

Abschlussbericht

der Unabhängigen Kommission zur Altersversorgung der Abgeordneten

der Präsidentin des Landtags von Baden-Württemberg

und dem Präsidium des Landtags

überreicht am 11. April 2018

Inhaltsverzeichnis

A.	Leitsätze und Vorschläge der Unabhängigen Kommission	4
I.	Leitsätze	4
II.	Vorschläge der Kommission	6
1.	Versorgungswerk für Abgeordnete / Modell A des Bürgerforums	7
2.	Versorgung durch den Landtag mit Renten-Rückdeckungsversicherung.....	7
3.	Unmittelbar staatliche Versorgung	8
4.	Drei-Säulen-Modell (modifizierte Fortführung der derzeit geltenden Regelung ähnlich dem Modell B des Bürgerforums)	8
B.	Auftrag und Arbeitsweise der Unabhängigen Kommission zur Altersversorgung der Abgeordneten.....	10
I.	Einsetzung der Kommission	10
II.	Mitglieder und Büro der Kommission	10
III.	Selbstverständnis und Arbeitsweise	11
IV.	Bürgerforum zur Altersversorgung der Abgeordneten	13
C.	Grundlagen der Kommissionsvorschläge	15
I.	Empfehlung des Bürgerforums zur Altersversorgung der Abgeordneten.....	15
II.	Diskurs über ein Leitbild der Landtagsabgeordneten.....	17
1.	Entwicklung der Rechtsstellung der Abgeordneten, ihrer Entschädigung und Versorgung in Deutschland	17
2.	Entwicklung der Altersversorgung der Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg	26
3.	Verfassungsrechtliches Leitbild und verfassungsrechtliche Anforderungen an die Altersversorgung der Landtagsabgeordneten	36
a)	Sicherung der Entscheidungsfreiheit und der praktischen Möglichkeit einer parlamentarischen Tätigkeit	39
b)	Bedeutung des Amtes der Landtagsabgeordneten	41
c)	Für alle Abgeordneten gleiche Versorgung	51
d)	Transparenzgebot und Verfahrensanforderungen	51
4.	Sozialwissenschaftliche Perspektiven als weitere Entscheidungskriterien.	52
a)	Votum für das „Prinzip der Koppelung“	54

b)	Einwände gegen das „Prinzip der Koppelung“	59
III.	Maßstäbe für die Vorschläge der Kommission	63
1.	Dimensionen des Bürgerforums zur Altersversorgung der Abgeordneten .	64
2.	Verfassungsrechtliche Anforderungen und weitere Entscheidungskriterien	64
3.	Altersversorgungsmodelle für Abgeordnete	66
a)	Vorsorgebeitrag zur Eigenvorsorge (derzeit geltende Regelung in Baden-Württemberg).....	67
b)	Unmittelbar staatliche Versorgung	69
c)	Wahlrecht zwischen Vorsorgebeitrag und unmittelbar staatlicher Versorgung.....	70
d)	Versorgung aus Versorgungswerk für Abgeordnete	70
e)	Weitere mögliche Versorgungsmodelle.....	72
aa)	„Bausteinmodelle“	72
bb)	Versorgung über Renten-Rückdeckungsversicherung des Landtags ..	72
4.	Aktuelle Kosten der Altersversorgung der Abgeordneten.....	74
D.	Vorschläge der Kommission	75
I.	Versorgungswerk für Abgeordnete / Modell A des Bürgerforums	75
II.	Präferierte und zusätzliche Modelle	76
1.	Versorgung durch den Landtag mit Renten-Rückdeckungsversicherung...	76
2.	Unmittelbar staatliche Versorgung	77
3.	Drei-Säulen-Modell (modifizierte Fortführung der derzeit geltenden Regelung), 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 (ähnlich dem Modell B des Bürgerforums)	83
E.	Hinweise zu allen Vorschlägen.....	101
I.	Übergangsregelungen	101
II.	Anrechnungsvorschriften	101
III.	Versorgung im Falle der Erwerbsminderung oder -unfähigkeit.....	102
IV.	Hinterbliebenenversorgung.....	103
	Nachwort	104
F.	Literaturverzeichnis	105
G.	Gutachten und Berichte.....	109

H. Abkürzungsverzeichnis.....	111
I. Anlagen	116

A. Leitsätze und Vorschläge der Unabhängigen Kommission

I. Leitsätze

Die Kommission stellt - ausgehend von der geschichtlichen Entwicklung der Alterssicherung für Abgeordnete und einem Diskurs über ein modernes Leitbild der Landtagsabgeordneten - ihren Vorschlägen zur Altersversorgung die nachfolgenden Leitsätze vor. Sie fassen die gemeinsamen Ergebnisse der Beratungen und Diskussionen (siehe näher unten zu C.) kurz zusammen.

1. Eine mandatszeitabhängige Altersversorgung der Abgeordneten ist heute - ebenso wie eine Invaliden- und Hinterbliebenenversorgung - verfassungsrechtlich als Annex oder Bestandteil der angemessenen, die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichernden Entschädigung anzusehen. Die für die Abgeordnetenentschädigung geltenden Grundsätze und Kriterien sind - begrenzt durch die Mandatszeit - auf den Versorgungsanspruch übertragbar.

2. Aus verfassungsrechtlicher Sicht müssen - entsprechend den Grundsätzen zur aktiven Abgeordnetenentschädigung und im Rahmen der prinzipiell weiten Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers - das System und die Höhe der Altersversorgung so ausgestaltet sein, dass für die Landtagsabgeordneten und ihre Familien eine in Bezug auf die Mandatszeit und die Höhe der aktiven Entschädigung angemessene Versorgung gesichert ist.

3. Danach muss die Altersversorgung für die Abgeordneten und ihre Familien entsprechend der Dauer der Zugehörigkeit zum Parlament *Versorgungslücken* abdecken. Im Zusammenwirken mit einer Alterssicherung vor und nach der Parlamentszeit muss eine *angemessene Versorgungsgrundlage für die Abgeordneten und ihre Familien* im Alter bestehen. Nur dann kann die Altersversorgung (wie entsprechend das parlamentarische Einkommen) dazu beitragen, die *Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten* zu sichern *und die praktische Möglichkeit* ungefährdet zu erhalten, sich um ein Mandat zu bewerben und sich nach der Wahl der eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit zu widmen. Sie muss außerdem - wiederum in Anknüpfung an die Entschädigung und die Mandatszeit - der *Bedeutung des Amtes* unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden. Die mandatszeitbezo-

gene Altersversorgung muss schließlich wie die Entschädigung für alle Abgeordneten formal *gleich* bemessen sein, d.h. sie muss auf einer gleichen Berechnungsgrundlage beruhen.

4. Allein der Landtag und die Abgeordneten sind nach der Landesverfassung dazu berufen, über Art und Höhe der Abgeordnetenversorgung - und damit zwingend „in eigener Sache“ - durch Landesgesetz zu entscheiden. Der Landtag muss dabei transparent „vor den Augen der Öffentlichkeit“ und in einem nicht verkürzten Verfahren beraten und beschließen.

5. Die für eine angemessene Entschädigung und Altersversorgung verfassungsrechtlich geforderte Berücksichtigung der Bedeutung des Mandats der Landtagsabgeordneten im Verfassungsgefüge ist in erster Linie normativ bestimmt. Sie wird jedoch gleichzeitig an der Verfassungswirklichkeit gemessen und mit ihr begründet.

6. Zur verfassungsrechtlichen Sicht einer angemessenen Altersversorgung der Abgeordneten kommt die sozialwissenschaftliche hinzu. Sie gründet auf der Erkenntnis, dass Demokratien für ihre Stabilität einerseits einer systematischen, praktikablen und auch transparenten („klugen“) Institutionenordnung bedürfen, andererseits diese zumindest von der ganz überwiegenden Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger aber auch als legitim angesehen wird. Für die Kommission kommt deshalb auch dem sozialwissenschaftlichen Gedanken der Akzeptanz findenden Vermittelbarkeit staatlicher Entscheidungen und Regelungen zentrale Bedeutung zu.

7. Für 3 Mitglieder der Kommission ist aus sozialwissenschaftlicher Sicht zudem das Prinzip der Koppelung als weiteres Leitprinzip wesentlich. Verallgemeinert auf grundlegende Versorgungs- und Sozialsysteme im modernen Sozialstaat bedeutet es, dass die Herstellung einer gleichen Betroffenheitslage förderlich ist für good governance. Wenn Repräsentierende die gleichen Systeme der Daseinsvorsorge nutzen (müssen) wie die Repräsentierten, so haben sie einen starken zusätzlichen Anreiz, diese Systeme so gut wie möglich zu machen. 5 Kommissionsmitglieder widersprechen diesem Ansatz. Die Ausführungen zu einem „Koppelungsprinzip“ gehen von Vorstellungen über die politischen, verfassungshistorischen und aktuellen Grundlagen des parlamentarisch-repräsentativen Regierungssystems aus, die als „Leitprinzip“ für den Kommissionsbericht nicht geeignet sind.

8. Die Landtagsabgeordneten üben ein für das demokratische Gemeinwesen auf der Ebene des Bundeslandes Baden-Württemberg einzigartiges und herausgehobenes öffentliches Amt aus. Sie sind - ausgestattet mit einem freien Mandat - unabhängige Mitglieder des Landtags als zentraler Institution der parlamentarischen Demokratie. Der Landtag ist das einzige unmittelbar vom Volk gewählte Repräsentationsorgan auf der Ebene des Landes. Er wählt den Ministerpräsidenten und den Verfassungsgerichtshof und bestätigt die Regierung. Dadurch vermittelt der Landtag demokratische Legitimation an die Verfassungsorgane, die sie an Exekutive und Judikative weitergeben. Erst durch die Abgeordneten wird und bleibt das Land Baden-Württemberg politisch und legislativ handlungsfähig. Im Landtag und im Wahlkreis fungieren die Abgeordneten als Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft. Sie gewährleisten im parlamentarischen Regierungssystem die demokratisch-repräsentative Kontinuität. Ihnen obliegt die ständige Wahrnehmung der Aufgaben einer parlamentarischen Opposition, die für eine lebendige Demokratie konstitutiv und unverzichtbar ist. Bei einem Haushaltsvolumen von rund 50 Milliarden Euro jährlich sind das Budgetrecht des Landtags ebenso wie die ständige - auch präventiv wirkende - Kontrolle des Regierungs- und Verwaltungshandelns wichtige Aufgaben und Kompetenzen, die das öffentliche Amt und die mit ihm verbundene Verantwortung auszeichnen.

9. Der Umfang der Inanspruchnahme der Abgeordneten durch ihr Mandat ist mit wenigen Berufen vergleichbar, zumal die Mandatstätigkeit vielfältige Verpflichtungen außerhalb des Parlaments umfasst. Ein Zeitaufwand, der übliche Arbeitszeiten überschreitet, ist typisch und unvermeidbar. Zur Inanspruchnahme der Abgeordneten gehört auch, dass sie der Politik nicht nur im Landtag und im Wahlkreis, sondern zunehmend auch in den sozialen Medien ein Gesicht geben. Sie müssen ihre Entscheidungen nicht nur im Parlament öffentlich verantworten und rechtfertigen, sondern heute auch bereit und fähig sein, ein Leben in der Öffentlichkeit zu führen und - noch verstärkt durch die digitalen Medien - dauernd ansprechbar zu sein.

II. Vorschläge der Kommission

Die Kommission empfiehlt - mit unterschiedlichen Stimmenzahlen - insgesamt vier Versorgungsmodelle für eine offene und intensive Beratung im Landtag unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit. Die Empfehlung des Bürgerforums und die Vorschläge der Kommission sehen keine unveränderte Beibehaltung der aktuell fortgeltenden

Regelung aus dem Jahr der Parlamentsreform 2008 vor. Alle vorgeschlagenen Modelle erkennen einen Änderungsbedarf für eine angemessene Altersversorgung der Abgeordneten an, um mandatszeitbedingte Versorgungslücken zu schließen. Allerdings bestehen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Vorschlägen für eine Neuregelung. Das gilt für das Versorgungs- und Finanzierungssystem ebenso wie für die Höhe der Versorgung und die damit verbundenen Ausgaben, die letztlich immer aus dem Landeshaushalt und damit aus Steuergeldern zu finanzieren sind.

Im Einzelnen haben sich die Kommissionsmitglieder - mit der Möglichkeit, sich für mehrere Modelle auszusprechen - wie folgt entschieden (siehe näher unten zu D.):

1. Versorgungswerk für Abgeordnete / Modell A des Bürgerforums¹

Mit großer Mehrheit von **8:2 Stimmen** votieren die Mitglieder der Unabhängigen Kommission für den Beitritt zu dem bestehenden Versorgungswerk für Abgeordnete der Landtage Nordrhein-Westfalen und Brandenburg (= Modell A des Bürgerforums). Sie sehen dieses Modell am ehesten als konsensfähige Lösung an. Es ist verbunden mit einer kapitalgedeckten Finanzierung durch gegenüber dem jetzigen Vorsorgebeitrag erhöhte und zu versteuernde Pflichtbeiträge, die vom Landtag während der Mandatszeit an das Versorgungswerk abgeführt und dort angelegt werden. Mit dem gemeinsamen Votum von Bürgerforum und Kommissionsmehrheit verbunden ist die Chance, erneut und vorurteilsfrei über eine Änderung der Abgeordnetenversorgung auf neuer Grundlage unter Einbeziehung aller Meinungen und Vorschläge zu beraten. Die Vorschläge der Kommission und die Empfehlungen des Bürgerforums können und sollen dazu beitragen, eine breite Akzeptanz für eine Neuregelung von System und Höhe der Altersversorgung der Landtagsabgeordneten zu gewinnen.

2. Versorgung durch den Landtag mit Renten-Rückdeckungsversicherung²

Die Zustimmung von **7 Mitgliedern** der Kommission erhielt das in der öffentlichen Expertenanhörung am 19. Februar 2018 vorgestellte Modell einer Versorgung durch den Landtag als Versicherungsnehmer einer Renten-Rückdeckungsversicherung. Für dieses Modell spricht neben seiner Flexibilität vor allem, dass es eine nachhaltige und generationengerechte Kapitaldeckung mit Aussicht auf steigende Erträge durch Überschüsse verbindet mit dem garantierten Kapitalerhalt und einer garantierten

¹ Zur Beschreibung des Modells siehe C. III. 3. d); zu dem begründeten Vorschlag siehe D. I.

² Zur Beschreibung des Modells siehe C. III. 3. e) bb); zu dem begründeten Vorschlag siehe D. II. 1.

Mindestverzinsung (von 0,9 % bei zur Zeit angebotenen Konditionen). Die Finanzierung der Altersvorsorge über Versicherungsbeiträge des Landtags mit nachgelagerter Besteuerung der damit erzielten Rente ermöglicht die Nutzung des gesamten Versorgungsaufwands aus dem laufenden Staatshaushalt für die Renten in der Zukunft.

3. Unmittelbar staatliche Versorgung³

Eine unmittelbar staatliche Versorgung unterstützen **5 Mitglieder** der Kommission. Für **4 von ihnen** entspricht eine staatlich ausgestaltete und garantierte Versorgung dem herausgehobenen öffentlichen Amt der Abgeordneten vorrangig und am besten. Der im Mandat verkörperte herausragende Dienst für das Gemeinwesen verpflichtet den Staat dazu, Verantwortung auch für die (anteilige) Altersversorgung der Abgeordneten zu übernehmen. Die Finanzierung soll allerdings künftig nicht mehr nachgelagert erfolgen, sondern vollständig oder zu einem möglichst großen Teil aus dem laufenden Haushalt durch Aufbau einer Kapitaldeckung. Hierdurch kann der finanzielle Aufwand für die Altersversorgung der Abgeordneten in beträchtlichem Umfang bereits in der Gegenwart geleistet werden. Dies trägt zur nachhaltigen Sicherheit der Finanzierung der Versorgungsausgaben sowie zur Stärkung der intergenerativen Gerechtigkeit bei. Eine unangemessene Überversorgung ist auszuschließen. Die Altersentschädigung ist auf der Grundlage eines Satzes von 2,0 % der aktiven Abgeordnetenentschädigung pro Mandatsjahr nach Erreichen der Altersgrenze von 67 Jahren zu zahlen. Die Abgeordneten erwerben danach binnen einer Legislaturperiode von fünf Jahren eine Anwartschaft auf eine Altersentschädigung in Höhe von 10 % der monatlichen Entschädigung aktiver Abgeordneter. Das ist der Höhe nach angemessen und sichert auch in Bezug auf die Altersvorsorge die freie Entscheidung aller wählbaren Bürgerinnen und Bürger für ein Landtagsmandat.

4. Drei-Säulen-Modell (modifizierte Fortführung der derzeit geltenden Regelung ähnlich dem Modell B des Bürgerforums)⁴

Für die Beibehaltung des derzeit geltenden Versorgungssystems sprechen sich **3 Mitglieder** der Kommission aus, jedoch mit Modifikationen ähnlich dem Modell B des Bürgerforums, charakterisiert durch Vorsorgebeitrag zur Einzahlung des Höchst-

³ Zur Beschreibung des Modells siehe C. III. 3. b); zu dem begründeten Vorschlag siehe D. II. 2.

⁴ Zur Beschreibung des geltenden Modells der Eigenvorsorge siehe C. III. 3. a); zu dem begründeten Vorschlag siehe D. II. 3.

beitrags primär in die gesetzliche Rentenversicherung plus Äquivalent für eine betriebliche Altersversorgung plus zusätzliche Eigenvorsorge in individueller Höhe aus der Diät. Sofern bei Mandatsantritt bereits eine Mitgliedschaft in einem berufsständischen Versorgungswerk besteht, kann der Vorsorgebeitrag im Hinblick auf die Erhaltung des Schutzes bei Erwerbsminderung auch dafür verwendet werden.

Der Vorsorgebeitrag wird von derzeit 1.720 Euro auf maximal 2.000 Euro monatlich aufgestockt. Gleichzeitig ist die Grundentschädigung (von aktuell 7.776 Euro) in entsprechender Höhe zu vermindern. Im Rahmen der Parlamentsreform 2008 wurde nämlich die monatliche Entschädigung um ca. 28 % erhöht; dies wurde seinerzeit maßgeblich damit begründet, dass die Abgeordneten im Gegenzug künftig mit ihrem Vorsorgebeitrag selbst für ihr Alter vorsorgen müssen. Der über den Höchstbeitrag für die gesetzliche Rentenversicherung hinausgehende Betrag könnte über oder durch den Landtag für eine Renten-Rückdeckungsversicherung ausgegeben oder - nach einer (wünschenswerten und anzustrebenden) Änderung der einschlägigen rechtlichen Grundlagen - in eine Zusatzversorgungskasse wie die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) eingezahlt werden. Damit würde eine Mischung von Umlageverfahren und Kapitaldeckungsverfahren beim System der Altersversorgung der Abgeordneten erreicht.

Für dieses Modell spricht vor allem, dass es die Versorgung der Landtagsabgeordneten an das für die weitaus meisten Bürgerinnen und Bürger geltende System der sozialen Absicherung in der solidarischen gesetzlichen Rentenversicherung annähert. Dadurch wird die sozialwissenschaftliche Idee der Koppelung der Repräsentierenden an die Repräsentierten verwirklicht. Das entspricht auch der Intention des Landesgesetzgebers im Rahmen der Parlamentsreform 2008 sowie der Empfehlung des Bürgerforums. Damit wird zugleich erreicht, dass die Abgeordneten selbst ein gesteigertes Interesse an dem solidarischen System und seiner zukunftssicheren Ausgestaltung entwickeln und stärker als bisher die Interessen der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler und der Rentnerinnen und Rentner im Blick haben.

B. Auftrag und Arbeitsweise der Unabhängigen Kommission zur Altersversorgung der Abgeordneten

I. Einsetzung der Kommission

Das Präsidium des Landtags von Baden-Württemberg hat in seiner Sitzung am 30. Mai 2017 die Vorschläge von Landtagspräsidentin *Muhterem Aras* zur Einsetzung einer Kommission für die Gestaltung der Altersversorgung der Abgeordneten zur Kenntnis genommen.⁵

Die Unabhängige Kommission hat folgenden Auftrag:

„Die Kommission erhält den Auftrag, dem Landtag Vorschläge für eine angemessene Altersversorgung der Abgeordneten vorzulegen.

Die Kommission soll in ihre Beratungen die Leistungen im Bund und in den anderen Ländern einbeziehen. Sie soll die verschiedenen denkbaren Systeme (insbesondere staatliche Altersentschädigung, Versorgungswerk, private Altersvorsorge) ebenso erörtern wie die Frage der Leistungshöhe. Als Kriterien sollen dabei die Stellung der Abgeordneten im Verfassungsgefüge, der Vergleich mit Mitgliedern anderer Verfassungsorgane sowie Umfang und Aufwand der Ausübung eines Landtagsmandats berücksichtigt werden. Mögliche Anknüpfungspunkte können dabei bspw. die Beamtenpensionen oder die Versorgung kommunaler Wahlbeamter, die Leistungen berufsständischer Versorgungswerke sowie die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung sein.

Verfahren

Die Kommission arbeitet unabhängig und legt ihr Arbeitsprogramm selbst fest.

Die Öffentlichkeit soll mindestens in folgender Weise beteiligt werden:

- *Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Verbänden und weiteren Experten;*
- *direkte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in Form eines Bürgerrats.*

Die Kommission soll ihren Abschlussbericht bis Ende März 2018 vorlegen.“

II. Mitglieder und Büro der Kommission

Der Unabhängigen Kommission zur Altersversorgung der Abgeordneten gehören an:

Michael Hund (Vorsitzender), Rechtsanwalt, Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichts a.D., Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin a.D.

⁵ Vgl. hierzu Pressemitteilungen 56/2017 vom 30.05.2017 (abrufbar unter <https://www.landtag-bw.de/home/aktuelles/pressemitteilungen/2017/mai/562017.html>, Stand 29.03.2018) sowie 65/2017 vom 22.06.2017 (abrufbar unter <https://www.landtag-bw.de/home/aktuelles/pressemitteilungen/2017/juni/652017.html>, Stand 29.03.2018).

Peer-Michael Dick, Jurist, Hauptgeschäftsführer der Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände e.V. und von Südwestmetall

Prof. Dr. Ulrich Eith, Professor am Seminar für Wissenschaftliche Politik der Universität Freiburg, Direktor des überparteilichen Studienhauses Wiesneck, Institut für politische Bildung Baden-Württemberg e.V.

Gabriele Frenzer-Wolf, Juristin, stellvertretende Vorsitzende des DGB-Bezirks Baden-Württemberg

Wilfried Krahwinkel, Dipl.-Volkswirt, bis Ende 2017 Vorsitzender des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V., seit Anfang 2018 Verwaltungsrat des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V.

Max Munding, Präsident des Rechnungshofs Baden-Württemberg a.D.

Reinhold Schimkowski, Dipl.-Sozialarbeiter, Geschäftsführer der Arbeiterwohlfahrt Landesverband Baden-Württemberg e.V., Vorstandsvorsitzender der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V.

Prof. Dr. Stefanie Schmahl, LL.M. (E), Lehrstuhl für deutsches und ausländisches öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Würzburg

PD Dr. Dr. Jörg Tremmel, Privatdozent am Institut für Politikwissenschaften der Universität Tübingen

Prof. Dr. Wolfgang Zeh, Direktor beim Deutschen Bundestag a.D., Professor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Die Kommission wurde bei ihrer Arbeit organisatorisch und wissenschaftlich durch ein Büro unterstützt, bestehend aus Frau Richterin Denise Ritter, LL.M. Eur als Referentin und Frau Tülin Duran als Sekretärin.

III. Selbstverständnis und Arbeitsweise

Nach dem Einsetzungsauftrag soll die Kommission Vorschläge zum Versorgungssystem und zur Leistungshöhe für eine angemessene Altersversorgung der Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg erarbeiten. Weitere Themenfelder umfasst der Auftrag nicht. Die von ihr gelegentlich geforderte oder erwartete Ausdehnung ihrer Prüfungen auf weitere öffentlich erörterte und kritisierte Entscheidungen des Landtags zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Kostenpauschale, Mitarbeiterpauschale) hat die Kommission angesichts der beschränkten personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen nicht aufgegriffen.

Die Kommission ist am 25. Juli 2017 erstmals konstituierend zusammengetreten. Sie hat dabei den Zeitplan für die Sitzungen vorläufig festgelegt und einvernehmlich be-

stimmt, dass die Sitzungen in der Regel nicht öffentlich stattfinden, um einen offenen und vertraulichen Diskurs zu ermöglichen. Die Kommission hat für ihre inhaltlichen Beratungen weitere neun Sitzungen abgehalten.

In ihrer Sitzung am 13. November 2017 hat die Kommission fünf Abgeordnete der im Landtag vertretenen Fraktionen zu ihrem Selbstbild und ihrer Mandatsausübung angehört, um einen eigenen Eindruck von der Abgeordnetentätigkeit zu gewinnen. Hierbei berichteten die Abgeordneten insbesondere auch von dem sachlichen und zeitlichen Umfang ihrer Mandatstätigkeiten.

Eine für Januar 2018 geplante Anhörung von Wissenschaftlern zu den staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Grundlagen einer angemessenen Altersversorgung der Abgeordneten konnte aufgrund von überwiegend terminlich bedingten Absagen nicht realisiert werden.

In der Sitzung am 5. Februar 2018 wurden die Ergebnisse des Bürgerforums zur Altersversorgung der Abgeordneten öffentlich vorgestellt und erörtert (vgl. dazu im Einzelnen nachfolgend B. IV. und C. I.).

In der Sitzung am 19. Februar 2018 hörte die Kommission folgende Experten zu den Vor- und Nachteilen sowie Leistungen einzelner Versorgungssysteme öffentlich an:

1. Herr *Andreas Schwarz*, Erster Direktor der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg

2. Herr *Richard Peters*, Präsident der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL)

3. Herr *Hans-Joachim Donath*, Vorstand und Geschäftsführer des Versorgungswerks der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen und des Landtags Brandenburg (VLT)

und

Frau *Dorothee Zwifelhoffer*, Geschäftsführerin VLT

4. Herr *Klaus Stieffermann*, Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V. (aba)

5. Frau *Mechthild Stock*, Geschäftsführerin Büro für Kommunalberatung GmbH

und

Herr *Wolfgang Menzel*, Dipl.-Mathematiker und Aktuar DAV, Geschäftsführer der Uhlmann, Ludewig & Menzel GmbH Dienstleistungen zur Altersversorgung

Ihrem Auftrag entsprechend hat die Kommission die Rechtslage im Bund und in den anderen Bundesländern in ihre Beratungen vergleichend einbezogen. Auch hat sie ihrer Arbeit die einschlägige Rechtsprechung sowie juristische und sozialwissenschaftliche Literatur zugrunde gelegt (vgl. Literaturverzeichnis). Der Kommission lagen zudem Zuschriften von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Abgeordneten vor.

IV. Bürgerforum zur Altersversorgung der Abgeordneten⁶

Erstmals wurden Bürgerinnen und Bürger bei einem wichtigen und öffentlichkeitswirksamen Thema der Landespolitik im Rahmen eines Bürgerforums unmittelbar beteiligt. Das Bürgerforum zur Altersversorgung der Abgeordneten wurde eingesetzt, um die Arbeit der Unabhängigen Kommission aus seiner Sicht zu ergänzen und zu bereichern.⁷ Dazu sollte es eigene Empfehlungen zur künftigen Altersversorgung der Abgeordneten entwickeln und der Kommission vorlegen.

Das Bürgerforum bestand aus zufällig gewonnenen, zum Landtag wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern. Sie wurden anteilig unter Berücksichtigung von Frauen und Männern aus vier Altersgruppen und nach Regierungsbezirken ausgewählt. Mit der Auswahl der Teilnehmenden wurde das Bamberger Centrum für Empirische Studien (BACES), eine Einrichtung der Universität Bamberg, beauftragt. Insgesamt 27 Personen erhielten mit ihrem Einverständnis eine Einladung zum Bürgerforum. Die Dokumentation des Rekrutierungsverfahrens ist diesem Bericht als Anlage 2 beigelegt und zudem auf der Homepage des Landtags veröffentlicht.⁸

Unter der Leitung eines Moderatorenteams der translake GmbH fanden am 18. November und 9. Dezember 2017 sowie am 13. Januar 2018 drei ganztägige Dialogveranstaltungen des Bürgerforums statt. Die Teilnehmenden beschäftigten sich nicht nur mit dem System der Altersversorgung in Deutschland und mit den Altersversorgungssystemen für Abgeordnete in den Ländern und im Bund sowie mit den Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Versorgungsmodelle, sondern u.a. auch mit Fragen

⁶ Vgl. im Einzelnen die Dokumentationen zum Bürgerforum (Anlage 1 und Anlage 2). Weitere Informationen zum Bürgerforum sind auch auf der Homepage des Landtags veröffentlicht (<https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/gremien/kommission--burgerforum/burgerforum.html>, Stand 29.03.2018).

⁷ Vgl. hierzu Pressemitteilung 124/2017 vom 20.11.2017 (abrufbar unter <https://www.landtag-bw.de/home/aktuelles/pressemitteilungen/2017/november/1242017.html>, Stand 29.03.2018).

⁸ https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/ausschuesse/B%c3%bcgerforum/Dokumentation_Rekrutierung_LTBW17.pdf (Stand 29.03.2018).

der Gerechtigkeit und Angemessenheit, mit der Institution des Landtags, mit dem parlamentarischen Regierungssystem sowie mit der Stellung und den Aufgaben von Landtagsabgeordneten. Die von der translake GmbH erstellte Dokumentation über die Dialogveranstaltungen ist diesem Bericht als Anlage 1 beigelegt.

Am Ende der letzten Dialogveranstaltung stellten die Teilnehmenden des Bürgerforums dem Vorsitzenden der Unabhängigen Kommission und anschließend der Öffentlichkeit ihre Ergebnisse vor. In der insoweit öffentlichen Sitzung der Kommission am 5. Februar 2018 wurde die Empfehlung des Bürgerforums präsentiert und im Dialog mit der Kommission erläutert.

C. Grundlagen der Kommissionsvorschläge

I. Empfehlung des Bürgerforums zur Altersversorgung der Abgeordneten

Das Bürgerforum zur Altersversorgung der Abgeordneten hat nachfolgende Empfehlung ausgesprochen (Wortlaut aus der als Anlage 1 beigefügten Dokumentation):

„Das Bürgerforum empfiehlt dem Landtag, die Altersversorgung der Abgeordneten des Landtages von Baden-Württemberg auf der Grundlage der Vorschläge des Bürgerforums und der Unabhängigen Kommission zur Altersversorgung **erneut im Landtag gründlich zu beraten**. Diese Beratungen erfordern ein gesteigertes Maß an Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit. Beschlüsse müssen ausführlich und nachvollziehbar begründet werden. Ein beschleunigtes Verfahren wird abgelehnt.

Das Bürgerforum schlägt vor, bei allen zukünftigen Beschlüssen die folgenden Entscheidungsdimensionen ausgewogen zu berücksichtigen:

- ▶ Politische Dimension: Ist es „vermittelbar“? Welche politischen Signale werden mit diesem Modell gesetzt?
- ▶ Moralische Dimension: Ist es gerecht? Ist es angemessen? Welche Vergleichsgruppen werden herangezogen?
- ▶ Zukunftsdimension: Welche Wirkungen hat die Entscheidung für dieses Modell auf heutige und zukünftige Generationen?
- ▶ Praktische Dimension: Ist es transparent, nachvollziehbar und leicht zu administrieren?
- ▶ Rechtliche Dimension: Ist es rechtlich umsetzbar?
- ▶ Attraktivität: Inwieweit beeinflusst dieses Modell die Attraktivität des Landtagsmandats?
- ▶ Einbezug der Familienmitglieder: Sind die Hinterbliebenen mitversichert?

A: Welches Modell der Altersversorgung der Abgeordneten wird vorgeschlagen?

Die Altersversorgung der Landtagsabgeordneten soll sich von der Systematik den für die meisten Bürger geltenden Rahmenbedingungen annähern.

Zu diesen Rahmenbedingungen gehört, dass sich die Altersvorsorge in der Regel auf drei Säulen stützt:

- ▶ Gesetzliche Rentenversicherung (erste Säule)
- ▶ Betriebsrenten oder Zusatzversorgungskassen (zweite Säule)
- ▶ Private Altersversorgung über Lebensversicherungs- oder sonstige Verträge und/oder private Vermögensbildung als Alterssicherung (dritte Säule)

Deshalb schlägt das Bürgerforum für die weitere Diskussion der Unabhängigen Kommission und im Landtag zweierlei vor:

1. Bei Abwägung aller o.g. Entscheidungsdimensionen sieht das Bürgerforum als angemessenste und aus heutiger Sicht visionäre Zukunftslösung (einstimmig) eine Altersversorgung der Abgeordneten im Rahmen einer allgemeinen gesetzlichen Altersvorsorgeversicherung als solidarische Bürger-Rentenversicherung (BRV) vor. Eine BRV kann das derzeitige System ablösen, welches den Wechsel zwischen gesetzlicher Rentenversicherung, Staatspension, Versorgungswerke der

freien Berufe erschwert. In die BRV sollen ausnahmslos alle Bürgerinnen und Bürger unter Einbeziehung aller steuerrechtlichen Einkunftsarten ohne Beitragsgrenze einzahlen und Leistungen unter Berücksichtigung ihrer Beiträge erhalten. Das Bürgerforum ist sich bewusst, dass dafür ein Bundestagsbeschluss notwendig ist. Die Mehrheit des Bürgerforums wünscht, dass sich das Land Baden-Württemberg über die Landesgrenzen hinweg für diese Vision einsetzt.

2. Solange eine solidarische Bürger-Rentenversicherung für alle noch nicht existiert, soll nach Meinung des Bürgerforums die Altersversorgung der Landtagsabgeordneten während ihrer Mandatszeit durch eines der beiden folgenden Modelle geregelt werden. Diese werden unter Berücksichtigung der obenstehenden Entscheidungsdimensionen vorgeschlagen.

A	B
<p><u>Versorgungswerk für Abgeordnete</u></p> <p>Dabei werden die erste und zweite Säule der Altersversorgung durch die Pflichtversicherung aller Landtagsabgeordneten in einem Versorgungswerk für Abgeordnete erfolgen. Aus Kostengründen sollte sich der Landtag Baden-Württemberg einem bestehenden Versorgungswerk für Abgeordnete anschließen.</p>	<p><u>Bausteinmodell</u></p> <p>Erste Säule: Die Abgeordneten zahlen einen Teil ihres Vorsorgebeitrags (in Höhe des aktuellen Höchstbeitrags der DRV) in die deutsche Rentenversicherung (DRV) ein.</p> <p>Zweite Säule: Die Altersversorgung der Abgeordneten soll in Würdigung ihrer Stellung im Verfassungsgefüge, zusätzlich zu den Beiträgen zur ersten Säule, Zahlungen in die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) entsprechend einer „Betriebsrente“ beinhalten.</p>
<p>Dieses Modell berücksichtigt insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Generationengerechtigkeit ▶ Transparenz 	<p>Dieses Modell berücksichtigt insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Solidarität ▶ Gleichbehandlung mit der Bevölkerung

Dritte Säule (gilt für beide Varianten A und B): Allen Abgeordneten steht die dritte Säule der Altersversorgung durch private Vorsorge oder Vermögensbildung offen. Diese ist aus den eigenen Diäten zu bedienen.

3. Eine Rückkehr zur Staatspension wird einstimmig abgelehnt.

B: In welcher Höhe sollten die Beiträge in die Altersversorgung der Abgeordneten erfolgen?

Die Mitglieder des Bürgerforums halten künftig den Betrag zwischen 1850,00 bis 2000,00 € als monatlich gezahlten Altersvorsorgebeitrag pro MdL für angemessen. Das Bürgerforum befasst sich nicht mit steuerlichen Detailfragen.

C: Sinn und Nutzen des Bürgerforums

Die Einsetzung eines Bürgerforums – zusammengesetzt mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern – wird aus Sicht der Mitglieder begrüßt. Ein solches Bürgerforum sollte auch zu anderen Fragen der Landespolitik als beratendes und empfehlendes Instrument eingesetzt werden.

D: Weitere Hinweise

Die Mitglieder des Bürgerforums haben sich intensiv mit der Rolle und Aufgabe, der persönlichen Motivation und Arbeitsweise und den sonstigen Rahmenbedingungen der Abgeordneten beschäftigt.

Aussagen zur Höhe der Abgeordnetenentschädigung, zu den Pauschalen für das Wahlkreisbüro, zu den Gehältern für Mitarbeitende, zu Reisekosten, Spesen und sonstigen Vergünstigungen sowie zu den Vergütungen für weitere Funktionen in Parlament oder Regierung oder zur Möglichkeit von weiteren Einkünften neben der Abgeordnetentätigkeit waren nicht Teil des Auftrags des Bürgerforums.“

II. Diskurs über ein Leitbild der Landtagsabgeordneten

Die Unabhängige Kommission hat sich zuerst mit dem Wert der parlamentarischen Repräsentation für das Land Baden-Württemberg als Gliedstaat der Bundesrepublik befasst.⁹ Aus dem hierzu geführten Diskurs ergeben sich Leitsätze, die der Kommission als gemeinsame Beratungs- und Argumentationsgrundlage für die Vorschläge und Empfehlungen zur Altersversorgung dienen. Sie sind maßgeblich zugleich aus einem verfassungsgeschichtlichen und verfassungsrechtlichen „Leitbild“¹⁰ für die parlamentarische Arbeit im Landtag und aus politik- und sozialwissenschaftlichen Funktionserkenntnissen des parlamentarischen Systems hergeleitet.

1. Entwicklung der Rechtsstellung der Abgeordneten, ihrer Entschädigung und Versorgung in Deutschland

Aufgrund der im 19. Jahrhundert vorherrschenden Auffassung, das Abgeordnetenmandat sei ein unentgeltliches Ehrenamt, erhielten die Abgeordneten im Deutschen Reich zunächst weder eine Entschädigung während ihrer aktiven Mandatszeit noch eine Altersentschädigung nach Ausscheiden aus dem Parlament.¹¹ Eine pauschalier-

⁹ Schüttemeyer/Schmidt-Jortzig, Der Wert der parlamentarischen Repräsentation, 2014, passim; vgl. auch - dort abgedruckt - Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 6 ff.

¹⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 213 ff. zu einem verfassungsrechtlichen Leitbild des Abgeordneten.

¹¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 16.03.1955 - 2 BvK 1/54 - BVerfGE 4, 144 - juris Rn. 20. Eine ausführliche Darstellung der historischen Entwicklung der Abgeordnetenentschädigung findet sich bei *von Arnim/Drysch*, in: BK, GG, Stand Februar 2018, Art. 48 GG Rn. 55 ff.; *Austermann*, in: Schüttemeyer/Schmidt-Jortzig, a.a.O., S. 103 ff.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand September 2017, Art. 48 GG Rn. 1 ff.

te Entschädigung für den besonderen mit dem Mandat verbundenen Aufwand wurde den Mitgliedern in den Ständeversammlungen des Großherzogtums Baden und des Königreichs Württemberg bereits seit etwa 1820 gewährt, den Abgeordneten des Reichstags erst nach Aufhebung des in Art. 32 der Reichsverfassung von 1871 festgeschriebenen Diätenverbots im Jahre 1906.¹² Auch danach wurde das Mandat lange Zeit weiterhin als Ehrenamt ohne jegliche Altersversorgung verstanden.¹³

Erst im Jahr 1964 wurden als erste Elemente einer Alterssicherung auf Bundesebene eine Unfall- und Todesfallversicherung auch für ausgeschiedene Abgeordnete des Deutschen Bundestags und ihre Hinterbliebenen eingeführt.¹⁴ Die Todesfallversicherung wurde 1968 durch eine eigenständige Alters- und Hinterbliebenenversorgung auf Versicherungsbasis ersetzt.¹⁵ Hierzu leisteten die Abgeordneten einen Eigenbeitrag.¹⁶ Diese Versicherungslösung beruhte auf der damals weiterhin vorherrschenden Auffassung, den Abgeordneten sei nur eine Aufwands- und Verdienstentschädigung zu gewähren.¹⁷ Dass diese Einordnung überholt sein könnte, hatte das Bundesverfassungsgericht bereits in einer Entscheidung aus dem Jahr 1955¹⁸ angedeutet.¹⁹

In einer Entscheidung von 1971 zur Einführung der Altersversorgung für Abgeordnete in Hessen führte das Bundesverfassungsgericht aus (Hervorhebungen nur hier)²⁰:

„Nach Art. 98 Abs. 1 Satz 1 Hess. Verf. hat der Landtagsabgeordnete - ebenso wie der Bundestagsabgeordnete nach Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG - einen Anspruch auf im einzelnen bestimmte Entschädigungsleistungen. Diese Bestimmungen sollen nach ihrer anfänglichen Zielsetzung die Entschließungsfreiheit der Abgeordneten sichern, d. h. die Abgeordneten in Stand setzen, die sich aus ihrem repräsentativen Status er-

¹² Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 40 LV Rn. 1 f. m.w.N.; Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 6.

