

Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen

Großes Kollegium

GK- 172 E 7 - 48



Düsseldorf, 07.10.2004

**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

**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.

Bis zum 01.01.2002 bestanden in Nordrhein-Westfalen keine gesetzlichen Regelungen zur Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag. Mit Wirkung vom 01.01.2002 ist das zurzeit geltende Fraktionsgesetz NRW (FraktG NRW) in Kraft getreten (GV.NRW 2001, S. 866). Mit Drucksache 13/6024 vom 29.09.2004 haben die Landtagsfraktionen der SPD, CDU, FDP sowie von Bündnis 90/DIE GRÜNEN einen Gesetzentwurf zur Änderung des FraktG NRW sowie des Abgeordnetengesetzes (AbgG NRW) eingebracht.

II.

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen führen zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Prüfungsrechte des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (LRH) hinsichtlich der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Finanzmittel durch die Fraktionen des Landtags Nordrhein-Westfalen.

§ 9 Abs. 1 FraktG NRW in der derzeit geltenden Fassung lautet:

„Der Landesrechnungshof ist berechtigt, die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuschüsse nach §§ 3 und 4 durch die Fraktionen auf der Grundlage der von den Fraktionen gemäß § 7 gelegten Rechnungen zu prüfen. Bei der Prüfung sind die besondere Rechtsstellung und die Aufgaben der Fraktionen gemäß § 1 zu beachten. Der Landesrechnungshof prüft nicht die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgaben.“

Auf der Grundlage dieser Vorschrift hat der LRH das Recht, Einsicht in sämtliche Unterlagen der Fraktionen zu nehmen und die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der eingesetzten Finanzmittel zu prüfen – wie bei Prüfungen generell üblich und erforderlich. Dabei berücksichtigt er, dass die Fraktionen im Rahmen ihrer Fraktionsautonomie darüber entscheiden, welche parlamentarische Maßnahme sie für geeignet halten, um ihre parlamentarischen Aufgaben zu bewältigen. Die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme der Fraktion ist nicht Gegenstand der Prüfung. Der besonderen Rechtsstellung der Fraktionen wird im Rahmen der Prüfungen durch den LRH Rechnung getragen.

Die vorgesehene Neufassung von § 9 Abs. 1 FraktG NRW lautet:

„Der Landesrechnungshof prüft die bestimmungsgemäße, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Leistungen nach §§ 3 und 4 auf der Grundlage der von den Fraktionen nach § 7 gelegten und bei der Präsidentin bzw. bei dem Präsidenten des Landtags eingereichten Rechnungen, die ordnungsgemäße Aufstellung der Rechnungen sowie die Belege über Einnahmen und Ausgaben. Auf die Prüfung finden die Vorschriften der §§ 89, 94 Abs. 1 und 2

sowie § 95 der Landeshaushaltsordnung mit der Maßgabe Anwendung, dass der besonderen Rechtsstellung und den Aufgaben der Fraktionen nach § 1 Rechnung zu tragen ist. Die politische Erforderlichkeit und die politische Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung sind nicht Gegenstand der Prüfung.“

Dies führt zu den nachfolgend aufgezeigten Veränderungen hinsichtlich der Prüfungsrechte des LRH.

1.

Der Änderungsentwurf begrenzt die dem LRH zur Prüfung zugänglichen Unterlagen (§ 9 Abs. 1 Satz 1 FraktG NRW). Künftig sollen nur noch die bei der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags eingereichten Rechnungen, die ordnungsgemäße Aufstellung dieser Rechnungen sowie die Belege über Einnahmen und Ausgaben der Prüfung des LRH unterliegen. Die der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags vorzulegende Rechnung enthält nach § 7 Abs. 3 FraktG NRW Angaben über Einnahmen und Ausgaben, die im Wesentlichen lediglich in Gesamtbeträgen dargestellt sind. Diese Rechnung ist zuvor bereits abschließend von einer Wirtschaftsprüferin bzw. einem Wirtschaftsprüfer zu prüfen und mit einem Prüfungsvermerk über die Einhaltung der formellen Rechnungslegungsvorschriften des FraktG NRW zu versehen (§ 7 Abs. 5 FraktG NRW).

