



Bericht

der Landtagspräsidentin
gemäß § 28 des Schleswig-Holsteinischen
Abgeordnetengesetzes (SH AbgG) über die
Angemessenheit der Entschädigung der Abgeordneten

I.

Nach § 28 des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes (AbgG) erstattet der Landtagspräsident bzw. die Landtagspräsidentin mindestens einmal in jeder Wahlperiode einen Bericht über die Angemessenheit der Entschädigung der Abgeordneten. Vor Erstattung des Berichts ist die Stellungnahme eines unabhängigen Sachverständigengremiums (Diätenkommission) einzuholen.

Aufgrund der Kürze und der Ereignisse der 11. Wahlperiode konnte der Bericht für diesen Zeitraum nicht gegeben werden. Deshalb war es geboten, die Diätenkommission in der 12. Wahlperiode möglichst früh zu berufen. Hinzu kam, daß der Landtag die Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform“ mit Beschluß vom 29. Juni 1988 aufgefordert hatte, zur Rechtsstellung und den Arbeitsbedingungen der Abgeordneten Stellung zu nehmen. Die Arbeit beider Kommissionen stand in einem engen inhaltlichen und zeitlichen Zusammenhang.

Angesichts dieser Verzahnung sowie der bundesweiten Auseinandersetzung über die Abgeordnetenentschädigung in der Öffentlichkeit, die im Sommer des vergangenen Jahres in Hessen ihren Ausgang genommen hatte, konnte die Erörterung der Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung nicht allein auf die Höhe beschränkt werden. Vielmehr waren auch die Zusammensetzung und die Struktur der Abgeordnetenentschädigung in allen ihren Bestandteilen in die Überlegungen einzubeziehen.

Dementsprechend hatte sich die Diätenkommission auseinanderzusetzen mit

- der Grundentschädigung,
- den Funktionszulagen,
- den Aufwandsentschädigungen,
- dem Ausgleichsbetrag,

- dem Übergangsgeld,
- der Alters- und Hinterbliebenenversorgung und
- der Anrechnung beim Zusammentreffen mehrerer Bezüge aus öffentlichen Kassen.

Den Mitgliedern der Diätenkommission gebühren Dank und Anerkennung für ihre ebenso kritische wie konstruktive, von Sachverstand und Verantwortungsbewußtsein gegenüber Parlament und Öffentlichkeit getragene Arbeit. Das Ergebnis dieser Arbeit ist die Grundlage dieses Berichts.

II.

Die **steuerpflichtige Grundentschädigung** der Abgeordneten hat ihre Unabhängigkeit zu sichern und der Bedeutung des Amtes angemessen zu sein. Sie muß während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage für sie und ihre Familien sein, und sie muß der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung sowie des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden (BVerfGE 40, 296, 315; sog. Diätenurteil).

Der Status der Abgeordneten wird wesentlich durch die Entwicklung der Abgeordnetentätigkeit geprägt, die das Bundesverfassungsgericht als notwendig, innerlich folgerichtig und schwerlich reversibel bezeichnet hat (BVerfGE 40, 296, 312 f.). Diese Entwicklung der Abgeordnetentätigkeit wird von der Enquete-Kommission auf einen Funktionswandel der Landesparlamente zurückgeführt:

- Im Verhältnis zur Gesetzgebung ist die Kontrollfunktion des Landtages gegenüber der Regierung gewachsen.
- Ebenso hat die Kommunikationsfunktion des Landtages zugenommen, d.h. die Aufgabe der Behandlung und Darstellung öffentlicher Angelegenheiten im Landesparlament als oberstem Organ der politischen Willensbildung (vgl. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform, Landtagsdrucksache 12/180, S. 151).

Diese Stellung des Landtages als dem obersten Organ der politischen Willensbildung mit seinen unterschiedlichen Funktionen ist das entscheidende Kriterium für die Höhe der Abgeordnetenentschädigung.

Entsprechend dieser Auffassung trete ich mit der Diätenkommission für eine an der zentralen politischen Aufgabe der Abgeordneten ausgerichtete Grundentschädigung ein, die im oberen Bereich der Einkommensskala liegt. Ich halte den Vorschlag der Diätenkommission zur Höhe der Grundentschädigung für angemessen. Diese Neufestsetzung der Grundentschädigung ist Teil einer Gesamtkonzeption, deren hauptsächliche Zielsetzung mehr Überschaubarkeit und Klarheit ist. Der Erhöhung der Grundentschädigung steht dabei die Kürzung der allgemeinen Unkostenpauschale, eines Teils der steuerfreien Aufwandsentschädigung, gegenüber.

III.

An die **steuerfreien Aufwandsentschädigungen** ist ein strengerer Maßstab als bisher anzulegen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen steuerfreie Aufwandsentschädigungen an Abgeordnete nur zur Abgeltung wirklich entstandenen, sachlich angemessenen, mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwands gewährt werden. Aufwand in diesem Sinne ist nur der finanzielle, nicht dagegen der zeitliche Aufwand (BVerfGE 40, 296, 318, 328).

Hinsichtlich der **allgemeinen Unkostenpauschale** folge ich der Empfehlung des Sachverständigengremiums, die sich an dem Diätener Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausrichtet. Das Einverständnis der Fraktionen vorausgesetzt, werde ich eine empirische Erhebung unter den Abgeordneten über die einzelnen Kostenbestandteile der allgemeinen Unkostenpauschale einleiten. Die Erhebung wird Aufschluß darüber geben, wie hoch die allgemeine Unkostenpauschale zukünftig sein sollte.

Was die **Fahrkosten** angeht, trete ich mit dem Sachverständigengremium dafür ein, sie nicht in zweifacher Weise zu erstatten – nämlich über die allgemeine Unkostenpauschale und die Fahrkostenerstattung. Die Erstattung der Fahrkosten sollte zusammengefaßt und aus Gründen der Praktikabilität pauschaliert werden. Für die Höhe der Pauschalen werden die Entfernungen in Schleswig-Holstein von Bedeutung sein.

Ebenfalls aus Vereinfachungsgründen sollten die **Tagegelder** pauschaliert werden. Die Höhe der Pauschale sollte sich an den bisherigen durchschnittlichen Erfahrungswerten orientieren.

Die Empfehlung des Sachverständigengremiums, die Kosten von **Bürgerbüros** abrechnen zu können, ist in der Öffentlichkeit teilweise als Aufforderung zur verdeckten Parteienfinanzierung mißverstanden worden. Möglicherweise liegt der Grund dafür in der Bezeichnung dieser Bürgerbüros als „Wahlkreisbüros“.

Im Kern handelt es sich jedoch bei der Erstattung der Kosten von Bürgerbüros darum, eine der ureigensten Aufgaben der Abgeordneten zu unterstützen, nämlich Mittler zu sein zwischen dem Parlament und den Bürgern und Bürgerinnen im Lande.

Die Empfehlung des Sachverständigengremiums gibt den Abgeordneten die dafür erforderlichen sachlichen und personellen Mittel an die Hand. Wie Abgeordnete mit einem Bürgerbüro konkret arbeiten können, kann beispielhaft in dem vor einigen Monaten eingerichteten Bürgerbüro in Handewitt im Wahlkreis Flensburg-Land studiert werden.

Zu berücksichtigen ist im übrigen, daß nach geltendem Recht die Kosten der Wahlkreisarbeit aus der allgemeinen Unkostenpauschale zu bestreiten sind. Abweichend davon sollen künftig im Interesse der Klarheit und Übersichtlichkeit die Kosten eines Bürgerbüros gesondert und nur auf Einzelnachweis erstattet werden. Die Erstattung dieser Kosten ist für Bundestagsabgeordnete eine Selbstverständlichkeit. In anderen Bundesländern werden den Landtagsabgeordneten -

außerhalb der Pauschalen - die Kosten von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen ebenfalls nachweisgebunden erstattet.

Ich teile die Auffassung der Diätenkommission und trete mit Entschiedenheit für die Erstattung der Kosten für Bürgerbüros ein. Sie geben den Abgeordneten die Möglichkeit, ihrer zentralen kommunikativen Aufgabe vor Ort noch besser gerecht zu werden.

IV.

Die Diätenkommission setzt den Grundsatz, **Überversorgungen der Abgeordneten und Privilegien von Angehörigen des öffentlichen Dienstes** abzubauen, in eine Reihe von Empfehlungen um:

- Den Ausgleichsbetrag für inkompatible Angehörige des öffentlichen Dienstes (§ 35 Abs. 2 AbgG) zu streichen und
- die Anrechnungsbestimmungen bei dem Zusammentreffen mehrerer Bezüge aus öffentlichen Kassen (§ 27 AbgG) zu verschärfen.

Diesen Empfehlungen schließe ich mich uneingeschränkt an.

Die Diätenkommission hat ferner empfohlen,

- das Übergangsgeld (§ 16 AbgG) auf höchstens ein Jahr zu begrenzen und
- die Mindest-Altersentschädigung (§ 18 AbgG) nach achtjähriger Parlamentszugehörigkeit von bisher 35 % auf 30 % der Grundentschädigung zu senken und die Frist bis zum Erreichen der vollen Altersversorgung (§ 17 AbgG) von bisher 16 auf 20 Jahre zeitlich zu strecken.

Wegen des engen Zusammenhanges mit der von der Kommission vorgeschlagenen Erhöhung der Grunddiät mache ich mir diese Vorschläge mit der Maßgabe zu eigen, daß sie erst in Verbindung mit der Erhöhung der Grunddiät ein schlüssiges Gesamtkonzept ergeben.

