

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes

Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP - Drs. 18/110

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen - Drs. 18/658

Berichterstattung: Abg. Marcel Scharrelmann (CDU)

Der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/658, den Gesetzesentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam sowohl im federführenden Ausschuss als auch im mitberatenden Ausschuss für Haushalt und Finanzen mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion der AfD zustande.

Der Gesetzesentwurf wurde direkt an den federführenden Ausschuss überwiesen und dort am 17. Januar 2018 von einem Vertreter der einbringenden Fraktionen mündlich im Sinne der Gesetzesbegründung erläutert.

Der Ausschuss gab zunächst der Kommission zur Überprüfung der Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigungen (sog. Diätenkommission) Gelegenheit, sich mit dem Gesetzesentwurf zu befassen. Die Diätenkommission nahm in ihrem Bericht für das Jahr 2018 vom 14. März 2018 auch zu dem Gesetzesentwurf Stellung und empfahl, diesem mit einer Ausnahme (Streichung der jährlichen Bestätigung der Anpassung der Grundentschädigung) zu folgen (vgl. die Unterrichtung der Landtagspräsidentin in der Drs. 18/496). Der Ausschuss ist mit seiner Beschlussempfehlung dem Votum der Diätenkommission gefolgt (vgl. dazu im Einzelnen unten die Ausführungen zu Artikel 1 Nrn. 1 und 2 - §§ 6 und 7 NABgG -).

Der Ausschuss hat mit seiner Beschlussempfehlung zudem eine Empfehlung des Präsidiums des Landtages aufgegriffen, den bisher in den Ausführungsbestimmungen zur Beschäftigung von Bürokräften enthaltenen Ausschluss der Kostenerstattung für die Beschäftigung von Verwandten, Verschwägerten und Ehepartnern von Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages zukünftig direkt im Gesetz zu regeln. Für die vom Ausschuss empfohlene Fassung haben die Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP gestimmt, während sich das Ausschussmitglied der AfD für einen weitergehenden Ausschluss ausgesprochen hat (vgl. dazu im Einzelnen unten die Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 2 - § 7 Abs. 2 NABgG -).

Den empfohlenen Änderungen liegen im Einzelnen folgende Erwägungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes):

Zu Nummer 1 (§ 6):

Zu Absatz 1 empfiehlt der Ausschuss, die derzeit geltende Höhe der Grundentschädigung im Wortlaut des Gesetzes zu aktualisieren. Der Betrag in Höhe von 6 809,85 Euro ergibt sich aus der letzten Anpassung zum Stichtag 1. Juli 2017 (vgl. die Bekanntmachung vom 15. Juni 2017, Nds. GVBl. S. 190).

Die Ausschussempfehlung zu Absatz 4 Satz 1 dient zur Abstimmung auf die Empfehlung zu Absatz 1. Das empfohlene Datum 1. Juli 2018 ist der Stichtag für die erste von dem aktualisierten Betrag in Absatz 1 ausgehende indexbasierte Anpassung. Zudem soll in Satz 1 eine sprachliche Un-

genauigkeit bereinigt werden. Die bisherige Bezugnahme auf die „Einkommensentwicklung ... , die jeweils vom Ende des abgelaufenen Kalenderjahres gegenüber dem Ende des vorangegangenen Kalenderjahres eingetreten ist“, ist sprachlich missglückt und soll durch die empfohlene, sprachlich korrekte und leichter verständliche Fassung ersetzt werden (vgl. die gleichlautende Empfehlung zu Nummer 2 Buchst. b - § 7 Abs. 1 a Satz 1 NAbgG -).

Der Ausschuss empfiehlt, die im Gesetzentwurf enthaltene Änderung von Absatz 4 Sätze 5 und 6 zu streichen. Diese Empfehlung beruht auf dem oben genannten Bericht der Diätenkommission, die zu dem Schluss gekommen ist, dass sich die jährliche Anpassung der Grundentschädigung auf der Basis des Bruttonominallohnindex für Niedersachsen bewährt habe, dass sie es jedoch für sinnvoll halte, die jährliche Anpassung jeweils im Landtag zu beraten und durch den Landtag ausdrücklich zu bestätigen (vgl. Drs. 18/496, S. 3 f.). Der federführende Ausschuss hat sich einmütig dafür ausgesprochen, diesem Votum zu folgen.

