

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes

Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 19/1340

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen - Drs. 19/1615

Berichterstattung: Abg. Brian Baatzsch (SPD)

Der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen empfiehlt Ihnen in der Drucksache 19/1615 einstimmig, den Gesetzesentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Der mitberatende Ausschuss für Haushalt und Finanzen hat seine Mitberatung mit der Empfehlung abgeschlossen, dem Gesetzesentwurf zuzustimmen. Diese Empfehlung kam mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen bei Enthaltung des Ausschussmitglieds der AfD-Fraktion zustande.

Der Gesetzesentwurf wurde direkt an die Ausschüsse überwiesen und am 17. Mai 2023 im federführenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen von einem Ausschussmitglied der Fraktion der Grünen eingebracht und im Sinne der schriftlichen Begründung erläutert. Zu der Änderung der Abgeordnetenentschädigung in Artikel 1 Nr. 1 (Erhöhung der Wochenstundenzahl der Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter der Abgeordneten von 50 auf 60) hat der federführende Ausschuss der nach § 25 des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes (NAbgG) eingesetzten Kommission zur Überprüfung der Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigungen (Diätenkommission) Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. In ihrer Sitzung am 12. Juni 2023 hat die Diätenkommission der Stundenerhöhung in Artikel 1 Nr. 1 des Gesetzesentwurfs mehrheitlich zugestimmt und darum gebeten, diese Zustimmung dem federführenden Ausschuss schon vor der Erstattung ihres Berichts zu übermitteln, um das zum 1. Juli 2023 beabsichtigte Inkrafttreten dieser Regelung nicht zu verzögern.

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes):

Zu Nummer 2 (§ 31):

Zu Buchstabe b (Absatz 4):

Zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Bildung von Rücklagen durch die Fraktionen hat der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) darauf hingewiesen, dass die Fraktionen als Gliederungen des Landtages Zuschüsse erhielten, weil sie - anders als die Parteien - „der organisierten Staatsgewalt eingefügt“ seien (BVerfGE 20, 56, 104; *Krings*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 2016, § 17 Rn. 70). Dass sie aus ihren Zuschüssen Rücklagen bilden dürften, sei in allen Fraktionsgesetzen und (soweit sie die Fraktionsfinanzierung regeln) Abgeordnetengesetzen des Bundes und der Länder vorgesehen, um Mittel für größere Projekte oder „Notzeiten“ (z. B. Nachversicherung von Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern, Sozialpläne oder Liquidation) anzusammeln (vgl. nur *Waldhoff*, in: Austermann/Schmahl [Hrsg.], Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 58 Rn. 28; *Braun/Jantsch/Klante*, AbgG, 2001, § 50 Rn. 21; *Bertrams*, NWVBI. 2005, 10, 16). Darin komme ihr Recht zur Selbstbewirtschaftung ihrer Mittel zum Ausdruck (*Braun/Jantsch/Klante*, a. a. O.). Eine dauerhafte Rücklagenbildung könne allerdings ein Indiz für in der Höhe nicht gerechtfertigte Fraktionskostenzuschüsse sein (*Waldhoff*, a. a. O.); darin läge dann eine verschleierte Parteienfinanzierung (BVerfGE 20, 56, 105). Umstritten sei in der verfassungsrechtlichen Literatur allerdings, ob - und wenn ja, in welcher Höhe - diese Rücklagen auch über das Ende der Wahlperiode hinaus gebildet werden dürften, was der Gesetzesentwurf ausdrücklich erlaube (auf Grundlage des § 33 c

