



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Präsident des Landtages
Nordrhein-Westfalen

40221 Düsseldorf



40210 Düsseldorf

Konrad-Adenauer-Platz 13

Telefon 0211 3896-0

Telefax 0211 3896-367

E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de

(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte elektronische Dokumente)

Auskunft erteilt: Herr Schindler

Durchwahl 3896-344

Aktenzeichen G.K. – 172 E 7 – 48

Datum 24.02.2005

Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag (Fraktionsgesetz NRW)

hier: Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen (Fraktionsgesetz - FraktG NRW) sowie des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen (Abgeordnetengesetz – AbgG NRW)
- Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU, FDP sowie Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 13/6024 vom 29.09.2004 sowie Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs zur Änderung des Fraktionsgesetzes NRW von Professor Dr. Bodo Pieroth (Vorlage 13/3204 vom 14.02.2005)

Schreiben vom 07.10.2004, Az.: w. o.

Sehr geehrter Herr Präsident,

mit Schreiben vom 07.10.2004 hatte ich Ihnen eine Entscheidung des Großen Kollegiums des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen vom gleichen Tage zugeleitet.

In gleicher Angelegenheit hat das Große Kollegium des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen am heutigen Tage eine weitere Entscheidung getroffen, die ich in der Anlage übersende. Mehrabdrucke zur Unterrichtung der Abgeordneten sind beigelegt.

Der Ministerpräsident, der Finanzminister und der Justizminister haben ebenfalls einen Abdruck dieser Entscheidung erhalten.

Mit freundlichen Grüßen

Jhr

U. Scholle

(Scholle)

Anlage: 1 (350-fach)

**Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag
(Fraktionsgesetz NRW)**

**hier: Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen (Fraktionsgesetz - FraktG NRW) sowie des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen (Abgeordnetengesetz – AbgG NRW)
- Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU, FDP sowie Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 13/6024 vom 29.09.2004 sowie Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs zur Änderung des Fraktionsgesetzes NRW von Prof. Dr. Bodo Pieroth/Katrin Neukamm (Vorlage 13/3204 vom 14.02.2005)**

**Entscheidung des Großen Kollegiums
gemäß § 8 Abs. 1 Buchstabe d) LRHG**

Das Große Kollegium des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen beschließt gemäß § 8 Abs. 1 Buchstabe d) i.V.m. Abs. 2 LRHG die nachfolgende Stellungnahme gegenüber dem Landtag Nordrhein-Westfalen, die dem Landtag und der Landesregierung gemäß § 8 Abs. 2 GO-LRH durch die Vorsitzende des Großen Kollegiums zugeleitet wird:

I.

Mit Drucksache 13/6024 vom 29.09.2004 haben die Landtagsfraktionen von SPD, CDU, FDP und von Bündnis 90/DIE GRÜNEN einen Gesetzentwurf zur Änderung des Fraktionsgesetzes NRW (FraktG NRW) sowie des Abgeordnetengesetzes (AbgG NRW) eingebracht. Dieser Gesetzentwurf war Gegenstand der Stellungnahme des Großen Kollegiums des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (LRH) vom 07.10.2004 (Vorlage 13/3027). Der federführende Hauptausschuss im Landtag NRW hat nach Zugang dieser Stellungnahme die Beratung des Gesetzentwurfs von der Tagesordnung abgesetzt, um die vom LRH geäußerten rechtlichen Bedenken zu prüfen. Zwischenzeitlich hat Herr Prof. Dr. Pieroth unter Mitarbeit von Frau Neukamm ein „Rechtsgutachten zur Verfas-

sungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs zur Änderung des Fraktionsgesetzes NRW (LT-Drucksache 13/6024)“ erstellt, welches durch den Präsidenten des Landtags NRW am 14.02.2005 vorgelegt worden ist (Vorlage 13/3204).

II.

Die in dem Rechtsgutachten enthaltenen Vorschläge und Bewertungen zu einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs geben erneut Anlass zu einer Stellungnahme. Der LRH hält es für erforderlich, sich kurzfristig zu äußern und geht daher nur auf einige wenige Aspekte des Gutachtens ein.

Der Gutachter bestätigt die Auffassung des LRH, dass die Fraktionsfinanzierung bereits deshalb zu prüfen ist, weil es sich um Mittel aus dem Staatshaushalt handelt. Darüber hinaus entscheiden die Fraktionen über die Mittelbereitstellung in eigener Sache; es bedarf deshalb der Kontrolle durch den LRH als unabhängige Institution.¹

1.

Dem Gutachter kann aber nicht zugestimmt werden, soweit er die erforderliche Kontrolle auf die eingereichten Rechnungen sowie die Belege über Einnahmen und Ausgaben beschränkt.² Diese Unterlagen allein lassen keine Bewertung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionsmittel zu. Durch eine bloße Durchsicht von Rechnungen und Belegen kann der Auftrag des LRH zur Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Fraktionsmittel nicht erfüllt werden. Vielmehr bedarf es der Vorlage weiterer Unterlagen, aus denen sich die der Ausgabe der Fraktionsmittel zugrundeliegenden Sachverhalte und Entscheidungen der Fraktionen ergeben.

