



Bayer. Landtag
Landtagsamt

München, den 18.11.2013

**Vollzug des Bayer. Abgeordnetengesetzes (BayAbgG);
hier: Prüfung der Rückforderung von Leistungen der Mitarbeiterentschädigung mit Blick
auf abgeordneten- und haushaltsrechtliche Vorgaben (allgemeine Nachweispflicht)**

Der ORH hat in seiner Prüfungsmittelung vom 12. August 2013 u.a. ausgeführt, dass die bisherigen Richtlinien des Präsidiums des Bayerischen Landtags über die Verwendung der Aufwandserstattung für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit vom 8. Juli 2009 nicht den Anforderungen an die gesetzliche Nachweispflicht in Form der Rechnungslegung in Art. 8 Abs. 1 und 4 BayAbgG 2004 genügt hätten. Eine Rechnungslegung erfordere nach der Rechtsprechung in Anlehnung an § 259 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) eine geordnete, in sich verständliche Zusammenstellung von Einnahmen und Ausgaben unter Vorlage von Belegen, soweit solche erteilt zu werden pflegen. Belege wie Vertragsunterlagen bzw. deren Abschriften seien im Bereich der Mitarbeiterentschädigungen entsprechend den einschlägigen Verwaltungsvorschriften jedoch nicht gefordert worden. Die bloße Erklärung des Abgeordneten, dass ein Arbeitsvertrag bestehe, sei nicht gleichzusetzen mit der Vorlage eines Arbeitsvertrags. Das den Verwaltungsvorschriften zugrunde liegende Prinzip der Glaubhaftmachung stehe nicht im Einklang mit den Vorgaben des Bayerischen Abgeordnetengesetzes („Nachweis durch Rechnungslegung“). Es sei auch nicht ersichtlich, dass durch eine solche Nachweispflicht die Ausübung des freien Mandats beeinträchtigt werde. Unabhängig davon erfordere auch das Haushaltsrecht die Vorlage zahlungsbegründender Unterlagen.

Das Landtagsamt solle daher aus Sicht des ORH prüfen, ob die Erstattungen im Bereich der Mitarbeiterentschädigung der zurückliegenden, noch nicht verjährten Jahre im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben standen bzw. Rückforderungsansprüche bestehen.

Der Prüfungsbitte des ORH liegt maßgeblich die Rechtsauffassung zugrunde, dass Art. 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 BayAbgG 2004 eine umfassende gesetzliche Nachweis- und Belegpflicht („Nachweis durch Rechnungslegung“) begründet habe, der die einschlägigen Verwaltungsrichtlinien des Präsidiums des Bayerischen Landtags jedoch nicht hinreichend Rechnung getragen hätten.

Das Landtagsamt teilt diese Auffassung weiterhin nicht. Die Position des Landtagsamts wird insbesondere durch eine Auslegung der maßgeblichen Vorschrift gestützt. Eine allgemeine, nicht anlassbezogene Überprüfung sämtlicher Erstattungsvorgänge aus dem Bereich der Mitarbeiterentschädigung der letzten Jahre ist daher nicht veranlasst.

Hierzu im Einzelnen:

Gemäß Art. 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 BayAbgG 2004 war bis zum 1. Oktober 2013 der Nachweis über die zweckbestimmte Verwendung der monatlichen Vorauszahlungen der

Mitarbeiterentschädigung „durch Rechnungslegung“ zu führen. Eine gesetzliche Definition des Begriffs „Rechnungslegung“ enthielt das Bayerische Abgeordnetengesetz indes nicht.

Nach alledem ist vorliegend eine Auslegung des gesetzlichen Begriffs der „Rechnungslegung“ maßgeblich.

Maßgebend für die Auslegung von Gesetzen ist der in der Norm zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist. Der Erfassung des objektiven Willens des Gesetzgebers dienen die anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik, ihrem Sinn und Zweck sowie aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte, die einander nicht ausschließen, sondern sich gegenseitig ergänzen. Unter ihnen hat keine einen unbedingten Vorrang vor einer anderen. Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut der Vorschrift. Er gibt allerdings nicht immer hinreichende Hinweise auf den Willen des Gesetzgebers. Unter Umständen wird erst im Zusammenhang mit Sinn und Zweck des Gesetzes oder anderen Auslegungsgesichtspunkten die im Wortlaut ausgedrückte, vom Gesetzgeber verfolgte Regelungskonzeption deutlich. Für die Beantwortung der Frage, welche Regelungskonzeption dem Gesetz zugrunde liegt, kommt den Gesetzesmaterialien und der Systematik des Gesetzes eine nicht unerhebliche Indizwirkung zu. Die Eindeutigkeit der im Wege der Auslegung gewonnenen gesetzgeberischen Grundentscheidung wird nicht notwendig dadurch relativiert, dass der Wortlaut der einschlägigen Norm auch andere Deutungsmöglichkeiten eröffnet, soweit diese Deutungen offensichtlich eher fern liegen. (vgl. zum Ganzen: BVerfG vom 19.3.2013, Az. 2 BvR 2628/10 u.a., juris, Rn. 66; vgl. auch BVerwG vom 8.12.1982, Az. 1 WB 62/81, juris, Rn. 9; BayVerfGH vom 23.4.1982, Az. Vg. 23-VII-80, juris, Rn. 55).

a. Grammatikalische Auslegung

Die am Wortsinn und dem allgemeinen Sprachgebrauch anknüpfende Betrachtung lässt keine eindeutige Auslegung des Begriffs „Rechnungslegung“ zu.

