



Prüfung der Ausgaben
des Kapitels 01 01 (Landtag)
Gruppe 411

G - 900 - 13 - 42 - 7
München, 12.08.2013

INHALTSVERZEICHNIS

0	Zusammenfassung	6
0.1	Prüfungsauftrag und -umfang	6
0.2	Feststellungen.....	6
0.3	Weiterer Klärungsbedarf	7
0.4	Empfehlungen	8
1	Gegenstand und Umfang der Prüfung	10
2	Kapitel 01 01 Gruppe 411	12
2.1	Haushaltsrechtliche Ausführungen	12
2.1.1	Allgemeines	12
2.1.2	Kapitel 01 01 Titel 411 01.....	12
2.1.3	Kapitel 01 01 Titel 411 02.....	13
2.1.4	Kapitel 01 01 Titel 411 03.....	13
2.1.5	Deckungsfähigkeit.....	14
2.2	Entwicklung der Gruppe 411	14
3	Erstattungen für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge (Art. 8 BayAbgG)	17
3.1	Regelungen im Abgeordnetengesetz	17
3.1.1	Allgemeines	17
3.1.2	Verträge mit Angehörigen	17
3.1.3	Erstattungen nach Ausscheiden der Abgeordneten.....	21
3.2	Verwaltungsvorschriften	22
3.3	Allgemeine Feststellungen	26
3.3.1	Kostenentwicklungen, Vertragsverteilungen.....	26
3.3.1.1	Arbeitsverträge.....	27
3.3.1.2	Dienst- und Werkverträge	29
3.3.2	Vorauszahlungen	31
3.4	Einzelfeststellungen	32
3.4.1	Vertragskonstellation bei Verträgen mit Angehörigen.....	32

3.4.2	Beschäftigung von Mitarbeitern bei mehreren Abgeordneten	32
3.4.3	Vergütung von Dienstleistungen an Parteigeschäftsstellen	33
3.4.4	Beraterverträge	35
3.4.5	Leistungen an Gesellschaften mit Beteiligung des Abgeordneten oder eines Angehörigen	35
3.4.6	Erstattung von Kosten für Mitarbeiter, die von Abgeordneten gleichzeitig im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit beschäftigt werden	36
3.4.7	Ausbildung	36
3.4.8	Arbeitszeitbegrenzung bei nebenbeschäftigten Mitarbeitern	37
3.4.9	Überproportionale Gehaltssteigerungen	38
4	Informations- und Kommunikationseinrichtungen (Art. 6 Abs. 4 BayAbgG)	39
4.1	Rechtliche Regelungen	39
4.1.1	Grundlagen	39
4.1.2	Entwicklung der Erstattungsregelung	39
4.1.3	Ausführungsbestimmungen	40
4.2	Entwicklung der Kosten	41
4.3	Einzelfeststellungen	42
4.3.1	Allgemeine Anmerkungen	42
4.3.2	Digitalkameras	43
4.3.3	Sonstige Feststellungen	44
5	Allgemeine Kostenpauschale (Art. 6 Abs. 2 BayAbgG)	46
5.1	Rechtliche Regelung	46
5.1.1	Historische Entwicklung der Kostenpauschale	46
5.1.2	Wesen der Pauschale	47
5.1.3	Rechtsprechung	47
5.2	Feststellungen	48
6	Besondere Aufwandsentschädigungen für Funktionsträger (Art. 6 Abs. 6 BayAbgG)	49
7	Sonstige Sachleistungen (Art. 6 Abs. 3 BayAbgG)	51
7.1	Büroräume	51

7.2	Wohnungen	51
7.3	Feststellungen.....	52
8	Empfehlungen	53
8.1	Transparenz.....	53
8.2	Erstattung von Mitarbeiterkosten	55
8.3	Informations- und Kommunikationseinrichtungen (Art. 6 Abs. 4 BayAbgG).....	58
8.4	Kostenpauschale (Art. 6 Abs. 2 BayAbgG)	59
8.5	Sonstige Sachleistungen.....	59
8.6	Empfehlungen für besondere Aufwandsentschädigungen für Funktionsträger (Art. 6 Abs. 6 BayAbgG).....	60
8.7	Empfehlungen zu Zahlungen an Parteigeschäftsstellen.....	60
8.8	Weiterentwicklung des Abgeordnetenrechts	61

0 Zusammenfassung

0.1 Prüfungsauftrag und -umfang

Gegenstand der Prüfung waren die in Gruppe 411 des Einzelplans 01 (Bayerischer Landtag/Kapitel 01 01) enthaltenen Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern der Abgeordneten¹ (Art. 8 BayAbgG), die Kostenpauschale (Art. 6 Abs. 2 BayAbgG), die besondere Aufwandsentschädigung für Funktionsträger (Art. 6 Abs. 6 BayAbgG) und die Erstattung für Informations- und Kommunikationseinrichtungen (Art. 6 Abs. 4 BayAbgG).

Die Prüfung erstreckte sich schwerpunktmäßig auf den Zeitraum 2010 bis einschließlich 2012 und erfolgte auf Basis der durch das Landtagsamt vorgelegten Unterlagen. Bei Bedarf und zur Verdeutlichung von Ausgabeentwicklungen wurden im Einzelfall auch Unterlagen früherer Jahre herangezogen.

In der Gruppe 411 betragen im Jahr 2012 die Gesamtausgaben 37,87 Mio. €, d. h. durchschnittlich pro Abgeordneten 203.000 € (inkl. Diäten).

0.2 Feststellungen

Die bisherige Bewirtschaftung der in Gruppe 411 ausgebrachten Ausgabemittel ist wenig transparent und steht in Teilen nicht mit dem Abgeordnetengesetz und dem Haushaltsrecht in Einklang:

- Eine Auszahlung an Abgeordnete, die Ehegatten oder Verwandte bzw. Verschwägerter ersten Grades beschäftigten, hätte aus Sicht des ORH seit der Gesetzesänderung vom 01.07.2004 nicht mehr erfolgen dürfen.
- Für die Erstattung von Mitarbeiterkosten erfordert das Abgeordnetengesetz einen Nachweis über die entstandenen Kosten; das Haushaltsrecht fordert die Vorlage zahlungsbegründender Unterlagen. Die Verwaltungsvorschriften des Bayerischen Landtags dagegen, die sich am Prinzip der Glaubhaftmachung orientieren, entsprechen diesen Anforderungen nicht. Eine gesetzliche Voraussetzung kann nicht durch eine Verwaltungsvorschrift außer Kraft gesetzt werden.

Der Nachweis über die entstandenen Kosten musste nach den Verwaltungsvorschriften im Erstattungsverfahren de facto nicht geführt werden; in den wenigsten Fällen lagen daher Vertragsunterlagen vor. Zudem sind Auszahlungen in vielen

¹ Um die Lesbarkeit der Prüfungsmitteilung zu erleichtern, wird auf die geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten in gleicher Weise für Frauen und Männer.

Fällen als problematisch anzusehen (Zahlung an Gesellschaften, an denen der Abgeordnete beteiligt ist; Zahlungen an Parteigeschäftsstellen; hohe Gehaltssteigerungen etc.).

- Aus Sicht des ORH war die Erstattungsfähigkeit für Informations- und Kommunikationseinrichtungen in einigen Fällen zweifelhaft:
 - Zum Teil wurden Kosten erstattet, die von der allgemeinen Kostenpauschale gedeckt sind und daher nicht mehr gesondert erstattungsfähig gewesen wären.
 - Bei der Anschaffung von Digitalkameras war insbesondere der Kauf von mehreren Kameras innerhalb einer Wahlperiode durch einen Abgeordneten bzw. von besonders hochpreisigen Geräten kritisch zu bewerten.
- Auch eine Kostenpauschale muss sich grundsätzlich am tatsächlichen Aufwand orientieren. In der derzeitigen Ausgestaltung lässt sie z. B. unberücksichtigt, ob ein Abgeordneter eine Zweitwohnung am Parlamentssitz unterhält oder ein Stimmkreisbüro eingerichtet hat.
- Die besondere Aufwandsentschädigung für Funktionsträger nach Art. 6 Abs. 6 BayAbgG ist aus Sicht des ORH breit angelegt und im Vergleich mit anderen Ländern sowie der Regelung im Abgeordnetengesetz des Bundes sehr hoch.
- Die Gewährung sonstiger Sachleistungen an die Mitglieder des Bayerischen Landtags (insbesondere Büros) ist wenig transparent. Nicht nachvollziehbar war, warum beispielsweise in mehreren Fällen Abgeordnete zwei Büroräume zur Verfügung gestellt bekamen.

0.3 Weiterer Klärungsbedarf

Der ORH bittet das Landtagsamt zu prüfen,

- ob die Erstattungen für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge mit Ehegatten, Verwandten und Verschwägerten ersten Grades - unter Berücksichtigung von Verjährungs- und Vertrauensschutzgesichtspunkten - seit dem 01.07.2004 zurückgefordert werden müssen;
- ob die Erstattungen für die übrigen Verträge der zurückliegenden Jahre (für die noch nicht verjährte Zeit) nach den Bestimmungen im Abgeordnetengesetz und den haushaltsrechtlichen Vorgaben (Nachweispflicht im Rahmen der Rechnungslegung) zu Recht erfolgten bzw. ob Rückforderungsansprüche bestehen;

- ob Erstattungen für Informations- und Kommunikationseinrichtungen entgegen der gesetzlichen Vorgaben sowie der Verwaltungsvorschriften erfolgten bzw. ob Rückforderungsansprüche bestehen. Zudem wird gebeten zu prüfen, ob bei der Anschaffung von mehreren Digitalkameras in einer Legislaturperiode bzw. von besonders hochpreisigen Geräten ein Zusammenhang mit der parlamentarischen Tätigkeit gegeben war.

Der ORH bittet über das Ergebnis der Prüfung im Rahmen der Stellungnahme zu berichten.

0.4 Empfehlungen

Dem Transparenzgebot sollte in dem Bereich, in dem der Gesetzgeber in eigener Sache tätig wird, verstärkt Gewicht zukommen. Der ORH empfiehlt dem Landtag daher:

- alle wesentlichen Grundlagen für Leistungen an Abgeordnete im Abgeordnetengesetz zu regeln,
- die ergänzenden Verwaltungsvorschriften zu veröffentlichen,
- im Haushaltsplan in Kapitel 01 01 Gruppe 411 weitere Titel auszubringen und
- jährlich einen detaillierten Transparenzbericht zu veröffentlichen.

Der ORH empfiehlt dem Landtag folgende Änderungen im Abgeordnetengesetz:

- Die Kostenpauschale sollte bei Fehlen eines Stimmkreisbüros bzw. einer Zweitwohnung am Sitz des Landtags um einen angemessenen Abschlag gekürzt werden. Zudem sollte den unterschiedlichen Fahrtkosten zwischen Wohnung und Sitz des Landtags durch nach Entfernung gestaffelte Abschläge Rechnung getragen werden.
- Bei der Erstattung für Informations- und Kommunikationseinrichtungen sollte die Restwertermittlung abgeschafft und dafür der vom Abgeordneten zu leistende Eigenanteil angemessen erhöht werden.
- Die besondere Aufwandsentschädigung für Funktionsträger sollte abgeschafft oder mit einer Bemessungsgrundlage unterlegt werden.

Der ORH empfiehlt für die Arbeits-, Dienst- und Werkverträge:

- die Aufwendungen zukünftig nur noch bei Vorliegen vollständiger Vertragsunterlagen bzw. Rechnungen zu erstatten. Aus den zahlungsbegründenden Unterlagen müssen insbesondere Art und Umfang der erbrachten Leistung erkennbar sein. Nur so kann das Landtagsamt überprüfen, ob die Tätigkeit oder Leistung im Zusammenhang mit der Abgeordnetentätigkeit steht;
- die Erstattung innerhalb eines Gehaltsrahmens vorzunehmen, der nach der Art der Tätigkeit und der Qualifikation der Mitarbeiter differenziert und sich an den tariflichen Vorgaben orientiert. Für die Einstufung als wissenschaftlicher Mitarbeiter sollte ein entsprechender Fachhochschul- bzw. Hochschulabschluss gefordert werden.

Der ORH empfiehlt bei Zahlungen an Parteigeschäftsstellen, sofern eine eindeutige Abgrenzung zur unzulässigen Parteienfinanzierung nicht möglich ist, solche Zahlungen gänzlich von der Erstattung auszuschließen.

Unabhängig von der Umsetzung der oben genannten Maßnahmen empfiehlt der ORH eine Unabhängige Kommission damit zu beauftragen, ein Konzept für die Weiterentwicklung des Systems der Abgeordnetenentschädigung zu erarbeiten. So könnten auch die vom Bayerischen Landtag bereits diskutierten Themen wie beispielsweise die Altersvorsorge einbezogen werden.

1 Gegenstand und Umfang der Prüfung

Gegenstand der Prüfung des ORH sind die in der Gruppe 411 des Einzelplans 01 (Bayerischer Landtag/Kapitel 01 01) enthaltenen Ausgaben (Titel 411 01 und 411 03). Hiervon wurden die Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern der Abgeordneten (Art. 8 BayAbgG), die Kostenpauschale (Art. 6 Abs. 2 BayAbgG), die besondere Aufwandsentschädigung für Funktionsträger (Art. 6 Abs. 6 BayAbgG) und die Erstattung der mandatsbedingten Informations- und Kommunikationseinrichtungen (Art. 6 Abs. 4 BayAbgG) geprüft.

Die Ausgaben für die Entschädigung nach Art. 5 BayAbgG (sog. Diäten) sowie für Reisekosten, Übergangsgeld oder Unfallversicherung waren nicht Prüfungsgegenstand. Ebenfalls nicht geprüft wurden der Titel 411 02 sowie die Vereinbarkeit mit dem Sozialversicherungsrecht, da für letzteres keine Zuständigkeit des ORH besteht.

Geprüfte Stelle war das Landtagsamt als die Behörde, die für den Vollzug des Kapitels 01 01 zuständig ist. Die Leitung des Landtagsamtes als oberster Landesbehörde kommt gemäß Art. 21 Abs. 2 BV der Landtagspräsidentin zu. Das Präsidium ist gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 GeschOLT Beratungs-, Kontroll- und Beschlussorgan in Verwaltungsangelegenheiten des Landtags.

Die Prüfung erstreckte sich schwerpunktmäßig auf den Zeitraum 2010 bis einschließlich 2012 und erfolgte auf Basis der durch das Landtagsamt vorgelegten Unterlagen. Bei Bedarf und zur Verdeutlichung von Ausgabenentwicklungen wurden im Einzelfall auch Unterlagen früherer Jahre herangezogen.

Prüfungsmaßstab war insbesondere das Bayerische Abgeordnetengesetz in der für den Prüfungszeitraum geltenden Fassung sowie die hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften², das Haushaltsgesetz, die Bayerische Haushaltsordnung sowie weitere Rechtsvorschriften, soweit sie zur Beurteilung des Prüfungsgegenstandes erforderlich waren.

² Richtlinien des Präsidiums des Bayerischen Landtags über die Verwendung der Aufwandsersatzung für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit vom 08.07.2009; Ausführungsbestimmungen des Präsidiums des Bayerischen Landtags zu der Erstattung von Aufwendungen für Informations- und Kommunikationseinrichtungen nach Art. 6 Abs. 4 BayAbgG v. 07.06.2009.

Der Einzelplan 01 war bereits Gegenstand früherer Prüfungen durch den ORH:

- 1998: Rechnung der Staatsoberkasse München über die Einnahmen und Ausgaben zum Kapitel 01 01 Bayerischer Landtag (ohne Ausgaben der TitGr. 99 und Ausgaben für Hochbaumaßnahmen)
- 2002: Organisationsprüfung beim Bayerischen Landtagsamt
- 2011: Prüfung der Zuschüsse an die Fraktionen nach Art. 3 des Bayerischen Fraktionsgesetzes (Kap. 01 01 Tit. 68401-8)

2 Kapitel 01 01 Gruppe 411

2.1 Haushaltsrechtliche Ausführungen

2.1.1 Allgemeines

Nach den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Freistaates Bayern in Verbindung mit dem bayerischen Gruppierungsplan sind bei der Gruppe 411 die nachfolgend genannten Ausgaben zu veranschlagen. Im Haushaltsplan werden die Ausgaben bei den Titeln 411 01, 411 02 und 411 03 nachgewiesen:

- Entschädigungen (Diäten), Kostenpauschale, Kostenerstattung für luK, Sitzungsgelder, Übergangsgelder, Aufwendungen für die Präsidenten, Vizepräsidenten, Abgeordneten und Mitglieder des Landtags, Unfallversicherung, Reisekosten (Titel 411 01),
- Zahlungen an die DB Vertrieb GmbH (Titel 411 02),
- Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern (Titel 411 03).

2.1.2 Kapitel 01 01 Titel 411 01

Nach der Zweckbestimmung des Haushaltsplans sind hier die Aufwendungen für die Mitglieder des Bayerischen Landtags nachzuweisen. Hierunter fallen die Entschädigungen (sog. Diäten) nach Art. 5 BayAbgG, die Kostenpauschale nach Art. 6 Abs. 2 BayAbgG, die Erstattung der mandatsbedingten Informations- und Kommunikationseinrichtungen nach Art. 6 Abs. 4 BayAbgG sowie die besondere Aufwandsentschädigungen für Funktionsträger nach Art. 6 Abs. 6 BayAbgG.

Ferner sind unter dieser Zweckbestimmung Reisekosten der Abgeordneten, Übergangsgelder und sonstiges nachzuweisen. Diese waren jedoch nicht Gegenstand der Prüfung.

