

# Zeitschrift für **ZParl** Parlamentsfragen

Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) • 50. Jg. • 2019 • Heft 2

Herausgegeben  
von der Deutschen  
Vereinigung für  
Parlamentsfragen

**2** 2019  
50. Jahrgang  
Seite 221 – 472  
ISSN 0340-1758



**Nomos**

Aus dem Inhalt:

#### Landtagswahlen

- Bayern: Nachhaltiger Wandel mit Signalen für den Bund
- Hessen: Starke Grüne und schwache CDU in neuerlicher Wunschkoalition

#### Landesparlamentarismus

- Kriterien für die Größe von Landtagen
- Alternative zur Altersversorgung der Abgeordneten
- Zwischenrufe als Indikator für Ausgrenzung der AfD
- Diskussion: So war der Föderalismus nicht gedacht

#### Fraktionsausschluss

- Bestandsaufnahme für Bund und Länder
- Jüngstes Verfassungsgerichtsurteil

#### Bundestag

- Agendakontrolle und Zeitverteilung im Vergleich zum House of Commons
- Ausschusseinsatzung in der 19. Wahlperiode

**Krisenkommunikation im Fernsehen:  
Die Rollen der Politiker**

**Parteimitgliedschaften im Jahre 2018**

Herausgegeben von der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen

Chefredaktion: Prof. Dr. **Suzanne S. Schüttemeyer**, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Mitglieder der Redaktion: Prof. Dr. **Jörg-Detlef Kühne**, Leibniz Universität Hannover; Prof. Dr. **Werner J. Patzelt**, Technische Universität Dresden; **Thomas Hadamek**, Ministerialrat, Verwaltung des Deutschen Bundestages, Berlin; Prof. Dr. **Sven T. Siefken**, Hochschule Harz. Beauftragter des Vorstands der DVParl: Prof. Dr. **Heinrich Oberreuter**, Universität Passau. Gründer der Zeitschrift: **Winfried Steffani** † und **Uwe Thaysen** †

EDITORIAL ..... 221

## DOKUMENTATION UND ANALYSEN

Die bayerische Landtagswahl vom 14. Oktober 2018: Signal für nachhaltigen Wandel auch im Bund? (*Rainer-Olaf Schultze*) ..... 223

Die hessische Landtagswahl vom 28. Oktober 2018: Fortsetzung der schwarz-grünen Wunschehe mit starken Grünen und schwacher CDU (*Marc Debus und Thorsten Faas*) . 245

Zur Größe von Landesparlamenten. Kriterien für eine sachliche Diskussion (*Werner Reutter*) ..... 263

Rechtliche Regelungen des Fraktionsausschlusses im Bundestag und in den Landesparlamenten. Versuch einer Bestandsaufnahme (*Sven Leunig*) ..... 276

Fraktionsausschluss. Zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 29. Januar 2019 – VGH O 18/18 (*Siegfried Jutzi*) ..... 299

Die isolierte Fraktion. Zwischenreaktionen, Zwischenrufe und die AfD im Baden-Württembergischen Landtag (*Catharina Vögele und Claudia Thoms*) ..... 306

Der Eigenvorsorgebeitrag als Alternative zur beamtenrechtsähnlichen Versorgung für Abgeordnete. Zu den Ergebnissen der Kommission im Baden-Württembergischen Landtag (*Jörg Tremmel*) ..... 327

Zwischen Tradition und Moderne: Die Ausschusseinsetzung des Deutschen Bundestages in der 19. Wahlperiode (*Heinz-Willi Heynckes*) ..... 351

Beeinflussen Regierungen die parlamentarische Tagesordnung? Agendakontrolle und Zeitverteilung im britischen Unterhaus und im Deutschen Bundestag (*Michael Koß und Miryam Tan*) ..... 368

Parteimitgliedschaften im Jahre 2018 (*Oskar Niedermayer*) ..... 385

## AUFSATZ

*Andreas Dörner und Ludgera Vogt*

Politische Krisenkommunikation: Welche Rollen nehmen Politiker in TV-Sondersendungen ein? ..... 411

## DISKUSSION

- Schafft die Länder ab, denn so war der Föderalismus nicht gedacht! Ein Plädoyer zur Änderung des Grundgesetzes (*Dietrich Austermann*) . . . . . 434

## REZENSIONEN

- Parlamentarische Kontrolle im Urteil der Rechtsprechung: informatives Lesevergnügen**  
Küspert, P.: Die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (*Florian Edinger*) . . . . . 438
- Parlamentarische Kontrolle im Urteil der Wissenschaft: empirisch und theoretisch gehaltvolle Studie**  
Siefken, S. T.: Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages (*Hans Peter Bull*) . . . . . 440
- Konservatismus in der frühen Bundesrepublik: fruchtbare Anknüpfungspunkte an die Transformationen der Gegenwart**  
Liebold, S. / F. Schale (Hrsg.): Neugründung auf alten Werten? Konservative Intellektuelle und Politik in der Bundesrepublik (*Helge F. Jani*) . . . . . 442
- Die „68er“ und die RAF: Nachdenkenswertes Studien vom Kenner**  
Kraushaar, W.: Die blinden Flecken der RAF; Kraushaar, W.: Die blinden Flecken der 68er-Bewegung (*Eckhard Jesse*) . . . . . 445
- Die „68“ in Frankreich: Spannendes über die „Beinahe-Revolution“**  
Loth, W.: Fast eine Revolution – Der Mai 68 in Frankreich (*Udo Kempf*) . . . . . 448
- Von der Bonner zur Berliner Republik: Festschrift mit breiter Themenpalette ohne Klammer**  
Haarmann, L. / R. Meyer / J. Reuschenbach (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik. Politik im Spiegel praktischer Wissenschaft. Festschrift für Tilman Mayer zum 65. Geburtstag (*Helge F. Jani*) . . . . . 450
- Biographie Helmut Kohls: Interessantes zum Machtmenschen mit unpassenden Vergleichen**  
Bahners, P.: Helmut Kohl. Der Charakter der Macht (*Philipp Austermann*) . . . . . 453
- Autobiographien aus der Politikwissenschaft: Anschauliches von authentischen Autoren**  
Schwarz, H.-P.: Von Adenauer zu Merkel. Lebenserinnerungen eines kritischen Zeitzeugen, hrsg. von H.-J. Küsters; Rudzio, W.: Im Schatten der Politik. Ein Leben (*Eckhard Jesse*) . . . . . 455
- Politikwissenschaftliche Gründergeneration und politische Bildung: sorgfältig recherchiertes Nachschlagewerk**  
Detjen, J.: Politische Erziehung als Wissenschaftsaufgabe. Das Verhältnis der Gründergeneration der deutschen Politikwissenschaft zur politischen Bildung (*Helge F. Jani*) . . . 459
- ABSTRACTS** . . . . . 462

**AUTOREN DIESES HEFTES** (ohne Redaktionsmitglieder)

*Dietrich Austermann*, Minister a.D., Itzehoe, dietrich-austermann@t-online.de

*Dr. Philipp Austermann*, Regierungsdirektor, philipp.austermann@gmx.de

*Prof. Dr. Marc Debus*, Universität Mannheim, Fakultät für Sozialwissenschaften und Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, A5, 6, 68131 Mannheim, marc.debus@uni-mannheim.de

*Prof. (em.) Dr. Hans Peter Bull*, Falckweg 16, 22605 Hamburg, hp-bull@t-online.de

*Prof. Dr. Andreas Dörner*, Philipps-Universität Marburg, Fachbereich 09, Institut für Medienwissenschaft, Wilhelm-Röpke-Straße 6, 35032 Marburg, doerner@staff.uni-marburg.de

*Dr. Florian Edinger*, Leiter des Justizariats, Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz, Kaiser-Friedrich-Straße 5a, 55116 Mainz, florian.edinger@mffjv.rlp.de

*Prof. Dr. Thorsten Faas*, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Ihnestr. 21, 14195 Berlin, thorsten.faas@fu-berlin.de

*Dr. Heinz-Willi Heynckes*, Ministerialrat, Leiter des Sekretariats des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages, Platz der Republik 1, 11011 Berlin, heinz-willi.heynckes@bundestag.de

*Dr. Helge F. Jani*, Krochmannstraße 8, 22299 Hamburg, helge@jani.eu

*Prof. (em.) Dr. Eckhard Jesse*, Technische Universität Chemnitz, Institut für Politikwissenschaft, Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz, eckhard.jesse@phil.tu-chemnitz.de

*Prof. Dr. Siegfried Jutzi*, Ministerialdirigent a.D., Vertreter des öffentlichen Interesses des Landes Rheinland-Pfalz a.D., Honorarprofessor der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Auf der Burg 2, 55130 Mainz, siegfriedjutzi@web.de

*Prof. (em.) Dr. Udo Kempf*, Pädagogische Hochschule Freiburg und Frankreich Zentrum der Universität Freiburg, 79199 Kirchzarten, udo.kempf@gmx.de

*PD Dr. Michael Koss*, Technische Universität Dresden, Professur für Politische Systeme und Systemvergleich, Institut für Politikwissenschaft, Bergstraße 53, 01062 Dresden, michael.koss@tu-dresden.de

*Dr. Sven Leunig*, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Institut für Politikwissenschaft, Carl-Zeiss-Straße 3, 07743 Jena, s.leunig@uni-jena.de

*Prof. Dr. Oskar Niedermayer*, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Ihnestr. 21, 14195 Berlin, oskar.niedermayer@fu-berlin.de

*PD Dr. Werner Reutter*, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin, werner.reutter@rz.hu-berlin.de

*Prof. (em.) Dr. Rainer-Olaf Schultze*, Universität Augsburg, Philosophisch-Sozialwissenschaftliche Fakultät, Institut für Kanada-Studien, Universitätsstraße 2, 86135 Augsburg, rainer-olaf.schultze@phil.uni-augsburg.de

*Miryam Tan, M.A.*, Europabeauftragte im Bezirksamt Neukölln, Karl-Marx-Straße 83, 12043 Berlin, miryam.tan@bezirksamt-neukoelln.de

*Claudia Thoms, M. Sc.*, Universität Hohenheim, Institut für Kommunikationswissenschaft, Fachgebiet Kommunikationswissenschaft insb. Kommunikationstheorie, Fruwirthstraße 46, 70599 Stuttgart, claudia.thoms@uni-hohenheim.de

*apl. Prof. Dr. Jörg Tremmel*, Eberhard Karls Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft, Melanchthonstraße 36, 72074 Tübingen, joerg.tremmel@uni-tuebingen.de

*Dr. Catharina Vögele*, Universität Hohenheim, Institut für Kommunikationswissenschaft, Fachgebiet Kommunikationswissenschaft insb. Kommunikationstheorie, Fruwirthstraße 46, 70599 Stuttgart, c.voegele@uni-hohenheim.de

*Prof. Dr. Ludgera Vogt*, Bergische Universität Wuppertal, Fakultät II, Institut für Soziologie, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal, lvogt@uni-wuppertal.de

## Editionsprogramm

Normativ und empirisch demokratischer Politik verpflichtet, stehen Theorie und Wirklichkeit des Parlamentarismus im Zentrum des Redaktionsprogramms. Die Daten, Deskriptionen und Deutungen des Periodikums gelten insbesondere der Erforschung gegenwärtiger Legitimations- und Repräsentationsfragen. Die Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) wird zwar wissenschaftlich, aber nicht nur für Wissenschaftler gemacht; sie richtet sich an alle Studierenden und Vermittler einer schwierigen und stets entwicklungsbedürftigen Regierungsform.

## Editionsverfahren

Die Redaktion der ZParl ist aus Politikwissenschaftlern und Juristen zusammengesetzt. Jedes eingesandte Manuskript durchläuft ein redaktionelles Begutachtungsverfahren, an dem alle Redaktionsmitglieder – Autoren wie Lesern gegenüber unmittelbar verantwortlich – teilnehmen und das zugleich für die Identität und Qualität dieser Zeitschrift bürgt.

### Impressum

**Herausgeber:** Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen, Vorsitzender: Dr. Johann David Wadehul, MdB, Geschäftsführer: Dr. Philipp Austermann, Platz der Republik 1, 11011 Berlin, Telefon: 030 / 22 79 26 58, Fax: 030 / 22 79 26 55, [dvparl@t-online.de](mailto:dvparl@t-online.de), [www.dv-parl.de](http://www.dv-parl.de)

**Schriftleitung:** Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer, Chefredakteurin (V.i.S.d.P.)

**Redaktionsanschrift:** Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Politikwissenschaft und Japanologie, 06099 Halle (Saale), Telefon: 0345 / 55 24 267 oder 0345 / 55 24 221, Fax: 0345 / 55 27 382, [zparl@politik.uni-halle.de](mailto:zparl@politik.uni-halle.de)

Koordination für Österreich: Prof. Dr. Heinz Fischer und Prof. Dr. Anton Pelinka; für die Niederlande: Prof. Dr. M. P. C. M. van Schendelen und Prof. Dr. Carla van Baalen; für die Schweiz: Dr. Ruth Lüthi.

**Homepage der Zeitschrift:** [www.zparl.nomos.de](http://www.zparl.nomos.de) und [www.zparl.de](http://www.zparl.de)

**Erscheinungsweise:** 4 Ausgaben pro Jahr

**Bezugspreise 2019:** Jahresabonnement incl. Onlinezugang 74,- €; für Studierende incl. Onlinezugang (jährliche Vorlage einer Studienbescheinigung erforderlich) 43,- €; Institutionspreis incl. Onlinezugang 218,- €; Einzelheft 22,- €. Alle Preise verstehen sich incl. MWSt, zzgl. Vertriebskostenanteil.

**Bestellmöglichkeit:** Bestellungen beim örtlichen Buchhandel oder direkt bei der Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

**Kündigungsfrist:** jeweils drei Monate vor Kalenderjahresende

**Bankverbindung generell:** Zahlungen jeweils im Voraus an Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe: DE07 6601 0075 0073 6367 51 (IBAN), PBNKDEFF (BIC) oder Sparkasse Baden-Baden Gaggenau: DE05 6625 0030 0005 0022 66 (IBAN), SOLADES1BAD (BIC)

**Druck und Verlag:** Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, 76530 Baden-Baden, Telefon: 07221 / 21 04-0, Fax: 07221 / 21 04-27, [nomos@nomos.de](mailto:nomos@nomos.de)

**Anzeigen:** Sales friendly Verlagsdienstleistungen, Siegburger Str. 123, 53229 Bonn, Telefon: 0228 / 97 89 80, Fax: 0228 / 97 89 820, [roos@sales-friendly.de](mailto:roos@sales-friendly.de)

**Urheber- und Verlagsrechte:** Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags.

Der Nomos Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.

