

Die Alterssicherung der Bundestagsabgeordneten. Der Bericht der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts und die Reform 2014

Felix Welti*

Seit 1968 bestehen für den Deutschen Bundestag eigene Regelungen zur Alterssicherung der Abgeordneten. Zunächst wurde ein System mit eigenem Beitrag eingeführt¹, 1977 wurde es mit dem Abgeordnetengesetz in ein staatlich finanziertes System überführt, das der Beamtenversorgung ähnelt und eigenständig ausgestaltet ist.² Die Normen wurden seitdem – nicht anders als andere Regelungen des Abgeordnetenrechts und der Alterssicherung – mehrmals diskutiert und geändert.³ Dabei wurde in der öffentlichen und parlamentarischen Diskussion auch immer wieder erörtert, ob Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden könnten und ob für ihre angemessene Alterssicherung die Veränderungen in anderen Alterssicherungssystemen zu berücksichtigen seien.

Für die Landtage wurden zunächst dem Gesetz des Bundes strukturell ähnliche Regelungen eingeführt, die in den meisten Ländern noch heute bestehen. Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein entschieden sich in den letzten Jahren für abweichende Systeme: Nordrhein-Westfalen hat ein Versorgungswerk eingerichtet, Schleswig-Holstein, Sachsen, Bremen und Baden-Württemberg sehen vor, dass die Abgeordneten einen Betrag erhalten, den sie selbst zur Altersvorsorge verwenden müssen.

Die gesetzliche Rentenversicherung, die Beamtenversorgung und auch Versorgungswerke waren in den letzten Jahrzehnten erheblichem Wandel unterworfen.⁴ Begründet mit sozialen, ökonomischen und demografischen Veränderungen ist dabei insbesondere in der gesetzlichen Rentenversicherung das Sicherungsniveau abgesenkt und das Renteneintrittsalter angehoben worden. Zur Kompensation wird auf die zum Teil staatlich geförderte

* Der Autor war Mitglied der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts.

Hinweis: In diesem Beitrag wird wie in der ZParl üblich der sprachlichen Einfachheit halber nur die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer eingeschlossen.

- 1 Vgl. *Hartmut Klatt*, Die Altersversorgung der Abgeordneten. Ein Beitrag zur Problematik des Abgeordnetenstatus und der Parlamentsstruktur, Tübingen 1972.
- 2 Vgl. *Joachim Henkel*, Das Abgeordnetengesetz des Bundestages. Kritische Anmerkungen und Ausblick auf die Landtage, in: DÖV 1977, S. 350 – 356.
- 3 Vgl. dazu etwa *Elisa Hoven*, Entschädigungsleistungen an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 2, S. 233 – 248; *Felix Welti*, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, Berlin 1998, S. 292 ff.; *Martin Grundmann*, Zur Altersentschädigung für Abgeordnete, in: DÖV 1994, S. 329 – 335; *Otto Rudolf Kissel*, Vom gerechten Lohn des Bundestagsabgeordneten, in: *Karl August Bettermann / Manfred Löwitsch / Hansjörg Otto / Karsten Schmidt* (Hrsg.), Festschrift für Albrecht Zeuner zum 70. Geburtstag, Tübingen 1994, S. 79 – 89.
- 4 Vgl. *Winfried Schmähl*, Finanzkrise, Europa und die deutsche Alterssicherung. Einige Anmerkungen zu bisherigen Erfahrungen und künftigen Entwicklungen, in: DRV 2012, S. 222 – 232; *Eberhard Eichenhofer*, Alterssicherung in der aktuellen Schulden-, Währungs- und Finanzmarktkrise, in: DRV 2012, S. 185 – 190; *Franz Ruland*, Die Zukunft der Alterssicherung aus heutiger Perspektive, in: SGb 2008, S. 570 – 578.

Altersvorsorge in betrieblichen und privaten Systemen verwiesen, die zumeist mit erheblichen Eigenbeiträgen verbunden ist und bei der Risiken der Kapitalmärkte zu tragen sind. Es ist naheliegend, dass an den Bundestag als Gesetzgeber des Rentenversicherungsrechts die Frage gestellt wird, ob und wie entsprechende Änderungen auch für die Abgeordneten vorgenommen werden sollten, zumal immer wieder kritisiert wird, „in eigener Sache“ fielen Einschränkungen geringer aus als für die allgemeine Bevölkerung.⁵

1. Einsetzung und Auftrag der Kommission

Am 24. November 2011 beschloss der Ältestenrat des Deutschen Bundestages die Einsetzung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (UKA). Dem war das Gesetzgebungsverfahren zum 28. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vorangegangen, mit dem die Abgeordnetenschädigung erhöht worden war. In diesem Rahmen war vereinbart worden, dass eine unabhängige Kommission Empfehlungen für ein Verfahren für die künftige Anpassung erarbeiten solle.⁶ Zu den Aufträgen der Kommission gehörte des Weiteren, Vorschläge für die zukünftige Regelung der Altersversorgung von Abgeordneten nach Art. 48 Abs. 3 GG zu unterbreiten. Die UKA legte ihren Bericht dem Bundestagspräsidenten auftragsgemäß im März 2013 vor.

2. Ergebnisse der Kommission

2.1. Ausgangspunkte

Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt ist der Auftrag in Art. 48 Abs. 3 GG, wonach durch Gesetz das Nähere über eine angemessene und die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung der Bundestagsabgeordneten zu regeln ist. Diese Zwecke und Leitlinien sind im Rahmen eines weiten Gestaltungsspielraums auszufüllen, bei dem Übermaß und Untermaß zu vermeiden sind.⁷ Die Angemessenheit ist an der Bedeutung des Abgeordnetenamtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Belastung und des Ranges im Verfassungsgefüge auszurichten sowie daran, ob sie eine ausreichende Existenzgrundlage bietet.

