

Die Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2010). *Die Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/9). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52599-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Die Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 22. Februar 2010

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Stellungnahme.....	3
	1. Mögliche Rechtsgrundlage für eine Rückzahlungsverpflichtung.....	4
	a) Fraktionsgesetz.....	4
	b) § 49a VwVfGBbg.....	6
	c) Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch.....	7
	aa) Voraussetzung.....	7
	bb) Entgegenstehende schutzwürdige Belange.....	8
	d) Zwischenergebnis.....	9
	2. Rückforderung durch den Präsidenten des Landtags.....	10
	a) Kenntniserlangung.....	10
	b) Eigenes Prüfungsrecht?.....	10
	c) Ermessenspielraum.....	12
III.	Zusammenfassung.....	13

I. Auftrag

Das Fraktionsgesetz (FraktG) regelt nicht nur die Rechtsstellung der Fraktionen des Landtags (§ 1 FraktG) und ihre Ausstattung mit Geld und Sachmitteln (§ 3 FraktG), sondern gewährt zugleich dem Landesrechnungshof das Recht, die Fraktionen daraufhin zu prüfen, ob sie die ihnen nach § 3 überlassenen Mittel bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwendet haben (§ 12 FraktG). Ergibt die Prüfung durch den Landesrechnungshof, dass Fraktionsmittel zweckwidrig oder auch unwirtschaftlich verwendet wurden, stellt sich die Frage, ob und ggf. auf welcher Grundlage der Landtag, vertreten durch seinen Präsidenten, befugt oder sogar verpflichtet wäre, die entsprechenden Mittel zurückzufordern. Besteht eine solche Rückforderungsmöglichkeit, soll ferner geprüft werden, ob dem Präsidenten bei der Entscheidung über die Rückforderung von Fraktionsmitteln ein eigener Beurteilungs- bzw. Ermessenspielraum verbleibt oder ob er an das vom Landesrechnungshof festgestellte Ergebnis gebunden ist.

II. Stellungnahme

Die Verpflichtung der Fraktionen, die ihnen gewährten Mittel nur zweckgebunden zu verwenden, ergibt sich sowohl aus der Verfassung als auch aus dem Fraktionsgesetz:

Gemäß Art. 67 Abs. 1 LV ist es Aufgabe der Fraktionen, als selbständige und unabhängige Gliederungen des Landtags an seiner Arbeit mitzuwirken und die parlamentarische Willensbildung zu unterstützen. Insofern gewährt ihnen die Verfassung einen Anspruch auf eine angemessene Ausstattung (Art. 67 Abs. 1 Satz 3 LV). Bereits der Verfassungsbestimmung selbst („insofern“) ist zu entnehmen, dass die den Fraktionen gewährten Mittel zweckgebunden sind, dass sie also nur im Rahmen der Arbeit der Fraktionen im Parlament zur Verfügung stehen.¹ Diese Zweckbindung wird in § 4 FraktG konkretisiert. Danach dürfen die Leistungen nach dem Fraktionsgesetz nur für die Aufgaben nach der Verfassung, nach den sonstigen Gesetzen und nach der Geschäftsordnung des Landtags verwendet werden. Die wesentlichen Aufgaben der Fraktionen hat das Bundesverfassungsgericht wie folgt zusammengefasst:

Die Fraktionen steuern und erleichtern in gewissem Grade die parlamentarische Arbeit (vgl. BVerfGE 20, 56 (104)), indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen.²

§ 4 Abs. 2 FraktG nennt als weitere Aufgaben der Fraktionen die Information der Öffentlichkeit und die Zusammenarbeit mit den Fraktionen anderer Parlamente. Ausdrücklich untersagt ist die Verwendung von Fraktionsmitteln für Zwecke der Parteien (§ 4 Abs. 1 Satz 2 FraktG) und die Erstattung von Aufwendungen einzelner Abgeordneter, die bereits durch die gesetzliche Aufwandsentschädigung für Abgeordnete abgegolten sind (§ 4 Abs. 3 FraktG).³ Ergänzend erlaubt § 5 FraktG unter bestimmten Voraussetzungen die Bildung von Rücklagen.

1 Vgl. auch Lieber, in Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, (Loseblatt-)Kommentar, Art. 67 (Stand 2007) Anm. 3.

