

## Unterrichtung

durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages

### Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts\*

#### Inhaltsverzeichnis

|                                                                                            | Seite |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>A. Leitsätze</b> .....                                                                  | 4     |
| <b>B. Zusammensetzung, Auftrag und Arbeitsweise der<br/>Unabhängigen Kommission</b> .....  | 4     |
| I. Einsetzung und Auftrag .....                                                            | 4     |
| II. Mitglieder der Kommission .....                                                        | 5     |
| III. Vorgehensweise und Organisation .....                                                 | 5     |
| <b>C. Grundlagenbefund</b> .....                                                           | 6     |
| I. Leitbild: Parlament und Abgeordnete<br>unter dem Grundgesetz .....                      | 6     |
| II. Aufgaben und Rahmenbedingungen .....                                                   | 9     |
| III. Bestehende verfassungsrechtliche Vorgaben für eine<br>angemessene Entschädigung ..... | 10    |
| 1. Bedeutung des Bundestages und des Abgeordnetenamtes<br>im Verfassungsgefüge .....       | 11    |
| a) Wahlfunktion .....                                                                      | 11    |
| b) Gesetzgebungsfunktion .....                                                             | 11    |
| c) Kontrollfunktion .....                                                                  | 12    |
| d) Artikulationsfunktion und kommunikative Führung .....                                   | 13    |
| e) Gesamtleitung .....                                                                     | 13    |
| 2. Ausreichende Existenzgrundlage für die Abgeordneten .....                               | 14    |

---

\* Eingesetzt durch Beschluss des Ältestenrats des Deutschen Bundestages vom 24. November 2011.

|                                                                                                                  | Seite     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3. Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten .....                                                           | 14        |
| IV. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des<br>Deutschen Bundestages – Abgeordnetengesetz .....    | 15        |
| 1. Abgeordnetenentschädigung .....                                                                               | 15        |
| 2. Amtsausstattung, insbesondere Kostenpauschale .....                                                           | 15        |
| 3. Übergangsgeld .....                                                                                           | 15        |
| 4. Altersentschädigung .....                                                                                     | 15        |
| 5. Weitere Leistungen; Absicherung außerparlamentarischer<br>Berufstätigkeit .....                               | 16        |
| <b>D. Empfehlungen .....</b>                                                                                     | <b>16</b> |
| I. Anpassungsverfahren .....                                                                                     | 16        |
| 1. Empfehlung .....                                                                                              | 16        |
| 2. Begründung .....                                                                                              | 17        |
| a) Verfassungsrechtliche Ausgangslage .....                                                                      | 17        |
| b) Derzeitiges Anpassungsverfahren .....                                                                         | 17        |
| c) Ausgangsgröße für die Indexierung .....                                                                       | 17        |
| d) Indexierung als alternatives Anpassungsverfahren .....                                                        | 18        |
| aa) Verfassungsmäßigkeit .....                                                                                   | 18        |
| bb) Art der Indexierung; Nominallohnindex .....                                                                  | 18        |
| cc) Regelungsort der Indexierung .....                                                                           | 20        |
| dd) Zeitpunkt und zeitliche Wirkung der Anpassung .....                                                          | 21        |
| ee) Ermittlung und Veröffentlichung der Entschädigungshöhe                                                       | 21        |
| e) Nach Ansicht der Kommission ungeeignete<br>Anpassungsverfahren .....                                          | 21        |
| aa) Expertenkommission .....                                                                                     | 21        |
| bb) Volksabstimmung .....                                                                                        | 22        |
| II. Altersversorgung .....                                                                                       | 22        |
| 1. Empfehlung .....                                                                                              | 22        |
| 2. Begründung .....                                                                                              | 22        |
| a) Grundlagen für die Altersversorgung der<br>Bundestagsabgeordneten .....                                       | 22        |
| b) Alterssicherungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland ....                                                | 24        |
| c) Von der Kommission favorisierte Modelle für die<br>Altersversorgung der Bundestagsabgeordneten .....          | 25        |
| aa) Derzeitiges Altersversorgungssystem, ggf. mit<br>Modifikationen .....                                        | 25        |
| bb) Bausteinmodell .....                                                                                         | 27        |
| cc) Reine Eigenvorsorge .....                                                                                    | 28        |
| d) Von der Kommission einstimmig abgelehnte Modelle für die<br>Altersversorgung der Bundestagsabgeordneten ..... | 28        |

|                                                                                     | Seite     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| aa) Verbleib der Abgeordneten in ihren „mitgebrachten“<br>Versorgungssystemen ..... | 28        |
| bb) Eigenständiges Versorgungswerk .....                                            | 29        |
| III. Anrechnung .....                                                               | 30        |
| 1. Empfehlung .....                                                                 | 30        |
| 2. Begründung .....                                                                 | 30        |
| a) Begriff und Zweck der Anrechnung .....                                           | 30        |
| b) Anrechnung von Renten nach § 29 Abgeordnetengesetz .....                         | 30        |
| c) Änderungsbedarf .....                                                            | 30        |
| IV. Kostenpauschale .....                                                           | 31        |
| 1. Empfehlung .....                                                                 | 31        |
| 2. Begründung .....                                                                 | 31        |
| V. Funktionsvergütungen .....                                                       | 32        |
| 1. Empfehlung .....                                                                 | 32        |
| 2. Begründung .....                                                                 | 32        |
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....                                                  | <b>37</b> |
| <b>Literaturverzeichnis</b> .....                                                   | <b>41</b> |

## A. Leitsätze

1. Der Deutsche Bundestag ist das einzige unmittelbar demokratisch legitimierte Verfassungsorgan. Er wählt den Bundeskanzler<sup>1</sup>, beschließt Gesetze, kontrolliert die Regierung und trägt die politische Gesamtverantwortung auch in Fragen der europäischen Integration. Für alle diese Zuständigkeiten hat er das Letzt- bzw. Alleinentscheidungsrecht. Die Stellung der Mitglieder des Bundestages leitet sich aus der herausgehobenen Rolle des Parlaments im Verfassungsgefüge ab sowie aus ihrer Position als Volksvertreter, als Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft. Die Entschädigung für Abgeordnete muss in allen ihren Teilen so ausgestaltet sein, dass es prinzipiell allen Bürgern möglich ist, ein Mandat zu übernehmen und auf ihren bisherigen Beruf für die Dauer der Mitgliedschaft im Parlament weitgehend zu verzichten. Der Bundestag braucht angesichts der heute bestehenden großen Herausforderungen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene mehr denn je kompetente, engagierte und durchsetzungsfähige Abgeordnete.

2. Die Bezüge eines Richters an einem obersten Gerichtshof des Bundes sind die angemessene Ausgangsgröße für die Abgeordnetenentschädigung. Diese soll, ausgehend von der genannten Größe, dem vom Statistischen Bundesamt errechneten Nominallohnindex und damit der Verdienstentwicklung der abhängig Beschäftigten folgen. Die Anpassung erfolgt jeweils zum 1. Juli eines jeden Jahres. Über die Beibehaltung der Indexierung entscheidet der Bundestag in einem gesonderten Übernahmebeschluss zu Beginn jeder Wahlperiode mit Wirkung für die gesamte Legislaturperiode.

3. Zur Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten und ihrer wirtschaftlichen Existenz muss es auch ein finanziell hinreichend ausgestattetes Alterssicherungssystem geben. Fünf Mitglieder der Kommission haben sich für eine Weiterverfolgung des bisherigen Ansatzes, ggf. mit Modifikationen, ausgesprochen. Fünf Mitglieder haben für ein Modell votiert, das aus einem schon vorhandenen Alterssicherungssystem, einer parlamentsgewährten Zusatzversorgung und eventuell einer Eigenvorsorge besteht (Bausteinmodell). Ein Kommissionsmitglied favorisiert ein Modell, das auf eine reine Eigenvorsorge setzt.

4. Die Kommission empfiehlt, die Anrechnungsvorschriften in einer Weise auszugestalten, die dem Status und der Funktion der Abgeordneten besser Rechnung trägt. Die Anrechnung von Renten ist einzuschränken. Außerdem sollten sich Bund und Länder über die Anrechnung von Renten hinaus auf Kollisionsregeln für die Fälle verständigen, in denen das Nebeneinander ihrer Anrechnungsbestimmungen zu fragwürdigen Ergebnissen führen kann.

<sup>1</sup> Das Grundgesetz verwendet ausschließlich maskuline Formen. Im Folgenden erfassen solche Bezeichnungen für Ämter, Tätigkeiten etc. aus Gründen der sprachlichen Einfachheit durchgehend auch weibliche Personen.

5. Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Kostenpauschale unverändert beizubehalten.

6. In das Abgeordnetengesetz sollten eine Funktionsvergütung für Ausschussvorsitzende sowie die grundsätzliche Zulässigkeit der Zahlung von Funktionsvergütungen an Inhaber von Fraktionsämtern aus Fraktionsmitteln aufgenommen werden. Das Nähere bleibt der Fraktionsautonomie überlassen. Die Fraktionen sollen in ihren Rechenschaftsberichten angeben, welche Funktionsstellen besonders vergütet worden sind.

## B. Zusammensetzung, Auftrag und Arbeitsweise der Unabhängigen Kommission

### I. Einsetzung und Auftrag

Der Ältestenrat des Bundestages hat in seiner Sitzung am 24. November 2011 beschlossen:

*„Der Deutsche Bundestag hat am 7. Juli 2011 das am 27. August 2011 in Kraft getretene Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und das Achtundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (BGBl. I S. 1748) beschlossen. Gemäß der in dem Gesetzesbeschluss enthaltenen Selbstverpflichtung (Bundestagsdrucksachen 17/6291 und 17/6496) wird eine Unabhängige Kommission eingesetzt. Sie soll Empfehlungen für ein Verfahren für die künftige Anpassung der Abgeordnetenentschädigung und für die zukünftige Regelung der Altersversorgung von Abgeordneten nach Art. 48 Abs. 3 GG vorlegen. Die Unabhängige Kommission wird beim Deutschen Bundestag mit sofortiger Wirkung eingerichtet, der ein Sekretariat zur Verfügung stellt. Bei den Empfehlungen sollen auch die Rechtsverhältnisse der Mitglieder anderer Verfassungsorgane sowie die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften berücksichtigt werden. Die Unabhängige Kommission kann zur Erfüllung ihrer Aufgabe auch den Rat weiterer Sachverständiger einholen. Die Empfehlungen sind in Form eines Berichts bis zum 31. März 2013 vorzulegen.*

*(Es folgt eine Aufzählung der Mitglieder der Unabhängigen Kommission.)“*

Die Konstituierung erfolgte zu Beginn der ersten Kommissionssitzung am 14. Dezember 2011. Der Präsident des Bundestages bezog sich einleitend auf den Bericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts vom 3. Juni 1993, der sogenannten Kissel-Kommission (Bundestagsdrucksache 12/5050), und stellte fest, die dort zu findenden Ausführungen zur öffentlichen Kritik an der Abgeordnetenentschädigung seien weiterhin aktuell. Es sei offenkundig bis heute nicht gelungen, für die Regelung der Einkommens- und Versorgungsverhältnisse der Abgeordneten ein Verfahren und eine Gesamtlösung zu finden, die nicht ständiger Gegenstand öffentlicher Kritik seien. Der Präsident erläuterte die beiden Arbeitsgegenstände: das Verfahren zur Anpassung der Abgeordnetenentschädigung und die Regelung der Altersentschädigung. Er hob hervor, das Hauptproblem in der öffentlichen Wahrnehmung der bestehenden Regelungen liege weniger in den vermeintlich zu hohen Bezügen und

Versorgungsregelungen, wenngleich auch diese kritisch begleitet würden, als in dem durch die gesetzliche Konstruktion gar nicht zu vermeidenden Verdacht der Selbstbedienung. Der Präsident äußerte den Wunsch, die Kommission möge sich auch mit den Vergütungen für die Inhaber bestimmter parlamentarischer Funktionen befassen.

Die Kommission hat den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter, die bereits durch den Beschluss des Ältestenrates bestimmt worden waren, in der konstituierenden Sitzung einstimmig bestätigt.

## II. Mitglieder der Kommission

*Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig* (Vorsitzender), Universität Kiel, ehemaliges Mitglied des Bundestages, Bundesminister a. D.

*Dr. h. c. Wolfgang Schultze* (stellvertretender Vorsitzender), ehemaliger stellvertretender Bundesvorsitzender der IG Chemie-Papier-Keramik, ehemaliges Mitglied des Niedersächsischen Landtages

*Prof. Dr. Brun-Otto Bryde*, Universität Gießen, Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.

*Rainer Funke*, Rechtsanwalt, ehemaliges Mitglied des Bundestages, Parlamentarischer Staatssekretär a. D.

*Martina Neise*, Rechtsanwältin, Daimler AG

*Prof. Dr. Stefanie Schmahl*, LL.M. (E), Universität Würzburg

*Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer*, Universität Halle-Wittenberg

*Holger Schwannecke*, Rechtsanwalt, Generalsekretär des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks

*Carl-Dieter Spranger*, ehemaliges Mitglied des Bundestages, Bundesminister a. D.

*Prof. Dr. Felix Welti*, Universität Kassel, Richter des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein

*Prof. Dr. Wolfgang Zeh*, Universität Speyer, Direktor beim Deutschen Bundestag a. D.

## III. Vorgehensweise und Organisation

Die Kommission hat nach der Konstituierung im Dezember 2011 mit einer Pause im Juli 2012 jeweils monatlich getagt. Am 15./16. Februar 2012 und am 13./14. Februar 2013 hat sie jeweils eine Klausurtagung durchgeführt. Um eine unabhängige Beratung und einen freien Austausch der Argumente zu ermöglichen, waren die insgesamt 17 Sitzungen auf einen engen Teilnehmerkreis beschränkt und mit Ausnahme der Konstituierung nicht öffentlich. Die Kommission hat einzelne ihrer Mitglieder mit der Erstellung von Gutachten und Referaten zu Einzelfragen beauftragt. Zu Fragen des Anpassungsverfahrens und der Altersversorgung hat sie folgende externe Sachverständige angehört:

- Frau Ministerialrätin *Eugenie Ruppert*, Leiterin des Referats PM 1 (Entschädigung von Abgeordneten), Verwaltung des Deutschen Bundestages;
- Herrn Leitenden Regierungsdirektor *Martin Beck*, Leiter der Gruppe E 1 (Unternehmensregister, Klassifikationen, Verdienste, übergreifende Unternehmensstatistiken), Statistisches Bundesamt;
- Herrn Leitenden Ministerialrat *Matthias Alert*, Leiter des Referats Z 1 (Personal, Abgeordnete), und Herrn Regierungsdirektor *Walter Dürmeier*, stellvertretender Leiter des Referats Z 1 (Personal, Abgeordnete), Bayerisches Landtagsamt;
- Frau Ministerialdirigentin *Dr. Silvia Brüggem*, Vertreterin des Direktors und Leiterin der Abteilung Z (Zentrale Dienste), Verwaltung des Sächsischen Landtages;
- Herrn Ministerialdirigenten *Dr. Thomas Schürmann*, Leiter der Abteilung 2 (Parlamentarische Dienste), und Herrn Oberamtsrat *Uwe Eichstedt*, Mitarbeiter im Haushaltsreferat, Verwaltung des Landtages Schleswig-Holstein;
- Frau *Marlis Grotheer-Hüneke*, stellvertretende Direktorin bei der Bremischen Bürgerschaft, und Herrn *Dr. Sebastian Berger*, Fachlicher Bereichsleiter Plenardienst, Kanzlei der Bremischen Bürgerschaft;
- Herrn Regierungsdirektor *René Braun*, Referent im Fachbereich WD 6 (Arbeit und Soziales), Verwaltung des Deutschen Bundestages;
- Herrn *Peter Jeromin*, Direktor beim Landtag Nordrhein-Westfalen, und Herrn Ministerialrat *Hans-Joachim Donath*, Leiter des Haushaltsreferats und Geschäftsführer des Versorgungswerks der Abgeordneten, Verwaltung des Landtages Nordrhein-Westfalen;
- Herrn *Dr. Gerhard Falk*, Geschäftsführer, Versorgungswerk der Presse GmbH;
- Frau *Andrea Reschka*, Leiterin des Vorstandsstabes, und Herrn *Christian Kloß*, Versicherungsmathematiker, Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL);
- Herrn *Michael Jung*, Hauptgeschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e. V. (ABV);
- Herrn *Hartmut Thiel*, Vorstand der Baden-Badener Pensionskasse VVaG (bbp);
- Herrn *Prof. Dr. Michael Winter*, stellvertretender Verwaltungsdirektor und Leiter der Hauptabteilung Personal, Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF).

Ihrer Arbeit hat die Kommission die einschlägige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, juristisches und politikwissenschaftliches Schrifttum sowie die Berichte früherer Kommissionen zugrunde gelegt. Vergleichend hat sie die Rechtslage in anderen Staaten sowie in den Bundesländern und im Beamtenrecht sowie in anderen Rechtsgebieten herangezogen. Der Kommission lagen Informationen zu Petitionen aus dem Themenbereich und Zuschriften von Bürgern sowie Abgeordneten vor.

Der Kommission wurde gemäß dem Einsetzungsbeschluss ein Sekretariat zur Seite gestellt. Dieses unterstützte die Kommission wissenschaftlich und organisatorisch bei der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Sitzungen sowie durch die Bereitstellung und Aufarbeitung von Informationen und Material. Das Sekretariat wurde geleitet von Herrn Ministerialrat *Dr. Stefan Sinner*. Ihm gehörten als Referent Herr Oberregierungsrat *Dr. Philipp Austermann*, als Sachbearbeiterin Frau Oberamtsrätin *Angelika Fülbier* und als Sekretärin bis zum 31. Dezember 2011 Frau *Kerstin Bachmann* und ab 1. Januar 2012 Frau *Denise Kayser* an.

## C. Grundlagenbefund

### I. Leitbild: Parlament und Abgeordnete unter dem Grundgesetz

Die Kommission hat die ihr aufgetragenen Untersuchungen und ihre daraus erarbeiteten Empfehlungen unter das im Folgenden ausgeführte Leitbild gestellt, welches die maßgeblichen verfassungsrechtlichen, demokratie- und parlamentarismustheoretischen Voraussetzungen wie die auf dieser Grundlage entstandene politische Wirklichkeit und die aktuellen gesellschaftlichen Gegebenheiten aufnimmt.

Die parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik Deutschland wird seit mehr als sechs Jahrzehnten bestimmt von den Vorgaben des Grundgesetzes. In dieser Zeit hat die von ihm angeleitete politische Praxis eine Epoche von Frieden, Freiheit und sozialer Rechtsstaatlichkeit hervorgebracht, die für Deutschland historisch einmalig ist.

Das Grundgesetz hat den Bundestag als Parlament zum Mittelpunkt der Staatsorganisation gemacht. Die Erfahrungen mit der doppelt volksgewählten Staatsspitze in der Weimarer Republik – Reichstag und Reichspräsident – bildeten den Grund für die Entscheidung, eine allgemeine Wahl ausschließlich für den Bundestag vorzusehen und die Legitimation der Regierung von ihm abzuleiten. Im parlamentarischen Regierungssystem entsteht eine Regierung erst durch das – und in der Regel auch aus dem – Parlament. Die Lebensdauer der Regierung und ihre Handlungsfähigkeit liegen in den Händen des Parlaments. Die Parlamentsmehrheit kann der Regierung ihre Unterstützung entziehen und sie abberufen, wie dies im Grundgesetz mit dem konstruktiven Misstrauensvotum (Art. 67 GG) vorgesehen ist. Dieser Grundtatbestand bestimmt die innere Logik des parlamentarischen Regierungssystems. Er prägt die Beziehungen zwischen der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit. Er lässt aus ihnen eine Handlungseinheit entstehen, die „Regierungsmehrheit“, der die in der Demokratie ebenso notwendige Opposition gegenübersteht. Anders als im präsidentiellen Regierungssystem, in dem sowohl die Exekutive als auch die Legislative je eigenständig vom Volk legitimiert und in ihrer Existenz nicht voneinander abhängig sind, ist im Parlamentarismus also das Parlament verantwortlich und rechenschaftspflichtig für die politische Handlungsfähigkeit im Staate.

Mit der Entscheidung des Grundgesetzes für dieses Regierungssystem wurde eine demokratisch wirkungsvolle Verbindung zwischen Abgeordneten und Wählern geschaffen. Sie erzeugt eine politische Kontinuität von der Entscheidung der Wähler über die Mehrheitsbildung im Parlament bis zu den Schwerpunkten der Regierungsführung.

Für das, was die Regierung auf der Basis ihrer Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) tun kann, schaffen die Mitglieder des Bundestages die Voraussetzungen. Sie sind die zentralen Akteure des Regierungssystems mit je unterschiedlichen Aufgaben als Mehrheit und Opposition. Als Mehrheit haben sie dafür zu sorgen, dass geeignete Personen für das Kabinett im Parlament herangebildet und ausgewählt werden; sie müssen ständig kontrollieren, dass Bundeskanzler und Minister ihre Aufgaben so gut wie möglich erfüllen; und sie müssen durch eigene (sach-)politische Expertise und Repräsentationsleistungen „ihre“ Regierung unterstützen. Sie beschließen (unter Mitwirkung des Bundesrates) die Gesetze (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG) einschließlich derjenigen über den Staatshaushalt (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG). Was die Mehrheit des Bundestages zusammen mit der von ihr politisch hervorgebrachten, mitgetragenen und mitkontrollierten Bundesregierung verwirklicht oder verfehlt, ist maßgebliche Grundlage für die öffentliche Meinungsbildung und sodann für die nächste allgemeine Wahl. Diese wird erst zu einer demokratischen Wahl durch die Alternativfunktion der Opposition. Ihre Abgeordneten ermöglichen durch öffentliche Kritik und ständige Präsentation von sachlichen und personellen Gegenangeboten die tatsächliche Auswahl für die Bürgerinnen und Bürger. Und: Ausschließlich die Abgeordneten sind direkt erreichbar durch das Wählervotum und tragen damit die Verantwortung dafür, wie das Land regiert wird, denn im parlamentarischen Regierungssystem haben die Bürger das Bewusstsein, eine Regierung ins Amt bringen zu können, indem sie Abgeordnete und Parteien wählen.

Das ist das Grundverhältnis, auf dem der höchste Rang des Abgeordnetenmandats in der demokratischen Staatsorganisation beruht. Die Aufgaben der Abgeordneten sind mit anderen Ämtern und Berufen nicht vergleichbar. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Grundsatzurteil vor bald 40 Jahren die Stellung des Bundestages und seiner Mitglieder von den überkommenen Vorstellungen einer Honoratiorenversammlung und eines Ehrenamtes gelöst. Seinerzeit wurde klargestellt, welcher Verfassungslage und welcher parlamentarischen Wirklichkeit die Vergütung für das Parlamentsmandat zu entsprechen hat: Sie muss dem diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Rang sowie der Bedeutung des Amtes und der damit verbundenen Verantwortung und Belastung entsprechen, und sie muss für die Abgeordneten und ihre Familien eine diesen Voraussetzungen angemessene Lebensführung gestatten.

Diese Kriterien hatte die Kommission auf die Gegebenheiten anzuwenden, wie sie sich heute darstellen. Der dem Bundestag von der Verfassung zugeordnete Rang als Zentrum der demokratischen Willensbildung ist von Anfang an und bis heute bestätigt worden. In bisher siebzehn

Wahlperioden sind ohne tiefgreifende Funktionsstörungen arbeitsfähige Regierungen durch das Parlament gebildet und sowohl politisch getragen als auch politisch kontrolliert worden.

Der Bundestag handelt in abstrakter Sicht als Organ, konkret sind es aber seine Abgeordneten, denen die politischen und fachlichen Entscheidungen obliegen. Ihre unabhängigen und weisungsfreien Mandate (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) sind die Wurzel der Willensbildung, die zu den Beschlüssen führt. Für seine Entscheidung trägt jeder Abgeordnete des Bundestages gleiche Verantwortung, ob er sich für oder gegen einen Beschluss entscheidet, ob er mit oder gegen seine Fraktion votiert und ob er sich in der parlamentarischen Arbeitsteilung auf dieses oder jenes Gebiet konzentriert. Die vom Bundesverfassungsgericht herausgestellte Bedeutung, Verantwortung und Belastung dieses Amtes gilt für alle. Kernprinzip dafür ist die Freiheit der Gestaltung und Ausübung des Mandats in allen Rechten, Pflichten und Schwerpunktsetzungen jedes einzelnen Abgeordneten.

Das prägt die politische Wirklichkeit besonders in der Kontrolle der Regierung und in der Gesetzgebung. Angesichts der personellen und fachlichen Ressourcen, über die die Bundesregierung verfügt (über 20 000 Mitarbeiter in der Ministerialbürokratie, dazu eine Vielzahl nachgeordneter Institute, Forschungseinrichtungen und Behörden, ferner mehrere hundert Beiräte und Kommissionen mit etwa 6 000 Mitgliedern, u. a. m.) bedeutet es eine kaum zu überschätzende Herausforderung für die derzeit 620 Mitglieder des Bundestages, die für die Demokratie vital notwendige parlamentarische Kontrolle auszuüben und zu behalten. Es würde keineswegs genügen, hier auf die Kontrollimpulse zu verweisen, die von Bundesrat, Bundesländern oder Gerichten, auch von Medien und Wissenschaft ausgehen. So wichtig diese Anstöße sind, so wenig reichen sie aus für die politische Kontrolle, die insbesondere auch in die Entscheidungen des Gesetzgebers eingeht. Dazu sind nichtstaatliche Akteure, so bedeutend ihre Beiträge im Einzelnen sein mögen, demokratisch nicht legitimiert, und sie können das Ergebnis nicht verantworten (wollen es meist auch nicht). Insofern sind die Abgeordneten die zentrale Kontrollinstanz der Regierung.

Diese Aufgabe des Bundestages ist im parlamentarischen Regierungssystem von entscheidender Bedeutung. Infolge der Bestellung der Regierung durch die parlamentarische Mehrheit werden die Gesetzentwürfe überwiegend von der Regierung vorgelegt, im politischen Auftrag der Mehrheit. Damit erweist sich die Gesetzesberatung des Bundestages in Fraktionen, Ausschüssen und Plenum als substantieller Teil der Kontrolle der Regierung: Deren zahlreiche Vorlagen sind auf Absichten, Ziele, Maßnahmen, Instrumente, Finanzeffekte, Auswirkungen auf Betroffene, Akzeptanz der Bürger und vieles andere mehr zu prüfen, öffentlich zu diskutieren, zu kritisieren und ggf. zu verändern. Die Arbeit an den Gesetzen – durchschnittlich erlässt der Bundestag etwa 400 in jeder Wahlperiode – besteht in hohem Maße darin, eine sowohl kritisch-kontroverse (Opposition) als auch eine mitsteuernd-korrigierende Kon-

trolle (Koalition) über das auszuüben, was die Regierung an Regelungsvorhaben initiiert. Erstere geschieht öffentlich, um den Wählern die aus Sicht der Opposition unzulängliche Amtsführung der Regierung zu demonstrieren. Bei der internen Kontrolle wirkt die Mehrheit als Frühwarnsystem ihrer Regierung und hält diese über die in der Wählerschaft vorgefundenen Interessen und Prioritäten auf dem Laufenden.

Dabei können die Abgeordneten im Bundestag nicht auf eine Art „Waffengleichheit“ mit der Regierung zurückgreifen, soweit es Fachpersonal, Fachberatung und die Verarbeitung von Fachinformationen betrifft. Darin liegt aber auch nicht der Kern politischer Kontrolle. Das Einzigartige am Auftrag der gewählten Abgeordneten liegt vielmehr darin, im politischen Alltagsgeschäft fortlaufend die allgemeinverbindlichen Entscheidungen in eine jedenfalls grundsätzliche Übereinstimmung zu bringen mit dem Spektrum von Interessen und Werten in der Gesellschaft. Es geht um die Akzeptierbarkeit und die Geltungs- und Bindungskraft dessen, was der Staat macht, aber auch dass er und wie er es macht. Der Bundestag ist der Ort, an dem sich täglich entscheidet, ob die Gegensätze einer pluralistischen Gesellschaft hinreichend ausgeglichen und ihre Konflikte gewaltfrei gelöst werden können.<sup>2</sup>

Darin liegen die Kernaufgabe der parlamentarischen Repräsentation und ihr eigentlicher Zweck. Daran ändert die aktuelle Diskussion um verstärkte oder veränderte Formen bürgerschaftlicher Mitwirkung nichts. Die Leistung parlamentarischer Repräsentation ist es, gesellschaftliche Gegensätze auszugleichen, Gemeinwohl herzustellen sowie von allen als legitim anerkannte und für alle verbindliche Letztentscheidungen zu treffen. Dies gilt noch mehr, wenn Bürgerbegehren oder Volksentscheide auch auf Bundesebene, neue Partizipationsmöglichkeiten über technisch-mediale Netzwerke oder selbstorganisierte bürgerliche Initiativen zunehmend an politischen Entscheidungen mitwirken.

Die Abgeordneten sind nicht die einzigen Akteure in diesem öffentlichen Diskurs, wenn sie den Bürgern, ihren Organisationen und Verbänden, ihren Forderungen, Kritiken und Protesten unmittelbar Rede und Antwort stehen. Wenn sie im Wahlkreis und in der gesamten Öffentlichkeit politische Entscheidungen erklären, rechtfertigen, kritisieren oder sonst zu ihnen Stellung nehmen müssen, sind sie aber die einzigen, die in Wahlen zur Rechenschaft gezogen werden können – und nicht der Beamte, Wissenschaftler, Journalist, Experte oder Netzwerkakteur. Hier liegt die Quelle für das über Fachkenntnisse hinausreichende politische Wissen, das die besondere Rolle des Abgeordneten ausmacht und ihm jene integrative Repräsentation der Bürger bei Gesetzgebung und Regierungskontrolle ermöglicht.

