



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen
WD 6/52-1537

Datum
28. März 2006

Änderung des Abgeordnetengesetzes

A. Auftrag:

Der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz ist in seiner 62. Sitzung am 2. Februar 2006 mehrheitlich übereingekommen, den Wissenschaftlichen Dienst um die Erstellung einer gutachtlichen Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Drs. 14/4848) zu bitten.

Diese soll sich insbesondere mit den folgenden Punkten befassen:

1. Es sollen die allgemeinen Fragen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der vorgeschlagenen Regelung zur Diätenreform geklärt werden.
2. Der Gesetzentwurf gibt unter "Kosten" an, "langfristig" werde "durch die Umstellung auf eine beitragsbasierte Altersversorgung eine Entlastung der Landeskasse" eintreten. Experten bezweifeln demgegenüber sogar, dass das vom nordrhein-westfälischen Landtag für diesen angenommene Einsparpotenzial auf der Grundlage der dortigen Berechnungen realisierbar ist. Der Wissenschaftliche Dienst möge daher - da BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dies verabsäumt hat - zumindest eine Prognose der durch den Gesetzentwurf zu erwartenden Kostenfolgen anstellen, und zwar sowohl der kurz- als auch der langfristigen.
3. Der Gesetzentwurf setzt in § 11 die Einrichtung eines Versorgungswerks als völlig unproblematisch voraus. Der Wissenschaftliche Dienst möge darstellen, ob dies für tatsächlich realistisch gehalten wird, insbesondere da nach Art. 2 des Gesetzentwurfs das Gesetz mit Beginn der 15. Wahlperiode in Kraft treten soll. Insbesondere möge der Wissenschaftliche Dienst darstellen, ob die gewählte Lösung tatsächlich tragfähig erscheint, insbesondere was die angestrebte Höhe der Leistungen im Vergleich von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz anbelangt. Dabei möge der Wissenschaftliche Dienst auch auf Einzelfragen der in Nordrhein-Westfalen gewählten Versorgungslösung eingehen, die BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 1:1 auf Rheinland-Pfalz übertragen wollen; hierzu gehört insbesondere die Frage, ob ein derartiges Versorgungswerk tatsächlich als funktions- und leistungsfähig angesehen werden kann, oder ob diese Konstruktion nicht vielmehr sogar Risiken finanzieller Art für das Land bringt.

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.

4. Der Wissenschaftliche Dienst möge auch darauf eingehen, welche alternativen Möglichkeiten es zu einem Versorgungswerk gibt. Ehe man sich auf diesen Weg des Versorgungswerks festlegt, sollten daher auch andere Möglichkeiten geprüft werden.
5. Der Wissenschaftliche Dienst möge in dem Rahmen seiner Überprüfung auch die Vergleichbarkeit mit Regelungen über die Versorgung von Wahlbeamten (etwa Verbandsbürgermeister oder Landräte) und politischen Beamten berücksichtigen.
6. Der Wegfall der steuerfreien Aufwandspauschale soll verfassungsrechtlich, vor allen Dingen aber auch tatsächlich beurteilt werden. Insbesondere ist wichtig, in welchem Umfang vor dem Hintergrund bundesrechtlicher Vorgaben noch zu klärende Fragen offen bleiben, die unter Umständen nicht auf Landesebene gelöst werden können und die eine Abstimmung mit dem Bundesgesetzgeber erfordern. Der Präsident des Deutschen Bundestages und die Präsidenten der Deutschen Landesparlamente sowie die Fraktionen des Bundestages sind hierzu in Gesprächen.
7. Da der Gesetzentwurf der Grünen neben der Diätenreform auch die Veröffentlichung von persönlichen Angaben des Abgeordneten betrifft (§ 1 a des Gesetzentwurfs), möge der Wissenschaftliche Dienst auch die damit zusammenhängenden verfassungsrechtlichen Fragen erörtern und dabei auch auf das derzeit beim Bundesverfassungsgericht anhängige Klageverfahren eingehen.
8. Auf Anregung des Abgeordneten Bischel soll zusätzlich die Frage erörtert werden, ob der Gesetzentwurf mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der angemessenen Entschädigung vereinbar ist.

B. Gutachtliche Stellungnahme

I. Allgemeine Fragen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelung zur Diätenreform

Nach dem Gutachtenauftrag soll an dieser Stelle auf allgemeine Fragen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagenen Regelungen zur Diätenreform eingegangen werden.

Da die verfassungsrechtlichen Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf ergeben, an anderen Stellen des Gutachtenauftrags jedoch in ihrem thematischen Kontext explizit gestellt werden, bietet es sich an, sie auch dort im jeweiligen Kontext zu erörtern.

II. Prognose der durch den Gesetzentwurf für den Landeshaushalt zu erwartenden Kostenfolgen

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat zu den Kosten des von ihr vorgelegten Gesetzentwurfs ausgeführt, dass langfristig durch die Umstellung auf eine beitragsbasierte Altersvorsorge eine Entlastung der Landeskasse eintritt¹.

Es soll nunmehr eine Prognose der kurz- und langfristig durch den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu erwartenden Kostenfolgen vorgenommen werden, die einer Kostenprognose bei Beibehaltung der bisherigen Regelung gegenüber gestellt wird. Bereits an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass eine Kostenprognose aus verschiedenen, noch zu erläuternden Gründen letztlich nie präzise möglich ist, sondern allenfalls Richtwerte nennen kann.

Zunächst ist zu beachten, dass die folgende Kostenprognose weder die aus dem Landeshaushalt für Abgeordnete aufzubringenden Gesamtaufwendungen noch die sich durch den Gesetzentwurf in seiner Gesamtheit ergebenden Kostenfolgen wiedergibt. Auch werden bei ihr kostenrelevante Änderungen in § 10 (Übergangsgeld), § 14 (Unfallversorgung), § 16 (Sterbegeld) und § 21 (Anrechnung beim Zusammentreffen mehrerer Bezüge aus öffentlichen Kassen) des Gesetzentwurfs nicht berücksichtigt².

Vielmehr stellt die Kostenprognose ausschließlich die Kostenentwicklung in den für die Reform maßgeblichen Bereichen dar. Einerseits berücksichtigt sie den Wegfall der steuerfreien Aufwandspauschalen (nach § 6 Abs. 2 Nr. 1-3 und Abs. 6 des Landesgesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz³ - AbgG RhPf -) zu Gunsten einer Erhöhung der steuerpflichtigen Entschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgG RhPf. Andererseits werden die Auswirkungen der Einführung eines Versorgungswerks zur Altersversorgung der Abgeordneten in die Kostenprognose einbezogen. Entsprechend wird in der folgenden Prognose auch nur die Entwicklung dieser Kosten einander gegenüber gestellt.

Dabei liegt sämtlichen Prognosen die Annahme zu Grunde, dass die Abgeordnetenentschädigung jährlich durchschnittlich um 1,5 v.H. steigt⁴.

1. Kurzfristige Kostenfolge (15. und 16. Wahlperiode)

Zunächst sollen die kurzfristigen Kostenfolgen des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den nächsten zwei Wahlperioden dargestellt werden. Hier ist bei einer Umsetzung mit einer deutlichen Mehrbelastung des Landeshaushalts zu rechnen.

Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass einerseits - trotz des Wegfalls der steuerfreien Pauschalen - durch die Erhöhung der steuerpflichtigen Entschädigung auf 9.500 Euro zunächst

¹ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs. 14/4848, S. 2

² Zum einen dürften die Änderungen in diesen Bereichen sich nur in geringem Maß auf die allgemeine Kostenentwicklung auswirken. Zum anderen ist eine Prognose der Kostenentwicklung in diesen Bereichen kaum möglich, da sie in erheblichem Umfang von verschiedenen äußeren, nicht zu prognostizierenden Umständen beeinflusst werden.

³ Vom 21. Juli 1978, GVBl. S. 587, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2004

⁴ Für die Prognose der Entwicklung der Abgeordnetenentschädigung wurde die durchschnittliche jährliche Steigerung der Entschädigung in den letzten drei Wahlperioden (12. bis 14. WP) zu Grunde gelegt. Diese beträgt ca. 1,5%.

Mehrkosten für die "aktiven" Abgeordneten anfallen, andererseits jedoch Einsparungen im Bereich der Versorgung - wie noch darzustellen sein wird - in diesem Zeitraum nicht zu erwarten sind.

Nachfolgend sollen tabellarisch die Prognosen zur Kostenentwicklung bezüglich der Entschädigung für die aktiven Abgeordneten nach derzeitigem Recht und nach dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegenüber gestellt werden.

Dabei wurde Folgendes zu Grunde gelegt:

- Ausgegangen wurde bei den Prognosen von der derzeitigen Zusammensetzung und Struktur des Parlaments⁵ und einer jährlichen Steigerung der Entschädigung um 1,5 v.H..
- Bei den "Kosten für die Entschädigung und die Aufwandspauschalen für aktive Abgeordnete nach derzeitigem Recht"⁶ wurden die Entschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgG RhPf sowie die steuerfreien Aufwandspauschalen nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG RhPf (allgemeine Unkostenpauschale), § 6 Abs. 2 Nr. 2 AbgG RhPf (Tagegeldpauschale), § 6 Abs. 2 Nr. 3 AbgG RhPf (Fahrtkostenpauschale) und § 6 Abs. 6 AbgG RhPf⁷ (zusätzliche Aufwandspauschale für Funktionsträger) berücksichtigt. Anders als bei der Entschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgG RhPf wurden jedoch bei den steuerfreien Aufwandspauschalen regelmäßige jährliche Anpassungen um einen bestimmten Vom-Hundert-Satz nicht vorgenommen, sondern vielmehr die derzeit geltenden Beträge auch in den nächsten zwei Wahlperioden zu Grunde gelegt⁸.
- Bei den "Kosten der Entschädigung für aktive Abgeordnete nach dem Gesetzentwurf BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN"⁹ wurden ausschließlich die Kosten für die Entschädigung nach § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs zu Grunde gelegt, wobei für die 15. Wahlperiode die Inanspruchnahme der Übergangsregelung in § 39 Abs. 2 des Gesetzentwurfs¹⁰ berücksichtigt wurde.
Es ist davon auszugehen, dass diejenigen Abgeordneten, die aufgrund der Dauer ihrer Parlamentszugehörigkeit von der Wahlmöglichkeit des § 39 Abs. 2 des Gesetzentwurfs Gebrauch machen können, dies auch ganz überwiegend tun werden. Für diese

⁵ Änderungen können sich nach Landtagswahlen beispielsweise durch Überhangmandate, durch die Änderung der Zahl der im Landtag vertretenen Fraktionen, der Zahl der Ausschüsse bzw. der Zahl der Abgeordneten, die gleichzeitig das Amt eines Ministerpräsidenten oder Ministers ausüben, ergeben.

⁶ Vgl. Spalte 1 der Tabellen 1 und 2.

⁷ Bei den Aufwandspauschalen für zusätzliche Funktionsträger wurde davon ausgegangen, dass es einen Präsidenten, vier Fraktionsvorsitzende, vier Vizepräsidenten sowie 18 Ausschussvorsitzende (13 Fachausschüsse, 4 Enquete- bzw. Untersuchungsausschüsse, 1 Rechnungsprüfungskommission) während der ganzen Dauer der Wahlperiode gibt. Da die Zahl der Enquete- und Untersuchungsausschüsse durchaus variabel ist und diese auch regelmäßig erst im Verlauf einer Wahlperiode eingesetzt werden, dürfte dieser Betrag u.U. etwas hoch angesetzt sein, was jedoch im Hinblick auf die geringen Summen vernachlässigt werden kann.

⁸ Dies liegt darin begründet, dass die Tagesgeldpauschale und die zusätzliche Aufwandspauschale für Abgeordnete in dem gewählten Vergleichszeitraum der letzten drei Wahlperioden (12. bis 14. WP) seit 1990 nicht angehoben wurden, während die Unkostenpauschale in diesem Zeitraum einmal und die Fahrtkostenpauschale zweimal angehoben wurde, ohne dass jedoch eine bestimmte Regelmäßigkeit bzw. Regelhaftigkeit festzustellen wäre. Da auf dieser Basis eine Vorhersage zur Entwicklung der Aufwandspauschalen kaum möglich ist, wird eine gewisse Beeinträchtigung der Kostenprognose durch den geschilderten Umstand in Kauf genommen.

⁹ Vgl. Spalte 2 der Tabellen 1 und 2.

¹⁰ Nach § 39 Abs. 2 des Gesetzentwurfs erhalten die Abgeordneten, die sowohl am Ende der 14. als auch zu Beginn der 15. Wahlperiode dem Landtag angehören und bei Beginn der 15. Wahlperiode bereits eine Mitgliedschaft im Landtag von fünf Jahren vorweisen können, abweichend von § 11 des Gesetzentwurfs auf Antrag für die Mandatszeit bis zum Ende der 15. Wahlperiode Versorgungsleistungen nach bisherigem Recht. Im Gegenzug wird gemäß § 39 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzentwurfs die Entschädigung in Höhe des Pflichtbeitrags zum Versorgungswerk gekürzt.

Abgeordnetengruppe ist daher für die Dauer der 15. Wahlperiode jeweils die Grundentschädigung um den auf den Versorgungswerkbeitrag entfallenden Teil, d.h. um 15,79 v.H., zu kürzen. Für die Prognose wurde davon ausgegangen, dass ungefähr 60 Abgeordnete dieser Gruppe zuzuordnen sein werden.

Ab der 16. Wahlperiode sind bei der Prognose Versorgungswerkbeiträge für sämtliche Abgeordnete berücksichtigt, da die Wahlmöglichkeit des § 39 Abs. 2 des Gesetzentwurfs nur für die 15. Wahlperiode gilt.

Tabelle 1 : 15. Wahlperiode:

Zeitraum	Kosten der Entschädigung und der Aufwandspauschalen für aktive Abgeordnete nach derzeitigem Recht	Kosten der Entschädigung für aktive Abgeordnete nach dem Gesetzentwurf BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Juni-Dez. 2006	5,0 Mio. €	6,1 Mio. €
Jan.-Dez. 2007	8,7 Mio. €	10,6 Mio. €
Jan.-Dez. 2008	8,8 Mio. €	10,7 Mio. €
Jan.-Dez. 2009	8,9 Mio. €	10,9 Mio. €
Jan.-Dez. 2010	9,0 Mio. €	11,1 Mio. €
Jan.-Mai 2011	3,8 Mio. €	4,7 Mio. €
Kosten 15. WP insg.	44,2 Mio. €	54,1 Mio. €

Tabelle 2: 16. Wahlperiode:

Zeitraum	Kosten der Entschädigung und der Aufwandspauschalen für aktive Abgeordnete nach derzeitigem Recht	Kosten der Entschädigung für aktive Abgeordnete nach dem Gesetzentwurf BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Juni-Dez. 2011	5,3 Mio. €	7,2 Mio. €
Jan.-Dez. 2012	9,2 Mio. €	12,6 Mio. €
Jan.-Dez. 2013	9,3 Mio. €	12,8 Mio. €
Jan.-Dez. 2014	9,5 Mio. €	13,0 Mio. €
Jan.-Dez. 2015	9,6 Mio. €	13,2 Mio. €
Jan.-Mai 2016	4,0 Mio. €	5,6 Mio. €
Kosten 16. WP insg.	46,9 Mio. €	64,4 Mio. €

Die Reform dürfte demnach allein in den nächsten beiden Wahlperioden insgesamt Mehrkosten von ca. 27 Mio. Euro bei der Entschädigung der aktiven Abgeordneten verursachen¹¹.

Demgegenüber sind bei einer Umsetzung des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - wie bereits angedeutet - in der nächsten beiden (15. und 16.) Wahlperioden Einsparungen bei der Abgeordnetenversorgung kaum bzw. noch nicht zu erwarten.

¹¹ Nicht berücksichtigt wurde in diesem Zusammenhang, dass ein Teil dieser Ausgaben über zusätzliche Steuereinnahmen durch den Wegfall der steuerfreien Aufwandspauschalen und die Erhöhung der steuerpflichtigen Grundentschädigung an öffentliche Haushalte, allerdings überwiegend nicht an den Landeshaushalt, zurückfließt.

Denn diejenigen Abgeordneten, die mit dem Ende der 14. Wahlperiode aus dem Landtag ausscheiden, haben ausschließlich Versorgungsansprüche nach bisherigem Recht erworben, so dass in der 15. Wahlperiode die Versorgungsleistungen nach altem Recht wie bisher in voller Höhe anfallen würden.

Das Gleiche dürfte weitgehend auch für die Abgeordneten gelten, die mit dem Ende der 15. Wahlperiode aus dem Landtag ausscheiden und ab der 16. Wahlperiode Versorgungsleistungen beziehen. Denn diejenigen Abgeordneten, die nach der 15. Wahlperiode ausscheiden und nach bisherigem Recht zu diesem Zeitpunkt einen Versorgungsanspruch erworben hätten, also mindestens zehn Jahre Mitglied des Landtags waren, dürften - wie sich das schon in Nordrhein-Westfalen gezeigt hat - von der Übergangsregelung des § 39 Abs. 2 des Gesetzentwurfs Gebrauch machen und für die 15. Wahlperiode noch Versorgungsleistungen nach bisherigem Recht wählen. Im Ergebnis würde daher auch in der 16. Wahlperiode noch kein Rückgang der Versorgungsempfänger nach altem Recht erfolgen.

Im Ergebnis würden daher sowohl in der 15. als auch in der 16. Wahlperiode (bis 2016) durch die Umsetzung des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ausschließlich Mehrkosten bei den Leistungen an aktive Abgeordnete in Höhe von insgesamt ca. 27 Mio Euro entstehen, ohne dass in diesem Zeitraum Einsparungen bei den Versorgungsleistungen zu verzeichnen wären.

Exkurs: Situation in Nordrhein-Westfalen

Um zu verdeutlichen, dass diese Prognose durchaus im zu erwartenden Rahmen liegt, soll die Haushaltssituation im Nordrhein-Westfalen skizziert werden.

Zwischenzeitlich lässt sich die erhebliche Kostensteigerung, zu der eine solche Reform - wie sie der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorsieht - zunächst führt, auch für den Geschäftsbereich des Landtags Nordrhein-Westfalen anhand eines Vergleichs des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2004 und 2005¹² und des Haushaltsplanentwurfs für das Haushaltsjahr 2006¹³ ablesen.