Besonders weise ich hin auf die von dem Sachverständigengremium alternativ vorgeschlagene Versicherungslösung bei einem privaten Versicherungsträger. Die Vorteile dieser Lösung sind einleuchtend:

Auf diese Weise erworbene Versorgungsansprüche können nach Ausscheiden aus dem Parlament gleichsam "mitgenommen", in andere Versorgungssysteme eingebracht bzw. mit ihnen kombiniert werden. Insbesondere für jüngere Abgeordnete und Abgeordnete mit relativ kurzer Dauer der Mitgliedschaft im Parlament kann eine solche Form der Altersversorgung günstiger sein als das geltende öffentlich-rechtliche Versorgungssystem. Somit kann ein Abgeordnetenmandat für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus der freien Wirtschaft und für Angehörige freier Berufe attraktiver werden.

In diesem Zusammenhang weise ich auf ein Problem hin, daß das Sachverständigengremium bei seinen Überlegungen nicht berücksichtigen konnte. In einem neuen Gutachten vom Januar 1989 hat Prof. v. Arnim u.a. beanstandet, daß nach den hessischen Regelungen Ruhegeld an Abgeordnete teilweise noch nach altem, vom Bundesverfassungsgericht längst für verfassungswidrig erklärten Recht gewährt werde. Dabei bestünden alle Privilegien fort, die das Gericht schon im Diätenurteil von 1975 für verfassungswidrig erklärt hat: die weitgehende Steuerfreiheit, der Ausschluß der Anrechnung anderer Lei-

stungen aus der Staatskasse und die Ankoppelung an die Beamtenbe-soldung.

Ich habe prüfen lassen, inwieweit die hessischen Regelungen mit denen in Schleswig-Holstein vergleichbar sind. Auch in Schleswig-Holstein beziehen Abgeordnete Altersbezüge nach altem Recht, und zwar aufgrund der in unserem Abgeordnetengesetz aus dem Jahr 1978 enthaltenen Übergangsregelung (§ 49 AbgG). Vor dem 1. Mai 1967 ausgeschiedene Abgeordnete beziehen Zuwendungen aufgrund der Satzung der Hilfskasse der Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages. Abgeordnete, die bis zum Inkrafttreten des Abgeordnetengesetzes ausgeschieden sind, erhalten eine Versorgung nach dem Abgeordnetenentschädigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Dezember 1973 in Verbindung mit der Satzung des Abgeordnetenversorgungswerkes. Vorläufige rechtliche Prüfungen haben ergeben, daß Teile dieser Regelungen überdacht werden sollten. Ich erwähne dies deshalb, weil die Prüfungen zur Neufassung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes diese Frage mit einbeziehen sollten.

V.

Die Forderung der Diätenkommission nach **Öffentlichkeit und Durchschaubarkeit** betrifft alle Elemente der Abgeordnetenentschädigung.

Die größte Bedeutung hat dieser Grundsatz für die Neuregelung der **Zulagen für die Ausübung besonderer parlamentarischer Funktionen**. Diese Zulagen werden in allen deutschen Landesparlamenten zum großen Teil aus den Fraktionskostenzuschüssen und damit außerhalb der direkten Kontrolle der Öffentlichkeit gezahlt.

Die Diätenkommission hat diesen kritischen Punkt aufgegriffen und einer sorgfältigen rechtlichen Prüfung zugeführt. Ich halte mit dem Sachverständigengremium und im Gegensatz zu dem Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts Zulagen für besondere parlamentarische Funktionen für sachlich geboten und auch für rechtlich zulässig. Zusätzlicher Arbeitseinsatz von Inhabern besonderer parlamentarischer Funktionen ist für die Arbeitsfähigkeit jedes Parlaments unerlässlich. Aus diesem Grunde schließe ich mich der breiten Kritik an den gegenteiligen Ausführungen des Diätenurteils des Bundesverfassungsgerichts an. Alle Funktionszulagen müssen künftig im Abgeordnetengesetz und damit öffentlich geregelt werden. Der Kreis der Funktionsträger ist von dem Sachverständigengremium plausibel begründet und ausreichend abgegrenzt worden.

Gleichzeitig können entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die **zusätzlichen Unkostenpauschalen** für Inhaber besonderer parlamentarischer Funktionen nicht mehr aufrecht erhalten werden. Gemäß § 9 Abs. 2 AbgG sind dies die Landtagspräsidentin, die Vizepräsidenten, die Fraktionsvorsitzenden und die Ausschußvorsitzenden. Ihre größere Beanspruchung liegt im wesentlichen in dem durch die zusätzliche Arbeitsbelastung entstehenden zeitlichen Aufwand, nicht jedoch in einem zusätzlichen finanziellen Aufwand. Daher ist ihre zusätzliche Belastung nicht durch eine steuerfreie zusätzliche Unkostenpauschale, sondern durch eine zu ver-

steuernde Erhöhung der Grundentschädigung auszugleichen. Ich schließe mich dieser Empfehlung der Diätenkommission an.

Wenn die Funktionszulagen als Ergebnis einer vor der Öffentlichkeit geführten parlamentarischen Diskussion im Gesetz ausgewiesen werden, bestehen weder Anlaß noch Notwendigkeit, künftig Zahlungen mit Einkommenscharakter an Abgeordnete aus den Fraktionskostenzuschüssen und damit unter Ausschluß der direkten Kontrolle der Öffentlichkeit zu leisten.

VI.

Aus dem Vorstehenden folgt, daß der Schleswig-Holsteinische Landtag vor die große Aufgabe gestellt ist, die gewiß nicht einfachen **Strukturfragen der Abgeordnetenentschädigung** zu lösen, nämlich

- das Verhältnis der steuerpflichtigen Grundentschädigung zu den steuerfreien Aufwandsentschädigungen,
- die Struktur der steuerfreien Aufwandsentschädigung selbst, d.h. die Frage, welcher Aufwand sich für eine Pauschalierung anbietet oder bei welchem Aufwand eine Kostenerstattung nach Einzelnachweis zweckmäßig ist, und
- die Struktur der Altersversorgung von Abgeordneten, die auch für die Zusammensetzung des Landtages von Bedeutung ist.

Über diese und alle übrigen von mir angesprochenen Fragen hat letztlich der Landtag zu befinden – der Präsident bzw. die Präsidentin berichtet, das Parlament entscheidet.

VII.

Zum **weiteren Verfahren** würde ich es begrüßen, wenn die notwendigen interfraktionellen Gespräche möglichst zügig aufgenommen werden, damit die neue Fassung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes noch rechtzeitig zum 1.1.1990 in Kraft treten kann. Für die gesetzliche Neuregelung der Abgeordnetenentschädigung schließe ich mich der Empfehlung der Kommission an, nach der der Grundsatz der Transparenz der Abgeordnetenentschädigung für die Öffentlichkeit auch insoweit durchzuhalten ist, daß jede spätere Änderung der Grundentschädigung, der Funktionszulagen wie auch jede Änderung der anderen Bestandteile der Abgeordnetenentschädigung ebenfalls öffentlich begründet, diskutiert und beschlossen wird und nicht zeitlich gestaffelte Diätenerhöhungen durch ein und denselben Gesetzesbeschluß festgelegt werden.

Lianne Paulina-Mürl

Anlage zur Drucksache 12/300

**Stellungnahme des Sachverständigengremiums
gemäß § 28 des Abgeordnetengesetzes**

A. Berufung und Auftrag des Sachverständigengremiums

- I. Die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages hat im Einvernehmen mit dem Ältestenrat am 29. Juni 1988 zu Mitgliedern des nach § 28 Satz 2 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages (AbgG) zu bildenden Sachverständigengremiums berufen:

Herrn Klaus-Peter Gehricke
Landesbezirksvorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes,
Landesbezirk Nordmark

Herrn Kurt Hamer
Vizepräsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages a. D.

Herrn Gerd Lausen
Direktor der Landesbank Schleswig-Holstein

Herrn Dr. Dieter Mohr
Leiter des Statistischen Landesamtes Schleswig-Holstein

Frau Siglinde Porsch
Vorsitzende des Landesfrauenrates

In ihrer konstituierenden Sitzung am 10. Oktober 1988 wählte die Sachverständigenkommission Herrn Landesbankdirektor Gerd Lausen zu ihrem Vorsitzenden.

- II. Die Kommission hat nach § 28 Satz 2 AbgG der Landtagspräsidentin vor Erstattung ihres Berichts über die Angemessenheit der Entschädigung eine Stellungnahme abzugeben.

Die Präsidentin hat die Kommission davon unterrichtet, sie wolle sich in ihrem Bericht angesichts der Diskussion, die in Hessen ihren Ausgangspunkt genommen und bundesweit starken Widerhall gefunden habe, mit der Abgeordnetenentschädigung insgesamt, das heißt mit ihrer Zusammensetzung, ihrer Höhe und ihrer Struktur im einzelnen befassen. Die Präsidentin hat die Kommission gebeten, diese Absicht bei Ihrer Stellungnahme zu berücksichtigen.

Beratungsgegenstand waren deshalb alle wesentlichen Fragen der Entschädigung der Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages, insbesondere

- die Grundentschädigung,
- die Funktionszulagen,
- die Aufwandsentschädigungen,
- der Ausgleichsbetrag,
- das Übergangsgeld,
- die Alters- und Hinterbliebenenversorgung,
- die Anrechnung von mehreren Bezügen aus öffentlichen Kassen.

Die Mitglieder der Kommission haben ihren Auftrag ehrenamtlich und in völliger Unabhängigkeit durchgeführt. Sie haben ihre Empfehlungen einstimmig beschlossen.