Als „Rechnungslegung“ gilt im bürgerlichen Recht jede Auskunftserteilung, die auf entsprechender, durch Gesetz oder durch Vertrag begründeter Rechtspflicht beruhend, in verständlicher, der Nachprüfung zugänglicher Kundgebung der Tatsachen besteht, nach denen sich die Ansprüche bemessen (vgl. BAG vom 21.11.2000, Az. 9 AZR 665/99, juris, Rn. 40 unter Bezugnahme auf RG vom 9.1.1903, Az. III 316/02, RGZ 53, 252, 254). Eine Rechnungslegung i.S.v. § 254 der Zivilprozessordnung – ZPO – ist daher grundsätzlich eine besonders genaue Art der Auskunft, die analog § 259 Abs. 1 BGB eine geordnete, in sich verständliche Zusammenstellung von Einnahmen und Ausgaben erfordert und den Betroffenen zur Vorlage von Belegen, soweit solche erteilt zu werden pflegen, verpflichtet (BGH vom 5.11.2002, Az. 30XI ZR 381/01, juris, Rn. 30 m.w.N.; vgl. Heinrichs in: Palandt, BGB, 68. Aufl. 2009, Rn. 1 zu §§ 259 ff.).

Die obigen bürgerlich-rechtlichen Grundsätze werden auch seitens des Landtagsamts nicht in Frage gestellt (vgl. bereits das Schreiben des Landtagsamts vom 12. Juni 2013). Es bestehen jedoch – wie im bisherigen Schriftverkehr verdeutlicht – ganz erhebliche Zweifel, ob die allgemeine bürgerlich-rechtliche Definition ohne weiteres auf das zum öffentlichen Recht gehörende Bayerische Abgeordnetengesetz übertragen werden kann. Denn stets ist bei den Rechenschaftspflichten, die nicht im Bürgerlichen Gesetzbuch selbst geregelt sind, zu beachten, dass Inhalt und Umfang – abweichend von § 259 BGB – je nach den Besonderheiten modifiziert bzw. konkretisiert sein können (Krüger in: Münchener Kommentar zum BGB, 6. Aufl. 2012, Rn. 4 zu § 259). In diesem Sinne differenziert auch das Bundesverwaltungsgericht hinsichtlich Art

und des Umfangs von Rechnungslegungspflichten – abhängig vom rechtlichen Kontext – zwischen "einfacher" Rechnungslegung und einem höheren Detaillierungsgrad, d.h. einem "Mehr" an Rechnungslegung (BVerwG vom 21.10.1994, 8 C 11/93, juris, Rn. 21 f. – Schornsteinfegerwesen).

Ein bloßes Abstellen auf den Wortsinn des Begriffs „Rechnungslegung“ im Bürgerlichen Gesetzbuch oder in anderen Rechtsbereichen ist daher vorliegend nicht geeignet, um Art und Umfang der Rechnungslegungspflichten der Abgeordneten nach Art. 8 Abs. 4 BayAbgG 2004 zu bestimmen.

b. Historische Auslegung

Es liegt daher die Frage nahe, welche Auslegung der Regelungsabsicht des historischen Gesetzgebers oder seiner Normvorstellung am besten entspricht. Die Entstehungsgeschichte der Norm spricht insoweit dafür, dass der Begriff „Rechnungslegung“ i.S.v. Art. 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 BayAbgG 2004 keine über die bis zum 1. Oktober 2013 geübte Verwaltungspraxis des Landtagsamts hinausgehende Nachweispflichten begründet hat.

Die gesetzliche Pflicht der Abgeordneten, hinsichtlich der Verwendung von Leistungen der Mitarbeiterentschädigung einen „Nachweis“ zu führen und „Rechnung zu legen“, hat erstmals zum 1. Dezember 2000 in Art. 6 Abs. 7 Satz 1 und 5 BayAbgG 2000 – der im Kern inhaltsgleichen Vorgängervorschrift von Art. 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 BayAbgG 2004 – Eingang in das Bayerische Abgeordnetengesetz gefunden (GVBl 2000, 792).

aa. Zwar verhält sich die amtliche Gesetzesbegründung zur Auslegung des Begriffs „Rechnungslegung“ nicht. Dort ist lediglich ausgeführt, dass die Voraussetzungen für die Erstattung von Leistungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern bislang in Richtlinien geregelt gewesen seien, es jedoch aus rechtsstaatlichen Gründen geboten erscheine, die Anspruchsgrundlagen, die Verwendungsmöglichkeiten und die Rückzahlungsverpflichtung für nicht in Anspruch genommene Vorauszahlungen gesetzlich festzulegen (LT-Drs. 14/4217 vom 26.9.2000, S. 4).

bb. Jedoch gibt die Entstehungsgeschichte der Norm klaren Aufschluss darüber, was aus Sicht des Gesetzgebers unter „Rechnungslegung“ i.S.v. Art. 6 Abs. 7 Satz 5 BayAbgG 2000 zu verstehen war.

