



Prof. Dr. S. Müller-Franken, FB 01, Philipps-Universität - 35032 Marburg

Landtag Nordrhein-Westfalen
- Hauptausschuss -
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE
**NEUDRUCK
STELLUNGNAHME
17/187**
A05

Fachbereich Rechtswissenschaften
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken

Sek.: Anita von Thaden
Tel.: 06421 2823220
Fax: 06421 2823840
E-Mail: sekretariat.mueller-franken@
staff.uni-marburg.de
Anschrift: Universitätsstraße 6
35032 Marburg
Web: <http://www.uni-marburg.de/fb01/lehrstuehle/oeffrecht/mueller-franken>

Marburg, 12.12.2017

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Fraktionsgesetzes, Drucksache 17/1117

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 21.11.2017 haben Sie mich darum gebeten, eine Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des nordrhein-westfälischen Abgeordnetengesetzes und Fraktionsgesetzes abzugeben. Dieser Bitte komme ich hiermit gerne nach.

I. Vorbemerkung

Das Bedürfnis, das Abgeordnetengesetz sowie das Fraktionsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zu novellieren, ergibt sich in erster Linie aus der Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen sowie aus der Änderung einer Reihe weiterer Gesetze, auf welche in diesen Gesetzen Bezug genommen wird. So ist vor allem durch die Schaffung des Art. 34 S. 3 Verf NRW das Problem der „parlamentslosen Zeit“ gelöst worden, das sich in Nordrhein-Westfalen im Falle einer Auflösung des Landtags stellen konnte und im Jahre 2012 auch tatsächlich gestellt hat. Die aus der Änderung der Landesverfassung, die hierfür notwendig war, resultierenden Folgewirkungen mussten im Abgeordneten- und im Fraktionsgesetz nachvollzogen werden. Angesichts dessen handelt es sich bei der überwiegenden Zahl der Gesetzesänderungen um nichts weiter als unumgängliche Anpassungen an die neu entstandene Rechtslage, die keine neuerlichen verfassungsrechtlichen Probleme generieren. Diese Aussage gilt auch für die Vorschriften des Entwurfs, die in anderen Fällen aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit das Abgeordneten- oder das Fraktionsgesetz ändern oder ergänzen.

II. Die zur Abstimmung stehenden Regelungen im Einzelnen

Änderung des § 7 Abs. 3 S. 2 AbgG NRW:

Im Landesbeamtenversorgungsgesetz ist in § 68 neu, der Nachfolgebestimmung des § 55 a.F., zwischen Abs. 3 und dem jetzt zu Abs. 5 gewordenen vormaligen Abs. 4 ein neuer Abs. 4 eingefügt worden. In dieser Bestimmung ermöglicht das Gesetz eine Verrechnung von Versorgungsbezügen der Beamten mit Rentenansprüchen auch für den Fall, dass eine Rente nicht beantragt oder auf sie verzichtet oder an ihrer Stelle eine Kapitalleistung, eine Beitragserstattung oder Abfindung gezahlt wird. Eine Erstreckung dieser Regelung auf Abgeordnete des nordrhein-westfälischen Landtags ist konsequent und zu begrüßen. Im Übrigen handelt es bei der Neufassung des § 7 Abs. 3 S. 2 AbgG NRW lediglich um eine Anpassung der Verweisung auf eine redaktionelle, allein die Paragraphenzählung betreffende Änderung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes. Insofern ist nichts anzumerken.

Änderung des § 7 Abs. 4 AbgG NRW:

Die Vorschrift war neu zu formulieren, da ihre bisher geltende Fassung, die sich auf den Verweis auf ein bestimmtes Gesetz beschränkt hatte, das Gesetz über die Gewährung einer Sonderzahlung an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger für das Land Nordrhein-Westfalen (Sonderzahlungsgesetz – NRW – SZG-NRW) vom 20. November 2003, durch die Aufhebung dieses Gesetzes als ihres Verweisungsobjektes gegenstandslos worden war. Die Neufassung sprachlich zu verallgemeinern („jährliche Sonderzahlungen auf gesetzlicher Grundlage“) ist vernünftig.