2 BVerfGE 80, 188, 231.

3 So auch BVerfGE 80, 188, 231.

Die Verwendung der Fraktionsmittel unterliegt nicht nur den eben dargestellten sachlich-inhaltlichen Bindungen. Die Fraktionen sind auch verpflichtet, bei der Verwendung der Fraktionsmittel die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit zu beachten. Dies ergibt sich aus § 3 Abs. 7 FraktG, wonach die Fraktionen die Geldleistungen zur Eigenbewirtschaftung im Sinne des § 34 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) erhalten. Damit unterliegen sie der Pflicht zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung der ihnen zugewiesenen Ausgabemittel.

1. Mögliche Rechtsgrundlage für eine Rückzahlungsverpflichtung

Der Landesrechnungshof ist gemäß § 12 FraktG berechtigt, die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fraktionsmittel durch die Fraktionen zu prüfen. Politische Entscheidungen der Fraktionen, die die Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgaben treffen, sind von diesem Prüfungsrecht ausdrücklich ausgenommen. Prüfungsergebnisse von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung teilt der Landesrechnungshof dem Präsidenten des Landtags mit. Kommt der Landrechnungshof dabei zum Ergebnis, dass Fraktionsmittel entgegen der gesetzlichen Vorgaben verwandt worden sind, so stellt sich die Frage nach einer Rückzahlungspflicht.

a) Fraktionsgesetz

Eine Pflicht zur Rückzahlung nicht oder zweckwidrig verwendeter Mittel enthält das Fraktionsgesetz selbst in seinem § 6. Danach hat eine Fraktion solche Mittel zurückzuzahlen, die sie nicht für die gesetzlich zugelassenen Zwecke verwendet und nicht der Rücklage zugeführt hat. Diese Rückzahlungspflicht entsteht mit Vorlage der Rechnung nach § 10 FraktG, spätestens jedoch mit Ablauf der für die Vorlage der Rechnung geltenden Frist. § 10 FraktG verpflichtet die Fraktionen, für jedes Haushaltsjahr bis zum 30. Juni des Folgejahres über die ordnungsgemäße Verwendung ihrer Mittel gegenüber dem Präsidenten Rechnung zu legen.

Die in § 6 FraktG vorgesehene Rückzahlungspflicht gilt folglich ihrem Wortlaut nach nur für die Fälle, in denen eine Fraktion selbst aus Anlass der Rechnungslegung, ggf. auch erst bei der vorgeschriebenen Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer feststellt, dass sie Fraktionsmittel nicht oder nicht zweckentsprechend verwendet hat und auch die Bildung einer Rücklage nicht in Betracht kommt. Nicht von § 6 FraktG erfasst sind dagegen die Fälle, in denen eine zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln erst nachträglich, nach dem

30. Juni des jeweiligen Folgejahres festgestellt wird, sei es bei einer kursorischen Überprüfung durch den Präsidenten,⁴ sei es bei der umfassenden Prüfung der Rechnung durch den Landesrechnungshof nach § 12 FraktG.

Die Regelung des § 12 FraktG gibt keinen Anlass dafür, § 6 FraktG erweiternd in dem Sinne auszulegen, dass die Rückzahlungspflicht auch dann gelten soll, wenn der Landesrechnungshof seinerseits feststellt, dass eine Fraktion die ihr zustehenden Fraktionsmittel zweckwidrig verwendet hat. Vielmehr sieht § 12 FraktG (nur) vor, dass der Landesrechnungshof sein Prüfungsergebnis den Fraktionen zur Stellungnahme vorlegt (Absatz 2) und im Übrigen dem Präsidenten die Prüfungsergebnisse von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung mitteilt (Absatz 3). Angesichts der neutralen Formulierung sind diese Verfahrensschritte unabhängig davon einzuleiten, ob der Landesrechnungshof Verstöße gegen das Fraktionsgesetz festgestellt hat oder nicht. Allerdings kann aufgrund des in § 12 Abs. 1 FraktG geregelten Prüfungsumfangs („bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung“) davon ausgegangen werden, dass die Mitteilungen an den Präsidenten speziell diese Aspekte betreffen. Gleichwohl findet sich in § 12 FraktG kein Hinweis auf mögliche Konsequenzen einer zweckwidrigen Mittelverwendung, obwohl bereits ein Verweis auf die Vorschrift über die Rückzahlungspflicht in § 6 FraktG für die notwendige Klarheit gesorgt hätte.

