

Gesetzentwurf

der Fraktionen der SPD, CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

...tes Landesgesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz und des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz

A. Problem und Regelungsbedürfnis

1. Abgeordnete haben nach Artikel 97 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Dabei muss die Entschädigung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden“ (BVerfGE 40, 296, 315). Das Bundesverfassungsgericht hat zudem darauf hingewiesen, dass die Freiheit des Mandats gefährdet werden kann, wenn „die Entschädigung im Gefolge der wirtschaftlichen Entwicklung allmählich die Grenze der Angemessenheit unterschreitet“ (BVerfGE 102, 224, 241 ff.).

Zuletzt wurde die Entschädigung durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 529) zum 1. März 2016 um 2,3 v. H. auf 5 812,37 EUR erhöht.

In den letzten 20 Jahren ist die Entwicklung der Abgeordnetenentschädigung immer weiter hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung und auch hinter der Entwicklung der Beamtenbesoldung zurückgeblieben. Dies ist nicht zuletzt Folge wiederholter „Nullrunden“ im Bereich der Abgeordnetenentschädigung. Lag die Entschädigung 1995 und 1996 noch umgerechnet rund 240 EUR über dem Endgrundgehalt eines Landesbeamten der Besoldungsgruppe A 16, liegt die Entschädigung heute knapp 800 EUR darunter. Dabei ist die Verantwortung und Belastung der Abgeordneten, welche Wahlkreise mit 45 000 bis 80 000 Wahlberechtigten vertreten, derjenigen von hauptamtlichen Bürgermeistern kleiner Kommunen mit einer Einwohnerzahl von über 10 000 bis 15 000 Einwohnern mindestens vergleichbar. Letztere werden der Besoldungsgruppe A 16 oder sogar B 2 zugeordnet. Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, die Abgeordnetenentschädigung entsprechend der Bedeutung des Amtes und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges schrittweise anzuheben.

Nach dem geltenden Verfassungsrecht und seiner Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht obliegt es dem Parlament, die Entscheidung über die Anpassung der Entschädigung seiner Abgeordneten selbst zu treffen. Das bestehende Verfahren, wonach der Landtag in unregelmäßigen Abständen die Abgeordnetenentschädigung durch Änderungen des Abgeordnetengesetzes (AbgG) anpasst, unterliegt dennoch immer wieder der Kritik. Es wird als „Entscheidung in eigener Sache“, häufig mit dem Vorwurf der „Selbstbedienung“ verbunden. Einer solchen Kritik kann Rechnung getragen werden, indem man in Bezug auf die Abgeordnetenentschädigung transparente Anpassungsmechanismen schafft, ohne den Landtag dabei von der Notwendigkeit einer eigenen Entscheidung im Einzelfall zu entbinden.

2. Den Mitgliedern des Landtags werden für die Beschäftigung von Mitarbeitern zur Unterstützung bei der Erledigung ihrer parlamentarischen Arbeit Aufwendungen bis zu einem Betrag erstattet, der dem Tabellenentgelt eines in Vollzeit Beschäftigten des Landes in der Entgeltgruppe TV-L E 9 (Stufe 3) entspricht. Die Beschäftigung von Mitarbeitern hat sich als unverzichtbares Mittel zur Unterstützung der Abgeordneten bei deren vielfältigen mandatsbedingten Tätigkeiten erwiesen, wobei sich in zunehmendem Maß das Erfordernis wissenschaftlicher Zuarbeit ergibt. Um die Arbeitsmöglichkeiten der Abgeordneten insoweit zu verbessern und ihnen die Beschäftigung qualifizierter Mitarbeiter zu ermöglichen, soll der Höchstbetrag der erstattungsfähigen Aufwendungen angehoben werden.
3. Da sich die Abgeordnetenentschädigung zukünftig an den Bezügen eines Landesbeamten der Besoldungsgruppe A 16 orientieren soll, erscheint es angemessen, diejenigen Abgeordneten, die eine Entschädigung nach § 5 Abs. 1 Abgeordnetengesetz erhalten, in Bezug auf die Kostendämpfungspauschale ebenso wie Landesbeamte der Besoldungsgruppe A 16 zu behandeln.
4. Die Fraktionen erhalten zur sachgemäßen und effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Artikel 85 a LV Geld- und Sachleistungen. Die Geldleistungen werden derzeit im Fraktionsgesetz festgelegt. Durch das Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 528), BS 1101-6, wurden zum 1. Januar 2016 zuletzt der Grundbetrag um rund 5,2 v. H. und der Steigerungsbetrag für jedes Fraktionsmitglied um 3 v. H. angehoben. Der Grundbetrag für jede Fraktion beträgt derzeit monatlich 56 800 EUR. Der Steigerungsbetrag für jedes Fraktionsmitglied beträgt aktuell 1 828 EUR. Der Oppositionszuschlag je Mitglied einer die Landesregierung nicht tragenden Fraktion liegt gegenwärtig bei 480 EUR. Seit der letzten Anpassung sind die Einkommen und die allgemeinen Lebenshaltungskosten in Rheinland-Pfalz gestiegen (vgl. den Bericht des Präsidenten des Landtags über die Angemessenheit der Leistungen an Abgeordnete und Fraktionen vom 14. Dezember 2016, Drucksache 17/1869). Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Ergebnisse der Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst, die zu einer linearen Erhöhung der Entgelte um 2,3 v. H. zum 1. März 2016 geführt haben. Ein weiterer Anstieg ist für die Jahre 2017 und 2018 nach Abschluss der derzeitigen Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst der Länder zu erwarten. In Anbetracht dieser Entwicklungen und des Umstandes, dass der Anteil an den Geldleistungen für die Fraktionen, der für Personalkosten verwendet wird, strukturbedingt bei ca. 80 v. H. liegt, ist eine maßvolle Anhebung geboten, damit die Fraktionen ihre verfassungsmäßigen Aufgaben weiterhin sachgemäß und effektiv wahrnehmen können. Hinzu kommt, dass die für die Fraktionen relevanten Verbraucherpreisindizes im Vergleich zu den Gesamtlebenshaltungskosten stärker gestiegen sind, was sich im Bereich der Sachausgaben der Fraktionen bemerkbar macht. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die von den Fraktionen wahrgenommenen Aufgaben an neue Medientechniken angepasst werden müssen, was den Einsatz zusätzlicher personeller Ressourcen erfordert.