Dafür werden von Abgeordneten Fähigkeiten erwartet, die auf unterschiedlichsten Ebenen liegen und in herkömmlichen Berufswelten selten eine ähnliche Breite aufweisen.

<sup>2</sup> Vgl. Zeh, ZParl 2005, 473 (487 f.).

Idealtypisch müssen Mitglieder des Bundestages eingearbeitet sein oder sich einarbeiten können in ein Themenspektrum, das von der Außen- und Europapolitik über sämtliche Felder der Wirtschafts-, Sozial- und Innenpolitik bis zur Kommunalpolitik reicht. Dabei stellt das komplizierte Mehrebenen-System Deutschlands – Gemeinden, Länder, Bund, Europa – besonders hohe Anforderungen an Wissen, Urteilskraft und politische Entscheidungsfindung. Die heutige Staatstätigkeit in Verbindung mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass alle „wesentlichen“ staatlichen Maßnahmen durch Gesetze getroffen oder unterlegt werden müssen, stellt den Bundestag vor eine alle Lebensbereiche umfassende Themenbreite, mit der althergebrachte Vorstellungen von den Aufgaben eines Volksvertreters nicht mehr viel zu tun haben.

Zugleich müssen Abgeordnete mindestens ein Sachgebiet so beherrschen, dass sie mit spezialisierten Berufsvertretern, Verbandsgeschäftsführern, Fachbeamten, Experten und Medienvertretern auf Augenhöhe verhandeln können. Wer in das Mandat Erfahrungen aus einem Beruf mitbringt, hat insoweit einen Vorteil, der dem ganzen Parlament zugutekommt. Auch deshalb muss es bei aller Professionalisierung dabei bleiben, dass das Bundestagsmandat zwar für die Abgeordneten im Mittelpunkt steht, aber mit Berufs- und Erwerbstätigkeiten im Lebenslauf vereinbart werden kann, weil damit die berufliche Zukunft nach dem Mandat besser gesichert und so die Unabhängigkeit des Abgeordneten gestärkt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat dies ausdrücklich bekräftigt und dazu ausgeführt, dass der Abgeordnete seine Mandatstätigkeit nicht im Rechtssinne „schuldet“, sondern sie in verfassungsrechtlicher Freiheit erbringt.

Wenn ein Abgeordneter ein Amt in der Regierung übernimmt, ist die Vereinbarkeit mit einer anderweitigen Berufstätigkeit rechtlich ausgeschlossen. Bundeskanzler und Bundesminister sind in der Regel Mitglieder des Bundestages und bleiben es; Parlamentarische Staatssekretäre müssen<sup>3</sup> es sein. Die Qualifikation dafür beruht wesentlich auf der parlamentarischen Verankerung und Erfahrung. Wer in ein Ministerium berufen wird, hat ein Ressort mit hunderten, manchmal mehreren tausend Mitarbeitern zu führen, was beträchtliche Managementqualitäten erfordert. Wer von seiner Fraktion zum Vorsitzenden, Stellvertreter, Parlamentarischen Geschäftsführer oder Leiter eines Arbeitskreises gewählt wird, muss über die dazu nötige politische und menschliche Leitungskompetenz verfügen und eine erhebliche zusätzliche Arbeitslast übernehmen, die kaum noch Raum lässt für Tätigkeiten außerhalb. Ähnliches gilt für die Repräsentations- und Leitungsfunktionen im Bundestag wie Präsident, Vizepräsidenten und Ausschussvorsitzende. Solche Funktionen können sich, im Unterschied zu ähnlichen in Behörden und Unternehmen, nicht auf Weisungsbefugnisse und Folgepflichten stützen. Weil alle Mandate gleichwertig sind und bleiben, erfordert die Wahrnehmung von Leitungs- und Steuer-

rungsaufgaben im parlamentarischen System ein besonderes Maß an Kooperationsfähigkeit und Überzeugungskraft.

Die Aufgabenerfüllung der Abgeordneten beruht entscheidend auf dem Zusammenspiel von Arbeitsteilung und Teamarbeit. Sie müssen sich innerhalb und außerhalb des Parlaments auf Menschen und Lebensverhältnisse unterschiedlichster beruflicher und sozialer Ebenen einlassen können. Auch muss ein Abgeordneter im Bundestag und im Wahlkreis zu einer Wochenarbeitszeit bereit und fähig sein, die in diesem Maße in den wenigsten Berufen gefordert wird. Zudem muss er unter Dauerbeobachtung arbeiten und in dem Wissen, dass schon eine einzige missliebige Formulierung in der öffentlichen Auseinandersetzung oder der öffentliche Vorwurf eines Fehltritts seine politische Position, seine und seiner Familie Reputation und sein Amt kosten kann. Dieses Risiko der politischen „Kündigung“ findet sich so in keiner anderen Berufswelt.

So sind die Abgeordneten des Bundestages einer Vielzahl von Ansprüchen und Erwartungen ausgesetzt. Die erfolgreiche Ausübung des Mandats erfordert heutzutage hohe Professionalität, zumeist fachliche Spezialisierung und vor allem die Fähigkeit zur Mehrheitsbildung in Parlament, Fraktion und Partei sowie gegenüber der Wählerschaft durch ständiges beharrliches Überzeugen. Abgeordnete müssen gleichermaßen Konflikte ertragen oder gar herbeiführen, teilweise sogar in der eigenen Person aushalten und Konsens herstellen können. Diese Bedingungen der parlamentarischen Arbeit sind insgesamt von einer Art, die – bei allem Reiz, den die politische Tätigkeit auch vermittelt – ein beträchtliches Maß an Idealismus und innerer Überzeugung voraussetzt.

Angesichts all dessen hält die Kommission es für unabdingbar, dass der Status der Abgeordneten öffentlich sichtbar eine entsprechende Wertschätzung seitens der Gesellschaft erfährt. Zu diesem Status gehören eine Vergütung und eine Versorgung, die das parlamentarische Mandat im Vergleich zu anderen bedeutenden Funktionen in Staat und Gesellschaft wenigstens gleichwertig erscheinen und nicht zurückfallen lassen. Sie müssen den beschriebenen Besonderheiten dieses Amtes und der Tatsache gerecht werden, dass die Leistung der Abgeordneten – bei aller Offenheit für Kritik – nicht etwas Selbstverständliches und allenfalls Hinzunehmendes darstellt. Denn letztlich ist es das Verdienst der Abgeordneten, dass Parlamente Institutionen ohne Alternative sind, wenn es darum geht, mit demokratischem Anspruch dreierlei zu erfüllen: die wachsende Vielfalt gesellschaftlicher Interessen aufzunehmen, diese am Gemeinwohl orientiert zum Ausgleich zu bringen und dabei die anstehenden Probleme angemessen zu lösen.

Nur wenn sich diese Leistung des Bundestages im Status seiner Abgeordneten widerspiegelt, wird es auch künftig gelingen, das parlamentarische Mandat attraktiv für alle Mitbürger zu gestalten, auf deren Bereitschaft zu diesem Dienst die Demokratie für ihre dauerhafte Leistungsfähigkeit und Legitimität angewiesen ist.

<sup>3</sup> Bei einem Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundeskanzler kann von diesem Erfordernis abgesehen werden (§ 1 Abs. 1 HS 2 ParlStG).

## II. Aufgaben und Rahmenbedingungen

Seit dem Bericht der sogenannten Kissel-Kommission<sup>4</sup> aus dem Jahr 1993 sind zu den dort beschriebenen Aufgaben und Herausforderungen des Bundestages und seiner Abgeordneten neue hinzugegetreten. Andere haben stark an Gewicht gewonnen.

Die Welt hat sich seit dem Fall des Eisernen Vorhangs grundlegend verändert. Die **Globalisierung** lässt Staatsgrenzen eine immer geringere Rolle spielen. Den daraus resultierenden Anforderungen hat sich die nationale Politik zu stellen. Insbesondere die Parlamente müssen sich hier der Tendenz widersetzen, aus internationalen und supranationalen Entscheidungsprozessen durch Regierungen und organisierte Interessen verdrängt zu werden. Dies wird exemplarisch deutlich an den Maßnahmen, die der Bundestag zur Lösung der internationalen Finanzkrise<sup>5</sup> und zur Stabilisierung des Euro-Raums im Rahmen der Staatsschuldenkrise<sup>6</sup> getroffen hat.

Das politische Projekt der **Europäischen Union** verlangt auf zahlreichen Politikfeldern das beständige Engagement der Mitgliedstaaten und ihrer Parlamente. Insbesondere die globale und europäische Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik beeinflussen immer stärker die deutsche Innenpolitik und erfordern eine umfassende repräsentative Diskussion ebenso wie transparente, allgemeingültige Entscheidungen. Nach dem „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts obliegt den deutschen Verfassungsorganen eine dauerhafte Integrationsverantwortung.<sup>7</sup> Das Gericht hat die besondere Rolle der gesetzgebenden Körperschaften der Bundesrepublik Deutschland in dem erwähnten Urteil an mehreren Stellen hervorgehoben.<sup>8</sup> Die Zukunft der Europäischen Union steht damit fortwährend auf der parlamentarischen Tagesordnung.

Seit Anfang der 1990er Jahre entsendet die Bundesrepublik Deutschland bewaffnete Streitkräfte in **Auslandseinsätze**. Die Entsendung unterliegt einem Parlamentsvorbehalt. Die politisch und in der Öffentlichkeit oftmals hoch umstrittenen Einsätze, die Auswirkungen auf Leben und Gesundheit der Soldaten haben können, bedürfen der Zustimmung des Bundestages (§ 1 Abs. 2 ParlBG). Die deutschen Streitkräfte gelten ausdrücklich als „Parlamentsheer“.<sup>9</sup>

Große Aufgaben stellen sich auch in der „klassischen“ **Innenpolitik**: Die Herausforderungen, den freiheitlichen

Rechtsstaat zu sichern und die innere Einheit Deutschlands weiter voranzubringen, beanspruchen in nicht unerheblichem Maße die politische Kraft des Parlaments und seiner Abgeordneten. Zudem stellt der demografische Wandel, der sich innerhalb der deutschen Gesellschaft vollzieht, die Politik vor neue Herausforderungen. Er erfasst beispielsweise die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, die Pflege älterer Menschen und angesichts eines zunehmenden Fachkräftemangels die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Zukunft des exportorientierten Wirtschaftsstandorts Deutschland. Nur ein Parlament und seine Abgeordneten können die gemeinwohlorientierte, öffentliche Erörterung leisten, angemessene Lösungen erarbeiten und verantwortlich entscheiden.

Neue Aufgaben sind für das Parlament im Bereich der sogenannten **grundrechtswesentlichen Regulierungen** entstanden. Hiernach muss es stets der Gesetzgeber sein, der die notwendigen und vertretbaren Einschränkungen der bürgerlichen Freiheiten festlegt.<sup>10</sup>

Die **modernen Kommunikationsformen**, allen voran das Internet, haben die Medienlandschaft verändert. In einigen Bereichen verdrängen sie die herkömmliche politische Berichterstattung im Fernsehen, im Radio und insbesondere in den Printmedien. Informationen werden schneller, aber auch mit immer kürzerer Halbwertszeit in die öffentliche Aufmerksamkeit transportiert. Alle Politiker sind dadurch besonderen Anforderungen ausgesetzt. Von ihnen wird stärker als früher verlangt, über die sich teilweise innerhalb eines Tages mehrfach ändernde Informations- und Nachrichtenlage im Bilde zu sein und sich mit den Medien auf Augenhöhe zu bewegen.

Angesichts des solchermaßen immer anspruchsvoller gewordenen Tätigkeitsfelds der Abgeordneten gibt das seit einiger Zeit gesunkene Ansehen politischer Tätigkeit Anlass zur Sorge. Zwar ist das politische Interesse nicht gesunken; aber das Partizipationsverhalten vornehmlich Jüngerer richtet sich eher auf zeitlich und sachlich eingegrenzte Projekte. Auch wenn hier oft ein idealistischer Gestaltungswille vorhanden ist, wird die traditionelle Form der Parteikarriere abgelehnt und werden die spezifischen Anforderungen und Restriktionen des Parlamentsmandats geseheut. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken und sicherzustellen, dass sich auch künftig genügend kompetente, engagierte und durchsetzungsfähige Bürger auf den Weg in die Politik als Beruf machen, muss die Attraktivität des Mandats erhöht werden. Dem dienen nicht zuletzt die Höhe und die Struktur der Entschädigung für Abgeordnete. Diese muss nicht nur der Verantwortung, den Anforderungen und der Bedeutung der Tätigkeit angemessen sein; vielmehr muss sich in der Entschädigung auch die gesellschaftliche Wertschätzung der parlamentarischen Demokratie, des Parlaments und seiner Abgeordneten widerspiegeln, deren Leistung unverzichtbar ist, um allgemeinverbindliche Entscheidungen demokratisch zu legitimieren und sozialen Frieden herzustellen.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> Bundestagsdrucksache 12/5020.

<sup>5</sup> Vgl. etwa das Finanzmarktstabilisierungsgesetz vom 17. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1982) und das Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz vom 7. April 2009 (BGBl. I S. 725).

<sup>6</sup> Vgl. § 1 Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz vom 7. Mai 2010 (BGBl. I S. 537); Art. 1 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 9. Oktober 2011 (BGBl. I S. 1992); § 1 ESM-Finanzierungsgesetz vom 13. September 2012 (BGBl. I S. 1918).

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (356).

<sup>8</sup> Vgl. etwa BVerfGE 123, 267 (351); vgl. auch BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – Az. 2 BvR 1390/12 u. a. – NJW 2012, 3145 (3148).

<sup>9</sup> BVerfGE 90, 286 (381 f.); 121, 135 (164).

<sup>10</sup> Vgl. etwa BVerfGE 49, 89 (126).

<sup>11</sup> So für den Rang des Parlaments insgesamt der Bericht der *Unabhängigen Persönlichkeiten*, Bundestagsdrucksache 11/7398, S. 7.

### III. Bestehende verfassungsrechtliche Vorgaben für eine angemessene Entschädigung

Die Verfassung enthält keine detaillierten Aussagen zur Bezahlung von Abgeordneten. Gemäß Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG haben die Abgeordneten des Bundestages „Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“. Das Nähere regelt gemäß Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG ein Bundesgesetz. Die beiden in Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Begriffe „angemessen“ und „Unabhängigkeit sichernde“ sind auslegungsbedürftig. Angemessenheit bezeichnet nach der Wortbedeutung einen Rahmen, innerhalb dessen sich die Entschädigung (Höhe, Dauer und Art der Leistungen) bewegen darf. Einen exakten Betrag nennt die Vorschrift nicht. Ein solcher kann auch aus ihr nicht abgeleitet werden. Durch die Kennzeichnung der Entschädigung als unabhängigkeitssichernd steht diese Vorschrift in enger Beziehung zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind. Art. 48 Abs. 3 GG ist insoweit eine Ausführungsvorschrift zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.

Zum näheren verfassungsrechtlichen Verständnis des Art. 48 Abs. 3 GG sind die historische Entwicklung des Entschädigungsanspruchs seit dem 19. Jahrhundert und vornehmlich dessen Auslegung durch die jüngere Verfassungsrechtsprechung in den Blick zu nehmen. Bei dieser Betrachtung werden auch gewisse Stereotype erkennbar, die zum Teil heute noch in der Debatte über die Abgeordnetenentschädigung nachwirken und dringend einer Revision bedürfen.

Im 19. Jahrhundert herrschte die Auffassung vor, das Abgeordnetenmandat sei ein selbstverständlich unbezahltes Ehrenamt. Auf diese Weise konnten sich eigentlich nur Wohlhabende ein Mandat leisten. Erst 1906 wurde das bis dahin in Art. 32 der Reichsverfassung von 1871 verankerte Diätenverbot aufgehoben und den Abgeordneten ein Anspruch auf eine Entschädigung zuerkannt. Die Einordnung des Mandats als Ehrenamt blieb aber bestehen. Die Entschädigung wurde in der Weimarer Zeit und in der frühen Bundesrepublik als „vorveranschlagte“ oder „pauschalierte Aufwandsentschädigung“ verstanden.<sup>12</sup> In den Jahren 1955 und 1971 ließ das Bundesverfassungsgericht bereits anklingen, dass das althergebrachte Verständnis vom Mandat als Ehrenamt überholt sein könnte.<sup>13</sup> Den endgültigen Umschwung brachte das „Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1975.<sup>14</sup> Das Gericht stellte einen Verfassungswandel aufgrund eines Tatsachenwandels fest: Der Typ des finanziell unabhängigen Honoratioren-Abgeordneten sei immer seltener gewor-

den. Zudem sei der Umfang der Inanspruchnahme durch das Mandat so stark gewachsen, dass „der Abgeordnete in keinem Fall mit der im Arbeitsleben sonst üblichen [...] wöchentlichen Regelarbeitszeit von 40 Stunden seine Verpflichtungen bewältigen“<sup>15</sup> könne. Folglich sei aus der Aufwandsentschädigung eine (Voll-)Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse geworden. Die Entschädigung sei ein „Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung („full-time-job“) gewordenes Mandat“<sup>16</sup>; sie sei eine „Bezahlung für die im Parlament geleistete Tätigkeit“ bzw. ein „Einkommen“.<sup>17</sup> Allerdings sei die Entschädigung kein arbeitsrechtlicher Anspruch, mit dem ein Anspruch auf Erfüllung dienstlicher Obliegenheiten korrespondieren würde – der Abgeordnete „schulde“ rechtlich keine Dienste.<sup>18</sup> Zur näheren Bestimmung der Angemessenheit hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

*„Die [...] Entschädigung muss für sie [die Abgeordneten] und ihre Familien während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können. Sie muss außerdem der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden. [...] Die Alimentation ist [...] so zu bemessen, dass sie auch für den, der, aus welchen Gründen immer, kein Einkommen aus einem Beruf hat, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist.“<sup>19</sup>*

Das Bundesverfassungsgericht hat damit Leitlinien genannt, an denen sich die Ausgestaltung der Entschädigung zu orientieren hat: die Bedeutung des Abgeordnetenamtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Belastung und des Ranges im Verfassungsgefüge sowie die Gewährleistung einer ausreichenden Existenzgrundlage.

Diese vor fast 40 Jahren formulierten Maßstäbe erscheinen der Kommission auch heute noch grundsätzlich überzeugend. Die oben<sup>20</sup> skizzierten Entwicklungen der Abgeordnetentätigkeit verändern diese Maßstäbe jedoch, schreiben sie zum Teil fort und entwickeln sie weiter. Die Sicherung der Unabhängigkeit des Abgeordneten ist in Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG ausdrücklich neben der Angemessenheit genannt. Gleichwohl steht sie nicht unverbunden daneben, sondern beeinflusst diese direkt. Nur eine die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung kann angemessen sein – und umgekehrt.<sup>21</sup> Die Unabhängigkeitssicherung bezeichnet nicht einen festen Rahmen oder stellt gar eine konkrete Vorgabe dar, wie hoch die Entschädi-

<sup>12</sup> So für die Weimarer Zeit *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl. 1933, Art. 40 Anm. 2; für die (frühe) Bundesrepublik etwa *Giese*, AöR 81 (1956), 104 (107); auch § 1 DiätenG 1968 (BGBl. I S. 334) sprach noch von der „Aufwandsentschädigung“.

<sup>13</sup> BVerfGE 4, 144 (151); 32, 157 (164); ebenso von *Mangoldt/Klein*, GG, Bd. II, 2. Aufl. 1964, Art. 48 IV 1.

<sup>14</sup> BVerfGE 40, 296 ff.

<sup>15</sup> BVerfGE 40, 296 (312).

<sup>16</sup> BVerfGE 40, 296 (314).

<sup>17</sup> Ebd.

<sup>18</sup> BVerfGE 40, 296 (316); vgl. ebenso BVerfGE 76, 256 (341).

<sup>19</sup> BVerfGE 40, 296 (315 f.).

<sup>20</sup> Vgl. S. 9.

<sup>21</sup> Vgl. *Austermann*, Die Anrechnungsbestimmungen im Abgeordnetenrecht des Bundes und der Länder, 2011, S. 92.

gung sein muss oder sein darf. Aus dem Wort „angemessen“, den genannten Leitlinien des Bundesverfassungsgerichts, dem Zweck der Unabhängigkeitssicherung und dem hinter dem Entschädigungsanspruch stehenden Gedanken, jedermann materiell die Mandatsübernahme zu ermöglichen, ergibt sich nur, dass es ein Übermaß und ein Untermaß der Entschädigung geben kann. Der Bundesgesetzgeber hat insofern einen weiten Gestaltungsspielraum.<sup>22</sup>

## 1. Bedeutung des Bundestages und des Abgeordnetenamtes im Verfassungsgefüge

„Der“ Bundestag, das sind die Abgeordneten. Ihre Wahl legt seine Zusammensetzung fest. Seine Aufgaben sind ihre Aufgaben. Das „Amt des Abgeordneten“ – nicht in einem beamtenrechtlichen Sinne verstanden, sondern als Ausdruck seines Repräsentationsbezugs zur Allgemeinheit – und dessen Rang im Verfassungsgefüge ergeben sich aus der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundestages und aus dem über die reine Teilhabe am Parlamentshandeln hinausreichenden Status der Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes.

Die Mitglieder des Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) gewählt. Kein anderes Verfassungsorgan auf Bundesebene wird unmittelbar vom Volk bestimmt und weist daher eine derart starke demokratische Legitimation auf. Der Bundestag ist das oberste deutsche Verfassungsorgan. Seine Aufgaben sind weit gefasst. Nicht ohne Grund wird er von *Gerhard Loewenberg* als „das wahrscheinlich zweitstärkste Parlament der heutigen Welt“<sup>23</sup> nach dem US-Kongress bezeichnet. Das Grundgesetz stellt die Gesetzgebungsfunktion des Bundestages in den Vordergrund. Die Funktionen des Bundestages müssen aber viel komplexer gefasst werden, um seine zentrale Bedeutung zu beschreiben, die weit über die formale Stellung im Konzert der Verfassungsorgane hinausgeht. So bestimmen moderne Kataloge<sup>24</sup> die Parlamentsfunktionen wie folgt: Die rechtlich stärker geregelten Aufgaben sind die Wahl, insbesondere des Kanzlers, die Gesetzgebung und die Kontrolle. Die weniger formalisierten Funktionen beziehen sich auf die Verbindungen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten und werden als Artikulations- und Öffentlichkeitsfunktion, als Vermittlungs-, Vernetzungs-, Responsivitäts- und Kommunikationsfunktion bezeichnet.

### a) Wahlfunktion

Politische Handlungsfähigkeit steht und fällt mit der Leistung des Parlaments, eine Regierung aus geeigneten Per-

sonen ins Amt zu bringen und vor allem dort über eine Wahlperiode zu halten. Diese Verantwortung begründet im Kern die Funktionsweise des parlamentarischen Regierungssystems, erklärt etliche Handlungsformen seiner Akteure und ist für seine Logik konstitutiv. Die Regierung ist demnach abhängig vom Parlament – und zwar nicht nur für die Inkraftsetzung ihrer Vorhaben, sondern in ihrer schieren Existenz. Ohne das fortgesetzte Vertrauen der Parlamentsmehrheit, ausgedrückt in ihrer Bereitschaft, die amtierende Regierung nicht abzusetzen oder durch eine andere zu ersetzen, gibt es im parlamentarischen Regierungssystem keine Regierung.

Das Recht des Bundestages, genauer: einer Parlamentsmehrheit, den Kanzler und faktisch zumeist indirekt auch sein Kabinett zu ersetzen, schafft eine besondere Beziehung zwischen Exekutive und Legislative. Die Regierung muss sich ständig der Unterstützung durch „ihre“ Mehrheit vergewissern, darf deren Folgebereitschaft nicht überstrapazieren und sollte sich höchstens gelegentlich über deren Willen hinwegsetzen, will sie nicht ihren eigenen Fortbestand gefährden.

Mit diesem Recht der Parlamentsmehrheit geht die Aufgabe einher, ständig über die Funktionsfähigkeit der Regierung zu wachen; scheint diese nicht gewährleistet, obliegt es der Mehrheit, die Exekutive ganz oder teilweise auszutauschen. Es ist das Parlament – und nur das Parlament –, das den Wählern direkte politische Rechenschaft schuldet – auch und gerade für die Qualität der Regierung.

Die Wahl des Bundeskanzlers<sup>25</sup> – zusammen mit der Möglichkeit seiner Abwahl mittels des konstruktiven Misstrauensvotums – ist also die maßgebliche Funktion des Bundestages. Sie schafft überhaupt erst den politischen Handlungsraum für Exekutive und Legislative. Im Übrigen ist die Wahlfunktion auch nicht auf den einmaligen konkreten Wahlakt beschränkt, sondern erstreckt sich auf die vorgelagerte Auslese geeigneter Personen für die Ämter von Regierungschef und Ministern, die sich in aller Regel in den Fraktionen bewähren müssen (weshalb sie von einigen Autoren auch Wahl- und Rekrutierungsfunktion genannt wird).

### b) Gesetzgebungsfunktion

Im Alltagsgeschäft des Bundestages steht die Gesetzgebung im Vordergrund. Für die parlamentarische Demokratie ist es aber strukturtypisch, dass die Regierung dabei die dominante Rolle spielt. Dies ist keine Fehlentwicklung, sondern ergibt sich aus den soeben für die Wahlfunktion dargestellten Zusammenhängen: Die Parlamentsmehrheit wählt sich „ihre“ Regierung, um die Aufgabe der Gesetz-

<sup>22</sup> Vgl. BVerfGE 76, 256 (342).

<sup>23</sup> *Loewenberg*, ZParl 2007, 816 (818).

<sup>24</sup> Vgl. etwa *Patzelt*, in: ders. (Hrsg.), *Parlamente und ihre Funktionen*, 2003, S. 13 ff.; *Schüttemeyer*, *Fraktionen im Deutschen Bundestag*, 1998, S. 16 ff.; grundlegend *Thaysen*, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, 1976, S. 17 ff.

<sup>25</sup> Die Wahlfunktion erstreckt sich noch auf weitere Ämter, an deren Bestellung der Bundestag (mit)beteiligt ist, zum Beispiel das des Bundespräsidenten (vgl. Art. 54 GG), das der Richter des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG), das des Wehrbeauftragten etc. Sie alle unterstreichen die Wichtigkeit dieser Funktion und die weitgehende Verantwortung des Parlaments bei der Rekrutierung und Bestellung von politischem Personal, kommen aber an die Bedeutung der Kanzlerwahl nicht heran.

gebung angemessen bewerkstelligen zu können. Innerhalb der solchermaßen gebildeten Regierungsmehrheit – also die Parlamentsmehrheit und ihre Regierung – wird im Gesetzgebungsprozess dann arbeitsteilig vorgegangen. Dabei kann keine Rede davon sein, dass Kanzler und Kabinett mithilfe ihres Beamtenapparats dem Bundestag – und das heißt in diesem Zusammenhang ihrer eigenen Mehrheit – Gesetze präsentieren, die dieser dann nur noch „abnickt“. Vielmehr sind die regierungstragenden Fraktionen mannigfaltig in verschiedenen Stadien mit eingebunden und „regieren mit“, weil von ihnen letztlich abhängt, ob die Vorlagen der Regierung Wirklichkeit werden – von einer „Entmachtung“ des Bundestages in der Gesetzgebung kann also keine Rede sein.

Durch seine Gesetzgebung kommt dem Bundestag für das staatliche Gesamtgefüge herausragende Bedeutung zu: Er beschließt allgemeinverbindliche Normen für nahezu 82 Millionen Menschen in Deutschland. Der Bundestag legt die rechtlichen Grundlagen des Zusammenlebens unter anderem im Zivil- und Strafrecht sowie im Sozial- und Steuerrecht fest und bindet gemäß Art. 20 Abs. 3 GG Verwaltung und Rechtsprechung.

Manche Beschlüsse in europäischen Angelegenheiten (Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG) wirken sich sogar auf die gesamte Europäische Union aus.<sup>26</sup> Beispielhaft erwähnt seien die sogenannten Euro-Rettungsschirme. Jede Finanzhilfe an einen Euro-Mitgliedsstaat, der befristete Rettungsmechanismus EFSF, der dauerhafte Rettungsschirm ESM und der Fiskalpakt brauch(t)en zwingend die Zustimmung des deutschen Parlaments; dies gilt erst recht für (weitergehende) Hoheitsübertragungen an die Europäische Union (vgl. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG).

Auch die finanzielle Basis für das gesamte Handeln des Bundes wird vom Bundestag geschaffen. Er besitzt das Budgetrecht, das zu den Grundlagen der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat gehört,<sup>27</sup> und stellt den Bundeshaushaltsplan durch das Bundeshaushaltsgesetz fest (Art. 110 GG). Hierbei verfügt er jedes Jahr über große Summen, die schon seit einigen Jahrzehnten (umgerechnet) die Hundert-Milliarden-Euro-Marke überschreiten. Der Bundeshaushalt für das Jahr 2013 hat ein Volumen von 302,2 Mrd. Euro.<sup>28</sup> Die Hoheit über das Budget lässt die politische Zentralität des Bundestages besonders deutlich werden, denn hier kommt die Essenz von Politik zum Tragen: die Allokation knapper Ressourcen. In der Aussprache über den Haushalt werden Prioritäten öffentlich gemacht, Vermittlungsentscheidungen begründet und der Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen erhellt; insofern wird diese Aussprache

zu Recht als politische Generaldebatte verstanden.<sup>29</sup> Auch in dem durch den sogenannten Euro-Rettungsschirm verankerten System intergouvernementalen Regierens muss der Bundestag die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten und darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen.<sup>30</sup> Mit einem Satz: Das Parlament trägt die Letztverantwortung auch in Haushaltsfragen.