Vergleicht man zunächst nur den Ansatz für die Leistungen an Abgeordnete, ehemalige Abgeordnete und Hinterbliebene nach dem Abgeordnetengesetz Nordrhein-Westfalens, wie er in Kapitel 01 010 (Landtag) Titel 411 10 jeweils für die Jahre 2005 (31.224.200 Euro) und 2006 (34.785.200 Euro) ausgewiesen ist, erscheint die Ausgabensteigerung für das Jahr 2006 zunächst kaum bemerkenswert¹⁴.

Berücksichtigt man jedoch, dass in Nordrhein-Westfalen der Landtag mit Beginn der 14. Wahlperiode im Juni 2005 von 231 Abgeordneten auf jetzt nur noch 187 Abgeordnete - also um 44 Abgeordnete - verkleinert wurde, erscheinen die Ausgaben für Abgeordnete in Titel 411 10 in einem ganz anderen Licht.

Dies gilt insbesondere, wenn man die von der Reform vornehmlich betroffenen Bereiche Abgeordneten- und Aufwandsentschädigung bzw. Abgeordnetenbezüge einerseits und die Versorgungsleistungen an ehemalige Abgeordnete und Hinterbliebene etc. andererseits betrachtet.

¹² Quelle: <http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2004.ges/frameh04.htm>

¹³ Quelle: <http://www.landtag.nrw.de/haushalt/2006.ent/>

¹⁴ Typischerweise dürfte im Jahr nach einem Wahlperiodenwechsel mit einer gewissen Kostensteigerung zu rechnen sein, da zunächst für die ausgeschiedenen Abgeordneten üblicherweise in erheblichem Umfang Übergangsgelder zu zahlen sind.

So beträgt ausweislich der Erläuterungen zu Titel 411 10 der Ansatz für die Abgeordnetenbezüge im Haushaltsplanentwurf für das Jahr 2006 19.876.500 Euro und damit etwas mehr als der Ansatz für die Abgeordnetenentschädigung und die Aufwandsentschädigungen für das Jahr 2005 im Haushaltsplan für die Jahre 2004 und 2005, der sich ausweislich der Erläuterungen zu Titel 411 10 zusammengerechnet auf 18.991.600 Euro beläuft. Im Ergebnis ist der Kostenansatz damit trotz der erheblichen Verringerung der Abgeordnetenzahl um 0,9 Mio. Euro gestiegen. Wäre die bisherige Anzahl von 231 Abgeordneten in der 14. Wahlperiode beibehalten worden, wäre in Nordrhein-Westfalen mit einer reformbedingten Kostensteigerung bei den Abgeordnetenbezügen um ca. 5 Mio. Euro (das ist eine Steigerung um ca. 25%) gegenüber dem Ansatz für das Jahr 2005 zu rechnen gewesen. Lediglich die deutliche Reduzierung der Anzahl der Abgeordneten hat dies verhindert.

Vergleicht man demgegenüber die veranschlagten Kosten für Altersentschädigungen, Versorgungsabfindungen, Überbrückungsgelder, Hinterbliebenenversorgungen und Hilfskasse beträgt der Ansatz für diese ausweislich der Erläuterungen zu Titel 411 14 im Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 für das Jahr 2005 insgesamt 7.221.600 Euro und ausweislich des Titels 411 10 im Haushaltsplanentwurf für das Jahr 2006 8.105.900 Euro. Daran wird, wie bereits im Rahmen der Kostenprognose für Rheinland-Pfalz beschrieben, deutlich, dass Einsparungen im Bereich der Abgeordnetenversorgung durch die Reform zunächst nicht zu erwarten sind.

Insgesamt findet die oben angestellte kurzfristige Kostenprognose für Rheinland-Pfalz eine Bestätigung in der Entwicklung der einschlägigen Haushaltsansätze im Haushaltsplanentwurf für den Geschäftsbereich des Landtags Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2006.

2. Langfristige Kostenfolgen

Auch in der folgenden Zeit dürften bei einer Umsetzung des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN voraussichtlich die Mehrausgaben die ersten Einsparungen im Bereich der Versorgungsleistungen noch übersteigen. Eine grobe Kostenschätzung, die die Entwicklung der Kosten für den Landeshaushalt bei Weitergeltung des bisherigen Rechts derjenigen bei Umsetzung des Gesetzentwurfs grafisch gegenüber stellt, findet sich in Anlage 1 (a-c) zu diesem Gutachten.

Allerdings ist zu beachten, dass für einen längeren, sich über mehrere Wahlperioden erstreckenden Zeitraum die Schätzung der Kostenentwicklung allenfalls als Entwicklungstendenz verstanden werden kann. Denn eine präzise langfristige Kostenprognose ist aufgrund mehrerer, auf lange Sicht nicht oder kaum vorhersehbarer Umstände letztlich nicht möglich.

Um eine solche langfristige Kostenprognose überhaupt erstellen zu können, sind schematische und vereinfachende Annahmen erforderlich. So lassen sich beispielsweise die Zusammensetzung des Parlaments, die Entwicklung der Entschädigungshöhe, die Auswirkung des Wegfalls bestimmter Anrechnungsvorschriften die Entwicklung im Bereich der Versorgungsempfänger, die Zahl der wegfallenden Versorgungsempfänger (Sterbefälle) etc. in größeren Zeiträumen nicht bzw. kaum prognostizieren. Aus diesem Grund wurden der Prognose vielfach Erfahrungswerte der letzten Wahlperioden zugrunde gelegt und anhand dieser Durchschnittswerte gebildet. Nicht prognostizierbare Entwicklungen wurden nicht berücksichtigt.

Folgende Annahmen liegen der Kostenschätzung zu Grunde:

- Wie schon bei der kurzfristigen Prognose wurde bei der langfristigen Kostenprognose von der derzeitigen Zusammensetzung des Parlaments ausgegangen und nicht die Gesamtausgaben nach bisherigem Recht und nach dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einander gegenübergestellt, sondern nur Änderungen der Kosten miteinander verglichen, die durch den Wegfall der steuerfreien Aufwandspauschalen, die Einrichtung eines Versorgungswerks und die Erhöhung der Grundentschädigung entstehen.
- Bei der Kostenkalkulation wurde - wie bereits bei der Prognose zur kurzfristigen Entwicklung - davon ausgegangen, dass die Grundentschädigung durchschnittlich um 1,5 % jährlich steigt¹⁵.
- Dagegen wurden bei den steuerfreien Aufwandspauschalen regelmäßige jährliche Anpassungen um einen bestimmten Vom-Hundert-Satz nicht vorgenommen, sondern vielmehr die derzeit geltenden Beträge auch zukünftig zu Grunde gelegt¹⁶. Dies dürfte langfristig zu einer gewissen Verzerrung der Prognose zur Kostenentwicklung nach bisherigem Recht führen, mit der Folge, dass diese tatsächlich geringfügig höher als prognostiziert liegen dürfte.
- Bei der Prognose ebenfalls nicht berücksichtigt wurden die Kosten für die Verwaltung des Versorgungswerks, welche nach § 11 Abs. 1 Satz 4 des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom Land zu tragen sind. Daher dürften die Kosten für den Landeshaushalt bei einer Umsetzung des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ebenfalls geringfügig höher liegen als prognostiziert wurde.
- Zur Schätzung der Kostenentwicklung bei den Versorgungsempfängern wurde vom derzeitigen Bestand an Versorgungsempfängern, die nach dem Abgeordnetengesetz Versorgung beziehen¹⁷, ausgegangen. Es wurde unterstellt, dass alle Versorgungsempfänger auf der Basis der derzeitigen Entschädigung Versorgung beziehen, etwaige Übergangsfälle blieben unberücksichtigt.
- Bei der Prognose der Kosten für Versorgungsempfänger wurde eine aus dem Bestand der derzeitigen Versorgungsempfänger ermittelte durchschnittliche Versorgungshöhe von 50% der Entschädigung zu Grunde gelegt.
- Nicht berücksichtigt wurden die derzeitigen Empfänger von Hinterbliebenenversorgung, da deren Entwicklung nicht sinnvoll prognostizierbar ist.
- Etwaige Anrechnungstatbestände nach § 21 AbgG wurden nicht berücksichtigt, da insofern eine Prognose nicht möglich ist.
- Aufgrund der Durchschnittswerte der letzten Wahlperioden wurde von einem durchschnittlichen jährlichen Wegfall von zwei Versorgungsempfängern und dem Hinzukommen von durchschnittlich zwei Hinterbliebenenversorgungsempfängern pro Jahr ausgegangen. Der Wegfall von Hinterbliebenenversorgungsempfängern wird - da aufgrund äußerer Umstände kaum prognostizierbar - nicht berücksichtigt.
- Bis 2011 wurden die absehbar hinzukommenden Versorgungsempfänger berücksichtigt (konkrete Betrachtung). Danach wurde ausgehend von Erfahrungswerten der letzten Wahlperioden pauschal davon ausgegangen, dass nach dem Ende einer Wahlperiode durchschnittlich 31 Abgeordnete ausscheiden, wovon 2/3 nach einem Jahr aus dem Übergangsgeldbezug in den Versorgungsbezug wechseln, während 1/3 erst nach durchschnittlich acht Jahren in den Versorgungsbezug eintritt (abstrakte Betrachtung).

¹⁵ Vgl. Fn. 4

¹⁶ Vgl. Fn. 8

¹⁷ Versorgungsempfänger nach dem Abgeordnetenentschädigungsgesetz blieben unberücksichtigt.

Auch wenn aufgrund der dargestellten verallgemeinernden Annahmen eine langfristige Prognose der Kostenentwicklung nur als Tendenz betrachtet werden kann, ist doch aus der systemvergleichenden Kostenprognose in Anlage 1_c ersichtlich, dass bei einer Systemumstellung entsprechend dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den nächsten 25 Jahren insgesamt eher nicht mit Einsparungen zu rechnen sein wird.

Da zunächst die Zahl der Versorgungsempfänger nach bisherigem Recht und damit die Kosten hierfür noch steigen werden, bei der Umsetzung des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN jedoch gleichzeitig weitere Kosten durch die Erhöhung der Entschädigung für Beiträge zum Versorgungswerk hinzukommen, führt dies dazu, dass die Kosten über einen erheblichen Zeitraum diejenigen des derzeitigen Systems übersteigen werden, bevor sie durch den allmählichen Wegfall der Versorgungs-Altfälle sinken.

Erst wenn die Versorgungsempfänger nachzeitigem Recht überwiegend weggefallen sein werden, kann daher mit deutlichen Einsparungen durch die Umsetzung des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gerechnet werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass eine Kompensation der zunächst durch die Umsetzung entstandenen Mehrkosten noch länger dauern wird.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Aufwandspauschalen des bisherigen Systems in der Vergangenheit - anders als in einigen anderen Bundesländern - nicht regelmäßig, sondern nur sehr selten erhöht wurden¹⁸. Eine „Einbeziehung“ der Aufwandspauschalen in die Grundentschädigung würde dagegen dazu führen, dass diese Beträge zukünftig an der regelmäßigen Anhebung der Grundentschädigung teilnehmen und so bei dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu einer weiteren kontinuierlichen Steigerung der Ausgaben für aktive Abgeordnete führen würden.

¹⁸ Vgl. Fn. 8

III. Prognose zur Leistungsfähigkeit eines Versorgungswerks nach dem Vorbild des Gesetzentwurfs

Unter Punkt III. soll darauf eingegangen werden, ob die Einrichtung eines Versorgungswerks für völlig unproblematisch gehalten wird, "insbesondere da nach Art. 2 des Gesetzentwurfs das Gesetz mit Beginn der 15. Wahlperiode in Kraft treten soll".

Darüber hinaus soll eine Einschätzung vorgenommen werden, ob die gewählte Lösung über ein Versorgungswerk wirklich tragfähig erscheint, insbesondere was die angestrebte Höhe der Leistungen im Vergleich von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz anbelangt.

In diesem Zusammenhang soll auch auf Einzelfragen eingegangen werden, insbesondere darauf, ob ein derartiges Versorgungswerk wirklich als funktions- und leistungsfähig angesehen werden kann oder ob diese Konstruktion nicht vielmehr Risiken für das Land birgt.

1. Probleme der zeitlichen Realisierung

Eine verfassungsrechtliche Problematik dürfte sich im Zusammenhang mit der zeitlichen Realisierung der Umstellung des Versorgungssystems auf ein Versorgungswerk nach Maßgabe des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht ergeben. Insbesondere stellt sich bei einem In-Kraft-Treten zum Beginn einer neuen Wahlperiode die Frage einer möglicherweise unzulässigen Rückwirkung nicht¹⁹.

Was die praktische Realisierung betrifft, dürfte sich die Frage nach der Möglichkeit, die Einrichtung des Versorgungswerks bis zum Beginn der 15. Wahlperiode ausreichend vorzubereiten, bereits im Hinblick auf den derzeitigen Stand des parlamentarischen Verfahrens, in dem sich der Gesetzentwurf befindet, erübrigen.

Lässt man diesen Umstand einmal außer Betracht, und geht (fiktiv) von einer zügigen Umsetzung des Gesetzentwurfs aus, ergibt sich, dass durch die gesetzliche Regelung zwar mit Beginn der 15. Wahlperiode ein Versorgungswerk der Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz errichtet wird. Wird eine solche Struktur neu geschaffen, folgt daraus andererseits auch, dass eine Errichtungsphase notwendig ist, in der die Satzung und die Wahlordnung erlassen, die Organe des Versorgungswerks gewählt und der Geschäftsführer bestellt werden. Deshalb wird es immer so sein, dass das Versorgungswerk in der Errichtungsphase unabhängig von dem Zeitrahmen, der für die Vorbereitungen zur Errichtung des Versorgungswerks zu Verfügung steht, seiner eigentlichen Aufgabe mangels Satzung und entscheidungsfähiger Organe noch nicht nachgehen kann.

Der Zeitrahmen, der zur Vorbereitung der Errichtung eines Versorgungswerks zur Verfügung steht, ist aber ansonsten in mehrfacher Hinsicht von erheblicher Relevanz:

Da nach § 45 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Satzung zur Gründung des Versorgungswerks vom Landtag in seiner ersten Sitzung zu beschließen ist, muss ein entsprechender Satzungsentwurf vorbereitet und abgestimmt werden, was erfahrungsgemäß eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt.

Darüber hinaus sind Fragen der personellen und sachlichen Ausstattung der Geschäftsstelle des Versorgungswerks (Personalausstattung, Räumlichkeiten, sonstige Sachmittel) zu klären

¹⁹ Vgl. zu einem In-Kraft-Treten während einer Wahlperiode auch: *Ketteler*, Gutachten im Auftrag des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen, Landtag Nordrhein-Westfalen, Neudruck Information 14/18

und vorzubereiten, um eine möglichst reibungslose Errichtung des Versorgungswerks zu ermöglichen.

Zu klären ist auch die Verwaltung der bis zur Herstellung der Funktionsfähigkeit des Versorgungswerks auflaufenden Beiträge. Denn ab Beginn der 15. Wahlperiode werden von denjenigen Abgeordneten, die von der Übergangsregelung des § 39 Abs. 2 des Gesetzentwurfs keinen Gebrauch machen (können), Beiträge einbehalten, die von dem im Aufbau befindlichen Versorgungswerk mangels legitimierten Entscheidungsträgern noch nicht ordnungsgemäß verwaltet werden können und daher gemäß § 45 Abs. 3 des Gesetzentwurfs zunächst vom Präsidenten des Landtags treuhänderisch zu verwalten sind. Insofern muss eine derartige Interims-Verwaltung vorbereitet werden. Im Hinblick auf die garantierte Verzinsung der Beiträge wäre es wichtig, bereits vorab Angebote für eine kurzfristige, möglichst günstige Zwischenanlage der Beiträge einzuholen, um diese unmittelbar, ohne großen Zeit- und damit Zinsverlust anlegen zu können.

Ähnliche Vorbereitungsmaßnahmen bieten sich im Hinblick auf die spätere Beitragsanlage durch das Versorgungswerk an. Um hier die Errichtungsphase zu verkürzen und Zinsverlusten vorzubeugen, wäre es sinnvoll, sich über die Möglichkeiten der Anlage (beispielsweise Anlage in Eigenregie, Beauftragung eines Kreditinstituts mit der Anlage oder Anlage im Wege der Geschäftsbesorgung durch ein anderes Versorgungswerk) vorab zu informieren. Bei Errichtung des Versorgungswerks könnte dann die Entscheidung bezüglich der Kapitalanlage aufgrund der vorbereiteten Datenbasis zügiger getroffen werden.

Zudem bietet es sich an, die technischen Vorbereitungen für die Wahlen der Organe des Versorgungswerks soweit wie möglich vorzubereiten, um die Errichtungsphase abzukürzen.

Berücksichtigt man die dargestellten Vorbereitungsmaßnahmen, deren Durchführung vor Beginn der 15. Wahlperiode zum Teil notwendig, zum Teil zumindest empfehlenswert wäre, um eine reibungslose Errichtung des Versorgungswerks zu gewährleisten, wird offensichtlich, dass der Zeitraum zwischen der letzten Plenarwoche Mitte Februar 2006, bei der der Gesetzentwurf hätte verabschiedet werden können, und der konstituierenden Sitzung am 18. Mai 2006 unter Umständen etwas knapp bemessen gewesen wäre, um eine sorgfältige umfassende Vorbereitung zu gewährleisten.