Ein Rückzahlungsanspruch lässt sich auch nicht aus § 6 in Verbindung mit § 3 Abs. 8 FraktG ableiten. § 3 Abs. 8 FraktG gibt dem Präsidenten das Recht, Ansprüche des Landtags gegen die Ansprüche der Fraktionen auf Fraktionsmittel aufzurechnen. Ließe sich für diese Vorschrift kein anderer Anwendungsfall vorstellen, als die Aufrechnung mit Rückgewähransprüchen wegen nachträglich festgestellter zweckwidriger Verwendung von Fraktionsmitteln, könnte man möglicherweise in § 3 Abs. 8 FraktG eine Rechtsgrundlage sehen. Es sind aber durchaus auch andere Ansprüche des Landtags gegenüber den Fraktionen aufgrund des Fraktionsgesetzes vorstellbar (Überzahlungen, irrtümlich gewährte Leistungen, Rückgewähransprüche nach § 6 FraktG o. ä.); zudem dürfte sich das Recht zur Aufrechnung nicht nur auf Ansprüche nach dem Fraktionsgesetz beschränken, sondern auch für andere Ansprüche wie Schadenersatzansprüche o. ä. gelten. Aus dem Recht zur Aufrechnung kann also nicht ein spezieller Rückzahlungsanspruch für den Fall abgeleitet werden, dass sich nachträglich, nach der Rechnungslegung durch die Fraktionen, herausstellt, dass eine Fraktion Mittel nicht bestimmungsgemäß verwendet hat.

4 Eine solche Prüfung ist im Fraktionsgesetz zwar nicht vorgesehen, dennoch ist der Präsidenten nicht daran gehindert, eine Plausibilitätsprüfung vorzunehmen und eine Fraktion ggf. auf Unstimmigkeiten in der von ihr vorgelegten Rechnung hinzuweisen.

Im Ergebnis dürfte das Fraktionsgesetz und insbesondere § 6 FraktG keine geeignete Rechtsgrundlage sein, um zweckwidrig verwendete Fraktionsmittel zurückzufordern.

b) § 49a VwVfGBbg

Einen Anspruch auf Erstattung erbrachter öffentlicher Leistungen gewährt auch § 49a des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Brandenburg (VwVfGBbg)⁵. Der dort geregelte Erstattungsanspruch setzt voraus, dass die Leistungen auf der Grundlage eines Verwaltungsakts gewährt wurden. Wird ein solcher Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen,⁶ so sind bereits erbrachte Leistungen zu erstatten. Die zu erstattende Leistung ist durch Verwaltungsakt festzusetzen.

§ 49a VwVfGBbg ist auf die Gewährung bzw. Rückforderung von Fraktionsmitteln nicht anwendbar, da die Fraktionsmittel nicht auf der Grundlage eines Verwaltungsakts gewährt werden.⁷ Die Landtagsverwaltung teilt den Fraktionen lediglich informationshalber mit, in welcher Höhe sie Fraktionsmittel erhalten werden. Diese Mitteilungen haben keine konstitutive Wirkung, vielmehr ergibt sich der Anspruch auf Fraktionsmittel unmittelbar aus dem Fraktionsgesetz in Verbindung mit den im Landshaushalt ausgewiesenen Beträgen. Hinzu kommt, dass eines der den Verwaltungsakt kennzeichnenden Merkmale, nämlich die unmittelbare Rechtswirkung nach außen, nicht gegeben ist. Denn Verwaltungsakte sind nur solche Regelungen, die – über den verwaltungsinternen Bereich hinausgreifend – Pflichten oder Rechte für den Bürger oder sonstige außenstehende Rechtspersonen begründen.⁸ Bei den Fraktionen handelt es sich jedoch um Gliederungen des Landtags, die – anders als z. B. die politischen Parteien – in die organisierte Staatlichkeit einbezogen sind; gerade aufgrund dieser besonderen Stellung erhalten sie die öffentlichen Zuschüsse.⁹ Dem steht auch die Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 2 FraktG nicht entgegen, derzufolge die Fraktionen

5 In der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2004 (GVBl. I S. 78), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 7. Juli 2009 (GVBl. I S. 262).