### c) Kontrollfunktion

Die Logik des parlamentarischen Regierungssystems ist auch die Ursache dafür, dass die Kontrollfunktion nicht vom Gesamtparlament wahrgenommen wird, sondern – mit je eigenen Zielen und eigenen Instrumenten – von der Mehrheit einerseits und der Opposition andererseits.

Es liegt auf der Hand, dass die Opposition die Regierung auf anderen Wegen und mit anderen Zielen kontrolliert, als es durch die Parlamentsmehrheit geschieht. Oppositionelle Kritik ist auf öffentliche Wirksamkeit gerichtet – und zwar um den Wählern Alternativen zu den Amtsinhabern anzubieten und die eigene Fähigkeit zur Regierungsübernahme unter Beweis zu stellen, nicht aber um die Regierung konkret und aktuell zu unterstützen. Dagegen wird die Kontrolle innerhalb der Regierungsmehrheit durch interne Initiativen geübt. Detail- und, wenn nötig, auch Richtungskontrolle<sup>31</sup> erfolgen möglichst geräuschlos und möglichst unter Ausschluss der Öffentlichkeit, um den Eindruck mangelnder Geschlossenheit oder ungenügender Handlungsfähigkeit zu vermeiden.<sup>32</sup> Ohne die Zustimmung der Mehrheit kann kein Gesetz verabschiedet und kein anderer Parlamentsbeschluss gefasst werden. Keineswegs sorgt die parteipolitische oder koalitionäre Verbundenheit der Mehrheit für eine stets reibungslose Befolgung der Regierungswünsche. Schon in der eigenen Partei und Fraktion muss ein Regierungsmitglied um Unterstützung seiner Pläne werben. Da Mehrparteienregierungen in der deutschen Bundes- und Landespolitik die Regel sind, muss ein Regierungsmitglied nach der eigenen Fraktion und Partei in einem weiteren Schritt auch beim Koalitionspartner um Unterstützung werben, der nicht selten eigene politische Vorstellungen hat.

Die förmlichen Kontrollinstrumente, die dem Bundestag zur Verfügung stehen, werden weit überwiegend von der Opposition genutzt. Dazu gehören zum Beispiel das Fragerecht im Plenum, die Kontrolle in den Ausschüssen, das Herbeizitieren von Mitgliedern der Bundesregierung gemäß Art. 43 Abs. 1 GG, die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen gemäß Art. 44 GG oder parlamentarische Anfragen gemäß §§ 100 ff. GO-BT sowie die Minderheitsrechte im Verfassungsprozess. Außerdem muss der Bundesminister der Finanzen dem Parlament gemäß

<sup>26</sup> Vgl. nur die Aufmerksamkeit hinsichtlich der Ratifikation von ESM-Vertrag und Fiskalpakt sowie insbesondere hinsichtlich des sich daran anschließenden Verfahrens vor dem BVerfG, NJW 2012, 3145 ff.

<sup>27</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (359); 129, 124 (177); 130, 318 (343).

<sup>28</sup> Vgl. § 1 des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2013 (Bundeshaushaltsgesetz 2013) vom 10. August 2012, Bundestagsdrucksache 17/10200, S. 3.

<sup>29</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (361); 129, 124 (178); 130, 318 (343 f.).

<sup>30</sup> Vgl. BVerfGE 129, 124 (178).

<sup>31</sup> Vgl. *Schmidt-Jortzig*, in: Ipsen/ders. (Hrsg.), Festschrift für Rauschning, 2001, S. 143 (144 ff.).

<sup>32</sup> Vgl. *Schüttemeyer*, in: Keil/Thaidigsmann (Hrsg.), Festschrift für Gabriel, 2013, S. 451 (458).

Art. 114 Abs. 1 GG über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung Rechnung legen. Die Möglichkeit, den Bundeskanzler durch ein konstruktives Misstrauensvotum abzulösen, kann als *ultima ratio* der Kontrolle angesehen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat das Kontrollrecht des Parlaments immer wieder argumentativ gestärkt. Demnach unterliegen auch Vorgänge aus dem sogenannten Kernbereich des Regierungshandelns – insbesondere die interne Willensbildung, jedenfalls wenn sie abgeschlossen ist – grundsätzlich dem Zugriff und Informationsanspruch des Bundestages.<sup>33</sup> Das Staatswohl und die Geheimhaltungsbedürftigkeit können nur unter ganz besonderen Umständen eine Informationsverweigerung durch die Regierung rechtfertigen.<sup>34</sup> Auch dies beweist erneut die Stellung des Bundestages als Kern des Verfassungssystems.

#### d) Artikulationsfunktion und kommunikative Führung

Eine Reihe von Voraussetzungen, die früher als Vorbedingung für die Legitimität demokratischer Mehrheits Herrschaft galten (relative Homogenität der Gesellschaft, leicht möglicher und regelmäßig stattfindender Mehrheitswechsel, Revidierbarkeit von Entscheidungen etc.), ist entfallen. Unter diesen Umständen bedeutet demokratisches Entscheiden kompromissorientiertes Aushandeln. Sollen damit angemessene Problemlösungen sowie Folgebereitschaft der Bürger erzielt werden, müssen Parlamente und ihre Abgeordneten Folgendes gewährleisten:

- Sie müssen Meinungen, Positionen und Interessen der Repräsentierten kennen und in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einbringen, also Responsivität zeigen.
- Dafür bedarf es der lebendigen Beziehung zwischen Gesellschaft und Politik, der vielfältigen Vernetzung zwischen Parlamentariern und Bürgern in Parteien, Vereinen, Verbänden, Verwaltungen und anderen Organisationen, national wie international.
- Um den Erfordernissen des Interessenausgleichs, der Problemlösung und der Herstellung von Gemeinwohl durch Konflikt und Kompromiss gerecht zu werden, genügt aber Responsivität nicht allein: Erstens äußern viele Bürger ihre Wünsche und Interessen gar nicht oder tun dies nicht in einer politisch umsetzbaren Weise; zweitens entstehen häufig Situationen, in denen Meinungen noch gar nicht gebildet worden sind, aber dennoch Entscheidungen getroffen werden müssen; drittens kann oft nur gegen Teile der Bevölkerung das Bewährte bewahrt und der nötige Wandel gestaltet werden. All dies verlangt politische Führung seitens der Parlamente und ihrer Abgeordneten. Sie müssen voranschreiten, nicht nur folgen. Weder dürfen sie lediglich Sendboten und Vollzugsorgan der Wählerwün-

sche sein, noch dürfen sie sich zu weit von diesen entfernen. Die Kunst demokratisch legitimer Politik liegt demzufolge darin, jeweils die rechte Balance zwischen Führung und Gefolgschaft zu finden.

- Das Gelingen dieses Balanceaktes hängt wiederum davon ab, ob die Repräsentierten sich von der Legitimität der Entscheidungen zu überzeugen vermögen, diesen also „soziale Geltung als rechters“<sup>35</sup> verleihen. Dafür müssen Parlamente erklären, was sie warum und auf welche Weise getan haben.

#### e) Gesamtleitung

Über diese klassischen Parlamentsfunktionen hinaus hat das Bundesverfassungsgericht dem Bundestag Aufgaben übertragen, die zuvor ausschließlich der Regierung vorbehalten waren und die unter den Begriff der „Gesamtleitung“ gefasst werden.<sup>36</sup> Hierunter fallen die Beteiligung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union und der Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze der Bundeswehr.

In Angelegenheiten der Europäischen Union trifft den Bundestag wie alle Verfassungsorgane die bereits erwähnte dauerhafte Integrationsverantwortung.<sup>37</sup> Der Bundestag muss die Entwicklung der Europäischen Union fortwährend aktiv begleiten. Wie alle mitgliedstaatlichen Parlamente muss er (zusammen mit dem Bundesrat) die europäische Integration legitimieren.<sup>38</sup> Das bedeutet, dass er jedem wesentlichen Integrationsschritt, mit dem gemäß Art. 23 GG nationale Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen werden sollen, in einem Bundesgesetz zustimmen muss. Bundestag und Bundesrat sind durch die Bundesregierung umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten (vgl. Art. 23 Abs. 2 GG). Der Bundestag hat gemäß Art. 23 Abs. 3 GG das Recht zur Stellungnahme, welche die Bundesregierung bei den Verhandlungen berücksichtigen muss. Ohne die Beteiligung und Zustimmung des Bundestages kann die Europäische Union rechtlich nicht vertieft werden.

Die Bundeswehr ist eine „Parlamentsarmee“. Bereits wenn eine Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen konkret zu erwarten ist, bedarf der Einsatz der Zustimmung des Bundestages.<sup>39</sup> Fallen Umstände weg, die der Zustimmungsbefehl selbst als notwendige Bedingung für den Einsatz nennt, verliert

<sup>33</sup> Vgl. BVerfGE 124, 78 (122).

<sup>34</sup> Vgl. BVerfGE 124, 78 (123 ff.).

<sup>35</sup> Graf Kielmansegg, Politische Vierteljahresschrift 1971, 367.

<sup>36</sup> Emmenegger, in: dies./Wiedmann (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeitern, 2011, S. 447 (463); Sinner, ZParl 2012, 313 (318).

<sup>37</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (356) und das daraufhin erlassene Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022).

<sup>38</sup> Vgl. BVerfGE 89, 155 (184); 123, 167 (364).

<sup>39</sup> Vgl. BVerfGE 90, 286 (381 ff.); 121, 135 (164). Das Verfahren ist mittlerweile im Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz) vom 18. März 2005 (BGBl. I S. 775) geregelt.

die vorhandene Zustimmung ihre Wirkung.<sup>40</sup> Ergeben sich Zweifel, ob die Rahmenbedingungen fortbestehen, unter denen das Parlament seine Zustimmung erteilt hat, kann der Bundestag sie widerrufen.<sup>41</sup> Gemeinsam mit der Bundesregierung trägt der Bundestag eine Mitverantwortung für den kostenintensiven, die Soldaten belastenden und lebensgefährlichen Einsatz der Bundeswehr außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes.

Bereits diese Skizze der Parlamentsfunktionen zeigt, dass der Bundestag eine keinem anderen Verfassungsorgan entsprechende, rechtlich und tatsächlich herausgehobene Stellung innerhalb des Verfassungsgefüges besitzt. Das Grundgesetz hat den Bundestag als das zentrale Forum der politischen Auseinandersetzung und Willensbildung konzipiert. Ihm obliegt es aber ebenso, das operative Geschäft der Politik selbständig zu betreiben und an ihm mitzuwirken. Aus dieser Funktionenbeschreibung lässt sich als Gesamtaufgabe des Parlaments und der Abgeordneten fassen, Legitimität durch Repräsentation zu erzeugen.<sup>42</sup> Denn die – höchst anspruchsvolle – Funktion, die das Parlament von allen Interessenvertretungen unterscheidet, ist die Repräsentation.

## 2. Ausreichende Existenzgrundlage für die Abgeordneten

Neben der Bedeutung des Abgeordnetenamtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Belastung und des Ranges im Verfassungsgefüge bemisst sich die Angemessenheit der Entschädigung auch danach, ob sie eine ausreichende Existenzgrundlage für die Abgeordneten bildet. Die Bestimmung dessen, was eine ausreichende Existenzgrundlage ist, lässt sich zwar Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG nicht entnehmen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt aber, dass die Entschädigung *per se* eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist.<sup>43</sup> Die mit dem Mandat verbundene Belastung ist nach Ansicht der Kommission unbedingt in die Betrachtung einzubeziehen. Die Entschädigung muss daher das Existenzminimum weit übersteigen und sich an öffentlichen Ämtern ähnlicher Art und Bedeutung orientieren. Eine Ausrichtung an den in der Privatwirtschaft gezahlten Bezügen kann angesichts der dort festzustellenden Einkommensunterschiede nur schwerlich erfolgen. Die vom Gesetzgeber im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums in § 11 Abs. 1 Satz 1 AbgG gewählte Orientierung an den Bezügen eines Richters bei einem obersten Gerichtshof des Bundes (Besoldungsgruppe R 6) und eines höheren kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Besoldungsgruppe B 6) erscheint insoweit als ein schlüssiges Maß, das Abgeordnete jedenfalls innerhalb des Staatsapparates einkommensmäßig weit genug oben einstuft und nicht unterschritten werden sollte.

<sup>40</sup> Vgl. BVerfGE 124, 267 (276).

<sup>41</sup> Vgl. BVerfGE 124, 267 (277).

<sup>42</sup> Vgl. Schüttemeyer, S. 23.

<sup>43</sup> Vgl. BVerfGE 40, 296 (315 f.).

## 3. Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten

Die Abgeordneten sind gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Der Entschädigungsanspruch dient damit auch der Sicherung der politischen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Abgeordneten. Mit politischer Unabhängigkeit ist die *rechtliche* Freiheit des Abgeordneten von seiner Fraktion, seiner Partei und seinen Wählern sowie allen externen Interessen gemeint. Letztlich ist nur seine Überzeugung – sein Gewissen im Sinne des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG – entscheidend dafür, wie er sich im Parlament verhält. Mag auch die Fraktions- oder die Parteidisziplin ein gewisses Abstimmungsverhalten nahelegen, kann kein Abgeordneter zu einem bestimmten Votum gezwungen werden. Er muss allenfalls den Abschluss aus seiner Partei oder Fraktion gewärtigen.

Zusätzlich wird die Unabhängigkeit durch eine zumindest zeitweilige Absicherung für den Fall des Mandatsverlusts gesichert. Wirtschaftliche Unabhängigkeit bedeutet die Freiheit von materiellen Zwängen oder Verlockungen. Die Entschädigung dient, neben den Transparenzregeln des Abgeordnetenrechts und strafrechtlichen Vorschriften (§ 108e StGB), insoweit auch der Korruptionsprävention. Abgeordnete sollen unbeeinflusst von ihrem eigenen wirtschaftlichen Wohl während und nach der Mandatszeit entscheiden können. Dies gilt umso mehr, als das Mandat nur ein Amt auf Zeit ist. Zum Ende der 16. Wahlperiode im Herbst 2009 lag die durchschnittliche Mandatsdauer im Bundestag bei 10,59 Jahren,<sup>44</sup> betrug also rund zweieinhalb Wahlperioden.

Um die politische und die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu sichern und angemessen zu sein, muss die Entschädigung außerdem ein Element eines nachgelagerten Unabhängigkeitsschutzes in Gestalt eines Übergangsgeldes und einer Altersversorgung sowie einer Sicherung der Hinterbliebenen und bei Erwerbsminderung vorsehen, deren genaue Höhe dem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers überlassen ist. Eine Hinterbliebenenversorgung ist Teil der angemessenen Entschädigung. Sie verhindert, dass die Mandatsfreiheit von der Sorge um das künftige finanzielle Schicksal der engsten Angehörigen (Ehegatte oder Lebenspartner und Kinder) des Abgeordneten beeinträchtigt wird.

Die hohen Anforderungen und auch zeitlichen Belastungen durch das Mandat wurden bereits beschrieben. Es steht somit nicht nur rechtlich (vgl. § 44a Abs. 1 Satz 1 AbgG), sondern auch faktisch im Mittelpunkt der beruflichen Tätigkeit der Abgeordneten. Nur ein kleinerer Teil der Abgeordneten kann heute – und sei es nur partiell – einer weiteren Berufstätigkeit nachgehen. Für die meisten Abgeordneten ist es wichtig, dass sie nach dem – zeitlich nicht genau absehbaren – Ende ihres Mandats wieder in das Berufsleben zurückfinden und ihre berufliche Entwicklung fortsetzen können. Die Vereinbarkeit von Mandat und Beruf im Lebenslauf ist wichtig für die politische

<sup>44</sup> Vgl. Feldkamp, ZParl 2010, 3 (7).

und wirtschaftliche Unabhängigkeit der Abgeordneten, damit ihnen eine berufliche Alternative zum Mandat zur Verfügung steht. Daher schützt das Grundgesetz die Abgeordneten vor der Kündigung und Entlassung wegen der Übernahme des Mandats (Art. 48 Abs. 2 Satz 2 GG). Da eine Berufstätigkeit neben dem Mandat für die meisten Abgeordneten nicht möglich ist und weder verlangt werden kann noch darf, muss aber während des Mandats in erster Linie die Entschädigung die Unabhängigkeit sichern.

#### **IV. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages – Abgeordnetengesetz**

Die Einzelheiten – „das Nähere“ i. S. d. Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG – der Abgeordnetenentschädigung regelt seit 1977 das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages – Abgeordnetengesetz – in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996, das zuletzt durch das Neunundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Einführung eines Ordnungsgeldes – vom 8. November 2011 (BGBl. I S. 2218) geändert worden ist. Die Abgeordnetenentschädigung umfasst nach diesem Gesetz alimentative Leistungen, die den Lebensunterhalt des Abgeordneten und seiner Familie gewährleisten und zugleich dabei helfen sollen, dessen politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit zu sichern. Sie untergliedern sich in Leistungen während der Mandatszeit und solche nach dem Mandat. Hinzu kommen Zahlungen zur Deckung des mandatsbedingten Aufwandes, die in § 12 AbgG als Amtsausstattung bezeichnet werden.

##### **1. Abgeordnetenentschädigung**

Während der Mitgliedschaft im Bundestag erhält ein Abgeordneter die Entschädigung als monatliches, voll steuerpflichtiges Mandatseinkommen (auch Grundentschädigung genannt). Sie beträgt gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 AbgG seit dem 1. Januar 2013 8 252 Euro. Gemäß § 11 Abs. 2 AbgG erhält der Bundestagspräsident eine monatliche Amtszulage in Höhe der Grundentschädigung (also insgesamt 16 504 Euro), seine Stellvertreter in Höhe einer hälftigen Grundentschädigung (mithin insgesamt 12 378 Euro). Die Anpassung der Grundentschädigung erfolgt nach § 30 AbgG.<sup>45</sup> Erwerbs- und Versorgungseinkünfte werden nach Maßgabe des § 29 Abs. 1 und 2 AbgG auf die Grundentschädigung angerechnet.

##### **2. Amtsausstattung, insbesondere Kostenpauschale**

Ein Mitglied des Bundestages erhält zur Abgeltung seiner durch das Mandat veranlassten Aufwendungen gemäß § 12 AbgG eine Amtsausstattung als Aufwandsentschädigung. Zur Amtsausstattung gehören die Kostenerstattung für die Beschäftigung von parlamentarischen Mitarbeitern, die Erstattung mandatsbedingter Reisekosten, die

Nutzung der Fahrbereitschaft, die Bereitstellung von Büros sowie Arbeitsmaterialien am Sitz des Bundestages in Berlin und die steuerfreie Kostenpauschale. Da der finanzielle und sächliche Aufwand für mandatsbedingte Zwecke somit bereits abgedeckt wird, darf ein Mitglied des Bundestages in Bezug auf sein Mandat keine Werbungskosten steuerlich geltend machen. Die Kostenpauschale beträgt seit dem 1. Januar 2013 4 123 Euro.

##### **3. Übergangsgeld**

Nach dem Ausscheiden aus dem Parlament erhält ein ehemaliges Mitglied gemäß § 18 Abs. 1 AbgG für jedes Jahr der Mitgliedschaft bis zum 18. Jahr einen Monat Übergangsgeld in Höhe der Abgeordnetenentschädigung. Ab dem zweiten Monat des Bezuges werden alle Erwerbs- und Versorgungseinkünfte auf öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Grundlage auf das Übergangsgeld angerechnet (§ 18 Abs. 2 Satz 1 AbgG). Der Anspruch auf Übergangsgeld vermindert sich um den hinzuverdienten Betrag, sodass unter Umständen kein Übergangsgeld gezahlt wird. Die Anrechnung erst ab dem zweiten Monat rechtfertigt sich damit, dass im ersten Monat nach dem Ausscheiden typischerweise noch Abwicklungskosten anfallen.

##### **4. Altersentschädigung**

Sofern ein Abgeordneter mindestens ein Jahr Mitglied des Bundestages war, erhält er ab dem Erreichen der für ihn maßgeblichen Altersgrenze eine im Gesetz als „Altersentschädigung“ bezeichnete Altersversorgung (vgl. § 19 AbgG). Die Altersgrenzen sind gestaffelt: Abgeordnete, die vor dem 1. Januar 1947 geboren sind, erreichen die Altersgrenze mit Vollendung des 65. Lebensjahres. Für die nach dem 31. Dezember 1946 Geborenen wird die Altersgrenze stufenweise pro Geburtsjahrgang um einen bzw. zwei Monate angehoben, sodass sie für die Jahrgänge ab 1964 erst mit Vollendung des 67. Lebensjahres erreicht wird. Gehörte ein ausgeschiedenes Mitglied dem Bundestag mehrmals mit Unterbrechung(en) an, werden die Zeitabschnitte zusammengerechnet. Mit jedem über das achte Jahr hinausgehenden Jahr bis zum 18. Jahr der Mitgliedschaft entsteht der Anspruch auf Altersentschädigung gemäß § 19 Abs. 3 Satz 2 AbgG ein Jahr früher. Die Höhe der Altersentschädigung richtet sich gemäß § 20 AbgG nach der Mandatsdauer. Für jedes Jahr der Mitgliedschaft im Bundestag erhält ein Mitglied 2,5 Prozent der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 AbgG. Pro Jahr sind dies derzeit 207 Euro. Die Höchstgrenze, die nach 27 Mitgliedsjahren erreicht wird, liegt derzeit bei 67,5 Prozent der Abgeordnetenentschädigung, also aktuell 5 571 Euro. Die Höhe der Altersentschädigung folgt den Anpassungen der Grundentschädigung gemäß § 30 AbgG.

Anderweitige Bezüge werden auf die Altersentschädigung gemäß § 29 AbgG angerechnet; im Einzelnen:

- Einkommen aus einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis (z. B. als Lebenszeit- oder kommunaler Wahlbeamter) oder einer Verwendung im öffentlichen

<sup>45</sup> Zu den Einzelheiten siehe unten S. 17.

- Dienst (z. B. als Mitarbeiter einer Rundfunkanstalt) – § 29 Abs. 3 AbgG,
- Einkommen auf privatrechtlicher Grundlage, sofern das ehemalige Mitglied dem Bundestag in der 16. Wahlperiode angehörte und die Altersentschädigung aufgrund seiner Mandatsdauer vor dem Erreichen der Altersgrenze erhält – § 25b Abs. 5 i. V. m. § 29 Abs. 3 AbgG,
  - Versorgungsbezüge aus einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis oder einer Verwendung im öffentlichen Dienst und Renten – § 29 Abs. 4 AbgG,
  - die Abgeordnetenentschädigung aus einer Mitgliedschaft im Bundestag, in einem Landesparlament oder im Europäischen Parlament – § 29 Abs. 5 AbgG,
  - Versorgungsbezüge aus einer Mitgliedschaft im Bundestag (gemeint ist insoweit die Hinterbliebenenversorgung<sup>46</sup>), in einem Landesparlament oder im Europäischen Parlament – § 29 Abs. 6 AbgG.

In allen Fällen werden der Anspruch auf Altersversorgung und der weitere Anspruch oder die weiteren Ansprüche addiert. In den Fällen des § 29 Abs. 3 und 4 sowie § 25b Abs. 5 AbgG wird, sofern die Summe die Abgeordnetenentschädigung nach § 11 AbgG übersteigt, die Hälfte des übersteigenden Betrages von der Altersentschädigung nach dem Abgeordnetengesetz abgezogen. Im Fall des § 29 Abs. 5 AbgG ruht der Anspruch auf Altersentschädigung nach dem Abgeordnetengesetz in der Höhe, in der die Summe die Abgeordnetenentschädigung nach § 11 AbgG übersteigt. Im Fall des § 29 Abs. 6 AbgG ruht der Anspruch auf Altersentschädigung nach dem Abgeordnetengesetz in der Höhe, in der die Summe die Höchstversorgungsbezüge nach § 19 AbgG übersteigt.

Für ehemalige und derzeitige Abgeordnete, die vor dem Inkrafttreten der aktuellen Rechtslage im Versorgungsrecht Mitglied des Bundestages waren, bestehen Übergangsregelungen (§§ 35a und 35b AbgG). Hinterbliebene erhalten Überbrückungsgeld (§ 24 AbgG) und eine Versorgung, deren Höhe sich nach einem Prozentsatz der Altersentschädigung bestimmt (§ 25 AbgG).

## 5. Weitere Leistungen; Absicherung außerparlamentarischer Berufstätigkeit

Ein Mitglied des Bundestages erhält Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen, entweder als Beihilfe oder als Zuschuss zu den monatlichen Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung (§ 27 AbgG). Der Auszahlungsbetrag der Grundentschädigung vermindert sich nach § 11 Abs. 3 AbgG um ein  $\frac{1}{365}$ , weil zum Ausgleich für die Pflegeleistungen der Beihilfe bzw. die Beitragszuschüsse zur Pflegeversicherung ein Feiertag gestrichen wurde, die Abgeordnetenentschädigung aber unabhängig von einer Dienst- oder Arbeitsleistung gewährt wird.

<sup>46</sup> Hierzu *Braun/Jantsch/Klante*, AbgG, 2002, § 29 Rn. 53.

Abgeordnete, die während der Zugehörigkeit zum Bundestag ohne ihr grobes Verschulden Gesundheitsschäden erlitten haben, die ihre Arbeitskraft dauernd und so wesentlich beeinträchtigen, dass sie das Mandat und die bei der Wahl zum Bundestag ausgeübte oder eine andere zumutbare Tätigkeit nicht mehr ausüben können, erhalten ihre Altersentschädigung gemäß § 22 Abs. 1 AbgG unabhängig vom Erreichen der in § 19 AbgG festgeschriebenen Altersgrenze. Dasselbe gilt gemäß § 22 Abs. 2 AbgG für ehemalige Abgeordnete. Der Nachweis der Gesundheitsschädigung erfolgt gemäß § 22 Abs. 3 AbgG durch das Gutachten einer öffentlich-rechtlichen Krankenanstalt, den Bescheid über eine Erwerbsunfähigkeits- oder Erwerbsminderungsrente oder durch den Bescheid über Dienstunfähigkeit im Sinne des Beamtenrechts.

Die Kandidaturfreiheit sowie die Vereinbarkeit von Mandat und Beruf werden durch Art. 48 Abs. 1 und 2 GG sowie §§ 2 bis 10 AbgG gesichert. Mandatsbewerber haben Anspruch auf unbezahlten Wahlvorbereitungsurlaub gemäß Art. 48 Abs. 1 GG und § 3 AbgG. Sie dürfen nicht gehindert werden, sich um ein Mandat zu bewerben, es anzunehmen und auszuüben; Benachteiligungen am Arbeitsplatz sind ebenso unzulässig wie Kündigungen oder Entlassungen aus mandatsbedingten Gründen (vgl. Art. 48 Abs. 2 GG, § 2 AbgG). Abgeordnete sollen nach dem Willen des Gesetzgebers ihr Arbeitsverhältnis behalten und sich nach dem Mandatsende in den zuvor ausgeübten Beruf wieder eingliedern können. Angehörige des öffentlichen Dienstes, deren Dienst- bzw. Arbeitsverhältnis mit dem Mandatserwerb ruht, haben einen Anspruch darauf, nach dem Mandatsende eine ihrer früheren Tätigkeit entsprechende Beschäftigung mit mindestens demselben Endgrundgehalt aufnehmen zu können (vgl. § 6 i. V. m. § 8 AbgG). Nachteile bei der beruflichen Entwicklung aufgrund der Mandatsübernahme werden indessen nicht ausgeglichen.<sup>47</sup> Auch gelten die genannten Schutzvorschriften ausdrücklich nur für abhängig Beschäftigte. Ob Selbständige davor geschützt sind, dass ihre Mitgesellschafter ihnen wegen des Mandats der Gesellschaftsvertrag (z. B. in einer Rechtsanwaltssozietät oder Gemeinschaftsarztpraxis) kündigen, ist unklar. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs hat einen Schutz für Landtagsabgeordnete aufgrund einer landesverfassungsrechtlichen Vorschrift verneint, die Frage in Bezug auf Bundestagsabgeordnete aber offen gelassen.<sup>48</sup>

## D. Empfehlungen

### I. Anpassungsverfahren

#### 1. Empfehlung

Die Kommission sieht die Bezüge eines verheirateten oder besoldungsrechtlich gleichgestellten Richters an einem obersten Gerichtshof des Bundes, z. B. am Bundesgerichtshof oder Bundesverwaltungsgericht, als angemessene Ausgangsgröße für die Abgeordnetenentschädigung

<sup>47</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2010 – Az. 2 C 11.09 – NVwZ-RR 2011, 371 (372).

<sup>48</sup> Vgl. BGHZ 94, 248 ff.; siehe auch BGHZ 43, 384 ff.

an. Maßstab ist damit das Grundgehalt der Besoldungsgruppe R 6 (Anlagen I und IV zum BBesG) samt der Zulage für Richter und Staatsanwälte bei obersten Gerichtshöfen des Bundes sowie bei obersten Bundesbehörden (Vorbemerkung Nr. 2 zur Anlage III zum BBesG) und des Familienzuschlags der Stufe 1 (§ 40 Abs. 1 BBesG). Die Abgeordnetenentschädigung soll nach Ansicht der Kommission, ausgehend von der genannten Größe, dem vom Statistischen Bundesamt errechneten Nominallohnindex und damit der Entwicklung der Bruttomonatsverdienste der abhängig Beschäftigten im Bundesgebiet folgen. Die Anpassung wird zum 1. Juli eines jeden Jahres vorgenommen und das Ergebnis vom Bundestagspräsidenten in einer Drucksache veröffentlicht. Die Indexierung wird im Abgeordnetengesetz verankert. Über die Beibehaltung der Indexierung entscheidet der Bundestag in einem gesonderten Übernahmebeschluss zu Beginn jeder Wahlperiode mit Wirkung für die gesamte Legislaturperiode.