Indem dem LRH die gleichen Unterlagen wie einem Wirtschaftsprüfer vorgelegt werden, sind die bisherigen Prüfungsmöglichkeiten, die sich auf sämtliche Unterlagen der Fraktionen erstreckt haben, erheblich eingeschränkt. Insoweit entspräche die Prüfung der Unterlagen durch den LRH weitgehend nur der Rechnungs- und Belegprüfung durch den Wirtschaftsprüfer.

Eine inhaltliche Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Finanzmittel durch den LRH wäre zukünftig nicht mehr möglich. Insoweit steht die Neuregelung in Widerspruch zu der Regelung des § 89 Abs. 1 LHO NRW (vergleichbar § 42 Abs. 2 HGrG)¹. Zudem ist die Neufassung des § 9 Abs. 1 Satz 1 FraktG NRW in sich widersprüchlich: einerseits schließt sie § 89 LHO NRW ein, andererseits höhlt sie ihn durch Begrenzung auf die „eingereichten Rechnungen, die ordnungsgemäße Aufstellung der Rechnungen sowie die Belege über Einnahmen und Ausgaben“ aus.

Die Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionsmittel durch den LRH wird zudem durch die beabsichtigte Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 3 FraktG NRW beeinträchtigt, wonach die „politische Zweckmäßigkeit“ von Maßnahmen der Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung nicht Gegenstand der Prüfung sein sollen. Der hier verwendete Begriff der politischen Zweckmäßigkeit betrifft die Angemessenheit einer durchgeführten Maßnahme. Eine Bewertung der Bestimmungsgemäßheit und Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme ist nur möglich unter Beurteilung ihrer Zweckmäßigkeit. Durch den Vorbehalt in § 9 Abs. 1 Satz 3 FraktG NRW wäre eine Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Fraktionsmittel faktisch nicht mehr möglich.

2.

Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 der Neufassung des FraktG NRW sind nur noch die Vorschriften der §§ 89, 94 Abs. 1 und 2 sowie § 95 LHO NRW auf die Prüfung des LRH anzuwenden.

Diese vorgesehene Enumeration von einzelnen Vorschriften der LHO NRW bedeutet für das Veröffentlichungsrecht des LRH, dass insbesondere die §§ 97 und 99 LHO NRW keine Anwendung mehr finden sollen.

¹ § 89 Abs. 1 LHO NRW: „Der Landesrechnungshof prüft insbesondere

1. die Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben, das Vermögen und die Schulden,
2. Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können,
3. Verwahrungen und Vorschüsse,
4. die Verwendung der Mittel, die zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen sind.“

Insoweit steht der Änderungsentwurf in Widerspruch zu Art. 86 Abs. 2 Landesverfassung NRW (LV NRW) und § 46 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG).

Nach Art. 86 Abs. 2 LV NRW hat der LRH das Recht und die Pflicht, das Ergebnis seiner Prüfung jährlich in einem Bericht für den Landtag zusammen zu fassen. Dieser Verfassungsauftrag wird in § 97 LHO NRW konkretisiert. Darüber hinaus sieht § 99 LHO NRW vor, dass der LRH den Landtag und gleichzeitig die Landesregierung jederzeit über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten kann.

Auch § 46 Abs. 1 und 3 HGrG bestimmt, dass die Rechnungshöfe einen jährlichen Bericht für die gesetzgebenden Körperschaften erstellen und zudem den Landtag und die Landesregierung über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten. Gemäß § 1 Satz 2 HGrG sind Bund und Länder verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach den Grundsätzen des HGrG zu regeln. Demzufolge stände der Ausschluss des Veröffentlichungsrechts des LRH in Widerspruch zu § 1 HGrG.