Einfügung des § 9 Abs. 4 S. 7 AbgG NRW:

Nach § 9 Abs. 3 erhält ein Angeordneter, der aus dem nordrhein-westfälischen Landtag ausscheidet, zu seinem Übergangsgeld einen Aufstockungsbetrag, dessen Gewährungszeitraum abhängig ist von der Zugehörigkeit des Abgeordneten zum Landtag. Auf diesen Aufstockungsbetrag sind alle eigenen Einkünfte, die im Bezugszeitraum zufließen, anzurechnen, mit Ausnahme der Einkünfte aus Kapitalvermögen und aus Vermietung und Verpachtung. Da über diese Anrechnung nicht schon im Zeitpunkt der Gewährung des Übergangsgeldes, sondern erst dann entschieden werden kann, wenn die Höhe der anzurechnenden Einkünfte feststeht, kann das Übergangsgeld nur durch einen vorläufigen Verwaltungsakt festgesetzt werden. Die Neuregelung beendet mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine vorläufige Regelung die bisherige Praxis, die meinte, hier ohne ein Gesetz auskommen zu können. Diese Neuerung ist unter dem rechtsstaatlichen Aspekt der Rechtssicherheit sehr zu begrüßen.

Änderung des § 13 Abs. 1 AbgG NRW:

In § 15 der Verordnung über Beihilfen in Geburts-, Krankheits-, Pflege- und Todesfällen (Beihilfenverordnung NRW - BVO NRW) vom 05. November 2009 ist durch Verordnung vom 10. Dezember 2014 mit Wirkung zum 01. September 2014 (GV. NRW. S. 602) in einem neuen Absatz 4 eine zweite Belastungsgrenze eingefügt worden. Das Abgeordnetengesetz Nordrhein-Westfalen musste auf diese Änderung reagieren und festlegen, wie die zweite Belastungsgrenze bei den Landtagsabgeordneten berechnet werden soll. Das Gesetz hat als Anrechnungssatz einen Satz von 0,5 Prozent der nachgewiesenen Ein-

künfte i.S.v. § 9 Abs. 4 des Beihilfeberechtigten des vorangegangenen Jahres festgelegt. Gegen diese, der Regelung für Beamte nachempfundene Vorschrift ist nichts zu erinnern.

Einfügung der Worte „bzw. dem Präsidenten“ nach „sind bei der Präsidentin“ in § 16a Abs. 6 AbgG NRW:

Es handelt sich ausschließlich um eine redaktionelle Änderung. Insofern ist nichts anzumerken.

Ersatz der Worte „30.000 €“ durch „30.000 Euro“ in § 16c Abs. 3 AbgG NRW:
wie zuvor.

Einfügung des § 17a AbgG NRW:

Bislang war im nordrhein-westfälischen Abgeordnetengesetz nicht geregelt, ob Mitglieder des Landtags vor und nach der Zeit ihres Mandats mit Blick auf Angelegenheiten Verschwiegenheit zu wahren hatten, die auf Grund eines Gesetzes oder nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen der Verschwiegenheit unterliegen, sowie wer für die Erteilung einer Aussagegenehmigung zuständig ist. Der Gesetzentwurf hat sich hier für eine Übernahme der Regelung für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in § 44d AbgG entschieden. Die Übernahme dieser Regelung ist sachgerecht und insofern nichts hiergegen zu erinnern.

Änderung des § 18 Abs. 1 AbgG NRW:

Die Notwendigkeit der Änderung speist sich aus dem begrüßenswerten Entfall der „parlamentslosen Zeit“ infolge der Einführung von Art. 34 S. 3 Verf NRW. Eine sofortige Beendigung der Wahlperiode bei Auflösung des Landtages kann es nicht mehr geben, so dass Fragen der sich hieraus ergebenden Folgerungen für die Ansprüche der Abgeordneten zukünftig nicht mehr regelungsbedürftig sind.