## 2. Begründung

### a) Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Das Grundgesetz äußert sich nicht ausdrücklich zur Anpassung der Abgeordnetenentschädigung. Es enthält in Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG allein die Vorgabe, „das Nähere“ der Abgeordnetenentschädigung sei durch ein Bundesgesetz zu regeln. Weder der Inhalt noch der Zeitpunkt für ein solches Gesetz sind der Verfassung zu entnehmen.

Im „Diätenurteil“ hat sich das Bundesverfassungsgericht auch zum Gesetzgebungsverfahren in Entschädigungsfragen geäußert:

*„Sie [die Entschädigung] verträgt [...] keine Annäherung an den herkömmlichen Aufbau eines Beamtengehalts und keine Abhängigkeit von der Gehaltsregelung, etwa in der Weise, dass sie unmittelbar oder mittelbar in Von-Hundert-Sätzen eines Beamtengehalts ausgedrückt wird. Denn dies Letztere ist kein bloß ‚formal-technisches Mittel‘ zur Bemessung der Höhe der Entschädigung, sondern der Intention nach dazu bestimmt, das Parlament der Notwendigkeit zu entheben, jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden.“<sup>49</sup>*

An anderer Stelle des Urteils führt das Gericht aus:

*„In einer parlamentarischen Demokratie lässt es sich nicht vermeiden, dass das Parlament in eigener Sache entscheidet, wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht. Gerade in einem solchen Fall verlangt aber das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische*

*Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“<sup>50</sup>*

Das Gericht hat damit betont, dass das Parlament selbst und nachvollziehbar vor den Augen der Öffentlichkeit entscheiden muss. Dadurch wird unterstrichen, dass die häufig kritisierte „Entscheidung in eigener Sache“ zwingend ist. Niemand kann sie den Abgeordneten des Bundestages abnehmen. Die Gesetzgebung in Entschädigungsfragen unterscheidet sich nicht von der Gesetzgebung in anderen Fällen. Besonderen, über Art. 76 ff. GG hinausgehenden verfassungsrechtlichen Erfordernissen unterliegt sie nicht.

Allerdings erging das „Diätenurteil“ nur auf die Verfassungsbeschwerde eines ehemaligen saarländischen Landtagsabgeordneten gegen das Saarländische Gesetz Nr. 970 über den Landtag des Saarlandes vom 20. Juni 1973 (Amtsblatt des Saarlandes S. 517). Das Bundesverfassungsgericht hatte allein über dieses saarländische Gesetz zu entscheiden. Auch wenn sich das Gericht in seinem Urteil stark auf das Grundgesetz und die Situation der Bundestagsabgeordneten bezieht, entfaltet das Urteil für den Bundestag nicht unmittelbar rechtliche Bindungswirkung gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG. Seine Ausführungen sind insoweit nur *obiter dicta*, also nicht entscheidungstragend.<sup>51</sup>

### b) Derzeitiges Anpassungsverfahren

§ 30 AbgG regelt das Anpassungsverfahren, also die Art und Weise, wie die Entschädigung erhöht oder gesenkt wird. Demnach beschließt der Bundestag, auf den entsprechenden Gesetzesvorschlag des Bundestagspräsidenten hin, über die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung und der fiktiven Bemessungsbeträge. Letztere sind der Bezugspunkt für die Berechnung der Altersversorgung derjenigen ehemaligen Abgeordneten, die ihre Altersversorgung aufgrund einer Übergangsregelung erhalten. In der Praxis geht die Anregung für eine Entschädigungsanpassung von den Fraktionen aus. Das bisherige Verfahren entspricht den zuvor genannten Vorgaben des Art. 48 Abs. 3 GG sowie des „Diätenurteils“ und ist daher verfassungsgemäß.<sup>52</sup>

### c) Ausgangsgröße für die Indexierung

Die Tätigkeit als Abgeordneter ist ein Beruf *sui generis*. Der Orientierungsmaßstab der Besoldungsgruppe B 6 im geltenden Recht ist zwar verfassungsrechtlich zulässig. Die Kommission hält aber den Abgeordneten in Status, Tätigkeit und Verantwortung am ehesten mit einem Richter an einem obersten Gerichtshof des Bundes (Besoldungsgruppe R 6 samt Zulagen) für vergleichbar: Bundestagsabgeordnete und die bezeichneten Richter nehmen ihre Tätigkeit in verfassungsrechtlich garantierter Wei-

<sup>49</sup> BVerfGE 40, 296 (316 f.)

<sup>50</sup> BVerfGE 40, 296 (327).

<sup>51</sup> Vgl. Bryde, Verfassungsentwicklung, 1982, S. 171; Welts, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 197.

<sup>52</sup> Vgl. etwa Vogel, ZG 1992, 293 (296).

sungsfreiheit wahr.<sup>53</sup> Außerdem entscheiden Mitglieder des Bundestages und Richter an obersten Gerichtshöfen des Bundes mit Wirkung für das gesamte Bundesgebiet.

#### d) Indexierung als alternatives Anpassungsverfahren

##### aa) Verfassungsmäßigkeit

Die von der Kommission vorgeschlagene Bindung der Entschädigungshöhe an die Entwicklung bestimmter, dynamischer Faktoren (Indexierung) ist verfassungsgemäß. Das Grundgesetz selbst äußert sich, wie dargestellt, zum Verfahren der Entschädigungsfestsetzung nicht und verlangt lediglich die Regelung in einem Parlamentsgesetz. Das „Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts steht ebenfalls nicht entgegen, da es sich nur gegen eine Koppelung der Abgeordnetenentschädigung an die Beamtenbesoldung ausspricht.

Den durch das Gericht konkretisierten Anforderungen des Grundgesetzes an die Entschädigungsgesetzgebung (eigene Entscheidung, Öffentlichkeit, Nachvollziehbarkeit) genügt es, wenn der Bundestag als Gesetzgeber die Faktoren bestimmt, aus denen sich die Höhe der Abgeordnetenentschädigung ergibt, und wenn das Ergebnis der indexbedingten automatischen Anpassung öffentlich bekannt gemacht wird; die Benennung der Höhe in Euro und Cent im Gesetz ist nicht erforderlich.<sup>54</sup> Auch muss nicht jeder Erhöhungsschritt selbständig beschlossen werden.<sup>55</sup> Allerdings müssen die Vorgaben des Gesetzes so eindeutig sein, „dass auf deren Grundlage unter Heranziehung ‚harter Daten‘ nurmehr eine mechanische Berechnung [also ohne Entscheidungsspielraum für Dritte] vorzunehmen ist“<sup>56</sup> und die jeweilige Höhe der Entschädigung durch das Gesetz verbindlich vorgezeichnet wird.<sup>57</sup> Die Bezugnahme auf einen Index kann den angelegten Maßstab der Angemessenheit nachvollziehbarer machen als die Nennung einer schlichten Entschädigungshöhe im Gesetz.<sup>58</sup>

Verfassungskonform wäre eine Bindung der Abgeordnetenentschädigung an die Nominallohnentwicklung oder die Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungskosten, ebenso die Mischung mehrerer Indizes, wie sie beispielsweise Art. 5 Abs. 3 BayAbgG, Art. 82 Abs. 2 Satz 2 BremVerf i. V. m. § 6 BremAbgG oder Art. 54 Abs. 2 ThürVerf i. V. m. § 26 ThürAbgG vorsehen.

##### bb) Art der Indexierung; Nominallohnindex

Die Kommission befürwortet die Anbindung an den Nominallohnindex des Statistischen Bundesamtes.

Die Abgeordnetenentschädigung sollte nach Ansicht der Kommission, anfänglich fußend auf der beschriebenen Ausgangsgröße, dem vom Statistischen Bundesamt errechneten Nominallohnindex und damit der Entwicklung der **Bruttomonatsverdienste der abhängig Beschäftigten** im Bundesgebiet folgen.

Der Nominallohnindex wird aus den Ergebnissen der vom Statistischen Bundesamt gemäß § 3 VerdStatG durchgeführten Vierteljährlichen Verdiensterhebung errechnet. Diese Verdiensterhebung ist eine repräsentative Stichprobe mit Auskunftspflicht, der eine Befragung von rund 40 500 Betrieben mit in der Regel zehn und mehr Beschäftigten zugrunde liegt. Sie erfasst alle vollzeit-, teilzeit- und geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer, unabhängig von der Verdiensthöhe und unter Einschluss etwaiger Sonderzahlungen. Der Nominallohnindex bezieht sich auf die Verdienstentwicklung der genannten abhängig Beschäftigten im Bundesgebiet und stellt die durchschnittliche Verdienstentwicklung dar. Dabei bleibt die Anzahl der Arbeitnehmer nach Bundesländern, Wirtschaftszweigen, Leistungsgruppen, Beschäftigungsart und Geschlecht aus dem jeweiligen Vorjahr gleich, nur die Verdienste variieren. Der Nominallohnindex zeigt folglich, wie sich die tatsächlichen Bruttoverdienste der abhängig Beschäftigten im Durchschnitt verändert hätten, wenn im jeweiligen Vergleichszeitraum die Arbeitnehmerstruktur dieselbe gewesen wäre wie im Vorjahr.

Einer solchen Anbindung der Entschädigungshöhe an einen Index steht die Verfassungsrechtsprechung – wie dargestellt – nicht entgegen.

Für den Nominallohnindex als Maßgabe für die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung sprechen mehrere Gründe:

Erstens hat der Index eine große Reichweite. Er gibt die Entwicklung der Bruttomonatsverdienste der derzeit rund 36,5 Millionen abhängig Beschäftigten und damit von rund 89 Prozent der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik Deutschland wieder. Erfasst sind der gesamte öffentliche und der private Sektor sowie die gesamte Spannbreite der Verdienste. Der Index ist somit weitgehend repräsentativ für die Verdienstentwicklung in der Bundesrepublik. Die empfohlene Ausrichtung der Abgeordnetenentschädigung an der Verdienstentwicklung der abhängig Beschäftigten lässt die Parlamentarier an der durchschnittlichen, möglicherweise auch sinkenden Einkommensentwicklung des weitaus überwiegenden Teils der Bevölkerung teilhaben, die sie mit ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen beeinflussen.

Zweitens ist der Nominallohnindex ein allgemein verwendeter und nicht eigens für die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung konstruierter Index. Weder bevorzugt er die Abgeordneten noch benachteiligt er sie. Das trägt ebenfalls dazu bei, dem Vorwurf der „Privilegierung“ oder „Selbstbedienung“ zu begegnen.

Drittens bildet der Nominallohnindex die Verdienstentwicklung exakt, zeitnah und in regelmäßigen Zeitabständen ab. Das Statistische Bundesamt erhebt die Verdienstdaten gemäß § 3 VerdStatG vierteljährlich und aggregiert diese dann zu einem Jahresergebnis. Verdienstentwick-

<sup>53</sup> So bereits der Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsstellung der Abgeordneten vom 28. November 1995, Bundestagsdrucksache 13/3121, S. 8.

<sup>54</sup> Vgl. *Trute*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG. Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 48 Rn. 28.

<sup>55</sup> Vgl. etwa *Braun/Jantsch/Klante*, § 11 Rn. 76 m. w. N.

<sup>56</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Stand 8/2012, Art. 48 Rn. 147.

<sup>57</sup> Ebd.

<sup>58</sup> Vgl. *Welti*, S. 192.

lungen wirken sich damit ohne Verzögerung direkt positiv oder negativ auf die Abgeordnetenentschädigung aus.

Viertens sind der Nominallohnindex und die daraus errechnete Anpassung der Abgeordnetenentschädigung für die Öffentlichkeit leicht nachvollziehbar und damit transparent. Durch das von der Kommission empfohlene Veröffentlichungsverfahren<sup>59</sup> ist die jeweils aktuelle Entschädigungshöhe für jedermann nachlesbar und verständlich.

Fünftens dürfte die Anbindung an die durchschnittliche Verdienstentwicklung für maßvolle Anpassungen (Steigerungen oder Senkungen) der Abgeordnetenentschädigungen sorgen. Damit wäre die in der Vergangenheit im Zuge von Entschädigungserhöhungen häufig zu hörende Klage, die Abgeordnetenentschädigung sei zu hoch oder steige zu stark, widerlegt.

Die Indexierung anhand des Nominallohnindex hätte also die weitgehend repräsentative, zeitnahe, transparente und maßvolle Anpassung der Abgeordnetenentschädigung an die Verdienste der meisten Bürger zur Folge.

Die Einkommensentwicklung der **Selbständigen**, der Rentner und der Transferleistungsbezieher erfasst der Nominallohnindex **nicht**. Denkbar wäre, die Einkommensentwicklung auch dieser Gruppen zu erfassen und, zusammen mit der Verdienstentwicklung der abhängig Beschäftigten, in einen sogenannten Mischindex einfließen zu lassen, an dem dann die Entwicklung der Abgeordnetenentschädigung ausgerichtet werden könnte. Davon rät die Kommission jedoch ab.

Die Daten der im Nominallohnindex nicht berücksichtigten Gruppen erscheinen für eine Indexierung der Abgeordnetenentschädigung für sich genommen bereits ungeeignet.

Die Datenlage für die Einkommensentwicklung der rund 4,5 Millionen Selbständigen ist für eine jährliche Indexierung nicht geeignet. Zur Datenerhebung über die Einkommen von Selbständigen zieht das Statistische Bundesamt die Einkommensteuerstatistik heran. Diese Statistik wird aber nur in größeren Zeitabständen, zuletzt alle drei Jahre, erhoben. Die Ergebnisse liegen also nur mit großer Zeitverzögerung und für etwas länger zurückliegende Jahre vor. Die Datenlage über die Einkommen der Selbständigen ist damit deutlich schlechter als die Datenlage über die Verdienste der abhängig Beschäftigten. Wenn man die Einkommen der Selbständigen in einem Mischindex berücksichtigen wollte, stünden aktuelle, wenige Monate alte Daten zu den Verdiensten der abhängig Beschäftigten und mehrere Jahre alte Daten zu den Einkommen der Selbständigen nebeneinander. Diese Mischung ist inkonsistent und würde wenig überzeugend wirken. Außerdem sind die Einkommen der Selbständigen starken Schwankungen unterworfen. Die für eine Indexierung benötigte stabile Beschäftigtenstruktur ist für die Selbständigen, anders als für die abhängig Beschäftigten, nicht erkennbar. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Phänomene „Ich-AG“ und Scheinselbständigkeit betrachtet, bei denen es oftmals Überschneidungen mit den abhängig Beschäftigten gibt.

**Rentenanpassungen** sollten ebenfalls **nicht** in den Index einfließen. Die zumindest teilweise Anknüpfung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung an die Rentenanpassungen wirkt wenig überzeugend, weil die Anpassung von Alterseinkünften anderen Faktoren folgt als die Anpassung von Activeinkommen. Hier wird etwa auch die Entwicklung des Verhältnisses von Beschäftigten zu Rentnern berücksichtigt. Außerdem errechnen sich die Rentenanpassungen nach der gesetzlich verankerten Rentenformel, in die die Entwicklung der Verdienste der abhängig Beschäftigten bereits einfließt. In einem Mischindex, bestehend aus den Rentenanpassungen und der Verdienstentwicklung bei den abhängig Beschäftigten, würde Letztere gewissermaßen zweifach berücksichtigt. Schließlich erfolgen die Rentenanpassungen nicht einheitlich für das gesamte Bundesgebiet, sondern getrennt für das frühere Bundesgebiet und die fünf neuen Länder. Sie sind auch aus diesem Grund als Anknüpfungspunkt für die Höhe der Abgeordnetenentschädigung ungeeignet.

Auch die Entwicklung der **Grundsicherungsleistungen** für Arbeitsuchende und in der Sozialhilfe sollte **nicht** Teilindikator eines Mischindex sein. Schon die Verbindung der Entwicklung der am Existenzminimum orientierten Transferleistungen mit der Abgeordnetenentschädigung ist fragwürdig. Von Verfassungs wegen darf sich die Abgeordnetenentschädigung gerade nicht am Existenzminimum orientieren;<sup>60</sup> vielmehr gibt Art. 48 Abs. 3 GG einen Anspruch auf eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Zudem orientiert sich die Entwicklung der Grundsicherung an einem Mischindex, der die Lohnentwicklung bereits enthält und zusätzlich die Preisentwicklung berücksichtigt (§ 28a SGB XII). Dadurch könnte die Grundsicherung stärker steigen als die Löhne. Die Ankopplung an die Steigerung der Grundsicherung könnte insofern zu sachlich schwer begründbaren Steigerungen der Entschädigung führen.

Die Kommission hält einen **Mischindex**, unabhängig von dessen Zusammensetzung, für die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung **nicht** für sinnvoll. Nach den Abgeordnetengesetzen derjenigen Bundesländer, die eine Indexierung vorsehen, ist die Anpassung der jeweiligen Grundsicherung an einen Mischindex gebunden. Hinter der Verwendung eines solchen Index steht die Vorstellung, die Entwicklung der Einkommen und ggf. auch der Lebenshaltungskosten innerhalb des betreffenden Bundeslandes solle der Maßstab für die Höhe der Abgeordnetenentschädigung sein. Dabei treten bestimmte Probleme zutage: Zunächst sind die Einzelindikatoren prozentual zu gewichten. Sofern Indikatoren zueinander ins Verhältnis gesetzt werden müssen, die jeweils an verschiedene Lebenssachverhalte anknüpfen, also etwa an die Verdienstentwicklung und an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, gibt es keinen objektiven Gewichtsmaßstab. Damit wirkt ein Mischindex willkürlich gesetzt und folgt vorwiegend politischen Opportunitätsüberlegungen, die der Öffentlichkeit nur schwer zu ver-

<sup>59</sup> Siehe unten S. 21.

<sup>60</sup> Ebenso *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 48 Rn. 53; *Leisner*, in: Sodan, GG, 2. Aufl. 2011, Art. 48 Rn. 9.

mitteln sind. Sofern die zu mischenden Einzelindikatoren denselben Lebenssachverhalt betreffen, z. B. die Verdienstenwicklung, bleibt die Gewichtung schwierig. Werden beispielsweise die Verdienstenwicklung bei den abhängig Beschäftigten und die Verdienstenwicklung der Selbständigen zueinander ins Verhältnis gesetzt, bietet sich die „quasi-natürliche“ Gewichtung nach dem prozentualen Verhältnis zur gesamten erwerbstätigen Bevölkerung an. Diese muss allerdings immer noch mit gewissen Näherungswerten arbeiten. Außerdem sollten die Einkommensdaten für die Selbständigen und die Verdienstdaten für die abhängig Beschäftigten nur miteinander ins Verhältnis gesetzt werden, wenn sie dieselben Jahre betreffen. Die Daten über die Einkommen der Selbständigen werden – wie erwähnt – nur in größeren Abständen erhoben und sind daher zu einem großen Teil schon einige Jahre alt. Um ein „quasi-natürliches“ Verhältnis zu erreichen, müssten neben den Einkommensdaten für die Selbständigen also gleich alte Verdienstdaten für die abhängig Beschäftigten herangezogen werden.

Damit bietet ein Mischindex kein wirklichkeitsgetreues, sondern bestenfalls ein der Wirklichkeit mit Verzögerungen hinterherhinkendes Abbild der Verdienste der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung, dem überdies prozentuale Näherungswerte zugrunde liegen. Außerdem ist der prozentuale Anteil der Einzelindikatoren in der Wirklichkeit Schwankungen unterworfen: Man denke etwa an sich verändernde Beschäftigtenzahlen. Diese Schwankungen müsste ein Mischindex, der möglichst akkurat sein soll, stets nachvollziehen. Das würde eine beständige Änderung des Abgeordnetengesetzes bedeuten, was der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit in hohem Maße abträglich wäre.

Insgesamt erlaubt also der Nominallohnindex das wirklichkeitsgetreue Abbild der Verdienstenwicklung in der Bundesrepublik, denn er enthält auf jeweils aktuellem Stand bereits rund 89 Prozent der 41 Millionen Erwerbstätigen in der Bundesrepublik und muss nicht permanent an etwaige prozentuale Schwankungen innerhalb der Gruppe aller Erwerbstätigen angepasst werden.

### cc) Regelungsort der Indexierung

Um eine Indexierung vorzusehen, genügt eine einfachgesetzliche Regelung. Die Indexierung sollte im Abgeordnetengesetz, z. B. in den §§ 11 und 30 AbgG, verankert werden. Zu Beginn jeder Wahlperiode sollte der Bundestag mit Wirkung für die betreffende Legislaturperiode darüber beschließen, ob die Indexierung fortgelten soll. Dieser öffentlich nachvollziehbare „Übernahmebeschluss“, angelehnt an die Übernahme der Geschäftsordnung zu Beginn jeder Wahlperiode,<sup>61</sup> bietet dem Parlament die Möglichkeit zu überprüfen, ob das Indexierungsverfahren und der gewählte Index noch angemessen sind. Der Bundestag kann ohne Weiteres und jederzeit von diesem Beschluss

abweichen und beispielsweise eine niedrigere Erhöhung der Entschädigung, eine Senkung oder eine „Nullrunde“ festlegen.

Eine entsprechende Verfassungsänderung wäre zwar zulässig, ist aber weder nötig noch sinnvoll. Die Formulierung des „Diätenurteils“, Art. 48 Abs. 3 GG gehöre „zu den Essentialien des demokratischen Prinzips“<sup>62</sup> wird zwar zum Teil als Verbot der Änderung dieser Norm verstanden. Wenn Art. 48 Abs. 3 GG zu den Essentialien des demokratischen Prinzips gehöre, sei er ebenso wie das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) gemäß Art. 79 Abs. 3 GG („Ewigkeitsklausel“) veränderungsfest. Diese Auffassung lehnt die Kommission ab.

Schon die Analyse des „Diätenurteils“ zeigt: Das Bundesverfassungsgericht bezog sich auf das demokratische Prinzip, „das in Art. 28 Abs. 1 GG als ein für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern wesentlicher Bestandteil gefordert wird“<sup>63</sup>. Es ging ihm nur um die Erstreckung seiner Rechtsprechung zu Art. 48 Abs. 3 GG in den saarländischen Verfassungsraum und nicht um mögliche Verfassungsänderungen. Das Gericht erwähnte Art. 79 Abs. 3 GG nicht. Die „Ewigkeitsklausel“ konnte in dem betreffenden Zusammenhang auch keine Rolle spielen, da die Schutzrichtungen des Art. 79 Abs. 3 GG und des Art. 28 Abs. 1 GG unterschiedlich sind.<sup>64</sup> Während Art. 28 Abs. 1 GG als sogenannte Homogenitätsklausel die Einheit des Bundesstaates gewährleistet, schützt Art. 79 Abs. 3 GG unter anderem mit Art. 1 und 20 GG den absoluten Kernbereich der Verfassung.<sup>65</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat die „Ewigkeitsklausel“ zunächst eng, gewissermaßen im Sinne eines Umsturzverbotes ausgelegt.<sup>66</sup> Mittlerweile versteht das Gericht den Gehalt von Art. 79 Abs. 3 GG extensiver. Nach dem „Lissabon-Urteil“ schützt die Norm auch die Identität der freiheitlichen Verfassungsordnung vor dem Zugriff des Gesetzgebers.<sup>67</sup> Das Grundgesetz sei insoweit integrationsfest.<sup>68</sup> Dennoch bedeutet dies nicht, dass jede einzelne Verfassungsregel, die die freiheitlich-demokratische Grundordnung näher ausgestaltet und konkretisiert, unter Art. 20 Abs. 1 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG zu fassen ist. So ist auch nur der grundsätzliche Entschädigungsanspruch der Abgeordneten Teil des Demokratieprinzips und gemäß Art. 79 Abs. 3 GG veränderungsfest.<sup>69</sup> Er bietet die Gewähr dafür, dass sich jedermann für ein Mandat bewerben und es auch übernehmen kann. Der Anspruch ermöglicht insofern die demokratische Teilhabe aller Bürger, die sich nicht in der Teilnahme an Wahlen erschöpft, sondern im Mandat fortsetzt. Seine konkrete Ausgestaltung überlässt Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG jedoch dem

<sup>62</sup> Vgl. BVerfGE 40, 296 (319).

<sup>63</sup> Ebd.

<sup>64</sup> Vgl. etwa *Graf Vitzthum*, in: VVDStRL 46 (1988), S. 7 (29 f.); *Schmitt Glaeser*, in: Burmeister u. a. (Hrsg.), Festschrift für Stern, 1997, S. 1183 (1188 f.); *Klein*, in: Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.), Festschrift für Blümel, 1999, S. 225 (241); *ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 48 Rn. 202.

<sup>65</sup> Vgl. *Schmitt Glaeser* a. a. O.

<sup>66</sup> Vgl. BVerfGE 30, 1 (24).

<sup>67</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (343).

<sup>68</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (350).

<sup>69</sup> Ebenso *Klein*, in: Festschrift für Blümel, S. 225 (243).

<sup>61</sup> Vgl. für die Übernahme der Geschäftsordnung in der 17. Wahlperiode den entsprechenden Antrag aller Bundestagsfraktionen vom 27. Oktober 2009, Bundestagsdrucksache 17/1.

einfachen – und nicht etwa dem verfassungsändernden – Gesetzgeber. Sofern jedermann sich die Mandatsübernahme leisten kann, ist dem Demokratieprinzip in Gestalt des Entschädigungsanspruchs Genüge getan.

#### dd) Zeitpunkt und zeitliche Wirkung der Anpassung

Unabhängig davon, wie die Höhe der Entschädigung angepasst wird, stellt sich die Frage, wann und mit Wirkung für welchen Zeitraum diese Anpassung geschieht.

Verschiedene Zeitpunkte erscheinen denkbar und sind verfassungsrechtlich zulässig. Die Entschädigung kann wie bisher in unregelmäßigen Abständen oder zu einem oder mehreren vorab festgelegten Zeitpunkten angepasst werden. Dafür kommen vornehmlich der Beginn, die Mitte oder das Ende einer Wahlperiode in Betracht.

Ein Gestaltungsspielraum des Bundestages besteht auch hinsichtlich der zeitlichen Wirkung eines die Entschädigung anpassenden Gesetzes. Der Beschluss kann sofort, *ex nunc*, oder erst ab einem künftigen Zeitpunkt, *pro futuro*, wirken, z. B. ab der nächsten Wahlperiode. Letzteres sieht etwa der 27. Zusatzartikel zur Verfassung der USA seit 1992 zwingend vor. Möglich wäre ebenfalls eine Geltung für die gesamte, gerade begonnene Wahlperiode.<sup>70</sup> Zulässig wäre aber auch ein Beschluss, der mehrere, jährlich erfolgende Anpassungsschritte umfasst.<sup>71</sup> Die Staatspraxis im Bund und in einigen Ländern kennt diese Verfahrensweise schon seit längerem. Beispielsweise legt § 11 Abs. 1 Satz 2 AbgG in seiner aktuellen Fassung die Entschädigungshöhe ab dem 1. Januar 2012 auf 7 960 Euro und ab dem 1. Januar 2013 auf 8 252 Euro fest. Die Beschlussfassung über eine gestaffelt angepasste Entschädigung geschieht – wie es für das Gesetzgebungsverfahren verlangt ist – öffentlich und für jedermann nachvollziehbar durch das Parlament. Die Entschädigungshöhe kann dem Gesetz für jeden Anpassungsschritt präzise entnommen werden. Folglich ist eine selbständige Beschlussfassung über jede Stufe entbehrlich. Sie brächte keinen anderen oder gar besseren Erkenntnisgewinn für die Bürger als die Festlegung mehrerer Anpassungsschritte in einem Gesetz.

Ein „Übernahmebeschluss“, vergleichbar dem Beschluss, mit dem der Bundestag zu Beginn jeder Wahlperiode die Anwendung der Geschäftsordnung der vorhergehenden Legislaturperiode festlegt, ist rechtlich zulässig. Er ermöglicht es, die Fortgeltung des einmal festgelegten Entschädigungssystems für die dann beginnende Wahlperiode zu beschließen. Wenngleich er rechtlich nicht nötig ist, hat er den Vorteil, der Öffentlichkeit bewusst zu machen, in welcher Weise die Abgeordnetenentschädigung auch in der neuen Wahlperiode angepasst wird.

<sup>70</sup> Vgl. Klein, in: Festschrift für Blümel, S. 225 (255).

<sup>71</sup> Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 48 Rn. 155, 164; ders., in: Festschrift für Blümel, S. 225 (254).

#### ee) Ermittlung und Veröffentlichung der Entschädigungshöhe

Die Kommission empfiehlt folgendes Verfahren zur Ermittlung und Veröffentlichung der Entschädigungshöhe:

Der Präsident des Statistischen Bundesamtes übermittelt dem Bundestagspräsidenten die prozentuale Veränderung des Nominallohnindex bis spätestens zum 30. Juni. Die Daten über die Verdienste der abhängig Beschäftigten stehen jeweils am Quartalsende bzw., zu einem Jahresergebnis aggregiert, am 31. März des Folgejahres fest. Durch die Festlegung des 30. Juni als Fristende für die Übermittlung der prozentualen Veränderung ist ein ausreichender Puffer von drei Monaten für etwaige Erhebungsschwierigkeiten gegeben. Aufgrund der mitgeteilten prozentualen Veränderung des Nominallohnindex errechnet der Bundestagspräsident die neue Höhe der monatlichen Abgeordnetenentschädigung und gibt sie bekannt. Die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung erfolgt dann zum 1. Juli eines jeden Jahres anhand der bis zum 31. Dezember des Vorjahres ermittelten Werte des Nominallohnindex.

