

Az.: WD 2/52-1474 -V-

Versorgungsansprüche von Fraktionsvorsitzenden

A. Auftrag

Der Direktor beim Landtag hat, einer Anregung der Abteilung I folgend, den Wissenschaftlichen Dienst um eine kurze Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob und in welchem Umfang die Zeiten der Wahrnehmung des Amtes eines Fraktionsvorsitzenden im Landtag Rheinland-Pfalz bei der Berechnung der Versorgung nach § 12 des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz (AbgGRhPf) zu berücksichtigen sind. Konkret geht es um die Frage, ob die mit Wirkung vom 1. Juli 1989 eingeführte erhöhte Entschädigung für die Fraktionsvorsitzenden nach § 5 Abs. 2 AbgGRhPf (zweifache Entschädigung) nach § 12 S. 3 AbgGRhPf, auch für solche Zeiten zu berücksichtigen ist, die vor dem In-Kraft-Treten der Regelung liegen.

B. Stellungnahme

Die Höhe der Altersversorgung für Abgeordnete des Landtags Rheinland-Pfalz bemisst sich vom Grundsatz her nach § 12 AbgGRhPf - abhängig von der Dauer der Zugehörigkeit zum Parlament - als Messgröße nach der Grundentschädigung gem. § 5 Abs. 1 AbgGRhPf. Nach § 5 Abs. 2 AbgGRhPf gewährte Funktionszulagen sind gem. § 12 S. 3 AbgGRhPf zusätzlich zu berücksichtigen, so dass sich der Anspruch eines ehemaligen Fraktionsvorsitzenden im Ergebnis aus zwei Bestandteilen zusammensetzt, nämlich der „normalen“ Altersversorgung als Abgeordneter zuzüglich eines Betrags, der sich daraus bei anteiliger Berücksichtigung der Amtsjahre als Fraktionsvorsitzender ergibt¹.

¹ Vgl. entsprechend *Braun/Jantsch/Klante*, AbgG, 2002, § 20 Rn. 17.

§ 12 S. 3 AbgGRhPf lautet:

„Die Zeit der Wahrnehmung der Ämter des Präsidenten, der Fraktionsvorsitzenden und der Stellvertreter des Präsidenten wird der Berechnung der Altersversorgung nach den Sätzen 1 und 2 mit der Entschädigung nach § 5 Abs. 2 zugrunde gelegt.“

Um diese Bestimmung und ihre Auslegung geht es im Folgenden.

Ausgehend vom Wortlaut der Norm ist zunächst festzuhalten, dass diese sowohl eine Berücksichtigung von Zeiten, die vor ihrem In-Kraft-Treten liegen, nicht ausdrücklich ausschließt, als auch eine Begrenzung auf Zeiten, in denen die Funktionszulage nach § 5 Abs. 2 AbgGRhPf auch tatsächlich gezahlt wurde, stützen dürfte. Einerseits ist nämlich nur von den „Zeiten der Wahrnehmung“ des Amtes die Rede und nicht etwa von Bezugszeiten im Hinblick auf die Funktionszulage, was für ein weites Verständnis des Anwendungsbereichs spricht. Andererseits verweist die Norm in ihrem Text ausdrücklich auf § 5 Abs. 2 AbgGRhPf, was die Bezugnahme auf Zeiten nahelegt, in denen die Funktionszulage auch tatsächlich gezahlt wurde, nämlich seit dem 1. Juli 1989.

Da der bloße Wortlaut der Bestimmung mithin kein eindeutiges Ergebnis vorgibt, ist maßgeblich auf den Sinn und Zweck der Norm und ihren Regelungszusammenhang abzustellen. Hierbei ist zu beachten, dass die Funktionszulagen in § 5 Abs. 2 AbgGRhPf die gesetzliche Gewährung von zusätzlichen Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen darstellen, wobei diese Zusatzentschädigungen ihre Grundlage nicht in dem Mandat selbst, sondern in besonderen Wahl- und Beststellungsakten (des Parlaments) haben². Der Gesetzgeber kann diese Zusatzentschädigungen gleichwohl - nicht zuletzt im Hinblick auf seinen nicht unerheblichen Gestaltungsspielraum, was die Regelung der Altersversorgung für Abgeordnete anbelangt³ - grundsätzlich in die Altersversorgung miteinbeziehen⁴.

² BVerfGE 102, 224 (235 u. 237).

