

Dr. Hans-Josef Thesling

Präsident des Finanzgerichts Düsseldorf

Zu dem Gesetzentwurf, Drucksache 17/1117 nehme ich wie folgt Stellung:

Der Gesetzentwurf enthält eine Reihe unterschiedlicher Bestimmungen aus verschiedenen Regelungsmaterien, die einer einheitlichen Bewertung nicht zugänglich sind. Die Stellungnahme folgt der Ordnung im Gesetzentwurf. Angesprochen werden lediglich die Änderungen, die einer Erwähnung bedürfen. Nicht angesprochene Änderungen sind aus Sicht des Verfassers von vornherein unproblematisch.

I.

Änderungen des Abgeordnetengesetzes:

Zu Art. 1 Nr. 2

Die vorläufige Festsetzung des Übergangsgelds dient dazu, die Abänderbarkeit des Bescheides über die Höhe des Übergangsgeldes sicherzustellen. Regelmäßig wird Übergangsgeld im Voraus bewilligt. Zu diesem Zeitpunkt steht die endgültige Höhe der eigenen anrechenbaren Einkünfte noch nicht zuverlässig fest, so dass die Vorläufigkeit die Korrekturmöglichkeit bei Abweichungen im Nachhinein gewährleistet.

Zu Art. 1 Nr. 3

Die Anpassung der Regelung an das aktuelle Beihilferecht dient dazu, den bisher bestehenden Gleichklang in der Anwendung der Beihilfebestimmungen von Beamten und Abgeordneten beizubehalten.

Zu Art. 1 Nr. 6

Abgeordnete unterliegen nach § 2 Abs. 1 der Verschlussachenordnung (Anl. 1 der Geschäftsordnung) der Verschwiegenheit über Inhalte, die nicht offenbart werden dürfen. Dies gilt gemäß § 2 Abs. 4 auch für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Landtag. Eine weitere Verschwiegenheitspflicht gilt gemäß § 10 Abs. 2 PUAG für Mitglieder des Untersuchungsausschusses. Eine Regelung zur Genehmigung von Aussagen für Abgeordnete fehlt bisher. Diese Lücke füllt § 17a AbgG. Die Norm regelt zugleich die Voraussetzungen für die Genehmigung durch den Landtagspräsidenten. Ein Regelungsbedarf liegt demnach vor. Die vorgeschlagene Lösung entspricht § 44d AbgG Bund und erscheint angemessen.

Zu Art. 1 Nr. 8

Die Ausdehnung der Unpfändbarkeit auf die Amtsausstattung in § 20 AbgG dient der Klarstellung und ist Teil der Sicherung der Freiheit des Mandats. Die Regelung ist sinnvoll.

II.

Änderung des Fraktionsgesetzes

zu Art. 2 Nr. 1c)

Die Neuregelung ergänzt den Wortlaut des § 1 Abs. 5 in der Formulierung:

„Bei der Beschäftigung von Personal sind die Fraktionen nicht an Tarifverträge gebunden“ um die Formulierung „nicht an Tarifverträge und deren inhaltliche Festlegungen“, § 1 Abs. 6 Satz 3 FraktG-E. Nach der Gesetzesbegründung soll damit verdeutlicht werden, dass Tarifverträge weder formal noch materiell Anwendung finden.

Ein eigenständiger Regelungsinhalt erschließt sich allerdings nicht. Die Freistellung von einer Bindung an Tarifverträge nach § 1 Abs. 5 FraktG steht in einem Spannungsverhältnis zu dem Besserstellungsverbot nach § 28 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes. Denn institutionelle Förderung darf nur mit der Auflage gewährt werden, dass eine Zuwendung die Beschäftigten von Zuwendungsempfängern nicht besser stellt als sie für vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Landes vorgesehen sind. Dieses Spannungsverhältnis wird durch die Ergänzung um die inhaltlichen Festlegungen von Tarifverträgen nicht verändert.

zu Art. 2 Nr. 2a)

Die Neuregelung ordnet an, dass der Oppositionszuschlag rückwirkend ab Beginn der Wahlperiode zu beanspruchen ist. Welche Fraktionen die (zu wählende) Regierung tragen, ist im Falle eindeutiger Mehrheitsverhältnisse mit dem Wahltag geklärt. In diesem Fall ist die Zuordnung der Fraktionen als regierungstragend ohne weiteres möglich.

Allerdings ist eine Zuordnung fraglich, wenn der Ausgang der Koalitionsverhandlungen offen ist. Überdies ist eine sachliche Rechtfertigung in der Fallgestaltung schwierig, in der die noch regierungstragenden Fraktionen die fortbestehende Unterstützung einer geschäftsführenden Regierung nutzen können und diese vor der Ablösung steht. Eine rückwirkende Zahlung begegnet zudem Bedenken, weil durch die Rückwirkung die angestrebte Waffengleichheit zwischen Regierung und Opposition (vgl. zum Rechtfertigungsbedarf eines Oppositionszuschlags Brocker/Messer, NVwZ 2005, 895 (898) unter Berufung auf BremStGH, NVwZ 2005, 929; Waack in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 22 Rz. 72) nicht rückwirkend hergestellt werden kann. Das gilt jedenfalls dann, wenn die Rückwirkung nicht nur eine Übergangszeit von kurzer Dauer betrifft.