Darüber hinaus kann der LRH bei dieser Beschränkung der Unterlagen seinen sich aus § 89 Abs. 1 Nr. 2 Landeshaushaltsordnung NRW (LHO NRW) ergebenden Auftrag nicht mehr erfüllen, wonach er alle Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können, prüfen kann. Diese Vorschrift der LHO NRW ist gemäß § 42 Abs. 2 Nr. 2, § 1 Haushaltsgesetz (HGrG) zwingend anzuwenden.

¹ Rechtsgutachten von Prof. Dr. Pieroth zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs zur Änderung des Fraktionsgesetzes (im Folgenden: Rechtsgutachten), S. 20.

² So Rechtsgutachten, S. 33.

Im Übrigen widerspricht sich der Gutachter, wenn einerseits die ökonomische Erforderlichkeit von Maßnahmen der Fraktionen dem Prüfungsrecht des LRH unterworfen wird,³ andererseits dieses Recht aber wegen fehlender Einsichtsmöglichkeit in die Unterlagen nicht ausgeübt werden kann.

Unbestritten rechtfertigt die besondere Rechtsstellung der Fraktionen ihre politische Entschließungsfreiheit.⁴ Insoweit hat der LRH zu keiner Zeit politische Entscheidungen der Fraktionen thematisiert. Der Gutachter stellt zutreffend fest, dass die Prüfung der Zweckmäßigkeit Bestandteil der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme ist⁵ und das Wirtschaftlichkeitsgebot ein zwingender Verfassungsgrundsatz ist.⁶

Mithin unterliegt die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der Fraktionen – unter Berücksichtigung ihrer besonderen Rechtsstellung - der Bewertung durch den LRH. Die Umsetzung politischer Entscheidungen erfolgt mit den den Fraktionen zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln. Es muss daher durch den LRH überprüfbar sein, ob dieser Finanzmitteleinsatz wirtschaftlich erfolgt ist.

2.

Die Vorschriften des HGrG und der LHO NRW sind auf die Fraktionen anwendbar, da sie die verfassungsrechtlich garantierte Finanzkontrolle in konkrete Verfahrensabläufe umsetzen. Sie gelten für das gesamte Finanzgebaren des Staates, zu dem auch die Fraktionen als Organteile des Parlaments zählen.⁷

Der Gutachter⁸ hält nur einen Teil der LHO-Vorschriften hinsichtlich der Prüfung der Fraktionsfinanzen für anwendbar. Er stützt sich dabei zu Unrecht auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 13.06.1989 („Wüppesahl-Urteil“)⁹. Denn die Entscheidung des BVerfG stellt für das verfassungsrechtlich geschützte Prüfungs-

³ Rechtsgutachten, S. 37.

⁴ Siehe Rechtsgutachten, S. 35.

⁵ Vgl. Rechtsgutachten, S. 34-36.

⁶ So auch Rechtsgutachten, S. 25, 35.

⁷ So auch Rechtsgutachten, S. 45.

⁸ Rechtsgutachten, S. 53 f.

⁹ BVerfGE 80, 188, 214.

recht des Bundesrechnungshofs gemäß Art. 114 Abs. 2 GG klar, dass die Prüfung der Fraktionsfinanzen in gleicher Weise und nach den gleichen haushaltsrechtlichen Maßstäben stattfindet wie bei anderen Etatmitteln auch.¹⁰ Damit finden die Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung uneingeschränkt Anwendung. Angesichts der inhaltsgleichen Verfassungsvorschrift von Art. 86 Abs. 2 Landesverfassung NRW gelten dementsprechend die Vorschriften der LHO NRW auch für die Prüfung der Finanzmittel, die den Fraktionen im Landtag NRW zur Verfügung gestellt werden.

Zudem wurde bereits in der ersten Stellungnahme des LRH vom 07.10.2004¹¹ ausgeführt, dass einzelne Vorschriften der LHO NRW auf Regelungen im HGrG beruhen. Dieses höherrangige Bundesrecht wird bei dem Änderungsvorschlag des Gutachters¹² ebenfalls außer Betracht gelassen, obwohl er an anderer Stelle auf den Vorrang des Bundesrechts selbst hinweist.¹³

Schließlich wäre durch den Ausschluss einzelner Vorschriften der LHO NRW die Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionsmittel durch den LRH erheblich beeinträchtigt.

3.

