

Umsetzung der Vorschläge der Kommissionen Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins zum Abgeordnetenrecht

A. Auftrag

Bei den Landtagen Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen wurden im Anschluss an das „zweite Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2000¹ Sachverständigen-Kommissionen eingesetzt mit dem Auftrag, Vorschläge zur Reform des Abgeordnetenrechts beider Länder zu erarbeiten. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat den Wissenschaftlichen Dienst um ein Gutachten gebeten, in dem die Möglichkeit geprüft werden soll, die Vorschläge der beiden Kommissionen in Rheinland-Pfalz umzusetzen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN möchte dabei in erster Linie untersucht haben, inwieweit die Vorschläge der schleswig-holsteinischen Kommission in Rheinland-Pfalz umgesetzt werden können, und zwar soweit es um die Abgeordnetenentschädigung und die Auflösung der verschiedenen steuerfreien Pauschalen geht. Im Hinblick auf das Übergangsgeld, die Altersentschädigung sowie die Leistungen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen sollen auch die Empfehlungen der Kommission aus Nordrhein-Westfalen einbezogen werden. Die finanziellen Folgen möglicher Änderungen sollen berücksichtigt werden, ferner soll geprüft werden, inwieweit Übergangsregelungen erforderlich sind.

B. Stellungnahme

Aus Schleswig-Holstein liegt der Bericht der „Unabhängigen Sachverständigenkommission zu Fragen der Abgeordnetenentschädigung“ vor.² Sie war vom Landtagspräsident im Einvernehmen mit den Fraktionen eingesetzt worden mit dem Auftrag, unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den Zulagen für parlamentarische Funktionsträger³ („zweites Diätenurteil“) die Abgeordnetenentschädigung in Schleswig-Holstein umfassend zu überprüfen.

¹ BVerfGE 102, 224, zum Thüringer AbgG.

² Landtags-Drucksache SH 15/1500 vom 19.12.2001.

³ BVerfGE 102, 224.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hatte eine „Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“ eingesetzt, die ebenfalls mit externen Sachverständigen besetzt war. Sie legte Empfehlungen vor, in denen sie „eine grundlegende Reform des bisherigen Systems“ vorschlägt.⁴

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat im letzten Jahrzehnt ebenfalls wiederholt über grundlegende Reformen seines Abgeordnetengesetzes (im Folgenden: AbgGRhPf) diskutiert. Dabei wurden auch diejenigen Fragen erörtert, mit denen sich die Kommissionen aus Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen befasst haben. Zuletzt wurde das AbgGRhPf 1993 in einer Reihe von Punkten grundlegend überarbeitet.

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die Reformdebatte im Landtag Rheinland-Pfalz gegeben. Anschließend werden die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aufgeworfenen Fragen nacheinander behandelt.

I. Die bisherige Reformdiskussion in Rheinland-Pfalz

Seit dem Erlass des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz im Jahr 1978⁵ besteht die Entschädigung im Wesentlichen aus vier Säulen⁶:

- Grundentschädigung (steuerpflichtig),
- Aufwendungsersatz (steuerfrei),
- Übergangsgeld und
- Altersversorgung.

Daneben gibt es eine zusätzliche Entschädigung für den Landtagspräsidenten und für die Fraktionsvorsitzenden (seit 1989⁷) in Höhe einer ganzen und für die Vizepräsidenten in Höhe einer halben Grundentschädigung.

1978 ging der rheinland-pfälzische Gesetzgeber noch davon aus, „dass neben dem Mandat noch eine berufliche Tätigkeit ausgeübt werden kann, wobei jedoch das Mandat den weit überwiegenden Teil der Zeit beansprucht.“⁸ 1987 kam der Landtag zu der Ansicht, „die Annahme, dass der Landtag noch als Teilzeitparlament angesehen

⁴ Landtags-Drucksache NRW 13/2330 vom 7.3.2002, S. 7.

⁵ GVBl. S. 387.

⁶ S. Zwischenbericht des Präsidenten des Landtags - Struktur des Abgeordnetenrechts - (1993), S. 6 ff..

⁷ Gesetz vom 21.11.1989 (GVBl. S. 240, Änderung des § 5 Abs. 2 AbgGRhPf).

⁸ So die Begründung des AbgGRhPf, Drs. 8/3176, S. 1.

werden könnte, (sei) nicht mehr aufrechtzuerhalten“.⁹ Die Entschädigung wurde deshalb stufenweise erhöht und orientiert sich seitdem am Vollzeitmandat.

1991 beantragte die Abgeordnete Friedel Grützmaker beim Bundesverfassungsgericht, die Verfassungswidrigkeit folgender Regelungen des AbgGRhPf festzustellen:

- die doppelte Entschädigung für Fraktionsvorsitzende,
- die Zahlung einer 13. Entschädigung,
- die unzureichende Kürzung der Aufwandspauschalen von Abgeordneten, die gleichzeitig Minister sind, und die unzureichende Anrechnung ihrer Ministergehälter,
- die zusätzlichen Aufwandspauschalen für Träger parlamentarischer Funktionen (Fraktions-, Ausschuss- und Kommissionsvorsitzende),
- die Zahlung von Übergangsgeld länger als 12 Monate,
- die Höhe und der zu frühe Beginn der Zahlung von Altersentschädigung,
- die Nichtanrechnung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und die zu geringe Anrechnung von Versorgungsbezügen aus einem Amt oder einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst auf die Renten.
- Ferner vertrat sie die Auffassung, das Verbot der Entgegennahme von Geld ohne Gegenleistung müsse im AbgG geregelt werden, die Regelung in den Verhaltensregeln sei nicht ausreichend.

Neun Jahre später, im Sommer 2000, wies das Bundesverfassungsgericht die Anträge der Abgeordneten Frau Grützmaker ohne Entscheidung in der Sache mit der Begründung zurück, sie seien inzwischen unzulässig geworden.¹⁰ Es verwies darauf, dass der rheinland-pfälzische Verfassungsgesetzgeber im Rahmen der Reform der Landesverfassung kurz zuvor Abgeordneten die Möglichkeit eröffnet habe, ihre Rechte vor dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz geltend zu machen.¹¹ Gleichzeitig entschied das Gericht in dem Parallelverfahren zum Thüringer Abgeordnetengesetz, dass das Abgeordnetengesetz Funktionszulagen nur für Präsidenten, Vizepräsidenten und – über seine ursprüngliche Rechtsprechung hinaus¹² – auch für Fraktionsvorsitzende vorsehen dürfe.¹³

Zwischenzeitlich hatte der Landtag sein Abgeordnetengesetz einer umfassenden Prüfung unterzogen. Auf der Grundlage des Berichts einer unabhängigen Diätenkommis-

⁹ Drs. 11/100, S. 2.

¹⁰ S. BVerfGE 102, 245.

¹¹ S. Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV in der Fassung des Gesetzes vom 8.3.2000 (GVBl. S. 65).

¹² BVerfGE 40, 296.

¹³ S. BVerfGE 102, 224.

sion¹⁴ und eines Zwischenberichts des Landtagspräsidenten zur Struktur des Abgeordnetenrechts¹⁵ änderte er 1993 das Abgeordnetengesetz in folgenden Punkten:¹⁶

- die 13. Entschädigung wurde abgeschafft und auf die zwölf monatlichen Entschädigungszahlungen verteilt;
- die Anrechnung von Ministergehältern wurde von 40% auf 70% erhöht,
- Begrenzung des Übergangsgelds von 20 auf 12 Monate; Anrechnung von Privateinkünften;
- der Anspruch auf Altersentschädigung entsteht seit der Änderung statt nach acht Jahren erst nach zehn Jahren; dadurch hat sich die Altersgrenze für das Einsetzen der Versorgung von 55 auf 57 Jahre verschoben; die Höchstversorgung hat sich von 75% auf 68% vermindert¹⁷;
- Anrechnung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Altersentschädigung¹⁸.

Damit hatte der Landtag einer Reihe von Kritikpunkten der Abgeordneten Frau Grützmaker Rechnung getragen.

In den Reformüberlegungen seit Beginn der 90er Jahre standen im Übrigen folgende Fragen im Mittelpunkt:

1. Die Struktur der Abgeordnetenentschädigung: soll es bei den o.g. vier Säulen bleiben (Grundentschädigung, steuerfreier Aufwendungsersatz, Übergangsgeld und Altersentschädigung)?
2. Das Verfahren zur Festsetzung der Entschädigung: sollen die Abgeordneten weiter selbst über ihre Diäten entscheiden?
3. Die Höhe einzelner Leistungen.