B. Empfehlungen

I. Leitsätze

1. Die Kommission orientiert sich in ihren Empfehlungen grundsätzlich an der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Recht der Abgeordnetenentschädigung.
2. Die Abgeordnetenentschädigung insgesamt, d.h. ihre Zusammensetzung, ihre Struktur und ihre Höhe sind im einzelnen durch Gesetz zu regeln, so daß jede einzelne Regelung der Abgeordnetenentschädigung im Parlament diskutiert und vor den Augen der Öffentlichkeit entschieden wird.
3. Die Kommission empfiehlt, die Grundentschädigung der allgemeinen Einkommensentwicklung anzupassen und die Teile aus der steuerfreien allgemeinen Unkostenpauschale, die sich ihrem Wesen nach als zu versteuerndes Einkommen darstellen, in die Grundentschädigung zu übertragen. Dementsprechend ist die Grundentschädigung auf 7.000 DM monatlich bzw. 84.000 DM jährlich neu festzusetzen und die steuerfreie Unkostenpauschale zu kürzen.
4. Die Kommission hält – abweichend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – aus Gründen der Arbeitsfähigkeit des Parlaments und der materiellen Gerechtigkeit zusätzliche Entschädigungen für die Ausübung besonderer parlamentarischer Funktionen für gerechtfertigt.

Als Inhaber besonderer parlamentarischer Funktionen sieht die Kommission an:

- die Präsidentin oder den Präsidenten des Landtages und die Vizepräsidenten,
- die Fraktionsvorsitzenden und ihre Stellvertreter,
- die Parlamentarischen Geschäftsführer,
- die Ausschußvorsitzenden,
- die Fraktionsarbeitskreisleiter.

Die Kommission empfiehlt, bei ihnen die Grundentschädigung um bestimmte Prozentsätze zu erhöhen.

5. Die Kommission hält zusätzliche Amts-Unkostenpauschalen für die Inhaber besonderer parlamentarischer Funktionen für systemwidrig. Der zusätzliche Aufwand der Inhaber besonderer Funktionen liegt ganz überwiegend im zeitlichen und nicht im finanziellen Aufwand. Unkostenpauschalen sind jedoch nur zur Deckung eines besonderen finanziellen Aufwandes bestimmt.
6. Die Kommission empfiehlt, zusätzlichen mandatsbedingten finanziellen Aufwand möglichst weitgehend pauschal abzugelten, nämlich durch eine allgemeine Unkostenpauschale, durch eine Tagegeldpauschale und durch eine Fahrkostenpauschale.
In allen Fällen müssen sich diese Pauschalen eng am tatsächlichen finanziellen Mehraufwand orientieren.
7. Die Kommission empfiehlt, die besonderen Kosten von Wahlkreisbüros in angemessenem Umfang nachweisgebunden zu erstatten. Dadurch soll es den Abgeordneten ermöglicht werden, noch intensiveren Kontakt mit ihren Wählern vor Ort zu pflegen.
8. Die Kommission empfiehlt, den Ausgleichsbetrag für Beamte, deren Amt mit dem Mandat unvereinbar ist, entfallen zu lassen.

9. Die Kommission empfiehlt, ein Übergangsgeld nach der geltenden Regelung nur noch höchstens für ein Jahr zu gewähren.
10. Die Kommission empfiehlt, bei der geltenden öffentlich-rechtlichen Form der Alterssicherung die Mindestentschädigung in ihrer prozentualen Bemessung und die prozentualen Steigerungsraten herabzusetzen. Eine erhöhte Altersentschädigung sollte es auch in Zukunft nur für die Präsidentin oder den Präsidenten und die Vizepräsidenten geben. Voraussetzung sollte allerdings sein, daß das Amt mindestens acht Jahre ausgeübt worden ist.

Die Kommission empfiehlt darüber hinaus mit Nachdruck, die Frage zu prüfen, ob Abgeordneten wahlweise die Möglichkeit eröffnet werden sollte, anstelle des geltenden Pensionssystems einer Altersversorgung in der Form eines Versicherungssystems den Vorzug zu geben. Die Kommission ist außerstande, eine solche alternative Versicherungslösung in allen Einzelheiten zu erarbeiten. Sie muß es dabei belassen, wesentliche Voraussetzungen, Rahmendaten und Überlegungen vorzustellen, die für eine solche Lösung sprechen.
11. Die Kommission empfiehlt, die Bestimmungen, die das Zusammenreffen mehrerer Bezüge aus öffentlichen Kassen regeln, kritisch daraufhin zu überprüfen, ob sie in ihrer Ausgestaltung für die materielle Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten erforderlich sind oder ob sie – wie zu befürchten ist – zu einer unangemessenen Überversorgung der Abgeordneten führen.

II. Empfehlungen im einzelnen

1. Grundentschädigung

1.1. Geltende Regelung

Die Grundentschädigung der Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages beträgt gemäß § 6 AbgG seit dem 1.1.1987 5.400,-- DM. Es werden 12 Monatsbeträge gezahlt, so daß sich ein Jahresbetrag von 64.800,-- DM ergibt.

1.2. Empfehlung

Die Kommission empfiehlt,

- die Grundentschädigung der allgemeinen Einkommensentwicklung anzupassen und
- Teile aus der steuerfreien allgemeinen Unkostenpauschale, die sich ihrem Wesen nach als zu versteuerndes Einkommen darstellen, in die Grundentschädigung zu übernehmen und die Grundentschädigung dementsprechend auf 7.000 DM monatlich bzw. auf einen Jahresbetrag von 84.000 DM neu festzusetzen.

1.3. Begründung

1.3.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

§ 6 AbgG konkretisiert hinsichtlich der Grundentschädigung Art. 9 Abs. 3 der Landessatzung für Schleswig-Holstein, nach dem die Abgeordneten Anspruch auf eine Entschädigung haben. Diese Vorschrift ist wiederum im Licht von Art. 48 Abs. 3 Grundgesetz zu sehen (ständige Rechtsprechung des Bun-

desverfassungsgerichts, vgl. Urteil vom 5. November 1975 – Diätenurteil – BVerfGE 40, 296, 319; v. Arnim in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, RN 84 zu Artikel 48 Grundgesetz), der den Abgeordneten einen Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung gewährleistet.

Diese Verfassungsbestimmungen enthalten keine näheren Festlegungen über die Bemessung der Grundentschädigung. Nach dem Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts muß eine angemessene, die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichernde Entschädigung zwei Anforderungen entsprechen: Sie muß für die Abgeordneten während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage für sie und ihre Familien sein, und sie muß der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden (vgl. BVerfGE 40, 296, 315).

Beide Voraussetzungen dürfen nicht isoliert voneinander gesehen werden. Die Sicherung der Existenzgrundlage ist nicht als Garantie eines Existenzminimums zu verstehen. Vielmehr sind damit die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten und die praktische Möglichkeit gemeint, sich seiner parlamentarischen Tätigkeit auch ohne Berufseinkommen widmen zu können. Auch demjenigen, der, aus welchen Gründen auch immer, kein Einkommen aus einem Beruf hat oder infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert, soll eine Lebensführung ermöglicht werden, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist (vgl. BVerfGE 40, 296, 315 f).

Die „Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges“ wird entscheidend durch den Status des Abgeordneten bestimmt. Das Bundesverfassungsgericht hat im Diätenurteil festgestellt, daß sich aufgrund der Entwicklung der Abgeordnetentätigkeit dieser Status erheblich verändert hat. Dies hat auch Auswirkungen auf die finanzielle Ausstattung des Mandats (vgl. BVerfGE 40, 296, 311 ff).

Die Grundlage für die Bestimmung des Status der Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages bildet Art. 9 Abs. 2 der Landessatzung für Schleswig-Holstein. Danach sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, bei der Ausübung ihres Amtes sind sie nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden. Der Abgeordnete ist – vom Vertrauen der Wähler berufen – Inhaber eines öffentlichen Amtes. Er ist Träger des „freien Mandats“ und „Vertreter des ganzen Volkes“. Er hat einen repräsentativen Status und übt sein Amt in Unabhängigkeit aus (vgl. BVerfGE 76, 256, 341).

Darüber hinaus wird der Status eines Abgeordneten wesentlich durch die Entwicklung der Abgeordnetentätigkeit geprägt, die vom Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil als notwendig, innerlich folgerichtig und schwerlich reversibel

bezeichnet worden ist (vgl. BVerfGE 40, 296, 312 ff). Diese Entwicklung ist in erster Linie auf die Veränderung in der institutionellen Stellung und der Aufgaben der Landesparlamente zurückzuführen. Die legislativen Aufgaben haben sich gewandelt, die Kontrollaufgaben dagegen eine zusätzliche Bedeutung erhalten, wenn sie heute nicht gar in den Vordergrund getreten sind. Die parlamentarische Tätigkeit, insbesondere die parlamentarische Kontrolle, erfordert nicht nur eine arbeitsteilige Spezialisierung, sondern darüber hinaus ständige Information.

Dieser Aufgabenbereich, der der parlamentarischen Arbeit im klassischen Sinne zuzuordnen ist, wird durch die Aufgaben im Wahlkreis ergänzt. Dort arbeitet der Abgeordnete dafür, daß die politischen Entscheidungen im Parlament für den Bürger verständlich und nachvollziehbar bleiben und in ihrem Zusammenhang mit der Verwirklichung des Gemeinwohls erkennbar sind. Gleichzeitig haben die Abgeordneten die Aufgabe, Meinungen und Forderungen aus den Wahlkreisen in ihre parlamentarische Tätigkeit einzubeziehen. Nur dann kann die zentrale Forderung der parlamentarischen Demokratie erfüllt werden, daß die staatliche Gewalt dem Volke wirklich und nicht nur fiktiv oder formal zugerechnet wird und daß das Volk dies auch so empfindet.

Demokratische Legitimation erfordert eine ständige wechselseitige Rückkoppelung zwischen Abgeordneten und Bürgern, damit der Landtag seine Funktionen, „oberstes Organ der politischen Willensbildung“ und „politisches Forum zu sein, in dem die im Volke herrschenden Meinungen ihren Ausdruck finden“, wahrnehmen kann (vgl. Zwischenbericht der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform, Drucksache 12/85 des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 13).

1.3.2. Gesichtspunkte für die Bemessung der Entschädigung

Da eindeutige und konkrete verfassungsrechtliche Vorgaben fehlen, hat der Landesgesetzgeber bei der Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung einen relativ großen Gestaltungsspielraum (vgl. BVerfGE 76, 256, 342).