(1) Bereits in der Sitzung des Präsidiums des Bayerischen Landtags vom 30. November 1999 war vom damaligen Landtagspräsidenten angesprochen worden, dass in der Öffentlichkeit kritisiert werde, dass die Abgeordneten im Bereich der Mitarbeiterentschädigung – jenseits des Bereichs der Beschäftigung von Familienangehörigen – lediglich eine Ehrenerklärung abgeben müssten, welche Beträge sie verbraucht hätten, ohne jedoch zur Vorlage von Nachweisen verpflichtet zu sein. Auch ein Abgeordneter sah diese Form der Rechenschaftsablegung gegenüber dem Landtagsamt kritisch und regte die Schaffung weitergehender Nachweispflichten an (siehe zum Ganzen: Präsidiumsprotokoll zur Sitzung vom 30.11.1999, S. 3 ff.).

(2) Derselbe Abgeordnete hat sich auch in der Präsidiumssitzung vom 9. Dezember 1999 für erhöhte Nachweispflichten der Abgeordneten im Bereich der Mitarbeiterentschädigung ausgesprochen. Der damalige Landtagspräsident vertrat die Auffassung, dass das Präsidium intensiv überlegen müsse, ob bei Mitarbeiterentschädigungen eine konkrete Nachweispflicht erforderlich sei oder nicht. Das Präsidium fasste sodann u.a. den Beschluss, die Richtlinien zur Mitarbeiterentschädigung bis zum 1. Mai 2000 zu überarbeiten (siehe zum Ganzen: Präsidiumsprotokoll zur Sitzung vom 9.12.1999, S. 8, 14).

(3) Im Rahmen ihrer Sitzung vom 19. Januar 2000 gelangte die zuständige Interfraktionelle Arbeitsgruppe sodann zu dem Schluss, dass die Nachweispflicht der Abgeordneten für die Beschäftigung ihrer Mitarbeiter detaillierter gestaltet werden solle. Aus der jährlichen Erklärung solle künftig hervorgehen, welche Beträge einschließlich der Arbeitgeberanteile für die einzelnen Mitarbeiter im Jahr aufgewendet wurden. Zu klären sei noch, ob hierbei die Beträge für Sozialversicherung und Steuern gesondert ausgewiesen werden sollen (siehe zum Ganzen: Ergebnisprotokoll der Interfraktionellen Arbeitsgruppe zur Beratung von Fragen des Abgeordnetenrechts zur Sitzung vom 19.01.2000 nebst Anlagen).

(4) In der Präsidiumssitzung vom 25. Januar 2000 gab zunächst der zuständige Abteilungsleiter des Landtagsamts die Ergebnisse der Interfraktionellen Arbeitsgruppe wieder und betonte insbesondere, dass die Nachweispflichten der Abgeordneten für die Beschäftigung von Mitarbeitern detaillierter gestaltet werden sollten. Hierzu führte der damalige Erste Landtagsvizepräsident aus, dass der Vorschlag der Interfraktionellen Arbeitsgruppe vom Präsidium verabschiedet werden müsse und als Gesetzesentwurf eingebracht werden sollte (siehe zum Ganzen: Präsidiumsprotokoll zur Sitzung vom 25.01.2000, S. 1 f.).

(5) Sodann verständigte sich die zuständige Interfraktionelle Arbeitsgruppe des Bayerischen Landtags in ihrer Sitzung vom 15. Februar 2000 auf eine entsprechende Änderung der Richtlinien zur Mitarbeiterentschädigung unter Erweiterung der Nachweispflichten. Hiernach hatten die Abgeordneten dem Landtagsamt bis spätestens zum 25. Januar für das vorausgegangene Kalenderjahr auf einem Formblatt über die Verwendung der Mitarbeiterentschädigung Rechnung zu legen und die Erklärung abzugeben, dass die Gelder diesen Richtlinien gemäß verwendet wurden. Das entsprechende mit „Rechnungslegung über die Verwendung der Mitarbeiterentschädigung“ betitelte Formblatt war Teil der interfraktionellen Verständigung. Dieses sah die Angabe u.a. von Name, Vorname und Adresse des Mitarbeiters, Verwandtschaftsstatus, Bruttogehalt, Steuern, Sozialversicherungsanteil des Arbeitgebers, Zahlungen an Schreibbüros/Leiharbeitsfirmen, Vergütungen für Schreib- und Büroarbeiten an Parteibüros, Berufsgenossenschaftsanteile sowie Aufwendungen für Steuerberatung/Lohnbuchhaltung vor (siehe zum Ganzen: Ergebnisprotokoll der Interfraktionellen Arbeitsgruppe zur Sitzung vom 15.02.2000 nebst Anlagen).