2. Tragfähigkeit der Versorgungswerklösung und Leistungsfähigkeit des Versorgungswerks

Ausweislich des Gutachtensauftrags soll an dieser Stelle darauf eingegangen werden, ob die Versorgungswerklösung in der Form, in der sie im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN normiert wurde, tragfähig erscheint, insbesondere was die angestrebte Höhe der Leistungen im Vergleich von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz anbelangt. Dabei soll auch auf Einzelfragen der in Nordrhein-Westfalen gewählten Versorgungslösung eingegangen werden, die nach dem vorliegenden Gesetzentwurf entsprechend auf Rheinland-Pfalz übertragen werden sollen. Es soll dazu Stellung genommen werden, ob ein derartiges Versorgungswerk tatsächlich als funktions- und leistungsfähig angesehen werden kann, oder ob es Risiken finanzieller Art für das Land birgt.

a) Leistungsfähigkeit des Versorgungswerks / Vergleich zwischen Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz

Da es sich bei diesem Themenkomplex im Wesentlichen um finanzwissenschaftliche Fragestellungen handelt - insbesondere wenn es die Leistungsfähigkeit des Versorgungswerks betrifft - muss sich die Stellungnahme insofern auf die entsprechenden finanzwissenschaftlichen Ausarbeitungen stützen, die durch den Landtag Nordrhein-Westfalen und durch die Arbeitsgruppe des Ältestenrats des Landtags Rheinland-Pfalz eingeholt wurden.

Als Datenbasis für Nordrhein-Westfalen steht die dortige Vorlage 13/3278²⁰ (Stand: Februar 2005) zur Verfügung. Hierbei handelt es sich um Rententabellen zum Versorgungswerk, wie es im Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen²¹ (AbgG NRW) vorgesehen wurde. Erstellt wurden diese Berechnungen von einem Versicherungs- und wirtschaftsmathematischen Gutachterbüro.

Die Arbeitsgruppe des Ältestenrat des Landtags Rheinland-Pfalz hat bei dem selben Versicherungs- und wirtschaftsmathematischen Gutachterbüro Vergleichsberechnungen (Stand: September 2005) für den Landtag Rheinland-Pfalz erstellen lassen, denen die nordrhein-westfälische Regelung für ein Versorgungswerk der Mitglieder des Landtags zu Grunde gelegen hat. Gleichzeitig wurde in diesen Berechnungen die vom Landtag Nordrhein-Westfalen abweichende Struktur des Landtags Rheinland-Pfalz berücksichtigt.

Beiden Berechnungen liegen - neben den gesetzlichen Vorgaben zum Versorgungswerk, wie sie sich im AbgG NRW bzw. im Wesentlichen gleichlautend im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN finden - folgende weitere Annahmen zu Grunde:

- Rechnungsgrundlage sind die aktuellen Sterbetafeln DAV 2004 R der Deutschen Aktuarvereinigung (DAV) e.V..
- Die Beitragszahlungsdauer für eine Wahlperiode beträgt 60 Monate.
- Der monatliche Beitrag beträgt 1.500 Euro²².
- Die Einrechnung eines Nachhaltigkeitsfaktors berücksichtigt die zunehmend steigende Lebenserwartung.
- Der garantierte Rechnungszinssatz beträgt 3,25% p.a..

Im Gegensatz zu den Berechnungen für Nordrhein-Westfalen wurde in Rheinland-Pfalz wegen des geringeren zu erwartenden Mitgliederbestands im Versorgungswerk zum einen ein zusätzlicher Sicherheitsabschlag und zum anderen ein weiterer Schwankungsabschlag von 2% berücksichtigt. Da in Rheinland-Pfalz dem Parlament regelmäßig nur 101 Abgeordnete angehören, während dies in Nordrhein-Westfalen seit der 14. Wahlperiode 187 Abgeordnete sind, wird der Mitgliederbestand in Rheinland-Pfalz auf Dauer deutlich geringer ausfallen als in Nordrhein-Westfalen. Den Kostenrisiken, die bei einer größeren Gruppe von Mitgliedern besser kompensiert werden können als bei einem relativ kleinen Versichertenkreis, wird deshalb in Rheinland-Pfalz durch die genannten Abschläge Rechnung getragen.

²⁰ Diese Vorlage ist auf der Internetseite des Landtags Nordrhein-Westfalen abrufbar.

²¹ Vom 5. April 2005, GVBl. S. 252

²² Da die Berechnungen für Nordrhein-Westfalen, wie sie in Vorlage 13/3278 dokumentiert sind, eine nach der gesetzlichen Regelung wahrscheinliche Steigerung des Versorgungswerkbeitrags nicht berücksichtigen, wurden auch für Rheinland-Pfalz entsprechende Probeberechnungen durchgeführt, die von einem fixen Versorgungswerkbeitrag ausgehen, um so einen Datenvergleich mit den Berechnungen für Nordrhein-Westfalen zu ermöglichen.

Eine weitere Abweichung gegenüber Nordrhein-Westfalen ergab sich bei der Berechnung im Hinblick auf den prognostizierten Zinsüberschuss. War bei der Berechnung für Nordrhein-Westfalen noch mit einem Zinsüberschuss von 1,25% p.a. gerechnet worden, wurde von dem Versicherungs- und wirtschaftsmathematischen Gutachterbüro bei der Berechnung für Rheinland-Pfalz nur noch ein Zinsüberschuss von 1% p.a. zu Grunde gelegt. Dabei wurde jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei dem derzeitigen Zinsniveau bei einem Rechnungszinssatz von 3,25% p.a. nicht mit einem Zinsüberschuss in der genannten Höhe gerechnet werden könne.

Wegen der aktuellen Zinsentwicklung wurde bei den Berechnungen für die Arbeitsgruppe des Ältestenrats alternativ zu dem Garantiezinssatz von 3,25% p.a. auch mit einem geringeren Zinssatz von 2,75% p.a. gerechnet.

Da sich die Höhe der Ansprüche aus dem Versorgungswerk nicht nur nach der Höhe der Beiträge und der Dauer der Beitragszahlung richtet, sondern auch nach dem Alter des Abgeordneten zum Zeitpunkt der Beitragszahlung, kann ein Vergleich der Leistungen nur stichpunktartig anhand von "Eckabgeordneten", die ein bestimmtes Alter zum Zeitpunkt des Eintritts in das Versorgungswerk haben, erfolgen. Hierzu finden sich in Anlage 2 (a-e) einige erläuterte Beispiele.

Vergleicht man diese, fällt einerseits auf, dass die Leistungen aus einem Versorgungswerk für rheinland-pfälzische Abgeordnete bei einem gleichen Zinssatz von 3,25% nur geringfügig unter den Leistungen des Versorgungswerks für nordrhein-westfälische Abgeordnete liegen würden. Daraus folgt, dass sich die geringere Mitgliederstärke in Rheinland-Pfalz nur geringfügig auswirkt. Dies liegt unter anderem darin begründet, dass die Verwaltungskosten, die gerade bei einem geringen Mitgliederbestand besonders ins Gewicht fallen, nicht auf die Mitglieder des Versorgungswerks umgelegt, sondern vom Land getragen werden.

Von erheblicher Bedeutung für die Leistungshöhe ist dagegen eine Verringerung des garantierten Rechnungszinses²³. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sämtliche Berechnungen nur Prognosen sind. Je nach Entwicklung der Kapitalmärkte und der durchschnittlichen Lebenserwartung könnten im Laufe der Zeit Anpassungen erforderlich werden, die dazu führen könnten, dass die Ansparbeträge zukünftig niedriger oder eventuell auch höher ausfallen würden.

Festzustellen ist auch, dass bei einem Versorgungswerk ein deutliches Gefälle der Leistungshöhe eintritt, je älter der Abgeordnete bei Eintritt in das Versorgungswerk ist. So würde beispielsweise in Rheinland-Pfalz die Rentenhöhe bei einer Mitgliedschaft von zehn Jahren, einer Beitragshöhe von 1.500 Euro und einem Rechnungszins von 3,25% p.a. für einen bei Eintritt 29-jährigen Abgeordneten 1.844 Euro betragen, während ein Abgeordneter, der zum Zeitpunkt seines Eintritts bereits 51 Jahre alt ist, mit 973 Euro nur ungefähr die Hälfte an Rente erhalten würde.

Vergleicht man die Leistungen aus dem Versorgungswerk mit den Versorgungsleistungen nach geltendem Recht, sind die garantierten Leistungen aus dem Versorgungswerk im Regelfall geringer. Eine Ausnahme stellt einerseits eine Mitgliedschaftsdauer im Parlament von weniger als zehn Jahren dar. Da nach geltendem Recht in diesem Fall nur eine Versorgungsabfindung gezahlt wird, während bei einem Versorgungswerk bereits nach einer Mitgliedschaft von fünf Jahren ein Rentenanspruch begründet wird, dürfte das Versorgungswerk für Abgeordnete, die dem Landtag mehr als fünf aber weniger als zehn

²³ Eine Änderung des garantierten Rechnungszinssatzes wirkt sich allerdings im Ergebnis nur dann aus, wenn man davon ausgeht, dass ein die Differenz der Garantiezinssätze übersteigender Zinsüberschuss nicht anfällt. Werden auch bei dem höheren Garantiezins noch Zinsüberschüsse erzielt, wirkt sich ein niedriger Garantiezins im Ergebnis auf die Gesamtverzinsung nicht aus, da dann der Zinsüberschuss entsprechend höher ausfällt.

Jahre angehören, günstiger sein. Eine weitere Ausnahme besteht bei Abgeordneten, die bei Eintritt in den Landtag sehr jung sind. Zum einen liegt bei diesen nach zehn Jahren die Rentenanwartschaft aus dem Versorgungswerk über der Versorgungsanwartschaft nach derzeit geltendem Recht. Zum anderen kann ein langer Verbleib im Landtag dazu führen, dass sie aus dem Versorgungswerk höhere Ansprüche erhalten, als dies nach bisher geltendem Recht möglich wäre. Nach derzeitigem Recht ist die Höchstversorgung der Abgeordneten nach 20 Jahren der Mitgliedschaft erreicht; verbleibt ein Abgeordneter länger im rheinland-pfälzischen Landtag wirkt sich dies nicht mehr versorgungssteigernd aus. Bei einem Versorgungswerk wirken sich demgegenüber auch darüber hinausgehende Mitgliedschaftszeiten rentensteigernd aus.

b) Finanzielle Risiken für das Land

Die Frage, ob die Gründung eines Versorgungswerks, wie sie der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorsieht, finanziellen Risiken für das Land birgt, ist sehr weit gefasst und in dieser Form kaum zu beantworten. Im Folgenden soll daher nur auf naheliegende finanzielle Auswirkungen, die sich im Zusammenhang mit einem Versorgungswerk für die Abgeordneten des rheinland-pfälzischen Landtags ergeben (können) eingegangen werden.

Eine gewisse finanzielle Belastung des Landeshaushalts ergibt sich durch die Bestimmung in § 11 Abs. 1 Satz 4 des Gesetzentwurfs, wonach die Kosten der Verwaltung des Versorgungswerks vom Land zu tragen sind. Wenn auch die Verwaltungskosten derzeit nicht genau prognostiziert werden können, dürften sie jedoch nicht in einer Weise ins Gewicht fallen, dass man sie als finanzielles Risiko für das Land bezeichnen könnte.

Ein gewisses finanzielles Risiko ergibt sich bei der Einrichtung eines Versorgungswerks für Abgeordnete, wenn diese Versorgungsform nicht langfristig beibehalten wird, so dass die erheblichen Mehrkosten, die zunächst mit diesem Systemwechsel verbunden sind, nicht kompensiert werden können. Dies ist jedoch letztlich kein finanzielles Risiko, das im eigentlichen Sinn mit der Einrichtung eines Versorgungswerks für Abgeordnete einhergeht, sondern dieses Risiko würde sich nur bei einer späteren Abkehr von dieser Versorgungsform realisieren.

Da das Versorgungswerk im Übrigen seine Leistungen gemäß § 11 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ausschließlich aus eigenen Mitteln erbringt und damit Zuschusspflichten aus dem Landeshaushalt grundsätzlich nicht vorgesehen sind, dürften insofern finanzielle Risiken für das Land weitgehend ausgeschlossen sein.

Im Rahmen der Körperschafts- und Versicherungsaufsicht, welche gemäß § 11 Abs. 1 Satz 7 des Gesetzentwurfs das für das Versicherungswesen zuständige Ministerium²⁴ ausüben soll, kann die Landesregierung durch entsprechende Aufsichtsmaßnahmen darüber hinaus für einen ordnungsgemäßen Geschäftsbetrieb und eine wirtschaftliche Mittelverwaltung Sorge tragen und so finanzielle Risiken minimieren.

Allerdings fehlt es in Rheinland-Pfalz an Normen, die Maßstäbe für einen ordnungsgemäßen Geschäftsbetrieb eines Versorgungswerks festlegen und auch auf ein Versorgungswerk für Abgeordnete anwendbar wären.

²⁴ Das für das Versicherungswesen zuständige Ministerium dürfte ausweislich § 8 Nr. 8 der Anordnung über die Geschäftsverteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz vom 20. Juli 1998, GVBl. S. 236, zuletzt geändert durch Anordnung vom 9. Juli 2002, in Rheinland-Pfalz das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sein, wobei in der Geschäftsverteilung allerdings nur die Zuständigkeit für die Versicherungsaufsicht über private Versicherungsunternehmen genannt ist.

Demgegenüber gibt es in Nordrhein-Westfalen, das eine lange Tradition im Bereich des Versorgungswerkewesens aufweisen kann, eine Verordnung des zuständigen Finanzministers zu den Grundsätzen der Versicherungsaufsicht über die berufsständischen Versorgungswerke der Freien Berufe in Nordrhein-Westfalen, welche nach § 10 Abs. 1 Satz 8 AbgG NRW auch für das Versorgungswerk der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen gilt. Darin sind detaillierte Bestimmungen enthalten zu den Grundlagen des Geschäftsbetriebs, zu der Kapitalausstattung, zu der Vermögensanlage, zu der Rechnungslegung, zu der Jahresabschlussprüfung sowie zu den Zielen und Befugnissen der Versicherungsaufsicht. Durch diese Bestimmungen werden die Rahmenbedingungen für den Geschäftsbetrieb eines Versorgungswerks festgelegt sowie eine effektive Kontrolle durch das zuständige Ministerium installiert, wodurch gleichzeitig die Wahrung der Belange der Mitglieder gewährleistet wird. Dies dürfte eine effiziente Möglichkeit sein, finanziellen Risiken nicht nur für das Land, sondern auch für die Mitglieder des Versorgungswerks vorzubeugen. Sollte in Rheinland-Pfalz ein Versorgungswerk für Mitglieder des Landtags eingeführt werden, wäre daher zu überlegen, ob entsprechende Kontroll- und Aufsichtsmechanismen eingeführt werden sollten.

c) Tragfähigkeit des im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehenen Versorgungswerks

Die Frage, ob ein Versorgungswerk, wie es im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehen ist, unter Berücksichtigung sämtlicher Aspekte tragfähig erscheint, ist letztlich eine politische Entscheidung und muss daher an dieser Stelle unbeantwortet bleiben.

IV. Alternative Möglichkeiten zur Errichtung eines Versorgungswerks für Abgeordnete

Es sollen im Folgenden mögliche Alternativen zur Reform der Abgeordnetenversorgung außerhalb eines Versorgungswerk-Modells erörtert werden.

Eine Reform des Altersversorgungssystems für Abgeordnete wurde und wird immer wieder auf der Ebene des Bundestags und der verschiedenen Landtage erörtert. In diesem Zusammenhang wurden bereits einige Reformvorschläge untersucht, wobei sich die nachfolgende Darstellung auf die in der aktuelleren Diskussion favorisierten Varianten beschränkt. Im Wesentlichen wurden - neben dem in Nordrhein-Westfalen errichteten Versorgungswerk für Abgeordnete - folgende Alternativen erörtert bzw. umgesetzt:

- die Abschaffung der staatlichen Versorgung bei angemessener Erhöhung der Grundentschädigung, um dem Abgeordneten die Möglichkeit einzuräumen, sich privat eine - wie auch immer geartete - Altersvorsorge zu schaffen (Privatvorsorge),
- die Abschaffung der staatlichen Versorgung im Gegenzug zur Einrichtung einer verpflichtenden Gruppenversicherung für Abgeordnete bei einem privaten Versicherungsunternehmen (Gruppenversicherung),
- die Beibehaltung der staatlichen Versorgung verbunden mit einer Umstellung auf ein lückenfüllendes Versorgungssystem, welches die durch die Unterbrechung des Berufslebens entstehende Versorgungslücke schließen, aber nicht bereits nach einer vergleichsweise kurzen Zeit eine Vollversorgung gewährleisten soll (lückenfüllende Versorgung im System).

Im Folgenden sollen die einzelnen Alternativen dargestellt und ihre Auswirkungen erörtert werden.

1. Privatvorsorge

a) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Privatvorsorgemodells

Zunächst stellt sich im Zusammenhang mit einer dem Abgeordneten selbst überlassenen Altersvorsorge die Frage, ob gegen eine Abschaffung der derzeitigen staatlichen Altersversorgung verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, wenn gleichzeitig die Grundentschädigung angemessen erhöht wird, um dem Abgeordneten die Schaffung einer ihm überlassenen, privaten Altersvorsorge zu ermöglichen.

Gemäß Artikel 97 Abs. 1 Halbs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz²⁵ (LV) haben die Abgeordneten Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Diese Regelung entspricht Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 GG, so dass im Weiteren auf die diesbezügliche Rechtsprechung und Literatur Bezug genommen werden kann. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung lässt sich nicht unmittelbar entnehmen, dass oder in welcher Form eine gesonderte Alterssicherung für Abgeordnete vorgesehen werden müsste.

Zu Artikel 48 Abs. 3 GG hat das Bundesverfassungsgericht in seinem so genannten "Diätenurteil"²⁶ ausgeführt, aufgrund der tatsächlichen Entwicklung müsse die in Artikel 48 Abs. 3 GG geforderte "angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung" für Abgeordnete und ihre Familien während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage bieten können.

²⁵ Vom 18. Mai 1947, VOBl. S. 209, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.2005, GVBl. 495

²⁶ Vom 5. November 1975, BVerfGE 40, 296 (315)

Mit Blick auf die Altersversorgung der Abgeordneten hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Beschluss vom 21. Oktober 1971²⁷ den Ruhegeldanspruch des Abgeordneten als ein Annex seiner Besoldung bezeichnet. Gegen einen Versorgungsanspruch ließen sich grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken nicht erheben, denn Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 GG sei - wie auch die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen - heute zugleich im Lichte des Artikels 21 Abs. 1 Satz 1 GG zu lesen, der sich auf die Auslegung des Artikels 38 Abs. 1 Satz 2 GG und damit ebenfalls auf die des Artikels 48 Abs. 3 Satz 1 GG auswirken müsse. Aus diesem Bezug ergebe sich verfassungsrechtlich die Möglichkeit einer begrenzten Altersversorgung. Hinzu käme, dass mit deren Einführung zugleich dem Sozialstaatsprinzip Rechnung getragen werde, dessen Konkretisierung immer weitere Personenkreise zu einer finanziellen Absicherung des Alters geführt habe und führe.