6 Dies ist unter den in § 49 Abs. 3 VwVfGBbg genannten Voraussetzungen zulässig. Ein Widerrufsgrund liegt u. a. vor, wenn eine Leistung nicht für den im Verwaltungsakt genannten Zweck verwendet worden ist.

7 BremStGH, Entscheidung vom 19. Oktober 1996 – St 1/95 –, LVerfGE 5, 158, 167; die Entscheidung bezog sich noch auf § 44a LHO, der die Rückforderung von Zuwendungen regelt. § 44a LHO ist jedoch durch die Aufnahme des allgemeinen, nicht nur im Bereich des Haushaltsrechts geltenden § 49a ins Verwaltungsverfahrensgesetz überflüssig geworden und wurde daher aufgehoben.

8 § 35 Satz 1 VwVfGBbg; s. a. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 9 Rn. 26.

9 BVerfGE 20, 56, 104 f.; 80, 188, 321; für die Landesparlamente BVerfGE 62, 194, 202 und BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Januar 1998, – 2 BvR 2306/96 –, Rn. 7, http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk19980114_2bvr230696.html.

selbständige und *unabhängige* Gliederungen des Landtags mit eigenen Rechten und Pflichten sind. Denn trotz ihrer Unabhängigkeit und Selbständigkeit bleiben sie letztlich Gliederungen des Landtags und gehören als solche zum Innenbereich.

c) Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch

aa) Voraussetzung

Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch ist eine Ausprägung des allgemeinen Rechtsgedankens, dass Leistungen ohne Rechtsgrund und sonstige rechtsgrundlose Vermögensverschiebungen rückabgewickelt werden müssen. Er bildet die Parallele zum zivilrechtlichen Bereicherungsanspruch und wird einerseits aus dem Postulat wiederherstellender Gerechtigkeit abgeleitet¹⁰ sowie andererseits aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der den Ausgleich einer mit dem Recht nicht (mehr) übereinstimmenden Vermögenslage verlangt.¹¹ Teilweise ist der Erstattungsanspruch gesetzlich geregelt (ein Beispiel ist § 49a VwVfGBbg); er gilt aber auch dort als allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsrechts, wo es an einer ausdrücklichen Regelung fehlt.¹² Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch ist auch auf verfassungsrechtliche Verhältnisse übertragbar, da er letztlich auf dem rechtsstaatlichen Prinzip des Art. 20 Abs. 3 GG beruht.¹³

Wie bereits gezeigt enthält das Fraktionsgesetz keine ausdrückliche, gesetzlich geregelte Pflicht der Fraktionen, staatliche Zuschüsse, die sie zweckwidrig oder unwirtschaftlich verwendet haben, zurückzuzahlen, wenn die bestimmungswidrige Verwendung nachträglich festgestellt wird. In einem solchen Fall ist der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch die einschlägige Anspruchsgrundlage für eine Rückforderung. Allerdings bestand zum Zeitpunkt der Leistung an die Fraktion ein Rechtsgrund in Form des Fraktionsgesetzes, so dass nicht von einer von Anfang an rechtsgrundlosen Leistung gesprochen werden kann. Die Fraktionsmittel sind jedoch zweckgebunden. Werden sie für unzulässige Zwecke verwendet, so können die mit der ursprünglichen Zahlung der Fraktionsmittel verfolgten Zwecke nicht mehr verwirklicht werden. Damit ist der Zweck der Unterstützung der Fraktionen mit Geldleistungen verfehlt und der Rechtsgrund nachträglich entfallen. Einen solchen öf-

10 BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 – 2 C 14/06 –, DÖV 2008, 251, 252 (Rn. 15) m. w. N.

11 Maurer (Fn. 8), § 29 Rn. 21.

12 Vgl. zum öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch z. B. BVerwGE 71, 85, 87 f.; 80, 170, 177; 112, 351, 353 f.; BVerwG (Fn. 10), DÖV 2008, 251 ff.; Maurer (Fn. 8), § 29 Rn. 20 ff.

