

## **Gesetzentwurf**

### **der Fraktionen der CDU/CSU und SPD**

#### **Entwurf eines Siebenundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes**

##### **A. Problem**

Abgeordnete haben nach Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) und der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung (Diät) und eine Altersentschädigung (Ruhegeld) als Annex ihrer Besoldung. Beide wurden zuletzt zum 1. Januar 2003 angehoben.

Die Abgeordneten verdienen mehr als viele ihrer Wählerinnen und Wähler und weniger als viele Führungskräfte in der Wirtschaft, den Verbänden oder den Gewerkschaften. In der Öffentlichkeit wird die Höhe der Abgeordnetenentschädigung weit überwiegend – wenn auch natürlich nicht von allen – akzeptiert.

Kritisiert werden die Höhe des Altersversorgungsanspruches und die Steigerungssätze der Altersentschädigung. Den Abgeordneten stand bis 1995 für jedes Jahr der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag 4 vom Hundert der Abgeordnetenentschädigung zu. Seither beträgt dieser Steigerungssatz 3 vom Hundert der Abgeordnetenentschädigung. Nicht allseits akzeptiert ist, dass das Modell der Altersversorgung von Abgeordneten weitgehend dem Vorbild der Beamtenversorgung folgt. Im Unterschied zu den Beamten, die meist ein ganzes Berufsleben lang für ihren jeweiligen Dienstherrn (Gemeinde, Land, Bundesrepublik Deutschland) tätig sind, gehen Abgeordnete typischerweise vor und nach der Mandatszeit einer Erwerbstätigkeit nach. Anders als den Beamten, die im Alter auf eine Vollversorgung angewiesen sind, stehen ihnen meistens aus dieser Erwerbstätigkeit auch noch andere Versorgungsansprüche zu.

Kritisiert wird auch, dass die Abgeordneten selbst über die Höhe von Entschädigung und Altersentschädigung entscheiden. Eine Delegation der Entscheidung ist im Rahmen des geltenden Grundgesetzes aber nicht möglich, obwohl auch viele Abgeordnete angesichts der meist kritischen Öffentlichkeit eine Delegation der Entscheidung befürworten. Der Deutsche Bundestag muss nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes selbst über jede Erhöhung der Entschädigung vor den Augen der Öffentlichkeit durch Gesetz entscheiden. Die Entscheidung über die Höhe der Entschädigung kann daher nicht auf eine unabhängige Expertenkommission übertragen oder durch eine automatische jährliche Anpassung in der Höhe der durchschnittlichen Steigerung der Löhne und Gehälter ersetzt werden.

Den verfassungsrechtlichen Vorgaben und den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichtes hat der Bundesgesetzgeber bei der Verabschiedung des Abgeordnetengesetzes im Jahre 1977 Rechnung getragen, indem er als Orientierungs-

größe für die Entschädigung der Abgeordneten die Bezüge solcher Amtsinhaber, die einer mit den Abgeordneten vergleichbaren Verantwortung und Belastung unterliegen, wählte. Als vergleichbar mit den Abgeordneten, die Wahlkreise mit 160 000 bis 250 000 Wahlberechtigten vertreten, wurden Bürgermeister kleiner Städte und von Gemeinden mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern angesehen. Sie erhalten als kommunale Wahlbeamte auf Zeit eine Vergütung der Besoldungsgruppe B 6. Als vergleichbar wurden auch die einfachen Richter bei einem obersten Gerichtshof des Bundes angesehen, die bei der Ausübung ihres Amtes ähnlich wie Abgeordnete unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind. Sie erhalten eine Vergütung nach der Besoldungsgruppe R 6. Mit der Änderung des Abgeordnetengesetzes im Jahre 1995 wurde der Orientierungsrahmen für die monatliche Abgeordnetenentschädigung genau mit einem Zwölftel der Jahresbezüge der Beamtenbesoldungsgruppe B 6 und der Richterbesoldungsgruppe R 6 vorgegeben. Die Jahresbezüge der vorgenannten Besoldungsgruppen umfassen auch die jährliche Sonderzahlung, das sogenannte Weihnachtsgeld.

Diese Bezugsgrößen wurden bisher nie erreicht. Bei der Verabschiedung des Abgeordnetengesetzes im Jahre 1977 betrug die gesetzlich festgesetzte Entschädigung 91,21 vom Hundert der Bezüge der Besoldungsgruppe B 6/R 6. Dieses Verhältnis veränderte sich nicht zuletzt aufgrund wiederholter Nullrunden bis 1994 auf 76,67 vom Hundert. In den Folgejahren näherte sich die Abgeordnetenentschädigung den Bezugsgrößen zwar an und beträgt seit 1. Januar 2003 monatlich 7 009 Euro. Zu den Monatsbezügen der Besoldungsgruppe B 6/R 6 in Höhe von rund 7 668 Euro (bei Verheirateten ohne Kinder) besteht derzeit aber immer noch eine Differenz von 659 Euro; das sind 9,4 vom Hundert. Werden, wie heute im Gesetzentwurf vorgesehen, die Sonderzahlungen anteilig berücksichtigt, ist die Differenz sogar noch etwas größer.

## **B. Lösung**

Es war richtig, dass die Abgeordneten wegen der in den letzten Jahren angespannten wirtschaftlichen Lage die Entschädigung und die Altersentschädigung seit dem Jahre 2003 nicht angehoben haben. Jetzt wächst die Wirtschaft. Die Arbeitslosigkeit sinkt. Löhne, Gehälter und Renten steigen allmählich wieder.

