

Schleswig-Holsteinischer Landtag • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An den  
Vorsitzenden der Fraktion der PIRATEN  
Herrn Dr. Patrick Breyer, MdL

Nachrichtlich

An die  
Vorsitzenden der Landtagsfraktionen  
Parlamentarischen Geschäftsführungen

im Hause

**Ihr Zeichen:**

**Ihre Nachricht vom: 28.06.2012**

**Mein Zeichen: L 2 – 13/18**

**Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in:**

**Dr. Thomas Schürmann**

**Telefon (0431) 988-1100**

**Telefax (0431) 988-1250**

**thomas.schuermann@landtag.ltsh.de**

**8. August 2012**

**Fraktionsmittel**

Sehr geehrter Herr Dr. Breyer,

Sie haben uns im Namen der Piratenfraktion um eine rechtliche Stellungnahme gebeten, ob es § 6 Abs. 2 des Fraktionsgesetzes entspreche, den Fraktionen einen nach Fraktionsgröße gestaffelten Grundbetrag zur Verfügung zu stellen, obwohl schon der Erhöhungsbetrag („Betrag für jedes Mitglied“) den unterschiedlichen Fraktionsgrößen Rechnung trage.

Nach Ihrer Einschätzung widerspricht eine solche Praxis dem Fraktionsgesetz, weil der Wortlaut von § 6 Abs. 2 FraktionsG von „einem“ Grundbetrag „für jede Fraktion“ spreche, im Gesetzgebungsverfahren aufgrund damaliger Parlamentspraxis von einem Betrag in einer für alle Fraktionen gleichen Höhe ausgegangen worden sei und nach Systematik und Zweck der Vorschrift der Ausgleich unterschiedlicher Fraktionsgrößen durch den Kopfbetrag für jedes Mitglied der Fraktionen erfolge. Eine fraktionsgrößenabhängige Staffelung des Grundbetrages in groben Stufen (z. B. 0 bis 9 Mitglieder, 10 bis 20 Mitglieder, über 21 Mitglieder) beeinträchtigt die „Feinsteuerung“ des Größenausgleichs, die mit dem Kopfbetrag für jedes Fraktionsmitglied angestrebt sei.

Zu der aufgeworfenen Frage nehmen wir wie folgt Stellung.

## I. Gesetzliche Grundlage und Praxis in Schleswig-Holstein

1.

- a) Rechtsgrundlage für die Bemessung der Geldleistungen des Landes an die Fraktionen ist § 6 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag (FraktionsG)<sup>1</sup>:

### „§ 6 – Geld- und Sachleistungen

(1) Die Fraktionen haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen gegen das Land.

(2) Die Geldleistungen setzen sich aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, aus einem Betrag für jedes Mitglied und einem Zuschlag für jede Fraktion, die nicht die Landesregierung trägt (Oppositionszuschlag), zusammen. Die Höhe dieser Beträge und des Oppositionszuschlages legt der Landtag fest.

...“

Das Fraktionsgesetz sieht demnach für die Struktur der Fraktionsfinanzierung eine Kombination von Grundbetrag für jede Fraktion, Steigerungsbetrag pro Fraktionsmitglied sowie einen Oppositionszuschlag vor (§ 6 Abs. 2 Satz 1). Den Fraktionen wird ein einfachgesetzlicher Rechtsanspruch auf Geld- und Sachleistungen gegen das Land eingeräumt (§ 6 Abs. 1). Das Fraktionsgesetz regelt diese Ansprüche aber nur dem Grunde nach und nennt weder konkrete Beträge noch enthält es selbst Parameter für die Bemessung der Höhe der konkreten Geldleistungen, auch keine Obergrenzen. Die Konkretisierung der Ansprüche ist daher dem Landtag als Haushaltsgesetzgeber zugewiesen (§ 6 Abs. 2 Satz 2).

- b) Das Fraktionsgesetz geht zurück auf einen Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU betr. den Entwurf eines Gesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen vom 7. Dezember 1992 (Drs. 13/605), der Ergänzungen des Abge-

---

<sup>1</sup> Vom 18. Dezember 1994 (GVOBl. Schl.-H. 1995, S. 4), das zuletzt durch Gesetz vom 26. Mai 1999 (GVOBl. Schl.-H., S. 134) geändert wurde.

ordnetengesetzes vorsah. Hinsichtlich der Struktur der Fraktionsfinanzierung war als § 46 c Abs. 1 Satz 3 folgende Regelung vorgeschlagen: „Sie [*Die Haushaltsmittel zur Wahrnehmung der verfassungsrechtlichen Aufgaben der Fraktion*] bestehen aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, aus einem Betrag für jedes Fraktionsmitglied und einem weiteren Zuschlag für jede Fraktion, die nicht die Regierung trägt (Oppositionszuschlag).“ Diese Formulierung ist nahezu identisch mit dem geltenden § 6 Abs. 2 Satz 1 FraktionsG.