Er hat bei seiner Entscheidung vor allem den Abgeordnetenstatus in seiner konkreten Entwicklung in seinem Land zu berücksichtigen. Ferner obliegt es seiner Entscheidung, ob er im Hinblick auf die Verantwortung und insbesondere die Belastung der Abgeordneten davon ausgeht, daß im Regelfall neben dem Mandat noch ein Beruf ausgeübt werden kann – und sich deshalb für ein sog. Teilzeitmandat entscheidet – oder ob er die Belastung für so stark ansieht, daß im Regelfall eine berufliche Tätigkeit neben dem Mandat nicht möglich ist – und deshalb das Abgeordnetenmandat als sog. Vollzeitmandat ausgestaltet.

1.3.3. Anpassung an die Einkommensentwicklung

Beschränkt man die Betrachtung der Angemessenheit der derzeit gezahlten Grunddiät auf ihre Anpassung an die allgemeine Einkommensentwicklung, ergibt sich folgendes Bild:

Eine Anpassung der Grunddiät ist in der Vergangenheit nicht kontinuierlich, sondern in Stufen vorgenommen worden. Über einen Zeitraum von 1980 bis 1987 hinweg betrachtet, ist die Anpassung dabei hinter der Entwicklung in anderen Bereichen zurückgeblieben. Gegenüber dem Ausgangspunkt 1980, in dem die Grunddiät 4.500 DM betrug, ergeben sich bis zum Jahre 1987 folgende relative Veränderungen:

– Abgeordnetenentschädigung	+ 20,0 %
– Bruttoverdienste der Arbeiter	+ 26,2 %*)
– Bruttoverdienste der Angestellten	+ 30,6 %*)
– Beamtenbesoldung	+ 21,7 %

*(vgl. die Tabelle „Indizes zur Entwicklung der Bruttoverdienste im Bundesgebiet“ im Anhang – Anlage I –).

Für die Beamten wurde 1988 ein Stand von + 24,6 % gegenüber dem Ausgangspunkt 1980 erreicht. Es ist davon auszugehen, daß auch die Arbeiter- und Angestelltenverdienste im Jahre 1988 weiter gestiegen sind und auch 1989 weiter steigen werden. Insbesondere angesichts der Entwicklung bei den Arbeitern und Angestellten erscheint eine Anhebung der Abgeordnetenbezüge zum 1. Januar 1990, den die Kommission als Bezugspunkt für ihre Überlegungen nimmt, von 28 % des Wertes von 1980 naheliegend. Bei einer reinen Anpassung an die Einkommensentwicklung wäre ab 1. Januar 1990 eine Grunddiät von 5.760 DM monatlich angemessen.

1.3.4. Reform der Grundentschädigung

Eine Betrachtung, die nur eine Anpassung der Grunddiät an die allgemeine Einkommensentwicklung zum Gegenstand hätte, ist jedoch zu eng. Angesichts der Absicht der Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages, über die Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung insgesamt grundsätzlich zu berichten und angesichts der verfassungsrechtlichen Grundlagen ist die Kommission aufgerufen, grundsätzliche Überlegungen zur Abgeordnetenentschädigung insgesamt und insbesondere zur Höhe der Grundentschädigung anzustellen.

Dabei darf die Grunddiät nicht isoliert betrachtet werden, sondern muß im Zusammenhang mit den anderen Bestandteilen der Abgeordnetenentschädigung gesehen werden. Die Kommission kann – wie noch im einzelnen auszuführen sein wird – nicht ausschließen, daß Teile der steuerfreien allgemeinen Unkostenpauschale, die z.Z. 1.800 DM beträgt, nicht als Erstattung des wirklich entstandenen, mit dem Mandat verbundenen besonderen finanziellen Aufwandes anzusehen sind, sondern sich tatsächlich als Einkommen darstellen, das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu versteuern ist.

Die Kommission empfiehlt deshalb, die allgemeine Unkostenpauschale zu überprüfen. Sie geht davon aus, daß diese Überprüfung eine Kürzung der Unkostenpauschale zum Ergebnis haben wird. Für diese Annahme gibt es drei Gründe:

- a) In der allgemeinen Unkostenpauschale sind nach geltendem Recht Anteile der Fahrkostenentschädigung enthalten,

nämlich für die Fahrkosten im Wahlkreis. Die Kommission empfiehlt, sämtliche Fahrkostenentschädigungen in einer Pauschale zusammenzufassen, so daß dieser Anteilsbetrag entfällt.

- b) In der allgemeinen Unkostenpauschale sind nach geltendem Recht Anteile enthalten, die zu den Kosten für ein Wahlkreisbüro gehören, die nach der Empfehlung der Kommission auf Einzelnachweis zu erstatten sind, z. B. Bürokosten.
- c) Die in den Ausführungen zur allgemeinen Unkostenpauschale zitierte Zivilrechtsprechung zum Unterhaltsrecht deutet darauf hin, daß die mandatsbedingten tatsächlichen Aufwendungen in der Regel einen Betrag von 1.800 DM nicht erreichen, daß vielmehr ein erheblicher Teil seinem Wesen nach zu versteuerndes Einkommen ist.

Da die Kommission es nicht als gerechtfertigt ansieht, die derzeitigen Gesamteinkünfte der Abgeordneten zu schmälern, empfiehlt sie, den grob geschätzten Minderungsbetrag von 1.000 DM nebst einem Steuerzuschlag zukünftig dem Einkommen der Abgeordneten, d.h. der Grundentschädigung, zuzuschlagen.

Addiert man diese Beträge zu der Grundentschädigung, die sich aus der Anpassung der bisherigen Grundentschädigung an die Einkommensentwicklung ergibt, errechnet sich für den 1. Januar 1990 eine Grundentschädigung von insgesamt 7.000 DM monatlich:

5.400 DM	jetzige Grundentschädigung
360 DM	Anpassung dieses Betrages an die Einkommensentwicklung seit 1980
1.000 DM	geschätzter Einkommensanteil in der bisherigen Unkostenpauschale
240 DM	dafür geschätzter Steuerbetrag
<u>7.000 DM</u>	

Grund für die Neufestsetzung der Grundentschädigung ist also eine Reform der Abgeordnetenentschädigung im Sinne der Wahrheit und Klarheit der einzelnen Bestandteile der Abgeordnetenentschädigung, nicht jedoch eine Erhöhung der Gesamtentschädigung. Der Erhöhung der Grundentschädigung steht deshalb die Kürzung der allgemeinen Unkostenpauschale gegenüber. Diese Änderung zieht den Steuerzuschlag für den Teil der allgemeinen Unkostenpauschale nach sich, der zukünftig Teil der Grundentschädigung sein wird.

1.3.5. Einordnung in das Einkommensgefüge

Diese neu festgesetzte Grundentschädigung hat einen angemessenen Rang im allgemeinen Einkommensgefüge.

Eine Orientierung am allgemeinen Einkommensgefüge ist eine geeignete Grundlage für die Bemessung der Entschädigung. Maaß/Rupp (Verfassungsrechtliche Fragen der Abgeordnetenentschädigung in Hessen, Gutachterliche Äußerung vom 10. September 1988, S. 47) führen dazu aus:

„Im Hinblick auf die zentrale politische Aufgabe, die der Abgeordnete durch seine Mitwirkung an der Staatswillensbildung und an der Kontrolle der Regierung erfüllt, wird dabei die Einstufung der Abgeordnetenentschädigung im oberen Bereich der Einkommenskala liegen müssen. Das bedeutet allerdings nicht, daß die Entschädigung Spitzenverdiensten in Wirtschaft und Verwaltung entsprechen kann.“

Im Rahmen einer solchen Orientierung erscheint es – trotz des vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 76, 256, 342) ausgesprochenen Verbotes, die Abgeordnetenentschädigung in Anlehnung an die Beamtenbesoldung festzulegen – nicht ausgeschlossen, die allgemeinen Einkommen im Öffentlichen Dienst vorrangig zu berücksichtigen, gehören doch die Abgeordneten als Inhaber eines öffentlichen Amtes ebenfalls dem öffentlichen Bereich an. Mit Blick auf ihr parlamentarisches Kontrollrecht bietet sich durchaus auch ein Vergleich zwischen den kontrollierenden Abgeordneten und den von ihnen kontrollierten Amtsträgern in der Exekutive an.

- a) Die von der Kommission für den 1. Januar 1990 empfohlene Grundentschädigung von 84.000 DM jährlich entsprach 1983 – dem letzten Jahr, für das alle notwendigen Vergleichsdaten verfügbar sind – einem Betrag von 73.500 DM jährlich. Dieser Betrag liegt bei etwa 92 % in der Einkommenspyramide des „Gesamtbeitrages der Einkünfte“ aller lohn- und einkommensteuerzahlenden Einwohner Schleswig-Holsteins. Das heißt, von den rund 900.000 Steuerzahlern liegen die Einkünfte von etwa 70.000 Steuerzahlern oberhalb der der Abgeordneten (vgl. die Tabelle „Unbeschränkt Lohn- und Einkommensteuerpflichtige nach Größenklassen des Gesamtbetrages der Einkünfte 1983“ im Anhang – Anlage II -).
- b) Der Jahresbetrag der von der Kommission empfohlenen Grundentschädigung dürfte 1990 oberhalb des dann zu erwartenden Bruttojahresverdienstes (13 Gehälter) der Angestellten der Leistungsgruppe 2 in Industrie und Handel in Schleswig-Holstein liegen. In der Leistungsgruppe 2 sind Angestellte in verantwortlicher Tätigkeit mit eingeschränkter Dispositionsbefugnis zusammengefaßt, wie etwa kaufmännischer oder technischer Abteilungsleiter, Einkäufer, Personalchef, Bürochef, Filialleiter, Betriebs- und Werkstattingenieur usw. Trotz aller grundsätzlichen Schwierigkeiten bei einem Vergleich erscheint es angemessen, die Grundentschädigung oberhalb dieser Einkommensgruppe einzustufen.
- c) Die empfohlene Grundentschädigung der Abgeordneten liegt, wenn man sie mit der gegenwärtigen Beamtenbesoldung vergleicht, in ihrem Wert zwischen einem Oberrat und einem Direktor (A 14 und A 15; 13 Gehälter, Endgehalt, 1 Kind). Auch insoweit erscheint die Grundentschädigung angemessen, zumal die Beamtengehälter bis 1990 noch weiter ansteigen werden.
- d) Die Grundentschädigung der Abgeordneten liegt bei rund 39 % des gegenwärtigen Gehaltes des Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein und bei 42 % eines Ministergehaltes (13 Gehälter, Endgehalt, ein Kind).

