

## Ist die Anrechnung von Altersrenten gemäß § 29 AbG auf die Entschädigung von Abgeordneten verfassungskonform?\*

*Stefanie Schmahl*

### 1. Die geltenden Anrechnungsbestimmungen im Abgeordnetengesetz (AbG)

Anders als die Abgeordnetenentschädigung werden die Anrechnungsbestimmungen des § 29 AbG<sup>1</sup> in der rechtswissenschaftlichen Literatur bislang kaum zur Kenntnis genommen.<sup>2</sup> Dies ist verwunderlich, birgt die in Gehalt und Tragweite durchaus komplexe Norm doch einige verfassungsrechtliche Probleme – insbesondere mit Blick auf die Anrechnung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

Insgesamt enthält § 29 AbG verschiedene Anrechnungsbestimmungen für das Zusammentreffen mehrerer Bezüge aus öffentlichen Kassen. Während § 29 Abs. 1 und Abs. 2 AbG Regelungen trifft für aktive Mitglieder des Bundestags, bestimmen § 29 Abs. 3 bis Abs. 6 AbG, welche Einkünfte aus öffentlichen Kassen auf Versorgungsansprüche eines Abgeordneten angerechnet werden und beziehen sich daher auf ehemalige Mitglieder des Bundestags. Von diesen beiden Regelungsgruppen zur Anrechnung auf Entschädigung und Altersversorgung von Abgeordneten werden auch Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung erfasst. So ruhen gemäß § 29 Abs. 2 S. 2 AbG Renten i.S.d. § 55 Abs. 1 S. 2 BeamVG<sup>3</sup> neben der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Abs. 1 AbG um 50 Prozent, höchstens jedoch in Höhe der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Abs. 1 und Abs. 3 AbG. Dies bedeutet, dass Altersrenten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen mit 50 Prozent auf die Abgeordnetenentschädigung eines aktiven Mitglieds des Bundestags ange rechnet, also um diesen Prozentsatz gekürzt werden. In ähnlicher Weise bestimmt § 29 Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbG, dass Renten i.S.d. § 55 Abs. 1 S. 2 BeamVG auf die Altersversorgung von ehemaligen Abgeordneten des Bundestags mit 50 Prozent des Betrages ange rechnet werden, um den sie und die Versorgungsbezüge nach § 19 AbG die Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Abs. 1 AbG übersteigen.

Die genannten Kürzungen erfolgen, obwohl die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung aus dem eigenen Arbeitsverhältnis des Abgeordneten stammen. Dies wirft Zweifel an der Grundgesetzkonformität des § 29 AbG auf. Der Frage, ob die Bestimmungen des

\* Bei dem Beitrag handelt es sich um die gekürzte Version eines Rechtsgutachtens zur verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der Anrechnung von Altersrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf Entschädigung und Altersversorgung von Abgeordneten des Deutschen Bundestags, das die Verfasserin im Auftrag der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag im April 2016 erstellt hat.

- 1 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz, AbG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. 1996 I S. 326), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2014 (BGBl. 2014 I S. 906).
- 2 Eine gewichtige Ausnahme stellen die eingehenden Überlegungen von Philipp Austermann, *Die Anrechnungsbestimmungen im Abgeordnetenrecht des Bundes und der Länder*, Frankfurt am Main 2011, dar.
- 3 Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes (Beamtenversorgungsgesetz; BeamVG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. 2010 I S. 150), zuletzt geändert durch Art. 3a des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (BGBl. 2015 I S. 2163).

§ 29 Abs. 2 S. 2 AbgG und des § 29 Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbgG mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG, dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und/oder mit dem formalisierten Gleichheitssatz aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG in Einklang stehen, soll daher im Folgenden nachgegangen werden.

## 2. Hintergrund und Entstehungsgeschichte der Anrechnung von Altersrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf Entschädigung und Altersversorgung der Abgeordneten des Bundestags

### 2.1. Hintergrund

Dass es überhaupt zu einer Anrechnung von Altersrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die abgeordnetenrechtliche Entschädigung gemäß § 11 AbgG oder die abgeordnetenrechtliche Versorgung nach § 19 AbgG kommt, liegt daran, dass es in der Regel eine Berufstätigkeit vor und nach dem Parlamentsmandat gibt; denn das Abgeordnetenmandat ist in demokratischen Staaten ein Amt auf Zeit und damit in aller Regel nur ein Teil der Erwerbsbiografie.<sup>4</sup> Auch eine Berufstätigkeit parallel zum Mandat ist grundsätzlich zulässig; ein während des Mandats ausgeübter Beruf sichert die politische Unabhängigkeit des Abgeordneten.<sup>5</sup> Ferner dient die berufliche Tätigkeit dem Mandat, da der Abgeordnete durch sie einen breiten Erfahrungsschatz erlangt, den er in seiner parlamentarischen Arbeit nutzbar machen kann; außerdem bleibt der Abgeordnete damit auch während der Mandatsausübung in der gesellschaftlichen Sphäre verwurzelt.<sup>6</sup> Ist eine Person versicherungspflichtig vor, neben oder nach dem Parlamentsmandat beschäftigt, erwirbt sie durch die private Berufstätigkeit einen Rentenanspruch oder eine Rentenanwartschaft aus den gesetzlichen Rentenversicherungen.<sup>7</sup>

### 2.2. Entstehungsgeschichte

Obgleich das Zusammentreffen einer privaten Berufstätigkeit vor, neben oder nach dem Mandat mit der Abgeordnetenschädigung und -versorgung seit Inkrafttreten des Grundgesetzes bekannt und verfassungsrechtlich statthaft ist, existieren Anrechnungsbestimmungen im AbgG erst seit vergleichsweise kurzer Zeit, nämlich seit rund 26 Jahren.

<sup>4</sup> Vgl. Philipp Austermann, Die Anrechnungsvorschriften im Abgeordnetenrecht des Bundes, in: DÖV, 66. Jg. (2013), S. 187 (S. 187); Beispiele bei *ders.*, a.a.O. (Fn. 2), S. 25 ff.

<sup>5</sup> Deutlich hierzu BVerfGE 118, S. 227 (S. 323).

<sup>6</sup> Vgl. das „Leitbild: Parlament und Abgeordnete unter dem Grundgesetz“, in: Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500, auch abgedruckt in: Suzanne S. Schüttemeyer / Edzard Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Der Wert der parlamentarischen Repräsentation, Entwicklungslinien und Perspektiven der Abgeordnetenschädigung, Baden-Baden 2014, S. 17 – 102, S. 24 – 30. Siehe auch Joachim Henkel, Amt und Mandat, Berlin 1977, S. 17 f.; Christoph Möllers, Das freie Mandat in der demokratischen Repräsentation, in: JURA, 30. Jg. (2008), S. 937 (S. 939). Eingehend zur Zulässigkeit einer Berufstätigkeit von Abgeordneten Philipp Austermann, a.a.O. (Fn. 2), S. 119 – 135.

<sup>7</sup> Vgl. Philipp Austermann, in: *ders.* / Stefanie Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz. Kommentar, Baden-Baden 2016, § 29 Rn. 6.

### (1) Anrechnungsausschluss im Jahr 1968

Das Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestags vom 3. Mai 1968 (Diätengesetz 1968; im Folgenden: DiätenG)<sup>8</sup>, mit dem der Bundesgesetzgeber eine beitragsfinanzierte Alters- und Hinterbliebenenversorgung einführte, war das erste seit dem Jahr 1950 erlassene Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestags, das sich überhaupt zur Anrechnung anderweitiger Einkünfte auf die Abgeordnetenbezüge äußerte.<sup>9</sup> Allerdings schloss es in § 10 S. 1 die Anrechnung von Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen auf das abgeordnetenrechtliche Ruhegeld und die Hinterbliebenenversorgung ausdrücklich aus. Ebenso war die Anrechnung des abgeordnetenrechtlichen Ruhegeldes und der Hinterbliebenenversorgung auf Versorgungsbezüge aus einer Verwendung im öffentlichen oder einem ähnlichen Dienst explizit verboten (§ 10 S. 2 DiätenG). Abgeordnete konnten daher neben ihrer Entschädigung oder Altersversorgung andere (ungekürzte) Bezüge aus öffentlich-rechtlichen Quellen erhalten.<sup>10</sup>

Begründet wurde der Anrechnungsausschluss vor allem mit dem damals angenommenen Charakter der Diäten als Aufwandsentschädigung.<sup>11</sup> Ferner ging der Gesetzgeber im Jahre 1968 davon aus, dass eine vollständige Ermittlung der privatrechtlichen Einkünfte ehemaliger Abgeordneter nicht möglich sei, weshalb faktisch nur Bezüge aus öffentlichen Kassen angerechnet werden könnten. Dies aber benachteiligte diejenigen Abgeordneten, die Bezüge aus öffentlichen Kassen erhielten, gegenüber jenen mit privatrechtlichen Einkommen und verstößt gegen den Grundsatz der gleichen Vergütung aller Abgeordneten des Bundestags.<sup>12</sup>

### (2) Tätigwerden des Gesetzgebers seit dem Jahr 1989

Ein Richtungswechsel fand erst rund zwanzig Jahre später statt. Erstmals wurde die Pflicht zur Anrechnung von Altersrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Alters- und Hinterbliebenenversorgung der Abgeordneten durch das Elfte Gesetz zur Änderung des AbG vom 18. Dezember 1989 statuiert.<sup>13</sup> Zuvor waren seit dem Jahr 1977 lediglich Renten aus einer gesetzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes (so genannten VBL-Renten) auf die Alters- und Hinterbliebenenversorgung anzurechnen.<sup>14</sup> Eine Anrechnung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Entschädigung eines aktiven Abgeordneten gab es zu diesem Zeitpunkt nicht.

8 Vgl. BGBl. 1968 I S. 334.

9 Vgl. Philipp Austermann, a.a.O. (Fn. 4), S. 187.

10 Dazu Horst Dietrich, Beamte als Abgeordnete und das Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: ZBR, 27. Jg. (1976), S. 97 (S. 99).

11 Vgl. BT-Drs. 5/2754, S. 1, S. 4; ferner Werner Braun / Monika Jantsch / Elisabeth Klante, Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einschluss des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder, Berlin 2002, § 29 Rn. 2; Philipp Austermann, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 1.

12 BT-Drs. 5/2754, S. 3; vgl. auch Philipp Austermann, a.a.O. (Fn. 4), S. 187; Joachim Henkel, a.a.O. (Fn. 6), S. 58.

13 Vgl. BGBl. 1989 I S. 2210. Vgl. auch BT-Drs. 11/5408, S. 5.

14 Dazu Werner Braun / Monika Jantsch / Elisabeth Klante, a.a.O. (Fn. 11), § 29 Rn. 12, 31; Philipp Austermann, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 3.

Dass der Gesetzgeber sich im Jahre 1989 dazu entschlossen hat, neben den so genannten VBL-Renten auch Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Alters- und Hinterbliebenenversorgung der Abgeordneten anzurechnen, wird einem Hinweis zugeschrieben, den das BVerfG in einem Beschluss vom 30. September 1987 gegeben hatte.<sup>15</sup> Dort erachtete das Gericht es für „naheliegend“, auch eine Anrechnung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung vorzusehen, weil dem *bis dato* geltenden AbgG die „kaum folgerichtige“ Annahme zugrunde gelegen habe, bei der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung handele es sich nicht um eine Leistung aus einer öffentlichen Kasse.<sup>16</sup>

Mit Inkrafttreten des Art. 2 des Einundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des AbgG zu Beginn der 15. Wahlperiode (17. Oktober 2002)<sup>17</sup> wurde die Anrechnung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung zusätzlich auf die Entschädigung nach § 11 AbgG erweitert.<sup>18</sup> Lediglich Beschlussempfehlung und Bericht des zuständigen Ausschusses zu dieser Änderung rekurrierten zur Begründung auf das zitierte *obiter dictum* in dem Beschluss des BVerfG vom 30. September 1987.<sup>19</sup> Der Gesetzentwurf zum Einundzwanzigsten Änderungsgesetz selbst bezog sich allein und pauschal auf das Verbot der so genannten Doppel- oder Mehrfachalimentation, ohne dieses normativ herzuleiten oder zu begründen.<sup>20</sup> In seinem (ersten) Diätenurteil vom 5. November 1975 hatte das BVerfG bloß festgestellt, dass die Alimentationsverpflichtung der öffentlichen Hand bei der Abgeordnetenentschädigung *nicht notwendig* auf eine doppelte Aufbringung des angemessenen Lebensunterhalts gehe, wenn in einer Person zwei Bezüge aus öffentlichen Kassen mit Alimentationscharakter zusammenträfen.<sup>21</sup> Ein verfassungsrechtliches Verbot der Mehrfachalimentation lässt sich dieser behutsamen Äußerung des Gerichts nicht entnehmen.