In einem konkurrierenden Entwurf der Fraktion der FDP für ein Fraktionsgesetz (Drs. 13/537 vom 19. November 1992) findet sich ebenfalls die Untergliederung in einen Grundbetrag für jede Fraktion, einen Betrag für jedes Mitglied und einen Zuschlag für jede Fraktion, die nicht die Regierung trägt (§ 3 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs). Darüber hinaus sollte aber auch die konkrete Höhe der einzelnen Beträge im Fraktionsgesetz selbst – und nicht erst im Haushaltsgesetz – festgelegt werden. Der Vorschlag der FDP sah einen für alle Fraktionen gleich hohen Grundbetrag und einen ebenfalls einheitlichen Betrag für jedes Fraktionsmitglied vor (§ 3 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs).

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein hatte sich im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens für ein Modell ausgesprochen, in dem alle Fraktionen einen gleichen Sockelbetrag als Mindestausstattung erhalten, der um degressiv gestaffelte Pro-Kopf-Beträge für jedes die Mindestfraktionsstärke übersteigende weitere Fraktionsmitglied ergänzt werden sollte.<sup>2</sup>

Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens standen vornehmlich die strittigen Fragen einer Einzelveranschlagung der Fraktionsmittel im Haushaltsplan sowie die Kontrolle durch den Landesrechnungshof im Fokus.<sup>3</sup> Die hier in Rede stehende Finanzierungsstruktur hat in den dokumentierten Beratungen keinen Niederschlag gefunden.

2.

Zum Zeitpunkt der Beratung und Verabschiedung des Fraktionsgesetzes erfolgte die Berechnung der Fraktionsmittel nach einer 1974 entwickelten Formel (sog. „Bonner

---

<sup>2</sup> Nachtrag zu den Bemerkungen 1994 des LRH vom 27. Juni 1994, S. 11 f.; s.a. § 8 Abs. 2 des Entwurfs eines Fraktionsgesetzes des LRH, Umdruck 13/522, Anlage 2.

<sup>3</sup> Siehe etwa die Niederschrift über die 15. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 13. Januar 1990.

Modell“), die jeder Fraktion einen gleichen Sockelbetrag zuzüglich eines für alle Abgeordneten gleichen Pro-Kopf-Betrages, multipliziert mit der Anzahl der Fraktionsmitglieder, zuwies. Daneben wurde bereits ein Oppositionszuschlag gewährt<sup>4</sup>. Nach dem Inkrafttreten des Fraktionsgesetzes wurde aufgrund gemeinsamen Beschlussvorschlags der Fraktionen von SPD, CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und des SSW im Landtag der Kopfbetrag mit steigender Mitgliederzahl einer Fraktion degressiv gestaffelt; der Grundbetrag blieb für alle Fraktionen gleich<sup>5</sup>. In der 16. Wahlperiode wurden die Grundbeträge der einzelnen Fraktionen nach Größenklassen<sup>6</sup> ansteigend festgesetzt, so dass mitgliederstarke Fraktionen einen höheren Grundbetrag erhielten; die degressive Staffelung der Kopfbeträge pro Fraktionsmitglied wurde beibehalten<sup>7</sup>.

Demnach hat sich in Schleswig-Holstein die Praxis von ursprünglich gleich hohen Grund- und Kopfbeträgen zu nach Fraktionsgröße gestaffelten Beträgen (bei den Grundbeträgen progressiv, bei den Kopfbeträgen degressiv) entwickelt.

## II. Struktur der Fraktionsmittel in Bund und Ländern

Die Regelungen im Bund und in den anderen Bundesländern über den finanziellen Status der Fraktionen sind materiell weitgehend angeglichen<sup>8</sup>. Die Konkretisierung dieser Ansprüche – zumeist im Haushaltsgesetz – erfolgt im Bundestag in der Weise,

---

<sup>4</sup> Siehe Bemerkungen 1992 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein vom 28. Februar 1992, S. 62.

<sup>5</sup> Beschlussvorschlag der Fraktionen von SPD, CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und des SSW im Landtag zu TOP 5 der Finanzausschusssitzung am 30. Mai 1996, Umdruck 14/18.

<sup>6</sup> In der 17. WP beispielsweise folgte die Abstufung des Grundbetrages nach Fraktionen mit mehr als 30 Mitgliedern (150 000 Euro), 20 bis 29 Mitgliedern (400 000 Euro), 10 bis 19 Mitgliedern (350 000 Euro) und 4 bis 9 Mitgliedern (200 000 Euro), siehe Beschlussvorschlag der Fraktionen von CDU, SPD, FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW für die Sitzung des Finanzausschusses am 5. November 2009, Umdruck 17/11.

<sup>7</sup> Umdruck 16/63 zur Tagesordnung der Finanzausschusssitzung am 11. August 2005 sowie Umdruck 17/11 für die Sitzung des Finanzausschusses am 5. November 2009; Gegenüberstellung der Leistungen an die Fraktionen in der 16. und 17. WP in den Bemerkungen 2010 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein vom 7. Mai 2010, S. 62.