Für die Veröffentlichung kommen verschiedene Wege in Betracht: In Nordrhein-Westfalen wird eine Landtagsdrucksache erstellt, die dem Parlament zur Befassung zuzuleiten ist; in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen veröffentlicht der Landtagspräsident die neue Entschädigungshöhe im jeweiligen Gesetzblatt bzw. Gesetz- und Verordnungsblatt. Für die Bundesebene empfiehlt die Kommission die Veröffentlichung der jeweils zum 1. Juli angepassten Höhe der Abgeordnetenentschädigung in einer Bundestagsdrucksache. Auf diese Weise kann die jeweils aktuelle Entschädigungshöhe problemlos von jedermann nachvollzogen werden.

#### e) Nach Ansicht der Kommission ungeeignete Anpassungsverfahren

In die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung könnten auch unabhängige Expertenkommissionen eingebunden werden. Die Entschädigungsgesetzgebung könnte theoretisch auch durch Volksabstimmung geschehen. Beide Vorgehensweisen sind nach Ansicht der Kommission aber ungeeignet.

#### aa) Expertenkommission

Die Einsetzung einer beratenden Kommission ist in Art. 23 BayAbgG, in § 21 HbgAbgG, § 25 NdsAbgG und in Art. 56 Abs. 5 Satz 2 SachsAnhVerf i. V. m. § 28 SachsAnhAbgG gesetzlich verankert. Während die bayerische Diätenkommission vom Parlamentspräsidenten bei beabsichtigten Änderungen von Leistungen nach dem BayAbgG zu hören ist („Anhörungskommission“), haben die Kommissionen in Hamburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt die Aufgabe, die Angemessenheit der Leistungen für die Abgeordneten zu begutachten und darüber dem Parlamentspräsidenten Bericht zu erstatten („Berichtskommission“). In den anderen Ländern und im Bund werden Kommissionen von Zeit zu Zeit *ad hoc*, wie die sogenannte Kissel-Kommission oder die aktuelle

Kommission, eingesetzt, um sich mit bestimmten, im Einsetzungsbeschluss umrissenen Fragestellungen zu befassen und Berichte zu erstellen. Diese können dann als Matrize für die Gesetzgebung dienen. Die gesetzlich vorgesehenen und die *ad-hoc*-Kommissionen sind grundgesetzkonform.<sup>72</sup> Die Verankerung einer beratenden Expertenkommission im Abgeordnetengesetz wäre verfassungsrechtlich zulässig.

Zum Teil wird vorgeschlagen, eine unabhängige Expertenkommission mit der Befugnis zur Festsetzung der Entschädigung, etwa beim Bundespräsidenten, einzusetzen.<sup>73</sup> Da die Entschädigung gemäß Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG durch ein Bundesgesetz, d. h. ein Parlamentsgesetz, zu regeln ist, wäre für die Einführung einer rechtsetzenden Kommission jedoch eine Verfassungsänderung nötig.<sup>74</sup>

Das Zentrum der Willensbildung und der Gesetzgebung in der repräsentativen Demokratie liegt jedoch im Bundestag. Eine Auslagerung der Willensbildung auf eine beratende Kommission oder die Übertragung der Gesetzgebung auf eine rechtsetzende Kommission würde die Verschiebung zentraler Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des Parlaments auf Externe bedeuten. Zugleich würde die Entscheidungsfähigkeit des Bundestages infrage gestellt. Beides würde dem Parlament als wichtigstem Verfassungsorgan und der demokratischen Idee insgesamt Schaden zufügen. Daher ist von einer rechtsetzenden Kommission dringend abzuraten.

## bb) Volksabstimmung

Vereinzelte wird die Festsetzung der Entschädigungshöhe mittels einer Volksabstimmung erwogen.<sup>75</sup> Da Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG für die Regelung der Abgeordnetenbezüge ausdrücklich ein Parlamentsgesetz verlangt und das Grundgesetz ohnehin nur in bestimmten Fällen (Art. 29, 118, 118a sowie Art. 146 GG<sup>76</sup>) eine Volksabstimmung vorsieht, müsste für eine Volksabstimmung über die Abgeordnetenentschädigung das Grundgesetz geändert wer-

<sup>72</sup> Vgl. nur von *Waldthausen*, Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und öffentliche Kontrolle im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung, 2000, S. 323.

<sup>73</sup> Vgl. hierfür z. B. den Gesetzentwurf der PDS-Gruppe vom 12. Juni 1996, Bundestagsdrucksache 13/4884, sowie die Gesetzentwürfe der FDP-Fraktion vom 6. Mai 2008, Bundestagsdrucksache 16/9054 (Änderung des Abgeordnetengesetzes) und 16/9055 (Änderung des Art. 48 Abs. 3 GG).

<sup>74</sup> Vgl. die von ihr letztlich abgelehnten Überlegungen der Gemeinsamen Verfassungskommission, Bundestagsdrucksache 12/6000, S. 88 f.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 48 Rn. 36. Ob eine solche Verfassungsänderung zulässig wäre, ist strittig; dafür: *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 48 Rn. 147; *Trute*, in: von Münch/Kunig, Art. 48 Rn. 37; dagegen: Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 45 f.; *Kissel-Kommission*, Bundestagsdrucksache 12/5020, S. 21.

<sup>75</sup> Vgl. *Lang*, in: Wieland (Hrsg.), Symposium für von Arnim, 2011, S. 15 (23 f.); von *Arnim/Drysch*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Stand 12/2012, Art. 48 Rn. 141; dagegen von *Waldthausen*, S. 283; kritisch auch *Linck*, ZParl 1995, 683 (686).

<sup>76</sup> Zum Streitstand bezüglich Art. 146 GG vgl. *Huber*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 146 Rn. 15 ff.

den.<sup>77</sup> Auch wenn die parlamentarisch-repräsentative Demokratie direkt-demokratische Verfahren nicht ausschließt, hält die Kommission diese für die Entscheidung über die Abgeordnetenentschädigung für ungeeignet. Mit guten Gründen schließen auch die für direkt-demokratische Verfahren offenen Landesverfassungen Entscheidungen über Haushalts- oder Besoldungsfragen von der direkten Demokratie aus.

## II. Altersversorgung

### 1. Empfehlung

In der Kommission hat es zur Frage einer künftigen Gestaltung des Altersversorgungssystems für Abgeordnete keine einheitliche Entscheidung gegeben. Die Kommission ist sich aber einig, dass es zur Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten und ihrer wirtschaftlichen Existenz ein finanziell hinreichend ausgestattetes Altersversorgungssystem geben muss. Im Einzelnen haben sich fünf Kommissionsmitglieder für eine Weiterverfolgung des bisherigen Ansatzes, ggf. mit Modifikationen, ausgesprochen. Fünf Mitglieder haben für ein Modell votiert, das aus einem schon vorhandenen Alterssicherungssystem, einer parlamentsgewährten Zusatzversorgung und eventuell einer Eigenvorsorge besteht (Bausteinmodell). Ein Mitglied favorisiert ein Modell, wie es in Baden-Württemberg, Bremen und Schleswig-Holstein verfolgt wird und das auf eine reine Eigenvorsorge setzt.

### 2. Begründung

#### a) Grundlagen für die Altersversorgung der Bundestagsabgeordneten

Den Empfehlungen der Kommission liegen bestimmte Vorstellungen und Ziele zugrunde, die von allen Kommissionsmitgliedern geteilt werden. Sie stimmen darin überein, dass es überhaupt eine Altersversorgung für die Abgeordneten des Bundestages geben muss. Wer ein Mandat übernimmt, leistet einen herausragenden Dienst für das Gemeinwesen.<sup>78</sup> Das verpflichtet den Staat dazu, Verantwortung für die anteilige Altersversorgung der Abgeordneten zu übernehmen. Regierungsmitglieder und hohe Richter erhalten aus diesem Grund eine amtsangemessene staatliche Altersversorgung. Für die Bundestagsabgeordneten kann insoweit nichts anderes gelten.

Das Altersversorgungssystem für die Bundestagsabgeordneten muss danach auch künftig folgende fünf **Kriterien** erfüllen:

Erstens muss das Altersversorgungssystem so ausgestaltet sein, dass die Altersversorgung angemessen und die Unabhängigkeit der Abgeordneten gesichert ist. Dabei ist der formalisierte Gleichheitssatz zu beachten. Dies folgt aus Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG.

Zweitens muss die Leistungsfähigkeit des Altersversorgungssystems auch in Zukunft sichergestellt sein. Aus der

<sup>77</sup> Vgl. *Lang*, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007, S. 505.

<sup>78</sup> Vgl. oben S. 6 ff.

Angemessenheit folgt, dass Abgeordnete als Inhaber eines besonderen Staatsamtes, das im Regelfall eine anderweitige, finanziell auskömmliche Berufstätigkeit mit Vorsorgemöglichkeiten ausschließt, für ihre Mandatszeit in jedem Fall eine Altersversorgung erhalten müssen.

Drittens muss das Altersversorgungssystem, da es sich aus öffentlichen Mitteln speist und unter Beobachtung der Öffentlichkeit steht, transparent sein. Jedermann muss es möglich sein, die Aufwendungen für die Altersversorgung und die Höhe der späteren Zahlungen anhand des Abgeordnetengesetzes nachzuvollziehen.

Die Altersversorgung muss viertens attraktiv ausgestaltet sein, damit die Entscheidung für eine Kandidatur, für Übernahme oder Aufgabe eines Mandats von möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern ohne finanzielle Nachteile und unabhängig von finanziellen Sorgen und Erwägungen getroffen werden kann.

Fünftens muss das Altersversorgungssystem praktikabel organisiert sein. Es darf nicht mit übermäßigem Verwaltungsaufwand belastet sein.

Allgemein sollte die Altersentschädigung mit der Diätenentwicklung der amtierenden Abgeordneten Schritt halten. Außerdem sind bei jeder Änderung der Altersversorgung aus Gründen des Vertrauensschutzes Übergangsregelungen vorzusehen.

Das **Grundgesetz** äußert sich nicht ausdrücklich zur Altersversorgung für Abgeordnete. Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG verlangt lediglich eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Der Begriff der Entschädigung meint indes nicht allein die Bezüge, welche die aktiven Abgeordneten erhalten, namentlich die monatliche Grundentschädigung. Auch eine angemessene Altersversorgung ist ein wesentlicher Bestandteil einer die Unabhängigkeit sichernden Entschädigung.<sup>79</sup> Dasselbe gilt auch für die Hinterbliebenenversorgung<sup>80</sup> und die Versorgung bei Invalidität. Die Aussicht darauf, sich und die eigene Familie im Alter, bei Erwerbsminderung und im Falle des Ausfalls des Unterhalts durch Tod versorgt zu sehen, sichert die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit der Abgeordneten und erhöht zugleich die Attraktivität des Mandats. Zudem unterstützt sie den Zweck der Entschädigung, allen Bürgern die Übernahme eines Parlamentsmandats ohne Rücksicht auf ihr Vermögen zu eröffnen.<sup>81</sup> Sie befreit die Abgeordneten von der Notwendigkeit, neben dem Mandat einem weiteren Beruf nachgehen zu müssen, um dadurch Anwartschaften auf eine Altersversorgung, z. B. in der gesetzlichen Rentenversicherung, erwerben zu können, oder nach dem Mandat ein besonders hohes Einkommen zum Ausgleich von mandatsbedingten Sicherungslücken anzustreben.

<sup>79</sup> Braun/Jantsch/Klante, § 19 Rn. 12.

<sup>80</sup> Ebd.; für die Hinterbliebenenversorgung als Annex gelten dieselben rechtlichen und politischen Erwägungen wie für die Altersversorgung. Sie ist somit im Folgenden stets ebenfalls erfasst, wenn es um die Altersversorgung geht.

<sup>81</sup> Vgl. Trute, in: von Münch/Kunig, Art. 48 Rn. 20.

Das **Bundesverfassungsgericht** hat ohne nähere Begründung eine begrenzte Altersversorgung für zulässig gehalten,<sup>82</sup> worin ihm das Schrifttum gefolgt ist.<sup>83</sup> Zum Teil wird inhaltsgleich davon gesprochen, die Altersversorgung für Abgeordnete sei nur als eine mandatsbedingte Versorgungslücken füllende Teilversorgung zulässig.<sup>84</sup>

Allerdings lassen sich weder aus dem in Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG verwendeten Begriff der „Angemessenheit“ noch aus der vom Bundesverfassungsgericht erwähnten „Begrenzung“ oder der im Schrifttum und in Gesetzentwürfen genannten „Lückenfüllung“ feste Ober- oder Untergrenzen oder gar Beträge für die Altersversorgung ableiten.<sup>85</sup> Wie zu zeigen sein wird,<sup>86</sup> existiert in der Bundesrepublik eine heterogene Alterssicherungsstruktur. Die Angemessenheit lässt sich zwar prinzipiell im Niveauvergleich mit anderen Alterssicherungssystemen bestimmen,<sup>87</sup> jedoch nicht punktgenau.

Wie hoch die mandatsbedingte Versorgungslücke tatsächlich ausfällt, ist überdies nur individuell bestimmbar. Man könnte zwar daran denken, von einem hypothetischen Berufsweg – ohne Mandat – bis zur Rente auszugehen. Allerdings weiß niemand, wie ein beruflicher Werdegang ohne Mandat verlaufen wäre;<sup>88</sup> zudem weisen alle Abgeordneten unterschiedliche Berufswege auf. Es lassen sich allenfalls einige typische Werdegänge, etwa bei Juristen, erkennen, die aber kaum zur Verallgemeinerung taugen. Die punktgenaue Auffüllung einer Versorgungslücke kann daher nicht das Ziel und auch nicht die verfassungsrechtliche Vorgabe für die Altersversorgung der Abgeordneten sein. Vielmehr liegt der Höhe der Altersversorgung eine vor allem auf dem Vergleich mit anderen Versorgungssystemen und auf verfassungspolitischen Erwägungen basierende Wertung zugrunde. Nicht von ungefähr überträgt Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG die Ausgestaltung der Entschädigung – und damit auch deren Höhe – dem sehr weiten Spielraum des Bundesgesetzgebers.<sup>89</sup>

Bei der Berechnung der Altersversorgung muss – wie bei allen Entschädigungsleistungen – der formalisierte Gleichheitssatz beachtet werden. Dieser verlangt nicht die gleiche Höhe der ausgezahlten Altersversorgung für alle Abgeordneten,<sup>90</sup> sondern nur, dass die Berechnungsgrundlage für die Altersentschädigung aller Abgeordneten dieselbe ist.<sup>91</sup>

<sup>82</sup> Vgl. BVerfGE 32, 157 (165); 40, 296 (342).

<sup>83</sup> Vgl. etwa Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2009, Art. 48 Rn. 22; Pieroth, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 12. Aufl. 2012, Art. 48 Rn. 7.

<sup>84</sup> Vgl. z. B. ThürVerfGH, LVerfGE 9, 413 (449); Entwurf eines Sechszwanzigsten Änderungsgesetzes zum Abgeordnetengesetz vom 6. November 2007, Bundestagsdrucksache 16/6924, S. 8; Grundmann, DÖV 1994, 329 (332).

<sup>85</sup> Vgl. Welti, S. 151.

<sup>86</sup> Siehe unten b), S. 24 f.

<sup>87</sup> Vgl. Welti, S. 155 f.

<sup>88</sup> Siehe hierzu auch BVerwG, NVwZ-RR 2011, 371 ff.

<sup>89</sup> Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 48 Rn. 172, 181.

<sup>90</sup> Insofern zumindest missverständlich Kissel, in: Bettermann u. a. (Hrsg.), Festschrift für Zeuner, 1994, S. 79 (88).

<sup>91</sup> Vgl. Austermann, S. 104; ebenso zur allgemeinen Entschädigungshöhe Determann, BayVBl. 1997, 385 (387).

## b) Alterssicherungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland

Die Kommission hat sich über verschiedene Modelle der Altersversorgung für Abgeordnete informiert. Die Sachverständigenanhörungen erfassten das gesamte aktuelle Spektrum der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Kommission hat vor allem auch diejenigen Altersversorgungssysteme von Landesparlamenten betrachtet, die von der Altersversorgung, wie sie im Abgeordnetengesetz des Bundes normiert ist, abweichen: Nordrhein-Westfalen hat ein Versorgungswerk für seine Landtagsabgeordneten eingerichtet. Sachsen hat einen entsprechenden Beschluss<sup>92</sup> mittlerweile durch § 45a Abs. 1 Sächs-AbgG rückgängig gemacht<sup>93</sup> und gewährt nach Wahl einen Beitrag zur privaten Eigenvorsorge. Schleswig-Holstein, Bremen und Baden-Württemberg sehen nur noch einen Beitrag zur privaten Eigenvorsorge vor.

Darüber hinaus hat sich die Kommission über die gesetzliche Rentenversicherung, die berufsständischen Versorgungseinrichtungen, die Versorgungseinrichtungen des Handwerks, die betriebliche Altersversorgung von Fach- und Führungskräften in der privaten Wirtschaft und mehrere Arten der Zusatzversorgung – darunter die VBL, das Presseversorgungswerk sowie die Pensionskassen von ARD und ZDF – informiert.

In der Bundesrepublik Deutschland existiert eine Vielzahl von Alterssicherungssystemen. Sie lassen sich nach den berechtigten Personen in folgende Arten untergliedern:

- die gesetzliche Rentenversicherung einschließlich der knappschaftlichen Rentenversicherung und der Künstlersozialkasse;
- die diese zumeist ersetzenden berufsständischen Versorgungseinrichtungen, vor allem für Ärzte, Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer sowie für die Presse;
- Versorgungseinrichtungen für den öffentlichen Dienst und öffentlich-rechtliche Körperschaften wie die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL), Pensionskassen der ARD und des ZDF;
- die Beamtenversorgungssysteme des Bundes und der Länder sowie ihnen nachgebildete besondere Einrichtungen für Minister und Abgeordnete im Bundestag oder in den Landesparlamenten;
- Versorgungseinrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (Pensionskassen, Unterstützungskassen, Pensionsfonds, Direktversicherungen, betriebliche, überbetriebliche und tarifvertragliche Systeme);

<sup>92</sup> Vgl. den Gesetzentwurf vom 30. Mai 2007, Landtagsdrucksache 4/8869, und das Elfte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 15. November 2007 (SächsGVBl. S. 518).

<sup>93</sup> Vgl. den Gesetzentwurf vom 12. Oktober 2010, Landtagsdrucksache 5/3914 und das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 14. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 334).

- Einrichtungen der privaten Eigenvorsorge, zum Teil mit staatlicher Förderung durch Steuervorteile und Zulagen.

Allen Alterssicherungssystemen ist gemeinsam, dass beim Eintritt eines Versorgungsfalles Leistungen gewährt werden. Der klassische Versorgungsfalle ist der Ruhestand, das Erreichen eines bestimmten Rentenalters, das derzeit zwischen dem 65. und 67. Lebensjahr liegt. Ein Versorgungsfalle kann jedoch auch in jüngeren Jahren durch Erwerbsminderung (Invalidität) oder für die Angehörigen im Todesfall eintreten. Die Zahlung kann (zumeist) als lebenslange monatliche Rente oder als Kapitalleistung gewährt werden.

Alterssicherungssysteme lassen sich außer nach dem Kreis der Berechtigten nach weiteren Kriterien unterscheiden:

Erstens sehen nur die gesetzliche Rentenversicherung, Beamten- und die besonderen Amtsversorgungssysteme eine anspruchsmindernde Berücksichtigung anderweitiger Bezüge, eine sogenannte Anrechnung, vor. Andere Versorgungssysteme ohne Gesamtversicherungsanspruch, in denen ein jährlicher Rentenbaustein durch ein Dienstjahr oder einen monetären Beitrag verdient wurde, kennen keine Anrechnung auf einen bereits erworbenen Versorgungsanspruch.

Ein zweiter grundlegender Unterschied der Alterssicherungssysteme liegt in der Finanzierung und Berechnung der späteren Rentenleistung:

- Die staatlichen Pensionssysteme für Beamte und besondere Amtsträger werden aus den öffentlichen Haushalten im Zeitpunkt der Auszahlung finanziert. Ihre Leistungen werden in Abhängigkeit von der Anzahl der im Beamtenverhältnis geleisteten Jahre sowie von dem am Ende des Beamtenverhältnisses erreichten Entgeltniveau berechnet (§§ 5, 14 BeamtVG). Ihre Anpassung wird jeweils gesetzlich geregelt (§ 70 BeamtVG). Gesetzesänderungen sind unter Berücksichtigung der Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) möglich. Für die Beamtenversorgung auf Bundesebene wird im Haushalt seit dem 1. Januar 1999 gemäß § 14a BBesG eine Versorgungsrücklage aufgebaut. Das Besoldungsrecht der Länder trifft ähnliche Vorsorge (vgl. z. B. § 17 LBesGBW, § 18 SHBesG).
- Die gesetzliche Rentenversicherung finanziert sich aus den Beiträgen von rentenversicherungspflichtigen Beschäftigten und Arbeitgebern sowie durch jährliche aus dem Bundeshaushalt finanzierte Zuschüsse – im Jahr 2013 für die Rentenversicherung und die Künstlersozialkasse zusammen rund 81,338 Mrd. Euro<sup>94</sup> – im sogenannten Umlageverfahren. Die eingezahlten

<sup>94</sup> Vgl. den Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013) vom 10. August 2012, Bundestagsdrucksache 17/10200, S. 87 ff., und die Ergänzungen zu den Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) vom 15. November 2012, Bundestagsdrucksache 17/10823, S. 98.

Beiträge werden unmittelbar zur Rentenfinanzierung der Leistungsberechtigten herangezogen, also an diese wieder ausbezahlt. Gemäß § 1 Beitragssatzgesetz 2013<sup>95</sup> beträgt der Beitragssatz für das Jahr 2013 in der allgemeinen Rentenversicherung 18,9 Prozent und in der knappschaftlichen Rentenversicherung 25,1 Prozent. Die Verteilung der Beiträge ist in §§ 168 ff. SGB VI geregelt. Sofern jemand gegen Arbeitsentgelt beschäftigt wird, tragen der Beschäftigte und der Arbeitgeber die Beitragslast je zur Hälfte (vgl. § 168 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI); dies ist angesichts mehr als 29 Millionen sozialversicherungspflichtig abhängig Beschäftigter in Deutschland im Dezember 2012<sup>96</sup> der häufigste Fall der Beitragserbringung. Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung werden in Abhängigkeit von den im Verlauf des Erwerbslebens durch Beitragszahlung erworbenen Entgeltpunkten – durch Beitragszahlung sowie durch weitere rentenrechtliche Zeiten wie z. B. Kindererziehungszeiten – und dem aktuellen Rentenwert berechnet (§ 64 SGB VI). Die Anpassung des aktuellen Rentenwerts erfolgt in Abhängigkeit vom Nettoeinkommen der versicherungspflichtigen Beschäftigten und dem Verhältnis von aktiv Beschäftigten und Rentnern (§§ 65, 68 SGB VI). Zudem ist die Rentenversicherung an der Einhaltung von Sicherungs- und Beitragszielen orientiert (§ 154 SGB VI). Gesetzesänderungen sind unter Berücksichtigung des Eigentumsschutzes der Anwartschaften möglich.

- Die berufsständischen Versorgungseinrichtungen finanzieren sich ebenfalls über Beiträge der Mitglieder und deren Arbeitgeber. Im Gegensatz zum Umlageverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung werden die Gelder am Kapitalmarkt angelegt. Die erzielbaren Erträge wirken sich auf die Höhe der später zahlbaren Versorgungsleistungen aus.
- Die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung können durch den Arbeitgeber oder den Arbeitnehmer finanziert sein. In den Unternehmen finden sich zumeist mehrere Modelle, die sich ergänzen: Der Arbeitgeber finanziert eine Betriebsrente. Der Mitarbeiter kann diese durch eine jährliche Umwandlung von Entgelt bedarfsgerecht aufstocken. Die Altersversorgung kann betriebsintern oder extern durchgeführt werden. In Abhängigkeit von diesem Durchführungsweg bildet das Unternehmen entweder Rückstellungen oder die Versorgungsbeiträge des Arbeitgebers und/oder der Mitarbeiter werden in eine Unterstützungskasse, Pensionskasse, einen Pensionsfonds oder in eine Direktversicherung eingezahlt.
- Die private Eigenvorsorge finanziert sich ebenfalls über Beiträge, die am Kapitalmarkt angelegt werden. Das Leistungsniveau ergibt sich hier aus den in den

Verträgen gegebenen Zusagen, die bei steuerlicher Förderung auch ein verpflichtendes Mindestniveau in Höhe der gezahlten Beiträge einhalten müssen (§ 1 AltZertG).

- Soweit eine Alterssicherung im Wege einer Versicherung durchgeführt wird, wie beispielsweise mittels der VBL, erfolgt die Finanzierung über Beiträge und letztlich durch Erträge aus deren Anlage am Kapitalmarkt. Das Leistungsniveau ergibt sich auch hier aus den in den Verträgen gegebenen Zusagen, die bei steuerlicher Förderung ebenfalls ein verpflichtendes Mindestniveau in Höhe der gezahlten Beiträge einhalten müssen (§ 1 AltZertG).

Vor diesem Hintergrund nimmt die Kommission zu den möglichen Modellen für die Altersversorgung der Bundestagsabgeordneten wie folgt Stellung.

### c) Von der Kommission favorisierte Modelle für die Altersversorgung der Bundestagsabgeordneten

#### aa) Derzeitiges Altersversorgungssystem, ggf. mit Modifikationen

Im Bund und in den meisten Ländern existiert derzeit ein eigenständiges Altersversorgungssystem für Abgeordnete. Die Versorgung wird vollständig und ohne Eigenbeiträge der Abgeordneten aus dem Staatshaushalt finanziert. Auf Bundesebene setzt der Altersversorgungsanspruch gemäß § 19 Abs. 1 AbgG eine Mitgliedschaft im Bundestag von mindestens einem Jahr sowie die Vollendung des 67. Lebensjahres voraus.<sup>97</sup> Mit jedem über das achte Jahr hinausgehenden Jahr bis zum 18. Jahr der Mitgliedschaft im Bundestag entsteht der Anspruch auf Altersversorgung gemäß § 19 Abs. 3 Satz 2 AbgG ein Lebensjahr früher, frühestens also mit dem 57. Lebensjahr. Die Anspruchshöhe steigt pro Jahr der Mitgliedschaft gemäß § 20 Satz 1 und Satz 2 AbgG um 2,5 Prozent der Grundentschädigung. Für Abgeordnete, die unter die Übergangsregelungen des § 35a oder des § 35b AbgG fallen, orientiert sich die Steigerung von 2,5 Prozent pro Mandatsjahr an einem sogenannten fiktiven Bemessungssatz, der ab dem 1. Januar 2013 gemäß § 35a Abs. 2 AbgG bei 7 055 Euro bzw. gemäß § 35b Abs. 2 AbgG bei 7 895 Euro liegt. Der Höchstversorgungssatz liegt gemäß § 20 Satz 3 AbgG bei 67,5 Prozent der Grundentschädigung. Dieses Altersversorgungssystem ist verfassungsgemäß.<sup>98</sup>

Fünf Mitglieder der Kommission haben für die grundsätzliche Beibehaltung dieses Versorgungsmodells votiert.<sup>99</sup> Hierfür spricht aus ihrer Sicht, dass es alle Kriterien erfüllt, die die Kommission – insoweit übereinstimmend – für maßgeblich hält. Die durch das aktuelle Altersversor-

<sup>95</sup> Gesetz zur Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2013 (Beitragssatzgesetz 2013) vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2446).

<sup>96</sup> Vgl. die Angaben der Bundesagentur für Arbeit auf ihrer Homepage <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Beschaeftigung-Nav.html> (zuletzt abgerufen am 6. März 2013).

<sup>97</sup> Für die Geburtsjahrgänge bis einschließlich 1946 ist gemäß § 19 Abs. 2 Satz 1 AbgG die Vollendung des 65. Lebensjahres maßgeblich. Ab dem Geburtsjahr 1947 bis einschließlich 1963 steigt sie gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 AbgG stufenweise an. Ab dem Geburtsjahrgang 1964 ist dann die Vollendung des 67. Lebensjahres maßgeblich.

<sup>98</sup> Vgl. etwa Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 48 Rn. 178.

<sup>99</sup> Herr Funke, Frau Prof. Dr. Schmahl, Herr Dr. h. c. Schultze, Herr Spranger, Herr Prof. Dr. Zeh.

gungssystem erzielte Leistungshöhe ist angemessen und attraktiv. Seine Leistungsfähigkeit ist durch die Haushaltsfinanzierung auch künftig sichergestellt. Das System ist transparent, da sich die spätere Höhe der Altersversorgung mithilfe des Gesetzestexts berechnen lässt: Mandatsjahre mal 2,5 Prozent der Grundentschädigung bzw. des maßgeblichen fiktiven Bemessungssatzes. Es verursacht keinen nennenswerten Verwaltungsaufwand.

Auch ist die Höhe des Versorgungsniveaus angemessen und verfassungskonform. Das im geltenden Recht zum Ausdruck kommende Versorgungsniveau im Alter knüpft in einer dem sozialen Sicherungsbedarf entsprechenden und die Unabhängigkeit sichernden Weise an die – ebenfalls verfassungsgemäße – Abgeordnetenentschädigung an.<sup>100</sup> Außerdem stellt das Versorgungssystem, wie es die Rechtsprechung verlangt,<sup>101</sup> eine der Höhe nach begrenzte Versorgung bereit. Anwartschaften werden nur während der Mandatszeit erworben. Sie werden zudem grundsätzlich erst mit dem Erreichen des Alters ausgezahlt, das auch in anderen Alterssicherungssystemen vorausgesetzt wird. Eine vollständige Altersversorgung gewährt das aktuell geltende Recht bei einer durchschnittlichen Mandatszeit von zehn bis elf Jahren nicht. Vielmehr liefert es lediglich einen Versorgungsbaustein. Wer nach einem jahrzehntelangen Berufsleben „in Rente geht“, erhält für seine Berufsjahre – die unter Umständen in verschiedenen Berufen verbracht wurden – eine Altersversorgung, z. B. von der gesetzlichen Rentenversicherung oder aus einer berufsständischen Versorgungseinrichtung. Die abgeordnetenrechtlichen Versorgungsleistungen decken nur die Mandatsjahre ab, in einer finanziell dem Abgeordnetenamt entsprechenden Höhe. Anrechnungsregeln im Abgeordnetenrecht tragen dafür Sorge, dass die abgeordnetenrechtlichen Versorgungsleistungen im Verhältnis zu anderen Renten oder Pensionen öffentlich-rechtlicher Herkunft kein Übergewicht erhalten. Da für alle Abgeordneten dieselben Berechnungsgrundlagen gelten, beachtet das derzeitige Versorgungssystem auch den formalisierten Gleichheitssatz.