Hierüber diskutierte der Landtag bei der Reform des AbgGRhPf von 1993, im Rahmen der Enquetekommissionen 12/1 „Verfassungsreform“¹⁹ und 13/1 „Parlamentsreform“²⁰ sowie bei der jährlichen Beratung über die Anpassung der im AbgGRhPf geregelten Leistungen an Abgeordnete. Für die hier zu untersuchende Fragestellung ist insbesondere die Debatte über die Struktur der Entschädigung von Belang. Die Mehrheit des Landtags hat bislang eine grundlegende Veränderung der Struktur der Abgeordnetenentschädigung, insbesondere die Abschaffung der steuerfreien Pauschalen,

¹⁴ S. Vorlage EK 13/1-1, unter Nr. 8.

¹⁵ S. Vorlage EK 13/1-51.

¹⁶ S. Drs. 12/3757 und Gesetz vom 21.12.1993 (GVBl. S. 645).

¹⁷ Die Altersgrenze bezieht sich auf die frühestmögliche Gewährung bei einer Mandatsdauer von 13 Jahren; die Höchstversorgung setzt 20 Mandatsjahre voraus.

¹⁸ Nach dem Beispiel des Bundestages und anderer Landesparlamente.

¹⁹ S. Bericht, Landtags-Drucksache 12/5555 vom 16.9.1994, S. 82 ff.

²⁰ S. Bericht, Landtags-Drucksache 13/3500 vom 31.8.1998, S. 54 ff. (Heft 4 der Schriftenreihe des Landtags, S. 106 ff.)

abgelehnt. Auf Einzelheiten wird im Folgenden jeweils bei der Behandlung der Vorschläge aus Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen eingegangen.

II. steuerfreie Pauschalen

1. Gegenwärtige Rechtslage

Nach Artikel 97 Abs. 1 LV haben die Abgeordneten des Landtags Rheinland-Pfalz neben dem Anspruch auf eine angemessene Entschädigung auch Anspruch „auf eine zur Ausübung des Mandats erforderliche Ausstattung“ nach Maßgabe eines Landesgesetzes.

Die Amtsausstattung ist in §§ 6 bis 9 AbgGRhPf geregelt. Nach § 6 Abs. 1 AbgGRhPf erhalten die rheinland-pfälzischen Landtagsabgeordneten zur Abgeltung ihres mandatsbedingten Aufwands folgende Pauschalen:

1. für allgemeine Unkosten, insbesondere für die Betreuung des Wahlkreises, Bürokosten, Porto und Telefon usw. in Höhe von 1124,84 EUR,
2. für Mehraufwendungen am Sitz des Landtags und auf Reisen in Höhe von 281,21 EUR, diese Pauschale wird gekürzt, wenn Abgeordnete an Plenar-, Ausschuss- und Fraktionssitzungen nicht teilnehmen (§ 7 AbgGRhPf),
3. für Kosten mandatsbedingter Fahrten, diese Pauschale ist entfernungsabhängig gestaffelt zwischen 0 und 596,17 EUR.

Der Präsident des Landtags, seine Stellvertreter, die Fraktions- und Ausschussvorsitzenden erhalten eine zusätzliche Aufwandsentschädigung nach § 6 Abs. 6 AbgGRhPf.

Darüber hinaus werden den Abgeordneten gegen Nachweis erstattet:

- die Kosten von Mitarbeitern²¹ (§ 6 Abs. 3 AbgGRhPf)
- mandatsbedingte Übernachtungskosten (§ 6 Abs. 4 AbgGRhPf) sowie
- Kosten für Dienstreisen (§ 9 AbgGRhPf).

Zur Amtsausstattung gehören schließlich auch die Sachleistungen, die der Landtag seinen Abgeordneten zur Verfügung stellt (§ 6 Abs. 5 AbgGRhPf; u.a. ein Büro mit Schlafgelegenheit sowie die Bereitstellung von Telekommunikations- und Informationstechnologie am Sitz des Landtags, die Unterstützung durch die Parlamentsverwaltung sowie die unentgeltliche Nutzung bestimmter öffentlicher Verkehrsmittel).

²¹ Bis zur Grenze von 24 Wochenstunden (ab August 2002: 27,5 Wochenstunden) der Vergütungsgruppe BAT VI b.

Die finanziellen Leistungen im Rahmen der Amtsausstattung sind nach § 3 Nr. 12 Einkommenssteuergesetz (EStG) steuerfrei.²² Im Gegenzug dürfen mandatsbedingte Aufwendungen nicht als Werbungskosten (§ 9 EStG) steuermindernd geltend gemacht werden (§ 22 Nr. 4 Satz EStG). Reisekostenvergütungen sind steuerfrei aufgrund von § 3 Nr. 13 EStG.

2. Bisherige Diskussion in Rheinland-Pfalz

- a) Bereits 1992 schlug die rheinland-pfälzische „Diäten-Kommission zur Neuordnung der Diäten-Regelung für den rheinland-pfälzischen Landtag“ in ihrem Bericht vor, die steuerfreien Aufwandspauschalen abzuschaffen. Die allgemeine Unkostenpauschale sollte als steuerpflichtiges Einkommen auf die Grundentschädigung nach § 6 Abs. 1 AbgGRhPf aufgeschlagen werden; Abgeordnete sollten ihren Aufwand selbst steuermindernd geltend machen. Die Tagegeldpauschale sollte in veränderter Form beibehalten, die Fahrtkostenpauschale durch eine Erstattung gegen Nachweis ersetzt werden.
- b) 1993 schlug die „Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts“ des Bundestags (die sog. Kissel-Kommission) vor, die allgemeine Unkostenpauschale der Bundestagsabgeordneten auf 1000 DM pro Monat für Aufwendungen im Wahlkreis zu begrenzen. Alle anderen mandatsbedingten Aufwendungen sollten bis zur Höhe von max. 6000 DM pro Monat durch die Bundestagsverwaltung gegen Einzelnachweis erstattet werden. Eine Geltendmachung mandatsbedingter Aufwendungen als Werbungskosten sollte weiterhin ausgeschlossen bleiben,²³ und zwar aus zwei Gründen:
- Zum einen richte sich die steuerliche Absetzbarkeit mandatsbedingter Ausgaben nach dem Gesamteinkommen der Abgeordneten. Je höher das Gesamteinkommen, desto größer wäre die Möglichkeit, mandatsbedingte Ausgaben zu übernehmen und desto größer wäre der steuermindernde Effekt dieser Ausgaben.
 - Zum anderen gebe es kein „Berufsbild“ der Abgeordneten. Eine einheitliche und sachgerechte Bewertung dessen, was als mandatsbedingter Aufwand steuerlich abgesetzt werden dürfe, sei nur schwerlich von der Finanzverwaltung zu gewährleisten. Deshalb wären letztlich Bund und Länder (d.h. deren *Exekutiven*) gefordert, durch Richtlinien eine annähernd einheitliche Praxis zu

²² § 3 Nr. 12 EStG stellt u.a. aus einer Landeskasse bezahlte Bezüge steuerfrei, die durch ein Landesgesetz als Aufwandsentschädigung festgesetzt sind und als Aufwandsentschädigung im Haushaltsplan ausgewiesen werden.

²³ S. Bundestags-Drucksache 12/5020, S. 24.

gewährleisten. Es sei nicht auszuschließen, dass sich daraus Gefahren für den unabhängigen Status der Abgeordneten ergeben könnten.²⁴

- c) Ebenfalls 1993 legte Präsident Grimm dem Landtag einen „Zwischenbericht“ zur Struktur des Abgeordnetenrechts vor.²⁵ Darin wird auch auf die Empfehlungen der Kissel-Kommission und der rheinland-pfälzischen Diätenkommission eingegangen. Der Vorschlag der „Kissel-Kommission“, Pauschalen weitgehend durch die Erstattung mandatsbedingter Kosten durch die Parlamentsverwaltung zu ersetzen, würde – „so der Zwischenbericht“ - mindestens acht neue Stellen in der Landtagsverwaltung erfordern. Dazu kämen Kosten für die Einrichtung entsprechender Arbeitsplätze sowie die laufenden mit der Bearbeitung verbundenen Sachkosten. Darüber hinaus sei die vorgeschlagene Trennung von Kosten für die Wahlkreisbetreuung und sonstigen mandatsbedingten Kosten schwierig.²⁶

Gegenüber dem Vorschlag der rheinland-pfälzischen Kommission, Pauschalen durch die individuelle Geltendmachung von Werbungskosten zu ersetzen, ergänzt der „Zwischenbericht“ die Kritik der Kissel-Kommission um den Hinweis, dass die Abgeordneten gezwungen wären, ihre Aktivitäten zumindest partiell gegenüber den Finanzämtern (und damit gegenüber der Exekutive) offen zu legen.