<sup>8</sup> Die Konferenz der Landtagsdirektoren und des Direktors beim Deutschen Bundestag hatte in einer Kommission Formulierungsvorschläge erarbeiten lassen, deren Umsetzung die Konferenz in ihrer Hamburger Tagung vom 11. Mai 1992 empfahl, s. Strauß-Zielbauer/Schnellbach, ZParl 1993, 588. Überwiegend haben diese Vorschläge - wie in Schleswig-Holstein - Eingang in gesonderte Fraktions- oder Fraktionsrechtsstellungsgesetze gefunden, zum Teil wurden sie in einem eigenen Abschnitt in die Abgeordnetengesetze integriert (ausführlicher Überblick bei Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, Rheinbreitbach 2001, S. 502 ff.). Allen Regelungen gemeinsam ist die strukturelle Gliederung der Geldleistungen in Grundbetrag, Pro-Kopf-Betrag und Oppositionszuschlag. Beispielhaft ist auf § 50 Abs. 2 Satz 1 AbgG des Bundes zu verweisen: „Die Geldleistungen setzen sich aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, aus einem Betrag für jedes Mitglied und einem weiteren Zuschlag für jede Fraktion, die nicht die Bundesregierung trägt (Oppositionszuschlag), zusammen.“

dass ein für alle Fraktionen gleicher Grundbetrag und ein für jedes Fraktionsmitglied ebenfalls gleich hoher Pro-Kopf-Betrag angesetzt wird. Die Oppositionszulage erfolgt zum Teil durch einen festen Zuschlag auf den Grundbetrag, zum Teil durch einen die unterschiedlichen Fraktionsstärken berücksichtigenden Zuschlag je Fraktionsmitglied<sup>9</sup>. Danach soll mit dem Grundbetrag jeder Fraktion ein finanzieller Sockelbetrag zur Verfügung gestellt werden, der ihr die Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglicht und in diesem Sinne die Grundausrüstung der Fraktion sicherstellt. Dem höheren Finanzbedarf einer größeren Fraktion soll durch den Pro-Kopf-Betrag für jedes Fraktionsmitglied Rechnung getragen werden<sup>10</sup>. Fast alle Landesparlamente haben sich diesem Verständnis angeschlossen und ihre Fraktionsmittel vergleichbar strukturiert<sup>11</sup>.

Lediglich in zwei Bundesländern galten oder gelten (noch) für die hier interessierende Gestaltung des Grundbetrages pro Fraktion Besonderheiten:

Die Fraktionen des Bayerischen Landtages erhielten bis zur Landtagswahl 2008 nach Fraktionsgröße abgestufte unterschiedliche Grundbeträge. Mit Beginn der laufenden Legislaturperiode wurde der Berechnungsmodus verändert. Der Grundbetrag pro Fraktion wurde auf einen einheitlichen Festbetrag umgestellt und zum Ausgleich für die größeren Fraktionen der Kopfbetrag pro Fraktionsmitglied um ca. 60 % erhöht<sup>12</sup>. In Rheinland-Pfalz sah das Fraktionsgesetz vom 21. Dezember 1993<sup>13</sup> in § 2 Abs. 3 Nr. 2 einen Zuschlag zu dem Fraktionsgrundbetrag für Fraktionen mit mehr als 25 Mitgliedern vor. Aufgrund Änderungsgesetzes vom 13. März 2012<sup>14</sup> wird dieser Größenzuschlag bis Ende 2013 abgeschmolzen. Ab 2014 sind die Grundbeträge für alle Fraktionen gleich, der Steigerungsbetrag für jedes Fraktionsmitglied wird auch hier als Ausgleich für die größeren Fraktionen um knapp 50 % angehoben. Die Begründung des Änderungsgesetzes weist darauf hin, dass der bisherige Größenzuschlag auf die Konstellation zugeschnitten gewesen sei, dass im Parlament nur Fraktionen vertreten sind, die entweder deutlich über oder deutlich unter der Grenze von 25 Mitgliedern liegen. Durch die Systemumstellung werde eine kohärente Regelung auch für die Fäl-

---

<sup>9</sup> Bundesweiter Überblick über die den Fraktionen gewährten Geldkomponenten (Stand 2010) befindet sich in der Broschüre des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V., Die Finanzierung der Fraktionen im Lichte von Verfassung, Transparenz und Kontrolle, Mai 2011, S. 62 f.

<sup>10</sup> Braun/Jantsch/Klante, Kommentar zum Abgeordnetengesetz, 2002, § 50 RN 9.

<sup>11</sup> S. den Überblick des Steuerzahlerbundes, a.a.O. Unterschiede bestehen lediglich hinsichtlich des Oppositionszuschlages, der in manchen Bundesländern als Zuschlag je Fraktionsmitglied, in anderen als der Zuschlag für jede Oppositionsfraktion unabhängig von ihrer Größe festgesetzt wird.