Die Kommission hielt es für richtig, die mit dem Mandat verbundene Belastung in die Betrachtung einzubeziehen. Die Entschädigung – und mit ihr die Alterssicherung – muss daher das Existenzminimum weit übersteigen und sich an öffentlichen Ämtern ähnlicher Bedeutung orientieren. Ein Vergleich mit der Privatwirtschaft ist wegen der dort vorhandenen Einkommensunterschiede schwieriger. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission die vom Gesetzgeber bereits gewählte (§ 11 Abs. 1 Satz 1 AbG) Orientierung an den Bezugsgesetzen eines Richters bei einem obersten Gerichtshof des Bundes (Besoldungsgruppe R 6)

5 Vgl. *Lisa Hoffmann / Karl Hinrichs*, Die Altersversorgung von Abgeordneten – Entscheidungen in eigener Sache, in: *ZSR* 2006, S. 325 – 350; *Heinrich Lang*, Gesetzgebung in eigener Sache. Eine rechtstheoretische und rechtssystematische Untersuchung zum Spannungsverhältnis von Distanzgebot und Eigennutz, Tübingen 2007.

6 Vgl. BT-Drs. 17/6291, S. 2; BT-Drs. 17/6305; BT-Drs. 17/6496, S. 2.

7 Vgl. BT-Drs. 17/12500, S. 11.

und eines höheren kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Besoldungsgruppe B 6) als „schlüssig“ eingestuft⁸ und in diesem Rahmen die Vergleichbarkeit vor allem mit dem Richteramt betont.⁹

Eine Empfehlung zur absoluten Höhe der Entschädigung gehörte nicht zum Auftrag der UKA. Der Hinweis im Kommissionsbericht darauf, dass die Entschädigung hinter diesem bereits gefundenen Maß zurückgeblieben war, bezog sich insoweit darauf, dass der Bundestag das gesetzlich gefundene und schlüssige Maß der angemessenen Entschädigung auch folgerichtig ausgestalten solle. Eine Empfehlung über „die“ angemessene oder richtige Höhe der Entschädigung sollte die Kommission nicht abgeben und hat sie auch nicht abgegeben; sie hat festgestellt, dass der Maßstab der Besoldungsgruppe R 6 „ein“ richtiger Maßstab ist. Entsprechend kann aus den Aussagen der Kommission auch nicht „die“ angemessene Höhe der Alterssicherung abgeleitet werden; in Bezug auf die Entschädigung und die Alterssicherung hatte sie Strukturfragen zu behandeln.

Die Eigenart des Mandats von Bundestagsabgeordneten bedeutet auch, dass zwar das geltende Recht für die Entschädigung der Abgeordneten an der Besoldung von Bundesrichtern Maß nimmt, dies aber nicht automatisch bedeutet, dass ihre Alterssicherung derjenigen von Bundesrichtern entsprechen muss. Die Kommission fasste dies dahingehend zusammen, dass dem Niveau der Alterssicherung der Abgeordneten eine vor allem auf dem Vergleich mit anderen Systemen und verfassungspolitischen Erwägungen beruhende Wertung zu Grunde liegt.¹⁰ Daraus folgt auch, dass spezifisch verfassungspolitische Erwägungen die Unterschiede zu anderen Alterssicherungssystemen tragen müssen. Solche Erwägungen können etwa der Unabhängigkeitsschutz und die Prävention von „nachgelagerter Korruption“ durch Anschlussbeschäftigungen der Abgeordneten sein.

Die UKA hat sich im Ergebnis nicht auf einen Reformvorschlag zur Alterssicherung der Abgeordneten einigen können. Gleichwohl bestand Einigkeit darüber, dass sie bestimmten Kriterien genügen muss.¹¹ Verfassungsrechtlich ist die Altersversorgung Teil der Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten. Die Aussicht, im Alter gesichert zu sein, erhöht die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit und trägt dazu bei, allen Bürgern die Übernahme eines Mandats ohne Rücksicht auf ihr Vermögen zu öffnen. Sie befreit von der Notwendigkeit, neben dem Mandat einem weiteren Beruf nachgehen zu müssen oder nach dem Mandat ein besonders hohes Einkommen zur Schließung von Sicherungslücken anstreben.

Hinzu kommt, dass die Alterssicherung dem formalisierten Gleichheitssatz genügen und für alle Abgeordneten auf derselben Berechnungsgrundlage erfolgen muss. Weitere Kriterien sind die Transparenz und die Praktikabilität des Alterssicherungssystems.

Neben dem rechtlich begründeten Spielraum für den Gesetzgeber ist es auch die Vielfalt der Lebenswege von Abgeordneten, die es unmöglich macht, die „punktgenaue Auffüllung einer Versorgungslücke“¹² auf eine einzige angemessene Lösung zu reduzieren. Abgeordnete kommen in unterschiedlichem Alter aus unterschiedlichen Berufen und Sicherungssystemen und bleiben unterschiedlich lange im Bundestag. Jede dem Gleichheitssatz genügende

8 Ebenda, S. 14.

9 Vgl. ebenda, S. 17.

10 Vgl. ebenda, S. 23.

11 Vgl. ebenda, S. 22 f.

12 Ebenda, S. 23.

Lösung wird daher zu unterschiedlichen Ergebnissen führen und kann nur versuchen, sich möglichst neutral zu den verschiedenen von den Abgeordneten, Parteien und Wählern bestimmten Lebensläufen zu verhalten.

