

GESETZENTWURF

der CDU-Landtagsfraktion
der SPD-Landtagsfraktion
der DIE LINKE.-Landtagsfraktion
der AfD-Landtagsfraktion

betr.: 28. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages des Saarlandes (Abgeordnetengesetz) und zur Änderung anderer Gesetze

A. Problem und Ziel

Um dem berechtigten Interesse der Bevölkerung nach mehr Transparenz im Parlament Rechnung zu tragen, sollen die Regelungen über die Veröffentlichung von neben dem Mandat erzieltm Einkommen klarer gefasst und verschärft werden.

Während es hierzu einerseits der Änderung der Verhaltensregeln, einer Anlage zur Geschäftsordnung des Landtages, bedarf, fehlt es andererseits an einer gesetzlichen Festlegung eines Leitbilds für die Tätigkeit der Abgeordneten. Dieses Leitbild ist allerdings unabdingbar zur sachgerechten Festlegung und Auslegung der den Abgeordneten obliegenden Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Angabe und der Veröffentlichung von neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten und damit gegebenenfalls erzieltm Einkommen.

Das saarländische Reisekostenrecht bildet die veränderte Preisgestaltung von Beförderungsunternehmen nicht mehr hinreichend ab. Um den praktischen Anforderungen der Abgeordneten bei Reisen Rechnung tragen zu können, sind daher neue Regelungsmöglichkeiten notwendig. Diese Regelungen sollten so beschaffen sein, dass sie auf die sich schnell ändernden Preisgestaltungsmodelle reagieren kann. Darüber hinaus sollte sie dem Umstand Rechnung tragen können, dass die Arbeit in der Bundeshauptstadt auch für Landesabgeordnete erheblich an Bedeutung gewonnen hat.

Der Förderung der sachgerechten Aufgabenwahrnehmung durch das Parlament dient auch die Änderung des Gesetzes über den Landtag des Saarlandes: Eines der wirksamsten Kontrollinstrumente des Parlaments ist der Untersuchungsausschuss, der konsequenterweise auch als Minderheitenrecht ausgestaltet ist. Zur Wahrnehmung dieses Minderheitenrechtes gehört es auch, dass jede im Landtag vertretenen Fraktion in der Lage ist, einen Untersuchungsausschuss sachkundig zu betreiben. Da dies unabhängig von der jeweiligen Mitgliederzahl der Fraktionen gilt, ist Vorsorge für eine anlassbezogene Verstärkung des Fraktionspersonals zu sorgen. Vergleichbares gilt zur Gewährleistung der Verwaltungsabläufe auch in Bezug auf die Landtagsverwaltung.

Es hat sich in der Praxis gezeigt, dass die bisherigen Vorgaben für die Verwendung der Fraktionsmittel mit Blick auf die Aufgabenerfüllung der Fraktionsvorsitzenden zu eng gefasst sind. Außergewöhnlicher Aufwand in besonderen Fällen aus dienstlicher Veranlassung lässt sich nach diesen Kriterien nicht rechtfertigen und ist gegebenenfalls aus Privatmitteln zu erstatten.

Da diese Ausgabenkategorie jedoch bei den Mitgliedern der Landesregierung haushaltsrechtlich seit langem vorgesehen ist, besteht kein sachlicher Grund, sie den Fraktionsvorsitzenden vorzuenthalten, obwohl in diesen Fällen ein vergleichbarer Bedarf vorliegt.

B. Lösung

Die zur Herstellung von mehr Transparenz im Parlament wünschenswerte Implementierung eines Leitbilds für die Abgeordnetentätigkeit wird durch die Einführung einer auch im Abgeordnetenrecht des Bundes zu findenden Regelung im Abgeordnetengesetz erreicht, wonach die Wahrnehmung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit einer oder eines Abgeordneten steht.

Das Reisekostenmanagement wird von den nicht mehr zeitgemäßen Vorgaben des saarländischen Reisekostengesetzes losgelöst und in die Autonomie des Parlamentes gegeben. Dadurch, dass die entsprechenden Richtlinien im Zusammenwirken von Landtagpräsidentin oder Landtagspräsident und Präsidium erlassen werden, kann auch flexibel auf die sich schnell ändernden tatsächlichen Preisgestaltungen reagiert werden. Bei Berlinfahrten von Abgeordneten wird künftig auch ein dienstliches Interesse unterstellt, so dass die Fahrtkosten zu übernehmen sind.