Im Übrigen weist der Zwischenbericht darauf hin, dass eine auch nur teilweise Kombination von (finanzieller) Aufwandsentschädigung (Tagegeldpauschale, Fahrtstreckenentschädigung, Erstattung von Mitarbeiterkosten usw.) und Geltendmachung von Werbungskosten wohl rechtlich ausgesprochen problematisch wäre. Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs schließt § 22 Nr. 4 Satz 2 EStG nämlich *jedliches* Nebeneinander von Aufwandsentschädigung und Werbungskosten aus; d.h. ein Abzug von Werbungskosten unterbleibt, solange auch nur eine einzige Aufwandsentschädigung gewährt wird, unabhängig von deren Zweck und Höhe.²⁷

- d) In der 13. Wahlperiode beriet die Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“ wiederum über den Vorschlag, die steuerfreien Aufwandspauschalen abzuschaffen. Sie gab hierzu keine Empfehlung ab. In ihrem Bericht werden als Vorteile genannt: Transparenz, Gleichbehandlung mit den Bürgern sowie Gleichbehandlung der Abgeordneten in dem Sinne, dass die Steuerfreiheit entsprechend dem geltend gemachten Aufwand eintritt. Als Nachteil wird vor allem die Schwierigkeit der

²⁴ S. Bundestags-Drucksache 12/5020, S. 12.

²⁵ Vgl. Vorlage EK 13/1-51.

²⁶ Vorlage EK 13/1-51, S. 28 f.

²⁷ S. Vorlage EK 13/1-51, S. 24 ff.; s.a. Vorlage 13/2703, S. 4 mit Fn. 5; und die Vorlage EK 13/1-58 des Finanzministeriums, S. 2; Heinicke, in: Schmidt, EStG, 20. Aufl. 2001, § 22 Rn. 163; Braun/Jantsch/Klante, AbgG, 2002, § 13 Rn. 96 f.

Abgrenzung mandatsbedingten Aufwands durch die Finanzämter genannt, insbesondere zu den Kosten der Lebensführung (§ 12 EStG), zum Spendenabzug nach § 10 b EStG und zu Wahlkampfkosten, deren Abzug als Werbungskosten nach § 22 Abs. 4 Satz 3 EStG stets ausgeschlossen ist.²⁸ Hingewiesen wird auf die Gefahr politischer Bewertungen und Einflussnahmen, und auf den Arbeitsaufwand für Steuerbehörden und Abgeordnete.

Im Hinblick auf die Fahrtkostenpauschale wertete die Kommission insbesondere die Erfahrungen des Hessischen Landtags mit der Erstattung nachgewiesener Kosten durch die Parlamentsverwaltung aus.²⁹ Sie sah darin keinen Vorteil gegenüber der nach Entfernung gestaffelten Pauschale im heutigen Abgeordneten-gesetz, die sich ohnehin eng am tatsächlichen Aufwand orientiere. Eine Einzelabrechnung sei demgegenüber mit zusätzlichem Sach- und Personalaufwand verbunden; Abgrenzungsprobleme könnten dabei ebenso auftauchen wie bei der Geltendmachung mandatsbedingten Aufwands als Werbungskosten.³⁰

- e) Im Rahmen der Beratung einer Änderung des Abgeordneten- und des Fraktionsgesetzes erstellte der Wissenschaftliche Dienst 1999 auf Bitten von Frau Abg. Thomas für den Haushalts- und Finanzausschuss ein Gutachten über „Regelungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit einer Umwandlung steuerfreier Aufwandspauschalen in steuerpflichtige Entschädigung im Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz“.³¹ Dabei ging es insbesondere um die Möglichkeit des Landesgesetzgebers, Pauschalen durch steuerliche Freibeträge zu ersetzen und die Zuständigkeit für die Steuererklärungen der Landtagsmitglieder im Hinblick auf eine einheitliche Bearbeitung einem einzigen Finanzamt zuzuweisen. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass beide Fragen nicht in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fallen. Ihre Regelung ist allein dem Bundesgesetzgeber vorbehalten.³²
- f) Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich in ihrem Entschließungsantrag Drucksache 14/856 für die Streichung sämtlicher steuerfreier Pauschalleistungen ausgesprochen. Die einzelnen Leistungen an Abgeordnete seien zwar für sich genommen transparent geregelt. In der Summe werde das System der Abgeordnetenentschädigung jedoch unübersichtlich.

²⁸ S. die Vorlage 13/1-58 – Stellungnahme des Finanzministeriums, und Bericht EK 13/1, Drucksache 13/3500, S. 57 f.

²⁹ S. Vorlage EK 13/1-54.

³⁰ S. Bericht EK 13/1, Drucksache 13/3500, S. 58.

³¹ Az. II/52-1339, verteilt als Vorlage 13/2703.

³² S. Vorlage 13/2703, S. 3-5.

3. Die Vorschläge der schleswig-holsteinischen Kommission

Die Regelung steuerfreier Aufwandspauschalen in Schleswig-Holstein³³ ist der rheinland-pfälzischen im Wesentlichen vergleichbar. Die Kommission aus Schleswig-Holstein empfiehlt, die Leistungen an Abgeordnete möglichst transparent zu gestalten. Die Höhe der Abgeordnetenentschädigung müsse vollständig aus dem Gesetz ersichtlich sein. Im Hinblick auf die Gleichbehandlung mit den übrigen Steuerzahlern müsse die steuerpflichtige Entschädigung so bemessen werden, „dass alle mit dem Mandat verbundenen Aufwendungen sowie die Kosten für die soziale Sicherung in der Entschädigung enthalten sein sollten“. Die Kommission schlägt vor, die steuerpflichtige Entschädigung deutlich zu erhöhen und im Gegenzug die bisherigen steuerfreien Pauschalen abzuschaffen oder zumindest auf das unabweisbare Maß zurückzuführen.³⁴ Im Einzelnen sollen die so genannte allgemeine Kostenpauschale, das Tagegeld und die Erstattung von Fahrtkosten zwischen Wohnung und Landtag entfallen. Die Abgeordneten könnten diese Kosten als Werbungskosten im Sinne des § 9 EStG geltend machen. Gegen Nachweis von der Landtagsverwaltung erstattet werden sollten - entsprechend den Vorschriften des Bundesreisekostengesetzes - die Kosten für Fahrten im Wahlkreis sowie mandatsbedingte Fahrten (außer zwischen Wohnung und Landtag) sowie Übernachtungskosten. Die Kostenerstattung für Mitarbeiter soll beibehalten werden.

4. Umsetzung in Rheinland-Pfalz

- a) Eine angemessene Amtsausstattung gehört zum verfassungsrechtlichen Status der Abgeordneten (Art. 97 Abs. 1 LV). Das bedeutet jedoch nicht, dass die Aufwandsentschädigung in der bestehenden Form verfassungsrechtlich unantastbar wäre. Der Gesetzgeber kann durchaus auf die Aufwandspauschalen verzichten, sofern er eine angemessene Amtsausstattung auf andere Weise sicherstellt. So kann der mandatsbedingte Aufwand beispielsweise im Rahmen der Bemessung der Entschädigung berücksichtigt werden,³⁵ oder Pauschalen können durch Sachleistungen oder eine Erstattung nachgewiesener Kosten durch die Landtagsverwaltung ersetzt werden.
- b) Problematisch an den Vorschlägen der schleswig-holsteinischen Kommission ist – wie bereits bei den Empfehlungen der rheinland-pfälzischen Kommission aus

³³ S. §§ 8 bis 15 SH AbgG.

³⁴ Landtags-Drucksache SH 15/1500, S. 20.

³⁵ Vgl. Edinger, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 97 Rn. 4.

1992, dass Abgeordnete auf den Werbungskostenabzug verwiesen werden, obwohl weiterhin steuerfreie finanzielle Aufwandsentschädigungen gezahlt werden sollen (Fahrtkosten, Mitarbeiter). Wie bereits im Zwischenbericht des Landtagspräsidenten dargestellt, ist ein solches Nebeneinander mit § 22 Nr. 4 Satz 2 EStG wohl schwerlich vereinbar (s.o. unter B.II.2.c.). Es besteht die Gefahr, dass keinerlei Werbungskosten anerkannt werden, solange noch (irgend-)eine finanzielle Aufwandsentschädigung gezahlt wird, auch wenn es sich um eine Aufwandsersatzung gegen Nachweis durch die Parlamentsverwaltung handelt.³⁶ Eine Ausnahme bilden nur die Reisekostenvergütungen, die nach § 3 Nr. 13 EStG und nicht aufgrund von § 22 Nr. 4 Satz 2 EStG steuerfrei sind.³⁷

- c) Rechtlich unproblematisch wäre nach dem geltenden Steuerrecht demnach nur eine vollständige Abschaffung aller finanziellen Aufwandsentschädigungen (Ausnahme: Reisekostenerstattung). Eine nur teilweise Abschaffung dieser Leistungen könnte unter der gegenwärtigen Rechtslage wohl nur kompensiert werden durch eine Erstattung gegen Nachweis, oder indem die steuerpflichtige Entschädigung um den Betrag der Pauschalen zuzüglich Einkommenssteuer erhöht wird.
- d) Gesetzestechnisch bedürfte die Abschaffung aller finanzieller Aufwandsentschädigungen der Streichung des § 6 Abs. 2 - 4 und 6 sowie der §§ 7 und 8 AbgGRhPf.
- e) Gleichzeitig wäre ggf. die Entschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgGRhPf zu erhöhen. Um welchen Betrag die Entschädigung erhöht werden sollte, ist Sache der politischen Bewertung. Das Finanzministerium hat für die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ Musterberechnungen angestellt.³⁸

Die Erhöhung wirkt sich auf den Haushalt des Landtags im Grundsatz nicht aus, wenn die Pauschalen, deren Betrag feststeht, in der bisherigen Höhe auf die Entschädigung aufgeschlagen werden.