Anders als im Bundestag und in der überwiegenden Zahl der Landesparlamente wird die konkrete Höhe der Leistungen für die Fraktionen bisher jeweils im Gesetz selbst festgesetzt. Dies ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zwingend. So hat das Bundesverfassungsgericht bereits im sogenannten Wüppesahl-Urteil (BVerfGE 80, 188, 215) keine prinzipiell geminderte demokratische Legitimation durch die Festsetzung der Fraktionszuschüsse allein in dem durch das Haushaltsgesetz festgestellten Haushaltsplan erblickt.

5. Es sind zudem weitere geringfügige Anpassungen, insbesondere infolge der vorgesehenen Änderungen, erforderlich.

B. Lösung

1. Um eine nachvollziehbare und transparente Gestaltung der Abgeordnetenentschädigung zu schaffen, lehnt sich diese zukünftig an der Besoldung von hauptamtlichen Bürgermeistern von Kommunen mit 10 001 bis 15 000 Einwohnern – einem Amt, das bzgl. seiner Verantwortung und Belastung demjenigen des Abgeordneten mindestens vergleichbar ist – an. Die Abgeordnetenentschädigung soll sich demgemäß zukünftig am Endgrundgehalt eines Beamten der Besoldungsgruppe A 16 (ohne Familienzuschlag) orientieren.

Um diese Orientierungsgröße zu erreichen, wird die Abgeordnetenentschädigung zunächst schrittweise zum 1. Januar 2017 um 126,15 EUR auf 5 938,52 EUR und zum 1. Januar 2018 um 224 EUR auf 6 162,52 EUR angehoben. zum 1. Januar 2019 erfolgt eine weitere Anhebung um 434,79 EUR auf 6 597,31 EUR und zum 1. Januar 2020 um 231,37 EUR auf 6 828,68 EUR.

Zusätzlich wird ein Anpassungsverfahren für die Abgeordnetenentschädigung eingeführt, das eine Indexierung anhand der Entwicklung des Verdienindex für Rheinland-Pfalz vorsieht. Eine Anpassung der Abgeordnetenentschädigung an den durch das Indexverfahren ermittelten Betrag erfolgt jedoch nur, wenn der Landtag die Anpassung durch Beschluss bestätigt. Das Verfahren stellt die Angemessenheit der Entschädigung sicher und erhöht zugleich die Nachvollziehbarkeit der Entschädigungsentwicklung. Zudem wird sichergestellt, dass das Parlament die Entscheidung über die Anpassung der Entschädigung seiner Abgeordneten, wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert, jeweils vor den Augen der Öffentlichkeit selbst trifft.

Das indexbasierte Verfahren wird erstmals im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen für den Haushalt der Jahre 2019/2020 angewendet. Eine Veränderung der Abgeordnetenentschädigung aufgrund dieses Verfahrens kann damit erstmals zum 1. Januar 2019 erfolgen. Zugrunde gelegt wird dafür der vom Statistischen Landesamt ermittelte Verdienindex für Rheinland-Pfalz für das Jahr 2016. Die im Gesetz für die Jahre 2019 und 2020 ausgewiesene Entschädigung kann im Rahmen des Indexverfahrens angepasst werden, soweit ein entsprechend bestätigender Beschluss des Parlaments gefasst wird. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass eine Annäherung der Abgeordnetenentschädigung an die Orientierungsgröße auch bei Anhebungen der Beamtenbesoldung in den nächsten vier Jahren erreicht wird.

2. Der jährliche Höchstbetrag der erstattungsfähigen Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern wird auf den Betrag angehoben, der dem Zwölfwachen des Tabellenentgelts eines in Vollzeit Beschäftigten des Landes in der Entgeltgruppe TV-L E 11 (Stufe 3) entspricht.
3. Für Abgeordnete, die eine Entschädigung nach § 5 Abs. 1 Abgeordnetengesetz erhalten und nach dem Abgeordnetengesetz beihilfeberechtigt sind, richtet sich die Kostendämpfungspauschale – ebenso wie für Landesbeamte der Besoldungsgruppe A 16 – nach der dritthöchsten für Landesbeamte geltenden Stufe.
4. Der monatliche Grundbetrag für jede Fraktion wird zum 1. Januar 2017 von derzeit 56 800 EUR um ca. 6 v. H. auf 60 000 EUR und zum 1. Januar 2018 um weitere rund 5 v. H. auf 63 000 EUR angehoben. Der Steigerungsbetrag für jedes Fraktionsmitglied wird von derzeit 1 828 EUR zum 1. Januar 2017 um ca. 7 v. H. auf 1 950 EUR angehoben.

Ab 2019 wird eine Festsetzung der konkreten Beträge – wie dies im Deutschen Bundestag und der überwiegenden Zahl der Landesparlamente bereits erfolgt – im Haushaltsplan vorgenommen, wobei der Präsident des Landtags im Benehmen mit dem Ältestenrat jeweils einen Vorschlag zur Anpassung der Leistungen vorlegt.

5. Die notwendigen Anpassungen werden vorgenommen.

C. Alternativen

1. Beibehaltung der bisherigen Regelung. Dies wäre dem Rang und der Bedeutung des Abgeordnetenmandats nicht angemessen und würde zu einer weiteren Abkopplung von der allgemeinen Einkommensentwicklung führen.
2. Bei Beibehaltung der bisherigen Regelung würde auf eine gebotene Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Abgeordneten verzichtet.
3. Keine.
4. Beibehaltung der bisherigen Regelung. Angesichts der allgemeinen Kostensteigerung sowie der geänderten Anforderungen würde ein Verzicht auf eine Erhöhung der Geldleistungen die Arbeitsfähigkeit der Fraktionen beeinträchtigen. Die Umstellung auf eine Festsetzung der konkreten Beträge der Geldleistungen an die Fraktionen im Haushaltsplan mit vorangehendem Anpassungsvorschlag des Präsidenten führt zu einem Verfahren, dass die konkrete Höhe der Anpassung für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer macht.
5. Keine.