Angesichts der positiven wirtschaftlichen Entwicklung ist auch eine Anhebung der Entschädigung angemessen. Zugleich soll der berechtigten öffentlichen Kritik an der heutigen Systematik von Entschädigung und Altersentschädigung Rechnung getragen werden:

### **1. Absenkung des Altersversorgungsanspruches**

Die neuen Versorgungsregelungen sehen eine Abkehr von den bisherigen, sich an der Vollversorgung orientierenden Regelungen der Altersentschädigung in die Richtung einer lückenfüllenden Teilversorgung für die Zeit der Mitgliedschaft im Parlament vor, die nur einen Teil des Berufslebens der Abgeordneten darstellt.

Der Steigerungssatz der Altersentschädigung, der bis 1995 noch 4 vom Hundert der Abgeordnetenentschädigung pro Jahr der Mitgliedschaft im Bundestag betrug, wird von jetzt 3 vom Hundert weiter auf 2,5 vom Hundert herabgesenkt. Der Höchstsatz der Altersentschädigung von nunmehr 67,5 vom Hundert der Abgeordnetenentschädigung wird erst nach 27 und nicht wie bisher bereits nach 23 Mandatsjahren erreicht. (Den Höchstanspruch erwerben aber nur wenige Abgeordnete, da die meisten Abgeordneten dem Bundestag nur zwei bis drei Legislaturperioden angehören.) Ein Versorgungsanspruch im Alter entsteht nach dem Konzept der lückenfüllenden Teilversorgung nach dem ersten Jahr der Mitgliedschaft.

Ferner wird mit der stufenweisen Anhebung der Altersgrenze für die Altersentschädigung von dem 65. Lebensjahr auf das 67. Lebensjahr wirkungsgleich die Anhebung der Altersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung umgesetzt.

Die jetzt vorgesehenen neuen Regelungen für die Altersversorgung der Abgeordneten entsprechen übrigens dem Vorschlag einer überparteilichen Expertenkommission, der sog. Kissel-Kommission, aus dem Jahre 1993 unter Vorsitz des damaligen Präsidenten des Bundesarbeitsgerichtes, Prof. Dr. Otto Rudolf Kissel. Dieser Vorschlag wurde bislang nicht umgesetzt. Das geschieht nun mit dieser Änderung.

## 2. Dauerhafter Orientierungsmaßstab für die Entschädigung

Um dem in weiten Kreisen der Bevölkerung verbreiteten Wunsch nachzukommen, dass die Abgeordneten nicht selbst nach unverständlichen Maßstäben über die Höhe der Entschädigung entscheiden sollen und gleichzeitig der Maßgabe des Bundesverfassungsgerichtes zu entsprechen, dass die Abgeordneten eben selbst über ihre Entschädigung entscheiden müssen, soll die Abgeordnetenentschädigung in zwei Schritten an die Vergütung der Bürgermeister kleiner Städte und von Gemeinden mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern und der einfachen Bundesrichter angepasst werden, die bereits heute als Orientierungsgröße im Gesetz verankert ist. Sobald die Orientierungsgröße und die Abgeordnetenentschädigung deckungsgleich sind, kann der Bundestag künftig den Wünschen der Bevölkerung und den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes gleichzeitig entsprechen: Eine Anhebung der Entschädigung erfolgt nur, wenn sich die Vergütung der mit den Abgeordneten vergleichbaren Bürgermeister und der Bundesrichter ändert. Und der Bundestag beschließt darüber jedes Mal neu in einem eigenen Gesetz vor den Augen der Öffentlichkeit.

Als Orientierungsgröße für die Abgeordnetenentschädigung soll aber künftig nur noch das monatliche Grundgehalt der kommunalen Wahlbeamten und Bundesrichter ohne die anteiligen Sonderzahlungen gelten. Deshalb wird die gesetzliche Orientierungsgröße von einem Zwölftel der Jahresbezüge auf die Monatsbezüge abgesenkt.

Um diese langfristige Orientierungsgröße zu erreichen, wird die Abgeordnetenentschädigung zum 1. Januar 2008 um 330 Euro auf 7 339 Euro und zum 1. Januar 2009 um 329 Euro auf 7 668 Euro angehoben.

Die Anhebung zum 1. Januar 2008 um 330 Euro entspricht einem Vomhundertsatz von 4,7. Dieser Steigerungssatz dürfte dem Anstieg der durchschnittlichen Erwerbseinkommen von 2005 bis Ende des Jahres 2007 entsprechen. Mit der Anhebung um weitere 329 Euro zum 1. Januar 2009, die 4,48 vom Hundert beträgt, wird nicht nur die Orientierungsgröße erreicht, sondern auch die voraussichtliche Steigerung der durchschnittlichen Erwerbseinkommen bis zur nächsten Anpassung der Abgeordnetenentschädigung frühestens im Jahre 2010 berücksichtigt.

Da seit 2003 keine Erhöhung der Entschädigung mehr stattgefunden hat, sind die beiden Erhöhungsschritte vertretbar. Das gilt umso mehr, als die Erhöhung der Entschädigung mit einer dauerhaften Absenkung des Steigerungssatzes bei der Altersentschädigung korrespondiert und ein Teil der Erhöhung sich dadurch rechtfertigt.

Es besteht die Hoffnung, dass, wenn in Zukunft die Abgeordnetenentschädigung dauerhaft den Vergütungen der Bürgermeister kleiner Städte und von Gemeinden mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern und der Bundesrichter folgt, die für die parlamentarische Demokratie notwendige Akzeptanz für die konkrete Höhe der Entschädigung der Abgeordneten allmählich wächst und deutlich wird, dass die Gesetze des Bundestages zur Entschädigung der Abgeordneten nicht als „Selbstbedienung“ beschrieben werden können.