¹³ Austermann, in: Schüttemeyer/Schmidt-Jortzig, a.a.O., S. 124 m.w.N., 128 f. und 135 jeweils m.w.N. mit Verweisen auf andere Ansichten, zur statusrechtlichen Einordnung von Landtagsabgeordneten siehe S. 140; ders., ZParl 2012, 719 <719>; zu den Bestrebungen zur Einführung einer Altersversorgung seit 1949 für ehemalige Abgeordnete siehe Klatt, Die Altersversorgung der Abgeordneten, 1972, S. 29 ff.; zu der Entwicklung in Baden-Württemberg siehe C. II. 2.

¹⁴ Vgl. van Essen, RuP 1999, 81 <81>; Klatt, a.a.O., S. 43 ff.; Sinner, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 2016, § 19 AbgG Rn. 3.

¹⁵ Vgl. van Essen, RuP 1999, 81 <84>; Sinner, in: Austermann/Schmahl, a.a.O., § 19 AbgG Rn. 4; siehe ausführlich hierzu Klatt, a.a.O., S. 62 ff.

¹⁶ Vgl. Sinner, in: Austermann/Schmahl, a.a.O., § 19 AbgG Rn. 4.

¹⁷ Vgl. van Essen, RuP 1999, 81 <85>; Sinner, in: Austermann/Schmahl, a.a.O., § 19 AbgG Rn. 4.

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 16.03.1955 - 2 BvK 1/54 - BVerfGE 4, 144 - juris Rn. 20, 24.

¹⁹ Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 10.

²⁰ BVerfG, Beschluss vom 21.10.1971 - 2 BvR 367/69 - BVerfGE 32, 157 - juris Rn. 30 ff.

gebenden Rechte und Pflichten in Freiheit auszuüben (BVerfGE 4, 144 [149 ff.]; 20, 56 [103 f.]). Im Zuge der Entwicklung von der liberalen parlamentarisch-repräsentativen Demokratie zu der mehr radikal-egalitären parteienstaatlichen Demokratie, wie sie durch Art. 21 GG auch verfassungsrechtlich geprägt ist (BVerfGE 1, 208 [223 ff.]; 4, 144 (149); 11, 266 (273)), hat sich aber der Status des Abgeordneten und hiermit auch der Charakter der den Abgeordneten gewährten Zuwendungen in Bund und Ländern grundsätzlich gewandelt: Je mehr nämlich die Abgeordneten von ihrem früheren repräsentativen Status eingebüßt haben, um so weniger kann die Aufwandsentschädigung ihren ursprünglichen Sinn erfüllen, die Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten sicherzustellen. Es ist daher kein Zufall, daß sich die **Aufwandsentschädigung** mehr und mehr einem Entgelt für die im Parlament geleisteten Dienste angenähert hat und mehr und mehr den **Charakter einer Besoldung oder eines Gehalts** annimmt (BVerfGE 4, 144 <151>). **Die Tätigkeit des Abgeordneten ist im Bund zu einem den vollen Einsatz der Arbeitskraft fordernden Beruf geworden**; der Abgeordnete kann daher unter diesem Aspekt heute legitimerweise ein **Entgelt** beanspruchen, mit dem er **seinen und seiner Familie Lebensunterhalt** zu bestreiten vermag (vgl. Kai-Uwe von Hassel, Steuerzahler und Parlament, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1971, S. 1513 (1515)). **Auch die parlamentarische Tätigkeit in den Ländern beansprucht einen großen Teil der Arbeitskraft des Abgeordneten.**

Bereits die nach einem bestimmten Prozentsatz des Amtsgehalts eines Bundesministers bemessene Höhe der "Aufwandsentschädigung" (vgl. § 1 des Gesetzes über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages vom 3. Mai 1968 - Diätengesetz 1968 - (BGBl. I S. 334); § 1 Abs. 1 Nr. 3 c HessAbgEntschG) zeigt eindrücklich, inwieweit **aus der bloßen "Entschädigung" in Wirklichkeit eine "Bezahlung" für die parlamentarische Tätigkeit** geworden ist. Noch deutlicher tritt der veränderte Charakter der Entschädigung bei der **Einführung der Altersversorgung** in Erscheinung. Mag man sie auch als einen "zusätzlichen, auf die nachparlamentarische Zeit projektierten Unabhängigkeitsschutz" (Th. Eschenburg, Der Sold des Politikers, S. 76 f.) etikettieren und mit diesem Etikett ins Leben gerufen haben (vgl. u. a. Sten. Prot. der 32. Sitzung des Hessischen Landtages, VI. Wahlperiode, S. 1664), **in Wirklichkeit ist der Ruhegeldanspruch des Abgeordneten heute ein Annex seiner Besoldung.**

Gegen diesen Versorgungsanspruch lassen sich grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken nicht erheben; denn Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG ist - wie auch die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen, z. B. Art. 98 Abs. 1 Satz 1 Hess Verf. - heute zugleich im Lichte des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zu lesen, der sich auf die Auslegung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und damit ebenfalls auf die des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG auswirken muß. Aus diesem Bezug ergibt sich verfassungsrechtlich die Möglichkeit einer begrenzten Altersversorgung. Hinzu kommt, daß mit deren Einführung **zugleich dem Sozialstaatsprinzip Rechnung getragen** wird, dessen Konkretisierung für immer weitere Personenkreise zu einer finanziellen Absicherung des Alters geführt hat und führt.“

Hierauf nahm das Bundesverfassungsgericht in seinem für die Entschädigung der Abgeordneten grundlegenden so genannten Diäten-Urteil²¹ im Jahr 1975 Bezug. In dieser Entscheidung, die zum Status und zur finanziellen Ausstattung der Abgeordneten des Saarländischen Landtags ergangen ist, stellte das Bundesverfassungsgericht unter Darstellung der historischen Entwicklung einen Bedeutungswandel der Tätigkeit der Abgeordneten und der ihnen nach Art. 48 Abs. 3 GG zustehenden Entschädigung fest.²² Im Anschluss an die Wiedergabe der zitierten Gründe in der Entscheidung von 1971 hat es ausgeführt (Hervorhebungen nur hier)²³:

„Die Entwicklung läßt sich zur Zeit wie folgt zusammenfassen:

*Heute hat jedermann die rechtliche Möglichkeit, mit Erreichung der Volljährigkeit, das ist ab Vollendung des 18. Lebensjahres, Abgeordneter zu werden. Im allgemeinen kann nicht mehr davon ausgegangen werden, daß ein Abgeordneter für die Zeit seiner Mitgliedschaft im Parlament den wirtschaftlichen Rückhalt für sich und seine Familie aus eigenem Vermögen oder eigenem Einkommen aus beruflicher Tätigkeit erzielen kann. Der Typ des unabhängigen, als Einzelpersonlichkeit gewählten Honoratioren-Abgeordneten, dessen wirtschaftliche Existenz durch das Mandat nicht beeinträchtigt wird und mit ihm nicht verbunden ist, ist immer seltener geworden. **Der Umfang der Inanspruchnahme durch das Mandat ist so stark gewachsen, daß der Abgeordnete in keinem Fall mit der im Arbeitsleben sonst üblichen und allgemein als Fortschritt empfundenen wöchentlichen Regelarbeitszeit von 40 Stunden seine Verpflichtungen bewältigen kann.** Er wird im Parlament durch Plenar- und Ausschußsitzungen, in der Fraktion und Partei durch Sitzungen und Arbeiten sowie im Wahlkreis durch Veranstaltungen der verschiedensten Art, nicht zuletzt durch Wahlvorbereitungen und Wahlversammlungen in Anspruch genommen. So sehr er theoretisch die Freiheit hat, seine Aktivitäten in diesen drei Bereichen nach eigenem Ermessen bis über die Grenze der Vernachlässigung seiner Aufgabe hinaus einzuschränken, in der Praxis kann er sich dies aus den verschiedensten Gründen nicht leisten. **Deshalb sind nach den Bekundungen der Experten in der mündlichen Verhandlung für Bundestagsabgeordnete, die neben ihrer Abgeordneten-tätigkeit noch versuchen, ihrem Beruf wenigstens teilweise nachzugehen, Wo-***

²¹ BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris.

²² BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 41. Der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg folgt dieser Rechtsprechung; vgl. seinen Beschluss vom 26.09.2017 - 1 GR 27/17 - juris Rn. 33: „Nach Art. 40 Satz 1 LV haben die Abgeordneten Anspruch auf eine angemessene Entschädigung, die ihre Unabhängigkeit sichert. Das Nähere bestimmt nach Art. 40 Satz 3 LV ein Gesetz. Die angemessene Entschädigung soll die von Art. 27 Abs. 3 LV geschützte Freiheit des Mandats sichern (vgl. BVerfGE 102, 224 - Juris Rn. 55). Die der Bedeutung des Amtes angemessene Entschädigung nach Art. 40 Satz 1 LV soll es dem Abgeordneten ermöglichen, als Vertreter des ganzen Volkes frei von wirtschaftlichen Zwängen unabhängig zu wirken (vgl. BVerfGE 40, 296 - Juris Rn. 41, BVerfGE 102, 224 - Juris Rn. 55). [...] Der Anspruch auf Entschädigung ist zudem unverzichtbar, unübertragbar und unpfändbar und bestimmt sich nicht nach dem Maß oder der Qualität der geleisteten Arbeit (vgl. BVerfGE 4, 144 - Juris Rn. 22; Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 40 Rn. 7).“

²³ BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 37 ff.

chenarbeitszeiten zwischen 80 und 120 Stunden und für Landtagsabgeordnete, die ihrem Beruf nachgehen, Wochenarbeitszeiten zwischen 60 und 100 Stunden typisch und unvermeidbar. Außerdem: Niemand bewirbt sich heute um einen Abgeordnetensitz, um ihn nach vier Jahren wieder aufzugeben. Regelmäßig faßt er den Entschluß, für den Bundestag oder einen Landtag zu kandidieren in der Absicht, alles zu tun, um das Mandat so lange zu behalten, wie ihm die Wiederwahl aufgrund des Vertrauens von Partei und Wählern gelingt. Das liegt in der Regel auch im Interesse der politischen Partei und des Parlaments. Dementsprechend ist die Zahl der Abgeordneten, die während mehrerer Legislaturperioden dem Parlament angehören, relativ groß. **Die parlamentarische Demokratie einer höchst komplizierten Wirtschafts- und Industriegesellschaft, in der Rechtsstaat, Freiheit und Pluralismus entscheidend mit Hilfe der politischen Parteien aufrechterhalten werden sollen, verlangt vom Abgeordneten mehr als nur eine ehrenamtliche Nebentätigkeit, verlangt den ganzen Menschen, der allenfalls unter günstigen Umständen neben seiner Abgeordnetentätigkeit noch versuchen kann, seinem Beruf nachzugehen.** Dem entspricht auch das Erscheinungsbild des heutigen Parlamentariers; für Abgeordnete mit besonderen Funktionen im Parlament oder in den Fraktionen tritt die berufliche Tätigkeit völlig in den Hintergrund. Schließlich: Die Gefahr einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Abgeordneten droht heute nicht mehr vom Staat, sondern eher von der politischen Partei, der er angehört, und vor allem von einflußreichen Gruppen der Gesellschaft.

Diese Veränderungen der Verhältnisse hatten ihre Auswirkungen auf die Gestaltung der Abgeordnetenentschädigung: Während zunächst die Abgeordnetendiäten nichts anderes und nicht mehr als ein Ausgleich des mit dem Abgeordnetenmandat verbundenen besonderen Aufwands waren - ursprünglich gehörte nicht einmal der Verdienstausschlag dazu -, mehrten sich nach und nach, seit 1950 immer rascher, die Formen der verschiedenen Entschädigungen; ein Teil, die Grundentschädigung, wurde vielfach dynamisiert, indem man sie mittelbar mit der Beamtenbesoldung koppelte; in den meisten Ländern zogen die Ruhegehälter der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst (das sog. Beamtenprivileg) die Verdienstausschlagentschädigung für Abgeordnete nach sich, die einen privaten Beruf ausübten; in Bund und Ländern wuchsen nicht zuletzt infolge des Übergangs zum Pauschalierungsprinzip die Beträge der Entschädigungen beträchtlich (z. B. Reisekosten-, Bürokosten-, Tagegeld-Pauschale); zu den "normalen" Abgeordnetendiäten traten besondere Entschädigungen für die Parlamentspräsidenten, die Vizepräsidenten, die Ausschußvorsitzenden, in einer Reihe von Landtagen für die Fraktionsvorsitzenden, für die Schriftführer und in einigen Ländern für die Oppositionsführer hinzu; dem Übergangsgeld für ausscheidende Abgeordnete, das zugleich die Übergangszeit zwischen den Wahlperioden überbrückt, folgte **schließlich die Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung.** Das Ergebnis ist, daß aus der Entschädigung für einen besonderen, mit dem Mandat verbundenen Aufwand eine Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse geworden ist als Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung ("full-time-job") gewordenes Mandat. Aus der Entschädigung des Inhabers eines Ehrenamtes ist die Bezahlung für die im Parlament geleistete Tätigkeit geworden. Der Abgeordnete, der dadurch natürlich nicht "Beamter" geworden, sondern - vom Vertrauen der Wähler be-

rufen - Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger des "freien Mandats" und "Vertreter des ganzen Volkes" geblieben ist, erhält nicht mehr bloß eine echte Aufwandsentschädigung, er bezieht aus der Staatskasse ein Einkommen. Das gilt jedenfalls für den Bundestagsabgeordneten. Ob es auch für alle Landesparlamente gilt, kann hier offenbleiben. Im folgenden genügt der Nachweis, daß das genannte Ergebnis nach dem Landtagsgesetz auch für den Abgeordneten des Saarländischen Landtags zutrifft.“

Hieraus hat das Bundesverfassungsgericht in dem zitierten Urteil²⁴ zugleich die Steuerpflichtigkeit der Abgeordnetenentschädigung als Einkommen abgeleitet und hierzu ausgeführt (Hervorhebungen nur hier):

*„Die bisherige Steuerfreiheit der Diäten beruht auf der herkömmlichen Auffassung der Abgeordnetenentschädigung als Entschädigung für Mehraufwand und Verdienstausschlag infolge der Mandatsausübung. Nachdem die Bezüge der Abgeordneten im wesentlichen den Charakter der Alimentation gewonnen haben, die den Abgeordneten aus der Staatskasse zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit und zur wirtschaftlichen Existenzgrundlage für sie und ihre Familie auf die Dauer ihrer Mitgliedschaft im Parlament gewährt wird, handelt es sich um Einkommen. **Dieses Einkommen muß nach Grundsätzen, die für alle gleich sind, der Besteuerung unterworfen werden.** Ein willkürliches Steuerprivileg hinsichtlich bestimmter Einkommen ist mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar. Es kann auch nicht mehr aus dem Zweck des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG hergeleitet werden. Nur die Entschädigung für wirklich entstandenen, sachlich angemessenen, mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwand ist daneben noch echte Aufwandsentschädigung, die auch künftig steuerfrei bleiben kann. Damit ist nicht ausgeschlossen, daß diese Aufwandsentschädigung in Orientierung am tatsächlichen Aufwand pauschaliert wird. Die Entschädigungsregelungen für Abgeordnete und das Einkommensteuergesetz können sich über diese verfassungsrechtliche Schranke nicht hinwegsetzen. Es kommt also nicht darauf an, ob eine Einnahme nach dem Steuergesetz formal als steuerfreie Aufwandsentschädigung anzusehen ist; die einkommensteuerrechtliche Regelung wäre ihrerseits verfassungswidrig, wenn sie Abgeordneten in größerem Umfang als dargelegt steuerfreie Entschädigungen einräumte.“*

Im Nachgang zu dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurden die Altersversorgungssysteme auf Bundes- und Landesebene reformiert.²⁵ So führte der Bundesgesetzgeber 1977 eine beamtenrechtsähnliche staatliche Altersversorgung aus dem Staatshaushalt ohne Eigenbeteiligung ein.²⁶

²⁴ BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 64.

²⁵ Vgl. *Austermann*, in: Schüttemeyer/Schmidt-Jortzig, a.a.O., S. 138, 141.

²⁶ Vgl. Art. I §§ 19 f. des Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages vom 18.02.1977 (BGBl I S. 297); vgl. hierzu auch *Welti*, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 299.

Indessen bestehen grundlegende Unterschiede zwischen dem freien Mandat und dem Berufsbeamtentum, wie das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich betont hat. In der Entscheidung von 1987²⁷ heißt es dazu (Hervorhebungen nur hier):

*„Zwischen Abgeordneten und Beamten bestehen grundlegende statusrechtliche Unterschiede. **Der Abgeordnete ist - vom Vertrauen der Wähler berufen - Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger des "freien Mandats" und "Vertreter des ganzen Volkes".** Er hat einen repräsentativen Status und übt sein Mandat in Unabhängigkeit aus (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). An diesem nicht nur die Rechts-, sondern auch die Pflichtenstellung des Abgeordneten bestimmenden normativen Sachverhalt hat die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes (Art. 21 GG) nichts geändert. **Während das Beamtenverhältnis für den Beamten die Pflicht begründet, seine volle Arbeitskraft, grundsätzlich auf Lebenszeit, dem Dienstherrn zur Verfügung zu stellen, "schuldet" der Abgeordnete rechtlich keine Dienste. Der Beamte kann - aufgrund verfassungsrechtlicher Gewährleistung - regelmäßig vom Zeitpunkt seines Eintritts in das Beamtenverhältnis an mit einer dauernden Vollalimentation - auch für den Versorgungsfall - rechnen. Für den Abgeordneten kennt das Verfassungsrecht keine Garantien dieser Art. Das "Berufsbild" des Abgeordneten unterscheidet sich von dem des Beamten in grundlegender Weise.** Der Abgeordnete wird für die Dauer einer Wahlperiode gewählt. Mandatszeit und Mandatsausübung stellen für ihn in der Regel einen atypischen Abschnitt außerhalb seiner bisherigen und künftigen beruflichen Laufbahn dar. **Meistens bildet die Mandatszeit eine vorübergehende, mindestens teilweise Unterbrechung seines Berufslebens.** Die mittlere Zugehörigkeit der Abgeordneten zum Deutschen Bundestag betrug am Ende der 8. Wahlperiode knapp zehn Jahre (vgl. Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Fortschreibungs- und Ergänzungsband 1980 bis 1984, 1986, S. 199). Nicht selten geht der Abgeordnete seinem Beruf auch neben dem Mandat - wenngleich unvermeidlich in nurmehr eingeschränktem Umfang - nach, soweit dem nicht Inkompatibilitäten im Wege stehen. Die Tatsache, daß im Zuge der Entwicklung, die die moderne parlamentarische Demokratie genommen hat, der **Umfang der zeitlichen Inanspruchnahme vieler Abgeordneter** durch die Pflichten des Mandats das in früheren Jahrzehnten übliche Maß weit überschritten hat und **heute meist die Regelarbeitszeit im öffentlichen Dienst erheblich übersteigt, unterstreicht nur die Verschiedenheiten der rechtlichen Status von Abgeordneten und Beamten.** Der letztgenannte Umstand mag für den Gesetzgeber Anlaß sein, die zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit bestimmte Entschädigung der Abgeordneten (vgl. Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG) - einschließlich einer etwaigen Altersversorgung - nach anderen als den in Deutschland vor 1933 üblichen Grundsätzen zu bemessen. **Für die verfassungsrechtliche Betrachtung ist ausschlaggebend, daß die Entschädigung ihre Grundlage in ei-***

²⁷ BVerfG, Beschluss vom 30.09.1987 - 2 BvR 933/82 - BVerfGE 76, 256 - juris Rn. 161. Soweit Achterberg/Schulte (in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 48 GG Rn. 49 m.w.N.) daraus ableiten, das Bundesverfassungsgericht habe damit „seine weitreichenden Aussagen zum Alimentationsanspruch der Abgeordneten zurückgenommen“, betrifft dies nur eine hier ebenfalls abgelehnte (Über)Interpretation des Begriffs „Vollalimentation“ im Diäten-Urteil von 1975, wonach die Abgeordneten ohne Rücksicht auf die Mandatszeit einen unbegrenzten Anspruch auf dauernde Alimentation auch im Alter haben könnten.

nem anderen Sach- und Regelungszusammenhang - nämlich im Abschnitt III des Grundgesetzes - hat als das für die Festsetzung der Beamtenbezüge nach Art. 33 Abs. 5 GG maßgebliche - im Abschnitt II angesiedelte - Alimentationsprinzip. Vergleichbarkeiten sind damit grundsätzlich ausgeschlossen. Im einen wie im anderen Bereich ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers weit bemessen, in beiden stößt er an Grenzen, die aus ihren jeweiligen Besonderheiten zu entwickeln und untereinander wesentlich verschieden sind.“

In der Entscheidung von 2007²⁸ ist ausgeführt (Hervorhebungen nur hier):

*„Entgegen der Ansicht der Antragsteller steht die Annahme einer verfassungsrechtlichen Pflichtenstellung des Abgeordneten nicht in Widerspruch zur verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung; auch nähert sie den Abgeordnetenstatus nicht in bedenklicher Weise demjenigen der Beamten an. **Der Abgeordnete "schuldet", wie das Bundesverfassungsgericht in Abgrenzung zum Beamten betont hat, rechtlich keine Dienste, sondern nimmt in Freiheit sein Mandat wahr** (BVerfGE 76, 256 <341>). Er entscheidet in freier Eigenverantwortlichkeit über die Form der Wahrnehmung seines Mandats. Auch wenn der Abgeordnete, wie es in BVerfGE 40, 296 <312> heißt, theoretisch die Freiheit hat, seine Aktivitäten im Plenum, in Fraktion und Ausschüssen sowie im Wahlkreis "bis über die Grenze der Vernachlässigung seiner Aufgabe hinaus einzuschränken", er sich dies doch "aus den verschiedensten Gründen in der Praxis nicht leisten" kann, so **steht er doch unter dem Gebot, dass die parlamentarische Demokratie einer höchst komplizierten Wirtschafts- und Industriegesellschaft vom Abgeordneten mehr als nur eine ehrenamtliche Nebentätigkeit, vielmehr den ganzen Menschen verlangt, der allenfalls unter günstigen Umständen neben seiner Abgeordnetentätigkeit noch versuchen kann, seinem Beruf nachzugehen** (vgl. BVerfGE 40, 296 <313>). **Die Freiheit des Abgeordneten gewährleistet nicht eine Freiheit von Pflichten, sondern lediglich die Freiheit in der inhaltlichen Wahrnehmung dieser Pflichten.** Nicht das "Ob", sondern nur das "Wie" der Repräsentation steht im freien Ermessen des Abgeordneten (so zutreffend H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 48 Rn. 34).*

*Bereits darin liegt ein wesentlicher **Unterschied zwischen dem Status des Abgeordneten und dem eines Beamten oder Arbeitnehmers - die Erfüllung der Pflichten des Abgeordneten entzieht sich einer Durchsetzung nach arbeits- oder beamtenrechtlichem Muster.** Dass die Pflichten des Mandats heute die Abgeordneten zeitlich in einem Umfang in Anspruch nehmen, der bei vielen von ihnen die Regelarbeitszeit im öffentlichen Dienst erheblich übersteigt, unterstreicht die Verschiedenheit der Rechtsstellung von Abgeordneten und Beamten (vgl. BVerfGE 76, 256 <342>).“*

Mittlerweile²⁹ ist es nahezu einhellige Meinung in Rechtsprechung und Literatur, dass eine mandatszeitabhängige Altersversorgung - ebenso wie eine Invaliden- und Hin-

²⁸ BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 211 f.

²⁹ Zu früheren Auffassungen: *Eschenburg*, Der Sold des Politikers, 1959, S. 75 ff.; *Fischer*, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 94 m.w.N. (Notwendigkeit einer Altersversorgung für den Fall einer entsprechend hoch zu bemessenden monatlichen Entschädigung während der Mandatszeit verneinend); *Geiger*, ZParl 1978, 522 <533> (Entschädigung nach Art. 48 GG soll nur die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Abgeordneten wä-

terbliebenenversorgung - nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern als Annex oder Bestandteil der angemessenen, die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichernden Entschädigung im Sinne von Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG anzusehen ist.³⁰ Als Ausfluss des demokratischen Prinzips ist dies nach dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG im Grundsatz auch für die Landesparlamente verbindlich.³¹

rend seiner Mitgliedschaft im Parlament sichern); *Hamann/Lenz*, GG, 3. Aufl. 1970, Art. 48 GG Rn. 3 („Bestrebungen auf Einführung einer Pension für langjährige Mitglieder des Bundestages wären mit dem in Art. 48 Abs. 3 S. 1 festgelegten Zweck der Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten kaum vereinbar“); siehe zum Meinungsstand auch *Austermann*, Die Anrechnungsbestimmungen im Abgeordnetenrecht des Bundes und der Länder, 2011, S. 99 m.w.N.

³⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 21.10.1971 - 2 BvR 367/69 - BVerfGE 32, 157 - juris Rn. 31; Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 36; BayVerfGH, Entscheidung vom 06.05.2005 - Vf. 21-IX-05 - juris Rn. 158 ff., 162 ff.; ThürVerfGH, Urteil vom 16.12.1998 - 20/95 - juris Rn. 159 m.w.N.; *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 52; *Austermann*, a.a.O., 2011, S. 101; *Braun*, a.a.O., Art. 40 LV Rn. 14; *Braun/Jantsch/Klante*, Abgeordnetengesetz des Bundes, 2002, § 19 AbgG Rn. 12; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 48 GG Rn. 22; *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 177, Fn. 445 (unter Verweis auf 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 S. 7; dies aufnehmend auch Bericht der unabhängigen Persönlichkeiten über die Beratung der Präsidentin bei Überprüfung der für die Mitglieder des Deutschen Bundestages bestehenden materiellen Regelungen und Bestimmungen, BT-Drs. 11/7398 S. 13); *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 48 GG Rn. 26; *Lang*, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007, S. 105; *Risse/Witt*, in: Wolff, GG, 12. Aufl. 2018, Art. 48 GG Rn. 7; *Leisner*, in: Sodan, GG, 4. Aufl. 2018, Art. 48 GG Rn. 9 („Angemessene“ Bezüge sind Abgeordneten im Anschluss ihrer Mandatstätigkeit als Alters-, Invaliden- oder Hinterbliebenenversorgung zu gewähren); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 48 GG Rn. 28; *Sinner*, in: Austermann/Schmahl, a.a.O., § 19 AbgG Rn. 17 f.; *Umbach*, in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 48 GG Rn. 27. Eine begrenzte Altersversorgung als verfassungsrechtlich zulässig bezeichnend: *von Arnim/Drysch*, in: BK, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 145 und 206 f.; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 48 GG Rn. 8. Ohne ausdrückliche Äußerung zur Altersversorgung von Abgeordneten: *Fangmann*, in: Blank/Fangmann/Hammer, GG, 2. Aufl. 1996, Art. 48 GG Rn. 9; *Feuchte*, Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 40 LV Rn. 11, 13; *Hesselberger*, GG, 13. Aufl. 2003, Art. 48 GG; *Magiera*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 48 GG Rn. 23; *Model*, GG, 11. Aufl. 1996, Art. 48 GG Rn. 6; *Reich*, GG, 1998, Art. 48 GG; *Schade*, GG, 8. Aufl. 2010, Art. 48 GG; *Trute*, in: von Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 48 GG Rn. 33. Zur Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten durch eine angemessene Altersversorgung siehe etwa *Grundmann*, DÖV 1994, 329 <330 m.w.N.>; *Sinner*, in: Austermann/Schmahl, a.a.O., § 19 AbgG Rn. 17 f.; vgl. hierzu auch *Welti*, a.a.O., S. 293 f.

³¹ BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 47; *von Arnim/Drysch*, in: BK, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 17 ff.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 43 ff. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seiner Entscheidung vom 21.07.2000 - 2 BvH 3/91 - BVerfGE 102, 224 - juris Rn. 41 ergänzend ausgeführt: „Regelt das Landesverfassungsrecht den Status und die Entschädigung von Landtagsabgeordneten, ergibt sich aus dem Grundgesetz grundsätzlich kein zusätzlicher verfassungsrechtlicher Maßstab. Denn das Grundgesetz gewährleistet den Ländern, soweit es für deren Verfassungen keine ausdrücklichen Vorgaben enthält, eigenständige Verfassungsbereiche (vgl. BVerfGE 96, 345 <368 f.>; 99, 1 <11>). Die Bedeutung der parlamentsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes und der zu ihnen ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beschränkt sich darauf, den nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zu gewährleistenden Grundsätzen der verfassungsmäßigen Ordnung in den Ländern in Bezug auf das Landesparlament Konturen zu geben. Die Bestimmungen über den Status der Bundestagsabgeordneten und die Stellung des Bundestags sind dabei nicht in ihren konkreten Ausgestaltungen, sondern nur in ihren essentiellen, den deutschen Parlamentarismus prägenden Grundsätzen für die Verfasstheit der Länder von Bedeutung (vgl. BVerfGE 90, 60 <84 f.>). Im Übrigen steht es den Ländern frei, den Status und die Fragen der finanziellen Ausstattung der Landtagsabgeordneten abweichend von den Art. 38 ff. GG zu regeln.“

Im Rahmen der Parlamentsreform 2008 hat der Landtag ausdrücklich erklärt, dass er sich zum Vollzeitparlament entwickelt habe und sich nunmehr als solches verstehe.³² Mit dem Übergang zum „Vollzeitmandat“ ab 1. Mai 2011 wurde auch die Erhöhung der monatlichen steuerpflichtigen Entschädigung um ca. 28 % begründet.³³ Im Gegenzug wurden bei der als zu üppig angesehenen Altersversorgung der Abgeordneten Einschnitte vorgenommen und das bis dahin geltende beamtenrechtsähnliche System einer staatlichen Altersversorgung auf eine eigenständige Altersvorsorge der Abgeordneten durch die monatliche Zahlung eines von den Abgeordneten selbst anzulegenden Vorsorgebeitrags umgestellt.³⁴

2. Entwicklung der Altersversorgung der Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg

Das Land Baden-Württemberg hat als letzter Flächenstaat der Bundesrepublik Deutschland mit Gesetz vom 14. Juli 1970³⁵ eine Altersversorgung der Abgeordneten des Landtags eingeführt.³⁶

³² Vgl. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der FDP/DVP, LT-Drs. 14/2500 S. 2; Beschlussempfehlung und Bericht des Ständigen Ausschusses zu diesem Gesetzentwurf, LT-Drs. 14/2642; Redebeiträge bei der Zweiten Beratung dieses Gesetzentwurfs sowie der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ständigen Ausschusses hierzu am 30.04.2008, Plenarprotokoll 14/44 S. 3006 ff.; ausführlich zur Parlamentsreform siehe auch C. II. 2.

³³ Vgl. Art. I Nr. 2 a) Änderungsgesetz 2008 (Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 06.05.2008, GBl. S. 113, 114); Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der FDP/DVP, LT-Drs. 14/2500 S. 1 f., 15, 18. Zur Erhöhung der Grundentschädigung siehe anschließend unter C. II. 2.

³⁴ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der FDP/DVP, LT-Drs. 14/2500; Redebeiträge bei der Zweiten Beratung dieses Gesetzentwurfs sowie der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ständigen Ausschusses hierzu am 30.04.2008, Plenarprotokoll 14/44 S. 3006 ff.; Redebeiträge bei der Ersten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD und der Fraktion der FDP/DVP - Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Gesetzes über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg - Drucksache 14/6654 am 13.07.2010, Plenarprotokoll 14/97 S. 6902 ff.; Beschlussempfehlung und Bericht des Ständigen Ausschusses zu diesem Gesetzentwurf, LT-Drs.14/6718; Redebeiträge bei der Zweiten Beratung dieses Gesetzentwurfs sowie der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ständigen Ausschusses hierzu am 28.07.2010, Plenarprotokoll 14/98 S. 7004 ff.

³⁵ Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Entschädigung der Abgeordneten vom 14.07.1970 (GBl. S. 389).

³⁶ In Nordrhein-Westfalen wurde im Jahr 1965 eine Hilfskasse mit Selbstbeteiligung der Parlamentarier als Altersversorgung der Landtagsabgeordneten eingerichtet. In Schleswig-Holstein und Bayern wurden in den Jahren 1968 Versorgungswerke für Abgeordnete mit einer jeweiligen Beitragspflicht der Parlamentarier errichtet. In Hessen erhielten die Abgeordneten ab 1968 eine Alters- und Hinterbliebenenversorgung bei entsprechender Selbstbeteiligung der Parlamentarier. In Niedersachsen erhielten die Abgeordneten ab 1971 eine staatliche Altersversorgung. In Rheinland-Pfalz und im Saarland konnten die Abgeordneten ab 1969 zwischen Pension oder Übergangsgeld wählen. Zuvor erhielten ehemalige Abgeordnete allenfalls in Ausnahmefällen durch entsprechende Hilfsfonds und -kassen Unterstützung, vgl. *Klatt*, a.a.O., S. 35, 46 ff., 91, 96, 100, 105; *Welti*, a.a.O., S. 298 f.

Danach³⁷ erhielten die Parlamentarier nach ihrem Ausscheiden aus dem Landtag eine nach Lebensalter und Zugehörigkeit zum Landtag gestaffelte so genannte **Altersrente**. Eine Mindestrente von 50 % der aktiven Diät wurde nach einer Mandatszeit von acht Jahren gewährt. Diese Mindestrente erhöhte sich mit jedem weiteren Mandatsjahr um 3 % bzw. im 16. Mandatsjahr um 4 % bis zu einem Höchstbetrag von 75 %.³⁸ Das Renteneintrittsalter lag bei 55 bis 60 Jahren.³⁹ Altersrente erhielten auch frühere Abgeordnete des Landtages, jedoch nur in halber Höhe der jeweiligen Sätze und nur auf Antrag.⁴⁰

Ursprünglich wurde für die Altersrente 25 % der monatlichen Entschädigung als Eigenleistung einbehalten.⁴¹ Diese Eigenleistung war in dem späteren Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages vom 12. September 1978 (AbgG)⁴² und seitdem nicht mehr vorgesehen.

In mehreren Schritten wurde die staatliche Altersversorgung abgesenkt.⁴³ Ab Juni 1996 betrug die Mindestentschädigung nach einer Mandatszeit von acht Jahren 30 %, der Bemessungssatz 3,5 %. Die Höchstrente wurde auf 70 % der aktiven Entschädigung herabgesetzt.⁴⁴ Das Renteneintrittsalter lag weiterhin bei 55 bis 60 Jahren.⁴⁵

³⁷ Nach Art. I Nr. 9 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Entschädigung der Abgeordneten vom 14.07.1970 und § 9 AbgEntG (Gesetz über die Entschädigung der Abgeordneten i.d.F. vom 06.10.1970 (Abgeordnetenentschädigungsgesetz, GBl. S. 459 mit Änderungen).

³⁸ § 9 Abs. 2 AbgEntG.

³⁹ Altersrente erhielten die Abgeordneten mit der Vollendung des 55. Lebensjahres, sofern sie dem Landtag mindestens zwölf Jahre angehört haben. Mit Vollendung des 60. Lebensjahres erhielten sie eine Altersrente, wenn sie dem Landtag mindestens acht Jahre angehört haben, § 9 Abs. 1 AbgEntG.

⁴⁰ § 12 Abs. 1 Satz 1 AbgEntG.

⁴¹ § 14 AbgEntG.

⁴² GBl. 1978 S. 473. Dieses Gesetz galt für alle Abgeordneten, die nicht bis zum bzw. am Ende der 7. Wahlperiode aus dem Landtag ausgeschieden sind.

⁴³ Bereits das Abgeordnetengesetz von 1978 sah vor, dass die Abgeordneten ab 01.06.1980 eine Mindestrente in Höhe von 35 % der aktiven Diät erhalten. Da zugleich der Steigerungssatz für jedes über die Mindestmandatszeit von acht Jahren hinausgehende Mandatsjahr auf 5 % geändert wurde, verblieb es bei einem Höchstbetrag von 75 % nach 16 Mandatsjahren, vgl. § 12 AbgG i.d.F. vom 01.06.1980 bis 31.05.1992 (GBl. 1978 S. 473 mit Änderungen). Ab 01.06.1992 wurde der Steigerungssatz auf 4 % reduziert, so dass der Höchstbetrag erst nach 18 Mandatsjahren erreicht war, vgl. § 12 AbgG i.d.F. vom 01.06.1992 bis 31.05.1996 (GBl. 1990 S. 225, 229 mit Änderungen).

⁴⁴ Vgl. § 12 Abs. 1 AbgG i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 24.06.1995 (GBl. S. 581, 582).

⁴⁵ Vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 AbgG i.d.F. vom 01.06.1980 bis 31.05.2006 (GBl. 1978 S. 473 mit Änderungen). Danach erhielten Abgeordnete eine Altersentschädigung, wenn sie das 60. Lebensjahr vollendet und dem Landtag acht Jahre angehört haben. Mit jedem weiteren Mandatsjahr bis zum 13. Jahr der Mitgliedschaft im Landtag entstand der Anspruch auf Altersentschädigung ein Lebensjahr früher, d.h. frühestens mit Vollendung des 55. Lebensjahres.

Das System der staatlichen (beamtenrechtsähnlichen) Altersversorgung bestand bis zum Inkrafttreten der Regelungen der Parlamentsreform 2008, mit der das Parlamentsrecht in Baden-Württemberg umfassend novelliert wurde. Im Rahmen der Parlamentsreform wurden nicht nur die Wahlkreise sowie die Zuteilung der Landtagsmandate und die Geschäftsordnung des Landtages reformiert sowie der Beginn der Wahlperiode um einen Monat auf den 1. Mai vorverlegt, sondern auch die strikte Unvereinbarkeit von Amt und Mandat (so genannte Inkompatibilität) mit Beginn der 16. Wahlperiode ab 1. Mai 2016 eingeführt.⁴⁶ Die allgemeine „Unkostenpauschale“ und die „Tagegeldpauschale“ wurden zu einer Aufwandsentschädigung/Kostenpauschale in Höhe von 1.350 Euro zusammengefasst.⁴⁷ Die Reisekostenpauschale wurde abgeschafft; stattdessen erhielten die Abgeordneten Ersatz der durch das Mandat veranlassten Fahrtkosten.⁴⁸ Seit Inkrafttreten dieser Regelungen im Jahre 2011 sieht sich der Landtag von Baden-Württemberg als „Vollzeitparlament“⁴⁹ mit einer um ca. 28 % auf „Vollalimentation“⁵⁰ erhöhten monatlichen Grundentschädigung der Abgeordneten (von 4.879 Euro am 1. Juli 2007 auf zunächst 6.247 Euro bzw. später 6.462 Euro mit Beginn der 15. Wahlperiode im Mai 2011⁵¹); gleichzeitig wurde die Altersversorgung grundlegend geändert.⁵²

⁴⁶ Vgl. Antrag der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der FDP/DVP, LT-Drs. 14/1550 S. 2 f.; Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion FDP/DVP, LT-Drs. 14/2500; Art. 2 Änderungsgesetz 2008; Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 19.10.2009 (GBl. S. 485, 533).

⁴⁷ Vgl. Antrag der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der FDP/DVP, LT-Drs. 14/1550 S. 2; Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der FDP/DVP, LT-Drs. 14/2500. Nach Art. 1 Nr. 3 Änderungsgesetz 2008 sollten die Abgeordneten ab 01.05.2011 eine Kostenpauschale in Höhe von 1.350 Euro erhalten. Mit Art. 1 Nr. 2 a) des Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Gesetzes über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg vom 29.07.2010 (GBl. S. 545, 576) wurde die monatliche Kostenpauschale an die Entwicklung der Verbrauchspreise zwischen der Verabschiedung des Änderungsgesetzes 2008 und dem Inkrafttreten der Reform 2011 angepasst und auf 1.425 Euro festgesetzt. Aufgrund des Indexierungsverfahrens wurde der Betrag zum 01.07.2011 an die Kostenentwicklung auf 1.444 Euro angepasst; vgl. § 6 Abs. 3 Satz 2 AbgG i.V.m. Bekanntmachung des Präsidenten des Landtags vom 30.06.2011, LT-Drs. 15/177.

⁴⁸ Vgl. Antrag der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der FDP/DVP, LT-Drs. 14/1550 S. 2; Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der FDP/DVP, LT-Drs. 14/2500; Art. 1 Nr. 4 Änderungsgesetz 2008.

⁴⁹ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ständigen Ausschusses zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der FDP/DVP, LT-Drs. 14/2642 S. 3.

⁵⁰ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der FDP/DVP, LT-Drs. 14/2500 S. 1 f., 15, 18 f.