D. Kosten

1. Die Anpassung der Grundentschädigung nach § 5 Abs. 1 führt im Jahr 2017 zu Mehrkosten von etwa 160 000 EUR jährlich. Die Anpassung im Jahr 2018 führt zu weiteren Mehrkosten von etwa 283 000 EUR jährlich. Durch die Anpassung im Jahr 2019 entstehen Mehrkosten von weiteren mindestens 549 000 EUR jährlich und durch die Anhebung im Jahr 2020 von weiteren mindestens 292 000 EUR pro Jahr. In den Jahren 2019 und 2020 können durch zusätzliche indexbasierte Anhebungen weitere Mehrkosten entstehen, die derzeit noch nicht beziffert werden können. Bei den Leistungen für ausgeschiedene Abgeordnete und ihre Hinterbliebenen fallen durch die Anpassung ab 2017 voraussichtlich jährlich Mehrausgaben von rund 104 000 EUR und ab 2018 von weiteren etwa 184 000 EUR an. Ab 2019 fallen jährlich weitere Mehrkosten von voraussichtlich mindestens 357 000 EUR und ab 2020 von mindestens 190 000 EUR an. Auch insoweit können durch zusätzliche indexbasierte Anhebungen noch weitere, derzeit nicht bezifferbare Mehrkosten entstehen.
2. Die Anhebung des Erstattungshöchstbetrages für die Beschäftigung von Mitarbeitern der Abgeordneten führt zu Mehrkosten in Höhe von etwa 950 000 EUR.
3. Die Anhebung der Kostendämpfungspauschale für Abgeordnete führt zu Einsparungen, die jedoch nicht konkret beziffert werden können. Zum einen ist der Umfang der tatsächlichen Inanspruchnahme von Beihilfeleistungen nicht absehbar; zum anderen kann für ehemalige Abgeordnete, die nach dem Abgeordnetengesetz beihilfeberechtigt sind, die voraussichtliche Einsparung nicht konkret beziffert werden, da für diese die Kostendämpfungspauschale jeweils individuell zu berechnen ist.
4. Die Anhebung der Geldleistungen an die Fraktionen zum 1. Januar 2017 führt zu Mehrkosten von rund 340 000 EUR jährlich. Die jährlichen Mehrkosten aufgrund der Anhebung der Leistungen ab 1. Januar 2018 betragen weitere 180 000 EUR.
5. Keine.

**...tes Landesgesetz
zur Änderung
des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz
und des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz

Das Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz vom 21. Juli 1978 (GVBl. S. 587), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 529), BS 1101-4, wird wie folgt geändert:

1. In § 1 a Abs. 3 Nr. 6 werden die Worte „im Handbuch und“ gestrichen.
2. § 5 wird wie folgt neu gefasst:

„(1) Die monatliche Entschädigung eines Mitglieds des Landtags orientiert sich am Endgrundgehalt eines Beamten des Landes der Besoldungsgruppe A 16. Die Abgeordnetenentschädigung beträgt 5 938,52 EUR und erhöht sich ab 1. Januar 2018 auf 6 162,52 EUR. Ab 1. Januar 2019 erhöht sich die monatliche Entschädigung auf 6 597,31 EUR und ab 1. Januar 2020 auf 6 828,68 EUR, jeweils zuzüglich einer etwaig weiteren Anpassung gemäß Absatz 4.

(2) Die Entschädigung beträgt für den Präsidenten und die Fraktionsvorsitzenden das Zweifache, für stellvertretende Präsidenten das Eineinhalbfache der Entschädigung nach Absatz 1.

(3) Der Auszahlungsbetrag der Entschädigung nach den Absätzen 1 und 2 vermindert sich in Ansehung der zu den Kosten in Pflegefällen nach § 19 gewährten Zuschüsse um ein Dreihundertfünfundsechzigstel. Die Auszahlungsbeträge werden nicht vermindert, wenn Zuschüsse gemäß § 19 nicht gewährt werden.

(4) Die monatliche Entschädigung nach Absatz 1 wird jährlich zum 1. Januar, erstmals zum 1. Januar 2019, an die Einkommensentwicklung angepasst, die jeweils vom vorvorvergangenen Jahr zum davorliegenden Jahr eingetreten ist. Maßstab ist die Veränderung des vom Statistischen Landesamt ermittelten Verdienstindex für Rheinland-Pfalz, den der Präsident des Statistischen Landesamtes dem Präsidenten des Landtags rechtzeitig im Vorfeld der Haushaltsberatungen übermittelt. Der Präsident unterrichtet den Landtag im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen über die Entwicklung des Verdienstindex und die sich daraus ergebende Entschädigung nach Absatz 1 für die vom Haushaltsplan umfassten Jahre. Die Anpassung wird nur wirksam, wenn sie durch einen Beschluss des Landtags bestätigt wird. Wird die Anpassung bestätigt, veröffentlicht der Präsident des Landtags den neuen Betrag der Entschädigung nach Absatz 1 im Gesetz- und Verordnungsblatt.

- (5) Das Anpassungsverfahren nach Absatz 4 bleibt für eine neue Wahlperiode nur wirksam, wenn der Landtag innerhalb von vier Monaten nach der konstituierenden Sitzung einen entsprechenden Beschluss fasst. Wird innerhalb dieser Frist kein Beschluss gefasst, gilt für die Entschädigung der zuletzt gültige Betrag, bis der Landtag das Anpassungsverfahren in einem Gesetz bestätigt oder ändert.“
3. In § 6 Abs. 3 Satz 1 wird die Angabe „Entgeltgruppe TV-L E 9 (Stufe 3)“ durch die Angabe „Entgeltgruppe TV-L E 11 (Stufe 3)“ ersetzt.
 4. In § 19 Abs. 2 Satz 1 und 3 wird das Wort „vierthöchsten“ jeweils durch das Wort „dritthöchsten“ ersetzt.
 5. § 22 wird gestrichen.
 6. Die Inhaltsübersicht wird entsprechend der vorstehenden Nr. 5 geändert.

Artikel 2

Änderung des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz

Das Fraktionsgesetz vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 642), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 528), BS 1101-6, wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Die Geldleistungen setzen sich zusammen aus:

 1. einem Grundbetrag von 60 000 EUR für jede Fraktion,
 2. einem Steigerungsbetrag von 1 950 EUR für jedes Fraktionsmitglied,
 3. einem zusätzlichen Steigerungsbetrag von 480 EUR je Mitglied für jede Fraktion, die die Landesregierung nicht trägt (Oppositionszuschlag).

Ab 1. Januar 2018 setzen sich die Geldleistungen zusammen aus:

 1. einem Grundbetrag von 63 000 EUR für jede Fraktion,
 2. einem Steigerungsbetrag von 1 950 EUR für jedes Fraktionsmitglied,
 3. einem zusätzlichen Steigerungsbetrag von 480 EUR je Mitglied für jede Fraktion, die die Landesregierung nicht trägt (Oppositionszuschlag).