(6) In der Sitzung des Präsidiums vom 21. März 2000 wies der damalige Landtagspräsident auf die Empfehlungen der Interfraktionellen Arbeitsgruppe zur Änderung der Richtlinien zur Mitarbeiterentschädigung hin. Grundlage der erweiterten Nachweispflichten im Bereich der Mitarbeiterentschädigung sollte das vom Landtagsamt vorgelegte Formblatt sein, auf dem insbesondere alle während des abgelaufenen Jahres bestehenden Mitarbeiterverhältnisse aufgeschlüsselt werden sollen. Erneut gab es auch einen Einwurf der noch weitergehende Nachweispflichten forderte. Nach ausführlicher Erörterung nahm das Präsidium einstimmig von den geänderten Richtlinien zur Mitarbeiterentschädigung nebst Formblatt zur Rechnungslegung zustimmend Kenntnis (siehe zum Ganzen: Präsidiumsprotokoll zur Sitzung vom 21.3.2000, S. 1, 3 und 5).

(7) In seiner Sitzung vom 3. Mai 2000 erklärte sodann der Ältestenrat sein Einverständnis mit den geänderten Richtlinien zur Mitarbeiterentschädigung nebst Formblatt zur Rechnungslegung (siehe Ältestenratsprotokoll zur Sitzung vom 3.5.2000, S. 8 f.).

(8) Nachdem der Gesetzesentwurf zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes offiziell in den Landtag eingebracht worden war (LT-Drs. 14/4217 vom 26.9.2000), befasste sich die zuständige Interfraktionelle Arbeitsgruppe erneut am 25. Oktober 2000 mit der Thematik. Neben einzelnen Änderungsanträgen zum Gesetzesentwurf befürwortete die Interfraktionelle

Arbeitsgruppe einen – nochmals im Detail überarbeiteten – Entwurf zur Änderung der Richtlinien zur Mitarbeiterentschädigung einschließlich eines überarbeiteten Erklärungsformblatts und eines um Dienst- und Werkverträge erweiterten Formblatts zur Rechnungslegung. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Änderung der Richtlinien in den Sitzungen des Präsidiums vom 5. Dezember 2000 und des Ältestenrats vom 6. Dezember 2000 abschließend behandelt und durch Schreiben des Präsidenten an die Mitglieder des Landtags bekannt gegeben werden sollte (siehe zum Ganzen: Ergebnisprotokoll der Interfraktionellen Arbeitsgruppe zur Beratung von Fragen des Abgeordnetenrechts vom 25.10.2000 nebst Anlagen).

(9) Im Nachgang des Beschlusses des Bayerischen Landtags vom 29. November 2000 zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes (LT-Drs. 14/5103) billigte das Präsidium des Bayerischen Landtags in seiner Sitzung vom 5. Dezember 2000 die vorab durch in den parlamentarischen Gremien abgestimmten Richtlinien zur Mitarbeiterentschädigung nebst Erklärungsformblatt und Formblatt zur Rechnungslegung (siehe zum Ganzen: Präsidiumsprotokoll zur Sitzung vom 5.12.2000).

(10) In seiner Sitzung vom 6. Dezember 2000 erklärte sodann der Ältestenrat sein Einverständnis mit den geänderten Richtlinien zur Mitarbeiterentschädigung nebst Formblatt zur Rechnungslegung (siehe Ältestenratsprotokoll zur Sitzung vom 6.12.2000).

cc. Aus der Entstehungsgeschichte wird somit deutlich, dass Art und Umfang der Rechnungslegungspflichten der Abgeordneten im Bereich der Mitarbeiterentschädigung bereits im Vorfeld und auch während des Gesetzgebungsverfahrens eingehend in den parlamentarischen Gremien des Bayerischen Landtags erörtert worden sind. Es ist nicht etwa so, dass das Präsidium des Bayerischen Landtags erst im Nachgang der Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes entsprechende Verwaltungsvorschriften zur Gesetzeskonkretisierung erlassen hat. Vor diesem Hintergrund spricht die historische Betrachtung der Norm nachdrücklich dafür, dass der Begriff der Rechnungslegung in Art. 6 Abs. 7 Satz 5 BayAbgG 2000 entsprechend den vorab interfraktionell abgestimmten und nach erfolgter Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes unverändert erlassenen Richtlinien zur Mitarbeiterentschädigung nebst Rechnungslegungsformblättern auszulegen ist.

Für eine abweichende Auslegung sind hingegen keinerlei Anhaltspunkte im Gesetzgebungsverfahren ersichtlich. Insbesondere enthält die amtliche Begründung keine entsprechenden Hinweise. Mit Blick auf die Genese von Art. 6 Abs. 7 Satz 5 BayAbgG 2000 und die vorangegangenen eingehenden parlamentarischen Diskussionen wäre es auch geradezu widersinnig, davon auszugehen, dass der Bayerische Landtag zunächst in den zuständigen Gremien in langwierigen interfraktionellen Beratungsprozessen Richtlinien und Formblätter zur Konkretisierung der neuen erweiterten Rechnungslegungspflichten der Abgeordneten abstimmt, diese mit Blick auf den konkreten Gesetzesentwurf des Art. 6 Abs. 7 BayAbgG 2000 sodann während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens ausdrücklich bestätigt und nach dem Gesetzesbeschluss unverändert in Kraft setzt, jedoch beim Gesetzesbeschluss hiervon abweichende, weitergehende Rechnungslegungspflichten der Abgeordneten habe festschreiben wollen.