⁵¹ Vgl. Antrag der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der FDP/DVP, LT-Drs. 14/1550 S. 1; Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der FDP/DVP, LT-Drs. 14/2500. Nach Art. 1 Nr. 2 Änderungsgesetz 2008 sollte ab 01.05.2011 die monatliche Entschädigung für Abgeordnete 6.247 Euro betragen. Mit

Die Landeszentrale für politische Bildung veröffentlichte zum **Reformgesetz 2008** folgenden Bericht (im Internet bis heute abrufbar):⁵³

„Landtagsreform Baden-Württemberg

Um das eigene Image zu verbessern und für mehr Transparenz als bisher zu sorgen, beschloss der Landtag von Baden-Württemberg am 26. Juli 2007 mit großer Mehrheit eine Reform des Landtags. Lediglich sechs der insgesamt 139 Parlamentarier stimmten mit Nein, vier weitere Abgeordnete enthielten sich. Am 11. März 2008 kam es schließlich zu einer Einigung zwischen den vier Fraktionen - die Weichen für ein modernes Landesparlament wurden gestellt. Am 30. April 2008 wurde die Parlamentsreform mit großer Mehrheit im Landtag verabschiedet.

Die baden-württembergische Landtagsreform vom Juli 2007 und März 2008

Parlamente und damit auch der Landtag von Baden-Württemberg hatten in der Vergangenheit bei der Bevölkerung nicht immer einen guten Ruf: Wenn sich die Fraktionen im Landtag auf eine Erhöhung der Diäten der Abgeordneten einigten, wurde immer wieder Kritik in der Presse und aus der Bevölkerung laut. Auch die bisher üppige Altersversorgung der Abgeordneten sorgt immer wieder für Unmut in der Bevölkerung.

Es ist ein Dauerthema der Demokratie. Wie viel Geld sollen die Abgeordneten bekommen, was sind uns die Volksvertreter wert? Längst gibt es dazu einen Wust an Vorschriften, der mehr verschleiert als offen legt. Und längst gibt es für eine überfällige Reform der Parlamentarierbezüge Vorschläge, die ganze Regalreihen füllen.

Die Vorwürfe gegenüber den Abgeordneten lassen sich aber teilweise entkräften, wenn man zum Beispiel einen Blick in ihre Terminkalender wirft. Diese haben eine ganze Fülle an Terminen zu bewältigen und nur selten einen normalen Feierabend. Dazu kommen die Landtags-, Ausschuss- und Fraktionssitzungen. Der zeitliche Aufwand der Politiker muss natürlich entsprechend entlohnt werden.

Gerade auch, um das eigene Image zu verbessern und für mehr Transparenz als bisher zu sorgen, beschloss der Landtag von Baden-Württemberg am 26. Juli 2007 mit großer Mehrheit eine Reform des Landtags. Lediglich sechs der insgesamt 139 Parlamentarier stimmten mit Nein, vier weitere Abgeordnete enthielten sich. Jedoch wurde die Reform im November 2007 wieder in Frage gestellt, da ein Streit um Funk-

Art. 1 Nr. 1 a) des Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Gesetzes über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg vom 29.07.2010 (GBl. S. 545, 576) wurde die steuerpflichtige Entschädigung an die Entwicklung des Einkommens zwischen der Verabschiedung des Änderungsgesetzes 2008 und dem Inkrafttreten der Reform 2011 angepasst und auf 6.462 Euro festgesetzt. Aufgrund des Indexierungsverfahrens wurde der Betrag zum 01.07.2011 auf 6.756 Euro angepasst vgl. § 5 Abs. 3 Satz 3 AbgG i.V.m. Mitteilung des Präsidenten des Landtags vom 30.06.2011, LT-Drs. 15/177.

⁵² Vgl. Antrag der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der FDP/DVP, LT-Drs. 14/1550 S. 1; Art. 1 Nr. 8 Änderungsgesetz 2008.

⁵³ Siehe: <https://www.lpb-bw.de/landtagsreform.html> (Stand: 29.03.2018).

tionszulagen für Abgeordnete entbrannte. Am 11. März 2008 kam es schließlich zu einer Einigung zwischen den vier Fraktionen - die Weichen für ein modernes Landesparlament wurden gestellt. Am 30. April 2008 wurde die Parlamentsreform mit großer Mehrheit im Landtag verabschiedet.

Die wichtigsten Beschlüsse im Überblick:

- **Neuregelung der Abgeordnetenbezüge:** Ab 2011 gibt es eine Neuregelung der Abgeordnetenbezüge. Die Grunddiät - auch als Entschädigung bezeichnet - wird von derzeit 4.879 Euro auf 6.247 Euro pro Monat aufgestockt. Ab 2011 wird aus dem Teilzeitparlament ein Vollzeitparlament. Im Gegenzug müssen die Abgeordneten künftig selbst für ihr Alter vorsorgen anstatt die bisherige staatliche Altersvorsorge in Anspruch nehmen zu können. Hierfür stehen den Abgeordneten künftig 1.500 Euro im Monat zur Verfügung. Allerdings bleiben Abgeordnete, die 2001 und früher in den Landtag gewählt wurden, im alten Pensionssystem, da ihre Ansprüche gesetzlich gesichert sind. Die im Jahr 2006 in den Landtag gewählten Parlamentarier erhalten für die Jahre 2006 bis 2011 eine einmalige steuerpflichtige Pauschale von 90.000 Euro, welche zum Aufbau einer privaten Altersvorsorge verwendet werden muss. Des Weiteren werden Tagegeld- und die allgemeine Kostenpauschale künftig zusammengelegt (1.349 Euro). Ebenso sind die Fahrtkosten der Abgeordneten in Zukunft einzeln nachzuweisen. Der Landtag erhofft durch die Veränderungen eine größere Transparenz, weil Diäten veröffentlichungspflichtig sind.

Bisherige Regelung: Bisher betrug die Altersentschädigung zwischen 30 und 70 % der Grundentschädigung, frühestens ab dem 60. Lebensjahr. Zu einer vollständigen Umstellung auf eine so genannte „Bruttodiät“, die in Nordrhein-Westfalen vollzogen wurde und die auch von der Diätenkommission Baden-Württemberg ins Gespräch gebracht worden war, konnte sich der baden-württembergische Landtag allerdings nicht aufraffen. Wie schon bisher muss die Grunddiät versteuert werden, ein 13. Monatsgehalt wird nicht gezahlt. Daneben gab es weitere Aufwandsentschädigungen, die Geld- und Sachleistungen umfassen. Dazu gehörten die Tagegeld-, die Fahrtkosten- und die allgemeine Kostenpauschale.

- **Sonderregelung für Führungskräfte:** Der Parlamentspräsident und die vier Fraktionschefs erhalten für ihre Rentenkasse 3500 Euro monatlich. Damit sind sie nicht nur dem Gehalt nach, sondern auch bei der Altersversorgung den Ministern gleichgestellt.
Bei der Schlussabstimmung zur Neuregelung der Diäten, die der letzte Schritt bei der Parlamentsreform war, stimmten von den 139 Landtagsabgeordneten 121 für die Erhöhung. Nur die 17 Abgeordneten der Grünen-Fraktion stimmten dagegen und ein CDU-Abgeordneter, der sich mit seinem Votum aber gegen die gesamte Reform zum Vollzeitparlament aussprechen wollte.
- **Unvereinbarkeit von Amt und Mandat:** Ab 2016 wird die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat gelten. Angehörige des öffentlichen Dienstes und Beamte

müssen dann für die Dauer ihrer Parlamentstätigkeit ihr Amt ruhen lassen. Durch diese Entwicklung von einem Teilzeit- zu einem Vollzeitparlament soll die Gewaltenteilung gestärkt werden. Bisherige Regelung: Bisher gab es eine löchrige Unvereinbarkeit von Amt und Mandat: So muss zurzeit z.B. ein Beamter eines Ministeriums sein Amt ruhen lassen, sofern er in den Landtag gelangt. Dagegen können sich Beamte der unteren Verwaltungsbehörden in den Landtag wählen lassen. Lehrer sitzen dort in großer Anzahl, sogar Schulleiter finden sich. Auch Bürgermeister sind bislang noch in stattlicher Zahl vorhanden.

- **Änderung der Geschäftsordnung:** Die Geschäftsordnung des Landtags wird ab dem nächsten Jahr geändert: So wird etwa für die Fraktionen die Möglichkeit der Regierungsbefragung und der Kurzintervention geschaffen. Der Landtag erhofft sich dadurch eine größere „Waffengleichheit“ zwischen Regierung und Parlament, da die Abgeordneten künftig die Minister und den Ministerpräsidenten „ins Verhör nehmen“ können. Außerdem soll es einen kürzeren Rhythmus der Tagungen geben. Bisherige Rechte der Abgeordneten: Bisher hat schon jeder Abgeordnete das Recht, Anfragen an die Landesregierung zu stellen - mündlich in der Fragestunde oder schriftlich als „Kleine Anfrage“. Andere Mitwirkungsrechte kann der einzelne Abgeordnete nur gemeinsam mit anderen Abgeordneten ausüben. Die wichtigsten davon sind:
 - Fünf Abgeordnete oder eine Fraktion können einen selbständigen Antrag (der keinen Gesetzentwurf enthält) in den Landtag einbringen.
 - Die Stellungnahmen der Regierung werden in der Regel in Debatten des Landtags erörtert.
 - Acht Abgeordnete oder eine Fraktion können einen Antrag, der einen Gesetzentwurf enthält, in den Landtag einbringen.
 - 15 Abgeordnete oder eine Fraktion können „Große Anfragen“ an die Landesregierung richten.
 - Einen Untersuchungsausschuss können zwei Fraktionen oder ein Viertel der Abgeordneten erzwingen.

- **Neuer Zuschnitt der Wahlkreise:** In den nächsten Wochen soll eine Wahlkreisreform eingeleitet werden, damit die Zahl der Wahlberechtigten nicht mehr in einem krassen Missverhältnis zur Größe des Wahlkreises stehen kann. Die Wahlkreisgröße soll sich künftig nur noch um plus beziehungsweise minus zehn bis 15 % unterscheiden. Bisher differiert diese noch weitaus stärker. Jedoch bleibt die Zahl der Wahlkreise entgegen früheren Überlegungen unangetastet. Das bisherige Wahlsystem begünstigt Kandidaten in großen Wahlkreisen, da Mandate nach der absoluten Stimmanzahl vergeben werden. Zudem sieht die Reform eine Systemumstellung bei der Vergabe der Zweitmandate vor. Künftig werden diese Landtagssitze in einer Mischung aus Prozentergebnis und absoluter Stimmenzahl vergeben, womit man vor allem den kleineren Parteien entgegenkommt.

Gewählt wird in 70 Wahlkreisen nach Wahlvorschlägen von Parteien oder von Wahlberechtigten für Einzelbewerber. Die Wahlkreise sind in der Anlage zum Landtagswahlgesetz aufgeführt und wurden zuletzt durch das Gesetz zur Ände-

zung des Landtagswahlgesetzes vom 19. Oktober 2009 (GBl. S. 533) geändert [...].

- **Sitzuteilungsverfahren**

Die Sitze werden nach Höchstzahlverfahren Sainte-Laguë/Schepers auf die Parteien verteilt. (Bis 2006 galt das Divisorverfahren mit Abrundung (d'Hondt)).

In der Presse wurde die Landtagsreform überwiegend positiv aufgenommen. So schrieb Reiner Ruf in einem Leitartikel für die Stuttgarter Zeitung vom 26. Juli 2007: „Und siehe da, die Wüste lebt. Die Damen und Herren Abgeordnete rühren sich - was nicht ohne Weiteres zu erwarten war.“ So diene die Trennung von Amt und Mandat der Gewaltenteilung. Allerdings kritisiert Ruf: „Die Unvereinbarkeit von Ministeramt und Parlamentsmandat lag aber außerhalb der Vorstellungskraft der Reformer.“ Und weiter: „Die Landtagsreform weist weitere Leerstellen auf, etwa die versprochene Verkleinerung des Landtags.“ Landtagsabgeordnete aller Fraktionen begrüßten die Landtagsreform. So äußerte der CDU-Abgeordnete Stefan Scheffold gegenüber der Stuttgarter Zeitung vom 27. Juli 2007 die Erwartung, dass die Parlamentsreform einen Beitrag leiste, „damit dieses Parlament in der Öffentlichkeit mehr Respekt und noch mehr Akzeptanz erhält“. Gegenüber den Stuttgarter Nachrichten vom 27. Juli wies Scheffold aber auch darauf hin, dass seiner Fraktion die Zustimmung nicht leicht gefallen sei. Zugleich unterstrich er: „Uns geht die Sache vor dem persönlichen Anliegen.“ Der CDU-Politiker hob hervor, dass Baden-Württemberg über ein besonders kostengünstiges Parlament verfüge. So müsse jeder Bürger im Südwesten umgerechnet pro Jahr nur knapp vier Euro für das Landesparlament aufwenden. Reinhold Gall von der SPD meinte, die Reform bringe „mehr Demokratie, mehr Transparenz und mehr Aktualität“. Heiderose Berroth von der FDP erhofft sich eine „selbstbewusste Volksvertretung“. Und Theresia Bauer von den Grünen stellt in einer Pressemitteilung fest, dass zwar nicht alles erreicht, aber ein großer Schritt nach vorn gemacht worden sei. So sei bei der Altersversorgung ein Systemwechsel erreicht und der Abschied vom Beamtenparlament eingeleitet worden. Die Grünen hätten sich allerdings die vollständige Umstellung auf eine Bruttodiät gewünscht. Die vier Fraktionschefs betonten nach zähen Verhandlungen im März 2008, dass der baden-württembergische Landtag mit dieser Reform "zukunftsfähig" gemacht werde. Landtagspräsident Straub wies darauf hin, dass es ein höchst erfreulicher und bedeutender Erfolg sei, "dass die Parlamentsreform im Endergebnis von allen vier Fraktionen mitgetragen wird." Diese sei sehr umfassend und im Konsens zustande gekommen. Im April soll nun der Gesetzesentwurf dem Landtag vorgelegt werden.“

Im Einzelnen konnten die Abgeordneten nach dem Änderungsgesetz vom 6. Mai 2008 noch bis zum Ende der 14. Wahlperiode, d.h. **bis zum 30. April 2011**, eine **Anwartschaft auf eine staatliche Altersentschädigung in Abhängigkeit von ihrer Mandatsdauer** erwerben. Die Mindestversorgung von 30 % der monatlichen Ent-

schädigung wurde nach einer Mandatszeit von acht bzw. zehn Jahren erreicht.⁵⁴ Die Versorgung stieg mit jedem Mandatsjahr weiter um 3,5 % bis zum Höchstsatz von 70 %. Der Versorgungsbezug begann je nach Mandatsdauer im Alter von 55 bis 60 Jahren bzw. 58 bis 63 Jahren.⁵⁵ Abgeordnete, die bei ihrem Ausscheiden aus dem Landtag weder eine Anwartschaft noch einen Anspruch auf Altersentschädigung erworben hatten, hatten die Wahl zwischen einer Versorgungsabfindung⁵⁶, der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung oder - bei Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richtern - der Anerkennung der Mandatszeit als ruhegehaltstfähige Dienstzeit.⁵⁷

Auch die Abgeordneten des jetzigen 16. Landtages von Baden-Württemberg, die früher eine Anwartschaft auf die beamtenrechtsähnliche Altersentschädigung erworben haben, haben weiterhin einen Anspruch hierauf nach altem Recht. Diese wird aber nach der geringeren monatlichen Entschädigung vor der Parlamentsreform 2008, die jährlich analog fortgeschrieben wird, berechnet.⁵⁸

Für alle Landtagsabgeordneten, die zu **Beginn der 15. Wahlperiode, d.h. am 1. Mai 2011**, noch keine Anwartschaft auf die bis dahin geltende staatliche Altersentschädigung erworben hatten,⁵⁹ wurde das System der Alterssicherung von der staatlichen Altersentschädigung auf eine **eigenständige Altersvorsorge** der Abgeordneten umgestellt. Von der Umstellung betroffen waren bzw. sind **alle Abgeordneten, die am**

⁵⁴ Bis zum 31.05.2006 betrug die Mindestmandatszeit acht Jahre (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 AbgG i.d.F. vom 01.06.1980 bis 31.05.2006). Nach der nach Beginn der 14. Wahlperiode am 01.06.2006 für alle in dieser Wahlperiode erstmals in den Landtag gewählten Abgeordneten geltenden Rechtslage betrug die Mindestmandatszeit zehn Jahre, vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 AbgG a.F. (AbgG i.d.F. vom 01.06.2006 bis 30.04.2011, GBl. 2004 S. 770 mit Änderungen). Laut Mitteilung der Landtagsverwaltung kam dieses Gesetz angesichts der Parlamentsreform 2008 praktisch nicht mehr zum Tragen.

⁵⁵ Bis zum 31.05.2006 lag das Renteneintrittsalter bei 55 bis 60 Jahren, vgl. § 11 AbgG i.d.F. vom 01.06.1980 bis 31.05.2006 (GBl. 1978 S. 473). Nach der nach Beginn der 14. Wahlperiode am 01.06.2006 für alle in dieser Wahlperiode erstmals in den Landtag gewählten Abgeordneten geltenden Rechtslage erhielten diese Abgeordneten eine Altersentschädigung, wenn sie das 63. Lebensjahr vollendet und dem Landtag zehn Jahre angehört haben. Mit jedem weiteren Mandatsjahr bis zum 13. Jahr der Mitgliedschaft im Landtag entstand der Anspruch auf Altersentschädigung ein Lebensjahr früher, d.h. frühestens mit Vollendung des 58. Lebensjahres (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 AbgG a.F.). Laut Mitteilung der Landtagsverwaltung kam dieses Gesetz angesichts der Parlamentsreform 2008 praktisch nicht mehr zum Tragen.

⁵⁶ Diese betrug 70 % des für den Monat der Zugehörigkeit zum Landtag jeweils geltenden Höchstbeitrages zur Rentenversicherung der Angestellten, § 15 Abs. 1 AbgG a.F.

⁵⁷ § 15 Abs. 2, 3 AbgG a.F.

⁵⁸ Art. 3 § 3 Änderungsgesetz 2008.

⁵⁹ Art. 3 § 1 Abs. 1 Änderungsgesetz 2008.

1. Mai 2011 weniger als acht Jahre dem Landtag angehörten.⁶⁰ Diese Parlamentarier erhalten seither einen zusätzlichen monatlichen Beitrag zur Abgeordnetenentschädigung - den so genannten **Vorsorgebeitrag**.⁶¹ Der Vorsorgebeitrag wird an die Entwicklung des Höchstbeitrags zur allgemeinen Rentenversicherung angepasst. Er betrug ab 1. Juli 2011 1.585 Euro, ab 1. Juli 2012 1.589 Euro, ab 1. Juli 2013 1.587 Euro, ab 1. Juli 2014 1.628 Euro, ab 1. Juli 2015 1.638 Euro, ab 1. Juli 2016 1.679 Euro und beträgt derzeit seit 1. Juli 2017 1.720 Euro.⁶²

Änderungsgesetz 2017

Im Februar 2017 brachten die Fraktionen Bündnis 90 / Die Grünen, CDU und SPD einen Gesetzentwurf in den Landtag ein mit dem erklärten Ziel, „für notwendig erach-

⁶⁰ Nach einem der Kommission vorliegenden Schreiben des Finanzministeriums vom 13.11.2013 gilt im Einzelnen folgendes: Für Abgeordnete, die nach dem 31.10.2003 - aber vor dem 01.05.2011 - in den Landtag eingetreten sind, gab es besondere Regelungen (Art. 3 § 1 Abs. 3 Änderungsgesetz 2008). Danach konnten diese Abgeordneten im Zeitraum vom 06.05.2008 (Inkrafttreten des Änderungsgesetzes 2008) bis zum 30.04.2011 einen Antrag auf vorzeitige Auszahlung des Abfindungsbeitrags stellen. Sie erhielten dann für die bis zur Antragstellung zurückgelegte Mandatszeit und danach monatlich den Vorsorgebeitrag des neuen Systems. Da jedoch die Möglichkeit bestand, dass diese Abgeordneten zum 01.05.2011 nicht wiedergewählt werden, war sowohl der Abfindungsbeitrag als auch die monatliche Zahlung nach Antragstellung zunächst auf den Betrag begrenzt, der ihnen im Falle ihres Ausscheidens nach § 15 AbgG a.F. zugestanden hätte. Stand die Wiederwahl im Mai 2011 fest, erhielten die wiedergewählten Abgeordneten die Differenz als Einmalbetrag ausbezahlt. Dieser Einmalbetrag war ebenfalls vollständig in eine eigene Altersversorgung einzuzahlen. Bei dieser Gruppe von Abgeordneten können deshalb unterschiedliche Fallgestaltungen vorliegen, abhängig davon, ob und zu welchem Zeitpunkt die Abgeordneten einen Antrag gestellt haben. Die Abgeordneten, die keinen entsprechenden Antrag gestellt haben, verblieben bis zum Systemwechsel im alten Versorgungssystem. Soweit sie dem Landtag ab dem 01.05.2011 noch angehört haben, erhielten sie nach Art. 3 § 1 Abs. 2 Änderungsgesetz 2008 eine Abfindung für die bis dahin zurückgelegte Mandatszeit in Höhe des neuen Vorsorgebeitrags. Dieser musste zwingend für die eigene Alters- und Hinterbliebenenversorgung verwandt werden. Diese Abgeordneten wurden ab 01.05.2011 rückwirkend so gestellt, als ob für sie seit Eintritt in den Landtag das neue Versorgungssystem anzuwenden gewesen wäre. Soweit die Abgeordneten dem Landtag ab dem 01.05.2011 nicht mehr angehört haben, erhielten sie eine Versorgungsabfindung nach § 15 AbgG a.F. In diesem Fall befanden sie sich bis zu ihrem Ausscheiden aus dem Landtag im alten Versorgungssystem. Abgeordnete, die einen entsprechenden Antrag gestellt hatten, erhielten für jeden angefangenen Monat der bis zum 01.05.2011 zurückgelegten Mandatszeit einen Vorsorgebeitrag in Höhe der Versorgungsabfindung, die ihnen im Falle ihres Ausscheidens aus dem Landtag nach § 15 Abs. 1 Satz 1 AbgG a.F. zugestanden hätte. Dieser Vorsorgebeitrag musste für die Altersversorgung der Abgeordneten und zur Unterstützung ihrer überlebenden Ehegatten und der Waisen durch eine Rente verwandt werden und ein Kapitalwahlrecht musste vollständig ausgeschlossen sein. Im Falle ihrer Wiederwahl zum 01.05.2011 erhielten sie einen weiteren Abfindungsbeitrag (Art. 3 § 1 Absatz 3 Änderungsgesetz 2008). Für diese Abgeordnete wurde im Zeitpunkt der Antragstellung ein individueller Wechsel in das neue Versorgungssystem des Landtags angenommen.

⁶¹ § 11 Abs. 1 Satz 1 AbgG i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 22.02.2017 (GBl S. 77 ber. S. 144); siehe zur Beschreibung des Modells der Eigenvorsorge C. III. 3. a).

⁶² vgl. § 11 Abs. 3 Satz 2 AbgG jeweils i.V.m. der jährlichen Bekanntmachung des Präsidenten / der Präsidentin des Landtags von Baden-Württemberg vom 30.06.2011 (LT-Drs. 15/177), vom 12.06.2012 (LT-Drs. 15/1842), vom 11.06.2013 (LT-Drs. 15/3639), vom 03.06.2014 (LT-Drs. 15/5789), vom 09.06.2015 (LT-Drs. 15/6987), vom 30.06.2016 (LT-Drs. 16/259) und vom 30.05.2017 (LT-Drs. 16/2143).

tete Verbesserungen bei den Versorgungsleistungen an die Abgeordneten“ umzusetzen und eine „staatliche Altersentschädigung (einschließlich Hinterbliebenenversorgung) als Alternative zum Vorsorgebeitrag <wieder> einzuführen“. ⁶³ Diesem Gesetzentwurf hat der Landtag nach einem gem. § 50 GeschO verkürzten Verfahren ⁶⁴ in der Plenarsitzung am 10. Februar 2017 mehrheitlich zugestimmt. ⁶⁵ Den Abgeordneten sollte ein Wahlrecht zwischen staatlicher Altersentschädigung und eigenständiger Altersvorsorge eingeräumt werden. Für die Altersentschädigung sollte eine Rücklage in Höhe des Vorsorgebeitrages, der den Abgeordneten alternativ zugestanden hätte, gebildet werden. ⁶⁶ Bereits am 8. März 2017 hat der Landtag dieses Gesetz aufgrund öffentlicher Kritik wieder aufgehoben. ⁶⁷ Danach gilt das System der Eigenvorsorge der Abgeordneten unverändert fort.

Fortgeltende aktuelle Rechtslage

Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 AbgG erhalten die Abgeordneten mit der monatlichen Entschädigung weiterhin einen zusätzlichen, steuerpflichtigen Vorsorgebeitrag. Für die Auszahlung des Vorsorgebeitrags in voller Höhe (derzeit 1.720 Euro) genügt der Nachweis, dass dieser mindestens in Höhe des jeweils geltenden Höchstbeitrags zur allgemeinen Rentenversicherung (1.209 Euro im Jahr 2018) für die Altersversorgung der Abgeordneten und zur Unterstützung ihrer überlebenden Ehegatten oder eingetragenen Lebenspartner und der Waisen durch eine Rente verwendet wird und ein Kapitalwahlrecht vollständig ausgeschlossen ist (§ 11 Abs. 1 Satz 2 AbgG i.V.m. den Vorläufigen Ausführungsbestimmungen des Landtagspräsidenten zum Vorsorgebeitrag für Abgeordnete vom 30. März 2011).

Die Abgeordneten können frei entscheiden, ob sie den Vorsorgebeitrag in die Deutsche Rentenversicherung (DRV), in ein berufsständisches Versorgungswerk oder in eine private Rentenversicherung einzahlen. Nach dem Abgeordnetengesetz wird die Rente auf das Ruhegehalt und auf Versorgungs- und Rentenbezüge der Angehörigen

⁶³ Gesetzentwurf LT-Drs. 16/1583.

⁶⁴ Die Erste Beratung fand am 09.02.2017 und die Zweite Beratung mit Schlussabstimmung am 10.02.2017 statt - unter Verkürzung der Frist zwischen erster und zweiter Beratung gem. § 50 der Geschäftsordnung des Landtags, vgl. Beschluss zu Beginn der Plenarsitzung am 09.02.2017, Plenarprotokoll 16/24 S. 1225 f.

⁶⁵ Vgl. Zweite Beratung des Gesetzentwurfs am 10.02.2017, Plenarprotokoll 16/25 S. 1364.

⁶⁶ Art. 1 Nr. 3 => neuer § 13 AbgG des <aufgehobenen> Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 07.03.2017 (GBl. S. 97).

⁶⁷ Vgl. Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 14.03.2017 (GBl. S. 129).

gen des öffentlichen Dienstes nicht angerechnet, soweit sie auf Vorsorgebeiträgen beruht (§ 11 Abs. 1 Satz 3 AbgG).

Abgeordnete, die hauptamtlich Mitglieder der Landesregierung oder politische Staatssekretäre sind, erhalten keinen Vorsorgebeitrag (§ 11 Abs. 2 Satz 1 AbgG).⁶⁸

3. Verfassungsrechtliches Leitbild und verfassungsrechtliche Anforderungen an die Altersversorgung der Landtagsabgeordneten

Die Altersversorgung der Landtagsabgeordneten ist in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953⁶⁹ - LV - bis heute nicht ausdrücklich verankert. Art. 40 Satz 1 LV bestimmt weiterhin lediglich, dass die Landtagsabgeordneten Anspruch haben auf eine „angemessene Entschädigung, die ihre Unabhängigkeit sichert“. Näheres bestimmt nach Art. 40 Satz 3 LV ein Landesgesetz. Die landesverfassungsrechtliche Regelung entspricht damit fast wörtlich Art. 48 Abs. 3 GG. Danach haben die Abgeordneten des Deutschen Bundestags „Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ (Satz 1). Auch insoweit regelt das Nähere ein Gesetz (Satz 3). Für das Verständnis und die Auslegung des Art. 40 LV ist davon auszugehen, dass er Art. 48 Abs. 3 GG nachgebildet und mit ihm inhaltsgleich ist. Die Landesverfassung entspricht danach den „essentiellen, den deutschen Parlamentarismus prägenden Grundsätzen für die Verfasstheit der Länder“ zur Entschädigung der Abgeordneten im Grundgesetz, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Ausprägungen des Demokratieprinzips über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nicht zur Disposition der Landesverfassung stehen.⁷⁰

Dazu, was unter einer angemessenen, die Unabhängigkeit sichernden Entschädigung (und entsprechend unter einer angemessenen Altersversorgung) konkret und im Einzelnen zu verstehen ist, finden sich weder im Wortlaut der Landesverfassung

⁶⁸ Mitglieder der Landesregierung haben nach einer Amtszeit von mindestens fünf Jahren und dem Erreichen der gesetzlich bestimmten Altersgrenze Anspruch auf Ruhegehalt nach § 16 MinG (Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Regierung - Ministergesetz - i.d.F. der Bekanntmachung vom 20.08.1991, GBl. S. 533, ber. S. 611, zuletzt geändert durch Gesetz vom 01.12.2015, GBl. S. 1030, 1031). Die Höhe des Ruhegehalts richtet sich nach der Amtszeit. Nach einer fünfjährigen Amtszeit beträgt das Ruhegehalt 38,27 % der ruhegehaltsfähigen Amtsbezüge (§ 16 Abs. 3 Satz 1 MinG). Mit jedem weiteren Jahr der Amtszeit steigt das Ruhegehalt um 2,87 % bis zu einem Höchstsatz von 71,75 % der ruhegehaltsfähigen Amtsbezüge (§ 16 Abs. 3 Satz 3 MinG). Ruhegehaltsfähig sind das Amtsgehalt und der ehebezogene Teil des Familienzuschlags (§ 16 Abs. 3 Satz 1 MinG).

⁶⁹ GBl. S. 173 mit Änderungen.

⁷⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 21.07.2000 - 2 BvH 3/91 - BVerfGE 102, 224 - juris Rn. 41 und oben Fn. 31.

noch des Grundgesetzes weitergehende Aussagen. Die Begriffe „angemessen“ und „unabhängigkeitssichernd“ sind vielmehr auslegungsbedürftig.⁷¹

„Angemessen“ bedeutet nach dem allgemeinen Sprachgebrauch zunächst nur den gegebenen Umständen entsprechend. Hierdurch wird eine verhältnismäßige Ober- und Untergrenze angesprochen, ohne jedoch konkretere Angaben zu Art, Höhe oder Dauer einer Entschädigung zu machen. Die Formulierung „ihre Unabhängigkeit sichernd“ verweist auf die den Repräsentationsgedanken des freien Mandats aus unterschiedlichen Richtungen stützenden besonderen Gleichheitssätze aus Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 26 Abs. 4, Art. 27 Abs. 3 LV und ist daher im Lichte dieser Verfassungsbestimmungen auszulegen. Danach sind die aus allgemeinen und gleichen Wahlen legitimierten Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes nicht an Aufträge und Weisungen gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Beide verfassungsrechtliche Kriterien stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern bedingen einander: „Nur eine die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung ist angemessen - und umgekehrt“.⁷²

Welche Gesichtspunkte danach im Einzelnen für eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung der Abgeordneten maßgeblich sind, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung mehrfach aufgezeigt. In dem für die Abgeordnetenentschädigung bis heute richtungsweisenden Diäten-Urteil von 1975⁷³ heißt es hierzu (Hervorhebungen nur hier):

„Die [...] für die Abgeordneten geforderte "angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung" muß für sie und ihre Familien während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können. Sie muß außerdem der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden. Die Bemessung des parlamentarischen Einkommens darf die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten und die praktische Möglichkeit, sich seiner eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit auch um den Preis, Berufseinkommen ganz oder teilweise zu verlieren, widmen zu können, nicht gefährden. Die Alimentation ist also so zu bemessen, daß sie auch für den, der, aus welchen Gründen immer, kein Einkommen aus einem Beruf hat, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder

⁷¹ Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 10; Schwarz, NVwZ 2016, 97 < 98>.

⁷² Schwarz, NVwZ 2016, 97 <99> unter Verweis auf Austermann, a.a.O., 2011, S. 92.

⁷³ BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 41.

teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist.

Daran hat das Bundesverfassungsgericht in weiteren Entscheidungen festgehalten.⁷⁴ So hat es im Urteil aus dem Jahr 2000⁷⁵ zur Gewährung von Funktionszulagen im Thüringer Landtag betont, dass die formelle Gleichheit der Abgeordneten sowie die angemessene Entschädigung die Freiheit des Mandats gewährleisten sollen. Die der Bedeutung des Amtes angemessene Entschädigung soll den Abgeordneten ermöglichen, als Vertreter des ganzen Volkes frei von wirtschaftlichen Zwängen zu wirken. Im Urteil zur Offenlegung von Nebeneinkünften aus dem Jahr 2007⁷⁶ hat es erneut unter Bezugnahme auf die zuvor zitierten Entscheidungen darauf hingewiesen, dass das Grundgesetz also davon ausgehe, dass die den Abgeordneten zustehende, der Bedeutung des Amtes angemessene Entschädigung ("Vollalimentation") ihre Unabhängigkeit ausreichend sichere.

Diese Grundsätze und Kriterien sind mandatszeitbezogen übertragbar auf den aus Art. 40 Satz 1 LV abgeleiteten Anspruch auf eine angemessene Altersversorgung als Annex oder Bestandteil des Entschädigungsanspruchs.⁷⁷ Die Altersversorgung muss für die Abgeordneten und ihre Familien *entsprechend der Dauer der Zugehörigkeit zum Parlament Versorgungslücken* abdecken und im Zusammenwirken mit einer vor und nach der Parlamentszeit erworbenen und erwerbbarer Alterssicherung eine ausreichende Versorgungsgrundlage *für die Abgeordneten und ihre Familien* im Alter darstellen. Nur dann kann sie (wie entsprechend das parlamentarische Einkommen) die *Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten und die praktische Möglichkeit* ungefährdet erhalten, sich der eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit auch um den Preis, eine berufliche Altersversorgung ganz oder teilweise zu verlieren, widmen zu können (nachfolgend a). Sie muss außerdem - wiederum in Anknüpfung an die Entschädigung und die Mandatszeit - der *Bedeutung des Amtes* unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Ver-

⁷⁴ BVerfG Urteile vom 21.07.2000 - 2 BvH 3/91 - BVerfGE 102, 224 - juris und vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris; ebenso VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.09.2017 - 1 GR 27/17 - juris Rn. 22.

⁷⁵ BVerfG, Urteil vom 21.07.2000 - 2 BvH 3/91 - BVerfGE 102, 224 - juris Rn. 55.

⁷⁶ BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 216.

⁷⁷ Vgl. zur Qualifizierung als Annex oder Bestandteil: BVerfG, Beschluss vom 21.10.1971 - 2 BvR 367/69 - BVerfGE 32, 157 - juris Rn. 31 und Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 36 sowie die weiteren Zitate in Fn. 30; zur Angemessenheit als Maßstab auch für die Altersentschädigung: ThürVerfGH, Urteil vom 16.12.1998 - 20/95 - juris Rn. 161; Lang, a.a.O., S. 110.

fassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden (nachfolgend b). Die mandatszeitbezogene Altersversorgung muss wie die Entschädigung für alle Abgeordneten formal *gleich* bemessen sein (nachfolgend c). Über das Einkommen und die Altersversorgung der Abgeordneten muss schließlich stets vor den Augen der Öffentlichkeit beraten und durch Landesgesetz entschieden werden (nachfolgend d).

a) Sicherung der Entscheidungsfreiheit und der praktischen Möglichkeit einer parlamentarischen Tätigkeit

Die Sicherung der Entscheidungsfreiheit ist für die Bemessung der monatlichen Entschädigung wie für eine angemessene Altersentschädigung der Abgeordneten ein wesentliches Kriterium. Dies gilt auch für die praktische Möglichkeit, einer parlamentarischen Tätigkeit ohne Gefährdung einer im ausgeübten Beruf bestehenden oder zu erwartenden Altersversorgung nachzugehen. Das folgt aus dem systematischen Zusammenhang mit der Gewährleistung des freien Mandats nach Art. 27 Abs. 3 Satz 2 LV sowie dem Grundsatz des allgemeinen, freien und gleichen (passiven) Wahlrechts nach Art. 26 Abs. 4 LV.⁷⁸ Die Verfassungsbestimmungen zur Abgeordnetenentschädigung werden daher auch als „Ausführungsvorschriften“ zu den Wahlrechtsgrundsätzen in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 26 Abs. 4 LV bezeichnet.⁷⁹ Zugleich besteht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Zusammenhang zum Sozialstaatsprinzip.⁸⁰ Denn Zweck von Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG und Art. 40 Satz 1 LV ist es auch, „weitestgehend auszuschließen, dass wirtschaftliche und soziale Abhängigkeiten der Bewerbung um ein Mandat“ und dessen unabhängiger Ausübung im Wege stehen.⁸¹

Eine angemessene Altersversorgung trägt dazu bei, die Freiheit und Gleichheit des passiven Wahlrechts für alle Bevölkerungsschichten zu sichern.⁸² Denn jedermann muss „ohne Rücksicht auf soziale Unterschiede, insbesondere auf seine Abstam-

⁷⁸ Vgl. zum Bundesrecht: *von Arnim/Drysch*, in: BK, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 8 ff; *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 22; *Trute*, in: von Münch/Kunig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 18.

⁷⁹ Vgl. *von Arnim/Drysch*, in: BK, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 8; *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 22 m.w.N.; zur Heranziehung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG als Maßstabsnorm bei Fragen der Entschädigung von Abgeordneten vgl. BVerfG, Urteil vom 21.07.2000 - 2 BvH 3/91 - BVerfGE 102, 224 - juris Rn. 53.

⁸⁰ BVerfG, Urteil vom 21.10.1971 - 2 BvR 367/69 - BVerfGE 32, 157 - juris Rn. 32; vgl. hierzu auch *von Arnim/Drysch*, in: BK, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 14; *Trute*, in: von Münch/Kunig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 18; kritisch *Determann*, BayVBl. 1997, 385 <389>.

⁸¹ *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 2; vgl. auch *von Arnim/Drysch*, in: BK, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 12, 14.

⁸² Vgl. zur Entschädigung BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 228; *Trute*, in: von Münch/Kunig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 18.

mung, seine Herkunft, seine Ausbildung oder sein Vermögen die gleiche Chance haben, Mitglied des Parlaments zu werden“.⁸³ Zur Gewährleistung, dass der Weg ins Parlament allen Wahlberechtigten offen steht, darf auch die Altersversorgung der Abgeordneten nicht so ausgestaltet sein, dass bestimmte Interessen, Gruppen und Gesichtspunkte ausgeschlossen werden.⁸⁴ Die Altersversorgung muss somit nach System, Leistungsumfang und Höhe so gestaltet sein, „dass es im Grundsatz jedermann möglich ist, unabhängig von Geschlecht, Beruf, Lebenssituation und Alter, die Tätigkeit eines Abgeordneten auszuüben“.⁸⁵

Die Altersversorgung der Abgeordneten und die Aussicht, „sich und die eigene Familie im Alter, bei Erwerbsminderung und im Falle des Ausfalls des Unterhalts durch Tod versorgt zu sehen, sichert die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit“.⁸⁶ Hierdurch wird die Entschließungsfreiheit der Abgeordneten - gegenüber der eigenen Fraktion bzw. Partei, aber auch im Verhältnis zu gesellschaftlichen Machtgruppen - gesichert und werden sie in die Lage versetzt, die sich aus ihrem repräsentativen verfassungsrechtlichen Status ergebenden Rechte und Pflichten in Freiheit auszuüben.⁸⁷

Insofern soll die Altersversorgung auch zur Verminderung von Korruptionsgefahren dienen und dazu beitragen zu verhindern, dass Abgeordnete aus wirtschaftlichen, mandatsfernen Gründen Interessensbindungen eingehen.⁸⁸ Das gilt entsprechend aber auch für die Gefahr, die einer freien und ausschließlich selbstbestimmten Man-

⁸³ BayVerfGH, Entscheidung vom 15.12.1982 - Vf. 22-VII-80 - juris LS. 4.

⁸⁴ So zur Entschädigung BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 228; *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 25; *Trute*, in: von Münch/Kunig, a.a.O., Art. 48 Rn. 18. Dies lässt sich sinngemäß auf die Altersversorgung übertragen. Art. 48 GG bezweckt jedoch „nicht die Gewährleistung eines repräsentativen Querschnitts aller Berufe im Parlament“, BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 228. Nach *Klein* soll Art. 48 GG die Repräsentativität des Parlaments sichern helfen, indem es „Vertretern aller [...] Schichten rechtlich und, soweit möglich, auch tatsächlich offen“ steht, vgl. in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 25. Nach *Trute* dient Art. 48 GG Abs. 3 GG „der repräsentativen Zusammensetzung des Parlaments“, vgl. in: von Münch/Kunig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 18.