2.2. Alterssicherung: Bestandsaufnahme

Der Kommissionsbericht enthält eine knappe Darstellung der bisher geltenden Regelungen¹³, wobei die in der Arbeit der UKA umfangreich behandelten Regelungen einzelner Landtage implizit im Rahmen empfohlener oder verworfener Modelle behandelt werden. Im Übrigen hat die Kommission einen Überblick über die Alterssicherungssysteme der Bundesrepublik Deutschland gegeben.¹⁴

Die bisher geltenden Regelungen wurden zusammengefasst: „Sofern ein Abgeordneter mindestens ein Jahr Mitglied des Bundestages war, erhält er ab dem Erreichen der für ihn maßgeblichen Altersgrenze eine im Gesetz als ‚Altersentschädigung‘ bezeichnete Altersversorgung (vgl. § 19 AbG). Die Altersgrenzen sind gestaffelt: Abgeordnete, die vor dem 1. Januar 1947 geboren sind, erreichen die Altersgrenze mit Vollendung des 65. Lebensjahrs. Für die nach dem 31. Dezember 1946 Geborenen wird die Altersgrenze stufenweise pro Geburtsjahrgang um einen beziehungsweise zwei Monate angehoben, so dass sie für die Jahrgänge ab 1964 erst mit Vollendung des 67. Lebensjahrs erreicht wird.“¹⁵ Soweit vollzieht die abgeordnetenrechtliche Regelung die „Rente mit 67“ (§§ 35, 235 SGB VI) beziehungsweise die „Pension mit 67“ (§ 51 BBG) nach.

Eine bisher erhebliche Abweichung von anderen Alterssicherungssystemen regelte § 19 Abs. 3 Satz 2 AbG. Danach entstand der Anspruch mit jedem über das achte Jahr hinausgehenden Jahr bis zum 18. Jahr der Mitgliedschaft im Bundestag um ein Jahr früher. Damit konnte die Altersentschädigung von Abgeordneten mit 18-jähriger Mandatsdauer bereits ab dem 55. bis 57. Lebensjahr ohne Abschläge in Anspruch genommen werden. Vergleichbare Regelungen, die nach langjähriger Erwerbstätigkeit einen früheren Ruhestand möglich machen, wie die Altersrente für besonders langjährig Versicherte (§ 38 SGB VI), setzen eine Wartezeit von 45 Jahren voraus und greifen erst ab dem 65. zukünftig zum Teil ab dem 63. Lebensjahr. Im Übrigen wird ein vorzeitiger Ruhestand durch Abschläge ausgeglichen (§ 77 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB VI; § 14 Abs. 3 BeamVG).

Für jedes Jahr der Mitgliedschaft im Bundestag erhält ein Mitglied 2,5 Prozent der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 AbG; zum Zeitpunkt der Berichtserstellung also 207 Euro. Diese Regelung ähnelt dem Beamtenrecht. Hier ist für Bundesbeamte ein Satz von 1,79375 Prozent vorgesehen. In der gesetzlichen Rentenversicherung bemisst sich die Höhe der Rente nach dem Produkt von persönlichen Entgeltpunkten und aktuellem Rentenwert (§ 64 SGB VI); dieses kann für ein Jahr der rentenversicherten Tätigkeit das Doppelte des Rentenwerts kaum überschreiten, also nach dem Stand von 2013 rund 56 Euro.

Die Höhe der Altersentschädigung wird entsprechend der Entwicklung der Grundentschädigung angepasst. Dies entspricht den Regelungen im Beamtenrecht (§ 14 BBesG),

13 Vgl. ebenda, S. 15 f.

14 Vgl. ebenda, S. 24 f.

15 Ebenda, S. 15.

wobei dort die Steigerung zum Aufbau einer Versorgungsrücklage abgesenkt wird (§ 14a BBesG). Im Rentenversicherungsrecht sind die Steigerungen des aktuellen Rentenwerts zwar grundsätzlich an die Entwicklung der Bruttolöhne gebunden, werden jedoch durch mehrere Faktoren verlangsamt, die sich aus der Entwicklung des Verhältnisses von Rentnern zu Erwerbstägigen, und des Beitragssatzes sowie aus der Anforderung zu privater Altersvorsorge ergeben (§ 68 Abs. 3-7 SGB VI).

Während die Abgeordneten der Landtage noch vor 15 Jahren alle Alterssicherungssysteme hatten, die denen der Bundestagsabgeordneten strukturell ähnelten, sind diese mittlerweile in mehreren Ländern reformiert worden. In Nordrhein-Westfalen wurde ein Versorgungswerk eingerichtet¹⁶; in Baden-Württemberg, Bremen, Schleswig-Holstein und Sachsen erhalten die Landtagsabgeordneten besondere Bestandteile ihrer Entschädigung zweckgebunden, um damit selbst Altersvorsorge zu betreiben.¹⁷ Diese Reformen standen zum Teil im Kontext von Kritik an Höhe und Erhöhungen der aktuellen Entschädigung und der allgemeinen Diskussionen über Reformen der Alterssicherung; dabei war betont worden, wie wichtig insbesondere in der gesetzlichen Rentenversicherung die individuelle Altersvorsorge sei, was durch Einführung der staatlichen Förderung für private und betriebliche Altersvorsorge („Riester-Rente“) weiter bekräftigt wurde.

2.3. Alterssicherung: Reformoptionen

Die UKA hat sich ausführlich mit der Alterssicherung der Abgeordneten befasst, ist dabei aber nur begrenzt zu einem Konsens gekommen. Für die Strukturentscheidung konnte keines der diskutierten Modelle eine Mehrheit der Mitglieder überzeugen, so dass letztlich drei Optionen im Bericht dargestellt werden, von denen zwei jeweils von fünf Mitgliedern und eine von einem Mitglied befürwortet wurden. Es bestanden aber auch zahlreiche Gemeinsamkeiten.