<sup>12</sup> S. Bayerischer Oberster Rechnungshof, Jahresbericht 2012, S. 109.

<sup>13</sup> GVOBl. 1993, S. 642.

<sup>14</sup> GVOBl. 2012, S. 111.

le geschaffen, dass im Parlament Fraktionen vertreten sind, deren Mitgliederzahl sich in mittlerer Größe bewege<sup>15</sup>.

Der Vergleich mit der Praxis im Bundestag und in anderen Landesparlamenten zeigt demnach eine eindeutige Entwicklung zu einheitlichen, nicht nach der Fraktionsgröße gestaffelten Grundbeträgen.

### III. Rechtliche Bewertung

1.

Einzelheiten der Finanzierungsstruktur und Verteilungsschlüssel der Fraktionsmittel werden aus rechtlicher Perspektive in Rechtsprechung und Schriftform nur selten adressiert.

- a) Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 16. Juli 1991 zu den Rechten der PDS-Gruppe im Bundestag ausgeführt, dass der Grundbetrag für eine parlamentarische Gruppe auf die Hälfte des an Fraktionen gezahlten Grundbetrages reduziert werden dürfe, da bei einer typisierenden Betrachtungsweise davon ausgegangen werden könne, dass die von Gruppen zu bewältigenden Aufgaben in der parlamentarischen Arbeit im Allgemeinen geringer sind als die Fraktionsaufgaben<sup>16</sup>. Im Verhältnis der anerkannten Gruppen untereinander dürfe dagegen – wie auch im Hinblick auf die Fraktionen – ungeachtet der unterschiedlichen Gruppengröße von einem einheitlichen Grundbetrag ausgegangen werden, weil der Ausgleich der unterschiedlichen Größe von Gruppen oder Fraktionen „stets durch die Abgeordnetenzuschläge“ erfolge<sup>17</sup>.
- b) Soweit im Schrifttum der Verteilungsschlüssel der Fraktionsmittel und im Besonderen das Verhältnis von Grundbetrag und Kopfbetrag überhaupt thematisiert wird, ist kein einheitliches Meinungsbild zu gestaffelten Grundbeträgen erkennbar. Kritiker sehen in einem fraktionsgrößenabhängigen Zuschlag zum Grundbetrag eine Systemwidrigkeit, weil die größenabhängigen Mehrkosten größerer Fraktionen bereits durch die in der Gesamtheit mit der Zahl der Fraktionsmitglieder steigenden Kopfbeträge ausgeglichen würden. Ein größenabhängiger Grundbetrag könne nur bedeuten, dass entweder die kleinen Fraktio-

---

<sup>15</sup> Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 16/957, S. 6.

<sup>16</sup> BVerfGE 84, 304, 333.

<sup>17</sup> BVerfGE 84, 304, 334.

nen nicht das erhielten, was ihnen zustehe, oder dass die großen Fraktionen mehr erhielten, als sachlich begründet und angemessen sei. In jedem Fall sei der Grundsatz der Chancengleichheit verletzt. Auch sei die Methode, den Größenzuschlag auf den Grundbetrag in großen Stufen vorzunehmen, nicht schlüssig, da die mit der Über- oder Unterschreitung einer solchen Schwelle verbundenen erheblichen finanziellen Auswirkungen nicht von einem Fraktionsmitglied mehr oder weniger abhängig sein dürften. Insgesamt sei ein Zuschlag zum Grundbetrag für große Fraktionen deshalb als verfassungswidrig anzusehen<sup>18</sup>. Des Weiteren werden gestaffelte Beträge als nicht transparent und nachvollziehbar kritisiert, ohne daraus allerdings den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit herzuleiten<sup>19</sup>.

Die Gegenmeinung betont den autonomen Handlungsspielraum der Parlamente, denen allein obliege, zu bewerten, welche Mittel den einzelnen Fraktionen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zugebilligt werden sollen, und aus dem eigenen parlamentarischen Selbstverständnis heraus möglicherweise gegenläufige Zielvorstellungen – wie etwa den Minderheitenschutz kleiner Fraktionen einerseits und die gesteigerte Integrationsleistung größerer Fraktionen andererseits - zu gewichten. Ausschlaggebend sei letztlich der Gesamtbetrag der Zahlungen an die jeweiligen Fraktionen, nicht dagegen die einzelnen Berechnungsparameter auf dem Weg dorthin<sup>20</sup>.

2.

Bei der Auslegung des § 6 Abs. 2 Satz 1 FraktionsG werden im Folgenden zunächst Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Regelung untersucht, bevor auf die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eingegangen wird.

- a) § 6 Abs. 2 Satz 1 FraktionsG nennt als Bestandteil der Geldleistungen „einen Grundbetrag für jede Fraktion“.

Der Begriff des *Grundbetrages* lässt sich seinem Wortsinn nach in zweifacher

---

<sup>18</sup> So unter konkretem Bezug auf § 2 Abs. 3 RN 2 FraktionsG Rheinland-Pfalz Martin, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, Berlin 1995, S. 88 ff.