⁸⁵ So allgemein zur Entschädigung *Trute*, in: von Münch/Kunig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 20. Auch das lässt sich sinngemäß auf die Altersversorgung übertragen.

⁸⁶ *Sinner*, in: Austermann/Schmahl, a.a.O., § 19 AbgG Rn. 18.

⁸⁷ BVerfG, Urteil vom 19.07.1966 - 2 BvF 1/65 - BVerfGE 20, 56 - juris Rn. 128; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 20 m.w.N.

⁸⁸ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 23 unter Verweis auf BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 45; *Trute*, in: von Münch/Kunig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 21.

datsausübung durch eine unangemessen hohe Altersversorgung und eine damit verbundene übermäßige Abhängigkeit von Partei und Fraktion drohen kann.⁸⁹

Um die mit dem repräsentativen Status verbundenen Rechte und Pflichten in Freiheit und vollumfänglich ausüben zu können, muss die Altersversorgung schließlich so gestaltet sein, dass die Abgeordneten sich ihrem Mandat widmen können, ohne daneben einer weiteren Tätigkeit nachgehen zu müssen, um dadurch Anwartschaften auf eine Altersversorgung erwerben oder erhalten zu können.⁹⁰

Die Altersversorgung muss für den Abgeordneten und seine Familie zusammen mit vor und nach der Mandatszeit erworbenen Anwartschaften eine ausreichende Versorgungsgrundlage im Alter bilden können. In diesem Sinne als begrenzt anzusehen ist eine Altersentschädigung, welche die durch die Mandatstätigkeit entstehende Versorgungslücke schließt. Sie kann je nach Dauer der Parlamentszugehörigkeit auch zu einer Vollversorgung werden.⁹¹ Eine „Vollalimentation“, wie sie das Bundesverfassungsgericht für die aktive Mandatszeit (während der Dauer der Zugehörigkeit zum Parlament) als angemessen betrachtet,⁹² dürfte als Altersversorgung jedoch nur ausnahmsweise dann angemessen sein, wenn eine außergewöhnlich lange Mandatszeit dem Aufbau einer anderen beruflichen Alterssicherung entgegenstand, weil die Abgeordnetentätigkeit im Einzelfall zum alleinigen oder ganz überwiegenden Beruf geworden ist.

b) Bedeutung des Amtes der Landtagsabgeordneten

Die für eine angemessene Entschädigung und Altersversorgung vom Bundesverfassungsgericht geforderte Berücksichtigung der Bedeutung des Mandats der Landtagsabgeordneten im Verfassungsgefüge ist in erster Linie normativ bestimmt. Sie wird vom Bundesverfassungsgericht jedoch - wie oben zum Wandel der Abgeordnetentätigkeit dargestellt - gleichzeitig an der Verfassungswirklichkeit gemessen und mit ihr begründet.

⁸⁹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 23 unter Verweis auf *Determann*, BayVBl. 1997, 385 <387>.

⁹⁰ Vgl. *Sinner*, in: Austermann/Schmahl, a.a.O., § 19 AbgG Rn. 18. Zu einer unter Umständen größer werdenden Lücke falls die Rückkehr in den Beruf nicht gelingt vgl. BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 220.

⁹¹ ThürVerfGH, Urteil vom 16.12.1998 - 20/95 - juris LS. 5 a), Rn. 166.

⁹² BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 216 m.w.N.

Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit

Die Abgeordneten des Landtages von Baden-Württemberg werden alle fünf Jahre in allgemeiner, freier, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt (Art. 26 Abs. 4, 30 Abs. 1 Satz 1 LV). Sie sind Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger des freien Mandats und nach Art. 27 Abs. 3 Satz 1 LV Vertreter des ganzen Volkes von Baden-Württemberg.⁹³ Damit haben die Landtagsabgeordneten einen eigenen, repräsentativen verfassungsrechtlichen Status.⁹⁴ Sie sind Mitglieder eines Verfassungsorgans, des Landtages von Baden-Württemberg. Ihre Rechte und Pflichten üben sie als Parlamentarier in Unabhängigkeit, frei von jeder Bindung an Aufträge und Weisungen, aus (Art. 27 Abs. 3 Satz 2 LV).⁹⁵

Das öffentliche Amt⁹⁶ der Abgeordneten (vgl. Art. 29 Abs. 2 Satz 1 LV) unterscheidet sich grundlegend von anderen Ämtern und namentlich von der abhängigen Stellung der Beamten, mit der es nicht vergleichbar ist.⁹⁷ Dass die Pflichten des Mandats die Abgeordneten heute zeitlich in einem Umfang in Anspruch nehmen, der bei vielen von ihnen übliche Arbeitszeiten erheblich übersteigt, unterstreicht die Verschiedenheit zudem⁹⁸ und ebenso die Selbstbestimmung der Mandatsausübung, die keinen Weisungen unterliegt.⁹⁹

⁹³ Siehe BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 39 sowie Beschluss vom 30.09.1987 - 2 BvR 933/82 - BVerfGE 76, 256 - juris Rn. 161; siehe hierzu auch BVerfG, Urteile vom 08.12.2004 - 2 BvE 3/02 - BVerfGE 112, 118 - juris Rn. 50 und vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 215; vgl. auch von Arnim/Drysch, in: BK, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 50; Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 28 ff.

⁹⁴ BVerfG, Urteile vom 07.03.1953 - 2 BvE 4/52 - BVerfGE 2, 143 - juris Rn. 74 und vom 16.03.1955 - 2 BvK 1/54 - BVerfGE 4, 144 - juris Rn. 18, 21 und vom 19.07.1966 - 2 BvF 1/65 - BVerfGE 20, 56 - juris Rn. 128 sowie Beschluss vom 30.09.1987 - 2 BvR 933/82 - BVerfGE 76, 256 - juris Rn. 161 und Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 207; Badura, in: BK, a.a.O., Art. 38 GG Rn. 58; Morlok, in: Dreier, a.a.O., Art. 38 GG Rn. 146 m.w.N.

⁹⁵ BVerfG, Beschluss vom 30.09.1987 - 2 BvR 933/82 - BVerfGE 76, 256 - juris Rn. 161 sowie Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 207; zum Sinn des Entschädigungsanspruchs der Abgeordneten ihre Unabhängigkeit zu sichern: Urteile vom 16.03.1955 - 2 BvK 1/54 - BVerfGE 4, 144 - juris Rn. 21 und vom 19.07.1966 - 2 BvF 1/65 - BVerfGE 20, 56 - juris Rn. 128.

⁹⁶ BVerfG, Beschluss vom 21.10.1971 - 2 BvR 367/69 - BVerfGE 32, 157 - juris Rn. 35; Badura, in: BK, a.a.O., Art. 38 GG Rn. 62; Morlok, in: Dreier, a.a.O., Art. 38 GG Rn. 146, 176 m.w.N.; siehe ausführlich zum Amtscharakter des Mandats Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 28 ff.

⁹⁷ BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 42 sowie Beschluss vom 30.09.1987 - 2 BvR 933/82 - BVerfGE 76, 256 - juris Rn. 161 und Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 211 f.

⁹⁸ BVerfG Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 212 unter Verweis auf Beschluss vom 30.09.1987 - 2 BvR 933/82 - BVerfGE 76, 256 - juris Rn. 161.

⁹⁹ BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 211 f. m.w.N.

Ogleich die Abgeordneten ihr Mandat regelmäßig durch die Unterstützung einer Partei und die Entscheidung der Wählerinnen und Wähler erhalten, sind sie nicht Repräsentanten ihrer Wähler, Partei oder Fraktion im Parlament, sondern Vertreter des ganzen Volkes (Art. 27 Abs. 3 Satz 1 LV). Gemeinsam repräsentieren die Landtagsmitglieder das Landesstaatsvolk und üben die von ihm ausgehende Staatsgewalt aus (Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV).¹⁰⁰ Oberste Maxime der Mandatsausübung hat das Gemeinwohl zu sein.¹⁰¹

Als **Träger des freien Mandats** unterliegen Abgeordnete keiner rechtlichen Verpflichtung, weder gegenüber der eigenen Partei oder Fraktion noch gegenüber den eigenen Wählerinnen und Wählern¹⁰² oder Interessengruppen.¹⁰³ Dem steht die politische Einbindung in Partei und Fraktion grundsätzlich nicht entgegen, sie ist vielmehr verfassungsrechtlich erlaubt und gewollt.¹⁰⁴ Als Vertreter des ganzen Volkes und Träger des freien Mandats können die Abgeordneten jederzeit auch gegen ihre Fraktionen oder Parteien entscheiden. Ihre Entscheidungen haben sie ausschließlich dem Wahlvolk gegenüber zu verantworten.¹⁰⁵

¹⁰⁰ BVerfG, Beschlüsse vom 10.05.1977 - 2 BvR 705/75 - BVerfGE 44, 308 - juris Rn. 27 und vom 24.03.1981 - 2 BvR 215/81 - BVerfGE 56, 396 - juris Rn. 24 sowie Urteil vom 13.06.1989 - 2 BvE 1/88 - BVerfGE 80, 188 - juris Rn. 102.

¹⁰¹ BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 215; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 38 GG Rn. 92.

¹⁰² Die Wählerinnen und Wähler sind aufgrund des Wahlgeheimnisses ohnehin unbekannt.

¹⁰³ Hierbei ist zu beachten, dass die Freiheit der Abgeordneten nicht eine Freiheit von Pflichten überhaupt gewährleistet, „sondern lediglich die Freiheit in der inhaltlichen Wahrnehmung dieser Pflichten. Nicht das ‘Ob’, sondern nur das ‘Wie’ der Repräsentation steht im freien Ermessen des Abgeordneten“, so BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 211 m.w.N.; *Badura*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 15 Rn. 15; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 38 GG Rn. 95 ff.; *Morlok*, in: Dreier, a.a.O., Art. 38 GG Rn. 149 ff. Strafrechtlichen Schutz erfährt das freie Mandat durch § 106 Abs. 1 Nr. 2 StGB (Nötigung des Bundespräsidenten und von Mitgliedern eines Verfassungsorgans) und § 108 e Abs. 2 StGB (Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern).

¹⁰⁴ BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 217; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 38 GG Rn. 100 m.w.N.; zu unzulässigen Maßnahmen einer Fraktion, die eines ihrer Mitglieder in seinen parlamentarischen Rechten beeinträchtigen: VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.10.2017 - 1 GR 35/17 -.

¹⁰⁵ Die Abgeordneten entscheiden „über die Art und Weise der Ausübung des Mandats grundsätzlich frei und in ausschließlicher Verantwortlichkeit gegenüber dem Wähler“, BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 - juris Rn. 235. Zur Abgrenzung des verfassungsrechtlich unzulässigen Fraktionszwangs zur statthaften Fraktionsdisziplin sowie zur Möglichkeit, von der Partei- oder Fraktionslinie abweichende Abgeordnete bei der nächsten Wahl nicht wiederaufzustellen: *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 38 GG Rn. 102, 105; zu unzulässigen Maßnahmen einer Fraktion, die eines ihrer Mitglieder in seinen parlamentarischen Rechten beeinträchtigen (Vorschlag der Abwahl aus zwei Landtagsausschüssen und unbefristete Nichtbenennung als Redner für die Fraktion im Landtagsplenum): VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.10.2017 - 1 GR 35/17 -.

Die **Bedeutung des Amtes der Abgeordneten im Verfassungsgefüge** erschließt sich auch aus den Aufgaben und Befugnissen des Landtags. Zwar sind die Aufgaben und Befugnisse dem Landtag als Verfassungsorgan zugewiesen, sie werden jedoch von den Abgeordneten in ihrer Gesamtheit und nach ihren Funktionen und Kompetenzen politisch und fachlich wahrgenommen.¹⁰⁶

Innerhalb des Verfassungsraums des Landes wird das (normative) verfassungsrechtliche Leitbild der Abgeordneten im Wesentlichen durch ihre Teilhabe an der Vertretungs- und Repräsentationsfunktion als Mitglieder der Volksvertretung, an der Wahl und Kontrolle der Regierung, durch die Mitwirkung an der Gesetzgebung und das Budgetrecht geprägt.

Die Vertretung und Repräsentation des Volkes von Baden-Württemberg (Art. 27 Abs. 1 LV) verlangt eine ständige Kommunikation und inhaltliche Rückkopplung zwischen Bürgerinnen bzw. Bürgern und Abgeordneten.¹⁰⁷ Die Abgeordneten fungieren hierbei als Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft. Durch den stetigen Austausch zwischen Repräsentanten und Repräsentierten sollen gesellschaftliche Probleme erkannt, aufgegriffen und einer Lösung im Sinne einer möglichst großen Zustimmung zugeführt werden.¹⁰⁸ Im ständigen Dialog mit dem Wahlvolk haben die Abgeordneten ihre Entscheidungen im Landtag gegenüber der Öffentlichkeit und insbesondere den Bürgerinnen und Bürgern zu verantworten und zu rechtfertigen.

Im parlamentarischen System des Landes sind allein die Landtagsabgeordneten unmittelbar durch Wahl demokratisch legitimiert. Der Landtag vermittelt seine demokratische Legitimation insbesondere durch die Wahl des Ministerpräsidenten¹⁰⁹ und der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes sowie die Bestätigung der Landesregierung¹¹⁰, die diese demokratische Legitimation wiederum ihrerseits an Exekutive und

¹⁰⁶ BVerfG, Beschluss vom 10.05.1977 - 2 BvR 705/75 - BVerfGE 44, 308 - juris Rn. 27 sowie Urteile vom 13.06.1989 - 2 BvE 1/88 - BVerfGE 80, 188 - juris Rn. 102 und vom 21.07.2000 - 2 BvH 3/91 - BVerfGE 102, 224 - juris Rn. 51.

¹⁰⁷ BVerfG, Urteile vom 02.03.1977 - 2 BvE 1/76 - BVerfGE 44, 125 - juris Rn. 47 sowie vom 08.12.2004 - 2 BvE 3/02 - BVerfGE 112, 118 - juris Rn. 50 unter Verweis auf *Hofmann/Dreier*, in: *Schneider/Zeh*, a.a.O., § 5 Rn. 44 m.w.N.; *Schliesky*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, *Parlamentsrecht*, 2016, § 5 Rn. 33 m.w.N.

¹⁰⁸ Vgl. *Schliesky*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, a.a.O., § 5 Rn. 33.

¹⁰⁹ Art. 46 Abs. 1 Satz 1 LV.

¹¹⁰ Weitergehend als auf Bundesebene bestätigt der Landtag die Landesregierung bei Amtsübernahme und stimmt der Berufung einzelner Minister im Laufe einer Wahlperiode zu (Art. 46 Abs. 3, 4 LV).

Judikative weitergeben.¹¹¹ Dem entspricht die ständige parlamentarische Kontrolle und Verantwortlichkeit der Regierung als Wesensmerkmal demokratischer Ausübung der Staatsgewalt.

Neben der Bildung hängen auch die politische Handlungsfähigkeit und der Fortbestand der Regierung im parlamentarischen Regierungssystem von dem kontinuierlichen Vertrauen der Parlamentsmehrheit ab.¹¹² So kann das Parlament der Regierung insbesondere bei Gesetzesvorhaben die Unterstützung versagen, den Ministerpräsidenten durch ein konstruktives Misstrauensvotum (Art. 54 LV) ablösen und zur Entlassung eines Kabinettsmitglieds zwingen (Art. 56 LV) sowie Regierungsmitglieder vor dem Verfassungsgerichtshof anklagen (Art. 57 LV). Schließlich kann sich der Landtag selbst auflösen (Art. 43 Abs. 1 LV). Durch alle diese Kompetenzen wirkt das Parlament an der politischen Gesamtleitung des Staates mit.¹¹³

Der Landtag setzt als Legislative (Art. 25 Abs. 3, 27 Abs. 2, 59 Abs. 4 LV) die Maßstäbe für das Handeln der Regierung, der Verwaltung und der Rechtsprechung. Durch seine Gesetze gestaltet der Landtag das gesellschaftliche, politische, kulturelle und wirtschaftliche Leben der Bevölkerung des Landes Baden-Württemberg maßgeblich mit.¹¹⁴ Zwar bringt die Regierung die meisten Gesetzesvorlagen ein.¹¹⁵ Beschließen kann sie aber allein der Landtag mit der Mehrheit der Abgeordneten.¹¹⁶ Ein wesentlicher Teil der gesetzgebenden Arbeit wird außerhalb des Plenums, vor allem in den Ausschüssen geleistet, in denen die von den Fraktionen entsandten Abgeordneten über die Gesetzesvorlagen und Anträge beraten und die Beschlüsse des Plenums vorbereiten.¹¹⁷ Auch darüber hinaus wird ein wesentlicher Teil der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Parlaments durch die Ausschüsse

¹¹¹ Vgl. zuletzt BVerfG, Urteil vom 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 - juris Rn. 198 m.w.N.: „Nur das vom Volk gewählte Parlament kann den Organ- und Funktionsträgern der Verwaltung auf allen ihren Ebenen demokratische Legitimation vermitteln. Im Fall der nicht durch unmittelbare Volkswahl legitimierten Amtswalter und Organe setzt die demokratische Legitimation der Ausübung von Staatsgewalt regelmäßig voraus, dass sich die Bestellung der Amtsträger auf das Staatsvolk zurückführen lässt und ihr Handeln eine ausreichende sachlich-inhaltliche Legitimation erfährt.“

¹¹² Vgl. *Hermes*, in: Dreier, a.a.O., Art. 63 GG Rn. 8 m.w.N.

¹¹³ Vgl. *Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 5 Rn. 77 f. m.w.N.

¹¹⁴ Vgl. *Maurer*, Staatsrecht, 6. Aufl. 2010, § 13, Rn. 119; zum Umfang der Gesetzgebungskompetenz siehe C. II. 3. b)

¹¹⁵ Vgl. zum Bundestag *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 35 Rn. 38; zum Gesetzesinitiativrecht durch Volksantrag und Volksbegehren vgl. Art. 59 Abs. 1 bis 3 LV.

¹¹⁶ Zur Möglichkeit der Gesetzgebung durch Volksabstimmung vgl. Art. 59 Abs. 4 und Art. 60 LV.

¹¹⁷ Vgl. zum Bundesrecht und zur parlamentarischen Tradition: BVerfG, Urteil vom 13.06.1989 - 2 BvE 1/88 - BVerfGE 80, 188 - juris Rn. 113.

wahrgenommen.¹¹⁸ Politisch mit am wichtigsten ist traditionell das Budgetrecht. Mit dem Haushaltsgesetz (Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV) entscheiden die Abgeordneten über den finanziellen Rahmen des staatlichen Handelns. Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Genehmigung des Landtages (Art. 81 LV); über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden des Landes ist dem Landtag zur Entlastung der Regierung jährlich Rechnung zu legen (Art. 83 Abs. 1 LV).

Daneben überwacht der Landtag allgemein die Ausübung der vollziehenden Gewalt durch die Landesregierung und die von ihr geleitete Verwaltung (Art. 27 Abs. 2 Alt. 2 LV). Auch diese präventive und repressive Kontrollfunktion prägt das parlamentarische Regierungssystem grundlegend.¹¹⁹ Sie obliegt dem Parlament und dabei nicht nur der jeweiligen Opposition, sondern auch den Abgeordneten, die die Regierung im Landtag mehrheitlich tragen und unterstützen.¹²⁰ Der Landtag und seine Ausschüsse können jederzeit die Anwesenheit eines jeden Mitglieds der Regierung verlangen (Art. 34 Abs. 1 LV). Dieses Zitierrecht impliziert die Pflicht der Regierungsmitglieder, der Aufforderung Folge zu leisten und dem Landtag „Rede und Antwort zu stehen“.¹²¹ Außerdem haben die Abgeordneten und Fraktionen eine weitreichende und originäre Befugnis, im Rahmen der Geschäftsordnung Anfragen an die Regierung zu richten, und Anspruch auf grundsätzlich öffentliche und erschöpfende Beantwortung (so genanntes parlamentarisches Interpellationsrecht).¹²² Auch kann der Landtag Untersuchungsausschüsse nach Art. 35 LV einsetzen, um ein mögliches Fehlverhalten der Landesregierung oder der ihr zugeordneten Verantwortungsbereiche zu untersuchen.

Für Rang und Bedeutung des Amtes der Landtagsabgeordneten sind ferner die **Funktionen und Kompetenzen des Landtages im föderalen System der Bun-**

¹¹⁸ BVerfG, a.a.O., vorherige Fn.

¹¹⁹ BVerfG, Urteil vom 17.07.1984 - 2 BvE 11/83 u.a. - BVerfGE 67, 100 - juris Rn. 102.

¹²⁰ Vgl. *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 35 Rn. 5; *Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 5 Rn. 69; *Steffani*, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 49 Rn. 5 - 10; zum Bundestag *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 38 GG Rn. 26 m.w.N.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38 GG Rn. 53 m.w.N.

¹²¹ Vgl. *Braun*, a.a.O., Art. 34 LV Rn. 4 m.w.N. sowie anderen Ansichten; zum Bundestag *Dicke*, in: Umbach/Clemens, a.a.O., Art. 43 GG Rn. 25 m.w.N.; *Risse/Witte*, in: Wolff, a.a.O., Art. 43 GG Rn. 3 m.w.N.

¹²² BVerfG, Beschluss vom 25.03.1981 - 2 BvE 1/79 - BVerfGE 57, 1 - juris Rn. 17 sowie Urteil vom 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 - juris Rn. 195 ff.

desrepublik Deutschland und im europäischen Mehrebenensystem zu berücksichtigen, an denen sie teilhaben. Dem Landtag von Baden-Württemberg kommen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland und im Verhältnis zur Europäischen Union je eigene Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten zu. Im föderalen System des Grundgesetzes sind der Bund und die Länder grundsätzlich gleichgeordnet.¹²³ Die Länder sind nach der allgemeinen grundgesetzlichen Regel der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern für die Gesamtheit des staatlichen Handelns, d.h. für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zuständig (Art. 30 GG).¹²⁴ Für die Gesetzgebung sind die Länder zuständig, wenn und soweit das Grundgesetz nicht den Bund für einzelne Materien zur Gesetzgebung ermächtigt (Art. 70 GG).¹²⁵ In der Praxis liegt das Schwergewicht der Gesetzgebung beim Bund,¹²⁶ das Schwergewicht der Verwaltung hingegen bei der Durchführung des Bundesrechts bei den Ländern (Art. 83 GG). Bei der Gesetzgebung des Bundes wirken die Landesregierungen durch den Bundesrat mit (Art. 50 GG). In einigen Bereichen haben die Bundesländer die alleinige, ausschließliche Gesetzgebungskompetenz, wie beispielsweise im Bauordnungsrecht, Polizeirecht, Strafvollzug, Presse- und Rundfunkrecht, Schul- und Hochschulrecht sowie im Kommunalrecht und Landesbeamtenrecht. Teilweise dürfen die Länder auch von Bundesgesetzen abweichende Regelungen erlassen (z.B. zu Naturschutz, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüssen). Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen (Art. 32 Abs. 3 GG).

Die Länder wirken durch den Bundesrat als Länderkammer auch bei der Entwicklung der Europäischen Union und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 23 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG).¹²⁷ Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes in europäischen Angelegenheiten zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaat-

¹²³ Vgl. *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, a.a.O., Art. 20 GG Rn. 10.

¹²⁴ Vgl. *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 30 GG Rn. 1, 8. Dabei obliegt es den Ländern, die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten auszuführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt (Art. 83 GG).

¹²⁵ Vgl. *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 70 GG Rn. 11.

¹²⁶ Vgl. *Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 5 Rn. 47 m.w.N.; *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 70 GG Rn. 11 m.w.N.

¹²⁷ Siehe auch § 1 EUZBLG (Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.03.1993, BGBl. I S. 313, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.09.2009, BGBl. I S. 3031).

lich zuständig wären (Art. 23 Abs. 4 GG, § 4 EUZBLG).¹²⁸ Die weiteren Mitwirkungsrechte des Bundesrates sind, je nach Zuständigkeiten und Interessen der Länder graduell unterschiedlich, mitunter aber sogar weitreichender als die Beteiligungsrechte des Bundestages (Art. 23 Abs. 5 und 6 GG, §§ 5 f. EUZBLG).¹²⁹ Durch seine Mitwirkung wird der Bundesrat nicht nur förmlich an der Willensbildung des Bundes beteiligt, sondern er nimmt hierdurch auch eine „dauerhafte „Integrationsverantwortung“¹³⁰ durch Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG wahr. In Baden-Württemberg hat die Landesregierung den Landtag zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben der Europäischen Union, die von erheblicher politischer Bedeutung für das Land sind und entweder die Gesetzgebungskompetenz der Länder betreffen oder wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, zu unterrichten und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (Art. 34 a Abs. 1 LV; Gesetz über die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17. Februar 2011; GBl. S. 77). Zur effektiven Wahrnehmung seiner Zuständigkeiten hat der Landtag von Baden-Württemberg den Ausschuss für Europa und Internationales eingerichtet, der sich mit den landesrelevanten Vorhaben der Europäischen Union befasst.¹³¹ Nach Art. 34 a Abs. 2 LV ist die Landesregierung an die Stellungnahme des Landtages vor allem dann gebunden, wenn eine ausschließliche Landeskompetenz zur Gesetzgebung ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden soll. Das gilt ferner aber auch dann, wenn die Landesregierung ersucht wird, im Bundesrat darauf hinzuwirken, dass entweder der Bundesrat im Falle der Subsidiaritätsklage oder die Bundesregierung zum Schutz der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union erhebt. Die Kontrollfunktion des Landtages erstreckt sich schließlich auf den Verwaltungsvollzug des Unionsrechts, soweit dieser typischerweise den Ländern obliegt.¹³² Im Europäi-

¹²⁸ Nach § 4 Abs. 1 EUZBLG sind vom Bundesrat benannte Vertreter der Länder von der Bundesregierung an Beratungen zur Festlegung der Verhandlungspositionen zu beteiligen, soweit der Bundesrat an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.

¹²⁹ Vgl. *Hillgruber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, a.a.O., Art. 23 GG Rn. 69, 73; siehe hierzu auch *Heintschel von Heinegg*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 23 GG Rn. 41 ff.; *Schmahl*, in: *Sodan*, a.a.O., Art. 23 GG Rn. 28, 30 f.

¹³⁰ BVerfG, Urteil vom 30.06.2009 - 2 BvE 2/08 u.a. - BVerfGE 123, 267 - juris Rn. 245; *Heintschel von Heinegg*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 23 GG Rn. 33.

¹³¹ Weitere Informationen zum Ausschuss für Europa und Internationales sind auf der Homepage des Landtags veröffentlicht <https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/gremien/ausschusse/ausschuss-fur-europa-und-interna.html> (Stand 29.03.2018).

¹³² Vgl. *Hillgruber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, a.a.O., Art. 23 GG Rn. 89 f.

schen Ausschuss der Regionen (AdR) ist das Land vertreten, derzeit durch den Minister der Justiz und für Europa und einen Abgeordneten.¹³³

Danach kann festgestellt werden, dass die verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bedeutung der Abgeordnetentätigkeit im Landtag trotz des gelegentlich beklagten angeblichen Bedeutungsverlusts der Bundesländer im föderalen und europäischen Mehrebenensystem hoch einzuschätzen ist. Die Landtagsabgeordneten üben ein für das demokratische Gemeinwesen auf der Ebene des Bundeslandes Baden-Württemberg einzigartiges und herausgehobenes öffentliches Amt aus. Sie sind - ausgestattet mit einem freien Mandat - unabhängige Mitglieder des Landtags als zentraler Institution der parlamentarischen Demokratie und als dem einzigen unmittelbar gewählten Repräsentationsorgan des Volkes auf der regionalen Ebene des Landes.¹³⁴ Sie nehmen auf dieser Ebene die Aufgaben und Pflichten des mitgliederschäftlich organisierten Verfassungsorgans Landtag wahr und treffen auch räumlich nah am Bürger wichtige politische und legislatorische Entscheidungen. Erst durch sie wird und bleibt das Land Baden-Württemberg politisch und legislativ handlungsfähig.¹³⁵ Im Landtag und im Wahlkreis fungieren die Abgeordneten als Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft. Sie gewährleisten im parlamentarischen Regierungssystem die demokratisch-repräsentative Kontinuität von der politischen Entscheidung des Wählers in den Landtagswahlen über die Mehrheitsbildung im Parlament bis hin zu den Schwerpunkten der Regierungsführung.¹³⁶ Ihnen obliegt die ständige Wahrnehmung der Aufgaben einer parlamentarischen Opposition, die für eine lebendige Demokratie konstitutiv und unverzichtbar ist. Bei einem Haushaltsvolumen von rund 50 Milliarden Euro jährlich sind das Budgetrecht des Landtags ebenso wie die ständige - auch präventiv wirkende - Kontrolle des Regierungs- und Verwaltungshandelns wichtige Aufgaben und Kompetenzen, die das öffentliche Amt und die mit ihm verbundene Verantwortung auszeichnen. In der modernen Industriege-

¹³³ Der Minister der Justiz und für Europa Guido Wolf, MdL (CDU) ist seit 20.09.2016 Mitglied des AdR. Stellvertretendes Mitglied ist seit 26.01.2015 Dr. Wolfgang Reinhart, MdL (CDU), vgl. Beschluss (EU) 2015/116 des Rates vom 26.01.2015 zur Ernennung der Mitglieder des Ausschusses der Regionen und ihrer Stellvertreter für den Zeitraum vom 26.01.2015 bis zum 25.01.2020 sowie <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/memberprofile.aspx?MemberId=2034268> (Stand 29.03.2018).

¹³⁴ Vgl. *Braun*, a.a.O., Art. 27 LV Rn. 1 sowie zum Bundestag BVerfG, Urteil vom 13.06.1989 - 2 BvE 1/88 - BVerfGE 80, 188 - juris Rn. 102; siehe zu den Parlamenten als zentrale Institutionen moderner Demokratie auch *Schönberger*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 1 Rn. 1.

¹³⁵ *Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 5 Rn. 4.

¹³⁶ Vgl. Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 6.

sellschaft wird auch von den Landtagsabgeordneten zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Pflichten ein hohes Maß an Professionalisierung und fachlicher Spezialisierung und die Fähigkeit erwartet, in unterschiedlichsten Themenbereichen bis hin zur Europapolitik bestehen und diese den Bürgern vermitteln zu können.¹³⁷

Der Umfang der Inanspruchnahme der Abgeordneten durch ihr Mandat ist mit wenigen Berufen vergleichbar, zumal ihre Mandatstätigkeit vielfältige Verpflichtungen außerhalb des Parlaments umfasst. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem bereits zitierten Diäten-Urteil schon im Jahr 1975 für Mitglieder des Bundestags festgestellt hat, werden Abgeordnete sowohl im Parlament durch Plenar- und Ausschusssitzungen, in der Fraktion und Partei sowie im Wahlkreis durch Veranstaltungen der verschiedensten Art in einer Weise in Anspruch genommen, die „den ganzen Menschen“ fordert.¹³⁸ Ein Zeitaufwand, der übliche Arbeitszeiten überschreitet, sei typisch und unvermeidbar.¹³⁹ Auch müssen die Abgeordneten bereit und fähig sein, sich bei ihrer Tätigkeit auf unterschiedlichste Menschen mit den unterschiedlichsten Lebensverhältnissen aus unterschiedlichen beruflichen und sozialen Ebenen einlassen zu können.¹⁴⁰

Zur Inanspruchnahme der Abgeordneten gehört auch, dass sie der Politik nicht nur im Landtag und im Wahlkreis, sondern zunehmend auch in den sozialen Medien ein Gesicht geben. Sie üben ihr Mandat in der Öffentlichkeit aus und müssen nicht nur ihre Entscheidungen im Parlament öffentlich verantworten und rechtfertigen, sondern heute bereit und fähig sein, ein Leben in der Öffentlichkeit unter Dauerbeobachtung zu führen, die durch die digitalen Medien noch verstärkt wird.¹⁴¹ Auch von damit verbundenen besonderen Anforderungen und persönlichen Belastungen haben die Abgeordneten des Landtags bei ihrer Anhörung vor der Kommission berichtet. Diesen Herausforderungen müssen sich die Abgeordneten in dem Wissen stellen, dass sie nur für fünf Jahre auf Zeit und ohne Garantie einer Wiederwahl bestellt sind. Dieses Risiko teilen sie mit allen befristet Beschäftigten. Auch im Hinblick hierauf bedarf es

¹³⁷ Vgl. zu Bundestagsabgeordneten Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 7 f.; *Trute*, in: von Münch/Kunig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 22.

¹³⁸ BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 38.

¹³⁹ BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 38.

¹⁴⁰ Vgl. Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 8.

¹⁴¹ Vgl. auch Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 8.

einer hinreichenden Absicherung der Landtagsabgeordneten durch eine angemessene Altersversorgung, die geeignet ist, eine lückenlose Alterssicherung auch im Falle einer Abwahl ohne wesentliche Nachteile zu garantieren. Nur dann kann das demokratische Amt der Landtagsabgeordneten für alle Bürgerinnen und Bürger attraktiv bleiben.

c) Für alle Abgeordneten gleiche Versorgung

Die Ausgestaltung der Altersversorgung muss ebenso wie bei der Entschädigung den formalisierten Gleichheitssatz als Fundament des freien Mandats aller Abgeordneten beachten.¹⁴² Status und Entschädigung der Abgeordneten lassen Sonderregelungen für einzelne Abgeordnete oder Gruppen nur in engen Grenzen zu, wenn hierfür besondere Gründe bestehen.¹⁴³ Bei der Altersversorgung verlangt der formalisierte Gleichheitssatz die gleiche Berechnungsgrundlage, nach der mandatszeitbedingte Versorgungslücken abgedeckt werden.¹⁴⁴ Die Berücksichtigung des Familienstandes und die Rücksichtnahme auf die Familienverhältnisse durch eine Hinterbliebenenversorgung wird hiervon nicht tangiert, sie ist vielmehr nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits Gegenstand und Inhalt einer angemessenen, die Unabhängigkeit sichernden Entschädigung und Versorgung.¹⁴⁵

d) Transparenzgebot und Verfahrensanforderungen

Nach Art. 40 Satz 3 LV erfolgt die nähere Bestimmung des Entschädigungsanspruchs durch Landesgesetz. Danach und auch zur Wahrung des demokratischen Prinzips muss der Landtag grundsätzlich selbst ebenso wie über die Entschädigung der Abgeordneten auch über die Altersversorgung in eigener Sache entscheiden.

¹⁴² Zur Geltung des formalisierten Gleichheitssatzes im Rahmen der Abgeordnetenentschädigung vgl. BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 43; zur Geltung des Gleichheitssatzes auch bei der Altersversorgung der Abgeordneten: *Welti*, ZParl 2000, 254 <256>; wohl ablehnend *Henkel*, Amt und Mandat, 1977, S. 68.

¹⁴³ BVerfG, Urteil vom 08.12.2004 - 2 BvE 3/02 - BVerfGE 112, 118 - juris Rn. 47; vgl. auch *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 24 m.w.N.; *Trute*, in: von Münch/Kunig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 25.

¹⁴⁴ Vgl. *Austermann*, a.a.O., 2011, S. 104 („Gleichheit der Berechnungsgrundlage, nicht der Höhe des Auszahlungsbetrages“) in Abgrenzung zu *Kissel*, in: FS Zeuner, 1994, S. 88.

¹⁴⁵ Siehe insbesondere BVerfG, Beschluss vom 21.10.1971 - 2 BvR 367/69 - BVerfGE 32, 157 - juris Rn. 3 f. und Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 41.

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seinem bereits mehrfach zitierten Diäten-Urteil von 1975 ausgeführt:¹⁴⁶

„In einer parlamentarischen Demokratie läßt es sich nicht vermeiden, daß das Parlament in eigener Sache entscheidet, wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht. Gerade in einem solchen Fall verlangt aber das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“

4. Sozialwissenschaftliche Perspektiven als weitere Entscheidungskriterien

Zur verfassungsrechtlichen Sicht einer angemessenen Altersversorgung kommt die sozialwissenschaftliche hinzu. Sie gründet in dem hier zu diskutierenden Zusammenhang auf der Erkenntnis, dass Demokratien für ihre Stabilität einerseits einer systematischen, praktikablen und auch transparenten („klugen“) Institutionenordnung bedürfen, andererseits diese zumindest von der ganz überwiegenden Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger aber auch als legitim angesehen wird. Dies richtet - ganz in der Tradition von Tocqueville und Max Weber („Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft“) - den Blick grundsätzlich auf die Wandlungsprozesse dessen, was als demokratisch legitim angesehen wird, konkret auch auf den aktuellen zeitgeschichtlichen Kontext der Regelung der Altersversorgung von Abgeordneten in Baden-Württemberg.

Seit den bahnbrechenden Civic-Culture-Studien von Almond / Verba hat sich die empirische Erforschung der politischen Kultur in viele Teilbereiche verästelt und inzwi-

¹⁴⁶ BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 61; ebenso für ein korrespondierendes und daraus abzuleitendes „Gebot der Transparenz“ VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.09.2017 - 1 GR 27/17 - juris Rn. 28; a.A. wohl *Trute*, in: von Münch/Kunig, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 37 ohne nähere Begründung; vgl. auch *von Arnim/Drysch*, in: BK, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 139 ff. m.w.N. (Möglichkeit der Entscheidung des Gesetzgebers nur für die Zukunft sowie Möglichkeit der Entscheidung durch das Volk); *Badura*, Staatsrecht, 6. Aufl. 2015, E, Rn. 32 (Möglichkeit der sachverständigen Vorbereitung der dem Gesetzgeber vorbehaltenen Entscheidung); *Hoven*, ZParl 2008, 233 <246 ff.> (insbesondere zur Möglichkeit der Indexierung); *Leisner*, in: Sodan, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 11 (Vorschlag durch Diätenkommission zulässig); *Kissel*, in: a.a.O., S. 86 (Empfehlung der Einsetzung eines unabhängigen und fachkundigen Gutachtergremiums im Vorfeld der Gesetzgebung); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, a.a.O., Art. 48 GG Rn. 36 m.w.N. (zur Möglichkeit der Delegation der Entscheidung auf eine unabhängige Kommission oder Dynamisierung); *Vogel*, ZG 1991, 293 <300 f.> (Festsetzung der Höhe der Leistungen an die Abgeordneten durch eine unabhängige Kommission); siehe ausführlich zu alternativen Festsetzungsmodellen neben der jeweils selbstständigen Gesetzgebung *von Waldthausen*, Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und öffentliche Kontrolle im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung, 2000, S. 273 ff.

schen einen umfangreichen Fundus zum Wandel der demokratischen (Legitimations-) Vorstellungen hervorgebracht. So ist etwa der Wandel des demokratischen Selbstverständnisses breiter Bevölkerungskreise in Deutschland vor allem in den 1970er Jahren von der „Untertanenrolle“ (so die Charakterisierung bei Almond / Verba) der 1950er und frühen 1960er Jahre zu einer stärker partizipativen Rolle umfangreich erforscht und dokumentiert. Diese sogenannte „Partizipatorische Revolution“ hat inzwischen in Deutschland - bislang auf Länder- und kommunaler Ebene - zu zahlreichen institutionellen Veränderungen zur Ermöglichung und Erleichterung von Bürgerbeteiligung und Entscheidungsformen der direkten Demokratie geführt. Gerade eine „Politik des Gehörtwerdens“ basiert auf dem Leitbild einer aktiven, an den Entscheidungsprozessen immer wieder beteiligten Bürgergesellschaft.

Die Verfahren von Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheiden haben in Deutschland keine lange Tradition. Gleichwohl ist aus sozialwissenschaftlicher Sicht nicht zu bezweifeln, dass gerade in Baden-Württemberg eine über die Wahlbeteiligung hinausreichende politische Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern als demokratische Selbstverständlichkeit wahrgenommen und auch zunehmend praktiziert wird. Sie steht zudem in keiner Weise im Gegensatz zu den bewährten Verfahren der repräsentativen Demokratie, vielmehr durchdringen und ergänzen sich beide. Die repräsentative Demokratie benötigt die ständige Interaktion und den fortlaufenden Diskurs zwischen Regierenden und Regierten. Das haben die ideengeschichtlichen Begründungen der repräsentativen Demokratie immer wieder als zentral herausgestellt. Und dieser Diskurs wird durch die Beteiligungsverfahren um weitere, inzwischen kommunal und landesweit bewährte Formen angeregt und erweitert.

Für die Frage der angemessenen Altersabsicherung von Abgeordneten stellen die voranstehenden Ausführungen vor allem zwei Gesichtspunkte in den Vordergrund.

Zum einen muss sich die Kommission mit dem Votum des Bürgerforums inhaltlich auseinandersetzen. Das bedeutet nicht, dass dieses Votum die Kommission in irgendeiner Weise inhaltlich bindet. Die einstimmige Ablehnung des Bürgerforums einer Rückkehr zur „Staatspension“ hat eine intensive Diskussion der Kommission darüber bewirkt, ob und wie man der verfassungspolitisch herausgehobenen Stellung von Abgeordneten auch jenseits einer staatspensionsähnlichen Regelung gerecht

werden kann - gerade auch angesichts der konkreten Historie der baden-württembergischen Parlamentsentscheidungen in eigener Sache.