ISSN 0340-1758

## Der Eigenvorsorgebeitrag als Alternative zur beamtenrechtsähnlichen Versorgung für Abgeordnete. Zu den Ergebnissen der Kommission im Baden-Württembergischen Landtag

Jörg Tremmel

### 1. Einsetzung der Kommission und Auftrag

Am 22. Juni 2017 setzte der Landtag von Baden-Württemberg eine Expertenkommission „Altersversorgung der Abgeordneten“ (KAA BW) ein, am 25. Juli 2017 trat sie erstmals konstituierend zusammen, am 11. April 2018 übergab sie ihr Ergebnis dem Landtag.<sup>1</sup> Die Kommission hatte den Auftrag, „dem Landtag Vorschläge für eine angemessene Altersversorgung der Abgeordneten vorzulegen“<sup>2</sup>. Ihr Mandat bezog sich auf eine Erörterung sowohl der verschiedenen denkbaren Altersversorgungssysteme als auch auf die Frage der angemessenen Leistungshöhe.

Es war nicht die erste Kommission dieser Art.<sup>3</sup> Dennoch waren die Umstände ihrer Einsetzung ungewöhnlich; und ihre Arbeitsergebnisse sind es auch.

- 1 Der 120-seitige Bericht und der 178-seitige Anlagenteil der Kommission zur Altersversorgung der Abgeordneten (im Folgenden: B-KAA BW) sind abrufbar auf der Webseite des Landtags von Baden-Württemberg, <https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/gremien/kommission--burgerforum/kommission.html> (Abruf am 28. Januar 2019).
- 2 B-KAA BW, S. 12.
- 3 Veröffentlichte frühere Gutachten und Berichte: Bericht des Vorstandes des Deutschen Bundestages über den von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Diätengesetz 1964 – Drs. V/2526 – und über den von den Abgeordneten *Windelen, Rawe, van Delden, Haase, Dr. Rutschke* und Genossen eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages (Diätengesetz 1968) – Drs. V/2575 –, BT-Drs. V/2754; Materialien zu dem von den Fraktionen der SPD, CDU/CSU, FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 7/5531 vom 30. Juni 1976; Bericht der unabhängigen Persönlichkeiten über die Beratung der Präsidentin bei Überprüfung der für die Mitglieder des Deutschen Bundestages bestehenden materiellen Regelungen und Bestimmungen, Deutscher Bundestag 1990, BT-Drs. 11/7398; Bericht der unabhängigen Diätenkommission vom 19. November 1992, Landtag von Baden-Württemberg, LT-Drs. 11/926; Bericht der unabhängigen Diätenkommission vom 15. Juni 1993, Landtag von Baden-Württemberg, LT-Drs. 11/2426; Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts (*Kissel-Kommission*), Deutscher Bundestag 1993, BT-Drs. 12/5020; Bericht Enquete-Kommission „Rechtliche und materielle Sicherung der Ausübung des Landtagsabgeordnetenmandats“, Landtag Sachsen-Anhalt, Februar 1998, LT-Drs. 2/4631; Empfehlungen der Unabhängigen Sachverständigenkommission zu Fragen der Abgeordnetenentschädigung (*Benda-Kommission*), Schleswig-Holsteinischer Landtag, Dezember 2001, LT-Drs. 15/1500; Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, Landtag Nordrhein-Westfalen (*Becker-Kommission*), März 2002, LT-Drs. 13/2330; Arbeitsgruppe des Ältestenrats zur Umsetzung der Empfehlungen der Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, Bericht an den Ältestenrat vom 5. März 2004, Landtag Nordrhein-Westfalen, LT-Vorlage 13/2730; Anhörung zu einem möglichen Gesetzentwurf zu Änderung des Abgeordnetengesetzes und Entwurf einer Satzung für das zu errichtende Versorgungswerk, Landtag Nordrhein-Westfalen, Hauptausschuss, Ausschussprotokoll 57. Sitzung am 10. Februar 2005, LT-Drs. 13/1452; Bericht der Diätenkommission vom 15. Dezember 2005, Landtag von Baden-Württemberg, LT-Drs. 13/4990; Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, Deutscher Bundestag 2013, BT-Drs. 17/12500.

Der Einsetzung der Kommission waren wohl in der Parlamentsgeschichte von Baden-Württemberg einmalige Vorgänge vorausgegangen: Der Landtag hatte in einem Eilverfahren mit den Stimmen von Grünen, CDU und SPD<sup>4</sup> ein Gesetz zur Altersversorgung der Abgeordneten beschlossen<sup>5</sup> und unmittelbar darauf wegen öffentlicher Proteste wieder zurückgenommen. Das am 10. Februar 2017<sup>6</sup> vom Landtag beschlossene und am 7. März 2017 ausgefertigte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes sah vor, dass alle Abgeordneten auf Antrag anstelle eines Vorsorgebeitrags zur eigenen Altersvorsorge, wie sie 2008 in Baden-Württemberg beschlossen worden war, eine beamtenrechtsähnliche Altersentschädigung (Abgeordnetenpension) erhalten konnten.<sup>7</sup> Bereits zwölf Tage später plädierten die Fraktionen, die das Gesetz beschlossen hatten, für dessen Aufhebung.<sup>8</sup>

Nachdem der Landtag noch im März die Aufhebung in die Tat umgesetzt hatte, gilt die seit dem Reformgesetz 2008 in Baden-Württemberg bestehende Rechtslage unverändert fort. In der ersten Beratung des Aufhebungsgesetzes am 22. Februar 2017 erklärten mehrere Redner, dass sie die neuen Bestimmungen zur Altersvorsorge aufgrund der Kritik aus der Bevölkerung zurücknehmen, und gleichzeitig eine Expertenkommission einsetzen wollten, die klären sollte, „welche Altersversorgung für Landtagsabgeordnete heute angemessen und zeitgemäß ist“<sup>9</sup>. *Hans Herbert von Arnim* bezeichnete die Entscheidung für diese Expertenkommission als ein Instrument, mit dem die Abgeordneten die Verbesserung ihrer Versorgung nachträglich doch noch durchsetzen wollten.<sup>10</sup> Nun wird Expertenkommissionen in der Literatur eine Reihe von Funktionen zugeschrieben<sup>11</sup>, und eine davon ist in der Tat die argumentative Stärkung der Position des Auftraggebers der Expertise, die dieser dann einsetzen kann, um sich gegenüber politischen oder gesellschaftlichen Gegenkräften durchzusetzen. Allerdings werden weitere Funktionen genannt: (1) die inhaltliche Klärung von Sachverhalten, das heißt die Aufbereitung von komplexen Sachfragen für den politischen Entscheidungsträger; (2) die „symbolische“ Lösung von Problemen, das heißt die vorläufige Streichung von strittigen politischen Fragen von der aktuellen Agenda, sowie (3) die Installation eines außerparlamentarischen Verhandlungssystems aller wichtigen Interessengruppen zur Konsensfindung. In jedem Fall gilt, dass die Politik, nachdem die Besetzung einmal

4 Die FDP und die AfD hatten dagegen gestimmt.

5 Gesetzentwurf der Fraktion Grüne, der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD vom 8. Februar 2017, LT-Drs. 16/1583, S. 7 [3].

6 Die erste Beratung fand am 9. Februar 2017 statt, die zweite am 10. Februar 2017 ohne Aussprache. Das Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes wurde sodann am 7. März 2017 ausgefertigt und im Gesetzblatt am 10. März 2017 verkündet (GBl., S. 97).

7 Das Verb „konnten“ bezieht sich darauf, dass den Abgeordneten ein Wahlrecht zwischen staatlicher Altersentschädigung und eigenständiger Altersvorsorge eingeräumt werden sollte. Allerdings zeigt die Praxis aus Sachsen, wo ebenfalls ein solches Wahlrecht besteht, dass der überwältigende Anteil der Abgeordneten sich für die beamtenrechtsähnliche Altersentschädigung entscheidet.

8 Zwölf Tage nach dem Beschluss des Änderungsgesetzes fand die erste Beratung über dessen Aufhebung statt, also am 22. Februar 2017. Am 8. März 2017 beschloss der Landtag die Aufhebung. Dieses Aufhebungsgesetz wurde am 14. März 2017 ausgefertigt und im Gesetzblatt am 17. März 2017 verkündet (GBl., S. 129).

9 Vgl. Redebeitrag von *Andreas Schwarz* (Grüne), Drs. 16/1666, S. 1397.

10 Vgl. *Hans Herbert von Arnim*, Selbstbedienung in Südwest-Manier. Die Diätencoups in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, Berlin 2017, S. 13.

11 Vgl. *Sven T. Siefken*, Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005, Wiesbaden 2007, S. 77 – 87.

erfolgt ist, kaum Einfluss auf die Eigendynamik des Beratungsprozesses und somit auf das Kommissionsgutachten nehmen kann: „Inhaltlich lassen sich – anders als bei Gutachten kommerzieller Beratungsfirmen – die Ergebnisse von Expertenkommissionen aufgrund des Status ihrer Mitglieder, der finanziellen Unabhängigkeit und der größeren öffentlichen Beachtung nur indirekt durch den Auftraggeber steuern.“<sup>12</sup>

Landtagspräsidentin *Muhterem Aras* präsentierte am 30. Mai 2017 einen Vorschlag für Ausstattung und Leitung der Kommission<sup>13</sup>, der mit den anderen Fraktionen nicht ausreichend abgestimmt war und – vor allem wegen der Kosten<sup>14</sup> – innerhalb und außerhalb des Parlaments kritisiert wurde. Am 22. Juni 2017 wurde ein Kompromiss gefunden, der die Einsetzung der Kommission doch noch ermöglichte: *Michael Hund*, der bis zu seiner Pensionierung 2011 Vize-Präsident des Bundesverwaltungsgerichts war und seitdem in Berlin eine Anwaltskanzlei betreibt, hatte sich bereit erklärt, sie zu leiten. Die Gesamtkosten der Kommission wurden auf 197.000 Euro gesenkt.<sup>15</sup> Gegenüber der misstrauischen Öffentlichkeit verwies Landtagspräsidentin *Aras* darauf, dass diese Kommission „kein Kuschelverein“<sup>16</sup> sein werde. Tatsächlich waren Befürworter der Abgeordnetenpension wie der frühere Direktor beim Bundestag, *Wolfgang Zeh*, und die Würzburger Professorin für öffentliches Recht, *Stefanie Schmahl*<sup>17</sup>, Julius-Maximilians-Universität Würzburg, ebenso an Bord wie Kritiker der Abgeordnetenpension wie *Gabriele Frenzer-Wolf*, stellvertretende Vorsitzende des DGB-Bezirks Baden-Württemberg, und *Wilfried Krahwinkel*, bis Ende 2017 Vorsitzender des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg.<sup>18</sup>

12 Ebenda, S. 80.

13 Vgl. Pressemitteilung 56/2017 vom 30. Mai 2017, <https://www.landtag-bw.de/home/aktuelles/pressemitteilungen/2017/mai/562017.html> (Abruf am 9. Januar 2019).

14 Ursprünglich waren 400.000 Euro für die Kommission vorgesehen, davon 17.860 Euro monatlich (125.000 Euro insgesamt) für das Honorar des zunächst vorgesehenen Vorsitzenden, des früheren Bundesverfassungsrichters *Herbert Landau*, sowie 35.000 Euro für eine PR-Agentur, <https://www.landtag-bw.de/home/aktuelles/pressemitteilungen/2017/juni/652017.html> (Abruf am 9. Januar 2019).

15 Die Kosten für die siebenmonatige Kommissionsarbeit setzten sich wie folgt zusammen: Abordnung für die Geschäftsstelle der Kommission (eine Referentin, eine Sekretärin) 75.000 Euro; Honorar für den Vorsitzenden der Kommission 5.000 Euro monatlich (35.000 Euro insgesamt); Kosten für das Bürgerforum, davon etwa die Hälfte für die Firma Translake als Facilitator / Moderator 65.000 Euro; Mehraufwandsentschädigungen an Sitzungstagen 11.200 Euro, Büroausstattung 6.000 Euro, Sonstiges (zum Beispiel Verbandsanhörungen) 5.000 Euro. Alle Mitglieder der Kommission außer dem Vorsitzenden arbeiteten unvergütet, das heißt, sie bekamen lediglich ein Sitzungsgeld von 100 Euro pro Sitzung sowie eine Erstattung von Fahrt- und gegebenenfalls Übernachtungskosten.

16 „Nicht kuschelig – Kommission zu Diäten im Südwesten wird teuer“, in: FAZ vom 1. Juni 2017, S. 4.

17 Beide hatten schon der von *Edzard Schmidt-Jortzig* geleiteten Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts des Bundestags (UKA) angehört und darin für die beamtenrechtsähnliche Versorgung für Abgeordnete votiert, vgl. Bericht und Empfehlung der UKA, BT-Drs. 17/12500, S. 25. In die KAA BW war *Stefanie Schmahl* auf Vorschlag von *Michael Hund* nachträglich berufen worden.