(1) Gemeinsame Empfehlungen und Einschätzungen

Zunächst ist festzuhalten, dass alle drei vorgeschlagenen Modelle von den Mitgliedern der Kommission einhellig für verfassungskonform gehalten werden. Damit betont die Kommission den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und unterbreitet ihm reale Alternativen. Ihre Mitglieder belegen konkurrierende Vorschläge nicht sogleich mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit.

Zudem hat die UKA zwei weitere Modelle einstimmig abgelehnt. Dies betrifft zum einen den Verbleib der Abgeordneten in ihren „mitgebrachten“ Sicherungssystemen. Dies würde nach Auffassung der Kommission nur schwer zu lösende Gleichheitsfragen und Verfahrensprobleme aufwerfen.¹⁸ So wäre nicht vermeidbar, dass sich die bei gleicher Mandatszeit erworbenen Ansprüche für das Alter erheblich unterschieden.

16 Vgl. ebenda, S. 29; § 10 Abs. 7 und 8 NWAbG.

17 Vgl. BT-Drs. 17/12500, S. 28; § 11 Abs. 1 BWAbG; § 12 Abs. 1 BremAbG; § 14a Abs. 2 SächsAbG; § 17 Abs. 1 SHAbG.

18 Vgl. BT-Drs. 17/12500, S. 29.

Ebenfalls wurde nach Befassung mit den in Nordrhein-Westfalen eingeführten Regelungen die Einführung eines Versorgungswerks einstimmig abgelehnt. Dieses Modell wurde nicht für verfassungswidrig gehalten, aber seine Zweckmäßigkeit wurde in Frage gestellt. Außerdem sei es in Bezug auf die Leistungshöhe zu wenig transparent. Die mit einem Versorgungswerk verbundene Bevorzugung jüngerer Abgeordneter und die Tendenz zur Privatisierung der Altersvorsorge wurden insgesamt kritisch bewertet.¹⁹ Zuzugeben ist, dass diese Argumente auch bei den von der Kommissionsmehrheit befürworteten Modellen „Baustein“ und „Eigenvorsorge“ zum Tragen kämen; sie würden allerdings durch die Beteiligung am öffentlich-rechtlichen Rentenversicherungssystem und durch Wahlfreiheiten der Abgeordneten abgemildert.

Die UKA hat im bestehenden System mehrere Reformmöglichkeiten einstimmig als zulässig angesehen und dem Gesetzgeber empfohlen, sie zu erwägen, soweit es zu keinem Systemwechsel kommt.²⁰ So hat die Kommission zur Frage des Ruhestandsalters zu bedenken gegeben, dass für einen Teil der Abgeordneten die Reintegration in einen möglicherweise vor langer Zeit zuletzt ausgeübten Beruf schwierig ist und es deshalb auch zur Sicherung der Unabhängigkeit wichtig ist, für diese Gruppe Vorkehrungen zu treffen. Damit benennt die UKA einen sachlichen Grund für eine Ungleichbehandlung im Verhältnis zu anderen Alterssicherungssystemen; dem könne auch durch einen vorzeitigen Ruhestand mit Abschlägen wie im Beamtenversorgungsrecht²¹ und den Abgeordnetengesetzen einiger Länder²² oder durch eine längere Bezugszeit von Übergangsgeld nach dem 58. Lebensjahr Rechnung getragen werden.

Des Weiteren führt die Kommission aus, dass der Bezugssatz von derzeit 2,5 Prozent abgesenkt werden könne, etwa entsprechend dem auch für Richter der Besoldungsgruppe R 6 geltenden Satz von circa 1,8 Prozent. Für denkbar und zulässig wird auch ein degressiv gestaffelter Satz gehalten, wenn ein niedrigerer Versorgungsbedarf mit längerer Mandatszeit für plausibel gehalten wird.²³

(2) Modifikationen des bestehenden Systems

Fünf Mitglieder der elfköpfigen Kommission²⁴ – also eine knappe Minderheit²⁵ – befürworteten die Beibehaltung des bisherigen Systems im Grundsatz, da es die Unabhängigkeit sicherte, transparent und an der Mandatszeit orientiert sei. Für die spezifisch beamtenähnliche Ausgestaltung spreche, dass das Grundgesetz in Art. 48 Abs. 2 Satz 1 GG den Begriff „Amt des Abgeordneten“ verwendet. Der herausragende Dienst für das Gemeinwesen

19 Vgl. ebenda, S. 29 f.

20 Vgl. ebenda, S. 26 f.

21 Vgl. § 14 Abs. 3 BeamVG; § 15 Abs. 3 Satz 4 BMinG; § 6 ParlStG.

22 Vgl. § 12 Abs. 3 BbgAbgG; § 10 Abs. 2 Satz 3 und 4 HessAbgG; § 20 Abs. 4a Satz 1 NdsAbgG; § 14 Abs. 2 Satz 5 SächsAbgG.

23 Vgl. § 18 Abs. 1 MVAbgG.

24 Prof. Dr. Stefanie Schmahl, Universität Würzburg; RA Rainer Funke, ehemaliges MdB; Dr. h.c. Wolfgang Schultze, ehemaliges MdL (Niedersachsen); Carl-Dieter Spranger, Bundesminister a.D.; Prof. Dr. Wolfgang Zeh, Direktor beim Deutschen Bundestag a.D., Universität Speyer.

25 Fälschlich als Mehrheit dargestellt durch Christine Lambrecht (MdB, SPD), BT-PlPr. 15/18, S. 1112.

verpflichtete den Staat dazu, Verantwortung für eine ihrer Mandatszeit entsprechende Altersversorgung der Abgeordneten zu übernehmen, nicht anders als für die Mitglieder von Regierung und Gerichten.