Damit ist der zweite Gesichtspunkt benannt. Angesichts der öffentlichen Irritationen über die Parlamentsentscheidungen im Februar 2017 und die immer wieder auch über das populistische Wählerspektrum hinaus öffentlich geäußerten Vorwürfe, Politiker als vermeintlich „homogene Gruppe“ seien besonders an der Absicherung eigener Privilegien interessiert, hat die Kommission auch die öffentlichen Reaktionen auf das verfehlte beschleunigte Gesetzgebungsverfahren (und die damit zunächst vertane Chance einer unvoreingenommenen öffentlichen Diskussion) in ihre Überlegungen einbezogen.

In der Konsequenz der voranstehenden Überlegungen kommt demnach für die Kommission als Grundlage ihrer Arbeit zur verfassungsrechtlichen Stellung von Abgeordneten auch dem sozialwissenschaftlichen Gedanken der Akzeptanz findenden Vermittelbarkeit staatlicher Entscheidungen und Regelungen zentrale Bedeutung zu.

a) Votum für das „Prinzip der Koppelung“

Neben dem oben entfaltetem verfassungsrechtlichen Leitbild der Landtagsabgeordneten ist für die Überlegungen über Systeme der Altersversorgung für **3 der Kommissionsmitglieder**¹⁴⁷ ein weiteres Leitprinzip wesentlich: das Prinzip der Koppelung. Seine Begründung speist sich primär aus ideengeschichtlichen, sozialwissenschaftlichen und ökonomischen Wissensbeständen und Überlegungen.¹⁴⁸

Demokratie ist die einzige Herrschaftsform, bei der Politik durch das Volk und für das Volk gemacht wird. Damit sind der erste und der letzte Teil von Lincolns Bestimmung des Wesenskerns der Demokratie - „Democracy is characterized by government of the people, by the people, for the people“¹⁴⁹ - erfasst. Der mittlere Teil, „government by the people“, ist übersetzt worden durch: „Die Regierenden werden zu Regier-

¹⁴⁷ Frau Frenzer-Wolf, Herr Krahwinkel, Herr Dr. Dr. Tremmel.

¹⁴⁸ Dieses Prinzip hat zudem Schnittmengen mit mehreren Entscheidungsdimensionen, die das Bürgerforum aufstellte: politische Vermittelbarkeit, Gerechtigkeit und Angemessenheit, sowie Solidarität und Gleichbehandlung mit der Bevölkerung, vgl. Anlage 1, S. 5 f.

¹⁴⁹ Abraham Lincoln prägte diese Definition von Demokratie in seiner berühmten Rede in Gettysburg 1863, *Brooks Lapsley, The Papers and Writings of Abraham Lincoln*, 2012.

ten“.¹⁵⁰ Damit ist gemeint, dass auch die Abgeordneten immer Teil der Bürgerschaft bleiben. Dies ist ein entscheidendes Merkmal, das die Staatsform Demokratie von anderen abhebt und ihre normative Rechtfertigung abgibt. Die Abschaffung der Privilegien und Sonderrechte der Aristokratie und die Herstellung einer Situation, in der sich die Regierenden den Interessen der Regierten widmen, *weil es auch ihre eigenen Interessen sind*, war eines der zentralen Motive für die Erschaffung der ersten repräsentativen Demokratien in Flächenstaaten.¹⁵¹ In der Aristokratie waren die Regierenden als Schicht („Blaublütige“) dauerhaft von den Regierten separiert. Daraus ergibt sich, dass die verabschiedeten Gesetze oft die Funktion hatten, die Privilegien des Adels (z.B. zur Jagd oder zum Holzeinschlag) zu schützen. Das Ziel der Gesetze war entsprechend der Funktionslogik des politischen Systems nicht die Förderung des Wohls bzw. der Interessen einer größtmöglichen Zahl von Einwohnern. Mit dem Übergang zur Demokratie, also in dem Moment, wo die Regierenden Teil der Regierten wurden, änderte sich die Funktionslogik grundlegend. Nun sind die Autoren der Gesetze zugleich deren Adressaten; wenn Gesetze das Wohl bzw. die Interessen der Regierenden fördern, so tun sie es nun gleichermaßen für die Regierten.

Das bisher Gesagte steht nicht im Widerspruch zum Kerngedanken der pluralistischen Demokratietheorie: Menschen haben grundsätzlich verschiedene Interessen und Präferenzen; und die Demokratie bietet grundsätzlich einen fairen Wettbewerbsmechanismus für deren Ausgleich.¹⁵² Allerdings unterscheidet im Rahmen der pluralistischen Demokratietheorie Fraenkel zu Recht zwischen einem kontroversen Sektor (divergierende Interessen) und einem nicht-kontroversen Sektor (Einigkeit über formelle Regeln, über zentrale Werte, über Menschenrechte etc.).¹⁵³

In einer repräsentativen Demokratie kommt es nicht dem Volk selbst zu, qua Volksentscheid und Volksgesetzgebung die kontroverse Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Interessen zu beenden, vielmehr ist es die Aufgabe der Repräsentanten, die divergierenden Interessen zu einem Ausgleich zu führen.

¹⁵⁰ *Pickel*, in: Mannewitz, Die Demokratie und ihre Defekte, 2018, S. 172.

¹⁵¹ Ideengeschichtlich wird der Wandel der Funktionslogik beim Übergang von einer Aristokratie zu einer Demokratie, und die stärkere Interessensverkopplung von Regierenden und Regierten in Letzterer herausgearbeitet von *López-Guerra*, in: González-Ricoy/Gosseries, Institutions for Future Generations, 2016, S. 299 ff. unter Rückgriff auf Texte von John Stuart Mill, Alexis de Tocqueville und die Federalist Papers.

¹⁵² Vgl. *Dahl*, Polyarchy, 1971.

¹⁵³ Vgl. *Fraenkel*, Deutschland und die westlichen Demokratien, 1991.

Nun kann Repräsentation in zweifacher Hinsicht verstanden werden: Als Stellvertretung eines Auftraggebers oder, seiner Etymologie entsprechend, als Vergegenwärtigung von Abwesenden.¹⁵⁴

Diese zweite Bedeutung kennzeichnet die parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Als Träger des „freien Mandats“ sind Abgeordnete nach Art. 38 Abs. 1 GG nur ihrem Gewissen unterworfen. Die rechtlich freie Entscheidung ist die Voraussetzung für Denken in Alternativen; sie öffnet die Aufmerksamkeit für die Vielfalt der Interessen und ermöglicht deren Ausgleich.¹⁵⁵ Das Volk, von dem nach Art. 20 Abs. 2 GG alle Staatsgewalt ausgeht, bleibt allerdings die Bezugsgröße. Würde dieser Bezug aufgehoben, so würde aus der Repräsentationsbeziehung eine reine Herrschaftsbeziehung.

Wie die Politikwissenschaft unter dem Schlagwort „Responsivität“ verhandelt und wie auch das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, schließt das freie Mandat „die Rückkopplung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk nicht aus, sondern ganz bewußt ein“.¹⁵⁶ An die Repräsentierenden ist die Anforderung gestellt, die Interessen der Repräsentierten immer wieder sorgsam in Erfahrung zu bringen. Dabei gehört es zur wesentlichen Leistung der Repräsentierenden, einen klugen Kurs zwischen der Verwirklichung kurzfristiger, mittelfristiger und langfristiger Interessen zu steuern. Das „freie Mandat“ gewährleistet institutionell, dass sich die Repräsentierenden auch gegen heftig bekundete Wünsche der Repräsentierten stellen können müssen, wenn erstere nämlich zu dem eigenen Urteil gelangen, dass mittel- und langfristig ihre eigenen Gestaltungsabsichten die Interessen der Repräsentierten besser verwirklichen können als der in Meinungsumfragen geäußerte Volkswillen. Dabei dürfen Repräsentierende nicht im Sinn einer Vorab-Bestimmung des Gemeinwohls im Sinne eines Rousseau'schen *Volonté générale* handeln. Dies würde gerade den Prinzipien der Koppelung und Responsivität zuwiderlaufen. Wenn Politiker schon a priori das Gemeinwohl zu kennen glauben, so wird der politische Output nicht nur kurzfristig, sondern auch langfristig schlechter sein, als wenn die Interessensbekundungen der Re-

¹⁵⁴ Vgl. *Thaa*, Politisches Handeln, 2011, S. 151; vgl. auch *Göhler*, in: *Leif*, Die politische Klasse in Deutschland, 1992, S. 109.

¹⁵⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 21.07.2000 - 2 BvH 3/91 - BVerfGE 102, 224 - juris Rn. 54.

¹⁵⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 21.07.2000 - 2 BvH 3/91 - BVerfGE 102, 224 - juris Rn. 54 mit Verweis auf *Hofmann/Dreier* in: *Schneider/Zeh*, a.a.O., § 5 Rn. 44 m.w.N.; ähnlich *Pitkin*, The Concept of Representation, 1967.

präsentierten von den Repräsentierenden immer wieder neu eingeholt und ernsthaft geprüft werden.

Mit dem „freien Mandat“ ergibt sich aber eben auch ein Konfliktpotenzial zwischen Eigeninteressen von Parlamentariern und den Interessen derjenigen, die sie repräsentieren sollen. Eine vollständige Vermeidung dieses Konflikts ist nicht möglich, wohl aber eine Verringerung durch Setzung der richtigen Anreize. Das „freie Mandat“ soll verhindern, dass Abgeordnete die Stellvertreter einzelner Interessengruppen im Parlament werden, es soll aber nicht dazu führen, dass Abgeordnete beginnen, sich nicht mehr als „Vertreter des ganzen Volkes“ zu fühlen und sich von ihm zu entkoppeln.¹⁵⁷ Dabei ist nicht die Rhetorik der Repräsentierenden ausschlaggebend, auch nicht ein bloßer Dialog, sondern die tatsächlich von ihnen geschaffenen Tatbestände - insofern meint das Prinzip der Koppelung etwas anderes als das, was üblicherweise unter „Responsivität“ verstanden wird.¹⁵⁸

Das Koppelungsprinzip besagt, dass die Regierenden zu Regierten werden, in dem Sinne, dass sie von einem guten wie schlechten Führen der Regierungsgeschäfte unmittelbar selbst betroffen sind. Der Leitgedanke ist der einer Solidargemeinschaft, bei der die Interessen der Repräsentierenden prosperieren, wenn dies auch für die Interessen der Repräsentierten gilt.¹⁵⁹ In den Worten von Eschenburg: „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.“¹⁶⁰ Nun könnte eingewendet werden, dass die Politikerinnen und Politiker ständig über Sachverhalte entscheiden, von denen sie nicht selbst betroffen sind. Bei den Altersversorgungssystemen ist das Argument nicht stichhaltig. Denn jeder wird alt, und somit haben Regierende und Regierte gleichermaßen Bedarf an

¹⁵⁷ Vor dem Landtag Baden-Württemberg steht eine Skulptur, die im Rahmen von *Kunst am Bau* beim Neubau des Bürger- und Medienzentrums installiert wurde. Die an eine Schachfigur erinnernde Skulptur ist 7,20 m hoch, strahlend weiß und soll die Abgeordneten nach den Worten ihres Schöpfers, des Schweizer Künstlers Beat Zoderer, daran erinnern, wo sie herkommen und für wen sie arbeiten.

¹⁵⁸ Entkoppelung kann jedoch das Produkt mangelnder Responsivität sein. *Pickel* stellt die These auf: „Mangelnde Responsivität, die eine vom Bürger abgekoppelte Politik produziert und sein Vertrauen in die Volksvertreter untergräbt, stellt eine Gefahr für die repräsentative Demokratie dar“, in: Mannewitz, a.a.O., S. 170.

¹⁵⁹ *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, in: González-Ricoy/Gosseries, a.a.O., S. 299 ff.

¹⁶⁰ *Eschenburg*, a.a.O., S. 76.

einer Altersversorgung.¹⁶¹ Zwar gibt es in vielen Bereichen, wie oben gezeigt, keine einheitlichen Interessen der Regierten, im Hinblick auf effiziente Systeme der Daseinsvorsorge allerdings schon. Das Postulat eines Interesses aller Staatsbürger an einem effizienten Altersversorgungssystem steht in keinem Widerspruch zur pluralistischen Demokratietheorie.

Der Bericht des Bürgerforums empfiehlt: „Die Altersversorgung der Landtagsabgeordneten soll sich von der Systematik den für die meisten Bürgerinnen und Bürger geltenden Rahmenbedingungen annähern.“¹⁶² Der vom Bürgerforum betonte und an anderer Stelle „Gleichbehandlung mit der Bevölkerung“ genannte Wert verweist darauf, dass für die große Mehrzahl aller Bürgerinnen und Bürger das dreisäulige Altersversorgungssystem mit der gesetzlichen Rentenversicherung (1. Säule; DRV), einer betrieblichen Altersversorgung (2. Säule; bAV) und einer privaten Vorsorge, z.B. im Wege einer Riester-Rente (3. Säule) die Lebenswirklichkeit darstellt. Die gesetzliche Rentenversicherung ist dabei das mit Abstand am weitesten verbreitete Altersversorgungssystem in Deutschland.¹⁶³

Verallgemeinert auf grundlegende Versorgungs- und Sozialsysteme im modernen Sozialstaat bedeutet das Prinzip der Koppelung, dass die Herstellung einer gleichen Betroffenheitslage förderlich ist für good governance. Wenn Repräsentierende die gleichen Systeme der Daseinsvorsorge nutzen (müssen) wie die Repräsentierten, so haben sie einen starken zusätzlichen Anreiz, diese Systeme so gut wie möglich zu machen. Das Prinzip der Koppelung hat also den Output des politischen Prozesses im Blick. Wären alle Parlamentarier nach der Verabschiedung von Gesetzen zur Steuerung des dreisäuligen Alterssicherungssystems von den Folgen der Gesetze,

¹⁶¹ Unter dem Namen „Eigenbetroffenheit“ wird es diskutiert bei *Welti*, ZParl 2000, 254 <264>. Er schreibt: „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 der Sozialversicherung 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.“ Dem Gedanken der formalen Gleichheit vor dem Gesetz wird hier durch die Frage nach der Verkoppelung von tatsächlichen Betroffenheitslagen eine andere Wendung gegeben.

¹⁶² Vgl. Anlage 1, S. 5.

¹⁶³ Nach den Projektionen der AVID-Studie 2005 für die Anwartschaften der Geburtsjahrgänge 1942 - 1961 werden bis zu ihrem 65. Lebensjahr von den heute Aktiven 95 % der Männer und 98 % der Frauen in Deutschland Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung haben. Gegenwärtig beziehen 90 % der Deutschen eine Rente aus der Deutschen Rentenversicherung, vgl. Anlage 3 d), S. 1.

die mit heißer Nadel gestrickt wurden, selbst und persönlich betroffen, so würde mehr Sorgfalt und Hingabe für den Gesetzgebungsprozess verwandt.

Das Koppelungsprinzip gebiert damit politisches Vertrauen und stabilisiert die repräsentative Demokratie. Die Gegengesetzlichkeiten, die jeder repräsentativen Demokratie innewohnen, werden vermindert.¹⁶⁴ Umgekehrt wird es im Regelfall bei einer Entkoppelung der zentralen Systeme der Daseinsvorsorge zu Kritik und Politikverdrossenheit kommen.

Das hier explizit herausgearbeitete und als normative Leitplanke des Berichts bezeichnete Koppelungsprinzip spielte bei der Reform der Altersversorgung 2008 in Baden-Württemberg eine zentrale Rolle. Laut Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Abgeordnetengesetzes 2008 (LT-Drs. 14/2500) stieß das bisherige Alterssicherungssystem auf zunehmende öffentliche Kritik. Pars pro toto sei aus den Redebeiträgen von Winfried Kretschmann, MdL (Bündnis 90 / Die Grünen), sowie von Stefan Mappus, MdL (CDU), in der ersten Beratung am 2. April 2008 zitiert (Hervorhebungen nur hier):

*„Abg. 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.“¹⁶⁵*

*„Abg. Stefan Mappus CDU: ... Diese neue, wenn Sie so wollen, ‚Abgeordnetenrente‘ ist zeitgemäßer, **lebensnäher**, nachhaltiger und vor allem wirtschaftlicher als das bisherige System.“¹⁶⁶*

b) Einwände gegen das „Prinzip der Koppelung“

Die vorstehenden Ausführungen zum „Koppelungsprinzip“ können nach der Auffassung von **5 Kommissionsmitgliedern** nicht unwidersprochen bleiben.¹⁶⁷ Sie gehen von Vorstellungen über die politischen, verfassungshistorischen und aktuellen

¹⁶⁴ In den Politikwissenschaften wird gegenwärtig vielerorts eine reale Krise der Bürger-Politiker-Beziehung konstatiert, vgl. *Linden/Thaa*, Krise und Reform politischer Repräsentation, 2011; *Merkel*, in: FS Schmidt, 2013, S. 471 ff.; *Blühdorn*, Simulative Demokratie, 2013; *Pickel*, in: Mannewitz, a.a.O., S. 169 ff. m.w.N. Ohne in Krisen-Rhetorik verfallen zu müssen, lässt sich konstatieren, dass die Bundestagswahl 2017 eine Zäsur darstellte, die dokumentierte, dass Vertrauen in die repräsentative Demokratie verlorengegangen ist.

¹⁶⁵ Plenarprotokoll 14/42, S. 2838.

¹⁶⁶ Plenarprotokoll 14/42, S. 2839.

¹⁶⁷ Herr Prof. Dr. Eith, Herr Munding, Herr Hund, Frau Prof. Dr. Schmahl, Herr Prof. Dr. Zeh.

Grundlagen des parlamentarisch-repräsentativen Regierungssystems aus, die als „Leitprinzip“ für den Kommissionsbericht nicht geeignet sind. Sie entsprechen auch nicht dem, was hierzu in den Sozialwissenschaften, insbesondere der politischen Ideengeschichte und Theorie, überwiegend vertreten wird.

Der Kommissionsauftrag, „Vorschläge für eine angemessene Altersversorgung der Abgeordneten vorzulegen“, enthält eine Reihe von Kriterien, die „berücksichtigt werden (sollen)“. Als solche sind benannt „die Stellung der Abgeordneten im Verfassungsgefüge, der Vergleich mit Mitgliedern anderer Verfassungsorgane sowie Umfang und Aufwand der Ausübung eines Landtagsmandats“ (vgl. oben B. I.). Diese Kriterien und die weiteren Hinweise im Auftrag bilden die konkrete Grundlage, auf der die Kommission unterschiedliche Modelle einer Altersversorgung mit ihren Voraussetzungen und Folgen zu untersuchen hat.

Auf dieser Basis sind alle von der Kommission erarbeiteten Modelle begründbar und legitim. Keines davon gewinnt eine besondere Rechtfertigung durch die zum „Kopplungsprinzip“ in Anspruch genommene Auswahl und Interpretation von Zitaten aus Texten des 19. Jahrhunderts wie die Rede von Abraham Lincoln im amerikanischen Bürgerkrieg auf dem Schlachtfeld von Gettysburg (S. 54) oder die (in der Kommission diskutierten und nicht mehr näher angeführten) ideengeschichtlichen Aussagen von Alexis de Tocqueville und John Stuart Mill zum „Wandel der Funktionslogik beim Übergang von einer Aristokratie zu einer Demokratie, und die stärkere Interessensverkopplung von Regierenden und Regierten“ (vgl. Fn. 151).

Diese Ausführungen liegen auch neben der Themenstellung der Kommission. Die politisch-sozialen Verhältnisse jener Epoche sind durch die damaligen staatstheoretischen Erkenntnisse und die darauffolgenden politischen Entwicklungen längst überwunden worden. Sie im 21. Jahrhundert zur Erörterung aktueller Verhältnisse wieder heranzuziehen, ist weder gesellschaftspolitisch begründet noch analytisch angemessen. Sie scheinen der Vorstellung verhaftet, man habe es heute mit demokratisch defizitären Erscheinungen zu tun, auf welche die damalige Kritik an einer ungerechten Klassen- und Privilegiengesellschaft übertragbar sei.

Die eigenwillige Verknüpfung mit Positionen staatswissenschaftlicher Klassiker des 19. Jahrhunderts soll anscheinend die übrige Argumentation dieses Abschnitts un-

angreifbar machen. Auf das Verhältnis von Wählenden und Gewählten in der parlamentarischen Demokratie ist jedoch die dahinter stehende Vorstellung eines Auftragsverhältnisses zwischen ihnen nicht anwendbar. Es besteht keine persönliche Beziehung, in der ein „Geschäftsführer“ die Interessen seines „Geschäftsherrn“ gemäß dem zugrundeliegenden „Geschäftszweck“ mehr oder weniger vertragstreu vertreten würde. Die geltende Verfassungslage ist demgegenüber vom freien Mandat und vom Repräsentationsprinzip bestimmt.

Hauptgrund hierfür ist der Umstand, dass in der pluralistischen, also in Interessen, Erwartungen und Werten kontroversen Gesellschaft, der politische Wille des repräsentierten Souveräns - konkret in Gestalt der Wählerin oder des Wählers - nicht a priori vorgegeben oder als solcher vorab erkennbar ist. Das wird freilich immer wieder, historisch und aktuell, behauptet (die „wahren Wünsche“ und die „wirklichen Interessen“ des Volkes usw.). In Wahrheit und tatsächlich geschieht die maßgebliche Willensbildung des Volkes in der parlamentarischen Demokratie gerade erst mittels des Parlaments, also durch die in allgemeinen Wahlen zwar gemeinsam, aber aufgrund unterschiedlicher politischer Programme gewählten Abgeordneten. Auch das Wahlgeheimnis sichert nicht nur die politische Entscheidungsfreiheit der Wählerinnen und Wähler, sondern ist ein für die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Repräsentation unverzichtbares objektiv-rechtliches Gebot. Denn nur deshalb, weil die Abgeordneten ihre demokratische Legitimation aufgrund einer geheimen Abstimmung von unbekanntem Wählerinnen und Wählern verdanken, sind sie Vertreter des ganzen Volkes, von Aufträgen und Weisungen frei und allein ihrem Gewissen unterworfen (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Die „Volksvertretung“ kann daher einen vorhandenen Willen des Volkes nicht transportieren, sondern bildet ihn in dem repräsentativen Verfahren, das die unterschiedlichen Interessen erst verhandelbar macht. Das jeweilige Ergebnis dieses Prozesses wird dem Souverän verbindlich zugeschrieben und wird zugleich verbindlich für daraus abzuleitende staatliche Maßnahmen (Gesetzesbindung der Exekutive usw.). Daher führt das im vorstehenden Abschnitt a) angenommene oder befürchtete Auseinanderfallen der beiderseitigen Willensbildung letztlich zu einem Zirkelschluss oder setzt ihn voraus, indem die staatliche und die gesellschaftliche Willensbildung in eins gesetzt werden.

Dass die den Souverän repräsentierenden Entscheidungen nur selten allen Gruppen, Mitgliedern und Organisationen in der Gesellschaft gleichermaßen und gleichzeitig gerecht werden können, ist trivial. Dem wird ein fundamentaler Vorzug des parlamentarisch-repräsentativen Verfahrens gerecht: Die politische Auseinandersetzung wird durch die Staatswillensbildung nicht stillgelegt, sondern kann unvermindert fortgesetzt werden, gerade auch gegen staatliche Entscheidungen. Die repräsentative Willensbildung ist nach vorne offen, Gerechtigkeit ist nie endgültig erreicht, das größtmögliche Wohl der Gemeinschaft nie gesichert. Deshalb finden regelmäßige Wahlen statt mit der Möglichkeit, die bisherigen Repräsentanten durch andere zu ersetzen. Politik findet ihre letzte Begründung darin, dass unter Unsicherheit entschieden werden muss. Daher das freie Mandat, daher die Herstellung eines (relativen, revidierbaren) Gemeinwohls erst durch den parlamentarisch-politischen Prozess selbst und nicht als Vollzug eines (angeblich) vorgegebenen prinzipalen Willens oder Interesses.

Für das Repräsentativsystem sind eben deshalb Responsivität, Resonanz, Reagibilität und wie auch immer bezeichnete kommunikative Rückkoppelungen zwischen Wählenden und Gewählten von vitaler Bedeutung. Eine Übereinstimmung der Interessen auf beiden Seiten ist dafür angesichts ihrer Vielfalt nicht feststellbar, nicht realisierbar und nicht einmal wünschbar. Ein „Koppelungsprinzip“ in dem oben postulierten Sinne lässt sich daraus nicht ableiten. Weder sind im Pluralismus „die“ allen gemeinsamen Interessen vorab definiert noch sind die Motive und Bedingungen parlamentarischer Entscheidungsprozesse auf individuelle Interessen von Abgeordneten rückführbar. Was es immer gibt und geben muss, sind unterschiedliche, oft kontroverse Interessen, Wertvorstellungen, Gerechtigkeitsforderungen, Wünsche und Meinungen aller Art, die allesamt erst im parlamentarischen Verfahren miteinander abstimbar und letztlich entscheidbar gemacht werden.

Für politische Entscheider spielen die Normen der repräsentativen Entscheidungsbefugnis und die Chancen ihrer Verwirklichung eine weit überwiegende Rolle gegenüber Interessen aus ihren persönlichen Lebensumständen. Es gehören dazu die Programmatik politischer Parteien, Erwartungen der Wählerinnen und Wähler, in Medien und öffentlichen Diskursen zugeschriebene Positionen, Handlungsbefugnisse und Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen parlamentarischer Funktionen und vieles

Weitere, insgesamt die komplexen Bedingungen einer wirkungsvollen und erfolgreichen Mandatswahrnehmung. Das zeitlich befristete Mandat und das Interesse an einer Wiederwahl (persönlich oder der Partei) ist die stärkste Rückbindung an die Wählerschaft.

Dass in dem genuin parlamentarischen Zusammenwirken entscheidungsbestimmender Momente die Art und Weise der Altersversorgung der Abgeordneten für sie einen maßgeblichen Rang einnimmt, ist wenig wahrscheinlich. Die Fokussierung in den obigen Ausführungen auf eine Selbstbetroffenheit der Abgeordneten von ihren Entscheidungen ist überdies praxisfremd, indem sie die Vielfalt der für sie relevanten Erwägungen vollständig ausblendet. Für die Vermutung, die Abgeordneten des Landtags würden sich vor allem von dem Motiv leiten lassen, eine eigene Betroffenheit von bestimmten Versorgungssystemen zu vermeiden, mag es zwar Behauptungen in Medien und Publizistik geben, aber keine empirischen Befunde. Ebenso defizitär ist die generelle Zuordnung der politischen Parteien und mithin deren Parlamentsvertretern zu einer „Elite“, welche wesentlich mit Erhaltung und Ausbau ihrer „Privilegien“ beschäftigt sei. Die Kommission hatte keinen Anlass, ihre Ergebnisse aus Unterstellungen dieser Art zu entwickeln, und sie hat das auch nicht getan.

Die „Koppelungs“-Argumentation zielt insgesamt darauf ab, der Landtag müsse sich für ein Modell der Altersentschädigung seiner Mitglieder entscheiden, welches auch für die Altersversorgung der Mehrheit der Bevölkerung gelte. Andernfalls trage er zu einer zunehmenden Distanz zwischen Wählenden und Gewählten bei und wirke angeblichen Krisensymptomen der parlamentarischen Demokratie nicht hinreichend entgegen. Das beschreibt jedoch nicht die Leitidee der Kommission. Sie bestand vor allem darin, das Für und Wider unterschiedlicher Regelungsmöglichkeiten anhand unterschiedlicher Kriterien vorurteilsfrei abzuwägen.

III. Maßstäbe für die Vorschläge der Kommission

Die Kommission hat für ihre Vorschläge übereinstimmend die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer angemessenen Versorgung der Abgeordneten zugrunde gelegt und weitere wesentliche Entscheidungskriterien - teils kontrovers - diskutiert und berücksichtigt. Daneben hat sie die Ergebnisse und Begründungen des Bürgerforums beraten und bedacht.

1. Dimensionen des Bürgerforums zur Altersversorgung der Abgeordneten

Das Bürgerforum hat seiner Empfehlung folgende Entscheidungsdimensionen zugrunde gelegt und bei seiner Entscheidung einbezogen:¹⁶⁸

- *Politische Dimension*: Ist es „vermittelbar“? Welche politischen Signale werden mit diesem Modell gesetzt?
- *Moralische Dimension*: Ist es gerecht? Ist es angemessen? Welche Vergleichsgruppen werden herangezogen?
- *Zukunftsdimension*: Welche Wirkungen hat die Entscheidung für dieses Modell auf heutige und zukünftige Generationen?
- *Praktische Dimension*: Ist es transparent, nachvollziehbar und leicht zu administrieren?
- *Rechtliche Dimension*: Ist es rechtlich umsetzbar?
- *Attraktivität*: Inwieweit beeinflusst dieses Modell die Attraktivität des Landtagsmandats?
- *Einbezug der Familienmitglieder*: Sind die Hinterbliebenen mitversichert?

2. Verfassungsrechtliche Anforderungen und weitere Entscheidungskriterien

Die Kommission hat die Modelle einer Altersversorgung, die für Abgeordnete des Landtags von Baden-Württemberg und ihre Hinterbliebenen in Betracht kommen, anhand der bereits dargestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 40 LV und zusätzlicher Kriterien betrachtet und beurteilt.¹⁶⁹

Aus verfassungsrechtlicher Sicht müssen - entsprechend den Grundsätzen zur aktiven Abgeordnetenentschädigung und im Rahmen der prinzipiell weiten Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers - *erstens* das System und die Höhe der Altersversorgung so ausgestaltet sein, dass für die Landtagsabgeordneten und ihre Familien eine in Bezug auf die Mandatszeit und die Höhe der aktiven Entschädigung angemessene Versorgung gesichert ist, welche die während der Dauer der Zugehörigkeit zum Landtag entstehende Versorgungslücke abdeckt und so dazu beiträgt, ihre Un-

¹⁶⁸ Vgl. Anlage 1, S. 5.

¹⁶⁹ Siehe zu den Kriterien an ein Altersversorgungssystem für Bundestagsabgeordnete auch Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 22 f.

abhängigkeit während der Mandatszeit zu sichern,¹⁷⁰ sowie gleichzeitig der Bedeutung des Amtes entspricht.¹⁷¹

Zweitens muss auch die Alters- und Hinterbliebenenversorgung so ausgestaltet sein, dass alle Bürgerinnen und Bürger ihre Entscheidung zur Kandidatur für einen Parlamentssitz sowie zur Übernahme oder Aufgabe eines Mandats ohne Rücksicht auf Lücken ihrer sozialen Sicherung im Alter und im Hinblick auf die Absicherung ihrer Familie frei und ungehindert treffen können.

Die Versorgung muss *drittens* den formalisierten Gleichheitssatz wahren; dem entspricht das auf gleicher Grundlage erfolgende Schließen der durch die Wahrnehmung des jeweiligen Mandats entstehenden Versorgungslücken.¹⁷²

Die Altersversorgung muss *viertens* dem Transparenzgebot genügen.¹⁷³ Sie muss klar und nachvollziehbar im Gesetz geregelt sein. Da die Abgeordneten als Landtag über ihre Altersversorgung selbst entscheiden müssen, muss der parlamentarische Willensbildungsprozess und das Gesetzgebungsverfahren jederzeit offen und durchschaubar sein und das Ergebnis „vor den Augen der Öffentlichkeit“ beschlossen werden. Das schließt nach der Geschäftsordnung des Landtags allgemein zulässige Verkürzungen des Verfahrens regelmäßig aus.¹⁷⁴

Schließlich muss die Versorgung *fünftens* das allgemeine finanzrechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit beachten und darf nicht unverhältnismäßig sein.¹⁷⁵

Über diese aus der Landesverfassung folgenden Vorgaben hinaus sollte die Alterssicherung möglichst nachhaltig und generationengerecht finanziert und im Verwaltungsvollzug praktikabel sein. Für die gesellschaftliche und politische Akzeptanz ist außerdem zu bedenken und zu bewerten, ob die Altersversorgung der Abgeordneten auch im Verhältnis zu den bestehenden Alterssicherungssystemen aller öffentlich und privat Beschäftigten und im Vergleich zu den Parlamentariern anderer Bundes-

¹⁷⁰ Vgl. hierzu C. II. 3. a).

¹⁷¹ Vgl. hierzu C. II. 3 b).

¹⁷² Vgl. hierzu C. II. 3. c).

¹⁷³ Vgl. hierzu C. II. 3. d).

¹⁷⁴ Vgl. hierzu C. II. 3. d).

¹⁷⁵ VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.09.2017 - 1 GR 27/17 - juris Rn. 34 m.w.N.; ebenso: VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteile vom 02.09.2003 - 6/02 - juris Rn. 47 und vom 15.03.2011 - 20/10 - juris Rn. 81 f. (im rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip verwurzeltes Wirtschaftlichkeitsgebot als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz).

länder und des Bundes angemessen erscheint. Ein weiteres wesentliches Entscheidungskriterium ist für einen Teil der Kommission das „Koppelungsprinzip“.¹⁷⁶

3. Altersversorgungsmodelle für Abgeordnete

Die Kommission hat verschiedene Formen und Systeme einer Altersversorgung für Landtagsabgeordnete einschließlich deren Finanzierung unter besonderer Berücksichtigung des „Drei-Säulen-Modells“ der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland beraten und diskutiert. Als erste Säule gilt die gesetzliche Rentenversicherung für die darin Pflichtversicherten (Deutsche Rentenversicherung - DRV) bzw. die sie für bestimmte Berufsgruppen ersetzenden berufsständischen Versorgungswerke, als zweite Säule die ergänzende betriebliche Altersvorsorge und die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes, als dritte Säule die private Eigenvorsorge insbesondere durch Rentenversicherungen und Vermögensbildung. Die für Beamtinnen und Beamte sowie andere Amtsträger geltende staatliche Versorgung ist auf eine Alimentation auch im Alter gerichtet und umfasst damit vergleichsweise zumindest die erste und zweite Säule.

Die Kommission hat sich nur mit solchen Modellen näher befasst, die realisierbar erscheinen.

Zu der Idee einer umfassenden solidarischen „Bürger-Rentenversicherung“ für alle ohne Beitragsgrenze - also auch für Abgeordnete -, die das Bürgerforum als wünschenswerte Zukunftsvision in Betracht gezogen hat,¹⁷⁷ hat das Bürgerforum selbst zutreffend darauf hingewiesen, dass eine Realisierung allein dem Bundesgesetzgeber möglich wäre und - wie ergänzend bemerkt wird - wegen der Einbeziehung der Beamten- und Richterschaft eine Änderung des Grundgesetzes (Art. 33 Abs. 5 GG) voraussetzen würde.

Soweit das Bürgerforum empfiehlt, solange eine solidarische Bürger-Rentenversicherung für alle noch nicht existiert, die Altersversorgung der Landtagsabgeordneten während ihrer Mandatszeit entweder nach einem Modell A (Beitritt zum Abgeordnetenversorgungswerk) oder nach einem „Baustein“-Modell B zu regeln, wird auf

¹⁷⁶ Vgl. C. II. 4. a).

¹⁷⁷ Vgl. Anlage 1, S. 5; siehe zu solchen Erwägungen bereits *Klatt*, a.a.O., S. 228.

die Vorschläge der Kommission, welche diese Modelle aufgreifen, und die Ausführungen hierzu Bezug genommen.¹⁷⁸

Der Vorstellung, dass die Abgeordneten in ihren jeweiligen Versorgungssystemen, denen sie bereits vor ihrem Eintritt in den Landtag angehört haben, verbleiben können,¹⁷⁹ wäre bei Beachtung der Pflicht zur Gleichbehandlung aller Abgeordneten (auch der nicht rentenversicherten) nur in dem Modell der Eigenvorsorge oder in einem entsprechend für andere Lösungen offenen Bausteinmodell umsetzbar.

Die Kommission ist sich einig, dass der Landesgesetzgeber im Rahmen seines grundsätzlich weiten Gestaltungsspielraums unter den nachfolgend skizzierten Versorgungsmodellen (Versorgungssystemen) für Landtagsabgeordnete auswählen kann. Nachfolgend sind zunächst die in der Staatspraxis vorhandenen Systeme angeführt (siehe a) bis d), danach weitere mögliche Versorgungsmodelle (siehe e). Bei allen Modellen bleibt es den Abgeordneten überlassen, zusätzlich aus ihrer monatlichen Entschädigung für ihr Alter vorzusorgen.

a) Vorsorgebeitrag zur Eigenvorsorge (derzeit geltende Regelung in Baden-Württemberg)

In drei Bundesländern (**Baden-Württemberg**, **Bremen** und **Schleswig-Holstein**) erhalten die Abgeordneten zusätzlich zu ihrer monatlichen Entschädigung einen steuerpflichtigen Beitrag zur Eigenvorsorge.

Diese Versorgung wird aus dem laufenden Staatshaushalt während der Mandatszeit der Abgeordneten finanziert. Den Vorsorgebeitrag können die Abgeordneten jeweils ganz oder teilweise für eine **private Rentenversicherung** verwenden, ihn aber auch - im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen des SGB VI¹⁸⁰ - in die **gesetzliche Rentenversicherung** (Deutsche Rentenversicherung - DRV) und / oder in **berufständische Versorgungswerke** einzahlen. Die zu erfüllenden Anspruchsvoraussetzungen und die Höhe der Altersversorgung können je nach gewählter Anlageform divergieren.

¹⁷⁸ Siehe dazu unten D. I. und D. II. 3.

¹⁷⁹ Vgl. *Determann*, BayVBl. 1997, 385 <393>; *Welti*, a.a.O., S. 337 m.w.N.

¹⁸⁰ Sozialgesetzbuch (SGB) Sechstes Buch (VI) - Gesetzliche Rentenversicherung -, neugefasst durch Bekanntmachung vom 19.02.2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.07.2017 (BGBl. I S. 2509).

In der gesetzlichen Rentenversicherung können sich seit 2010 alle Bürgerinnen und Bürger - also auch Landtagsabgeordnete - freiwillig versichern, allerdings begrenzt auf den Höchstbeitrag von aktuell 1.209 Euro. Die freiwillige Versicherung umfasst neben der Altersrente auch eine Hinterbliebenenversorgung. Die DRV finanziert sich im so genannten Umlageverfahren aus den Beiträgen ihrer Mitglieder sowie jährlichen Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt.¹⁸¹ Der Beitragssatz in die allgemeine Rentenversicherung (Pflichtversicherung) beträgt derzeit 18,6 %¹⁸² des jeweiligen Bruttoverdienstes, jedoch maximal bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze von 6.500 Euro (alte Bundesländer Stand 2018) bzw. 5.800 Euro (neue Bundesländer Stand 2018). Daraus ergibt sich ein monatlicher Höchstbeitrag von 1.209 Euro (alte Bundesländer Stand 2018) bzw. 1.078,80 Euro (neue Bundesländer Stand 2018).¹⁸³ Für darüber hinausgehendes Einkommen sind keine Beiträge zu leisten; auch ist eine über den Höchstbeitrag hinausgehende freiwillige Versicherung nicht möglich.

Ein Anspruch auf Regelaltersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung setzt neben dem Erreichen des gesetzlich bestimmten Renteneintrittsalters das Erfüllen einer allgemeinen Wartezeit von fünf Jahren voraus (§§ 34 Abs. 1, 35, 50 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI).

Die Höhe der Altersversorgung aus der gesetzlichen Rentenversicherung ist stets individuell beitragsabhängig. Sie berechnet sich nach der so genannten „Rentenformel“ im Wesentlichen aus der Summe des über die Zeit versicherten Einkommens im Verhältnis zum Durchschnittsverdienst.

In den berufsständischen Versorgungswerken können sich Landtagsabgeordnete nur versichern, wenn sie vor der Übernahme ihres Mandats dort Mitglied waren. Diese

¹⁸¹ Nach dem Haushaltsplan der Deutschen Rentenversicherung Bund für das Haushaltsjahr 2016 stellen die Versicherungsbeiträge rund 73,3 % der Einnahmen. Mit einem Anteil von 26,4 % folgen als zweitgrößter Einnahmeposten die Bundeszuschüsse sowie Erstattungen des Bundes und der Versorgungsdienststellen mit insgesamt 36.983.347.000 Euro; vgl. Haushaltsplan der Deutschen Rentenversicherung Bund für das Haushaltsjahr 2016, S. 4, abrufbar unter https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/de/Inhalt/6_Wir_ueber_uns/downloads_drv_bund/vorwort_haushaltsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=13 (Stand 29.03.2018).

¹⁸² § 1 Verordnung zur Bestimmung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2018 (BGBl. I S. 3976)

¹⁸³ Die Werte der gesetzlichen Rentenversicherung sind auf der Homepage der DRV veröffentlicht: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/6_Wir_ueber_uns/02_Fakten_und_Zahlen/01_werte_der_rentenversicherung/werte_der_rv_node.html (Stand 29.03.2018).