Infolge der Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts vom 19. März 2013<sup>22</sup> hat das Dreißigste Änderungsgesetz vom 11. Juli 2014<sup>23</sup> den Kürzungssatz in § 29 Abs. 2 S. 2 AbgG (a.F.) von 80 auf 50 Prozent reduziert, da eine achtzigprozentige Kürzung der Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung als unangemessen angesehen wurde.<sup>24</sup> Der Satz von 50 Prozent hatte schon früher, nämlich bis zum Beginn der 15. Wahlperiode am 17. Oktober 2002, gegolten.<sup>25</sup>

15 Vgl. BT-Drs. 14/2660, S. 9 f.

16 Vgl. BVerfGE 76, S. 256 (S. 343) mit Verweis auf BT-Drs. 7/5525, S. 7 f., 7/5903, S. 6 f.

17 Vgl. BGBl. 2000 I S. 1037. Zum Inkrafttreten vgl. BGBl. 2002 I S. 4029.

18 Die so genannten VBL-Renten wurden bereits seit dem Gesetz zur Neuregelung der Rechtsstellung der Abgeordneten vom 15. Dezember 1995 (BGBl. 1995 I S. 1718) auf die Entschädigung nach § 11 AbgG angerechnet.

19 Vgl. BT-Drs. 14/2260, S. 10.

20 Vgl. BT-Drs. 14/2235, S. 6.

21 Vgl. BVerfGE 40, S. 290 (S. 329) [Hervorhebung durch die Verfasserin].

22 Vgl. BT-Drs. 17/12500, S. 4, S. 30 f.

23 Vgl. BGBl. 2014 I S. 906.

24 Vgl. BT-Drs. 18/477, S. 13 f. Zur Unangemessenheit des achtzigprozentigen Kürzungssatzes vgl. auch *Edzard Schmidt-Jortzig*, Materielle Grundlagen für die parlamentarische Mandatsarbeit. Zu den Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, in: ZParl, 45. Jg. (2014), S. 247 – 257, S. 247, S. 254, S. 257.

25 Dazu *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 2, 3; vgl. auch *Werner Braun / Monika Jantsch / Elisabeth Klante*, a.a.O. (Fn. 11), § 29 Rn. 31, 36.

### 3. Telos und Modus der geltenden Anrechnungsbestimmungen

#### 3.1. Überblick

Aus der dargestellten Vor- und Entstehungsgeschichte der abgeordnetenrechtlichen Anrechnungsbestimmungen wird ihr Telos deutlich: § 29 AbG dient dazu, eine mehrfache Entschädigung eines aktiven oder ehemaligen Abgeordneten und seiner Familie „aus öffentlichen Kassen“ zu verhindern.<sup>26</sup> Dementsprechend sieht § 29 AbG eine Anrechnung der sonstigen Bezüge aus öffentlichen Kassen auf die abgeordnetenrechtliche Entschädigungs- oder Versorgungsleistung vor. Mit dem Vorgang der „Anrechnung“ ist eine Verminderung der Zahlungsansprüche gemeint.<sup>27</sup> Sofern jemand einen Anspruch insbesondere auf eine abgeordnetenrechtliche Entschädigung oder Altersversorgung und zugleich einen Anspruch auf andere Bezüge aus öffentlichen Kassen hat, werden entweder die abgeordnetenrechtlichen oder die anderweitigen Bezüge durch Ruhen oder Kürzung ganz oder teilweise verringert.<sup>28</sup>

#### 3.2. Anrechnung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf den abgeordnetenrechtlichen Entschädigungsanspruch (§ 29 Abs. 2 S. 2 AbG)

Gemäß § 29 Abs. 2 S. 2 AbG sind Renten i.S.d. § 55 Abs. 1 S. 2 BeamtVG auf die Entschädigung nach § 11 AbG anzurechnen. Rechtsfolge dieser Regelung ist das Ruhen des Rentenanspruchs zu 50 Prozent. Zu den Renten gemäß § 55 Abs. 1 S. 2 BeamtVG zählen nicht nur die so genannten VBL-Renten und Renten aus der gesetzlichen Unfallversicherung<sup>29</sup>, sondern auch Altersrenten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen. Diese bilden in der Praxis neben den so genannten VBL-Renten sogar den Hauptanwendungsfall der Anrechnungen nach § 29 Abs. 2 S. 2 AbG.<sup>30</sup>

Ausdrücklich von der Anrechnung ausgenommen sind gemäß § 29 Abs. 2 S. 2 AbG allerdings Renten aus einer freiwilligen Pflichtversicherung auf Antrag gemäß § 4 Abs. 2 SGB VI.<sup>31</sup> Der Grund für diese Ausnahmebestimmung soll darin zu sehen sein, dass Renten aus einer freiwilligen Pflichtversicherung ausschließlich auf eigenen (unmittelbaren) Beiträgen des Versicherten beruhen.<sup>32</sup> Von vornherein vom Regelungsbereich des § 29 Abs. 2 S. 2 AbG ausgeschlossen und daher nicht anzurechnen sind des Weiteren die Hinterbliebenenrenten aus einer Beschäftigung oder Tätigkeit des (ehemaligen)<sup>33</sup> Ehegatten (bei Ruhestandsbeamten) und die Renten aufgrund einer eigenen Beschäftigung oder Tätigkeit (bei

26 Vgl. BVerwG, in: NJW, 43. Jg. (1990), S. 462 (S. 463); vgl. auch Philipp Austermann, a.a.O. (Fn. 4), S. 188 f.

27 Sorgfältige Herleitung des Begriffs der Anrechnung im Abgeordnetenrecht bei Philipp Austermann, a.a.O. (Fn. 2), S. 27 f.

28 Vgl. ders., a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 8. Näher zu den Kürzungsmodalitäten ders., a.a.O. (Fn. 2), S. 154 f.

29 Vgl. § 55 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 und § 55 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BeamtVG.

30 Vgl. Philipp Austermann, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 37.

31 Vgl. Sozialgesetzbuch Sechstes Buch [Gesetzliche Rentenversicherung] vom 18. Dezember 1989 (BGBl. 1989 I S. 2261); zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 21. Dezember 2015 (BGBl. 2015 I S. 2517).

32 So Philipp Austermann, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 35.

33 Hierzu Andreas Reich, Beamtenversorgungsgesetz, München 2013, § 55 Rn. 26.

Witwe[r]n und Waisen); nach § 55 Abs. 3 BeamtVG gelten diese beiden Rententypen nicht als Renten im Sinne von § 55 Abs. 1 BeamtVG. Ebenfalls anrechnungsfrei sind mangels gesetzlicher Anordnung auf privatrechtlicher Vereinbarung beruhende Betriebs-, „Riester“- oder „Rürup“-Renten.<sup>34</sup> Dasselbe gilt grundsätzlich für Renten aus berufständischen Versorgungseinrichtungen. Lediglich Leistungen aus einer berufständischen Versorgungseinrichtung oder aus einer befreidenden Lebensversicherung, zu denen der Arbeitgeber aufgrund eines Beschäftigungsverhältnisses im öffentlichen Dienst mindestens die Hälfte der Beiträge oder Zuschüsse in dieser Höhe geleistet hat, werden von § 55 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 BeamtVG als Renten legaldefiniert und unterfallen der Anrechnung gemäß § 29 Abs. 2 S. 2 AbG.

### 3.3. Anrechnung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf den abgeordnetenrechtlichen Altersversorgungsanspruch (§ 29 Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbG)

Die Anrechnung von Ansprüchen aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die abgeordnetenrechtliche Altersversorgung ist in § 29 Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbG geregelt. Dabei ist der Rentenbegriff nach dem klaren Wortlaut der Norm identisch mit demjenigen des § 29 Abs. 2 S. 2 AbG.

Treffen Versorgungsansprüche nach dem AbgG mit Ansprüchen aus der gesetzlichen Rentenversicherung zusammen, bestimmt § 29 Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbG, dass die Versorgungsansprüche nach dem AbgG (zum Beispiel die Altersentschädigung gemäß § 19 AbgG) in Höhe von 50 Prozent desjenigen Betrages ruhen, um den sie und die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung die Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Abs. 1 AbgG übersteigen. Demnach ist folgende Berechnung durchzuführen<sup>35</sup>: In einem ersten Schritt sind die Versorgungsansprüche nach dem AbgG und die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu addieren. In einem zweiten Schritt ist die Differenz zwischen dieser Summe und der Abgeordnetentschädigung gemäß § 11 Abs. 1 AbgG, also der „übersteigende Betrag“ zu ermitteln. Die Hälfte der Differenz wird von dem Versorgungsanspruch nach dem AbgG abgezogen. Rechtsfolge dieser Regelung ist also die Kürzung des abgeordnetenrechtlichen Versorgungsanspruchs in der von § 29 Abs. 4 S. 1 AbgG vorgesehenen Höhe.

## 4. Verfassungsrechtliche Bewertung von § 29 Abs. 2 S. 2 und Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbgG

### 4.1. Kein verfassungsrechtliches Verbot der Mehrfachalimentation

Ein verfassungsrechtlich verankertes Verbot der so genannten Doppel- oder Mehrfachalimentation wird zwar regelmäßig sowohl in der Fachliteratur<sup>36</sup> als auch in Gesetzesbegründungen

<sup>34</sup> Vgl. Philipp Austermann, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 39.

<sup>35</sup> Zur Berechnung vgl. Werner Braun / Monika Jantsch / Elisabeth Klante, a.a.O. (Fn. 11), § 29 Rn. 46; Philipp Austermann, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 52.

<sup>36</sup> Vgl. zum Beispiel Horst Dietrich, a.a.O. (Fn. 10), S. 104; Alfred Drescher, Die Neuregelung der Rechtsverhältnisse der in den Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes, in: RiA, 24. Jg. (1977), S. 51 (S. 52); Werner Braun / Monika Jantsch / Elisabeth Klante, a.a.O. (Fn. 11), § 29 Rn. 36; Hans Herbert von Arnim / Thomas Drysch, in: Wolfgang Kahl / Christian Waldböck / Christian Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung

dungen und Beschlussempfehlungen<sup>37</sup> geltend gemacht und zur Rechtfertigung des § 29 AbG herangezogen. Ein solches Verbot oder, anders gewendet, ein verfassungsrechtliches Gebot der Anrechnung verschiedener Bezüge besteht jedoch nicht.<sup>38</sup> Der Verfassungstext kennt weder den Begriff der „Anrechnung“ noch den der „Mehrfachalimentation“. Auch implizit lässt sich der Verfassung kein Anrechnungsgebot entnehmen.<sup>39</sup> Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG statuiert lediglich, dass Abgeordnete des Bundestags eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung erhalten müssen. Die Ausgestaltung des „Näheren“ überantwortet Art. 48 Abs. 3 S. 3 GG dem Bundesgesetzgeber.

Auch das BVerfG hat sich bisher nicht zu einem Anrechnungsgebot verhalten.<sup>40</sup> Im so genannten ersten Diätenturteil (1975) erachtete das Gericht es allein für verboten, Beamten, die gleichzeitig Parlamentarier sind, ihre Beamtenbezüge zu belassen.<sup>41</sup> Ansonsten hat das BVerfG sich nur vorsichtig positioniert.<sup>42</sup> So heißt es in einem *obiter dictum*<sup>43</sup> des Diätenturteils wörtlich:

„Bei der Neuregelung [des saarländischen Abgeordnetenrechts] wird zu beachten sein, dass nun in einer Person zwei Bezüge auf öffentlichen Kassen mit Alimentationscharakter zusammentreffen können: die Abgeordnetenentschädigung und beispielsweise das Gehalt eines Hochschullehrers, eines Parlamentarischen Staatssekretärs, eines Ministers. Die Alimentationsverpflichtung der öffentlichen Hand geht in einem solchen Fall nicht notwendig auf eine doppelte Aufbringung des angemessenen Lebensunterhalts. Es fehlt jedenfalls an jedem sachlich zureichenden Grund, diesen Fall anders als entsprechend den gegenwärtig im Beamtenrecht geregelten Grundsätzen zu behandeln und den Abgeordneten zu privilegieren [...]. Das wäre unvereinbar mit dem Gleichheitssatz. Außerdem wird bei der Neuregelung zu überlegen sein, ob nicht im Hinblick auf die dargestellte Verfassungsrechtslage auch die Regelung über das Übergangsgeld und über die Altersrente geändert oder ergänzt werden muß (letzteres beispielsweise, wenn zwei Altersversorgungen aus der öffentlichen Kasse zusammentreffen) und ob Übergangsregelungen (beispielsweise zur Angleichung des Rechtsstandes ausgeschiedener Abgeordneter an den neuen Rechtsstand) oder Vorbehalte zugunsten eines erworbenen Rechtsstandes ausgeschiedener Abgeordneter nötig sind.“<sup>44</sup>

(Stand: 2016), Art. 48 Rn. 229 ff.; *Helmut Schulze-Fielitz*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, Tübingen 2015, Art. 48 Rn. 31; wohl auch *Siegfried Magiera*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München 2014, Art. 48 Rn. 22.

37 Vgl. BT-Drs. 7/5531, S. 8; BT-Drs. 7/5903, S. 6; BT-Drs. 12/7777, S. 10; ferner siehe BT-Drs. 14/2235, S. 6; BT-Drs. 14/2660, S. 1, S. 9.

38 Zutreffend *Martin Grundmann*, Zur Altersentschädigung für Abgeordnete, in: DÖV, 47. Jg. (1994), S. 329 (S. 332); *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 4), S. 189; abweichend *Annette Fischer*, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, Frankfurt am Main 1995, S. 88, S. 111.