**C. Alternativen**

Beibehaltung der geltenden Rechtslage ohne Rücksicht auf die Kritik an den Steigerungssätzen der Altersentschädigung, die dann unverändert bei 3 vom Hundert der Entschädigung lägen. Da die letzte Erhöhung der Entschädigung am 1. Januar 2003 erfolgte, wäre die Entschädigung dann aber gleichwohl anzuheben und zwar mindestens um die Hälfte der geplanten Erhöhung, also mit Wirkung vom 1. Januar 2008 auf 7 174 Euro und mit Wirkung zum 1. Januar 2009 auf 7 335 Euro. Dieses Vorgehen würde öffentlich auf keine Akzeptanz stoßen.

**D. Kosten**

Die Mehrkosten für die Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung belaufen sich im Jahre 2008 auf rund 2,4 Mio. Euro und ab dem Jahre 2009 auf weitere rund 2,4 Mio. Euro jährlich.

Bei den Versorgungsaufwendungen wird die Herabsetzung des Steigerungssatzes für die Altersentschädigung langfristig zu einem Einsparvolumen führen.

## Entwurf eines Siebenundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

#### Änderung des Abgeordnetengesetzes

Das Abgeordnetengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. August 2005 (BGBl. I S. 2482), wird wie folgt geändert:

1. § 11 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Ein Mitglied des Bundestages erhält eine monatliche Abgeordnetenentschädigung, die sich an den Monatsbezügen

- eines Richters bei einem obersten Gerichtshof des Bundes (Besoldungsgruppe R 6),
- eines kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Besoldungsgruppe B 6)

orientiert. Die Abgeordnetenentschädigung beträgt mit Wirkung vom 1. Januar 2008 7 339 Euro und vom 1. Januar 2009 7 668 Euro. Für spätere Anpassungen gilt das in § 30 geregelte Verfahren.“

2. In § 14 Abs. 1 Satz 7 werden nach den Wörtern „Ausschusses oder“ die Wörter „eines sonstigen Gremiums des Bundestages, durch Wortmeldungen in einem Ausschuss oder einem sonstigen Gremium des Bundestages, durch Eintragung in die Anwesenheitsliste“ eingefügt.

3. In § 16 Abs. 1 Satz 2 wird das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt und nach dem Wort „Schlafwagen“ werden die Wörter „oder sonstige schienengebundene Beförderungsmittel außerhalb des öffentlichen Personennahverkehrs“ und ein Komma eingefügt.

4. § 19 wird wie folgt gefasst:

#### „§ 19 Anspruch auf Altersentschädigung

(1) Ein Mitglied erhält nach seinem Ausscheiden eine Altersentschädigung, wenn es das 67. Lebensjahr vollendet und dem Bundestag mindestens ein Jahr angehört hat.

(2) Mitglieder des Bundestages, die vor dem 1. Januar 1947 geboren sind, erreichen die Altersgrenze mit Vollendung des 65. Lebensjahres. Für Mitglieder des Bundestages, die nach dem 31. Dezember 1946 geboren sind, wird die Altersgrenze wie folgt angehoben:

Geburtsjahr	Anhebung um Monate	auf Alter	
		Jahr	Monat
1947	1	65	1
1948	2	65	2
1949	3	65	3
1950	4	65	4
1951	5	65	5
1952	6	65	6
1953	7	65	7
1954	8	65	8
1955	9	65	9
1956	10	65	10
1957	11	65	11
1958	12	66	0
1959	14	66	2
1960	16	66	4
1961	18	66	6
1962	20	66	8
1963	22	66	10

(3) Gehört ein ausgeschiedenes Mitglied dem Bundestag mehrmals mit Unterbrechung an, so sind die Zeitschnitte zusammenzurechnen. Mit jedem über das achte Jahr hinausgehenden Jahr bis zum 18. Jahr der Mitgliedschaft im Bundestag entsteht der Anspruch auf Altersentschädigung ein Lebensjahr früher. § 18 Abs. 1 Satz 4 gilt entsprechend.“

5. § 20 wird wie folgt geändert:

a) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Der Steigerungssatz beträgt vom 1. Januar 2008 an für jedes Jahr der Mitgliedschaft je 2,5 vom Hundert der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Abs. 1.“

b) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Der Höchstbemessungssatz der Altersentschädigung beträgt 67,5 vom Hundert.“

c) Der bisherige Satz 4 wird Satz 5 und wie folgt gefasst:

„§ 18 Abs. 1 Satz 4 gilt entsprechend.“

6. § 25b wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 werden nach dem Wort „liegende“ ein Komma und die Angabe „bis zum 31. Dezember 2007 erworbene“ eingefügt.

b) In Absatz 5 wird die Angabe „65. Lebensjahres“ durch die Wörter „in § 19 Abs. 1 und 2 jeweils genannten Alters“ ersetzt.

7. § 30 wird wie folgt gefasst:

„§ 30  
Anpassungsverfahren

Der Bundestag beschließt über die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung nach Maßgabe des § 11 Abs. 1 Satz 1. Gleichzeitig bestimmt er unter Anwendung des nach Satz 1 beschlossenen Anpassungsfaktors die fiktiven Bemessungsbeträge nach § 35a Abs. 2 und § 35b Satz 1. Der Präsident leitet den Fraktionen den entsprechenden Gesetzesvorschlag zu.