Eine Trennung der Ausgaben für Diäten und Kostenpauschale erfolgt buchungstechnisch nicht. Jedem Abgeordneten werden monatlich die ihm zustehenden Diäten, die Kostenpauschale und eventuelle Reisekosten abzüglich eventueller Kürzungen nach Art. 7 BayAbgG (z. B. Fehlzeiten bei Sitzungen und Abstimmungen) in einer Summe ausbezahlt. Nach den Auswertungen des ORH verteilen sich die Ausgaben des Titels 411 01 wie folgt:

Tabelle 1: Aufteilung der Ausgaben aus Titel 411 01 (in Tsd. €)³

Ausgaben für	2010	2011	2012
Diäten, ⁴ Kostenpauschale	20.848,37	21.000,42	21.707,29
IuK-Erstattung	288,37	253,59	237,28
Sonstiges	595,18	785,15	672,67
Summe	21.731,92	22.039,15	22.617,25

2.1.3 Kapitel 01 01 Titel 411 02

Nach der Zweckbestimmung des Haushaltsplans werden aus diesem Titel Erstattungen gem. Art. 6 Abs. 5 BayAbgG bestritten. Hierbei handelt es sich um Zahlungen an die DB Vertrieb GmbH (Kosten für die freie Fahrt auf allen staatlichen Verkehrseinrichtungen in Bayern und dem Streckennetz der Deutschen Bahn AG in Bayern).

Die Ausgaben hierzu waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

2.1.4 Kapitel 01 01 Titel 411 03

Nach der Zweckbestimmung des Haushaltsplans werden Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern der Abgeordneten gem. Art. 8 BayAbgG aus Titel 411 03 gezahlt. Dieser Titel wurde im Haushaltsjahr 2009 neu ausgebracht. Bis einschließlich des Haushaltsjahres 2008 wurden diese Ausgaben dem Titel 411 01 zugeordnet. Im Haushaltsjahr 2012 wurden aus dem Titel 411 03 rd. 15,158 Mio. € verausgabt.

Nach den verbindlichen Erläuterungen des Haushaltsplans von Kapitel 01 01 zum Titel 411 03 haben sich die Erstattungshöchstbeträge für den einzelnen Abgeordneten an der Beschäftigung einer Vollzeitkraft in Anlehnung an die Entgeltgruppe 6 TV-L in Höhe von 3.426 € sowie einer Teilzeitkraft mit 2/3 der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit in Anlehnung an die Entgeltgruppe 13 TV-L in Höhe von 3.904 €, insgesamt monatlich 7.330 € (Rechtsstand 01.01.2012), jährlich also 87.960 €, zu orientieren.

Im Haushaltsplan 2013/2014 findet sich zudem ein Hinweis darauf, dass vorbehaltlich der hierzu noch zu modifizierenden Richtlinien ab 01.10.2013 bis zu 1.054 Tsd. € und ab 01.01.2014 bis zu 4.216,3 Tsd. € für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge zusätzlich geleistet werden können. Von der geplanten Erhöhung soll allerdings aufgrund der aktuellen Diskussion abgesehen werden.

³ Die Daten wurden aus dem IHV anhand der Angaben zum Verwendungszweck zugeordnet.

⁴ Der Anteil der Diäten beträgt rd. 67 %. Datengrundlage ist das landtagsinterne Abrechnungssystem.

2.1.5 Deckungsfähigkeit

Nach dem Vermerk bei Kapitel 01 01 Gruppe 411 sind die Ausgabemittel der Titel 411 01, 411 02 und 411 03 gegenseitig deckungsfähig und übertragbar.

Die Deckungsfähigkeit bei den Titeln 411 01 und 411 02 wurde entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben aus den verstärkungsfähigen Personalausgaben bei Kapitel 13 03 Titel 461 01 bzw. innerhalb der Gruppe 411 in Anspruch genommen. Die Ist-Ausgaben der Gruppe 411 lagen im Prüfungszeitraum insgesamt unter den im Haushalt veranschlagten Ansätzen.

2.2 Entwicklung der Gruppe 411

Die Ausgaben der Gruppe 411 entwickelten sich ab 1998 wie folgt:

Tabelle 2: Entwicklung der Gruppe 411 ab 1998; durchschnittliche Ausgaben je MdL

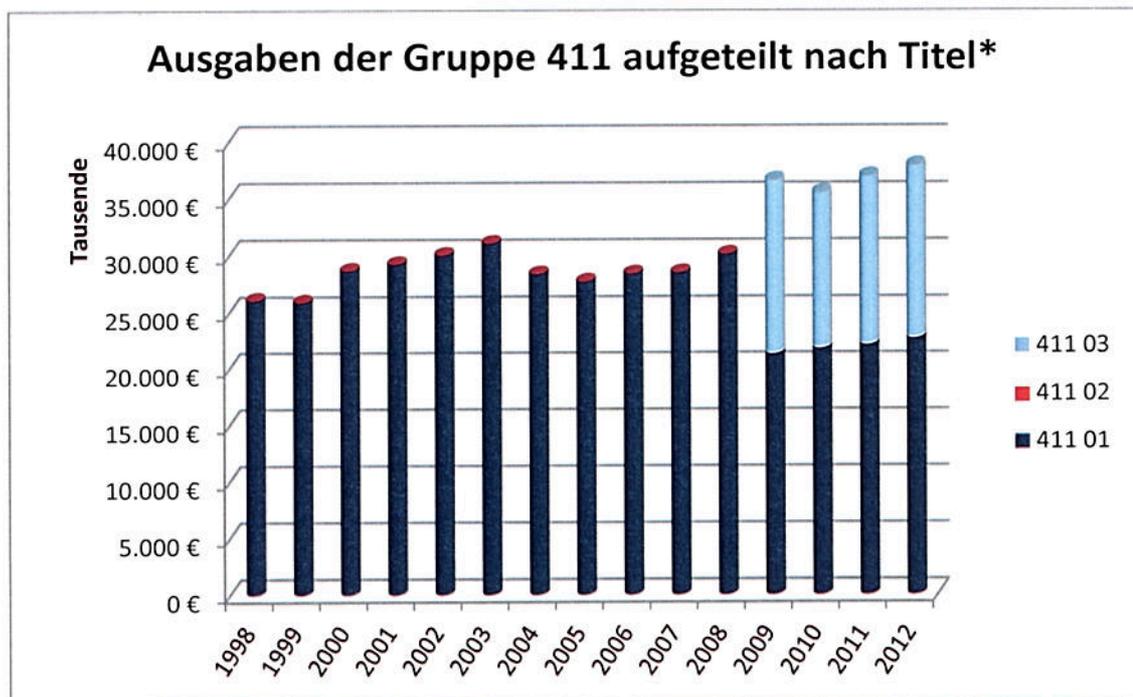
Jahr	411 01 in Tsd. €	411 02 in Tsd. €	411 03 in Tsd. €	Gesamt in Tsd. €	Anzahl der MdL	Ausgaben je MdL in Tsd. €
1998	26.041	88		26.129	204	128
1999	25.861	84		25.945	204	127
2000	28.617	83		28.700	204	141
2001	29.197	83		29.280	204	144
2002	29.983	84		30.067	204	147
2003	31.033	84		31.117	204	153
2004	28.314	71		28.384	180	158
2005	27.658	75		27.734	180	154
2006	28.348	77		28.426	180	158
2007	28.437	80		28.518	180	158
2008	30.061	85		30.145	180	167
2009	21.255	91	15.245	36.592	187	196
2010	21.732	95	13.659	35.486	187	190
2011	22.039	94	14.806	36.939	187	198
2012	22.617	97	15.158	37.872	187	203

Die Steigerung der Gesamtausgaben von 1998 bis 2012 von 26,13 auf 37,87 Mio. € und damit um rd. 45 % hat u. a. folgende Gründe:

- Erhöhung der Entschädigung (Diäten) aufgrund der Indexierungsregelung in Art. 5 Abs. 3 BayAbgG (01.01.1998 bis 31.12.2012 von 5.171 € auf monatlich 7.060 €⁵),
- Erhöhung der Kostenpauschale aufgrund der Indexierungsregelung in Art. 6 Abs. 2 BayAbgG (01.01.1998 bis 31.12.2012 von 2.484 € auf monatlich 3.214 €⁶),
- Anhebung des Erstattungshöchstbetrags für die Mitarbeiterentschädigung (01.01.1998 bis 31.12.2012 von 2.830 € auf monatlich 7.330 €⁷).

Die jährlichen Ausgaben pro Abgeordneten sind von 1998 bis 2012 um rd. 75.000 € auf 203.000 € und damit um knapp 60 % gestiegen. Im Vergleich dazu stieg der monatliche Höchstbetrag der Mitarbeiterentschädigung um 4.500 € (rd. 160 %).

Grafik 1: Entwicklung der Gruppe 411 nach Titel



* Ist-Zahlen aus IHV; Titel 411 03 ab 2009 neu ausgebracht zum Ausweis der Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern der Abgeordneten gem. Art. 8 BayAbgG. Ab 2009 wurde zudem die Mitarbeiterentschädigung angehoben.

Die Ausgabespitzen in den Jahren 2003/2004 bzw. 2008/2009 hängen insbesondere mit dem Wechsel von Abgeordneten zum Ende einer Legislaturperiode zusammen.

⁵ Nach gesetzlich vorgesehener Anpassung ab 01.07.2013 Anhebung auf 7.244 €.

⁶ Nach gesetzlich vorgesehener Anpassung ab 01.07.2013 Anhebung auf 3.282 €.

⁷ Nach Tarifierungsanpassung ab 01.01.2013 Anhebung auf 7.524 €.

Nach der gesetzlichen Regelung des Art. 24 Abs. 1 BayAbgG erhalten die ausscheidenden Mitglieder des Landtags die Entschädigungen nach Art. 5 BayAbgG und die Kostenpauschale nach Art. 6 BayAbgG bis zum Ende des Monats, in dem ihre Mitgliedschaft endet. Diese Zahlungen beliefen sich z. B. im Oktober 2003 auf rd. 575.800 € und im Oktober 2008 auf rd. 631.500 €.

Hinzu kommt der Erstattungsanspruch für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge, der gemäß Art. 8 BayAbgG mit dem Ende des 5. Monats nach dem Ausscheiden endet.

3 Erstattungen für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge (Art. 8 BayAbgG)

3.1 Regelungen im Abgeordnetengesetz

3.1.1 Allgemeines

Die durch Mitarbeiter entstandenen Personalaufwendungen wurden den Abgeordneten erstmals ab 1978 auf einer gesetzlichen Grundlage erstattet. Damals war ein monatlicher Festbetrag von 750 DM vorgesehen. Diese Regelung wurde in mehreren Stufen weiterentwickelt.

Ab 1983 erfolgte die Erstattung in Anlehnung an die Kosten für eine Bürokraft in Vergütungsgruppe BAT VI b (Halbtagskraft im Umfang von 20 Stunden). Der dem Erstattungsbetrag zugrunde liegende Beschäftigungsumfang wurde im Laufe der Zeit bis hin zur Vollzeitbeschäftigung (1991) angepasst.

Ab Januar 2000 wurde die Mitarbeiterentschädigung um den Betrag für einen wissenschaftlichen Mitarbeiter in BAT II a (Beschäftigungsumfang von 1/4 der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit) erweitert. Der dem Erstattungsbetrag zugrunde liegende Beschäftigungsumfang wurde 2009 auf 2/3 der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit erhöht. Seit Dezember 2000 sind innerhalb des Verfügungsrahmens der einzelnen Abgeordneten neben den Aufwendungen für Arbeitsverhältnisse auch Leistungen aus Dienst- und Werkverträgen erstattungsfähig.

Die aktuellen Erstattungshöchstbeträge orientieren sich an der Vergütung einer Vollzeitkraft in Anlehnung an Entgeltgruppe E 6 TV-L sowie einer Teilzeitkraft im Umfang von 2/3 der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit in Entgeltgruppe E 13 TV-L. Für den einzelnen Abgeordneten ergab sich danach für das Jahr 2012 ein Höchstanspruch auf eine monatliche Mitarbeiterentschädigung von 7.330 €.⁸

Seit 1978 hat sich der Erstattungshöchstbetrag damit etwa auf das 20-fache erhöht.

3.1.2 Verträge mit Angehörigen

Nicht erstattungsfähig sind Aufwendungen für Personen, die mit dem Mitglied des Landtags verheiratet, im ersten Grad verwandt oder im ersten Grad verschwägert sind oder eine Lebenspartnerschaft im Sinne des Lebenspartnerschaftsgesetzes begründet haben (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 BayAbgG i. d. F. bis zum 31.05.2013).

⁸ Unter Berücksichtigung der Tarifierhöhungen ab 01.01.2013: 7.524 €.

Eine vergleichbare Bestimmung fand sich zunächst in Art. 6 Abs. 7 Satz 2 BayAbgG i. d. F. vom 01.12.2000. § 2 des Änderungsgesetzes vom 08.12.2000 sah vor:

„Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Dezember 2000 in Kraft. Art. 6 Abs. 7 Satz 2 findet auf die beim In-Kraft-Treten des Gesetzes bestehenden Verträge keine Anwendung.“

Nach dem Willen des damaligen Normgebers sollte der Ausschluss für Altverträge ausweislich der Gesetzesbegründung über die damals laufende Wahlperiode hinaus gelten.⁹

Ab der seit dem 01.07.2004 geltenden Fassung des Abgeordnetengesetzes ist die Erstattung von Kosten für Mitarbeiter in Art. 8 BayAbgG geregelt. Wegen ihres Umfangs sollte die Regelung in einem eigenen Artikel ausgewiesen werden.¹⁰ Der bisherige Art. 6 Abs. 7 BayAbgG wurde aufgehoben. Inhaltlich entspricht der neue Art. 8 Abs. 1 Sätze 2 und 3 BayAbgG i. d. F. vom 01.07.2004 im Wesentlichen dem vorherigen Art. 6 Abs. 7 Satz 2 BayAbgG i. d. F. vom 01.12.2000.

Die in § 2 Satz 2 des Änderungsgesetzes vom 08.12.2000 normierte Ausnahmeregelung für bestehende Verträge blieb dabei unverändert. Sie wurde weder ausdrücklich für die Neuregelung übernommen noch aufgehoben. Erst am 22.05.2013 ist eine Aufhebung erfolgt. Der Verweis, der sich formal auf Art. 6 Abs. 7 Satz 2 BayAbgG bezog, ging damit nach der Gesetzesänderung vom 01.07.2004 ins Leere.

Das Landtagsamt vertritt die Auffassung, dass die in § 2 des Änderungsgesetzes vom 08.12.2000 geregelte Ausnahme für Altverträge auch im Rahmen der Nachfolgeregelung des Art. 8 BayAbgG gegolten hätte. Das Unterlassen der Folgeänderung hätte auf einem Redaktionsversehen beruht, welches im Wege der Auslegung korrigiert werden könnte. Darüber hinaus wäre es sogar gesetzgebungstechnisch grundsätzlich zulässig, auf außer Kraft getretene oder tretende Vorschriften weiterhin zu verweisen (Pressemitteilung vom 25.06.2013).

In einem Gutachten vom 06.06.2013 begründet das Landtagsamt seine Annahme einer Fortgeltung im Wesentlichen mit den Gesetzesmaterialien. Nach der Begründung zu § 2 Satz 2 des Änderungsgesetzes habe der Gesetzgeber ausdrücklich eine über die Legislaturperiode hinausgehende Regelung beabsichtigt. Die Gesetzesmaterialien zur Gesetzesänderung vom 01.07.2004 würden von einer unveränderten Rechtslage bei

⁹ Vgl. Gesetzesbegründung vom 26.09.2000, Begründung zu § 1 Nr. 1 (Art. 6 BayAbgG) zu Abs. 7, Drs. 14/4217.

¹⁰ Vgl. Gesetzesentwurf vom 20.04.2004, Begründung zu § 1 Nrn. 5 und 6 (Art. 8 und 9 BayAbgG), Drs. 15/771.

lediglich redaktionellen Änderungen ausgehen. Dafür spreche auch die langjährige Verwaltungspraxis des Landtagsamts und die mehrfache Bestätigung der Fortgeltung der Altfallregelung durch parlamentarische Gremien. Dass der Gesetzgeber von einer Fortgeltung der sog. Altfallregelung ausgegangen sei, werde letztlich dadurch belegt, dass er § 2 Satz 2 des Änderungsgesetzes vom 08.12.2000 kürzlich formal aufgehoben hat; dies wäre bei einer Gegenstandslosigkeit bereits zum 01.07.2004 entbehrlich gewesen.

Der ORH teilt diese Rechtsauffassung nicht.

Aus dem Gesetz selbst ist eine Fortgeltung der Ausnahmebestimmung über den 01.07.2004 hinaus nicht erkennbar:

Nach Art. 8 Abs. 1 Satz 2 BayAbgG i. d. F. vom 01.07.2004 sind Erstattungen für Verträge des Abgeordneten mit Ehegatten, Verwandten und Verschwägerten ersten Grades sowie mit Lebenspartnern nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz eindeutig ausgeschlossen. Ausnahmen sind im Gesetz nicht vorgesehen.

§ 2 Satz 2 des Änderungsgesetzes vom 08.12.2000 bezieht sich ausdrücklich auf Art. 6 Abs. 7 Satz 2 BayAbgG. Es handelt sich dabei um eine starre Verweisung auf eine konkrete Norm. Mit der Aufhebung der Bezugsnorm ging dieser Verweis ins Leere. § 2 Satz 2 des Änderungsgesetzes vom 08.12.2000 wurde gegenstandslos.