Streichung des § 18 Abs. 4 AbgG NRW:
wie zuvor.

Einfügung des § 20 Abs. 1 S. 3 AbgG NRW:

Die ausdrückliche Klarstellung, dass die Sachausstattung der Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtages (§ 6 AbgG) nicht übertragbar und damit auch nicht pfändbar ist, dient der Rechtssicherheit und ist dementsprechend zu befürworten.

Streichung des § 27 Abs. 2 AbgG NRW:

Das Artikelgesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Fraktionsgesetzes Nordrhein-Westfalens sieht vor, dass die Rechtsstellung von Vereinigungen von fraktionslosen Abgeordneten, die zwar nicht das für eine Fraktion notwendige Merkmal der zahlenmäßigen Stärke, dafür aber die übrigen Fraktionsmerkmale erfüllen, zukünftig nicht mehr unter der Bezeichnung „Zusammenschluss von fraktionslosen Abgeordneten“ im Abgeordnetengesetz, sondern unter der hierfür in anderen Ländern wie auf der Ebene des Bundes üblichen Bezeichnung „Gruppe“ im Fraktionsgesetz geregelt sein soll. Dem-

entsprechend ist § 27 Abs. 2 AbgG NRW zu streichen, der sich auf den Zusammenschluss von fraktionslosen Abgeordneten bezog.

Änderung des § 27 Abs. 3 AbgG NRW, der zudem zu Abs. 2 wird:

Die Regelung der Rechtsstellung der fraktionslosen Abgeordneten selbst in § 27 Abs. 3 AbgG NRW a.F. ist auf solche fraktionslosen Abgeordneten, die außerhalb als Gruppe verfasster fraktionsloser Abgeordneter stehen, nicht anwendbar. Da die Interessenlage hier die gleiche ist, war die Norm um diesen Personenkreis zu ergänzen. Durch die Streichung des Abs. 2 a.F. war Platz frei geworden, so dass der alte Abs. 3 – in nun erweiterter Form – in der redaktionellen Ordnung an dessen Stelle platziert werden konnte. Die Umgestaltung des ursprünglichen Verweises auf andere Vorschriften in § 27 Abs. 4 AbgG NRW a.F., der sich auf die Angabe des jeweiligen Normgegenstandes beschränkt und den dazugehörigen Paragraphen nicht nennt, in eine Verweisung, welche die in Bezug genommenen Vorschriften mit ihrem Paragraphen angibt, dient der Rechtsklarheit und ist daher zu begrüßen.

Gegen die redaktionelle Überführung dieses Verweises von einem eigenen Absatz, dem vormaligen Abs. 3, in einen Satz 2 des § 27 Abs. 2 AbgG NRW n.F. ist nichts zu erinnern.

Streichung des § 27 Abs. 4 AbgG NRW:

Die Streichung des § 27 Abs. 4 AbgG NRW ist die notwendige Folge der vorherigen Änderung.

Änderung des § 1 Abs. 1 FraktG NRW:

Die Neuregelung dient der Klarstellung und ist daher zu begrüßen.

Änderung von § 1 Abs. 1 bis 4 FraktG NRW, die zu Abs. 2 bis 5 werden:

Insofern ist nichts anzumerken.

Neufassung des § 1 Abs. 5 S. 3, 1. Halbs. FraktG NRW in Abs. 6 S. 3, 1. Halbs.:

Die Ergänzung der Vorschrift stellt klar, dass Fraktionen auch inhaltlich nicht an Tarifverträge gebunden sind und dient so der Klarstellung. Die Vorschrift ist zu begrüßen.