8. § 35a Abs. 2 Satz 3 wird wie folgt geändert:

Nach der Angabe „6 165 Euro“ wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und nach der Angabe „6 263 Euro“ werden ein Komma und die Angabe „vom 1. Januar 2008 auf 6 411 Euro und vom 1. Januar 2009 auf 6 555 Euro“ eingefügt.

9. Nach § 35a wird folgender § 35b eingefügt:

„§ 35b  
Übergangsregelungen zum Siebenundzwanzigsten  
Änderungsgesetz

(1) Auf alle bis zum 31. Dezember 2007 entstandenen Ansprüche und Anwartschaften von Mitgliedern des Bundestages, ehemaligen Mitgliedern und ihren Hinterbliebenen finden die Regelungen des Fünften und des Neunten Abschnitts in der bis zum 31. Dezember 2007 geltenden Fassung Anwendung. § 20 Satz 3 und § 25b Abs. 3 gelten entsprechend.

(2) Statt der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 gilt in den Fällen des Absatzes 1 ein gesonderter fiktiver Bemessungsbetrag. Dieser fiktive Bemessungsbetrag wird mit Wirkung vom 1. Januar 2008 auf 7 174 Euro und mit Wirkung vom 1. Januar 2009 auf 7 335 Euro festgesetzt. Für spätere Anpassungen gilt das in § 30 geregelte Verfahren.

(3) Bei der Berechnung von Ansprüchen und Anwartschaften von Mitgliedern des 16. Deutschen Bundestages gemäß Absatz 1 findet die Mindestzeit nach § 19 in der bis zum Inkrafttreten des Siebenundzwanzigsten Änderungsgesetzes geltenden Fassung keine Anwendung.

(4) Bei der Anwendung des § 29 auf Versorgungsansprüche nach diesem Gesetz wird in den Fällen des Absatzes 1 statt der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 ebenfalls der fiktive Bemessungsbetrag für die Altersentschädigung nach Absatz 2 zugrunde gelegt. In den Fällen, in denen sich die Versorgungsansprüche aus solchen des neuen Rechts und solchen nach Absatz 1 zusammensetzen, ist jeweils der Betrag zugrunde zu legen, der sich unter Berücksichtigung des jeweiligen prozentualen Verhältnisses ergibt, mit dem die Versorgung auf der Grundlage des fiktiven Berechnungsbetrages nach Absatz 2 und der Entschädigung nach § 11 errechnet wird.

## Artikel 2

### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2008 in Kraft.

Berlin, den 6. November 2007

**Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion  
Dr. Peter Struck und Fraktion**



## Begründung

### A. Allgemeines

#### 1. Abgeordnetenentschädigung

Die Mitglieder des Deutschen Bundestages sind nach Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“ Zur Sicherung der Ausübung dieses repräsentativen und freien Mandats haben die Abgeordneten nach Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 GG einen „Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung.“ Die hier für Abgeordnete geforderte Angemessenheit der Entschädigung muss nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes in seinem sog. Diätenurteil vom 5. November 1975 (BVerfGE 40, 296, 315/316) „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 teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist.“

Den verfassungsrechtlichen Vorgaben und den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichtes hat der Bundesgesetzgeber bei der Verabschiedung des Abgeordnetengesetzes (AbgG) im Jahre 1977 Rechnung getragen, indem er als Orientierungsgröße für die Entschädigung der Abgeordneten (sie vertreten Wahlkreise mit 160 000 bis 250 000 Wahlberechtigten) die Bezüge solcher Amtsinhaber, die einer mit den Abgeordneten vergleichbaren Verantwortung und Belastung unterliegen, wie die kommunalen Wahlbeamten auf Zeit von Kommunen mit mehr als 50 000 bis 100 000 Einwohnern (Besoldungsgruppe B 6), wählte. Dies entspricht der Besoldungsgruppe R 6, die Richter bei einem obersten Gerichtshof des Bundes erhalten, die bei der Ausübung ihres Amtes ähnlich wie Abgeordnete unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind. Mit der Änderung des Abgeordnetengesetzes im Jahre 1995 wurde der Orientierungsrahmen für die Entschädigung konkreter in der nunmehr geltenden Fassung des § 11 Abs. 1 Satz 1 AbgG gesetzlich festgeschrieben.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem weiteren sog. Diätenurteil vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224) seine bisherige Rechtsprechung bestätigt und auf das Erfordernis hingewiesen, „die reguläre Entschädigung von Zeit zu Zeit den steigenden Lebenshaltungskosten anzupassen; auch dadurch, dass die Entschädigung im Gefolge der wirtschaftlichen Entwicklung allmählich die Grenze der Angemessenheit unterschreitet, wird die Freiheit des Mandats gefährdet.“

Aufgrund der in den letzten Jahren eher unterdurchschnittlich bzw. jahrelang gar nicht erfolgten Anhebungen hat die Abgeordnetenentschädigung nie die Jahresbezüge der Besoldungsgruppe B 6/R 6 erreicht. Dabei spielt auch eine Rolle, dass der Deutsche Bundestag selbst über jede Erhöhung der Entschädigung vor den Augen der Öffentlichkeit durch Gesetz entscheiden muss (BVerfGE 40, 296, 327) und die Öffentlichkeit solche Entscheidungen meist kritisch begleitet.

Erst durch Kürzungen von Sonderzahlungen in der B 6/R 6-Besoldung fand eine Annäherung der Abgeordnetenentschädigung an diese Bezugsgrößen statt. Derzeit beträgt der Unterschied zwischen den Monatsbezügen der Besoldungsgruppe R 6 in Höhe von rund 7 668 Euro (bei Verheirateten ohne Kinder) zu der Abgeordnetenentschädigung von 7 009 Euro 659 Euro; das sind 9,4 vom Hundert.