39 Ebenso *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 73.

40 Vgl. BVerfG, in: NJW, 43. Jg. (1990), S. 462 (S. 463); *Astrid Lediger*, Die Entschädigung der Bundestagsabgeordneten, Frankfurt am Main 2001, S. 80; *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 4), S. 189.

41 Vgl. BVerfGE 40, S. 296 (S. 321 ff.).

42 So auch *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 74.

43 Zur fehlenden Bindungswirkung (zumindest) der fraglichen Passage vgl. zum Beispiel BT-Drs. 7/5531, S. 7; *Joachim Henkel*, a.a.O. (Fn. 6), S. 59; *Brun-Otto Bryde*, Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1982, S. 171.

44 BVerfGE 40, S. 296 (S. 329 f.).

Im Beschluss vom 30. September 1987, der die Anrechnung von Renten auf beamtenrechtliche Versorgungsbezüge zum Gegenstand hatte, ging das BVerfG erneut lediglich in einem *obiter dictum*<sup>45</sup> auf das Verhältnis von Renten und Abgeordnetenentschädigungen ein. Die relevante Passage lautet:

„Das Abgeordnetengesetz ist [...] von der Voraussetzung ausgegangen, daß die Abgeordnetenentschädigung und -versorgung nach dem Alimentationsprinzip zu bemessen sei [...]. Es hat dementsprechend eine Entschädigung gewährt, die für die Zeit, in der der Abgeordnete das Mandat innehat, eine volle Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie darstellt und eine der Höhe dieser Entschädigung entsprechende, wenngleich nach der Dauer der Zugehörigkeit zum Parlament gestaffelte Altersversorgung vorgesehen. Hieran gemessen erscheint es wenig folgerichtig, bei einem Zusammentreffen von Abgeordnetenentschädigung und -versorgung mit Bezügen aus anderen öffentlichen Kassen von deren Anrechnung abzusehen. Es liegt daher nahe, daß der Gesetzgeber, sofern er es bei der bisherigen Konzeption von Entschädigung und Versorgung der Abgeordneten beläßt, auch eine Anrechnung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung vorsieht; dies um so mehr, als dem Abgeordnetengesetz ersichtlich die irrtümliche – schon im Blick auf § 55 BeamVG kaum folgerichtige – Annahme zugrunde lag, bei der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung handele es sich nicht um eine Leistung aus einer öffentlichen Kasse [...].“<sup>46</sup>

Auch aus diesen rechtlich nicht bindenden und zudem in der Sache zurückhaltenden Äußerungen des Gerichts lässt sich kein Gebot einer Anrechnung von Altersrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Abgeordnetenentschädigung und -versorgung herleiten.

Selbst wenn man in den Feststellungen des BVerfG einen Hinweis auf die verfassungsrechtliche Notwendigkeit von Anrechnungsbestimmungen erblickte, entfalteten die Aussagen aus mehreren Gründen keine Überzeugungskraft<sup>47</sup>: Zum einen stellt das BVerfG im Diätenurteil von 1975 einen Vergleich der Abgeordnetenentschädigung mit beamtenrechtlichen Grundsätzen an, indem es den aus dem Beamtenrecht stammenden Begriff der „Alimentation“ verwendet.<sup>48</sup> Dieser findet allerdings im Grundgesetz keine Erwähnung und ist vom Gericht auch missverständlich gewählt.<sup>49</sup> Abgeordnete sind keine Beamten und genießen auch keinen beamtenrechtlichen oder beamtenrechtsähnlichen Status. Dies hat das BVerfG nicht nur im Diätenurteil, sondern auch an anderer Stelle völlig zu Recht unterstrichen.<sup>50</sup> Anders als ein Beamter „schuldet“ der Abgeordnete nämlich rechtlich keine Dienste, sondern nimmt in Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit sein Mandat für die (begrenzte) Dauer der Mandatszeit wahr.<sup>51</sup> Daher ist auch die Abgeordnetenentschädigung kein Gehalt im beamtenrechtlichen Sinne.<sup>52</sup> Der auf dem beamtenrechtlichen Vergleich basierende Schluss, dass die Anrechnung im Abgeordnetenrecht derjenigen im Beamtenrecht,

45 Vgl. *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 4), S. 188.

46 BVerfGE 76, S. 256 (S. 343).

47 Wie hier *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 4), S. 189.

48 Vgl. BVerfGE 40, S. 296 (S. 329); 76, S. 256 (S. 343).

49 Vgl. *Felix Welti*, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, Berlin 1998, S. 211.

50 Vgl. BVerfGE 40, S. 296 (S. 314, S. 316); 76, S. 256 (S. 341 f.); 118, S. 227 (S. 326).

51 Vgl. BVerfGE 76, S. 256 (S. 341); 118, S. 227 (S. 326).

52 Vgl. BVerfGE 40, S. 296 (S. 316); vgl. auch *Annette Fischer*, a.a.O. (Fn. 38), S. 24.

etwa bei den Kürzungssätzen, folgen müsse, geht deshalb fehl.<sup>53</sup> Hinzu kommt, dass es bereits zu Zeiten des Diätenurteils im öffentlichen Dienstrecht keine einheitlichen Grundsätze für das Zusammentreffen mehrerer Bezüge, sondern verschiedene Modelle gab.<sup>54</sup> Die Unterschiede sind seit der Föderalismusreform I<sup>55</sup>, die das öffentliche Dienstrecht für die Landesbediensteten der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder überantwortet hat, weiter verstärkt worden.<sup>56</sup>

Zum anderen steht die Entschädigung der Abgeordneten in einem anders gelagerten Sach- und Regelungszusammenhang als die Alimentation von Beamten. Schon die Unabhängigkeit der Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG bildet einen deutlichen Gegensatz zur Weisungsgebundenheit eines Beamten. Auch in systematischer Hinsicht findet die Entschädigung von Abgeordneten im III. Abschnitt des Grundgesetzes ihren Niederschlag, während das für die Festsetzung der Beamtenbezüge maßgebliche Alimentationsprinzip in Art. 33 Abs. 5 GG und damit im II. Abschnitt angesiedelt ist.<sup>57</sup> Es ist damit grundsätzlich ausgeschlossen, Abgeordnete und Beamte miteinander zu vergleichen.<sup>58</sup> Demnach verstieße es nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, wenn das AbG im Unterschied zum BeamtVG keinerlei Anrechnungsregeln enthielte. Erst recht ist keine Verletzung des Gleichheitsgebots zu erkennen, wenn das AbG, wie zum Zeitpunkt des Beschlusses von 1987, zwar Anrechnungsregeln enthält, diese aber großzügiger ausgestaltet als das BeamtVG.<sup>59</sup> Der Beschluss von 1987 fußt auf den Feststellungen des Diätenurteils von 1975. Der damalige Berichterstatter des Zweiten Senats, *Willi Geiger*, betonte in einer anschließenden Veröffentlichung, dass die Verwendung der Begriffe wie „Alimentation“ oder „alimentieren“ im Diätenurteil „nichts anderes [war] als der Versuch [...], Worte wie Entgelt, Gegenleistung, Gehalt, Sold, Honorar zu vermeiden, um Assoziationen mit Rechtsinstituten, in deren Nähe der Abgeordnete und Mandatsträger nicht gebracht werden darf, gar nicht erst aufkommen zu lassen“<sup>60</sup>. Eine Anlehnung an das Beamtenrecht war also ersichtlich nicht gewollt<sup>61</sup> und wird vom BVerfG auch in einer jüngeren Entscheidung klar verneint.<sup>62</sup>

Im Vergleich mit den zitierten Äußerungen im Diätenurteil zur Anrechnung sind die Ausführungen im Beschluss vom 30. September 1987 sogar noch verhaltener.<sup>63</sup> Die dort zu lesende Aussage, das AbG sei „von der Voraussetzung ausgegangen, daß die Abgeordneten-

53 Zutreffend *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 77. Ähnlich bereits *Joachim Henkel*, a.a.O. (Fn. 6), S. 60 ff.

54 Vgl. BVerfGE 32, S. 157 (S. 166), sowie *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 77. Vgl. auch das Sondervotum des Richters *Walter Seuffert*, in: BVerfGE 40, S. 296 (S. 343).

55 Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. 2006 I S. 2034.

56 Im Einzelnen vgl. *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 2), S. 172 f.

57 Vgl. BVerfGE 76, S. 256 (S. 342).

58 Vgl. ebenda; vgl. auch BVerfGE 118, S. 227 (S. 326) sowie *Christian Waldhoff*, Das missverständnische Mandat: Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Normierung der erweiterten Offenlegungspflichten der Abgeordneten des Deutschen Bundestags, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 2, S. 251 – 266, S. 251, S. 253, S. 254 f.

59 Zutreffend *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 77.

60 *Willi Geiger*, Der Abgeordnete und sein Beruf. Eine kritische Auseinandersetzung mit folgenreichen Mißdeutungen eines Urteils, in: ZParl, 9. Jg. (1978), S. 522 – 533, S. 527.

61 Vgl. ebenda; vgl. auch *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 77.

62 Vgl. BVerfGE 118, S. 227 (S. 326).

63 So auch *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 77.

entschädigung und -versorgung nach dem Alimentationsprinzip zu bemessen sei (vgl. BVerfGE 40, 296 [329 f.])“ und, hieran gemessen, erscheine es „wenig folgerichtig, bei einem Zusammentreffen von Abgeordnetenentschädigung und -versorgung mit Bezügen aus anderen öffentlichen Kassen von deren Anrechnung abzusehen“<sup>64</sup>, nimmt nicht selbstständig auf beamtenrechtliche Grundsätze Bezug. Vielmehr wird nur eine logische Konsequenz aus der im Diätenurteil von 1975 statuierten (und angreifbaren) Prämisse dargelegt, ohne dass daraus eine rechtliche Verpflichtung abgeleitet würde.<sup>65</sup> Aus diesem Grund belässt es der Senat im Ergebnis bei der Feststellung, die Frage einer Rechtsänderung (mit der Folge einer Anrechnung von Renten) sei „hier nicht weiter zu verfolgen“<sup>66</sup>.

#### 4.2. Grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Anrechnungsbestimmungen

Aus dem Befund, dass dem Grundgesetz ein Anrechnungsgebot nicht entnommen werden kann, folgt allerdings nicht, dass eine Anrechnung von Ansprüchen, selbst soweit sie auf eigenen beruflichen Leistungen und/oder Rentenbeiträgen außerhalb des Mandats beruhen, *per se* verfassungswidrig wäre.<sup>67</sup> Im Gegenteil: die Anrechnung ist Ausdruck der in Art. 48 Abs. 3 S. 3 GG verankerten weiten gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit.<sup>68</sup> Dabei lassen sich dem Beamtenrecht möglicherweise gewisse Anregungen, aber keinesfalls Vorgaben oder Maßstäbe für Anrechnungsbestimmungen entnehmen.<sup>69</sup> Einer Vergleichbarkeit zwischen Beamten und Abgeordneten stehen schon die systematisch und teleologisch unterschiedlichen Regelungen des Art. 33 Abs. 5 GG einerseits und des Art. 48 Abs. 3 GG andererseits entgegen.

#### 4.3. Beschränkungen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit bei der Anrechnung

##### (1) Abgeordnetenstatus und Grundrechte als verfassungsrechtliche Begrenzungen

Verfassungsrechtliche Beschränkungen der Gestaltungsfreiheit des Bundesgesetzgebers können sich allerdings aus der bundesstaatlichen Kompetenzordnung, aus dem Abgeordnetenstatus sowie aus Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten ergeben.<sup>70</sup> Da § 29 Abs. 2 S. 2 AbG und § 29 Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbG die Rechtsetzungskompetenzen der Länder und der EU wahren, konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf den Abgeordnetenstatus und die Grundrechtsgarantien.

<sup>64</sup> BVerfGE 76, S. 256 (S. 343).

<sup>65</sup> Ebenso *Astrid Lediger*, a.a.O. (Fn. 40), S. 80; *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 77.

<sup>66</sup> BVerfGE 76, S. 256 (S. 343).

<sup>67</sup> Dies ist einhellige Auffassung, vgl. nur *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 2), S. 172 ff.; *Martin Grundmann*, a.a.O. (Fn. 38), S. 332, S. 334; *Hans-Heinrich Trute*, in: *Ingo von Münch / Philip Kunig* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München 2012, Art. 48 Rn. 26; *Felix Welti*, a.a.O. (Fn. 49), S. 212; *Heinrich Lang*, Gesetzgebung in eigener Sache, Tübingen 2007, S. 92 f.

<sup>68</sup> Vgl. etwa BVerfGE 76, S. 256 (S. 342); *Hans Hugo Klein*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung (Stand: 2016), Art. 48 Rn. 153, Rn. 181; *Martin Grundmann*, a.a.O. (Fn. 38), S. 334; *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 4), S. 189.

<sup>69</sup> So aber *Martin Grundmann*, a.a.O. (Fn. 38), S. 332. Wie hier *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 78.

<sup>70</sup> Vgl. *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 2), S. 178 ff.