Nichts anderes kann für die Auslegung des Begriffs „Rechnungslegung“ in der im Kern inhaltsgleichen Nachfolgevorschrift des Art. 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 BayAbgG 2004 gelten. Ausweislich der amtlichen Gesetzesbegründung zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes im Jahr 2004 sollte die Regelung zur Kostenerstattung für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge zur Unterstützung bei der parlamentarischen Arbeit lediglich aufgrund ihres Regelungsumfangs aus Art. 6 Abs. 7 BayAbgG herausgenommen und in den bis dahin nicht belegten Art. 8 BayAbgG übertragen werden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und besseren

Verständlichkeit wurde die Vorschrift hierbei inhaltlich neu gegliedert und redaktionell überarbeitet, ohne jedoch inhaltliche Neuregelungen vorzunehmen (vgl. zum Ganzen: LT-Drs. 15/771 vom 20.04.2004, S. 6).

c. Teleologische Auslegung

Auch der Zweck, den der Gesetzgeber durch die Norm zu verwirklichen suchte, vermag die Rechtsauffassung des ORH nicht zu stützen.

Wie bereits ausgeführt gibt die amtliche Gesetzesbegründung zum gesetzgeberischen Zweck des Nachweises durch „Rechnungslegung“ keine Hinweise. Dort ist lediglich angeführt, dass die Voraussetzungen für die Erstattung von Leistungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern bislang in Richtlinien geregelt gewesen seien, es jedoch aus rechtsstaatlichen Gründen geboten erscheine, die Anspruchsgrundlagen, die Verwendungsmöglichkeiten und die Rückzahlungsverpflichtung für nicht in Anspruch genommene Vorauszahlungen gesetzlich festzulegen (LT-Drs. 14/4217 vom 26.9.2000, S. 4).

Der Zweck des Nachweises durch „Rechnungslegung“ lässt sich jedoch der bereits dargelegten Entstehungsgeschichte der Norm entnehmen. Demnach war die generelle Intention des Gesetzgebers, als Reaktion auf öffentliche Kritik die Nachweispflichten der Abgeordneten im Bereich der Mitarbeiterentschädigung detaillierter zu gestalten und zu erweitern (vgl. etwa Präsidiumsprotokoll zur Sitzung vom 21.3.2000, S. 1, 3 und 5; Ergebnisprotokoll der Interfraktionellen Arbeitsgruppe zur Sitzung vom 15.02.2000 nebst Anlagen).

Diese generelle legislative Zweckrichtung der Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes lässt jedoch nicht den Schluss zu, dass die Pflicht zur „Rechnungslegung“ auch die Vorlage von Belegen – insbesondere von Beschäftigungsverträgen – erfordert hätte.

Grund hierfür ist, dass sich Art und Umfang der erforderlichen erweiterten Rechnungslegung – wie ausgeführt – aus den im Vorfeld und während des Gesetzgebungsverfahrens in den parlamentarischen Gremien eingehend abgestimmten Richtlinien zur Mitarbeiterentschädigung nebst Erklärungsformular und Formblatt zur Rechnungslegung ergaben (vgl. nur Ergebnisprotokoll der Interfraktionellen Arbeitsgruppe zur Beratung von Fragen des Abgeordnetenrechts vom 25.10.2000 nebst Anlagen).

Vor diesem Hintergrund führt vorliegend auch die Argumentation des ORH unter Bezugnahme auf das Nachweisgesetz nicht weiter, dass sich nur aus einer Vorlage der Beschäftigungsverträge selbst die wesentlichen Vertragsbedingungen ergeben würden. Ob dies in der Sache tatsächlich zutrifft, kann letztlich offen bleiben. Denn der objektivierte Wille des historischen Gesetzgebers sah eine solche Pflicht zur Vorlage der Beschäftigungsverträge eben gerade nicht vor. Es lagen zumindest bis in das Jahr 2013 auch keine neuen, vom Gesetzgeber nicht vorausgesehenen Umstände vor, die zu einer Anpassung bzw. Fortbildung der Grundentscheidung des historischen Gesetzgebers veranlasst hätten.

d. Systematische Auslegung

Eine systematische Auslegung des Begriffs „Rechnungslegung“ aus Art. 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 BayAbgG 2004 im Lichte des verfassungsrechtlich geschützten Grundsatzes des freien Mandats aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) i.V.m. Art. 28 Abs. 1 GG, Art. 13 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung (BV) spricht ebenfalls für das maßgeblich anhand der Entstehungsgeschichte der Norm gefundene Ergebnis. Ziel des Gesetzgebers war die Darlegung der Verwendung der Mittel, nicht hingegen die Offenlegung der wesentlichen

Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter/-innen durch Vorlage dem Nachweisgesetz entsprechender Arbeitsverträge.