Mit der Änderung des § 11 AbgG soll die Abgeordnetenentschädigung bis zum Ende der 16. Wahlperiode in zwei Schritten auf die Orientierungsgröße angehoben werden.

#### 2. Altersentschädigung

Der Anspruch der Abgeordneten auf eine angemessene Altersentschädigung ist Ausfluss der ihre Unabhängigkeit sichernden angemessenen Entschädigung nach Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits in seiner Entscheidung vom 21. Oktober 1971 (BVerfGE 32, 157, 164 f.) festgestellt, dass „der Ruhegeldanspruch des Abgeordneten ... Annex seiner Besoldung“ sei, hatte aber gleichzeitig „die Möglichkeit einer begrenzten Altersversorgung“ für verfassungsrechtlich zulässig erachtet.

Als begrenzt ist eine Altersentschädigung nach einer Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofes vom 18. September 1998 (NVwZ-RR 1999, 282, 290) anzusehen, „die grundsätzlich keine Vollversorgung darstellt, sondern einen bestimmten Teil des Alterseinkommens abdeckt.“ Damit sei diejenige Lücke in der Altersversorgung angesprochen, die für Abgeordnete dadurch entstehe, dass sie im Parlament tätig seien und für diese Zeit überwiegend ihren Beruf aufgeben müssten. Für diese Sichtweise lasse sich anführen, dass die Mitgliedschaft im Parlament grundsätzlich nur einen Teil des Berufslebens der Abgeordneten ausmache, so dass sich Ansprüche auf Altersversorgung auch nur auf einen entsprechenden Teil der Gesamtversorgung erstrecken dürften. Dies spreche dafür, die altersmäßige Absicherung auf diejenigen Zeiten zu begrenzen, in denen Abgeordnete aufgrund dieser Tätigkeit gehindert seien, selbst Altersvorsorgerücklagen zu bilden. Dabei sei eine punktgenaue Abgrenzung verfassungsrechtlich nicht geboten; unzulässig sei aber eine umfassende und selbständige Altersversorgung. Infolgedessen könne nur eine solche Altersversorgung als angemessen angesehen werden, welche die durch die Mandatstätigkeit entstehende Versorgungslücke schließe.

Die neuen Versorgungsregelungen sehen eine Abkehr von den bisherigen, sich an der Vollalimentation orientierenden

Regelungen der Altersentschädigung in die Richtung einer lückenfüllenden Teilversorgung für die Mitgliedschaft im Parlament vor, die nur einen Teil des Berufslebens der Abgeordneten darstellt. So wird die Altersentschädigung in Form einer Teilversorgung bereits ab dem ersten Mandatsjahr ohne Wartezeit gewährt und der Steigerungssatz pro Jahr auf 2,5 vom Hundert herabgesenkt. Der Höchstsatz der Altersentschädigung von nunmehr 67,5 vom Hundert der Abgeordnetenentschädigung wird erst nach 27 Mandatsjahren erreicht.

Ferner wird mit der stufenweisen Anhebung der Altersgrenze für die Altersentschädigung von dem 65. Lebensjahr auf das 67. Lebensjahr wirkungsgleich die Anhebung der Altersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung (Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung – RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz vom 20. April 2007, BGBl. I S. 554) umgesetzt.

Die zum 1. Januar 2008 wirksam werdende Reduzierung der Altersversorgung begegnet unter den Gesichtspunkten des Bestands- und Vertrauensschutzes sowie des Rückwirkungsverbotens keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Ansprüche und Anwartschaften von Abgeordneten auf Altersentschädigung sind zwar im Sinne des Artikels 14 Abs. 1 Satz 1 GG eigentumsrechtlich geschützte öffentlich-rechtliche Rechtspositionen, die auf entsprechenden Regelungen beruhen, in deren Fortbestand der Abgeordnete bei der Übernahme seines Mandats vertraute. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes muss der Gesetzgeber jedoch „aus Gründen des Allgemeinwohls Neuregelungen treffen können, die den jeweiligen Erfordernissen gerecht zu werden geeignet sind.“ Das Bundesverfassungsgericht führt in seiner Entscheidung hierzu aus (BVerfGE 76, 257, 348 f., 356):

„Ein voller Schutz zugunsten des Fortbestands der bisherigen Gesetzeslage würde den dem Gesamtwohl verpflichteten demokratischen Gesetzgeber in wichtigen Bereichen gegenüber den Einzelinteressen lähmen, das Gesamtwohl schwerwiegend gefährden und die Versteinerung der Gesetzgebung bedeuten, was den Ausgleich bedürftigen Widerstreit zwischen der Verlässlichkeit der Rechtsordnung und der Notwendigkeit ihrer Änderungen im Blick auf den Wandel der Lebensverhältnisse in nicht mehr vertretbarer Weise zu Lasten der Anpassungsfähigkeit der Rechtsordnung lösen würde. Es muss dem Gesetzgeber daher grundsätzlich möglich sein, Normen, die in erheblichem Umfang an in der Vergangenheit liegende Tatbestände anknüpfen, zu erlassen und unter Änderung der künftigen Rechtsfolgen dieser Tatbestände auf veränderte Gegebenheiten mit einer Änderung seines Normwerkes zu reagieren oder durch eine solche Änderung erst bestimmte soziale Gegebenheiten in einem gewissen Sinne zu beeinflussen.