Ein beamtenrechtsähnliches Versorgungssystem ist nach Ansicht seiner Befürworter überdies sachgerecht, da die Verfassung selbst in Art. 48 Abs. 2 Satz 1 GG ausdrücklich vom „Amt eines Abgeordneten“ spricht. Es liegt daher nahe, Abgeordnete als „Inhaber eines öffentlichen Amtes“<sup>102</sup> wie andere Amtsträger zu vergüten und zu versorgen. Der im Mandat verkörperte herausragende Dienst für das Gemeinwesen<sup>103</sup> verpflichtet den Staat dazu, Verantwortung für die (anteilige) Altersversorgung der Abgeordneten zu übernehmen. Regierungsmitglieder und hohe Richter erhalten aus diesem Grund eine amtsangemessene staatliche Altersversorgung. Für die Bundestagsabgeordneten kann insoweit nichts anderes gelten.

<sup>100</sup> Äußerungen über eine angebliche Überversorgung (vgl. von Arnim/Drysch, in: Bonner Kommentar, Art. 48 Rn. 208 ff.) entbehren daher einer verfassungsrechtlichen Fundierung.

<sup>101</sup> Vgl. BVerfGE 32, 157 (165); 40, 296 (342).

<sup>102</sup> BVerfGE 40, 296 (314); 76, 256 (341).

<sup>103</sup> Vgl. oben S. 6 ff.

Die Kommission hält das aktuelle Versorgungssystem, soweit es beibehalten wird, für an vielen Stellen flexibel genug, um ggf. an sich wandelnde Vorstellungen angepasst zu werden. Die rechtlichen Regelungen stehen einer Änderung durch den parlamentarischen Gesetzgeber und einer Aufnahme neuer Elemente jederzeit offen. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass bestimmte Änderungen innerhalb des bestehenden Systems erwägenswert sind.

So kann die Frage, ob der Anspruch auf eine Altersversorgung bei längerer Mandatsdauer schon vor Erreichen eines „Ruhestandsalters“ von 65 bzw. 67 Jahren geltend gemacht werden darf (vgl. § 19 Abs. 3 Satz 2 und 3 AbgG), innerhalb des geltenden Systems geregelt, die aktuelle Rechtslage entsprechend verändert werden. Die Kriterien dafür sind letztlich politischer Natur. Das Verfassungsrecht gebietet weder die jetzige Regelung, noch untersagt es sie.

Dabei ist nach übereinstimmender Meinung der Kommission zu berücksichtigen, dass für einen Teil der Abgeordneten, die rentennah aus dem Bundestag ausscheiden, die Reintegration in einen möglicherweise vor langer Zeit zuletzt ausgeübten Beruf schwierig ist. Auch zur Sicherung der Unabhängigkeit ist es daher wichtig, für diese Gruppe Vorkehrungen zu treffen. Diese müssen aber nicht in einem vorzeitigen Ruhestand bestehen, der nach der bisherigen Regelung bis zu zehn Jahre vor dem allgemeinen Ruhestandsalter abschlagsfrei in Anspruch genommen werden kann. Denkbar wären insoweit Abschlagsregelungen, wie sie etwa im Beamtenversorgungsrecht des Bundes mit dem Satz von 3,6 Prozent pro Jahr des vorzeitigen Ruhestands (vgl. § 14 Abs. 3 BeamtVG, ebenso § 15 Abs. 3 Satz 4 BMinG, § 6 ParlStG) sowie in einigen Abgeordnetengesetzen der Länder (§ 12 Abs. 3 BbgAbgG, § 10 Abs. 2 Satz 3 und Satz 4 HessAbgG, § 20 Abs. 4a Satz 1 NdsAbgG, § 14 Abs. 2 Satz 5 SächsAbgG) vorgesehen sind. Möglich wäre es auch, das besondere Reintegrationsrisiko älterer aus dem Bundestag ausscheidender Abgeordneter durch eine längere Bezugszeit von Übergangsgeld ab dem 58. Lebensjahr entsprechend der Regelung beim Arbeitslosengeld (§ 147 Abs. 2 SGB III) zu berücksichtigen. Auch unabhängig vom Alter sollten Leistungen zur beruflichen Reintegration von Abgeordneten als Berufsrückkehrende (vgl. § 20 SGB III) erwogen werden.

Politischer Spielraum besteht ebenso für die Bemessung des Bezugsatzes von derzeit 2,5 Prozent der Grundentschädigung pro Mandatsjahr. Ob die Richterbesoldung (R 6) als Ausgangsgröße für die Mandatsvergütung eine Orientierung der Altersversorgung an dem für Richter pensionen vorgesehenen beamtenrechtlichen Bezugsatz (ca. 1,8 Prozent) als konsequent erscheinen lässt oder nicht, hängt davon ab, ob die regelmäßig auf ein volles Berufsleben ausgerichtete Beamten- und Richter pension (Alimentationsprinzip) als passender Versorgungsmaßstab auch für das durchschnittlich nur zehn bis elf Jahre dauernde Abgeordnetenmandat angesehen wird. Das in der öffentlichen Diskussion gelegentlich geäußerte Argument, wegen der geltenden Regelung werde an den Man-

daten länger festgehalten als für die Erneuerung und Verjüngung des Parlaments zuträglich, lässt sich zahlenmäßig nicht erfassen. Der Gesetzgeber ist indessen, wenn er es für plausibel hält, nicht gehindert, beispielsweise den jährlichen Bezugssatz mit zunehmenden Mandatsjahren degressiv zu gestalten. So beträgt die Altersentschädigung der Abgeordneten im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern für die ersten fünf Jahre 4 Prozent der Grundentschädigung, für das sechste bis zehnte Jahr 3,5 Prozent, für das elfte bis zwanzigste Jahr 3 Prozent und danach 2 Prozent (vgl. § 18 Abs. 1 MVAbsG).

Der mit dieser landesrechtlichen Regelung verfolgte Neben Zweck, die Unabhängigkeit der Abgeordneten auch durch die Verringerung des Berufs- und Erwerbsrisikos beim Ausscheiden aus dem Parlament zu sichern, liegt dem bundesrechtlichen Bezugssatz von (durchgängig) 2,5 Prozent ebenfalls mit zugrunde. Dieses Ziel ließe sich aber auch allein durch entsprechende Regelungen beim Übergangsgeld (§ 18 AbgG) verfolgen. Das könnte angesichts der begrifflichen Zweckbestimmungen – „Übergang“ hier, „Alterssicherung“ dort – als systematisch stimmiger erscheinen, würde allerdings eine Umschichtung der Beträge und Bezugsmodalitäten voraussetzen.

Denkbar wäre auch die Einführung einer Versorgungsrücklage, wie sie das Beamtenrecht kennt (vgl. z. B. § 14a BBesG), oder bzw. zusätzlich die Schaffung eines „Generationenfonds“, wie ihn Sachsen für einen Teil seiner Landesbeamten vorsieht (vgl. § 1 und § 5 SächsGFEG).

## bb) Bausteinmodell

Fünf Mitglieder der Kommission haben sich dafür ausgesprochen, die Altersversorgung der Abgeordneten als Bausteine zu gestalten.<sup>104</sup> Als ersten Teil brächten die Abgeordneten ihre bisherigen Versorgungsansprüche bzw. -anwartschaften mit. Als zweite Komponente könnten sie in die gesetzliche Rentenversicherung<sup>105</sup> und eine Zusatzversorgungskasse, z. B. die VBL,<sup>106</sup> eingegliedert werden. Als dritter Baustein käme eine gewisse Eigenvorsorge hinzu.

Die Abgeordnetentätigkeit würde so behandelt werden wie die Tätigkeit als Angestellter des öffentlichen Dienstes oder als Angestellter in der Privatwirtschaft mit Betriebsrentenanspruch. Der Bund müsste als „Arbeitgeber“ und der Abgeordnete als „Beschäftigter“ Beiträge zur Rentenversicherung abführen. Die Zusatzversorgung könnte im Wege der Entgeltumwandlung erfolgen, mithin durch Einzahlung eines Teils der Grundentschädigung in eine Zusatzversorgungseinrichtung. Denkbar wäre aber

auch eine anteilige Beitragszahlung durch „Arbeitgeber“ und „Beschäftigte“. Im Ergebnis würden die Abgeordneten für die Mandatszeit eine aus zwei Bausteinen bestehende Versorgung erhalten. Zum einen würden sie Rentenanwartschaften (Entgeltpunkte) in der gesetzlichen Rentenversicherung erwerben, die nach dem Erreichen der in § 35 Satz 2 SGB VI festgeschriebenen Regelaltersgrenze (Vollendung des 67. Lebensjahres)<sup>107</sup> zu einer Rentenzahlung führen würden. Zum anderen erhielten die Abgeordneten ab dem Zeitpunkt der Rentenzahlung durch die gesetzliche Rentenversicherung eine (Betriebs-)Rente von der Zusatzversorgungskasse. Diese Bausteine könnten noch durch einen weiteren ergänzt werden: eine private Eigenvorsorge, die aus der (ggf. vorher zu diesem Zweck erhöhten) Grundentschädigung bestritten werden könnte.

Eine verpflichtende Versicherung der Abgeordneten in der gesetzlichen Rentenversicherung – oder gar in einer Zusatzversorgungseinrichtung – existiert in keinem Bundesland. Allein das sächsische Abgeordnetenrecht knüpft in gewisser Weise an die gesetzliche Rentenversicherung an, und dies auch nur nach Wahl des Abgeordneten. Die Mitglieder des Sächsischen Landtages können nämlich gemäß § 13 SächsAbgG wählen, ob sie einen Vorsorgebeitrag zur Altersversorgung oder eine Altersversorgung entsprechend dem oben<sup>108</sup> dargestellten System erhalten wollen. Der Vorsorgebeitrag entspricht gemäß § 14a SächsAbgG dem Höchstbeitrag für eine freiwillige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Er kann gemäß § 13 Abs. 1 SächsAbgG zur Finanzierung einer freiwilligen Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung verwendet werden.

Als Alternative zur Eingliederung in die gesetzliche Rentenversicherung wäre auch denkbar, die Abgeordneten in ihrem bisherigen Alterssicherungssystem zu belassen. Bereits das geltende Rentenversicherungsrecht ermöglicht es, Personen, die insbesondere als Mitglieder eines Versorgungswerks von der Rentenversicherungspflicht befreit sind, auch für die Dauer des Mandats versicherungsfrei zu belassen (§ 6 Abs. 5 Satz 2 SGB VI). Der entsprechende Beitrag könnte dann vom Deutschen Bundestag an das Versorgungswerk gezahlt werden und dort zu Anwartschaften führen.

Für das Bausteinmodell spricht aus Sicht seiner Befürworter Folgendes:

Mit einem neuen Altersversorgungsmodell würde das hergebrachte beamtenrechtsähnliche und an das Beamtenversicherungsrecht zum Teil direkt anknüpfende Modell (vgl. § 26 AbgG) und damit die falsche Vorstellung, Abgeordnete seien Beamte, überwunden.

<sup>104</sup> Herr Prof. Dr. Bryde, Frau Neise, Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, Frau Prof. Dr. Schüttemeyer, Herr Prof. Dr. Welti.

<sup>105</sup> Vgl. den Antrag der Fraktion DIE LINKE. vom 14. November 2007, Bundestagsdrucksache 16/7107; Welti, S. 336; ders., NordÖR 2000, 60 (61); ders., ZParl 2000, 254 (259 ff.); ähnlich der Entschließungsantrag der PDS-Gruppe vom 12. Juni 1996, Bundestagsdrucksache 13/4884, S. 2: „Einrichtung einer gesetzlichen Rentenversicherung für Abgeordnete ähnlich der gesetzlichen Rentenversicherung für Angestellte“; dagegen Giesen, DVBl. 1999, 291 ff.

<sup>106</sup> Vgl. Welti, ZParl 2000, 254 (271).

<sup>107</sup> Für die Geburtsjahrgänge bis einschließlich 1946 ist gemäß § 253 Abs. 2 Satz 1 SGB VI die Vollendung des 65. Lebensjahres maßgeblich. Ab dem Geburtsjahr 1947 bis einschließlich 1963 steigt sie gemäß § 253 Abs. 2 Satz 2 SGB VI stufenweise an. Ab dem Geburtsjahrgang 1964 ist dann die Vollendung des 67. Lebensjahres maßgeblich.

<sup>108</sup> Vgl. oben aa), S. 25 f.

Mit diesem Modell würden die Ausgaben für die Altersversorgung der Abgeordneten sofort haushaltswirksam, da die Leistungen nach dem Ausscheiden von der gesetzlichen Rentenversicherung, der Zusatzversorgungskasse und dem Träger einer etwaigen Eigenvorsorge getragen würden. Der Staatshaushalt wäre nur noch an der Erbringung der Versorgungsbeiträge, aber nicht mehr an der Auszahlung der Versorgungsleistungen beteiligt.

Zudem entspricht das Bausteinmodell nach Auffassung der es befürwortenden Kommissionsmitglieder besser als die bisherige beamtenrechtsähnliche Versorgung den aktuellen Berufswelten und der Altersversorgungsrealität. Abhängig Beschäftigte sind regelmäßig auf mehrere Altersversorgungssäulen angewiesen: die gesetzliche Rentenversicherung, eine Betriebsrente und ggf. die Eigenvorsorge.

Die Bausteine ermöglichen eine flexible Regelung der Altersversorgung. Die Leistungshöhe könnte über die finanzielle Ausstattung der Zusatzversorgung und die Eigenvorsorge auf ein dem jetzigen mindestens entsprechendes Niveau gehoben werden. Um den Abgeordneten einen finanziellen Spielraum für die Eigenvorsorge zu lassen, könnte eine zumutbare Erhöhung der Grundentschädigung erforderlich sein. Die Bausteine könnten eine flexible Regelung der Altersversorgung und des sozialen Sicherungsbedarfs zu anderen Zeitpunkten nach dem Mandat ermöglichen. So könnte – wie in der betrieblichen Altersversorgung der Privatwirtschaft – die Möglichkeit bestehen, einen Teilbetrag zu einem früheren Zeitpunkt zu entnehmen, etwa beim Ausscheiden aus dem Mandat als Ergänzung zu den Übergangsgeldregelungen. Auch könnten für die zusätzlichen Sicherungselemente zur Rentenversicherung begrenzte Wahlfreiheiten bei der Gewichtung der Sicherung für Alter, Hinterbleibensfall und Erwerbsminderung bestehen. Damit könnte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass das Mandat bei den Abgeordneten je nach Lebensalter, beruflicher und biografischer Situation einen sehr unterschiedlichen Lebensabschnitt darstellt.

Das Bausteinmodell erfüllt überdies, je nach Ausgestaltung, die für die Kommission in ihrer Gesamtheit maßgeblichen Kriterien für eine empfehlenswerte Altersversorgung. Es ist verfassungskonform. Das Modell ist auch künftig leistungsfähig. Jedenfalls bezüglich der Beitragshöhe wäre es transparent; die Leistungshöhe würde bei den Abgeordneten je nach Einzelfall variieren. Der bürokratische Aufwand würde sich von der Auszahlung der Altersversorgung auf die Einzahlung der Beiträge verlagern und dadurch möglicherweise im Ergebnis derselbe bleiben. Eine für Mandatsbewerber aus verschiedenen Berufen attraktive Leistungshöhe wäre denkbar. Um das aktuelle Leistungsniveau zu halten, müssten entsprechende Beiträge zur Zusatzversorgung und einer etwaigen Eigenvorsorge aus dem Haushalt erbracht werden, da die gesetzliche Rentenversicherung nur etwa ein Viertel des derzeitigen Niveaus der Abgeordnetenversorgung sicherstellen könnte: Aktuell erhält ein Bundestagsabgeordneter pro Mandatsjahr einen Anspruch von 207 Euro.

Die Höchstrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung pro Versicherungsjahr liegt dagegen nur bei 56 Euro.

### cc) Reine Eigenvorsorge

Baden-Württemberg, Bremen und Schleswig-Holstein haben sich für einen Beitrag zur Eigenvorsorge ihrer Abgeordneten entschieden. In Sachsen können die Abgeordneten anstelle einer haushaltsfinanzierten Altersentschädigung für eine Eigenvorsorge optieren. Die Mandatsträger erhalten zusätzlich zu ihrer Grundentschädigung einen Betrag, den sie zur Ansparung einer eigenen kapitalgedeckten Altersvorsorge (bzw. in Sachsen wahlweise auch zur freiwilligen Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung) einsetzen müssen; Voraussetzung der Zahlung ist der Nachweis, dass die Entschädigung mindestens in Höhe des jeweils geltenden Höchstbeitrages zur Rentenversicherung der Angestellten für die Altersversorgung verwandt wird und ein Kapitalwahlrecht vollständig ausgeschlossen ist (§ 11 Abs. 1 BWAbgG, § 12 Abs. 1 Brem-AbgG, § 14a Abs. 2 SächsAbgG, § 17 Abs. 1 SHAbgG).

Ein Kommissionsmitglied hat sich für dieses Modell ausgesprochen.<sup>109</sup>

Die reine Eigenvorsorge erfüllt, je nach Ausgestaltung, die von allen Kommissionsmitgliedern als maßgeblich erachteten Kriterien für eine empfehlenswerte Altersversorgung. Sie ist verfassungskonform.<sup>110</sup> Das Modell dürfte auch künftig leistungsfähig sein. Jedenfalls bezüglich der Beitragshöhe wäre es transparent; die Leistungshöhe würde bei den Abgeordneten je nach Einzelfall variieren. Der bürokratische Aufwand würde sich stark verringern, weil die Abgeordneten selbst für die Anlage des ihnen zur Verfügung gestellten Betrages sorgen müssten. Eine für Mandatsbewerber aus verschiedenen Berufen attraktive Leistungshöhe wäre denkbar. Um das aktuelle Leistungsniveau zu halten, müssten dafür zwar hohe, aber vertretbare Beiträge zur Eigenvorsorge aus dem Haushalt erbracht werden. Mit diesem Modell würden die Ausgaben für die Altersversorgung der Abgeordneten ebenfalls sofort haushaltswirksam, da der Staatshaushalt nur noch an der Erbringung des Versorgungsbeitrags, aber nicht mehr an der Auszahlung der Versorgungsleistungen beteiligt wäre.

### d) Von der Kommission einstimmig abgelehnte Modelle für die Altersversorgung der Bundestagsabgeordneten

#### aa) Verbleib der Abgeordneten in ihren „mitgebrachten“ Versorgungssystemen

Vereinzelt wurde in der Vergangenheit dafür plädiert, die Abgeordneten in dem Versorgungssystem zu belassen, in dem sie zum Zeitpunkt der Mandatsübernahme Anwartschaften erworben haben, also in der gesetzlichen Rentenversicherung, in einer berufsständischen Versorgungsein-

<sup>109</sup> Herr *Schwannecke*.

<sup>110</sup> Vgl. *Grundmann*, DÖV 1994, 329 (330).

richtung eines freien Berufs, in der Beamtenversorgung oder einer besonderen Amtsversorgung (z. B. für kommunale Wahlbeamte).<sup>111</sup> Die Anwartschaften würden dann in beitragsbasierten Systemen durch Beitragszahlungen des Bundes anwachsen. In den haushaltsfinanzierten Systemen wären keine Beiträge zu erbringen. Hier müsste die Abgeordnetenzeit der Dienstzeit gleichgestellt werden. Die ehemaligen Abgeordneten würden dann nach Erreichen der Renten-/Versorgungsaltergrenze ihre Altersbezüge (z. B. eine Rente oder eine Beamtenversorgung) aus ihrem bisherigen Versorgungssystem erhalten. Mögliche berufliche Entwicklungen während des Mandats, wie z. B. Beförderungen eines Beamten, könnten hier keine Berücksichtigung finden.<sup>112</sup> Dieses Modell ist in Deutschland bislang ohne Vorbild.

Die Kommission hat sich einstimmig gegen dieses Modell entschieden, da es massive gleichheitsrechtliche Fragen und Verfahrensprobleme aufwirft. Erstens besitzt nicht jeder, der ein Mandat übernimmt, Anwartschaften in einem Versorgungssystem. So sind manche Abgeordnete aus verschiedenen Gründen vor dem Mandat nicht berufstätig gewesen. Sie bringen folglich keine Mitgliedschaft in einem Versorgungssystem mit, die fortgeführt werden könnte. Andere Abgeordnete haben bereits die Altersgrenze ihres Versorgungssystems erreicht und können gar keine Anwartschaften mehr erwerben. Zweitens unterscheiden sich die verschiedenen in Deutschland existierenden Alterssicherungssysteme auch danach, welcher Personenkreis von ihren Leistungen profitiert, aber vor allem hinsichtlich der Finanzierung und der Leistungshöhe. Während der Höchstanspruch pro Beitragsjahr in der gesetzlichen Rentenversicherung rund 56 Euro beträgt, liegt er in der Beamtenversorgung oder auch bei einer Addition einer Zusatzversorgung zur gesetzlichen Rentenversicherung deutlich darüber. Folglich würden sich bei einem Verbleiben im bisherigen Versorgungssystem gleiche Mandatszeiten unterschiedlich auf die individuelle Versorgungshöhe auswirken. Bei Abgeordneten, die vor dem Mandat Mitglied eines ertragsstarken Versorgungssystems waren, wäre jedes Mandatsjahr im Hinblick auf die Versorgung mehr wert als bei solchen in einem weniger ertragsstarken Alterssicherungssystem. Diese Ungleichheit würde dem formalisierten Gleichheitssatz, der gleiche Berechnungsgrundlagen für die finanziellen Leistungen an die Abgeordneten verlangt, widersprechen. Hypothetisch wäre es zwar möglich, die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der diversen Versorgungssysteme rechnerisch auszugleichen. Abgeordnete ohne mitgebrachtes Versorgungssystem könnten ebenfalls Berücksichtigung finden. Sehr schwierig wäre es aber, die Gleichwertigkeit der Versorgungen in Bezug auf die Leistungshöhe herzustellen. Die erforderlichen Umrechnungsfaktoren müssten bei jeder Veränderung auch nur eines Versorgungssystems angepasst werden.

<sup>111</sup> So der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 5. Oktober 1989, Bundestagsdrucksache 11/5338; *Determann*, BayVBl. 1997, 385 (393).

<sup>112</sup> Siehe hierzu auch BVerwG, NVwZ-RR 2011, 371 ff.

## bb) Eigenständiges Versorgungswerk

Nordrhein-Westfalen hat ein eigenständiges Versorgungswerk für seine Landtagsabgeordneten eingeführt. Ein per Gesetz festgelegter Teil der Grundentschädigung, die bei Einführung des Modells erhöht wurde, wird einbehalten und als Beitrag in ein Abgeordnetenversorgungswerk eingezahlt (§ 10 Abs. 7 Satz 1 und 2 NWAbgG), das alle Leistungen ausschließlich aus eigenen Mitteln erbringt. Die Höhe der Versorgung richtet sich nach der Dauer der Beitragszahlung und dem Lebensalter (§ 10 Abs. 7 Satz 4 NWAbgG). Der Anspruch setzt neben dem Erreichen der Altersgrenze voraus, dass über einen bestimmten Zeitraum Beiträge erbracht worden sind (§ 10 Abs. 8 NWAbgG). Das Modell wird für verfassungskonform gehalten.<sup>113</sup>

Die Kommission lehnt dieses Modell aus mehreren Gründen einstimmig ab:

Um das jetzige oder jedenfalls ein angemessenes Versorgungsniveau zu halten, müssten hohe Beiträge zum Versorgungswerk entrichtet werden. Diese stammten aus dem Staatshaushalt. Sofern die Beitragszahlung als Abzug von der Grundentschädigung dargestellt werden sollte, müsste letztere vorher entsprechend angehoben werden. Prinzipiell ist die Zahlung eines für alle Abgeordneten gleichen Betrages transparent und verursacht nur einen geringen Aufwand für die Parlamentsverwaltung. Allerdings würde auch ein Versorgungswerk seinerseits Verwaltungskosten produzieren, selbst wenn es von Beschäftigten der Bundestagsverwaltung mit verwaltet würde. Außerdem wäre für die Öffentlichkeit nicht mehr nachvollziehbar, welche individuellen Renten mit den Beitragsmitteln erwirtschaftet würden. Nach dem derzeit für die Bundestagsabgeordneten geltenden Versorgungsrecht kann die Pensionshöhe einfach ermittelt werden: Mandatsjahre mal 2,5 Prozent der Grundentschädigung bzw. eines fiktiven Bemessungsbetrages. Welche Beträge erwirtschaftet werden, ließe sich für ein Versorgungswerk hingegen nicht mehr ohne Weiteres erkennen und variierte je nach Mandatsdauer und Anlagezeitraum.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass das Verhältnis zwischen Geldanlage und Zinsertrag bei jüngeren und älteren Abgeordneten verschieden ausfallen kann. Diejenigen Personen, die erst in fortgeschrittenem Alter Abgeordnete würden, müssten, um im Alter von z. B. 67 Jahren eine bestimmte Rentenhöhe zu erreichen, im Schnitt deutlich mehr Geld anlegen als jüngere Abgeordnete, deren Geldanlage deutlich länger „arbeiten“ könnte. Das erscheint gleichheitsrechtlich problematisch.

Weil die Beiträge am Kapitalmarkt angelegt werden müssten und damit von den oftmals volatilen Finanzmärkten abhängig würden, trüge ein Versorgungswerk zudem ein gewisses Risiko in sich, dass der Beitragszahler am Ende keine oder nur eine sehr geringe Rente erhalte. In diesem Fall müsste bei Bedürftigkeit der Staat in Gestalt des Grundsicherungsträgers einspringen (§ 41 SGB XII); im

<sup>113</sup> Vgl. etwa *Grundmann*, DÖV 1994, 329 (330); *Badura*, ZSE 2005, 167 (174).

Übrigen würde die Mandatszeit ggf. nicht beim Alterssicherungsniveau berücksichtigt.

Ganz grundsätzlich stellt sich überdies die Frage, ob die Altersvorsorge für öffentliche Ämter, also den Dienst für das Gemeinwohl, tatsächlich privatisiert und die finanziellen Risiken auf die Amtsträger und die Privatwirtschaft abgewälzt werden sollten. Wer während seines Berufslebens einen herausragenden Dienst für das Gemeinwesen geleistet hat, sollte sich nach Auffassung der Kommission während seines Ruhestands auch auf das Gemeinwesen verlassen können.

### III. Anrechnung

#### 1. Empfehlung

Die Kommission hat sich, einer Bitte der Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten entsprechend, mit der Anrechnung von Renten auf die Abgeordnetenbezüge befasst. Sie empfiehlt, die Anrechnungsvorschriften in einer Weise auszugestalten, die dem Status und der Funktion der Abgeordneten Rechnung tragen. Die Anrechnung von Renten i. S. d. § 29 Abs. 2 AbgG i. V. m. § 55 Abs. 1 Satz 2 BeamtVG ist daher so zu ändern, dass sich ein prozentual niedrigeres Ruhen des Anspruchs auf eine Rente ergibt. Dadurch soll dem Schutz von Anwartschaften, die auf eigenen Beiträgen beruhen, stärker Rechnung getragen werden.

Außerdem sollten Bund und Länder über die Anrechnung von Renten hinaus das Verhältnis der bundes- und landesrechtlichen Anrechnungsvorschriften rechtlich verbindlich klären und sich auf Kollisionsregeln für die Fälle verständigen, in denen die buchstabengetreue Anwendung der nebeneinander bestehenden und sich zum Teil widersprechenden bundes- und landesrechtlichen Anrechnungsbestimmungen zu fragwürdigen Ergebnissen führen kann.

#### 2. Begründung

##### a) Begriff und Zweck der Anrechnung

Wer vor, neben oder nach dem Parlamentsmandat eines oder mehrere öffentliche Ämter ausgeübt hat, hat in der Regel mehrere voneinander unabhängige Besoldungs- bzw. Entschädigungs- und Übergangsgeld- oder Versorgungsansprüche erworben. Wer beispielsweise vor und/oder nach dem Mandat Landesbeamter war, hat im Alter Anspruch auf eine Beamtenversorgung und eine Abgeordnetenversorgung. Wer vor, während oder nach dem Mandat versicherungspflichtig beschäftigt ist, erwirbt einen Anspruch auf eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Er erhält im Alter eine Abgeordnetenversorgung und eine Rente. Zur Begrenzung der Einkommens- und Versorgungsansprüche der Bundestagsabgeordneten hat der Bundesgesetzgeber in Ausübung seines in Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG eingeräumten weiten Gestaltungsspielraums – und nicht etwa aufgrund einer verfassungsrechtlichen Anrechnungspflicht<sup>114</sup> – in den §§ 18 und 29 AbgG

Anrechnungsbestimmungen geschaffen. Diese ordnen für den Fall, dass jemand neben den abgeordnetenrechtlichen Ansprüchen weitere Entgelt- oder Versorgungsansprüche besitzt, ein Ruhen bzw. eine Kürzung der abgeordnetenrechtlichen oder der anderweitigen Ansprüche an.