18 Beide hatten sich in der Stuttgarter Zeitung schon vor Beginn der Kommissionsarbeit zu ihren Präferenzen geäußert, *Matthias Schiermeyer*, Beamtenbund kritisiert teuren Expertenrat, in: Stuttgarter Zeitung online vom 21. Juni 2017, <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.versorgung-der-landtagsabgeordneten-beamtenbund-kritisiert-teuren-expertenrat.b6e4a004-dcfb-47c1-b841-a7d47f9e9fcc.html>; *ders.*, DGB: Kein Reformbedarf bei Abgeordneten-Versorgung, in: Stuttgarter

Von den finanziellen Leistungen, die Abgeordnete erhalten (sozialversicherungsfreie Grunddiät, steuerfreie Aufwandspauschale, Zulagen, Übergangsgeld, Altersentschädigung), gehört die Altersversorgung<sup>19</sup> zu den komplexesten Materien. Unstrittig war in der Kommission, dass die angemessene Bezahlung der Abgeordneten eine Voraussetzung dafür ist, dass ein Staat von allen Bürgern nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch regiert werden kann. Aber es bestehen grundsätzliche Unterschiede zwischen einem angemessenen Entgelt während der aktiven Tätigkeit und einer angemessenen Altersversorgung. Abgeordnete verbringen in Baden-Württemberg im Durchschnitt zwei Mandatsperioden im Landtag; diese von der Kommission für alle Berechnungen zu Grunde gelegte zehnjährige Tätigkeit macht ein Viertel bis ein Fünftel des Gesamtberufslebens eines Durchschnittsdeutschen aus. Die baden-württembergischen Abgeordneten werden bei Eintritt in den Ruhestand statistisch gesehen mindestens 20 Jahre lang eine Pension beziehen.<sup>20</sup> „Herrschaft auf Zeit“ als normatives Ideal hat die Implikation, dass die für das Alter gedachten Zahlungen an den Abgeordneten keine vollumfängliche materielle Sicherung für seine zu erwartende gesamte Pensionszeit herstellen dürfen, sondern Sicherungslücken zu schließen haben.<sup>21</sup> Schon *Theodor Eschenburg* nannte dieses Problem in seiner nach wie vor lesenswerten Synopse der Politikerentschädigung im Wandel der Zeiten „sehr schwierig“.<sup>22</sup> Fragen der Grunddiät etc. waren vom Mandat der Expertenkommission ausgenommen. Dessen Begrenzung auf die Frage der angemessenen Altersversorgung ermöglichte es der Kommission, sehr tief in dieses spezielle Thema einzusteigen. Ihre Mitglieder konnten sich in einem Ausmaß einlesen, wie es Abgeordneten im Tagesgeschäft kaum möglich ist.<sup>23</sup> Insofern war die Entscheidung für die Berufung einer Expertenkommission im Zuge des umstrittenen Gesetzentwurfs vom 9./10. Februar 2018, jenseits von möglichen taktischen Erwägungen, berechtigt. Die Expertenkommission bekam finanzielle und zeitliche Ressourcen für eine umfassende Aufarbeitung der Thematik und für einen deliberativen Austausch von Argumenten. Die Entscheidung nahm sie den gewählten Volksvertretern jedoch nicht ab.

Zeitung online vom 23. Juli 2017, <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.expertenkommission-des-landtags-dgb-kein-reformbedarf-bei-abgeordneten-versorgung.3d1d64ba-70b0-4adf-a27a-31b3d60f956a.html> (Abruf jeweils am 10. Juni 2019). Der Bund der Steuerzahler war zudem eine treibende Kraft bei der Diäten-Reform und dem gleichzeitigen Ausstieg des Landes Baden-Württemberg aus der beamtenrechtsähnlichen Versorgung 2007/2008 gewesen.

- 19 Dieser Beitrag beschränkt sich in erster Linie auf Fragen von Altersrenten und klammert Erwerbsminderungsrenten und Hinterbliebenenversorgung aus Platzgründen weitgehend aus. Bezüglich der Beihilfe sind die Abgeordneten in Baden-Württemberg den Beamten gleichgestellt.
- 20 Siehe B-KAA BW, S. 89, für ausführliche Berechnungen der fernerer Lebenserwartung.
- 21 Pointiert gesagt: Würden alle Politiker auf Lebenszeit gewählt, so wäre auch die Frage der Altersversorgung leichter zu lösen als bei einem Berufspolitiker auf Zeit.
- 22 *Theodor Eschenburg*, *Der Sold des Politikers*, Stuttgart 1959, S. 75. Bis heute gilt: „Die Altersversorgung von Abgeordneten ist ein nur wenig – und dann überwiegend aus juristischer Sicht – beleuchtetes Forschungsthema, hat sich doch die Parlamentarismusforschung vornehmlich mit Fragen der Höhe und der Erforschung von Diäten befasst, während für die Sozialpolitikforschung die Altersabsicherung von Parlamentariern vermutlich ein zu unbedeutendes Teilsystem darstellte, um Interesse zu wecken (...)“ *Lisa Hoffmann / Karl Hinrichs*, *Die Altersversorgung von Abgeordneten in Deutschland: Entscheidungen in eigener Sache*, in: ZSR, 52. Jg. (2006), H. 3, S. 325 – 350, S. 327. Die UKA hat das Forschungsdefizit verringert.
- 23 Lesestoff für die Kommissionsmitglieder: (1) Abschlussberichte samt Anlagen von zwölf früheren Kommissionen; (2) Unterlagen und Gutachten, die schon der UKA zur Verfügung gestanden hatten (allein dies 495 Seiten); (3) Dutzende Fachartikel und (4) zumindest optional diverse Dissertationen, Habilitationen und andere Monografien.

Neuland betrat der Landtag dadurch, dass er der Expertenkommission ein „Bürgerforum“ an die Seite stellte. Baden-Württemberg versteht sich als Vorreiter beim Ausbau der Bürgerbeteiligung, und die zuständige Staatsrätin *Gisela Erler* hatte im Vorfeld darauf bestanden, die Bürger einzubinden. Das Forum bestand aus 25 zum Landtag wahlberechtigten „Zufalls-Bürgern“. Sie waren anteilig unter Berücksichtigung des Geschlechterverhältnisses der Landesbevölkerung aus vier Altersgruppen und nach Regierungsbezirken ausgewählt worden.<sup>24</sup> Das Bürgerforum wurde vom Landtag eingesetzt, um die Arbeit der Unabhängigen Kommission zur Altersversorgung der Abgeordneten aus seiner Sicht zu ergänzen und zu bereichern.<sup>25</sup> Dieses Experiment wurde von den Kommissionsmitgliedern im Grundsatz begrüßt. Auch wenn sie deutlich machten, dass das Votum des Bürgerforums die Kommission nicht inhaltlich binden könne, so sagten sie ihm damit zu, sich ausführlich auseinanderzusetzen und den Bericht des Bürgerforums als Anlage in den Kommissionsbericht aufzunehmen. In drei moderierten Sitzungen (und optional zu erledigenden Befragungen von Abgeordneten in ihren Wahlkreisbüros) entwickelten die Mitglieder des Bürgerforums eigene Empfehlungen zur künftigen Altersversorgung der Abgeordneten. Am 5. Februar 2018 stellte das Bürgerforum der Kommission – und der Presse – seine Ergebnisse vor.<sup>26</sup> Der Tenor war der Wunsch einer Annäherung des Systems der Abgeordneten an die Lebenswirklichkeit und Erfahrungswelt der Altersversorgung der Bevölkerung: „Die Altersversorgung der Landtagsabgeordneten soll sich von der Systematik den für die meisten Bürger geltenden Rahmenbedingungen annähern.“<sup>27</sup> Kurzfristig wurden zwei Modelle für wünschenswert und realisierbar gehalten, ein „Versorgungswerk für Abgeordnete“ und ein „Bausteinmodell“; langfristig plädierte das Bürgerforum für eine „Bürger-Rentenversicherung“. Überraschend war vor allem die einstimmige und entschiedene Ablehnung der beamtenrechtsähnlichen Altersversorgung für Abgeordnete.<sup>28</sup> Dieses Votum beeindruckte die Kommission, die bis zu diesem Zeitpunkt noch stark auf die Abgeordnetenpension fokussiert gewesen war. Zwischen Mitte Februar und Ende März diskutierte sie intensiv Alternativmodelle und nahm diese auch in den Bericht auf.

## 2. Ergebnisse der Kommission und Vergleich von möglichen Altersversorgungssystemen

Die Kommission empfahl – mit unterschiedlichen Stimmenzahlen – insgesamt vier Versorgungsmodelle für eine offene und intensive Beratung im Landtag unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit.<sup>29</sup> Alle Modelle waren von dem Ziel getragen, einen angemessenen Versorgungsgrad für die Abgeordneten zu gewährleisten. Sie unterscheiden sich jedoch im Hinblick auf das Altersversorgungssystem, was den Umstand widerspiegelt, dass die Frage des Versorgungssystems in der Kommission umstrittener war als die Frage der Versorgungs-

24 Eine Dokumentation der Rekrutierung ist dem Kommissionsbericht als Anlage 2 beigelegt.

25 Vgl. Pressemitteilung 124/2017 vom 20. November 2017, <https://www.landtag-bw.de/home/aktuelles/pressemitteilungen/2017/november/1242017.html> (Abruf am 8. Januar 2019).

26 Vgl. Pressemitteilung 15/2018 vom 5. Februar 2018, <https://www.landtag-bw.de/home/aktuelles/pressemitteilungen/2018/februar/152018.html> (Abruf am 8. Januar 2019).

27 B-KAA BW, S. 15.

28 Die Zusammensetzung der Zufallsbürger war inhomogen in Bezug auf Berufsgruppen, Geschlecht und Alter. Unter den Zufallsbürgern waren auch einige Beamtinnen und Beamte. Von daher war ein einstimmiges Ergebnis nicht zu erwarten gewesen.

29 B-KAA BW, S. 75 – 100.

*höhe.* Da die Mitglieder der zehnköpfigen Kommission für mehrere Modelle gleichzeitig votieren konnten, ergaben sich folgende Präferenzen:

(1) Acht Personen votierten dafür, dass Baden-Württemberg dem bestehenden Versorgungswerk für Abgeordnete der Landtage Nordrhein-Westfalen und Brandenburg beitrifft.

(2) Sieben Personen votierten für das Modell einer Renten-Rückdeckungsversicherung, das heißt alle Abgeordneten würden sich als Gruppe bei einem privaten Versicherungsunternehmen versichern lassen; der Landtag wäre dabei der Versicherungsnehmer.

(3) Fünf Personen votierten für eine Rückkehr zur beamtenrechtsähnlichen Versorgung. Zu deren nachgelagerter Finanzierung soll vorsorglich ein Kapitalstock aufgebaut werden, ähnlich wie für die Pensionslasten der Landesbeamten.

(4) Drei Personen votierten für die modifizierte Fortführung der derzeit geltenden Regelung, das heißt für ein Drei-Säulen-Modell, charakterisiert durch Vorsorgebeitrag zur Einzahlung des Höchstbeitrags primär in die gesetzliche Rentenversicherung plus Äquivalent für eine betriebliche Altersversorgung plus zusätzliche Eigenvorsorge in individueller Höhe aus der Diät.

Da die Thematik der Altersversorgung komplex ist, werden im Folgenden alle von der Kommission diskutierten Altersversorgungssysteme für Abgeordnete überblicksartig vorgestellt, wobei wo nötig von der baden-württembergischen Situation abstrahiert wird.

## 2.1. Beamtenrechtsähnliche Abgeordnetenversorgung (Abgeordnetenpension)

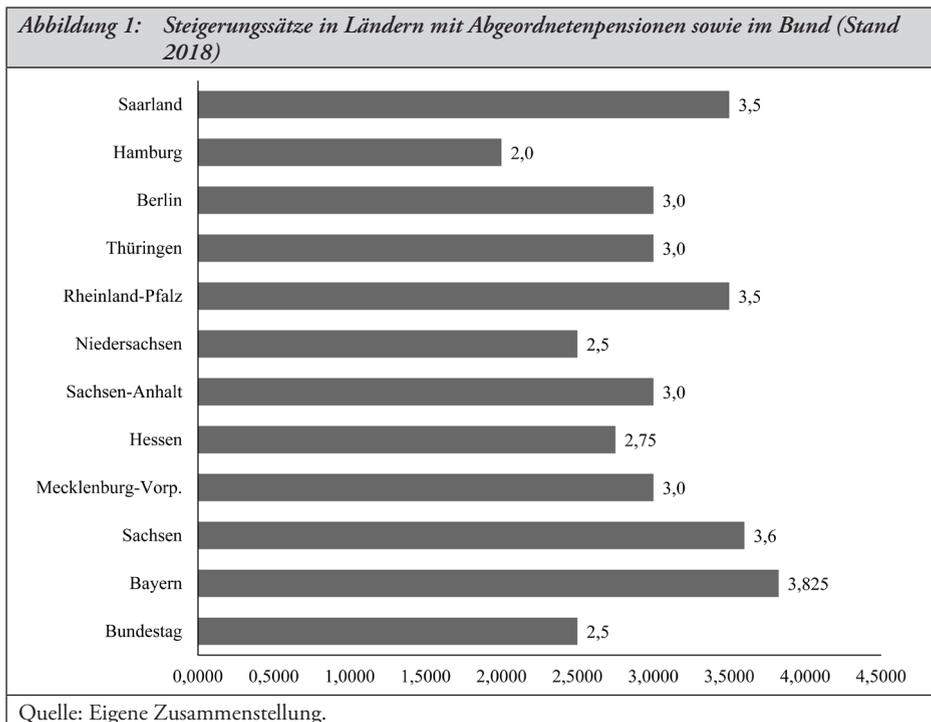
Beamtenrechtsähnlich ist die Abgeordnetenversorgung organisiert im Bund sowie in Bayern, Berlin, Hamburg<sup>30</sup>, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen<sup>31</sup>, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Die unmittelbare Gemeinsamkeit dieses Systems der Abgeordnetenversorgung mit der Beamtenversorgung ist die unmittelbare staatliche *Leistungszusage*. Die gesetzliche Rentenversicherung, die betriebliche Altersversorgung, die berufsständischen Versorgungswerke, das Abgeordneten-Versorgungswerk (Nordrhein-Westfalen und Brandenburg) oder der Beitrag zur Eigenvorsorge (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Bremen) machen alle in der einen oder anderen Form *Beitragszusagen*, die nur indirekt zu bedingten Leistungszusagen führen.

Die Berechnungsweise der Altersversorgung der Abgeordneten in den oben genannten elf Bundesländern und im Bund vollzieht sich analog zu der Berechnungsweise der Beam-

30 Strukturell zählt Hamburg zur Gruppe der Abgeordnetenpensionsländer, mit einem Steigerungssatz von 2,0 Prozent. Allerdings gibt es einige Besonderheiten. Der Stadtstaat Hamburg versteht sich als Teilzeit-Parlament und hat erst 1996 überhaupt eine Altersversorgung eingeführt. Seitdem müssen die Abgeordneten eine Selbstbeteiligung in Höhe des hälftigen Beitragsatzes der Deutschen Rentenversicherung (DRV) aus ihrer Diät abführen, wenn sie Versorgungsansprüche erwerben wollen. Die Abgeordneten zahlen dabei nicht in die DRV ein, sondern in einen Versorgungsfonds.

