



## Gesetzentwurf

der Abgeordneten der Abgeordneten **Katrin Ebner-Steiner, Markus Plenk, Christoph Maier, Markus Bayerbach, Franz Bergmüller, Martin Böhm, Dr. Anne Cyron, Richard Graupner, Prof. Dr. Ingo Hahn, Uli Henkel, Christian Kligen, Stefan Löw, Roland Magerl, Ferdinand Mang, Gerd Mannes, Dr. Ralph Müller, Jan Schiffers, Josef Seidl, Ulrich Singer, Ralf Stadler, Andreas Winhart** und **Fraktion (AfD)**

### zur Gewährleistung von Integrität im Bayerischen Landtag

#### A) Problem

Das Gesetz dient sowohl der Sicherung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit als auch der Vertrauenswürdigkeit und Integrität des Landtags. Diese Zielsetzung wird durch Beschränkung der Kostenerstattung bei Arbeits-, Dienst- und Werkverträgen zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit erreicht.

1. Die bisherige Regelung der Kostenerstattung für mandatsbezogene Verträge zwischen Abgeordneten und deren Mitarbeitern sowie externen Dienstleistern zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit sieht vor, dass in bestimmten Fallkonstellationen keine Kostenerstattung durch das Landtagsamt erfolgt. Diese in Art. 8 Abs. 2 bis 8 des Bayerischen Abgeordnetengesetzes (BayAbgG) geregelten Fallgruppen enthalten allerdings keine Möglichkeit zur Verweigerung der Kostenerstattung durch das zuständige Landtagsamt, wenn die Vertragspartner nicht über ein Mindestmaß an persönlicher Integrität verfügen. Diese Kontrollücke kann dazu führen, dass eine Kostenerstattung erfolgt, obwohl das Vertrauen in die Integrität des Landtags in der Öffentlichkeit Schaden erleidet. Das Landtagsamt hat im konkreten Fall keine rechtliche Möglichkeit, eine Prüfung der Integrität von Fraktionsmitarbeitern bereits im Voraus durchzuführen und über die Kostenerstattung im Einzelfall zu entscheiden. Selbst nach Bekanntwerden integritätsproblematischer Verträge müsste die Erstattung dauerhaft bis zur Beendigung des Vertrags fortgesetzt werden. Für die Verträge gelten die allgemeinen vertragsrechtlichen Grundsätze. Danach entzieht die vertragliche Bindungswirkung dem Landtagsamt die Möglichkeit, auf die Beendigung solcher Verträge hinzuwirken. Auch bereits geschlossene Verträge wurden dahingehend in der Vergangenheit keiner sachgerechten Überprüfung unterzogen, so dass sich hier ein rückwirkender Korrekturbedarf ergibt.
2. Hinsichtlich der Verwendung der Fraktionszuschüsse durch die Fraktionen des Bayerischen Landtags enthält das Bayerische Fraktionsgesetz (BayFraktG) für die vorbeschriebene Problemstellung keine rechtlichen Möglichkeiten zur Kürzung der Zuschüsse. In schlimmsten Fall würden hier Steuergelder über Fraktionszuschüsse wirtschaftlich Dritten zu Gute kommen, denen mangelnde Integrität vorgeworfen werden kann und wodurch die Integrität des Landtags beschädigt werden könnte.

#### B) Lösung

Schließen der Regelungslücke durch Änderung der einschlägigen Gesetze, nämlich des BayAbgG und des BayFraktG durch Ausschluss der Kostenerstattung für Abgeordneten- und Fraktionsmitarbeiter bei mangelndem Nachweis aufgrund fehlender Vorlage eines Führungszeugnisses oder bei mangelndem Vorliegen der persönlichen Integrität aufgrund entsprechenden Eintrags im Führungszeugnis. Dabei ist das Vorliegen des Tatbestandsmerkmals der mangelnden persönlichen Integrität zu definieren.

**C) Alternativen**

Keine

**D) Kosten**

Für die Allgemeinheit keine.

Für die Abgeordneten- und Fraktionsmitarbeiter entstehen Kosten in Höhe der für die Ausstellung eines Führungszeugnisses vorgesehenen Gebühr.

Die Kosten für das zuständige Landtagsamt sind als minimal einzustufen.