Regelmäßig führen eindeutige Mehrheitsverhältnisse aus der Landtagswahl zu zügigen Regierungsbildungen, während unklare Mehrheitsverhältnisse tendenziell zu längeren Übergangszeiten bis zur Regierungsbildung führen. Eine kurzzeitige, Übergangsweise Rückwirkung kann im Sinne einer arbeitsökonomischen Pauschalisierung akzeptiert werden, eine Rückwirkung für einen längeren Zeitraum ist dagegen nur schwer darstellbar. Diesem Gesichtspunkt kann durch eine Ergänzung des Gesetzesentwurfs Rechnung getragen, nach dem die Zahlung rückwirkend erfolgen kann, „soweit eine Wahl des Ministerpräsidenten / der Ministerpräsidentin alsbald erfolgt“.

Zu Art. 2 Nr. 6

Die Neuregelung zur Behandlung von Gruppen in § 10 FraktG sieht eine vorherige Entscheidung des Präsidenten zur Anerkennung als Gruppe vor.

Die Bildung eines institutionalisierten Abgeordnetenzusammenschlusses erfordert eindeutige und nach außen zu kommunizierende Entscheidungen aller Mitglieder für dauerhafte gemeinsame Arbeitsstrukturen. Dies unter Bestimmung des Beginns und der personellen Zusammensetzung festzulegen, ist sinnvoll, um den Parlamentsbetrieb zu gewährleisten. Denn der Eintritt einer neuen Gruppe hat Auswirkungen von den Redezeiten in der Plenarsitzung über die Ausschussbesetzung bis zur Finanzausstattung.

Dabei steht dem Präsidenten des Landtags kein Ermessen in der Frage der Anerkennung zu. Wie die Gesetzesbegründung zutreffend ausweist, handelt es sich um eine gebundene Entscheidung. Soweit ersichtlich, findet sich zur Frage, wer für die Anerkennung zuständig ist, in den Parlamenten der anderen Bundesländer keine vergleichbare Zuweisung der Zuständigkeit zur Entscheidung auf den Präsidenten des Landtags. Gleichwohl wird eine Regelung, nach der statt des Plenums der Präsident des Landtags nach Konsultation des Ältestenrats die Entscheidung trifft, für unproblematisch erachtet. Der Präsident handelt auch insoweit für das gesamte Parlament. Die Delegation dieser Aufgabe entspricht der aus der Parlamentsautonomie folgenden Regelungsbefugnis des Parlaments.

Zur finanziellen Ausstattung einer Gruppe kommt in Anlehnung an die jeweiligen Haushaltsansätze (EP 01, Titel 684 10, Kz. 011) der Mitgliedsbetrag (Pro-Kopf-Betrag), der Grundbetrag sowie ggfls. der Oppositionszuschlag in Betracht. Für die Beurteilung wird davon ausgegangen, dass die Ausstattung nach der gesetzlichen Neuregelung („gelten sinngemäß“ nach § 10 Abs. 2 Satz 1 des FraktG-E) die volle Zahlung des Mitgliedsbetrages sowie die jeweils hälftige Zuwendung von Grundbetrag und Oppositionszuschlag (§ 10 Abs. 2 Satz 3 des FraktG-E) umfassen soll. Hierzu sind die einschlägigen Urteile des BVerfG (BVerfGE 84, 304; 96, 264; 142, 25) sowie des Brandenburgischen VerfG (vom 22.7.2016 VfGBbg 70/15, Juris) heranzuziehen.

Danach sind eine Zumessung des vollen Mitgliedsbetrages und die hälftige Zumessung des Grundbetrages unbedenklich. Dies entspricht der vom BVerfG gebilligten Praxis des Bundestages (BVerfGE 84, 304 bei Rz. 135). Hinsichtlich des Oppositionszuschlags hat das Brandenburger VerfG eine Zuwendung in Höhe von 20% des Oppositionszuschlags für Gruppen für unzulässig gehalten (VfGBbg 70/15, Juris).

Die Begründung legt eine nur geringfügige Kürzung eher nahe als eine hälftige Kürzung. Allerdings hat das BVerfG eine Typisierung für zulässig erachtet. Aus Sicht des Verfassers ist auch eine hälftige Kürzung vertretbar. Allerdings verbleibt angesichts fehlender einschlägiger Judikatur zu dieser Frage ein geringes Prozessrisiko.

Zu Art. 2 Nr. 7b

Die Neuregelung enthält begrüßenswerte Klarstellungen zu den zu beachtenden Regeln bei einer Liquidation. Außerdem schafft sie durch Zustimmungserfordernisse eine höhere Kontrollbefugnis, um die angemessene Verwertung von mit öffentlichen Geldern angeschafften Gegenständen sicherzustellen. Zu dem gleichen Zweck dient die zeitliche Begrenzung der Liquidation auf zwölf Monate. Mit diesen Regelungen werden die allgemeinen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO für diesen Anwendungsfall konkretisiert.

Düsseldorf, den 10. Dezember 2017

Dr. Thesling