31 In Sachsen können die Abgeordneten seit 2010 alternativ zu einer beamtenrechtsähnlichen Altersentschädigung auf Antrag einen Eigenvorsorgebeitrag erhalten. Die Entscheidung ist für die Dauer einer Wahlperiode unwiderruflich. Von den insgesamt 126 Abgeordneten des Sächsischen Landtags haben sich in der laufenden, 6. Wahlperiode 16 MdL (= circa 13 Prozent) für den Vorsorgebeitrag und 110 (= circa 87 Prozent) für die beamtenrechtsähnliche Altersversorgung entschieden (B-KAA BW, S. 70).



tenpensionen; hingegen variiert die Höhe des Steigerungssatzes. Wie Abbildung 1 zeigt, beträgt dieser Satz im Bund 2,5 Prozent; in einigen Ländern liegt er darüber – bis hin zu 3,825 Prozent beim Spitzenreiter Bayern, was angesichts der höheren Bedeutung des Bundes im Mehrebenenparlamentarismus erstaunt.<sup>32</sup>

Beispielhaft sei für einen Parlamentarier aus Baden-Württemberg mit der durchschnittlichen Anzahl von Mandatsperioden (also mit zehn Jahren Mandatszeit) die Berechnung seiner monatlichen Versorgung nach dem im Frühjahr 2017 eingeführten und direkt danach wieder aufgehobenen Gesetz dargestellt: Diät (€) x Altersgeldsatz (%) = Abgeordnetenpension (€).

Dabei berechnet sich der *Altersgeldsatz* (%) durch Multiplikation der Mandatsjahre mit einem Steigerungssatz. Rechnet man mit dem im Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 7. März 2017 vorgesehenen Steigerungssatz von 2,5 Prozent, so ergibt sich: 7.776 Euro/Monat (Stand 2018) x 2,5 Prozent x 10 Jahre = 1.944 Euro/Monat.<sup>33</sup>

Die Berechnung der Abgeordnetenpension erfolgt somit analog zur Berechnung der Beamtenpensionen. Auch bei der für Beamte geltenden Leistungszusage garantiert der Staat

32 Für die tabellarische Übersicht aller Steigerungssätze siehe *Stefan Sinner*, § 19 Anspruch auf Altersentschädigung, in: *Philipp Austermann / Stefanie Schmahl*, Abgeordnetengesetz, Baden-Baden 2016, S. 288 – 321, S. 320.

33 Die Abgeordnetenpension wird entsprechend den Anpassungen der Diät dynamisiert, das heißt wenn aktive Abgeordnete eine Aufstockung ihrer Diät erhalten, steigen auch die Auszahlungsbeträge der pensionierten Abgeordneten.

dem individuellen Beamten eine bestimmte Leistungshöhe. Lediglich die Elemente der Berechnungsformel heißen bei Beamten anders und der Steigerungsfaktor für Beamte hat eine andere Höhe, nämlich 1,79375: altersgeldfähige Dienstbezüge (€) x Altersgeldsatz (%) = Altersgeld (€).<sup>34</sup>

Beamtenpensionen und Abgeordnetenpensionen folgen also der gleichen Systematik. Unterschiede gibt es im Detail: Im Bund und in einigen Bundesländern steigen die Versorgungssätze für Abgeordnete jährlich linear bis zu einem Höchstversorgungssatz an.<sup>35</sup> Nach dem in einigen anderen Bundesländern geltenden „Sockel-Modell“ entsteht hingegen ein Anspruch auf Altersversorgung erst bei Erfüllung einer bestimmten Mindestmandatszeit. Bei Erreichen dieser Mindestmandatszeit wird den Abgeordneten eine Mindestversorgung („Sockel“) in unterschiedlicher Höhe gewährt. Diese steigt dann mit jedem Jahr der Zugehörigkeit zum Parlament bis zu einer Höchstversorgung. Bei Beamten steigen die Versorgungssätze linear an, und es gibt keinen Sockelbetrag, wohl aber eine Mindestdienstzeit von fünf Jahren.

Zudem bestehen Unterschiede, wann die Altersgrenze erreicht ist, ab der Pensionszahlungen bezogen werden können. Für Beamte wird das Pensionseintrittsalter analog zu den Rentenversicherten auf 67 Jahre gemäß der so genannten Riester-Treppe angehoben.<sup>36</sup> Dagegen ist in zahlreichen Landesparlamenten ein früheres beziehungsweise von der Mandatszeit abhängiges Renteneintrittsalter vorgesehen.<sup>37</sup>

Auch das höchstmöglich erreichbare Versorgungsniveau ist bei Abgeordneten und Beamten nicht identisch: Während es beim Beamten maximal 71,75 Prozent<sup>38</sup> seiner Bezüge beträgt<sup>39</sup>, sind zum Beispiel für Bundestagsabgeordnete 65 Prozent vorgesehen, die sich

34 Beispielhaft sei die Berechnung anhand des monatlichen Pensionsanspruches eines Beamten, dessen Gehalt aus Darstellungsgründen hier genauso hoch angesetzt wird wie das eines Parlamentariers aus Baden-Württemberg, erläutert. Es wird von einer Verbeamtungsdauer von zehn Jahren ausgegangen. Nun gilt: 7.776 Euro (im fiktiven Beispiel sind dies die altersgeldfähigen Dienstbezüge) x 1,79375 Prozent x 10 Jahre = 1.394,82 Euro. Das Altersgeld wird auch hier natürlich entsprechend den Anpassungen des Ruhegehalts dynamisiert, das heißt wenn aktive Beamte eine Gehaltserhöhung erhalten, steigen auch die Auszahlungsbeträge der pensionierten Beamten.

35 Eine Liste mit Details und den jeweiligen Rechtsquellen findet sich im B-KAA, S. 69.

36 Alle Versicherten, die ab dem Jahre 1964 geboren sind, erreichen das gesetzliche Renteneintrittsalter erst mit Vollendung des 67. Lebensjahres. Für die früheren Jahrgänge erfolgt seit 2012 die schrittweise Anhebung vom 65. auf das 67. Lebensjahr, beginnend mit dem Geburtsjahrgang 1947. Bis 2023 wurde beziehungsweise wird das Rentenalter in monatlichen Schritten erhöht, ab 2024 in zweimonatlichen Schritten (§§ 35, 235 SGB VI).

37 Zum Beispiel gilt in Bayern: Mit jedem über das zehnte Jahr hinausgehende Jahr bis zum 20. Jahr der Mitgliedschaft im Bayrischen Landtag entsteht ein Anspruch auf Altersentschädigung ein halbes Jahr früher. Das tatsächliche Pensionseintrittsalter schwankt also um fünf Jahre. Für alle Einzelregelungen der elf Bundesländer siehe *Stefan Sinner*, a.a.O. (Fn. 32), S. 307 – 313, S. 320 (Tabelle).

38 Dividiert man 71,75 Prozent durch 1,79375, so erhält man die Zahl der Jahre, nach denen dieses Versorgungsniveau erreicht wird, nämlich 40 Jahre.

39 Für die gesetzlich Rentenversicherten wird seit 2005 nur noch das Nettorentenniveau vor Steuern ausgewiesen. Dieses setzt eine Standardrente abzüglich der darauf entfallenden Sozialabgaben (Kranken- und Pflegeversicherung) ins Verhältnis zum Durchschnittsverdienst desselben Jahres abzüglich der darauf entfallenden durchschnittlichen Sozialabgaben (Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung) einschließlich des durchschnittlichen Aufwands zur zusätzlichen Altersvorsorge.

nach 26 Mandatsjahren ergeben. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass von der Zielsetzung her die Beamtenlaufbahn auf Lebenszeit ausgerichtet ist, während der lebenslange Berufspolitiker gerade nicht die Praxis (und auch nicht das normative Leitbild der Verfassung) ist. Peilt man eine Ersatzrate von 71,75 Prozent für das (im Gesamtberufsverlauf nur einen Abschnitt bildende, dann gleichwohl hauptberufliche) Engagement des Parlamentarier an, ergibt sich daraus für den durchschnittlich lange amtierenden baden-württembergischen Abgeordneten ein *mandatszeitbezogenes* Versorgungsniveaueziel von 16,14 Prozent.<sup>40</sup>

Ein weiterer Unterschied zwischen Abgeordneten- und Beamtenpension besteht bei der Gegenfinanzierung. Für die Pensionslasten ihrer Landesbeamten haben die meisten Bundesländer inzwischen Fonds eingerichtet. Rein bilanzielle Pensionsrückstellungen lösen das Finanzierungsproblem dabei nicht, vielmehr ist es nötig, ein Vermögen aufzubauen, das zu dem Zeitpunkt, wenn die (dann) ehemaligen Beamten in den Ruhestand treten, verwertbar und aufzehrbar ist. In der Vergangenheit wurden die in die Zukunft zu transferierenden Beträge für die Pensionsverpflichtungen der Beamten häufig zu gering angesetzt. Diese zu geringe Rücklagenbildung liegt sowohl an kurzfristigem und primär auf die Gegenwart gerichtetem Denken als auch an Informationsdefiziten über die Entwicklung von entscheidenden Einflussgrößen. Vor allem das so genannte Langlebigkeits-Risiko wurde in der Vergangenheit unterschätzt. Für Abgeordnetenpensionen werden bisher keine Rückstellungen gebildet.<sup>41</sup> Dies mag der unterschiedlichen Dimension der Lasten geschuldet sein. Für die ehemaligen Landesbeamten fallen für das Land Baden-Württemberg künftig Pensionslasten von rund 170 Milliarden Euro an.<sup>42</sup> Die Kosten für die ehemaligen Abgeordneten sind viel geringer. Im gesamten Jahr 2017 wurden an die relativ geringe Zahl (172) von ehemaligen

40 Gerechnet mit 45 Berufsjahren insgesamt, von denen zehn Jahre als Abgeordneter verbracht werden, da die Wahlperiode in Baden-Württemberg fünf Jahre beträgt. In den Bundesländern und dem Bund, die eine vierjährige Wahlperiode kennen, liegt das Versorgungsniveau nach zwei Mandatszeiten logischerweise niedriger. Die Zahlbeträge sind zumindest bei den Bundestagsabgeordneten dennoch höher, weil ihre Grundentschädigung höher ist.

41 Das am 10. Februar 2017 vom Landtag beschlossene und am 7. März 2017 ausgefertigte Gesetz, das unmittelbar danach zurückgenommen wurde, hatte in § 13 den Aufbau eines Pensionsstocks für zukünftige „pensionierte“ Abgeordnete vorgesehen: „Für die Abgeordneten und ihre Hinterbliebenen (...) wird eine Rücklage gebildet. Die Zuführung zur Rücklage entspricht der Höhe der Vorsorgebeiträge, die den Abgeordneten für ihre Mandatszeit zugestanden hätten.“ Diese Zuführungen hätten allerdings voraussichtlich nicht einmal die Hälfte der tatsächlich anfallenden späteren Kosten abgedeckt, siehe B-KAA BW, S. 89.

42 Das Landesfinanzministerium hat 2018 erstmalig eine Bilanz des Landesvermögens und der impliziten Schulden vorgelegt. Einbezogen sind darin die bisher entstandenen Versorgungs- und Beihilfeansprüche aller Versorgungsempfänger sowie aller aktiven Beamten. Die Pensionslasten von rund 170 Milliarden Euro sind der größte Posten auf der Passivseite der Bilanz. Um die Versorgungsausgaben generationengerecht zu gestalten, bildet das Land seit Jahren Rücklagen für die Versorgung. Auch diese finden sich in der Vermögensrechnung wieder, sie erhöhen den Aktivbestand. Zum Ende 2017 betragen die Rücklagen für die Versorgung insgesamt 6,5 Milliarden Euro. Momentan werden für alle neu eingestellten Beamte monatlich 500 Euro in einen Versorgungsfonds abgeführt. Es ist vorgesehen, dass dieser Betrag ab dem Jahr 2020 auf 750 Euro erhöht wird. Für neu eingestellte Beamte auf einer neu geschaffenen Stelle soll der Betrag auf 1.000 Euro steigen. Siehe Pressemitteilung vom 9. Februar 2018, <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/entwicklung-von-vermoegen-und-schulden-des-landes-kuenftig-an-vermoegensrechnung-ablesbar-1/> (Abruf am 9. Januar 2019).

Mitgliedern des Landtags, die schon das Pensionsbezugsalter erreicht hatten<sup>43</sup>, Versorgungsbezüge in Höhe von knapp sieben Millionen Euro überwiesen, durchschnittlich also 3.145,95 Euro Monatspension.<sup>44</sup>

Im Folgenden werden zunächst die in der Staatspraxis vorhandenen Alternativen für die Abgeordnetenpension vorgestellt. Die Herkunft der Mittel zur Alterssicherung erfolgt bei allen Modellen aus dem Staatshaushalt. Dennoch unterscheiden sich die Modelle im Hinblick auf diverse Kriterien stark.

## 2.2. Eigenvorsorgebeitrag

In drei Bundesländern – Baden-Württemberg, Bremen und Schleswig-Holstein – erhalten alle Abgeordneten seit der Systemumstellung (also von Altfällen abgesehen) einen von ihrer Diät und den sonstigen finanziellen Leistungen getrennten monatlichen Eigenvorsorgebeitrag, mit dem sie sich ihre Altersversorgung selbst organisieren sollen. In Baden-Württemberg sind dies 1.783 Euro<sup>45</sup>, in Schleswig-Holstein 1.874 Euro und im nur eingeschränkt vergleichbaren Teilzeitparlament von Bremen 811,81 Euro (Stand jeweils Juli 2018). Sachsen kann de jure, aber nicht de facto zu den Ländern mit Eigenvorsorgebeitrag gezählt werden, weil dort wie erwähnt wegen des Optionsmodells das System der Eigenvorsorge kaum zum Tragen kommt. In Sachsen ist die Höhe des Vorsorgebeitrags stets identisch mit dem Höchstsatz für eine freiwillige Versicherung in der Deutschen Rentenversicherung (DRV), derzeit also 1.209 Euro.

Hinsichtlich der Verwendung beziehungsweise Anlage des Vorsorgebeitrags haben die Abgeordneten Wahlfreiheit: Sie können ihn für eine private Rentenversicherung verwenden, ihn aber auch in die DRV oder, sofern die Abgeordneten im Vorberuf (als Rechtsanwälte, Architekten etc.) schon einem berufsständischen Versorgungswerk angehörten, dorthin einzahlen. Eine individuelle Aufteilung, zum Beispiel zu zwei Dritteln in einen Privatvertrag und zu einem Drittel in die DRV, ist zulässig.

In Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sowie im Teilzeitparlament von Bremen, verwendeten die davon betroffenen MdL<sup>46</sup> den Vorsorgebeitrag bisher wie in Tabelle 1 zusammengetragen.