## Gesetzentwurf

### zur Gewährleistung von Integrität im Bayerischen Landtag

#### **§ 1 Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes**

Das Bayerische Abgeordnetengesetz (BayAbgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. März 1996 (GVBl. S. 82, BayRS 1100-1-I), das zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 24. April 2017 (GVBl. S. 81) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 8 wird wie folgt geändert:

a) Nach Abs. 8 wird folgender Abs. 9 eingefügt:

„(9) <sup>1</sup>Eine Erstattung der Kosten für Verträge mit Mitarbeitern, welche länger als drei Monate bei einem Mitglied des Bayerischen Landtags beschäftigt werden sollen, ist ausgeschlossen, wenn vor Beginn des Beschäftigungsverhältnisses ein Führungszeugnis des Mitarbeiters nicht vorgelegt wird oder das Führungszeugnis einen Eintrag wegen einer vorsätzlichen Straftat enthält und deshalb eine Gefährdung parlamentarischer Schutzgüter im konkreten Einzelfall nach Abwägung aller Umstände zu befürchten ist. <sup>2</sup>Für Dienst- und Werkleister gilt Satz 1 unter der Voraussetzung, dass die vereinbarte Leistung durch eine natürliche Person höchstpersönlich erbracht werden soll.“

b) Der bisherige Abs. 9 wird Abs. 10.

2. Nach Art. 43e wird folgender Art. 43f eingefügt:

#### **„Art. 43f Übergangsregelung zur Gewährleistung von Integrität im Bayerischen Landtag**

<sup>1</sup>Für bei Inkrafttreten des Gesetzes zur Gewährleistung von Integrität im Bayerischen Landtag bestehende Arbeitsverhältnisse gilt die Vorschrift des Art. 8 Abs. 9 entsprechend. <sup>2</sup>Dabei hat der Mitarbeiter das Führungszeugnis, sofern nicht bereits vorliegend, innerhalb eines Monats nach Inkrafttreten des Gesetzes vorzulegen.“

#### **§ 2 Änderung des Bayerischen Fraktionsgesetzes**

Art. 3 des Bayerischen Fraktionsgesetzes (BayFraktG) vom 26. März 1992 (GVBl. S. 39, BayRS 1100-2-F), das zuletzt durch Gesetz vom 24. Juli 2013 (GVBl. S. 449) geändert worden ist, werden folgende Abs. 5 bis 7 angefügt:

„(5) <sup>1</sup>Die Fraktionen können Arbeitsverhältnisse mit Dritten eingehen sowie Aufträge vergeben. <sup>2</sup>Die Fraktionszuschüsse werden in Höhe der Aufwendungen für den Mitarbeiter, welcher länger als drei Monate bei der Fraktion beschäftigt werden soll, gekürzt, wenn,

1. vor Beginn des Beschäftigungsverhältnisses ein Führungszeugnis des Mitarbeiters nicht vorgelegt wird oder
2. das Führungszeugnis einen Eintrag wegen einer vorsätzlichen Straftat enthält und deshalb eine Gefährdung parlamentarischer Schutzgüter im konkreten Einzelfall nach Abwägung aller Umstände zu befürchten ist,
3. die Fraktion auf die Zuschüsse verzichtet.

<sup>3</sup>Die Fraktion hat die notwendigen Auskünfte zu erteilen.

(6) <sup>1</sup>Für bei Inkrafttreten des Gesetzes zur Gewährleistung von Integrität im Bayerischen Landtag bestehende Arbeitsverhältnisse gilt Abs. 5 entsprechend. <sup>2</sup>Dabei hat der Mitarbeiter das Führungszeugnis, sofern nicht bereits vorliegend, innerhalb eines Monats nach Inkrafttreten des Gesetzes vorzulegen.