Zur Betreuung von Enquete-Kommissionen und Untersuchungsausschüssen erhält jede Fraktion ab dem Monat der Einsetzung bis zum Ende des Monats, in dem die parlamentarische Beratung abgeschlossen wird, einen Betrag in Höhe von monatlich 1 945 EUR.“

b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 3 a eingefügt:

„(3 a) Die Geldleistungen setzen sich aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, einem Steigerungsbetrag für jedes Fraktionsmitglied und einem zusätzlichen Steigerungsbetrag je Mitglied für jede Fraktion, die die Landesregierung nicht trägt (Oppositionszuschlag), zusammen. Die Höhe dieser Beträge wird – erstmals mit dem Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2019/2020 – im Haushaltsplan festgesetzt. Dazu erstattet der Präsident dem Landtag im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen einen Bericht über die Angemessenheit der Leistungen und unterbreitet zugleich nach Anhörung der Fraktionen im Benehmen mit dem Ältestenrat einen Anpassungsvorschlag, der die Preisentwicklung des vergangenen Jahres gegenüber dem vorvergangenen Jahr und die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst berücksichtigt. Vor der Erstattung des Berichts holt der Präsident eine Stellungnahme des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz ein.“

2. § 8 wird gestrichen.

Artikel 3 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2017 in Kraft.

Begründung

I. Zu Artikel 1 (Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz)

Zu Nummer 1 (§ 1 a)

Bisher ist in § 1 a Abs. 3 Nr. 6 die Veröffentlichung von Angaben über Nebentätigkeiten und -einkünfte von Abgeordneten sowohl im Handbuch als auch im Internet vorgesehen. Da das Handbuch jedoch nur einmalig zu Beginn einer Wahlperiode erscheint, wären die dort enthaltenen Angaben regelmäßig bereits nach kurzer Zeit veraltet. Daher erfolgt die Veröffentlichung dieser Angaben zukünftig nur auf der Homepage des Landtags, wo sie regelmäßig aktualisiert wird.

Zu Nummer 2 (§ 5)

Zu Absatz 1

Die Mitglieder des rheinland-pfälzischen Landtags sind nach Artikel 79 Abs. 2 Satz 2 LV „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“ Zur Sicherung der Ausübung dieses repräsentativen und freien Mandats haben die Abgeordneten nach Artikel 97 Abs. 1 LV einen „Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung.“ Die verfassungsrechtlich für Abgeordnete geforderte Angemessenheit der Entschädigung muss nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes in seinem sog. Ersten Diätenurteil vom 5. November 1975 (BVerfGE 40, 296, 315/316) „für sie und ihre Familien während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können. Sie muss außerdem der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden. Die Bemessung des parlamentarischen Einkommens darf die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten und die praktische Möglichkeit, sich seiner eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit auch um den Preis, Berufseinkommen ganz oder teilweise zu verlieren, widmen zu können, nicht gefährden. Die Alimentation ist also so zu bemessen, dass sie auch für den, der aus welchen Gründen auch immer, kein Einkommen aus einem Beruf hat, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist.“ Das Bundesverfassungsgericht hat in einem weiteren Urteil, dem sog. Zweiten Diätenurteil vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224, 241 f.), seine bisherige Rechtsprechung bestätigt und zusätzlich auf das Erfordernis hingewiesen, „die reguläre Entschädigung von Zeit zu Zeit den steigenden Lebenshaltungskosten anzupassen; auch dadurch, dass die Entschädigung im Gefolge der wirtschaftlichen Entwicklung allmählich die Grenze der Angemessenheit unterschreitet, wird die Freiheit des Mandats gefährdet.“ Aufgrund der vielfach nur unterdurchschnittlich und teilweise gar nicht erfolgten Anhebungen ist die Abgeordnetenentschädigung in den letzten 20 Jahren immer weiter hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung und auch hinter der Entwicklung der Beamtenbesoldung zurückgeblieben. Lag die Abgeordnetenentschädigung in den Jahren 1995 und 1996 noch umgerechnet rund 240 Euro über dem Endgrundgehalt eines

Landesbeamten der Besoldungsgruppe A 16, liegt die Entschädigung heute knapp 800 Euro darunter, wie die folgende Tabelle zeigt:

	Abgeordnetenentschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgG Euro	A 16 (Endstufe) Euro	Differenz Euro
1995	4 488	4 244	+ 244
1996	4 488	4 244	+ 244
1997	4 578	4 766	- 188
1998	4 619	4 900	- 281
1999	4 688	5 042	- 354
2000	4 778	5 042	- 264
2001	4 868	5 133	- 265
2002	4 980	5 246	- 266
2003	4 980	5 372	- 392
2004	4 980	5 426	- 446
2005	5 070	5 480	- 410
2006	5 146	5 480	- 334
2007	5 172	5 480	- 308
2008	5 198	5 535	- 337
2009	5 395	5 980	- 585
2010	5 459	6 052	- 593
2011	5 459	6 142	- 683
2012	5 514	6 204	- 690
2013	5 569	6 266	- 697
2014	5 625	6 329	- 704
2015	5 681	6 461	- 780
2016	5 812	6 610	- 798

Dabei ist die Verantwortung und Belastung der Landtagsabgeordneten, welche Wahlkreise mit 45 000 bis 80 000 Wahlberechtigten vertreten, derjenigen von hauptamtlichen Bürgermeistern kleiner Kommunen mit einer Einwohnerzahl von über 10 000 bis 15 000 Einwohnern, welche der Besoldungsgruppe A 16 oder sogar B 2 zugeordnet werden, mindestens vergleichbar. Die Abgeordneten des Landtags üben ihr Mandat frei und weisungsunabhängig aus, sie beschließen über die für Rheinland-Pfalz geltenden Gesetze sowie den Haushalt des Landes und kontrollieren die Regierung. Auch wenn es letztlich für die Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung weder objektive noch allgemein anerkannte Kriterien gibt, erscheint eine Orientierung der Abgeordnetenentschädigung an der Besoldung eines hauptamtlichen Bürgermeisters einer Kommune mit 10 001 bis 15 000 Einwohnern der Verantwortung und der Belastung eines Abgeordneten sowie seinem Rang im Verfassungsgefüge angemessen. Aus diesem Grund soll sich die Entschädigung nach Absatz 1 zukünftig am Endgrundgehalt eines Beamten des Landes der Besoldungsgruppe A 16 (ohne Familienzuschlag) orientieren.