Die Abgeordneten des Bayerischen Landtags sind Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei; sie sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden. Art. 13 Abs. 2 BV schützt nicht nur den Bestand, sondern auch die tatsächliche Ausübung des Mandats (vgl. BVerfG vom 13.6.1989, Az. 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188, 218; vom 20.7.1998, Az. 2 BvE 2/98 – BVerfGE 99, 19, 32). Der Abgeordnete ist – vom Vertrauen der Wähler berufen – Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger eines freien Mandats und, gemeinsam mit der Gesamtheit der Mitglieder des Parlaments (vgl. BVerfG vom 24.3.1981, Az. 2 BvR 215/81 – BVerfGE 56, 396, 405), Vertreter des ganzen Volkes (vgl. BVerfG vom 8.12.2004, Az. 2 BvE 3/02 – BVerfGE 112, 118, 134). Er hat einen repräsentativen Status inne, übt sein Mandat in Unabhängigkeit, frei von jeder Bindung an Aufträge und Weisungen, aus und ist nur seinem Gewissen unterworfen (vgl. BVerfG vom 5.11.1975, Az. 2 BvR 193/74 – BVerfGE 40, 296, 314, 316; vom 30.9.1987, Az. 2 BvR 933/82 – BVerfGE 76, 256, 341; vgl. zum Ganzen: BVerwG vom 21.7.2010, Az. 6 C 22/09, juris, Rn. 71).

Dem verfassungsrechtlich gewährleisteten freien Mandat des Abgeordneten entspricht es, dass die Abgeordneten über die Art und Weise der Ausübung des Mandats grundsätzlich frei und in ausschließlicher Verantwortlichkeit gegenüber dem Wähler entscheiden. Hiervon ausgehend unterliegt etwa die Beachtung einer Pflicht, die Ausübung des Mandats in den Mittelpunkt der Tätigkeit zu stellen (vgl. § 44a Abs. 1 Satz 1 des Abgeordnetengesetzes des Bundes – AbgG), keiner Überwachung durch eine Behörde oder ein Gericht; Verstöße ziehen keine rechtlichen Folgen nach sich. Der Abgeordnete hat Rechenschaft über seine Aktivitäten nur im politischen Raum abzulegen. Dafür bedarf es keiner rechtsförmigen Kriterien; die wertende Beurteilung soll vielmehr gerade der öffentlichen Diskussion und letztlich dem Wähler anheim gegeben werden. Über die tatsächliche Mandatsausübung hinausgehende Erwartungen an den Abgeordneten betreffend deren Art und Umfang sind von Verfassungen wegen einer rechtlichen Regelung entzogen und allein der politischen Sphäre überantwortet, in welcher der Abgeordnete sich für sein Verhalten gegenüber Partei und Fraktion und vor allem gegenüber seinen Wählern verantworten muss (vgl. zum Ganzen: BVerfG vom 4.7.2007, Az. 2 BvE 1/06, juris, Rn. 235 – 1. Senatshälfte und Rn. 254 – 2. Senatshälfte).

Das Mandat als öffentliches Amt ist allerdings auch mit Pflichten verbunden, die namentlich solche Einschränkungen der Freiheit des Mandats gestatten, die im Interesse der Funktionsfähigkeit des Parlaments erforderlich sind (vgl. BVerfGE 80, 188, 219). Der Abgeordnete hat insbesondere die Pflicht, das übernommene Mandat tatsächlich auszuüben, weshalb es verfassungsrechtlich zulässig sein kann, wenn einfachrechtliche Vorschriften als Folge einer durch die Verurteilung zu Freiheitsstrafe verursachten andauernden tatsächlichen Unfähigkeit, das Mandat auszuüben, den Mandatsverlust vorsehen (vgl. BVerfGE 56, 396, 405). Eine weitergehende, verwaltungsförmig ausgestaltete Kontrolle, ob und wie der Abgeordnete sein Mandat ordnungsgemäß versieht, entspricht dagegen – wie ausgeführt – nicht dem Leitbild eines weisungsfreien Repräsentanten des Volkes. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb aus der weitgehenden Freiheit des Mandats abgeleitet, dass es dem Abgeordneten von Verfassungen wegen frei stehe, die Arbeit in Parlament, Fraktion, Partei und Wahlkreis "nach eigenem Ermessen bis über die Grenze der Vernachlässigung seiner Aufgabe hinaus einzuschränken" (BVerfGE 40, 296, 312; vgl. zum Ganzen: BVerfG vom 4.7.2007, Az. 2 BvE 1/06, juris, Rn. 253 – 2. Senatshälfte m.w.N.)

Gerade das gegenständliche, auf Art. 31 BV beruhende Entschädigungsrecht soll die Entschließungsfreiheit der Abgeordneten und damit die Freiheit des Mandats i.S.v. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 13 Abs. 2 BV sichern (vgl. BVerfG vom 19.7.1966, Az. 2 BvF 1/65, juris, Rn.

