

Az.: WD 2/52-1463

Berücksichtigung der Belange ehemaliger Abgeordneter bei Änderungen des Abgeordnetengesetzes

A. Auftrag

Der Direktor beim Landtag hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine kurze Stellungnahme zu den von der Vereinigung ehemaliger Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz mit Schreiben vom 29. November 1999, 30. Januar 2002 und 5. September 2002 übermittelten Überlegungen und Vorschlägen zur Änderung des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz (AbgGRhPf) gebeten. Die Vorschläge stehen in Zusammenhang mit den Regelungen von Versorgungsbezügen und Übergangsgeld und betreffen im wesentlichen drei Komplexe, nämlich (1.) die Frage der Berücksichtigung der erhöhten Entschädigung für Präsident, Vizepräsidenten und Fraktionsvorsitzende bei der Anrechnung von Einkommen, Entschädigung, Renten und Versorgungsbezügen auf die Altersversorgung, (2.) die „Versorgungslücke“ bei der Beihilfe, wenn ein Abgeordneter nicht unmittelbar nach dem Ausscheiden aus dem Landtag in den öffentlichen Dienst zurückkehrt, sondern von der „Überlegungsfrist“ nach § 31 Abs. 1 Satz 2 AbgGRhPf Gebrauch macht und (3.) die Übergangsregelung des § 47 AbgGRhPf für sog. „Altfälle“.

Was das noch in dem Schreiben vom 29. November 1999 verfolgte Anliegen angeht, eine „Nichtanrechnung von Einkommen und Versorgungsbezügen aus ehrenamtlichen öffentlichrechtlichen Amtsverhältnissen“ zu normieren, kann im Rahmen

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.

dieser Stellungnahme auf eine Prüfung verzichtet werden, da dieses Anliegen mit Schreiben vom 30. Januar 2002 ausdrücklich nicht weiter verfolgt wird.

B. Stellungnahme

I. Berücksichtigung erhöhter Entschädigungen bei der Altersversorgung

Auf Versorgungsansprüche nach dem Abgeordnetengesetz werden nach § 21 Abs. 3, 4, 6 und 7 AbgGRhPf bestimmte Einkünfte angerechnet, nämlich Einkommen aus einem Amtsverhältnis oder einer Verwendung im öffentlichen Dienst (Abs. 3), Versorgungsansprüche aus einem Amtsverhältnis oder einer Verwendung im öffentlichen Dienst sowie bestimmte andere Rentenansprüche (Abs. 4), eine Entschädigung als Mitglied des Europäischen Parlaments, des Bundestages oder anderer Landesparlamente (Abs. 6) und Versorgungsansprüche aus der Mitgliedschaft im Europäischen Parlament, im Bundestag oder in einem anderen Landesparlament (Abs. 7).

Anrechnungsgrenze ist dabei - außer in Absatz 6 - die Entschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgGRhPf. Die Wahrnehmung der Ämter des Präsidenten, der Vizepräsidenten sowie der Fraktionsvorsitzenden führt hingegen zu einer erhöhten Entschädigung nach § 5 Abs. 2 AbgGRhPf und gem. § 12 Satz 3 AbgGRhPf auch zu einer höheren Altersversorgung, entsprechend der Zeit, in der diese Ämter wahrgenommen wurden. Die Anrechnung ist allerdings, da die genannten Absätze des § 21 AbgGRhPf ausdrücklich nur auf § 5 Abs. 1 AbgGRhPf als der maßgeblichen Anrechnungsgrenze Bezug nehmen, für alle Abgeordneten gleich, was dazu führt, dass bei ehemaligen Präsidenten, Vizepräsidenten und Fraktionsvorsitzenden die in § 21 Abs. 3, 4 und 7 AbgGRhPf genannten Bezüge im Ergebnis in überproportional hohem Maße angerechnet werden.

Die Vereinigung ehemaliger Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz e.V. strebt vor diesem Hintergrund eine Änderung des § 21 AbgGRhPf dergestalt an, dass die Kapazitätsgrenzen entsprechend erhöht werden, und zwar nach dem Vorbild des Deut-

schen Bundestages. Dort heißt es in § 29 Abs. 8 AbgG: „Bei den Anrechnungsgrenzen der Absätze 3 bis 6 wird die Amtszulage nach § 11 Abs. 2 entsprechend berücksichtigt.“ Durch diese Bestimmung wird die Kappungsgrenze in dem gleichen Verhältnis erhöht, wie die Mandatszeit zur Zeit des Bezugs der Amtszulage steht¹.

Wollte man eine entsprechende Vorschrift in § 21 AbgGRhPf einfügen, könnte diese wie folgt lauten:

„(8) Bei den Anrechnungsgrenzen der Absätze 3, 4 und 7 wird die Entschädigung nach § 5 Abs. 2 entsprechend berücksichtigt.“

Der bisherige Absatz 8 würde dann Absatz 9.