Die Auswirkungen der bisher bestehenden Möglichkeit des Abzugs bei der Tagesgeldpauschale (§ 7 AbgGRhPf) und des Wegfalls des Anspruchs auf Aufwandsentschädigung (§ 8 AbgGRhPf) auf den Haushalt dürften zu vernachlässigen sein.

³⁶ Die schleswig-holsteinische Kommission erkennt das Problem offenbar, soweit es um die Erstattung von Mitarbeiterkosten geht, die sie beibehalten will. Sie will es durch eine Klarstellung lösen, dass es sich dabei nicht mehr um eine Aufwandsentschädigung handeln solle, sondern um eine „besondere Form der Inanspruchnahme von Landtag zur Verfügung gestellter Leistungen“ (Bericht S. 27 f.). Da es sich weiterhin um steuerfreie finanzielle Zuwendungen handelt, ist es fraglich, ob dies ausreicht, das Abzugsverbot für Werbungskosten zu „umgehen“.

³⁷ S. Vorlage EK 13/1-58 (= Anhang zur Vorlage 13/2703).

³⁸ S. Vorlage EK 13/1-58 (= Anhang zur Vorlage 13/2703).

Die Fahrtkostenpauschale ist dagegen entfernungsabhängig gestaffelt; die Ausgaben hängen damit auch vom Wohnort der Abgeordneten ab. Würde die Hälfte des gegenwärtigen Höchstbetrags von EUR 596,17 auf die Entschädigung aufgeschlagen, würden die Kosten knapp über den gegenwärtig im Haushalt veranschlagten Ausgaben für die Fahrtkostenpauschale liegen.³⁹

Auch der Anspruch auf Erstattung von Mitarbeiterkosten wird – bezogen auf alle Abgeordneten – meist nicht in voller Höhe in Anspruch genommen (z.B. weil Stellen zeitweise nicht besetzt sind etc.). Der Haushalt sieht für die Erstattung von Mitarbeiterkosten zurzeit Ausgaben von jährlich EUR 1.637.000 vor.⁴⁰ Das entspricht einem monatlichen Betrag von EUR 1.350 pro Abgeordneten. Der Landtag hat eine stufenweise Anhebung des Erstattungsbetrags bis zum Jahr 2005 vorgesehen (§ 6 Abs. 3 Satz 2 AbgGRhPf). Diese stufenweise Erhöhung müsste ggf. im Rahmen der jährlichen Diätenanpassung berücksichtigt werden, wenn die Erstattung von Mitarbeiterkosten abgeschafft und die Grunddiät entsprechend angehoben wird.

III. Leistungen nach dem Ausscheiden aus dem Landtag: Übergangsgeld

1. Gegenwärtige Rechtslage

Nach § 10 AbgGRhPf erhält ein Abgeordneter nach seinem Ausscheiden Übergangsgeld, wenn er dem Landtag mindestens ein Jahr angehört hat. Das Übergangsgeld wird in Höhe der (Grund-)Entschädigung nach § 5 Abs. 1 für das erste Jahr der Mitgliedschaft im Landtag drei Monate und für jedes weitere Jahr zusätzlich einen Monat, insgesamt höchstens zwölf Monate, gewährt.

2. Bisherige Diskussion in Rheinland-Pfalz

1993 kürzte der Landtag die Höchstdauer für den Bezug des Übergangsgeldes von 20 auf 12 Monate.⁴¹ Ferner sah er vor, dass nunmehr auch Einkünfte aus einer Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes auf das Übergangsgeld angerechnet werden. Er griff damit einen Vorschlag der rheinland-pfälzischen Diäten-Kommission von 1992 auf. Auch Frau Abgeordnete Grützmacher hatte 1991 vor dem Bundesverfassungsgericht beantragt, die über zwölf Monate hinausgehende Zahlung des Übergangsgeldes sowie die Nichtanrechnung privater Einkünfte für verfassungswidrig zu erklären.

³⁹ Veranschlagt sind im HH 2002/2003 jährlich EUR 356.000, s. EP 01 Kap. 0101, Tit.411 01. Bei einem Zuschlag von EUR 298,09 für jeden Abg. fielen jährlich Ausgaben von EUR 361.279,02 an.

⁴⁰ HH 2002/2003, EP 01 Kap. 0101, Tit.411 01.

⁴¹ S. Drs. 12/3757 und Gesetz vom 21.12.1993 (GVBl. S. 645).

3. Die Vorschläge der schleswig-holsteinischen Kommission

Das AbgG Schleswig-Holstein sieht in seiner aktuellen Fassung⁴² vor, dass Übergangsgeld bis zu 30 Monate gezahlt werden kann. Die entsprechende Regelung des § 16 Abs. 1 SH AbgG lautet:

„Abgeordnete erhalten nach ihrem Ausscheiden aus dem Landtag Übergangsgeld, sofern sie dem Landtag mindestens ein Jahr angehört haben. Das Übergangsgeld wird in Höhe der Entschädigung nach § 6 Abs. 1 für mindestens drei Monate gewährt. Für jedes weitere Jahr der Zugehörigkeit zum Landtag wird das Übergangsgeld für drei weitere Monate, höchstens für 30 Monate gewährt. Zeiten, für die bereits Übergangsgeld gezahlt worden ist, bleiben unberücksichtigt. Bei der Berechnung der Mandatsdauer nach Satz 3 wird ein verbleibender Rest von mehr als einem halben Jahr als volles Jahr gezählt. Auf Antrag ist das Übergangsgeld zum halben Betrag für den doppelten Zeitraum zu zahlen.“

Die Kommission schlägt vor, die Maximaldauer des Bezugs von Übergangsgeld von 30 auf 12 Monate zu kürzen. Sollte ein Abgeordneter das Übergangsgeld zu einer „beruflichen Auszeit“ nutzen, soll das Übergangsgeld um 50% gekürzt werden.⁴³

4. Die Vorschläge der nordrhein-westfälischen Kommission

§ 11 Abs. 1 AbgG Nordrhein-Westfalen⁴⁴ regelt das Übergangsgeld zurzeit wie folgt:

„Ein Abgeordneter erhält nach seinem Ausscheiden aus dem Landtag Übergangsgeld, sofern er dem Landtag mindestens ein Jahr angehört hat. Das Übergangsgeld wird in Höhe der Entschädigung nach § 5 für mindestens drei Monate gewährt. Für jedes weitere Jahr der Zugehörigkeit zum Landtag wird das Übergangsgeld für einen weiteren Monat, höchstens für zwei Jahre gewährt. Zeiten, für die bereits Übergangsgeld gezahlt worden ist, bleiben unberücksichtigt. Bei der Berechnung der Mandatsdauer wird ein verbleibender Rest von mehr als einem halben Jahr als volles Jahr gezählt.“

Die Kommission empfiehlt, die Zahlung von Übergangsgeld auf drei Monate zu begrenzen. Darüber hinaus soll es nur dann gezahlt werden, wenn eine entsprechende Notwendigkeit nachgewiesen wird, längstens jedoch für zwölf Monate. So soll verhindert werden, dass Übergangsgeld zur Finanzierung „beruflicher Auszeiten“ genutzt

⁴² Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Schleswig-Holsteinisches Abgeordnetengesetz - SH AbgG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Februar 1991 (GVBl. Schl.-H. 1991 S. 100, ber. 1992 S. 225), zuletzt geändert durch Ges. v. 13.2.2001, (GVBl. S. 26).

⁴³ S. Landtags-Drucksache SH 15/1500, S. 26 f.

⁴⁴ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 24.4.1979, GV NW S. 238, zuletzt geändert durch Ges. v. 18.12.2001 (GV NW S.868).

wird. Für Härtefälle soll es eine Sonderregelung geben, gemäß dem Gedanken des § 21 AbgG NW, der inhaltlich § 20 AbgGRhPf entspricht; danach kann der Landtagspräsident in besonderen wirtschaftlichen Notfällen (ehemaligen) Abgeordneten eine Unterstützung gewähren.