43 Das Land Baden-Württemberg führte erst mit Gesetz vom 14. Juli 1970 eine Altersversorgung ein, als letzter Flächenstaat der Bundesrepublik Deutschland. 1970 bis 1980 wurde eine nach Lebensalter und Zugehörigkeit zum Landtag gestaffelte „Altersrente“ gewährt, wobei während der aktiven Mandatszeit 25 Prozent der monatlichen Grundentschädigung als Eigenbeteiligung einbehalten wurde (bis 1978). Die Abgeordnetenpension war in Baden-Württemberg erst 1980 eingeführt worden – dies erklärt die geringe Zahl von Versorgungsempfängern.

44 Vgl. B-KAA BW, S. 74.

45 Der Vorsorgebeitrag in Baden-Württemberg betrug ab 1. Juli 2011 1.585 Euro und stieg dann an auf derzeit 1.783 Euro, vgl. § 11 Abs. 3 Satz 2 AbgG jeweils in Verbindung mit der jährlichen Bekanntmachung des Präsidenten des Landtags von Baden-Württemberg.

46 Die Zahlen in der Tabelle ergeben addiert nicht die Zahl der Parlamentarier in den drei Landtagen, da noch „Altfälle“ zu verzeichnen sind. Für die MdL, die vor der Reform schon eine Zusage für eine Staatspension erhalten hatten, wurde in allen Fällen Vertrauensschutz gewährt.

<i>Tabelle 1: Verwendung des Vorsorgebeitrags</i>			
	Deutsche Rentenversicherung	Privater Rentenversicherungsvertrag	Berufsständisches Versorgungswerk
Baden-Württemberg*			
14. Wahlperiode	0	49	6
15. Wahlperiode	7	81	7
16. Wahlperiode	17	98	8
Schleswig-Holstein**			
17. Wahlperiode	4	81	3
18. Wahlperiode	3	62	2
19. Wahlperiode	8	57	5
Bremen***			
18. Wahlperiode	0	32	2
19. Wahlperiode	0	46	3
* Jeweils am Ende der abgeschlossenen Wahlperiode sowie Stand 15. Oktober 2018 der aktuellen 16. Wahlperiode). Aktuelle Anzahl von MdL: 143.			
** Jeweils am Ende der abgeschlossenen Wahlperiode sowie Stand 15. Oktober 2018 der aktuellen 19. Wahlperiode). Aktuelle Anzahl von MdL: 73.			
*** Jeweils am Ende der abgeschlossenen Wahlperiode sowie Stand 15. Oktober 2018 der aktuellen 19. Wahlperiode). Bis zum Ende der 17. Wahlperiode (7. Juni 2011) erwarben die Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft eine Anwartschaft auf eine Abgeordnetenpension. Aktuelle Anzahl von MdL (Bremen und Bremerhaven): 83.			
Quelle: Schriftliche Auskünfte der Landtagsverwaltungen an den Autor.			

### (1) Abgeordnete in der gesetzlichen Rentenversicherung

Es ist in der Öffentlichkeit weithin unbekannt, dass einige wenige Mitglieder deutscher Parlamente ihre Altersvorsorge in der gesetzlichen Rentenversicherung betreiben. Dies ist aber, wie gezeigt, nur Parlamentariern in den Eigenvorsorgeländern möglich und auch dort nur im Wege der freiwilligen Versicherung, somit nur bis zu einem monatlichen Höchstbeitrag von 1.209 Euro (Stand 2018). Der Bundesgesetzgeber hat durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Vierten Buches SGB und anderer Gesetze vom 5. August 2010 (BGBl. I S. 1127) auch das SGB VI geändert. Damals wurde § 7 Abs. 2 a.F. aufgehoben und dadurch die freiwillige Versicherung in der DRV für alle Bürgerinnen und Bürger – also auch für Abgeordnete – ohne Vorbedingungen geöffnet. Seitdem können sich versicherungsfrei und von der gesetzlichen Versicherungspflicht befreite Personen freiwillig in der DRV versichern.

Seit 2010 ist die Zahl der Abgeordneten in Baden-Württemberg, die ihren Vorsorgebeitrag in der gesetzlichen Rentenversicherung anlegen, von Wahlperiode zu Wahlperiode stetig angestiegen, ähnlich wie in Schleswig-Holstein.

Für die Mitglieder der deutschen Landtage, die ihren Altersvorsorgebeitrag bei der DRV „angelegt“ haben, berechnet sich die spätere Rente genauso wie für alle gesetzlich rentenversicherten Bürger. Die Höhe der Rente bemisst sich in der DRV nach den persönlichen Entgeltpunkten, die mit dem aktuellen Rentenwert multipliziert werden.<sup>47</sup> Werden die

47 Siehe § 64 SGB VI.

Pensionen der Beamten und der Abgeordneten (in den Abgeordnetenpensionsländern) jährlich automatisch um den gleichen Prozentsatz erhöht wie deren Besoldung beziehungsweise Diät, folgen die von der DRV ausgezahlten Altersrenten den Bruttolöhnen nicht eins zu eins, sondern werden durch weitere Faktoren beeinflusst; insofern ist es nicht möglich, pauschal anzugeben, welche Rente ein Abgeordneter aus diesem System zu erwarten hat.

## (2) Private Rentenverträge

Im Rahmen ihrer Wahlfreiheit zwischen den drei dargestellten Optionen entscheiden sich bisher die meisten Abgeordneten in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Bremen wie Tabelle 1 zeigt für einen privatrechtlichen Rentenvertrag. Die Beitragszusage des Parlaments führt in diesem Fall zu einer privatrechtlichen Leistungszusage durch ein Versicherungsunternehmen. Veränderungen des Garantiezinses und möglicher Überschussbeteiligungen ergeben sich aus Veränderungen des allgemeinen Zinsniveaus und der Attraktivität von Anlagemöglichkeiten (weltweit), aber auch aus den Verwaltungskosten (inklusive Management-Gehälter und Kosten für Öffentlichkeitsarbeit) der privaten Versicherungsunternehmen.<sup>48</sup> Diese müssen gegenüber der Landtagsverwaltung bestätigen, dass der Vorsorgebeitrag nicht in einer Summe, sondern als Monatsrente ausbezahlt wird.

## (3) Berufsständische Versorgungswerke

Nur Abgeordnete in den Eigenvorsorgeländern, die bereits zum Zeitpunkt des Mandatsantritts Mitglied in einem berufsständischen Versorgungswerk waren, können ihren Vorsorgebeitrag darin „anlegen“. Das Verbleiben in den mitgebrachten Sicherungssystemen ist für die Angehörigen bestimmter Berufsgruppen – Ärzte, Apotheker, Rechtsanwälte / Notare, Architekten, Ingenieure usw. – also möglich. Versorgungslücken sind ausgeschlossen, da die Bindung an das Altersversorgungssystem des Herkunftsberufes beziehungsweise des zukünftigen Berufes nach dem Ende des Mandats komplett erhalten bleibt. Bisher machen von dieser Verwendungsoption aber nur wenige Abgeordnete Gebrauch (vgl. Tabelle 1). Zumindest in Baden-Württemberg waren erhebliche Informationslücken der Parlamentarier über ihre Optionen zu verzeichnen, was gerade im Hinblick auf einen Verbleib in berufsständischen Versorgungswerken in vielen Fällen zu einer suboptimalen Wahl geführt haben dürfte.<sup>49</sup> So ist beispielsweise die Zahl der in ihren berufsständischen Versorgungswerken verbliebenen Anwälte deutlich niedriger als die Zahl der Abgeordneten, für die diese Option in Frage kommt.<sup>50</sup>

48 Die fünf größten Versicherer in Europa sind: Axa, Allianz, Generali, Prudential und Zurich.

49 Bei den Befragungen der Kommission erklärten viele Abgeordnete, sie hätten gar nicht gewusst, dass sie den Vorsorgebeitrag auch bei der DRV oder gegebenenfalls einem berufsständischen Versorgungswerk anlegen können, und sie hätten nur deshalb übereilt einen Privatrentenvertrag bei einem Versicherungsvertreter abgeschlossen.

50 Im 16. Landtag von Baden-Württemberg sind 15 Anwälte. Im persönlichen Gespräch berichtete einer von ihnen dem Autor, dass er „aus Unkenntnis“ bei seinem Mandatsantritt einen Privatrentenvertrag mit einem Versicherungsvertreter abgeschlossen hat. Inzwischen hat er diesen vorzeitig gekündigt und zahlt seinen Vorsorgebeitrag komplett in sein berufsständisches Versorgungswerk ein.

Die Versorgungswerke sind keine Zusatzversorgung, sondern eine *Grundversorgung* fürs Alter, die nach der Rentenreform 1957 etabliert wurde, als Freiberufler von der Versicherungspflicht in der DRV ausgenommen wurden. Daraufhin haben sich die Berufsstände ihre eigenen Versorgungswerke selbst aufgebaut und organisiert. Sie sind entweder un-selbstständige Sondervermögen der Kammern oder eigenständige öffentlich-rechtliche Körperschaften und unterliegen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des jeweiligen Bundeslandes. Den berufsständischen Versorgungswerken liegt die Idee eines Berufswegs zugrunde, der mit einer Ausbildung beginnt und über viele Jahrzehnte bis zum Erreichen des Renteneintrittsalters führt. Das „Mitnehmen“ von Anwartschaften auf Versorgungsansprüche, wenn ein Versicherter das Bundesland wechselt, ist in der Regel möglich, aber im Detail unterschiedlich geregelt. Es gibt bundesweit 89 Versorgungswerke mit rund 950.000 Mitgliedern.<sup>51</sup> Berufsständische Versorgungswerke unterliegen nicht der Sozialgerichtsbarkeit, sondern der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Trotz ihrer großen Heterogenität sind diese in der Regel komplett in einem Kapitalbildungsverfahren, ohne Anteile eines Umlageverfahrens, organisiert.

### 2.3. Abgeordneten-Versorgungswerk

Der Landtag von Nordrhein-Westfalen unterhält seit dem Jahr 2005 ein Versorgungswerk für Abgeordnete, dem sich 2014 der Landtag von Brandenburg angeschlossen hat. Es gibt keine Opt-Out-Klausel, das heißt wenn ein Landtag sich für die Teilnahme entscheidet, gilt dies für alle seine Mitglieder.<sup>52</sup> Das Versorgungswerk hat aktuell 469 Mitglieder und wird als Selbstverwaltungskörperschaft von den Abgeordneten geführt. Der monatliche Pflichtbeitrag beträgt in Brandenburg 1.776,09 Euro; in Nordrhein-Westfalen 2.204,63 Euro (jeweils Stand 2018). Falls weitere Landtage sich dem Abgeordneten-Versorgungswerk zukünftig anschließen sollten, würde jeder individuell die Beitragshöhe durch Gesetz festzulegen haben. Der Versorgungsbeitrag aller Abgeordneten zum Versorgungswerk würde dann vom Landtag als Pflichtbeitrag an das Versorgungswerk abgeführt.<sup>53</sup> Das Versorgungswerk ist ein komplett kapitalgedecktes Altersversorgungssystem, bei dem die Beiträge jedes Abgeordneten nach einem individuellen Anwartschaftsdeckungsverfahren<sup>54</sup> (also auf einem individuellen Konto) verwaltet werden.<sup>55</sup> Neben dem Pflichtbeitrag können die

51 Vgl. Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e.V. (ABV), Daten und Fakten – Die Mitgliederstruktur, <http://www.abv.de/daten-und-fakten.html> (Abruf am 9. Februar 2019).

52 Abgeordnete, die derzeit schon einen Privatrentenvertrag mit einem Versicherungsanbieter ihrer Wahl geschlossen haben, müssten diese Verträge auflösen, wenn sie nicht übertorsort sein wollen.

53 Für die maßgeblichen Rechtsgrundlagen siehe B-KAA, S. 71.

54 § 32 Abs. 1 Satz 1 Satzung des Versorgungswerks.

55 Dies ist so zu verstehen, dass auch bei einem drastischen Rückgang der Zahl der „Einzahler“, etwa beim Austritt von Landtagen, die Altersversicherungsansprüche der „älteren Generation“ der Versorgungswerk-Mitglieder gesichert wären. Selbst wenn überhaupt keine nachrückenden Generationen von Abgeordneten mehr Einzahlungen leisten würden, wären die Renten der aktuellen Mitglieder des Versorgungswerkes im Rahmen des Garantiezinses sicher.

Abgeordneten zusätzlich freiwillige Beiträge entrichten.<sup>56</sup> Das Versorgungswerk erbringt für seine Versicherten neben der Alters- auch eine Hinterbliebenenversorgung, allerdings keine Erwerbsminderungsrenten aus seinen Mitteln. Die Verwaltungskosten werden anteilig im Verhältnis der gesetzlichen Mitgliederzahlen der beiden Landtage umgelegt; sie beliefen sich im Jahr 2016 auf etwa 216.000 Euro.

Anspruch auf eine lebenslange Altersrente haben Abgeordnete nach Erreichen der gesetzlich bestimmten Altersgrenze, sofern sie zu diesem Zeitpunkt mindestens 2,5 Jahre Beiträge – mindestens ein Jahr Pflichtbeiträge als Mitglied eines Landtags – an das Versorgungswerk geleistet haben.<sup>57</sup> Die Höhe der Versorgung richtet sich nach der Dauer der Beitragszahlung und dem Lebensalter des Versicherten.<sup>58</sup> Je jünger ein Abgeordneter beim Antritt seines Mandates beziehungsweise je länger der Abstand zwischen Ende des Mandats und Renteneintrittsalter ist, umso höher sind die Auszahlungsbeträge, da das Geld dann „länger arbeiten kann“ als bei Parlamentariern, die zum Zeitpunkt ihres Mandatsantritts schon älter sind.<sup>59</sup> Dieser Effekt wäre bei den oben beschriebenen berufsständischen Versorgungswerken für Rechtsanwälte etc. prinzipiell der gleiche, kommt jedoch nicht zum Tragen, weil die Versicherungsbiografie dort in der Regel „von der Wiege bis zur Bahre“ verläuft.