Versorgungswerke finanzieren sich - wie das Versorgungswerk der Landtage Nordrhein-Westfalen und Brandenburg (siehe dazu sogleich unter d) - nicht im Umlage-, sondern im Kapitaldeckungsverfahren.

b) Unmittelbar staatliche Versorgung

Im **Bund und in 10 Bundesländern** erhalten die Abgeordneten eine Versorgung aus dem Staatshaushalt (so genannte beamtenrechtsähnliche Altersentschädigung).

Diese Versorgung wird - mit Ausnahme von Hamburg ohne Eigenbeteiligung der Abgeordneten¹⁸⁴ - aus dem nach Erreichen der Altersgrenze bzw. für die Hinterbliebenen nach dem Todesfall jeweils laufenden Staatshaushalt finanziert (nachgelagerte Finanzierung). Ebenso wie bei der Beamtenversorgung zum Teil und auch in Baden-Württemberg bereits praktiziert, ist auch eine - teilweise oder vollständige - vorgelagerte, kapitalgedeckte Finanzierung durch Einzahlungen in einen Pensionsfonds oder eine Pensionsrücklage¹⁸⁵ während der Mandatszeit oder in eine Renten-Rückdeckungsversicherung (siehe dazu unten e) bb) möglich.

Nach dem in einigen Bundesländern geltenden „Sockel-Modell“ entsteht ein Anspruch auf Altersversorgung bei Erreichen einer gesetzlich bestimmten Altersgrenze sowie der Erfüllung einer bestimmten Mindestmandatszeit. Bei Erreichen der Mindestmandatszeit wird den Abgeordneten eine Mindestversorgung („Sockel“) in unterschiedlicher Höhe gewährt.¹⁸⁶ Diese Mindestversorgung steigt mit jedem Jahr der Zugehörigkeit zum Parlament bis zu einer Höchstversorgung. Im Gegensatz dazu steigen die Versorgungssätze im Bund und in weiteren Bundesländern jährlich linear bis zu einem Höchstversorgungssatz an.¹⁸⁷ Die jeweilige Höhe der Altersversorgung richtet sich in beiden Varianten nach der Mandatszeit und der aktuellen monatlichen Abgeordnetenentschädigung. Die jährlichen Steigerungssätze liegen zwischen 2,0 % (Hamburg) bzw. 2,5 % (Bund und Niedersachsen) und bis zu 3,825 % (Bayern).

¹⁸⁴ In Hamburg erhalten Mitglieder der Bürgerschaft, die von ihrem monatlichen Entgelt auf einen Betrag in Höhe der Hälfte des jeweils geltenden Beitragssatzes nach § 158 SGB VI verzichtet haben, eine Versorgung als Altersentschädigung, vgl. § 10 Abs. 1 Satz 1 AbgG HH.

¹⁸⁵ Vgl. so auch vorgesehen in dem aufgehobenen Gesetz vom 07.03.2017; Art. 1 Nr. 3 <= neuer § 13 AbgG> des <aufgehobenen> Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 07.03.2017 (GBl. S. 97).

¹⁸⁶ Vgl. Art. 12 f. AbgG BY §§ 11 f. AbgG BE; §§ 10 f. AbgG HE; §§ 11 f. AbgGRhPf; §§ 11 f. AbgG SL; §§ 13 f. AbgG TH.

¹⁸⁷ Vgl. §§ 19 f. AbgG BT; § 11 AbgG HH (ohne Höchstsatz); §§ 17, 18 AbgG MV; §§ 18 ff. AbgG NI; § 17 f. AbgG LSA.

c) Wahlrecht zwischen Vorsorgebeitrag und unmittelbar staatlicher Versorgung

Im Freistaat **Sachsen** können die Abgeordneten seit 2010 alternativ zu einem Eigenvorsorgebeitrag eine Versorgung aus dem Staatshaushalt (beamtenrechtsähnliche Altersentschädigung) beantragen.¹⁸⁸ Die Entscheidung ist für die Dauer einer Wahlperiode unwiderruflich. Von den insgesamt 126 Abgeordneten des Sächsischen Landtags haben sich in der laufenden Legislaturperiode 16 (= ca. 13 %) für den Vorsorgebeitrag und 110 (= ca. 87 %) für die beamtenrechtsähnliche Altersversorgung entschieden.¹⁸⁹ Ein ähnliches Wahlrecht wollte auch der Landtag von Baden-Württemberg mit dem aufgehobenen Gesetz vom 7. März 2017 einführen.¹⁹⁰

d) Versorgung aus Versorgungswerk für Abgeordnete

Der Landtag von **Nordrhein-Westfalen** unterhält seit dem Jahr 2005 ein Versorgungswerk für Abgeordnete, dem sich 2014 der Landtag von **Brandenburg** angeschlossen hat („Versorgungswerk der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen und des Landtags Brandenburg“ [VLT]). Das Versorgungswerk hat aktuell 469 Mitglieder und wird als Selbstverwaltungskörperschaft von den Abgeordneten geführt.

Das Bürgerforum schlägt - solange eine solidarische „Bürger-Rentenversicherung“ noch nicht existiert - vor, die Abgeordneten und ihre Familien in einem Versorgungswerk für Abgeordnete mit einem Beitragsaufwand von monatlich 1.850 bis 2.000 Euro abzusichern (Modell A der Empfehlung).¹⁹¹ Nach Ansicht des Bürgerforums sollte sich der Landtag von Baden-Württemberg aus Kostengründen dem bereits bestehenden Versorgungswerk (VLT) anschließen. Dieses Versorgungswerk ist kein berufsständisches Versorgungswerk für Angehörige bestimmter Berufe, sondern eine selbständige Versorgungseinrichtung nur für Abgeordnete der angeschlossenen Landtage.

¹⁸⁸ § 13 AbgG SN. Die Höhe des monatlichen Vorsorgebeitrags entspricht dem Höchstbeitrag für eine freiwillige Versicherung in der gesetzlichen allgemeinen Rentenversicherung (§ 14 a Abs. 1 AbgG SN). Ein Anspruch auf beamtenrechtsähnliche Altersentschädigung entsteht in der Regel bei Vollendung des 67. Lebensjahres und einer Mandatszeit von zehn Jahren (§ 14 b Abs. 1 AbgG SN). Ab der 6. Wahlperiode beträgt der Steigerungssatz für jeden vollen Monat der Mitgliedschaft im Landtag 0,3 % der monatlichen Grundentschädigung bis zu einem Höchstsatz von 70 % (§ 14 b Abs. 2 AbgG SN).

¹⁸⁹ Auskunft des Direktors beim Sächsischen Landtag vom 15.03.2018.

¹⁹⁰ Siehe hierzu C. II. 2.

¹⁹¹ Vgl. Anlage 1, S. 6.

Der Versorgungsbeitrag der Abgeordneten zum VLT wird aus dem jeweils laufenden Staatshaushalt während der Mandatszeit finanziert. Er wird durch Gesetz bestimmt und vom Landtag als Pflichtbeitrag an das Versorgungswerk abgeführt.¹⁹² Neben dem Pflichtbeitrag können die Abgeordneten zusätzlich freiwillige Beiträge entrichten. Die jährliche Höchstgrenze der Beiträge an das VLT beträgt derzeit 36.270 Euro.¹⁹³

Das Versorgungswerk erbringt die Alters- und Hinterbliebenenversorgung aus eigenen Mitteln (Kapitaldeckungsverfahren). Es bildet aus den Beiträgen der Abgeordneten eine Deckungsrückstellung nach einem individuellen Anwartschaftsdeckungsverfahren.¹⁹⁴ Die Verwaltungskosten für das Versorgungswerk werden anteilig im Verhältnis der gesetzlichen Mitgliederzahlen der beiden Landtage auf die jeweiligen Landesparlamente umgelegt;¹⁹⁵ 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 30 Monate Beiträge - mindestens zum Teil Pflichtbeiträge als Mitglied eines Landtags - an das Versorgungswerk geleistet haben.¹⁹⁶ Die Höhe der Versorgung richtet sich nach der Dauer der Beitragszahlung und dem Lebensalter der Versicherten.¹⁹⁷

¹⁹² Maßgebliche Rechtsgrundlagen:

§ 15 AbgG BB. Der monatliche Pflichtbeitrag der Abgeordneten des Landtags Brandenburg beträgt 1.776,09 Euro (§ 5 Abs. 2 Satz 1 AbgG BB).

§§ 5 Abs. 1 Satz 2, 10, 15 Abs. 3 AbgG NRW. Der monatliche Pflichtbeitrag der Abgeordneten des Landtags von Nordrhein-Westfalen beträgt derzeit 2.204,63 Euro; vgl. <https://www.vlt.nrw.de/home/leistungen/beitragsuebersicht-nrw.html> (Stand 29.03.2018).

§ 30 Satzung des Versorgungswerks der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen und des Landtags Brandenburg vom 24.01.2018 (Satzung des Versorgungswerks abrufbar unter <https://www.vlt.nrw.de/files/live/sites/vlt/files/pdf/normen/SatzungVLT.pdf>, Stand 29.03.2018).

¹⁹³ 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.

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

¹⁹⁵ Art. 7 Abs. 3 des Vertrags zwischen dem Landtag Nordrhein-Westfalen und dem Landtag Brandenburg über das Versorgungswerk der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen und des Landtags Brandenburg, abrufbar unter https://www.vlt.nrw.de/files/live/sites/vlt/files/pdf/normen/Vertrag_NRW_BB.pdf (Stand 29.03.2018). Bei Eintritt eines Landesparlaments werden sämtliche Verwaltungskosten sowie sonstige zur Erfüllung der Aufgaben des Versorgungswerks erforderlichen Aufwendungen auf die jeweiligen Landesparlamente anteilig umgelegt und vom Versorgungswerk eingezogen (§ 42 Abs. 2 Satzung des Versorgungswerks).

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

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

e) Weitere mögliche Versorgungsmodelle

aa) „Bausteinmodelle“

Neben dem bereits erwähnten Versorgungswerk der Abgeordneten hat das Bürgerforum gleichrangig ein so genanntes „Bausteinmodell“ vorgeschlagen (**Modell B der Empfehlung des Bürgerforums**).¹⁹⁸

Bei diesem Modell wird die Alters- und Hinterbliebenenversorgung der Abgeordneten wie nach geltendem Recht durch einen Vorsorgebeitrag aus dem laufenden Staatshaushalt während der jeweiligen Mandatszeit finanziert. In Höhe des aktuellen Höchstbeitrags zahlen die Abgeordneten in die DRV ein (erster Baustein bzw. erste Säule). Zusätzlich hierzu soll ein Beitrag in die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) bezahlt werden (zweiter Baustein bzw. zweite Säule). Ihre Altersversorgung können die Abgeordneten durch eine private Eigenvorsorge aus ihrer monatlichen Entschädigung ergänzen (dritte Säule bzw. dritter Baustein). Hierdurch würde die Versorgung der Abgeordneten ähnlich derjenigen von Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst oder von Angestellten in der Privatwirtschaft mit Anspruch auf betriebliche Altersversorgung ausgestaltet sein. Allerdings ist eine Zusatzversorgung bei der VBL derzeit nur für Tarifbeschäftigte des öffentlichen Dienstes als betriebliche Altersversorgung möglich.

Ähnlich wie dieses „Bausteinmodell“ sind weitere Modelle mit kombinierten Versicherungsformen theoretisch denkbar, welche die erste und zweite Säule der Alterssicherung abdecken und als dritten Baustein die zusätzlich in allen Systemen zur Verfügung stehende private Vorsorge durch Sparformen oder andere Vermögensbildung aus den Einkünften vorsehen.¹⁹⁹

bb) Versorgung über Renten-Rückdeckungsversicherung des Landtags

Der Landtag kann nach dem Ergebnis der Expertenanhörung statt eines Beitritts zu dem bestehenden Abgeordnetenversorgungswerk VLT alternativ selbst eine kapitalgedeckte Altersversorgung der Abgeordneten durch den Abschluss eines europaweit

¹⁹⁸ Vgl. Anlage 1, S. 6. und das ähnliche Modell von Mitgliedern der Kommission unter D. II. 3.

¹⁹⁹ Vgl. das Bausteinmodell in Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 27 f.; Bericht der vom Ältestenrat eingesetzten Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Empfehlungen der Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts vom 05.03.2004, Landtag Nordrhein-Westfalen, LT-Vorlage 13/2730 S. 35 f.

auszuschreibenden Rahmenvertrags für eine courtagefreie Renten-Rückdeckungsversicherung der Landtagsabgeordneten aufbauen und durchführen.

Auch bei diesem Modell wird die Alters- und Hinterbliebenenversorgung der Abgeordneten aus dem laufenden Staatshaushalt während der Mandatszeit der Abgeordneten finanziert. Der monatliche Versicherungsbeitrag für die Abgeordneten wird in die Renten-Rückdeckungsversicherung, die der Landtag als Versicherungsnehmer abschließt, vom Landtag in voller Höhe ohne Steuerabzug²⁰⁰ einbezahlt.

Die Renten-Rückdeckungsversicherung kann ohne individuelle Gesundheitsprüfung für eine lebenslange Altersrente und eine Hinterbliebenenversorgung abgeschlossen werden; eine zusätzliche Abdeckung des Risikos Erwerbsunfähigkeit während des Mandats ist ebenfalls möglich. Garantiert wird der volle Erhalt des eingezahlten Kapitals zuzüglich einer Verzinsung von derzeit ca. 0,9 % jährlich. Die Renten-Rückdeckungsversicherung unterliegt der staatlichen Versicherungsaufsicht nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)²⁰¹ und verpflichtet zu einer (nicht garantierten) Überschussbeteiligung nach dem Versicherungsvertragsgesetz (VVG)²⁰². Die Versicherungsleistungen (Renten) werden durch die Versicherung an den Landtag und durch den Landtag an die Abgeordneten oder ihre Hinterbliebenen ausgezahlt und sind nachgelagert zu versteuern.²⁰³

Im Hinblick auf die Möglichkeit, flexible Bedingungen auszuschreiben, kann die Rückdeckungsversicherung auch mit individuellen „Baustein“-Lösungen (z.B. ganze oder teilweise Fortführung bestehender Alterssicherungen in der DRV oder in berufsständischen Versorgungswerken) kombiniert werden.

²⁰⁰ Die Steuerfreiheit ergibt sich nach der Darstellung der Rentenexperten, die das Modell in der Anhörung der Kommission am 19.02.2018 vorgestellt haben, daraus, dass der Landtag Beitragszahler und alleiniger Bezugsberechtigter der Rückdeckungsversicherung in der Anwartschaftsphase und im Rentenbezug ist. Es liegt somit für die Abgeordneten in der Anwartschaftsphase *kein Zufluss von Einkünften* in Höhe der Versicherungsbeiträge vor, die zu versteuern (und zu verbeitragen) wären. Erst der Betrag des Rentenbezugs, der vom Landtag ab Rentenbeginn als Direktzusage gezahlt wird, ist steuerlich und beitragsrechtlich bei den Abgeordneten zu erfassen.

²⁰¹ Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsnehmer (BGBl. I 2015 S. 434), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.08.2017 (BGBl. I S. 3214).

²⁰² Gesetz über den Versicherungsvertrag (BGBl. I 2007 S. 2631), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.08.2017 (BGBl. I S. 3214).

²⁰³ Gegebenenfalls sind zusätzlich Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung zu erbringen.

4. Aktuelle Kosten der Altersversorgung der Abgeordneten

172 ehemalige Mitglieder des Landtags sind Versorgungsempfänger. Im Dezember 2017 wurden an sie Versorgungsbezüge in Höhe von 541.103,50 Euro überwiesen. Dies ergibt einen durchschnittlichen Versorgungsbezug in Höhe von 3.145,95 Euro brutto. Im gesamten Jahr 2017 betrugen die Versorgungsleistungen an ehemalige Abgeordnete 6.857.706,98 Euro. Die Versorgungsleistungen an ehemalige Abgeordnete machten 7,679 % der Haushaltsmittel für den Landtag und 0,014 % des Gesamtvolumens des Landeshaushalts 2017 von rund 48 Milliarden Euro aus. Bei den Vorsorgebeiträgen waren es 2,815 % der Haushaltsmittel für den Landtag und 0,005 % des Gesamthaushalts.

D. Vorschläge der Kommission

Die Unabhängige Kommission konnte sich nicht auf einen gemeinsamen Vorschlag zu System und Höhe der Altersversorgung der Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg verständigen, der von allen Mitgliedern mitgetragen werden kann. Die überwiegende Mehrheit der Kommissionsmitglieder hat sich jedoch - unbeschadet unterschiedlicher Präferenzen für andere Modelle - für das Versorgungswerk für Abgeordnete / Modell A des Bürgerforums ausgesprochen (nachfolgend I.). Daneben haben sich die Mitglieder der Kommission für drei unterschiedliche Modelle der Altersversorgung der Abgeordneten entschieden (nachfolgend II.).

I. Versorgungswerk für Abgeordnete / Modell A des Bürgerforums²⁰⁴

Das für einen gemeinsamen Vorschlag - unabhängig von jeweils präferierten anderen Modellen - am ehesten in Betracht kommende **Modell A des Bürgerforums** (Beitritt zu dem bestehenden Versorgungswerk für Abgeordnete der Landtage Nordrhein-Westfalen und Brandenburg mit einem erhöhten Pflichtbeitrag) wird von der **Mehrheit der Mitglieder der Kommission²⁰⁵ mit 8:2 Stimmen** als ein **konsensfähiges Versorgungsmodell** angesehen.

Es ist gut geeignet, eine auch der Höhe nach angemessene Altersversorgung aller Abgeordneten für die ihnen während der Mandatszeit entstehenden Versorgungslücken in einem Kapitaldeckungsverfahren zu gewährleisten, das eine nachgelagerte Finanzierung aus dem Staatshaushalt vermeidet und insofern auch intergenerativ gerecht erscheint. Es bleibt in der Hand einer Körperschaft des öffentlichen Rechts und berücksichtigt durch die überdurchschnittliche Höhe der erreichbaren Abdeckung mandatsbedingter Versorgungslücken die Bedeutung des in der Demokratie unverzichtbaren und einzigartigen öffentlichen Amtes der Abgeordneten als Vertreter aller Bürgerinnen und Bürger des Landes und des Landtags als Verfassungsorgan. Mit dem gemeinsamen Votum von Bürgerforum und Kommissionsmehrheit verbunden ist die Chance, erneut und vorurteilsfrei über eine Änderung der Abgeordnetenversorgung auf neuer Grundlage unter Einbeziehung aller Meinungen und Vorschläge zu

²⁰⁴ Zur Beschreibung des Modells siehe ergänzend oben C. III. 3. d) und Anlage 1, S. 6.

²⁰⁵ Herr *Dick*, Herr *Prof. Dr. Eith*, Herr *Hund*, Herr *Krahwinkel*, Herr *Munding*, Herr *Schimkowski*, Frau *Prof. Dr. Schmahl* und Herr *Prof. Dr. Zeh*.

Frau *Prof. Dr. Schmahl* und Herr *Prof. Dr. Zeh* können dieses Modell unter der Voraussetzung mittragen, dass mögliche Risiken aufgrund der Zusammensetzung des Kapitalstocks aus dem Staatshaushalt abgesichert werden.

beraten. Die Empfehlungen des Bürgerforums und die Vorschläge der Kommission können dazu beitragen, eine breite Akzeptanz für eine Neuregelung von System und Höhe der Altersversorgung der Landtagsabgeordneten zu gewinnen. Gelingen kann das nur in einem jederzeit offenen und transparenten parlamentarischen Verfahren „vor den Augen der Öffentlichkeit“. Nach der Landesverfassung müssen aber allein die Abgeordneten selbst und in eigener Sache durch Gesetz abschließend über eine angemessene neue Regelung entscheiden.

II. Präferierte und zusätzliche Modelle

Die Mitglieder der Kommission schlagen - **teils präferiert oder zusätzlich zu dem vorstehenden Modell oder allein** - nachfolgende Altersversorgungsmodelle für Landtagsabgeordnete vor.²⁰⁶

1. Versorgung durch den Landtag mit Renten-Rückdeckungsversicherung²⁰⁷

Für eine öffentlich-rechtliche Versorgung der Landtagsabgeordneten mit vorgelagerter kapitalgedeckter Finanzierung gibt es nach dem Ergebnis der Expertenanhörung vor der Kommission am 19. Februar 2018 auch die Möglichkeit einer durch den Landtag als Versicherungsnehmer abzuschließenden beitrags- oder leistungsbezogenen **Renten-Rückdeckungsversicherung**. Hierfür sprechen sich **7 Kommissionsmitglieder** aus.²⁰⁸

Voraussetzung ist der Abschluss eines europaweit auszuschreibenden privatrechtlichen Versicherungsvertrags, in dem im Einzelnen konkrete Versicherungsleistungen und Versicherungsbedingungen vereinbart werden. Dabei können nach Auskunft der Experten in der Anhörung vor der Kommission am 19. Februar 2018 in flexibler Weise auch Teilleistungen versichert oder Ausnahmen für Abgeordnete vorgesehen werden, die ihre bestehende berufliche Versorgung ganz oder teilweise fortführen wollen. Die Gestaltung muss sicherstellen, dass alle Abgeordneten auf derselben Bemessungsgrundlage formal gleich behandelt werden.

²⁰⁶ Die Mitglieder der Kommission haben zum Teil für mehrere Modelle votiert; siehe Fußnoten zu den vorgeschlagenen Modellen.

²⁰⁷ Zur Beschreibung des Modells siehe ergänzend oben C. III. 3. e) bb).

²⁰⁸ Herr *Dick*, Herr *Prof. Dr. Eith*, Herr *Hund*, Herr *Munding*, Herr *Schimkowski*, Frau *Prof. Dr. Schmahl*, Herr *Prof. Dr. Zeh*.

Die Altersentschädigungen werden vom Landtag an die Abgeordneten in Höhe der vereinbarten Versicherungsleistungen ausbezahlt. Der Verwaltungsaufwand hierfür und für die Einzahlung der Versicherungsbeiträge ist vergleichsweise niedrig.

Für dieses innovative Modell spricht neben seiner Flexibilität, dass es eine nachhaltige und generationengerechte Kapitaldeckung mit Aussicht auf steigende Erträge durch Überschüsse verbindet mit der Garantie des Kapitalerhalts und einem garantierten Zins von 0,9 % (bei zur Zeit angebotenen Konditionen). Die Anlage des gesamten Versicherungsbeitrags durch den Landtag mit nachgelagerter Besteuerung der damit erzielten Rente ermöglicht die Nutzung des gesamten Versorgungsaufwands aus dem laufenden Staatshaushalt für die Rentenfinanzierung in der Zukunft.²⁰⁹

2. Unmittelbar staatliche Versorgung²¹⁰

Eine unmittelbar staatliche Versorgung unterstützen **5 Mitglieder der Kommission**.²¹¹ Für **4 von ihnen**²¹² entspricht eine **staatlich ausgestaltete und garantierte Versorgung** vorrangig dem öffentlichen Amt der Abgeordneten.

Dieses Modell drängt sich zum einen schon auf, weil sich die meisten Landesparlamente und der Deutsche Bundestag hierfür entschieden haben.²¹³ Das gilt zum anderen aber auch deshalb, weil **alle weiteren herausgehobenen öffentlichen Ämter in den Ländern und im Bund** selbstverständlich eine staatliche Versorgung einschließen.²¹⁴ Außerdem werden die meisten Parlamentsabgeordneten - auch international - unmittelbar staatlich versorgt, ebenso wie alle hauptamtlichen und hauptberuflichen (Wahl-)Amtsträger, die wie die Landtagsabgeordneten einem Verfassungsorgan angehören, darüber hinaus aber auch unabhängige Richterinnen und Richter sowie Mitglieder der Rechnungshöfe und Datenschutzbeauftragte. Für eine staatlich verantwortete und garantierte Altersversorgung sprechen außerdem

²⁰⁹ Zur Steuerfreiheit der Versicherungsbeiträge des Landtags für die einzelnen Abgeordneten siehe oben Fn. 200.

²¹⁰ Zur Beschreibung des Modells siehe ergänzend oben C. III. 3. b).

²¹¹ Herr *Hund*, Herr *Munding*, Herr *Schimkowski*, Frau *Prof. Dr. Schmahl*, Herr *Prof. Dr. Zeh*.

²¹² Herr *Hund*, Herr *Munding*, Frau *Prof. Dr. Schmahl*, Herr *Prof. Dr. Zeh*.

²¹³ Das gilt auch für den Sächsischen Landtag, der 2010 zu einer staatlichen Versorgung als Wahlmöglichkeit zurückgekehrt ist (vgl. oben C. III. 3. c).

²¹⁴ Ebenso Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 26 sowie 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 30.06.1976 S. 7.

die im verfassungsrechtlichen Leitbild der Landtagsabgeordneten dargestellten Besonderheiten des Amtes und seine Bedeutung im Verfassungsgefüge und im Verfassungsleben des Landes (siehe dazu oben C. II. 3.). Der Landtag ist der Mittelpunkt der Staatsorganisation. Wegen des Erfordernisses einer ununterbrochenen demokratischen Legitimationskette leiten sich alle anderen Gewalten von der ersten Gewalt, dem Parlament, ab. Daher ist nicht nachvollziehbar, weshalb Amtsträger der zweiten und der dritten Gewalt eine unmittelbar staatliche Versorgung erhalten, den Abgeordneten als Mitglieder der ersten Gewalt eine solche Versorgung nach der Vorstellung anderer Modelle aber versagt werden soll. Die zentrale Stellung des Landtags im Staatsgefüge offenbart sich nicht nur in dem ihm überantworteten Aufgabenspektrum, sondern gerade auch in der Rechtsstellung seiner Mitglieder, die sich denotwendig auf Abgeordnetenentschädigung und Abgeordnetenversorgung erstrecken muss.

Dem Verfassungsorgan Landtag steht es frei, für seine Mitglieder eine andere Form der ihre Unabhängigkeit sichernden Altersversorgung durch Gesetz zu regeln. Im Rahmen der Parlamentsreform 2008 hat er - zusammen mit der Bestimmung zum Vollzeitparlament und einer weitgehenden Unvereinbarkeit des freien Mandats mit der Wahrnehmung staatlicher und staatsnaher Aufgaben vor allem im öffentlichen Dienst - für die Abgeordneten ab 2011 statt einer staatlichen Versorgung **eine private Eigenvorsorge mit einem von den Abgeordneten zu versteuernden Vorsorgebeitrag in Höhe des jeweiligen Höchstbeitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung** (von jetzt 1.209 Euro zuzüglich eines pauschalen Zuschlags für die Versteuerung von derzeit insgesamt 1.720 Euro) eingeführt. Dieses Modell hat sich als grundlegend reformbedürftig erwiesen. Das folgt schon daraus, dass sowohl gegen die Höhe der mit dem Höchstbeitrag einer freiwilligen Versicherung in der DRV in fünf Jahren erzielbaren Rente von 336 bzw. 360 Euro²¹⁵ für eine Legislaturperiode nach Art. 40 Satz 1 LV als auch gegen den pauschalen Steueraufschlag im Hinblick auf das Gebot formalisierter Gleichbehandlung aller Landtagsabgeordneten erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bestehen. Eine der Höhe nach angemessene Versorgung der Abgeordneten als Annex und im Verhältnis zum aktiven Mandatseinkommen (Abgeordnetenentschädigung) ist nach geltendem Recht und voraussicht-

²¹⁵ Genau 335,82 / 360,33 Euro ohne / mit Zuschuss zur Krankenversicherung, vgl. Anlage 3 d).

lich auf unabsehbare Zeit allein im System der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zu erreichen.

Eine nach Art. 40 Satz 1 LV „angemessene“ Alters- und Hinterbliebenenrente zur Schließung einer mandatszeitbedingten Versorgungslücke²¹⁶ muss von Verfassungen wegen so hoch sein, dass sie für jeden passiv Wahlberechtigten eine Entscheidung für die Bewerbung um ein Landtagsmandat und die Ausübung eines Mandats in freier Selbstbestimmung ohne Sorge um eine (für ein öffentliches Amt der Höhe nach angemessene) Fortführung seiner eigenen Alterssicherung zulässt. Das setzt voraus, dass die Abgeordnetenversorgung eine der Bedeutung des Amtes entsprechende (Teil-)Versorgung für die Abgeordneten und ihre Familien garantiert und damit zugleich die Versorgung vor und nach dem Mandat aus dem regelmäßig unterbrochenen Beruf hinreichend ersetzt.

Das ist in einigen der Kommission vorgetragenen Fällen in hohem Maße fragwürdig, so insbesondere bei Beamtinnen und Beamten des höheren Dienstes oder Richterinnen und Richtern, aber dementsprechend auch bei vielen freien Berufen (Ärzten, Rechtsanwälten u.a.) oder Beschäftigten in der freien Wirtschaft mit einem höheren Einkommen. Sie alle dürften regelmäßig ihre erworbenen Versorgungsanswartschaften, mit der in der gesetzlichen Rentenversicherung als erster Säule einer Altersvorsorge anteilig erreichbaren Altersrente nicht aufrechterhalten können, wenn sie das Mandat in Vollzeit als einzige berufliche Tätigkeit ausüben. Das gilt aufgrund der gesetzlichen Vergütung leicht nachvollziehbar schon **für Beamtinnen und Beamte ab Besoldungsgruppe A 11 (Endstufe), C 1 (Stufe 6) sowie Richterinnen und Richter ab R 1 (Stufe 1)** jeweils aufwärts. Sie erhalten je Dienstjahr eine linear steigende Pensionsanswartschaft in Höhe von 1,79375 % (das entspricht nach 40 Dienstjahren einer erdienten Höchstpension von 71,75 % des letzten Amtsgehalts).²¹⁷ Es ist zumindest sehr zweifelhaft, ob eine derartige Versorgung, die bei vielen Landesbeamten und allen Landesrichtern mit der Annahme eines Landtagsmandats und Ausscheiden aus dem Amt kraft Gesetzes gem. § 26 i.V.m. § 27 Abs. 1 Satz 1 AbgG offensichtlich ungedeckte Versorgungslücken hinterlässt, verfassungsrechtlich noch

²¹⁶ Vgl. hierzu oben C. II. 3.

²¹⁷ Noch zu vermindern um einen Nachhaltigkeitsfaktor von 0,984; vgl. §§ 19 Abs. 1 Satz 2, 27 Abs. 1 Satz 1 LBeamtVGBW (Landesbeamtenversorgungsgesetz Baden-Württemberg vom 09.11.2010, GBl. S. 793, 911, zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.11.2017, GBl. S. 565, 568).

hinnehmbar ist. Entsprechendes dürfte im Übrigen für bei der VBL zusatzversicherte Angestellte des Landes und Organmitglieder sowie leitende Angestellte im Sinne des § 26 Abs. 3 AbgG gelten, soweit sie den Höchstbetrag als Pflichtmitglieder der DRV bezahlen und regelmäßig über eine betriebliche Zusatzversorgung verfügen dürften.

Entsprechendes gilt auch oder erst recht, soweit Abgeordnete seit 2011 und bis heute private Rentenversicherungsverträge ohne Kapitalwahlrecht zu meist wohl noch schlechteren Konditionen als denen einer freiwilligen Versicherung in der DRV abgeschlossen haben.

Ab welchem Beitragsaufwand eine der Höhe nach angemessene mandatszeitbezogene Altersversorgung aus versteuerten Einkünften durch derzeit allein rechtlich mögliche private Zusatzversicherungen für alle Abgeordneten sicher zu erreichen ist, auch soweit sie nicht die Möglichkeit der Fortführung einer betrieblichen Zusatzversorgung haben, hat die Kommission nicht näher untersucht. Zur Frage, ab welcher Höhe eine Rentenleistung zur Schließung einer mandatszeitbedingten Versorgungslücke im Sinne von Art. 40 Satz 1 LV angemessen ist, bestand kein Einverständnis. Aus den bei der Expertenanhörung am 19. Februar 2018 vorgelegten aktuarischen Berechnungen für eine garantierte Rentenleistung aus einer Renten-Rückdeckungsversicherung des Landtags für alle Abgeordneten ergibt sich aber, dass selbst bei einer solchen Gruppenversicherung ein unverteuerter Monatsbeitrag von insgesamt 1.720 Euro (bei nachgelagerter Versteuerung und altersabhängig) für ältere Abgeordneten ab 50 Jahren Eintrittsalter in den Landtag²¹⁸ bei weitem nicht ausreicht, um pro Mandatsjahr eine garantierte Altersrente von 1,8 % oder 2 % der aktiven Abgeordnetenentschädigung zu erzielen.²¹⁹

Um dem Amt und der Stellung der Landtagsabgeordneten gerecht zu werden, ist daher - **für 4 Kommissionsmitglieder am besten**²²⁰ - eine unmittelbar staatliche Versorgung aus dem Staatshaushalt geeignet. Der im Mandat verkörperte herausragen-

²¹⁸ Das Durchschnittseintrittsalter der zu Beginn der 16. Wahlperiode neu in den Landtag gewählten Abgeordneten lag bei 50,4 Jahren (Stand 01.05.2016; Mitteilung der Landtagsverwaltung an die Unabhängige Kommission vom 20.03.2018).

²¹⁹ Vgl. Anlage 7 c). Danach würden 50-jährige Abgeordnete nach einer Mandatszeit von fünf Jahren eine garantierte Altersrente von 290,04 Euro bzw. mit (nicht garantierten) Überschüssen 459,93 Euro erzielen können (Versorgungsgrad von 3,73 % bzw. 5,91 % im Verhältnis zur aktiven Abgeordnetenentschädigung).

²²⁰ So nach Auffassung der bereits oben Benannten: Herr *Hund*, Herr *Munding*, Frau *Prof. Dr. Schmahl* und Herr *Prof. Dr. Zeh*.

de Dienst für das Gemeinwesen verpflichtet den Staat dazu, Verantwortung auch für die (anteilige) Altersversorgung der Abgeordneten zu übernehmen.²²¹

Die Finanzierung sollte allerdings künftig nicht mehr oder jedenfalls nicht mehr ausschließlich nachgelagert erfolgen, sondern vollständig oder zu einem möglichst großen Teil im Wege einer Kapitaldeckung (etwa durch eine Versorgungsrücklage oder einen Versorgungsfonds für die Altersversorgung der Abgeordneten, wie es für die Beamtenversorgung in Baden-Württemberg teilweise schon praktiziert wird²²² und in dem aufgehobenen Gesetz vom 7. März 2017 für die Abgeordneten vorgesehen war). Hierdurch kann der finanzielle Aufwand für die Altersversorgung der Abgeordneten in beträchtlichem Umfang bereits in der Gegenwart geleistet²²³ und damit zur nachhaltigen Sicherheit der Finanzierung der Versorgungsausgaben sowie zur Stärkung der intergenerativen Gerechtigkeit²²⁴ bei der Finanzierung der Altersversorgung der Abgeordneten auf Landesebene beigetragen werden. Im Übrigen steht die hier vorgeschlagene staatliche Versorgung der Abgeordneten der Höhe nach wie jede staatliche Leistung unter dem Vorbehalt des Möglichen und erlaubt dem Gesetzgeber sachlich gebotene Einschnitte.²²⁵

Für eine unmittelbar staatliche Versorgung²²⁶ spricht, dass sie alle für die Kommission maßgeblichen Kriterien für eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde mandatszeitbezogene Versorgung nach System und Höhe für die Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg - als Inhaber eines „Amtes“²²⁷ nach Art. 29 Abs. 2 Satz 1 LV ebenso wie bei anderen hauptberuflichen Amtsträgern und Mitgliedern von

²²¹So Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 26.

²²²Vgl. das Versorgungsrücklagengesetz vom 15.12.1998 (GBl. S. 658) zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.07.2012 (GBl. S. 482, 486) und das Versorgungsfondsgesetz vom 18.12.2007 (GBl. S. 617) jeweils mit Änderungen sowie § 17 Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg vom 09.11.2010 (GBl. S. 793, 826) zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2017 (GBl. S. 645); vgl. zum Ganzen auch *Westphal*, ZTR 2017, 138 ff.

²²³Siehe zur Beamtenversorgung *Westphal*, ZTR 2017, 138 ff.

²²⁴Siehe Bericht des Haushaltsausschusses - Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2006 (Haushaltsgesetz 2006), BT-Drs. 16/1326 S. 37.

²²⁵Vgl. BVerfG, Beschluss vom 06.04.2004 - 2 BvR 1375/03 - juris Rn. 15 m.w.N. (zur staatlichen Familienförderung); Beschluss vom 24.09.2007 - 2 BvR 1673/03 u.a. - juris Rn. 42 ff. (zur Kürzung der Beamtenversorgung).

²²⁶Regelmäßig ohne Eigenbeitrag mit Ausnahme der Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft (Eigenbeitrag in Höhe der Hälfte des jeweils geltenden Beitragssatzes nach § 158 SGB VI; siehe oben C. III. 3. b). Darüber wäre bei Rückkehr zu einer staatlichen Versorgung auch vor dem Hintergrund einer Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung 2008 neu zu entscheiden.

²²⁷Siehe hierzu C. II. 3. b).

Verfassungsorganen - erfüllen und garantieren kann.²²⁸ Sie ist als mandatszeitbezogen begrenzte Alters- und Hinterbliebenenrente so zu konzipieren, dass eine unangemessene Überversorgung ausgeschlossen ist.

Die Altersentschädigung ist danach regelmäßig (nach Auffassung der für dieses Modell votierenden Kommissionsmitglieder auf der Grundlage eines Satzes von 2,0 % der aktiven Abgeordnetenentschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgG pro Mandatsjahr bis höchstens 65 %²²⁹ oder 70 % nach nur selten zu erreichenden 32,5 oder 35 Mandatsjahren²³⁰) erst nach Erreichen der Altersgrenze von heute 67 Jahren zu zahlen.²³¹ Mit diesen Vorgaben würden die Abgeordneten nach einer Legislaturperiode eine Anwartschaft auf eine Altersentschädigung in Höhe von 10 % der monatlichen Entschädigung erwerben. Eine „Sockelversorgung“ (wie in anderen Ländern und bei der Beamtenversorgung vorgesehen) ist bei der mandatszeitbezogenen Altersrente von Abgeordneten zur Absicherung einer Versorgungslücke nicht angebracht, wohl aber bei Ansprüchen auf Hinterbliebenen- oder Invaliditätsrenten zu überlegen, die während der Mandatszeit oder in einem zurechenbaren Zusammenhang mit dem Mandat entstehen. Insoweit könnten sich auch weitergehende Regelungen für Abgeordnete und ihre Hinterbliebenen empfehlen, die in besonderen Einzelfällen einen weiterreichenden Schutz für in Zusammenhang mit dem Mandat entstandene oder entstehende Härten gewähren (vgl. dazu auch die Hinweise der Kommission unter E. III. und IV.).

Die staatliche Versorgung nach einem mandatszeitbezogenen linearen Versorgungssatz entspricht dem formalisierten Gleichheitssatz, weil sie für alle Abgeordnete

²²⁸ Eine verfassungsrechtlich unzulässige Annäherung an die Beamtenversorgung oder gar eine konkrete Verknüpfung der Abgeordnetenversorgung mit der Versorgung von Beamten enthält eine solche unmittelbar staatliche Versorgung nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts (insbesondere in seinem Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 42) nicht, auch nicht durch die abstrahierende Verwendung eines linearen jährlichen Steigerungssatzes in Bezug auf die Abgeordnetenentschädigung, wie sie alle Regelungen der Länder und des Bundes mit beamtenrechtsähnlicher Versorgung verwenden.

²²⁹ Vgl. § 20 AbgG BT.

²³⁰ Nach aktuellen statistischen Auswertungen der Landtagsverwaltung für die Unabhängige Kommission betrug die durchschnittliche Mandatsdauer in der 13. Wahlperiode (2001 - 2006) 14,3 Jahre, in der 14. Wahlperiode (2006 - 2011) 10,8 Jahre und in der 15. Wahlperiode (2011 - 2016) 10,7 Jahre. In der laufenden 16. Wahlperiode sind nur 6 Abgeordnete seit 25 Jahren oder länger im Landtag (4 seit 25 Jahren und 2 Abgeordnete seit 29 Jahren, Stand Ende September 2017).

²³¹ Das muss jedenfalls ohne Abschlag gelten; ob mit einem Abschlag eine vorgezogene Altersrente möglich sein soll, bedarf ggf. eingehender Prüfung auch im Hinblick auf den formalisierten Gleichheitssatz.

ten gleich bemessen ist.²³² System und Höhe der Versorgungsleistungen sind für alle Bürgerinnen und Bürger transparent und nachvollziehbar.²³³ Der finanzielle Aufwand und der Verwaltungsaufwand sind allerdings - spiegelbildlich zu den Leistungen - fraglos höher als bei dem geltenden Modell der Eigenvorsorge, aber nicht höher als bei der Versorgung anderer Träger eines öffentlichen Amtes. Bei einer ganz oder anteilig kapitalgedeckten Finanzierung der Altersvorsorge lassen sich die Kosten durch erwirtschaftete, aber nicht garantierte, Erträge senken.