128; Meder, Bayerische Verfassung, 4. Aufl. 1992, Rn. 2 zu Art. 31; Möstl in: Lindner/Möstl/Wolff, Bayerische Verfassung, 2009, Rn. 1 zu Art. 31). In diesem Sinne betonen das Bundesverfassungsgericht und der Bayerische Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung, dass die verfassungsrechtlich geschützte Freiheit des Mandats insbesondere die Frage betrifft, welche Kosten der Mandatsträger hierbei auf sich nimmt (BVerfG vom 26.7.2010, Az. 2 BvR 2227/08 u.a., juris, Rn. 7; BayVerfGH vom 15.12.1982, Az. Vf. 22-VII-80, VerfGHE 35, 148/165 ff.). Die Entscheidung, in welcher Weise Erstattungsmittel von einem Abgeordneten im konkreten Einzelfall verwendet werden, betrifft die Möglichkeit der Ausübung des Mandats unmittelbar und ist damit vom Grundsatz des freien Mandats aus Art. 13 Abs. 2 BV umfasst (vgl. OVG Berlin-Brandenburg vom 7.6.2012, Az. OVG 12 B 40.11, juris, Rn. 29/31 und Az. OVG 12 B 34.10, juris, Rn. 31/33 – zu Presseanfragen an die Bundestagsverwaltung bezüglich der Nutzung der sog. Sachleistungspauschale zur Beschaffung von Montblanc-Schreibgeräten, iPods und Digitalkameras).

Der verfassungsrechtliche Grundsatz des freien Mandats betrifft jedoch nicht nur die Freiheit der Ausübung des Mandats. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 13 Abs. 2 BV verleihen grundsätzlich auch mandatsträgerbezogenen Informationen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz (vgl. OVG Berlin-Brandenburg vom 7.6.2012, Az. OVG 12 B 40.11, juris, Rn. 31; Waldhoff, Das missverständliche Mandat – Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Normierung der erweiterten Offenlegungspflichten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, ZParl 2006, 251, 260-262; vgl. allg. BVerfG vom 4.7.2007, Az. 2 BvE 1/06, juris; vgl. auch § 5 Abs. 2 IFG). Aus dem freien Mandat folgt, dass gewisse mandatsbezogene Informationen durch den Abgeordneten weder gegenüber der Exekutive noch gegenüber der Judikative offengelegt werden müssen und insbesondere nicht von diesen daraufhin kontrolliert werden können, ob eine Mandatsbezogenheit vorliegt (vgl. Brenner, Die Reform des Abgeordnetenrechts in Thüringen, ThürVBl 2007, 249, 251 f.). Die Mandatsausübung unterliegt grundsätzlich keinerlei staatlicher Überwachung durch eine Behörde oder ein Gericht; es verbleibt vielmehr dabei, dass der Abgeordnete Rechenschaft über seine Aktivitäten nur im politischen Raum abzulegen hat (vgl. nur BVerfG vom 4.7.2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 235).

Hiervon ausgehend hat das Bundesverfassungsgericht den Verzicht auf konkrete Verwendungsnachweise im Bereich der pauschalierten Abgeordnetenentschädigung nicht beanstandet. Zur Begründung hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass die verfassungsrechtlich geschützte Freiheit des Mandats auch die Frage betrifft, welche Kosten der Mandatsträger dabei auf sich nimmt. Eine pauschale Erstattung dieser Aufwendungen kann Abgrenzungsschwierigkeiten vermeiden, die beim Einzelnachweis mandatsbedingter Aufwendungen dadurch aufträten, dass die Aufgaben eines Abgeordneten aufgrund der Besonderheiten des Abgeordnetenstatus nicht in abschließender Form bestimmt werden könnten. Eine pauschale Abgeordnetenentschädigung wird nach den Abgeordnetengesetzen zweckgebunden ausschließlich für mandatsbedingte Aufwendungen gewährt. Ihr Charakter entspricht weniger einer Werbungskostenpauschale als eher einem pauschalierten Auslagenersatz für Kosten, deren tatsächlicher Anfall vermutet wird (so zum Ganzen: BVerfG vom 26.7.2010, Az. 2 BvR 2227/08 u.a., juris, Rn. 7; vgl. bereits BVerfG vom 5.11.1975, Az. 2 BvR 193/74, BVerfGE 40, 296/328, juris, Rn. 64 – Diäten-Urteil). Der Bundesfinanzhof hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass der Verzicht auf eine Einzelabrechnung Rückschlüsse auf das "politische Bewegungsprofil" – d.h. Inhalt und Umfang der politischen Betätigung – des Abgeordneten verhindert; zudem dient eine pauschale Erstattung von Aufwendungen der Verwaltungsvereinfachung (BFH vom 11.9.2008, Az. VI R 13/06, juris, Rn. 24).

In diesem Sinne hat auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Zulässigkeit einer pauschalierten Aufwandsentschädigung der Abgeordneten ohne Einzelnachweis bestätigt, die sich am tatsächlichen Aufwand orientiert. Er hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen,

dass die Abgeordneten bei der Ausübung ihres politischen Mandats unabhängig sind. Sie bestimmen im Wesentlichen selbst, wie sie ihr Amt ausüben, wo sie den Schwerpunkt ihrer Arbeit sehen und welche Unkosten sie dabei auf sich nehmen. Der Gesetzgeber darf in diesem Zusammenhang davon ausgehen, dass die Abgeordneten bei Ausübung ihres Mandats und außerdem in Anbetracht dessen, dass sie im demokratischen Willensbildungsprozess in Konkurrenz zueinander stehen, sich in der Regel auch finanziell soweit belasten, wie es ihnen die vom Gesetz eingeräumte Amtsausstattung erlaubt (so zum Ganzen: BayVerfGH vom 15.12.1982, Az. Vf. 22-VII-80, VerfGHE 35, 148/165 ff.).