#### 2.4. Renten-Rückdeckungsversicherung

Zwischen Abgeordneten-Versorgungswerk und individuellem privatrechtlichen Rentenvertrag ist von seiner Funktionslogik her das Modell „Renten-Rückdeckungsversicherung“ anzusiedeln, das in der Praxis in keinem deutschen Parlament existiert.<sup>60</sup> Statt individueller Verträge jedes Abgeordneten mit einem Versicherungsunternehmen schließt der Landtag als Versicherungsnehmer für alle Abgeordneten eine Versicherung ab. Eine Gruppenversicherung verspricht durch das Pooling geringe Verwaltungskosten und damit bessere Renditen als eine Praxis, bei der jeder Abgeordnete seine Altersversorgung selbst abschließen

56 Der jährliche Gesamtbetrag aus Pflicht- und freiwilligen Beiträgen darf nach § 29 Abs. 1 Satz 2 Satzung des Versorgungswerks die in § 5 Abs. 1 Nr. 8 Satz 2 Körperschaftssteuergesetz festgelegte Höchstgrenze (von derzeit 36.270 Euro) nicht übersteigen.

57 § 15 Abs. 5 AbgG BB, § 10 Abs. 5 AbgG NRW, § 15 Satzung des Versorgungswerks.

58 § 15 Abs. 4 Satz 3 AbgG BB, § 10 Abs. 4 Satz 3 AbgG NRW, § 16 Satzung des Versorgungswerks.

59 Das Durchschnittsalter der Mitglieder des Landtags von Baden-Württemberg liegt laut der auf der Homepage des Landtags veröffentlichten Altersstruktur der Abgeordneten bei 54,3 Jahren, <https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/abgeordnete/Abgeordnete%2016.%20WP%20-%20Altersstruktur%20Auswertung%20Stand%202018-03-01.pdf> (Abruf am 29. März 2018). Für die Berechnung der Rentenhöhe aus einer Anlage im Kapitaldeckungsverfahren ist jedoch nicht dieser Wert, sondern der Durchschnitt der Eintrittsalter entscheidend. Das Eintrittsalter ist das Alter, das ein Abgeordneter beim erstmaligen Antritt eines Mandats im Landtag aufweist. Das Durchschnittseintrittsalter aller baden-württembergischen Abgeordneten liegt bei 46,9 Jahren (Mitteilung der Landtagsverwaltung an die KAA BW vom 20. März 2018).

60 Es wurde bei einer Expertenanhörung der Kommission vorgestellt und fand daher Eingang in den Abschlussbericht, vgl. B-KAA BW, S. 72.

muss.<sup>61</sup> Für eine solche privatrechtliche Gruppenversicherung wäre eine europaweite Ausschreibung nötig. Ob alle Abgeordneten eines Parlaments kollektiv mitmachen (müssten), wäre zu verhandeln. Da eine Opt-Out-Klausel für das Versicherungsunternehmen unattraktiv wäre, gilt (vermutlich) wie beim Abgeordneten-Versorgungswerk, dass alle Parlamentarier einbezogen werden müssen, wenn ein Parlament sich für dieses Modell entscheiden sollte.

### 3. Plädoyer für das System des Eigenvorsorgebeitrags

Die Besonderheit der Abgeordnetenpension im Reigen der Systeme ist ihre fehlende Anpassung an sich verändernde gesamtgesellschaftliche Rahmenbedingungen. Derartiger Wandel, zum Beispiel eine Alterung der Gesellschaft und eine damit verbundene Änderung des Rentnerquotienten, veranlassen den Gesetzgeber in seiner Eigenschaft als Regulator der Deutschen Rentenversicherung<sup>62</sup>, aber auch die Versorgungswerke und Anbieter kapitalgedeckter Altersversorgungsmodelle zu Anpassungen.

Besonders prägnant kommt dies in der gesetzlichen Regelung zum Ausdruck, dass in der DRV der Beitragssatz bis 2020 20 Prozent und bis zum Jahr 2030 22 Prozent nicht überschreiten darf.<sup>63</sup> Der veränderte Bevölkerungsaufbau war der Anlass für Einschnitte bei der Leistungshöhe, insbesondere durch die Gesetze der Jahre 1999 (Rentenreformgesetz), 2002 (Altersvermögensgesetz und Altersvermögensergänzungsgesetz = „Riester-Rente“) und 2005 (Rentenversicherungsnachhaltigkeitgesetz). Durch mehrfache Modifikationen der Renten-

61 Es waren vor allem die Abgeordneten, die zu ungünstigen Konditionen private Rentenverträge mit Versicherungen abgeschlossen hatten, die in den Gesprächen mit der Kommission massive Unzufriedenheit zum Ausdruck brachten. Siehe hierzu im B-KAA BW, S. 84: „Der Umstand, dass neue Mitglieder des Landtags direkt nach ihrer Wahl – oft ohne ausreichende Informationen – alleine auf sich gestellt einen Vertrag mit einem Versicherungsunternehmer ‚aushandeln‘ mussten, hat zu zahlreichen ungünstigen Verträgen dienstjüngerer Abgeordneter geführt.“ Vgl. auch Redebeitrag von *Hans-Ulrich Seckerl*, MdL (Bündnis 90/Die Grünen) bei der ersten Beratung von Drs. 16/1582 und 16/1583 am 9. Februar 2017: „Mit privaten Vorsorgeverträgen werden Versicherungen gefüttert, aber keine auskömmlichen Altersversorgungen hergestellt.“ (Plenarprotokoll 16/24, S. 1226).

62 In einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 – 2 BvR 933/82 – BVerfGE 76, S. 256) wird im Orientierungssatz festgestellt: „Die Rentenkasse der gesetzlichen Rentenversicherung ist eine öffentliche Kasse.“ Und weiter (Rn. 104): „Die Rentenkasse kennzeichnet es indessen, daß die gesetzliche Rentenversicherung unter der umfassenden Aufsicht des Staates steht. Daraus, daß es sich hierbei um eine Rechtsaufsicht handelt, läßt sich nicht folgern, daß der Staat das Gebiet der gesetzlichen Rentenversicherung der gesellschaftlichen Selbstverwaltung oder der Selbstverwaltung der Beteiligten überlassen und sich von der politischen Verantwortung für die Funktionsfähigkeit des Systems und seine jederzeitige Leistungsbereitschaft zurückgezogen hätte. Denn der gesetzliche Rahmen für die Selbstverwaltung ist im Bereich der Sozialversicherung – vor allem der gesetzlichen Rentenversicherung – sehr eng. Der Staat übt seine politische Verantwortung nicht durch seine Verwaltung sondern durch seine detaillierte Gesetzgebung aus.“

63 Vgl. *Gerhard Bäcker / Ernst Kistler*, Dossier Rentenpolitik, Reaktionen der Politik: Einschnitte im Leistungsrecht, 16. November 2016, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/223351/einschnitte-im-leistungsrecht> (Abruf am 9. Februar 2019). Bis 2025 setzt die mit dem Rentenpaket 2018 verabschiedete Zwischenregelung einer neuen doppelten Haltelinie diese Regelung aus, danach wird sie (nach heutigem Stand) aber wieder zu geltendem Recht.

anpassungsformel – insbesondere in Form des Riester-Faktors und des Nachhaltigkeitsfaktors – folgt die jährliche Erhöhung des aktuellen Rentenwerts der allgemeinen Lohnentwicklung nur noch abgebremsst.<sup>64</sup> In den Jahren 2004, 2005 und 2006 ist die Erhöhung ganz ausgesetzt worden. Betroffen sind die Rentenneuzugänge sowie die Renten im Bestand.

Einen Korrekturfaktor, der etwa mit dem 2004 in die Rentenformel eingeführten Nachhaltigkeitsfaktor<sup>65</sup> der gesetzlich Rentenversicherten vergleichbar wäre, gibt es weder bei den Abgeordneten- noch den Beamtenpensionen. Zwar ist in der Vergangenheit zaghaft versucht worden, die Einschnitte der Rentner auch auf die Beamtenpensionäre zu übertragen, aber längst nicht im gleichen Maße wie im System der DRV.<sup>66</sup> Eine Folge ist, dass die Beamtenpensionen seit den 1990er Jahren deutlich stärker gestiegen sind als die Renten und die Pensionäre inzwischen eine deutlich höhere Ersatzrate für ihr Erwerbseinkommen haben als die Rentner.<sup>67</sup>

Bezüglich der Abgeordnetenpensionen haben die Parlamentarier ab etwa 1989 unter Verweis auf die Einschränkungen, die den Angehörigen der anderen Altersversorgungssysteme zugemutet werden, mehrfach Einschnitte vorgenommen. Allerdings ist festzustellen, dass „die beschlossenen Einschränkungen im Umfang eher geringer ausfielen als in der gesetzlichen Rentenversicherung. Dabei ist ein Spezifikum der Neuregelungen, dass sie regelmäßig erst für neu- beziehungsweise wiedergewählte Parlamentarier wirksam werden und diejenigen Abgeordneten, die entsprechende Beschlüsse fassen, weitgehend von Verschlechterungen ausnehmen“<sup>68</sup>.

### 3.1. Politische, ökonomische und juristische Argumente gegen die Abgeordnetenpension

Die Abgeordneten (des Bundestags sowie der Landtage von Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) sollten das System der Abgeordnetenpension aufgeben – ein Schritt, den die Parlamentarier aus Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Bremen bereits vollzogen haben. Politische, ökonomische und juristische Gründe sprechen dafür.

64 Vgl. § 68, Abs. 3-7 SGB VI.

65 Der 2004 in die Rentenformel eingefügte Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern und ist einer der Kernelemente der Abkehr von der Leistungszusage der DRV. Vgl. Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung, 21. Juli 2004 (BGBl. I S. 1791).

66 In Baden-Württemberg wurde bei den Beamtenpensionen ein „Nachhaltigkeitsfaktor“ eingeführt, der die altersgeldfähigen Dienstbezüge um 1,6 Prozent reduziert. Im obigen Rechenbeispiel betragen die altersgeldfähigen Dienstbezüge dann nur noch 7.651,58 Euro, woraus sich dann eine monatliche Alterspension von 1.372,50 Euro (statt 1.394,82 Euro) ergibt. Vgl. § 89 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 Satz 1 Landesbeamtenversorgungsgesetz Baden-Württemberg vom 9. November 2010 (GBl. S. 793, S. 911 – LBeamtVGBW) zuletzt geändert durch geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 7. November 2017 (GBl. S. 565, S. 568).

67 Vgl. *Martin Werding*, Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen, SVR-Arbeitspapier 05/2016, S. 1.

68 *Lisa Hoffmann / Karl Hinrichs*, a.a.O. (Fn. 22), S. 1.

## (1) Politische Argumente

Politisch bringt es das System der Abgeordnetenpension mit sich, dass die Vertreter der Legislative bei ihrer Altersversorgung von der Erfahrungswelt der Bürgerinnen und Bürger (von den knapp zwei Millionen Beamten abgesehen) abgekoppelt sind. Die Frage der (Ent-)Koppelung spielte in den Beratungen der baden-württembergischen Kommission eine zentrale Rolle. Dies ist nachvollziehbar, wenn man bedenkt, dass das schon erwähnte Bürgerforum einstimmig die Abgeordnetenpension (dort als „Staatspension“ bezeichnet) verworfen und – ebenso einstimmig – gefordert hatte, dass sich die Altersversorgung der Landtagsabgeordneten in Bezug auf ihre Systematik den für die meisten Bürger geltenden Rahmenbedingungen annähern müsse. Das Bürgerforum hatte zudem „Solidarität“ und „Gleichbehandlung mit der Bevölkerung“<sup>69</sup> als wichtige Kriterien bei Entscheidungen für oder gegen zur Auswahl stehende Altersversorgungssysteme bezeichnet. Die Kommission hatte dem Bürgerforum versprochen, es ernst zu nehmen. Überdies war der Wunsch nach einer Ankoppelung an „die Lebenswirklichkeit“ der Bevölkerung das wichtigste Motiv des Landtags 2008 bei dem Beschluss über die Einführung des Eigenvorsorgebeitrags gewesen. Pars pro toto sei aus zwei Redebeiträgen in der ersten Beratung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Abgeordnetengesetzes von Baden-Württemberg<sup>70</sup> am 2. April 2008 zitiert:

„*Winfried Kretschmann*, Grüne: ... Der zweite Systemwechsel war die Einführung einer eigenen Altersvorsorge mit der Abkehr von der Staatspension. Das hat nicht nur den Vorteil großer Transparenz (...), sondern auch, dass wir näher an der Lebenswirklichkeit all der Menschen sind, die keine Beamten sind; und das ist ja die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung.“<sup>71</sup>

„*Stefan Mappus*, CDU: ... Diese neue, wenn Sie so wollen, ‚Abgeordnetenrente‘ ist zeitgemäßer, lebensnäher, nachhaltiger und vor allem wirtschaftlicher als das bisherige System.“<sup>72</sup>

Der Begründungsstrang für die Forderung, dass die Altersversorgungssysteme von Bevölkerungsmehrheit und Abgeordneten dieselbe Systematik haben sollten, beginnt im vorpolitischen, moraltheoretischen Raum und kann als „Autor-Adressat-Theorem“ bezeichnet werden. Man stelle sich vor, ein Normsetzer würde nicht Norm 1 „Man sollte Notleidenden helfen, indem man ein Zehntel seines Einkommens spendet“ aufstellen, sondern Norm 2: „Man sollte Notleidenden helfen, indem man ein Zehntel seines Einkommens spendet – außer ich selbst.“ Die Idee der Verallgemeinerbarkeit ist konstitutiv für die Sphäre des Moralischen. Das Universalisierbarkeitsprinzip lautet nach *Marcus G. Singer*, „(dass), was für eine Person richtig (oder nicht richtig) ist, für jede andere Person mit ähnlichen individuellen Voraussetzungen und unter ähnlichen Umständen richtig (oder nicht richtig) sein muss“<sup>73</sup>. Nur dann könne eine vorgeschlagene Norm als moralisch gelten. Prima facie ist also Norm 1 im moralischen Sinne geltungswürdig, Norm 2 jedoch nicht.

69 B-KAA, S. 16.

70 Vgl. Gesetzentwurf zur Änderung des Abgeordnetengesetzes von Baden-Württemberg, LT-Drs. 14/2500.

71 Plenarprotokoll 14/42, S. 2838.

72 Ebenda, S. 2839.

73 *Marcus G. Singer*, Verallgemeinerung in der Ethik. Zur Logik moralischen Argumentierens, Frankfurt am Main 1975, S. 25.