Neufassung des § 1 Abs. 5 S. 3, 2. Halbs. FraktG NRW in Abs. 6 S. 3, 2. Halbs.:

Die Änderung der Vorschrift passt den in ihr enthaltenen Verweis an eine Änderung des Verweisungsobjektes an. Dies dient der Rechtsklarheit und ist zu begrüßen.

Änderung des § 1 Abs. 6 FraktG NRW, der zu Abs. 7 wird:

Es handelt sich ausschließlich um eine redaktionelle Änderung. Insofern ist nichts anzumerken.

Änderung des § 4 Abs. 2 S. 1 FraktG NRW:

Die Änderung dient lediglich der Anpassung an den Entfall der „parlamentslosen Zeit“ (Art. 34 S. 3 Verf NRW).

Einfügung des § 4 Abs. 2 S. 4 FraktG NRW:

Nach § 4 Abs. 1 FraktG NRW erhalten Fraktionen, die nicht die Landesregierung tragen, eine Zulage, den Oppositionszuschlag. Der in den Abs. 2 neu eingefügte Satz 2 stellt klar, ab welchem Zeitpunkt dieser Zuschlag gezahlt werden soll, nämlich rückwirkend ab Beginn der Wahlperiode. Die Regelung schafft Rechtsklarheit und ist damit zu begrüßen.

Änderung des § 4 Abs. 3 S. 3 FraktG NRW:

Die Ergänzung wurde notwendig, da die Begrifflichkeiten zur Buchführung bislang nur die kameralistische Methode, nicht aber die Methode der kaufmännischen Buchführung erfassen. Da die letztere inzwischen allgemein gebräuchlich ist, ist die terminologische Erweiterung richtig.

Änderung des § 6 FraktG NRW:

Die Änderung des § 6 ergänzt die Buchführungsregeln um Regeln kaufmännischer Buchführung: zu den kameralistischen Begriffen „Einnahmen und Ausgaben“ mussten die bilanziellen Begriffe „Erträge und Aufwendungen“ hinzugenommen werden. Die Statuierung einer Pflicht, die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) zu beachten, ist nur konsequent, da diese Regeln in Deutschland den standardisierten Ausgangspunkt jedweder Buchführung bilden. Die buchführungstechnische Behandlung geringwertiger Wirtschaftsgüter statt durch eine starre Wertgrenze von 410 Euro zukünftig durch eine dynamische Verweisung auf § 6 Abs. 2 EStG in einen Gleichlauf mit den Regeln des EStG zu bringen ist sinnvoll. Die Grenze für den Wert geringwertiger Wirtschaftsgüter stellt eine politische Entscheidung dar, so dass, wenn man hier einen Gleichlauf will, was sinnvoll ist, sich durch eine dynamische Verweisung auf das EStG so – absehbare – Änderungen des § 6 FraktG NRW in der Zukunft sparen lassen.

Änderung des § 7 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 FraktG NRW:

Die Ergänzung des § 7 FraktG NRW an diesen Stellen ist notwendig, da die Begrifflichkeiten zur Buchführung bislang nur die kameralistische Methode terminologisch abbilden. Da die kaufmännische Buchführung inzwischen gebräuchlich ist, ist die terminologische Erweiterung richtig.

Änderung des § 7 Abs. 1 Satz 4, 5 FraktG NRW:

Die Normen statuieren unterschiedliche Fristen, innerhalb deren die Fraktionen ihre geprüfte Rechnung nach Ablauf der Wahlperiode der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtages vorzulegen haben je nachdem, ob sie sich nach dem Beginn der neuen Wahlperiode neu bilden. Die Pflicht, den Bericht innerhalb eines halben Jahres nach Ablauf der Wahlperiode dem Landtagspräsidium vorzulegen, entfällt, wenn es zur Neubildung der Fraktion in der neuen Wahlperiode kommt. Die Verlängerung der Vorlagefrist für diesen Fall ist sachgerecht, so dass gegen die Ungleichbehandlung der beiden Fälle nichts zu erinnern ist.