Diese Grundsätze haben im Bereich der Beamtenversorgung und der Sozialversicherung besondere Bedeutung, weil dort die Beschäftigungsverhältnisse und (im Bereich der Rentenversicherung) die Beitragsverpflichtungen der Versicherten meistens erst sehr viel später zu Leistungen führen und häufig Dispositionen mit langfristigen Auswirkungen getroffen werden. Daher wird im Beamtenversorgungs- und Rentenversicherungsrecht besonderes Vertrauen auf den Fortbestand gesetzlicher Leistungsregelungen begründet. Auf der anderen Seite muss der Gesetzgeber gerade auch bei notwendigerweise langfristige angelegten Alterssicherungssystemen

die Möglichkeit haben, aus Gründen des Allgemeinwohls an früheren Entscheidungen nicht mehr festzuhalten und Neuregelungen zu treffen, die den gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Veränderungen sowie den damit verbundenen wechselnden Interessenlagen Rechnung tragen. Bei wesentlichen und grundlegenden Änderungen von Alterssicherungssystemen, vor allem, wenn sie erhebliche Verschlechterungen für die Leistungsempfänger mit sich bringen, gilt dies jedenfalls insoweit, als gewichtige und bedeutende Gründe dafür vorhanden sind. ...

Um die verfassungsrechtlichen Grenzen zu bestimmen, die für ein Gesetz mit tatbestandlicher Rückanknüpfung gelten, ist das Vertrauen des Einzelnen auf den Fortbestand der geänderten gesetzlichen Regelung unter besonderer Berücksichtigung der Schutzwürdigkeit des beeinträchtigten Besitzstandes, der Schwere des Eingriffs, des Ausmaßes des Vertrauensschadens, des Grundes für das enttäuschte Vertrauen wie der Art und Weise, auf die das Vertrauen enttäuscht wurde, abzuwägen mit der Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das allgemeine Wohl, dem die auf ein gesetzlich geregeltes Dauerverhältnis nachteilig einwirkende Vorschrift dienen soll. Die rückanknüpfende Regelung ist mit der Verfassung vereinbar, wenn das Vertrauen in den Fortbestand der bisherigen günstigen Rechtslage nicht generell schutzwürdiger erscheint als das öffentliche Interesse an einer Änderung.“

Die vorgesehenen Einschnitte in der Altersversorgung der Mitglieder des Deutschen Bundestages tragen diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes Rechnung, da sie angesichts der angespannten Haushaltslage geboten sind. Hinzu kommt ein Abrücken von der Vollalimentation zum realitätsnäheren Erwerb von lückenfüllenden Anwartschaften während der Mandatstätigkeit, die grundsätzlich nur befristet ausgeübt wird.

## B. Einzelbegründung

### Zu Artikel 1 (Abgeordnetengesetz)

#### Zu Nummer 1 (§ 11)

Mit der Änderung des Abgeordnetengesetzes im Jahre 1995 wurde der Orientierungsrahmen für die Abgeordnetenentschädigung mit einem Zwölftel der Jahresbezüge der Richterbesoldungsgruppe R 6 und der Beamtenbesoldungsgruppe B 6 vorgegeben. Nach wie vor umfassen die Jahresbezüge der vorgenannten Besoldungsgruppen aber auch die – wenn auch deutlich gesenkten – jährlichen Sonderzahlungen, das sogenannte Weihnachtsgeld. Da aber als Orientierungsgröße nur das monatliche Grundgehalt zuzüglich des Familienzuschlages für Verheiratete ohne Kinder der Stufe 1 und die für Richter bei einem obersten Gerichtshof des Bundes dieser Besoldungsgruppe gezahlte Richterzulage als Maßstab für die Abgeordnetenentschädigung gelten soll, bedarf es der Änderung der Orientierungsgröße von einem Zwölftel der Jahresbezüge in Monatsbezüge.

Die so bestimmten Monatsbezüge in der Besoldungsgruppe R 6 betragen rund 7 668 Euro. Dieser Betrag wird durch eine zweistufige Anpassung der Abgeordnetenentschädigung erreicht. Die Anhebung zum 1. Januar 2008 um 330 Euro entspricht einem Vohundertersatz von 4,7. Dieser Stei-



gerungssatz dürfte dem Anstieg der durchschnittlichen Erwerbseinkommen von 2005 bis Ende des Jahres 2007 entsprechen.

Mit der Anhebung um weitere 329 Euro zum 1. Januar 2009, die 4,48 vom Hundert beträgt, wird nicht nur die Orientierungsgröße, nämlich die Monatsbezüge der Besoldungsgruppen R 6 und B 6 erreicht, sondern auch die voraussichtliche Steigerung der durchschnittlichen Erwerbseinkommen bis zur nächsten Anpassung der Abgeordnetenentschädigung frühestens im Jahre 2010 berücksichtigt.

#### **Zu Nummer 2 (§ 14)**

Trägt sich ein Mitglied des Bundestages an Sitzungstagen nicht in die Anwesenheitsliste ein, wird die Kostenpauschale nach Maßgabe des § 14 Abs. 1 Satz 3 bis 6 gekürzt. Die Aufzählung der in Satz 7 enthaltenen alternativen Anwesenheitsnachweise ist abschließend.

Im Deutschen Bundestag bestehen außer den ausdrücklich in Satz 7 aufgezählten Institutionen weitere Gremien (u. a. Untersuchungsausschüsse, Enquetekommissionen, Kommissionen des Ältestenrates, Präsidium), in denen Bundestagsabgeordnete vertreten sind. Die Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten (Rechtsstellungskommission) hat deshalb empfohlen, den Katalog der alternativen Anwesenheitsnachweise zu erweitern und auch Eintragungen in Anwesenheitslisten sonstiger Gremien des Deutschen Bundestages und dort protokollierte Wortmeldungen als alternative Anwesenheitsnachweise zu werten. Dies wird mit der Ergänzung des Satzes 7 festgeschrieben.