Eine entsprechende Erhöhung der Altersversorgung dürfte keinen rechtlichen Bedenken begegnen. Die Funktionszulagen für Präsidenten, Vizepräsidenten und Fraktionsvorsitzende sind vielmehr im Grundsatz durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich bestätigt worden², und die Altersentschädigung unterliegt als „Annex der Grundentschädigung“ grundsätzlich den gleichen verfassungsrechtlichen Schranken, die für die Grundentschädigung gelten³. Umgekehrt erscheint eine proportionale Erhöhung der Altersentschädigung bzw. eine Anpassung der Kappungsgrenzen an die Funktionszulagen aber, soweit dies im Rahmen der hier gebotenen kursorischen Prüfung gesagt werden kann, auch nicht etwa verfassungsrechtlich geboten. Die gesetzliche Gewährung von zusätzlichen Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen ist vielmehr eine Maßnahme im Rahmen der Parlamentsautonomie, die der Landtag grundsätzlich in eigener Verantwortung trifft⁴. Dabei haben diese Zusatzentschädigungen ihre Grundlage nicht in dem Mandat, sondern in besonderen Wahl- und Beststellungsakten des Parlaments⁵, was eine Differenzierung zwischen Grundentschädigung und Funktionszulagen bei der Berechnung der Altersversorgung zulassen

¹ Braun/Jantsch/Klante, AbgG, 2002, § 29 Rdnr. 60 f.

² BVerfGE 102, 224 ff.

³ BVerfGE 40, 296 (311); ThürVerfGH, LVerfGE 9, 413 (447 f.).

⁴ BVerfGE 102, 224 (235).

⁵ BVerfGE 102, 224 (237).

dürfte. Bezüglich der Regelung der Altersversorgung für Abgeordnete kommt dem Gesetzgeber im übrigen ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu⁶. Hinzu kommt, dass das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt hat, dass im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten, namentlich die Freiheit in der Ausübung des Mandats als auch die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes (Art. 38 Abs. 1 GG), die Zahl der mit Zulagen bedachten Funktionsstellen auf wenige politisch besonders herausgehobene parlamentarische Funktionen zu beschränken ist⁷, was ebenfalls eine differenzierende Berücksichtigung bei der Altersversorgung rechtfertigen dürfte.

Die Frage der anteiligen Erhöhung der Kappungsgrenzen wäre damit letztlich politisch zu entscheiden⁸.

II. „Versorgungslücke“ beim Beihilfeanspruch

Nach § 19 Abs. 1 Satz 1 AbgGRhPf erhalten die Abgeordneten und Versorgungsempfänger „einen Zuschuss zu den notwendigen Kosten in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen in sinngemäßer Anwendung der Beihilfevorschriften für Landesbeamte, sofern sich ein Anspruch auf Beihilfe nicht aus anderen bundes- oder landesrechtlichen Bestimmungen ergibt.“ Alternativ kann anstelle der Beihilfe gem. § 19 Abs. 2 bis 4 AbgGRhPf ein Zuschuss zu den Krankenversicherungsbeiträgen beantragt werden.

Ausscheidende Abgeordnete erhalten Beihilfe nach dieser Bestimmung bis zum Ende des Monats, in dem ihre Mitgliedschaft endet (§ 23 Abs. 1 Satz 1 AbgGRhPf). Der Präsident, seine Stellvertreter sowie die Mitglieder und stellvertretenden Mitglie-

⁶ Braun/Jantsch/Klante, AbgG, 2002, § 19 Rdnr. 14.

⁷ BVerfGE 102, 224 (237).

⁸ In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass gerade eine Verbesserung der Altersversorgung für Abgeordnete nicht selten in der Öffentlichkeit und auch in der Fachliteratur in besonderem Maße kritisiert wurde (vgl. *Edinger*, ZParl 30 [1999], 296 [302 f.] m.w. Nachw.).

der des Zwischenausschusses erhalten die Leistungen bis zum Ende des Monats, in dem ein neugewählter Landtag zusammentritt (§ 23 Abs. 1 Satz 2 AbgGRhPf).

Ausgeschiedene Abgeordnete haben somit nur dann einen Beihilfeanspruch, wenn sie Versorgungsempfänger sind und kein anderweitiger Beihilfeanspruch besteht. Wer Übergangsgeld bezieht, aber (noch) keinen Anspruch auf Altersversorgung hat, erhält dagegen keine Beihilfe nach § 19 AbgGRhPf. Die betreffenden Abgeordneten sind damit grundsätzlich so gestellt, wie vor der Annahme des Mandats: Wer vor der Abgeordnetentätigkeit als Arbeiter oder Angestellter beschäftigt war, kann diese Tätigkeit nach Beendigung seines Mandats wieder aufnehmen und ist dann grundsätzlich auch gesetzlich krankenversichert. Landesbeamte können demgegenüber gem. § 31 Abs. 1 Satz 2 AbgGRhPf binnen dreier Monate nach Beendigung des Mandats beantragen, in das frühere Dienstverhältnis zurückzukehren. Sie erhalten vom Tage der Antragstellung an die Dienstbezüge des zuletzt bekleideten Amtes (§ 31 Abs. 1 Satz 4 AbgGRhPf) und erwerben damit gleichzeitig den beamtenrechtlichen Beihilfeanspruch (§ 1 Abs. 1 BeihilfeVO).