Ob die Rückkehr zu dem hier vorgeschlagenen unmittelbar staatlichen (auch als beamtenrechtsähnlich bezeichneten) Versorgungssystem für die Landtagsabgeordneten politisch durchsetzbar und den Bürgerinnen und Bürgern als die verfassungsnächste Lösung vermittelbar ist, hat letztlich allein der Landtag und nicht die Unabhängige Kommission zu bewerten und zu entscheiden.

Das strikte Votum des Bürgerforums gegen eine „Rückkehr zur Staatspension“ zeigt allerdings, welche Überzeugungsarbeit nach dem in einem ungewöhnlichen „Eilverfahren“ beschlossenen und zurückgenommenen Gesetzesbeschluss vom Februar 2017 in einem neuen Gesetzgebungsverfahren geleistet werden muss. Die weiteren Empfehlungen des Bürgerforums zeigen aber auch, dass der Weg für eine neue öffentliche und sachliche Debatte für eine Neubestimmung der angemessenen Höhe der Abgeordnetenversorgung offen ist.

3. Drei-Säulen-Modell (modifizierte Fortführung der derzeit geltenden Regelung), 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 (ähnlich dem Modell B des Bürgerforums)

3 Mitglieder der Kommission²³⁴ sprechen sich für die Beibehaltung des derzeit geltenden Versorgungssystems²³⁵ aus, jedoch mit Modifikationen ähnlich dem Modell B des Bürgerforums²³⁶.

²³² Ebenso Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 26.

²³³ Vgl. Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 26.

²³⁴ Frau *Frenzer-Wolf*, Herr *Krahwinkel*, Herr *PD Dr. Dr. Tremmel*.

²³⁵ Zur Beschreibung des geltenden Modells der Eigenvorsorge siehe ergänzend oben C. III. 3 a).

²³⁶ Vgl. ergänzend oben C. III. 3 e) aa) und Anlage 1, S. 6.

Nach dem Drei-Säulen-Modell erhalten die Abgeordneten unverändert einen Vorsorgebeitrag zur Eigenvorsorge, der - abweichend von der bisherigen Praxis - in Höhe des Höchstbetrags (derzeit 1.209 Euro) für die Altersvorsorge in der gesetzlichen Rentenversicherung zu verwenden ist. Sofern bei Mandatsantritt bereits eine Mitgliedschaft in einem berufsständischen Versorgungswerk besteht, kann der Vorsorgebeitrag auch dafür verwendet werden. Die Möglichkeit, den Vorsorgebeitrag bei einem privaten Versicherungs- oder Finanzunternehmen in Form einer kapitalgedeckten Privatrente anzulegen, sollte hingegen künftig entfallen.²³⁷ Eine Änderung des bisherigen in Baden-Württemberg geltenden Modells (Eigenvorsorge mit bisher drei Wahlmöglichkeiten für die Anlage des Beitrags) ist in diesem Punkt notwendig. 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.²³⁸

Die hier vorgeschlagene Streichung von einer der drei bisherigen Optionen gilt nicht für Altfälle, die bereits einen privaten Rentenvertrag bei einem Versicherungs- oder Finanzunternehmen abgeschlossen haben.

Grund für die erhalten bleibende Möglichkeit der Verwendung des Vorsorgebeitrages in einem berufsständischen Versorgungswerk ist der Umstand, dass nur auf diese Weise Anwartschaften auf Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit bzw. Invalidität über die Mandatszeit hinaus gesichert werden können. Leider ist dies mit der freiwilligen Versicherung in der Deutschen Rentenversicherung derzeit nicht möglich. Ein in der DRV bereits erworbener Versicherungsschutz gegen Erwerbsminderung kann mit freiwilligen Beiträgen in die DRV in aller Regel *de lege lata* nicht aufrechterhalten werden.²³⁹

²³⁷ Dieser Punkt wird nur von Frau *Frenzer-Wolf* und Herrn *Dr. Dr. Tremmel* getragen. Herr *Krahwinkel* lässt weiterhin auch private Versicherungsverträge gelten.

²³⁸ Entsprechend Redebeitrag von Hans-Ulrich Sckerl, MdL (Bündnis 90 / Die Grünen) bei der Ersten Beratung von Drucksachen 16/1582 und 16/1583 am 09.02.2017: „Mit privaten Vorsorgeverträgen werden Versicherungen gefüttert, aber keine auskömmlichen Altersversorgungen hergestellt.“, Plenarprotokoll 16/24 S. 1226.

²³⁹ Hintergrund ist das Haushaltsbegleitgesetz 1984 vom 22.12.1983 (BGBl. I S. 1532), welches eine fiskalpolitisch unerwünschte Frühverrentung aus gesundheitlichen Gründen von Versicherten (die sich unabhängig davon bereits vollständig aus ihrer versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit gelöst hatten) einschränkte. Auf Änderungsmöglichkeiten - *de lege ferenda* - wird noch dezidiert eingegangen, S. 97 ff.; siehe auch E. III.

Der Vorsorgebeitrag zur Eigenvorsorge wird von 1.720 Euro auf maximal 2.000 Euro aufgestockt; bei einer gleichzeitigen Reduzierung der Grundentschädigung (von aktuell 7.776 Euro) in entsprechender Höhe.²⁴⁰ Das eine kann nicht ohne das andere betrachtet werden. Im Rahmen der Parlamentsreform 2008 wurde nämlich die monatliche Entschädigung der Abgeordneten von damals 4.879 Euro auf 6.247 Euro um ca. 28 % erhöht; dies wurde seinerzeit maßgeblich damit begründet, dass die Abgeordneten im Gegenzug künftig mit dem Vorsorgebeitrag des Landes selbst für ihr Alter vorsorgen müssen, anstatt die bisherige beamtenrechtsähnliche Versorgung („Staatspension“) in Anspruch nehmen zu können.²⁴¹

Nach der Aufstockung würde der Vorsorgebeitrag in Baden-Württemberg mit 2.000 Euro deutlich über demjenigen von Schleswig-Holstein (1.829 Euro) liegen. Die Begründung für diese Höhe ist, dass er nur so ausreichend ist für den Aufbau einer zweiten Säule der Altersversorgung der Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg. Die früher, bei der Einführung des Systems 2008 gegebene Begründung, wird zunehmend hinfällig. Damals wurde die Höhe des Vorsorgebeitrags dadurch begründet, dass Abgeordnete - erstens - zukünftig den Höchstsatz des gesetzlichen Rentenbeitrages erhalten sollen, und darauf - zweitens - einen pauschalen steuerlichen Ausgleich. Dieser Ausgleich beträgt heute (1.720 Euro - 1.209 Euro =) 511 Euro (Stand 2018). Nun ist jedoch zu berücksichtigen, dass Abgeordnete einen jährlich steigenden Anteil ihrer Vorsorgeaufwendungen steuerlich geltend machen können. Derzeit (2018) sind dies 86 % und 2025 werden es 100 % sein. Damit ist der Aufschlag nicht mehr dadurch begründbar, dass ein steuerlicher Ausgleich geschaffen werden müsse.

Der Vorsorgebeitrag der Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg soll primär²⁴² freiwillig in Höhe des jeweiligen Höchstbetrags von derzeit 1.209 Euro in die gesetzliche Rentenversicherung²⁴³ eingezahlt werden.

²⁴⁰ Das Bürgerforum hatte eine Erhöhung in einer Bandbreite von 1.850 bis 2.000 Euro vorgeschlagen, vgl. Anlage 1, S. 6.

²⁴¹ Siehe oben C. II. 2. mit Hinweis auf den Bericht der Landeszentrale für politische Bildung, abrufbar im Internet unter <https://www.lpb-bw.de/landtagsreform.html> (Stand: 29.03.2018).

²⁴² Hier abweichendes Votum von Herrn *Krahwinkel*, siehe oben.

²⁴³ Siehe zur Einbeziehung von Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung *Braun/Jantsch/Klante*, a.a.O., § 19 AbgG Rn. 46 ff.; *Giesen*, DVBl. 1999, 291; *Schneider*, in: *Alternativkommentar GG*, 2. Aufl. 1989, Art. 48 GG Rn. 15 unter Verweis auf *Klatt*, a.a.O., S. 228 ff.; *Welti*,

Der überschießende Betrag von maximal 791 Euro soll für den Aufbau einer zweiten Säule als Äquivalent zu einer betrieblichen Altersversorgung zur Verfügung stehen.

Hierzu wäre es möglich, diesen Betrag über oder durch den Landtag für eine Rückdeckungsversicherung auszugeben oder - nach einer (wünschenswerten und anzustrebenden) Änderung der einschlägigen rechtlichen Grundlagen - in eine Zusatzversorgungskasse wie die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) einzuzahlen.²⁴⁴ Damit würde eine Mischung von Umlageverfahren und Kapitaldeckungsverfahren beim System der Altersversorgung der Abgeordneten erreicht.

Für dieses Modell spricht aus Sicht der befürwortenden Kommissionsmitglieder vor allem, dass es die Versorgung der Landtagsabgeordneten an das für die weitaus meisten Bürgerinnen und Bürger geltende System der sozialen Absicherung durch Altersrente und Hinterbliebenenversorgung durch Pflichtbeiträge in der solidarischen gesetzlichen Rentenversicherung annähert.²⁴⁵ Dadurch wird die sozialwissenschaftliche **Idee der Koppelung der Repräsentierenden an die Repräsentierten** verwirklicht, ohne die eine repräsentative Demokratie nicht funktionieren kann.²⁴⁶ Die Annäherung an die Realität der Altersversorgung des Großteils der Bevölkerung von Baden-Württemberg entspricht auch der Intention des Landesgesetzgebers und den Redebeiträgen aus den Fraktionen der CDU, SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP / DVP im Rahmen der Parlamentsreform 2008²⁴⁷ sowie der Empfehlung des Bürgerforums²⁴⁸. Durch die Einzahlung des Höchstbeitrags in die Deutsche Rentenversicherung (DRV) würden die Abgeordneten einen Anteil zu dem solidarischen System der Altersversorgung leisten, das bereits seit fast 130 Jahren leistungsfähig

a.a.O., S. 335 ff.; *ders.*, ZParl 2000, 254 ff. m.w.N.; *ders.*, NordÖR 2000, 60 f.; vgl. auch Bericht der Enquete-Kommission des Landtags von Sachsen-Anhalt, LT-Drs. 2/4631 S. 41.

²⁴⁴ Die VBL ist die betriebliche Altersversorgung für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes in Form einer Pensionskasse. Um den Parlamentariern die Möglichkeit zu eröffnen, sich in der VBL zu versichern, müsste nach Auskunft der VBL vom 19.03.2018 die VBL-Satzung (§ 45 „Sonderregelung für Versicherte, die in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht versichert sind“) geändert werden. Satzungsänderungen sind mit 50 %-Mehrheit möglich und von Bund, Länder, Kommunen und Gewerkschaften vorzunehmen.

²⁴⁵ Vgl. *van Essen*, RuP 1999, 81 <87> (Gleichbehandlung mit freien Berufen) unter Verweis auf *Geiger*, ZParl 1978, 522 <533>; *Welti*, ZParl 2014, 258 <264 f.>.

²⁴⁶ Siehe dazu oben C. II. 4 a).

²⁴⁷ Vgl. Redebeiträge bei der Ersten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU, SPD, Grüne und FDP/DVP am 02.04.2008, Plenarprotokoll 14/42 S. 2836 ff.; siehe hierzu auch C. II. 4 a) mit entsprechenden Redebeiträgen aus dieser Beratung.

²⁴⁸ Vgl. Anlage 1, S. 6.

und beständig ist²⁴⁹, und selbst daran teilhaben. Damit wird zugleich erreicht, dass die Abgeordneten selbst ein gesteigertes Interesse an dem solidarischen System und seiner zukunftssicheren Ausgestaltung entwickeln und stärker als bisher die Interessen der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler und der Rentnerinnen und Rentner im Blick haben. Dass dies derzeit nicht immer der Fall ist, zeigt das Beispiel der „Mütterrente“. Die gesetzliche Umsetzung dieser zusätzlichen Leistung der DRV wurde am 23. Mai 2014 vom Deutschen Bundestag als Teil des so genannten „Rentenpakets“ beschlossen und ist am 1. Juli 2014 in Kraft getreten. Über die Finanzierung der rentenrechtlichen Anerkennung eines zusätzlichen Jahres als Kindererziehungszeit bei Müttern oder Vätern von vor 1992 geborenen Kindern gab es im Vorfeld intensive Diskussionen. Der Sozialbeirat plädiert dafür, die geplante Ausweitung der Anerkennung von Kindererziehungszeiten durch Bereitstellung der dafür zusätzlich erforderlichen Mittel aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Dies sei auch deshalb geboten, „um die finanzielle Nachhaltigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zu gefährden.“²⁵⁰ Obwohl neben dem Sozialbeirat z.B. auch die Deutsche Rentenversicherung selbst, die Caritas, der Deutsche Gewerkschaftsbund, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Zentralverband des Deutschen Handwerks, der BDA oder der Verband der Familienunternehmen die Finanzierung der Mütterrente aus dem Rentensystem abgelehnt haben, hat sich der Gesetzgeber (teilweise) anders entschieden. Der beschlossene Aufwuchs des Bundeszuschusses deckt den sehr hohen Betrag, den die Mütterrente seit 2014 gekostet hat und vor allem in den nächsten Jahrzehnten noch kosten wird,

²⁴⁹ Vgl. *Welti*, ZParl 2014, 258 <265>.

²⁵⁰ Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2013, S. 20 http://www.sozialbeirat.de/files/sb_gutachten_2013.pdf. In den „Finanzierungsgrundsätzen der Gesetzlichen Rentenversicherung“ (S. 18 f.) wird grundsätzlich ausgeführt: „Sowohl für die Finanzierung als auch für die Bemessung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung spielt das Prinzip der Teilhabeäquivalenz eine zentrale Rolle. Hierzu hat sich der Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2012 (Kapitel VI.) ausführlich geäußert. Es ist konstitutiv für die Ausgestaltung des zentralen staatlichen Alterssicherungssystems als Sozial-„Versicherung“. In einem Jahr gezahlte höhere Beiträge führen danach auch zu höheren Renten - so wie umgekehrt geringere Beiträge zu geringeren Renten führen. Eine Umverteilung findet zwischen mehr oder weniger Langlebigen ebenso statt wie unter Personen mit unterschiedlichen Erwerbsminderungsrisiken. Eine Risikoselektion ist dabei ausdrücklich ausgeschlossen. Dies ist im Kern das „Soziale“ an der gesetzlichen Rentenversicherung. Aus dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz lässt sich weiter ableiten, dass Beiträge vornehmlich zur Finanzierung von versicherungskonformen Leistungen herangezogen werden sollten. Darüber hinaus beschlossene Ausgabenbedarfe sollten im Gegenzug als gesamtgesellschaftliche Aufgaben verstanden werden und folgerichtig aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden, d.h. über die Bundeszuschüsse abgedeckt sein. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, sowohl dem Anstieg des Beitragssatzes als auch dem Absinken des Sicherungsniveaus entgegen zu wirken.“

nicht komplett ab; vielmehr wird ein zweistelliger Milliardenbetrag aus der Rentenkasse verwendet. Dies führt ceteris paribus zu einem Absinken der Rendite aller Rentenversicherten, die nicht die Zielgruppe der Mütterrente sind, mithin also der überwältigenden Mehrheit der Rentenversicherten. Diese Folge erleiden die Bundestagsabgeordneten aber nicht, weil ihre Altersversorgung außerhalb der DRV organisiert ist. Die Folgen dieses - nur was die Finanzierungsseite angeht²⁵¹ - kritikwürdigen Gesetzes wird hingegen spürbar für diejenigen Abgeordneten in Baden-Württemberg, die ihren Vorsorgebeitrag in der DRV „angelegt“ haben.

Dem System der Umlagefinanzierung der DRV liegt ein „Generationenvertrag“ zu Grunde, der bei allen notwendigen Anpassungen an sich zukunftsfähig ist, vor allem wenn die beitragsungedeckten Kosten künftig komplett über den Bundeszuschuss abgedeckt würden. Ein Umlageverfahren ist nach der geschichtlichen Erfahrung in Deutschland für alle Bürgerinnen und Bürger sicherer als eine auf Kapitalbildung und Kapitaldeckung bauende Finanzierung anderer Versorgungssysteme.

Das bestehende und nur modifizierte Modell der Eigenvorsorge durch Gewährung eines Vorsorgebeitrags ist überdies in vorbildlicher Weise transparent, insbesondere im Hinblick auf die Beitragshöhe und den Haushaltsaufwand, wenn und soweit die Landtagsverwaltung ausschließlich mit der Auszahlung des Vorsorgebeitrages befasst ist.²⁵² Alle Kosten werden sofort haushaltswirksam.²⁵³ Die Zahl der nachgelagert den Staatshaushalt belastenden Versorgungsempfänger wird nicht erhöht.²⁵⁴

Auch wenn nach dem modifizierenden Vorschlag bis zur Änderung der Satzung der VBL eine Zusatzversorgung über den Landtag durch eine Renten-Rückdeckungsversicherung bewirkt wird, bleibt der Verwaltungsaufwand des Landtags vergleichsweise gering, in jedem Falle erheblich geringer als bei einer beamten-rechtsähnlichen Versorgung.²⁵⁵

²⁵¹ Der Inhalt des Gesetzes steht hier nicht zur Debatte.

²⁵² Vgl. hierzu *Welti*, a.a.O., S. 333 unter Verweis auf *Geiger*, ZParl 1978, 522 <533>; *van Essen*, RuP 1999, 81 <87> sowie Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 28.

²⁵³ Vgl. *Sinner*, in: Austermann/Schmahl, a.a.O., § 19 AbgG Rn. 75; *Welti*, ZParl 2014, 258 <265>.

²⁵⁴ Vgl. *Welti*, a.a.O., S. 336.

²⁵⁵ Zum bürokratischen Aufwand im Modell der Eigenvorsorge siehe *Sinner*, in: Austermann/Schmahl, a.a.O., § 19 AbgG Rn. 75 sowie *Welti*, ZParl 2014, 258 <265>.

Das hier vertretene Modell der Eigenvorsorge durch Gewährung eines Vorsorgebeitrags ist wesentlich kostengünstiger als die anderen Versorgungsmodelle, insbesondere eine beamtenrechtsähnliche Versorgung.²⁵⁶ Es gibt keine Leistungszusage, sondern eine Beitragszusage, und begrenzt damit entsprechend des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes die Kosten des Staatsvolkes von Baden-Württemberg für die Altersversorgung der Landesparlamentarier (wie bisher) auf 206.400 Euro pro Abgeordnete bzw. Abgeordnetem (bei 10-jähriger Mandatszeit und unterstelltem monatlichen Vorsorgebeitrag in derzeitiger Höhe = 120 Monate). Dies sind 44,24 % der Kosten, die die Altersversorgung eines Abgeordneten nach dem aufgehobenen Gesetz von 2017 verursacht hätte.²⁵⁷ Denn dieses Gesetz hätte bei monatlichen Anfangskosten von 1.944 Euro und einer Steigerungsrate von 2,5 % pro Mandatsjahr nach 10-jähriger Mandatszeit zu Kosten von 466.560 Euro geführt. Aufgrund der Leistungszusage ist hier eine Pensionsbezugsdauer von mindestens 20 Jahren (= 240 Monaten) anzusetzen, um die vom Statistischen Bundesamt prognostizierte Zunahme der Rest-Lebenserwartung abzubilden.²⁵⁸

²⁵⁶ Dies war eines der Hauptargumente für die Parlamentsreform 2008 in Baden-Württemberg. Bei der Zweiten Beratung des mutigen Reformgesetzes (LT-Drs. 14/2500) am 30.04.2008 sagte z.B. Theresia Bauer, MdL (Bündnis 90 / Die Grünen): „Wir verabschieden uns aus dem beamtenähnlichen Altersversorgungssystem, das nicht nur die falsche Systematik hatte, sondern einfach auch zu üppig war.“, Plenarprotokoll 14/44 S. 3008.

²⁵⁷ Eine noch größere prozentuale Ersparnis wurde in der Ersten Lesung der Umstellung von Staatspension auf Eigenvorsorge in Schleswig-Holstein am 04.05.2006 von Landtagspräsident Martin Kayenburg, MdL (CDU) genannt:

„Die Kosten der Abgeordnetenversorgung isoliert betrachtet - das ist die entscheidende Zahl - werden langfristig von zurzeit etwa 2,64 Millionen € auf 1,24 Millionen € jährlich sinken.“, Plenarprotokoll 16/29 S. 2954.

²⁵⁸ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes beträgt die Restlebenserwartung der 65-jährigen Männer derzeit in BW **18,43 Jahre**, die der Frauen **21,44 Jahre**, vgl. Statistisches Bundesamt, Sterbetafeln, 2013/2015, S. 19 (abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Bevoelkerungsbewegung/PeriodensterbetafelnBundeslaender5126204157004.pdf;jsessionid=6EB7553266D9774A9B3B479B67637B84.InternetLive2?__blob=publicationFile; Stand 29.03.2018). Konservativ geschätzt ist von einer weiteren durchschnittlichen Zunahme der Restlebenserwartung um 0,2 Lebensjahre pro Jahr (also um ein Jahr alle fünf Jahre) auszugehen. Diese Zunahme der Restlebenserwartung wird bei einem Altersversorgungssystem mit Leistungszusage, wie es die beamtenrechtsanaloge Politikerpension ist, für das (zukünftige) Landesstaatsvolk voll kostenwirksam. Der Aktuar Wolfgang Menzel, der bei der Anhörung der Kommission am 19. Februar 2018 Berechnungen zu einer Renten-Rückdeckungsversicherung vorgestellt hat, teilte erläuternd zur Kalkulation der Restlebenserwartung mit, dass bei Tarifen einer Renten-Rückdeckungsversicherung zu berücksichtigen ist, dass es sich um Uni-Sex-Tarife handelt. Bei Uni-Sex-Tarifen ist die für die kalkulatorische Lebenserwartung eine Mischung aus männlicher und weiblicher Lebenserwartung. Bei einem Mix von 50 % Männern und 50 % Frauen ist demnach von einer mittleren Rentenbezugsdauer für Männer und Frauen von ca. 20,5 - 23,5 Jahren ab Alter 67 auszugehen.

Für die Beibehaltung des bisherigen Modells der Eigenvorsorge mit den vorgeschlagenen Modifikationen spricht ferner, dass hierdurch keine wesentlichen neuen Übergangsprobleme entstehen und Übergangsregelungen entfallen.

Zudem unterstreicht es die verfassungsrechtlich angemahnten Unterschiede der rechtlichen Stellung von Abgeordneten und Beamten, da sie den Erstgenannten keine beamtenrechtsähnlichen Privilegien mehr gewährt.²⁵⁹ 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. Bereits im Diäten-Urteil von 1975²⁶⁰ hat das Bundesverfassungsgericht unmissverständlich festgestellt (und mehrfach wiederholt)²⁶¹, dass Abgeordnete kraft ihres Einzugs in ein Parlament nicht zu Beamten werden. Dies wird bereits im ersten Leitsatz festgestellt und in Abschnitt 39 bekräftigt („Der Abgeordnete, der dadurch natürlich nicht ‚Beamter‘ geworden,...“). In der Begründung (C II 2.)²⁶² wird vom Bundesverfassungsgericht spezifiziert, dass die Entschädigung des Abgeordneten nicht analog zu der des Beamten zu regeln ist. Der entscheidende Grund hierfür ist, dass Abgeordnete ihre Parlamentstätigkeit nur vorübergehend ausüben. „Abgeordnete haben zwar ein öffentliches Amt, sind aber keine Beamte. Sie stehen gerade nicht in einem dauerhaften Treueverhältnis zum Staat, das für Beamte die Aufrechterhaltung des Alimentationsprinzips rechtfertigen mag.“²⁶³ Die Befürworter des Drei-Säulen-Modells sehen es daher im Hinblick auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Vorzug an, dass

Dies zu Grunde gelegt, liegen die Kosten des im Februar 2017 verabschiedeten und bereits im März 2017 zurückgenommenen Gesetzes noch etwas über dem oben genannten Wert von 466.560 Euro, der auf einer Kalkulation mit 20 Jahren ab Alter 67 beruht.

²⁵⁹ Vgl. *Welti*, ZParl 2014, 258 <264> (zum „Bausteinmodell“ der Unabhängigen Kommission des Bundestages). Bereits bei der Einführung der beamtenrechtsähnlichen Altersversorgung auf Bundesebene habe der Bundestagsabgeordnete Gansel 1976 erklärt, der Abgeordnete habe aber nur Anspruch auf soziale Sicherung wie andere Staatsbürger und -bürgerinnen, keinen Anspruch auf Privilegien, vgl. *van Essen*, RuP 1999, 81 <87> unter Verweis auf *Geiger*, ZParl 1978, 522 <533>.

²⁶⁰ BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 39, Zitat siehe C. II. 1., S. 21 f.

²⁶¹ Siehe hierzu bereits C. II. 1.

²⁶² BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 42.

²⁶³ So *Welti*, ZParl 2000, 254 <264> mit Verweis auf *Merten*, ZBR 1996, 353 <355> (zum Zusammenhang zwischen der Treuepflicht der Beamten und ihrer Versorgung); ähnlich auch *Grundmann*, DÖV 1994, 329 <335> (die Besonderheit zwischen Parlamentariern und Beamten liegt darin, dass die Abgeordneten ihre Parlamentstätigkeit nur vorübergehend ausüben. Deshalb müsse die Altersentschädigung als eine Versorgungsleistung verstanden werden, die <lediglich> die durch das Mandat verursachte Versorgungslücke ausfüllt); *Hoffmann/Hinrichs*, ZSR 2006, 325 ff.; *Lang*, a.a.O.; *van Essen*, RuP 1999, 81 <82>.

sich unser Vorschlag nicht an das Beamtenversorgungsrecht anlehnt.²⁶⁴ Das BVerfG hat im Diäten-Urteil explizit diese Systematik kritisiert (Hervorhebung nur hier):

*„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 -; ebensowenig 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 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.“²⁶⁵*

In diesem Zusammenhang ist auch die Äußerung des Berichterstatters des Diäten-Urteils, Willi Geiger, von Relevanz: „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.“²⁶⁶

²⁶⁴ Durch ein einstimmiges Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 16.12.1998 - 20/95 - wurde eine beamtenrechtsähnlich organisierte Altersversorgung für verfassungswidrig, weil unangemessen hoch, erklärt, die die Kombination folgender Merkmale aufwies:

1) Steigerungsquote: 3 %; 2) Sockelbetrag: 29 %; 3) Maximalbetrag: 75 %; 4) Mindestalter: 55 Jahre. Leitsatz (Nr. 5): „Art 54 ThürVerf schließt die Gewährung einer Altersentschädigung nicht aus. Aus dem Zusammenspiel von Art 54 Abs 1 und 2 ThürVerf ergibt sich, daß Abgeordnete weder eine unangemessen hohe Grundentschädigung erhalten dürfen noch soll eine nicht an der allgemeinen Einkommensentwicklung orientierte Anpassung der Entschädigungsleistungen zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Besserstellung der Abgeordneten führen. Als Annex der Grundentschädigung darf die Altersentschädigung also weder selbst unangemessen privilegierend sein noch darf ihre Veränderung zu einer unangemessen hohen Grundentschädigung führen. Art 54 ThürVerf läßt damit lediglich eine begrenzte Altersentschädigung zu.“

In der Begründung wird weiter ausgeführt: „Aus dem besonderen Status des Abgeordneten ergeben sich keine Gesichtspunkte, welche die [obigen] Altersentschädigungsregelungen in ihrer Gesamtheit begründen könnten.“, juris Rn. 176.

²⁶⁵ BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 42.

²⁶⁶ Geiger, ZParl 1978, 522 <526>.

Bei dem hier vertretenen Modell gibt es keine jährlichen Steigerungsraten in festen Von-Hundert-Sätzen.²⁶⁷

Nachfolgend ist die Höhe der Renten aus einer zehnjährigen Beitragszahlung zur DRV dargestellt.

10 Jahre Beitragszahlung zur DRV			
	Rente mit Höchstbeitrag (Abgeordnete)	zum Vergleich: Durchschnitts-Verdiener	zum Vergleich: 1,5-facher Durchschnitts-Verdiener
Bruttorente/mtl.	705,92 Euro	342,76 Euro	499,57 Euro
Zuschuss zur KVdR 7,3 % bei privat krankenversicherten Rentnern	51,53 Euro	25,02 Euro	36,47 Euro
Auszahlungsbetrag/mtl. in Euro	757,45 Euro	367,78 Euro	536,04 Euro

Quelle: DRV Baden-Württemberg, Anlage 3 d)

Zudem ist die Renditeentwicklung der DRV zu berücksichtigen.²⁶⁸ Bei den Renditeberechnungen handelt es sich um Durchschnittswerte, die von der angenommenen Rentenbezugsdauer abhängen: Je länger jemand die individuelle Rente bezieht, desto höher ist die individuelle Beitragsrendite. Für den Modellfall durchschnittlich verdienenden Versicherten mit 45 Beitragsjahren und Rentenbeginn im Jahr 2013 ergibt sich, je nach Geschlecht, Familienstand und Alter bei Rentenbeginn, eine Rendite zwischen 3,2 % (für Männer) und 3,8 % (für Frauen). Auf lange Sicht wird v.a. wegen der demografischen Entwicklung die Rendite auf Werte von 2 - 3 % sinken, aber stets deutlich positiv bleiben. Eine negative Rendite ist ohnehin verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

Bereits die freiwillige Versicherung mit dem Höchstbeitrag in der DRV erreicht eine Höhe, die weit über dem liegt, was die große Mehrheit der gesetzlich Rentenversicherten erreicht. Wie in der Expertenanhörung am 19. Februar 2018 ausgeführt wurde, entrichten in Baden-Württemberg lediglich 5.000 in der DRV Versicherte den Höchstbeitrag. Auch unter Berücksichtigung der besonderen Stellung der Abgeord-

²⁶⁷ BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 42.

²⁶⁸ Siehe für den folgenden Abschnitt die schriftlichen Auskünfte von Herrn Schwarz, DRV Baden-Württemberg, Anlage 3 b) dieses Berichts, sowie die von Herrn Schwarz zur Erläuterung mitgeschickte Anlage von Faik, „Die Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung - Theorie und Empirie“ (aufrufbar unter http://vwl.faik.net/downloads/vortraege/2008-04-24_Frankfurt%20am%20Main, Stand 29.03.2018)

neten im Verfassungsgefüge erscheint deshalb die Erhöhung des zusätzlichen Vorsorgebeitrags von 511 Euro auf 791 Euro zum Aufbau einer zweiten Säule nur dann gerechtfertigt, sofern diese durch eine Absenkung der im Rahmen der Parlamentsreform 2008 in noch größerem Umfang erhöhten monatlichen Entschädigung gemäß § 5 Abs. 1 AbgG gegenfinanziert wird. Im Übrigen ist es den Abgeordneten zuzumuten, aus ihren monatlichen Bezügen ergänzend privat für ihr Alter und ihre Familien vorzusorgen und so die dritte Säule der Altersversorgung nachzubilden, die auch der Bevölkerung empfohlen wird.

Zur Höhe der zweiten Säule:²⁶⁹

Die Rentenhöhe bei einem monatlichen Beitrag an die VBL in Höhe von 791 Euro richtet sich nach der Dauer der Zahlungen, dem Eintrittsalter der Abgeordneten und dem gewählten VBL-Tarif. Für Vergleichszwecke wird von einer zehnjährigen Einzahlphase (zwei Mandatsperioden) ausgegangen. Der auszuwählende Tarif kann sich auf Altersrenten beschränken.²⁷⁰

Eintrittsalter	Bruttorente/mtl.
25 Jahre	682,17 Euro
30 Jahre	627,01 Euro
35 Jahre	576,97 Euro
40 Jahre	530,02 Euro
45 Jahre	485,47 Euro
50 Jahre	443,44 Euro
55 Jahre	405,84 Euro

Somit ergibt sich im Drei-Säulen-Modell aus erster und zweiter Säule - je nach Alter beim ersten Mandatsantritt²⁷¹ - folgender Versorgungsgrad:²⁷²

²⁶⁹ Die folgenden Angaben zur Höhe der Betriebsrente der VBL sind den schriftlichen Auskünften des Präsidenten der VBL, Herrn Peters, vom 12.02.2018 entnommen, die dieser für die Expertenanhörung der Kommission am 19.2.2018 erstellt hat. Als Prämisse wird in diesen Ausführungen unterstellt, Abgeordnete könnten sich bei der VBL versichern.

²⁷⁰ Die Mitversicherung von Hinterbliebenenrenten ist im Drei-Säulen-Modell über die erste Säule abgedeckt. In allen VBLextra-Tarifen erwerben die Versicherten Versorgungspunkte in Abhängigkeit von ihren Beiträgen, deren Höhe vom Landtag festgelegt werden kann (bei den Beispielrechnungen sind es 791 Euro), und nicht in Abhängigkeit vom Zusatzversorgungspflichtigen Entgelt. Im Berechnungsbeispiel wurde *VBLextra04 Tarif D* ausgewählt.

²⁷¹ Das Durchschnittsalter der Mitglieder des Landtags von Baden-Württemberg liegt bei 54,3 Jahren (Stand 01.03.2018, vgl. die auf der Homepage des Landtags veröffentlichte Altersstruktur der Landtagsabgeordneten <https://www.landtag->

	Eintrittsalter 40	Eintrittsalter 45	Eintrittsalter 50
Rente aus 1. Säule	705,92 Euro	705,92 Euro	705,92 Euro
Rente aus 2. Säule	530,02 Euro	485,47 Euro	443,44 Euro
Rente insgesamt	1.235,94 Euro	1191,39 Euro	1149,36 Euro
Versorgungsgrad	16,5 %	15,9 %	15,3 %

Die hier für alle Berechnungen zu Grunde gelegte zehnjährige Abgeordnetentätigkeit (zwei Mandatsperioden) macht ein Viertel bis ein Fünftel des Gesamtarbeitslebens eines Durchschnittsdeutschen aus. Wenn es die Zielvorstellung wäre, dass ein Abgeordneter im Alter genauso viel Einkommen zur Verfügung hat wie während seiner aktiven Zeit, so wäre der anzustrebende Versorgungsgrad also 20 % bis 25 %. Üblicherweise werden für die Bürgerinnen und Bürger in ihren jeweiligen Versorgungssystemen deutlich darunter liegende Sicherungsziele formuliert, etwa 70 %. Daraus folgt, dass für den durchschnittlich lange amtierenden Abgeordneten ein mandatszeitbezogenes Versorgungsziel von 14 % bis 17,5 % angestrebt werden sollte. Der durchschnittliche Landesparlamentarier ist über dessen gesamte Berufsbiografie, also inklusive der Zeit vor und nach der Mandatszeit, zu konzeptualisieren, wenn über den Versorgungsgrad aus der Mandatszeit gesprochen wird. Ein Mandat auf begrenzte Zeit darf nicht mit Versorgungsleistungen verbunden werden, die zur Deckung des gesamten Lebensbedarfs der ehemaligen Abgeordneten ausreichen.²⁷³

Bereits der Versorgungsgrad, der sich aus der ersten Säule und der zweiten Säule zusammen ergibt, erreicht wie gezeigt 15,3 % bis 16,5 %, liegt also im Zielbereich. Dieser Versorgungsgrad steigt noch an, wenn der Aufbau einer dritten Säule hinzukommt. Wer den Bürgerinnen und Bürgern sagt, dass die ersten beiden Säulen aufgrund der demografischen Entwicklung künftig nicht mehr ausreichen und deshalb

bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/abgeordnete/Abgeordnete%2016.%20WP%20-%20Altersstruktur%20Auswertung%20Stand%202018-03-01.pdf, Stand 29.03.2018). Für die Berechnung der Rentenhöhe aus der VBL ist jedoch nicht dieser Wert, sondern der Durchschnitt (oder Median) der Eintrittsalter entscheidend. Das Eintrittsalter ist das Alter, das eine Abgeordnete bzw. ein Abgeordneter beim erstmaligen Antritt eines Mandats im Landtag aufweist. Das Durchschnittseintrittsalter aller Abgeordneten in Baden-Württemberg zum 01.05.2016 liegt bei 46,9 Jahren und der Median bei 47,3 Jahren (Mitteilung der Landtagsverwaltung an die Unabhängige Kommission vom 20.03.2018).

²⁷² Zu beachten ist bei der Berechnung des Versorgungsgrades, dass von einem abgesenkten Grundgehalt (7.496 Euro) ausgegangen wird.

²⁷³ Hoffmann/Hinrichs, ZSR 2006, 325 <333>. Zudem ist *Welti* ZParl 2000, 254 <261> zuzustimmen, dass „demokratische Repräsentation nicht dann als besonders gelungen erscheint, wenn sie „teure“ Arbeitskraft beansprucht, sondern wenn die Kommunikation und Interaktion zwischen Vertretern und Vertretenen funktioniert.“ Ähnlich: *Determann*, BayVBl. 1997, 385 <393>. Ähnlich auch: *Meyer*, PVS 1998, 329 ff.; Zustimmend: *von Arnim*, PVS 1998, 345 ff.

private Vorsorge im Rahmen einer dritten Säule hinzukommen muss, der sollte mit gutem Beispiel vorangehen. Die Rentenhöhe der dritten Säule lässt sich nicht beziffern, da hier jeder Abgeordnete eine individuelle Entscheidung trifft. Als Richtwert für die Höhe der privaten Vorsorge der Abgeordneten können die Richtwerte gelten, die die Politik auch den Bürgerinnen und Bürgern nahelegt.

Aus dem Gesagten ergibt sich zusammenfassend, dass das hier vorgestellte Modell charakterisiert ist durch drei Bausteine:

- 1) DRV / berufsständisches Versorgungswerk bei bereits bestehender Mitgliedschaft (erste Säule)
- 2) Renten aus Beitragszahlungen einer in Höhe von maximal 791 Euro in eine neu aufzubauende Renten-Rückdeckungsversicherung bzw. in die VBL nach einer Satzungsänderung (zweite Säule)
- 3) Eigenvorsorge in individueller Höhe aus der Diät (dritte Säule)

Es bietet sich an, das hier vorgeschlagene Kommissionsmodell der Altersversorgung mit den Modellen zu vergleichen, die die Unabhängige Kommission des Bundestags vor wenigen Jahren vorgeschlagen hat.²⁷⁴ Dabei zeigt sich, dass es die Vorzüge von zwei Modellen der Bundestagskommission in sich vereinigt. Die elfköpfige Bundestagskommission hatte sich nicht auf ein Modell der Altersvorsorge für die Bundestagsabgeordneten einigen können. Fünf Mitglieder hatten für die Beibehaltung der beamtenrechtsähnlichen Versorgung („Staatspension“) votiert.²⁷⁵ Weitere fünf Mitglieder²⁷⁶ hatten sich für eine Kombination aus einer Versicherungspflicht in der DRV, einer Zusatzversorgung und eine zusätzliche Eigenvorsorge der Abgeordneten ausgesprochen. Dieses im Bericht der Bundestagskommission „Baustein-Modell“ genannte Modell „ist an die für die meisten Beschäftigten geltende Regelung zur Alterssicherung angelehnt, die im sozialpolitischen Diskurs als Drei-Säulen-Modell

²⁷⁴ Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500.

²⁷⁵ vgl. *Welti*, ZParl 2014, 258 <263> mit Fn. 24: „Prof. Dr. *Stefanie Schmahl*, Universität Würzburg; RA *Rainer Funke*, ehemaliges MdB; Dr. h.c. *Wolfgang Schultze*, ehemaliges MdL (Niedersachsen); *Carl-Dieter Spranger*, Bundesminister a.D.; Prof. Dr. *Wolfgang Zeh*, Direktor beim Deutschen Bundestag a.D., Universität Speyer“.

²⁷⁶ vgl. *Welti*, ZParl 2014, 258 <264> mit Fn. 26: „Prof. Dr. *Edzard Schmidt-Jortzig*, Universität Kiel, Bundesminister a.D.; Prof. Dr. *Brun-Otto Bryde*, Universität Gießen, Richter des BVerfG a.D.; *Martina Neise*, Rechtsanwältin Daimler AG; Prof. Dr. *Suzanne Schüttemeyer*, Prof. Dr. *Felix Welti*, Universität Kassel.“

bezeichnet wird.“²⁷⁷ Ein Mitglied der Bundestagskommission²⁷⁸ hatte ein Modell der reinen Eigenvorsorge befürwortet.