Auf der Basis dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Altersversorgung für Abgeordnete unstrittig.

Zum Teil wird hieraus jedoch nicht nur die Möglichkeit der Schaffung einer Altersversorgung für Abgeordnete hergeleitet, sondern zugleich die Pflicht, eine solche zu gewährleisten²⁸. Begründet wird dies damit, dass eine angemessene Alters- und Hinterbliebenenversorgung wesentlicher Bestandteil einer die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichernden angemessenen Entschädigung im Sinne des Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 GG sei²⁹.

Demgegenüber wird von einem überwiegenden Teil der Literatur³⁰ die Auffassung vertreten, dass die Entschädigung so zu bemessen sei, dass sie eine angemessene Lebensführung gestatte, zu der auch der Aufbau einer Altersversorgung gehöre, jedoch die Einführung einer besonderen Abgeordnetenversorgung verfassungsrechtlich nicht geboten und auch kein notwendiger Bestandteil der Entschädigung im Sinne des Artikels 48 Abs. 3 GG sei.

Sowohl von diesem Teil der Literatur³¹ als auch vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof³² wird es daher grundsätzlich für zulässig erachtet, den Abgeordneten die eigenverantwortliche Sicherstellung ihrer Altersvorsorge unter der Voraussetzung selbst zu überlassen, dass die (Aktiv-)Entschädigung um den Betrag der hierfür aufzuwendenden Kosten angemessen erhöht wird.

Ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfte vorliegend der letztgenannten Auffassung der Vorzug zu geben sein. Denn das Bundesverfassungsgericht hat zwar die Schaffung einer Altersversorgung für Abgeordnete als verfassungsrechtlich zulässige und dem Sozialstaatsprinzip Rechnung tragende Möglichkeit dargestellt, keinesfalls jedoch aus Artikel 48 Abs. 3 GG eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Schaffung eines Altersversorgungssystems für Abgeordnete hergeleitet. Demnach erscheint es folgerichtig, wenn aus dem Gebot einer angemessenen Entschädigung zwar abgeleitet wird, dass der Abgeordnete auch während der Dauer der Mitgliedschaft im Parlament die Möglichkeit haben muss, für diesen Zeitraum eine Altersversorgung aufzubauen, der Gesetzgeber bei der

²⁷ BVerfGE 32, 157 (165); auf diese Entscheidung bezugnehmend: BVerfGE 40, 296 (311)

²⁸ Vgl. Klein in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand: 8/2005, Art. 48 (kommentiert: Juni 1998), Rn. 177, Fn. 426 unter Hinweis auf den Bericht des Sonderausschusses des Bundestages (BT-Drs. 7/5531), S. 7; Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, 2002, § 19 Rn. 13; vgl. auch Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts (sog. Kissel-Kommission) vom 3. Juni 1993, BT-Drs. 12/5020, S. 14

²⁹ Braun/Jantsch/Klante, a. a. O. (Fußn. 28), Rn. 12; Bericht der Kissel-Kommission, BT-Drs. 12/5020, S. 14

³⁰ Von Arnim in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Stand: Dezember 2004, Artikel 48 (Zweitbearbeitung: März 1980) Rn. 129; Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 94; Grundmann, DÖV 1994, S. 329 (330); Giesen, DVBl. 1999, S. 291 (293)

³¹ Von Arnim, a. a. O., (Fußn. 30) Rn. 129; Fischer, a. a. O. (Fußn. 30), S. 94; Grundmann, a. a. O. (Fn. 30), S. 329 (330); Giesen, a. a. O. (Fußn. 30), S. 291 (293)

³² BayVerfGH, NVwZ-RR 2005, S. 754, (756)

Frage der Ausgestaltung dieser Gewährleistung jedoch einen weiten Gestaltungsspielraum hat und bei entsprechender Erhöhung der Grundentschädigung dem einzelnen Abgeordneten seine Alterssicherung selbst überlassen kann.

b) Auswirkungen des Privatvorsorge-Modells

Mit der Einführung eines Privatvorsorge-Modells ist zunächst ein Wegfall der staatlichen Altersversorgung verbunden. An deren Stelle wird die Grundentschädigung in einem "angemessenen Maß" angehoben, um den Abgeordneten den Aufbau einer eigenverantwortlichen Altersvorsorge zu ermöglichen. Bei der Frage, was als "angemessen" zu betrachten ist, hat der Gesetzgeber einen gewissen Gestaltungsspielraum unter Berücksichtigung von Aufgaben und Stellung des Parlaments, der mit dem Mandat verbundenen Verantwortung und Belastung sowie der wirtschaftlichen und haushaltsmäßigen Gesamtsituation des Staates³³. Man könnte beispielsweise den Betrag von 1.500 Euro zu Grunde legen, der nach dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als monatlicher Beitrag zum Versorgungswerk gezahlt wird. Wie bei der Errichtung eines Versorgungswerks würden auch bei der Einführung des Privatvorsorge-Modells zunächst die Ausgaben für den Landeshaushalt ansteigen, da auch in diesem Fall zunächst gleichzeitig die Kosten der höheren Grundentschädigung und die Kosten für die Versorgungs-Altfälle nach bisherigem Recht anfallen würden. Einsparungen würden sich demnach ebenfalls erst nach einem deutlichen Abbau der Versorgungs-Altfälle erzielen lassen, wobei eine Kompensation der anfänglichen Mehrausgaben länger dauert. Entfallen würden gegenüber dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN jedoch die vom Land für das Versorgungswerk zu tragenden Verwaltungskosten.

Zu dem Leistungsumfang für Abgeordnete bei einem Privatvorsorge-Modell lassen sich keine allgemein gültigen Aussagen treffen. Als private Vorsorge sind unterschiedlichste Formen denkbar, beispielsweise der Abschluss einer privaten Lebens- oder Rentenversicherung, die freiwillige Beitragszahlung zur Gesetzlichen Rentenversicherung oder zu einem berufsständischen Versorgungswerk. Da es dem Abgeordneten überlassen bleibt, ob und in welcher Form er Vorsorge für sein Alter trifft, richtet sich die Höhe der Versorgung nach den jeweiligen Gegebenheiten des Einzelfalls.

2. Gruppenversicherung

Im Rahmen der Diskussionen zur Neustrukturierung der Abgeordnetenversorgung in Bund und Ländern wurde verschiedentlich die Möglichkeit erörtert³⁴, die Altersversorgung der Abgeordneten durch eine Gruppenversicherung bei einem privaten Versicherungsträger sicherzustellen³⁵.

Zuletzt wurden entsprechende Angebote privater Versicherungsträger von den Sachverständigenkommissionen des Schleswig-Holsteinischen Landtags und des Landtags Nordrhein-Westfalen eingeholt. Diese wurden jeweils als Anlage zu den Kommissionsberichten in einer Drucksache³⁶ veröffentlicht.

³³ BayVerfGH NVwZ-RR 2005, S.754 (756)

³⁴ Siehe bereits Bericht der Kiesel-Kommission, BT-Drs. 12/5020, S. 14 ff. und Anlage 26 und 27

³⁵ Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Altersversorgung im Rahmen einer privaten Gruppenversicherung wurde bereits im Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 27. August 2002, Az.: WD 3/52-1456, S. 16 ff., erörtert und bejaht.

³⁶ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 15/1500, Anlage 2 und 3; Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 13/2330, Anlage 1

Im Folgenden sollen an Hand der genannten Beispiele die Rahmenbedingungen eines derartigen "Versicherungsmodells" dargestellt werden.

Die für Schleswig-Holstein bzw. Nordrhein-Westfalen erstellten Angebote der Provinzial Versicherung gehen von folgenden Vorgaben aus:

Beiträge werden nach den angeführten Beispielrechnungen in Höhe des Höchstbeitrages zur gesetzlichen Rentenversicherung³⁷ geleistet, wobei von einer jährlichen Beitragssteigerung um 2% ausgegangen wird. Hierfür wird eine private Rentenversicherung abgeschlossen, für die jeweils fünf Jahre (eine Legislaturperiode) Beiträge zu zahlen sind; danach läuft die Versicherung beitragsfrei bis zum Rentenbeginn im Alter von 65 Jahren. Bei einer Wiederwahl schließt sich erneut eine Versicherung mit fünfjähriger Beitragszahlung und Rentenbeginn bei Erreichung des 65. Lebensjahres an. Die Rentenleistungen aus beiden Versicherungen addieren sich, so dass sich über mehrere Legislaturperioden ein steigendes Versorgungsniveau aufbaut.

Angeboten werden verschiedene Versicherungsmodelle, die - je nach Ausgestaltung - neben einer Altersversorgung der Abgeordneten auch eine Berufsunfähigkeitsrente und/oder eine Witwenrente umfassen. Mit Ablauf der Versicherung besteht ein Wahlrecht zwischen einer Kapitalabfindung oder einer lebenslangen Rente. Für ausscheidende Abgeordnete besteht darüber hinaus die Möglichkeit der Fortführung der Versicherung.

Da die Höhe der Leistungen nicht nur von der Dauer der Zugehörigkeit zum Parlament, sondern auch vom dem Alter zum Zeitpunkt der Einzahlung und dem Geschlecht abhängt, variiert die Leistungshöhe je nach den persönlichen Merkmalen des jeweiligen Abgeordneten. Übersichtliche Beispielrechnungen³⁸ unter Berücksichtigung verschiedener Versicherungsmodelle lassen sich der Anlage 1 zu den Empfehlungen der Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts beim Landtag Nordrhein-Westfalen³⁹, die nach Geschlecht, Alter und Dauer der Mitgliedschaft im Landtag differenzierte Berechnungen enthält, entnehmen.

Bei einer derartigen "Versicherungslösung" sind unter anderem folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Bei gleicher Beitragshöhe und -dauer und gleichem Eintrittsalter ergeben sich unterschiedliche Rentenleistungen für männliche und weibliche Abgeordnete.
- Mit steigendem Eintrittsalter ergeben sich bei gleicher Beitragshöhe und -dauer geringere Rentenleistungen (wie bei dem Versorgungswerk-Modell auch).
- Das Erfordernis einer Gesundheits- bzw. Risikoprüfung für den einzelnen Abgeordneten entfällt nur, wenn ein Kollektivvertrag mit dem Versicherungsträger abgeschlossen wird und alle Abgeordneten⁴⁰ verpflichtet werden, sich hierüber zu versichern. Ansonsten besteht die Gefahr, dass ein Abgeordneter sich aufgrund seines Gesundheitszustandes nicht über eine private Versicherung absichern kann.

³⁷ Die Höhe des Beitrags kann auch anderweitig bestimmt werden, eine Änderung hat entsprechende Auswirkungen auf die Höhe der erzielbaren Rentenleistung und die Kosten für den Landeshaushalt.

³⁸ Zu beachten ist allerdings, dass diese Berechnungen von Januar 2002 stammen, so dass fraglich ist, ob die jeweils ausgewiesenen Rentenhöhen im Hinblick auf die Entwicklung der Kapitalmärkte und die gestiegene Lebenserwartung noch Gültigkeit haben.

³⁹ Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 13/2330, S. 65 ff.

⁴⁰ Hier variieren die Angebote etwas, zum Teil wird nur eine Beteiligung von mindestens 90% aller Abgeordneten gefordert.

- Eine Verpflichtung aller Abgeordneten, sich einem derartigen Kollektivvertrag anzuschließen und bei einem bestimmten privaten Versicherungsträger zu versichern, führt andererseits dazu, dass Abgeordnete nicht die Möglichkeit haben, alternativ ihre Altersvorsorge über bereits bestehende private Versorgungsmodelle (Versorgungswerke, andere private Lebens-/Rentenversicherungen) fortzuführen.
- Bei Mitversicherung der Berufsunfähigkeit sinkt die Höhe der Altersrente deutlich, Gleiches gilt bei der Einbeziehung einer Witwenrente. Waisenrente wird - zumindest bei den beschriebenen Versicherungsmodellen - überhaupt nicht angeboten.
- Zu unterscheiden ist zwischen garantierter Altersrente und der Altersrente unter Einbeziehung einer nicht garantierten, von diversen Faktoren (Entwicklung des Kapitalmarkts, Verlauf der Sterblichkeit, Entwicklung der Kosten, etc.) abhängigen Überschussbeteiligung.
- Änderungen maßgeblicher Tarifgrundlagen wirken sich auf neu entstehende Versicherungsverträge aus. Da für jede Wahlperiode alle Abgeordneten einen neuen Versicherungsvertrag abschließen, wirken sich derartige Änderungen der Tarifgrundlagen spätestens mit Beginn einer neuen Wahlperiode auf alle Versicherungsverhältnisse des Kollektivvertrages aus.
- Bei Abschluss eines Kollektivvertrages mit einem privaten Versicherer erhält dieser eine Monopolstellung; dadurch dürfte - zumindest faktisch - eine gewisse Abhängigkeit gegeben sein⁴¹.
- Auch bei großen Privatversicherern können Zahlungsengpässe oder eine Insolvenz letztlich nicht mit absoluter Sicherheit ausgeschlossen werden.

Unter Berücksichtigung der dargestellten Aspekte ist fraglich, ob eine (verpflichtende) Gruppenversicherung bei einem privaten Versicherungsunternehmen zu empfehlen ist.

Wählt man eine Beitragshöhe von 1.500 Euro, dürften die Auswirkungen für den Landeshaushalt weitgehend denen des Versorgungswerk-Modells entsprechen, wobei die vom Land für das Versorgungswerk zu tragenden Verwaltungskosten nicht anfallen würden. Die Leistungen aus einer solchen Gruppenversicherung dürften auch bei einer Beitragshöhe von 1.500 Euro durchschnittlich deutlich unterhalb des bisherigen Versorgungsniveaus liegen.

3. Lückenfüllende Versorgung im System

Als weitere Alternative zur Errichtung eines Versorgungswerks käme eine Umstellung auf ein lückenfüllendes Versorgungssystem in Betracht.

Bei diesem Modell verbleibt es bei einer staatlich gewährleisteten Altersversorgung. Ist jedoch die bisherige Altersversorgung von der Vorstellung ausgehend geregelt worden, dass sie schon für sich allein dem ehemaligen Abgeordneten eine angemessene Lebensführung ermöglichen soll, wird diese bei der lückenfüllenden Altersversorgung durch eine Teilversorgung ersetzt, die nur die durch die Mandatswahrnehmung verursachten Versorgungslücken ausgleicht. Damit wird dem Gedanken Rechnung getragen, dass es sich bei der Wahrnehmung des Mandats um eine von vorneherein zeitlich befristete Ausübung eines Amtes handelt, so dass lediglich die durch die zeitlich begrenzte Mandatsausübung

⁴¹ Vgl. bereits Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 27. August 2002, Az.: WD 3/52-1456, S. 17

eingetretene Versorgungslücke in der Berufslaufbahn des Abgeordneten geschlossen zu werden braucht⁴².

Zu einer solchen lückenfüllenden Teilversorgung haben sich sowohl Niedersachsen⁴³ als auch Mecklenburg-Vorpommern⁴⁴ jeweils ab der nächsten Wahlperiode entschlossen.

Bereits ab dem ersten Jahr erhalten dort die Abgeordneten eine - wenn auch nur geringe - Versorgungsanwartschaft, wobei die Altersentschädigung in Niedersachsen für jedes Jahr der Mandatszeit 2,5 v.H. der Grundentschädigung beträgt bis der Höchstsatz von 71,75 v.H. erreicht ist. Eine Vollversorgung wird nach diesem Modell erst nach knapp 29 Jahren, also einem Zeitraum erreicht, der bei einem Akademiker fast einem ganzen Berufsleben entspricht.

In Mecklenburg-Vorpommern sind dagegen gestaffelte Steigerungsbeträge vorgesehen. So beträgt die Altersentschädigung in den ersten vier Jahren der Parlamentsmitgliedschaft jeweils 4 v.H. der Grundentschädigung, für das fünfte bis zwölfte Jahr der Mitgliedschaft beträgt sie jeweils 3,5 v.H. der Grundentschädigung. Für das dreizehnte bis zwanzigste Jahr der Mitgliedschaft erhöht sich die Altersentschädigung jeweils um 3 v.H. der Grundentschädigung und ab dem einundzwanzigsten Jahr jeweils um weitere 2 v.H. bis zum Erreichen des Höchstsatzes von 71,75 v.H. der Grundentschädigung.

Eine Vollversorgung wird in Mecklenburg-Vorpommern nach diesem Modell bereits nach knapp 22 Jahren erreicht. Zwar geht mit dieser Reform in Mecklenburg-Vorpommern eine Herabsetzung der Versorgungsansprüche gegenüber dem dort noch geltenden System einher, als Beispiel einer konsequenten Umstellung auf eine lückenfüllende Versorgung dürfte es jedoch im Hinblick darauf, dass eine Vollversorgung bereits nach 22 Jahren erreicht wird, nicht zu betrachten sein.

Bezogen auf Rheinland-Pfalz wurde im Auftrag der Arbeitsgruppe des Ältestenrats ein an Niedersachsen angelehntes linear lückenfüllendes Versorgungsmodell entwickelt und berechnet. Folgende Eckpunkte wurden dabei zu Grunde gelegt:

- Eine Anwartschaft auf Altersversorgung entsteht bereits nach einem Jahr der Mitgliedschaft zum Parlament.
- Für jedes Jahr der Mitgliedschaft beträgt die Anwartschaft 2 v.H. der Grundentschädigung.
- Der Versorgungshöchstsatz liegt - wie bisher - bei 68 v.H. und wird nach 34 Jahren der Mitgliedschaft (entspricht ungefähr einem Berufsleben) erreicht.
- Der Anspruch auf Altersversorgung entsteht - wie bisher - ab dem 60. Lebensjahr⁴⁵.
- Da es sich um eine lückenfüllende Teilversorgung handelt, fällt die Anrechnung bei einem Zusammentreffen mit anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen weitgehend weg.
- Im Rahmen der Übergangsregelung bleiben nach bisherigem Recht erworbene Anwartschaften bestehen und erhöhen sich bei weiterer Mitgliedschaft im Landtag jährlich nur noch um 2 v.H. bis zum Erreichen des Höchstsatzes.