<sup>19</sup> Linde, Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie, Frankfurt/M. 2000, S. 90, 106. Linde bezieht diese Kritik nicht nur auf nach der Fraktionsgröße unterschiedliche Grundbeträge, sondern auch auf die degressiv gestaffelten Kopfbeträge im Schleswig-Holsteinischen Landtag.

<sup>20</sup> Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, Berlin 1997, S. 118 ff., 123.

Hinsicht verstehen: Zum einen im Sinne eines Sockelbetrages, der durch Zuschläge und Steigerungsbeträge ergänzt wird. In diesem Sinne kommt es allein darauf an, dass die Grundbeträge noch weiter aufgestockt werden. Dies setzt aber keineswegs voraus, dass es sich um für alle Fraktionen gleichermaßen hohe Grundbeträge handelt. Auch die nach Fraktionsgröße gestaffelten Grundbeträge im Schleswig-Holsteinischen Landtag werden durch die Kopfbeträge pro Fraktionsmitglied und ggf. einen Oppositionszuschlag ergänzt.

Zum anderen kann der Begriff des *Grundbetrages* in einen sprachlichen Zusammenhang mit der Deckung des *Grundbedarfs* und der Sicherstellung der *Grundausrüstung* einer Fraktion gebracht werden<sup>21</sup>. Dabei bleibt aber die entscheidende Frage offen, ob Grundbedarf und Grundausrüstung anhand einer kleinstmöglichen Musterfraktion ermittelt werden sollen oder ob es um den für die Fraktionsarbeit notwendigen Grundbedarf und die Grundausrüstung einer möglicherweise erheblich größeren Fraktion geht. Im ersten Fall wäre der Grundbetrag für alle Fraktionen gleich, im zweiten Fall dagegen nicht. Angesichts der verfassungsrechtlichen Aufgaben der Fraktionen, unterschiedliche fraktionsinterne Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammenzufassen und sie innerhalb des parlamentarischen Willensbildungsprozesses umzusetzen<sup>22</sup>, lassen sich genau genommen keine größenunabhängigen Bedarfspositionen vorstellen. Dies verdeutlicht das Beispiel des für die koordinierende Tätigkeit einer Fraktion unabdingbaren Sitzungszimmers, dessen notwendige Größe von der Mitgliederzahl mitbestimmt wird<sup>23</sup>.

Das Wort Grundbetrag ist daher seinem Wortsinn nach neutral und gestattet keinen Rückschluss darauf, dass dieser Betrag für alle Fraktionen gleich hoch sein müsste.

Auch dass das Fraktionsgesetz von „einem“ Grundbetrag für jede Fraktion spricht, liefert kein tragfähiges Argument. Das Wort „einem“ ist als unbestimmter Artikel ohne weiteren Aussagegehalt. Selbst wenn man darin ein Zahlwort erkennen wollte, käme nur zum Ausdruck, dass eine einzelne Fraktion nicht mehrere Grundbeträge erhalten darf. Im vorliegenden Zusammenhang geht es jedoch nicht darum, dass größere Fraktionen mehr als einen Grundbetrag er-

---

<sup>21</sup> Vgl. Braun/Jantsch/Klante, § 50 AbgG RN 9.

<sup>22</sup> Vgl. BVerfGE 80, 188, 231.

<sup>23</sup> Schneider, Finanzierung der Parlamentsfraktionen, S. 121.



halten sollen, sondern um die Höhe des jeweiligen – einzigen – Grundbetrages der Fraktion.

Der Wortlaut des § 6 Abs. 2 Satz 1 FraktionsG enthält nach allem keine tragfähigen Hinweise auf die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit größengestaffelter Grundbeträge.

- b) Auch das Gesetzgebungsverfahren<sup>24</sup> liefert keine weiterführenden Erkenntnisse. Die Formulierung des § 6 Abs. 2 Satz 1 FraktionsG war bereits im Initiativentwurf der Fraktionen der SPD und der CDU für einen § 46 c Abs. 1 Satz 2 AbgG (Drs. 13/605) praktisch wortgleich enthalten. Der Entwurf der Fraktion der FDP für ein Fraktionsgesetz (Drs. 13/537) sowie der im Laufe der Ausschussberatungen eingereichte Entwurf des Landesrechnungshofes, die beide – mit im Einzelnen abweichenden Formulierungen – im Fraktionsgesetz selbst einen – für alle Fraktionen gleich hohen – konkreten Grundbetrag ausweisen und dies nicht dem Haushaltsgesetzgebungsverfahren überlassen wollten, ist gerade nicht Gesetz geworden. Im Umkehrschluss lässt sich daraus herleiten, dass mit der vom Landtag beschlossenen Formulierung des Fraktionsgesetzes eine über den rudimentären Wortlaut der Bemessung der Fraktionsbeschlüsse hinausgehende Bindung nicht angestrebt war, sondern dem Haushaltsgesetzgeber ein möglichst weiter Spielraum überlassen bleiben sollte.