Das Modell der baden-württembergischen Kommission zur Altersversorgung ist, wie oben dargestellt, ein Modell der Eigenvorsorge. Gleichzeitig lehnt es sich so weit wie möglich an die Drei-Säulen-Systematik an. Der Beitrag zur Eigenvorsorge ist so hoch, dass daraus der höchstmögliche Betrag in die DRV eingezahlt werden kann. Damit wird ein Nachteil des zweiten Modells der Bundestagskommission umgangen, denn dieses war von einer je hälftigen Beitragszahlung des Bundes und der Abgeordneten selbst in die Sozialversicherung ausgegangen. Dies rückte die Abgeordneten zu sehr in die Nähe von Arbeitnehmern. Das vorliegend vertretene Modell setzt hingegen den Vorsorgebeitrag so hoch an, dass „beide Beitragshälften“ vom Abgeordneten in die DRV gezahlt werden können, und auch noch genügend übrig bleibt zum Aufbau einer beachtlichen zweiten Säule der Altersversorgung.

Durch die vorgeschlagene Höhe des Vorsorgebeitrages ist ein angemessenes Versorgungsniveau, wie es als Bestandteil oder Annex der Abgeordnetendiät in begrenztem Umfang verfassungsrechtlich zulässig und geboten ist, garantiert.

Begründung der Unterschiede zum Baustein-Modell des Bürgerforums²⁷⁹

Es ist den diesen Abschnitt befürwortenden Kommissionsmitgliedern bewusst, dass das vorstehende Bausteinmodell nicht identisch ist mit dem Bausteinmodell, welches das Bürgerforum vorgeschlagen hat. Die vom Kommissionsvorsitzenden im Namen der gesamten Kommission abgegebene Verpflichtung, dass die Unabhängige Kommission Abweichungen zum Votum des Bürgerforums angemessen begründet, wird sehr ernst genommen.

Das Bausteinmodell des Bürgerforums setzt sich aus folgenden Bausteinen zusammen:

- 1) DRV in Form einer Pflicht-Mitgliedschaft von Abgeordneten (erste Säule)
- 2) VBL (zweite Säule)

²⁷⁷ *Welti*, ZParl 2014, 258 <264>.

²⁷⁸ vgl. *Welti*, ZParl 2014, 258 <265> mit Fn. 32: „*Holger Schwannecke*, Rechtsanwalt, Zentralverband des Deutschen Handwerks.“

²⁷⁹ Dieser Abschnitt ist nur von Frau *Frenzer-Wolf* und Herrn *Dr. Dr. Tremmel* formuliert worden und wird von ihnen getragen.

3) Eigenvorsorge in individueller Höhe aus der Diät (dritte Säule)

Das Bausteinmodell des Bürgerforums ging von einer Kombination von *Pflichtversicherung* der Parlamentarier in der Deutschen Rentenversicherung plus einer obligatorischen zweiten Säule im Wege der betrieblichen Altersversorgung (bei der VBL) aus. Zudem wurde den Abgeordneten empfohlen, freiwillig eine dritte Säule der Altersversorgung aus der Diät aufzubauen.

Allerdings hat das Bürgerforum, in Bezug auf die Aufnahme von Parlamentariern als Pflichtversicherte in die Deutsche Rentenversicherung, nicht den Weg zur Verwirklichung seines Modells dargestellt. Hierfür sind nämlich zunächst Gesetzgebungsprozesse nötig, von denen unsicher ist, ob sie gelingen würden.

Es existiert ein kompetenzrechtliches Problem.²⁸⁰ Aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet der Sozialversicherung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG, von welcher dieser mit dem Erlass des Sozialgesetzbuches auch Gebrauch gemacht hat, hat das Land Baden-Württemberg hier im Moment keine Gesetzgebungsbefugnis.²⁸¹

Der Bundesgesetzgeber hat allerdings bereits durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Vierten Buches SGB und anderer Gesetze vom 5. August 2010 (BGBl. I S. 1127) das SGB VI geändert. Damals wurde § 7 Abs. 2 SGB VI a.F. aufgehoben und dadurch die freiwillige Versicherung in der DRV für alle Bürgerinnen und Bürger -

²⁸⁰ In einer juristischen Einzelmeinung hat der Wissenschaftliche Assistent *Giesen* DVBl. 1999 291 <298> ein zweites Problem angeführt. Er führt aus, dass die Versorgungspflicht des Landes zugunsten der Abgeordneten die Einschaltung der DRV als „fremdes“ Sicherungssystem nicht zulassen dürfe. a.A. *Welti*, ZParl 2000, 254 <263 f.> mit dem Hinweis darauf, dass auch andere Autoren und Befürworter anderer Versorgungsmodelle kein Hindernis darin sehen, dass die Sicherung nicht unmittelbar aus der Staatskasse erfolge, vgl. Verweis auf *Grundmann*, DÖV 1994, 329 <330>; *Fischer*, a.a.O., S. 101; *van Essen*, RuP 1999, 81 sowie den Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 12/5020 S. 15 f. und den Schriftlichen 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 Diätengesetzes 1964 - Drucksache V/2526, BT-Drs. V/2754 S. 1. Das Argument von Giesen verkennt, dass das BVerfG im 1987er-Urteil (Beschluss vom 30.09.1987 - 2 BvR 933/82 - BVerfGE 76, 256 - juris LS. 3, Orientierungssatz 3, Rn. 93 ff.) bereits in den Leit- und Orientierungssätzen festgestellt hat, dass die Rentenkasse der gesetzlichen Rentenversicherung eine öffentliche Kasse ist.

Es ist weit hergeholt, in den Wortlaut von Art. 48 Abs. 1 Satz 1 GG ein Verbot, Parlamentarier in die DRV aufzunehmen, hinein zu interpretieren. Ein ‚Sozialversicherungs-Verbot aufgrund unmittelbarer Entschädigungspflicht‘ (*Giesen*) kann spätestens seit der Möglichkeit von Abgeordneten, sich freiwillig in der DRV zu versichern, als abwegig gelten.

²⁸¹ Siehe Art. 72 Abs. 1 GG: „Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.“

auch für Abgeordnete - ohne Vorbedingungen geöffnet. Seitdem können sich versicherungsfreie und von der gesetzlichen Versicherungspflicht befreite Personen freiwillig in der DRV versichern. Seit 2010 ist die Zahl von Abgeordneten in Baden-Württemberg, die ihren Vorsorgebeitrag in der gesetzlichen Rentenversicherung anlegen, von Legislaturperiode zu Legislaturperiode stetig angestiegen, ähnlich wie in Schleswig-Holstein.

Das Bausteinmodell des Bürgerforums ging wie erwähnt von einer Pflichtversicherung aus, die nach derzeitigem Bundesrecht nicht vorgesehen ist. Der juristische Weg zu einer Änderung sähe so aus: Bundesrecht müsste Parlamentarier in die enumerative Aufzählung des Katalogs der „Sonstigen Versicherten“ des § 3 SGB VI aufnehmen. Grundsätzlich möglich wäre auch die Regelung einer Versicherungspflicht auf Antrag gemäß § 4 SGB VI für die Dauer der Parlamentszugehörigkeit (analog beispielsweise der Versicherungspflicht auf Antrag für im Ausland beschäftigte Deutsche gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 SGB VI für die Dauer ihrer Beschäftigung im Ausland). Mit beiden Varianten würde der Bundesgesetzgeber eine Versicherungspflicht in die Disposition der Landesgesetzgeber stellen. Erst dann könnte der Landtag von Baden-Württemberg eine Änderung des Abgeordnetengesetzes erlassen. „Voraussetzung für eine Versicherungspflicht aller oder bestimmter Landtagsabgeordneter (...) wäre also, dass der Bund hierfür eine Öffnungsnorm schüfe und die Länder diese mit ihrer Statuskompetenz für die Landtagsabgeordneten ausfüllten.“²⁸²

Grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht.²⁸³ Zudem sprechen übergeordnete Überlegungen zum Verfassungsrang des föderativen Prinzips beziehungsweise zur Bedeutung der Länder im Föderalstaat dafür, dass der Bund den Ländern jedes Versorgungssystem ermöglichen sollte, das ein Bundesland für „seine“ Landesparlamentarier präferiert. Seit das Bundesland Nordrhein-Westfalen 2005 (mit seinem Versorgungswerk) als erstes Bundesland die Abkehr von der beamtenrechtsähnlichen Versorgung („Staatspension“) beschlossen hat, hat sich eine Vielfalt

²⁸² *Welti*, a.a.O., S. 336; *ders.*, ZParl 2000, 254 <257>.

²⁸³ Vgl. ausführlich hierzu *Welti*, ZParl 2000, 254 ff. Vgl. ebenso das Votum von fünf Mitgliedern der Bundestagskommission für eine Versicherungspflicht von Abgeordneten in der DRV, Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 S. 27 f.

etabliert, die der Eigenständigkeit der Länder angemessen ist.²⁸⁴

Seit der mutigen Rücknahme des übereilt beschlossenen Gesetzes vom Februar 2017, welches die Rückkehr zur beamtenrechtsähnlichen Versorgung („Staatspension“) zum Ziel hatte, gehört Baden-Württemberg wieder zu der Gruppe der Reformländer, die sich in den letzten Jahren von der beamtenrechtsähnlichen Altersversorgung („Staatspension“) für ihre Landesparlamentarier verabschiedet haben.²⁸⁵ Die Parlamentsabgeordneten aus NRW, Brandenburg, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein²⁸⁶ und Bremen, die sich gegen die normative Kraft des Bestehenden für andere Systeme entschieden haben, waren sich dabei der Bedeutung ihrer Entscheidungen bewusst.²⁸⁷ Der langfristige Trend ist unübersehbar und es besteht die Hoffnung, dass sich mittel- bis langfristig alle Bundesländer von der beamtenrechtsähnlichen Altersversorgung verabschieden werden. Von den dann verbleibenden Systemen erscheint eine Annäherung an die dreisäulige Altersversor-

²⁸⁴ Regelungen in der Mehrheit der Bundesländer sind kein zwingender Grund für eine Angleichung für diejenigen Länder, die einen anderen Weg gehen wollen, vgl. Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 16.12.1998 - 20/95 - juris Rn. 168; indirekt ergibt sich dieser Grundsatz auch aus der Nicht-Zulässigkeit der Klage vor dem BVerfG einer Abgeordneten aus Rheinland-Pfalz, vgl. BVerfG, Urteil vom 21.07.2000 - 2 BvH 4/91 - BVerfGE 102, 245.

²⁸⁵ Während NRW und Brandenburg wie erwähnt ein Vorsorgewerk für Abgeordnete einrichteten, haben Schleswig-Holstein und Bremen wie Baden-Württemberg einen Beitrag zur Eigenvorsorge eingeführt. In Schleswig-Holstein beträgt die Höhe des Vorsorgebeitrags derzeit **1.829 Euro**, vgl. § 17 AbgG SH, in Bremen **795 Euro**, vgl. §§ 12, 6 AbgG HB i.V.m. Anpassung der Entschädigung für die Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft vom 24.04.2017 (GBl. S. 253).

²⁸⁶ Schleswig-Holstein setzte bei seiner Reform Empfehlungen der so genannten Benda-Kommission um, einer Unabhängigen Kommission unter dem Vorsitz des früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Ernst Benda. Die Benda-Kommission hatte 2001 empfohlen, die beamtenrechtsähnliche Altersentschädigung aufzugeben und auf einen Vorsorgebeitrag umzusteigen. Bremen hat sich bei der eigenen Reform an Schleswig-Holstein orientiert.

²⁸⁷ Dazu exemplarisch zwei Zitate aus den Beratungen der in Schleswig-Holstein interfraktionell beschlossenen Änderung des Abgeordnetengesetzes:

Johann Wadepuhl, MdL (CDU) am 01.06.2006 in der Zweiten Lesung des Gesetzes, mit dem in Schleswig-Holstein der Vorsorgebeitrag eingeführt wurde: „Es gibt eine Welle von Pensionslasten, die auf uns zukommt und die wir bewältigen müssen. Wenn jetzt einmal jemand vorangeht und einen solchen Schritt macht wie der Schleswig-Holsteinische Landtag, dann sollte man einen solchen zukunftsweisenden Schritt nicht durch die kurzfristig entstehenden Mehrkosten aushebeln, sondern man sollte anerkennen, dass hier im besten Sinne des Wortes **Nachhaltigkeit** (Hervorhebung im Original) praktiziert wird. (...) Ich setze darauf, dass wir die Kolleginnen und Kollegen in anderen Landesparlamenten überzeugen können, uns diesen Schritt nachzutun.“, Plenarprotokoll 16/32 S. 2256

Monika Heinold, MdL (Bündnis 90 / Die Grünen): „Das Gesetz ist nachhaltig, weil es das Privileg der hohen Altersversorgung von Abgeordneten in Schleswig-Holstein abschafft. Damit sind wir - nach Nordrhein-Westfalen - erst das zweite Bundesland, das diesen Schritt geht. (...) Die Kosten für die **Altersversorgung** (Hervorhebung im Original) - so hoch sie dem Einzelnen erscheinen mögen - werden damit für die einzelnen Abgeordneten halbiert. Noch wichtiger ist meiner Fraktion, dass sie sich zukünftig sofort im Landshaushalt niederschlagen und nicht mehr der zukünftigen Generation aufgebürdet werden.“, Plenarprotokoll 16/32 S. 2261.

gung, welche die Lebenswirklichkeit eines Großteils der Bevölkerung darstellt, am nächstliegenden.

Die Einbeziehung der Abgeordneten in den Kreis der Pflichtversicherten der DRV ist auch aus folgendem Grund erforderlich: Das Risiko der Erwerbs- bzw. Berufsunfähigkeit ist für die Abgeordneten des Landtags zunächst für die Mandatszeit durch § 14 AbgG gedeckt. Dies gilt jedoch nicht für die Zeit nach der Beendigung des Mandats, soweit während der Mandatszeit zuvor erworbene Anwartschaften verloren gehen. Hiervon betroffen sind zuvor in der gesetzlichen Rentenversicherung Pflichtversicherte und freiwillig Versicherte. Für eine Rente wegen Erwerbsminderung aus der DRV gilt neben der Erfüllung der Wartezeit von fünf Jahren zudem die besondere versicherungsrechtliche Voraussetzung, dass in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung mindestens drei Jahre mit Pflichtbeiträgen belegt sein müssen (§ 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB VI). Ohne die Einbeziehung der Parlamentarier in den Kreis der Pflichtversicherten entsteht nach dem Ende der Mandatszeit eine Schutzlücke von mindestens drei Jahren, selbst wenn sofort eine versicherungspflichtige Tätigkeit wieder aufgenommen wird. Mit der Einbeziehung der Abgeordneten in die DRV als Pflichtversicherte wäre die dreijährige Schutzlücke bei der Erwerbsminderung geschlossen, die für freiwillig in der DRV versicherte Abgeordnete besteht. Einen solchen nachlaufenden Schutz genießen bislang lediglich Beamtinnen und Beamte, die nach der Mandatszeit ihren Dienst wiederaufnehmen, Mitglieder berufsständischer Versorgungswerke, die dort Beiträge leisten oder Versicherte privater Versicherungsunternehmen, die dies in ihrem Vertrag aufgenommen haben und diesen nach der Mandatszeit fortführen. Das vom Bürgerforum ebenfalls vorgeschlagene Modell Versorgungswerk für Abgeordnete nach dem Vorbild NRW bietet von vorneherein keine Leistung bei Erwerbsminderung oder Berufsunfähigkeit. Aber auch das Modell der beamtenrechtsähnlichen Versorgung („Staatspension“) vermag diese Schutzlücke nicht zu decken.

Es ist wünschenswert, dass Baden-Württemberg alsbald eine Änderung des Bundesrechts initiiert.²⁸⁸

²⁸⁸ So auch die Empfehlung des Bürgerforums, Anlage 1, S. 5. Nach Art. 52 Abs. 3 GG fasst der Bundesrat seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen, d.h. Baden-Württemberg müsste eine absolute Mehrheit der Länderstimmen hinter sich bringen, damit ein Antrag im Bundestag nach Artikel 76 GG gestellt werden kann. „Nach Art. 76 Abs. 1 GG kann auch der Bundesrat Geset-

E. Hinweise zu allen Vorschlägen

Zu weiteren Fragen für alle Vorschläge beschränkt sich die Kommission ergänzend auf nachfolgende Hinweise.

I. Übergangsregelungen

Für den Fall einer Änderung oder Modifizierung der geltenden Regelung zur Altersversorgung müssen - je nach Wahl des Versorgungsmodells - Übergangsregelungen getroffen werden, die zum einen den Schutz bereits erfolgter individueller Dispositionen betreffen. Zum anderen ist bei der Wahl eines neuen Versorgungsmodells und ebenso bei Verbesserungen der geltenden Regelung für die Zukunft zu prüfen und zu entscheiden, ob und wie Ausgleichsmaßnahmen zugunsten noch aktiver und ausgeschiedener Abgeordneter zu treffen sind. Das gilt auch und in besonderer Weise für diejenigen Abgeordneten, die ab der 15. Wahlperiode 2011 erstmals und rückwirkend auf das neue Versorgungssystem der Eigenvorsorge mit einem Vorsorgebeitrag in Anknüpfung an den Höchstbeitrag der gesetzlichen Rentenversicherung „umgestellt“ worden sind, ohne dass ihnen vor August 2010 überhaupt eine freiwillige Versicherung in der DRV möglich war.

II. Anrechnungsvorschriften

Um eine unerwünschte Überversorgung der Abgeordneten und ihrer Familien „aus öffentlichen Kassen“²⁸⁹ zu verhindern, bedürfte es gegebenenfalls neuer Anrechnungsregeln.

Um einen gleichzeitigen Bezug von Übergangsgeld und Altersentschädigung zu vermeiden, empfiehlt die Kommission, Übergangsgeld neben einer Altersentschädigung generell nicht zu gewähren.

zesvorlagen beim Bundestag einzubringen. Danach steht das Initiativrecht dem Bundesrat als Kollegialorgan zu. Demgegenüber verfügen einzelne Mitglieder des Bundesrats und Landesregierungen nicht über das Initiativrecht i.S. des Art. 76 Abs. 1 GG. Da der Bundesrat „nur“ als Kollegialorgan initiativberechtigt ist, müssen Gesetzesvorlagen mit Stimmenmehrheit von ihm beschlossen werden (Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG). Die Abstimmungsmodalitäten werden durch die Geschäftsordnung des Bundesrats näher konkretisiert: Im Gesetzgebungsverfahren nach Art. 76 bis Art. 78 GG sind die Abstimmungsfragen so zu fassen, dass sich aus der Abstimmung zweifelsfrei ergibt, ob der Bundesrat mit der Mehrheit seiner Stimmen beschlossen hat, eine Gesetzesvorlage beim Bundestag i.S. des Art. 76 Abs. 1 GG einzubringen (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Alternative 1 GOBR). Dem Bundesrat steht inhaltlich - wie der Bundesregierung und den Bundestagsabgeordneten - ein umfassendes Initiativrecht zu. Es besteht keine Beschränkung auf „föderale“ Themen.“, so *Kersten*, in: *Maunz/Dürig*, a.a.O., Art. 76 GG Rn. 50 f. m.w.N.

²⁸⁹ Vgl. *Austermann*, DÖV 2013, 187 <189>.

III. Versorgung im Falle der Erwerbsminderung oder -unfähigkeit

Die Kommission weist darauf hin, dass den Abgeordneten nach derzeitiger Rechtslage, sofern sie sich nicht privat gegen Erwerbsunfähigkeit und Erwerbsminderung versichert haben, nach § 14 Abs. 1 AbgG lediglich im Falle der Erwerbsunfähigkeit während der Mandatszeit Versorgungsleistungen zustehen. Nur dann erhalten Abgeordnete auf Antrag 25 % der monatlichen Entschädigung (d.h. derzeit 1.944 Euro), wenn sie ohne grobes Verschulden Gesundheitsschäden erlitten haben, die ihre Arbeitskraft dauerhaft und so wesentlich beeinträchtigen, dass sie ihr Mandat und bei ihrem Ausscheiden aus dem Landtag die bei ihrer Wahl zum Landtag ausgeübte oder eine andere zumutbare Tätigkeit nicht ausüben können (§ 14 Abs. 1 Satz 1 AbgG). Ist der Gesundheitsschaden durch einen Unfall in Ausübung oder in Folge des Mandats eingetreten, so erhöht sich die Entschädigung nach § 14 Abs. 1 Satz 2 AbgG auf 30 % der monatlichen Entschädigung (d.h. derzeit 2.332,80 Euro). Damit wird nur die während des Mandats eingetretene Erwerbsunfähigkeit eindeutig abgesichert. Eine Absicherung für den Fall der Erwerbsminderung nach der Mandatszeit besteht hingegen nicht. Die Kommission weist darauf hin, dass insoweit Lücken bei der mandatsbezogenen Versorgung auftreten können.

Eine Überprüfung der Regelung in § 14 Abs. 1 und Abs. 2 AbgG erscheint außerdem angebracht, soweit für besondere Härtefälle infolge von Gesundheitsschäden und Todesfällen in Ausübung des Mandats keine Vorschrift zur Gewährung von im Einzelfall höheren Leistungen bis zur jeweiligen Höchstversorgung - auch für Hinterbliebene - besteht; § 20 AbgG ist für diese Fälle nicht geschaffen und nicht ausreichend.

Auch bisher mit dem Vorsorgebeitrag in der DRV (freiwillig) Versicherte haben - wie oben unter D. II. 3. zutreffend dargelegt - nur dann einen Anspruch auf Rente wegen Erwerbsminderung, wenn sie in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung drei Jahre Pflichtbeiträge in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt haben (§ 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB VI). Ein Anspruch auf Rente wegen Erwerbsminderung kann mit freiwilligen Beiträgen in die DRV weder aufgebaut noch erhalten werden. Eine bereits erworbene Anwartschaft auf eine Rente wegen Erwerbsminderung entfällt im Falle freiwilliger Beitragszahlung nach zwei Jahren und einem Tag und kann erst nach dem Mandat durch die Entrichtung von Pflichtbeiträgen wieder aufgebaut werden.

Die aufgezeigten Schutzlücken sollten auch unabhängig von einer Neuregelung geschlossen werden.

IV. Hinterbliebenenversorgung

Die Bestimmungen über die Hinterbliebenenversorgung im Falle des Todes von Abgeordneten nach § 14 Abs. 2 AbgG während der Mandatszeit sollten insgesamt überdacht und überarbeitet werden.

Nachwort

Die öffentliche Diskussion über eine angemessene Altersversorgung der Abgeordneten ist durch das verkürzte Verfahren belastet, mit dem im Februar 2017 das Abgeordnetenrecht geändert wurde. Ungeachtet dessen gilt es, unvoreingenommen Lösungsansätze zu entwickeln und öffentlich zur Diskussion zu stellen. Auch die Kommission hat ihre Aufgabe so verstanden.

Die Abgeordneten stehen in dem Dilemma, in eigener Sache entscheiden zu müssen. Eine angemessene Entschädigung und Altersversorgung sichert die passive Wahlfreiheit. Die Vergütung für öffentliche Ämter ist eine Voraussetzung der Demokratie. Nur so hat jeder nicht nur das Recht, sondern auch die Möglichkeit, öffentlichen Dienst zu leisten.

Das Mandat der Abgeordneten ist ein herausgehobenes öffentliches Amt. Weder sollten die Bürger zu den Abgeordneten aufsehen noch auf sie herabsehen. Die Abgeordneten ihrerseits sollten nicht abheben, sich aber auch nicht anbietern. Das Parlament muss daher die Diskussion über die Altersversorgung der Abgeordneten selbstkritisch, aber auch selbstbewusst unter den Augen der Öffentlichkeit führen.

gez. Michael Hund

gez. Peer-Michael Dick

gez. Prof. Dr. Ulrich Eith

gez. Gabriele Frenzer-Wolf

gez. Wilfried Krahwinkel

gez. Max Munding

gez. Reinhold Schimkowski

gez. Prof. Dr. Stefanie Schmahl

gez. PD Dr. Dr. Jörg Tremmel

gez. Prof. Dr. Wolfgang Zeh

F. Literaturverzeichnis

von Arnim, Hans Herbert: Reform der Abgeordnetenbezahlung. Bemerkungen zum Beitrag von Dirk Meyer, PVS 1998, S. 345 ff.

Austermann, Philipp: Die Anrechnungsbestimmungen im Abgeordnetenrecht des Bundes und der Länder, 2011

ders.: Das Abgeordnetenbild des Bundesverfassungsgerichts, ZParl 2012, S. 719 ff.

ders.: Die Anrechnungsvorschriften im Abgeordnetenrecht des Bundes, DÖV 2013, S. 187 ff.

ders.: Die Geschichte der Abgeordnetenentschädigung, in: Schüttemeyer, Suzanne / Schmidt-Jortzig, Edzard (Hrsg.): Der Wert der parlamentarischen Repräsentation, 2014, S. 103 ff.

Austermann, Philipp / Schmahl, Stefanie (Hrsg.): Abgeordnetengesetz, 2016

Azzola, Axel, u.a.: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, Band 2, 2. Auflage 1989

Badura, Peter: Staatsrecht - Systematische Erläuterung des Grundgesetzes, 6. Auflage 2015

Blank, Michael / Fangmann, Helmut / Hammer, Ulrich: Grundgesetz - Basiskommentar, 2. Auflage 1996

Blühdorn, Ingolfur: Simulative Demokratie: neue Politik nach der postdemokratischen Wende, 2013

Braun, Klaus: Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984

Braun, Werner / Jantsch, Monika / Klante, Elisabeth: Abgeordnetengesetz des Bundes - unter Einschluss des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder, Kommentar, 2002

Brooks Lapsley, Arthur: The Papers and Writings of Abraham Lincoln, Band 7, 2012

Dahl, Robert Polyarchy: Participation and Opposition, 1971

Determann, Lothar: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Entschädigung von Abgeordneten, BayVBl. 1997, S. 385 ff.

Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Band II, 3. Auflage 2015

Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2013

van Essen, Jörg: Altersversorgung für Abgeordnete - Statt Staatspension zurück zum Versicherungsprinzip mit Eigenbeiträgen, RuP 1999, S. 81 ff.

Eschenburg, Theodor: Der Sold des Politikers, 1959

Feuchte, Paul (Hrsg.): Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987

Fischer, Annette: Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995

Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, 1991

Göhler, Gerhard: Politische Repräsentation in der Demokratie, in: Leif, Thomas / Legrand, Hans-Josef / Klein, Ansgar (Hrsg.): Die politische Klasse in Deutschland: Eliten auf dem Prüfstand, 1992, S. 108 ff.

Geiger, Willi: Der Abgeordnete und sein Beruf. Eine kritische Auseinandersetzung mit folgereichen Mißdeutungen eines Urteils, ZParl 1978, S. 522 ff.

Giesen, Reinhard: Gesetzliche Rentenversicherung für Abgeordnete?, DVBl. 1999, S. 291 ff.

Grundmann, Martin: Zur Altersentschädigung für Abgeordnete, DÖV 1994, S. 329 ff.

Hamann, Andreas / Lenz, Helmut: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. Auflage 1970

Henkel, Joachim: Amt und Mandat - Die Rechtsstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes, 1977

Hesselberger, Dieter: Das Grundgesetz - Kommentar für die politische Bildung, 13. Auflage 2003

Hoffmann, Lisa / Hinrichs, Karl: Die Altersversorgung von Abgeordneten in Deutschland: Entscheidungen in eigener Sache, ZSR 2006, S. 325 ff.

Hoven, Elisa: Entschädigungsleistungen an Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Bewertung und Fortentwicklung der Reform vom 1. Januar 2008, ZParl 2008, S. 233 ff.

Jarass, Hans / Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Auflage 2016

Kahl, Wolfgang / Waldhoff, Christian / Walter, Christian (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand Februar 2018

Kissel, Otto Rudolf: Vom gerechten Lohn des Bundestagsabgeordneten, in: Bettermann, Karl August / Löwisch, Manfred / Otto, Hansjörg / Schmidt, Karsten (Hrsg.): Festschrift für Albrecht Zeuner zum 70. Geburtstag, Tübingen, 1994, S. 79 ff.

Klatt, Hartmut: Die Altersversorgung der Abgeordneten, 1972

Lang, Heinrich: Gesetzgebung in eigener Sache, 2007

Linden, Markus / Thaa, Winfried: Krise und Reform politischer Repräsentation, 2011

López-Guerra, Claudio: Piloting Responsibility and Intergenerational Justice, in: González-Ricoy, Ingo / Gosseries, Axel (Hrsg.): Institutions for Future Generations, 2016, S. 299 ff.

von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010

Maunz, Theodor / Dürig, Günter: Grundgesetz Kommentar, Band 4 und 5, Stand September 2017

Maurer, Hartmut: Staatsrecht I - Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, München, 6. Auflage 2010

Meyer, Dirk: Abgeordnetenentschädigung - Ein Beitrag zur Rationalisierung der Diskussion aus ökonomischer Sicht, PVS 1998, S. 329 ff.

Merkel, Wolfgang: Die Krise der Demokratie als Forschungsprogramm, in: Armingeon, Klaus (Hrsg.): Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt, 2013, S. 471 ff.

Merten, Detlef: Die Sonderrolle der Beamtenversorgung bei der Harmonisierung der Alterssicherungssysteme, ZBR 1995, S. 353 ff.

Model, Otto: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Taschenkommentar für Studium und Praxis, 11. Auflage 1996

Morlok, Martin / Schliesky, Utz / Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.): Parlamentsrecht, Praxishandbuch, 2016

von Münch, Ingo / Kunig, Philipp: Grundgesetz Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012

Pickel, Susanne: „Wahlkampfzeit ist Responsivitätszeit“ - Die Kluft zwischen Politikern und Bürgern in der repräsentativen Demokratie, in: Mannewitz, Tom (Hrsg.): Die Demokratie und ihre Defekte, 2018 i.E., S. 169 ff.

Pitkin, Hanna: The Concept of Representation, 1967

Reich, Andreas: Magdeburger Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1998

Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz - Kommentar, 8. Auflage 2018

Schade, Peter: Grundgesetz mit Kommentierung, 8. Auflage 2010

Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Hofmann, Hans / Henneke, Hans-Günter: GG - Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage 2018

Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989

Schüttemeyer, Suzanne / Schmidt-Jortzig, Edzard (Hrsg.): Der Wert der parlamentarischen Repräsentation, 2014

Schwarz, Kyrrill-Alexander: Das neue Recht der Abgeordnetenentschädigung, NVwZ 2016, S. 97 ff.

Sodan, Helge (Hrsg.): Grundgesetz - Beck'scher Kompakt-Kommentar, 4. Auflage 2018

Thaa, Winfried: Politisches Handeln: demokratiethoretische Überlegungen im Anschluss an Hannah Arendt, 2011

Umbach, Dieter / Clemens, Thomas (Hrsg.): Grundgesetz - Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band II, 2002

Vogel, Hans-Jochen: Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, ZG 1991, S. 293 ff.

von Waldthausen, Christian: Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und öffentliche Kontrolle im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung, 2000

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

ders.: Die Altersversorgung in den norddeutschen Abgeordnetengesetzen, NordÖR 2000, S. 60 f.

ders.: Abgeordnete in die Sozialversicherung?, ZParl 2000, S. 254 ff.

ders.: Die Alterssicherung der Bundestagsabgeordneten. Der Bericht der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts und die Reform 2014, ZParl 2014, S. 258 ff.

Westphal, Dietrich: Fortschritte auf dem Weg zur nachhaltigen Finanzierung der Beamtenversorgung? Neuere Entwicklungen auf Bundes- und Länderebene, ZTR 2017, S. 138 ff.

Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2018

G. Gutachten und Berichte

Schriftlicher 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 - Drucksache 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) - Drucksache 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

Kirchhof, Paul: Zur Zulässigkeit parlaments- und fraktionsautonomer Funktionszulagen, Gutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Präsidenten des Landtags von Baden-Württemberg, unveröffentlicht, September 2001

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 der Sachverständigenkommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Neuregelung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Sächsischen Landtags, unveröffentlicht, 2006

Schmahl, Stefanie: Kurzgutachten zur Frage der Vereinbarkeit der verschiedenen Altersversorgungsmodelle mit verfassungsrechtlichen Anforderungen, erstattet für die Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts des Deutschen Bundestags, unveröffentlicht, Oktober 2012

Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, Deutscher Bundestag 2013, BT-Drs. 17/12500

H. Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
aba	Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V.
AbgEntG	Gesetz über die Entschädigung der Abgeordneten <Baden-Württemberg> - Abgeordnetenentschädigungsgesetz - i.d.F. vom 06.10.1970 (GBl. S. 459 mit Änderungen)
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags <von Baden-Württemberg> - Abgeordnetengesetz - vom 12.09.1978 (GBl. S. 473) i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 22.02.2017 (GBl. S. 77 ber. S. 144); ältere Fassungen des Gesetzes sind jeweils in den Fußnoten nachgewiesen
AbgG BB	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Brandenburg - Abgeordnetengesetz - vom 19.06.2013 (GVBl. I Nr. 23), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.03.2018 (GVBl. I Nr. 3)
AbgG BE	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Abgeordnetenhaus von Berlin - Landesabgeordnetengesetz - vom 21.07.1978 (GVBl. S. 1497), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.04.2017 (GVBl. S. 294)
AbgG BY	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags - Bayerisches Abgeordnetengesetz - i.d.F. der Bekanntmachung vom 06.03.1996 (GVBl. S. 82), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.04.2017 (GVBl. S. 81)
AbgG BT	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages - Abgeordnetengesetz -, neugefasst durch Bekanntmachung vom 21.02.1996 (BGBl. I S. 326), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.01.2017 (BGBl. I S. 17)
AbgG HB	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft - Bremisches Abgeordnetengesetz - vom 16. Oktober 1978 (Brem.GBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.12.2017 (Brem.GBl. S. 713)
AbgG HE	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Hessischen Landtags - Hessisches Abgeordnetengesetz - vom 18.10.1989 (GVBl. I S. 261), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.12.2017 (GVBl. S. 464)
AbgG HH	Hamburgisches Abgeordnetengesetz vom 21.06.1996 (HmbGVBl. S. 141), zuletzt geändert durch Gesetz vom 06.07.2016 (HmbGVBl. S. 291)
AbgG LSA	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Sachsen-Anhalt - Abgeordnetengesetz Sachsen-Anhalt - i.d.F. der Be-

	kanntmachung vom 14.06.2002 (GVBl. LSA S. 270), zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.12.2016 (GVBl. LSA S. 356, 357)
AbgG MV	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern - Abgeordnetengesetz - i.d.F. der Bekanntmachung vom 01.02.2007 (GVOBl. M-V S. 54), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.12.2017 (GVOBl. M-V S. 355, 358)
AbgG NI	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages - Niedersächsisches Abgeordnetengesetz - i.d.F. vom 20.06.2000 (Nds. GVBl. S. 129), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2017 (Nds. GVBl. S. 455)
AbgG NRW	Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 05.04.2005 (GV. NRW S. 252), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.01.2018 (GV. NRW S. 46)
AbgGRhPf	Landesgesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz - Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz - vom 21.07.1978 (GVBl. S. 587), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.04.2017 (GVBl. S. 78)
AbgG SH	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages - Schleswig-Holsteinisches Abgeordnetengesetz - in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.02.1991 (GVOBl. S. 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.11.2017 (GVOBl. S. 492)
AbgG SL	Gesetz Nr. 1103 über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages des Saarlandes - Abgeordnetengesetz - vom 04.07.1979 (Amtsbl. S. 656), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.06.2017 (Amtsbl. I S. 594)
AbgG SN	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Sächsischen Landtages - Abgeordnetengesetz - i.d.F. der Bekanntmachung vom 04.07.2000 (SächsGVBl. S 326), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 01.02.2018 (SächsGVBl. S. 32)
AbgG TH	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags - Thüringer Abgeordnetengesetz - i.d.F. vom 09.03.1995 (GVBl. S. 121), zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.12.2015 (GVBl. S. 182)
Abs.	Absatz
AdR	Europäischer Ausschuss der Regionen
a.F.	alte Fassung
Alt.	Alternative
Amtsbl.	Amtsblatt des Saarlandes Teil I

Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BACES	Bamberger Centrum für Empirische Studien
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
bAV	betriebliche Altersversorgung
ber.	berichtigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Hamburg
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
DAV	Deutsche Aktuarvereinigung e.V.
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d.h.	das heißt
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.03.1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.09.2009 (BGBl. I S. 3031)
e.V.	eingetragener Verein
f.	folgende Seite oder Randnummer
ff.	fortfolgende Seiten oder Randnummern
FN / Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GBl.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg

gem.	gemäß
GeschO	Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg in der Fassung vom 01.06.1989 (GBl. S. 250), zuletzt geändert durch Beschluss vom 09.03.2017 (GBl. S. 174)
gez.	gezeichnet
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GOBR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GVBl	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz, Gesetz und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen
GVBl. LSA	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
GV. NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
i.d.F.	in der Fassung
i.E.	im Erscheinen
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
LBeamtVGBW	Landesbeamtenversorgungsgesetz Baden-Württemberg vom 09.11.2010 (GBl. S. 793, 911), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.11.2017 (GBl. S. 565, 568)
LS.	Leitsatz
LT-Drs.	Drucksache des Landtages
LV	Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953 (GBl. S. 173 mit Änderungen)
MdL	Mitglied des Landtages
mtl.	monatlich

m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RuP	Recht und Politik
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s.	siehe
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB VI	Sozialgesetzbuch (SGB) Sechstes Buch (VI) - Gesetzliche Rentenversicherung -, neugefasst durch Bekanntmachung vom 19.02.2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.07.2017 (BGBl. I S. 2509)
StGB	Strafgesetzbuch
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
u.a.	und andere, unter anderem
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
v.H.	von Hundert
VLT	Versorgungswerk der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen und des Landtags Brandenburg
z.B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZTR	Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht des öffentlichen Dienstes

I. Anlagen

Anlage 1 Langfassung der Ergebnisse und Dokumentation des Bürgerforums zur Altersversorgung der Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg, Stuttgart, 2018

Anlage 2 Dokumentation der Vorgehensweise bei der Rekrutierung von Interessenten durch das Bamberger Centrum für Empirische Studien (BACES)

Anlagen 3 Deutsche Rentenversicherung

Anlage 3 a) Fragenkatalog der Unabhängigen Kommission

Anlage 3 b) Antworten auf die Fragen der Unabhängigen Kommission

Anlage 3 c) Eingangsstatement Herr Schwarz (Erster Direktor der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg) in der Anhörung am 19. Februar 2018

Anlage 3 d) Darstellung der Vorsorgemöglichkeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung

Anlagen 4 Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL)

Anlage 4 a) Fragenkatalog der Unabhängigen Kommission

Anlage 4 b) Präsentation Herr Peters (Präsident der VBL) bei der Anhörung am 19. Februar 2018

Anlage 4 c) Fiktivberechnungen

Anlage 4 d) Erläuterungen zu den Fiktivberechnungen

Anlage 4 e) Modellrechnung

Anlage 4 f) Weitere angefragte Berechnungen vom 19. März 2018

Anlage 4 g) Weitere Erläuterungen vom 19. März 2018

Anlagen 5 Versorgungswerk der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen und des Landtags Brandenburg (VLT)

Anlage 5 a) Fragenkatalog der Unabhängigen Kommission

Anlage 5 b) Beispielsberechnungen

Anlage 5 c) Antwort zu Frage 2 des Fragenkatalogs der Unabhängigen Kommission (Übergangsregelungen)

Anlage 5 d) Antwort zu Frage 3 des Fragenkatalogs der Unabhängigen Kommission (Versteuerung)

Anlagen 6 Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V. (aba)

Anlage 6 a) Fragenkatalog der Unabhängigen Kommission

Anlage 6 b) Präsentation Herr Stieffermann (Geschäftsführer der aba) bei der Anhörung am 19. Februar 2018

Anlagen 7 Frau Stock (Geschäftsführerin des Büros für Kommunalberatung GmbH) und Herr Menzel (Dipl.-Mathematiker und Ak-

tuar DAV, Geschäftsführung Uhlmann, Ludewig & Menzel GmbH Dienstleistungen zur Altersversorgung)

- Anlage 7 a) Präsentation Frau Stock (Geschäftsführerin des Büros für Kommunalberatung GmbH) zu „Alternativen Strategien für eine nachhaltige und generationengerechte Finanzierung der Altersversorgung für Abgeordnete des Landtages Baden-Württemberg“ bei der Anhörung am 19. Februar 2018
- Anlage 7 b) Präsentation Herr Menzel (Dipl.-Mathematiker und Aktuar DAV, Geschäftsführung Uhlmann, Ludewig & Menzel GmbH Dienstleistungen zur Altersversorgung) zu „Beispielhafte Musterberechnungen RDV“ bei der Anhörung am 19. Februar 2018
- Anlage 7 c) Beispielberechnungen RDV für Muster-Abgeordneten Landtag BW - erstellt von Uhlmann, Ludewig & Menzel GmbH für die Anhörung am 19. Februar 2018
- Anlage 7 d) Weitere Berechnungen - erstellt von Uhlmann, Ludewig & Menzel GmbH