Derzeit beträgt der Unterschied zwischen dem Endgrundgehalt eines Beamten des Landes der Besoldungsgruppe A 16 in Höhe von rund 6 610 Euro und der Abgeordnetenentschädigung von rund 5 812 Euro 798 Euro. Mit der Änderung des Absatzes 1 soll die Abgeordnetenentschädigung in vier Schritten angehoben und so an die Orientierungsgröße herangeführt werden. Durch die Anhebung um 126,15 Euro zum 1. Januar 2017 entspricht die Abgeordnetenentschädigung dann betragsmäßig dem derzeitigen Grundgehalt eines Landesbeamten der Besoldungsgruppe A 16, Stufe 9. Mit der weiteren Anhebung zum 1. Januar 2018 um 224 Euro erhöht sich die Abgeordnetenentschädigung auf den Betrag, der dem derzeitigen Grundgehalt eines Landesbeamten der Besoldungsgruppe A 16, Stufe 10, entspricht. Zum 1. Januar 2019 erfolgt eine weitere Anhebung der Entschädigung um 434,79 Euro, wobei diese dann betragsmäßig dem derzeitigen Grundgehalt eines Landesbeamten der Besoldungsgruppe A 16, Stufe 11, zuzüglich einer Steigerung um 3,3 v. H. entspricht. Die Steigerung um 3,3 v. H. – entsprechend dem rheinland-pfälzischen Verdienstindex für das Jahr 2015 – soll ab 2019 die für die Jahre 2017 und 2018 zu erwartenden Einkommenssteigerungen für die Beamten des Landes nachvollziehen. Ohne eine solche Anpassung könnte eine Annäherung an die Orientierungsgröße bis zum Ende der Wahlperiode nicht erreicht werden. Ebenso verhält es sich bei der Anpassung der Entschädigung ab dem 1. Januar 2020. Diese entspricht betragsmäßig dem derzeitigen Grundgehalt eines Landesbeamten der Besoldungsgruppe A 16, Stufe 12, zuzüglich einer Steigerung um 3,3 v. H. Darüber hinaus ist vorbehaltlich eines entsprechenden Beschlusses des Landtags für die Jahre 2019 und 2020 eine weitere Anpassung der in Absatz 1 ausgewiesenen Beträge über das Indexierungsverfahren des Absatzes 4 vorgesehen, um die Anbindung an die Orientierungsgröße sicherzustellen.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift übernimmt unverändert die Regelung des geltenden Rechts.

Zu Absatz 3

Absatz 3 übernimmt den Regelungsgehalt des geltenden Rechts. Die bisherigen Sätze 2 und 3, die den konkreten Zahlungsbetrag der Entschädigung ausgewiesen haben, sind infolge der Einführung des Indexverfahrens zu streichen. Eine materiell-rechtliche Änderung hat dies nicht zur Folge.

Zu Absatz 4

Die vorgeschlagene Regelung bindet die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung – ausgehend von den in Absatz 1 genannten Beträgen – ab 2019 an den vom Statistischen Landesamt errechneten rheinland-pfälzischen Verdienstindex des jeweils vorvorvergangenen Jahres und damit an die Entwicklung der Bruttomonatsverdienste der Voll- und Teilzeitbeschäftigten sowie der geringfügig Beschäftigten nahezu aller Wirtschaftsbereiche in Rheinland-Pfalz. Die Anpassung erfolgt zum 1. Januar eines jeden Jahres, beginnend mit dem 1. Januar 2019. Allerdings erfolgt – anders als nach dem Abgeordnetengesetz des Bundes – keine automatische Anpassung an den gesetzlich festgeschriebenen Index. Vielmehr bedarf die Anpassung, um wirksam zu werden, eines bestätigenden Beschlusses des Parlaments. Unterbleibt ein solcher, erfolgt keine Anpassung und es verbleibt bei der bisherigen Höhe der

Abgeordnetenentschädigung („Nullrunde“). Der Mechanismus eines gesondert zu fassenden Beschlusses eröffnet dem Landtag die Möglichkeit, seine Entscheidung unter Einbeziehung des maßgeblichen politischen Kontextes, insbesondere der jeweiligen haushaltspolitischen Situation, zu treffen.

Hat der Landtag die Anpassung der Entschädigung durch Beschluss bestätigt, veröffentlicht der Landtagspräsident das Ergebnis im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes.

Eine Anbindung der Entschädigungshöhe an die Entwicklung bestimmter, dynamischer Faktoren (Indexierung) ist jedenfalls dann verfassungsgemäß, wenn die Übernahme der im Indexverfahren ermittelten Beträge – wie in der vorgesehenen Regelung – jeweils eine eigene Entscheidung voraussetzt. Die Landesverfassung selbst äußert sich ebenso wie das Grundgesetz (Artikel 48 Abs. 3 GG) zum Verfahren der Entschädigungsfestsetzung nicht und verlangt in Artikel 97 Abs. 1 lediglich die Regelung durch Landesgesetz. Das „Erste Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts steht der vorgeschlagenen Regelung nicht entgegen. Unzulässig ist danach nur eine Kopplung der Abgeordnetenentschädigung an die Beamtensbesoldung (BVerfGE 40, 296 ff. [316 f.]), weil eine eigene Entscheidung des Parlaments sowie die Öffentlichkeit und Nachvollziehbarkeit der getroffenen Entscheidung verlangt wird (a. a. O., S. 327).

Den durch das Gericht insoweit konkretisierten verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Entschädigungsgesetzgebung genügt es, wenn der Landtag als Gesetzgeber erstens generell-abstrakt die Faktoren bestimmt, aus denen sich die Höhe der Abgeordnetenentschädigung ergibt, zweitens die Wirksamkeit der konkreten Anpassung der Entschädigung zusätzlich jeweils von einem bestätigenden Beschluss des Landtags abhängig macht und drittens das Ergebnis dieser Anpassung sodann in gleicher Form öffentlich bekannt gemacht wird wie das Gesetz selbst.