- e) Die empfohlene Grundentschädigung liegt mit über 2.000,- DM monatlich deutlich unter der Entschädigung der Bundestagsabgeordneten.

Ein deutlicher Abstand zwischen den Entschädigungen der Bundestags- und der Landtagsabgeordneten ist wegen der nicht gleich zu bewertenden „Verantwortung und Belastung“, die mit dem Bundestagsmandat einerseits und dem Landtagsmandat andererseits verbunden sind, gerechtfertigt.

Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum der Länder ist durch Kompetenzverlagerungen sowie durch intensive Nutzung der Bundeskompetenzen zunehmend geringer geworden. Um so wichtiger wurde für die Landesparlamente die Kontrolle der Regierung und der Verwaltung sowie die Wahrnehmung der Willensbildungs- und der Artikulationsfunktion. Auch wenn danach die Entwicklung des Landesparlamentarismus nicht durch einen Aufgabenschwund, sondern durch einen Aufgabenwandel geprägt ist, so ist doch festzuhalten, daß Gewicht und Tragweite der Tätigkeit der Bundestagsabgeordneten größer sind. Zu ihren Aufgaben gehört u.a., Gesetze mit bundesweiter Geltung zu beschließen und an wichtigen außenpolitischen Entscheidungen mitzuwirken. Es ist nicht zu verkennen, daß die entscheidenden Grundlagen der Rechtsordnung, der Sozial- und Wirtschaftsordnung im Bund und nicht in den Ländern gelegt bzw. geändert werden. Die Gesetzgebung ist dabei eine besonders wichtige staatliche Aufgabe. Sie ist prinzipiell dem vom Volk gewählten Parlament vorbehalten. Wie das Bundesverfassungsgericht verschiedentlich betont hat, sind alle „wesentlichen Entscheidungen“ im Staate vom Gesetzgeber zu treffen. Angesichts dieser Sachlage kommt dem Bundestag, dem ganz überwiegend die Gesetzgebung zusteht, ein funktionell höherer Stellenwert zu als den Landtagen.

Dieser Absichtung entspricht es, dem Bundestagsmandat ein größeres Gewicht beizumessen als dem Landtagsmandat. Die Kommission empfiehlt, diesen funktionellen Unterschied auch in einem deutlichen Unterschied zwischen der Grundentschädigung der Bundestagsabgeordneten und der Grundentschädigung der Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages auszudrücken. Der Abstand darf jedoch nicht so stark ausfallen, daß der besonderen politischen Verantwortung der Landtagsabgeordneten nicht mehr Rechnung getragen wird. In der parlamentarischen Demokratie grundgesetzlicher Prägung kommt auch den Landesparlamenten eine politische Führungsrolle zu. Das darf bei der Bemessung der Höhe der Grundentschädigung nicht außer Betracht bleiben.

- f) Weiterhin hatte die Kommission zu berücksichtigen, daß das Abgeordnetenmandat immer ein Amt auf Zeit ist. Einkommen auf Zeit sind in der Regel deutlich höher als Dauereinkommen. Zudem kann der Abgeordnete bei der Beendigung des Mandates nur bedingt frei disponieren. Über seine Wahl und Wiederwahl entscheiden andere: seine

Partei, die ihn nominiert und unterstützt, und letztlich der Wähler. Die Kommission hatte auch dieses Risiko zu bewerten.

- g) Der Kommission war zudem daran gelegen, das Abgeordnetenmandat auch für solche Bewerber attraktiv zu erhalten, die in ihrem Beruf überdurchschnittliche Einkommenschancen haben.

Die Kommission ist davon überzeugt, daß die empfohlene Grundentschädigung von 7.000 DM monatlich für die Abgeordneten, die kein Einkommen aus einem Beruf und keine sonstigen Nebeneinkünfte haben, angemessen ist.

1.3.6. Steuerverpflichtigkeit der Grundentschädigung

Die Grundentschädigung ist entsprechend dem geltenden Recht und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu versteuerndes Einkommen (vgl. Diätenurteil, BVerfGE 40, 296, 328).

2. Funktionszulagen

2.1 Geltende Regelung

Für den Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages beträgt die Grundentschädigung gemäß § 6 Absatz 2 AbgG das Zweifache, für stellvertretende Präsidenten das Eineinhalbfache der Grundentschädigung.

Weitere zusätzliche Entschädigungen für die Ausübung besonderer parlamentarischer Funktionen sieht das Abgeordnetengesetz nicht vor. Auf die zusätzlichen Unkostenpauschalen wegen der Abgeltung des Amtsaufwandes bei besonderen parlamentarischen Funktionen gemäß § 9 Absatz 2 AbgG wird später einzugehen sein.

Die Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtages – wie die Fraktionen der übrigen Landesparlamente auch – wenden den Inhabern besonderer Funktionen aus Fraktionskostenzuschüssen des Landes zusätzliche Beträge zu. Dabei sind bei den Fraktionen sowohl die besonderen Funktionen als auch die dafür gezahlten finanziellen Zuwendungen unterschiedlich. Insgesamt gesehen leisten die Fraktionen für folgende besondere Funktionen zusätzliche Zuwendungen: Fraktionsvorsitzender, stellvertretender Fraktionsvorsitzender, Parlamentarischer Geschäftsführer, Fraktionsvorstandsmitglieder, Fraktionsarbeitskreisleiter, Abgeordnete mit Sprecherfunktion.

2.2 Empfehlung

Die Kommission hält zusätzliche Entschädigungen für die Ausübung besonderer parlamentarischer Funktionen für gerechtfertigt.

Die zusätzlichen Entschädigungen sind im Abgeordnetengesetz festzulegen. Darüber hinausgehende Zuwendungen der Fraktionen an Abgeordnete haben zu unterbleiben. Als Inhaber

besonderer parlamentarischer Funktionen sieht die Kommission an:

- die Präsidentin oder den Präsidenten des Landtages und die Vizepräsidenten,
- die Fraktionsvorsitzenden und ihre Stellvertreter, die in ihrer Zahl auf einen Stellvertreter je angefangener 20 Fraktionsmitglieder begrenzt werden,
- die Parlamentarischen Geschäftsführer,
- die Vorsitzenden der ständigen Ausschüsse, der Sonderausschüsse und der Untersuchungsausschüsse
- die Vorsitzenden der den ständigen Ausschüssen zugeordneten Fraktionsarbeitskreise, wobei – mit Ausnahme des Ausschusses für Bürgerinitiativen und andere Eingaben – je ein Fraktionsarbeitskreis einem ständigen Ausschuß zugeordnet werden kann.

Die Kommission empfiehlt im einzelnen folgende zusätzliche Entschädigungen:

- für die Präsidentin oder den Präsidenten und die Fraktionsvorsitzenden eine um 100 % erhöhte Grundentschädigung,
- für die Vizepräsidenten eine um 50 % erhöhte Grundentschädigung,
- für die Parlamentarischen Geschäftsführer und einen Abgeordneten der dänischen Minderheit eine um 75 % erhöhte Grundentschädigung,
- für die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden eine um 20 % erhöhte Grundentschädigung,
- für die Vorsitzenden der Ausschüsse und der Fraktionsarbeitskreise eine um 10 % erhöhte Grundentschädigung.

Hat ein Abgeordneter mehrere besondere Funktionen inne, erhält er nur die jeweils höchste zusätzliche Entschädigung.

Die zusätzlichen Entschädigungen sind zu versteuern.

2.3 Begründung

2.3.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Kommission geht mit dem Bundesverfassungsgericht von dem Grundsatz aus, daß jedermann ohne Rücksicht auf soziale Unterschiede, insbesondere auf seine Abstammung, seine Herkunft, seine Ausbildung oder sein Vermögen die gleiche Chance haben muß, Mitglied des Parlaments zu werden und zu sein (vgl. BVerfGE 40, 256, 315 ff). Der formalisierte Gleichheitssatz gilt deshalb nicht nur für das aktive und das passive Wahlrecht, sondern auch bei der Ausübung des Abgeordnetenmandats. Der formalisierte Gleichheitssatz zieht engere Grenzen als der allgemeine Gleichheitssatz. Differenzierungen sind danach nicht schon bei einem rechtfertigenden Grund, sondern nur unter besonders strengen Voraussetzungen, nämlich bei Vorliegen eines zwingenden Grundes, zulässig.

Jedem Abgeordneten steht somit grundsätzlich eine gleich hoch bemessene Entschädigung zu, unabhängig davon, mit

welcher Intensität er sich der parlamentarischen Tätigkeit widmet und ob sein individueller finanzieller Aufwand oder sein berufliches Einkommen von dem anderer Abgeordneter abweicht.

2.3.2 Zwingende Gründe für Funktionszulagen

Die Kommission sieht zwingende Gründe für Abweichungen von dem Grundsatz der formalisierten Gleichbehandlung der Abgeordneten in der Wahrnehmung der unter 2.2 genannten Funktionen.