Die Möglichkeit, einen Untersuchungsausschuss mit angemessener personeller Kapazität zu betreiben, wird durch eine Regelung im Gesetz über den Landtag abgesichert, dass das Land auch die Personalkosten eines Untersuchungsausschusses trägt.

Entsprechend der haushaltsrechtlichen Regelung in Titel 52901 der jeweiligen Kapitel der obersten Landesbehörden wird im Fraktionsrechtsstellungsgesetz eine Ausgabenkategorie für Aufwendungen aufgrund Verfügung der oder des Fraktionsvorsitzenden für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen eingeführt.

C. Alternativen

Im Rahmen der Zielsetzung keine.

D. Kosten

Die Einführung eines Leitbildes für die Tätigkeit der Abgeordneten hat keine Kosten zur Folge.

Die Einführung der Ausgabenkategorie Verwendung aufgrund Verfügung der oder des Fraktionsvorsitzenden ist ebenfalls kostenneutral. Den Fraktionen wird lediglich eine weitere Verwendungsmöglichkeit der ihnen zugewiesenen Mittel eröffnet, ohne deren Umfang zu erhöhen.

Hinsichtlich der Änderung der Abrechnung von Reisekosten lässt sich keine Prognose über die Kostenentwicklung treffen. Allerdings sollte sich die bessere Ausnutzung der Tarife der Beförderungsunternehmen nicht kostensteigernd auswirken.

Die Verpflichtung zur Übernahme auch der Personalkosten eines Untersuchungsausschusses ist nicht kostenneutral. Die anfallenden Kosten lassen sich jedoch nicht beziffern: Weder steht die Anzahl der im Landtag vertretenen Fraktionen fest, noch die Anzahl der Untersuchungsausschüsse einer Legislaturperiode, noch deren Arbeitsumfang, noch die Art und Weise der Personalgestellung, die von der Abordnung von Bediensteten bis hin zur befristeten Einstellung von Personen reichen kann.

Diese Unwägbarkeiten sind als Kosten der Demokratie hinzunehmen.

G e s e t z**28. Gesetz zur Änderung des Gesetzes
über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages des Saarlandes
(Abgeordnetengesetz)****und zur Änderung anderer Gesetze****Vom**

Der Landtag wolle beschließen:

Artikel 1

Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages (Abgeordnetengesetz) vom 4. Juli 1979 (Amtsbl. S. 656), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juni 2017 (Amtsbl. I S. 594) wird wie folgt geändert:

1. § 9 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„Bei Dienstreisen außerhalb des Saarlandes und außerhalb der Bundesrepublik Deutschland erhält ein Abgeordneter Reisekostenvergütung. Deren Höhe richtet sich nach der Reisekostenordnung des Landtages, die der Landtagspräsident im Einvernehmen mit dem Präsidium erlässt. Darin ist auch zu regeln, dass der Abgeordnete einen Anspruch auf Erstattung der Fahrtkosten von Reisen nach Berlin in Ausübung seines Mandates hat.“

2. § 22 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 22 Ausübung des Mandats“

b) Absatz 1 wird wie folgt gefasst

„Die Ausübung des Mandats steht im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Abgeordneten. Unbeschadet dieser Verpflichtung bleiben Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat grundsätzlich zulässig. Der Abgeordnete darf in Ausübung seines Mandats keine anderen als die in diesem Gesetz vorgesehenen Zuwendungen annehmen. Eine Vergütung aus einem Dienst- oder Werkvertrag darf ihm nur gewährt werden, soweit diese sich nicht auf die Ausübung des Mandats bezieht. Unzulässig ist insbesondere die Annahme von Geld oder geldwerten Vorteilen, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung von Interessen des Leistenden im saarländischen Landtag erwartet wird oder wenn diese Leistung ohne angemessene Gegenleistung des Mitglieds des saarländischen Landtags gewährt wird. Besondere Dienste, die der Abgeordnete seiner Fraktion leistet, dürfen vergütet werden.“

Artikel 2

Das Gesetz über den Landtag des Saarlandes vom 20. Juni 1973 (Amtsbl. S. 517), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 24. Mai 2017 (Amtsbl. I S. 576), wird in § 30 wie folgt geändert:

In Absatz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Das gilt auch für die Kosten einer angemessenen Personalausstattung des Ausschusses und der Fraktionen“.