Indexierungsregelungen in Bezug auf die Abgeordnetenentschädigung haben neben dem Bund (§ 11 Abs. 4 AbgG) inzwischen auch sämtliche andere Länder in ihren jeweiligen Abgeordnetengesetzen verankert (§ 5 Abs. 3 AbgG BW, Artikel 5 Abs. 3 AbgG BY, § 6 Abs. 3 AbgG BE, § 5 Abs. 4 AbgG BB, § 6 AbgG BR, § 2 AbgG HH, § 5 Abs. 3 AbgG HE, § 28 AbgG MV, § 6 Abs. 4 AbgG ND, § 15 AbgG NW, § 5 Abs. 3 AbgG SN, § 6 Abs. 4 AbgG LSA, § 28 AbgG SH, § 26 AbgG TH). Als einzige Ausnahme ist insoweit nur noch das Abgeordnetengesetz des Saarlandes zu nennen. Die vom Bundestag eingesetzte „Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“ ist in ihrem Bericht vom 18. März 2013 zu dem Schluss gekommen, dass eine Bindung der Entschädigungshöhe an die Entwicklung bestimmter, dynamischer Faktoren (Indexierung) verfassungsgemäß ist (Bundestagsdrucksache 17/12500, S. 16 ff.). Die für das rheinland-pfälzische Abgeordnetengesetz vorgesehene Regelung orientiert sich zwar an derjenigen des Bundes, stellt sich allerdings hinsichtlich des Anpassungsverfahrens als wesentlich transparenter dar, weil sie für die Anpassung selbst einen Beschluss des Parlaments verlangt.

Die Abgeordnetenentschädigung folgt, anfänglich fußend auf der in Absatz 1 beschriebenen Ausgangsgröße, dem vom Statistischen Landesamt errechneten Verdienstindex für Rheinland-Pfalz und damit der Entwicklung der Bruttomonatsverdienste der Voll- und Teilzeitbeschäftigten sowie der geringfügig

Beschäftigten nahezu aller Wirtschaftsbereiche in Rheinland-Pfalz. Der Verdienstindex wird aus den Ergebnissen der vom Statistischen Landesamt gemäß Verdienststatistikgesetz durchgeführten vierteljährlichen Verdiensterhebung errechnet. Diese Verdiensterhebung ist eine repräsentative, einstufig geschichtete Stichprobenerhebung mit Auskunftspflicht, der eine Befragung von rund 2 200 örtlichen Betrieben mit in der Regel zehn und mehr Beschäftigten zugrunde liegt. Sie erfasst alle vollzeit-, teilzeit- und geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer, unabhängig von der Verdiensthöhe und unter Einschluss etwaiger Sonderzahlungen. Der Verdienstindex bezieht sich auf die Verdienstentwicklung der genannten abhängig Beschäftigten im Landesgebiet und stellt die durchschnittliche Verdienstentwicklung dar. Um den Einfluss struktureller Änderungen (z. B. Änderungen der Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur, Berichtskreisänderungen) auszuschalten, wird durch die Annahme, dass die Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur gegenüber dem Vorjahreszeitraum gleich geblieben wäre, im Verdienstindex zumindest näherungsweise die reine Verdienstentwicklung dargestellt. Für den Verdienstindex als Maßgabe für die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung sprechen mehrere Gründe: Erstens hat der Index eine große Reichweite. Er gibt die Entwicklung der Bruttomonatsverdienste für nahezu die gesamte Volkswirtschaft mit Ausnahme der Bereiche Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Fischzucht sowie private Haushalte wieder. Der Index ist somit weitgehend repräsentativ für die Verdienstentwicklung in Rheinland-Pfalz. Die empfohlene Ausrichtung der Abgeordnetenentschädigung an der Verdienstentwicklung der abhängig Beschäftigten lässt die Parlamentarier an der durchschnittlichen, möglicherweise auch sinkenden Einkommensentwicklung des weitaus überwiegenden Teils der Bevölkerung teilhaben, die sie mit ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen beeinflussen. Zweitens ist der Verdienstindex ein allgemein verwendeter und nicht eigens für die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung konstruierter Index. Weder bevorzugt er die Abgeordneten noch benachteiligt er sie. Drittens bildet der Verdienstindex die Verdienstentwicklung exakt und in regelmäßigen Zeitabständen ab. Das Statistische Landesamt erhebt die Verdienstdaten gemäß Verdienststatistikgesetz vierteljährlich und aggregiert diese dann zu einem Jahresergebnis. Wegen der im Vergleich hierzu wesentlich schlechteren Datenlage über die Einkommensentwicklung der Selbständigen soll diese Berufsgruppe nicht in den Index einbezogen werden. Viertens sind der Verdienstindex und die daraus errechnete Anpassung der Abgeordnetenentschädigung für die Öffentlichkeit leicht nachvollziehbar und transparent. Rentenanpassungen sollen nicht in den Index einfließen. Die zumindest teilweise Anknüpfung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung an die Rentenanpassungen würde wenig überzeugend wirken, weil die Anpassung von Alterseinkünften anderen Faktoren folgt als die Anpassung von Aktiveinkommen. Hier wird etwa auch die Entwicklung des Verhältnisses von Beschäftigten zu Rentnern berücksichtigt. Außerdem errechnen sich die Rentenanpassungen nach der gesetzlich verankerten Rentenformel, in die die Entwicklung der Verdienste der abhängig Beschäftigten bereits einfließt. In einem Mischindex, bestehend aus den Rentenanpassungen und der Verdienstentwicklung bei den abhängig Beschäftigten, würde Letztere gewissermaßen zweifach berücksichtigt. Auch die Entwicklung der Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende und in der Sozialhilfe soll nicht Teilindikator eines Mischindex sein. Schon die Verbindung der

Entwicklung der am Existenzminimum orientierten Transferleistungen mit der Abgeordnetenentschädigung ist fragwürdig. Von Verfassungen wegen darf sich die Abgeordnetenentschädigung gerade nicht am Existenzminimum orientieren; vielmehr gibt Artikel 97 Abs. 1 LV einen Anspruch auf eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Zudem orientiert sich die Entwicklung der Grundsicherung an einem Mischindex, der die Lohnentwicklung bereits enthält und zusätzlich die Preisentwicklung berücksichtigt (§ 28 a SGB XII). Dadurch könnte die Grundsicherung stärker steigen als die Löhne. Die Ankopplung an die Steigerung der Grundsicherung könnte insofern zu sachlich schwer begründbaren Steigerungen der Entschädigung führen.