Die Kommission schlägt eine deutliche Anhebung der Grundentschädigung vor, um den Wegfall steuerfreier Pauschalen auszugleichen. Vor diesem Hintergrund soll das Übergangsgeld nur noch 50% statt wie bisher 100% der Grundentschädigung betragen.⁴⁵

5. Umsetzung in Rheinland-Pfalz

- a) Die Höchstdauer für den Bezug des Übergangsgeldes wurde in Rheinland-Pfalz bereits mit Wirkung vom 1.1.1994 auf zwölf Monate beschränkt.
- b) Gemäß dem nordrhein-westfälischen Kommissionsvorschlag kommt eine Absenkung des Übergangsgelds in Betracht, falls die Grundentschädigung nach § 5 AbgGRhPf zum Ausgleich eines Wegfalls steuerfreier Pauschalen erhöht wird. Dazu müsste § 10 Abs. 1 Satz 2 AbgGRhPf wie folgt ergänzt werden (Ergänzung *kursiv*):

„Das Übergangsgeld wird in Höhe von vom Hundert der Entschädigung nach § 5 Abs. 1 (....) gewährt.“

Über die Höhe des Vom-Hundert-Satzes ist politisch zu entscheiden, wobei der Umfang einer Erhöhung der Grundentschädigung nach § 5 AbgGRhPf zu berücksichtigen sein wird. Wenn das – abgesenkte – Übergangsgeld im Ergebnis dem jetzigen Betrag entspräche, bliebe auch die Belastung des Landeshaushalts unverändert.

- c) Ein möglicher Missbrauch von Übergangsgeld zur Finanzierung einer „beruflichen Auszeit“ ist in Rheinland-Pfalz bislang offenbar nicht als Problem empfunden worden. Möglicherweise spielt dabei eine Rolle, dass die Bezugsdauer in Rheinland-Pfalz ohnehin nur maximal zwölf Monate beträgt. Ferner hängt die Bezugsdauer von der Dauer der Mitgliedschaft im Landtag ab, und typischerweise ist eine berufliche Neuorientierung umso zeitaufwändiger, je länger Abgeordnete ihren ursprünglichen Beruf nicht ausgeübt haben.

⁴⁵ S. Landtags-Drucksache NRW 13/2330 vom 7.3.2002, S. 44-47.

Fraglich ist, welche Maßstäbe einer gesetzlichen Regelung zur Unterbindung des befürchteten Missbrauchs zugrunde gelegt werden könnten. Die schleswig-holsteinische Kommission führt dazu nichts aus. Sinnvoller erscheint deshalb auf den ersten Blick die von der nordrhein-westfälischen Kommission vorgeschlagene Lösung, das Übergangsgeld auf grundsätzlich drei Monate zu beschränken. Für den weiteren Bezug bis zu zwölf Monate sollen Abgeordnete allerdings die „Notwendigkeit“ nachweisen. Maßstäbe hierfür nennt die Kommission ebenfalls nicht. Ein Ansatzpunkt könnte sein, ob Abgeordnete eine Rückkehroption, die sich aus dem Kündigungs- und Entlassungsverbot des Art. 96 Abs. 1 Satz 3 LV in Verbindung mit § 2 Abs. 3 und §§ 30 f. AbgGRhPf ergibt, mutwillig (d.h. ohne anderweitige Beschäftigung) ausschlagen. Der Kündigungsschutz greift jedoch nur bei Abgeordneten, die abhängig beschäftigt sind, und gilt auch für diese nur insoweit, dass wegen des Mandats nicht und im Übrigen nur aus wichtigem Grund gekündigt werden darf.⁴⁶ Für freiberuflich Tätige und Abgeordnete, die ihren Arbeitsplatz aus anderen als mandatsbedingten Gründen verloren haben, ergibt sich daraus nichts. Insoweit wäre es Sache der Parlamentsverwaltung, den unbestimmten Rechtsbegriff „Notwendigkeit“ in geeigneter Weise auszufüllen.

Eine gesetzliche Regelung entsprechend dem nordrhein-westfälischen Vorschlag könnte Ergänzung von § 10 Abs. 1 Satz 2 AbgGRhPf erreicht werden, indem Zahlungen über drei Monate hinaus davon abhängig gemacht werden, dass die Abgeordneten den Nachweis der Notwendigkeit erbringen. Ob ein solches Nachweisverfahren für die Abgeordneten zumutbar und der damit verbundene Verwaltungsaufwand sinnvoll ist, ist eine politisch zu entscheidende Frage. Nicht abschätzbar ist, ob sich aus einer solchen Regelung Einsparungen ergeben, die die Kosten des Verwaltungsaufwands übersteigen.

Einer besonderen Härtefallregelung bedarf es nicht, da § 20 AbgGRhPf die möglichen Fälle bereits erfasst.

IV. Leistungen nach dem Ausscheiden aus dem Landtag: Altersentschädigung

1. Gegenwärtige Rechtslage

Ehemalige Abgeordnete erhalten eine Altersversorgung, wenn sie das 60. Lebensjahr vollendet und dem Landtag zehn Jahre angehört haben. Mit jedem weiteren Jahr der Mitgliedschaft im Landtag entsteht der Anspruch auf Altersversorgung ein Lebensjahr früher (§ 11 Satz 1 und 2 AbgGRhPf). Die Altersversorgung beträgt bei einer Mitglied-

⁴⁶ S. Glaben, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 96 Rn. 8.

schaft von zehn Jahren 33% der Grundentschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgGRhPf. Sie erhöht sich für jedes weitere Jahr der Mitgliedschaft um 3,5% auf maximal 68% (bei 20 Jahren Mitgliedschaft, § 12 AbgGRhPf). Renten, Pensionen und andere Einkünfte aus öffentlichen Kassen werden nach den Vorschriften des § 21 Abs. 3, 4, 6 und 7 AbgGRhPf angerechnet. Wird die Mandatszeit für einen Anspruch auf Altersentschädigung nicht erfüllt, kann eine Versorgungsabfindung beantragt werden (§ 15 AbgGRhPf).

Als weitere Leistungen sieht das Gesetz eine Altersversorgung bei Berufsunfähigkeit wegen Gesundheitsschäden vor (§ 14), ferner ein Sterbegeld (§ 16) und eine Hinterbliebenenversorgung (§ 17).

Alle diese Leistungen werden aus dem Haushalt des Landtags gezahlt.

2. Bisherige Diskussion in Rheinland-Pfalz

Frau Abg. Grützmacher griff 1991 vor dem Bundesverfassungsgericht die ihrer Ansicht nach zu hohe Altersentschädigung und ihren zu frühen Beginn sowie die fehlende Anrechnung von Sozialrenten als verfassungswidrig an.

Die unabhängige Diätenkommission plädierte 1992 dafür, das bestehende Altersversorgungssystem in einzelnen Punkten zu modifizieren (Anspruch ab 60 Jahren, mindestens 10% der Grundentschädigung nach fünf Jahren Mitgliedschaft im Landtag, pro weiteres Jahr plus 2% bis maximal 75%).

Einen ähnlichen Standpunkt vertrat ein Jahr später die sog. Kissel-Kommission zur Altersversorgung der Bundestagsabgeordneten: Sie plädierte für eine Reduzierung der Versorgungsansprüche unter Beibehaltung des Systems, in dem die Versorgungsbezüge unmittelbar aus Haushaltsmitteln gezahlt werden.⁴⁷

Bei der Reform des Abgeordnetengesetzes 1993 änderte der Landtag die Regelungen zur Altersentschädigung wie folgt: der Anspruch auf Altersentschädigung entsteht seit der Änderung statt nach acht Jahren erst nach zehn Jahren; dadurch hat sich die Altersgrenze für das Einsetzen der Versorgung von 55 auf 57 Jahre verschoben; die Höchstversorgung hat sich von 75% auf 68% vermindert⁴⁸. Sozialrenten werden angerechnet.

⁴⁷ S. Bundestags-Drs. 12/5020, S. 15 f.

⁴⁸ Die Altersgrenze bezieht sich auf die frühestmögliche Gewährung bei einer Mandatsdauer von 13 Jahren; die Höchstversorgung setzt 20 Mandatsjahre voraus.

3. Die Vorschläge der schleswig-holsteinischen Kommission

a) Die Abgeordneten des Landtags Schleswig-Holstein haben wie in Rheinland-Pfalz Anspruch auf eine Altersentschädigung, die aus dem Haushalt des Landtags gezahlt wird (§§ 17 ff. SH AbgG). Nach Ansicht der Kommission soll dieser Anspruch entfallen.⁴⁹ Stattdessen soll die Grundentschädigung um einen „Versorgungsaufschlag“ aufgestockt werden, mit dem die Abgeordneten in die Lage versetzt werden sollen, ihre Altersversorgung eigenverantwortlich abzusichern. Dazu entwirft die Kommission zwei Alternativen:

- entweder bleibt es den Abgeordneten völlig freigestellt, wo sie sich versichern (wobei das Land über Rahmenverträge mit bestimmten Versicherern günstige Konditionen aushandeln könnte),
- oder die Abgeordneten werden verpflichtet, bei einem bestimmten Anbieter abzuschließen, es sei denn, sie sichern ihre Versorgung anderweitig, indem sie ein bereits vor Mandatsaufnahme begonnenes Sicherungssystem weiterführen.