Artikel 3

Das Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Landtages des Saarlandes (Fraktionsrechtsstellungsgesetz) vom 13. November 1996 (Amtsbl. S. 1402, ber. 1997 S. 605), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15. Juni 2016 (Amtsbl. I S. 571), wird in § 7 Abs. 2 wie folgt geändert:

1. Nach Angabe 2.1 wird folgende Angabe 2.2 eingefügt:

„2.2 Aufwendungen aufgrund Verfügung der oder des Fraktionsvorsitzenden für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen“

2. Die bisherigen Angaben 2.2 bis 2.11 werden Angaben 2.3 bis 2.12.

Artikel 4

Inkrafttreten

Artikel 1 Nr. 1 tritt am 1. Januar 2019, das Gesetz im Übrigen am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Um dem berechtigten Interesse der Bevölkerung nach mehr Transparenz im Parlament Rechnung zu tragen, sollen die Regelungen über die Veröffentlichung von neben dem Mandat erzieltm Einkommen klarer gefasst und verschärft werden.

Während es hierzu einerseits der Änderung der Verhaltensregeln, einer Anlage zur Geschäftsordnung des Landtages, bedarf, fehlt es andererseits an einer gesetzlichen Festlegung eines Leitbilds für die Tätigkeit der Abgeordneten. Dieses Leitbild ist allerdings unabdingbar zur sachgerechten Festlegung und Auslegung der den Abgeordneten obliegenden Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Angabe und der Veröffentlichung von neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten und damit gegebenenfalls erzielten Einkommen.

Dieses Ziel wird durch die Einführung einer auch im Abgeordnetenrecht des Bundes zu findenden Regelung im Abgeordnetengesetz erreicht, wonach die Wahrnehmung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit einer oder eines Abgeordneten steht.

Das saarländische Reisekostenrecht bildet die veränderte Preisgestaltung von Beförderungsunternehmen nicht mehr hinreichend ab. Um den praktischen Anforderungen der Abgeordneten bei Reisen Rechnung tragen zu können, sind daher neue Regelungsmöglichkeiten notwendig. Diese Regelungen sollten so beschaffen sein, dass sie auf die sich schnell ändernden Preisgestaltungsmodelle reagieren kann. Darüber hinaus sollte sie dem Umstand Rechnung tragen können, dass die Arbeit in der Bundeshauptstadt auch für Landesabgeordnete erheblich an Bedeutung gewonnen hat.

Das Reisekostenmanagement wird daher von den nicht mehr zeitgemäßen Vorgaben des saarländischen Reisekostengesetzes losgelöst und in die Autonomie des Parlamentes gegeben. Dadurch, dass die entsprechenden Richtlinien im Zusammenwirken von Landtagpräsidentin oder Landtagspräsident und Präsidium erlassen werden, kann auch flexibel auf die sich schnell ändernden tatsächlichen Preisgestaltungen reagiert werden. Bei Berlinfahrten von Abgeordneten wird künftig auch ein dienstliches Interesse unterstellt, so dass die Fahrtkosten zu übernehmen sind.

Der Förderung der sachgerechten Aufgabenwahrnehmung durch das Parlament dient auch die Änderung des Gesetzes über den Landtag des Saarlandes: Eines der wirksamsten Kontrollinstrumente des Parlaments ist der Untersuchungsausschuss, der konsequenterweise auch als Minderheitenrecht ausgestaltet ist. Zur Wahrnehmung dieses Minderheitenrechtes gehört es auch, dass jede im Landtag vertretenen Fraktion in der Lage ist, einen Untersuchungsausschuss sachkundig zu betreiben. Da dies unabhängig von der jeweiligen Mitgliederzahl der Fraktionen gilt, ist Vorsorge für eine anlassbezogene Verstärkung des Fraktionspersonals zu sorgen. Vergleichbares gilt zur Gewährleistung der Verwaltungsabläufe auch in Bezug auf die Landtagsverwaltung.

Dieses Ziel wird durch eine Regelung im Gesetz über den Landtag abgesichert, dass das Land auch die Personalkosten eines Untersuchungsausschusses trägt.

Es hat sich in der Praxis gezeigt, dass die bisherigen Vorgaben für die Verwendung der Fraktionsmittel mit Blick auf die Aufgabenerfüllung der Fraktionsvorsitzenden zu eng gefasst sind. Außergewöhnlicher Aufwand in besonderen Fällen aus dienstlicher Veranlassung lässt sich nach diesen Kriterien nicht rechtfertigen und ist gegebenenfalls aus Privatmitteln zu erstatten.