Abs. 3 NAbgG sei dies aber auch bisher schon für zulässig gehalten worden). Während einige Stimmen dies für unproblematisch hielten (*Waldhoff*, a. a. O., § 58 Rn. 28, § 62 Rn. 18; *Braun/Jantsch/Klante*, a. a. O., Rn. 21 f.), äußerten andere verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die Chancengleichheit der Fraktionen (Artikel 19 Abs. 2 NV), weil die wahlperiodenübergreifende Rücklagenbildung den bereits in der vergangenen Wahlperiode bestehenden Fraktionen einen Startvorteil gegenüber neu gegründeten Fraktionen verschaffe und zudem auf diese Weise Oppositionszuschläge aus der vergangenen Wahlperiode in der neuen Wahlperiode einer Regierungsfraktion zugutekommen könnten (*Hobusch*, DÖV 2018, 552, 562; *Schneider*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 179 f.; *Linde*, Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie, 2000, S. 200; *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 630; *Bertrams*, NWVBl. 2005, 10, 17; ähnlich bereits *Fischer*, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 192; *Wolters*, Der Fraktions-Status, 1996, S. 167). Die vereinzelt erhobene Forderung, die Finanzierung der Fraktionen zu Beginn einer Wahlperiode auf „null“ zu stellen (*Hobusch*, a. a. O.), lasse auf Sicht des GBD allerdings außer Acht, dass bestimmte Risiken, zu deren Kompensation Rücklagen anerkanntermaßen gebildet werden könnten, nur Fraktionen drohten, die in der vergangenen Wahlperiode bereits existierten. Dies betreffe insbesondere Rücklagen für Sozialpläne bzw. Abfindungen wegen einer drohenden Verkleinerung oder Liquidation der Fraktion, denn nicht alle Arbeitsverträge der Fraktionen könnten auf das Ende der Wahlperiode befristet werden (vgl. zuletzt LAG Berlin, Brandenburg, Ur. v. 28.08.2015 - 7 Sa 388/15 -, juris, Rn. 31 ff. m. w. N.). Vor diesem Hintergrund sei es wenig überzeugend, die Thesaurierung über die Wahlperiode hinaus generell für unzulässig zu halten. Rechtsprechung sei zu dieser Frage bisher nicht ergangen - und erst recht nicht zu der Frage, in welcher Höhe die wahlperiodenübergreifende Rücklagenbildung im Hinblick auf die Chancengleichheit gerechtfertigt werden könne. Im Vergleich zur sonstigen Staatspraxis sei die Entwurfsregelung eher zurückhaltend: Während in einigen Vorschriften die Höhe der wahlperiodenübergreifenden Rücklagen gar nicht begrenzt werde (Bund, Bremen, Schleswig-Holstein und Thüringen, ähnlich Hamburg und Rheinland-Pfalz), sei sie in anderen Vorschriften auf 60 Prozent (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt), 50 Prozent (Berlin), 40 Prozent (Saarland) oder 35 Prozent (Brandenburg, Sachsen) der jährlichen Mittel beschränkt. Selbst Kritiker der wahlperiodenübergreifenden Rücklagenbildung hielten jedenfalls 30 Prozent der jährlichen Mittel für unproblematisch (*Linde*, a. a. O., S. 201 f.). Vor diesem Hintergrund hält der Ausschuss die im Gesetzentwurf vorgesehene Beschränkung auf 40 Prozent der jährlichen Mittel für eine angemessene Lösung, die einerseits die Chancengleichheit der Fraktionen wahrt und andererseits den Fraktionen ermöglicht, wahlperiodenübergreifend Vorsorge zu treffen für den Fall einer Verkleinerung oder Liquidation der Fraktion.

Die vom Ausschuss empfohlenen Änderungen dienen dazu, die von den einbringenden Fraktionen mitgeteilten Regelungsziele im Gesetz zutreffend abzubilden. Der Ausschuss ist sich dabei bewusst, dass die Fraktionen ihre Zuschüsse - und damit auch ihre Rücklagen - nicht für Zwecke der Parteien verwenden dürfen (§ 31 Abs. 3 NAbgG). Weil Fraktionen - anders als Parteien - dem staatlichen Bereich zugehören, sind sie überdies an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als allgemein maßgebliche Handlungsmaxime für Exekutive, Legislative und Judikative (vgl. nur *Gröpl*, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 7 Rn. 15 f., sowie VerfGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 29.09.2017 - 1 GR 27/17 -, juris, Rn. 34, jeweils m. w. N.) gebunden (vgl. § 33 d Satz 2 NAbgG sowie Landesrechnungshof, Leitlinien mit Hinweisen für die rechtskonforme Verwendung der Fraktionszuschüsse gemäß § 31 NAbgG vom 09.02.2023, S. 4). Von diesen Grundsätzen weicht, soweit ersichtlich, keine Rücklagenregelung in anderen Ländern ab; auch der Gesetzentwurf beabsichtigt insoweit keine Änderung. Die verschiedenen Rücklagenregelungen in anderen Ländern unterscheiden sich aber u. a. dadurch, wann die Einhaltung der Zweckbindung und der Wirtschaftlichkeit zu prüfen ist. Nach dem Gesetzentwurf, der die bisherige Voraussetzung der Rücklagenbildung („soweit dies unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für größere Ausgaben erforderlich ist, die aus den laufenden Einnahmen nicht getätigt werden können“) beibehält, würden die Zweckbindung und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (weiterhin) bei der Bildung der Rücklage geprüft. Die Rücklagen müssten demnach weiterhin bei ihrer Bildung den verschiedenen in § 33 a Abs. 3 NAbgG genannten Zwecken (Personalausgaben, Veranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit etc.) zugeordnet werden und zu diesen Zwecken für größere Ausgaben erforder-