Eine erhöhte Entschädigung für den Präsidenten und die Vizepräsidenten ist zwingend geboten, weil die Angemessenheit ihrer Entschädigung dadurch mitbestimmt wird, daß sie an der Spitze eines obersten Verfassungsorgans stehen. Insoweit befindet sich die Kommission in Übereinstimmung mit der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.

Eine erhöhte Entschädigung für die Fraktionsvorsitzenden und ihre Stellvertreter, die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen, die Ausschußvorsitzenden und die Vorsitzenden der Fraktionsarbeitskreise ist ebenfalls geboten.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Arbeitsfähigkeit des Parlaments und die materielle Gerechtigkeit zwingende Gründe darstellen, die eine zusätzliche Entschädigung der genannten Inhaber besonderer Funktionen rechtfertigen. Zum einen üben sie alle nicht nur ihr Abgeordnetenmandat aus. Sie haben darüber hinaus Funktionen, die die innere Organisation des Parlaments prägen. Diese Funktionen werden ihnen nicht durch das Volk, sondern aufgrund besonderer Wahl- oder Beststellungsakte durch die Mitglieder des Parlaments übertragen.

Indem sie Ausschüsse des Landtags leiten und damit auf die sachliche Vorbereitung der Verhandlungen des Plenums wesentlichen gestaltenden Einfluß nehmen, indem sie als Vorsitzende oder als Parlamentarische Geschäftsführer Fraktionen leiten und verwalten, indem sie als Vorsitzende von Fraktionsarbeitskreisen die sachliche Arbeit der Fraktionen koordinieren, tragen sie in besonderem Maße Verantwortung für die Parlamentsarbeit.

Neben den Ausschüssen sind die Fraktionen zentrale Institutionen des Parlaments. Die Fraktionen sind für die Funktionsfähigkeit des Parlaments von herausragender Bedeutung. Sie steuern und erleichtern den Ablauf der parlamentarischen Arbeit, indem sie politische Positionen festlegen und sachliche und personelle Alternativen erarbeiten. Der besonderen Verantwortung der Fraktionsvorsitzenden und ihrer Stellvertreter, der Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen, der Ausschußvorsitzenden und der Vorsitzenden der Fraktionsarbeitskreise entsprechen besondere Pflichten und – nicht nur zeitliche – Belastungen.

Sie deshalb über die Grundentschädigung hinaus zu entschädigen, hält die Kommission für unumgänglich. (Für die grundsätzliche Zulässigkeit zusätzlicher Entschädigungen für besondere Funktionen auch: Seuffert, Minderheitenvotum zum

Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 49, 296, 329 f.; von Arnim, Bonner Kommentar, RdNr. 123 zu Art. 48 GG; Maunz-Dürig-Herzog, Kommentar zum GG, RdNr. 25 zu Art. 48 GG; Linck, Zur Zulässigkeit parlamentarischer Funktionszulagen, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1976, 54, 57 f.; Henkel, Das Abgeordnetengesetz des Bundestages, DOV 1977, 350, 352; Schlaich/Schreiner, Die Entschädigung der Abgeordneten, NJW 1979, 673, 680; Gutachtliche Stellungnahme zur Neuordnung der Rechtsstellung und Entschädigung der Mitglieder des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 19. Dezember 1978 der sog. Weyer-Kommission, S. 15 f.; Maaß/Rupp, Verfassungsrechtliche Fragen der Abgeordnetenentschädigung in Hessen, Gutachterliche Äußerung vom 10. September 1988, S. 51 ff.).

Die Verweigerung einer zusätzlichen Entschädigung würde darüber hinaus die Inhaber besonderer parlamentarischer Funktionen schlechter stellen als „einfache“ Abgeordnete. Letzteren ist es eher möglich, neben ihrem Abgeordnetenmandat – zumindest teilweise – einem Beruf nachzugehen. Eine berufliche Erwerbstätigkeit kommt für Inhaber besonderer Funktionen aufgrund ihrer zusätzlichen Belastung regelmäßig nicht in Betracht (so auch das Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil, BVerfGE 40, 296, 313: „für Abgeordnete mit besonderen Funktionen im Parlament oder in den Fraktionen tritt die berufliche Tätigkeit völlig in den Hintergrund“). Wenn „einfache“ Abgeordnete ihre Freiräume nutzen, um u.a. weitere Einkünfte zu erzielen, stehen sie, wollte man den Inhabern besonderer Funktionen eine zusätzliche Entschädigung verwehren, finanziell im Ergebnis besser da als diese (vgl. v. Arnim, a.a.O.).

Die Kommission gibt diesen Argumenten den Vorzug vor Warnungen, die Funktionszulagen könnten „inflationieren“ und könnten die Auswechselung der Funktionsträger erschweren. Die Kommission tritt nicht für eine differenzierte Diätenstaffelung ein, die jegliche Mehrbelastung eines Abgeordneten finanziell honoriert. Sie hält eine Differenzierung nur bei den Abgeordneten für geboten, die eine herausgehobene Funktion im Parlament bzw. in den Fraktionen haben. Sie begrenzt daher auch die Zahl der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und der Vorsitzenden der Fraktionsarbeitskreise. Die Befürchtung, eine an sich gerechtfertigte Regelung könne durch mißbräuchliche Ausweitung Nachteile mit sich bringen, kann nicht dazu führen, eine als richtig erkannte Regelung zu unterlassen. Sie kann nur Anlaß sein, gegenüber möglichen Mißbräuchen auf der Hut zu sein und sie entschieden zu verhindern. Die Auswechselung von Funktionsträgern liegt in der Hand derjenigen, die sie mit ihren Funktionen betraut haben. Sie allein tragen die Verantwortung für ihre Wahl und ihre Abwahl.

2.3.3 Bindungswirkungen des Diätenurteils

Die Kommission weist darauf hin, daß diese Empfehlung nicht mit dem Diätenurteil übereinstimmt. Das Bundesverfassungsgericht hat dort ausgeführt, die einheitliche Entschädigung mit Alimentationscharakter schließe unter anderem ge-

staffelte Diäten für Abgeordnete mit besonderen parlamentarischen Funktionen aus.

Die Bindungswirkungen des Diätenurteils hindern den Schleswig-Holsteinischen Landtag nicht, der Auffassung der Kommission zu folgen. Bindungswirkungen haben nach § 31 Abs. 1 BVerGG der Tenor und die tragenden Entscheidungsgründe. Dazu gehören die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts über die zusätzlichen Entschädigungen für Träger besonderer parlamentarischer Funktionen nicht. Sie sind ein nicht bindendes obiter dictum des Bundesverfassungsgerichts (so auch: Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., RdNr. 29 zu Art. 48 GG; Henkel, a.a.O., S. 352; Gutachtliche Stellungnahme der sog. Weyer-Kommission, a.a.O., S. 15; Maaß/Rupp, a.a.O., S. 52).

Hinzu kommt, daß das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 6. 10. 1987 (DVBl. 1988, Seite 338) ausgeführt hat, weder die Bindungswirkung des § 31 BVerfGG noch die Rechtskraft normverwerfender verfassungsgerichtlicher Entscheidungen hinderten den Gesetzgeber, eine inhaltsgleiche oder inhaltsähnliche Neuregelung zu beschließen. Die gesetzgebende Gewalt sei im Unterschied zur vollziehenden und zur rechtsprechenden Gewalt nur an die verfassungsmäßige, nicht auch an die einfachgesetzliche Ordnung gebunden, deren Urheberin sie gerade sei. Diese Beurteilung entspreche der besonderen Verantwortung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers für die Anpassung der Rechtsordnung an wechselnde soziale Anforderungen und veränderte Ordnungsvorstellungen. Sie trage zugleich den funktionellen und institutionellen Grenzen verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes, namentlich dem Umstand Rechnung, daß das Bundesverfassungsgericht Akte der gesetzgebenden Gewalt an der Verfassung selbst und nicht an verfassungsgerichtlichen Präjudizien zu messen habe und seine Rechtsprechung nicht aus eigener Initiative korrigieren könne. Sie beuge einer mit der rechts- und sozialstaatlichen Demokratie unvereinbaren Erstarrung der Rechtsentwicklung vor.

Die Kommission ist der Auffassung, daß beide Gesichtspunkte dem Schleswig-Holsteinischen Landtag Freiräume eröffnen, die Abgeordnetenentschädigung an die schleswig-holsteinischen Verhältnisse und die Ordnungsvorstellungen des Landtages anzupassen.

2.3.4 Höhe der Funktionszulagen

Die Kommission bewertet hinsichtlich der Höhe der zusätzlichen Entschädigung die Stellungen des Präsidenten und der Fraktionsvorsitzenden, die an der Spitze des Parlaments bzw. an der Spitze der Fraktionen stehen, als für das Parlament und seine innere Organisation gleich bedeutend. Die Kommission berücksichtigt, daß auf den Parlamentarischen Geschäftsführern eine große Arbeitslast und Verantwortung ruht. Die Stellung des Abgeordneten der dänischen Minderheit erscheint insgesamt gesehen hinsichtlich der Höhe der zusätzlichen Entschädigung vergleichbar. Die Kommission bewertet die Bedeutung der Parlamentarischen Geschäftsführer für die

Arbeitsfähigkeit des Parlaments höher als die der Vizepräsidenten. In der Reihenfolge ihrer Bedeutung folgen danach die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, die Ausschußvorsitzenden und die Fraktionsarbeitskreisleiter.

2.3.5 Kumulierungsverbot

Die Kommission empfiehlt ein Kumulierungsverbot zusätzlicher Entschädigungen, um den Anreiz zu schaffen, einem Abgeordneten nur eine besondere Funktion zu übertragen. Die Kommission hält diesen Weg, die parlamentarische Verantwortung auf möglichst viele Schultern zu verteilen, für geeignet, das parlamentarische Leben durch das Engagement und den Ideenreichtum vieler in besonderen Funktionen weiter zu bereichern.