Als Teil des Abgeordnetenstatus beschränken der Entschädigungsanspruch des Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG und der formalisierte Gleichheitssatz (Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 48 Abs. 3 GG)<sup>71</sup> das Prinzip der Anrechnung.<sup>72</sup> Der Entschädigungsanspruch umfasst alle im AbgG vorgesehenen Entschädigungsleistungen, einschließlich der Altersversorgung.<sup>73</sup> Der von Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG vorgegebene Zweck der Entschädigung, den Lebensunterhalt des Mitglieds des Bundestags und seiner Familie sowie seine wirtschaftliche und politische Unabhängigkeit zu sichern, steht einer Anrechnung jedenfalls dann entgegen, wenn die Gesamtsumme der Einkünfte das Niveau der Entschädigung oder der Versorgung nach dem AbgG nicht mehr erreicht.<sup>74</sup> In einem solchen Fall wäre auch der formalisierte Gleichheitssatz verletzt, der eine im Ergebnis gleich hohe Bezahlung aller Abgeordneten oder wenigstens identische Berechnungsgrundlagen für Entschädigung und Versorgung vorschreibt.<sup>75</sup> Ein derartiger Verstoß gegen den auf Unabhängigkeit gerichteten Zweck der Abgeordnetenentschädigung lässt sich den Anrechnungsbestimmungen des § 29 Abs. 2 S. 2 und Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbgG jedoch nicht entnehmen. Sie tragen vielmehr in ihrer jeweiligen Einzelausgestaltung Sorge dafür, dass die Gesamtsumme der Einkünfte nicht unter das von Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG geforderte Niveau fällt. Eine andere Frage ist allerdings, ob die in § 29 AbgG vorgesehenen Anrechnungsbestimmungen, die sich nur selektiv auf bestimmte Versorgungsbezüge (unter anderem auf Altersrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung) beziehen, mit dem allgemeinen und dem formalisierten Gleichheitssatz in Einklang zu bringen sind.<sup>76</sup> Auf diesen Punkt wird zurückzukommen sein.

Auch Grundrechte, insbesondere die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG, können eine Anrechnungsgrenze darstellen. Dies gilt jedoch nur unter der Prämisse, dass eine Anrechnungsnorm nicht ein Ruhen oder eine Kürzung abgeordnetenrechtlicher Ansprüche zur Folge hat. Diese genießen nämlich keinen unmittelbaren Grundrechtsschutz, da Abgeordnete als Teile eines Staatsorgans sich als solche nicht auf Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte berufen können.<sup>77</sup> Ihre Ansprüche aus dem Mandat werden ausschließlich durch die Statusnormen des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und des Art. 48 Abs. 3 GG geschützt.<sup>78</sup> Nur außerhalb des Abgeordnetenstatus, in der Privat- oder Bürgersphäre der Ab-

71 Zum formalisierten Gleichheitsgrundsatz erstmals BVerfGE 1, S. 208 (S. 248 f.). Zum formalisierten Gleichheitssatz bei der Abgeordnetenentschädigung vgl. BVerfGE 40, S. 296 (S. 317 f.); 102, S. 224 (S. 237 f.) sowie *Stefanie Schmahl*, Funktionszulagen – Ein Verstoß gegen Mandatsfreiheit und Gleichheit der Abgeordneten?, in: AöR, 130. Jg. (2005), S. 114 (S. 129 f.).

72 Vgl. *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 80.

73 Vgl. ders., a.a.O. (Fn. 2), S. 102, S. 179.

74 Vgl. ders., a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 80.

75 Vgl. *Joachim Henkel*, a.a.O. (Fn. 6), S. 63 f.; *Lothar Dettmann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Entschädigung von Abgeordneten, in: BayVBl., 128. Jg. (1997), S. 385 (S. 387); *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 4), S. 189.

76 Ähnlich *Edzard Schmidt-Jortzig*, a.a.O. (Fn. 24), S. 254.

77 Einhellige Ansicht, vgl. etwa BVerfGE 6, S. 445 (S. 447); 118, S. 277 (S. 327); *Matthias Cornils*, Leitbilder des Abgeordneten – Das Mandat als Lebensberuf oder Zeitengagement?, in: JURA, 31. Jg. (2009), S. 289 (S. 294 f.); *Christoph Möllers*, a.a.O. (Fn. 6), S. 940; *Siegfried Magiera*, a.a.O. (Fn. 36), Art. 38 Rn. 52; *Martin Morlok*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 36), Art. 38 Rn. 146; *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 2), S. 70, S. 182.

78 Deutlich BVerfGE 94, S. 351 (S. 365); 99, S. 19 (S. 19); 118, S. 227 (S. 327). Die Statusrechte des Abgeordneten können im Wege des Organstreitverfahrens geltend gemacht werden, vgl. BVerfGE 118, S. 227 (S. 320).

geordneten, kann der Schutzbereich von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten eröffnet sein.<sup>79</sup> Bürgersphäre und Abgeordnetenstatus stehen prinzipiell nebeneinander und decken verschiedene Lebens- und Tätigkeitsbereiche ab.<sup>80</sup>

## (2) Differenzierung zwischen § 29 Abs. 2 S. 2 AbG und § 29 Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbG

In Bezug auf die zu untersuchenden Anrechnungsbestimmungen des § 29 AbG ist deshalb zu differenzieren. Aus § 29 Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbG, wonach die abgeordnetenrechtlichen Versorgungsbezüge in Höhe von 50 Prozent desjenigen Betrages ruhen, um den sie und die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung die Entschädigung nach § 11 AbG übersteigen, folgt im Ergebnis eine Kürzung des Versorgungsanspruchs nach dem AbG. Der Anspruch aus der gesetzlichen Rentenversicherung wird nicht unmittelbar angetastet. Daher findet die Anrechnungsvorschrift des § 29 Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbG nicht ihre Grenze in Grundrechten, sondern allein in den abgeordnetenrechtlichen Statusnormen, insbesondere im formalisierten Gleichheitssatz des Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG.

Demgegenüber sieht § 29 Abs. 2 S. 2 AbG keine Kürzung der abgeordnetenrechtlichen Entschädigung oder der Versorgungsansprüche aus dem Mandat, sondern gerade ein Ruhen der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung vor.<sup>81</sup> Außerhalb des Mandats sind grundsätzlich alle Einkommens- und Versorgungsansprüche grundrechtlich geschützt. Dies gilt besonders für privatrechtliche Einkommens- und Versorgungsansprüche, die dem Schutzbereich der Eigentumsgarantie unterfallen.<sup>82</sup> Durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützt sind aber auch bestimmte subjektiv-öffentliche Vermögensrechte, zu denen nicht zuletzt sozialversicherungsrechtliche Ansprüche zählen.<sup>83</sup>

### 4.4. Vereinbarkeit von § 29 Abs. 2 S. 2 AbG mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG?

#### (1) Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG

Vom Eigentum des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG werden auch die Rentenansprüche und Rentenanwartschaften erfasst, die durch eigene Beitragsleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung entstanden sind.<sup>84</sup> Das BVerfG betont seit der Entscheidung zum Versorgungsaus-

<sup>79</sup> Vgl. BVerfGE 99, S. 19 (S. 29); 118, S. 277 (S. 327 f.); *Friedrich Schnapp*, Darf es von Rechts wegen den „gläsernen Abgeordneten“ geben?, in: NWVBl., 20. Jg. (2006), S. 401 (S. 402); *Christian Waldhoff*, a.a.O. (Fn. 58), S. 263; *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 81; anders das Sondervotum der Richter *Winfried Hassemer*, *Udo Di Fabio*, *Rudolf Mellinghoff* und *Herbert Landau* in: BVerfGE 118, S. 277 (S. 340, S. 378, S. 385 f.).

<sup>80</sup> Wie hier *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 2), S. 183 f.; ähnlich *Peter Häberle*, Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit des Abgeordnetenstatus, in: NJW, 29. Jg. (1976), S. 537 (S. 540).

<sup>81</sup> Vgl. BT-Drs. 17/12500, S. 30.

<sup>82</sup> Vgl. zum Beispiel BVerfGE 83, S. 201 (S. 208 f.); 115, S. 97 (S. 110 f.); *Peter Axer*, in: *Volker Epping / Christian Hillgruber* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München 2013, Art. 14 Rn. 48.

<sup>83</sup> Vgl. bereits in Ansätzen: BVerfGE 14, S. 288 (S. 293 f.); 18, S. 392 (S. 397); 40, S. 65 (S. 82 ff.). Grundlegend dann BVerfGE 53, S. 257 (S. 289 f.); 69, S. 272 (S. 298); ferner BVerfGE 76, S. 256 (S. 293); 117, S. 272 (S. 292); 131, S. 66 (S. 79 f.).

<sup>84</sup> Vgl. BVerfGE 53, S. 257 (S. 290). Vgl. ferner BVerfGE 58, S. 81 (S. 109); 76, S. 256 (S. 293); 112, S. 368 (S. 396); 117, S. 272 (S. 292); 128, S. 138 (S. 147); 131, S. 66 (S. 79 f.). Kritisch

gleich vom 28. Februar 1980 in ständiger Rechtsprechung die grundrechtlich geschützte eigentumsrechtliche Rechtsposition des Anspruchs aus der gesetzlichen Rentenversicherung und die von der Verfassung geschützte Rechtsstellung der Rentenempfänger.<sup>85</sup> Immer wieder hat das BVerfG den hohen Stellenwert des Eigentumsschutzes bekräftigt und mit Blick auf gesetzliche Renten ausgeführt:

„Die Garantie des Eigentums ist ein elementares Grundrecht, das in engem innerem Zusammenhang mit der persönlichen Freiheit steht. Ihr kommt im Gesamtgefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen [...]. In der heutigen Gesellschaft erlangt die große Mehrzahl der Staatsbürger ihre wirtschaftliche Existenzsicherung weniger durch privates Sachvermögen als durch den Arbeitsertrag und die daran anknüpfende solidarisch getragene Daseinsvorsorge, die historisch von jeher eng mit dem Eigentumsgedanken verknüpft war [...]. Insoweit sind die Anrechte des Einzelnen auf Leistungen der Rentenversicherung an die Stelle privater Vorsorge und Sicherung getreten“ – und fordern daher denselben Grundrechtsschutz, der diesen zu kommt.<sup>86</sup>

Dementsprechend tragen Rentenansprüche und Rentenanwartschaften als vermögenswerte Güter die wesentlichen Merkmale verfassungsrechtlich geschützten Eigentums. Ihre Voraussetzungen und ihre besondere Schutzwürdigkeit begründet das Gericht im Grundsatzurteil zum Krankenversicherungsschutz der Rentner vom 16. Juli 1985 wie folgt: „Voraussetzung für einen Eigentumsschutz sozialversicherungsrechtlicher Positionen ist eine vermögenswerte Rechtsposition, die nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Rechtsträger als privatnützig zugeordnet ist; diese genießt den Schutz der Eigentumsgarantie dann, wenn sie auf nicht unerheblichen Eigenleistungen des Versicherten beruht und zudem der Sicherung seiner Existenz dient.“<sup>87</sup>

Damit etabliert das BVerfG drei objektive Kriterien, die kumulativ vorliegen müssen<sup>88</sup>: So muss es sich, erstens, um eine vermögenswerte Rechtsposition handeln, die nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Rechtsträger als privatnützig zugeordnet und verfestigt ist. Zweitens muss der Rechtsposition eine nicht unerhebliche Eigenleistung des Versicherten zugrunde liegen, die auch in der persönlichen Arbeitsleistung bestehen kann; und drittens muss sie der Existenzsicherung dienen.

*Otto Depenheuer*, in: *Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein / Christian Starck* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, München 2010, Art. 14 Rn. 83 f.

85 Vgl. BVerfGE 53, S. 257 (S. 290 ff.); ständige Rechtsprechung; vgl. etwa BVerfGE 58, S. 81 (S. 109); 69, S. 272 (S. 298); 100, S. 1 (S. 32); 116, S. 96 (S. 121). Hinterbliebenenrenten genießen indes nicht den Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG, da sie lediglich eine Unterhaltsersatzfunktion erfüllen, vgl. BVerfGE 97, S. 271 (S. 284 f.), sowie *Rudolf Wendt*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 36), Art. 14 Rn. 34, dort Fn. 129.

86 BVerfGE 53, S. 257 (S. 290) unter Hinweis auf BVerfGE 50, S. 290 (S. 339) und auf das Sondervotum der Richterin *Wiltraut Rupp-von Brünneck* in: BVerfGE 32, S. 129 (S. 142 f.). Vgl. aus jüngerer Zeit auch BVerfGE 100, S. 1 (S. 32); 116, S. 96 (S. 121); 131, S. 66 (S. 80).

87 BVerfGE 69, S. 272 (S. 300).

88 Vgl. dazu zum Beispiel *Dietrich Katzenstein*, Aspekte einer zukünftigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen, in: *Walther Fürst / Roman Herzog / Dieter C. Umbach* (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, Band 1, Berlin 1987, S. 645 – 672, S. 657; *Hans-Jürgen Papier*, in: *Eberhard Eichenhofer / Herbert Rische / Winfried Schmähl* (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, SGB VI, Köln 2012, Kapitel 30, Rn. 11; *Peter Axer*, a.a.O. (Fn. 82), Art. 14 Rn. 57.