13 BremStGH (Fn. 7), LVerfGE 5, 158, 168; im Ergebnis ebenso Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, § 15 VI 2, S. 649.

fentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch gegenüber einer Fraktion hat auch der Staatsgerichtshof Bremen in dem Fall der ehemaligen DVU-Fraktion und späteren parlamentarischen (DVU-)Gruppe der Bremischen Bürgerschaft angenommen und daraus einen Rück-erstattungsanspruch der Bremischen Bürgerschaft abgeleitet.¹⁴

bb) Entgegenstehende schutzwürdige Belange

Fraglich ist allerdings, ob sich eine Fraktion – in entsprechender Anwendung der BGB-Vorschriften über die Ansprüche aus ungerechtfertigter Bereicherung (§§ 812 ff. BGB) – gegenüber einem öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch auf den Wegfall der Bereicherung berufen könnte. In diesem Fall würde der Erstattungsanspruch in der Regel ins Leere laufen.

Eine direkte oder auch nur analoge Anwendung der zivilrechtlichen Bestimmungen über die Entreicherung (§ 818 Abs. 3 und 4, § 819 BGB) lehnt das Bundesverwaltungsgericht ab;¹⁵ es zieht aber den der Einrede der Entreicherung zugrundeliegenden Rechtsgedanken insofern heran, als es auf die Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Leistungsempfängers in den Bestand der Vermögenslage abstellt. Dies gilt jedoch keineswegs generell. Allgemein anerkannt ist, dass weder der Staat noch sonstige Verwaltungsträger gegenüber einem Erstattungsanspruch Vertrauensschutzgesichtspunkte geltend machen können.¹⁶ Denn die öffentliche Hand ist an das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden und kann sich nicht auf den Fortbestand eines rechtswidrigen Zustandes berufen. Vielmehr ist sie gehalten, darauf zu achten, dass öffentliche Mittel sachgerecht und rechtmäßig verwendet werden. Demgegenüber kann sich der Bürger in engen Grenzen auf sein schutzwürdiges Vertrauen berufen. In einem solchen Fall ist im Einzelfall abzuwägen zwischen dem Interesse des Bürgers am Schutz seines Vertrauens in die Beständigkeit der eingetretenen Vermögenslage einerseits und dem Interesse der Verwaltung an der Durchsetzung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit andererseits. Die Erstattungspflicht des Bürgers entfällt dann, wenn das private Vertrauensschutzinteresse das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung der gesetzeskonformen Vermögenslage überwiegt.¹⁷ Das Vertrauen des Bürgers in den Fortbestand eines rechtswidrig gewährten Vorteils ist jedenfalls

14 BremStGH (Fn. 7), LVerfGE 5, 158, 168; vgl. zum öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch gegenüber den Fraktionen auch Lieber (Fn. 1), Art. 67 Anm. 3 a. E.

15 BVerwGE 71, 85, 89 f.; 112, 351, 357.

16 BVerwGE 23, 25, 30; 27, 215, 217 f.; 60, 208, 211; 71, 85, 89; 112, 351, 357; Maurer (Fn. 8), § 29 Rn. 26.

17 Grundlegend BVerwGE 71, 85, 90.

dann nicht schutzwürdig, wenn er vom Mangel des Rechtsgrunds Kenntnis hatte oder ihn aus grober Fahrlässigkeit nicht kannte.¹⁸

Die Fraktionen werden zwar der Staatsorganisation zugerechnet, können aber schwerlich als Behörde oder sonstige Verwaltungseinrichtung angesehen werden. Die Zugehörigkeit zur Staatlichkeit spricht aber auch dagegen, sie wie einen Bürger oder sonstigen außenstehenden Dritten zu behandeln. Letztlich lassen sich Fraktionen weder den Kategorien des Verwaltungsrechts (z. B. Körperschaft des öffentlichen Rechts) noch des Privatrechts (z. B. nicht rechtsfähiger Verein) zuordnen.¹⁹ Fraktionen sind vielmehr Organisationseinheiten eigener Art.