Das Veröffentlichungsrecht wird durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 13.06.1989 (BVerfGE 80, 188, 214; „Wüppesahl-Urteil“) zur Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel durch den Rechnungshof bestätigt:

„Der Bundesrechnungshof ist ... verpflichtet, die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse im Sinne ausschließlichen Einsatzes für die Arbeit der Fraktionen regelmäßig nachzuprüfen, Verstöße gegen die Zweckbindung sowie die Wirtschaftlichkeit und sonstige Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung aufzudecken und zu beanstanden, gegebenenfalls Abhilfenvorschläge zu unterbreiten und Beanstandungen in den jährlichen Prüfungsbericht aufzunehmen (Art. 114 Abs. 2 GG). Der verfassungsrechtliche Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofs umfaßt die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Fraktionszuschüssen in gleicher Weise und nach den gleichen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben wie bei anderen Etatmitteln auch.“

Dem in dieser Entscheidung zitierten Regelungsgehalt des Art. 114 Abs. 2 GG entspricht Art. 86 Abs. 2 LV NRW.

Aufgrund der vorgesehenen Regelung in der Neufassung des § 9 Abs. 1 Satz 2 FraktG NRW würde es dem LRH nicht mehr möglich sein, sich im Rahmen des Jahresberichts (§ 97 LHO NRW) bzw. im Wege der besonderen Unterrichtung des Landtags (§ 99 LHO NRW) zu Prüfungsfeststellungen bei Fraktionen zu äußern.

Durch die Neufassung in § 9 Abs. 3 Satz 2 FraktG NRW hat lediglich die Präsidentin bzw. der Präsident des Landtags einen zusammenfassenden Bericht zu den Entscheidungen als Landtagsdrucksache zu veröffentlichen.

3.

Über die Neufassung des § 9 Abs. 1 FraktG NRW hinaus ergibt sich eine erhebliche Beeinträchtigung der Prüfung durch den LRH aus § 3 Abs. 1 Satz 3 der Neufassung des FraktG NRW. Danach finden vorbehaltlich des § 9 Abs. 1 Satz 2 FraktG NRW die Vorschriften über das öffentliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen auf die Fraktionen keine Anwendung.

Durch diese Regelung werden alle Vorschriften der LHO NRW mit Ausnahme der §§ 89, 94 Abs. 1 und 2 sowie § 95 (über § 9 Abs. 1 Satz 2 der Neufassung des FraktG NRW) von der Anwendbarkeit auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen ausgeschlossen. Hierzu ist der Gesetzesbegründung zu entnehmen: „Die Fraktionen sind nicht Teil der öffentlichen Verwaltung (§ 1 Abs. 5). Aus dieser Feststellung folgt unmittelbar, dass die sonst geltenden Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung für die Bewirtschaftung der Fraktionen zur Verfügung gestellten Mittel nicht gelten.“

Der LRH hat den verfassungsrechtlichen Auftrag, die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu prüfen (Art. 86 Abs. 2 LV NRW). Nähere Regelungen zur Ausführung dieses verfassungsrechtlichen Auftrags ergeben sich aus den §§ 88 ff. LHO NRW. Dabei erstreckt sich die Prüfung des LRH auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze (§ 90 LHO NRW). Diese ergeben sich im wesentlichen aus der LHO NRW.

Zu beachten ist, dass die Regelung des § 88 Abs. 1 Satz 1 LHO NRW dem § 42 Abs. 1 HGrG entspricht. Über § 1 Satz 2 HGrG sind Bund und Länder verpflichtet, ihr Haushaltsrechts nach den Grundsätzen des HGrG zu regeln. Demzufolge stünde der Wegfall des § 88 LHO NRW in Widerspruch zu § 1 HGrG.

Auch nach der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 80, 188, 214, „Wüppesahl-Urteil“) sind für die Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel die gleichen haushaltsrechtlichen Maßstäbe wie bei anderen Etatmitteln heranzuziehen, also auch die Vorschriften der LHO NRW.