Diese drei Kriterien<sup>89</sup> hat das BVerfG in nachfolgenden Entscheidungen immer wieder betont.<sup>90</sup> In der Literatur haben diese Merkmale zu Recht überwiegend Zustimmung erfahren.<sup>91</sup> Soweit Kritik geäußert wird<sup>92</sup>, ist diese vereinzelt geblieben. Mit der Voraussetzung der „vermögenswerten Rechtsposition“ ist eine gesetzlich umrissene Position gemeint, die ausschließlich und privatnützlich ist und nicht mehr der Verfügbarkeit des Leistungsträgers oder eines Dritten unterliegt.<sup>93</sup> In den Eigentumsschutz einbezogen werden demnach Rentenanwartschaften; ausgegrenzt werden indes bloße günstige Aussichten auf rechtliche Vorteile, die sich noch nicht zu Rechtspositionen verdichtet haben, oder Leistungen, deren Gewährung vom Ermessen des Versicherungsträgers abhängt.<sup>94</sup>

Das zweite Kriterium der „nicht unerheblichen Eigenleistung“ soll jene staatlichen Leistungen an den Bürger aus dem Eigentumsschutz ausnehmen, die sich als bloße hoheitliche Wohltaten erweisen, für die der Bürger keine spezifische „Gegenleistung“ erbracht hat.<sup>95</sup> Dem Schutz des Eigentums soll nur die „erdiente“ Berechtigung unterfallen, nicht aber das, was dem Bürger vom Staat voraussetzunglos gewährt wird.<sup>96</sup> Es geht also prinzipiell um das Äquivalent eigener Leistung, wobei die Eigenleistung mit der Berechtigung aus der Sozialversicherung aber nicht vollständig äquivalent – also rechnerisch gleich – zu sein

- 89 Als viertes Kriterium ist mittlerweile zu nennen, dass Ansprüche oder Anwartschaften durch Beiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland erworben worden sein müssen, vgl. BVerfGE 95, S. 143 (S. 155 f.); 116, S. 96 (S. 122 f.); 126, S. 369 (S. 391). Dazu zählen auch die in der ehemaligen DDR erworbenen Rentenansprüche, vgl. BVerfGE 100, S. 1 (S. 33 f.); 126, S. 233 (S. 256).
- 90 Vgl. etwa BVerfGE 76, S. 220 (S. 235); 97, S. 271 (S. 283 f.); 100, S. 1 (S. 32 f.); 112, S. 368 (S. 396); 126, S. 369 (S. 390); 131, S. 66 (S. 79 f.).
- 91 Vgl. zum Beispiel *Fritz Ossenbühl*, Der Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Eine Zwischenbilanz, in: *Walther Fürst / Roman Herzog / Dieter C. Umbach* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 88), S. 625 ff.; *Dietrich Katzenstein*, a.a.O. (Fn. 88), S. 657; *Christoph Degenhart*, Rentenreform, „Generationenvertrag“ und Bestandsschutz sozialversicherungsrechtlicher Positionen, in: BayVBl., 115. Jg. (1984), S. 65 (S. 67 ff.); *Alexander von Brünneck*, Eigentumsschutz der Renten – Eine Bilanz nach zehn Jahren, in: JZ, 45. Jg. (1990), S. 992 ff.; *Tigran Dabag*, Beitragssäquivalenz in der gesetzlichen Rentenversicherung?, Baden-Baden 2009, S. 49 ff. Im Wesentlichen zustimmend auch *Peter Baumeister*, Neuer Verfassungsverstoß im Recht der offenen Vermögensfragen, in: AöR, 128. Jg. (2003), S. 255 (S. 267 ff.); *Wolf-Rüdiger Schenke*, Sozialversicherungsrechtliche Ansprüche und das Eigentumsgrundrecht, in: *Manfred Wandt / Peter Reiff / Dirk Looschelders / Walter Bayer* (Hrsg.), Kontinuität und Wandel des Versicherungsrechts: Festschrift für Egon Lorenz zum 70. Geburtstag, Karlsruhe 2004, S. 715 (S. 723 ff.).
- 92 Sehr kritisch insbesondere *Otto Depenheuer*, Wie sicher ist verfassungsrechtlich die Rente? – Vom liberalen zum solidarischen Eigentumsbegriff, in: AöR, 120. Jg. (1995), S. 417 (S. 427 ff.); ähnlich kritisch auch *Manfred Unger*, Verfassungsrechtlicher Schutz für Anwartschaften aus der Rentenversicherung, in: ZfS, 6. Jg. (1985), S. 225 (S. 228).
- 93 Vgl. BVerfGE 69, S. 272 (S. 300 f.); 76, S. 220 (S. 236); 100, S. 1 (S. 32 f.); ähnlich bereits BVerfGE 53, S. 257 (S. 290 f.).
- 94 Vgl. BVerfGE 69, S. 272 (S. 301); *Fritz Ossenbühl*, a.a.O. (Fn. 91), S. 630; *Alexander von Brünneck*, a.a.O. (Fn. 91), S. 994. Skeptisch *Otto Depenheuer*, a.a.O. (Fn. 92), S. 431 ff.
- 95 *Tigran Dabag*, a.a.O. (Fn. 91), S. 36 f. Kritisch *Anne Lenze*, Staatsbürgerversicherung und Verfassung – Rentenreform zwischen Eigentumsschutz, Gleichheitssatz und europäischer Integration, Tübingen 2005, S. 50 ff.
- 96 Vgl. *Fritz Ossenbühl*, a.a.O. (Fn. 91), S. 631; *Christoph Degenhart*, a.a.O. (Fn. 91), S. 67; *Peter Baumeister*, a.a.O. (Fn. 91), S. 268; vgl. auch BVerfGE 53, S. 257 (S. 291); 100, S. 1 (S. 33).

braucht.<sup>97</sup> Es genügt, dass sie im Rahmen einer „Globaläquivalenz“ als „erheblich“ zu qualifizieren ist.<sup>98</sup> Der dagegen erhobene Einwand, dass keineswegs alle vermögenswerten Privatrechte auf eigener Leistung beruhten<sup>99</sup>, erweist sich als nicht durchschlagend. Auch bei einer Schenkung, einer Erbschaft oder einem Lotteriegewinn geht die Begründung von Privateigentum auf eigene Leistung zurück, obgleich sie nicht notwendig eine Leistung des derzeitigen Eigentümers ist und eine solche auch nicht sein muss.<sup>100</sup>

Das dritte Merkmal der „Existenzsicherung“ dient dazu, diejenigen Ansprüche auf Leistungen im Sozialversicherungsrecht aus der Eigentumsgarantie auszunehmen, die ursprüchlich nicht von existentieller Bedeutung sind. Entgegen anderslautenden Stimmen in der Literatur<sup>101</sup> handelt es sich bei dem Kriterium der „Existenzsicherung“ nicht um ein konservierendes Merkmal für den Eigentumsschutz schlechthin, sondern um ein negativ ausgrenzendes Kriterium, das spezifisch auf subjektiv-öffentliche Vermögensrechte zugeschnitten ist.<sup>102</sup> Mit anderen Worten: der Eigentumsschutz setzt voraus, dass die sozialversicherungsrechtliche Position für den Berechtigten von solcher Bedeutung ist, dass ihr Fortfall oder ihre Einschränkung die freiheitssichernde Funktion der Eigentumsgarantie wesentlich berühren würde.<sup>103</sup> Dabei ist unerheblich, ob und in welchem Umfang der Grundrechtsträger nach seinem Vermögensstand individuell auf den Bezug einer sozialversicherungsrechtlichen Leistung angewiesen ist. Vielmehr geht es um die „objektive Feststellung, ob eine öffentlich-rechtliche Leistung ihrer Zielsetzung nach der Existenzsicherung der Berechtigten zu dienen bestimmt ist“<sup>104</sup>. Nicht das Bedürfnis des Einzelnen, sondern der Umstand sei entscheidend, dass eine Position der großen Mehrheit der Staatsbürger zur existentiellen Sicherung diene.<sup>105</sup>

Für die Einbeziehung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG kommt es nach alledem entscheidend darauf an, dass ein personaler Bezug des Anteils eigener Leistung des Versicherten vorliegt.<sup>106</sup> Denn

97 So aber noch BVerfGE 14, S. 288 (S. 294); 18, S. 392 (S. 397); 30, S. 292 (S. 334).

98 Vgl. BVerfGE 69, S. 272 (S. 301 f.); 72, S. 9 (S. 19 f.); 76, S. 220 (S. 236). Zum Terminus der „Globaläquivalenz“ näher Jörg Adam, *Eigentumsschutz in der gesetzlichen Rentenversicherung*, Frankfurt am Main 2009, S. 231 ff.

99 So die grundsätzliche Kritik an der Bedingung der „Eigenleistung“ von Otto Depenheuer, a.a.O. (Fn. 92), S. 427 ff.

100 Zutreffend Wolf-Rüdiger Schenke, a.a.O. (Fn. 91), S. 724; vgl. auch Peter Baumeister, a.a.O. (Fn. 91), S. 270 f.

101 So etwa Otto Depenheuer, a.a.O. (Fn. 92), S. 433 ff.; ders., a.a.O. (Fn. 84), Art. 14 Rn. 71-73; Hans Dieter Jarass, in: ders. / Bodo Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar*, München 2016, Art. 14 Rn. 11; Jan-Reinhard Sieckmann, in: Karl Heinrich Friauf / Wolfram Höfling (Hrsg.), *Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung* (Stand: 2016), Art. 14 Rn. 47.

102 Klarsichtig Fritz Ossenbühl, a.a.O. (Fn. 91), S. 633 f.

103 Vgl. BVerfGE 69, S. 272 (S. 304); zustimmend Jan Berkemann, in: Dieter C. Umbach / Thomas Clemens (Hrsg.), *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, Band I, Heidelberg 2002, Art. 14 Rn. 169; vgl. auch Hans-Jürgen Papier, in: Bernd Baron von Maydell / Franz Ruland (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, Neuwied 1996, § 3 Rn. 45.

104 BVerfGE 69, S. 272 (S. 303 f.); vgl. auch BVerfGE 76, S. 220 (S. 237).

105 Vgl. BVerfGE 69, S. 272 (S. 304); vgl. auch Dietrich Katzenstein, a.a.O. (Fn. 88), S. 664 f.

106 Dies ist nahezu einhellige Auffassung, vgl. nur BVerfGE 53, S. 257 (S. 292); 69, S. 272 (S. 301); 76, S. 220 (S. 236 f.); 100, S. 1 (S. 38); Fritz Ossenbühl, a.a.O. (Fn. 91), S. 635; Peter Baumeister, a.a.O. (Fn. 91), S. 269 f. Kategoriale Kritik übt indes Anne Lenze, a.a.O. (Fn. 95), S. 60 ff.

nur dann misst der Staat das vermögenswerte Recht, auch wenn es öffentlich-rechtlicher Natur ist, dem Bürger dauerhaft so zu eigen zu, dass es ähnlich wie ein privates Vermögensrecht fungiert und entsprechend aus dem Verfügungsbereich des Staates entlassen ist.<sup>107</sup> Rentenversicherungsrechtliche Ansprüche und Anwartschaften erfahren den Schutz des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG also vor allem als Äquivalent einer nicht unerheblichen Eigenleistung, die der besondere Grund für die Anerkennung der Eigentumsposition ist.<sup>108</sup> Dabei – und dies gilt es zu betonen – versteht das BVerfG als „eigene (Vor-)Leistungen“ nicht nur die vom Versicherten selbst gezahlten Beiträge, sondern alle Elemente der gesetzlichen Rentenversicherung, mithin auch die von Dritten zu seinen Gunsten an den Träger der Sozialversicherung entrichteten Beiträge.<sup>109</sup> Hierzu gehören gerade auch die Arbeitgeberanteile im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung, die den „eigentumsrelevanten Eigenleistungen des Arbeitnehmers zuzurechnen sind“<sup>110</sup>. Der Beitrag des Arbeitgebers knüpft unmittelbar an die Arbeitsleistung des Arbeitnehmers an; er ist folgerichtig unter dem Gesichtspunkt des eigentumsrechtlichen Schutzes als „Eigenleistung des Versicherten“ zu berücksichtigen.<sup>111</sup>

## (2) § 29 Abs. 2 S. 2 AbG als Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG

Mit der Feststellung, dass rentenversicherungsrechtliche Rechtspositionen dem Eigentumschutz gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG unterfallen, ist allerdings nicht gesagt, dass sie der Disposition des einfachen Gesetzgebers entzogen wären. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG sieht vielmehr ausdrücklich vor, dass Inhalt und Schranken des Eigentums durch die Gesetze bestimmt werden. Da das Eigentum keine naturrechtlich vorgegebene oder konturierte Größe, sondern ein „rechtserzeugtes“ und normativ geprägtes Rechtsinstitut darstellt<sup>112</sup>, obliegt es dem Gesetzgeber, die Rechte und Pflichten hinsichtlich solcher Rechtsgüter generell und abstrakt festzulegen, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen sind.<sup>113</sup> Damit ergibt sich die konkrete Reichweite des Schutzes der gesetzlichen Renten durch die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schran-

107 Richtig: *Rudolf Wendt*, a.a.O. (Fn. 85), Art. 14 Rn. 30; näher *ders.*, Eigentum und Gesetzgebung, Hamburg 1985, S. 121 ff.