4. Die Vorschläge der nordrhein-westfälischen Kommission

Die nordrhein-westfälische Kommission schließt sich der Empfehlung der Kommission aus Schleswig-Holstein an und ergänzt sie um die Verpflichtung der Abgeordneten, einen Nachweis über eine Altersvorsorge zu erbringen.⁵⁰

5. Umsetzung in Rheinland-Pfalz

a) Die Altersentschädigung der Abgeordneten ist ein Annex der Entschädigung, auf die sie nach Art. 97 Abs. 1 LV Anspruch haben. Wie die Entschädigung dient auch die Altersentschädigung der Sicherung der Unabhängigkeit bei der Ausübung des Mandats.⁵¹ Das Bundesverfassungsgericht führte 1987 aus, bei der Ausgestaltung der Altersentschädigung habe der Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum.⁵² Nach Auffassung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs dürfen die Abgeordneten jedoch nicht unangemessen gegenüber Empfängern vergleichbarer Leistungen – insbesondere aus öffentlichen Kassen – privilegiert werden.⁵³

⁴⁹ S. Landtags-Drucksache SH 15/1500, S. 22 f.

⁵⁰ S. Landtags-Drucksache NRW 13/2330, S. 47 ff.

⁵¹ Vgl. Edinger, in: Grimm/Caesar, LV RhPf, Art. 97 Rn. 3 f.

⁵² BVerfGE 76, 256, 342.

⁵³ ThürVerfGH, ThürVBl. 1999, S. 60, 66 ff.; dazu Edinger, ZParl1999, S. 296.

Der Regelungsspielraum des Gesetzgebers lässt danach auch eine Altersversorgung im Rahmen einer privaten Versicherung zu, sofern die Grundentschädigung ausreicht, um entsprechende Beiträge zu leisten.⁵⁴

- b) Soll das bisherige Versorgungssystem abgeschafft werden, sind zunächst die entsprechenden Vorschriften über die Altersentschädigung zu streichen (§§ 11 bis 18 AbgGRhPf). Zu streichen sind ferner die Anrechnungsvorschriften, die die Altersentschädigung betreffen (§ 21 Abs. 3, 4, 6 und 7 AbgGRhPf).

Um das neue System der Eigenvorsorge zu regeln, dürfte es nicht genügen, die Pflicht zur Altersvorsorge selbst zu regeln. Es sollte auch ein Mindestumfang vorgegeben werden. Anhaltspunkt könnte der gegenwärtige Umfang der Altersentschädigung sein. Eine entsprechende Regelung könnte wie folgt lauten:

„Die Abgeordneten sind verpflichtet, *(bei einem vom Landtag zu bestimmenden Anbieter)* Vorsorge für eine Altersversorgung zu treffen, die nach Art und Umfang den Leistungen nach §§ 11 bis 17 des Abgeordnetengesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 9. April 2002 (GVBl. S. 164) entspricht. Sie haben dies gegenüber dem Präsidenten des Landtags nachzuweisen.“

Die – von Seiten der Privatversicherung, die den Kommissionen die Berechnungen lieferte – ins Gespräch gebrachte Exklusivbindung an einen einzigen Anbieter (im o.g. Entwurf ist die entsprechende Regelung *kursiv* formuliert) erscheint dabei nicht unproblematisch. Sicherlich könnte der Landtag – nach entsprechender öffentlicher Ausschreibung – mit einem oder mehreren Anbietern Rahmenverträge für eine Altersversorgung der Abgeordneten schließen, um möglichst günstige Bedingungen auszuhandeln. Auch wenn Versicherer bei einer Exklusivbindung möglicherweise günstigere Beiträge in Aussicht stellen, sollten die Abgeordneten bereits im Hinblick auf den Wettbewerb der Anbieter und im Hinblick darauf, dass sie womöglich eine bereits vor Mandatsannahme abgeschlossene Versicherung weiterführen möchten, keinesfalls gezwungen werden, bei einem vom Landtag bestimmten Versicherer abzuschließen. Im Übrigen ist es schwerlich auszuschließen, dass Versicherer im Nachhinein anfängliche Beitragsminderungen im Rahmen von Beitragserhöhungen später wieder ausgleichen, insbesondere wenn sie aufgrund einer Exklusivbindung über eine Art Monopol verfügen.

Die Grundentschädigung müsste um den Vorsorgebeitrag erhöht werden, der notwendig ist, um eine private Altersvorsorge zu erreichen, die dem Niveau der heuti-

⁵⁴ S. Grundmann, DÖV 1994, S. 329, 330; Giesen, DVBl 1999, S. 291, 293.

gen Versorgung (oder ggf. einem anderen politisch zu bestimmenden Niveau) entspricht.

- c) Ob sich aus der privaten Altersversorgung Einsparungen im Landeshaushalt ergeben, ist fraglich.

Dies hängt zunächst davon ab, um welchen Betrag die Grundentschädigung erhöht wird, um die Beiträge zu einer angemessenen Altersversorgung zu ermöglichen. Der „Zwischenbericht“ des Landtagspräsidenten vom August 1993 kommt zu dem Ergebnis, dass dazu eine Erhöhung der Entschädigung um mindestens 40% erforderlich wäre.⁵⁵ Auch wenn der Gesetzgeber nach Erscheinen des Berichts die Leistungen der Altersentschädigung gekürzt hat, dürfte sich diese Größenordnung nicht wesentlich verändert haben.

Sowohl die schleswig-holsteinische als auch die nordrhein-westfälische Kommission erwarten allerdings, dass die Privatversicherung deutlich kostengünstiger für ihre Landeshaushalte wäre als das bisherige System. Diese Einschätzungen beruhen offenbar auf Berechnungen der privaten Anbieter, die den Kommissionen Beispielsrechnungen lieferten.

Gleichzeitig weisen beide Kommissionen auf ein steuerrechtliches Problem hin:⁵⁶ Die steuerliche Abzugsfähigkeit von Beiträgen Abgeordneter zu einer privaten Altersversorgung ist durch § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 Buchst. b EStG deutlich eingeschränkt. Der steuerliche Vorwegabzug von mehr als 3000 bzw. 6000 EUR ist um 16% der Einnahmen aus der Abgeordnetentätigkeit zu kürzen. Diese Regelung beruht darauf, dass der Steuergesetzgeber von einer Altersversorgung der Abgeordneten ohne eigene Beitragsleistung ausgeht. Die Kommissionen plädieren dafür, diese Kürzung durch eine – zusätzliche – Erhöhung der Grundentschädigung auszugleichen. Der Bundesgesetzgeber soll zu einer Änderung des § 10 EStG aufgefordert werden, bei der die Kürzung entfällt, wenn Abgeordnete allein durch private Beiträge Vorsorge treffen.

Unabhängig davon ist unklar, auf welche Weise Privatversicherer eine gleichwertige Altersentschädigung kostengünstiger als bei der Zahlung aus dem Landeshaushalt gestalten wollen. Die Verwaltungskosten für die jetzige Lösung sind gering. Bei einer Privatversicherung wären zusätzliche Kosten für Marketing, Gewinn und Steuern einzurechnen, die bei der jetzigen Lösung nicht anfallen. Offenbar

⁵⁵ S. Vorlage EK 13/1-51, S. 8 f.

⁵⁶ S. Landtags-Drucksache SH 15/1500, S. 23; Landtags-Drucksache NRW 13/2330, S. 55.

soll sich die Kostenersparnis aus der Anlage der Versicherungsbeiträge am Kapitalmarkt ergeben, bei der ein privates Versicherungsunternehmen – so die Kommission aus Nordrhein-Westfalen – „erfahrungsgemäß verhältnismäßig gute Renditen erreicht.“⁵⁷ Gerade die Erfahrung der jüngsten Zeit zeigt aber, wie wenig sicher diese Renditen sind. So müssen die Versicherer zurzeit in Aussicht gestellte Überschüsse etwa bei Lebensversicherungen kürzen, weil die am Kapitalmarkt angelegten Beiträge hohe Wertverluste erlitten haben. In ihren Berechnungen für die beiden Kommissionen weisen die Anbieter selbst ausdrücklich darauf hin, dass die unterstellten Überschüsse nicht garantiert werden können.

Bei einer Vergleichsberechnung für Rheinland-Pfalz müsste im Übrigen auch der Zinsvorteil für den Landeshaushalt berücksichtigt werden, der sich bei der jetzigen Lösung wegen der um Jahre verzögerten Zahlung ergibt. Dabei sind die ersparten Zinsen des Landeshaushalts sicherlich niedriger als die Rendite, die die Privatversicherer in der gleichen Zeit aus der Anlage der Beiträge erwarten (bzw. in der Vergangenheit erwartet haben). Dies liegt aber nicht zuletzt an den niedrigen Kreditkosten der öffentlichen Hand.

Ferner wäre zu berücksichtigen, dass die bisherige Anrechnung von bestimmten anderen Einkünften bei einer Versicherungslösung entfielen.