derlich sein (vgl. dazu Landesrechnungshof, Leitlinien mit Hinweisen für die rechtskonforme Verwendung der Fraktionszuschüsse gemäß § 31 NAbgG vom 09.02.2023, S. 11 f.). In der Rechnungslegung müssten die Rücklagen weiterhin nach Zwecken getrennt ausgewiesen werden (§ 33 a Abs. 4 NAbgG). Folglich müsste der Landesrechnungshof im Fall einer Prüfung nach § 33 d NAbgG für jeden der in der Rechnungslegung angegebenen Zwecke überprüfen, ob zu diesem Zweck die Bildung einer Rücklage in der jeweiligen Höhe unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erforderlich gewesen ist. Die einbringenden Fraktionen haben dazu mitgeteilt, dass die Zweckbindung der Mittel (§ 31 Abs. 3 NAbgG: nur zur Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben; nicht zur Parteifinanzierung) und die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht bei der Zuführung zur Rücklage, sondern bei der Entnahme aus der Rücklage und der weiteren Verwendung der entnommenen Mittel geprüft werden soll. Bis zum Erreichen der 40-Prozent-Grenze soll die Zuführung zur Rücklage ohne Weiteres zulässig sein; die Zweckbindung und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollen erst bei der Entnahme aus der Rücklage und der Verausgabung eingehalten und ggf. vom Landesrechnungshof nach § 33 d NAbgG geprüft werden. Die vom Ausschuss empfohlene Formulierung, in der die bisherige Voraussetzung der Rücklagenbildung („soweit dies unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für größere Ausgaben erforderlich ist, die aus den laufenden Einnahmen nicht getätigt werden können“) gestrichen wird, ist zur Erreichung dieses von den einbringenden Fraktionen mitgeteilten Regelungsziels geeignet. Zusätzlich empfiehlt der Ausschuss dazu eine Folgeänderung in § 33 a Abs. 4 NAbgG (dazu unten Nummer 2/1).

Der Ausschuss empfiehlt zudem eine Änderung der Bezugsgröße der 40 Prozent. Nach Satz 2 des Gesetzentwurfs sind Grundlage der 40-Prozent-Berechnung „die Zuschüsse, die die jeweilige Fraktion für das jeweils vergangene Haushaltsjahr erhalten hat“. Diese Formulierung soll nach der Begründung des Fraktionsgesetzes Sachsen-Anhalt, dem sie nachgebildet ist, dazu führen, dass am Ende der Wahlperiode das letzte (vollständige) Haushaltsjahr vor Beendigung der Wahlperiode maßgeblich ist (LT-LSA-Drs. 6/3430, S. 36). Diese Berechnung würde allerdings zum einen zu dem Ergebnis führen, dass in Jahren ohne Wahlperiodenwechsel die Rücklagen bei ihrer Feststellung in der Rechnungslegung nicht mit den in derselben Rechnungslegung festgestellten jährlichen Zuschüssen verglichen würden, sondern mit denen aus dem Vorjahr. Zum anderen könnte die Regelung für neu gegründete Fraktionen dazu führen, dass sie bei ihrer ersten Rechnungslegung überhaupt keine Rücklagen bilden dürften (Grundlage der Berechnung wäre in diesen Fällen null), was mit der durch Artikel 19 Abs. 2 NV gewährleisteten Chancengleichheit der Fraktionen nicht zu vereinbaren wäre. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Ausschuss, als Grundlage der 40-Prozent-Berechnung für jede Fraktion das Zwölfwache ihres monatlichen Zuschusses nach Absatz 1 zu bestimmen. Dabei soll der konkrete monatliche Zuschuss herangezogen werden, der zum Zeitpunkt der Prüfung gilt, d. h. am Stichtag für die Rechnungslegung nach § 33 a NAbgG. In Jahren ohne Wahlperiodenwechsel ist dies der 31. Dezember, in Jahren mit Wahlperiodenwechsel der letzte Tag der Wahlperiode.

Zu Nummer 2/1 (§ 33 a Abs. 4):

Die Empfehlung zur Rechnungslegung der Fraktionen enthält eine Folgeänderung zu der empfohlenen Rücklagenregelung (oben Nummer 2 Buchst. b). Ohne die empfohlene Streichung müsste auch weiterhin jede Rücklage einem bestimmten Zweck dienen - und folglich unter Zugrundelegung dieses Zwecks auf ihre Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit überprüft werden. Dies ist aber nicht beabsichtigt (siehe oben).

Zu Nummer 3 (§ 33 c Abs. 1):

Der Ausschuss empfiehlt eine klarstellende Vereinfachung der Rückgewährregelung. Nach Satz 2 des Entwurfs soll für die Rückgewähr zu hoher Rücklagen Satz 1 des Entwurfs entsprechend gelten. Da zum einen die geltende Regelung („Zuschüsse, die nicht für die in § 31 Abs. 1 und 4 bestimmten Zwecke verwendet wurden, hat die Fraktion [...] zurückzuzahlen.“) schon unmittelbar für die Rückzahlung von Rücklagen, die § 31 Abs. 4 NAbgG nicht entsprechen, gelten dürfte, und zum anderen bisher eine Verweisung auf die verfassungsrechtlich bedeutsame Zweckbindung in § 31 Abs. 3 NAbgG („nicht für Zwecke der Parteien“) fehlt, soll es im Grundsatz bei der bisherigen Regelung

bleiben. Durch die empfohlene Verweisung soll zudem leichter erkennbar werden, dass jeder Zuschuss, der nicht gemäß § 31 NAbgG verwendet wurde, von der Fraktion zurückzuzahlen ist.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Die Empfehlung enthält lediglich eine redaktionelle Berichtigung (in Absatz 2 ist keine Rückwirkung beabsichtigt).

(Verteilt am 19.06.2023)