(3) „Bausteinmodell“

Weitere fünf Mitglieder der UKA²⁶ sprachen sich für eine „Bausteinmodell“ genannte Kombination aus einer Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung, eine Zusatzversorgung und Eigenvorsorge der Abgeordneten aus.²⁷ Dieses Modell ist an die für die meisten Beschäftigten geltende Regelung zur Alterssicherung angelehnt, die im sozialpolitischen Diskurs als „Drei-Säulen-Modell“ bezeichnet wird.

Die Rentenversicherungspflicht der Abgeordneten könnte vom Bund als Gesetzgeber des Abgeordnetenrechts und des Sozialversicherungsrechts eingeführt werden.²⁸ Sie würde zu einer je hälftigen Beitragspflicht des Bundes und der Abgeordneten selbst führen. Die Zusatzversorgung könnte durch Zahlung eines Beitrags an eine entsprechende Einrichtung, zum Beispiel die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) erfolgen. Die hieraus entstehenden Ansprüche auf gesetzliche Renten und Zusatzrenten könnten durch weitere Vorsorge ergänzt werden, die aus der Entschädigung zu leisten wäre und nach den allgemeinen Regelungen steuerlich begünstigt wäre.²⁹ Entsprechend der bereits im Rentenversicherungsrecht enthaltenen Regelung (§ 6 Abs. 5 Satz 2 SGB VI) könnten Abgeordnete, die als Mitglieder eines Versorgungswerks insbesondere freier Berufe bereits von der Rentenversicherungspflicht befreit waren, ihre Mitgliedschaft dort fortsetzen; die Beiträge würden dann vom Bund dorthin entrichtet.

Die Mitglieder der UKA, die für das „Bausteinmodell“ eintraten, wiesen darauf hin, dass die Bausteine eine flexible Regelung der Altersversorgung und des sozialen Sicherungsbedarfs zu anderen Zeitpunkten nach dem Mandat ermöglichen könnten. So könnte zum Beispiel – wie in der betrieblichen Altersversorgung der Privatwirtschaft – ein Teilbetrag zu einem früheren Zeitpunkt entnommen werden, etwa beim Ausscheiden aus dem Parlament als Ergänzung zum Übergangsgeld. Weiterhin könnten begrenzte Wahlmöglichkeiten für die Gewichtung der Zusatzsicherung für Alter, Hinterbleibensfall und Erwerbsminderung bestehen. So könnte das „Bausteinmodell“ der Tatsache Rechnung tragen, dass das Mandat je nach Lebensalter, biografischer und beruflicher Situation einen sehr unterschiedlichen Lebensabschnitt darstellen kann, der zu unterschiedlichen sozialen Sicherungsbedarfen führt.

Die das „Bausteinmodell“ favorisierenden Mitglieder der UKA betonten die Distanz zur Beamtenversorgung und die Annäherung an die Realität der Altersversorgung abhängig

26 Prof. Dr. *Edzard Schmidt-Jortzig*, Universität Kiel, Bundesminister a.D.; Prof. Dr. *Brun-Otto Bryde*, Universität Gießen, Richter des BVerfG a.D.; *Martina Neise*, Rechtsanwältin, Daimler AG; Prof. Dr. *Suzanne S. Schüttemeyer*, Universität Halle-Wittenberg; Prof. Dr. *Felix Welti*, Universität Kassel.

27 Vgl. BT-Drs. 17/12500, S. 27 f.

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

29 Das vernachlässigt *Max Straubinger* (MdB, CDU/CSU), der gegen diese Regelung mit der steuerlichen Belastung der Abgeordneten argumentiert, vgl. BT-PlPr. 15/18, S. 1115.

Beschäftigter. Die Ausgaben für die Altersversorgung der Abgeordneten würden sofort haushaltswirksam, weil aus dem Bundeshaushalt die aktuellen Beiträge, nicht aber die späteren Leistungen zu zahlen wären. Es wird also heute „teurer“³⁰ und entlastet spätere Haushalte. Das Modell sei leistungsfähig und transparent, der bürokratische Aufwand demjenigen der bisherigen Praxis vergleichbar.³¹

Die Befürworter des „Bausteinmodells“ deuteten an, dass seine Realisierung sinnvollerweise mit einer Steigerung des Bruttbetrags der Abgeordnetenentschädigung verbunden sein dürfte. Sie wiesen auf den erheblichen Unterschied zwischen der aktuellen Leistungshöhe der Altersentschädigung von 207 Euro je Mandatsjahr und die durch einen Jahresbeitrag in der Rentenversicherung erreichbare Höchstrente von 56 Euro hin. Dieser deskriptive Hinweis kann jedoch kaum so verstanden werden, dass die Kommission einen vollständigen Ausgleich dieses Unterschieds in der zweiten oder dritten Säule der Alterssicherung zur Bedingung der Zweckmäßigkeit oder gar Rechtmäßigkeit des „Bausteinmodells“ gemacht hätte. Vielmehr hatte die UKA ja gerade die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in Bezug auf Struktur und Höhe der Entschädigung und Alterssicherung betont. Eine Annäherung der Abgeordneten an die Altersversorgungsrealität der Bevölkerung könnte auch ihnen spürbarere Anstrengungen zur Eigenvorsorge abverlangen; eine solche Spürbarkeit wäre auch gegeben, wenn die Systemänderung (nur) teilweise durch eine Erhöhung der Entschädigung kompensiert würde. Hier bestünde ein gewisser Spielraum allein schon durch die Diskrepanz zwischen der bereits gefundenen gesetzlichen Zielgröße R 6 und dem tatsächlichen Zahlbetrag.