108 Vgl. BVerfGE 53, S. 257 (S. 291); 76, S. 220 (S. 236); 116, S. 96 (S. 122); vgl. auch *Brun-Otto Bryde*, in: *Ingo von Münch / Philip Kunig*, a.a.O. (Fn. 67), Art. 14 Rn. 25 f. Grundsätzliche Skepsis bezüglich der Eigentumsfähigkeit sozialrechtlicher Ansprüche bei *Otto Depenheuer*, Eigentum, in: *Detlef Merten / Hans-Jürgen Papier* (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band V, Heidelberg 2013, § 111 Rn. 68.

109 Vgl. BVerfGE 58, S. 81 (S. 109).

110 Deutlich: BVerfGE 69, S. 272 (S. 302); 76, S. 220 (S. 236); 100, S. 1 (S. 35); vgl. auch *Josef Isensee*, Der Sozialversicherungsbeitrag des Arbeitgebers in der Finanzordnung des Grundgesetzes – Zur Verfassungsmäßigkeit eines „Maschinenbeitrages“, in: DRV 1980, S. 145 (S. 154 f.).

111 Vgl. BVerfGE 116, S. 96 (S. 122), m.w.N. Grundlegend *Wolfgang Rüfner*, Die Differenziertheit sozialrechtlicher Positionen und der Anspruch der Eigentumsgarantie, in: Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Band XXIII (1982), S. 169 (S. 170 f.); *Hans-Jürgen Papier*, in: Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Band XXIII (1982), S. 193 (S. 196 f.).

112 Vgl. statt vieler nur *Fritz Ossenbühl*, a.a.O. (Fn. 91), S. 637; *Otto Depenheuer*, a.a.O. (Fn. 84), Art. 14 Rn. 35 ff.

113 Grundlegend BVerfGE 52, S. 1 (S. 27).

ken des Eigentums.<sup>114</sup> Diese Ausformung ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, der bei der Bestimmung des Inhalts und der Schranken rentenversicherungsrechtlicher Positionen prinzipiell über eine weite Gestaltungsfreiheit verfügt.<sup>115</sup>

Die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit besteht in besonderem Maße bei Regelungen, die dazu dienen, die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung im Interesse aller zu erhalten, zu verbessern oder veränderten wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen.<sup>116</sup> Während dem Gesetzgeber enge Grenzen gezogen sind, soweit es um die Funktion des Eigentums als Element der Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht, ist seine Befugnis zur Inhalts- und Schrankenbestimmung um so weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug steht.<sup>117</sup> Rentenversicherungsansprüche und -anwartschaften sind Bestandteile eines solidarischen Leistungssystems, dem unzweifelhaft eine bedeutende soziale Funktion zukommt.<sup>118</sup> Die Berechtigung des einzelnen Eigentümers lässt sich in der gesetzlichen Rentenversicherung von den Rechten und Pflichten anderer nicht lösen. Sie ist vielmehr eingefügt in einen Gesamtzusammenhang, der auf dem Umlageverfahren sowie auf dem Gedanken der Solidargemeinschaft und des Generationenvertrags beruht.<sup>119</sup> Deshalb genießt der Gesetzgeber eine nicht unerhebliche Freiheit bei der Bestimmung des Inhalts und der Schranken rentenversicherungsrechtlicher Positionen. Er muss nicht nur darauf achten, die Systeme der sozialen Sicherung leistungsfähig zu halten, sondern auch deren ausreichende Finanzierung im Interesse des Gemeinwohls gegenwärtiger und künftiger Generationen gewährleisten.<sup>120</sup> Dementsprechend stellt das BVerfG in jüngeren Entscheidungen klar, dass der eigentumsrechtliche Schutz der Anwartschaften auf Sozialversicherung „ein Stammrecht auf eine Rente, nicht aber die späteren tatsächlichen Leistungen“ sichert, weil „sich die späteren konkreten Rentenzahlungen nach der dann geltenden Gesetzeslage, nach dem Renteneintritt und der Gesamtbezugszeit der Rente bestimmen“<sup>121</sup>. Hieraus folgt, dass die Stabilisierung der Finanzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung und die Erhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems als legitime Gründe des öffentlichen Interesses anzuerkennen sind.<sup>122</sup> In entsprechender Weise ist es legitim, eine Mehrfachbelastung der „öf-

<sup>114</sup> Vgl. BVerfGE 58, S. 81 (S. 109 f.); 100, S. 1 (S. 37); 116, S. 96 (S. 124 f.); 117, S. 272 (S. 293); 128, S. 138 (S. 148).

<sup>115</sup> Vgl. BVerfGE 53, S. 257 (S. 292 f.); vgl. auch BVerfGE 69, S. 272 (S. 304); 100, S. 1 (S. 37).

<sup>116</sup> Vgl. BVerfGE 53, S. 257 (S. 293); vgl. auch BVerfGE 58, S. 81 (S. 124); 76, S. 220 (S. 239); 116, S. 96 (S. 125 f.); 117, S. 272 (S. 297); 128, S. 138 (S. 149).

<sup>117</sup> Vgl. BVerfGE 53, S. 257 (S. 292); vgl. auch *Otto Kimminich*, in: *Wolfgang Kahl / Christian Waldhoff / Christian Walter* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 36), Art. 14 Rn. 74 (Stand der Bearbeitung: 1992); *Helge Sodan*, in: *ders.* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, München 2015, Art. 14 Rn. 32 f.

<sup>118</sup> Vgl. BVerfGE 53, S. 257 (S. 292); 54, S. 11 (S. 28); 75, S. 78 (S. 98).

<sup>119</sup> BVerfGE 53, S. 257 (S. 292 f.); 54, S. 11 (S. 28); 76, S. 256 (S. 301); vgl. auch *Otto Depenheuer*, a.a.O. (Fn. 108), § 111 Rn. 69; *Hans-Jürgen Papier*, a.a.O. (Fn. 103), § 3 Rn. 63, 66; *Stephan Bredt*, *Eigentumsschutz und Generationenausgleich in der Rentenversicherung*, in: DVBl., 121. Jg. (2006), S. 871 ff.; *Anne Lenze*, *Die Rentenanpassung unter dem Eigentumsschutz des Grundgesetzes*, in: NJW, 56. Jg. (2003), S. 1427 (S. 1428 ff.).

<sup>120</sup> Vgl. *Hans-Jürgen Papier*, a.a.O. (Fn. 88), Kapitel 30, Rn. 21. Deutlich weitergehend *Otto Depenheuer*, a.a.O. (Fn. 84), Art. 14 Rn. 81 ff.

<sup>121</sup> BVerfGE 136, S. 152 (S. 170); vgl. auch BVerfGE 131, S. 66 (S. 80), sowie *Helge Sodan*, a.a.O. (Fn. 117), Art. 14 Rn. 14.

<sup>122</sup> BVerfGE 75, S. 78 (S. 98); vgl. auch *Hans-Jürgen Papier*, a.a.O. (Fn. 103), § 3 Rn. 53.

fentlichen Kassen“ zu unterbinden, wenn die Abgeordnetenentschädigung oder -versorgung mit anderen, zweckidentischen öffentlich-rechtlichen Leistungsansprüchen desselben Anspruchsinhabers zusammentreffen. Der Zweck, den die Anrechnungsbestimmungen des § 29 AbG verfolgen, stellt damit ebenfalls einen anerkannten Gemeinwohlgrund dar.

(3) Fehlende verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Anrechnungsbestimmung des § 29 Abs. 2 S. 2 AbG

(a) Verhältnismäßigkeitsprinzip und Wesensgehaltsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG

Allerdings genügt es nicht, dass die Anrechnungsregelungen des § 29 AbG einen legitimen Zweck verfolgen, denn jede Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG muss auch mit den übrigen Normen des Verfassungsrechts vereinbar sein. Dementsprechend hat die Regelung des § 29 Abs. 2 S. 2 AbG, die das Eigentumsrecht an den Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung beschränkt, das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu wahren. Außerdem muss sie den Geboten der Gleichbehandlung und des Vertrauenschutzes als rechtsstaatliche Anforderungen sowohl beim Vorgang des Abwägens als auch beim Inhalt der getroffenen Abwägungsentscheidung Rechnung tragen.<sup>123</sup> Ferner dürfen die Institutsgarantie und der Wesensgehalt des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG nicht angetastet werden, was bedeutet, dass die typischen Grundformen und -strukturen des Eigentums, die dem individuellen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich Entfaltungs- und Entwicklungsperspektiven eröffnen, stets, das heißt auch bei subjektiv-öffentlichen Berechtigungen, gewahrt bleiben müssen.<sup>124</sup> Zwar darf sich die sozialrechtliche Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auch an der in Art. 14 Abs. 2 GG verankerten Sozialbindung des Eigentums ausrichten. Das Allgemeinwohl ist jedoch „nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegenden Belastungen“<sup>125</sup>. Deshalb sind dem Gesetzgeber enge Grenzen gezogen, soweit es um die Eigenart und Funktion des Eigentumsobjektes als Element der Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht; insoweit genießt das Eigentum auch bezüglich der gesetzlichen Renten einen besonders ausgeprägten Schutz.<sup>126</sup>

In der Judikatur des BVerfG<sup>127</sup> und in der Fachliteratur<sup>128</sup> wird zu Recht von einer gewissen Stufung der Intensität des Eigentumsschutzes bei subjektiv-öffentlichen Vermögensrechten ausgegangen, die unterschiedliche Legitimationsanforderungen an Inhalts- und

123 Vgl. BVerfGE 58, S. 81 (S. 114 f.); 75, S. 78 (S. 97, S. 104 f.); 76, S. 220 (S. 238, S. 244); 117, S. 272 (S. 294); 128, S. 138 (S. 151 ff.); vgl. auch Hans-Jürgen Papier, in: Theodor Maunz / Günter Dürig (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 68), Art. 14 Rn. 38; Fritz Ossenbühl, a.a.O. (Fn. 91), S. 638.

124 Vgl. BVerfGE 69, S. 272 (S. 300); 128, S. 138 (S. 148); ferner Wolfgang Rüfner, a.a.O. (Fn. 111), S. 175 f.; wohl auch Helge Sodan, a.a.O. (Fn. 117), Art. 14 Rn. 31. Die Anwendbarkeit der Institutsgarantie des Art. 14 GG im Bereich der Sozialversicherung hingegen ablehnend: Pál Sonnevend, Eigentumsschutz und Sozialversicherung, Berlin / Heidelberg / New York 2008, S. 112 – 117.

125 Vgl. BVerfGE 100, S. 226 (S. 241); 126, S. 331 (S. 360).

126 Vgl. BVerfGE 53, S. 257 (S. 293 f.); 126, S. 331 (S. 360). Kritisch Pál Sonnevend, a.a.O. (Fn. 124), S. 117 – 121.

127 Vgl. BVerfGE 50, S. 290 (S. 339 ff.); 53, S. 257 (S. 292); ferner BVerfGE 126, S. 331 (S. 363).

128 Vgl. etwa Hans-Jürgen Papier, a.a.O. (Fn. 123), Art. 14 Rn. 138; ders., a.a.O. (Fn. 103), § 3 Rn. 40; Fritz Ossenbühl, a.a.O. (Fn. 91), S. 640; Christoph Degenhart, a.a.O. (Fn. 91), S. 66 f., S. 69; Pál Sonnevend, a.a.O. (Fn. 124), S. 101 f.

Schrankenbestimmungen des Gesetzgebers nach sich zieht. Für die Stufungen des Eigentumsschutzes maßgeblich sind einerseits die persönliche Freiheit des Einzelnen sowie der personale Bezug zum Eigentum und andererseits die soziale Funktion, in die das Eigentumsobjekt eingebettet ist.<sup>129</sup> Je höher der einem Anspruch zugrunde liegende Anteil eigener Leistung ist, desto stärker tritt der personale Bezug und mit ihm ein tragender Grund des Eigentumsschutzes hervor. Dagegen ist die sozialrechtliche Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug steht.<sup>130</sup>

(b) Erheblicher personaler Bezug der von der Eigentumsgarantie geschützten Rentenansprüche

Wendet man diese Kautelen auf den Eigentumsschutz im Rahmen der rentenrechtlichen Solidar- und Generationengemeinschaft an, ist zunächst festzuhalten, dass es zu einem wesentlichen Teil die im Berufsleben stehende Generation ist, die die finanziellen Mittel für die Erfüllung der Ansprüche der älteren Generation aufbringt und die ihrerseits dasselbe von der nachfolgenden Generation erwartet.<sup>131</sup> Der soziale Bezug und die spezifische Sozialbindung werden auch darin deutlich, dass die Rentenversicherungen durch staatliche Zuschüsse mitfinanziert werden.<sup>132</sup> Damit besteht eine gewisse Verbindung zu dem Zweck des § 29 AbG, wonach die Staatskassen durch Vermeidung von „Doppelalimentationen“ geschont werden sollen.