⁴² Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf Niedersachsen, Landtag Niedersachsen, Drs.15/1420, S. 21

⁴³ In Niedersachsen wird durch das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes, des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes und des Ministergesetzes vom 16. Dezember 2004, GVBl. S. 626, das Abgeordnetengesetz ab der 16. Wahlperiode (voraussichtlich ab Frühjahr 2008) ein lineares, lückenfüllendes System eingeführt.

⁴⁴ Durch das Zwölfte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern vom 7 Juli 2005, GVBl. S. 323, wird in § 18 des AbgG M-V ein lückenfüllendes Versorgungssystem ab der 5. Wahlperiode (voraussichtlich ab Herbst 2006) eingeführt.

⁴⁵ Ggf. kann man hier in Anlehnung an die allgemeine Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt die Altersgrenze heraufsetzen.

Auch wenn bei diesem Modell - anders als bisher - bereits ab dem ersten Jahr Versorgungsanwartschaften begründet werden, haben die durchgeführten Vergleichsberechnungen ergeben, dass es gegenüber dem bisherigen System zu Einsparungen bereits nach Ablauf einer Wahlperiode führen wird. Die Höhe der jährlichen Einsparungen nimmt dabei kontinuierlich mit zunehmendem Wegfall derjenigen Versorgungsempfänger, die - ausschließlich oder anteilig - Versorgung nach dem derzeitigen System erhalten, zu. Nach den im Auftrag der Arbeitsgruppe des Ältestenrats durchgeführten Prognoserechnungen könnte bei einer Umstellung zu Beginn der 15. Wahlperiode tendenziell bereits im Jahr 2023 mit jährlichen Einsparungen in einer Größenordnung von einer Million Euro gegenüber dem bisherigen System gerechnet werden, im Jahr 2029 bereits mit Einsparungen von mehr als zwei Millionen Euro jährlich.

Dies liegt zum einen in dem Umstand begründet, dass der jährliche Steigerungssatz von 3,3 v.H. (in den ersten zehn Jahren der Mitgliedschaft) bzw. 3,5 v.H. pro Jahr auf 2 v. H. der Grundentschädigung pro Jahr herabgesetzt wird. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass Abgeordnete auch nach dem bisherigen System bei einem Ausscheiden vor Erreichen einer zehnjährigen Mitgliedschaft Anspruch auf eine Versorgungsabfindung nach § 15 AbgG RhPf haben und dem Land daher auch schon bisher für diesen Zeitraum regelmäßig Kosten entstehen. Diese Kosten für eine Versorgungsabfindung würden bei einer Systemumstellung jedoch wegfallen, da an ihre Stelle die Versorgungsanwartschaft des Abgeordneten tritt.

Neben den Einsparungen, die ein solches Modell für den Landeshaushalt bedeutet, tritt klar zu Tage, dass es zu entsprechenden Einschnitten bei der Altersversorgung der zukünftigen Abgeordneten führt. Da die Anwartschaften deutlich langsamer ansteigen, dürfte ausgehend von den derzeitigen Mitgliedschaftszeiten eine Vollversorgung kaum noch erreicht werden und die Versorgungsanwartschaften deutlich niedriger ausfallen. Dies ist jedoch - wie bereits dargestellt - genau die Konsequenz, die bei einer lückenfüllenden Teilversorgung bezweckt wird.

V. Vergleich mit den Regelungen zur Versorgung der Wahlbeamten und der politischen Beamten

Im Folgenden soll dargestellt werden, welche Versorgungsansprüche hauptamtliche Kommunalwahlbeamte und politische Beamte in Rheinland-Pfalz erwerben. Diese werden sodann der Abgeordnetenversorgung gegenüber gestellt.

1. Versorgung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten

Die der Versorgung zu Grunde liegende Besoldung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten in Rheinland-Pfalz richtet sich nach der Landesverordnung über die Besoldung und Dienstaufwandsentschädigung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Kommunal-Besoldungsverordnung)⁴⁶. Die hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit werden unter Berücksichtigung ihres Amtes (Bürgermeister, 1. Beigeordneter, weiterer Beigeordneter, Landrat, Kreisbeigeordneter, weiterer Kreisbeigeordneter), der Einwohnerzahl sowie des Umfangs und des Schwierigkeitsgrads der Verwaltungsaufgaben in die Besoldungsgruppen A 14 bis B 9 eingestuft. (§§ 1 ff. Kommunal-Besoldungsverordnung). In die Besoldungsgruppen A 15 oder A 16 wird beispielsweise ein Bürgermeister bei Orten bis zu 10.000 Einwohnern, ein 1. Beigeordneter bei einer Einwohnerzahl von 15.001 bis 20.000 oder ein weiterer Beigeordneter bei einer Einwohnerzahl von 30.001 bis 40.000 eingestuft. In die Besoldungsgruppen B 5 oder B 6 wird ein Bürgermeister bei einer Einwohnerzahl von 40.001 bis 60.000, ein 1. Beigeordneter bei einer Einwohnerzahl von 100.001 bis 150.000 oder ein Landrat bei einer Einwohnerzahl von mehr als 100.000 eingestuft. Geht man von einer mittleren Verbandsgemeinde aus, kann man für den Bürgermeister die Besoldungsgruppe B 3 anlegen. Landräte sind überwiegend in die Besoldungsgruppen B 5 oder B 6 eingestuft.

Die Amtszeit bei hauptamtlichen Kommunalwahlbeamten beträgt grundsätzlich 8 Jahre (§ 52 Abs. 1 GemO, § 45 Abs. 1 LKO). Sie verlängert sich um den gleichen Zeitraum bei Wiederwahl.

Gemäß § 66 Abs. 2 BeamtVG beträgt für hauptamtliche Kommunalwahlbeamte, die eine ruhegehaltsfähige Dienstzeit von zehn Jahren zurückgelegt haben, sofern es für sie günstiger ist⁴⁷, nach einer Amtszeit von acht Jahren als Beamter auf Zeit, die Versorgung 35 v.H. der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge und steigt mit jedem weiteren vollen Amtsjahr als Beamter auf Zeit um 1,91333 vom Hundert⁴⁸ der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge bis zum Höchstruhegehaltssatz von 71,75 %⁴⁹. Zur Erlangung einer Versorgung muss der Beamte auf Zeit demnach mindestens ruhegehaltsfähige Dienstzeiten von 10 Jahren zurückgelegt haben, wovon mindestens 8 Jahre auf eine Amtszeit als Beamter auf Zeit entfallen müssen.

Diese gegenüber der allgemeinen Beamtenversorgung vorteilhaftere Ruhegehaltsregelung für Wahlbeamte auf Zeit, durch die diese bereits nach 28 Amtsjahren die Höchstversorgung von 71,75 v.H. erreichen, sollen dem Umstand Rechnung tragen, dass Beamte auf Zeit

⁴⁶ Vom 15. November 1978, GVBl. S. 710, zuletzt geändert durch Art. 17 der Verordnung vom 28.8.2001

⁴⁷ Vor der Festsetzung des Ruhegehalts für einen Beamten auf Zeit ist zu prüfen, welche Ruhegehaltsberechnung für den jeweiligen Beamten aufgrund seiner beruflichen Laufbahn günstiger ist, die nach den allgemeinen Bestimmungen (§ 14 Abs. 1, §§ 14 a, 36, 37 BeamtVG) oder die nach der Sonderregelung des § 66 Abs. 2 BeamtVG. Da die Versorgung für Zeiten der Wahrnehmung des Amtes als Wahlbeamter der Versorgung für die Zeit der Wahrnehmung eines Abgeordnetenmandats gegenüber gestellt werden soll, wird für die weitere Darstellung die Sonderregelung des § 66 Abs. 2 BeamtVG zugrunde gelegt.

⁴⁸ Seit dem 1. Januar 2003 - vorher um 2 %.

⁴⁹ Seit dem 1. Januar 2003 - vorher 75 %.

hinsichtlich der Dauer ihres Amtsverhältnisses und damit auch hinsichtlich der Höhe ihrer Altersversorgung nicht die gleichen Sicherheiten genießen, wie Beamte auf Lebenszeit⁵⁰. Der Grundsatz der angemessenen Versorgung soll so gewahrt werden⁵¹. Für die verbesserten Ruhegehaltssätze wird allerdings nur die im Amtsverhältnis verbrachte Dienstzeit (Amtsjahre) berücksichtigt⁵².

In der Regel wird ein hauptamtlicher Kommunalwahlbeamter aufgrund des § 66 Abs. 9 BeamtVG i.V.m. § 6 Abs. 1 BeamtVG i.V.m. § 52 Abs. 1 GemO bzw. § 45 Abs. 1 LKO nach einer Amtsperiode von acht Jahren die erforderlichen ruhegehaltsfähigen Dienstzeiten von 10 Jahren nachweisen können (8 Jahre als Wahlbeamter und mindestens zwei Jahre Ausbildungszeiten, Wehrdienstzeiten, Angestelltenzeiten im öffentlichen Dienst oder sonstige Vordienstzeiten) und damit die Voraussetzungen für eine Versorgungsanwartschaft nach § 66 Abs. 2 BeamtVG erfüllen. Da bei der Berechnung des Ruhegehalts nach der Sondervorschrift des § 66 Abs. 2 BeamtVG nur die Amtszeit, d.h. die im Beamtenverhältnis auf Zeit verbrachte Dienstzeit, zu Grunde zu legen ist und sonstige ruhegehaltsfähige Dienstzeiten unberücksichtigt bleiben⁵³, beträgt der Ruhegehaltssatz nach einer Amtszeit von acht Jahren 35 v.H. der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge. Nach zwei Amtszeiten (also insgesamt 16 Jahren) beträgt er 50,31 v. H. der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge.

In Anlage 3 wird die Höhe des Ruhegehalts der kommunalen Wahlbeamten (ausgehend vom Grundgehalt) der Abgeordnetenversorgung nach derzeitigem Recht gegenüber gestellt. Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, wird der Ruhegehaltssatz kommunaler Wahlbeamter bei unterschiedlichen Besoldungsgruppen bzw. die Versorgung der Abgeordneten nach 10, 15 und 20 und 25 Jahren (entsprechend dem Zeitraum von 2, 3, 4 oder 5 Landtags-Wahlperioden) dargestellt. Wie sich aus Anlage 2 ergibt, ist die Versorgung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten ab der Besoldungsgruppe B3 bei gleicher Dauer der Amts- bzw. Mandatsausübung grundsätzlich höher als diejenige eines Abgeordneten des Landtags Rheinland-Pfalz. Schon in der Besoldungsgruppe B 2 ist die Versorgung der kommunalen Wahlbeamten überwiegend⁵⁴ ebenfalls höher als die der Abgeordneten.

2. Versorgung der politischen Beamten

Unter politischen Beamten versteht man Beamte, die ein Amt bekleiden, bei dessen Ausübung sie in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielsetzungen der Regierung stehen müssen und die deshalb jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können⁵⁵ (vgl. § 31 Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts⁵⁶ - BRRG -). In Rheinland-Pfalz sind

⁵⁰ Müller in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Rheinland-Pfalz, Band C 3, Beamtenversorgungsrecht (Stand: 2003), Ziff. II 4.4.3

⁵¹ Stadler in: Fürst/Mühl/Strötz/Summer/Wilhelm/Zängl, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Richterrecht und Soldatenrecht, Kommentar, 2004, § 66 BeamtVG (Stand:11/2005), Rn. 6

⁵² Vgl. Plog/Wiedow/Lemhöfer/Bayer, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz mit Bundesversorgungsgesetz, 2004, § 66 BeamtVG (Stand: 8/2002), Ziff. 3

⁵³ Müller, a. a. O. (Fn. 50) Ziff. II 4.4.4

⁵⁴ Bei der Besoldungsgruppe B 2 ist die Abgeordnetenversorgung nur bei einer Mandatsdauer von 18 bis 21 Jahren günstiger. Bei der Besoldungsgruppe A 15 ist die Abgeordnetenversorgung hingegen bei einer Mandatsdauer von 16 bis 23 Jahren günstiger als die Versorgung der Wahlbeamten bei einer entsprechenden Amtsdauer.

⁵⁵ Arnold/Herbig in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Rheinland-Pfalz, Band C 2, Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz (Stand: 6/2000), Ziff. C 5.2

⁵⁶ Vom 31. März 1999, BGBl. I, S. 654, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juni 2005

dies gemäß § 50 Abs. 1 Landesbeamtengesetz⁵⁷ (LBG):

- Staatssekretäre,
- Ministerialdirektoren,
- Sprecher der Landesregierung sowie Presse- und Öffentlichkeitsreferenten bei obersten Landesbehörden,
- Präsident und Vizepräsident der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und der Struktur- und Genehmigungsdirektionen,
- der Leiter der Abteilung für Verfassungsschutz im zuständigen Ministerium,
- der Beauftragte für Ausländerfragen bei der Staatskanzlei,

soweit sie Beamte auf Lebenszeit sind.

Für den einstweiligen Ruhestand gelten gem. § 32 Abs. 1 BRRG, § 51 Abs. 1 LBG die Vorschriften über den Ruhestand, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

Voraussetzung für die Gewährung eines Ruhegehalts ist demnach grundsätzlich das Ableisten einer Dienstzeit von mindestens 5 Jahren (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BeamtVG - Ausnahme: Dienstunfähigkeit nach Nr. 2)⁵⁸. Politische Beamte, die die allgemeine Wartefrist nicht erfüllen, werden entlassen und nachversichert⁵⁹.

Nach Versetzung in den einstweiligen Ruhestand werden dem politischen Beamten zunächst gemäß § 4 Abs. 1 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) für weitere drei Monate die Dienstbezüge des letzten Amtes weiter gezahlt.

Im Anschluss daran erhält er gemäß § 14 Abs. 6 BeamtVG für einen bestimmten Zeitraum ein erhöhtes Ruhegehalt von 71,75 v.H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe, in der sich der Beamte zur Zeit seiner Versetzung in den einstweiligen Ruhestand befunden hat. Die Dauer der Gewährung des erhöhten Ruhegehalts richtet sich nach der Zeit, die der Beamte das Amt, aus dem er in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden ist, innehatte; mindestens wird es für die Dauer von 6 Monaten, längstens für die Dauer von 3 Jahren gewährt.

Erst danach erhält der in den einstweiligen Ruhestand versetzte politische Beamte das regulär erdiente Ruhegehalt ("Dauerversorgung"), dieses grundsätzlich lebenslänglich (mit Ausnahme der Fälle der Wiederverwendung - § 53 LBG -). Das Ruhegehalt beträgt dabei für jedes Jahr ruhegehaltfähiger Dienstzeit 1,79375 v.H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge, mindestens jedoch 35 v.H. und höchstens 71,75 v.H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (§ 14 Abs. 1 und 4 BeamtVG).

Zu beachten ist, dass auf die Versorgungsbezüge der in den einstweiligen Ruhestand versetzten Beamten zunächst bis zum Erreichen des 65. Lebensjahrs das gesamte Erwerbs- und Erwerbseinkommen angerechnet wird, während danach nur noch Erwerbseinkommen aus der Verwendung im öffentlichen Dienst angerechnet werden (§ 53 BeamtVG).

Betrachtet man diese Regelungen, ergibt sich ohne Weiteres, dass eine tabellarische Gegenüberstellung - wie sie bei den hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten vorgenommen wurde - vorliegend nicht möglich ist. Denn die Höhe der "Dauerversorgung" bei politischen Beamten richtet sich nicht ausschließlich nach der Dauer der Ausübung der Tätigkeit als politischer Beamter, sondern es fließen auch weitere ruhegehaltfähige Dienst-

⁵⁷ Vom 14. Juli 1970, GVBl. S. 241, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Oktober 2004

⁵⁸ Bis zum 31.12.1998 war in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BeamtVG vorgesehen, dass Ruhegehalt - unabhängig von der Erfüllung der Wartefrist - auch gewährt wird, wenn der Beamte in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden ist oder als in den einstweiligen Ruhestand versetzter Beamter als dauernd in den Ruhestand versetzt gilt.

⁵⁹ Plog/Wiedow/Lemhöfer/Bayer, a. a. O. (Fn.52), § 4 BeamtVG (Stand: 8/2002), Rn. 22

und sonstige Zeiten bei der Berechnung der Versorgungshöhe ein. Demnach kann nur ein allgemeiner Vergleich erfolgen.

Beispielsweise mag man es als einen Vorteil bei der Versorgung der politischen Beamten betrachten, dass die Gewährung des Ruhegehalts bei der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand anders als bei der Abgeordnetenversorgung nicht vom Erreichen einer Altersgrenze abhängig ist, sondern die Versorgungszahlungen unmittelbar nach Wegfall der Dienstbezüge einsetzen. Dies trägt jedoch dem Umstand Rechnung, dass in den einstweiligen Ruhestand versetzte Beamte regelmäßig - zumindest in einem gewissen zeitlichen Rahmen nach Versetzung in den einstweiligen Ruhestand - einer erneuten Berufung des Dienstherrn Folge leisten müssen (vgl. § 53 LBG oder § 39 Bundesbeamtengesetz - BBG -). Da sie dadurch gehindert sind, sich eine andere berufliche Existenz aufzubauen, hat der Gesetzgeber für diesen Personenkreis Ausnahmeregelungen in Bezug auf das Ruhegehalt vorgesehen. Ausserdem handelt es sich bei den politischen Beamten um Lebenszeitbeamte, für die der Dienstherr weiterhin eine Fürsorgepflicht hat, auch wenn er sie in den (einstweiligen) Ruhestand versetzt. Insofern ist die Situation der politischen Beamten kaum mit derjenigen der Abgeordneten vergleichbar.