Die Kissel-Kommission des Bundestages kam jedenfalls 1993 nach verschiedenen versicherungsmathematischen Vergleichsberechnungen zu dem Schluss, dass die Alternativen zur geltenden unmittelbaren Finanzierung der Altersentschädigung aus Haushaltsmitteln weder kostengünstiger wären noch versorgungsrechtliche Vorteile böten.⁵⁸

V. Leistungen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen

1. Gegenwärtige Rechtslage

Nach § 19 Abs. 1 AbgGRhPf erhalten Abgeordnete und Versorgungsempfänger einen Zuschuss zu den notwendigen Kosten in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen in sinngemäßer Anwendung der Beihilfenvorschriften für Landesbeamte. Wenn ein Abgeordneter krankenversichert ist, kann er gemäß Abs. 2 stattdessen einen Zuschuss zu den Krankenversicherungsbeiträgen erhalten.

⁵⁷ Landtags-Drucksache NRW 13/2330, S. 55.

⁵⁸ S. Bundestags-Drs. 12/5020, S. 16, und Anlagen 26 – 29.

2. Bisherige Diskussion in Rheinland-Pfalz

Die unabhängige Diäten-Kommission befasste sich 1992 auch mit der Regelung des § 19 AbgGRhPf. Ihr einziger Änderungsvorschlag zielte auf die Begrenzung des Zuschusses zu den Krankenkassenbeiträgen nach § 19 Abs. 2 AbgGRhPf auf maximal die Hälfte des Höchstbeitrags der ortsansässigen AOK.⁵⁹

Im Übrigen wurden die Leistungen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen bislang nicht in Frage gestellt. Dies mag daran liegen, dass Veränderungen im System der Beihilfe oder in der gesetzlichen oder privaten Krankenversicherung (Leistungseinschränkungen etc.) automatisch auch für Abgeordnete gelten, ohne dass es einer Änderung des Abgeordnetengesetzes bedürfte.

3. Die Vorschläge der schleswig-holsteinischen Kommission

Die schleswig-holsteinische Kommission plädiert dafür, die bisherigen gesetzlichen Leistungen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen abzuschaffen. An ihre Stelle soll eine eigenverantwortliche Versicherung der Abgeordneten treten.⁶⁰

4. Die Vorschläge der nordrhein-westfälischen Kommission

Die nordrhein-westfälische Kommission schlägt ebenfalls vor, die bisherige Regelung durch eine private Versicherung zu ersetzen und die Grundentschädigung entsprechend anzuheben. Sie geht davon aus, dass für eine angemessene Versicherung 500 EUR pro Monat ausreichen.⁶¹

5. Umsetzung in Rheinland-Pfalz

Gegen eine Umsetzung der Kommissionsvorschläge bestehen keine rechtlichen Bedenken.

Die bisherige Regelung des § 19 AbgG müsste durch eine Regelung ersetzt werden, wonach Abgeordnete verpflichtet sind, eine angemessene Krankenversicherung abzuschließen und dies dem Präsidenten des Landtags nachzuweisen. Die Grundentschädigung wäre um einen als angemessen empfundenen Versicherungsbeitrag zu erhöhen.

⁵⁹ Vorschläge der Diätenkommission, S. 9 unter Nr. 6.

⁶⁰ S. Landtags-Drucksache SH 15/1500, S. 22.

⁶¹ Landtags-Drucksache NRW 13/2330, S. 57 f.

Die Verpflichtung der Abgeordneten zur Versicherung des Pflegerisikos besteht bereits aufgrund der §§ 20 Abs. 3, 23 Abs. 1 SGB XI. Sie sind gemäß § 24 SGB XI verpflichtet, gegenüber dem Landtagspräsidenten eine entsprechende Versicherung nachzuweisen. § 5 Abs. 3 AbgGRhPf sieht einen Abzug von der Grundentschädigung als Ausgleich für die Zuschüsse zur Pflegeversicherung vor, die der Landtag gemäß § 19 AbgGRhPf leistet. Diese Vorschrift wäre zu streichen.

VI. Höhe der (Grund)Entschädigung

1. Gegenwärtige Rechtslage

Gegenwärtig erhalten Abgeordnete des Landtags Rheinland-Pfalz eine steuerpflichtige Entschädigung in Höhe von 4.980,81 EUR pro Monat, das entspricht 59.769,72 EUR im Jahr. Die Entschädigung beträgt für den Präsidenten und die Fraktionsvorsitzenden das doppelte, für stellvertretende Präsidenten das Eineinhalbfache dieses Betrags (§ 5 Abs. 1 und 2 AbgGRhPf).

2. Bisherige Diskussion in Rheinland-Pfalz

In den letzten Jahren hat sich der Landtag entsprechend einer Überlegung der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ bei seinen jährlichen Diätenanpassungen an der Entwicklung der Einkommen im öffentlichen Dienst orientiert. Die Enquete-Kommission hatte auch diskutiert, ob die Höhe der Abgeordnetenentschädigung an die eines anderen öffentlichen Amtes angelehnt werden sollte („Eckmann“-Regelung). Sie hat aber keine entsprechende Empfehlung abgegeben.⁶² Die lange Zeit umstrittene Regelung in § 5 Abs. 2 AbgGRhPf, außer dem Präsidenten und seinen Stellvertretern auch den Fraktionsvorsitzenden eine erhöhte Entschädigung zu zahlen, ist nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Thüringen Abgeordnetengesetz zulässig.⁶³

3. Die Vorschläge der schleswig-holsteinischen Kommission

Nach Ansicht der schleswig-holsteinischen Kommission soll die Entschädigung der Abgeordneten des Landtags Schleswig-Holstein auf 7.000 EUR nahezu verdoppelt

⁶² S. Bericht, Landtags-Drs. 13/3500, S. 58 ff.

⁶³ BVerfGE 102, 224.

werden (84.000 EUR jährlich).⁶⁴ Damit soll die Abschaffung der steuerfreien Pauschalen und der Leistungen im Alter und bei Krankheit ausgeglichen werden.

Entgegen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Thüringer Abgeordnetengesetz sieht das SH AbgG in § 6 Abs. 2 über den Präsidenten, seine Stellvertreter und die Fraktionsvorsitzenden zusätzliche Entschädigungen auch für eine Reihe weiterer Funktionsträger vor. Nach dem Vorschlag der Kommission sollen auch künftig – ungeachtet des o.g. Urteils – außer dem Präsidenten, seinen Stellvertretern und den Fraktionsvorsitzenden auch die parlamentarischen Geschäftsführer sowie der oder die Vertreter der dänischen Minderheit eine Funktionszulage erhalten. Sie soll 80% der Grunddiät betragen.⁶⁵

4. Die Vorschläge der nordrhein-westfälischen Kommission

Die nordrhein-westfälische Kommission plädiert für eine Erhöhung der monatlichen Entschädigung von bislang 4.722 EUR auf 9.500 EUR. Damit sollen die Abgeordneten sowohl eine angemessene soziale Sicherung erreichen und auch ihre mandatsbedingten Unkosten decken.⁶⁶

Das AbgG NRW sieht Funktionszulagen nur für den Präsidenten und seine Stellvertreter vor (§ 5 Abs. 2). Die Kommission sieht hier keinen Änderungsbedarf. Zulagen für besondere Funktionen in den Fraktionen sollen, wie bisher, im Rahmen der Fraktionsautonomie und des Fraktionsgesetzes durch die Fraktionen selbst geregelt werden. Nur die Höhe der Funktionszulage soll angesichts der Erhöhung der Grunddiät angepasst werden: auf 2/3 der Grunddiät für den Präsidenten und 1/3 für seine Stellvertreter.⁶⁷

5. Umsetzung in Rheinland-Pfalz

Um welchen Betrag die Entschädigung bei einer Streichung der Aufwandspauschalen und der Umstellung auf private Alters- und Krankheitsvorsorge zu erhöhen ist, ist eine politisch zu entscheidende Frage. Die Kommissionen aus Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen haben im Ergebnis vorgeschlagen, die Grundentschädigung annähernd zu verdoppeln. Geht man davon aus, dass eine der jetzigen Altersentschädigung vergleichbare private Vorsorge bereits eine Erhöhung um 40% erforderlich macht, und dass sämtliche steuerfreien Aufwandsentschädigungen gestrichen wer-

⁶⁴ S. Landtags-Drucksache SH 15/1500, S. 25. Bislang beträgt die Entschädigung 7.680 DM.

⁶⁵ S. Landtags-Drucksache SH 15/1500, S. 29 ff.

⁶⁶ Landtags-Drucksache NRW 13/2330, S. 29 ff.