Jeglicher Ausschluss des Vertrauensschutzes wie bei einer Behörde oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts dürfte angesichts der besonderen Stellung der Fraktionen nicht angemessen sein. Bei der Wahrnehmung der ihnen von Verfassungs wegen obliegenden Aufgaben sind sie auf eine staatliche Finanzierung angewiesen und müssen grundsätzlich auch darauf vertrauen können, dass sie über die ihnen gewährten öffentlichen Mittel endgültig verfügen können. Das kann jedoch nicht bedeuten, dass ein Verstoß gegen die gesetzliche Zweckbindung der Fraktionsmittel ohne Konsequenz bleibt. Vielmehr müssen mindestens die für Bürger geltenden Anforderungen an eine Berücksichtigung des Vertrauensschutz auch bei Fraktion gelten, d. h. Fraktionen können sich nicht auf schutzwürdiges Vertrauen berufen, wenn sie bzw. ihre Vertreter wussten, dass Fraktionsmittel zweckwidrig verwandt wurden, oder wenn ihr Nichtwissen darüber grob fahrlässig war. Wegen ihrer Nähe zur staatlichen Organisation liegt es zudem nahe, von den Fraktionen eine höhere Sorgfalt zu verlangen als dies beim Bürger der Fall ist. Hinzu kommt, dass das Fraktionsgesetz eine Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel durch den Rechnungshof vorsieht und die Fraktionen folglich nicht davon ausgehen können, dass mit der Leistung der Zuschüsse jegliche weitere Kontrolle entfällt. Insoweit macht das Gesetz selbst einen Vorbehalt, durch den der Vertrauensschutz eingeschränkt wird.

d) Zwischenergebnis

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Fraktionsmittel, die die Fraktionen unter Verstoß gegen die gesetzliche Zweckbindung verwendet haben, auf der Grundlage des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs zurückgefordert werden können, sofern die Fraktio-

18 BVerwGE 71, 85, 91 f.

19 Jekewitz, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 37 Rn. 51 ff., 54.

nen nicht ihr schutzwürdiges Vertrauen in die Rechtmäßigkeit der Mittelverwendung geltend machen können. Letzteres kommt nur in engen Grenzen in Betracht. Es entfällt jedenfalls dann, wenn eine Fraktion die Rechtswidrigkeit der Verwendung kannte oder aus grober Fahrlässigkeit nicht kannte.

2. Rückforderung durch den Präsidenten des Landtags

Kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass Fraktionsmittel zweckwidrig oder unwirtschaftlich verwendet wurden, stellt sich die Frage, ob der Präsident verpflichtet ist, die bestimmungswidrig verwendeten Mittel zurückzufordern. Als derjenige, der gemäß Art. 69 Abs. 4 Satz 5 LV über die Einnahmen und Ausgaben des Landtages nach Maßgabe des Haushaltsplans verfügt, ist er bei der Ausführung des Haushalts den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet. Aus ihnen folgt, dass nicht ordnungsgemäß verwendete Zuschüsse grundsätzlich zurückzufordern sind. Insoweit obliegt ihm eine Vermögensfürsorgepflicht gegenüber dem Landeshaushalt.

a) Kenntniserlangung

Aus dem Umstand, dass dem Präsidenten gemäß § 12 Abs. 3 FraktG nur Ergebnisse von grundsätzlicher oder finanziell wesentlicher Bedeutung mitgeteilt werden, also nicht jede zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln, muss wohl geschlossen werden, dass der Gesetzgeber jedenfalls in Bagatellfällen eine Rückgewähr an den Landeshaushalt für nicht erforderlich hielt. Ohnehin kann sich eine Pflicht des Präsidenten zur Rückforderung nur auf diejenigen Sachverhalte beziehen, von denen er Kenntnis erlangt.

b) Eigenes Prüfungsrecht?

Dem Fraktionsgesetz lässt sich nicht entnehmen, dass der Präsident des Landtags an die Wertungen und Feststellungen des Landesrechnungshofs gebunden ist. Ihm dürfte daher ein eigenes Prüfungsrecht zustehen. Dabei sollte er aber die besondere Expertise des Rechnungshofs und dessen aus den Prüfungen der Fraktionen gewonnenen Erfahrungen nicht unberücksichtigt lassen. Bei der Prüfung eines Sachverhalts hat der Präsident keinen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum, vielmehr hat er die Verwendung von Fraktionsmitteln für bestimmte Zwecke allein nach ihrem objektiven Gehalt zu bewerten.