2.3.6 Steuerpflichtigkeit der Funktionszulagen

Die Kommission stellt klar, daß die zusätzlichen Entschädigungen für besondere parlamentarische Funktionen – wie die Grundentschädigung – Einkommen ist, das zu versteuern ist.

2.3.7 Auswirkungen auf die Fraktionskostenzuschüsse

Neben den von der Kommission empfohlenen zusätzlichen Entschädigungen haben Zuwendungen seitens der Fraktionen an Inhaber besonderer Funktionen keine Berechtigung. Die Fraktionskostenzuschüsse sollten daher anteilig gekürzt werden.

Eine solche Verfahrensweise trägt wesentlich zur Transparenz und Klarheit der Abgeordnetenentschädigung bei. Die Grundentschädigung aller Abgeordneter – auch der Inhaber besonderer Funktionen – ergibt sich aus dem Gesetz. Für die Öffentlichkeit nicht durchschaubare Zahlungen aus Fraktionskassen an einzelne Abgeordnete darf es nicht geben.

Das folgt aus ganz grundsätzlichen Erwägungen: Über die Festsetzung der Höhe und der näheren Ausgestaltung der Abgeordnetenentschädigung hat das Parlament selbst zu entscheiden. In einer parlamentarischen Demokratie läßt es sich nicht vermeiden, daß das Parlament insoweit in eigener Sache beschließt. Gerade in einem solchen Fall verlangt das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG) – wie das Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil ausgeführt hat (BVerfGE 40, 256, 315) –, daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzig wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.

Daraus folgt, daß die Abgeordnetenentschädigung insgesamt, d.h. ihre Zusammensetzung, ihre Höhe und ihre Struktur im einzelnen – auch die zusätzlichen Entschädigungen für Inhaber besonderer Funktionen – durch Gesetz beschlossen wird, daß jede Regelung der Abgeordnetenentschädigung im Ple-

num diskutiert und vor den Augen der Öffentlichkeit entschieden wird (so auch v. Arnim, Bonner Kommentar, Rd.Nr. 85 ff zu Artikel 48 GG).

Die Kommission empfiehlt darüber hinaus, den Grundsatz der Transparenz der Abgeordnetenentschädigung für die Öffentlichkeit auch insoweit durchzuhalten, daß jede spätere Änderung der Grundentschädigung, der Funktionszulagen wie auch jede Änderung der anderen Bestandteile der Abgeordnetenentschädigung ebenfalls öffentlich begründet, diskutiert und beschlossen wird und nicht zeitlich gestaffelte Diätenerhöhungen in einem Gesetzesbeschluß festgelegt werden.

3. Aufwandsentschädigungen

3.1 Gesamtdarstellung der geltenden Regelungen

Abgeordnete erhalten gemäß § 8 AbgG zur Abgeltung der durch das Mandat veranlaßten Aufwendungen eine Amtsausstattung, die Geld- und Sachleistungen umfaßt.

Zur Amtsausstattung gehören auch die Benutzung der Fernsprechanlagen im Parlamentsgebäude, soweit dies zur Mandatsausübung erforderlich ist, und die Inanspruchnahme sonstiger vom Landtag zur Verfügung gestellter Leistungen. Sie umfaßt ferner die unentgeltliche Benutzung von Verkehrsmitteln nach den hierfür geltenden Vorschriften.

Abgeordnete erhalten gemäß § 9 AbgG eine monatliche Pauschale für allgemeine Unkosten (Unkostenpauschale), insbesondere für die Betreuung des Wahlkreises, Bürokosten, Kosten für Schreibarbeiten, Porto und Telefon sowie sonstige Auslagen, die sich aus der Stellung der Abgeordneten ergeben, ferner Reisekosten im wesentlichen im Wahlkreis in Höhe von 1.800,- DM. Abgeordnete, die Amtsbezüge als Mitglieder der Bundesregierung oder einer Landesregierung beziehen, erhalten 75 vom Hundert der allgemeinen Unkostenpauschale.

Zur Abgeltung ihres Amtsaufwandes erhalten gemäß § 9 Absatz 2 AbgG eine monatliche zusätzliche Kostenpauschale:

die Präsidentin oder der Präsident in Höhe von 1.500,- DM,
die Vizepräsidenten in Höhe von 750,- DM,
die Fraktionsvorsitzenden in Höhe von 1.200,- DM,
die Ausschußvorsitzenden in Höhe von 300,- DM.

Abgeordnete erhalten gemäß § 10 ff. AbgG für die Teilnahme an Sitzungen des Landtages, des Präsidiums, des Ältestenrats, eines Ausschusses, einer Fraktion oder einer Teilfraktion Reisekostenentschädigung. Die Reisekostenentschädigung umfaßt Tagegeld, Übernachtungsgeld, Fahrkostenerstattung.

Für jeden Tag der Teilnahme von Abgeordneten an einer der genannten Sitzungen und Veranstaltungen wird ein Tagegeld in Höhe von 40,- DM gezahlt, wobei ein mehrfacher Bezug von Tagegeldern für denselben Tag ausgeschlossen ist.

Haben Abgeordnete wegen der Teilnahme an einer der genannten Sitzungen oder Veranstaltungen aus zwingenden Gründen außerhalb ihres Wohnortes übernachtet, wird ein

Übernachtungsgeld in Höhe von 39,- DM gewährt, wobei Abgeordneten, die höhere Übernachtungskosten nachweisen, diese zu erstatten sind, wenn sie einen Höchstbetrag, den die Präsidentin oder der Präsident festsetzt, nicht übersteigen.

Bei Kraftwagenbenutzung erhalten Abgeordnete eine Wegstreckenentschädigung, die für jeden Kilometer zur Zeit 0,42 DM beträgt.

Für Reisen, die Abgeordnete im Auftrag des Landtages außerhalb Schleswig-Holsteins, Hamburgs und Nordschleswigs unternehmen, gelten grundsätzlich die genannten Regelungen. Ausnahmen sind für die Erstattung nachgewiesener notwendiger Fahrkosten und höherer Tagegelder und Übernachtungsgelder sowie höherer notwendiger Übernachtungskosten vorgesehen.

3.2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Diese Regelungen sind zu messen an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der nur die Entschädigung für wirklich entstandenen, sachlich angemessenen, mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwand echte Aufwandsentschädigung ist. Eine solche Aufwandsentschädigung kann in Orientierung am tatsächlichen Aufwand pauschaliert werden (BVerfGE 40, 296, 318, 328). Als Aufwand kann hier ausschließlich der finanzielle Aufwand, nicht aber der zeitliche Aufwand berücksichtigt werden.

Aufwandsentschädigungen, die diese Kriterien erfüllen, sind steuerfrei. Würden Aufwandsentschädigungen diesen Kriterien nicht entsprechen und etwa darüber hinausgehende finanzielle Zuwendungen enthalten, wären sie ihrem Wesen nach nicht mehr steuerfreie Aufwandsentschädigungen, sondern zu versteuerndes Einkommen.

3.3. Allgemeine Unkosten

3.3.1 Geltende Regelung

Die Unkostenpauschale gemäß § 9 Absatz 1 AbgG in Höhe von 1.800 DM sichert die Unabhängigkeit der mandatsbedingten Tätigkeit der Abgeordneten außerhalb der Tätigkeit im Landtag. Sie ist dafür bestimmt, die Aufwendungen für die Betreuung des Wahlkreises, für Fahrkosten im Wahlkreis, für die Bürokosten, die Kosten für Schreibarbeiten, Porto- und Telefon- sowie sonstige Auslagen, die sich aus der Stellung des Abgeordneten ergeben, zu decken.

3.3.2 Empfehlung

Die Kommission empfiehlt, es grundsätzlich bei einer monatlichen Pauschale für allgemeine Unkosten zu belassen.

Der in der allgemeinen Unkostenpauschale enthaltene Anteil für Fahrkosten im Wahlkreis sollte hier entfallen und der Fahrkostenpauschale zugeschlagen werden.

Die Kommission empfiehlt ferner, die Teile aus der steuerfreien Unkostenpauschale, die ihrem Wesen nach zu versteuerndes Einkommen sind, aus der allgemeinen Unkostenpau-

schale herauszunehmen und der zu versteuernden Grundentschädigung zuzuschlagen. Dieser Betrag sollte entsprechend einer groben Schätzung der Kommission 1.000 DM zuzüglich eines Steuerzuschlages betragen.

Da der Kommission hinreichend verlässliche Informationen darüber, in welcher Höhe mandatsbedingte Aufwendungen bei den Abgeordneten allgemein wirklich anfallen, nicht zur Verfügung stehen, sieht die Kommission sich außerstande festzustellen, in welcher Höhe eine dann noch verbleibende allgemeine Unkostenpauschale angemessen ist.

Die Kommission regt daher an, die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages möge die erforderlichen Informationen zur Höhe des tatsächlichen mandatsbedingten Aufwandes in diesem Bereich ermitteln und die allgemeine Unkostenpauschale entsprechend einem durchschnittlichen Wert festsetzen.

3.3.3. Begründung

Eine pauschalierte Erstattung der allgemeinen Unkosten ist – wie bereits ausgeführt – zulässig, wenn sie sich am tatsächlichen Aufwand orientiert. Eine Pauschalierung bedeutet erhebliche Vereinfachung für die Abgeordneten und die Parlamentsverwaltung. Sie vermeidet auch Abgrenzungsschwierigkeiten, die sich beim Einzelnachweis dadurch ergeben können, daß sich die Aufgaben der Abgeordneten nicht abschließend bestimmen lassen. Eine verfassungsrechtlich einwandfreie Regelung setzt jedoch verlässliche Informationen über die tatsächliche Höhe des mandatsbedingten Aufwandes voraus, die entweder in gesicherten Erfahrungswerten oder in Erhebungen bei einer repräsentativen Zahl von Abgeordneten liegen können.