Da diese Ausgabenkategorie jedoch bei den Mitgliedern der Landesregierung haushaltsrechtlich seit langem vorgesehen ist, besteht kein sachlicher Grund, sie den Fraktionsvorsitzenden vorzuenthalten, obwohl in diesen Fällen ein vergleichbarer Bedarf vorliegt.

B. Im Einzelnen

Zu Artikel 1 Abgeordnetengesetz

Zu Nr. 1

In § 9 Abs. 2 wird geregelt, dass die Abgeordneten für Dienstreisen Anspruch auf Erstattung der Reisekosten und für Reisen nach Berlin Anspruch auf Erstattung der Fahrtkosten haben, soweit diese in Ausübung des Mandats erfolgen.

Außerdem wird Rechtsgrundlage für die Abrechnung künftig eine Reisekostenordnung sein, die von Landtagspräsidentin oder Landtagspräsident im Einvernehmen mit dem Präsidium zu erlassen ist.

Zu Nr. 2

Es handelt sich um eine redaktionell notwendige Anpassung der Überschrift.

Zu Nr. 3

Die neu in § 22 Abs. 1 eingefügten Sätze 1 und 2 stellen die Ausübung des Mandats in den Mittelpunkt der Tätigkeit eines Abgeordneten. Bereits im „Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1975 ist festgestellt worden, dass das parlamentarische Mandat auf Grund seiner Entwicklung quasi zu einem – wenn auch temporären – Beruf geworden ist. Die in den Mittelpunkt gerückte Mandatsausübung als Hauptbeschäftigung der Abgeordneten verdeutlicht die Wertigkeit der verfassungsrechtlichen Pflicht der Abgeordneten, die in der Vertretung des ganzen Volkes besteht. Die Ausübung von Tätigkeiten neben dem Mandat tritt damit in den Hintergrund.

Abgesehen von den im Gesetz geregelten Inkompatibilitäten bleiben Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat zulässig. So steht beispielsweise die Übernahme eines Regierungsamtes (Bundeskanzler, Bundesminister) einer Parlamentsmitgliedschaft nicht entgegen. Denn das Regierungsamt ist Teil des mit dem Mandat verbundenen öffentlichen Amtes eines Abgeordneten. Die bisherige Staatspraxis ist auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt und hat sich bewährt.

Auch die Wahrnehmung von parteipolitischen Aufgaben (Parteivorsitzender, Geschäftsführer, Generalsekretär) ist mit dem parlamentarischen Mandat kompatibel. Die von den Parteien aufgestellten Kandidaten werden durch Wahlen zu Mitgliedern des Parlaments, so dass sich aus der Natur der Sache Funktionsverschränkungen zwischen Partei und Parlament ergeben.

Zur besseren Lesbarkeit wurden auch die im Vergleich zur früheren Rechtslage unverändert gebliebenen nachfolgenden Sätze des Absatzes in den Änderungsbefehl aufgenommen.

Zu Artikel 2 Gesetz über den Landtag des Saarlandes

Die Vorschrift regelt, dass die Kosten eines Untersuchungsausschusses auch diejenigen einer angemessenen Personalausstattung zur Bearbeitung der anfallenden Aufgaben beinhalten. Welchen Umfang diese haben, ist von Untersuchungsausschuss zu Untersuchungsausschuss verschieden und daher im Einzelfall zwischen Landtag und Landesregierung zu vereinbaren.

Zu Artikel 3 Fraktionsrechtsstellungsgesetz**Zu Nr. 1**

Entsprechend der haushaltsrechtlichen Regelung in Titel 52901 der jeweiligen Kapitel der obersten Landesbehörden wird im Fraktionsrechtsstellungsgesetz eine Ausgabenkategorie für Aufwendungen aufgrund Verfügung der oder des Fraktionsvorsitzenden für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen eingeführt.

Deren Ausgestaltung im Einzelnen obliegt der Fraktionsautonomie.

Zu Nr. 2

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen

Zu Artikel 4 Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Umstellung des Reisekostenrechts nicht im laufenden Haushaltsjahr erfolgen kann, so dass das Inkrafttreten auf das neue Haushaltsjahr verschoben wird.