In diesem Zusammenhang ist ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz (VerfGH RP) interessant, das sich mit der Verwendung von Fraktionsmitteln und möglichen

strafrechtlichen Sanktionen befasste.²⁰ In dem dortigen Fall war gegen den damaligen CDU-Fraktionsvorsitzenden ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Untreue nach § 266 Abs. 1 StGB zum Schaden der CDU-Landtagsfraktion und der Staatskasse des Landes Rheinland-Pfalz eingeleitet worden. Der VerfGH RP äußerte ernstliche Zweifel daran, dass eine zweckwidrige Mittelverwendung durch eine Fraktion überhaupt der strafrechtlichen Sanktionierung unterliege.²¹ Sehe man gleichwohl eine Strafbarkeit als möglich an, so ergebe sich – so der VerfGH RP – eine nur „eng begrenzte Anwendbarkeit des Untreuetatbestands in diesem Bereich“.²² Dies begründete er mit der „nicht trennscharf möglichen Abgrenzung zwischen zwischen Fraktions- und Parteiaufgaben“, was unter dem Gesichtspunkt des Gebots der rechtsstaatlichen Bestimmtheit von Strafnormen problematisch sei. Deshalb könne eine strafrechtliche Sanktion – wenn überhaupt – nur bei eindeutiger, zweifelsfrei feststehender Zweckwidrigkeit greifen, also bei einer evident missbräuchlichen Mittelverwendung. Diese eingeschränkte Strafbarkeit sei aber (nur) „deshalb hinnehmbar, weil das Fraktionsgesetz [...] ein grundsätzlich abschließendes System der Kontrolle und Korrektur der Mittelverwendung vorsieht.“²³

Diese Ausführungen hatten die Einstellung des in dem konkreten Fall eingeleiteten Ermittlungsverfahrens zur Folge²⁴ und führten mittelbar auch zur Einstellung vergleichbarer Verfahren gegen Mitglieder und Mitarbeiter der CDU- und SPD-Fraktionen im Landtag Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2001/2002.²⁵

Aus den hier wiedergegebenen Aussagen des VerfGH RP folgt aber auch, dass nicht nur der Kontrolle der Mittelverwendung durch den Rechnungshof (und die Öffentlichkeit), sondern auch der Korrektur zweckwidriger Verwendungen durch Maßnahmen des Präsidenten eine besondere Bedeutung zukommt. Ohne die Einleitung von Konsequenzen durch den

20 Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02 –, <http://www.justiz.rlp.de/Gerichte/Verfassungsgerichtshof/Entscheidungen/>.

21 Aus Sicht des VerfGH RP sprechen gute Gründe dafür, dass die Voraussetzungen für das Vorliegen des Untreuetatbestands nicht vorliegen; fraglich sei, ob Fraktionen überhaupt eine eigene Vermögensfürsorgepflicht gegenüber dem Staat zukomme. Gegen eine Strafbarkeit der zweckwidrigen Verwendung von Fraktionsmitteln als Untreue zum Nachteil des Parlaments ausdrücklich Lesch, Zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln als Untreue? ZRP 2002, 159, 161 f.; Braun/Benterbusch gehen nur von einer Vermögensfürsorgepflicht gegenüber der Fraktion aus, Zulässigkeit und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen, ZParl 2002, 653, 666.

22 VerfGH RP, Urteil vom 19. August 2002 (Fn. 20), S. 31.

23 VerfGH RP, Urteil vom 19. August 2002 (Fn. 20), S. 31 f.; ähnlich Lesch (Fn. 21), ZRP 2002, 159, 163.

24 Obwohl der VerfGH RP in einem Fall (WM-Prospekt) eine zweckwidrige Mittelverwendung bejahte.

25 Vgl. dazu Kretschmer, Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen im Spannungsbogen von Idealtypik und Realitätsdruck, ZG 2003, 1, 3 f.; Cancik, Entgrenzungen: Der Streit um die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen geht weiter, ZG 2007, 361 f.

Präsidenten bliebe eine zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln im Regelfall sanktionslos. Dies ist aber bei öffentlichen Geldern nicht akzeptabel, zumal bei einer zweckwidrigen Verwendung durch eine Fraktion zumeist eine verschleierte Parteienfinanzierung zu vermuten ist. Es kann deshalb nicht ausreichen, wenn der Präsident Fraktionsmittel nur bei zweifelsfrei feststellbarer und somit offensichtlich missbräuchlicher Zweckwidrigkeit zurückfordert. Auch in Grenzfälle hat er nach strengen Maßstäben zu prüfen und im Zweifel die notwendigen Maßnahmen einzuleiten.

c) Ermessensspielraum

Kommt der Präsident zu derselben Rechtsauffassung wie der Landesrechnungshofs, dass Fraktionsmittel zweckwidrig verwendet wurden, so hat er diese Mittel – nach Gewährung rechtlichen Gehörs – von der betroffenen Fraktion zurückzufordern. Ein Ermessen über das „Ob“ der Rückforderung (sog. Tatbestandsermessen) steht ihm nicht zu.