Als weiterer Vorteil mag der Umstand gewertet werden, dass die Wartefrist bei Beamten lediglich 5 Jahre (Dienstzeit) beträgt, während ein Abgeordneter erst bei einer Mandatsdauer von 10 Jahren eine Versorgungsanwartschaft erwirbt. Zudem liegt die Mindestversorgung der politischen Beamten bei mindestens 35 v.H. und höchstens 71,75 v.H. der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge, während Abgeordnete nur mindestens 33 v.H. und höchstens 68 v.H. der Entschädigung als Versorgung erhalten. Allerdings beträgt bei Beamten der jährliche Ruhegehaltssatz nur 1,79375 v.H., während er bei Abgeordneten 3,5 v.H. (bzw. in den ersten 10 Mandatsjahren umgerechnet jeweils 3,3 v.H.) beträgt.

VI. Wegfall der steuerfreien Aufwandspauschalen unter verfassungsrechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkten

Der Wegfall der steuerfreien Aufwandspauschale soll unter verfassungsrechtlichen, insbesondere aber unter tatsächlichen Gesichtspunkten beurteilt werden.

In diesem Zusammenhang soll dargestellt werden, in welchem Umfang vor dem Hintergrund bundesrechtlicher Vorgaben noch zu klärende Fragen offen bleiben, die unter Umständen nicht auf Landesebene gelöst werden können und die eine Abstimmung mit dem Bundesgesetzgeber erfordern.

1. Verfassungsrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit dem Wegfall der steuerfreien Aufwandspauschalen

Die grundsätzliche (verfassungs-)rechtliche Zulässigkeit der Abschaffung steuerfreier Aufwandspauschalen zu Gunsten einer höheren steuerpflichtigen Entschädigung war und ist - soweit ersichtlich - unstrittig⁶⁰.

Zwar gehört gemäß Artikel 97 Abs. 1 LV zum verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten eine angemessene Amtsausstattung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem ersten "Diätenurteil"⁶¹ auch ausdrücklich klargestellt, dass eine am tatsächlichen Aufwand orientierte, pauschalierte steuerfreie Aufwandsentschädigung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, soweit durch sie nur der wirklich entstandene, sachlich angemessene, mit dem Mandat verbundene besondere Aufwand abgegolten wird.

Das bedeutet jedoch nicht, dass die zur Amtsausstattung gehörende Aufwandsentschädigung in dieser Form von Verfassungs wegen unantastbar wäre. Der Gesetzgeber kann durchaus auf die steuerfreien Aufwandspauschalen verzichten, sofern er eine angemessene Amtsausstattung auf andere Weise - etwa durch eine höhere Grundentschädigung - gewährleistet⁶².

Auch wenn die „Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts“ des Bundestags (sog. Kessel-Kommission) 1993 ebenfalls von einer verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit der Abschaffung steuerfreier Aufwandspauschalen zu Gunsten einer höheren steuerpflichtigen Entschädigung mit Werbungskostenabzug ausgegangen ist⁶³, sprach sie sich unter anderem mit Hinweis auf eine nicht auszuschließende Gefährdung des unabhängigen Status der Abgeordneten hiergegen aus. Denn eine einheitliche und sachgerechte Beurteilung dessen, was als mandatsbedingter Aufwand steuerlich abgesetzt werden könne, sei nur schwerlich von der Finanzverwaltung zu gewährleisten. Deshalb wären Bund und Länder (d.h. deren Exekutiven) gefordert, durch Richtlinien eine annähernd einheitliche Praxis zu gewährleisten, wobei nicht auszuschließen sei, dass sich daraus Gefahren für den unabhängigen Status der Abgeordneten ergeben könnten⁶⁴. Ergänzend wurde in dem 1993 von Präsident Grimm dem Landtag vorgelegten "Zwischenbericht zur Struktur des Abgeordnetenrechts"⁶⁵ darauf hingewiesen, dass die Abgeordneten gezwungen wären, ihre Aktivitäten zumindest partiell gegenüber dem Finanzamt - und damit gegenüber der Exekutive – offen zu legen.

⁶⁰ Vgl. Bericht der Kessel-Kommission, BT- Drs. 12/5020, S. 12; Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 5. April 2005, Az.: WD 6/52-1525, S. 4

⁶¹ BVerfGE 40, 296 (328)

⁶² Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 27. August 2002, Az.: WD 3/52-1456, S. 9

⁶³ Vgl. Bericht der Kessel-Kommission, BT- Drs. 12/5020, S. 24,

⁶⁴ Vgl. Bericht der Kessel-Kommission, BT- Drs. 12/5020, S. 12

⁶⁵ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage EK 13/1-51, S. 28

Denn bei der Geltendmachung von Aufwendungen unterliegen die Abgeordneten grundsätzlich – unabhängig von ihrem verfassungsrechtlichen Status - den allgemeinen, für alle Bürger geltenden steuerlichen Aufzeichnungs- und Nachweispflichten, mit all den daraus folgenden Konsequenzen für die Darlegung der mit dem Mandat verbundenen Aktivitäten.

Hieraus dürfte sich jedoch nicht die Annahme ableiten lassen können, dass die Abschaffung steuerfreier Aufwandspauschalen zu Gunsten einer höheren steuerpflichtigen Entschädigung den verfassungsrechtlich gewährleisteten Status der Abgeordneten unzulässig beeinträchtigen würde.

Vielmehr dürften die eigentlichen Probleme im tatsächlichen Bereich liegen.

2. "Tatsächliche" Aspekte im Zusammenhang mit dem Wegfall der steuerfreien Aufwandspauschalen

Im Hinblick auf die Abschaffung steuerfreier Aufwandspauschalen zu Gunsten der steuerlichen Geltendmachung von Werbungskosten ist zu beachten, dass die steuerliche Absetzbarkeit mandatsbedingter Aufwendungen eine Frage des Einkommensteuerrechts und damit des Bundesrechts ist⁶⁶, auf dessen Ausgestaltung der Landesgesetzgeber keinen (unmittelbaren) Einfluss hat. Die Möglichkeit, mandatsbedingte Aufwendungen steuerlich geltend zu machen, kann sich daher nur nach geltendem Einkommensteuerrecht richten. Da dieses in seiner Konzeption davon ausgeht, dass Abgeordnete zur Deckung ihres Aufwands eine pauschale steuerfreie Aufwandsentschädigung erhalten, ergeben sich bei einer Streichung der steuerfreien Aufwandsentschädigung zu Gunsten der steuerlichen Geltendmachung von Werbungskosten zwangsläufig Fragen bei der Umsetzung im Rahmen des derzeit geltenden Einkommensteuerrechts. Zwar finden derzeit Gespräche zur Reform des Abgeordnetenrechts auch auf Bundesebene statt; konkrete Tendenzen, im Bundesrecht - insbesondere im Einkommensteuergesetz - Änderungen herbeizuführen, sind jedoch (noch) nicht ersichtlich.

a) Allgemeine Vorgaben des Einkommensteuergesetzes in Bezug auf Abgeordnete

Zunächst sollen die allgemeinen Vorgaben des Einkommensteuergesetzes dargestellt werden, um sodann auf die dadurch bedingten Probleme und Fragestellungen einzugehen.

Gemäß § 22 Nr. 4 Satz 1 Einkommensteuergesetz (EStG) sind die Abgeordnetenentschädigung sowie die Versorgungsbezüge etc. "sonstige Einkünfte" und als solche steuerpflichtig.

Steuerfrei sind hingegen gem. § 3 Nr. 12 EStG die den Abgeordneten nach dem Abgeordnetengesetz gewährten Aufwandsentschädigungen.

Werden zur Abgeltung des durch das (Abgeordneten-)Mandat veranlassten Aufwands Aufwandsentschädigungen gezahlt, so dürfen die durch das Mandat veranlassten Aufwendungen gemäß § 22 Nr. 4 Satz 2 EStG nicht als Werbungskosten abgezogen werden.

Ausgehend hiervon ist der Werbungskostenabzug nur dann eröffnet, wenn alle bisher steuerfreien Aufwandsentschädigungen steuerpflichtig werden. Es steht einem Abzug mandatsbedingter Aufwendungen als Werbungskosten bereits entgegen, wenn zwar ein Teil der mandatsbedingten Aufwendungen steuerpflichtig entschädigt wird, für bestimmte

⁶⁶ Da der Bundesgesetzgeber von der ihm zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Artikel 105 Abs. 2 i. V. m. Artikel 106 Abs. 3 GG) im Bereich des Einkommensteuerrechts abschließend Gebrauch gemacht hat, besteht für der Landesgesetzgeber nicht die Möglichkeit, hier eigenständige Regelungen zu treffen.

mandatsbedingte Aufwendungen jedoch weiterhin steuerfreie Aufwandsentschädigungen geleistet werden⁶⁷.

Etwas anderes gilt im Hinblick auf die Reisekostenvergütungen. Da diese gemäß § 3 Nr. 13 EStG steuerfrei sind und nicht unter die Aufwandsentschädigungen im Sinne des § 3 Nr. 12 EStG fallen, hindert die Zahlung von Reisekostenvergütungen die steuerliche Geltendmachung von Werbungskosten nicht.

Ausgehend hiervon stellt sich die Frage nach den steuerrechtlichen Konsequenzen einer Systemänderung wie sie im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehen ist. Insbesondere die steuerliche Behandlung bestimmter mandatsbedingter Aufwendungen, die steuerlichen Konsequenzen des Ersatzes der Mitarbeiterkosten und der Freifahrtberechtigung sowie die steuerliche Geltendmachung von Wahlkampfkosten sind hier zu erwähnen.

b) Geltendmachung bestimmter mandatsbedingter Aufwendungen im Rahmen des Werbungskostenabzugs

Bisher existieren weder für die Verwaltungspraxis noch für die Rechtsprechung Erkenntnisse, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen Abgeordnete mandatsbedingte Aufwendungen als Werbungskosten geltend machen können. Auch Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen liegen bisher nicht vor, da die Geltendmachung von Werbungskosten erstmals im Rahmen der Steuererklärung für das Jahr 2005 in Betracht kommt.

Selbst wenn mit einem Erlass des rheinland-pfälzischen Ministeriums der Finanzen eine möglichst einheitliche Handhabung durch die einzelnen Finanzämter des Landes gewährleistet würde, ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Verwaltung der Einkommensteuer durch die Landesfinanzbehörden um Bundesauftragsverwaltung handelt. Die Landesbehörden unterliegen mithin den Weisungen sowie der Aufsicht hinsichtlich der Gesetz- und Zweckmäßigkeit durch das Bundesfinanzministerium (Artikel 108 Abs. 3 GG i.V.m. Artikel 106 Abs. 3 und 85 Abs. 3 und 4 GG). Ob danach steuerrechtliche Grundannahmen, auf die die Reform gestützt wird, letztlich Bestand hätten, hängt von der Bewertung durch das Bundesfinanzministerium und durch die Rechtsprechung der Finanzgerichte ab. Zudem ist nicht zu verkennen, dass auch im Fall eines Erlasses des rheinland-pfälzischen Ministeriums der Finanzen weiterhin viele Einzelfragen offen blieben und Anlass zu Streitigkeiten mit der Finanzverwaltung bieten könnten. So sind etwa Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Frage absehbar, was parteibedingte - und damit nicht absetzbare - Aufwendungen und was mandatsbedingte - und damit absetzbare - Aufwendungen sind.

c) Beibehaltung der Kostenerstattung für die Beschäftigung von Mitarbeitern

Die Beibehaltung des Aufwandsersatzes für die Beschäftigung von Mitarbeitern von Abgeordneten dürfte die steuerliche Geltendmachung von Werbungskosten nicht hindern. Abgeordnete des rheinland-pfälzischen Landtags sind Arbeitgeber ihres jeweiligen Mitarbeiters, was zur Folge hat, dass der Aufwandsersatz für diesen Mitarbeiter als steuerpflichtige Einnahme des Abgeordneten zu qualifizieren ist⁶⁸. Da der Abgeordnete nach

⁶⁷ Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 30.8.2000, Az.: II/555-14; S. 8; Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage EK 13/1-58, Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen, „Steuerliche Auswirkung einer Umwandlung der steuerfreien Aufwandsentschädigungen für Abgeordnete in eine steuerpflichtige Zulage“, S. 2

⁶⁸ So auch die Auskunft des Ministeriums der Finanzen vom 27. Juni 2005 an die Arbeitsgruppe des Ältestenrats.

§ 7 des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nur die nachgewiesenen Kosten für einen Mitarbeiter erstattet erhält, kann er im Gegenzug in gleicher Höhe Werbungskosten geltend machen⁶⁹. Auch wenn es sich bei dem Aufwendungsersatz für Mitarbeiter nicht um einen steuerlich unbeachtlichen durchlaufenden Posten handelt, wäre der Vorgang mithin regelmäßig für den Abgeordneten steuerneutral. Darüber hinaus könnten Personalkosten, die über den Aufwendungsersatz des Landtags hinausgingen, vom Abgeordneten zusätzlich als Werbungskosten geltend gemacht werden.

d) Beibehaltung der Freifahrtberechtigung

Die Beibehaltung einer Freifahrtberechtigung für die Verkehrsmittel der Deutschen Bahn AG innerhalb von Rheinland-Pfalz - wie sie auch der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in § 9 Abs. 7 vorsieht - ist unter zwei Gesichtspunkten problematisch.

Zum einen könnte die Freifahrtberechtigung als Aufwandsentschädigung qualifiziert werden, die die Geltendmachung von Werbungskosten ausschließen würde. Zum anderen wird die Auffassung vertreten, dass es sich bei der Freifahrtberechtigung zwar grundsätzlich um eine nach § 3 Nr. 13 EStG steuerfreie Reisekostenvergütung handelt, jedoch soweit Privatfahrten getätigt werden, diese als geldwerter Vorteil steuerlich berücksichtigt werden müssten, d.h. zu versteuern wären⁷⁰.

Das rheinland-pfälzische Ministerium der Finanzen geht in seiner Stellungnahme vom 27. Juni 2005 an die Arbeitsgruppe des Ältestenrats davon aus, dass auch die Freifahrtberechtigung den nach § 3 Nr. 13 EStG steuerfreien Reisekosten zuzuordnen ist. Die Steuerfreiheit sei nur dann ausgeschlossen, wenn die Freifahrtberechtigung ganz oder überwiegend auf Privatfahrten ziele. Es wird jedoch auch von Seiten des Finanzministeriums eine Abstimmung dieser Auffassung auf Bund/Länder-Ebene vorgeschlagen.

Betrachtet man darüber hinaus das Meinungsspektrum im Hinblick auf die steuerrechtliche Behandlung der Freifahrtberechtigung, das von steuerfreier Reisekostenvergütung bis zur den Werbungskostenabzug hindernden Aufwandsentschädigung reicht, werden die Risiken einer Beibehaltung der Freifahrtberechtigung offenbar. Zwar mag es gute Gründe geben, in dieser eine weiterhin steuerfreie - und für den Werbungskostenabzug unschädliche - Reisekostenvergütung im Sinne des § 3 Nr. 13 EStG zu sehen. Ob diese Auffassung im Streitfall jedoch letztlich „gerichtsfest“ wäre, bliebe abzuwarten.

e) Wahlkampfkosten

Wahlkampfkosten zur Erlangung eines Mandats im Bundestag, im Europäischen Parlament oder im Parlament eines Landes dürfen gemäß § 22 Nr. 4 Satz 3 EStG generell nicht als Werbungskosten abgezogen werden. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob mandatsbedingte steuerfreie Aufwandsentschädigungen gezahlt werden oder nicht, so dass die Abschaffung der Aufwandsentschädigungen auf das Verbot, Wahlkampfkosten als Werbungskosten in Abzug zu bringen, keinen Einfluss hat.

⁶⁹ Vgl. Stellungnahme des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen zum Fragenkatalog der öffentlichen Anhörung im Landtag am 10.02.2005, Landtag Nordrhein-Westfalen Zuschrift 13/4769, S. 4

⁷⁰ *Wieland*, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 10.02.2005, Landtag Nordrhein-Westfalen Zuschrift 13/4768, S. 5 (Antwort auf Frage 20). Die Steuerpflichtigkeit der mit der Freifahrtberechtigung getätigten Privatfahrten bejahend auch: *Klein*, a. a. O. (Fn.28), Rn. 197; *von Arnim*, a. a. O. (Fn. 30), Rn. 195, 211

Da der Bundesgesetzgeber von der ihm zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (§§ 105 Abs. 2 i.V.m. 106 Abs. 3 GG) im Bereich des Einkommensteuerrechts abschließend Gebrauch gemacht hat, besteht für den Landesgesetzgeber auch nicht die Möglichkeit, hinsichtlich der steuerlichen Geltendmachung von Wahlkampfkosten eine Änderung herbeizuführen; dies kann allein der Bundesgesetzgeber.

Können Wahlkampfkosten nicht als Werbungskosten geltend gemacht werden, könnten sich in der praktischen Umsetzung insbesondere in Wahlkampfzeiten⁷¹ Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben, was als mandatsbedingte Aufwendung weiterhin absetzbar ist und was als Wahlkampfkosten von einer Geltendmachung ausgeschlossen ist.

3. Fazit

Ob die steuerrechtlichen Grundannahmen, auf die eine Abschaffung der steuerfreien Aufwandspauschalen zu Gunsten einer steuerlichen Geltendmachung von Werbungskosten gestützt werden, letztlich Bestand hätten, wäre von der Bewertung durch das Bundesfinanzministerium und gegebenenfalls durch die Rechtsprechung der Finanzgerichte abhängig. Gewisse Unwägbarkeiten könnten sich durch eine „Einigung“ mit dem rheinland-pfälzischen Ministerium der Finanzen oder dem Bundesfinanzministerium beseitigen lassen. Käme es dennoch zu Streitigkeiten, wäre durch einen Erlass des Finanzministeriums eine Bindung der Finanzgerichte jedoch nicht zu erreichen.

Zudem ist nicht zu verkennen, dass auch im Falle eines Erlasses viele Einzelfragen offen blieben und Anlass zu Streitigkeiten mit der Finanzverwaltung bieten könnten.

In anderen Bereichen - etwa im Hinblick auf die Wahlkampfkosten - könnten Änderungen nur durch den Bundesgesetzgeber erfolgen.

⁷¹ Wobei bereits fraglich bzw. zu klären sein dürfte, wann die „Wahlkampfzeit“ beginnt. Dies könnte insbesondere für die Möglichkeit der Geltendmachung von Fahrkosten im eigenen Wahlkreis eine Rolle spielen.