Änderung des § 8 FraktG NRW:

Die Norm präzisiert durch eine Bezugnahme auf § 7 Abs. 3 FraktG NRW die Pflichten des Präsidiums des Landtags, welche Teile der geprüften Rechnungen der Fraktionen jährlich zu veröffentlichen sind. Die Norm legt dabei fest, dass im Falle kaufmännischer Buchführung der Gesamtbetrag des Anlagevermögens sowie der Gesamtbetrag der Rücklagen und Rückstellungen zu veröffentlichen sind. Die Veröffentlichung dieser Aufstellungen ist notwendig, da nur so die Einhaltung von Höchstgrenzen für Rücklagen und Rückstellungen des § 4 Abs. 3 FraktG NRW kontrolliert werden kann.

Änderung des § 10 FraktG NRW:

Die Neuregelung ist u.a. an der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur zu Gruppen von Abgeordneten ausgerichtet. Anders als die GO-BT, die in ihrem § 10 Abs. 4 die Bildung von Gruppen lediglich als Möglichkeit vorsieht, die Voraussetzungen einer Anerkennung als Gruppe jedoch nicht nennt, legt § 10 FraktG NRW diese Voraussetzungen fest. Die Norm übernimmt hier die Rechtsprechung des BVerfG zu den grundgesetzlichen Voraussetzungen, bei deren Vorliegen eine Anerkennung als Gruppe zwingend ist. Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Homogenität von Bundes- und Landesverfassungsrecht (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) ist gegen eine Orientierung des Landesgesetzgebers an der Bundesverfassung nichts einzuwenden. Die Norm dient der Rechtsklarheit und gibt so keinen Grund zur Kritik.

Streichung der Worte „oder der Auflösung des Landtags“ in § 12 Abs. 1 Nr. 3 FraktG NRW:

Die Streichung der Norm trägt dem Entfallen der „parlamentslosen Zeit“ durch die Einfügung von Art. 34 S. 3 Verf NRW Rechnung. Sie ist folgerichtig.

Änderung des § 12 Abs. 4 FraktG NRW:

Die Norm soll die Wirtschaftlichkeit der Verwertung des Vermögens einer Fraktion im Liquidationsfalle sichern und dient so den finanziellen Interessen des Landes. Denn es geht bei der Liquidation des Vermögens einer Fraktion um Gegenstände, die mit Steuermitteln angeschafft worden sind. Die Norm verfolgt damit ein legitimes, vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit getragenes Anliegen.

Ersatz des Wortes „Vermögenswerte“ durch „Gegenstände“ in § 12 Abs. 5 FraktG NRW:

Die Neuregelung dient ausschließlich einem klarstellenden Zweck. Insofern ist nichts anzumerken.

Ersatz der Worte „Das verbleibende“ durch „Das nicht aus Landesmitteln stammende“ in § 12 Abs. 6 FraktG NRW:

wie zuvor.

Änderung des § 12 Abs. 7 FraktG NRW:

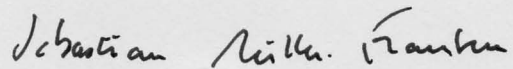
wie zuvor.

III. Fazit

Das vorliegende Artikelgesetz zur Änderung des Abgeordneten- und des Fraktionsgesetzes NRW zieht, zum einen, notwendig Folgerungen aus Änderungen der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen und verschiedener Gesetze des einfachen nordrheinwestfälischen Landesrechts. Zum anderen nimmt der Entwurf Änderungen und Ergänzungen am Abgeordneten- und Fraktionsgesetz NRW vor, die aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit geboten sind. Die Verabschiedung des Gesetzes ist damit zu begrüßen.

Für eine nähere Erläuterung stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink that reads "Sebastian Müller-Franken". The script is cursive and somewhat informal.

Sebastian Müller-Franken