Entgegen den Ausführungen der Gesetzesbegründung zur Neufassung von § 3 Abs. 1 und 2 FraktG NRW, wonach die Fraktionen „nicht Teil der öffentlichen Verwaltung“² sind, und deshalb „die sonst geltenden Bestimmungen der LHO NRW für die Bewirtschaftung der den Fraktionen zur Verfügung gestellten Mittel nicht gelten“, ist nicht die fehlende Zuordnung zur öffentlichen Verwaltung entscheidend. Vielmehr kommt es für die Anwendbarkeit der haushaltsrechtlichen Vorschriften darauf an, dass in vollem Umfang öffentliche Mittel aus dem Landeshaushalt eingesetzt werden. Als Ausgaben zur staatlichen Bedarfsdeckung sind die Fraktionsmittel Haushaltsmittel, die nach Art. 81 Abs. 2 LV NRW sowie § 2 LHO NRW als Mittel zur Deckung des Landesbedarfs in den Haushaltsplan einzustellen sind.

Im übrigen sind Fraktionen als „ständige Gliederungen des Landesparlaments der „organisierten Staatlichkeit“ eingefügt“ (BVerfG, NVwZ 1998, 387).

Aus Sicht des LRH ist daher die LHO NRW auf diesen Bereich anzuwenden.

4.

Hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen lautet die Regelung der Neufassung des § 1 Abs. 3 Satz 4: „Die Fraktionen sind in der Entscheidung über die geeigneten Mittel und Formen ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei.“ In der Gesetzesbegründung zu dieser Regelung kommt zum Ausdruck, dass die Öffentlichkeitsarbeit keiner thematischen und zeitlichen Beschränkung unterliegen soll.

² Anmerkung: Diese Aussage trifft zu. Die Fraktionen sind nicht Teil der öffentlichen Verwaltung und üben keine öffentliche Gewalt aus.

Hingegen ergibt sich aus der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 20, 56, 104 f.; BVerfGE 44, 125, 152 f.; BVerfGE 63, 230, 244) eine zeitliche Beschränkung der Öffentlichkeitsarbeit. Dies gilt für alle verfassten Staatsorgane (BVerfGE 44, 125, 153 zu b)). Danach darf die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionsmitteln in der engeren Vorwahlzeit (etwa 6 Monate vor dem Wahltag) zwar fortgesetzt, aber nicht gezielt verstärkt werden. Darüber hinaus obliegt den Fraktionen als Teil der organisierten Staatlichkeit eine äußerste Zurückhaltung in der Schlussphase des Wahlkampfes (ca. 6 Wochen vor dem Wahltag).

Dieser Rechtsauffassung ist auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seiner Entscheidung vom 19.08.2002 (VGH O 3/02, S. 23) gefolgt.³

In thematischer Hinsicht ergibt sich aus den Entscheidungen des BVerfG (BVerfGE 20, 56, 100; BVerfGE 44, 125, 148 f.; so auch BremStGH, NVwZ-RR 1997, 329, 331), dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion einen unmittelbaren Bezug zu ihrer vergangenen oder gegenwärtigen parlamentarischen Arbeit enthalten oder sich - bezogen auf die Organtätigkeit der Fraktion - auf die künftig zu lösenden Fragen beziehen muss. Die Öffentlichkeitsarbeit muss von „Sachlichkeit und Objektivität“ getragen sein, ohne dass es der Fraktion verwehrt ist, ihre eigenen politischen Standpunkte zu vertreten. Die Neuregelung, wonach Fraktionen in ihrer Entscheidung hinsichtlich ihrer Öffentlichkeitsarbeit „frei“ sein sollen, geht über die durch die Verfassungsrechtsprechung gesetzten Grenzen hinaus.

Im Hinblick auf die Prüfungstätigkeit des LRH hätte dies zur Folge, dass weder in zeitlicher noch in thematischer Hinsicht die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fraktionsmittel für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit geprüft und bewertet werden könnte.