Dennoch weisen die von der Eigentumsgarantie geschützten Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung neben dem sozialen vor allem einen erheblichen personalen Bezug auf.<sup>133</sup> Zum einen hat sich der Grundrechtsinhaber die Eigentumsposition an den Rentenansprüchen durch persönliche Arbeitsleistung und eigene einkommensbezogene Beitragszahlungen erwirtschaftet.<sup>134</sup> Darin eingeschlossen sind auch Beitragsleistungen, die Dritte – die Arbeitgeber – zugunsten eines sozialversicherungsrechtlichen Schutzes des Berechtigten erbracht haben.<sup>135</sup> In dieser besonders geschützten Zone des personalen Bezuges ist die erbrachte Substanz eigener Leistung nicht rechnerisch zu verstehen; Berechtigung und Ei-

129 Grundlegend zum „gestuften Eigentumsschutz“ *Rolf Stöber*, Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen, in: Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes, Band XXIII (1982), S. 9 (S. 48 f.); ähnlich *Peter Krause*, Eigentum an subjektiven öffentlichen Rechten: Die Tragweite des Eigentumsschutzes von öffentlich-rechtlichen Leistungsansprüchen am Beispiel der Rentenversicherung, Berlin 1982, S. 70 ff. Aus jüngerer Zeit vgl. *Jörg Adam*, a.a.O. (Fn. 98), S. 197 ff.

130 Vgl. BVerfGE 53, S. 257 (S. 292); 58, S. 81 (S. 112); 117, S. 272 (S. 294); 126, S. 331 (S. 360).  
131 Vgl. BVerfGE 53, S. 257 (S. 292 f.); 54, S. 11 (S. 28).

132 Vgl. BVerfGE 53, S. 257 (S. 292); 54, S. 11 (S. 30); 58, S. 81 (S. 110, S. 113); 76, S. 256 (S. 301); ferner *Fritz Ossenbühl*, a.a.O. (Fn. 91), S. 639; *Wolf-Rüdiger Schenke*, a.a.O. (Fn. 91), S. 735 f.

133 Vgl. BVerfGE 53, S. 257 (S. 293); 58, S. 81 (S. 112, S. 122); 100, S. 1 (S. 38); vgl. auch *Helge Sodan*, a.a.O. (Fn. 117), Art. 14 Rn. 33.

134 Vgl. BVerfGE 54, S. 11 (S. 26, S. 28 f.); 58, S. 81 (S. 112 f.); 117, S. 272 (S. 294); sowie *Joachim Wieland*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, Tübingen 2013, Art. 14 Rn. 45; *Hans-Jürgen Papier*, a.a.O. (Fn. 103), § 3 Rn. 58; *Wolf-Rüdiger Schenke*, a.a.O. (Fn. 91), S. 737. Anderer Auffassung („Solidareigentum“) *Otto Depenheuer*, a.a.O. (Fn. 92), S. 430, S. 432.

135 Vgl. die Nachweise in Fn. 109 f. sowie *Hans-Jürgen Papier*, a.a.O. (Fn. 103), § 3 Rn. 58.

genleistung müssen nicht deckungsgleich sein.<sup>136</sup> Der Annahme einer nicht unerheblichen Eigenleistung steht zudem nicht entgegen, dass die Rechtsposition in Teilen auch auf staatlicher Gewährung beruht; dies schließt den Eigentumsschutz ebensowenig aus wie bei Sachgütern, die privatrechtlich mit Hilfe von Subventionen oder Steuererleichterungen erworben worden sind.<sup>137</sup> Da Renten auf verschiedenen Elementen beruhen, die erst in ihrem funktionalen Zusammenwirken zu einem Gesamtergebnis führen<sup>138</sup>, wird vielmehr der Anspruch auf Teilhabe an künftigen Sozialleistungen unter angemessener Berücksichtigung der erbrachten eigenen Vorleistungen geschützt.<sup>139</sup> Zum anderen soll die Nutzung der Rentenansprüche gerade nicht der Allgemeinheit zugute kommen, sondern dem Rentner einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich und dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens garantieren.<sup>140</sup> Insbesondere Altersrenten sind besonders schützenswert; sie bilden für einen Großteil der Bevölkerung die wesentliche Lebensgrundlage im Alter.<sup>141</sup> Soweit dieser Kern der leistungsbedingten und zugleich freiheitssichernden Äquivalenz tangiert ist, sind dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG enge Grenzen gezogen. Dies gilt auch für die Anrechnungsbestimmung des § 29 Abs. 2 S. 2 AbG, die letztlich einen gesetzgeberischen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht bewirkt und deshalb besonders gewichtiger Rechtfertigungsgründe bedarf.<sup>142</sup>

(c) Keine überragenden Gründe des öffentlichen Interesses für die Anrechnung rentenversicherungsrechtlicher Ansprüche

Derartige überragende Gründe des öffentlichen Interesses sind für die in § 29 Abs. 2 S. 2 AbG vorgesehene Anrechnung der rentenversicherungsrechtlichen Ansprüche nicht ersichtlich. Vielmehr sprechen fünf Gründe gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit, Altersrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die abgeordnetenrechtliche Entschädigung nach § 11 AbG anzurechnen:

So ist, erstens, schon die hälftige Kürzung von Altersrenten einer überschaubaren Zahl von Bundestagsabgeordneten weder geeignet noch erforderlich, um die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu erhalten oder zu verbessern. Das Einsparvolumen ist deutlich zu gering. Selbst bei Anerkennung einer weiten Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers erscheint es evident, dass die angestrebten Einsparungen das

136 Vgl. BVerfGE 53, S. 257 (S. 292); 69, S. 272 (S. 301); vgl. auch Dietrich Katzenstein, a.a.O. (Fn. 88), S. 657.

137 Vgl. BVerfGE 69, S. 272 (S. 301); 100, S. 1 (S. 35); ferner BVerfGE 54, S. 11 (S. 30).

138 Vgl. BVerfGE 58, S. 81 (S. 109); 117, S. 272 (S. 293). Zu den verschiedenen Elementen (insbesondere Umlageverfahren und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Erwerbsgeneration) im Einzelnen: Pál Sonnevend, a.a.O. (Fn. 124), S. 104 ff.

139 Vgl. Jan Berkemann, a.a.O. (Fn. 103), Art. 14 Rn. 177; Christoph Degenhart, a.a.O. (Fn. 91), S. 67; Pál Sonnevend, a.a.O. (Fn. 124), S. 103; anderer Auffassung Wolf-Rüdiger Schenke, a.a.O. (Fn. 91), S. 747 ff., der lediglich auf den versicherungsmathematisch zu ermittelnden (fiktiven) Wert der insgesamt tatsächlich entrichteten Beiträge abstellt.

140 Vgl. BVerfGE 53, S. 257 (S. 290); 69, S. 272 (S. 300).

141 Vgl. Jörg Adam, a.a.O. (Fn. 98), S. 165, S. 196.

142 Vgl. Joachim Wieland, a.a.O. (Fn. 134), Art. 14 Rn. 45; Wolf-Rüdiger Schenke, a.a.O. (Fn. 91), S. 761.

legitime Gemeinwohlziel nicht spürbar fördern.<sup>143</sup> Vielmehr erbringt der rentenberechtigte Abgeordnete ein Opfer, das außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck – Schonung des Bestands der „öffentlichen Kassen“ – steht.

Darüber hinaus bestehen, zweitens, erhebliche Zweifel, ob die Rentenkürzung nach Maßgabe des § 29 Abs. 2 S. 2 AbG mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip im engeren Sinne vereinbar ist. Die Anrechnungsvorschrift belastet den Anspruchsberechtigten übermäßig und in einer – auch im Blick auf das Gleichbehandlungsgebot – unzumutbaren Weise.<sup>144</sup> Dabei ist zunächst in Erinnerung zu rufen, dass die Anrechnung anderweitiger staatlicher, halbstaatlicher und privater Einkommen oder Versorgungsansprüche auf die Abgeordnetenentschädigung verfassungsrechtlich nicht geboten ist.<sup>145</sup> Vielmehr muss, umgekehrt, jeder Eingriff in das Eigentumsgrundrecht gerechtfertigt werden. Das Regelungsmotiv des § 29 AbG, eine Mehrfachbelastung der Staatskasse(n) mit zweckidentischen Leistungen zu vermeiden, rechtfertigt jedoch allein die Anrechnung von Ansprüchen, die ausschließlich aus öffentlichen Kassen stammen.<sup>146</sup> Darauf machen auch die Plenardebatten im Bundestag aufmerksam, die sich einzig mit der Anrechnung von Versorgungsbezügen aus öffentlichen Kassen (etwa mit Versorgungsbezügen von Oberbürgermeistern, Landräten, kommunalen Wahlbeamten und politischen Beamten) auf das Übergangsgeld oder die Abgeordnetenentschädigung befassen, mit keinem Wort aber die von der Regelung des § 29 AbG ebenfalls betroffenen Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung erwähnen.<sup>147</sup> Diese Nichterwähnung gesetzlicher Renten bei der Anrechnung hat ihren guten Grund: Anders als die Empfänger von beamtenrechtlichen Versorgungsbezügen<sup>148</sup> entrichten die Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung aus ihrem Arbeitsverdienst Beiträge für ihre Altersversorgung.<sup>149</sup> Die Entrichtung von Beiträgen hat zur Folge, dass in jeder Rentenzahlung anteilig ein Betrag enthalten ist, der – wirtschaftlich betrachtet – nur den Gegenwert der früher eingezahlten Beiträge darstellt.<sup>150</sup> Hinzu kommt, dass auch die von Dritten zugunsten des Versicherten an den Träger der Sozialversicherung entrichteten Beiträge nach der Rechtsprechung des BVerfG den eigentumsrelevanten Eigenleistungen des Arbeitnehmers zuzurechnen sind.<sup>151</sup>

Auch aus dem formalisierten Gleichheitssatz, der nur in Bezug auf staatlich gewährte Entschädigungsleistungen gilt, folgt nicht, dass rentenrechtliche Ansprüche deshalb anzurechnen sind, weil andere öffentlich-rechtliche Ansprüche angerechnet werden.<sup>152</sup> Zwar mag sich die Rentenversicherung dem das Beamtenrecht beherrschenden Alimentationsprinzip partiell angenähert haben<sup>153</sup>, doch ist diese Annäherung lediglich in Ansätzen vor-

143 Zur Evidenzprüfung vgl. auch BVerfGE 76, S. 220 (S. 241).

144 Der Schutz des Eigentumsgrundrechts geht in Bezug auf Zumutbarkeit und Opfergrenze über den Schutz des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG hinaus, vgl. Peter Krause, a.a.O. (Fn. 129), S. 184 ff.

145 Früh bereits Willi Geiger, a.a.O. (Fn. 60), S. 530.

146 Vgl. BVerwG, in: NJW, 43. Jg. (1990), S. 462 (S. 463 f.).

147 Vgl. BT-PlPr. 14/87, S. 8100 – 8105.

148 Dazu etwa BVerfGE 32, S. 157 (S. 166 f.).

149 Vgl. BVerfGE 54, S. 11 (S. 26, S. 28 f.).

150 Vgl. ebenda.

151 Vgl. BVerfGE 69, S. 272 (S. 302); 76, S. 220 (S. 236); 100, S. 1 (S. 35); vgl. auch Josef Isensee, a.a.O. (Fn. 110).

152 Zutreffend Philipp Austermann, a.a.O. (Fn. 2), S. 229.

153 So jedenfalls BVerfGE 76, S. 256 (S. 297 ff.).

handen; anders als die beamtenrechtliche Alimentation unterfällt die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung nämlich gerade nicht dem Geltungsbereich des Art. 33 Abs. 5 GG, sondern wird als Eigentum von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützt. Darüber hinaus bestehen, wie dargelegt, zwischen Abgeordneten und Beamten grundlegende statusrechtliche Unterschiede. Ein Gleichklang der abgeordnetenrechtlichen Bestimmungen mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums verbietet sich schon deshalb, weil Abgeordnete keine Beamten sind, sondern ein verfassungsrechtlich vorgesehenes Amt *sui generis* ausüben.<sup>154</sup> Bei der Ausgestaltung der Anrechnung in § 29 Abs. 2 S. 2 AbG geht es also gerade nicht um eine Verwirklichung des beamtenrechtlichen Alimentationsprinzips.<sup>155</sup> Abgeordnete sind keine Beamten, bei denen darauf zu achten ist, dass sie für ihre Lebensarbeitsleistung nicht mehrfach Altersversorgungsleistungen aus öffentlichen Kassen erhalten.<sup>156</sup>

Auch sonstige gleichheitsrechtliche Aspekte vermögen, drittens, den gesetzgeberischen Eingriff nach § 29 Abs. 2 S. 2 AbG in die von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung weder zu erklären noch zu legitimieren. Vielmehr bestehen – umgekehrt – verfassungsrechtliche Bedenken an der ungleichen Behandlung von Rentenansprüchen eines Abgeordneten gegenüber den Rentenansprüchen anderer Berufstätiger, die ungeachtet ihres Anspruchs auf Regelaltersrente berufliche Zuverdienste haben. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verlangt, dass eine Gruppe von Normadressaten nicht anders behandelt werden darf als eine andere, wenn zwischen beiden keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten.<sup>157</sup> Gesetzgeberische Differenzierungen bedürfen also der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind, wobei an den Sachgrund dann besonders strenge Anforderungen zu stellen sind, wenn er mit einem Freiheitsrecht, hier mit Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, verknüpft ist.<sup>158</sup> Jeder in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte behält bei anderweitigen privatrechtlichen Einkommen den Anspruch auf die volle Rente in ungekürzter Höhe. Es ist kein sachlicher Grund erkennbar, weshalb Rentenansprüche eines Abgeordneten, der gerade kein Beamter ist, gekürzt werden, während diejenigen anderer Versicherter bei sonstigen Einkommen von einer Kürzung nicht betroffen sind.