#### **Zu Nummer 3 (§ 16)**

Nach Artikel 48 Abs. 3 Satz 2 GG haben Abgeordnete „das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel“. Das Verfassungsrecht ist einfachgesetzlich in § 16 Abs. 1 Satz 1 umgesetzt, indem den Abgeordneten „das Recht auf freie Benutzung aller Verkehrsmittel der Deutschen Bahn AG“ gewährt wird.

In Zuge der Liberalisierung des Eisenbahnverkehrswesens sind weitere private Verkehrsunternehmen auf den Markt getreten, die Beförderungsdienstleistungen anbieten. Eine Tarifkooperation besteht zwischen der Deutschen Bahn AG einerseits und den privaten Verkehrsunternehmen andererseits zum Teil lediglich bei den Nahverkehrszügen. Die Rechtsstellungskommission hat deshalb empfohlen, im Abgeordnetengesetz die rechtlichen Voraussetzungen für eine Kostenerstattung für die Nutzung sonstiger schienengebundener Beförderungsmittel außerhalb des Personennahverkehrs zu schaffen, da die Eisenbahnverkehrsleistungen inzwischen nicht mehr nur staatlich erbracht werden.

#### **Zu Nummer 4 (§ 19)**

Die Altersgrenze für den Bezug einer Altersentschädigung wird nunmehr – wie in der gesetzlichen Rentenversicherung – mit Vollendung des 67. Lebensjahres erreicht. Von 2012 an beginnend mit dem Jahrgang 1947 wird die Altersgrenze bis zum Jahr 2029 stufenweise auf das 67. Lebensjahr angehoben. Die Stufen der Anhebung betragen vom Jahrgang 1947 bis zum Jahrgang 1958 einen Monat pro Jahrgang und ab dem Jahrgang 1959 bis zum Jahrgang 1963 zwei Monate pro

Jahrgang. Für alle, die nach 1963 geboren sind, gilt die Altersgrenze von 67 Lebensjahren.

In Anlehnung an den Gedanken der Teilversorgung wird bereits nach einem Jahr Mitgliedschaft im Parlament eine Anwartschaft auf eine Altersentschädigung begründet. Bei mehreren Mitgliedschaften mit Unterbrechung werden die Mandatszeiten addiert. Mandatszeiten, die insgesamt ein Jahr nicht erreichen, werden für den Anspruch auf Altersentschädigung nicht berücksichtigt. Bei der Ermittlung des Zeitpunktes, ab dem die Altersentschädigung frühestens gewährt werden kann (mindestens ein Jahr), werden Zeiträume danach ab 183 Tagen als ein Jahr berücksichtigt.

Die bisherige Regelung, dass eine Wahlperiode mit vier Jahren angerechnet wird, soweit ihre Dauer über zwei Jahre hinausgeht, kann in der Folge gestrichen werden, da zur Begründung einer Anwartschaft auf Altersentschädigung nicht mehr zwei Wahlperioden erforderlich sind, sondern hierfür die Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag von einem Jahr genügt.

#### **Zu Nummer 5 (§ 20)**

Der Steigerungssatz der Altersentschädigung wird vom 1. Januar 2008 an um 0,5 vom Hundert gesenkt und beträgt für jedes künftig zu berücksichtigende Jahr 2,5 vom Hundert der Abgeordnetenentschädigung. Die bis zum 31. Dezember 2007 nach dem Abgeordnetengesetz erworbenen Anwartschaften bleiben unangetastet.

Der Höchstsatz der Altersentschädigung wird nach der neuen Regelung von 69 vom Hundert auf 67,5 vom Hundert der Abgeordnetenentschädigung verringert. Die Höchstversorgung wird demnach erst nach 27 Jahren (vorher 23 Jahren) Mandatszeit erreicht.

Der Wegfall der Verweisung auf § 19 Satz 4 ist eine Folgeänderung der Streichung des § 19 Satz 4.

#### **Zu Nummer 6 (§ 25b)**

Den Mitgliedern des Deutschen Bundestages sollen die bis zum 31. Dezember 2007 erworbenen Anwartschaften auf die Altersentschädigung erhalten bleiben (§ 35b – neu –). Die Einfügung dieser Frist in Absatz 3 ist eine Folgeänderung.

Die Ersetzung des 65. Lebensjahres in Absatz 5 durch den Hinweis auf § 19 Abs. 1 und 2 ist eine Folgeänderung der stufenweisen Anhebung des Bezugsalters der Altersentschädigung.

#### **Zu Nummer 7 (§ 30)**

Mit diesem Gesetzentwurf wird bis zum Jahre 2009 die Entschädigung auf die als angemessen im Sinne des Artikels 48 Abs. 3 GG angesehene Höhe der Monatsbezüge der nach den Besoldungsgruppen R 6 und B 6 besoldeten Richter und Wahlbeamten angehoben. Um diesen Maßstab der Angemessenheit auch künftig zu gewährleisten, ist es erforderlich, auf Veränderungen der Orientierungsgröße mit einer Anpassung der Entschädigung – wie auch der fiktiven Bemessungsbeträge nach den §§ 35a und 35b – immer zeitnah zu reagieren. Deshalb wird für die Zukunft von einer terminlichen Festlegung des Anpassungsverfahrens abgesehen.