(7) Einzelheiten hierzu werden in Richtlinien durch das Präsidium des Bayerischen Landtags im Einvernehmen mit dem Ältestenrat geregelt.“

### § 3 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft.

#### **Begründung:**

##### **1. Allgemeines**

Der vorliegende Gesetzentwurf geht auf Änderungsvorschläge zurück, die das Landtagsamt entsprechend einer Entscheidung der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe „Sicherheit und Integrität im Bayerischen Landtag“ erstellt hat. Das Präsidium des Landtags hatte in seiner Sitzung am 11.12.2018 diese interfraktionelle Arbeitsgruppe unter Federführung des Vizepräsidenten Alexander Hold beauftragt, derartige Vorschläge zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes und zur Änderung des Bayerischen Fraktionsgesetzes zu erarbeiten, welche die Sicherheit und Integrität des Bayerischen Landtags durch strengere Kontrolle der Abgeordneten- und Fraktionsmitarbeiter gewährleisten sollen.

Dieses Ziel soll auf gesetzlicher Ebene durch Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes und durch Änderung des Bayerischen Fraktionsgesetzes erreicht werden, indem unter bestimmten integritätsrelevanten Bedingungen bei impliziter Statuierung der Vorlagepflicht eines Führungszeugnisses die Kostenerstattung für Abgeordneten- und Fraktionsmitarbeiter ausgeschlossen wird. Das zuständige Landtagsamt hat nämlich im konkreten Fall keine rechtliche Möglichkeit, eine Prüfung der Integrität von Fraktions- und Abgeordnetenmitarbeitern bereits im Voraus durchzuführen und über die Kostenerstattung im Einzelfall zu entscheiden. Selbst nach Bekanntwerden integritätsproblematischer Verträge müsste die Erstattung dauerhaft bis zur Beendigung des Vertrags fortgesetzt werden. Für die Verträge gelten die allgemeinen vertragsrechtlichen Grundsätze. Danach entzieht die vertragliche Bindungswirkung dem Landtagsamt die Möglichkeit, auf die Beendigung solcher Verträge hinzuwirken. Auch bereits geschlossene Verträge wurden dahingehend in der Vergangenheit keiner sachgerechten Überprüfung unterzogen, so dass sich hier ein rückwirkender Korrekturbedarf ergibt.

Verfassungsrechtlich ist die Problematik zu bewältigen, dass die vorgesehenen Regelungen einen Eingriff in das freie Mandat und in die Autonomie der Fraktionen darstellen, weil faktisch die freie Entscheidung des Abgeordneten oder der Fraktion, wer für ihn oder sie arbeiten soll, eingeschränkt wird. Aber in engen Grenzen ist dieser Eingriff zum Schutz des parlamentarischen Betriebs, seiner Einrichtungen und der dort beschäftigten Personen gerechtfertigt. Voraussetzung ist vor allem, dass keine pauschale Regelung geschaffen wird (vgl. Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.11.2008-Vf. 95-I-08 HS/Vf. 96-I-08 e.A.). Dem wird vorliegend Rechnung getragen (s. nachfolgend zur Einzelbegründung).

##### **2. Im Einzelnen**

###### **Zu § 1:**

Mit dem neuen Art. 8 Abs. 9 des Bayerischen Abgeordnetengesetzes wird eine Regelungslücke geschlossen, die darin besteht, dass im Katalog des Art. 8 über den Ausschluss von Kostenerstattung für Abgeordnetenmitarbeiter bislang eine Bestimmung fehlt, die den Ausschluss der Erstattung wegen mangelnder Integrität eines Mitarbeiters vorsieht.

**Zu Nr. 1 Buchst. a:**

Diese Neuregelung statuiert die Verpflichtung eines Mitarbeiters, welcher länger als drei Monate bei einem Abgeordneten beschäftigt werden soll, den Nachweis seiner persönlichen Integrität durch Vorlage des Führungszeugnisses zu erbringen.

Ein derartiges einfaches Führungszeugnis enthält Aussagen über

- strafgerichtliche Verurteilungen mit Ausnahme von Geldstrafen von nicht mehr als 90 Tagessätzen, Freiheitsstrafen von nicht mehr als 3 Monaten, solange im Bundeszentralregister (BZR) keine anderen Verurteilungen eingetragen sind,
- Entscheidungen von Verwaltungsbehörden und Gerichten,
- Feststellungen zur Schuldfähigkeit und
- andere gerichtliche Entscheidungen.

Fehlt diese Vorlage, ist der Nachweis der Integrität des Mitarbeiters nicht erbracht, was zum Ausschluss der Erstattung führt.