Aus diesem Grund empfiehlt der Ausschuss auch, Absatz 5 des Entwurfs zu streichen. Ein Bestätigungsbeschluss zu Beginn der Wahlperiode ist nicht notwendig, wenn nach der Empfehlung zu Absatz 4 Satz 5 ohnehin jede einzelne Anpassung vom Landtag bestätigt werden muss.

Zu Absatz 5 g. F. empfiehlt der Ausschuss, die dort enthaltene Verweisung auf die Grundentschädigung „nach den Absätzen 1 und 3“ zu präzisieren, um klarzustellen, dass sich die Regelung auf die gesamte Grundentschädigung bezieht, also auch auf die nach Absatz 4 vorgenommene Indizierung.

Zu Nummer 2 (§ 7):

Die in Buchstabe a (Absatz 1 Satz 1) des Entwurfs enthaltene Erhöhung der pauschalen Aufwandsentschädigung hat die Diätenkommission in ihrem oben genannten Bericht - ausgehend von den Ergebnissen der Erhebung im Jahr 2010 (vgl. auch die Begründung des Gesetzentwurfs, Drs. 18/110, S. 4) - für nachvollziehbar gehalten (vgl. Drs. 18/496, S. 4). Das Ausschussmitglied der AfD-Fraktion im mitberatenden Ausschuss für Haushalt und Finanzen hielt demgegenüber die Erhöhung in diesem Umfang für nicht ausreichend begründet.

Die Diätenkommission hat in ihrem oben genannten Bericht die in Buchstabe b (Absatz 1 a) des Entwurfs enthaltene jährliche Anpassung der pauschalen Aufwandsentschädigung nach dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Index als sinnvoll bezeichnet (vgl. Drs. 18/496, S. 4). Der Ausschuss empfiehlt zu Absatz 1 a lediglich redaktionelle Änderungen. So soll in Satz 1 die Bezugnahme auf die Preisentwicklung sprachlich korrekt und leicht verständlich formuliert werden (vgl. die gleichlautende Empfehlung zu Nummer 1 Buchst. a - § 6 Abs. 4 Satz 1 NAbgG -). Zudem soll in Satz 3 wegen der empfohlenen Streichung von § 6 Abs. 5 des Entwurfs die Verweisung auf diese Vorschrift gestrichen werden.

Buchstabe c (Absatz 2) des Entwurfs enthält eine Neufassung der Regelung über die Beschäftigung von Bürokräften. Die Diätenkommission hat sich in ihrem oben genannten Bericht dafür ausgesprochen, diese Änderung zu verabschieden (vgl. Drs. 18/496, S. 5). Der Ausschuss empfiehlt in Ergänzung dazu, mit den neuen Sätzen 3 und 4 Regelungen in das Gesetz aufzunehmen, die die Kostenerstattung für die Beschäftigung von Bürokräften in bestimmten Fällen ausschließen. Diese Empfehlung beruht auf dem Vorschlag des Präsidiums des Landtages, diese Ausschlussgründe zukünftig direkt im Gesetz zu regeln. Bisher enthielten lediglich die Ausführungsbestimmungen zur Beschäftigung von Bürokräften durch Landtagsabgeordnete einen Passus, wonach eine Kostenerstattung für die Beschäftigung von Verwandten, Schwägerten oder Ehepartnern ausgeschlossen ist. Die Regelung eines solchen Ausschlussgrundes allein in den Ausführungsbestimmungen - und nicht im Gesetz selbst - finde sich zwar auch in anderen Bundesländern, erscheine aber rechtlich bedenklich, da ein im Gesetz enthaltener Anspruch nicht durch die im rechtlichen Rang niedrigeren Ausführungsbestimmungen beseitigt werden könne. Daher sei das Präsidium zu der Überzeugung gelangt, dass die Ausschlussgründe zukünftig direkt im Gesetz geregelt werden sollten. Für die inhaltliche Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung hat die Landtagsverwaltung dem federführenden Ausschuss drei verschiedene Varianten vorlegt, die sich jeweils in den Regelungen von mehreren anderen deutschen Parlamenten finden. Alle drei vorgelegten Varianten schließen eine Kostenerstattung für die Beschäftigung des eigenen Ehepartners, der eigenen Verwandten und der ei-