³ H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl. (Stand: Juni 2002), Art. 48 Rn. 181; Braun/Jantsch/Klante, AbgG, 2002, § 19 Rn. 14.

Allerdings dürfte er dabei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu beachten haben, dass die Altersentschädigung letztlich eine „begrenzte Altersversorgung“ ist⁵, die nicht zu einer Überalimentation führen darf, weshalb sie in jedem Fall als „Annex der Grundentschädigung“ zu behandeln ist⁶, d.h. die Altersversorgung geht grundsätzlich nicht weiter als die Abgeordnetenentschädigung selbst. Dieses „Annex“-Verhältnis würde jedoch zumindest teilweise aufgehoben, wenn über die Koppelungsregelung in § 12 S. 1 AbgGRhPf hinaus⁷ Zeiten für eine erhöhte Entschädigung berücksichtigt würden, in denen diese zu aktiven Zeiten gar nicht gewährt wurde, d.h. die vor dem 1. Juli 1989 liegen.

Ungeachtet verfassungsrechtlicher Bedenken, denen eine solche Interpretation im Hinblick auf das Verbot der Überalimentation damit begegnen könnte und denen im Rahmen dieser kurzen Stellungnahme nicht im einzelnen nachgegangen werden kann, hat der Gesetzgeber im Hinblick auf die hier maßgebliche Regelung in § 5 Abs. 2, § 12 S. 3 AbgGRhPf allerdings auch hinreichend deutlich gemacht, dass er das Annexverhältnis zwischen Abgeordnetenentschädigung und Altersversorgung auch im Hinblick auf die Funktionszulagen nicht antasten wollte, indem er den Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens für beide Bestimmungen einheitlich auf den gleichen Termin, nämlich den 1. Juli 1989, festgelegt hat⁸. Gleichzeitig hat der Gesetzgeber dadurch zum Ausdruck gebracht, dass eine weitere Rückwirkung als bis zum 1. Juli 1989 nicht beabsichtigt war, und zwar sowohl was die Nachzahlung von Funktionszulagen als erhöhte Entschädigung nach § 5 Abs. 2 AbgGRhPf, als auch was die Berücksichtigung bei der Höhe der Altersversorgung nach § 12 AbgGRhPf anbelangt. Art. 3 des seinerzeitigen Änderungsgesetzes⁹ wirkt damit gleichzeitig sowohl erweiternd als auch begrenzend, was den zeitlich rückwirkenden Anwendungsbereich der § 5 Abs. 2, § 12 S. 3 AbgGRhPf anbelangt.

⁴ *ThürVerfGH*, LVerfGE 9, 413 (447 f.).

⁵ *BVerfGE* 32, 157 (165); 76, 256 (343).

⁶ *BVerfGE* 40, 296 (311); vgl. auch *ThürVerfGH*, LVerfGE 9, 413 (447 f.); *Glauben*, in: Grimm/Caesar, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 2001, Art. 97 Rn. 3.

⁷ Vgl. dazu entsprechend *Braun/Jantsch/Klante*, *AbgG*, 2002, § 20 Rn. 4.

⁸ Vgl. Art. 3 des Landesgesetzes zur Änderung des AbgGRhPf und des Landesdatenschutzgesetzes v. 21.11.1989 (GVBl. S. 240 f.).

⁹ S.o. Fn. 8.

Dieses Ergebnis wird auch durch die Gesetzesmaterialien, namentlich durch den Verlauf der parlamentarischen Beratungen bestätigt. Soweit die Regelung der Altersversorgung überhaupt angesprochen wurde – in dem ursprünglichen Gesetzentwurf war sie, wie die Einführung der Funktionszulage auch für die Fraktionsvorsitzenden übrigens noch nicht enthalten¹⁰ – wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich die Berücksichtigung der Funktionszulage für die Altersversorgung „entsprechend auf die Höhe der Altersversorgung auswirkt“¹¹, die „als Annex der Abgeordnetenentschädigung anerkannt ist“¹², dass „zusätzliche Versorgungsleistungen an Fraktionsvorsitzende als Annex ihrer zusätzlichen Vergütung legitim“¹³ seien, dass „in Konsequenz der Änderung in § 5 Abs. 2 AbgGRhPf die Zeiten als Fraktionsvorsitzender bei der Berechnung der Altersentschädigung in der gleichen Weise Berücksichtigung fänden“¹⁴ und dass sich durch die Änderung in § 5 Abs. 2 AbgGRhPf die Aufnahme in § 12 AbgGRhPf „zwangsläufig“ ergebe¹⁵. Wäre – auch und gerade vor dem Hintergrund der Rückwirkungsregelung in Art. 3 des Änderungsgesetzes – ein weiterer zeitlicher Anwendungsbereich gewollt gewesen, so hätte es nahegelegen, dies auch im Rahmen der Gesetzesberatungen zur Sprache zu bringen. Dies ist jedoch, soweit dies den Materialien entnommen werden kann, gerade nicht geschehen. Es wurde vielmehr durch die Änderung offenbar lediglich eine Gleichstellung der Entschädigung der Fraktionsvorsitzenden mit der der Präsidenten des Landtags und seiner Stellvertreter intendiert, nicht aber gleichsam eine Kompensation für eine in der Vergangenheit – also vor dem 1. Juli 1989 – nicht gewährte Funktionszulage.