In der Literatur wird zwar z. T. vertreten, dass eine (starr) in Bezug genommene Vorschrift auch nach ihrer Aufhebung auf Dauer in der verweisenden Norm fortleben kann.¹¹ Die für diese Ansicht vorgetragene Begründung, dass anderenfalls eine Gesetzeslücke entstehen würde, greift hier jedoch nicht. Für eine Gesetzeslücke bestehen keine Anhaltspunkte. Dass die Ausnahmeregelung für bestehende Verträge nur ins Änderungsgesetz und nicht ins Abgeordnetengesetz selbst aufgenommen worden ist, deutet vielmehr darauf hin, dass es sich lediglich um eine Übergangsregelung handeln sollte, die zu einem späteren Zeitpunkt ohnehin entfällt.

Der gesetzgeberische Wille ergibt sich auch nicht eindeutig aus den Gesetzesmaterialien:

Die Begründung zu § 2 Satz 2 des Änderungsgesetzes vom 08.12.2000, nach der die Ausnahmeregelung für Altverträge über die 14. Wahlperiode hinaus gelten sollte, sagt lediglich etwas über den Willen des damaligen Gesetzgebers aus. Ob der Gesetzge-

¹¹ Vgl. Brunn, „Fortleben einer Rechtsvorschrift nach ihrem Ableben“, NVwZ 2012, 1, 6.

ber, der später die Bezugsnorm aufgehoben hat, den Inhalt dieser Regelung entgegen des Wortlauts auch für die - im Übrigen erst in der 15. Wahlperiode in Kraft tretende - Folgeregelung in Art. 8 BayAbgG übernehmen wollte, lässt sich dem nicht entnehmen.

Auch in der Begründung zu Art. 8 BayAbgG i. d. F. vom 01.07.2004 finden sich keine Hinweise darauf, dass die im Änderungsgesetz vom 08.12.2000 enthaltene Ausnahme auch im Rahmen der Folgeregelung gelten sollte. Insbesondere wurde nicht auf den Ausnahmetatbestand im Änderungsgesetz vom 08.12.2000 Bezug genommen. Eine Aktualisierung des Gesetzgeberwillens dahingehend, dass die im Änderungsgesetz vom 08.12.2000 vorgesehene „Altfall-Regelung“ auch über den 01.07.2004 hinaus gelten soll, hat nicht stattgefunden.

Allein der Umstand, dass der Gesetzgeber den Inhalt der bisher in Art. 6 Abs. 7 Satz 2 BayAbgG i. d. F. vom 01.12.2000 normierten Regelung offenbar im Wesentlichen unverändert in Art. 8 BayAbgG i. d. F. vom 01.07.2004 übernehmen wollte, lässt nicht den zwingenden Schluss zu, dass dies auch für § 2 Satz 2 des Änderungsgesetzes vom 08.12.2000 gelten sollte.

Nach Auffassung des ORH stehen jedenfalls der vom Landtagsamt vertretenen Auslegung die besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Transparenz, die an Regelungen zur Abgeordnetenfinanzierung zu stellen sind, entgegen.

Das BVerfG hat im sog. „Diätenurteil“ eine Regelung beanstandet, nach der die Höhe der Entschädigung durch das Präsidium des Landtags bestimmt wurde. In der Urteilsbegründung wird ausgeführt: *„Damit werden für den Abgeordneten wesentliche Teile seiner finanziellen Ausstattung in einem Verfahren festgesetzt, das sich der Kontrolle der Öffentlichkeit entzieht. In einer parlamentarischen Demokratie läßt es sich nicht vermeiden, daß das Parlament in eigener Sache entscheidet, wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht. Gerade in einem solchen Fall verlangt aber das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“*¹²

¹² BVerfG, Ur. v. 05.11.1975, Az. 2 BvR 192/74, juris, Rdnr. 61.

Diese Erwägungen, die das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf das Verfahren angestellt hat, verlangen erst recht eine transparente inhaltliche Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung zur Abgeordnetenfinanzierung. Das Gesetz muss es auch dem juristisch nicht vorgebildeten Leser ermöglichen zu erkennen, welche Leistungen der Abgeordnete erhält.¹³ Es muss in seinem Inhalt so eindeutig sein, dass der gesetzgeberische Wille nicht im Dunkeln bleibt oder sich erst aus einer Reihe komplexer Ermittlungsschritte erschließt.¹⁴

Der ORH hält es unter diesem Gesichtspunkt bereits für sehr bedenklich, wenn eine auf Dauer angelegte Ausnahmeregelung lediglich aus einem mehrere Jahre zurückliegenden Änderungsgesetz ersichtlich ist. Der Umstand, dass nach Darstellung des Landtagsamtes ein Redaktionsversehen unterlaufen ist, zeigt dies deutlich. Diese Intransparenz wird noch weiter gesteigert, wenn dieses Änderungsgesetz sich formal auf eine Norm bezieht, die nicht mehr existiert.

Würde man der Auffassung des Landtagsamtes folgen, würde sich geltendes Recht erst im Zusammenwirken eines eindeutigen Gesetzeswortlauts (Art. 8 BayAbgG in der jeweils aktuellen Fassung) mit einer Ausnahmebestimmung (§ 2 Satz 2 des Änderungsgesetzes vom 08.12.2000) ergeben, die sich in einem über ein Jahrzehnt zurückliegenden Änderungsgesetz befindet und die formal auf eine nicht mehr existierende Bezugsnorm (Art. 6 Abs. 7 Satz 2 BayAbgG i. d. F. vom 01.12.2000 bis zum 30.06.2004) verweist. Zum Verständnis müssten umfangreiche Nachforschungen zur historischen Entwicklung der Regelung betrieben werden. Selbst dann wäre die Rechtslage nicht eindeutig erkennbar.

Aus Sicht des ORH hätte das Landtagsamt die Aufwendungen für die Verträge der Abgeordneten mit Ehegatten, Verwandten und Verschwägerten ersten Grades ab dem 01.07.2004 nicht erstatten dürfen. Das Landtagsamt sollte daher Rückforderungsansprüche prüfen. Inwieweit tatsächlich Rückforderungen zu realisieren sein werden, ist angesichts der geltenden Verjährungsfristen und zu beachtender Vertrauensschutzgesichtspunkte aus Sicht des ORH zweifelhaft.

3.1.3 Erstattungen nach Ausscheiden der Abgeordneten

Kosten für Mitarbeiter werden nach Art. 8 Abs. 2 Satz 2 BayAbgG bis zum Ende des fünften Monats nach dem Ausscheiden des Abgeordneten aus dem Landtag erstattet.

¹³ Vgl. zur Entschädigung *Klein* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar zu Art. 48, Rdnr. 165.

¹⁴ ThürVerfGH, Urt. v. 14.07.2003, Az. 2/01, juris, Rdnr. 57 zu einer besonderen Aufwendungspauschale für Funktionsträger.

Das gilt unabhängig davon, ob der Abgeordnete zum Ende oder während der laufenden Wahlperiode ausscheidet.

Andere Parlamente erstatten Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern nur bis zum Ausscheiden des Abgeordneten zum Ende der Wahlperiode.¹⁵ Teilweise enden die Zahlungen sogar bei einem Ausscheiden während der laufenden Wahlperiode mit dem Monat, in dem die Mitgliedschaft endet.¹⁶

3.2 Verwaltungsvorschriften

Das Präsidium des Bayerischen Landtags hat im Einvernehmen mit dem Ältestenrat und nach vorbereitender Beratung in der zuständigen interfraktionellen Arbeitsgruppe Abgeordnetenrecht Verwaltungsvorschriften für den Vollzug des Art. 8 BayAbgG erlassen (aktuelle Fassung vom 08.07.2009). Dort finden sich u. a. Anforderungen an den Nachweis der geltend gemachten Kosten. Diese Verwaltungsvorschriften sind nicht veröffentlicht.

Bis zum Jahr 2000 war vom Abgeordneten ein Formblatt auszufüllen, in dem zu erklären war, die erhaltenen Gelder den Verwaltungsvorschriften entsprechend verwendet zu haben. Seit Ende 2000 werden zusätzliche Angaben im Formblatt „Verwendung der Aufwandserstattung für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge zur Unterstützung bei der Erledigung der parlamentarischen Arbeit im Jahr ...“ gefordert:

Anzugeben sind auf dem Formblatt: die persönlichen Daten der Beschäftigten (Name, Vorname, Anschrift), ob ein Verwandtschaftsverhältnis zum Abgeordneten vorliegt und falls ja, das Datum des Arbeitsvertrages, Daten über die Höhe des aufgewendeten Bruttogehalts, eventuell pauschal entrichtete Lohnsteuer, Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, Aufwendungen für die Berufsgenossenschaft sowie Erstattungsleistungen, die im Rahmen des Ausgleichsverfahrens nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz an den Abgeordneten in seiner Arbeitgeberfunktion gezahlt werden.

Bei Aufwendungen für Arbeitsverhältnisse sind Arbeitsverträge oder Sozialversicherungsmeldungen grundsätzlich nicht vorzulegen; auch dann nicht, wenn es sich um „Altverträge“ mit Ehegatten oder Angehörigen handelt. In diesen Fällen sind jedoch Bestätigungen über die Anmeldung bei der Krankenkasse sowie eine Lohnsteueranmeldung (ersatzweise Ablichtung der Lohnsteuerkarte) und die Meldung zur Berufsgenossenschaft beizufügen.

¹⁵ § 32 Abs. 3 AbgG des Bundes.

¹⁶ § 22 Abs. 1 Satz 2 AbgG BW; § 23 Abs. 1 Satz 2 AbgG Hessen, § 23 Abs. 1 Satz 1 AbgG RhPf.

Bei Aufwendungen für Dienst- und Werkverträge mit Angehörigen sind Ablichtungen der entsprechenden Verträge erforderlich; in allen anderen Fällen nicht. Anzugeben sind im Übrigen: die Höhe der Aufwendungen, Angaben über Firmennamen, Adresse sowie über die eventuelle Beteiligung von Verwandten unter Angabe des Vertragsdatums.

Generell können Aufwendungen für Lohnbuchhaltung und Rechnungslegung geltend gemacht werden.

Die interfraktionelle Arbeitsgruppe hat sich in einer Vielzahl von Sitzungen mit der Thematik befasst. Aus einem Protokoll vom 13.10.2004 ergibt sich z. B., dass die Rechnungslegung der einzelnen Abgeordneten von der Verwaltung nur auf Plausibilität geprüft werden dürfe, d. h., ob sie rechnerisch richtig und inhaltlich schlüssig ist. Die Aufwendungen mussten nicht im Einzelnen nachgewiesen werden. In der Sitzung am 05.07.2006 kam die Arbeitsgruppe zu dem Entschluss, daran festzuhalten, dass die Abgeordneten bei der Rechnungslegung nicht verpflichtet seien, Belege vorzulegen.¹⁷

Die Präsidentin hat im Namen des Präsidiums des Bayerischen Landtags diese Vorgehensweise gegenüber dem ORH bestätigt (Schreiben vom 12.06.2013):

„Unter Zugrundelegung der bindenden, von den maßgeblichen Entscheidungsorganen des Landtags langjährig bestätigten Verwaltungsvorschriften nahmen und nehmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landtagsamts im Rahmen der Rechnungslegung i. S. v. Art. 8 Abs. 4 BayAbgG lediglich Prüfungen auf Vollständigkeit, Plausibilität und rechnerische Richtigkeit vor. Denn eine allgemeine Nachweispflicht bestand und besteht ausweislich der Verwaltungsvorschriften gerade nicht. Hierbei ist auch zu bedenken, dass hinsichtlich der Einhaltung der steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften regelmäßig eine Überprüfung durch die hierfür zuständigen Behörden und Sozialversicherungsträger erfolgt.“

Auch führt die Präsidentin im Namen des Präsidiums in dem o. g. Schreiben aus, dass die derzeitige *„Verwaltungspraxis des Landtagsamts beim Vollzug von Art. 8 BayAbgG, [...] sich grundsätzlich hinsichtlich des gesetzlich vorgegebenen Nachweises ‚durch Rechnungslegung‘ am sog. Prinzip der Glaubhaftmachung orientiert, soweit es nicht die Altfälle zulässiger Beschäftigung von Ehegatten bzw. nahen Verwandten betrifft. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass den Abgeordneten als Teil eines Verfassungsorgans grundsätzlich eine gesteigerte Glaubwürdigkeit zukommt“*.

¹⁷ Vgl. Protokoll der Sitzung der Interfraktionellen Arbeitsgruppe für Abgeordnetenrecht v. 05.07.2006.

Im o. g. Schreiben wird weiter ausgeführt, die Pflicht zum Nachweis durch Rechnungslegung aus Art. 8 Abs. 4 BayAbgG sei im Lichte des verfassungsrechtlich geschützten Grundsatzes des freien Mandats aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 13 II BV auszulegen. Gerade das gegenständliche Entschädigungsrecht solle die Entschließungsfreiheit der Abgeordneten und damit die Freiheit des Mandats sichern. Das Bundesverfassungsgericht habe außerdem den Verzicht auf konkrete Verwendungsnachweise im Rahmen der Aufwandspauschale nicht beanstandet.

Die Ausführungen überzeugen aus Sicht des ORH nicht. Die "Richtlinie des Präsidiums des Bayerischen Landtags über die Verwendung der Aufwandserstattung für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge zur Unterstützung der Parlamentarischen Arbeit vom 8. Juli 2009" genügt nicht den Anforderungen an die gesetzliche Nachweispflicht in Form der Rechnungslegung nach Art. 8 Abs. 1 und 4 BayAbgG:

Nach Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayAbgG werden auf Antrag einem Mitglied des Bayerischen Landtags zur Unterstützung seiner parlamentarischen Arbeit Kosten für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge in dem im Haushaltsgesetz vorgesehenen Umfang gegen Nachweis erstattet. Bei Antragstellung beantragt der Abgeordnete allgemein die Erstattung von Aufwendungen ohne nähere Angaben zu etwaigen Vertragsverhältnissen. Die Vorauszahlungen erfolgen monatlich. Der Nachweis hat nach Art. 8 Abs. 4 BayAbgG spätestens zum 15. Februar des Folgejahres durch Rechnungslegung zu erfolgen.

Die Rechnungslegung ist 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, verpflichtet¹⁸ (so grundsätzlich auch im o. g. Schreiben).

Belege wie Vertragsunterlagen bzw. deren Abschriften sind für die Kostenerstattung betreffend die Arbeitsverträge in den o. g. Verwaltungsvorschriften nicht gefordert. Die Erklärung des Abgeordneten, mithin des Arbeitgebers, dass ein Arbeitsvertrag vorliegt, ist nicht gleichzusetzen mit der Vorlage eines Arbeitsvertrages. Denn nur aus dem Vertragstext ergeben sich die wesentlichen Arbeitsbedingungen, wie sie beispielsweise auch im Gesetz über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen (Nachweisgesetz - NachwG) gefordert werden.

¹⁸ BGH, Urt. v. 05.11.2002, Az. XI ZR 381/01, juris, Rdnr. 30.

Aus Sicht des ORH genügt es den Anforderungen des Art. 8 BayAbgG nicht, sich statt des gesetzlich vorgegebenen Nachweises am Prinzip der Glaubhaftmachung zu orientieren. Ungeachtet dessen, dass eine Voraussetzung, die in einem Gesetz festgelegt ist, nicht durch eine Verwaltungsvorschrift beseitigt werden kann, überzeugt die Auffassung auch inhaltlich nicht.

Unter Glaubhaftmachung ist das Aufzeigen einer überwiegenden Wahrscheinlichkeit zu verstehen.¹⁹ Dies erlaubt lediglich eine reduzierte Prüfungsdichte im Vergleich zu einem ordnungsgemäßen Nachweis. Auch die - nach Auffassung der Landtagspräsidentin - zu berücksichtigende grundsätzlich gesteigerte Glaubwürdigkeit der Abgeordneten als Teil eines Verfassungsorgans, ändert daran nichts. Dokumentations- und Nachweispflichten werden in Gesetzen und Verordnungen auch anderen Teilen von Verfassungsorganen auferlegt. Auch in diesen Fällen genügen schriftliche Erklärungen bzw. Glaubhaftmachung nicht.

In den Ausführungsbestimmungen anderer Parlamente wird im Zusammenhang mit der Kostenerstattung ausdrücklich die Vorlage eines Arbeitsvertrages,²⁰ teilweise sogar im Original²¹ verlangt. Dem ORH ist in Bezug auf Arbeitsverhältnisse kein Fall eines anderen Parlaments bekannt, in dem auf einen derartigen Nachweis verzichtet wird. Die vom Landtagsamt angeführte Auffassung²², dass durch die in Bayern praktizierte Vorauszahlung eine andere Systematik bestehe und deshalb keine Vergleichbarkeit gegeben sei, überzeugt aus Sicht des ORH nicht.

Der Verweis auf die verfassungsgerichtliche Anerkennung der Aufwandspauschale geht ins Leere, da das Gesetz dort gerade keine Nachweise fordert. Eine Kostenpauschale kann nicht mit einer Kostenerstattung gleichgesetzt werden. Eine Erstattung setzt notwendigerweise einen Beleg für entstandene Kosten voraus. Diese sind auch dem Landtagsamt als anordnende Stelle vorzulegen. An dieser Bewertung ändert auch nicht eine seit 2006 gültige Empfehlung des Präsidiums²³ an die Abgeordneten, die Belege über die Mittelverwendung für eine etwaige Nachprüfung durch den ORH und ggf. anderer Stellen (z. B. Sozialversicherung, Steuerverwaltung) aufzubewahren. Die Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Erstattung nach Art. 8 BayAbgG

¹⁹ Happ in Eyermann, Kommentar zur VwGO 13. Auflage, § 123 Rdnr. 51

²⁰ Nr. 1.8 der Ausführungsbestimmungen zum Abgeordnetengesetz von Schleswig-Holstein, AmtsBl. SH 2007, 334; Art. 1 Nr. 2.1.2 der Ausführungsbestimmungen zum Abgeordnetengesetz von Thüringen, GVBl 1998, 108.