⁶⁷ Landtags-Drucksache NRW 13/2330, S. 34 ff.

den, würde in Rheinland-Pfalz eine Verdoppelung der bisherigen Entschädigung zum Ausgleich wohl nicht ausreichen. Eine weiter gehende Abschätzung der Folgen für den Landeshaushalt ist nicht möglich, da sie von der – politischen – Entscheidung abhängt, welche steuerfreien Leistungen und sonstigen Leistungen entfallen, welche Übergangsregelungen es geben soll (dazu unten unter VII.), welcher Umfang privater Vorsorge als ausreichend angesehen wird und um welchen Betrag die Grundentschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgGRhPf angehoben werden soll.

Eine Änderung der Regelung über Funktionszulagen (§ 5 Abs. 2 AbgGRhPf) ist rechtlich nicht geboten. Die Vorschrift steht im Einklang mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Thüringer Abgeordnetengesetz, wonach das Abgeordnetengesetz Zusatzentschädigungen nur für den Präsidenten, seine Stellvertreter und die Fraktionsvorsitzenden vorsehen darf.⁶⁸ Allerdings wäre die Höhe der Zusatzentschädigung anzupassen (auf 80% der Grundentschädigung nach dem Vorschlag aus Schleswig-Holstein bzw. 2/3 und 1/3 nach dem Vorschlag aus Nordrhein-Westfalen).

Umstritten ist, ob nach dem o.g. Urteil Fraktionen selbst ihren Funktionsträgern besondere Vergütungen zahlen dürfen.⁶⁹ Nach Ansicht der Konferenz der Landtagsdirektoren und einer gutachterlichen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes ist es – entsprechend der Empfehlung der Kommission aus Nordrhein-Westfalen – zulässig, dass die Fraktionen aus ihren Mitteln bestimmte Tätigkeiten ihrer Mitglieder für die Fraktion aus den Fraktionszuschüssen angemessen vergüten.⁷⁰ Davon geht auch das Fraktionsgesetz aus: In der Rechnungslegung ist der Gesamtbetrag der „Vergütungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen“ auszuweisen (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 a FraktG). Die Zahlung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln betrifft aber nicht das Abgeordneten-, sondern das Fraktionsgesetz.

VII. Übergangsregelungen

1. Die Vorschläge der schleswig-holsteinischen Kommission

Nach dem Vorschlag der Kommission Schleswig-Holstein soll die Neuregelung mit Wirkung für die nächstfolgende Wahlperiode in Kraft treten. Sie geht davon aus, dass weitere Übergangsregelungen zu erarbeiten sind, ohne dies näher zu spezifizieren.⁷¹

⁶⁸ BVerfGE 102, 224.

⁶⁹ S. zuletzt Röper, DÖV 2002, S. 655, 657 f. m.w.N.

⁷⁰ Gutachtliche Stellungnahme vom 2.8.2000, Az. II/52-1409-2.

⁷¹ S. Landtags-Drucksache SH 15/1500, S. 39 f.

2. Die Vorschläge der nordrhein-westfälischen Kommission

Auch die nordrhein-westfälische Kommission spricht sich dafür aus, die Neuregelung erst mit Wirkung für die nächste Legislaturperiode wirksam werden zu lassen. Da die derzeitigen Abgeordneten einen Anspruch auf Wahrung ihres Besitzstandes hätten, müsse es für sie entsprechende Übergangsregelungen geben.

3. Umsetzung in Rheinland-Pfalz

Die Änderungen sollen nach dem übereinstimmenden Vorschlag der beiden Kommissionen erst mit Wirkung für die nächste Wahlperiode in Kraft gesetzt werden. Bei der Frage, welche Übergangsregelungen erforderlich sind, ist zwischen drei Gruppen zu unterscheiden:

- a) Abgeordnete, die erstmals in den Landtag gewählt werden,
 - b) Abgeordnete, die bereits jetzt im Landtag vertreten sind und wieder gewählt werden und
 - c) ehemalige Abgeordnete.
- a) Für erstmals gewählte Abgeordnete sind weitere Regelungen nicht erforderlich. Denn sie haben keine Ansprüche nach der bisher geltenden Gesetzeslage erlangt, die schutzwürdig sein können.
- b) Abgeordnete, die bereits jetzt im Landtag vertreten sind, haben in der Regel bereits Ansprüche auf Altersentschädigung und Übergangsgeld erworben. Diese würden bei einer Umstellung auf eine private Versicherungslösung für die Zukunft entwertet. Damit träte eine sog. unechte Rückwirkung ein. Eine unechte Rückwirkung ist grundsätzlich zulässig, es sei denn, sie greift in verfassungsmäßig und insbesondere eigentumsrechtlich geschützte Rechtspositionen ein.⁷²

In Frage kommt ein Schutz nach Art. 97 Abs. 1 LV. Danach haben die Abgeordneten Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Die Altersversorgung müsste Teil dieses Anspruchs sein. Das Bundesverfassungsgericht hat die Altersversorgung als - zulässigen - „Annex“ der Abgeordnetenentschädigung bezeichnet, aber stets den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers betont.⁷³ In der Literatur wird z.T. die Ansicht vertreten, eine Altersversorgung sei heute Teil einer angemessenen Entschädigung.⁷⁴

⁷² S. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 4. Aufl. 1997, Art. 20 Rn. 53 f.

⁷³ S. BVerfGE 32, 157, 164 f.; 40, 296, 311; 76, 256, 342.

⁷⁴ S. Braun/Jantsch/Klante, AbgG, 2001, § 19 Rn. 12 f.; Grundmann, DVBl. 1994, S. 329, 330. Zum Streitstand s.a. Giesen, DÖV 1999, S. 291, 293 bei Fn. 19.

Darüber hinaus wird in der Literatur vertreten, dass erworbene Ansprüche der Abgeordneten auf Altersentschädigung eigentumsrechtlich geschützt seien (nach Art. 14 GG bzw. Art. 60 LV). Bei Anpassungen oder Strukturveränderungen seien Übergangsregelungen erforderlich, um dem Bestand- und Vertrauensschutz und dem Rückwirkungsverbot Rechnung zu tragen.⁷⁵

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat diese Gesichtspunkte in der Vergangenheit stets berücksichtigt und erworbenen Ansprüchen regelmäßig Bestandsschutz eingeräumt⁷⁶. Eine Veränderung der künftig (d.h. ab der 15. Wahlperiode) zu erwerbenden Ansprüche ist damit aber nicht ausgeschlossen.

Am weitestgehenden würden die Interessen der Abgeordneten, die bereits im Landtag vertreten waren, durch folgende Regelung gewahrt:

- Die Neuregelung gilt ausschließlich für Abgeordnete, die erstmals in den (15.) Landtag gewählt werden. Für alle anderen Abgeordneten, auch soweit sie ausgeschieden sind, gilt das bisherige Recht. Da die Höhe des Übergangsgeldes sowie der Altersentschädigung von der Höhe der Grundentschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgGRhPf abhängt und diese deutlich erhöht werden soll, könnte vorgesehen werden, dass die Bemessungsgrundlage ab Inkrafttreten der Neuregelung aus einem Prozentsatz der neuen Grundentschädigung besteht, der dem bis zur Neuregelung geltenden Betrag entspricht. Zusätzlich könnte den bisherigen Abgeordneten ein Recht eingeräumt werden, zu wählen, ob für sie – unter Beibehaltung erworbener Ansprüche – ab der 15. Wahlperiode das neue oder das alte Recht gilt.

Da künftig zu erwerbende Ansprüche nicht in gleichem Maße wie bereits erworbene Ansprüche geschützt sind, wäre wohl auch folgende Übergangsregelung zulässig:

- Die bis zum Ende der 14. Wahlperiode erworbenen Ansprüche bleiben mit der Maßgabe erhalten, dass die Bemessungsbasis auf einen Prozentsatz der neuen Grundentschädigung umgestellt wird, welcher dem bis zur Neuregelung geltenden Betrag entspricht. Ab der 15. Wahlperiode gilt für alle Abgeordneten das neue System, d.h. neue Ansprüche für die Mandatszeit ab Beginn der 15. Wahlperiode werden nur noch durch private Vorsorge erworben.

⁷⁵ S. Braun/Jantsch/Klante, AbgG, 2001, § 19 Rn.15.

⁷⁶ S. die Übergangsregelungen in §§ 37 ff. AbgGRhPf, s. auch die Übergangsregelungen bei der Reform des AbgGRhPf 1993 (Art. 2 des G. v. 21.12.1993, GVBl S. 645).

- c) Bei Abgeordneten, die bis zum Beginn der 15. Wahlperiode ausgeschieden sind, ist eine private Vorsorge nicht mehr möglich. Für sie müssen die gegenwärtigen Regeln weiter gelten, einschließlich der Regelungen über die Leistungen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen. Sofern die Höhe von Leistungen an die Grundentschädigung gekoppelt ist, sollte auch hier die Bemessungsgrundlage ab Inkrafttreten der Neuregelung aus einem Prozentsatz der neuen Grundentschädigung bestehen, der dem bis zur Neuregelung geltenden Betrag entspricht.

Wissenschaftlicher Dienst