Nach Meinung der Kommission hat der Gesetzgeber bei der Wahrnehmung seines Gestaltungsspielraums indes zu berücksichtigen, dass es bei der Ausgestaltung der Anrechnung nicht um eine Verwirklichung des beamtenrechtlichen Alimentationsprinzips geht. Der Abgeordnete ist kein Beamter, bei dem darauf zu achten ist, dass er für seine Lebensarbeitsleistung nicht mehrfach Altersversorgungsleistungen aus öffentlichen Kassen erhält. Der Abgeordnete nimmt sein Mandat nur für eine begrenzte Zeit wahr, im Durchschnitt zehn bis elf Jahre. Die Zeit im Bundestag ist nur ein Teil der Erwerbsbiografie. Im Lebenslauf üben die Abgeordneten zusätzlich zum Mandat regelmäßig einen Beruf aus, der zu eigenen Alterssicherungsansprüchen führt. Solche Ansprüche stehen nicht im Zusammenhang mit dem Mandat. Sie beruhen vielmehr auf einer eigenen Leistung des Abgeordneten und können daher auch nicht mit dem Argument, eine „Mehrfachversorgung“ sei zu vermeiden, in einen Zusammenhang mit der Abgeordnetenentschädigung gestellt werden.

##### b) Anrechnung von Renten nach § 29 Abgeordnetengesetz

§ 29 AbgG sieht in Abs. 2 die Anrechnung von Renten auf die Grundentschädigung und in Abs. 4 die Anrechnung von Renten auf die Altersversorgung vor.

Gemäß § 29 Abs. 2 Satz 2 AbgG ruhen Renten i. S. d. § 55 Abs. 1 Satz 2 BeamtVG (mit Ausnahme von Renten aus einer freiwilligen Pflichtversicherung auf Antrag gemäß § 4 Abs. 2 SGB VI) neben der Grundentschädigung, die derzeit 8 252 Euro beträgt, in Höhe von 80 Prozent, höchstens jedoch in Höhe der Grundentschädigung. Dies bedeutet, dass Abgeordneten, die das Renteneintrittsalter erreicht und aus einer Berufstätigkeit Anspruch z. B. auf eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung und/oder auf eine Rente aus einer zusätzlichen Alters- oder Hinterbliebenenversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes (VBL-Rente) haben, nur 20 Prozent ihrer Rente ausgezahlt werden. Bei ehemaligen Abgeordneten, die Anspruch auf eine Altersversorgung als Abgeordneter und auf eine Rente haben, ruhen die abgeordnetenrechtlichen Versorgungsansprüche gemäß § 29 Abs. 4 Satz 2 AbgG in Höhe von 50 Prozent des Betrages, um den sie und die Versorgungsbezüge aus dem Amtsverhältnis oder der Verwendung im öffentlichen Dienst die Grundentschädigung übersteigen.

##### c) Änderungsbedarf

Die Kommission hält eine Änderung des § 29 Abs. 2 AbgG für notwendig. Nach dieser Vorschrift ruhen Renten in Höhe von 80 Prozent. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Rentenzahlung auf – im Regelfall jeweils hälftigen – Beiträgen des Arbeitnehmers und des Arbeitgebers

<sup>114</sup> Vgl. *Austermann*, S. 172 ff. m. w. N.

beruht. Ein Ruhen des Rentenanspruchs in Höhe von 80 Prozent berücksichtigt nicht hinreichend, dass die Beiträge zur Rentenversicherung und zur betrieblichen Altersversorgung aus dem eigenen Arbeitsverhältnis der Abgeordneten stammen.

Außerdem empfiehlt die Kommission dem Bund und den Ländern, das Verhältnis der bundes- und landesrechtlichen Anrechnungsvorschriften in ihrer Gesamtheit zu klären und sich auf Kollisionsregeln für die Fälle zu verständigen, in denen die buchstabengetreue Anwendung der nebeneinander bestehenden und sich zum Teil widersprechenden bundes- und landesrechtlichen Anrechnungsbestimmungen zu fragwürdigen Ergebnissen führen kann.<sup>115</sup> Derzeit ist regelmäßig folgender Fall zu beobachten: Jemand hat einen Anspruch, der auf Bundesrecht beruht und einen Anspruch, der auf Landesrecht basiert. Das Bundesrecht sieht eine Kürzung der auf Bundesrecht beruhenden Bezüge vor; das Landesrecht ordnet eine Kürzung der auf Landesrecht basierenden Ansprüche an.

Soweit z. B. einem Mitglied des Bundestages neben seiner Abgeordnetenentschädigung eine Ministerversorgung aus einem Bundesland zusteht, können im Einzelfall die Anrechnungsvorschriften von Bund und Land auslegungsbedürftig sein. So sieht das Niedersächsische Ministergesetz in § 18 Abs. 6 vor, dass die Versorgungsbezüge von ehemaligen Mitgliedern der Landesregierung um 75 Prozent der Entschädigung als Mitglied des Europäischen Parlaments oder des Bundestages gekürzt werden; 25 Prozent der Versorgungsbezüge als Minister sind jedoch mindestens zu belassen. § 29 Abs. 2 Satz 4 AbgG legt für den Fall, dass ein Versorgungsanspruch aus einem Amtsverhältnis oder aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst auf Landesrecht beruht, fest, dass an die Stelle des Ruhens des Versorgungsanspruchs das Ruhen der Abgeordnetenentschädigung um den sich aus Satz 1 ergebenden Wert (80 Prozent der Versorgung) tritt. Mit dieser Regelung soll beim Zusammentreffen von Abgeordnetenentschädigung mit Versorgungsbezügen aus öffentlichen Kassen ein einheitlicher Maßstab der Anrechnung geschaffen werden.<sup>116</sup> In der Parlamentspraxis wird dann dem Mitglied des Bundestages vom Land Niedersachsen der Mindestbetrag (25 Prozent der Versorgung) gezahlt. Da nach dem Abgeordnetengesetz des Bundes dem Abgeordneten 20 Prozent der Landesversorgung zu belassen sind, wird die Abgeordnetenentschädigung um die Differenz zwischen Mindestbetrag und 20 Prozent der Versorgung gekürzt.

In Fällen wie diesen sind beide Regelungen – die des Bundes- wie die des Landesrechts – kompetenzgemäß erlassen worden: Im Abgeordneten- und Landesministerrecht gibt es seit jeher jeweils eine ausschließlich eigene Gesetzgebungsbefugnis. Im öffentlichen Dienstrecht haben die Länder seit der Föderalismusreform I gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG die Gesetzgebungskompetenz für das Besoldungs- und das Versorgungsrecht. Wenn in

manchen Fällen den beiden verfassungskonformen Vorschriften des Bundes und des Landes entsprochen würde, erhielte der ehemalige Abgeordnete keine oder nur sehr geringe Bezüge. Absurderweise können in solchen Fällen Abgeordnete, die zwei öffentliche Ämter nacheinander ausgeübt haben, unter Umständen geringere Versorgungsbezüge erhalten, als wenn sie nur ein einziges ausgeübt hätten. Dies läuft dem verfassungsrechtlich fundierten Anspruch der (ehemaligen) Amtsträger (Minister, Abgeordnete, Beamte etc.) auf Entschädigung bzw. Besoldung sowie Altersversorgung zuwider.

Über eine bloße Kollisionsregel hinausgehend könnten die Anrechnungsbestimmungen des Bundes und der Länder in weiteren Punkten vereinheitlicht werden.<sup>117</sup>

#### IV. Kostenpauschale

##### 1. Empfehlung

Die öffentliche Kritik stellt teilweise einen Zusammenhang zwischen der steuerfreien Kostenpauschale und den steuerpflichtigen Diäten her. Daher hat sich die Kommission dazu entschlossen, sich auch zu dieser Pauschale zu äußern. Die Kommission hält die Kostenpauschale für rechts- und verfassungskonform. Mehrheitlich empfiehlt sie deren Beibehaltung in der jetzigen Ausgestaltung.

##### 2. Begründung

Ein Mitglied des Bundestages erhält zur Abgeltung seiner durch das Mandat veranlassten Aufwendungen gemäß § 12 AbgG eine Amtsausstattung als Aufwandsentschädigung. Zur Amtsausstattung gehören die Kostenerstattung für die Beschäftigung von parlamentarischen Mitarbeitern, die Erstattung mandatsbedingter Reisekosten, die Nutzung der Fahrbereitschaft, die Bereitstellung von Büros und Arbeitsmaterialien am Sitz des Bundestages in Berlin sowie die steuerfreie Kostenpauschale (Abs. 2).

**Mehrheitlich** ist die Kommission<sup>118</sup> der Auffassung, dass sich die Kostenpauschale in der bisherigen Ausgestaltung zur Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten bewährt hat. Anders als es oftmals dargestellt wird, ist diese Pauschale kein Einkommensbestandteil. Sie soll Aufwendungen abdecken, die den Bundestagsabgeordneten auf Grund ihres Abgeordnetenstatus typischerweise entstehen.<sup>119</sup> Die Pauschale und ihre Steuerfreiheit dienen der unabhängigen Mandatsausübung. Eine Abrechnung einzelner Aufwendungen gegenüber einer Behörde, etwa der Parlamentsverwaltung, würde nämlich eine gewisse Kontrolle der Mandatsausübung ermöglichen. Dasselbe würde bei einem Abzug der Aufwendungen als Werbungskosten gelten. Die pauschale Erstattung dieser [mandatsbeding-

<sup>115</sup> Austermann, DÖV 2013, 187 (192).

<sup>116</sup> Braun/Jantsch/Klante, § 29 Rn. 39.

<sup>117</sup> Vorschläge hierzu bei Austermann, S. 253 f.

<sup>118</sup> Herr Funke, Frau Prof. Dr. Schüttemeyer, Herr Dr. h. c. Schultze, Herr Spranger, Herr Prof. Dr. Zeh.

<sup>119</sup> Vgl. Bericht und Antrag des 2. Sonderausschusses zu dem von den Fraktionen der SPD, CDU/CSU, FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages – Bundestagsdrucksache 7/5525 –, Bundestagsdrucksache 7/5903, S. 12; BFHE 223, 39 (44 f.).

ten] Aufwendungen soll Abgrenzungsschwierigkeiten vermeiden, die beim Einzelnachweis mandatsbedingter Aufwendungen dadurch auftraten, dass die Aufgaben eines Abgeordneten auf Grund der Besonderheiten des Abgeordnetenstatus nicht in abschließender Form bestimmt werden könnten.<sup>120</sup> Auch die Steuerfreiheit der Pauschale dient „der Vereinfachung und der Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten, da die Besteuerung der Kostenpauschale und die Geltendmachung der mandatsbezogenen Aufwendungen als Werbungskosten entfallen“.<sup>121</sup>

Der Bundesfinanzhof und das Bundesverfassungsgericht haben die Pauschale nicht für rechts- bzw. verfassungswidrig erachtet.<sup>122</sup> Das Verfassungsgericht hat die „von der Besteuerung der Einkünfte aus nichtselbständiger, weisungsgebundener Arbeit abweichende einkommensteuerrechtliche Berücksichtigung von ‚beruflich‘ bedingten Aufwendungen eines parlamentarischen Mandatsträgers [...] dem Grunde nach durch die besondere [auch verfassungsrechtlich geschützte] Stellung der Abgeordneten [für] hinreichend sachlich begründet“ gehalten.<sup>123</sup>

Eine **Minderheit** der Kommission<sup>124</sup> hält eine Reform der steuerfreien Kostenpauschale für empfehlenswert:

Die Bundestagsverwaltung sollte typisierbare mandatsbedingte Kosten (Miete für eine Unterkunft in Berlin und Miete für Wahlkreisbüros) bis zu einer angemessenen Obergrenze gegen Nachweis erstatten. Für die Erstattung der übrigen mandatsbedingten Kosten soll es bei einer entsprechend reduzierten Kostenpauschale bleiben.

Die Kommissionsminderheit begründet ihre Empfehlung wie folgt:

Die Verwendung der Kostenpauschale ist für die Bürger bislang wenig nachvollziehbar. Außerdem bleibt offen, ob alle Abgeordneten die Pauschale zweckentsprechend ausschöpfen, weshalb auch die Gleichbehandlung der Abgeordneten betroffen ist. Auch weil die Steuerfreiheit einen Sonderfall innerhalb des Steuerrechts darstellt, sollte nach Auffassung der Minderheit die Pauschale reformiert werden.

Die Pauschale dient wegen der fehlenden Nachweispflicht zweifellos der Unabhängigkeitssicherung der Abgeordneten und wahrt ihre berechtigten Geheimhaltungsinteressen. Allerdings betreffen diese beiden Aspekte nur einen Teil der mandatsbezogenen Aufwendungen. Gerade

für die größten Posten (Unterkunft in Berlin und Wahlkreisbüros) trifft dies nicht zu. Werden diese nur gegen Nachweis bis zu einer angemessenen Obergrenze erstattet, ist für den Bürger nachvollziehbarer als bisher, dass mit der Pauschale tatsächlich angefallene und nicht bloß fiktive Kosten erstattet werden. Gleichzeitig wird der unterschiedlichen Situation der Abgeordneten besser Rechnung getragen als bei der augenblicklichen Lösung.

## V. Funktionsvergütungen

### 1. Empfehlung

Die Kommission hat sich nach eingehender Diskussion dazu entschlossen, sich – entsprechend dem in der konstituierenden Sitzung geäußerten Wunsch des Bundestagspräsidenten – auch zur Zulässigkeit besonderer Vergütungen für bestimmte parlamentarische oder fraktionsinterne Funktionsstellen, sogenannter Funktionsvergütungen,<sup>125</sup> zu äußern.

Die Kommission empfiehlt insoweit Folgendes: In das Abgeordnetengesetz sollten eine Funktionsvergütung für Ausschussvorsitzende sowie die grundsätzliche Zulässigkeit der Zahlung von Funktionsvergütungen an Inhaber von Fraktionsämtern aus Fraktionsmitteln aufgenommen werden. Art und Anzahl der vergütungsfähigen Fraktionsämter und die Vergütungshöhe sind der Fraktionsautonomie zu überlassen. Die Kommission empfiehlt eine Änderung des § 52 Abs. 2 Nr. 2a AbgG dahingehend, dass die Fraktionen in ihren Rechenschaftsberichten auch anzugeben haben, welche Funktionsstellen besonders vergütet worden sind. Eine Publikation der Höhe der einzelnen Vergütungen hält die Kommission nicht für erforderlich.

### 2. Begründung

Die Kommission hält Funktionsvergütungen auch für Ausschussvorsitzende, stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Parlamentarische Geschäftsführer und die Vorsitzenden von Arbeitsgruppen/-kreisen für verfassungskonform.

**Funktionsvergütungen** werden immer wieder **rechtlich und tatsächlich unzutreffend beurteilt**. Der Streit um die Zulässigkeit der Funktionsvergütungen resultiert aus einer unterschiedlichen Auslegung der Reichweite der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Im „Diätenurteil“ erklärte es „gestaffelte Diäten für Abgeordnete mit besonderen parlamentarischen Funktionen“ mit Ausnahme der Mitglieder des Präsidiums für unzulässig.<sup>126</sup> Die Entschädigung sei für alle Abgeordneten „gleich hoch [zu] bemessen“, unabhängig von der jeweiligen Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit und unabhängig vom individuellen finanziellen Aufwand oder dem Berufseinkommen.<sup>127</sup> In einem Urteil vom

<sup>120</sup> Vgl. BFHE 223, 39 (45); BVerfGK 17, 438 (440), jeweils unter Bezugnahme auf die Materialien zu dem von den Fraktionen der SPD, CDU/CSU, FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages – Bundestagsdrucksache 7/5525 –, Bundestagsdrucksache 7/5531, S. 44.

<sup>121</sup> BFHE 223, 39 (46); BVerfG, a. a. O., jeweils unter Bezugnahme auf von Beckerath, in: Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, EStG, § 3 Rn. B 12/32.

<sup>122</sup> Vgl. BFHE 223, 39 ff.; BVerfGK 17, 438 ff.

<sup>123</sup> BVerfGK 17, 438 (439).

<sup>124</sup> Herr Prof. Dr. Bryde, Frau Prof. Dr. Schmahl, Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, Herr Prof. Dr. Welti. Enthalten haben sich Frau Neise und Herr Schwannecke.

<sup>125</sup> Der ebenfalls anzutreffende Begriff „Funktionszulagen“ wird in diesem Bericht weitgehend vermieden. Er suggeriert, dass die Zahlungen für bestimmte Funktionsträger auf demselben Rechtsgrund wie die Abgeordnetenentschädigung beruhen, was nicht zutrifft.

<sup>126</sup> Vgl. BVerfGE 40, 296 (318).

21. Juli 2000 befasste sich das Bundesverfassungsgericht eingehender mit der Vergütung für bestimmte Funktionen in Parlament oder Fraktion. Zwar erfolge die gesetzliche Gewährung von zusätzlichen Entschädigungen mit Einkommenscharakter im Rahmen der Parlamentsautonomie und liege die Grundlage für die Zusatzentschädigungen nicht im Mandat, sondern in besonderen Wahl- und Beststellungsakten des Parlaments. Jedoch werde diese Regelungsmacht durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG eingeschränkt.<sup>128</sup> Das freie Mandat verlange, die Abgeordneten in Statusfragen formal gleich zu behandeln, damit keine Abhängigkeiten oder Hierarchien über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments unabdingbare Maß hinaus entstünden. Abgeordnete sollten frei von wirtschaftlichen Zwängen wirken, was gefährdet sein könne, wenn das „Handeln am Leitbild einer ‚Abgeordnetenlaufbahn‘ und dem Erreichen einer höheren Einkommensstufe ausgerichtet“ werde.<sup>129</sup> Die Funktionsvergütungen sorgten für „zusätzliche Abhängigkeiten“, die zu den Aufgaben des Abgeordneten in Widerspruch treten könnten.<sup>130</sup> Neben den Mitgliedern des Präsidiums dürften nur die Fraktionsvorsitzenden als „Schaltstelle der Macht im Parlament“<sup>131</sup> eine zusätzliche Vergütung erhalten, nicht aber stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Parlamentarische Geschäftsführer und Ausschussvorsitzende.<sup>132</sup> Seine Auffassung hat das Gericht in einem Urteil vom 4. Juli 2007 und in einem Nichtannahmebeschluss vom 27. November 2007 unter Verweis auf seine Entscheidung aus dem Jahr 2000 bestätigt.<sup>133</sup>

Zum Teil wird aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ein Verbot von Funktionsvergütungen abgeleitet, soweit sie nicht nur an Präsidiumsmitglieder und Fraktionsvorsitzende gezahlt werden. Die auf das Thüringer Abgeordnetengesetz bezogene Rechtsprechung gelte auch für den Bund. Sie verhindere jedenfalls die Regelung der Funktionsvergütungen in einem Gesetz, etwa dem Abgeordnetengesetz, und damit eine Zahlung aus dem Staatshaushalt. Vereinzelt werden sogar eine fraktionsinterne Regelung und damit auch die Zahlung aus Fraktionsmitteln für unzulässig gehalten.

Nach Ansicht der Kommission sind **Funktionsvergütungen** jedoch auch insoweit **verfassungsrechtlich zulässig**, als sie nicht nur Präsidiumsmitgliedern und Fraktionsvorsitzenden gewährt werden. Die Bindungswirkung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2000 erfasst gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG nur die Verfahrensbeteiligten, also die klagenden ehemaligen Abgeordneten und den Thüringer Landtag,<sup>134</sup> nicht aber den Bund oder die anderen Bundesländer, deren Recht noch nicht Verfahrensgegenstand war.<sup>135</sup> In dem Organstreit-

verfahren wurde das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 3. Fall GG i. V. m. § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG subsidiär als „Landesverfassungsgericht“ zuständig, da der ThürVerfGH über die Klage aus prozessualen Gründen noch nicht entscheiden konnte.<sup>136</sup> Streitgegenstand war die Frage, ob sich aus der Thüringer Verfassung ergebende Rechte von ehemaligen Abgeordneten des Thüringer Landtags verletzt waren. Maßstab für das Urteil war damit das thüringische Verfassungsrecht, wenngleich zu dessen Auslegung über Art. 28 Abs. 1 GG („Homogenitätsklausel“) Grundgesetznormen zu Rate gezogen wurden. Auch aus der weiteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich keine durchgreifenden Argumente gegen die Zulässigkeit von Funktionsvergütungen gewinnen. Im „Diätenurteil“ und den beiden Entscheidungen aus dem Jahr 2007 äußerte sich das Gericht jeweils nur in nicht bindenden *obiter dicta*.<sup>137</sup>

Selbst wenn man die verfassungsgerichtlichen Äußerungen in dem Urteil aus dem Jahr 2000 als „allgemeine Maßstäbe zu der Frage, für welche Ämter Funktionszulagen vorgesehen werden können“<sup>138</sup>, ansähe und davon ausginge, diese würden eine künftige, den Bundestag betreffende Entscheidung bestimmen, wären die angelegten verfassungsgerichtlichen Maßstäbe doch schwerwiegenden inhaltlichen Bedenken ausgesetzt:

Die Parlamentsautonomie ist die Grundlage für die Schaffung besonders zu entschädigender parlamentarischer Funktionsstellen und deren Vergütung.<sup>139</sup> Dies gilt jedenfalls für die vom gesamten Parlament gewählten und für dieses agierenden Funktionsträger (Präsident, Vizepräsidenten und Ausschussvorsitzende). Für die fraktionsinterne Schaffung und Vergütung besonderer Funktionsstellen (Fraktionsvorsitzender, stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Parlamentarische Geschäftsführer und etwaige weitere Posten) ist nach Ansicht der Kommission das Recht der Fraktionen zur Selbstorganisation (Fraktionsautonomie) die Grundlage. Die Fraktionsautonomie folgt aus der Mandatsfreiheit der Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG,<sup>140</sup> die es den Mandatsträgern gestattet, sich untereinander zusammenzuschließen, um gemeinsame politische Überzeugungen und Ziele besser durchsetzen zu können.<sup>141</sup> Die Fraktionen sind „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“<sup>142</sup> und „als ständige Gliederungen des Bundestages der organisierten Staatlichkeit eingefügt“<sup>143</sup>, wo sie als „maßgebliche Faktoren der parlamentarischen Willensbildung fungieren“<sup>144</sup>. Die Fraktionen setzen im Parlament fort, was den

<sup>127</sup> Ebd.

<sup>128</sup> Vgl. BVerfGE 102, 224 (236 f.).

<sup>129</sup> BVerfGE 102, 224 (239).

<sup>130</sup> Vgl. BVerfGE 102, 224 (240).

<sup>131</sup> BVerfGE 102, 224 (243).

<sup>132</sup> Vgl. BVerfGE 102, 224 (244).

<sup>133</sup> Vgl. BVerfGE 118, 277 (329); 119, 302 (309).

<sup>134</sup> Vgl. Steiner, Gutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Gewährung von Zulagen an Mitglieder des Bayerischen Landtags mit besonderen Funktionen innerhalb einer Fraktion, 2012, S. 10 f.

<sup>135</sup> Austermann, ZParl 2012, 719 (722).

<sup>136</sup> Vgl. BVerfGE 102, 224 (231).

<sup>137</sup> Im Ergebnis ebenso Steiner, S. 20.

<sup>138</sup> BVerfGE 119, 302 (309).

<sup>139</sup> Vgl. BVerfGE 102, 224 (235 ff.).

<sup>140</sup> Vgl. Butzer, in: Epping/Hillgruber, Art. 38 Rn. 138; Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 38 Rn. 263.

<sup>141</sup> Vgl. BVerfGE 43, 142 (149); 70, 324 (354, 362 f.); 80, 188 (219 f.); 93, 195 (203 f.); 130, 318 (348).

<sup>142</sup> St. Rspr. seit BVerfGE 2, 143 (160); zuletzt etwa BVerfGE 118, 277 (329).

<sup>143</sup> BVerfGE 20, 56 (104).

<sup>144</sup> BVerfGE 70, 324 (350 f.); ähnlich BVerfGE 80, 188 (219 f.) und 112, 118 (135): „maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung“.

Parteien im gesellschaftlichen Raum aufgegeben ist, nämlich die Bündelung und Integration auseinanderstrebender Kräfte zu politisch handlungsfähigen Einheiten.<sup>145</sup> Bestandteil der Fraktionsautonomie ist die demokratische Binnenorganisation, die wiederum die Schaffung und Besetzung bestimmter fraktionsinterner Führungsstellen (Fraktionsvorsitzender, stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Parlamentarische Geschäftsführer, Vorsitzende von Arbeitsgruppen/-kreisen und ggf. weitere Posten) einschließt. Jede Fraktion hat selbst darüber zu befinden, wie sie sich organisieren möchte. Größere Fraktionen brauchen in der Regel mehr Funktionsstellen als kleinere, oppositionelle andere als Mehrheitsfraktionen.

Durch die Funktionsvergütungen wird weder die Freiheit noch die formale Gleichheit der Abgeordneten unzulässig beschränkt:

Die **Mandatsfreiheit** steht Funktionsvergütungen nicht entgegen. Sie wird durch die Übernahme einer bezahlten Funktion oder das bloße Interesse an einem derartigen Posten nicht in rechtlicher, politischer oder wirtschaftlicher Hinsicht beschränkt. Die Vergütung von Funktionsstellen erhöht den Anreiz, eine stets mit einem erheblichen Mehraufwand verbundene Stelle zu übernehmen. Sie ist zugleich Ausdruck des Gedankens, dass wer mehr leistet, auch mehr verdient, und kein Instrument zur „Domestizierung“ von Abgeordneten.

Rechtlich bleiben auch die Funktionsträger unabhängige, nur ihrem Gewissen verpflichtete Abgeordnete. Die verfassungsrechtlich verbürgte Mandatsfreiheit kann ihnen nicht genommen werden.

Auch die politische Freiheit der Abgeordneten wird durch die Zahlung von Funktionsvergütungen nicht eingeschränkt. Abgeordnete wollen politisch so effektiv wie möglich sein und ihre politische Wirksamkeit erhöhen. Das ist durchaus legitim. Die Bürger wählen gerade die Mandatsbewerber, von denen sie annehmen, dass sie politisch wirksam handeln werden. Das politische Verhalten von manchen Abgeordneten mag von der Sorge beeinflusst sein, aufgrund des eigenen politischen Verhaltens in der parlaments- oder fraktionsinternen Wahl keinen Funktionsposten zu bekommen oder einen bereits übertragenen Posten durch einen Beschluss des Parlaments oder der Fraktion wieder zu verlieren. Das Streben nach mehr Einfluss kann in vielen Lebensbereichen, etwa in Unternehmen, Vereinen und Verbänden, eine gewisse Konformität verlangen. Doch ergibt sich daraus keine politische Unfreiheit der Abgeordneten, da die Übernahme einer Funktion zu der schon erwähnten Erhöhung der politischen Wirksamkeit führt. Diese ist höher einzuschätzen als eine gewisse Abhängigkeit vom Wohlwollen des Parlaments oder der eigenen Fraktion. Anzumerken ist auch, dass ohnehin nicht alle Abgeordneten Funktionsstellen anstreben. Manche begnügen sich, ebenfalls in Ausübung ihrer politischen Freiheit, mit der Rolle des – wie es teilweise verkürzend heißt – „einfachen“ Mitglieds.

<sup>145</sup> Vgl. BVerfGE 102, 224 (240, 242).

Die politische Freiheit der Abgeordneten wird auch nicht durch parlaments- oder fraktionsinterne Hierarchien beschränkt oder gar ausgeschlossen. Dies zeigt sich schon im Gesamtparlament. Der Präsident leitet zwar die Sitzungen und übt gemäß Art. 40 Abs. 2 GG das Hausrecht aus; zudem ist er Dienstvorgesetzter der Parlamentsverwaltung. „Chef“ der Abgeordneten ist er aber nicht. Dasselbe gilt für die Vizepräsidenten und die Ausschussvorsitzenden. In den Fraktionen gibt es keineswegs ein rechtliches „Über-/Unterordnungsverhältnis“ im Sinne von Befehl und Gehorsam. Zum Zwecke fachlicher Koordinierung und politischer Leitung sind aber Führungspositionen zu besetzen. Ihre Inhaber werden demokratisch und oftmals geheim auf Zeit gewählt, sodass daraus kein rechtlich relevanter Rangunterschied folgt.<sup>146</sup> Ihre Wahl und Abwahl ist ein kollektiver Ausdruck des freien Mandats (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Ihre politische Wirksamkeit in der Fraktion und im Parlament erhöht sich durch die Übernahme eines Fraktionspostens im Regelfall erheblich. Funktionsstellen dienen der Funktionsfähigkeit der Fraktionen. Dies gilt insbesondere für die Oppositionsfraktionen, die über keinen Informationsrückhalt in der Regierung verfügen und in deren vorrangigem Interesse es liegt, sich möglichst effektiv zu organisieren: Sie können durch die fraktionsinterne Aufgaben- und Arbeitsteilung zum einen wirksamer agieren und sich zum anderen der Öffentlichkeit gegenüber besser darstellen. Die Medien erhalten durch die Aufgabenteilung Ansprechpartner, die in der Opposition für ein bestimmtes Thema wie ein „Schattenminister“ zuständig sind.

Die wirtschaftliche Mandatsfreiheit ist bei Zahlung von Funktionsvergütungen ebenfalls gewahrt. Zwar ist nicht auszuschließen, dass die mit der Übernahme einer Funktion zusammenhängende Einkommensverbesserung ein Teil der Motivation sein kann, einen derartigen Posten anzustreben. Doch in aller Regel werden bestimmte Funktionen wegen eines Zuwachses an Einfluss und Ansehen in Parlament und Öffentlichkeit übernommen.