(4) Eigenvorsorge

Ein Mitglied der UKA³² befürwortete ein Modell der reinen Eigenvorsorge, das sich an die in Baden-Württemberg, Bremen, Sachsen und Schleswig-Holstein geltenden Regelungen³³ anlehnen könnte. In diesen Ländern erhalten die Abgeordneten einen monatlichen Geldbetrag³⁴, der für Ausgaben zur Altersvorsorge zweckgebunden ist, die zu einer monatlichen Rente führen müssen. Die Höhe wäre an Beiträgen orientiert, die bei einer Rentenversicherungspflicht entstehen würden und ließe auch zu, dass die Abgeordneten sich freiwillig dort versichern (§ 7 SGB VI).³⁵

Das Modell der verpflichtenden Eigenvorsorge gilt als transparent, und der bürokratische Aufwand für die Bundestagsverwaltung würde sich verringern. Die Ausgaben würden für den Bund sofort haushaltswirksam und nicht erst in der Auszahlungsphase entstehen.

30 So *Christine Lambrecht* (MdB, SPD), BT-PlPr. 15/18, S. 1112; *Sonja Steffen* (MdB, SPD), BT-PlPr. 18/18, S. 1379.

31 Dezidiert anders *Bernhard Kaster* (MdB, CDU/CSU), BT-PlPr. 18/18, S. 1372.

32 *Holger Schwannecke*, Rechtsanwalt, Zentralverband des Deutschen Handwerks.

33 Vgl. § 11 Abs. 1 BWAvgG; § 12 Abs. 1 BremAbgG; § 14a Abs. 2 Sächs AbgG; § 17 Abs. 1 SHAvgG.

34 Baden-Württemberg: 1.585 Euro; Bremen: 750 Euro; Sachsen: der jeweilige Höchstbeitrag zur freiwilligen gesetzlichen Rentenversicherung; Schleswig-Holstein: 1.500 Euro.

35 Der Kommissionsbericht ist insoweit ungenau, als er diese Möglichkeit nur in Sachsen eröffnet sieht, BT-Drs. 17/12500, S. 28.

3. Das erste Änderungsgesetz zum Abgeordnetengesetz der 18. Wahlperiode

3.1. Verfahren

Am 11. Februar 2014 brachten die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD einen Gesetzentwurf zur Änderung des Abgeordnetengesetzes in den Deutschen Bundestag ein.³⁶ Er wurde am 13. Februar 2014 im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung und am 14. Februar 2014 als Zusatztagesordnungspunkt in erster Lesung vom Bundestag behandelt.³⁷ Am 17. Februar 2014 wurde vom Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung eine öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf durchgeführt.³⁸ Dort wurden mehrere Mitglieder der UKA als Sachverständige angehört.³⁹ Die von den Oppositionsfraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen benannten Sachverständigen waren wegen der sehr knappen Ladungsfrist verhindert, so dass nur von den Mehrheitsfraktionen benannte Sachverständige angehört und befragt werden konnten.⁴⁰ Der Ausschuss behandelte den Entwurf abschließend am 19. Februar 2014.⁴¹ Die zweite und dritte Lesung fand am 21. Februar 2014 statt.⁴² Das Gesetz wurde in namentlicher Abstimmung mit 464 Ja-, 115 Nein-Stimmen und zehn Enthaltungen beschlossen. Die Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen sowie zwei Abgeordnete der CDU/CSU und drei Abgeordnete der SPD lehnten das Gesetz ab. Der Bundesrat erhob keinen Einspruch.⁴³ Zum Zeitpunkt der letzten Fassung dieses Beitrags⁴⁴ war das Gesetz noch nicht verkündet und in Kraft getreten.

3.2. Inhalte

Das Gesetz regelt eine Anhebung der Entschädigung von 8.252 Euro auf 8.667 Euro zum 1. Juli 2014 und auf 9.082 Euro zum 1. Januar 2015, womit das schon seit 1995 im Gesetz als Orientierung genannte Niveau der Besoldungsgruppe R 6 erreicht werden soll. Für weitere Erhöhungen gilt ein ebenfalls von der UKA empfohlenes Verfahren, das diese am Bruttomonatlohnindex orientiert (§ 11 Abs. 4 und 5 AbG).⁴⁵ Weitere Änderungen betreffen insbesondere Anrechnungsregelungen bei der Altersversorgung. Politisch wurde das Gesetz in den Kontext des gleichzeitig beratenen und beschlossenen Strafrechtsänderungsgesetzes zur Erweiterung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung (§ 108d StGB) gestellt.

36 Entwurf eines xx. Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und eines xx. Gesetzes zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes, BT-Drs. 18/477 vom 11. Februar 2014.

37 Vgl. BT-PlPr. 18/15, S. 1107 – 1120.

38 Vgl. Protokoll-Nr. 18/4.

39 *Stefanie Schmahl, Suzanne S. Schüttemeyer, Carl-Dieter Spranger, Wolfgang Zeh.*

40 Vgl. *Katja Keul* (MdB, Bündnis 90/Die Grünen), BT-PlPr. 15/18, S. 1118.

41 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht, BT-Drs. 18/619 vom 19. Februar 2014.

42 Vgl. BT-PlPr. 18/18, S. 1371 – 1390.

43 Vgl. BR-Drs. 63/14 vom 14. März 2014.

44 23. Mai 2014.