Auch die langjährige Praxis vor, während und auch noch nach Verabschiedung des Fraktionsgesetzes, einheitliche Grundbeträge für die Fraktionen festzusetzen, rechtfertigt keine andere Einschätzung. Zwar deutet diese gefestigte Praxis darauf hin, dass eine Kombination von gleichen Grundbeträgen mit einem Größenausgleich durch Kopfbeträge seinerzeit als angemessener und sachgerechterer Verteilungsmaßstab empfunden wurde. Diese Praxis allein bildet aber mangels näherer Hinweise in den Gesetzgebungsmaterialien keine tragfähige Grundlage, über den Gesetzeswortlaut hinaus die dem Landtag zu § 6 Abs. 2 Satz 2 FraktionsG ausdrücklich eingeräumte Aufgabe, die Höhe der Beträge im Einzelnen festzulegen, durch strengere Maßstäbe einzuschränken.

- c) Es bleibt zu prüfen, in welchem Maße das Verfassungsrecht die Maßstäbe und Strukturen der Fraktionsfinanzierung im vorliegenden Zusammenhang vorprägt.

---

<sup>24</sup> Darstellung des Verfahrens oben unter I.2.

aa) Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 16. Juli 1991<sup>25</sup> auch zu Fragen der Fraktionsfinanzierung des Grundbetrages Stellung genommen und zwei auf den ersten Blick gegenläufige Feststellungen getroffen:

Zum einen wird es dem Parlament gestattet, zwischen Fraktionen einerseits und Gruppen andererseits zu unterscheiden und den Gruppen lediglich die Hälfte des an die Fraktionen gezahlten Grundbetrages zu bewilligen. Zur Begründung beruft sich das Gericht allerdings nicht auf den quantitativen Größenunterschied zwischen Fraktion und Gruppe – nach § 10 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Bundestages müssen Fraktionen eine Mindeststärke von 5 % der Mitglieder des Bundestages aufweisen, während nach § 10 Abs. 4 Gruppen weniger Mitglieder haben, deren Anzahl die Fraktionsmindeststärke nicht erreicht. Vielmehr beruft sich das Gericht auf den qualitativen Gesichtspunkt, dass bei einer typisierenden Betrachtungsweise davon ausgegangen werden dürfe, dass die von Gruppen zu bewältigenden Aufgaben in der parlamentarischen Arbeit im Allgemeinen geringer seien als die Fraktionsaufgaben<sup>26</sup>. Mit dieser Begründung kann die dargestellte Unterscheidung des Bundestages zwischen Fraktionen und Gruppen nicht auf die nach Fraktionsgröße differenzierende Bemessung des Grundbetrages im Schleswig-Holsteinischen Landtag übertragen werden, weil die Fraktionen nach Fraktionsgesetz und Geschäftsordnung des Landtages mit gleichen Rechten und Pflichten ausgestattet sind, so dass die vom Bundesverfassungsgericht betonte qualitative Unterscheidung nach dem Aufgabenstatus nicht greift; das Differenzierungskriterium bei der Bemessung des größengestaffelten Grundbetrages im Schleswig-Holsteinischen Landtag ist ein rein quantitatives, nämlich die Zahl der Fraktionsmitglieder.

Solche quantitativen Unterschiede adressiert die zweite Feststellung des Bundesverfassungsgerichts in der genannten Entscheidung. Das Gericht gestattet dem Bundestag, aufgrund typisierender Betrachtung die anerkannten Gruppen untereinander – ebenso wie die Fraktionen untereinander – in Bezug auf den Grundbetrag ungeachtet ihrer Größe gleich zu behandeln. Der Ausgleich der unterschiedlichen Größe von Gruppen oder Fraktionen „erfolgt stets durch die

---

<sup>25</sup> Dazu BVerfGE 84, 304, s. oben III.1.a

<sup>26</sup> BVerfGE 84, 304, 333.

Abgeordnetenzuschläge<sup>27</sup>. Diese Aussage des Gerichts wird im Schrifttum teilweise so verstanden, dass das Gericht einen für alle Fraktionen gleichen Grundbetrag habe vorschreiben wollen<sup>28</sup>. Diese Deutung der Entscheidung berücksichtigt allerdings nicht den begrenzten Verfahrensgegenstand und geht daher zu weit: Das Gericht hatte im Organstreitverfahren lediglich die konkreten Maßnahmen des Deutschen Bundestages im Hinblick auf die PDS-Gruppe zu überprüfen. Es konnte sich deshalb darauf beschränken, die vom Bundestag beschlossene Kombination eines für Fraktionen bzw. für alle Gruppen untereinander gleichen Grundbetrages mit einem Größenausgleich durch die Pro-Kopf-Beträge für verfassungskonform zu erklären. Es bestand kein Anlass zur Prüfung, ob der vom Bundestag gewählte Verteilungsmaßstab der verfassungsrechtlich allein zulässige sei. Das Gericht formuliert deshalb auch nur, dass der Bundestag die Grundbeträge aufgrund typisierender Betrachtung gleich bemessen „durfte“, nicht aber, dass er oder ein anderes Parlament dies zwingend so vorsehen *müsse*. Der Satz „Der Anspruch der unterschiedlichen Größe von Gruppen oder Fraktionen erfolgt durch die Abgeordnetenzuschläge“ schließt daher nach unserer Einschätzung unterschiedlich hohe Grundbeträge für die einzelnen Fraktionen per se nicht aus.