²¹ Nr. 4 der Ausführungsbestimmungen des Bundestages vom 19.01.1978 i. d. F. v. 01.07.2011; Nr. 8 der Ausführungsbestimmungen zum Abgeordnetengesetz von Mecklenburg-Vorpommern, 5. Änderung v. 08.12.2012, Amtliche Mitteilung Nr. 6/4.

²² Abschließende Besprechung v. 06.08.2013.

²³ Vgl. Richtlinien über die Verwendung der Aufwandsentschädigung für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge zur Unterstützung bei der Erledigung der parlamentarischen Arbeit v. 18.07.2006.

obliegt dem Landtagsamt. Das Prüfungsrecht des ORH bzw. anderer Stellen entbindet die Verwaltung nicht von dieser Aufgabe.

Für den ORH ist auch nicht erkennbar, wie durch das Erfordernis, Belege für geltend gemachte Mitarbeiterkosten vorzulegen, die freie Ausübung des Mandats beeinträchtigt werden könnte. Den Abgeordneten wird weder vorgeschrieben, wen sie einstellen noch welche konkreten Tätigkeiten die Mitarbeiter ausführen sollen.

Zudem stellt sich aus Sicht des ORH die Frage nach der Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorgaben bei der Zahlung der Mitarbeiterentschädigung. Das derzeitige Verfahren (Vorauszahlungen und spätere Rechnungslegung) ist kassenrechtlich nicht geregelt. Generell sehen die Vorschriften zur Zahlung, Buchführung und Rechnungslegung die Begründung einer Auszahlung vor (vgl. VV Nr. 10 zu Art. 70 BayHO). Danach sind 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. Dies gilt sowohl für monatliche Vorauszahlungen als auch für Schlussabwicklungen.

Nach Ansicht des ORH sollte das Landtagsamt prüfen, ob die Erstattungen für die Verträge der zurückliegenden Jahre (für die noch nicht verjährte Zeit) nach den Bestimmungen im Abgeordnetengesetz und den haushaltsrechtlichen Vorgaben (Nachweispflicht im Rahmen der Rechnungslegung) zu Recht erfolgten bzw. ob Rückforderungsansprüche bestehen.

3.3 Allgemeine Feststellungen

3.3.1 Kostenentwicklungen, Vertragsverteilungen

Dem Landtagsamt wurde in den Jahren 2010 bis 2012 folgende Anzahl an Einzelvertragsverhältnissen im Rahmen der Rechnungslegung mitgeteilt:²⁴

Tabelle 3: Anzahl der Einzelverträge

Jahr	2010	2011	2012
Anzahl	1149	1122	1188
Durchschnittliche Anzahl je Abgeordneter	6,14	6,00	6,35

²⁴ Zum Zeitpunkt der Prüfung war die Rechnungslegung für 2012 noch nicht vollständig abgeschlossen, obwohl nach Art. 8 Abs. 4 BayAbgG die Rechnungslegung bis zum 15.02.2013 erfolgen sollte. Im Fall der nicht belegten Mittelverwendung sieht Art. 8 Abs. 5 Satz 2 BayAbgG die Rückforderung der Mittel vor.

3.3.1.1 Arbeitsverträge

Die Anzahl der genannten Arbeitsverträge und die Anzahl der dem Landtagsamt konkret vorliegenden Arbeitsverträge ergeben sich aus nachstehender Tabelle:

Tabelle 4: Anzahl der Arbeitsverträge

Jahr	Gesamtsumme	Arbeitsvertrag vorliegend		keine Verträge
		Ja	nein	in %
2010	724	6	718	99,17
2011	711	8	703	98,87
2012	764	9	755	98,82

In mehr als 98 % der angegebenen Vertragsverhältnisse erfolgte die Erstattung durch das Landtagsamt ohne Vorlage der konkreten Arbeitsverträge. Teilweise wurden folgende Unterlagen beigefügt:

- Meldebescheinigungen nach § 25 DEÜV,
- Kopien von Lohnsteuerbescheinigungen,
- Jahreswertermittlungen,
- VBG-Bescheide.

Diese geben aber über Inhalt, Umfang und Art der Tätigkeit keine Auskunft.

Der jährliche Erstattungshöchstbetrag für die Beschäftigung von Mitarbeitern lag im Prüfungszeitraum bei 84.384 € im Jahr 2010, bei 86.320 € in 2011 und bei 87.960 € im Jahr 2012 (vgl. TNr. 2.1.4). In allen drei Jahren wurden über 55 % der Arbeitsverträge mit einem Arbeitsentgelt bis zu 10.000 € brutto geschlossen (2010: 56,9 %, 2011: 55,7 %, 2012: 56,4 %).

Grafik 2: Anzahl der Arbeitsverträge nach Jahresentgelt (brutto) gemäß Rechnungslegung 2010 bis 2012

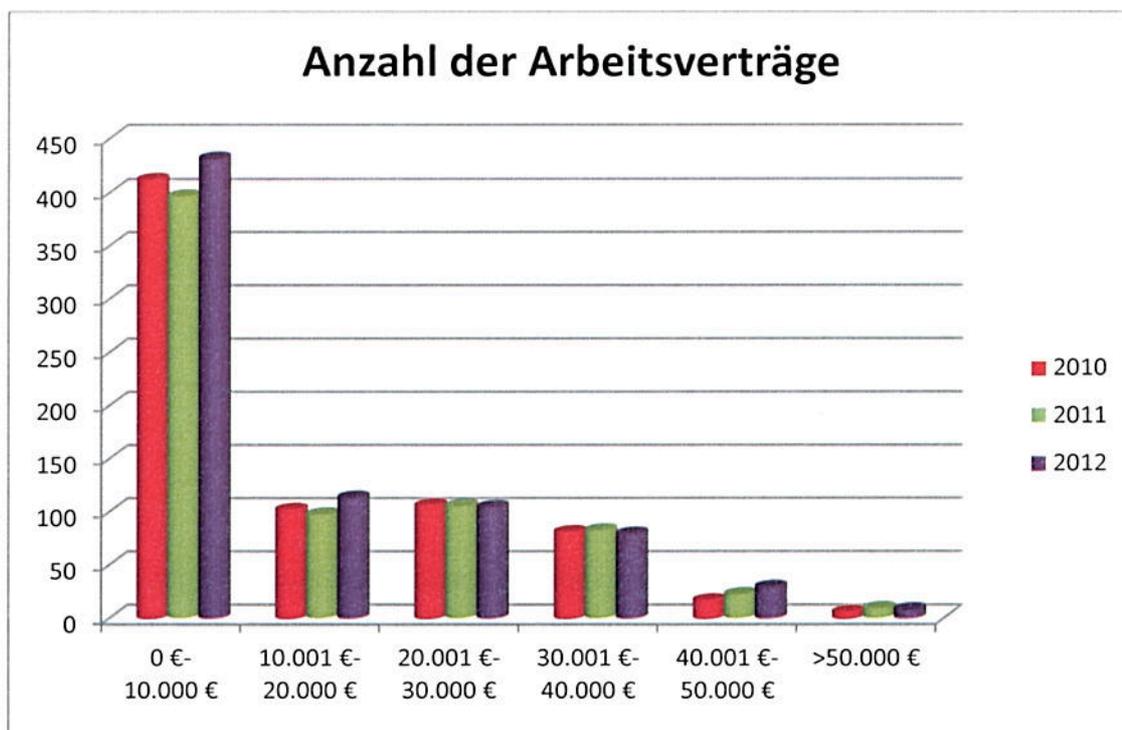


Tabelle 5: Anzahl der Arbeitsverträge nach Gehaltskategorien

Kategorie	Jahr		
	2010	2011	2012
0 - 10.000 €	412	396	431
10.001 - 20.000 €	102	97	113
20.001 - 30.000 €	106	105	104
30.001 - 40.000 €	81	82	79
40.001 - 50.000 €	17	22	29
> 50.000 €	6	9	8
Gesamt	724	711	764

3.3.1.2 Dienst- und Werkverträge

Die Anzahl der genannten Dienst- und Werkvertragsverhältnisse ergibt sich aus nachstehender Tabelle:

Tabelle 6: Anzahl der Dienst- oder Werkvertragsverhältnisse

Jahr	2010	2011	2012
Anzahl Vertragsverhältnisse	424	411	424

Nur in wenigen Fällen lagen dem Landtagsamt konkrete Werk- bzw. Dienstverträge vor; teilweise waren Rechnungen vorhanden. Für das Landtagsamt war somit vielfach nicht nachprüfbar, ob die Erstattungsvoraussetzungen vorlagen.

Die Verteilung der Dienst- und Werkvertragsverhältnisse auf die verschiedenen Ausgabenhöhen in den Jahren 2010 bis 2012 ergibt sich aus nachstehender Graphik:

Grafik 3: Anzahl der Dienst-/Werkvertragsverhältnisse nach Ausgabensummen

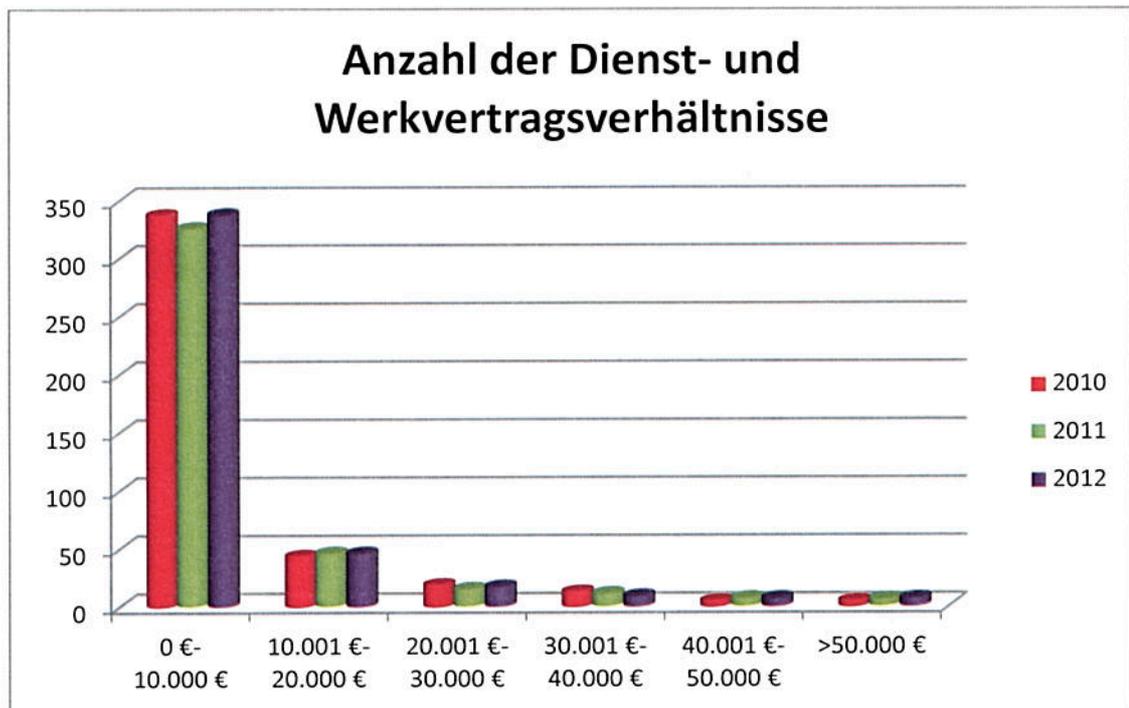


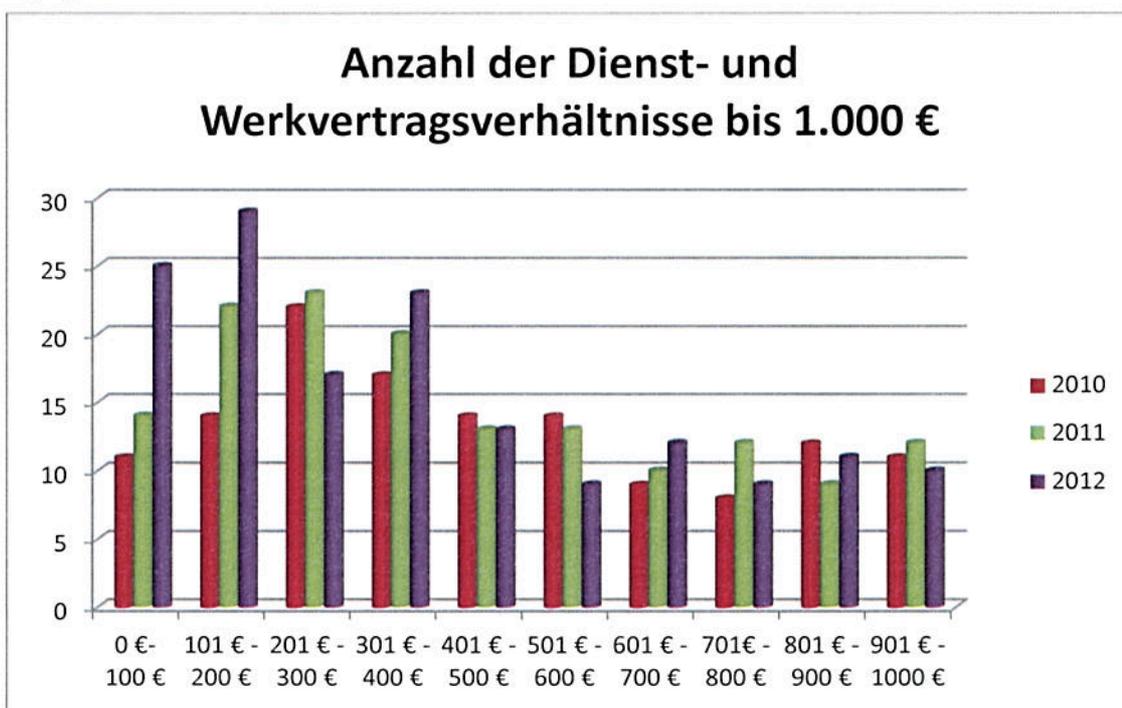
Tabelle 7: Anzahl der Dienst-/Werkvertragsverhältnisse nach Auftragshöhen

Auftragshöhe	Jahr		
	2010	2011	2012
0 - 10.000 €	338	326	338
10.001 - 20.000 €	44	46	46
20.001 - 30.000 €	19	15	17
30.001 - 40.000 €	13	11	9
40.001 - 50.000 €	5	7	7
> 50.000 €	5	6	7
Gesamt	424	411	424

In allen drei Jahren des Prüfungszeitraums wurden mehr als 79 % der Dienst- und Werkverträge über eine Summe von bis zu 10.000 € abgeschlossen (2010: 79,7 %, 2011: 79,3 %, 2012: 79,1 %).

Auffällig war die hohe Zahl an Dienst- und Werkverträgen bis 1.000 €. Diese machten in den betrachteten Jahren über 25 % aller Dienst- und Werkverträge aus:

Grafik 4: Anzahl der Dienst- und Werkvertragsverhältnisse mit Ausgaben unter 1.000 € nach Rechnungslegung 2010 bis 2012



Im Zeitraum von 2010 bis 2012 wurden Ausgaben für insgesamt 50 Dienst- und Werkvertragsverhältnisse mit einer Bruttosumme von bis zu 100 € festgestellt. Bei der überwiegenden Anzahl waren keinerlei Unterlagen bei den Rechnungslegungen vorhanden. In wenigen Fällen wurden bloße Anschaffungen, wie der Kauf einer 3-Tasten-Maus oder Software-Upgrades aus diesen Mitteln getätigt. Solche Anschaffungen wären nach dem Gesetz aus der Kostenpauschale zu bestreiten gewesen.

3.3.2 Vorauszahlungen

Nach Art. 8 Abs. 3 BayAbgG werden monatliche Vorauszahlungen an das Mitglied des Bayerischen Landtags geleistet. Der Nachweis ist spätestens bis zum 15.02. des Folgejahres zu führen (Art. 8 Abs. 4 BayAbgG).

Nicht im Sinne der gesetzlichen Zweckbestimmung in Anspruch genommene oder bis zum 30.04. nicht ausreichend nachgewiesene Vorauszahlungen sind nach Art. 8 Abs. 5 Satz 2 BayAbgG zurückzuerstatten. Eine Vielzahl von Abgeordneten schöpft den möglichen Höchstbetrag nicht aus; im Prüfungszeitraum führte dies zu Rückerstattungen von jährlich bis zu 1,26 Mio. €:

Tabelle 8: Höhe der Rückerstattungen

Jahr	Anzahl	Rückerstattungen	Auszahlungen	%-Anteil
2010	134	1.261.677 €	15.689.689 €	8,04
2011	139	1.232.465 €	16.148.003 €	7,63
2012*	108	845.267 €	9.267.776 €	9,12

* Zum Zeitpunkt der Prüfung waren für 2012 noch nicht alle Rechnungslegungen abgerechnet.

Im Prüfungszeitraum hatten 29 Abgeordnete entweder in einem, zwei oder allen drei Jahren Rückerstattungen von jeweils mehr als 20.000 € zu entrichten.

Sind die tatsächlichen Kosten für Mitarbeiter niedriger als der Vorschuss, wird den Abgeordneten wirtschaftlich betrachtet während des Abrechnungszeitraums ein „zinsloses Darlehen“ in Höhe des Differenzbetrages gewährt.

Positiv anzumerken ist, dass ein Abgeordneter über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren die Zahlungen und Abflüsse auf einem Tagesgeldkonto verwaltete und daraus einen Zinsüberschuss von über 360 € erwirtschaftete, den er zusammen mit der Rückerstattung an das Landtagsamt abführte.