Die Frage der „Ruhegehaltstfähigkeit“ der Funktionszulagen hat im übrigen auch bereits eine Rolle in den Beratungen zum Abgeordnetengesetz im Jahr 1978 – also gleichsam zur „Urfassung“ – gespielt, wo die Funktionszulage lediglich für den Präsidenten des Landtags und seine Stellvertreter vorgesehen war. So war von einem

¹⁰ Vgl. LT-Drucks. 11/2751.

¹¹ *Abg. Mohr*, PlenProt. 11/65 v. 2.11.1989, S. 4573.

¹² *Abg. Mohr*, ebd.

¹³ *Abg. Heinz*, PlenProt. 11/65 v. 2.11.1989, S. 4582.

¹⁴ Ausführungen der Landtagsverwaltung (*MDgt. Dr. Schneider*), Prot. der 27. Sitzung des Rechtsausschusses v. 27.10.1989, S. 23 u. 27.

¹⁵ *Präs. Dr. Volkert*, Prot. der 36. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses v. 26.10.1989, S. 3; zur Kostenermittlung vgl. auch ebd., S. 19, wo ebenfalls ausdrücklich vom 1. Juli 1989 als dem maßgeblichen Zeitpunkt, von dem ab Zahlungen zu leisten sind, ausgegangen wurde.

Abgeordneten in den Plenarberatungen ausdrücklich betont worden, die Funktionszulagen widersprüchen „eigentlich dem Charakter eines ruhegehaltstfähigen Einkommens“ und könnten nur ausnahmsweise akzeptiert werden¹⁶. Hierin spiegelt sich beispielhaft der Gedanke wider, dass die Funktionszulagen ihre Grundlage anders als die Abgeordnetenentschädigung nicht im Mandat selbst haben, sondern in einem besonderen Wahl- und Beststellungsakt (des Parlaments)¹⁷. Sie stellen als solche eine Ausnahmeregelung dar, da sie letztlich eine – nur in Grenzen zulässige – Durchbrechung des aus Art. 79 Abs. 1 LV (im Bund: Art. 38 Abs. 1 GG) abzuleitenden verfassungsrechtlichen Gebots formaler Gleichheit im Mandat bedeuten, das sich auch auf die Frage der Entschädigung erstreckt¹⁸. Auch dies spricht letztlich, wenn nicht sogar entscheidend, für eine restriktive Anwendung des § 12 S. 3 AbgGRhPf in der Praxis.

Mithin sprechen insgesamt die wohl überwiegenden Gründe dafür, § 12 S. 3 AbgGRhPf in dem Sinne auszulegen, dass Zeiten der Wahrnehmung des Amtes des Fraktionsvorsitzenden, die vor dem 1. Juli 1989 liegen, bei der Berechnung der Altersversorgung unberücksichtigt zu bleiben haben, d.h. der Berechnung der Höhe der Altersversorgung nicht mit der Entschädigung nach § 5 Abs. 2 AbgGRhPf zugrunde gelegt werden dürften.

Wissenschaftlicher Dienst

¹⁶ Abg. Thorwirth, PlenProt. 8/54 v. 22.6.1978, S. 2699.

¹⁷ BVerfGE 102, 224 (237).

¹⁸ BVerfGE 102, 224 (239 ff.); Hellermann, ZG 2001, 177 (184); Rau, JuS 2001, 755 (758); Umbach, in: ders./Clemens, GG, Bd. II, 2002, Art. 48 Rn. 26.