Die Anpassung erfolgt zeitlich jeweils im Zusammenhang mit Haushaltsberatungen. Im Vorfeld der Haushaltsberatungen übermittelt der Präsident des Statistischen Landesamtes dem Landtagspräsidenten die prozentuale Veränderung der maßgeblichen Verdienstindizes für die vom Haushalt umfassten Jahre. Da in der Mehrheit Doppelhaushalte verabschiedet werden, wird bei der Anpassung der Abgeordnetenentschädigung jeweils der Verdienstindex des vorvorvergangenen Jahres zugrunde gelegt, um bei der Anpassung der Entschädigung die Entwicklung des Verdienstindex kontinuierlich abbilden zu können. Aufgrund der mitgeteilten prozentualen Veränderung des Verdienstindex errechnet der Landtagspräsident die entsprechend angepasste Höhe der monatlichen Abgeordnetenentschädigung und unterrichtet den Landtag im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen über die Entwicklung des Verdienstindex und die sich daraus ergebende Entschädigung für die vom Haushaltsplan umfassten Jahre. Der Landtag beschließt für jedes Jahr über die Bestätigung der jeweiligen Anpassung. Vorbehaltlich dieses Beschlusses erfolgt die Anpassung jeweils zum 1. Januar eines jeden Jahres, beginnend ab dem 1. Januar 2019. Der Landtagspräsident veröffentlicht die angepasste Höhe der Abgeordnetenentschädigung im Gesetz- und Verordnungsblatt. Auf diese Weise kann die aktuelle Entschädigungshöhe unproblematisch von jedermann nachvollzogen werden.

Zu Absatz 5

Der Entwurf sieht vor, dass der Landtag über die Beibehaltung des Anpassungsverfahrens in einem gesonderten, konstitutiven Übernahmebeschluss zu Beginn jeder Wahlperiode mit Wirkung für die gesamte Legislaturperiode entscheidet. Die Frist von vier Monaten soll sicherstellen, dass über diese für das Parlament wichtige Frage in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Konstituierung entschieden wird. Dieser öffentlich nachvollziehbare Beschluss dient – ebenso wie die nach Absatz 4 erforderlichen Einzelfallbeschlüsse zur Anpassung der jeweiligen Entschädigung – der Schaffung der vom Bundesverfassungsgericht im seinem Ersten Diätenurteil (BVerfGE 40, 296, 297) geforderten Transparenz und stellt sicher, dass das Parlament die „Entscheidungen in eigener Sache“ selbst und vor den Augen der Öffentlichkeit trifft. Die Beschlussfassung über die Fortführung des Index ist angelehnt an die Übernahme der Geschäftsordnung zu Beginn jeder Wahlperiode (vgl. für die Übernahme der Geschäftsordnung in der 17. Wahlperiode den entsprechenden Antrag der Fraktionen der SPD, CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 18. Mai 2016, Drucksache 17/2) und soll dem Parlament die Prüfung ermöglichen, ob das Indexierungsverfahren selbst sowie der gewählte Index noch angemessen sind.

Eine noch weitergehende Transparenz wird dadurch erreicht, dass zu dem entsprechenden Antrag eine Plenardebatte stattfindet oder Fraktionen, sollten sie mit dem Indexierungsverfahren nicht mehr einverstanden sein, Gesetzentwürfe für eine Änderung vorlegen. Der Landtag kann jedoch auch unabhängig von dieser Beschlussfassung jederzeit per Gesetz von der Indexierung abweichen und beispielsweise eine niedrigere Erhöhung der Entschädigung oder ihre Absenkung festlegen sowie das Verfahren ändern. Wird innerhalb von vier Monaten nach der konstituierenden Sitzung kein Beschluss nach Absatz 5 gefasst, kann das Indexierungsverfahren für die neue Wahlperiode nicht fortgesetzt werden; die Entschädigung verharrt in diesem Fall auf dem erreichten Niveau. Es bedarf dann eines förmlichen Gesetzgebungsverfahrens, in dem das Anpassungsverfahren bestätigt oder geändert wird.

Zu Nummer 3 (§ 6)

Der Höchstbetrag der erstattungsfähigen Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern zur Unterstützung bei der Erledigung der parlamentarischen Arbeit der Abgeordneten entsprach bisher dem Zwölfwachen des Tabellenentgelts eines in Vollzeit Beschäftigten des Landes in der Entgeltgruppe TV-L E 9 (Stufe 3).

Um die Arbeitsbedingungen der Abgeordneten zu verbessern und ihnen die Beschäftigung qualifizierter Mitarbeiter zu ermöglichen, soll sich der Höchstbetrag der erstattungsfähigen Aufwendungen nunmehr an dem Tabellenentgelt eines in Vollzeit Beschäftigten des Landes in der Entgeltgruppe TV-L E 11 (Stufe 3) orientieren.

Zu Nummer 4 (§ 19)

Der Anpassungsbedarf ergibt sich aus der Anhebung der Abgeordnetenentschädigung, die sich zukünftig an dem Endgrundgehalt eines Beamten des Landes der Besoldungsgruppe A 16 orientieren soll. Damit lehnt sich die Abgeordnetenentschädigung betragsmäßig an dem Grundgehalt einer Beamtenbesoldungsgruppe an, welche der dritthöchsten Stufe der Kostendämpfungspauschale zugeordnet wird. Entsprechend werden Abgeordnete, die eine Entschädigung nach § 5 Abs. 1 erhalten, der dritthöchsten Stufe der Kostendämpfungspauschale zugeordnet. Dementsprechend wird auch bei der Berechnung der individuellen Kostendämpfungspauschale für ehemalige Abgeordnete die dritthöchste Stufe der Kostendämpfungspauschale zugrunde gelegt.

Zu Nummer 5 (§ 22)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zur abschließenden Regelung des Anpassungsverfahrens in § 5 Abs. 4 und Abs. 5 des Entwurfs des Abgeordnetengesetzes.