3.4 Einzelfeststellungen

3.4.1 Vertragskonstellation bei Verträgen mit Angehörigen

In einem Fall schloss ein Abgeordneter im Jahr 2000 zwei neue Verträge mit seiner Ehefrau. Ein Vertrag, der sich von einem 1999 abgeschlossenen Vertrag de facto nur durch die Entgelthöhe unterschied, datierte auf den 27.10.2000. Dieser wurde dem Landtagsamt mit der Rechnungslegung für das Jahr 2000 vorgelegt. Ein zweiter Vertrag, der die monatliche Vergütung auf die damalige Höchstgrenze für geringfügig Beschäftigte festsetzte, datierte auf den 29.10.2000. Mithin wurden binnen zweier Tage zwei Verträge mit der Ehefrau abgeschlossen, die abwechselnd in der Rechnungslegung bedient wurden.

Diese Vertragskonstellation erscheint ungewöhnlich. Das Landtagsamt hätte in diesem Fall bei der jeweiligen Rechnungslegung detailliert nachfragen müssen.

3.4.2 Beschäftigung von Mitarbeitern bei mehreren Abgeordneten

In 2012 war ein Mitarbeiter bei zwei Abgeordneten (davon einmal in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis) und ein weiterer Mitarbeiter bei einem dritten Abgeordneten beschäftigt. Für diese beiden Mitarbeiter wurden durch gegenseitige Kostenübernahmen die Aufwendungen unter den drei Abgeordneten aufgeteilt.

Die Gesamtaufwendungen der jeweiligen Abgeordneten vor Verrechnung, die Verrechnungssummen für die „gemeinsamen“ Mitarbeiter und die Gesamtaufwendungen nach Verrechnung stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 9: Kostenverrechnung unter drei Abgeordneten

	Aufwand vor Verrechnung	Verrechnungssumme	Aufwand nach Verrechnung
Abgeordneter A*	77.697 €	10.894 €	88.591 €
Abgeordneter B	73.401 €	14.525 €	87.927 €
Abgeordneter C	113.758 €	-25.419 €	88.338 €

* Abgeordneter A erstattete Kosten an C und erhielt gleichzeitig eine Erstattung von B

Der Erstattungshöchstbetrag für Mitarbeiterentschädigungen belief sich in 2012 auf 87.960 €. Für 2012 ergab sich damit nur für den Abgeordneten B ein Rückforderungsbetrag, und zwar in Höhe von 33 €.

Nachdem sich aus den Unterlagen keine schriftlichen Vereinbarungen über die anteilige Kostenübernahme ergeben haben und lediglich Erstattungsvermerke in der Rechnungslegung zu finden waren, kann der Umfang der Tätigkeit für den jeweiligen Abgeordneten nicht überprüft werden.

Bei entsprechender vertraglicher Ausgestaltung einer Kostenbeteiligung und vertragsgemäßer Handhabung bestehen zwar grundsätzlich keine Bedenken gegen eine derartige Vorgehensweise. Es sollte aber nachvollziehbar sein, welche Leistung für welchen Abgeordneten erbracht wird. Es muss der Anschein vermieden werden, dass lediglich eine Übertragung des Budgets unter den Abgeordneten stattfindet, ohne dass die Arbeitsleistung des Mitarbeiters sich entsprechend verteilt.

Andere Parlamente, die eine gemeinsame Beschäftigung eines Mitarbeiters durch mehrere Abgeordnete teilweise ausdrücklich zulassen,²⁵ fordern in diesem Fall die Benennung eines Abgeordneten, der für die laufende Geschäftsführung verantwortlich ist.²⁶

3.4.3 Vergütung von Dienstleistungen an Parteigeschäftsstellen

Es konnte festgestellt werden, dass unter der Kategorie „Dienst- und Werkverträge“ umfangreiche Zahlungen an Parteigeschäftsstellen erfolgt sind. In nahezu keinem Fall erfolgte die Benennung derjenigen Person, deren Tätigkeit durch Zahlung an die Parteiorganisation abgegolten werden sollte. Auch die Art der Tätigkeit konnte aus der Rechnungslegung nur z. T. erkannt werden. Teilweise wurde jedoch durch Parteigeschäftsstellen bestätigt, dass Sekretariatsarbeiten für den Abgeordneten im Wert eines bestimmten Pauschalbetrages ausgeführt worden sind.

Tabelle 10: Leistungen an Parteigeschäftsstellen

Jahr	2010	2011	2012
Summe	660.969 €	714.860 €	620.651 €

In der Tabelle sind nur die Zahlungen erfasst, die explizit an Einrichtungen von Parteien geflossen sind.

²⁵ § 7 Abs. 2 Satz 3 AbgG Berlin.

²⁶ Nr. 9 der Ausführungsbestimmungen des Bundestages vom 19.01.1978 i. d. F. v. 01.07.2011; Nr. 7 der Ausführungsbestimmungen zum Abgeordnetengesetz von Mecklenburg-Vorpommern, 5. Änderung v. 08.12.2012, Amtliche Mitteilung 6/4; Nr. 1.9 der Ausführungsbestimmungen zum Abgeordnetengesetz von Schleswig-Holstein, Amtsbl. SH 2007, 334.

Aus den Protokollen zu den Sitzungen der interfraktionellen Arbeitsgruppe für Abgeordnetenrecht ergibt sich, dass derartige Zahlungen durch das Landtagsamt immer wieder festgestellt und als problematisch eingestuft worden sind.

Ein Vermerk des Landtagsamtes vom 29.09.2004, der den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung auf deren Sitzung am 13.10.2004 zugänglich gemacht worden ist, enthält hierzu folgende Ausführung:

„Es werden zum Teil erhebliche Beträge an die Wahlkreisgeschäftsstellen weitergeleitet. Dabei fällt auf, dass in einigen Fällen genau der Differenzbetrag zwischen den für eigene Mitarbeiter verwendeten Aufwendungen und den erhaltenen Vorauszahlungen an die Geschäftsstellen überwiesen wurden. Sofern der Rechnungslegung Unterlagen beigefügt waren, wurden von einigen Geschäftsstellen die Zahlungen als ‚pauschaler Personalkostenersatz‘ oder als Aufwandsersatz für Büro- und Personalkosten deklariert. Von den insgesamt im Jahr 2003 als Abschlagszahlungen ausgezahlten 11.123.642 € wurden ca. 960.000 € an Parteigeschäftsstellen weitergeleitet.“

Das Landtagsamt machte auch in der Folgezeit darauf aufmerksam, dass in erheblichem Umfang Leistungen an Parteieinrichtungen aus den Mitteln der Mitarbeitererstattung gezahlt werden.²⁷ Am 14.11.2005 warf das Landtagsamt die Frage auf, ob es zulässig sein solle, den oft nicht unerheblichen Restbetrag der vorschussweise gezahlten Mitarbeiterentschädigung der örtlichen Parteigeschäftsstelle zuzuwenden, wenn lediglich von „Aufwandszuschuss“ oder „Personalkostenzuschuss“ gesprochen wird. In der Folge wurde den Abgeordneten empfohlen, ein vom Landtagsamt erstelltes Musterschreiben zu verwenden, indem jeweils von der Parteigeschäftsstelle bestätigt wird, dass zur Abgeltung beispielsweise von Schreibarbeiten, ein bestimmter Betrag in Rechnung gestellt wird. Eine über ein bloßes Musterschreiben hinausgehende klare Regelung zu dieser Problematik wurde durch Gremien des Bayerischen Landtags jedoch nicht getroffen.

In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung aus dem Jahr 1992 betont das Gericht, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit nur eine Teilfinanzierung der Tätigkeit der politischen Parteien aus staatlichen Mitteln erlaubt.²⁸ Der Umfang der staatlichen Finanzierung ist in den §§ 18 ff. Parteiengesetz abschließend geregelt. Für eine weitergehende staatliche Finanzierung der Parteien ist kein Raum.

²⁷ Vgl. Vermerke des Landtagsamtes v. 14.11.2005 und eine undatierte Stellungnahme des Sachbereichs Z I 1.

²⁸ BVerfG, Ur. v. 09.04.1992, Az. 2 BvE 2/89, juris.

Ob diese Grundsätze bei den Zahlungen an die Parteigeschäftsstellen beachtet wurden, kann aufgrund der vorgelegten Unterlagen nicht beurteilt werden.

Die Durchführungsbestimmungen zum Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments nehmen Zahlungen aufgrund von Verträgen mit Fraktionen des Parlaments oder politischen Parteien beispielsweise ausdrücklich von der Erstattung aus.²⁹

3.4.4 Beraterverträge

Nach Art. 8 Abs. 1 Satz 3 BayAbgG sind Kosten für Beraterverträge, die keine konkreten Leistungen zum Vertragsinhalt haben, nicht erstattungsfähig.

Da sich das Landtagsamt i. d. R. keine Verträge vorlegen ließ, ist nicht überprüfbar, ob dieser Ausschlussgrund gegeben war.

Zudem ergaben sich aus den wenigen vorhandenen Vertragsunterlagen Hinweise auf Beraterverträge ohne konkreten Leistungsinhalt, denen das Landtagsamt nicht nachgegangen ist. In einem Fall wurden sogar aufgrund zweier Vereinbarungen aus dem Jahr 2009 in 2010 Honorare wegen „allg. Beratung“ im Umfang von bis zu rd. 3.600 € pro Monat abgerechnet.

3.4.5 Leistungen an Gesellschaften mit Beteiligung des Abgeordneten oder eines Angehörigen

Als Zahlungsempfänger wurden mehrfach Gesellschaften angegeben. Teilweise ist aus Online-Veröffentlichungen ersichtlich, dass der Abgeordnete selbst Miteigentümer oder Partner der betreffenden Gesellschaft ist.

Ein Abgeordneter leistete in den Jahren 2010 bis 2012 den vollen Erstattungsbetrag (2010: 84.384 €, 2011: 86.320 €, 2012: 87.960 €), ein weiterer Abgeordneter jährlich rd. 17.400 € im Rahmen eines Dienst- oder Werkvertragsverhältnisses an eine Gesellschaft, an der er selbst beteiligt ist.

Nach dem geltenden Bayerischen Abgeordnetenrecht ist diese Handhabung rechtlich nicht zu beanstanden. Die Erstattung von Zahlungen, die über eine Gesellschaft an Angehörige des Abgeordneten oder sogar an den Abgeordneten selbst geleistet werden, ist deshalb formal zulässig.

²⁹ Art. 43 a) der Durchführungsbestimmungen zum Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments, ABI. C 159/1 v. 13.07.2009.

In solchen Fällen liegt nach Ansicht des ORH eine der Beschäftigung von Angehörigen sehr ähnliche Konstellation vor. Beispielsweise nehmen die Durchführungsbestimmungen zum Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments Zahlungen an Gesellschaften, an denen der Abgeordnete oder dessen Angehörige beteiligt sind, deshalb ausdrücklich von der Erstattung aus.³⁰

3.4.6 Erstattung von Kosten für Mitarbeiter, die von Abgeordneten gleichzeitig im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit beschäftigt werden

Abgeordnete beschäftigten in Einzelfällen Mitarbeiter, die zugleich in dem Unternehmen arbeiteten, an dem sie selbst beteiligt sind.

Außerdem bestand in einem Fall ein Dienst-/Werkvertrag über zwei Jahre mit einem Gesellschafter eines Unternehmens, an dem auch der Abgeordnete beteiligt ist.

Diese Fallkonstellationen sind aus Sicht des ORH ähnlich problematisch wie Vertragsgestaltungen mit Angehörigen.

3.4.7 Ausbildung

Die Frage, ob nach Art. 8 BayAbgG auch Lohnkosten für Auszubildende und erforderliche Fortbildungskosten für Mitarbeiter erstattet werden können, war Gegenstand einer Sitzung der Interfraktionellen Arbeitsgruppe für Abgeordnetenrecht am 27.09.2011. Dabei wurde vereinbart, dass auch diese Kosten erstattungsfähig sind.

In einem Fall absolvierte ein Mitarbeiter eines Abgeordneten eine Schulung für Ausbilder, die nach der Ausbildereignungsverordnung Voraussetzung für eine Befähigung als Ausbilder ist. Die dafür entstandenen Kosten wurden vom Landtagsamt erstattet.

Der ORH ist der Ansicht, dass es sich bei den abgerechneten Kosten für die Schulung des Mitarbeiters zum Ausbilder um nicht erstattungsfähige Kosten im Sinne des Art. 8 BayAbgG handelt. Erstattungsfähig sind nur Kosten für Tätigkeiten, die der Unterstützung der parlamentarischen Arbeit der Abgeordneten dienen. Bei Aufwendungen für die Ausbildung des Mitarbeiters bei der IHK, mit dem Ziel, dass der Mitarbeiter die Befähigung als Ausbilder erhält, ist ein Bezug zur parlamentarischen Arbeit des Abgeordneten nicht erkennbar.

³⁰ Art. 43 c) der Durchführungsbestimmungen zum Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments, ABl. C 159/1 v. 13.07.2009.

3.4.8 Arbeitszeitbegrenzung bei nebenbeschäftigten Mitarbeitern

Probleme im Zusammenhang mit dem Arbeitszeitgesetz ergeben sich dann, wenn der Mitarbeiter des Abgeordneten einer weiteren Beschäftigung nachgeht, es sich also bei der Unterstützungsarbeit für den Abgeordneten um eine Nebentätigkeit handelt.

Nach § 2 Abs. 1 Halbsatz 2 ArbZG sind Arbeitszeiten bei mehreren Arbeitgebern zusammenzurechnen, da es aus Gründen des Gesundheitsschutzes unerheblich ist, in wie vielen Arbeitsverhältnissen der einzelne Arbeitnehmer bis zur festgelegten Höchstgrenze von zehn Stunden beschäftigt wird.³¹ § 3 Satz 1 ArbZG bestimmt, dass die werktägliche Arbeitszeit des Arbeitnehmers acht Stunden nicht überschreiten darf. Sie kann auf bis zu zehn Stunden verlängert werden, wenn innerhalb von sechs Kalendermonaten oder innerhalb von 24 Wochen im Durchschnitt acht Stunden werktäglich nicht überschritten werden (§ 3 Satz 2 ArbZG).

Bei Doppelarbeitsverhältnissen sind beide Arbeitgeber für die Beachtung der Höchstgrenzen des § 2 Abs. 1 Halbsatz 2 ArbZG verantwortlich. Vor allem trifft diese Verantwortung aber den Arbeitgeber, bei dem das zeitlich gesehen zweite Arbeitsverhältnis besteht, da in diesem am ehesten die Gefahr einer Überschreitung der 10-Stunden-Grenze gegeben ist. Mit der Ermittlungspflicht des Arbeitgebers korrespondiert die Auskunftspflicht des Arbeitnehmers über das jeweils andere Arbeitsverhältnis.³²

Zu berücksichtigen ist zudem, dass ein Arbeitsvertrag, der gegen die nach dem ArbZG höchstzulässige werktägliche Arbeitszeit verstößt, nach § 134 BGB nichtig sein kann. Das LAG Nürnberg hat dies in einem Fall bejaht, in dem die Summe der Arbeitszeiten aus zwei Arbeitsverhältnissen 60 Stunden betrug.³³

In keinem Fall konnte nachgeprüft werden, ob bei der Beschäftigung von Mitarbeitern die Anforderungen des Arbeitszeitgesetzes eingehalten worden sind. Bisher wurde im Rahmen der Rechnungslegung kein Nachweis dafür verlangt, dass die werktäglichen Höchstbeschäftigungszeiten im Sinne des § 3 ArbZG nicht überschritten werden. Das Landtagsamt konnte somit nicht sicherstellen, dass sie nur für rechtswirksame Verträge Erstattungen leistet.

³¹ Vgl. Münchner Handbuch zum Arbeitsrecht, Bd. 2, 3. Aufl., München 2009, § 298 Rdnr. 8.

³² Vgl. Münchner Handbuch zum Arbeitsrecht, Bd. 2, 3. Aufl., München 2009, § 298 Rdnr. 9.

³³ LAG Nürnberg, Urt. v. 19.09.1995, Az. 2 Sa 429/94, juris.

3.4.9 Überproportionale Gehaltssteigerungen

Bei den sog. Altfällen, in denen dem ORH die Rechnungslegungsunterlagen ab dem Jahr 2000 vorlagen, wiesen einzelne Arbeitsverträge überproportionale Gehaltssteigerungen auf. Diese lagen im Extremfall beim fast 3-fachen des ursprünglichen Entgelts.

Beispielsweise erfolgte innerhalb eines Jahres eine Erhöhung von 37.950 € auf 58.400 €, von 21.200 € auf 33.170 € oder von 4.800 € auf 18.480 €. Gründe für diese Einkommensentwicklungen (z. B. Arbeitszeitänderungen, Änderung der Arbeitsaufgaben) sind den Rechnungslegungsunterlagen nicht zu entnehmen. Eine Nachfrage durch das Landtagsamt, worauf diese Gehaltsveränderungen zurückzuführen sind, erfolgte nicht.

4 Informations- und Kommunikationseinrichtungen (Art. 6 Abs. 4 BayAbgG)

4.1 Rechtliche Regelungen

4.1.1 Grundlagen

Nach Art. 6 Abs. 4 Satz 1 BayAbgG kann ein Mitglied des Bayerischen Landtags in jeder Legislaturperiode auf Antrag für mandatsbedingte Informations- und Kommunikationseinrichtungen einschließlich entsprechender Schulungen gegen Nachweis bis zu 12.500 € erstattet erhalten, wobei bei jeder Aufwendung ein Eigenanteil von 15 % zu leisten ist.