bb) Die staatliche Finanzierung der parlamentarischen Aufgaben der Fraktionen rechtfertigt sich aus deren Status als „ständige, der organisierten Staatlichkeit eingefügte Gliederungen des Deutschen Bundestages“, denen deshalb öffentliche Mittel zur Erfüllung ihrer im Interesse des Gesamtparlaments liegenden Aufgaben gewährt werden dürfen<sup>29</sup>. Die Fraktionsfinanzierung soll eine sachgemäße, effektive Fraktionsarbeit im Rahmen der Aufgaben des Parlaments ermöglichen und gewährleisten. Die Fraktionen steuern und erleichtern die parlamentarische Arbeit, 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 verhandlungsfähigen Einheiten zusammen. Die Fraktionszuschüsse sind primär für die Finanzierung dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit bestimmt<sup>30</sup>. Wie hoch die Zuschüsse zu bemessen sind, ist

---

<sup>27</sup> BVerfGE 84, 304, 334.

<sup>28</sup> Martin, Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, S. 89.

<sup>29</sup> BVerfGE 20, 56, 104.

<sup>30</sup> BVerfGE 80, 188, 231.

daher nach dem Aufwand zu beurteilen, der in diesem Aufgabenbereich anfällt<sup>31</sup>. Dieser Bedarf bildet zugleich die zulässige Obergrenze der staatlichen Fraktionsfinanzierung<sup>32</sup>.

Würde der Größenzuschlag auf den Grundbetrag dazu führen, dass großen Fraktionen über ihre parlamentarische Aufgabenerfüllung hinaus Finanzmittel im Übermaß zugeteilt würden<sup>33</sup>, wäre dies vor dem dargestellten rechtlichen Hintergrund in der Tat verfassungsrechtlich problematisch. Ein solcher Zusammenhang ist aber keineswegs systemimmanent. Er würde voraussetzen, dass im Einzelfall der Mehrbedarf einer größeren Fraktion durch die Pro-Kopf-Beträge für die Fraktionsmitglieder bereits vollständig abgedeckt wäre und sich ein größenbedingter Zuschlag auf den Grundbetrag daher als Übermaßfinanzierung erweist. Ein solcher Sachverhalt ist aber keine zwangsläufige Folge größengestaffelter Grundbeträge. Denn es ist ebenso denkbar, dass der Mehrbedarf größerer Fraktionen erst im Zusammenspiel von Pro-Kopf-Beträgen mit Größenzuschlägen auf den Grundbetrag abgedeckt wird. Dass eine Wechselwirkung zwischen etwaigen Größenzuschlägen auf den Grundbetrag einerseits und der Höhe der Pro-Kopf-Beträge für die Fraktionsmitglieder andererseits stattfindet, zeigen die Entwicklungen in Bayern und Rheinland-Pfalz<sup>34</sup>. Dort wurde die Umstellung auf einen einheitlichen Grundbetrag für alle Fraktionen begleitet von einem merklichen Anstieg der Pro-Kopf-Beträge, um die entfallenen Größenzuschläge auf den Grundbetrag zu kompensieren. Auch in Schleswig-Holstein ist ein Zusammenhang zwischen Grundbetrag und Kopfbetrag erkennbar: Den nach der Fraktionsgröße progressiv gestaffelten Grundbeträgen stehen degressiv gestaffelte Pro-Kopf-Beträge gegenüber. In den anderen Parlamenten, die einen einheitlichen Grundbetrag festsetzen, sind die Kopfbeträge dagegen linear, d.h. für alle Abgeordneten gleich, gestaltet.

Ein notwendiger Zusammenhang zwischen einem größengestaffelten Grundbetrag und einer Doppel- bzw. Übermaßfinanzierung großer Fraktionen lässt sich daher nicht feststellen.

---

<sup>31</sup> BVerfGE 80, 188, 213 f.

<sup>32</sup> Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 597 f.

<sup>33</sup> So der Vorwurf von Martin, Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, S. 89.

<sup>34</sup> S. oben unter II.