Claudio López-Guerra hat ideengeschichtlich herausgearbeitet, dass die „Autoren gleich Adressaten“-Bedingung in keinem politischen System so gut erfüllt ist wie in der Demokratie.<sup>74</sup> Einschränkende Gesetze (Rechtsnormen) wurden in Monarchien oder Aristokratien oft von den Normsetzern mit dem Zusatz versehen, dass sie für sie selbst nicht gelten. Man denke nur an Jagd- oder Holzeinschlagsverbote in Wäldern. „Dass Gleichheit vor dem Gesetz besteht, ist eine der wesentlichen Garantien der Demokratie. Dadurch soll die Gewähr gegeben werden, dass auch der Gesetzgeber unter seinem Gesetz leidet“, formuliert *Eschenburg*.<sup>75</sup>

Ein gewichtiges Gegenargument gegen das „Autoren gleich Adressaten-Theorem“ lautet, dass die Vertreter der Legislative ständig über Sachverhalte entscheiden müssen, von denen sie nicht direkt betroffen sind. Wenn Politiker über eine Schornsteinfeger-Verordnung entscheiden, kann man schließlich auch nicht erwarten, dass sie zu Schornsteinfegern werden. Nun lässt das Universalisierbarkeitsprinzip von *Marcus G. Singer* Ausnahmen zu, wenn andere individuelle Voraussetzungen und andere Umstände gelten. In Bezug auf Alterssicherung ist aber kein Ausnahmetatbestand gegeben, weil jeder alt wird und jeder eine gute Absicherung im Alter will. Somit haben Normsetzer und Normadressaten *in diesem Kontext* dieselben Voraussetzungen und dieselben Umstände.

Ein weiteres Gegenargument gegen die Gleichsetzung von Autoren und Adressaten lautet, dass ein Außenstehender unvoreingenommener über einen Sachverhalt urteilen könne, das heißt gerade die *Nicht-Betroffenheit* ist die Voraussetzung für ein faires Urteil. Abgeordnete sind jedoch keine Richter. Die Analogie zum unparteiischen, unvoreingenommenen Außenstehenden ist schief, denn Abgeordnete haben eben im Bereich der Alterssicherung eigene Interessen wie *Felix Welti* argumentiert: „Bringt man die Einbeziehung der Abgeordneten (oder jedenfalls der meisten) in die Sozialversicherung anstelle des bisherigen Sonder-systems ins Gespräch, so ist hier auszuführen, dass zukünftig bei sozialpolitischen Entscheidungen über die Zukunft der Sozialversicherungssysteme eine stärkere Eigenbetroffenheit der Entscheidenden vorhanden wäre, weil sie über ihre eigene Sicherung mitentschieden. Dies müssten diejenigen ablehnen, welche dem Leitbild eines möglichst ‚unbefangenen‘ entscheidenden Abgeordneten verpflichtet sind, welcher sich nicht am eigenen Interesse, sondern am ‚Gemeinwohl‘ orientiere. Ihre Sorge wäre, dass Abgeordnete eine im ‚Gemeinwohl‘ gebotene Leistungskürzung nicht vornähmen, wenn sie auch die Abgeordneten und ihre Familien selbst träfe. Die parlamentarische Entscheidung hat zwar die dialektische Form mit dem griechischen Prozess gemein, zur Entscheidung ist aber nicht ein möglichst unparteiisches Gericht, sondern die Mehrheit der Vertreter des Volkes berufen.“<sup>76</sup> Abgeordnete sind (als steuerzahlende Bürger) auch im Steuerrecht den Gesetzen unterworfen, die sie selbst gemacht haben, ohne dass das obige Unbefangenheitsargument angeführt wird.

Das „Autoren gleich Adressaten-Theorem“ führt im politischen Kontext, speziell im Kontext der Steuerung von grundlegenden Versorgungs- und Sozialsystemen im modernen Sozialstaat, zur Good-Governance-Vermutung. Wenn die Regierenden zu Regierten werden, sind sie von einem guten wie schlechten Führen der Regierungsgeschäfte unmittelbar

74 Vgl. *Claudio López-Guerra*, *Piloting Responsibility and Intergenerational Justice*, in: *Iñigo González-Ricoy / Axel Gosseries*, *Institutions for Future Generations*, Oxford 2016, S. 299 – 311.

75 *Theodor Eschenburg*, a.a.O. (Fn. 22), S. 76.

76 *Felix Welti*, *Abgeordnete in die Sozialversicherung?*, in: *ZParl*, 31. Jg. (2000), H. 2, S. 254 – 274, S. 265.

selbst betroffen. Der Leitgedanke ist der einer Solidargemeinschaft, bei der die Interessen der Repräsentierenden prosperieren, wenn dies auch für die Interessen der Repräsentierten gilt. *Claudio López-Guerra* verwendet die Metapher eines Piloten, der ein Flugzeug steuert und dessen Schicksal unzertrennlich mit dem der Menschen verknüpft ist, die ihm anvertraut sind.<sup>77</sup>

Wie ein gesetzliches Rentensystem aussähe, wenn die Mitglieder des Bundestags seit Einführung einer Alterssicherung für Abgeordnete einbezogen gewesen wären, ist Spekulation. Das aktuell existierende gesetzliche Rentensystem ist jedenfalls in vielfacher Hinsicht reformbedürftig. Es muss generationengerechter, sozial gerechter und transparenter gemacht werden, und ordnungspolitische Grundprinzipien müssen darin wieder stärker zur Geltung kommen.<sup>78</sup>

Das Koppelungsprinzip war der größte Streitpunkt der baden-württembergischen Kommission. Nachdem mehrere Monate lang kontrovers darüber diskutiert worden war, entschied der Kommissionsvorsitzende *Michael Hund* salomonisch, dass sowohl Argumente für das Koppelungsprinzip (S. 54 – 59) als auch dagegen (S. 59 – 63) im Bericht ihren Platz finden müssten. Dass die Argumente der Befürworter, die in der Kommission in der Minderzahl waren, überhaupt aufgenommen wurden, ist der Wirkung zu verdanken, die die Empfehlungen des Bürgerforums auf die Kommission gemacht hatten.<sup>79</sup>

77 Vgl. *Claudio López-Guerra*, a.a.O. (Fn. 74), S. 299. *Felix Welti*, a.a.O. (Fn. 76), S. 265 f., konstatiert: „Die im Volk vorhandenen Interessen gehen bei der Repräsentation nicht verloren, sondern werden nur auf spezifische Form zusammengetragen und zur Entscheidung gebracht. Aus dieser Sicht ist es sinnvoll, dass über eine Mehrheit von Sozialversicherten eben nicht ein Parlament von Sonder- und Besserversorgten entscheidet. Diese Mehrheit könnte jedenfalls eine Chance haben wollen, nicht von Vertretern repräsentiert zu werden, die sich von ihr – gesetzlich vorgeschrieben – durch eine andere Form der sozialen Sicherung unterscheiden. Denn es ist ja auch nicht unwahrscheinlich, dass Abgeordnete sorgfältiger und sensibler mit einem System umgehen, in das sie auch selbst eingebunden sind.“

78 Für Einzelheiten siehe *Jörg Tremmel / Sarna Röser*, Langfristig gedachte Rentenpolitik, in: *Klaus Hurrelmann / Heribert Karch / Christian Traxler*, Metallrente Studie 2019 „Jugend, Vorsorge, Finanzen – Wird das Vertrauen einer Generation verspielt?“, Weinheim / Basel 2019, S. 100 – 109.

79 Es gibt noch einen weiteren Begründungsstrang für die Forderung, die Interessen von Regierenden und Regierten zu verkoppeln, auf den die Kommissionsmitglieder (und zwar einhellig) nicht im Bericht Bezug genommen haben, der aber in der Literatur vorkommt. Dieser zweite Begründungsstrang basiert auf dem so genannten Delegations- oder Prinzipal-Agenten-Ansatz. Dieser stammt aus der ökonomischen Theorie und bezog sich ursprünglich darauf, dass Unternehmens-eigner ein Management zwar aussuchen und einsetzen können, danach jedoch nur bedingt in der Lage sind, das Verhalten der Manager zu beobachten (Informationsvorsprung der Agenten) und zu kontrollieren (unvollständige Sanktionsmöglichkeiten), vgl. *Lisa Hoffmann / Karl Hinrichs*, a.a.O. (Fn. 22), S. 333. Manager können folglich Aktivitäten entwickeln, die sich nicht vollständig mit den Interessen der Eigentümer decken. Der „principal-agent“-Ansatz wurde anschließend auf politische Fragen übertragen und begründet inzwischen ein eigenständiges Teilgebiet namens Politische Ökonomie an der Schnittstelle von Ökonomie und Politikwissenschaft. Eine von vielen Anwendungen betrachtet die Bürger als Prinzipale und Volksvertreter als Agenten und fragt, wie Abgeordnete davon abgehalten werden können, Eigeninteressen zu entwickeln, die im Gegensatz zu den Interessen der Bürgerschaft stehen. Für einen Debattenüberblick siehe *Werner J. Patzelt*, Was für Politiker brauchen wir? Ein normativer Essay, in: *ders. / Michael Edinger*, Politik als Beruf, Wiesbaden 2011, S. 70 – 100, S. 79 ff. Das Delegationsdilemma (und die vorgeschlagenen Lösungen zu seiner Beseitigung) unterstellen, dass Politiker stets eigennutzmaximierend handeln. Dieses Axiom mag fruchtbar für wissenschaftliche Modelle sein, es entspricht aber nicht der Realität. Es ist empirisch belegt, dass Abgeordnete sich sowohl dem Volk insgesamt als der

## (2) Juristische Argumente

Zweitens sprechen auch juristische Argumente gegen die Abgeordnetenpension. In seinem Diäten-Urteil von 1975 hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, (1) dass „Entschädigung“ nicht im Sinne einer Aufwandsentschädigung, sondern im Sinne einer Vergütung zu verstehen ist, und (2) dass an diese Vergütung auch eine begrenzte, mandatszeitbezogene Altersversorgung gekoppelt werden kann. Das BVerfG führte jedoch auch aus, dass die Entschädigung keine Annäherung an den „herkömmlichen Aufbau eines Beamtengehalts und keine Abhängigkeit von der Gehaltsregelung verträgt, etwa in der Weise, dass sie unmittelbar oder mittelbar in Von-Hundert-Sätzen eines Beamtengehalts ausgedrückt wird“<sup>80</sup>. Gerade weil die Abgeordnetentätigkeit im Verfassungsgefüge eine Tätigkeit *sui generis* ist, ist das System der Beamtenversorgung nicht passend für die Abdeckung einer Versorgungslücke für Abgeordnete. Das BVerfG hat in zahlreichen Urteilen die Unterschiede zwischen Parlamentariern und Beamten betont<sup>81</sup> und bereits 1975 unmissverständlich festgestellt, dass Abgeordnete kraft ihres Einzugs in ein Parlament nicht zu Beamten werden, unter anderem schon im ersten Leitsatz und vertiefend in Abschnitt 39 („Der Abgeordnete, der dadurch natürlich nicht ‚Beamter‘ geworden, ...“).<sup>82</sup> Das BVerfG hat auch ausführlich begründet, warum aus seiner Sicht die Entschädigung des Abgeordneten nicht analog zu der des Beamten zu regeln ist: weil Abgeordnete – auf Zeit gewählt – ihre Parlamentstätigkeit grundsätzlich nur vorübergehend ausüben. Abgeordnete stehen gerade nicht in einem dauerhaften Treueverhältnis zum Staat, das für Beamte die Aufrechterhaltung des Alimentationsprinzips rechtfertigt. Das BVerfG formulierte im Diäten-Urteil 1975 wie folgt:

„Die Entschädigung wird damit keineswegs zu einem arbeitsrechtlichen Anspruch, mit dem ein Anspruch auf Erfüllung dienstlicher Obliegenheiten korrespondieren würde – der Abgeordnete ‚schuldet‘ rechtlich keine Dienste, sondern nimmt in Unabhängigkeit sein Mandat war –; ebenso wenig wird sie damit zu einem Gehalt im beamtenrechtlichen Sinn – der Abgeordnete ist, wie dargelegt, kein Beamter –, steht also nicht unter den verfassungsrechtlich gesicherten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG); sie wird von diesen Grundsätzen überhaupt nicht berührt. Diese Entschädigung hat auch nichts mit den Regelungen des Gehalts in den Besoldungsgesetzen zu tun. Sie verträgt deshalb auch 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

Bevölkerung ihrer Wahlkreise und ihren Parteien, aber auch Interessengruppen wie den Gewerkschaften, Greenpeace oder Amnesty International verpflichtet fühlen, siehe *Werner J. Patzelt*, Deutschlands Abgeordnete. Profil eines Berufsstandes, der weit besser ist als sein Ruf, in: ZParl, 27. Jg. (1996), H. 3, S. 462 – 502. Jedes Modell ist eine Vereinfachung der Realität. Warum Modelle dennoch in der Wissenschaft eine Existenzberechtigung haben, wurde von *Box* und *Draper* auf den Punkt gebracht: „[E]ssentially, all models are wrong, but some are useful.“ (*George E. P. Box / Norman R. Draper*, Empirical Model-Building and Response Surfaces, Hoboken 1987). An dieser Stelle kann jedoch nicht weiter in wissenschaftstheoretische Diskurse eingestiegen werden. Der Hinweis, dass realitätsferne Prämissen nicht zu praxisrelevanten Schlussfolgerungen führen sollten, mag genügen.

80 BVerfG, Urteil vom 5. November 1975 – 2 BvR 193/74 – BVerfGE 40, S. 296 – juris Rn. 41.

81 Für eine Übersicht über alle Ausführungen in allen Urteilen, siehe B-KAA BW, S. 23 f.

82 BVerfG, Urteil vom 5. November 1975, a.a.O. (Fn. 80), juris Rn. 39, Zitat siehe C. II. 1., S. 21 f.

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>83</sup>

Trotz der Rechtsprechung des BVerfG führte der Bundesgesetzgeber für sich (das heißt für den Bundestag) 1977 eine beamtenrechtsanaloge staatliche Altersversorgung aus dem Staatshaushalt ohne Eigenbeteiligung ein.<sup>84</sup> In einem Aufsatz mit dem Titel „Der Abgeordnete und sein Beruf. Eine kritische Auseinandersetzung mit folgenreichen Mißdeutungen eines Urteils“ kommentierte der Berichterstatter des Diäten-Urteils, *Willi Geiger*: „Es gibt keine rechtlich vertretbare Argumentation, mit der man die finanzielle Ausstattung des Abgeordneten dem beamtenrechtlichen Gehalt oder der beamtenrechtlichen Versorgung angleichen oder auch nur annähern könnte.“<sup>85</sup> Dennoch ist die beamtenrechtsanaloge Altersversorgung für Bundestagsabgeordnete bis heute in Kraft (§ 20 Abgeordnetengesetz).