Die obigen verfassungsrechtlichen Erwägungen zur Zulässigkeit von Abgeordnetenpauschalen sind auch auf den gegenständlichen Sachverhalt einer der Besonderheiten des Abgeordnetenstatus entsprechenden Rechnungslegung übertragbar. Sie verdeutlichen, dass mandatsbezogene Informationen im Lichte des Grundsatzes des freien Mandats aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 13 Abs. 2 BV einem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz unterliegen. Einschränkungen des freien Mandats sind nur unter engen Voraussetzungen zum Schutze anderer Verfassungsrechtsgüter zulässig. Hierbei ist ein gerechter Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsrechtsgütern herzustellen (praktische Konkordanz). Art. 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 BayAbgG 2004 waren entsprechend auszulegen. Mit Blick auf die dargelegte Genese der Norm spricht daher alles dafür, dass der historische Gesetzgeber gerade im Lichte der verfassungsrechtlich geschützten Freiheit des Mandats davon abgesehen hat, eine umfassende gesetzliche Vorlagepflicht von Beschäftigungsverträgen zu begründen; es ist vielmehr davon auszugehen, dass er damals bewusst – unter sorgfältiger Abwägung der betroffenen Verfassungsrechtsgüter – eine Rechnungslegung im tatsächlich erfolgten Umfang als erforderlich aber auch ausreichend erachtet hat.

e. Eine weitergehende Nachweispflicht ergibt sich auch nicht aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften:

Nach Art. 8 Abs. 3 und 4 BayAbgG werden monatliche Vorauszahlungen geleistet; darüber ist bis spätestens 15. Februar des Folgejahres Rechnung zu legen. Dem ORH ist zuzustimmen, dass das bayerische Haushaltsrecht den Begriff „Vorauszahlungen“ nicht kennt. Vom Sinn und Zweck handelt es sich bei den „Vorauszahlungen“ kassenrechtlich um Abschlagsauszahlungen, die nicht als Vorschüsse, sondern sogleich (d.h. bei der Auszahlung) bei der zutreffenden Haushaltsstelle anzuordnen sind (VV 4.5.4 zu Art. 70 BayHO). Dies hat das Landtagsamt beachtet.

In gleicher Weise wird beim Vollzug des (vom Bund erlassenen) Parteiengesetzes verfahren. Wäre dies kassenrechtlich nicht zulässig, würden der Bund und alle Länderparlamente rechtswidrig handeln.

Auch ist dem ORH darin zuzustimmen, dass förmliche Zahlungsanordnungen zu begründen sind (VV10.1 zu Art. 70 BayHO). Dies kann durch Unterlagen, aber auch durch eine Begründung erfolgen. Falsch erscheint jedoch die Schlussfolgerung des ORH, dass „danach förmliche Zahlungsanordnungen durch Schriftstücke, aus denen sich der Grund und die Höhe der Zahlung ergeben (z.B. Verträge, Rechnungen über Lieferungen und Leistungen), zu begründen (sind)“.

Die einschlägige Vorschrift (VV 10.2.1 zu Art. 70 BayHO) lautet: „Sind Schriftstücke vorhanden, aus denen sich der Grund und die Höhe der Zahlung ergeben (z.B. Verträge, Rechnungen über Lieferungen und Leistungen, amtliche Festsetzungen), so sind der förmlichen Zahlungsanordnungbeizulegen“. Mit anderen Worten: Nur soweit der Verwaltung solche Schriftstücke vorliegen, sind sie beizufügen. Da aber derartige Schriftstücke weder nach Art. 8 BayAbgG, noch nach den vom Präsidium im Einvernehmen mit dem Ältestenrat des Bayerischen

Landtags erlassenen Richtlinien im Regelfall als Nachweis vorzulegen waren, konnten sie auch nicht den Kassenunterlagen beigelegt werden. Nach Nr. 4 Abs. 1 der o.a. Richtlinien war dem Landtagsamt auf Formblatt über die Verwendung der Aufwandsentschädigung Rechnung zu legen und die Erklärung abzugeben, dass die Gelder diesen Richtlinien gemäß verwendet werden. Weiter gehende Nachweise wurden nur bei Vergütungen an Ehegatten bzw. Verwandte oder Verschwägere erste Grades gefordert. Diese in den – als Verwaltungsvorschriften auszulegenden - Richtlinien gemachten Vorgaben hat das Landtagsamt beachtet.

f. Ergebnis

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass weder Art. 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 BayAbgG 2004 noch die Vorgaben des Haushaltsrechts über die Verwaltungspraxis des Landtagsamts hinausgehende Pflichten der Abgeordneten zur Rechnungslegung begründeten. Insbesondere bestand keine Pflicht zur Vorlage von Beschäftigungsverträgen.

Es besteht mithin keine hinreichende rechtliche Grundlage, der Prüfbitte des ORH Folge zu leisten.