Bei der Mittelzuweisung ist das politische Gewicht der Fraktionen im Auge zu behalten und darauf zu achten, dass die aus der Ausstattung mit öffentlichen Mitteln resultierende Finanzkraft zu keiner Verfälschung des parlamentarischen Wettbewerbs unter den Fraktionen führt. Das verfassungsrechtliche Gebot der politischen Chancengleichheit zwischen den Fraktionen ist zu wahren<sup>35</sup>. In diesem Zusammenhang wird die Methode kritisiert, den Grundbetrag nur in groben Stufen von je ca. zehn Abgeordneten ansteigen zu lassen, so dass Fraktionen mit nicht unerheblichen Größenunterschieden innerhalb einer Stufe den gleichen Grundbetrag erhalten, während bei Erreichen der Schwelle ein einziger Abgeordneter mehr oder weniger über die Zuweisung erheblicher Mittel entscheidet. Für eine solche Methode der „Grobsteuerung“ sei eine Rechtfertigung nicht erkennbar<sup>36</sup>. Dem ist entgegenzuhalten, dass speziell im Zusammenhang mit Status und Rechten von Fraktionen und Gruppen eine typisierende Betrachtung von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ausdrücklich anerkannt ist<sup>37</sup>. Zudem und vor allem geht es hier aber nicht um ein abstrakt generelles Maßstäbengesetz, das für eine Vielzahl unterschiedlichster Fallgestaltungen Vorsorge treffen und eine sach- und interessengerechte Finanzierungsstruktur und Verteilungsmaßstäbe regeln soll, sondern um individuelle Verteilungsmaßstäbe für die konkrete Zusammensetzung eines bestimmten Landtages in einer bestimmten Wahlperiode. Die Ausgestaltung der größengestaffelten Grundbeträge ist daher anhand ihrer Auswirkungen auf die jeweiligen konkreten Fraktionen des Landtages zu überprüfen und nicht anhand fiktiver, theoretisch gebildeter Sachverhalte. Eine Regelung, die in einem Parlament zu einer bestimmten Zeit optimal ist, mag in einem anderen Parlament oder in einer anderen Zusammensetzung desselben Parlamentes zu einem verfassungswidrigen Zustand führen<sup>38</sup>.

Schließlich ist ein größengestaffelter Grundbetrag aus dem Gesichtspunkt der Transparenz und Nachvollziehbarkeit kritisiert worden<sup>39</sup>. Bei der Festsetzung der Fraktionsmittel handelt das Parlament gewissermaßen in eigener Sache. In einem solchen Fall verlangt das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), dass der gesamte Willensbildungsprozess von den Bürgern

---

<sup>35</sup> Schneider, Finanzierung der Parlamentsfraktionen, S. 118 f m.w.Nw.

<sup>36</sup> Vgl. zur Schwelle von 25 Fraktionsmitgliedern im rheinland-pfälzischen Fraktionsrecht Martin, Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, S. 89.

<sup>37</sup> BVerfGE 84, 304, 333 f.

<sup>38</sup> Höltscheidt, Parlamentsfraktionen, S. 603.

<sup>39</sup> Linde, Fraktionsfinanzierung, S. 90, 106.

durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird<sup>40</sup>. Zwar macht eine Größenstaffel bei den Grundbeträgen wie auch bei den Pro-Kopf-Beträgen zusätzliche Arbeitsschritte bei der Ermittlung der letztlich auf die Fraktionen entfallenden Beträge erforderlich, doch ist dieser Mehraufwand keine ins Gewicht fallende Erschwernis, die die Durchschaubarkeit des Willensbildungsprozesses für den Bürger merklich erschweren würde.

Hat sich damit die gegenüber einem gestaffelten Grundbetrag geäußerte Kritik aus rechtlicher Sicht als nicht überzeugend erwiesen, so spricht umgekehrt die Parlamentsautonomie für einen eher weiten Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung der Struktur der Fraktionsfinanzierung, solange die Leistungen den Bedarf für die Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben der Fraktionen nicht überschreiten.

#### **IV. Ergebnis**

Die vom Schleswig-Holsteinischen Landtag seit der 16. Wahlperiode geübte Praxis, den Grundbetrag als Bestandteil der Geldleistungen an die Fraktionen nach Fraktionsgröße gestaffelt zu bemessen, steht nicht im Widerspruch zu § 6 Abs. 2 des Fraktionsgesetzes. Der Landtag ist auch verfassungsrechtlich nicht gehindert, den höheren Finanzbedarf größerer Fraktionen im Zusammenspiel eines erhöhten Grundbetrages mit dem Pro-Kopf-Betrag für jedes Fraktionsmitglied abzudecken.

Für ergänzende Erläuterungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Wie in Ihrem Auftragschreiben erbeten, haben wir diese Stellungnahme auch den übrigen Fraktionen sowie dem SSW im Landtag zukommen lassen.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Thomas Schürmann

---

<sup>40</sup> BVerfGE 40, 296, 327; zur daraus abgeleiteten Debatte über das Verfahren der Festlegung der Fraktionsmittel vgl. Hölscheidt, Parlamentsfraktionen, S. 589 ff.; Schneider, Finanzierung der Parlamentsfraktionen, S. 137 ff.; Papier, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit der Fraktionsfinanzierung nach dem Bayerischen Fraktionsgesetz, S. 10 ff.