenden. Ausgenommen hiervon ist lediglich die Begrenzung der jährlichen Kreditaufnahme in § 3 Abs. 5 Satz 2 FraktG, die für den Zeitraum der 16. Wahlperiode keine Anwendung findet. Hiermit soll Fraktionen, die in der 16. Wahlperiode zur Begleichung von Verbindlichkeiten, die in früheren Wahlperioden entstanden sind, in erheblichem Umfang auf die Aufnahme von Krediten angewiesen sind, der notwendige Handlungsspielraum belassen werden.