45 Siehe hierzu auch den Beitrag von *Edzard Schmidt-Jortzig* in diesem Heft.

3.3. Änderungen der Alterssicherung

Künftig wird es erst mit 63 Jahren möglich sein, die Altersentschädigung vorzeitig in Anspruch zu nehmen und zwar mit Abschlägen von 0,5 Prozent für jeden Monat der vorzeitigen Inanspruchnahme (§ 19 Abs. 4 AbG). Dies entspricht grob den in der Rentenversicherung und Beamtenversorgung geltenden Abschlagsregelungen. Allerdings ist die vorzeitige Inanspruchnahme nun nicht mehr an eine Mindestmitgliedschaftszeit gebunden; dies ist deutlich anders als in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Die maximale Altersentschädigung wird von 67,5 auf 65 Prozent abgesenkt (§ 20 AbG) und wird nun nach 26 statt nach 27 Mandatsjahren erreicht. Diese Regelung betrifft also nur sehr langjährige Abgeordnete. Nicht geändert wurde der Steigerungssatz von 2,5 Prozent.

Die Regelungen zur Alterssicherung sollen erst zu Beginn der 19. Wahlperiode in Kraft treten, so dass die Abgeordneten, die mit dem Ende der laufenden 18. Wahlperiode ausscheiden noch nach dem bisher geltenden Recht behandelt werden.⁴⁶ Dies wird mit dem Vertrauensschutz begründet: Die Abgeordneten sollen sich bei ihrer Kandidatur auf die jeweiligen Bedingungen einstellen können.⁴⁷

4. Bewertung

Der Bericht der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts hat die Chance für eine grundsätzliche Debatte über Ziele und Struktur der Alterssicherung der Abgeordneten eröffnet, gerade weil er mehrere gangbare Wege und Regelungsoptionen aufgezeigt hat. Damit wurde verdeutlicht, dass die Verantwortung für die Regelungen nach dem Grundgesetz beim Bundestag selbst liegt und es – nicht anders als in anderen staatsrechtlichen und sozialrechtlichen Fragen – stets mehr als eine mögliche Lösung gibt.

Diese Chance ist noch nicht gut genutzt worden. Die Abläufe und die sehr kurze Beratungsfrist haben es für den 18. Bundestag nicht hinreichend möglich gemacht, den Kommissionsbericht zu rezipieren und zu diskutieren.⁴⁸ Auch der 17. Bundestag und die (Fach-)Öffentlichkeit haben den Zeitraum seit der Übergabe des Berichts nur wenig genutzt. Die Diskussion konzentrierte sich auf die Erhöhung und Indexierung der Entschädigung. Sowohl bei Befürwortern als auch bei Kritikern⁴⁹ der Erhöhung gab es die Neigung, den Bericht vor allem als Empfehlung zur (gewünschten oder verpönten) „Diatenerhöhung“ zu lesen, obwohl eine Empfehlung zur absoluten Höhe nicht Teil des Kommissionsauftrags war und die Empfehlungen insoweit nur an den schon längst vom Gesetzgeber selbst gefundenen Maßstab „R 6“ angeknüpft hatten.

46 Unzutreffend dargestellt durch *Christine Lambrecht* (MdB, SPD), BT-PlPr. 15/18, S. 1111.

47 Vgl. BT-Drs. 18/477, S. 15.

48 So auch *Petra Sitte* (MdB, Die Linke), BT-PlPr. 18/18, S. 1373; *Britta Hafselmann* (MdB, Bündnis 90/Die Grünen), BT-PlPr. 15/18, S. 1114; BT-PlPr. 18/18, S. 1375.

49 Vgl. *Hans Herbert von Arnim*, Eine Kriegserklärung ans BVerfG. Zum Bericht der Schmidt-Jortzig-Kommission über Abgeordnetenrecht vom 19. März 2013 (BT-Dr 17/12500), in: NVwZ-Extra 8a/2013, S. 1 – 11.

Auch in Bezug auf die Alterssicherung wurde der Bericht zum Teil missverstanden. Während die Kommission den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers betonte, gab es Stimmen, die eine Strukturreform nur dann für möglich hielten, wenn das absolute Niveau der Alterssicherung genau gewahrt bliebe. Entsprechend wurde die einmütig vorgeschlagene Prüfung, ob der politische Spielraum für eine Annäherung des Steigerungssatzes der Abgeordnetenversorgung an das Beamten- und Richterrecht genutzt werden sollte, unterlassen. Zwischen 1,8 und 2,5 Prozent wäre hier durchaus Raum für ein Signal zur Annäherung an die Realität der Altersversorgung zumindest der Amtsträger gewesen, wobei immer noch ein „Risikozuschlag“ für das auf Zeit ausgeübte Mandat hätte verbleiben können. Das gilt umso mehr, als die Bemessungsgrundlage mit den Beschlüssen des Änderungsgesetzes steigt.

Nicht von allen wahrgenommen wurde auch, dass sechs der elf Kommissionsmitglieder einen Systemwechsel in der Alterssicherung der Abgeordneten befürworteten. Auch wenn diese Mehrheit zwei verschiedene Wege zu einer anderen Alterssicherung aufgezeigt hat, wäre zumindest eine gründlichere Befassung mit ihren Vorschlägen durch den Bundestag angemessen gewesen – nicht zuletzt, weil gerade die Alterssicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung, betriebliche Renten und Beamtenversorgung seit vielen Jahren und auch in der 18. Wahlperiode ein Thema ist, das den Bundestag und die Bürger besonders beschäftigt. Je schwieriger und umkämpfter dabei die Abwägung zwischen Gesichtspunkten der Bedarfsgerechtigkeit und der Leistungsgerechtigkeit, zwischen sozialen, ökonomischen und demografischen Faktoren erscheint, desto mehr wird jede Sonderregelung im Abgeordnetenrecht begründungs- und erkläруngsbedürftig.⁵⁰ Man kann die Abweichungen damit erklären, dass man die Alterssicherung eines Staatsamtes nicht der Entwicklung der Kapitalmärkte überlassen will⁵¹, die Alterssicherung anderer aber schon – diese Diskussion dürfte aber noch nicht zu Ende sein.