Bei einer Veräußerung von Erstattungsgegenständen innerhalb von 4 Jahren ab Rechnungsstellung ist der Zeitwert bzw. der höhere Verkaufserlös vom Mitglied des Bayerischen Landtags zu erstatten. Das Gleiche gilt bei einem Ausscheiden aus dem Bayerischen Landtag, wobei für die Berechnung des Zeitwerts das Ende des 5. Monats nach Ausscheiden maßgebend ist. Bei der Berechnung des Zeitwerts wird von einer Wertminderung von jährlich 25 % der Anschaffungskosten abzüglich des Eigenanteils ab dem Tag der Rechnungsstellung ausgegangen.

4.1.2 Entwicklung der Erstattungsregelung

Die Handhabung der Erstattungsregelung war Gegenstand einer Vielzahl von Beratungen in Gremien des Bayerischen Landtags. Insbesondere die interfraktionelle Arbeitsgruppe für IuK,³⁴ die aufgrund eines Präsidiumsbeschlusses am 14.06.1988 eingerichtet wurde, setzte sich in 84 Sitzungen mit dieser Thematik auseinander.

Bis 1990 sah das Abgeordnetengesetz keinen eigenständigen Erstattungstatbestand vor. Zum 15.11.1990 wurde erstmals in Art. 6 Abs. 4 BayAbgG eine Erstattungsregelung verankert, wobei der Erstattungshöchstbetrag auf 20.000 DM festgelegt wurde. Je Anschaffung war ein Eigenanteil von 15 % zu leisten. In der Folge wurden in die gesetzliche Regelung Details aufgenommen, die zuvor in den Ausführungsbestimmungen, die das Präsidium im Einvernehmen mit dem Ältestenrat erlassen hat, niedergelegt waren. Hierzu gehört insbesondere die Klarstellung, dass die angeschafften Einrichtungen im Eigentum des Abgeordneten stehen. Ferner finden sich Regelungen zur Erstattung des Zeitwerts bei Ausscheiden aus dem Bayerischen Landtag bzw. des Veräußerungserlöses bei Veräußerung der Einrichtung.

³⁴ Die Interfraktionelle Arbeitsgruppe besteht aus je zwei Vertretern der im Bayerischen Landtag vertretenen Fraktionen und erarbeitete Vorschläge für Änderungen des Abgeordnetengesetzes.

Mit Wirkung von 01.01.2002 wurde der Erstattungshöchstbetrag von DM in Euro umgerechnet und auf 10.226 € festgesetzt. In der Folgezeit wurde in der Arbeitsgruppe für IuK diskutiert, den Erstattungshöchstbetrag künftig aus dem Abgeordnetengesetz herauszunehmen und wie bei der Mitarbeitererstattung in den Haushaltsplan einzustellen.³⁵ Argument hierfür war vor allem, dass eine Anpassung der Höchstbeträge über eine Änderung des Haushaltsplans einfacher möglich sei als eine jeweils erforderliche Änderung des Abgeordnetengesetzes. Angesichts der damit verbundenen Intransparenz³⁶ wurde hiervon jedoch abgesehen und beschlossen, den Erstattungshöchstbetrag auf 12.500 € zu erhöhen (Gesetzesänderung vom 07.07.2009).

Parallel dazu wurden auch die Ausführungsbestimmungen zu Art. 6 Abs. 4 BayAbgG angepasst.

4.1.3 Ausführungsbestimmungen

Diese vom Präsidium erlassenen Bestimmungen legen u. a. fest, welche Informations- und Kommunikationseinrichtungen erstattungsfähig sind. In den derzeit geltenden Ausführungsbestimmungen von 2009 sind als zuwendungsfähige Einrichtungen insbesondere Personal Computer, Handheld-Computer, Telefax sowie Dienstleistungen im Zusammenhang mit der IuK-Technik, soweit sie nicht auf Dauer angelegt sind (z. B. Installationen, Bereitstellung von Internetanschlüssen), genannt. Erstattungsfähig sind dabei ausschließlich Gebrauchsgüter. Verbrauchsgüter (z. B. Papier, Toner) sind unter die Kostenpauschale zu subsumieren.

Zusätzlich wurde von der Interfraktionellen Arbeitsgruppe eine Liste der erstattungsfähigen Produkte erstellt. Nachdem lange Zeit umstritten war, ob Digitalkameras zu den förderfähigen Anschaffungen zählen, wurden diese im Jahr 2004 als erstattungsfähig eingestuft.

³⁵ Protokoll zur Sitzung der Interfraktionellen Arbeitsgruppe IuK v. 22.01.2009; Protokoll zur Sitzung der Interfraktionellen Arbeitsgruppe Abgeordnetenrecht, v. 11.03.2013.

³⁶ Vgl. Protokoll zur Sitzung der Interfraktionellen Arbeitsgruppe Abgeordnetenrecht v. 02.04.2009 bzw. v. 30.06.2009.

4.2 Entwicklung der Kosten

Die Ausgaben sind zu Beginn einer Legislaturperiode am höchsten. Dies ist vor allem darin begründet, dass neu gewählte Abgeordnete ihre Erstausrüstung beschaffen bzw. ein neuer Erstattungszeitraum beginnt.

Tabelle 11: luK-Ausgaben der 15. und 16. Wahlperiode³⁷

15. Wahlperiode		16. Wahlperiode*	
2003	375.701 €	2008	349.850 €
2004	363.721 €	2009	459.915 €
2005	239.806 €	2010	294.488 €
2006	148.828 €	2011	256.447 €
2007	117.901 €	2012	197.600 €
2008	83.012 €	2013	46.743 €
Summe	1.328.968 €	Summe	1.605.044 €

* Zeitraum vom 20.10.2008 bis 08.05.2013

Die Rechnungen wurden im Erstattungsverfahren vorgelegt.

Im Laufe der Wahlperioden hat sich die Art der beschafften Gegenstände - einhergehend mit technischen Neuerungen - verändert (Organizer statt Telefon, Beamer, Digitalkameras). Insbesondere die Erstattungen für Zubehör haben erheblich zugenommen:

³⁷ Die Zuordnung der Beträge erfolgte nach dem Kaufdatum, nicht nach der haushaltsmäßigen Auszahlung.

Tabelle 12: Beschaffungsarten in den Wahlperioden 13 bis 16³⁸

Art der Beschaffung	13. WP	14. WP	15. WP	16. WP*
PC	330	425	367	334
Drucker	294	184	261	389
Software	388	168	279	570
Zubehör	156	308	543	1056
Laptop	54	133	260	471
Fax	209	174	106	70
Schulungen	50	68	57	40
Organizer	2	23	57	284
Telefon	141			
Beamer			24	33
Bildschirm			4	200
Digitalkamera			38	60
Installation/Rep.				498

* Zeitraum vom 20.10.2008 bis 31.05.2013 (Angaben des Landtagsamtes)

4.3 Einzelfeststellungen

4.3.1 Allgemeine Anmerkungen

Die Prüfung der Rechnungslegungsunterlagen wurde für die 16. Wahlperiode bis zum Zeitpunkt der Prüfung vorgenommen.

Dabei wurde eine Stichprobe aus 15 % der Rechnungslegungsunterlagen derjenigen Abgeordneten gezogen, die im Laufe der Legislaturperiode von 2.000 bis zu 6.000 € für Informations- und Kommunikationseinrichtungen erstattet erhalten haben. Soweit Einzelanschaffungen einen Betrag von 6.000 € überschritten haben, erfolgte eine umfassende Prüfung der vorgelegten Unterlagen. Zudem wurden die Erstattungsanträge mit „Schulungsaufwand“ einer genaueren Betrachtung unterzogen.

Insgesamt wiesen die im Rahmen der Erstattung vorgelegten Rechnungen eine sehr große Spannbreite von vielen Kleinstbeträgen bis zu einer fast vollständigen Ausschöpfung des Erstattungshöchstbetrages in einer einzigen Rechnung auf.

³⁸ Die Aufstellung wurde für jede Wahlperiode durch das Landtagsamt zur Verfügung gestellt.

Bis einschließlich 31.05.2013 wurden in der laufenden Legislaturperiode 1.605.044 € vom maximalen Erstattungsanspruch in Höhe von 2.412.500 €³⁹ an die Abgeordneten ausgezahlt. Das entspricht einer Quote von 66,5 %.

Die Inanspruchnahme durch die einzelnen Abgeordneten erfolgte in der aktuellen Wahlperiode sehr unterschiedlich. Bis 31.05.2013 wurde an 22 (11,4 %) Abgeordnete der Erstattungshöchstbetrag ausgezahlt; 10 Abgeordnete blieben geringfügig darunter (12.499 bis 12.400 €). 58 Abgeordnete nahmen weniger als die Hälfte des Erstattungshöchstbetrags (d. h. weniger als 6.250 €) in Anspruch.

Tabelle 13: luK-Ausgaben in der 16. Wahlperiode bis 31.05.2013

Kategorie	0 bis 1.000 €	1.001 bis 5.000 €	5.001 bis 10.000 €	> 10.000 €
Anzahl der MdL	4	34	86	69

4.3.2 Digitalkameras

In der 16. Wahlperiode wurden nach den vom Landtagsamt vorgelegten Unterlagen (Beschaffungen bis 08.05.2013) 60 Digitalkameras angeschafft. 16 Abgeordnete ließen sich die Kosten für mehr als eine Digitalkamera erstatten.

Die Preisspanne für die Kameras reichte von 84 bis knapp 6.000 €, wobei der nach Art. 6 Abs. 4 Satz 1 BayAbgG in Abzug zu bringende Eigenanteil von 15 % bereits berücksichtigt ist.

Ein Abgeordneter, der u. a. die teuerste Kamera als mandatsbedingte Aufwendung im Rahmen der Kostenerstattung geltend machte, legte im geprüften Zeitraum der 16. Legislaturperiode darüber hinausgehend noch weitere vier Rechnungen über Digitalkameras vor. Aus Sicht des ORH hätte eine Nachfrage des Landtagsamts zwingend erfolgen müssen, warum eine derartige Anzahl von Kameras bzw. im Einzelfall eine Kamera im Wert von über 6.000 € für die Mandatsausübung erforderlich war. Aus den vorgelegten Unterlagen lässt sich hierzu nichts entnehmen.

Nach Angabe des Landtagsamtes wurde inzwischen im konkreten Fall "der Erstattungsbetrag für die Kamera einschließlich Zubehör in voller Höhe zurückgezahlt, da die Kamera dem Privatvermögen zugeführt worden war".⁴⁰

³⁹ 12.500 € für 193 Abgeordnete (inkl. Nachrücker).

⁴⁰ Abschließende Besprechung v. 06.08.2013

Das Landtagsamt wird gebeten zu prüfen, ob bei der Anschaffung von mehreren Digitalkameras in einer Legislaturperiode bzw. von besonders hochpreisigen Geräten ein Zusammenhang mit der parlamentarischen Tätigkeit gegeben war.

4.3.3 Sonstige Feststellungen

- Ein Abgeordneter beschaffte in den Jahren 2009 und 2010 insgesamt sechs Geräte, die vom Landtagsamt unter dem Begriff Organizer eingestuft wurden. Es handelte sich dabei um vier Smartphones und zwei iPads. Die Gesamterstattung durch das Landtagsamt belief sich auf 3.640,39 €.
Der Abgeordnete beschäftigte nach den vorgelegten Unterlagen in dieser Zeit zwei Mitarbeiter, davon einen in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis.
- Ein Abgeordneter reichte beim Landtagsamt im Jahr 2008 sechs Rechnungen für die Beschaffung von Informations- und Kommunikationseinrichtungen ein. Davon waren fünf Rechnungen über insgesamt 3.879,27 € an eine Firma adressiert, deren Geschäftsführer der Abgeordnete selbst ist. In diesem Fall ist unklar, ob die angeschafften Geräte tatsächlich der parlamentarischen Tätigkeit des Abgeordneten zuzuordnen sind. Eine entsprechende Prüfung seitens des Landtagsamtes fand hierzu - soweit dies aus den Unterlagen ersichtlich ist - nicht statt. Die Rechnungen wurden erstattet.
Auf Rückfrage beim Landtagsamt wurde erklärt, dass entsprechende Fälle bisweilen vorkämen, dabei aber i. d. R. bei dem Abgeordneten eine auf ihn persönlich ausgestellte Rechnung angefordert würde. Dies war im vorliegenden Fall offensichtlich nicht geschehen.
- Schulungsaufwand ist bis zu einem Betrag von 1.279 € zuschussfähig. In zwei Fällen wurde diese in den Ausführungsbestimmungen angegebene Grenze von 1.279 € überschritten; damit wurden Auszahlungen geleistet, die den Verwaltungsvorschriften widersprechen. In einem Fall wurden für eine 2,5-stündige Schulung in der Schweiz auch Hotelkosten erstattet.
- Ein Abgeordneter legte eine Rechnung über den Kauf zweier PCs und Software vor. Für die anschließende Installation wurden nach der vorgelegten Rechnung 36,25 Stunden aufgewendet und 2.175 € berechnet. Der Betrag wurde ohne weitere Nachfrage erstattet. Eine Überprüfung durch das Landtagsamt hinsichtlich der Plausibilität der Angaben wurde nicht durchgeführt.
- Ein Abgeordneter legte in der laufenden Legislaturperiode insgesamt Rechnungen über mehr als vierzig Reparaturaufträge bzw. Technikerstunden vor. Darüber hin-

aus wurden noch weitere Kosten für Fernwartungen abgerechnet. Diese Kosten wurden vom Landtagsamt ohne weitere Nachfrage erstattet.

- In einigen Fällen sind Erstattungen für Verbrauchsmaterialien (z. B. Druckerpatronen und Toner) erfolgt, die nach der gesetzlichen Regelung aus der Kostenpauschale zu bestreiten sind.

Insbesondere in den vorgenannten Fällen sind - soweit Erstattungen gegen die Vorgaben der Verwaltungsvorschriften erfolgten - Rückforderungen zu prüfen.

5 Allgemeine Kostenpauschale (Art. 6 Abs. 2 BayAbgG)

5.1 Rechtliche Regelung

Nach Art. 6 Abs. 2 BayAbgG erhält ein Mitglied des Bayerischen Landtags eine monatliche Kostenpauschale (derzeit 3.282 €). Diese dient dazu, pauschal die allgemeinen Kosten des Abgeordneten, insbesondere für die Betreuung des Stimm- und Wahlkreises, für die Bürokosten, für Porto und Telefon sowie für sonstige Auslagen, die sich aus der Stellung des Abgeordneten ergeben, zu ersetzen (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayAbgG). Zudem sollen durch die Pauschale auch die Mehraufwendungen für die Verpflegung und für Übernachtungen am Sitz des Bayerischen Landtags und für mandatsbedingte Reisen (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BayAbgG) sowie für mandatsbedingte Fahrten (Art. 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 BayAbgG) abgegolten werden.

Das Abgeordnetengesetz sieht an mehreren Stellen Kürzungen bei der Pauschale vor, die sich aus ihrem Wesen als Ersatz für mandatsbedingte Aufwendungen ergeben. So erfolgt gem. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayAbgG ein Abzug von 25 %, wenn dem Abgeordneten ein landeseigener Dienstwagen zur ausschließlichen Benutzung zur Verfügung steht. Entsprechendes gilt, wenn der Abgeordnete als Kabinettsmitglied Amtsbezüge erhält.

Eine Kürzung der Kostenpauschale findet nach Art. 7 Abs. 1 BayAbgG auch dann statt, wenn der Abgeordnete nicht an Vollversammlungen, Ausschusssitzungen oder Fraktionssitzungen (Art. 7 Abs. 5 BayAbgG) teilnimmt. Der Abzug kann insoweit bis zu 100 € pro Tag betragen (Art. 7 Abs. 2 BayAbgG). Bei einer attestierten Erkrankung des Abgeordneten, die länger als 14 Tage andauert erfolgt, nach Art. 7 Abs. 4 BayAbgG, eine hälftige Kürzung.

5.1.1 Historische Entwicklung der Kostenpauschale

Eine pauschale Erstattung von mandatsbedingten Aufwendungen der Abgeordneten war erstmals im Gesetz über die Aufwandsentschädigung der Abgeordneten des Bayerischen Landtags i. d. F. vom 16.06.1952 vorgesehen.

Das Folgegesetz vom 23.12.1965, das zum 01.01.1966 in Kraft trat, enthielt neben der Kostenpauschale zur Abgeltung von allgemeinen mandatsbedingten Kosten eine Tagegeldpauschale sowie eine pauschale Erstattung der Fahrkosten zum Sitz des Bayerischen Landtags. Die Aufgliederung in mehrere Teilpauschalen wurde im Abgeordnetengesetz von 1977 zugunsten einer Gesamtpauschale aufgegeben, die im Kern der heutigen Regelung entspricht.

Eine maßgebliche Änderung wurde durch das Änderungsgesetz vom 06.03.1996 eingeführt, wonach die Kostenpauschale gem. Art. 6 Abs. 2 Satz 3 BayAbgG seit 01.07.1996 jeweils zum 01.07. eines Jahres der Preisentwicklung angepasst wird, die vom Juli des abgelaufenen Jahres gegenüber dem Juli des vorangegangenen Jahres eingetreten ist. Die entsprechenden Indexzahlen werden nach Art. 6 Abs. 2 Satz 4 BayAbgG vom Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung ermittelt. Der aktuelle Betrag der Pauschale wird dann im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht. Diese Regelung hat bis heute Gültigkeit.