Eine „Versorgungslücke“ bei der Beihilfe kann somit nur dann auftreten, wenn ein Abgeordneter nicht unmittelbar nach der Beendigung des Mandats in sein früheres Dienstverhältnis als Beamter zurückkehren möchte, da er für den Zeitraum zwischen Mandatsende und Antragstellung nach § 31 Abs. 1 Satz 2 AbgGRhPf *de lege lata* keinen Anspruch auf Beihilfe hat. Andererseits liegt es aber auch in der Hand des (ehemaligen) Abgeordneten selbst, ob er unmittelbar nach dem Ende seines Mandats einen Beihilfeanspruch durch Rückkehr in den öffentlichen Dienst erwirbt oder nicht.

Rechtlich dürfte gleichwohl einer Schließung der „Versorgungslücke“ bei der Beihilfe durch den Gesetzgeber nichts entgegenstehen. Der Wissenschaftliche Dienst hat vor diesem Hintergrund bereits im Jahr 1999 vorgeschlagen – sollte eine entsprechende Änderung politisch gewollt sein - § 31 Abs. 1 AbgGRhPf folgenden neuen Satz 5 anzufügen:

„Während der Antragsfrist nach Satz 2 hat der Beamte Anspruch auf Leistungen nach § 19.“⁹

III. Übergangsbestimmungen (§ 47 AbgG)

§ 47 AbgGRhPf wurde bei der Novelle des Abgeordnetengesetzes im Jahr 1987 eingefügt. Diese Novelle war vor allem dadurch geprägt, dass der Gesetzgeber sich ausdrücklich von der Vorstellung getrennt hat, der Landtag könne noch als Teilzeitparlament betrachtet werden und diesen Wandel als entscheidend für die Frage der Angemessenheit der Entschädigung erklärt hat¹⁰. Mit den vor diesem Hintergrund vorgenommenen Erhöhungen der Entschädigung wurde gleichzeitig der Ausgleichsbetrag abgeschafft, der Angehörigen des öffentlichen Dienstes wegen der Inkompatibilität gewährt worden war¹¹.

Die Änderung der Entschädigungsstruktur hat entsprechende Übergangsregelungen, wie sie in § 47 AbgGRhPf normiert sind, erforderlich gemacht, damit es nicht zu einem systematischen Bruch zwischen der Entschädigung und der Altersversorgung für sog. „Altfälle“ kommt¹². Eine stark erhöhte Altersversorgung gegenüber der ehemals gezahlten Entschädigung hätte nämlich zur Folge, dass die Altersentschädigung der „Altfälle“ u.U. nicht mehr als verfassungsrechtlich zulässiger „Annex zur Grundentschädigung“¹³ gesehen werden kann. Daher hat der Gesetzgeber bestimmt, dass für die Altersversorgung der vor dem 17. Mai 1987 und mit dem Ende der 10. Wahlperiode ausgeschiedenen Abgeordneten (Abs. 3) und für die nach dem 18. Mai 1987 und vor dem 1. Januar 1991 ausgeschiedenen Abgeordneten niedrigere Bemessungsgrundlagen nach § 5 Abs. 1 AbgGRhPf festgelegt werden. Gleichzeitig wurde

⁹ Anders als noch 1997 hat die Vereinigung ehemaliger Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz e.V. nunmehr nicht mehr vorgeschlagen, den Beihilfeanspruch auf alle Bezieher von Übergangsgeld zu erstrecken wie dies der Deutsche Bundestag getan hat (§ 27 Abs. 1 Satz 2 AbgG). Eine Stellungnahme ist daher insoweit entbehrlich.

¹⁰ LT-Drucks. 11/100.

¹¹ LT-Drucks. 11/100.

¹² Vgl. entspr. *Braun/Jantsch/Klante*, AbgG, 2002, § 38 Rdnrn. 1 ff.

¹³ *BVerfGE* 40, 296 (311); *ThürVerfGH*, *LVerfGE* 9, 413 (447 f.).

in § 47 Abs. 3 und 4 AbgGRhPf im Hinblick auf anrechenbare Leistungen eine erhöhte Schutzgrenze von 140 % normiert.

Ein Wahlrecht, wie es die Vereinigung ehemaliger Abgeordneter des Landtags Rheinland-Pfalz mit einem an § 47 AbgGRhPf neu anzufügenden Absatz 5 vorschlägt¹⁴, ist daher zumindest, soweit dies im Rahmen der hier gebotenen cursori-schen Prüfung gesagt werden kann, verfassungsrechtlich nicht gänzlich unproblematisch. Im übrigen ist auch hier auf die politischen Implikationen, die eine solche Gesetzesänderung haben könnte, hinzuweisen.

Wissenschaftlicher Dienst

¹⁴ „(5) Die Abgeordneten gem. Abs. 3 können mit Wirkung vom 1. Januar 2002 statt der Regelung nach den Abs. 3 und 4 die Entschädigungsregelung wählen, die für die Abgeordneten gilt, die nach dem 1. Januar 1991 ausgeschieden sind.“