Zutreffend führt das Rechtsgutachten¹⁴ aus, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen in Zeiten des Wahlkampfes einer zeitlichen und thematischen Beschränkung unterliegt. Es trifft auch zu, dass die Öffentlichkeitsarbeit in thematischer Hinsicht einen unmittelbaren Bezug zu ihrer vergangenen oder gegenwärtigen parlamentarischen Arbeit enthalten oder sich auf die künftig zu lösenden Fragen beziehen muss.¹⁵ Schließlich berücksichtigt das Gutachten¹⁶ auch die von der höchstrichterlichen Rechtsprechung geforderte Abgrenzung der Aufgaben der Fraktionen von den Aufgaben der Parteien.

¹⁰ BVerfGE 80, 188, 214.

¹¹ Siehe Vorlage 13/3027, S. 6 f.

¹² Rechtsgutachten, S. 55.

¹³ Rechtsgutachten, S. 14 f.

¹⁴ S. 76 f.

¹⁵ Vgl. Rechtsgutachten, S. 83.

¹⁶ S. 67 ff.

Problematisch ist aber aus Sicht des LRH eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion und der Partei. Bei seiner Prüfung ist der LRH an das strikte Gebot der Trennung der Fraktions- und Parteifinzen gebunden. Die Rechtsprechung des BVerfG¹⁷ stellt hohe Anforderungen an die Verwendung von Fraktionszuschüssen, um eine „verschleierte Parteienfinanzierung“ auszuschließen. Der LRH ist unstreitig nur befugt, Fraktionsmittel, nicht aber Parteifinzen zu prüfen. Die erforderliche Abgrenzung der Aufgaben der Fraktionen von denen der Parteien ist bei gemeinsamen Veranstaltungen faktisch nicht möglich.

4.

Der LRH stimmt mit dem Gutachter überein, dass eine Kontrolle der Personalausgaben der Fraktionen durch den LRH erforderlich ist.¹⁸ Die Personalausgaben beanspruchen den weitaus größten Teil der Fraktionsmittel.

Der LRH hat schon in seiner Stellungnahme vom 07.10.2004¹⁹ darauf hingewiesen, dass die wirtschaftliche Verwendung von Steuergeldern für Personalausgaben die Festlegung von Parametern erfordert. Dies wäre bei einer entsprechenden Orientierung der Fraktionen am öffentlichen Dienstrecht – unter Berücksichtigung ihrer besonderen Stellung – der Fall.

Derartige Bewertungsmaßstäbe bietet die vom Gutachter vorgeschlagene Änderungsregelung gerade nicht. Der Änderungsvorschlag des Gutachters sieht vor, dass die Fraktionen bei der Beschäftigung von Personal nicht an die Tarifverträge gebunden sind, sondern stattdessen § 2 des Gesetzes über die Anwendung beamten- und besoldungsrechtlicher Vorschriften auf nichtbeamtete Angehörige des öffentlichen Dienstes entsprechend gelten soll.²⁰ Die vom Gutachter herangezogene Norm bezieht sich aber le-

¹⁷ Vgl. BVerfGE 20, 56, 104 f.

¹⁸ Rechtsgutachten, S. 95.

¹⁹ Vorlage 13/3027, S. 9.

²⁰ Im Rechtsgutachten, S. 95/96, zitierter Wortlaut des § 2: „Dienstverträge in Aufgabenbereichen der allgemeinen Verwaltung, der Gemeinden und Gemeindeverbände, in denen eine die höchste Vergütungsgruppe des Bundes-Angestelltentarifvertrages überschreitende Vergütung einschließlich Zulagen und sonstiger Zuwendungen sowie Anwartschaft auf Alters- und Hinterbliebenenversorgung nach beamtenrechtlichen Vorschriften oder Grundsätzen vereinbart werden sollen, dürfen nicht dazu führen, beamten- oder besoldungsrechtliche Bestimmungen zu umgehen, und müssen den dem Angestellten obliegenden Funktionen entsprechen. Zuwendungen entsprechend § 6 des Landesbesoldungsgesetzes (LBesG) bleiben außer Ansatz.“

diglich auf Dienstverträge, bei denen eine die höchste Vergütungsgruppe des BAT überschreitende Vergütung gezahlt wird. Dabei wird verkannt, dass die überwiegende Zahl der Dienstverträge der Fraktionen Vergütungsvereinbarungen enthält, die unterhalb dieser Vergütungsgruppe einzuordnen sind und von der vorgeschlagenen Regelung nicht umfasst wären. Zudem enthält die Regelung selbst für die darin aufgeführten Fälle keinerlei handhabbare Maßstäbe.

Der LRH kann seinem - auch von dem Gutachter ausdrücklich hervorgehobenen - verfassungsrechtlichen Auftrag zur lückenlosen Kontrolle der **gesamten** Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates nur dann gerecht werden, wenn die Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen der Fraktionen möglich ist und ihm die Prüfrechte zur Verfügung stehen. Diesen Anforderungen werden nach Auffassung des LRH weder der Gesetzentwurf noch – wie oben ausgeführt – ein Großteil der Änderungsvorschläge des Gutachters gerecht.