VII. Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der in § 1 a des Gesetzentwurfs vorgesehenen Veröffentlichung persönlicher Angaben des Abgeordneten

In Bezug auf die in § 1 a des Gesetzentwurfs vorgesehene Veröffentlichung persönlicher Angaben von Abgeordneten, sollen die damit zusammenhängenden verfassungsrechtlichen Fragen erörtert werden und dabei auf das derzeit beim Bundesverfassungsgericht anhängige Klageverfahren eingegangen werden.

1. Kernpunkte der Reform der Verhaltensregeln im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bisher hat die Regelung des § 1a AbgG RhPf lediglich bestimmt, dass der Landtag sich Verhaltensregeln gibt und zu welchen Bereichen darin Bestimmungen zu treffen sind.

In § 1 a des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist ein Großteil der Bestimmungen, die bisher in den Verhaltensregeln als Anlage zur Geschäftsordnung enthalten sind, nunmehr gesetzlich normiert. Kernstück der Reform zu den Verhaltensregeln ist jedoch die im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehene Bestimmung, dass neben den schon bisher anzuzeigenden und zu veröffentlichenden Tätigkeiten, die neben dem Mandat ausgeübt werden, nunmehr auch "Art und Umfang der ... Berufe und Tätigkeiten" sowie "Art, Höhe und Herkunft der daraus erzielten Einkünfte" anzuzeigen sind (§ 1a Abs. 2 Nr. 2 und 3 des Gesetzentwurfs) und in einem jährlichen Bericht des Landtagspräsidenten veröffentlicht werden (§ 1a Abs. 6 des Gesetzentwurfs). In dem Bericht soll dabei zu jeder Tätigkeit die Höhe der Einkünfte nach sechs festgelegten Einkunftsclassen ausgewiesen werden. Eine Veröffentlichung unterbleibt nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 1a Abs. 7 des Gesetzentwurfs, d.h. wenn die Veröffentlichung Landesrecht verletzen würde bzw. auf Antrag des Abgeordneten, wenn ihr ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse entgegensteht.

Ähnlich der Veröffentlichung von Einkünften nach Einkunftsclassen, wie sie der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorsieht, bestimmt die seit der 16. Wahlperiode geltenden Regelungen für Abgeordnete des Deutschen Bundestags⁷², dass die Höhe ihrer Einkünfte bezogen auf jeden einzelnen veröffentlichten Sachverhalt nach drei festgelegten Einkommensstufen ausgewiesen und veröffentlicht werden.

2. Klageverfahren von Bundestagsabgeordneten vor dem Bundesverfassungsgericht

Gegen die Regelung auf Bundesebene haben zwischenzeitlich sechs Bundestagsabgeordnete aus drei Fraktionen beim Bundesverfassungsgericht Klage eingereicht⁷³.

Mit Pressemeldung des Deutschen Bundestags vom 10. März 2006⁷⁴ wurde mitgeteilt, dass die Angaben der Bundestagsabgeordneten über ihre Einkünfte vorerst nicht veröffentlicht werden. Da die Bearbeitung der eingereichten Meldungen einige Wochen in Anspruch

⁷² § 3 der Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags i.d.F. der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980, BGBl. I S. 1237, zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 12. Juli 2005, BGBl. I S. 2512

⁷³ Pressemeldung des Deutschen Bundestags vom 28. Februar 2006, Quelle: http://www.bundestag.de/bic/presse/2006/pz_060228

⁷⁴ Quelle: http://www.bundestag.de/bic/presse/2006/pz_0603104

nehmen werde und es sich abzeichne, dass das Bundesverfassungsgericht eine zügige Entscheidung der anhängigen Klageverfahren anstrebe, sei beabsichtigt, die Veröffentlichung bis zum Vorliegen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auszusetzen, während die Pflicht, die Einkünfte bis zum 30. März 2006 gegenüber dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen, bestehen bleibe.

Ausgehend von diesen Pressemeldungen dürfte die Annahme gerechtfertigt sein, dass voraussichtlich noch in diesem Jahr mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der Zulässigkeit einer Veröffentlichung der Einkünfte von Abgeordneten gerechnet werden kann. Im Anschluss an diese Entscheidung dürfte sich dann die Diskussion über eine Reform der Verhaltensregeln für Abgeordnete auf einer gesicherten verfassungsrechtlichen Grundlage führen lassen.

3. Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit § 1a des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Im Hinblick auf das anhängige Klageverfahren und die ausführliche Erörterung der verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit neben dem Abgeordnetenmandat ausgeübten Tätigkeiten, die sich im Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 31. Januar 2005⁷⁵ findet, beschränkt sich die folgende Darstellung auf eine kurze Wiedergabe der wesentlichen Gesichtspunkte unter Berücksichtigung der neueren Literatur hierzu.

a) Gebot der Normenklarheit / Bestimmtheitsgebot

Zunächst könnten sich unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit und der Normenklarheit gewisse Bedenken gegen § 1 a Abs. 2, 6 und 7 des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ergeben.

Das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GG, Artikel 74 Abs. 2, 77 LV) folgende Bestimmtheitsgebot verlangt, gesetzliche Tatbestände so präzise zu formulieren, dass die Folgen der Regelung für die Normadressaten voraussehbar und kalkulierbar sind⁷⁶. Der Gesetzgeber ist daher gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist⁷⁷. Die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen müssen sich aus der gesetzlichen Grundlage klar und für den Normadressaten erkennbar ergeben⁷⁸. Hinsichtlich des mit einem Gesetz verbundenen Zwecks genügt es dem Bestimmtheitsgebot, wenn dieser aus dem Gesetzestext in Verbindung mit den Materialien deutlich wird⁷⁹.

Zunächst lässt sich § 1 a Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs selbst nicht klar entnehmen, was unter dem Begriff der „wirtschaftlichen und sonstigen, auch ehrenamtlichen Tätigkeiten“ zu verstehen ist, ob hierunter beispielsweise auch Verpachtung und Vermietung fallen. Betrachtet man die Regelung in § 1 a Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs jedoch im Zusammenhang mit den bestehenden Verhaltensregeln, die gemäß § 1 a Abs. 9 des Gesetzentwurfs das Nähere regeln und genaue Angaben enthalten, welche Berufe und Tätigkeiten anzeigepflichtig sind, so ist von einer hinreichenden Bestimmtheit der Regelung auszugehen.

⁷⁵ Az.: WD 6/52-1524

⁷⁶ BVerfGE 83, 130 (145); 84, 133 (149); 87, 234 (263)

⁷⁷ BVerfGE 49, 168 (181); 89, 69 (84)

⁷⁸ BVerfGE 65, 1 (44)

⁷⁹ BVerfGE 65, 1 (54)

Anders stellt sich die Situation dar, soweit der Abgeordnete nach § 1 a Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs darüber hinaus verpflichtet wird, sowohl Art und Umfang der anzeigepflichtigen Berufe und Tätigkeiten sowie Art, Höhe und Herkunft der daraus erzielten Einkünfte anzuzeigen. Es kann weder dem Gesetzestext noch der entsprechenden Gesetzesbegründung entnommen werden, welche Angaben der Abgeordnete insoweit konkret zu machen hat bzw. wie detailliert diese sein müssen. Es lässt sich dem Gesetzentwurf und der Begründung insbesondere auch nicht klar entnehmen, was unter Art und Umfang des Berufs bzw. einer Tätigkeit oder Art und Herkunft der daraus erzielten Einkünfte zu verstehen ist, ob diesbezüglich eine Ergänzung der Verhaltensregeln für erforderlich erachtet wird und wie diese ggf. inhaltlich auszugestalten ist.

Diese Problematik setzt sich in § 1 a Abs. 6 des Gesetzentwurfs bei der Frage, welche Daten in dem Bericht des Präsidenten zu veröffentlichen sind, fort.

Zur Frage der Bestimmtheit von § 1 a Abs. 7 des Gesetzentwurfs, der fast wörtlich mit der Formulierung in § 24 a des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN des Landtags Nordrhein-Westfalen⁸⁰ übereinstimmt, wurde bereits im Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 31.01.2005⁸¹ ausführlich Stellung genommen, so dass hier nur kurz auf die wesentlichen Aspekte eingegangen wird.

Betrachtet man die Vielzahl möglicher, einer Veröffentlichung der in Rede stehenden Daten entgegenstehender, schutzwürdiger Interessen von Abgeordneten ist diese Bestimmung sehr allgemein gehalten⁸². Selbst wenn man eine solche allgemeine Regelung im Hinblick auf den sich aus dem Zweck der Regelung und der Begründung des Gesetzentwurfs ergebenden Anwendungsbereich im Einzelfall für hinreichend bestimmt erachten sollte, ist nicht zu verkennen, dass sich für den Abgeordneten aufgrund der Allgemeinheit der Formulierung erhebliche Unsicherheiten ergeben, ob und ggf. welche Daten veröffentlicht werden. Zudem dürfte die Prüfung, ob die Veröffentlichung bestimmter Daten eventuell gegen „Standesrecht“ verstößt, regelmäßig durch den Präsidenten kaum leistbar sein. Denn das Standesrecht beinhaltet Vorschriften, die für Angehörige bestimmter Berufe als Ausdruck eines besonderen, durch den Berufsstand geprägten Berufsethos gelten, ohne dass sie erschöpfend schriftlich niedergelegt oder in ihrem inhaltlichen Gehalt auf Dauer festgeschrieben wären.

Insgesamt erheben sich, was die konkrete Ausgestaltung des Umfangs der Anzeige- und Veröffentlichungspflichten der Abgeordneten angeht, gewisse Bedenken gegen den Gesetzentwurf unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit und Normenklarheit.

b) Veröffentlichung der Höhe der Einkünfte aus neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten

Eine wesentliche Neuerung des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegenüber der bisherigen Regelung ist die vorgesehene Veröffentlichung der Einkünfte aus neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten.

Insofern ist fraglich, ob einem Abgeordneten die Pflicht auferlegt werden kann, Art, Höhe und Herkunft der Einkünfte, die er aus einer neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten erzielt, zum Zwecke der Veröffentlichung offen zu legen.

⁸⁰ Landtag Nordrhein-Westfalen, Dr. 13/6526

⁸¹ WD 6/52-1524, S. 17

⁸² Vgl. zu § 24 a des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN des Landtags Nordrhein-Westfalen, Drs. 13/6526: *Badura*, ZSE 2005, 167 (181/182), der die die Veröffentlichungspflicht begrenzenden Maßnahmen als "relativ unbestimmt und bedeutungsschwach" bezeichnet.

aa) Beeinträchtigung des Abgeordnetenstatus und der damit verbundenen Rechte des Abgeordneten

Zunächst dürfte eine solche Pflicht keine Beeinträchtigung des aus Artikel 79 Abs. 2 Satz 2 LV folgenden freien Mandats begründen⁸³, sondern vielmehr den Status des Abgeordneten konkretisieren⁸⁴. Denn durch die Verpflichtung zur Veröffentlichung möglicher Interessenbindungen von Abgeordneten strebt das Parlament keinen Einfluss auf die Ausübung des Mandats an, sondern legt im Gegenteil vorhandene Einflussmöglichkeiten anderer offen⁸⁵ und schützt dadurch letztlich das freie Mandat.

Auch ein Verstoß gegen das Behinderungsverbot durch die Pflicht, Art, Umfang und Herkunft von Einkünften zu veröffentlichen, dürfte zu verneinen sein.

Nach Artikel 96 Abs. 1 Satz 2 LV, der gleich lautend mit Artikel 48 Abs. 2 Satz 1 GG ist, darf niemand gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben. Hiervon werden jedoch nur Behinderungen erfasst, die gezielt die Übernahme und Ausübung des Mandats erschweren oder unmöglich machen sollen, nicht aber in eine andere Richtung zielende Maßnahmen, die diese Wirkung allenfalls mittelbar haben⁸⁶.

Ausgehend hiervon dürfte die Pflicht zur Veröffentlichung von Einkünften, die aus neben dem Mandat ausgeübten, anzeigepflichtigen Tätigkeiten erzielt werden, nicht als Behinderung im Sinne des Artikels 96 Abs. 1 Satz 2 LV anzusehen sein⁸⁷.

Denn Ziel einer dahingehenden Offenlegungspflicht ist es, durch die Veröffentlichung von Einkünften mögliche Interessenbindungen der Abgeordneten für den Bürger transparent zu machen, damit dieser sie in seinem Willensbildungsprozess und bei der Wahl berücksichtigen kann. Sie dient damit dem Demokratieprinzip, dem Schutz der Integrität sowie der politischen Vertrauenswürdigkeit des Parlaments und letztlich auch dem Schutz des freien Mandats und verfolgt nicht zweckgerichtet die Intention, Abgeordnete an der Übernahme oder Ausübung eines Mandats zu hindern⁸⁸.

Die Veröffentlichung von Einkünften dürfte daher den Abgeordnetenstatus und die damit verbundenen Rechte der Abgeordneten nicht beeinträchtigen.

⁸³ Vgl. hierzu ausführlich das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 31. Januar 2005, Az.: WD 6/52-1524, S. 11

⁸⁴ *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch der parlamentarischen Praxis, Stand: 12/2004, § 18 Gliederungspunkt b); *Trossmann/Roll*, Parlamentsrechts des Deutschen Bundestages, Ergänzungsband 1981, § 18 Rn. 9; *Schlosser*, Die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestags vom 25.8.1980, S. 92 ff.; *Groß*, ZRP 2002, S. 472 (473) m. w. N.; a.A.: *Badura*, a. a. O. (Fn. 82), S. 167 (180)

⁸⁵ *Groß*, a. a. O. (Fn. 84), S. 473; *Kersten*, NWVBl. 2006, S. 46

⁸⁶ Ausführlich: BVerfGE 42, 312 (329); vgl. auch: *Glauben* in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar 2001, Art. 96 Rn. 7 m. w. N. zu Rechtsprechung und Literatur; *Groß*, a. a. O. (Fn. 84), S. 474

⁸⁷ Zur Gegenmeinung und den gegen diese sprechenden Argumenten vergleiche: Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 31. Januar 2005, Az.: WD 6/52-1524, S. 12

⁸⁸ Nicht zu verkennen ist jedoch, dass rein faktisch eine Veröffentlichungspflicht Vertreter bestimmter Berufsgruppen von der Übernahme eines Mandats abhalten könnte.

bb) Grundrechte des Abgeordneten

Unabhängig vom Status des Abgeordneten und den damit verbundenen Rechten und Pflichten steht auch dem Abgeordneten eine grundrechtlich geschützte private Sphäre zu⁸⁹. Durch die Verpflichtung zur Veröffentlichung von Art, Herkunft und Umfang seiner Einkünfte aus neben dem Mandat ausgeübten, anzeigepflichtigen Tätigkeiten könnte der Abgeordnete in seinen Grundrechten beeinträchtigt sein. In Betracht kommen insoweit insbesondere die Berufsfreiheit des Abgeordneten sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

(1) Berufsfreiheit (Artikel 12 Abs. 1 GG / Artikel 58 LV)

Durch eine Pflicht zur Offenlegung von Einkünften aus neben dem Mandat ausgeübten, anzeigepflichtigen Tätigkeiten könnte der Abgeordnete in seiner grundrechtlich durch Artikel 12 Abs. 1 GG bzw. Artikel 58 LV geschützten Berufsfreiheit beeinträchtigt sein. Im Hinblick auf die hier allein in Rede stehende Berufsausübungsfreiheit stimmt der aus Artikel 58 LV folgende Grundrechtsschutz mit demjenigen des Artikels 12 Abs. 1 GG überein⁹⁰, so dass in der folgenden Erörterung von Artikel 12 Abs. 1 GG ausgegangen werden kann.

Gemäß Artikel 12 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden. Dabei ist als Beruf jede Tätigkeit einzustufen, die in ideeller wie materieller Hinsicht der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient⁹¹. Hierzu gehören auch Doppel- und Nebenberufe⁹² sowie sonstige qualifizierte (Neben-)Tätigkeiten⁹³.

Ein hier allein in Betracht kommender Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit setzt jedoch voraus, dass eine entsprechende Regelung in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs steht und objektiv eine berufsregelnde Tendenz deutlich erkennen lässt⁹⁴. Hieran fehlt es, wenn sich aus dem Sinn und Zweck der Regelung ergibt, dass sie gerade nicht die Art und Weise der jeweiligen Berufstätigkeit des Betroffenen regeln will, sondern eine gänzlich andere, die Berufsausübung nicht betreffende Zielrichtung verfolgt⁹⁵.

Ausgehend hiervon dürften Regelungen, die eine Pflicht des Abgeordneten zur Offenlegung von Einkünften, die er aus neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten erzielt, bereits keinen Eingriff in die Berufsfreiheit des Abgeordneten darstellen. Denn sie dienen nicht dazu, die Art und Weise der Berufstätigkeit des jeweiligen Abgeordneten zu regeln, sondern haben vielmehr die Sicherung des Abgeordneten gegen wirtschaftliche Abhängigkeiten sowie die Offenlegung von Interessenbindungen oder ggf. einer verbotenen so genannten „unechten entgeltlichen Beratertätigkeit“ des Abgeordneten zum Zweck. Mögliche Folgen für die Berufsausübung dürften daher bloße, nicht zielgerichtete Nebenwirkungen sein, die vom Schutzbereich des Artikels 12 Abs. 1 GG nicht erfasst werden⁹⁶.

⁸⁹ BVerfGE 99, 19 (29); BVerfG (Kammerbeschluss), LKV 1994, 331 (332); *Groß*, a. a. O. (Fn. 84), S. 474; *Schlosser*, a. a. O. (Fn. 84), S. 159; *Badura*, a. a. O. (Fn. 82), S. 167 (171)

⁹⁰ Vgl. *Bartz* in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar 2001, Artikel 58 Rn. 18

⁹¹ BVerfGE 54, 301 (313); 97, 228 (252); 102, 197 (212)

⁹² BVerfGE 21, 173 (179); 54, 237 (245 f.)