Dies gilt auch für die notwendige Grenzziehung zwischen den Aufgaben der Fraktionen und denjenigen der Parteien (siehe auch Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 3 der Neufassung des FraktG NRW).

³ Generell sei darauf verwiesen, dass Entscheidungen von Verfassungsgerichten anderer Bundesländer keine Bindungswirkung für das Land Nordrhein-Westfalen entfalten.

5.

Auch die Verwendung von Fraktionsmitteln für die Personalbewirtschaftung lässt sich unter Zugrundelegung von § 1 Abs. 5 Satz 3 der Neufassung des FraktG NRW seitens des LRH nicht mehr prüfen. Die Neufassung lautet insoweit: „In ihrer Personalbewirtschaftung unterliegen sie nicht dem Recht des öffentlichen Dienstes.“ In der Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 5 wird hierzu ausgeführt, die Fraktionen seien nicht Teil des öffentlichen Dienstes und deshalb in der Wahl ihrer Mittel frei, die Grundlagen ihrer Personalwirtschaft zu gestalten.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind Parlamentsfraktionen „der organisierten Staatlichkeit eingefügt“ (BVerfGE 20, 56, 104 f.; BVerfGE 80, 188, 231) und gehören als „Teile und ständige Gliederung“ der Parlamente zum staatlichen Bereich. Die Fraktionen im nordrhein-westfälischen Landtag sind Teil der Staatsorganisation Landtag und somit „Land“ im Sinne der verfassungsrechtlichen Bestimmungen und der haushaltsrechtlichen Vorschriften, ohne Teil der Exekutive zu sein. Die Finanzierung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln hat somit die gleiche haushaltsrechtliche Qualität wie die Finanzierung anderer Teile der Staatsorganisation. Daher ist die Dienstrechtsgestaltung für das Fraktionspersonal grundsätzlich an den hierfür geltenden Maßstäben des Öffentlichen Dienstes zu orientieren. Angesichts der zum Teil besonderen Arbeitsbedingungen bei den Fraktionen wird nicht verkannt, dass den Fraktionen abweichend von den üblichen Bedingungen der Öffentlichen Hand ein größeres Maß an Disponibilität und Flexibilität bei der Personalbewirtschaftung eingeräumt werden sollte.

Durch die mit der Neufassung des FraktG NRW vorgesehene Nichtanwendung der Vorschriften des öffentlichen Dienstrechts ist die Prüfungstätigkeit des LRH im Bereich der Personalbewirtschaftung faktisch ausgeschlossen. Dies gilt um so mehr, als nach dem - bereits bestehenden - § 7 Abs. 3 Ziffer 2 Buchst. b) FraktG NRW für die Personalausgaben der Fraktionen lediglich der Gesamtbetrag sowie die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bekannt gegeben wird.

6.

Gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 der Neufassung des FraktG NRW dürfen die Fraktionen „aus den Geldleistungen nach Absatz 1 und 2 auch über die Wahlperiode hinaus Rücklagen“ bilden. Nach der Gesetzesbegründung zu dieser Vorschrift können Fraktionen ihre parlamentarische Arbeit, für die zwar (haushalts-)jährlich öffentliche Mittel bereitgestellt werden, nicht in jährlichen Perioden planen und umsetzen, sondern müssen die gesamte Wahlperiode für ihre politischen Aktivitäten in Blick nehmen.

Infolge der Neufassung der Regelungen zu § 3 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 9 Abs. 1 Sätze 1 und 2 FraktG NRW stehen für eine Prüfung des LRH nur noch begrenzt Unterlagen zur Verfügung. Dadurch lässt sich im Hinblick auf die Bildung von Rücklagen die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fraktionsmittel nicht bewerten. Nicht übersehen werden sollte in diesem Zusammenhang auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 02.09.2003 (VerfGH 6/02). Danach widerspricht die Rücklagenbildung bei kreditfinanzierten Haushalten im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot, dem als finanzrechtliche Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips Verfassungsrang zukommt.