II. Zu Artikel 2 (Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz)

Zu Nummer 1 (§ 2)

Absatz 3

Der monatliche Grundbetrag für jede Fraktion wird zum 1. Januar 2017 um ca. 6 v. H., der Steigerungsbetrag für jedes Fraktionsmitglied um rund 7 v. H. angehoben. Zum 1. Januar 2018 wird der monatliche Grundbetrag um weitere 5 v. H. angehoben. Der Oppositionszuschlag bleibt unverändert. Insgesamt steigen damit die jährlichen Geldleistungen an die Fraktionen im Jahr 2017 um ca. 5,75 v. H. und im Jahr 2018

um weitere etwa 2,88 v. H. Die Erhöhung trägt den steigenden Personal- und Sachkosten Rechnung (vgl. unter anderem den Bericht des Präsidenten des Landtags über die Angemessenheit der Leistungen an Abgeordnete und Fraktionen vom 14. Dezember 2016, Drucksache 17/1869). Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse der Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst zu einer linearen Erhöhung der Entgelte um 2,3 v. H. zum 1. März 2016 geführt haben. Betrachtet man die derzeitigen Tarifverhandlungen ist mit einer weiteren Steigerung der Entgelte im öffentlichen Dienst in den Jahren 2017 und 2018 rechnen. Da der Anteil an den Geldleistungen, der von den Fraktionen für Personalkosten verwendet wird, strukturbedingt bei ca. 80 v. H. liegt, ist eine Anpassung an die bisherige und die zu erwartende Gehaltsentwicklung geboten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich die Arbeit der Fraktionen durch die Veränderung der Medienlandschaft, die mit einer Ausweitung der Kommunikationskanäle und einem veränderten Nutzerverhalten einhergeht, spürbar gewandelt hat. Die dadurch bedingte Mehrarbeit und die Beschleunigung der Arbeitsabläufe kann nur durch zusätzliches Personal kompensiert werden. Schließlich ist im Jahr 2016 der Verbraucherpreisindex für Rheinland-Pfalz tendenziell gestiegen. Insbesondere in den für die Fraktionen relevanten Verbraucherpreisindizes gab es im Jahr 2015 eine stärkere Steigerung im Vergleich zu der Gesamtlebenshaltung. So sind die Preise für Zeitungen und Bücher um 2 v. H., die Preise für Post- und Kurierdienstleistungen und für Verpflegungs- und Beherbergungsdienstleistungen um jeweils 2,1 v. H. gestiegen. Im Jahr 2016 sind in vielen Bereichen sogar deutlich stärkere Preisentwicklungen zu verzeichnen (vgl. zur Entwicklung des Verbraucherpreisindex den Bericht des Präsidenten des Landtags über die Angemessenheit der Leistungen an Abgeordnete und Fraktionen vom 14. Dezember 2016, Drucksache 17/1869).

Absatz 3 a

Erstmals mit dem Haushaltsplan für die Jahre 2019/2020 wird die konkrete Höhe der Geldleistungen an die Fraktionen – wie dies auch im Bundestag und der überwiegenden Zahl der Landesparlamente geschieht – im Haushaltsplan festgelegt. Dabei wird nicht nur das Gesamtvolumen der Geldleistungen im Haushaltsplan ausgewiesen. Die Regelung sieht vielmehr vor, dass auch die Höhe der einzelnen Leistungskomponenten für die vom Haushaltsplan umfassten Jahre im Haushaltsplan festgesetzt wird. Der Anspruch auf die Leistung dem Grunde nach sowie die drei Bestandteile der Geldleistung (Grundbetrag pro Fraktion, Steigerungsbetrag pro Fraktionsmitglied und Oppositionszuschlag) werden weiterhin im Fraktionsgesetz geregelt. Lediglich in Bezug auf die konkrete Höhe der Beträge enthält Absatz 3 a eine dynamische Verweisung auf den durch das Haushaltsgesetz festgestellten Haushaltsplan (Artikel 116 Abs. 2 LV). Vor der Festlegung im Haushaltsplan erstattet der Landtagspräsident einen Bericht über die Angemessenheit der Beträge und unterbreitet zugleich nach Anhörung der Fraktionen im Benehmen mit dem Ältestenrat einen Anpassungsvorschlag, der die Preisentwicklung und die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst berücksichtigt. Der Bericht einschließlich des Anpassungsvorschlags wird als Drucksache veröffentlicht, was zur Transparenz des Verfahrens beiträgt und die Öffentlichkeit in die Lage versetzt, die im Haushaltsplan ausgewiesenen Beträge nachzuvollziehen.

Die Ausgestaltung des Absatzes 3 a, der sich im Wesentlichen an der Regelung des Bundes orientiert, genügt den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Artikels 85 a Abs. 3 LV. Danach ist den Fraktionen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine angemessene Ausstattung zu gewährleisten, wobei das Nähere über die Ausstattung, die Rechnungslegung und die Prüfung der Rechnung durch den Rechnungshof ein Gesetz regelt. Diese näheren Regelungen finden sich im Fraktionsgesetz. Der Gesetzgeber ist durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben jedoch nicht gehindert, wegen der konkreten Höhe der Zuschüsse auf den durch Haushaltsgesetz festgestellten Haushaltsplan zu verweisen. Die dynamische Verweisung in Absatz 3 a hat zur Folge, dass sich der Anspruch der Fraktionen auf die im Haushaltplan ausgewiesenen Beträge konkretisiert, auch wenn der Haushaltplan selbst keine außenwirkenden Rechtssätze enthält und somit für sich genommen keinen Anspruch der Fraktionen auf eine bestimmte Leistung begründen kann. Auch mit Blick auf Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 1 und 2, Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG, Artikel 74 Abs. 1 und 2 LV), die bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache einen für den Bürger

durchschaubaren Willensbildungsprozess sowie einen Beschluss vor den Augen der Öffentlichkeit verlangen (BVerfGE 40, 296, 327), bestehen vorliegend keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan bilden eine Einheit (BVerfGE 38, 121, 126) und sind Gesetz im formellen Sinne. Als solches durchlaufen sie das förmliche Gesetzgebungsverfahren in gleicher Weise wie ein Fachgesetz, sodass es hinsichtlich Transparenz, Öffentlichkeit und der Möglichkeit von Öffentlichkeitskontrolle insoweit keinen Rangunterschied gibt.

Zu Nummer 2 (§ 8)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zur abschließenden Regelung des in § 2 Abs. 3 a vorgesehenen Verfahrens. Der bisherige Bericht über die Angemessenheit der Geld- und Sachleistungen für Fraktionen wird durch die Berichterstattung gemäß § 2 Abs. 3 a ersetzt.

III. Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten.

Für die Fraktion
der SPD:
Martin Haller

Für die Fraktion
der CDU:
Martin Brandl

Für die Fraktion
der FDP:
Marco Weber

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:
Pia Schellhammer