Demgegenüber hat der Präsident hinsichtlich des „Wie“ der Rückforderung einen gewissen Ermessensspielraum (Rechtsfolgnermessen). Allerdings dürften die haushaltsrechtlichen Bestimmungen über Stundung, Erlass und Niederschlagung nach § 59 Abs. 1 LHO auf diese Ansprüche keine direkte Anwendung finden. Insbesondere erschiene es angesichts der Gewaltenteilung und im Hinblick darauf, dass es hier um innerorganschaftliche Forderungen geht, nicht angemessen, wenn eine Einwilligung des Ministeriums der Finanzen erforderlich wäre. Es liegt allerdings nahe, die Grundgedanken des § 59 LHO entsprechend anzuwenden, dabei aber den Besonderheiten, die sich aus der Stellung der Fraktionen ergeben, Rechnung zu tragen.

Bei der Entscheidung darüber, ob eine Stundung des Rückforderungsanspruchs bzw. seine Rückzahlung in Raten in Betracht kommt, ist jedenfalls zu berücksichtigen, dass ein wesentlicher Teil der Fraktionsmittel durch Personalkosten gebunden ist. Auch im Übrigen darf die Funktionsfähigkeit einer betroffenen Fraktion durch die Rückforderung nicht so wesentlich eingeschränkt werden, dass sie ihre verfassungsrechtlichen Aufgaben nicht oder nur noch unzureichend wahrnehmen kann und so die innerparlamentarische Balance in Frage gestellt wird.²⁶ Angesichts der Möglichkeit der Aufrechnung mit den monatlichen Fraktionszuschüssen gemäß § 3 Abs. 8 FraktG dürfte sich die in § 59 Abs. 1 Nr. 1 LHO vorgesehene Leistung von Sicherheiten in der Regel erübrigen.

26 Vgl. dazu auch Lesch (Fn. 21), ZRP 2002, 159, 163.

III. Zusammenfassung

Stellt der Landesrechnungshof bei der Prüfung der Fraktionen fest, dass staatliche Zuschüsse, die den Fraktionen nach § 3 FraktG gewährt worden sind, zweckwidrig oder nicht wirtschaftlich verwendet wurden, so können diese Mittel – mangels einer expliziten gesetzlichen Anspruchsgrundlage – auf der Grundlage des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs zurückgefordert werden. Er beruht auf dem auch in den §§ 812 ff. BGB zum Ausdruck kommenden allgemeinen Rechtsgedanken, dass Leistungen ohne Rechtsgrund rückgängig gemacht werden müssen. Angesichts der besonderen Stellung der Fraktionen und ihrer Nähe zur staatlichen Organisation können sie sich gegenüber einem solchen Rückforderungsanspruch nur in engen Grenzen auf die Schutzwürdigkeit ihres Vertrauens in die Beständigkeit ihrer Vermögenslage berufen.

Zuständig für die Rückforderung nicht bestimmungsgemäß verwendeter Fraktionsmittel ist der Präsident des Landtags. Dem Fraktionsgesetz lässt sich nicht entnehmen, dass er an die Feststellungen und rechtlichen Wertungen des Landesrechnungshofs gebunden ist. Ihm dürfte daher ein eigenes Prüfungsrecht zustehen.

Schließt sich der Präsident des Landtags der rechtlichen Einschätzung des Landesrechnungshofs an, hat er in Anlehnung an die haushaltsrechtlichen Bestimmungen über Stundung, Erlass und Niederschlagung insbesondere die Möglichkeit, den Rückgewähranspruch zu stunden bzw. Ratenzahlung zu vereinbaren. Bei der Entscheidung über die Bedingungen der Rückzahlung steht ihm folglich ein Ermessensspielraum zu.

gez. Ulrike Schmidt