Nichts einzuwenden ist dagegen, dass die Altersversorgung vor wie nach dem Änderungsgesetz bereits nach einem Jahr Parlamentszugehörigkeit erworben wird.⁵² Dies entspricht ihrer lückenfüllenden Funktion. Wesentlich problematischer war die frühere Regelung einer achtjährigen Wartezeit, die langjährige Abgeordnete erheblich besser stellte als solche, die nur eine Wahlperiode im Bundestag waren.⁵³

Die einzige substanzielle Änderung ist die Einschränkung des vorzeitigen Ruhestands für Abgeordnete. Die Regelungen machen diesen in Zukunft erst ab 63 Jahren und nur mit Abschlägen möglich, die auf das allgemeine Ruhestandsalter 67 bezogen sind. Das ist im Vergleich zu der bislang sehr großzügigen Regelung für langjährige Abgeordnete berechtigt und ein richtiger Schritt zur Annäherung an andere Systeme. Es besteht allerdings keine Verbindung mehr zur Mitgliedschaftsdauer im Bundestag.

Aus dem Blick gerät jedoch, dass ausgeschiedene Abgeordnete ab circa 50 Jahren ebenso wie andere Menschen ein erhöhtes Risiko der (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt tragen. Diesem Problem könnte entweder im jetzigen System durch eine längere Bezugsdauer des

50 Vgl. *Petra Sitte* (MdB, Die Linke), BT-PlPr. 15/18, S. 1110.

51 So Dr. *Johann Wadekul* (MdB, CDU/CSU), BT-PlPr. 18/18, S. 1381.

52 Insofern verkennt *Hans Herbert von Arnim*, a.a.O. (Fn. 49), S. 1, S. 9, die besondere Funktion der Abgeordnetenversorgung.

53 Vgl. *Felix Welti*, a.a.O. (Fn. 3), S. 300 ff.

Übergangsgeldes für ältere ausscheidende Abgeordnete oder bei einem Systemwechsel durch ihre Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung Rechnung getragen werden, in der längere Bezugsdauern für Arbeitslosengeld ab 50 Jahren vorgesehen sind (§ 147 Abs. 2 SGB III). Wer die Fraktionsspitzen oder beruflich privilegierte Personen aus dem öffentlichen Dienst oder der Anwaltschaft vor Augen hat, mag sich die Probleme der Re-Integration in den Arbeitsmarkt für ausscheidende Abgeordnete nicht vorstellen; sie sind jedoch kein seltenes Phänomen⁵⁴ und sollten im Sinne der Sicherung von politischer Chancengleichheit und Unabhängigkeit durch differenzierte Regelungen beantwortet werden.

Werden ehemalige Abgeordnete erwerbsgemindert, können sie ihre Altersentschädigung vorzeitig beziehen (§ 22 Abs. 2 AbG). Da diese Regelung für die Höhe der Zahlung auf § 20 AbG, nicht jedoch auf § 19 AbG verweist, wird die vorzeitige Altersentschädigung in diesem Fall ohne Abschläge geleistet. Dies ist zwar sachgerecht, da sich die erwerbsgeminderten ehemaligen Abgeordneten nicht frei entscheiden können, ob sie auf eine Leistung angewiesen sind. Die gleiche Sachgerechtigkeit wird jedoch den Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung verwehrt. Sie müssen bei der Rente wegen Erwerbsminderung Abschläge hinnehmen (§ 77 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SGB VI), als ob sie sich für den frühestmöglichen Renteneintritt frei entschieden hätten. Soweit ersichtlich, ist diese Frage im Gesetzgebungsverfahren nicht thematisiert und gesehen worden.

In gewisser Weise schlechter gestellt als Rentenversicherte sind dagegen schwerbehinderte Abgeordnete. Während in der Rentenversicherung ihrem höheren Arbeitsmarktrisiko durch eine um zwei Jahre frühere Möglichkeit zur abschlagsfreien Rente Rechnung getragen wird (§ 37 SGB VI), kennt das Abgeordnetenrecht eine solche Regelung nicht.

Die letztgenannten Beispiele zeigen, dass es gute Gründe gibt, neben der Alterssicherung auch die anderen Bereiche der sozialen Sicherheit der Abgeordneten noch einmal zu überprüfen. So enthält das Abgeordnetengesetz des Bundes noch immer keine Bestimmungen zu Nachteilsausgleich und Assistenz behinderter Abgeordneter.

Da die Regelungen zur Alterssicherung der Abgeordneten ohnehin erst mit Beginn der 19. Wahlperiode in Kraft treten sollen, hat der 18. Deutsche Bundestag noch genügend Zeit, die versäumte gründliche Diskussion darüber nachzuholen.⁵⁵

54 Vgl. *Maria Kreiner*, Amt auf Zeit: eine Verbleibsstudie über ehemalige Bundestagsabgeordnete, Baden-Baden 2006; *dies.*, Amt auf Zeit. Eine explorative Studie zum beruflichen und politischen Verbleib ehemaliger Bundestagsabgeordneter, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 2, S. 261 – 276; vgl. Dr. *Dagmar Enkelmann* (MdB, Die Linke), BT-PlPr. 17/117, S. 13519.

55 In diese Richtung deuten auch Erklärungen nach § 31 GO von Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen, so von Dr. *Carsten Linnemann* (CDU/CSU) und von Dr. *Hans-Peter Bartels*, *Bettina Hagedorn*, *Matthias Ilgen*, *Gabriele Hiller-Ohm*, *Sönke Rix*, Dr. *Ernst-Dieter Rossmann* und *Franz Thöennes* (SPD) sowie von *Marco Bülow* (SPD), BT-PlPr. 18/18, S. 1442 ff.