5.1.2 Wesen der Pauschale

Die Kostenpauschale stellt keinen Einkommensbestandteil dar. Sie deckt Aufwendungen ab, die den Mitgliedern des Landtags aufgrund ihres Abgeordnetenstatus typischerweise entstehen.⁴¹ Ein Einzelnachweis der Aufwendungen ist nicht erforderlich. Stattdessen gelten die mandatsbedingten Aufwendungen mit der Pauschale als abgegolten.

Die Pauschale ist für die Abgeordneten steuerfrei. Daher ist es ihnen gem. § 22 Nr. 4 Satz 2 EStG verwehrt, über die Kostenpauschale hinaus anfallende mandatsbedingte Aufwendungen als Werbungskosten geltend zu machen.⁴²

5.1.3 Rechtsprechung

Das Bundesverfassungsgericht setzte sich in dem am 05.11.1975 ergangenen „Diätenurteil“ umfassend mit der Abgeordnetenentschädigung auseinander und betonte, dass neben der Alimentation die Gewährung einer steuerfreien Aufwandsentschädigung an die Abgeordneten unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sei.⁴³ Hierzu müsste die Aufwandsentschädigung einen Ausgleich für einen wirklich entstandenen, sachlich angemessenen begründeten, mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwand darstellen. Dies gilt auch für die Bildung einer Gesamtpauschale.⁴⁴ Jedenfalls ist der Gesetzgeber gehalten, die Pauschalierung so zu bemessen, dass der Pauschalbetrag den tatsächlichen Aufwand annähernd erreicht.⁴⁵ Dagegen sind weitere Leistungen, die nicht einen Ausgleich für sachlich begründeten, besonderen mit dem Mandat verbundenen finanziellen Aufwand darstellen, ausgeschlossen.⁴⁶

⁴¹ BFH, Urt. v. 11.09.2008, Az. VI R 13/06, juris, Rdnr. 24.

⁴² BFH, Urt. v. 29.03.1983, Az. VIII R 97/82, juris, Rdnr. 9.

⁴³ BVerfG, Urt. v. 05.11.1975, Az. 2 BvR 193/74, juris, Rdnr. 43

⁴⁴ BFH, Urt. v. 11.09.2008, Az. VI R 13/06, juris, Rdnr. 25.

⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 05.11.1975, Az. 2 BvR 193/74, juris, Rdn. 64; BVerfG, Beschluss v. 20.06.1978, Az. 2 BvR 314/77, juris, Rdnr. 5.

⁴⁶ BVerfG, Urt. v. 05.11.1975, Az. 2 BvR 193/74, juris, Rdnr. 44.

Insbesondere darf die Kostenpauschale nicht der Alimentation dienen.⁴⁷ Sie darf auch nicht zu einem verschleierte Einkommen führen, mit dem die Steuerpflicht der Abgeordnetenentschädigung umgangen wird.⁴⁸

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 1982 festgestellt, dass sich die Kostenpauschale am tatsächlichen Aufwand eines Abgeordneten, der seinen Aufgaben nachkommt, orientiert.⁴⁹ Diesbezüglich hat das Gericht auf eine Stellungnahme der Diätenkommission aus dem Jahr 1981 verwiesen, die hierzu Auskünfte bezüglich der Höhe der mandatsbedingten Aufwendungen bei den Abgeordneten eingeholt hat.

Dabei ergab sich bei den teilnehmenden Abgeordneten ein beinahe identischer Gesamtbetrag für mandatsbedingte Aufwendungen, sodass die Kommission zu der Auffassung gelangt ist, dass die Aufwendungen in ungefähr gleicher Höhe bei jedem Abgeordneten anfallen, der seiner verfassungsmäßigen Aufgaben nachkommt.⁵⁰

5.2 Feststellungen

Die Abrechnung der Kostenpauschale wurde stichprobenartig geprüft. Prüfungsgegenstand war die Plausibilität der buchungstechnischen Abwicklung. Es ergaben sich hierbei keine Auffälligkeiten. Die Ordnungsmäßigkeit und Plausibilität von Kürzungsbeträgen bei der Auszahlung der Kostenpauschale aufgrund von Anwesenheitsprotokollen sowie die Festsetzung weiterer Abzugsbeträge, wie z. B. Telefonkosten, Mieten bei Inanspruchnahme von Appartements usw., wurden nicht näher geprüft.

In der jetzigen Ausgestaltung der Kostenpauschale wird nicht unterschieden, ob beispielsweise ein Abgeordneter eine Wohnung am Parlamentssitz hat oder nicht, oder ob ein Abgeordneter ein eigenes Stimmkreisbüro unterhält.

⁴⁷ BFH, Urt. v. 11.09.2008, Az. VI R 13/06, juris, Rdnr. 35.

⁴⁸ BFH, Urt. v. 11.09.2008, Az. VI R 13/06, juris, Rdnr. 35; Klein in Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 48 Rdnr. 189; EuGH, Urt. v. 15.09.1981, RS 208/80, Rdnr. 21.

⁴⁹ BayVerfGHE 35, 148, 165.

⁵⁰ Vgl. Stellungnahme der Kommission nach Art. 23 Abs. 2 des BayAbgG v. 20.01.1981, S. 12.

6 Besondere Aufwandsentschädigungen für Funktionsträger (Art. 6 Abs. 6 BayAbgG)

Der Präsident des Bayerischen Landtags, die Vizepräsidenten sowie die Ausschussvorsitzenden und deren Stellvertreter, der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende der Enquete-Kommissionen, des Parlamentarischen Kontrollgremiums und der Datenschutzkommission erhalten zusätzlich zur allgemeinen Kostenpauschale (Art. 6 Abs. 2 BayAbgG) gem. Art. 6 Abs. 6 BayAbgG monatlich eine pauschalierte Aufwandsentschädigung.⁵¹ Diese ist nach § 3 Nr. 12 Satz 1 EStG ebenfalls steuerfrei.

Folge der gesetzlichen Regelung ist, dass ein Abgeordneter, der mehrere besondere parlamentarische Funktionen wahrnimmt, die in Art. 6 Abs. 6 BayAbgG verankerte Aufwandsentschädigung mehrfach erhält. Dies ist beispielsweise in den Abgeordnetengesetzen anderer Länder z. T. ausgeschlossen.⁵²

Die Vergütungen betragen in der 16. Wahlperiode:

Tabelle 14: Vergütungen nach Art. 6 Abs. 6 BayAbgG

Funktion	Betrag
Präsident des Bayerischen Landtags	1.079 €
Vizepräsidenten des Bayerischen Landtags	541 €
Ausschussvorsitzende	510 €
Stellvertretende Ausschussvorsitzende	383 €

In der 16. Wahlperiode waren zwölf ständige Ausschüsse und drei Untersuchungsausschüsse eingerichtet. Die Zahlungen für diese Aufwandsentschädigungen betragen für die vollen Kalenderjahre der laufenden Wahlperiode:

⁵¹ Diese Aufwandsentschädigung ist nicht mit der Funktionszulage nach dem FraktionenG identisch, sondern wird zusätzlich gewährt.

⁵² § 6 Abs. 7 Satz 2 AbgG BW, § 9 Abs. 2 Satz 2 AbgG MV, § 6 Abs. 6 Satz 3 AbgG SN.

Tabelle 15: Jährliche Zahlungen an Funktionsträger in der 16. Wahlperiode

16. Wahlperiode*					
	Aufwandsentschädigungen				
	Ausschussvorsitzende	stellvertr. Ausschussvorsitzende	Präsident	Vizepräsidenten	Gesamtergebnis
2009	89.743 €	67.442 €	12.948 €	36.357 €	206.490 €
2010	90.865 €	68.085 €	12.948 €	32.749 €	204.647 €
2011	86.972 €	65.493 €	12.948 €	32.460 €	197.873 €
2012	89.233 €	65.482 €	12.948 €	32.460 €	200.123 €
Gesamtsumme	356.813 €	266.502 €	53.950 €	136.190 €	813.455 €

* Die Jahre 2008 und 2013 wurden nicht in die Auswertung einbezogen. In beiden Fällen lagen keine Jahreszahlen vor (Beginn Legislaturperiode am 20.10.2008, Daten für 2013 nur bis 31.05.2013 vorhanden)

Grundsätzlich gelten dieselben verfassungsrechtlichen Vorgaben wie bei der allgemeinen Kostenpauschale. Es darf mithin nur ein wirklich entstandener, sachlich angemessener, mit dem Mandat verbundener besonderer Aufwand mit der Pauschale abgegolten werden. Das bedeutet, die Pauschalierung muss sich an dem tatsächlichen Aufwand orientieren.

7 Sonstige Sachleistungen (Art. 6 Abs. 3 BayAbgG)

Neben Geldleistungen erhalten die Mitglieder des Bayerischen Landtags als Mandatsausstattung auch Sachleistungen. Welcher Art die den Abgeordneten zur Verfügung gestellten Sachleistungen sind, ergibt sich nur z. T. aus dem Gesetz. Ausdrücklich genannt ist das Recht auf freie Fahrt (Art. 6 Abs. 3 und 5 BayAbgG) und die Benutzung der Fernsprechanlagen im Parlamentsgebäude.

Eine Konkretisierung, was unter den in Art. 6 Abs. 3 BayAbgG zudem erwähnten sonstigen Sachleistungen zu verstehen ist, ergibt sich aus dem Abgeordnetengesetz nicht. Entsprechende Einzelleistungen sind weder aus dem Haushaltsplan noch aus der Rechnungslegung erkennbar. Nach Auskunft des Landtagsamtes können die Abgeordneten - je nach Verfügbarkeit - den Fahrdienst des Landtags benützen. Ferner werden den Abgeordneten als sonstige Sachleistungen insbesondere Büroräume im Landtag bzw. in vom Landtag angemieteten Räumlichkeiten sowie Appartements zur Verfügung gestellt.⁵³

7.1 Büroräume

Die Abgeordneten erhalten auf Wunsch ein Büro im Landtag bzw. in weiteren z. T. durch den Landtag angemieteten Liegenschaften. Diese Büros enthalten z. T. auch eine Nasszelle, sie enthalten keine IuK-Ausstattung.

Die Nutzung der Büroräume ist als sonstige Sachleistung im Sinne des Art. 6 Abs. 1 und 3 BayAbgG Teil der Mandatsausstattung des Abgeordneten und mithin kostenfrei.

7.2 Wohnungen

Darüber hinaus gibt es Appartements für Abgeordnete, die zwischen 25 und 29 m² groß sind.

Die Appartements verfügen über einen Büroanteil und einen Wohnbereich. Bei der Bemessung der Miete werden für den Büroanteil 49 % veranschlagt, für die Wohnnutzung 51 %. In der Folge werden dem Abgeordneten lediglich die anteiligen Mietkosten für die Wohnnutzung in Rechnung gestellt, hinsichtlich der Büronutzung handelt es sich um eine kostenfreie Sachleistung nach Art. 6 Abs. 1 und 3 BayAbgG.

Der Mietpreis für die Wohnnutzung liegt je nach Größe des Appartements zwischen 280 und 310 € monatlich und wird bei der Berechnung des monatlich an den Abge-

⁵³ Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag verfügt das Präsidium über die Räume im Landtagsgebäude.

ordneten zu bezahlenden Betrages, der sich aus der Entschädigung nach Art. 5 BayAbgG und der ggf. gem. Art. 6 Abs. 2 Sätze 2 und 7 BayAbgG zu kürzenden Kostenpauschale zusammensetzt, in Abzug gebracht.

Bei Mitgliedern der Staatsregierung wird nach ständiger Verwaltungspraxis keine Aufteilung nach Wohn- und Büronutzung vorgenommen, sondern der volle Mietbetrag, der sich dann zwischen 560 und 620 € bewegt, in Rechnung gestellt.

Die möblierten Apartments sind mit einem Telefon und der Lautsprechereinrichtung des Landtags ausgestattet.

7.3 Feststellungen

Anhand des alphabetischen Verzeichnisses der Abgeordneten (Stand: 2013) unterhalten derzeit mindestens zwölf Abgeordnete nicht nur ein, sondern sogar zwei Büroräume im Landtag bzw. in den vom Landtag zur Verfügung gestellten Liegenschaften.

Dies widerspricht dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Notwendigkeit. Das Präsidium wird ersucht, dafür Sorge zu tragen, dass für einen Abgeordneten grundsätzlich nur ein Büroraum kostenfrei zur Verfügung gestellt wird.

Weitere 22 Abgeordnete verfügen neben dem Büro im Landtag auch über ein landtagseigenes Appartement. Diesen Abgeordneten werden hinsichtlich der Appartementkosten ebenfalls nur 51 % der Mietkosten für die Wohnnutzung in Rechnung gestellt, obwohl sie bereits über einen kostenfreien Büroraum verfügen.

Eine nur teilweise Zahlung der Miete ist unter diesen Voraussetzungen nicht mehr gerechtfertigt. Das Präsidium sollte sicherstellen, dass ein Abgeordneter, der bereits über ein Büro im Landtag verfügt, für das landtagseigene Appartement grundsätzlich die volle Miete zahlt.

Diese Thematik war auch Gegenstand einer Präsidiumssitzung am 23.04.2002 und wurde seitdem nicht mehr behandelt. Eine Lösung des Problems gibt es bis heute nicht.

8 Empfehlungen

Aufgrund der vorangegangenen Prüfungsfeststellungen gibt der ORH folgende Empfehlungen; soweit sich die Empfehlungen auf eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen beziehen, richten sie sich an den Landtag:

8.1 Transparenz

Da der Landtag bei der Verwendung der in Kapitel 01 01 Gruppe 411 ausgebrachten Mittel in eigener Sache entscheidet, unterliegt er besonderen Transparenzanforderungen⁵⁴. Um dem Transparenzgebot sowohl im Hinblick auf die rechtlichen Grundlagen als auch die Rechnungslegung verstärkt Geltung zu verschaffen, schlägt der ORH folgende Maßnahmen vor:

- Ausbringung weiterer Titel in der Gruppe 411

Derzeit sind die Ausgaben für die Entschädigung nach Art. 5 BayAbgG (sog. Diäten), die Kostenpauschale, die Erstattung der mandatsbedingten Informations- und Kommunikationseinrichtungen, Reisekosten der Abgeordneten und der Fraktionen sowie Übergangsgelder und sonstige Ausgaben im Titel 411 01 zusammengefasst. Ein Überblick über die Entwicklung der Ausgaben beispielsweise für die Entschädigung der Abgeordneten nach Art. 5 BayAbgG oder die Kosten für Dienstreisen ist für die Öffentlichkeit nicht ohne weiteres möglich.

Der ORH regt deshalb an, innerhalb der Gruppe 411 für jede eigens gesetzlich geregelte Leistung einen eigenen Titel auszubringen, z. B:

- Abgeordnetendiäten (Entschädigung nach Art. 5 BayAbgG),
- Kostenpauschale (Art. 6 Abs. 2 BayAbgG),
- Mandatsbedingte Informations- und Kommunikationseinrichtungen (Art. 6 Abs. 4 BayAbgG)
- Dienstreisen (Art. 10 BayAbgG).

⁵⁴ BVerfG, Urt. v. 05.11.1975, Az. 2 BvR 193/74, juris, Rdnr. 61; *Klein* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar zu Art. 48, Rdnr. 136, 148, 165; ThürVerfGH, Urt. v. 14.07.2003, Az. 2/01, juris, Rdnr. 57.

- Regelung wesentlicher Grundlagen im Abgeordnetengesetz

Die wesentlichen Bestimmungen für Geldleistungen an Abgeordnete sollten aus dem Bayerischen Abgeordnetengesetz ersichtlich sein.

Eine Regelung im Haushalt, wie sie für Erstattungen für Mitarbeiter gewählt wurde, ist nur schwer auffindbar und entzieht sich zudem einer detaillierten parlamentarischen und öffentlichen Diskussion. Der ORH empfiehlt deshalb, die Höhe der Erstattungen für Mitarbeiter unmittelbar im Bayerischen Abgeordnetengesetz zu regeln.

Wesentliche Sachleistungen, die bisher nicht im Gesetz aufgeführt sind (z. B. Büroräume) sollten ebenfalls ausdrücklich im Bayerischen Abgeordnetengesetz aufgeführt werden.

- Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften

Verwaltungsvorschriften zur genauen Ausgestaltung von Leistungen, die den Abgeordneten zur Durchführung ihrer parlamentarischen Tätigkeit gewährt werden, sollten veröffentlicht werden. Damit kann die Nachvollziehbarkeit für die Öffentlichkeit sichergestellt werden.

Die Verwaltungsvorschriften der Landtage von Mecklenburg-Vorpommern⁵⁵, Sachsen-Anhalt⁵⁶, Schleswig-Holstein⁵⁷ und Thüringen⁵⁸ werden bereits veröffentlicht.

- „Transparenz-Bericht“

Der Landtag sollte jährlich einen detaillierten Bericht über sämtliche Leistungen an Abgeordnete veröffentlichen. Daraus sollten insbesondere die Höhe der geleisteten Zahlungen und die gewährten Sachleistungen ersichtlich sein. Soweit sich die genaue Höhe bzw. der genaue Inhalt der Ansprüche nicht unmittelbar aus dem Abgeordnetengesetz ergibt – z. B. bei Anpassung nach einem bestimmten Index oder bei sonstigen Sachleistungen – sollten diese ebenfalls aufgeführt werden.

Eine Berichtspflicht über die Leistungen an Abgeordnete wurde kürzlich in die Neufassung des brandenburgischen Abgeordnetengesetzes aufgenommen⁵⁹.

55 § 58 AbgG MV.