Noch deutlicher wird die verfassungswidrige Ungleichbehandlung der Abgeordneten mit Ansprüchen aus der gesetzlichen Rentenversicherung, wenn sie mit denjenigen Abgeordneten verglichen werden, die neben der Entschädigung gemäß § 11 AbG Leistungen aus einer berufsständischen Versorgungseinrichtung erhalten. Diese Leistungen werden nämlich – anders als die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung – zum Teil anrechnungsfrei gestellt (vgl. § 29 Abs. 2 S. 2 AbG i.V.m. § 55 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 BeamVG), obgleich Versorgungseinrichtungen wie zum Beispiel die Bayerische Ärzteversorgung oder die Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung Anstalten des öffentlichen

<sup>154</sup> Zum Amt *sui generis* vgl. Martin Morlok, in: Horst Dreier (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 36), Art. 38 Rn. 146; Siegfried Magiera, a.a.O. (Fn. 36), Art. 38 Rn. 53.

<sup>155</sup> Vgl. BT-Drs. 17/12500, S. 30.

<sup>156</sup> Vgl. ebenda.

<sup>157</sup> Vgl. zum Beispiel BVerfGE 100, S. 1 (S. 38); 117, S. 272 (S. 300 f.); jeweils m.w.N.

<sup>158</sup> Vgl. BVerfGE 136, S. 152 (S. 180). Vgl. auch BVerfGE 126, S. 331 (S. 360); 129, S. 49 (S. 69); 130, S. 240 (S. 254), sowie *mutatis mutandis* BVerfGE 75, S. 78 (S. 106).

Rechts sind, deren Leistungen also ausschließlich öffentlichen Kassen entstammen.<sup>159</sup> In der Entscheidung vom 30. September 1987 hat das BVerfG explizit offen gelassen, ob eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes deshalb vorliegen könne, weil „eine Anrechnung von Renten aus öffentlich-rechtlichen Versicherungs- oder Versorgungseinrichtungen einer Berufsgruppe nicht stattfindet“<sup>160</sup>.

Auch dass Renten aus einer freiwilligen Pflichtversicherung auf Antrag gemäß § 4 Abs. 2 SGB VI nach § 29 Abs. 2 S. 2 AbG nicht angerechnet werden, obwohl sie ebenfalls auf Beitragsleistungen an einen Träger der Sozialversicherung beruhen und an dem Umlageverfahren der Solidargemeinschaft teilnehmen, ist ein Beleg dafür, dass es gleichheitswidrig ist, Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Abgeordnetenentschädigung anzurechnen. Da das BVerfG nicht nur die eigenen Beiträge, sondern auch die Beitragsleistungen von Dritten, namentlich die Leistungen des privaten Arbeitgebers, dem Eigentumschutz des gesetzlich Versicherten umfänglich zurechnet, gibt es keinen hinreichenden sachlichen Differenzierungsgrund zwischen Rentenansprüchen aus der gesetzlichen und der freiwilligen Pflichtversicherung. Letztlich entstammen die Beitragsleistungen in beiden Fällen – unmittelbar oder mittelbar – aus der persönlichen Arbeitsleistung des Versicherten und unterfallen daher beide dem von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG gewährleisteten Eigentumschutz.

Viertens wäre eine „Überversorgung“ oder unzulässige Privilegierung der Bundestagsabgeordneten auch dann nicht zu erkennen, wenn die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht angerechnet würden.<sup>161</sup> Eine Kürzung der Rentenansprüche, die selbst erwirtschaftet sind und der Existenzsicherung des Versicherten dienen sollen, kann nicht mit dem Hinweis gerechtfertigt werden, dass abgeordnetenrechtliche Ansprüche zur Sicherung des Lebensunterhalts vorhanden sind.<sup>162</sup> Soweit die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf eigenständigen beruflichen Leistungen des Versorgungsempfängers aus anderen Lebensabschnitten oder aus anderen Tätigkeiten als dem Abgeordnetenmandat beruhen, stehen die Früchte der privaten Arbeit unter dem Schutz der Verfassung. Der Anspruch auf Rente bei Erreichen der Altersgrenze ist kein soziales Geschenk und keine Wohltat der Allgemeinheit, sondern die für die Zahlung der Beiträge im Rahmen des Rentenversicherungsverhältnisses gesetzlich zugesicherte Gegenleistung der Versichertengemeinschaft.<sup>163</sup>

Die Anrechnung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Entschädigung und Altersversorgung begegnet, fünftens, verfassungspolitischen Bedenken.<sup>164</sup> Derart weitgehende Anrechnungsregelungen wie in § 29 Abs. 2 S. 2 AbG könnten beruflich Erfolgreiche faktisch von einer Mandatsbewerbung abhalten.<sup>165</sup> Berufliche Erfahrungen

159 Vgl. Art. 1 des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen i.d.F. der Bekanntmachung vom 16. Juni 2008, in: GVBl. 2008 S. 371.

160 BVerfGE 76, S. 256 (S. 339 f.).

161 So aber die vermeintliche Sorge in BT-Drs. 14/2235, S. 6. Ähnlich bereits *Horst Dietrich*, a.a.O. (Fn. 10), S. 99 f.

162 So aber *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 2), S. 210 f.; vgl. auch *ders.*, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 84.

163 Vgl. BVerfGE 54, S. 11 (S. 29); 76, S. 256 (S. 299 f.). Ähnlich auch die Äußerung des Bundestagsabgeordneten *Max Straubinger* in: BT-PlPr. 18/15, S. 1114 f.

164 Vgl. *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 2), S. 240 ff. Ähnlich auch *Werner Braun / Monika Jantsch / Elisabeth Klante*, a.a.O. (Fn. 11), § 29 Rn. 57.

165 So auch *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 2), S. 178.

sind aber für die Unabhängigkeit von Abgeordneten und ihr parlamentarisches Wirken von großer Bedeutung.<sup>166</sup> Der Bundestag ist auf pluralistische Zusammensetzung<sup>167</sup> ebenso wie auf beruflich erfolgreiche Menschen und ihre Kenntnisse angewiesen. Entschädigungs-, Versorgungs- und Anrechnungsbestimmungen haben diese Notwendigkeit zu berücksichtigen. „Billigabgeordnete“ oder gar ein „Billigparlament“ kann sich der demokratische Verfassungsstaat nicht leisten; das Abgeordnetenmandat hat fundamentale Bedeutung für die parlamentarische Demokratie.<sup>168</sup> Darüber hinaus gilt es, die außerparlamentarische Berufs- und Altersvorsorgebiografie eines (ehemaligen) Abgeordneten zu schützen, jedenfalls nicht zu diskriminieren.<sup>169</sup>

#### 4.5. Vereinbarkeit von § 29 Abs. 2 S. 2 AbG mit Art. 3 Abs. 1 GG?

Da § 29 Abs. 2 S. 2 AbG keinen sachgerechten Differenzierungsgrund enthält, soweit die Norm Rentenansprüche aus den gesetzlichen Rentenversicherungen, nicht aber andere privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Einkünfte kürzt, wenn diese mit einer Abgeordnetenschädigung nach § 11 AbG zusammentreffen, liegt auch ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vor.

#### 4.6. Vereinbarkeit von § 29 Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbG mit dem formalisierten Gleichheitssatz des Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG?

Wie erwähnt findet die Anrechnungsvorschrift des § 29 Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbG, die eine Kürzung der Altersversorgung nach § 19 AbG zur Folge hat, ihre Grenze allein in den abgeordnetenrechtlichen Statusnormen, insbesondere im formalisierten Gleichheitssatz. Während das BVerfG in seiner frühen Judikatur Differenzierungen zwischen den Abgeordneten noch am Willkürverbot des allgemeinen Gleichheitssatzes gemessen hatte<sup>170</sup>, wendet es seit dem ersten Diätenurteil von 1975 den so genannten formalisierten Gleichheitssatz im Abgeordnetenrecht an. Da es sich bei der Demokratie des Grundgesetzes um eine „privilegieneidliche Demokratie“<sup>171</sup> handele und für den Sachbereich der Wahlen nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG der formalisierte Gleichheitsgrundsatz gelte<sup>172</sup>, müsse jedem Abgeordneten regelmäßig eine gleich hoch bemessene Entschädigung zustehen.<sup>173</sup> Das auf der Wahlrechtsgleichheit des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG basierende Freiheitsgebot des Art. 38

166 Vgl. *ders.*, a.a.O. (Fn. 7), § 29 Rn. 88.

167 Vgl. Christian Waldhoff, a.a.O. (Fn. 58), S. 257.

168 Zutreffend Hans Hugo Klein, a.a.O. (Fn. 68), Art. 48 Rn. 210.

169 Vgl. Edzard Schmidt-Jortzig, a.a.O. (Fn. 24), S. 254.

170 Vgl. BVerfGE 4, S. 144 (S. 155).

171 Kritik an diesem Schlagwort übt Hans Hugo Klein, Diäten-Urteil und Diäten-Streit. Legendenbildung im Verfassungsrecht, in: Klaus Grupp / Michael Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz. Festschrift für Willi Blümel zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999, Berlin 1999, S. 225 (S. 230).

172 Vgl. BVerfGE 11, S. 266 (S. 272); 34, S. 81 (S. 98 f.); 40, S. 296 (S. 317); 82, S. 322 (S. 377); 95, S. 335 (S. 353); 95, S. 408 (S. 417) – ständige Rechtsprechung.

173 Vgl. BVerfGE 40, S. 296 (S. 318); 102, S. 224 (S. 239 f.).

Abs. 1 S. 2 GG verlange, Abgeordnete in Statusfragen formal gleich zu behandeln.<sup>174</sup> Zum Abgeordnetenstatus zählt, wie mehrfach nachgewiesen worden ist, auch der Entschädigungsanspruch des Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG.<sup>175</sup>

Deshalb muss bei der Berechnung der Altersversorgung der Abgeordneten, die die Anrechnungsbestimmung des § 29 Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbG denknotwendig einschließt, der formalisierte Gleichheitssatz beachtet werden. Dieser verlangt zwar nicht die gleiche Höhe der ausgezahlten Altersversorgung für alle Abgeordneten, aber doch, dass die Berechnungsgrundlage für die Altersentschädigung aller Abgeordneten dieselbe ist.<sup>176</sup> Hieran bestehen jedoch angesichts der im Einzelnen unterschiedlichen Ausformung der Anrechnungsbestimmungen des § 29 Abs. 4 AbG Bedenken. So leuchtet es – aus denselben sachlichen Gründen wie bei der Anrechnungsvorschrift des § 29 Abs. 2 S. 2 AbG – etwa nicht ein, weshalb Leistungen aus bestimmten berufständischen Versorgungseinrichtungen und Renten aus einer freiwilligen Pflichtversicherung nicht in die Anrechnung des § 29 Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbG einbezogen sind. Desgleichen fragt sich, weshalb privatrechtliche Einkommen, die bei einer strikten Auslegung des formalisierten Gleichheitssatzes ebenfalls dem Gebot der Anrechnung unterliegen müssten<sup>177</sup>, von § 29 AbG nicht in Bezug genommen werden.

### *5. Fazit: Reform des § 29 AbgG*

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Anrechnungsbestimmung des § 29 Abs. 2 S. 2 AbG insoweit verfassungsrechtlich bedenklich ist, als sie das Eigentumsgrundrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG der in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherten unverhältnismäßig und in einer unzumutbaren Weise beschränkt. Auch ein Verstoß gegen das allgemeine Gleichbehandlungsgebot nach Art. 3 Abs. 1 GG liegt vor. Die Anrechnungsbestimmung des § 29 Abs. 4 S. 1 und S. 3 AbG verstößt hingegen zwar nicht gegen Grundrechte, verletzt aber den formalisierten Gleichheitssatz des Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG. Vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzgeber § 29 AbG schnellstmöglich reformieren und die Altersrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung denjenigen belassen, die sie durch eigene Arbeitsleistung erwirtschaftet haben: den Rentnern.

174 BVerfGE 40, S. 296 (S. 317 f.); 102, S. 224 (S. 239).

175 Vgl. nur *Felix Welti*, a.a.O. (Fn. 49), S. 157; *Stefanie Schmahl*, a.a.O. (Fn. 71), S. 124; *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 2), S. 72 und S. 102 ff., *Helmut Schulze-Fielitz*, a.a.O. (Fn. 36), Art. 48 Rn. 24, jeweils m.w.N.

176 Vgl. *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 2), S. 104; ebenso *Lothar Determann*, a.a.O. (Fn. 75), S. 387.

177 Vgl. *Philipp Austermann*, a.a.O. (Fn. 2), S. 176.