**Zu Nummer 8 (§ 35a)**

Der fiktive Bemessungsbetrag für die Altersentschädigung wird auf der Grundlage des seit 1. Januar 2003 geltenden Bemessungssatzes jeweils um die Hälfte des Steigerungssatzes nach § 11 Abs. 1 Satz 2, d. h. zum 1. Januar 2008 um 2,35 vom Hundert auf 6 411 Euro und zum 1. Januar 2009 um 2,24 vom Hundert auf 6 555 Euro erhöht.

Infolge der Anpassung der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Abs. 1 zum 1. Januar 2008 und zum 1. Januar 2009 ist zu berücksichtigen, dass der der Berechnung der Altersentschädigung zugrunde liegende Bemessungssatz nach § 20 jeweils um den Faktor 0,5 zu kürzen ist (§ 25b Abs. 4).

**Zu Nummer 9 (§ 35b – neu –)**

Analog zu dem in § 35a geregelten Bestandsschutz für die vor dem Inkrafttreten des Neunzehnten Änderungsgesetzes begründeten Anwartschaften und Ansprüche soll mit dem neu eingefügten § 35b ebenfalls Bestandsschutz für Anwartschaften und Ansprüche gewährt werden, die bis zum 31. Dezember 2007 entstanden sind. Insoweit soll das bis dahin geltende Recht weiterhin Anwendung finden.

Allerdings darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass die bisherige Höhe der Entschädigung mit einem Steigerungssatz der Versorgungsanwartschaften von drei vom Hundert, die künftig strukturell auf die vollen Monatsbezüge der Besoldungsgruppe R 6 angehobene Entschädigung aber mit 2,5 vom Hundert korrespondiert. Dementsprechend kann auch die Anhebung der für die Altersentschädigung maßgeblichen Bezugsgröße im Rahmen dieser Bestandsschutzregelung nicht in gleicher Weise erfolgen, wie die der Entschädigung. Vielmehr ist – analog zu § 35a – auch in diesem Fall die den bisherigen Anwartschaften zugrunde liegende Bezugsgröße in Höhe von 7 009 Euro als eigener fiktiver Bemessungsbetrag für die bis zum 31. Dezember 2007 entstandenen Ansprüche und Anwartschaften fortzuschreiben. Eine Erhöhung der bisherigen Entschädigung von 7 009 Euro um die in § 35a genannten Steigerungssätze ab 1. Januar 2008 von 2,35 vom Hundert und ab 1. Januar 2009 von 2,24 vom Hundert führt zu einem Bemessungsbetrag für 2008 von 7 174 Euro und für 2009 von 7 335 Euro.

Für Mitglieder des 16. Deutschen Bundestages, die beim Inkrafttreten des Siebenundzwanzigsten Änderungsgesetzes noch nicht die Voraussetzungen für den Höchstanspruch auf Altersentschädigung erfüllen, berechnen sich die Anwartschaften für die nächsten Mitgliedsjahre bereits nach neuem Recht. Ihre Versorgungsansprüche berechnen sich dement-

sprechend aus dem auf das bisherige Recht entfallenden Versorgungsanteil sowie dem Anteil für die Jahre nach dem Inkrafttreten des Siebenundzwanzigsten Änderungsgesetzes.

Die Fortgeltung des bisherigen Rechts für die bis zum 31. Dezember 2007 begründeten Ansprüche und Anwartschaften bedeutet zugleich auch, dass nach § 25b Abs. 3 von dem jeweiligen bis dahin erreichten Bemessungssatz aufgrund der erfolgten Anhebungen der Entschädigung für die Jahre 2008 und 2009 Abschläge jeweils mit dem Faktor 0,5 vorzunehmen sind.

Damit für Mitglieder des 16. Deutschen Bundestages, die zum 31. Dezember 2007 noch nicht die zeitlichen Voraussetzungen des § 19 erfüllen, also dem Bundestag noch keine acht Jahre oder zwei Wahlperioden angehört haben, gleichwohl die bisherigen Mitgliedszeiten bei der Berechnung der Altersentschädigung berücksichtigt werden können, bedarf es beim Übergang für die Mitglieder der 16. Wahlperiode des Verzichts auf die zeitliche Voraussetzung des § 19 in der bisherigen Fassung zur Begründung des Anspruches. Nur so kann auch für diesen Personenkreis rechtlicher Bestandsschutz gewährleistet werden.

Schließlich wird durch Absatz 4 sichergestellt, dass in den Anrechnungsfällen des § 29, soweit sich die Ansprüche ausschließlich nach bisherigem Recht richten, als Maßstab auf den fiktiven Bemessungsbetrag nach Absatz 2 abgestellt wird. Im Falle einer Versorgung, die sich teilweise nach bisherigem, teilweise nach neuem Recht berechnet, ist stattdessen jeweils ein Bemessungsbetrag zu ermitteln, der sich anteilig aus dem Betrag nach Absatz 2 und der Entschädigung nach § 11 zusammensetzt. Maßstab ist das Verhältnis der nach § 19 alter Fassung und neuer Fassung erworbenen Anwartschaftsprozentsätze.

Der Gesamtbetrag der Altersentschädigung darf auch beim Zusammenrechnen der bis zum 31. Dezember 2007 erworbenen und der sich ab dem 1. Januar 2008 künftig ergebenden Ansprüche 67,5 vom Hundert der jeweiligen Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Abs. 1 Satz 1 nicht überschreiten.

**Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 2008. Das Gesetz gilt bereits ab diesem Zeitpunkt für die Mitglieder des 16. Deutschen Bundestages, die Anwartschaften der ehemaligen Mitglieder und für die Versorgungsempfänger.