56 Sachs-Anh GVBl. 2011, 638; 2008, 74.

57 Schl-Holst Amtsbl. 2007, 334.

58 Thür GVBl. 1998, 108.

8.2 Erstattung von Mitarbeiterkosten

Mit der Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 22.05.2013 wurde die Erstattung von Leistungen an Angehörige weiter eingeschränkt, insbesondere wurde die Ausnahme für sog. Altfälle formal aufgehoben; die Abrechnungsmodalitäten wurden wesentlich modifiziert:

Die Abrechnung der Gehälter und anderen Aufwendungen für Mitarbeiter sowie entsprechender Dienst- und Werkverträge wird ab dem 01.10.2013 durch das Landtagsamt erfolgen. Die Mitarbeiter werden dabei nicht Angehörige des öffentlichen Dienstes und es bestehen keine arbeitsrechtlichen Beziehungen zwischen den Mitarbeitern und dem Landtagsamt bzw. dem Freistaat Bayern. Vertragspartner der Mitarbeiter bleibt wie bisher der einzelne Abgeordnete. Einzelheiten hierzu sollen durch eine Richtlinie des Landtagspräsidiums im Einvernehmen mit dem Ältestenrat geregelt werden.

Leistungen aus Arbeits- sowie Dienst- und Werkverhältnissen können danach vom Landtagsamt direkt an die Mitarbeiter bzw. Auftragsnehmer ausbezahlt werden. Sofern das Landtagsamt Zahlungen nicht unmittelbar an die Vertragspartner der Abgeordneten ausbezahlen möchte – z. B. bei sonstigen Dienst- oder Werkverträgen, die keine regelmäßigen Zahlungen erfordern – empfiehlt der ORH die nachträgliche Erstattung gegen Nachweis. Die Problematik der Vorauszahlungen hätte sich damit erledigt.

Der ORH empfiehlt darüber hinaus dem Landtagsamt, bei der Abrechnung folgende Aspekte zu beachten, um eine mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen konforme Abwicklung zu gewährleisten:

- Anforderung vollständiger Verträge

Um die gesetzlichen Voraussetzungen des Erstattungsanspruchs (d. h. insbesondere den Zusammenhang der geltend gemachten Kosten mit der parlamentarischen Tätigkeit des Abgeordneten) überprüfen zu können, sollte sich das Landtagsamt detaillierte Unterlagen vorlegen lassen.

Bei Arbeitsverhältnissen sind hierfür die Arbeitsverträge erforderlich.

Bei Dienst- und Werkverträgen können entweder Verträge oder Rechnungen vorgelegt werden. Wesentlich ist, dass aus der Rechnungslegung insbesondere die

Art und der Umfang der ausgeführten Dienst- oder Werkleistung - also welche Dienstleistung bzw. welcher Arbeitserfolg genau erbracht wurde - sowie der Zeitraum der Leistungserbringung und das vereinbarte Entgelt einschließlich aller Nebenleistungen ersichtlich sind. Wird bei Werkleistungen ein Pauschalpreis vereinbart, können gerade bei größeren Rechnungsbeträgen weitere Angaben erforderlich werden, um die Angemessenheit des Entgelts beurteilen zu können (z. B. Zeitaufwand für ein Gutachten).

Dem Landtagsamt wird zudem empfohlen, den Abgeordneten entsprechende Musterverträge zur Verfügung zu stellen, die diesen Anforderungen genügen. In Berlin⁶⁰ und Nordrhein-Westfalen⁶¹ ist die Verwendung von Musterarbeitsverträgen sogar verbindlich vorgeschrieben. Beim Bundestag muss der Vertrag mindestens die in einem Mustervertrag getroffenen Regelungen enthalten⁶².

- Einhaltung der rechtlichen Vorgaben für Arbeitsverhältnisse

Das Landtagsamt sollte darauf achten, dass insbesondere die arbeitszeit- und sozialversicherungsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden, und sich hierzu die entsprechenden Unterlagen vom Arbeitgeber (Landtagsabgeordneter) vorlegen lassen. Insbesondere sollten Angaben zu eventuell bestehenden weiteren Beschäftigungsverhältnissen eingeholt werden.

Bei sonstigen Dienst- und Werkverträgen muss auf der Grundlage der vorgelegten Unterlagen eine Abgrenzung zu Arbeitsverhältnissen möglich sein. In sozialversicherungsrechtlichen Zweifelsfällen empfiehlt sich eine Klärung durch die Clearingstelle nach § 7a Abs. 1 S. 1 SGB IV.

Bei Verstößen gegen die Vorgaben des Arbeitszeitgesetzes sollte keine Erstattung der Kosten erfolgen. Eine entsprechende Regelung existiert beispielsweise beim Bund⁶³ und in Mecklenburg-Vorpommern⁶⁴.

- Angemessenheit der Entlohnung einzelner Arbeitnehmer

Die Höhe des erstattungsfähigen Entgelts für die Beschäftigung einzelner Mitarbeiter ist im Gesetz und den Verwaltungsvorschriften nicht geregelt. Die Abgeordnetenmitarbeiter unterliegen auch keinen Tarifvorgaben.

60 § 7 Abs. 2 Satz 5 letzter HS AbgG Berlin.

61 § 6 Abs. 3 Satz 3 AbgG NRW.

62 Nr. 7 der Ausführungsbestimmungen des Bundestages v. 19.01.1978 i. d. F. v. 01.07.2011.

63 Nr. 6 der Ausführungsbestimmungen des Bundestages v. 19.01.1978 i. d. F. v. 01.07.2011.

64 Nr. 6 der Ausführungsbestimmungen zu § 9 Abs. 4 des Abgeordnetengesetzes von Mecklenburg-Vorpommern, 5. Änderung v. 08.12.2012, Amtliche Mitteilung Nr. 6/4

Der ORH sieht das Spannungsverhältnis zwischen der Unabhängigkeit der Abgeordneten, welche durch das freie Mandat gewährleistet wird, und möglichen tariflichen Vorgaben zur Bezahlung einzelner Mitarbeiter. Eine Erstattung, die gänzlich unabhängig davon erfolgt, ob das Entgelt in einem angemessenen Verhältnis zu der zu erbringenden Leistung steht, ist nach Auffassung des ORH aber nicht zu rechtfertigen.

Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Angemessenheit der Erstattung für Mitarbeiterkosten an den üblichen Entgelten für die zu erbringende Leistung gemessen. In seinem Urteil aus dem Jahr 1982 hat er ausdrücklich festgestellt, dass der damals für die Erstattung von Mitarbeiterkosten vorgesehene Betrag „im Hinblick auf die gegenwärtige Lohnsituation nicht unsachgemäß“ erscheine⁶⁵.

Andere Parlamente erstatten die Kosten für Mitarbeiter nur soweit, wie das Gehalt des Mitarbeiters seiner Vorbildung, Berufserfahrung und der ausgeübten Tätigkeit entspricht. Beim Bundestag und dem Landtag von Mecklenburg-Vorpommern muss die Gehaltsvereinbarung beispielsweise einen vorgegebenen Gehaltsrahmen berücksichtigen, der nach Art der Tätigkeit und der erforderlichen Qualifikation differenziert. Für die Einstufung als wissenschaftlicher Mitarbeiter ist mindestens ein Fachhochschul-⁶⁶ bzw. sogar generell ein Hochschulabschluss erforderlich⁶⁷. In Niedersachsen dürfen die einzelnen Entgelte die Entgeltgruppe 9 Stufe 4 nicht überschreiten⁶⁸.

Der ORH empfiehlt deshalb, dass die Erstattung innerhalb eines Gehaltsrahmens erfolgen sollte, der nach der Art der Tätigkeit und der Qualifikation der Mitarbeiter differenziert und sich an den tariflichen Vorgaben orientiert. Für die Einstufung als wissenschaftlicher Mitarbeiter sollte dabei ein Fachhochschul- oder Hochschulabschluss gefordert werden. Dazu sollten die entsprechenden Nachweise angefordert werden.

⁶⁵ BayVerfGHE 35, 148 (166 unten).

⁶⁶ Nr. 3 der Ausführungsbestimmungen des Bundestages.

⁶⁷ Nr. 1 der Ausführungsbestimmungen zu § 9 Abs. 4 des Abgeordnetengesetzes von Mecklenburg-Vorpommern, 5. Änderung v. 08.12.2012, Amtliche Mitteilung Nr. 6/4; und Anlage zu den Ausführungsbestimmungen zu § 9 Abs. 4 des Abgeordnetengesetzes von Mecklenburg-Vorpommern, 6. Änderung vom 22. Mai 2013, Amtliche Mitteilung Nr. 6/46.

⁶⁸ § 7 Abs. 2 Satz 2 letzter HS AbgG ND.

- Ausschluss von Erstattungen in bestimmten Fällen

In folgenden Fällen sollte eine Erstattung gesetzlich ausgeschlossen werden:

- Leistungen an Gesellschaften, an denen der Abgeordnete selbst, andere Abgeordnete oder Angehörige von Abgeordneten beteiligt sind.
- Leistungen an Personen, die bereits als Mitarbeiter des Abgeordneten in dessen privatwirtschaftlichen Unternehmen oder einer Gesellschaft, an der der Abgeordnete beteiligt ist, beschäftigt sind.

Diese Konstellationen bergen ähnliche Risiken wie die Beschäftigung von Angehörigen.

Ein ausdrücklicher Ausschluss der Erstattung von Leistungen an Gesellschaften, an denen der Abgeordnete oder seine Angehörigen beteiligt sind, findet sich in den Durchführungsbestimmungen zum Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments.⁶⁹

- Zahlungen nach Ausscheiden des Abgeordneten aus dem Landtag

Der ORH empfiehlt, die Kosten für Mitarbeiter nur bis zum Ende der Wahlperiode zu erstatten und bei einem Ausscheiden während der laufenden Wahlperiode eine Frist vorzusehen, die der gesetzlichen Kündigungsfrist entspricht.

Andere Parlamente erstatten Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern nur bis zum Ausscheiden des Abgeordneten zum Ende der Wahlperiode.⁷⁰

Teilweise enden die Zahlungen sogar bei einem Ausscheiden während der laufenden Wahlperiode mit dem Monat, in dem die Mitgliedschaft endet.⁷¹

8.3 Informations- und Kommunikationseinrichtungen (Art. 6 Abs. 4 BayAbgG)

Im Rahmen der stichprobenartigen Überprüfung der Erstattung der Kosten für Informations- und Kommunikationseinrichtungen zeigte sich, dass die Regelung des Art. 6 Abs. 4 BayAbgG in Verbindung mit den hierzu erlassenen Ausführungsbestimmungen zu Unschärfen führt.

69 Art. 43 c) der Durchführungsbestimmungen zum Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments, ABl. C 159/1 v. 13.07.2009.

70 § 32 Abs. 3 AbgG des Bundes.

71 § 22 Abs. 1 Satz 2 AbgG BW; § 23 Abs. 1 Satz 2 AbgG Hessen, § 23 Abs. 1 Satz 1 AbgG RhPf.

Der ORH empfiehlt, auf eine klare Abgrenzung zu anderen Geldleistungen und die Plausibilität hinsichtlich der Notwendigkeit für die parlamentarische Arbeit zu achten.

Zur Reduzierung des Bürokratieaufwandes im Zusammenhang mit der Restwertermittlung beim Ausscheiden des Abgeordneten aus dem Landtag bzw. beim Verkauf der beschafften Gegenstände wird angeregt, den Eigenanteil angemessen zu erhöhen und dafür die Restwertermittlung aufzugeben.

8.4 Kostenpauschale (Art. 6 Abs. 2 BayAbgG)

Aus Sicht des ORH ist die derzeitige Ausgestaltung der Kostenpauschale zu wenig differenziert. Sie lässt beispielsweise unberücksichtigt, ob ein Abgeordneter tatsächlich ein Stimmkreisbüro oder eine Zweitwohnung am Sitz des Landtags unterhält oder nicht.

Der ORH empfiehlt daher, in folgenden Fällen von der Kostenpauschale angemessene Abschläge vorzunehmen:

- Fehlen eines Stimmkreisbüros,
- Fehlen einer Zweitwohnung am Sitz des Landtags.

Als Nachweis sollte dabei zum Beispiel die Vorlage des Mietvertrages vorgesehen werden.

Zudem sollte den unterschiedlichen Fahrtkosten zwischen Wohnung und Sitz des Landtags durch nach Entfernung gestaffelte Abschläge Rechnung getragen werden.

8.5 Sonstige Sachleistungen

Es sollte sichergestellt werden, dass jedem Abgeordneten grundsätzlich nur ein Büroraum kostenlos zur Verfügung gestellt wird.

In diesem Zusammenhang wird auch empfohlen, zumindest in Ausführungsbestimmungen zu verankern, wie sich die Mietpreise für die Appartements sowie der Büroräume mit Nasszelle bemessen.

8.6 Empfehlungen für besondere Aufwandsentschädigungen für Funktionsträger (Art. 6 Abs. 6 BayAbgG)

Es ergaben sich keine Anhaltspunkte, welche Bemessungsgrundlagen für die Festsetzung der Höhe der Aufwandsentschädigung herangezogen wurden.⁷²

Der ORH empfiehlt daher, die besondere Aufwandsentschädigung für Funktionsträger abzuschaffen. Sollte der Bayerische Landtag die Leistung weiterhin für notwendig erachten, wird empfohlen, die Pauschale anhand des tatsächlichen Aufwands zu bemessen, wobei die Höhe der derzeitigen festgesetzten Beträge keinesfalls überschritten werden sollte, da sich diese im Vergleich mit anderen Ländern ohnehin im oberen Bereich bewegen.

Im Falle der Beibehaltung empfiehlt der ORH, sich am Abgeordnetengesetz des Bundes zu orientieren, das eine entsprechende Entschädigung nur für den Präsidenten und die Stellvertreter vorsieht.⁷³

Andere Länder leisten Aufwandsentschädigungen an den Präsidenten und dessen Stellvertreter sowie an die Vorsitzenden der parlamentarischen Ausschüsse.⁷⁴ Eine Leistung an Stellvertreter von Ausschussvorsitzenden sehen Abgeordnetengesetze anderer Länder regelmäßig nicht vor.⁷⁵ Das Hessische Abgeordnetengesetz sieht sogar keinerlei Aufwandsentschädigung für besondere Funktionsträger vor.

8.7 Empfehlungen zu Zahlungen an Parteigeschäftsstellen

Um selbst den Anschein einer unzulässigen Parteienfinanzierung auszuschließen, sollten Zahlungen an Parteigeschäftsstellen besonders genau überprüft werden. Dabei sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass die für den Abgeordneten zu erbringende Leistung genau definiert ist, im Zusammenhang mit dessen parlamentarischer Tätigkeit steht und nicht der Parteitätigkeit zuzuordnen ist. Zudem sollte darauf geachtet werden, dass das erstattete Entgelt angemessen ist.

Sollte eine eindeutige Abgrenzung zur unzulässigen Parteienfinanzierung nicht möglich sein, empfiehlt der ORH, Zahlungen an Parteigeschäftsstellen gänzlich von der Erstattung auszuschließen.

⁷² Aus der Stellungnahme der Diätenkommission vom 28.11.1991 ergibt sich lediglich, dass eine Anpassung angemessen sei; Hinweise auf die Bemessungsgrundlage sind darin nicht enthalten.

⁷³ § 12 Abs. 5 AbgG des Bundes.

⁷⁴ § 7 Abs. 1 Satz 2 AbgG ND; § 6 Abs. 6 AbgG RhPf; § 6 Abs. 4 AbgG SL.

⁷⁵ Das Abgeordnetengesetz von Sachsen sieht eine besondere Aufwandsentschädigung für einen stellvertretende Ausschussvorsitzenden nur vor, wenn dieser den Vorsitzenden in mehr als einer Sitzung vertritt, § 6 Abs. 7 AbgGBW sieht eine Aufwandsentschädigung für den stellvertretenden Vorsitzenden des Petitionsausschusses vor.

Die Durchführungsbestimmungen zum Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments nehmen Zahlungen aufgrund von Verträgen mit Fraktionen des Parlaments oder politischen Parteien ausdrücklich von der Erstattung aus.⁷⁶ In Hamburg sind Erstattungen für Bürokosten in Räumen von Parteien und ihnen verbundener politischer Vereinigungen ausgeschlossen.⁷⁷

8.8 Weiterentwicklung des Abgeordnetenrechts

Zudem empfiehlt der ORH, eine unabhängige Kommission zu beauftragen, ein Modell zu erarbeiten, wie das System der Abgeordnetenentschädigung in der Zukunft weiterentwickelt werden kann. Dabei könnte nicht nur die gegenwärtige Entschädigung, sondern auch z.B. die Thematik der Altersversorgung neu geregelt werden.⁷⁸

76 Art. 43 a), der Durchführungsbestimmungen zum Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments, ABl. C 159/1 v. 13.07.2009.

77 § 3 Abs. 1 Satz 3 AbgG HA.

78 Solche Kommissionen gab es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg.

VERZEICHNIS DER WESENTLICHEN ABKÜRZUNGEN

AbgG	Abgeordnetengesetz
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
BAT	Bundesangestelltentarif
BayAbgG	Bayerisches Abgeordnetengesetz
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayVfGH	Bayerische Verfassungsgerichtshof-Entscheidung
BFH	Bundesfinanzhof
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Drs.	Drucksache
EPI	Einzelplan
ESTG	Einkommensteuergesetz
GeschOLT	Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag
GG	Grundgesetz
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHV	Integriertes Haushaltsverfahren des Freistaates Bayern
IK	Informations- und Kommunikation
KABU	Kassenbuchhaltung
LAG	Landesarbeitsgericht
LT	Landtag
MdL	Mitglied des Landtags
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof

PR	Public Relations
TitGr	Titelgruppe
TV-L	Tarifvertrag der Länder
VBG	Verwaltungs-Berufsgenossenschaft
VV	Verwaltungsvorschriften
VZK	Vollzeitkraft
WP	Wahlperiode