Die persönliche Integrität eines Mitarbeiters ist desgleichen zu verneinen, wenn das Führungszeugnis einen Eintrag wegen einer vorsätzlichen Straftat enthält. Aufgrund eines einschlägigen Erkenntnisses des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs muss dabei eine Regelung geschaffen werden, nach welcher jeder Einzelfall unter Abwägung der widerstreitenden Interessen geprüft wird. Verfassungsrechtlich notwendig ist danach stets eine Abwägung anhand aller Umstände des konkreten Einzelfalls im Hinblick auf eine Gefährdung parlamentarischer Schutzgüter. Dies bedeutet, dass nicht jede vorsätzliche Straftat für sich gesehen zur Nichterstattung der Kosten führt. Vielmehr muss die Straftat für ein Unwerturteil hinsichtlich der parlamentarischen Mitarbeit relevant sein. Diese Relevanz wird vorliegen, wenn die Straftat als geeignet bewertet werden kann, ein Sicherheitsproblem für das Parlament dazustellen oder das Ansehen des Landtags bei der Bevölkerung zu beeinträchtigen.

Diese Regelung für Abgeordnetenmitarbeiter gilt entsprechend auch für Dienst- und Werkleister bei höchstpersönlicher Leistungserbringung.

**Zu Nr. 1 Buchst. b:**

Hier handelt es sich um eine Folgeregelung. Der bisherige Art. 8 Abs. 9 wird nicht aufgehoben, sondern seines andersgearteten Regelungsgehalts weiterhin als Schlussbestimmung des Art. 8 beibehalten und erhält nur eine neue Absatzbezeichnung.

**Zu Nr. 2:**

Der neue Art. 43f erstreckt die Neuregelung von Art. 8 Abs. 9 auch auf bereits vor dieser gesetzlichen Regelung bestehende Arbeitsverhältnisse. Die darin liegende Rückwirkung der Verpflichtung zum Nachweis der persönlichen Integrität ist im Interesse der Sicherheit des Parlamentsbetriebs und der Gewährleistung der positiven Einstellung der bayerischen Bevölkerung zu ihrem Parlament zumutbar. Außerdem ist davon auszugehen, dass es nur wenige Fälle geben wird, bei denen aufgrund der nachträglichen Vorlage des Führungszeugnisses eine für den Mitarbeiter nachteilige Entscheidung zu erwarten ist.

Da es einem bereits beschäftigten Mitarbeiter eines Abgeordneten nicht möglich ist, der Verpflichtung nachzukommen, das Führungszeugnis bereits vor seiner Beschäftigung vorzulegen, wird aufgegeben, dies binnen einer Monatsfrist nach Inkrafttreten des vorliegenden Änderungsgesetzes zu tun, soweit dies nicht doch schon geschehen sein sollte.

**Zu § 2:**

Durch Änderung von Art. 3 des Bayerischen Fraktionsgesetzes durch Einfügen der Abs. 5 und 6 werden die Regelungen, die nach § 1 für Abgeordnetenmitarbeiter statuiert werden, auch für Fraktionsmitarbeiter vorgesehen. Deshalb wird insoweit auf die Begründung zu § 1 verwiesen. Direkt verpflichtet werden durch die Neuregelungen die Fraktionen, deren Fraktionszuschüsse ggf. gekürzt werden, wenn die persönliche Integrität des Mitarbeiters nicht nachgewiesen wird oder die Fraktion deshalb von vornherein auf einen Zuschuss verzichtet. Nach Art. 3 Abs. 5 Satz 3 werden die Fraktionen zur Erteilung notwendiger Auskünfte verpflichtet, damit die gesetzlichen Regelungen vollzogen werden können.

Hervorzuheben ist die Regelung des neuen Abs. 7, der das Präsidium des Landtags ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ältestenrat Einzelheiten der vorliegenden gesetzlichen Regelung in Richtlinien zu regeln.

Das Landtagsamt hat bereits zu den vorliegend aufgegriffenen Gesetzgebungsvorschlägen begleitende Vorschläge zur Änderung von Richtlinien zu den vorliegend zu ändernden Gesetzen und der Hausordnung des Bayerischen Landtages vorgelegt.

**Zu § 3:**

Diese Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.