Auch der **formalisierte Gleichheitssatz**, die strenge Gleichheit aller Abgeordneten im Mandat, steht Funktionsvergütungen nicht entgegen. Die Bezüge werden nicht aufgrund der verfassungsrechtlichen Rechts- und Pflichtenstellung der Abgeordneten gezahlt – wenngleich nur Abgeordnete Parlaments- oder Fraktionsposten übernehmen können –, sondern aufgrund eines eigenen parlaments- oder fraktionsinternen Wahl- und Bestellsaktes.<sup>147</sup> Der formalisierte Gleichheitssatz erfasst sie folglich nicht.<sup>148</sup> Selbst bei angenommener grundsätzlicher Anwendbarkeit des formalisierten Gleichheitssatzes verstoßen Funktionsvergütungen, die über den vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Personenkreis hinausgehen,

<sup>146</sup> Vgl. Steiner, S. 32.

<sup>147</sup> Vgl. BVerfGE 40, 296 (340, Sondervotum Seuffert); 102, 224 (237); Hölscheidt, DÖV 2000, 712 (718); Magiera, in: Sachs, Art. 48 Rn. 21; Rau, JuS 2001, 755 (758); Schmah, AöR 130 (2005), 114 (134 f.).

<sup>148</sup> Vgl. BVerfGE 40, 296 (340, Sondervotum Seuffert); ebenso zum Landesverfassungsrecht ThürVerfGH, Urteil vom 14. Juli 2003, Az. VerfGH 2/01, NVwZ-RR 2003, 793 (794 f.).

nicht gegen dieses Verfassungsprinzip. Sie sind durch besondere zwingende Gründe, wie sie die Verfassungsrechtsprechung verlangt,<sup>149</sup> auch für Ausschussvorsitzende, stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Parlamentarische Geschäftsführer und die Leiter von Fraktionsarbeitsgruppen/-kreisen (oft als „Sprecher“ bezeichnet) gerechtfertigt. Erstens ist angesichts der im modernen Parlamentarismus nötigen Arbeitsteilung eine interne und inhaltliche Organisation des Parlaments und der Fraktionen unabdingbar. Das Parlament und die Fraktionen könnten ohne die genannten Funktionsträger nicht wirkungsvoll arbeiten. Zweitens rechtfertigen auch die besondere Bedeutung sowie Verantwortung und Belastung der genannten Funktionsträger Funktionsvergütungen. Die Inhaber von Funktionsstellen nehmen zusätzlich zu ihrem Mandat und den üblichen Anforderungen als Abgeordnete weitere, für das parlamentarische Geschehen unverzichtbare Aufgaben wahr. Diese sind mit einer noch größeren Verantwortung und zeitlichen Belastung verbunden, als sie das Abgeordnetenmandat ohnehin mit sich bringt. Sie bedeuten eine erhebliche Leitungsverantwortung. Zudem erfordert die Funktion in der Regel eine häufigere Anwesenheit in Berlin, was nicht allein zusätzliche Kosten, sondern auch eine geringere Präsenz im Wahlkreis zur Folge haben und Rechtfertigungszwänge gegenüber den Wählern und der örtlichen Parteibasis bedeuten kann.<sup>150</sup> Die erneute Nominierung als Kandidat und die erneute Wahl in den Bundestag können dadurch gefährdet sein. Die Vergütungen machen die Übernahme der für das Parlament und die Fraktion wichtigen Funktionsstellen attraktiver. Die aufgeführten besonderen Umstände, die eine zusätzliche Vergütung rechtfertigen, werden nicht bereits durch die allen Abgeordneten in gleicher Höhe zustehende Abgeordnetenentschädigung gemäß § 11 AbgG ausgeglichen. Wäre dies so, erhielten die Abgeordneten ohne Funktionsstelle in Parlament oder Fraktion eine vergleichsweise zu hohe Entschädigung,<sup>151</sup> was wiederum gleichheitssatzwidrig wäre.

Die zuvor kurz umrissene parlamentarische Bedeutung, Verantwortung und Belastung stellt sich bei den bereits erwähnten einzelnen Funktionsträgern in Form von Regelbeispielen wie folgt dar:

**Ausschussvorsitzende** organisieren – wie Präsident und Vizepräsidenten – den Arbeitsprozess im Parlament und haben daher ein höheres Arbeitspensum als andere Abgeordnete.<sup>152</sup> Die Ausschüsse sind die Gremien, in denen die hauptsächliche inhaltliche Parlamentsarbeit geleistet wird. Sie bereiten die Parlamentsbeschlüsse vor, indem sie Fachthemen beraten, Sachverständige anhören, die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung befragen und eine Beschlussempfehlung mit einem Bericht an das Plenum geben. Die Vorsitzenden koordinieren die Arbeit der Ausschüsse. Sie bereiten die Sitzungen in Zusammenar-

beit mit den Vorsitzenden der Fraktionsarbeitsgruppen/-kreise und dem Sekretariat zu dem jeweiligen Thema vor, berufen die Sitzungen ein, leiten sie, setzen ihre Beschlüsse um und repräsentieren den Ausschuss nach außen, gegenüber den Bürgern, den Medien und anderen Organisationen. Die Aufgaben der Ausschussvorsitzenden lassen sich insoweit – einige Grade „tiefer“ – mit den Funktionen des Bundestagspräsidenten für das Gesamtparlament vergleichen.<sup>153</sup>

Die **stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden** haben die Aufgabe, den Fraktionsvorsitzenden in seiner Leitungsaufgabe zu unterstützen. Gerade in den großen Bundestagsfraktionen mit mehr als 200 Abgeordneten kann eine Person allein die Leitung nicht effektiv wahrnehmen, zumal die Führung – wie gezeigt – ohne rechtliche Sanktionsmittel auskommen muss. Oftmals und vornehmlich in den großen Fraktionen verantworten die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden innerfraktionell einen größeren politischen Themenbereich (z. B. „Arbeit und Soziales“, „Recht, Innen und Sport“). Sie koordinieren die Arbeit der einzelnen Arbeitsgruppen/-kreise, die zu diesem Themenkreis gehören. In der Opposition übernehmen die Stellvertreter häufig die Rolle von „Gegenspielern“ des jeweiligen Ministers. Nicht selten reden sie in Plenardebatten unmittelbar vor oder nach diesem und können so direkt dessen Politik kritisieren. Zugleich werden sie zu Ansprechpartnern der Medien in dem ihnen zugewiesenen Themenbereich. Sie sind der „O-Ton“, der auf die Stellungnahme des jeweiligen Ministers folgt. Dementsprechend sehen die Abgeordnetengesetze Bremens und Hamburgs die zusätzliche Vergütung einer begrenzten Zahl stellvertretender Fraktionsvorsitzender vor (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4 BremAbgG, § 2 Abs. 2 HbgAbgG).

**Parlamentarische Geschäftsführer** (kurz: PGF) sind die „Manager des Parlaments“<sup>154</sup>. Sie üben eine politisch herausgehobene und die parlamentarischen Vorgänge weitgehend steuernde Funktion aus. Sie organisieren den Willensbildungsprozess in der Fraktion und sollen die Anwesenheit der Fraktionskollegen bei Abstimmungen sicherstellen. Sie befinden mit den Parlamentarischen Geschäftsführern der anderen Fraktionen in der sogenannten PGF-Runde und dann im Ältestenrat über die Tagesordnung der Plenardebatten und die Redezeiten. Oftmals sind sie neben dem Fraktionsvorsitzenden auch für die Arbeit und Organisation der Fraktionsmitarbeiter zuständig. Kaum ein anderer Funktionsträger in der Bundespolitik hat ein so breit gefächertes Aufgabenfeld wie Parlamentarische Geschäftsführer einer Bundestagsfraktion mit zum Teil über 200 Abgeordneten.<sup>155</sup> In Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein ist die zusätzliche Vergütung eines Parlamentarischen Geschäftsführers im jeweiligen Abgeordnetengesetz vorgesehen (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 2 BWAbgG, § 6 Abs. 2

<sup>149</sup> Vgl. BVerfGE 40, 296 (318); ebenso st. Rspr. im Wahlrecht seit BVerfGE 1, 208 (249).

<sup>150</sup> Vgl. Kretschmer, ZParl 2000, 787 (792).

<sup>151</sup> Ebenso Hölscheidt, DVBl. 2000, 1734 (1739); Schmahl, AöR 130 (2005), 114 (140).

<sup>152</sup> Ebenso Hölscheidt, a. a. O.; Schmahl, AöR 130 (2005), 114 (138).

<sup>153</sup> Vgl. Grigoleit/Kersten, DÖV 2001, 363 (366); Schmahl, a. a. O.

<sup>154</sup> Vgl. Petersen, Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag, in: Schrenk/Soldner (Hrsg.), Festschrift für Ismayr, 2010, S. 287 (292).

<sup>155</sup> Vgl. Petersen, in: Festschrift für Ismayr, S. 287 (289).

Nr. 4 MVAbgG, § 6 Abs. 6a SächsAbgG, § 6 Abs. 2 Nr. 5 SHAbgG).

Besonders vergütet werden dürfen auch die **Vorsitzenden** („Sprecher“) **der Fraktionsarbeitsgruppen/-kreise**. Die Arbeitsgruppen/-kreise sind thematisch strukturiert. Ihre Mitglieder sind die Mitglieder bestimmter Ausschüsse. Beispielsweise besitzen die beiden großen Fraktionen der CDU/CSU und der SPD je eine Arbeitsgruppe „Haushalt“. Dieses Gremium bilden alle Abgeordneten der jeweiligen Fraktion, die ständige oder stellvertretende Mitglieder des Haushaltsausschusses sind. In den kleineren Fraktionen werden oftmals Arbeitskreise gebildet, welche die Themengebiete mehrerer Ausschüsse umfassen (z. B. „Wirtschaft und Finanzen“). Die Vorsitzenden der regelmäßig vor der Sitzung des entsprechenden Ausschusses tagenden Gremien erfüllen vorbereitende, leitende und koordinierende Aufgaben, die denen der Ausschussvorsitzenden vergleichbar sind. Außerdem werden sie im Regelfall die Anwesenheit der Mitglieder im Ausschuss und in den Fachdebatten im Plenum sicherstellen. Angesichts der Bedeutung der Ausschüsse für die Fachpolitik sind die Arbeitsgruppen/-kreise der Ort, an dem fachpolitische Entscheidungen im Wesentlichen vorbereitet werden. Sie transportieren die Fachentscheidungen in die Fraktion und besitzen eine Filterfunktion zwischen den Fraktionsmitgliedern und dem Fraktionsvorstand. In einer Regierungskoalition obliegt die erste inhaltliche Abstimmung mit dem Koalitionspartner den Arbeitsgruppen/-kreisen. Die Vorsitzenden sind häufig auch – anstelle oder neben den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden – Ansprechpartner der Medien und der Öffentlichkeit für ihr Themengebiet. Im Plenum treten sie in den Fachdebatten an hervorgehobener Stelle als Redner in Erscheinung.

Trotz der grundsätzlichen Zulässigkeit von Funktionsvergütungen muss ihre **Zahl begrenzt** bleiben. Nur wenn es für die Einrichtung besonderer Funktionen zwingende, rechtfertigende Gründe gibt, liegt kein Verstoß gegen den formalisierten Gleichheitssatz vor. Feste Grenzen lassen sich indes nicht aufstellen. In der 17. Wahlperiode ist die zulässige Zahl an vergüteten Funktionsstellen nach Kenntnislage der Kommission mit ca. 17,5 Prozent jedenfalls nicht überschritten.

Die Kommissionsempfehlung unterscheidet hinsichtlich der Funktionsvergütungen zwei **Regelungsorte**: Das Abgeordnetengesetz und fraktionsinterne Bestimmungen. Die Vergütungen für Ausschussvorsitzende sollten wie die Amtszulagen für den Bundestagspräsidenten und seine Stellvertreter (vgl. § 11 Abs. 2 AbgG) im Abgeordneten-

gesetz geregelt werden, da die Amtsinhaber wie die Präsidiumsmitglieder vom Gesamtparlament bestimmt werden und für den jeweiligen Ausschuss als Teil des Parlaments nach innen und außen auftreten. Die von der Kommission empfohlene Regelung der Zulässigkeit von Vergütungen für Fraktionsämter durch die Fraktionen folgt hingegen aus der Fraktionsautonomie. Die immer wieder bestrittene Zulässigkeit der Vergütungen für die Inhaber von Fraktionsämtern ist im Abgeordnetengesetz deklaratorisch zu regeln, da sie für alle Mitglieder des Bundestages, die Fraktionsämter innehaben, gleichermaßen gilt. Im Übrigen ist die verfassungsrechtlich fundierte Fraktionsautonomie zu respektieren. Die Fraktionen entscheiden allein, welche Ämter sie vorsehen und ob sowie wie sie diese vergüten. Die Vergütung ist zugleich zwingend aus Fraktionsmitteln zu leisten. Wenn das Abgeordnetengesetz eine Detailregelung vorsähe, welche Funktionsämter in den Fraktionen zu vergüten seien, wäre dies zwar auf den ersten Blick transparenter. Allerdings erscheint es sachfremd, die Höhe der Vergütung rein fraktionsinterner, aufgrund der Fraktionsautonomie geschaffener Funktionen im Abgeordnetengesetz zu regeln. Eine Steigerung der Zahl der Funktionsstellen aufgrund der Kommissionsempfehlung ist nicht zu erwarten.

Die Kommission hält eine **stärkere Transparenz** der fraktionsinternen Vergütungen für notwendig, da die Fraktionsmittel weit überwiegend aus Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt (vgl. § 50 AbgG) und nur in geringem Umfang aus Beiträgen der Fraktionsmitglieder und Spenden stammen. Die Bundestagsfraktionen müssen bislang gemäß § 52 AbgG über die Herkunft und die Verwendung der ihnen innerhalb eines Kalenderjahres aus dem Bundeshaushalt zugeflossenen Geld- und Sachleistungen öffentlich Rechenschaft geben. Die „Leistungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion“ sind bislang gemäß § 52 Abs. 2 Nr. 2a AbgG in einer Summe aufzuführen. Sie werden nicht personen- oder betragsgenau aufgeschlüsselt. Um die Verwendung der Mittel insoweit gegenüber der Öffentlichkeit besser zu verdeutlichen und möglichen „Legendenbildungen“ entgegenzutreten, empfiehlt die Kommission eine Änderung des § 52 Abs. 2 Nr. 2a AbgG dahingehend, dass die Fraktionen in ihren Rechenschaftsberichten auch anzugeben haben, welche Funktionsstellen besonders vergütet worden sind. Die Höhe der einzelnen Vergütungen sollte nicht angegeben werden müssen, da diese der Fraktionsautonomie unterliegt und in jeder Fraktion hinsichtlich Aufgabenverteilung und Umfang unterschiedlich gehandhabt wird.

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig  
Martina Neise  
Dr. h. c. Wolfgang Schultze  
Prof. Dr. Felix Welti

Prof. Dr. Brun-Otto Bryde  
Prof. Dr. Stefanie Schmahl  
Holger Schwannecke  
Prof. Dr. Wolfgang Zeh

Rainer Funke  
Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer  
Carl-Dieter Spranger

**Abkürzungsverzeichnis**

|          |                                                                                                                                       |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a. a. O. | am angegebenen Ort                                                                                                                    |
| AbgG     | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz – AbgG)                               |
| Abs.     | Absatz                                                                                                                                |
| a. D.    | außer Dienst                                                                                                                          |
| AG       | Aktiengesellschaft                                                                                                                    |
| AltZertG | Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen (Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz – AltZertG) |
| Anm.     | Anmerkung                                                                                                                             |
| AöR      | Archiv des öffentlichen Rechts                                                                                                        |
| ARD      | Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland                                       |
| Art.     | Artikel                                                                                                                               |
| Aufl.    | Auflage                                                                                                                               |
| Az.      | Aktenzeichen                                                                                                                          |
| BayAbgG  | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags (Bayerisches Abgeordnetengesetz)                           |
| BayVBl.  | Bayerische Verwaltungsblätter – Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung                                         |
| BBesG    | Bundesbesoldungsgesetz                                                                                                                |
| BbgAbgG  | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages Brandenburg (Abgeordnetengesetz – AbgG)                               |
| Bd.      | Band                                                                                                                                  |
| BeamtVG  | Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes (Beamtenversorgungsgesetz – BeamtVG)                                    |
| BFH      | Bundesfinanzhof                                                                                                                       |
| BFHE     | Entscheidungen des Bundesfinanzhofs                                                                                                   |
| BGBI.    | Bundesgesetzblatt                                                                                                                     |
| BGHZ     | Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen                                                                          |
| BMinG    | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministertgesetz)                                         |
| BremAbgG | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft (Bremisches Abgeordnetengesetz)                         |
| BremVerf | Verfassung der Freien Hansestadt Bremen                                                                                               |
| BVerfG   | Bundesverfassungsgericht                                                                                                              |
| BVerfGE  | Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts                                                                                   |
| BVerfGG  | Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG)                                                  |
| BVerfGK  | Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts                                                                                    |
| BVerwG   | Bundesverwaltungsgericht                                                                                                              |
| BWAbgG   | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags [Baden-Württemberg] (Abgeordnetengesetz – AbgG)                        |
| bzw.     | beziehungsweise                                                                                                                       |

---

|              |                                                                                                                                                                                    |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ca.          | circa                                                                                                                                                                              |
| ders.        | derselbe                                                                                                                                                                           |
| d. h.        | das heißt                                                                                                                                                                          |
| DiätenG 1968 | Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages (Diätengesetz 1968)                                                                                                   |
| dies.        | dieselbe                                                                                                                                                                           |
| Dr.          | Doktor                                                                                                                                                                             |
| DÖV          | Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft)                                                                                        |
| DVBbl.       | Deutsches Verwaltungsblatt                                                                                                                                                         |
| Ebd.         | Ebenda                                                                                                                                                                             |
| EFSF         | Europäische Finanzstabilisierungsfazilität                                                                                                                                         |
| ESM          | Europäischer Stabilitätsmechanismus                                                                                                                                                |
| EStG         | Einkommensteuergesetz (EStG)                                                                                                                                                       |
| etc.         | et cetera                                                                                                                                                                          |
| e. V.        | eingetragener Verein                                                                                                                                                               |
| f./ ff.      | folgende                                                                                                                                                                           |
| GG           | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland                                                                                                                                     |
| ggf.         | gegebenenfalls                                                                                                                                                                     |
| GmbH         | Gesellschaft mit beschränkter Haftung                                                                                                                                              |
| GO-BT        | Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages                                                                                                                                         |
| HbgAbgG      | Hamburgisches Abgeordnetengesetz                                                                                                                                                   |
| h. c.        | honoris causa (ehrenhalber)                                                                                                                                                        |
| HessAbgG     | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Hessischen Landtags (Hessisches Abgeordnetengesetz – HessAbgG)                                                             |
| Hrsg.        | Herausgeber                                                                                                                                                                        |
| HS           | Halbsatz                                                                                                                                                                           |
| IG           | Industrie-Gewerkschaft                                                                                                                                                             |
| IntVG        | Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) |
| i. S. d.     | im Sinne des                                                                                                                                                                       |
| i. V. m.     | in Verbindung mit                                                                                                                                                                  |
| JuS          | Juristische Schulung                                                                                                                                                               |
| LBesGBW      | Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg (LBesGBW)                                                                                                                                 |
| LL.M. (E)    | Master of Laws (Spanien)                                                                                                                                                           |

---

|              |                                                                                                                                                                  |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LVerfGE      | Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder                                                                                                                |
| Mrd.         | Milliarden                                                                                                                                                       |
| MVAbgG       | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern (Abgeordnetengesetz)                                                  |
| m. w. N.     | mit weiteren Nachweisen                                                                                                                                          |
| NdsAbgG      | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages (Niedersächsisches Abgeordnetengesetz)                                       |
| NJW          | Neue Juristische Wochenschrift                                                                                                                                   |
| NordÖR       | Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland                                                                                                            |
| NVwZ         | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht                                                                                                                            |
| NVwZ-RR      | NVwZ-Rechtsprechungs-Report                                                                                                                                      |
| NWAbgG       | Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen – AbgG NRW –                                                                                                   |
| ParlBG       | Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz)            |
| ParlStG      | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG)                                                                               |
| Prof.        | Professor                                                                                                                                                        |
| Rn.          | Randnummer                                                                                                                                                       |
| S.           | Seite/n                                                                                                                                                          |
| SachsAnhAbgG | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Sachsen-Anhalt (Abgeordnetengesetz Sachsen-Anhalt – AbgG LSA)                                |
| SachsAnhVerf | Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt                                                                                                                             |
| SächsAbgG    | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Sächsischen Landtages (Abgeordnetengesetz)                                                                 |
| SächsGFEG    | Gesetz zur Errichtung eines Generationenfonds des Freistaates Sachsen (Generationenfonds-Errichtungsgesetz – SächsGFEG)                                          |
| SächsGVBl.   | Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt                                                                                                                         |
| SGB III      | Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) Arbeitsförderung                                                                                                       |
| SGB VI       | Sozialgesetzbuch (SGB) Sechstes Buch (VI) Gesetzliche Rentenversicherung                                                                                         |
| SGB XII      | Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) Sozialhilfe                                                                                                           |
| SHAbgG       | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Schleswig-Holsteinisches Abgeordnetengesetz – SH AbgG)                 |
| SHBesG       | Gesetz des Landes Schleswig-Holstein über die Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter (Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein – SHBesG) |
| St. Rspr.    | Ständige Rechtsprechung                                                                                                                                          |
| ThürAbgG     | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz – ThürAbgG –)                                           |
| ThürVerf     | Verfassung des Freistaates Thüringen                                                                                                                             |
| ThürVerfGH   | Thüringer Verfassungsgerichtshof                                                                                                                                 |

---

|           |                                                                                                   |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| u. a.     | und andere                                                                                        |
| u. a. m.  | und anderes mehr                                                                                  |
| VBL       | Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder                                                      |
| VerdStatG | Gesetz über die Statistik der Verdienste und Arbeitskosten (Verdienststatistikgesetz – VerdStatG) |
| Vgl./vgl. | vergleiche                                                                                        |
| VVaG      | Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit                                                           |
| VVDStRL   | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer                               |
| z. B.     | zum Beispiel                                                                                      |
| ZDF       | Zweites Deutsches Fernsehen                                                                       |
| ZG        | Zeitschrift für Gesetzgebung                                                                      |
| ZParl     | Zeitschrift für Parlamentsfragen                                                                  |
| ZSE       | Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft                                                    |

**Literaturverzeichnis**

*Anschütz, Gerhard*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl., Berlin 1933.

*Austermann, Philipp*, Die Anrechnungsbestimmungen im Abgeordnetenrecht des Bundes und der Länder. Eine verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Abgeordnetenstatus, Frankfurt am Main u. a. 2011.

*ders.*, Das Abgeordnetenbild des Bundesverfassungsgerichts, ZParl 2012, S. 719–726.

*ders.*, Die Anrechnungsvorschriften im Abgeordnetenrecht des Bundes, DÖV 2013, S. 187–193.

*Badura, Peter*, Das politische Amt des Abgeordneten und die Frage seiner Entschädigung, ZSE 2005, S. 167–184.

*Braun, Werner/Jantsch, Monika/Klante, Elisabeth*, Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einschluß des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder. Kommentar, Berlin u. a. 2002.

*Bryde, Brun-Otto*, Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1982.

*Determann, Lothar*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Entschädigung von Abgeordneten, BayVBl. 1997, S. 385–394.

*Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus/Graßhof, Karin (Hrsg.)*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand 12/2012, Heidelberg.

*Dreier, Horst (Hrsg.)*, Grundgesetz. Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., Tübingen 2006.

*Emmenegger, Sigrid*, Die Stärkung des Parlaments in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: dies./Wiedmann, Ariane (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeitern, 2011, S. 447–470.

*Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.)*, Grundgesetz. Kommentar, München 2009.

*Feldkamp, Michael F.*, Deutscher Bundestag 1990 bis 2009. Parlaments- und Wahlstatistik für die 12. bis 17. Wahlperiode, ZParl 2010, S. 3–17.

*Giese, Friedrich*, Verfassungsrechtlicher Status des Abgeordneten im Verfassungskonflikt. Diätenkürzung bei Doppelmandat. Staatsrechtliche Bemerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. März 1955 in der Verfassungstreitsache 2 BvK 1/54, AöR 81 (1956), S. 104–108.

*Giesen, Richard*, Gesetzliche Rentenversicherung für Abgeordnete?, DVBl. 1999, S. 291–298.

*Grigoleit, Klaus Joachim/Kersten, Jens*, Der Ausschußvorsitz als parlamentarisches Amt, DÖV 2001, S. 363–369.

*Grundmann, Martin*, Zur Altersentschädigung für Abgeordnete, DÖV 1994, S. 329–335.

*Hölscheidt, Sven*, Die Finanzen der Bundestagsfraktionen, DÖV 2000, S. 712–721.

*ders.*, Funktionszulagen für Abgeordnete, DVBl. 2000, S. 1734–1742.

*Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (Hrsg.)*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 12. Aufl., München 2012.

*Kielmansegg, Peter Graf*, Legitimität als analytische Kategorie, Politische Vierteljahresschrift 1971, S. 367–401.

*Kissel, Otto Rudolf*, Vom gerechten Lohn des Bundestagsabgeordneten, in: Bettermann, Karl August u. a. (Hrsg.), Festschrift für Albrecht Zeuner zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 1994, S. 79–89.

*Klein, Hans Hugo*, Diäten-Urteil und Diäten-Streit. Legendebildung im Verfassungsrecht, in: Grupp, Klaus/Ronellenfisch, Michael (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz. Festschrift für Willi Blümel zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999, 1999, S. 225–257.

*Kretschmer, Gerald*, Das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichtes (21. Juli 2000): Vom „fehlfinanzierten“ zum „fehlverstandenen“ Parlament?, ZParl 2000, S. 787–797.

*Lang, Heinrich*, Gesetzgebung in eigener Sache. Eine rechtstheoretische und rechtssystematische Untersuchung zum Spannungsverhältnis von Distanzgebot und Eigennutz, Tübingen 2007.

*ders.*, Füller, Diäten und andere Formen staatlicher Politikfinanzierung. Ausgestaltungen, Problemfelder, Lösungsansätze, in: Wieland, Joachim (Hrsg.), Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache. Tagungsband zum Kolloquium anlässlich des 70. Geburtstages von Professor Dr. Hans Herbert von Arnim am 19. März 2010, 2011, S. 15–24.

*Linck, Joachim*, Kritisches zur Diätenkritik von 86 Staatsrechtslehrern, ZParl 1995, S. 683–689.

*Loewenberg, Gerhard*, Paradoxien des Parlamentarismus. Historische und aktuelle Gründe für Fehlverständnisse in Wissenschaft und Öffentlichkeit, ZParl 2007, S. 816–827.

*von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich*, Das Bonner Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl., Berlin u. a. 1964.

*ders./ders./Starck, Christian (Hrsg.)*, Grundgesetz. Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl., München 2005.

*Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.)*, Grundgesetz. Kommentar, Bd. 3, Loseblatt, Stand 8/2012, München.

*von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.)*, Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl., München 2012.

*Patzelt, Werner J. (Hrsg.)*, Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich, Wiesbaden 2003.

*Petersen, Sönke*, Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag, in: Schrenk, Klemens H./Soldner, Markus (Hrsg.), Analyse demokratischer Regierungssys-

teme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2010, S. 287–301.

*Rau, Markus*, Parlamentarische Funktionszulagen und der verfassungsrechtliche Status der Abgeordneten – BVerfGE 102, 224, JuS 2001, S. 755–759.

*Sachs, Michael (Hrsg.)*, Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München 2011.

*Schmahl, Stefanie*, Funktionszulagen – Ein Verstoß gegen Mandatsfreiheit und Gleichheit der Abgeordneten?, AöR 130 (2005), S. 114–149.

*Schmidt-Jortzig, Edzard*, Regierungskontrolle durch die Parlamentsmehrheit, in: Ipsen, Jörn/ders. (Hrsg.), Recht – Staat – Gemeinwohl. Festschrift für Dietrich Rauschnig, Köln u. a. 2001, S. 143–156.

*Schmitt Glaeser, Walter*, Das Bundesverfassungsgericht als „Gegengewalt“ zum verfassungsändernden Gesetzgeber? – Lehren aus dem Diäten-Streit 1995, in: Burmeister, Joachim u. a. (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, 1997, S. 1183–1199.

*Schüttemeyer, Suzanne S.*, Fraktionen im Deutschen Bundestag. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen u. a. 1998.

*dies.*, Der ewige Zweite? Überlegungen zur Regierungsdominanz im Deutschen Bundestag, in: Keil, Silke I./S. Isabell Thaidigsmann (Hrsg.), Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie – Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung – Festschrift für Oscar W. Gabriel zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2013, S. 451–467.

*Sinner, Stefan*, Der Deutsche Bundestag als zentrales Verfassungsorgan nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZParl 2012, S. 313–323.

*Sodan, Helge (Hrsg.)*, Grundgesetz. Kommentar, 2. Aufl. München 2011.

*Steiner, Udo*, Gutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Gewährung von Zulagen an Mitglieder des Bayerischen Landtags mit besonderen Funktionen innerhalb einer Fraktion, München 2012.

*Thaysen, Uwe*, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Daten, Fakten, Urteile im Grundriß, Opladen 1976.

*Vogel, Hans-Jochen*, Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, ZG 1992, S. 293–302.

*Vitzthum, Wolfgang Graf*, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, VVDStRL 46 (1988), S. 7–56.

*Waldthausen, J. Christian von*, Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und öffentliche Kontrolle im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung, Berlin 2000.

*Welti, Felix*, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, Berlin 1998.

*dies.*, Die Altersversorgung in den norddeutschen Abgeordnetengesetzen, NordÖR 2000, S. 60–61.

*dies.*, Abgeordnete in die Sozialversicherung?, ZParl 2000, S. 254–274.

*Zeh, Wolfgang*, Über Sinn und Zweck des Parlaments heute: ein Essay zum Auftakt, ZParl 2005, S. 473–488.