genen Verschwägerten der oder des jeweiligen Abgeordneten aus. Ein solcher Ausschluss besteht sowohl im Bund als auch in allen Ländern, die eine Mitarbeiterpauschale vorsehen. Die drei Varianten unterscheiden sich lediglich hinsichtlich der Beschäftigung von Ehepartnern, Verwandten und Verschwägerten anderer Parlamentsmitglieder (sog. Über-Kreuz-Beschäftigungen). Diese Beschäftigungsverhältnisse sind in den deutschen Parlamenten sehr unterschiedlich geregelt. Die erste Variante (Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein sowie - bisher in den Ausführungsbestimmungen - Niedersachsen) schließt auch die Kostenerstattung für Ehepartner sowie für Verwandte und Verschwägte anderer Abgeordneter aus. Die zweite Variante (Berlin, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen) schließt nur die Kostenerstattung für Ehepartner anderer Abgeordneter aus. Die dritte Variante (Bundestag und die übrigen sieben Länder, die eine Mitarbeiterpauschale vorsehen) enthält keinen Ausschluss von Über-Kreuz-Beschäftigungen. Der Ausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP und gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion der AfD, in Anlehnung an die Regelung des Deutschen Bundestages die dritte Variante in das Gesetz aufzunehmen. Das Ausschussmitglied der Fraktion der AfD hat sich demgegenüber für die erste Variante ausgesprochen.

Zu Nummer 3 (§ 31):

Der Ausschuss empfiehlt, die Regelung über die Erstattung von Personal- und Gutachterkosten bei Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen und Enquetekommissionen (Absatz 1 Satz 4 des Entwurfs) als neuen Absatz 2 a einzufügen, weil die Regelungen in Absatz 1 Satz 4, Absatz 2 und Absatz 4 g. F. nicht zu der Erstattung nachgewiesener Kosten passen und daher keine Anwendung auf die neue Regelung finden sollen.

Zu Nummer 4 (§ 33):

Die Ausschussempfehlung zu Satz 2 dient zur Klarstellung, dass die Wertgrenze maßgeblich sein soll, die zu dem Zeitpunkt gilt, auf den sich die Rechnungslegung bezieht (vgl. auch die Begründung, Drs. 18/110, S. 6). Im mitberatenden Ausschuss für Haushalt und Finanzen kündigte das Ausschussmitglied der AfD-Fraktion zu dieser Regelung einen Änderungsantrag an, weil die Regelung hinsichtlich der Zugrundelegung von Netto- bzw. Bruttowerten vom Einkommensteuergesetz (EStG) abweiche, was nicht sinnvoll sei.

Der Ausschuss empfiehlt, in einem neuen Satz 3 die Regelung aus Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzesentwurfs zu übernehmen, um einen sog. Regelungsrest in Artikel 2 des Entwurfs zu vermeiden. Ein solcher Regelungsrest würde dazu führen, dass das Artikelgesetz aus Gründen der Rechtsbereinigung irgendwann wieder aufgehoben werden müsste. Die Empfehlung zu Satz 3 soll außerdem im Wortlaut verdeutlichen, dass die Regelung nur dann gelten soll, wenn die Fraktionen nach § 33 a Abs. 1 Satz 4 NAbgG von der Möglichkeit der gemeinsamen Rechnungslegung Gebrauch machen (vgl. auch die Begründung, Drs. 18/110, S. 6).

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Zu Absatz 1 empfiehlt der Ausschuss, Artikel 1 Nr. 4 wegen der Rechnungslegung nach Kalenderjahren (und wegen der Anlehnung an § 6 Abs. 2 EStG, vgl. die Begründung, Drs. 18/110, S. 5) mit Wirkung vom 1. Januar 2018 in Kraft treten zu lassen. Die mögliche Rückwirkung bis zum Beginn der 18. Wahlperiode (d. h. bis zum 14. November 2017) ergibt sich aus der Empfehlung zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 33 Satz 3 NAbgG) und bedarf keiner weiteren Vorverlagerung des Inkrafttretens. Auf Vorschlag des Ausschussmitglieds der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat sich der Ausschuss einstimmig dafür ausgesprochen, die neue Regelung zu den Bürokräften der Abgeordneten (Artikel 1 Nr. 2 Buchst. c - § 7 Abs. 2 NAbgG -) nicht rückwirkend, sondern am 1. Mai 2018 in Kraft treten zu lassen; das Ausschussmitglied der Fraktion der AfD enthielt sich dazu seiner Stimme.

Absatz 2 Satz 2 des Entwurfs soll in Artikel 1 Nr. 4 verlagert werden, um sog. Regelungsreste zu vermeiden (vgl. die Empfehlung zu Artikel 1 Nr. 4 - § 33 Satz 3 NAbgG -).

(Verteilt am 16.04.2018)