⁹³ BVerfGE 81, 108 (122)

⁹⁴ BVerfGE 52, 42 (54); 70, 191 (214); 81, 108 (121)

⁹⁵ BVerfGE 52, 42 (54)

⁹⁶ Vgl. *Groß*, a. a. O. (Fn. 84), S. 474; a. A.: *Freund*, Abgeordnetenverhalten: Ausübung des Mandats und persönliche Interessen, 1986, S. 233/234; *Kersten*, a. a. O. (Fn. 85), S. 46, der die Auffassung vertritt, Artikel 12 GG schütze das sog. "Berufsgeheimnis" und damit alle mit dem Beruf zusammenhängenden Daten. Diese Auffassung von Kersten dürfte jedoch mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht in Einklang stehen, vgl. hierzu etwa BVerfG, NJW 2005, S. 1917 (1921)

(2) Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG / Artikel 4 a LV)

Durch eine Pflicht zur Offenlegung von Art, Herkunft und Höhe der Einkünfte aus neben dem Mandat ausgeübten, anzeigepflichtigen Tätigkeiten könnten die Abgeordneten in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG / Artikel 4 a LV⁹⁷) beeinträchtigt sein.

Artikel 2 Abs. 1 GG i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG gewährt in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen über personenbezogene Informationen. Dem Grundrechtsträger steht hiernach die Befugnis zu, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen⁹⁸. Der Begriff der personenbezogenen Daten oder Informationen als Schutzobjekt erfasst alle Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt wegen seiner persönlichkeitsrechtlichen Grundlage generell vor staatlicher Erhebung und Verarbeitung (schlichter Kenntnisnahme, Speicherung, Verwendung, Weitergabe oder Veröffentlichung) personenbezogener Daten⁹⁹.

Ausgehend hiervon stellt die Verpflichtung eines Abgeordneten, Art, Herkunft und Höhe der (Neben-)Einkünfte offen zu legen, einen Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.

Allerdings ist zu beachten, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos gewährleistet ist. Es wird vielmehr durch überwiegende Interessen der Allgemeinheit beschränkt. So können vorliegend insbesondere Werte von Verfassungsrang, wie das Demokratieprinzip und der Schutz der Integrität und politischen Vertrauenswürdigkeit des Parlaments¹⁰⁰, einen Eingriff in das Recht des Abgeordneten auf informationelle Selbstbestimmung rechtfertigen.

Dabei sind Eingriffe nur insoweit gerechtfertigt, als der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Dieser Grundsatz wird aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Wesen der Grundrechte selbst abgeleitet, die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur so weit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutze öffentlicher Interessen unerlässlich ist¹⁰¹. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beinhaltet dabei drei Teilgebote: das der Geeignetheit, das der Erforderlichkeit und das der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn (sogenanntes Übermaßverbot)¹⁰².

⁹⁷ Artikel 4 a LV beinhaltet ein spezielles Grundrecht auf Datenschutz. Danach hat jeder Mensch das Recht, über die Erhebung und weitere Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen, das Recht auf Auskunft über ihn betreffende Daten und auf Einsicht in amtliche Unterlagen, soweit diese solche Daten enthalten (Absatz 1). Diese Rechte dürfen nur durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden, soweit überwiegende Interessen der Allgemeinheit dies erfordern (Absatz 2). Durch Artikel 4 a LV wird eine subjektive Rechtsposition, die über die bereits durch Artikel 2 Abs. 1 i.V.m. Artikel 1 Abs. 1 GG gewährleistete hinaus reicht, nicht begründet, so dass die Ausführungen zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung erfolgen.

⁹⁸ BVerfGE 78, 58 (84); *Di Fabio* in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand: 8/2005, Art. 2 I, Rn. 175

⁹⁹ BVerfGE 78, 58 (84)

¹⁰⁰ Vgl. statt vieler: BVerfGE 99,19 (32) m. w. N.

¹⁰¹ BVerfGE 77, 308 (334); 76, 1 (50 f.); 61, 126 (134)

¹⁰² BVerfGE 65, 1 (54) m.w.N.

Das Gebot der Geeignetheit verlangt, dass der gewünschte Erfolg mit Hilfe des eingesetzten Mittels gefördert werden kann.

Das verfassungsrechtlich verankerte Prinzip der parlamentarischen Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes. Dieses Vertrauen ist ohne Transparenz, die es dem Bürger erlaubt, den politischen Willensbildungsprozess zu verfolgen, nicht möglich¹⁰³. Die Verpflichtung der Abgeordneten, ihre Einkünfte aus neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten zum Zwecke der Veröffentlichung offen zu legen, dürfte durchaus geeignet sein, den Willensbildungsprozess im Parlament für den Bürger transparenter zu machen¹⁰⁴. Indem nicht nur die neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten veröffentlicht werden, sondern auch die daraus jeweils erzielten Einkünfte und deren Herkunft, wird der Bürger in die Lage versetzt, mögliche finanzielle Interessenbindungen der Abgeordneten besser zu erkennen und einzuschätzen, da ihm nun nicht nur der Umstand einer (Neben-)Tätigkeit, sondern auch deren konkreter Umfang bekannt ist.

Auch unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Integrität und politischen Vertrauenswürdigkeit des Parlaments erscheint eine Anzeige der Einkünfte aus neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten zum Zwecke der Veröffentlichung eine geeignete Maßnahmen zu sein. Denn eine derartige Erhöhung der Transparenz dürfte dem Grunde nach geeignet sein, das Vertrauen des Volkes in das Parlament zu stärken.

Des Weiteren müsste die Maßnahme erforderlich sein.

Erforderlich ist ein Mittel, wenn das Ziel der staatlichen Maßnahme nicht durch ein anderes, gleich wirksames und geeignetes Mittel erreicht werden kann, welches das betroffene Grundrecht nicht oder weniger fühlbar einschränkt¹⁰⁵. Ist es Ziel der Maßnahme, aus den dargestellten Gründen für den Bürger eine größtmögliche Transparenz im Hinblick auf mögliche finanzielle Interessenbindungen des Abgeordneten zu schaffen, ist insofern ein anderes, gleich wirksames und geeignetes Mittel nicht ersichtlich.

Dies gilt insbesondere für die Möglichkeit einer freiwilligen Veröffentlichung der in Rede stehenden Daten, da kaum zu erwarten ist, dass hiervon Gebrauch gemacht wird. Denn auch schon jetzt kann ein Abgeordneter freiwillig - etwa auf seiner Homepage - entsprechende Einkünfte veröffentlichen, ohne dass davon in nennenswertem Umfang Gebrauch gemacht würde.

Auch eine Anzeige von Art, Herkunft und Höhe der (Neben-)Einkünfte gegenüber dem Präsidenten erhöht die Transparenz für den Bürger zunächst nicht. Selbst wenn eine Überprüfung der angezeigten Daten auf mögliche Verstöße gegen die dem Abgeordneten auferlegten Pflichten erfolgt und für den Fall der Feststellung eines derartigen Verstoßes dieser Einzelfall veröffentlicht würde, verschafft dies dem Bürger letztlich nur Kenntnis von einem rechtlich missbilligten Verhalten des betroffenen Abgeordneten. Eine solche Regelung vermag hingegen nicht den Umfang der aus zulässigen Tätigkeiten möglicherweise folgenden finanziellen Interessenbindungen eines Abgeordneten transparent zu machen.

Im Hinblick auf das verfolgte Ziel, ist mithin eine Veröffentlichung der Art, Höhe und Herkunft von Einkünften, die der Abgeordnete aus neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten erzielt, als erforderlich zu betrachten.

Schließlich müsste eine solche Verpflichtung verhältnismäßig im engeren Sinne (Übermaßverbot) sein.

Das Übermaßverbot verlangt eine Güterabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe, wobei die Grenze des

¹⁰³ BVerfGE 40, 296 (327)

¹⁰⁴ A.A.: *Badura*, a. a. O. (Fn. 82), S. 167 (179), der bereits bezweifelt, dass die Offenlegung einen zusätzlichen, über die Veröffentlichung der beruflichen oder wirtschaftlichen Tätigkeit hinausgehenden Aufschluss über mögliche Interessenverknüpfungen geben könnte.

¹⁰⁵ BVerfGE 68, 193 (219); 67, 157 (177); 53, 135 (145ff.)

Zumutbaren gewahrt bleiben muss¹⁰⁶. Das Maß der den Einzelnen treffenden Belastung muss noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den Vorteilen stehen¹⁰⁷. Führt die hierbei vorzunehmende Güterabwägung zu dem Ergebnis, dass die dem Eingriff entgegenstehenden Interessen im konkreten Fall ersichtlich schwerer wiegen als diejenigen Belange, deren Wahrung die staatliche Maßnahme dienen soll, so verletzt der gleichwohl erfolgte Eingriff den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit¹⁰⁸.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Pflicht zur Anzeige von Art, Herkunft und Höhe der (Neben-)Einkünfte durchaus einen erheblichen Eingriff in das geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt. Denn den Abgeordneten werden aufgrund ihrer Mandatsträgereigenschaft Offenbarungspflichten bezüglich Daten auferlegt, die bei jedem anderen Bürger unter den Schutz des Steuergeheimnisses (§ 30 Abgabenordnung) fallen¹⁰⁹ und die insbesondere Rückschlüsse auf die persönliche finanzielle Situation des einzelnen Abgeordneten bzw. auf die Finanzlage und die Geschäftspartner eines von ihm geführten Unternehmens zulassen können. Da eine Veröffentlichung von Art, Herkunft und Höhe der aus einer neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten erzielten Einkünfte dazu führt, dass die - eigentlich erforderliche - ausschließlich zweckgebundene Verwendung dieser Daten nicht mehr gewährleistet ist, besteht die Gefahr, dass diese Daten beispielsweise im Falle eines selbstständigen Abgeordneten von der Konkurrenz zweckwidrig missbraucht werden, etwa um sich gegenüber dem Abgeordneten einen wirtschaftlichen Vorteil zu sichern.

Unter Berücksichtigung dessen dürften sich unter dem Gesichtspunkt des Übermaßverbots erhebliche Bedenken gegen eine sämtliche (Neben-)Einkünfte umfassende Offenlegungspflicht ergeben. Vielmehr ergibt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn die Notwendigkeit, die entsprechenden Offenlegungspflichten zu beschränken.

Zum einen dürfte eine Beschränkung auf Einkünfte ab einer gewissen Höhe erforderlich sein¹¹⁰, da die Gefahr relevanter Interessenverflechtungen bei nur geringfügigen Einkünften kaum gegeben sein dürfte¹¹¹ und insoweit der mit der Maßnahme verfolgte Zweck hinter die Interessen des betroffenen Abgeordneten zurücktritt. An einer derartigen Beschränkung, die geringfügige Einkünfte von einer Offenlegungspflicht ausnimmt, fehlt es im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Darüber hinaus gibt es auch Einkünfte aus neben den Mandat ausgeübten, anzeigepflichtigen Tätigkeiten, die üblicherweise nicht geeignet sind, relevante wirtschaftliche und finanzielle Interessenbindungen, die sich auf die Mandatsausübung auswirken könnten, zu offenbaren¹¹². Hier kann beispielsweise an Einkünfte aus Vermietung, Verpachtung und auch Land- oder Forstwirtschaft¹¹³ gedacht werden.

¹⁰⁶ BVerfGE 83, 1 (19); 90, 145 (173); 68, 193 (219)

¹⁰⁷ BVerfGE 76, 1 (51)

¹⁰⁸ BVerfGE 44, 353 (373)

¹⁰⁹ Siehe dazu *Glauben* in: *Glauben/Brocker* (Hrsg.), *Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern*, 2005, § 11 Rn. 14 ff.

¹¹⁰ Siehe auch: *Groß*, a. a. O. (Fn. 84), S. 475. Eine entsprechende Beschränkung ist beispielsweise in § 1 Abs. 3 der Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestags vorgesehen.

¹¹¹ Insoweit könnte man bei nur geringfügigen Einkünften bereits die Geeignetheit einer Veröffentlichung verneinen.

¹¹² *Badura*, a. a. O. (Fn. 82), S. 167 (182) vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass eine allgemeine Erfassung aller Einkünfte, die nach den gesetzlichen Kriterien einen ernsthaften Verdacht auf eine Mehrfachbelastung oder Interessenverflechtung zulassen, eine sinnvolle Unterscheidung nicht zulasse und sich daher nicht auf eine verfassungsrechtlich tragfähige Begründung stützen könne.

¹¹³ Diese Aufzählung ist nicht als abschließender Katalog gedacht.

Des Weiteren sind dem Abgeordneten weder die Anzeige noch die Veröffentlichung von Daten zumutbar, bezüglich derer ihm durch sonstige gesetzliche Bestimmungen eine Schweigepflicht auferlegt ist. Dies betrifft beispielsweise die Preisgabe von Mandanten- oder Patientendaten¹¹⁴, wenn die Herkunft bestimmter Einkünfte in Rede steht.

Um die Grenze des dem Abgeordneten Zumutbaren zu wahren, dürfte es darüber hinaus erforderlich sein, von einer Veröffentlichung von Daten abzusehen, wenn dadurch für den Abgeordneten Nachteile im wirtschaftlichen Wettbewerb drohen oder sonstige überwiegende schutzwürdige Interessen entgegenstehen. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen dürften dem Grunde nach einer Regelung zur Offenlegung von Art, Herkunft und Höhe der aus einer neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeit erzielten Einkünfte keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen stehen.

In § 1a Abs. 7 des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde auch der Versuch unternommen, eine entsprechende Begrenzung der Veröffentlichungspflichten, die den schutzwürdigen Interessen der Abgeordneten oder Dritter Rechnung trägt, zu normieren. Wie bereits dargestellt, begegnet diese Regelung jedoch gewissen Bedenken unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgebots.

Unter Berücksichtigung sämtlicher Aspekte ist die Regelung zur Veröffentlichung von Einkünften, wie sie sich im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN findet, daher nicht frei von gewissen verfassungsrechtlichen Bedenken.

cc) Grundrechte Dritter

Vor dem Hintergrund des bisher Erörterten tritt klar zu Tage, dass die Veröffentlichung der Herkunft von Einkünften des Abgeordneten, die dieser aus neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten erzielt, auch in Grundrechte Dritter (beispielsweise von Mandanten bzw. Patienten des Abgeordneten oder von Teilhabern eines gemeinsamen Unternehmens), insbesondere in das allgemeine Persönlichkeitsrecht und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen kann. Insoweit gilt das zum informationellen Selbstbestimmungsrecht des Abgeordneten Gesagte hier entsprechend.

¹¹⁴ Vgl. insoweit § 203 StGB und § 53 StPO

VIII. Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit dem Gebot der angemessenen Entschädigung

Im Folgenden soll auf die Frage eingegangen werden, ob der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der angemessenen Entschädigung vereinbar ist. Im Vordergrund dürfte die Frage stehen, ob die Abschaffung der staatlichen Altersversorgung zu Gunsten der Einrichtung eines Versorgungswerks für Abgeordnete unter den Voraussetzungen, wie sie im vorliegenden Gesetzentwurf normiert wurden, mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der angemessenen Entschädigung vereinbar ist.

Gemäß Artikel 97 Abs. 1 Halbs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz¹¹⁵ (LV) haben die Abgeordneten Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung.

Wie bereits unter Abschnitt IV 1 a) des Gutachtens dargelegt, bedeutet dies nicht, dass zur Gewährleistung einer angemessenen Entschädigung zwingend eine staatliche Versorgung der Abgeordneten vorgesehen werden müsste. Vielmehr kommt - neben anderen Möglichkeiten der Altersvorsorge - auch die Einrichtung eines Versorgungswerks für Abgeordnete in Betracht.

Im Hinblick darauf, dass die (garantierten) Leistungen aus einem Versorgungswerk, wie es der Gesetzentwurf vorsieht, im Durchschnitt deutlich hinter den Ansprüchen der derzeitigen staatlichen Altersversorgung zurückbleiben, könnte sich jedoch die Frage stellen, ob darin ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Gebot der angemessenen Entschädigung gesehen werden kann.

Wie bereits in anderem Zusammenhang dargelegt, hat der Gesetzgeber bei der Frage, was als "angemessen" zu betrachten ist, jedoch einen gewissen Gestaltungsspielraum unter Berücksichtigung von Aufgaben und Stellung des Parlaments, der mit dem Mandat verbundenen Verantwortung und Belastung sowie der wirtschaftlichen und haushaltsmäßigen Gesamtsituation des Staates¹¹⁶. Zu berücksichtigen ist auch, dass das Bundesverfassungsgericht¹¹⁷ ausdrücklich betont hat, dass die Möglichkeit bestehe, für Abgeordnete eine begrenzte Altersversorgung vorzusehen.

Ausgehend hiervon führt nicht jede Minderung der Entschädigung oder der Altersversorgung dazu, dass diese nicht mehr als angemessen zu betrachten wäre. Vielmehr kann etwa die Haushaltssituation eines Staats oder auch die generelle Verschlechterung der Entwicklung von Renten- und Versorgungsleistungen Abstriche auch im Bereich der Abgeordnetenversorgung rechtfertigen. Wo genau die Grenze zu ziehen ist und eine Entschädigung unter Einbeziehung der Altersvorsorge nicht mehr als angemessen zu betrachten ist, kann letztlich nicht betragsmäßig beziffert werden.

Die Grenze dürfte allerdings dort überschritten sein, wo eine die Entschädigung bzw. der auf die Versorgung entfallende Betrag so gering ausfällt, dass damit die Versorgungslücke, die dem Abgeordneten durch die Ausübung seines Mandats entsteht, nicht mehr in einer seinem Amt Rechnung tragenden Weise geschlossen werden kann. Diese Grenze dürfte mit der im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehenen Regelung unter Berücksichtigung der im Gutachten in Abschnitt III. 2 a) beispielhaft dargestellten finanziellen Auswirkungen wohl nicht überschritten sein.

¹¹⁵ Vom 18. Mai 1947,VOBl. S. 209, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.2005, GVBl. 495

¹¹⁶ BayVerfGH NVwZ-RR 2005, S.754 (756)

¹¹⁷ BVerfGE 32, 157 (165)

Soweit nach dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die steuerfreien Aufwandspauschalen zu Gunsten einer höheren Entschädigung entfallen, dürften sich diesbezüglich im Hinblick auf den Umfang der Anhebung der Grundentschädigung keine Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit der Entschädigung ergeben.

Wissenschaftlicher Dienst