In Diskussionen wird gelegentlich eingewandt, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei nicht stichhaltig, denn Richter sind laut Grundgesetz schließlich auch keine Beamten, dennoch ist auch ihre Altersversorgung beamtenrechtsanalog organisiert. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil klare Aussagen zu den Vertretern der Legislative gemacht. Ihm nun vorzuhalten, es habe sich nicht zu den Vertretern der Judikative geäußert, ist ein schwaches juristisches Argument. Ein Urteil zu Sachverhalt A darf nicht ignoriert werden, nur weil die Begründung der Richter nicht zugleich auf Sachverhalt B eingeht. Gesprochenes Recht ist zu beachten, selbst wenn es nicht den eigenen Gerechtigkeitsvorstellungen entspricht.

### (3) Ökonomische Argumente

Ökonomisch ist die Abgeordnetenpension ein Verstoß gegen das Prinzip der Periodengleichheit und somit der Generationengerechtigkeit. Beim System der Abgeordnetenpension trägt in Periode 1 die in dieser Zeit lebende Bürgerschaft keine Kosten für die Altersversorgung der in ebendieser Zeit tätigen Abgeordneten. Stattdessen muss Bürgerschaft 2 für Altersversorgung der Abgeordneten aus Periode 1 (von denen sie gar nicht repräsentiert wurde) übernehmen. Da die Altersvorsorgekosten für die Tätigkeit der Abgeordneten nicht in der Periode, in der sie anfallen, finanziert, sondern stattdessen einem künftigen Staatsvolk aufgebürdet werden, verstößt dieses Prinzip gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit. Dagegen impliziert das System des Eigenvorsorgebeitrags, dass aus dem Haushalt in Periode 1 die aktuellen Beiträge zu zahlen sind, danach aber keine Lasten mehr anfallen. So trägt jede Bürgerschaft die Kosten für „ihre“ Abgeordneten selbst. Der Eigenvorsorgebeitrag ist ein periodengleiches System, während die Abgeordnetenpension ein nachgelagertes Finanzierungssystem ist. Daher schneidet ersteres bei den Kriterien Transparenz und periodengerechte Zuordnung besser ab.

83 Ebenda, Rn. 42.

84 Vgl. Art. I §§ 19 f. des Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages vom 18. Februar 1977 (BGBl I S. 297).

85 *Willi Geiger*, Der Abgeordnete und sein Beruf. Eine kritische Auseinandersetzung mit folgenreichen Mißdeutungen eines Urteils, in: ZParl, 9. Jg. (1978), H. 4, S. 522 – 534, S. 526.

### 3.2. Die Schwächen der Alternativsysteme

Politische, ökonomische und juristische Gründe sprechen dafür, dass der Bundestag sowie die betroffenen Landtage das System der Abgeordnetenpension aufgeben. Von den dargestellten alternativen Altersversorgungssystemen für Abgeordnete schneidet der Vorsorgebeitrag am besten ab, denn hier haben die Abgeordneten ein hohes Maß an Wahlfreiheit und können entsprechend ihrer persönlichen Überzeugung handeln. Parlamentarier der FDP beispielsweise präferieren oft Kapitaldeckung gegenüber dem Umlageverfahren; sie können dann einen Privatrentenvertrag mit einem entsprechenden Finanzdienstleister abschließen. Grüne wiederum sprechen sich in ihren Parteiprogrammen für einen Einbezug von Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung aus<sup>86</sup>; sie können ihre eigene Altersversorgung im Rahmen der GRV organisieren. Und wer vor seiner Zeit im Parlament einem berufsständischen Versorgungswerk angehörte, kann darin bleiben.

Das Modell des Eigenvorsorgebeitrags überzeugt gerade auch angesichts der Schwächen der Alternativmodelle. Ein Abgeordneten-Versorgungswerk wäre zwar konform zur Rechtsprechung des BVerfG, brächte jedoch Nachteile für Parlamentarier, die bereits bei einem berufsständischen Versorgungswerk abgesichert sind und ihre Beitragspflicht nicht komplett ruhen lassen können. Beim Versorgungswerk für Rechtsanwälte und Notare in Baden-Württemberg zum Beispiel ist es de facto unumgänglich, 30 Prozent des Normalbetrags auch während der Mandatszeit zu zahlen, denn ein komplettes Ruhenlassen der Beitragspflicht wäre mit gravierenden Nachteilen verbunden. Hier wird deutlich, dass Versorgungswerke darauf ausgerichtet sind, dass die in ihnen versicherten Personen dauerhaft beziehungsweise auf Lebenszeit ihren jeweiligen Beruf ausüben. Zudem besteht seit einigen Jahrzehnten ein breiter Konsens in der Rentenpolitik, dass es zwar Bestandschutz für die existierenden berufsständischen Versorgungswerke, aber keine *Neugründungen* mehr geben soll, damit die DRV als Institution nicht geschwächt wird. Hier würde ein Abgeordneten-Versorgungswerk ein falsches Signal setzen.

Der Vorschlag, Parlamentarier in die Rentenversicherung als Pflichtmitglieder einzubeziehen, wird ebenfalls diskutiert.<sup>87</sup> Dies war auch die Lösung, die das Bürgerforum in Baden-Württemberg (einstimmig) als Vision vorgeschlagen hat. Allerdings ist der Weg dorthin – wie im Kommissionsbericht der Experten dargestellt<sup>88</sup> – nur wirklich langfristig gangbar, weil die Rentenversicherung immer noch berufsständisch organisiert ist. Das Leitbild der „Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen“ wirft zudem die Frage auf, wie erreicht werden könnte, dass auch Abgeordnete eine zweite Säule der Alterssicherung erhalten können, falls sie tatsächlich künftig einmal ihre erste Säule der Altersversorgung aus der DRV beziehen würden. Denn seit 2001 gilt in Deutschland, dass die gesetzliche Rente allein nicht mehr ausreicht, um im Alter einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen.

86 „Wir wollen den ersten Schritt zur Bürger\*innenversicherung gehen und hierfür die nicht anderweitig abgesicherten Selbständigen, Minijobber\*innen und Abgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen.“ Siehe Bündnis 90/Die Grünen, Wahlprogramm 2017, S. 199, [https://www.gruene.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/BUENDNIS\\_90\\_DIE\\_GRUENEN\\_Bundestagswahlprogramm\\_2017.pdf](https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017.pdf) (Abruf am 9. Februar 2019).

87 Vgl. *Felix Welti*, a.a.O. (Fn. 76).

88 Vgl. B-KAA BW, S. 83 – 100.

Gesetzlich Rentenversicherte müssen heutzutage im Regelfall eine Teilkapitalisierung („Riester-Rente“, Betriebsrente oder beides) aufbauen. Wie soll die zweite Säule für Parlamentarier organisiert werden, nachdem diese in die DRV einbezogen worden sind? Die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL), die sich dafür anbietet, nimmt zumindest derzeit keine Abgeordneten auf. Die Gewerkschaften, die einen Antrag auf Satzungsänderung der VBL stellen könnten, haben dies bisher nicht getan, obwohl sie die Erwerbstätigenversicherung fordern. Dem System der Eigenvorsorge ist vor dem Hintergrund der Nachteile aller anderen Alternativen also der Vorzug zu geben.

Abschließend nun zur Frage, wie hoch der Vorsorgebeitrag sein soll. Je höher die eingezahlten Beitragssummen, desto höher *ceteris paribus* in jedem System die späteren Auszahlungssummen. Angemessen ist ein Eigenvorsorgebeitrag von 2.000 Euro pro Monat in den Landtagen der Flächenstaaten und von 2.500 Euro pro Monat im Bundestag, natürlich dynamisiert (wie in den heutigen Eigenvorsorgebeitragsländern).

In der Fachliteratur wurde bisher nicht thematisiert, dass es derzeit in zwei Bundesländern eine Lücke zwischen Vorsorgebeitrag und *anlagepflichtigem* Vorsorgebeitrag gibt. In Eigenvorsorgeländern müssen Abgeordnete gegenüber der jeweiligen Landtagsverwaltung bestätigen, dass der Vorsorgebeitrag nicht in einer Summe, sondern als Monatsrente ausbezahlt werden wird, das heißt ein Kapitalwahlrecht muss vollständig ausgeschlossen sein.<sup>89</sup> Uneinheitlich geregelt ist allerdings die Meldepflicht bei den Landtagsverwaltungen *in Bezug auf die Höhe*. In Baden-Württemberg, wo den Abgeordneten 1.783 Euro ausbezahlt wird, ist der anlagepflichtige Betrag dynamisiert und muss immer mindestens dem monatlichen Höchstbeitrag der Deutschen Rentenversicherung (derzeit 1.209 Euro) entsprechen.<sup>90</sup> Von dem nominal geringfügig höheren Vorsorgebeitrag in Schleswig-Holstein (1.874 Euro) sind nach § 17 SH AbgG 85 Prozent anlagepflichtig, daraus ergibt sich der Betrag von 1.593,00 Euro. Mithin hat durch die uneinheitliche „Obergrenze-Regelung“ ein Abgeordneter in Schleswig-Holstein de facto einige hundert Euro mehr für seine Altersversorgung aufzuwenden als ein Abgeordneter in Baden-Württemberg.

Die Differenz zwischen der tatsächlichen Höhe des Vorsorgebeitrags und des Höchstbeitrages zur DRV ist besonders in Baden-Württemberg augenfällig (1.783 zu 1.209 Euro = 574 Euro). Sie wurde 2008 bei der Einführung des Vorsorgebeitrags laut Auskunft der dortigen Landesverwaltung damit begründet, dass Abgeordnete – erstens – den Höchstsatz des gesetzlichen Rentenbeitrages erhalten sollen, und darauf – zweitens – einen pauschalen steuerlichen Ausgleich. Allerdings ist das Steuerrecht inzwischen geändert worden: Heute können Abgeordnete einen jährlich steigenden Anteil ihrer Vorsorgeaufwendungen steuerlich geltend machen, derzeit 86 Prozent und 2025 schließlich 100 Prozent. Das heißt:

89 Im Formular von Baden-Württemberg (Fassung vom Herbst 2018) ist ausgeführt, dass der monatliche Versicherungsbeitrag mindestens die Höhe des jeweils geltenden Höchstbeitrages zur allgemeinen Rentenversicherung erreichen muss. Eine ergänzende Fußnote konkretisiert: „Der Festbetrag muss so bemessen sein, dass während der Vertragslaufzeit stets mindestens der jeweilige Höchstbeitrag zur allg. Rentenversicherung erbracht wird (2018: 1.209,00 Euro). Bei mehreren Verträgen muss zusammen jeweils dieser Betrag erreicht werden.“

90 Damit richtet sich die jährliche prozentuale Erhöhung des Vorsorgebeitrags mittelbar nach der Beitragsbemessungsgrenze (derzeit: 6.500 Euro, alte Bundesländer, Stand 2018), die sich wiederum nach der Entwicklung der Lohnsumme richtet.

Im Zuge der schrittweisen Umstellung auf eine nachgelagerte Besteuerung müssen zwar Abgeordnete ihre späteren Altersbezüge<sup>91</sup> voll versteuern, können jedoch bereits heute einen jährlich steigenden Anteil ihrer Vorsorgeaufwendungen in ihren Steuererklärungen als „Altersvorsorgeaufwand“ steuerlich geltend machen.<sup>92</sup> Damit fällt das Argument des „steuerlichen Ausgleichs“ zunehmend weg. Die Differenz zwischen monatlich gezahltem Eigenvorsorgebeitrag und monatlich gezahltem *anlegepflichtigem* Eigenvorsorgebeitrag kann kaum noch damit begründet werden, dass den Abgeordneten kein steuerlicher Nachteil entstehen soll. In Bremen und Sachsen hat man von Anfang an keine solche „Steuer ausgleichsregelung“ eingeführt. In allen Ländern, die den Eigenvorsorgebeitrag neu einführen, aber auch in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein, sollte garantiert werden, dass dieser wirklich zu 100 Prozent für die Altersversorgung angelegt wird und kein undeklariertes Diätenbestandteil ist.

Die Position des Abgeordneten ist zentral für die Demokratie. Der Repräsentationsgedanke des freien Mandats nach Art. 38 Abs. 1 GG macht die Mitglieder der Parlamente in Bund und Ländern zu Vertretern des ganzen Staatsvolkes, „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. In die Verantwortung der Parlamentarier fällt Wahl und Kontrolle der Regierung, Mitwirkung an der Gesetzgebung und das Budgetrecht. Das Parlament kann als wichtigste Institution im Institutionengefüge der Demokratie betrachtet werden. Angesichts des Wertes parlamentarischer Repräsentation muss eine Altersversorgung, die der Bedeutung eines derart hohen Amtes angemessen ist und gleichzeitig Versorgungslücken ausschließt, großzügig sein. Daher wird hier für einen Eigenvorsorgebeitrag in beträchtlicher Höhe plädiert – aber eben im richtigen Altersversorgungssystem.<sup>93</sup>

91 Für Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung gilt: Der Besteuerungsanteil richtet sich nach dem Kalenderjahr des Rentenbeginns. Wer 2018 in den Ruhestand geht und zum ersten Mal eine Rente bezieht, muss diese zu 76 Prozent versteuern. Erst im Jahr 2040 sind 100 Prozent zu versteuern.

92 Die Absetzbarkeit ist auf einen jährlichen Höchstbetrag – 23.712 Euro im Jahr 2018 – gedeckelt; 86 Prozent davon wirken sich steuermindernd aus, also 20.392 Euro (Anlage 3b des B-KAA BW).

93 Wie erwähnt gab es keine gemeinsame Empfehlung der Kommission hinsichtlich des Systems der Altersvorsorge. Von den vier im Bericht genannten Modellen beziffert nur eines die Höhe der Zahlungen, die Abgeordnete vom Staatsvolk für ihre Parlamentstätigkeit erhalten sollen, nämlich der Vorschlag für einen modifizierten Eigenvorsorgebeitrag. Dieser Vorschlag von drei Kommissionsmitgliedern sah eine Aufstockung von 1.720 Euro auf maximal 2.000 Euro (wie das Bürgerforum gefordert hatte) vor; allerdings mit Gegenfinanzierung durch eine entsprechende Diätenreduktion. Diese Diätenabsenkung wird vom Autor jedoch nicht für nötig gehalten. In diesem Punkt weicht das hier vorgelegte Modell von seinem Votum als Kommissionsmitglied (wo er sich einer der entstandenen Gruppen zuordnen musste) zu Gunsten der Abgeordneten ab.