Die Kommission hat die Kritik an der Höhe der steuerfreien allgemeinen Unkostenpauschale, wie sie vor allem an der hessischen Regelung geübt worden ist, zur Kenntnis genommen.

Es ist der Vorwurf geäußert worden, die Unkostenpauschale beschränke sich nicht auf den Ersatz des tatsächlich entstandenen, mandatsbedingten Mehraufwandes, sondern stelle darüber hinaus teilweise von Rechts wegen zu versteuerndes Einkommen dar (vgl. von Arnim, *Macht macht erfinderisch*, S. 22 ff.). In dieser Kritik wird auch auf eine zivilgerichtliche Rechtsprechung zum Unterhaltsrecht verwiesen, die den Teil der allgemeinen Unkostenpauschale, der nicht belegbar mandatsbedingter Mehraufwand eines Abgeordneten sei, als unterhaltsrechtlich anrechenbare Einkünfte ansieht. So hat das Oberlandesgericht Düsseldorf in einem Einzelfall 1984 entschieden, daß von einer Gesamtaufwandsentschädigung eines Abgeordneten in Höhe von 2.430,- DM nur 1.400,- DM als mandatsbedingter Aufwand anerkannt werden könne, so daß 1.030,- DM als monatlich anrechenbares Einkommen anzusehen sei, das die Unterhaltsverpflichtung des Abgeordneten erhöhe (vgl. den Nachweis bei v. Arnim, a.a.O., S. 29, Fußn. 15 – S. 200 –).

Aus Gründen der Praktikabilität und der Übersichtlichkeit sollte die Kostenerstattung für die Fahrkosten im Wahlkreis, die nach dem geltenden Recht Bestandteil der allgemeinen Unkostenpauschale sind, nicht im Rahmen der allgemeinen Unkostenpauschale erfolgen, sondern im Rahmen der Fahrkostenpauschale. Diese Regelung hat den Vorzug, daß die Erstattung der Fahrkosten in einer Pauschale übersichtlich und sowohl für die Abgeordneten als auch für die Landtagsverwaltung praktikabel zusammengefaßt ist.

Weitere Teile der allgemeinen Unkostenpauschale – wie z.B. Bürokosten – sollten zudem nach der noch im einzelnen auszuführenden Empfehlung der Kommission als Kosten eines Wahlkreisbüros gesondert erstattet werden.

Unter Berücksichtigung aller dieser Umstände meint die Kommission, daß die allgemeine Unkostenpauschale erheblich herabzusetzen sein wird (vgl. dazu i.e. oben S. 11 ff). Mangels hinreichend verlässlicher Informationen über die Höhe des mandatsbedingten Aufwands muß die Kommission es angesichts der dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei ihrer Anregung an die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages belassen.

Die Kommission weist darauf hin, daß ihr die geltende Regelung grundsätzlich gerechtfertigt erscheint, nach der ein Abgeordneter, der Amtsbezüge als Mitglied der Bundesregierung oder einer Landesregierung bezieht, nur eine verminderte allgemeine Unkostenpauschale erhält. Ein Amtsinhaber verfügt über Dienstwagen und Dienstbüro, so daß seine Unkosten geringer als die anderer Abgeordneter sind. Eine niedriger bemessene Kostenpauschale für Amtsinhaber ist im übrigen auch bundesweit üblich.

3.4. Zusätzliche Unkostenpauschale für besonderen Amtsaufwand

3.4.1. Geltende Regelung

Inhaber besonderer parlamentarischer Funktionen erhalten zur Abgeltung ihres besonderen Amtsaufwandes eine zusätzliche Unkostenpauschale in unterschiedlicher Höhe (§ 9 Absatz 2 AbgG).

3.4.2. Empfehlung

Die Kommission empfiehlt, diese zusätzlichen Unkostenpauschalen entfallen zu lassen.

3.4.3. Begründung

Die Kommission hält die Differenzierung von Unkostenpauschalen nach Parlamentsfunktionen für unvereinbar mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Abgeordneten und mit dem dargestellten Grundsatz, daß mit einem steuerfreien Aufwandsersatz, auch wenn er pauschal erfolgt, nur ein tatsächlich entstandener, besonderer finanzieller – und nicht etwa ein zeitlicher – Aufwand ersetzt werden darf. Die größere Beanspruchung von Inhabern besonderer parlamentarischer Funktionen liegt jedoch im wesentlichen in dem durch die

zusätzliche Arbeitsbelastung entstehenden zeitlichen Aufwand. Demgegenüber tritt ein möglicherweise auch entstehender zusätzlicher finanzieller Aufwand zurück. Zusätzliche Unkostenpauschalen für Inhaber besonderer parlamentarischer Funktionen sind deshalb systemwidrig.

Dementsprechend schlägt die Kommission vor, die zusätzliche Belastung der Inhaber besonderer parlamentarischer Funktionen durch eine Erhöhung der Grundentschädigung auszugleichen, nicht aber durch eine Erhöhung der Aufwandsentschädigung.

3.5. Wahlkreisbüros

3.5.1. Geltende Regelung

Nach der geltenden Regelung wird ein besonderer finanzieller Aufwand, der durch die personellen und sachlichen Kosten eines Wahlkreisbüros entsteht, nicht gesondert erstattet. Dieser Aufwand wird entsprechend der geltenden Regelung mit der allgemeinen Unkostenpauschale abgegolten.

3.5.2. Empfehlung

Die Kommission empfiehlt, Abgeordneten die Personal- und Sachkosten eines Büros in ihrem Wahlkreis monatlich bis zu einem Betrag von 1.750,- DM zu erstatten, wenn er Kosten in dieser Höhe nachweist. Kosten für eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter, die oder der mit dem Abgeordneten verheiratet, verwandt oder verschwägert ist, sollten nicht erstattet werden.

3.5.3. Begründung

Die Kommission ist der Ansicht, daß die Anforderung an die Abgeordneten, die getroffenen oder zu treffenden Entscheidungen in einem ständigen Dialog mit den Bürgern zu erörtern, gewachsen ist. Bereits heute vollzieht sich ein erheblicher Teil der Kommunikationsfunktion als Element parlamentarischer Tätigkeit in den Wahlkreisen. Abgeordnete, die ihre Aufgaben darin sehen, die Interessen der Bürger aufzunehmen und die im Volke herrschenden Meinungen in die politische Willensbildung des Parlaments einfließen zu lassen, müssen in ständigem Kontakt mit Wählern, Organisationen und Institutionen im Wahlkreis stehen. Dieser Mittlerfunktion der Abgeordneten entspricht es, ihnen angemessene sachliche und personelle Kosten eines Büros in ihrem Wahlkreis gegen Einzelnachweis in beschränkter Höhe zu erstatten.

Die Kommission hat die Kosten für die Unterhaltung eines eigenen Büros (insbesondere Miete, Heizung, Reinigung) auf grob 300,- DM, die Kosten für Strom und Nebenkosten auf grob 100,- DM, die Kosten für Telefon auf grob 250,- DM und die Personalkosten auf grob 1.100,- DM monatlich geschätzt. Bei den Personalkosten ist die Kommission von den Kosten für die Beschäftigung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters in Anlehnung an die Vergütungsgruppe BAT VI b mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von zehn Stunden ausgegangen.

Diese Schätzungsgrundlage hat die Kommission veranlaßt, die Kostenerstattung für ein Büro im Wahlkreis auf einen Betrag von insgesamt 1.750,- DM zu begrenzen.

Eine Vergütung für Dienste naher Verwandter sollte ausgeschlossen werden, schon um die Abgeordneten vor jedem bösen Schein einer „Vetternwirtschaft“ zu bewahren.

3.6. Tagegeld

3.6.1. Geltende Regelung

Für ihre Mehraufwendungen am Sitz des Parlaments, die ebenfalls als mandatsbedingter finanzieller Aufwand zu qualifizieren sind, erhalten Abgeordnete Tagegelder für jeden Tag, an dem sie an Sitzungen des Landtages, des Präsidiums, des Ältestenrates, eines Ausschusses, einer Fraktion oder einer Teilfraktion teilnehmen.

3.6.2. Empfehlung

Die Kommission empfiehlt, diese Mehraufwendungen am Sitz des Landtags durch eine Tagegeldpauschale in Höhe von 440 DM monatlich zu erstatten. Dieser Betrag entspricht in der Höhe dem langjährigen Durchschnitt der bisher gezahlten Tagegelder.

Abgeordnete, die Amtsbezüge als Mitglied der Landesregierung beziehen, erhalten keine Tagegeldpauschale.

3.6.3. Begründung

Abgeordnete haben ihr Mandat sowohl in ihrem Wahlkreis als auch am Sitz des Parlaments wahrzunehmen. Die Eigenart des Landtagsmandats besteht darin, daß die Abgeordneten ständig zwischen ihrem Wahlkreis und dem Parlamentssitz pendeln. Dieses Pendeln ist mandatsbedingt und hat einen zusätzlichen tatsächlichen besonderen Aufwand zur Folge, der durch die Grundentschädigung nicht abgegolten wird. Dieser zusätzliche Aufwand besteht in zusätzlichen Verpflegungs- und Übernachtungskosten am Sitz des Parlaments und in Fahrkosten. Die Tagegeldpauschale soll die zusätzlichen Verpflegungskosten abgelden.

Die Kommission hat die finanziellen Aufwendungen des Landes für das Tagegeld, das zur Zeit auf Einzelnachweis erstattet wird, und den erheblichen Verwaltungsaufwand bei der Abrechnung zur Kenntnis genommen. Die Kommission hält es aus Gründen der Vereinfachung sowohl bei den einzelnen Abgeordneten wie auch bei der Landtagsverwaltung für angebracht, eine Tagegeldpauschale einzuführen. Der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, Pauschalen müßten sich am finanziellen Aufwand orientieren, wird dadurch entsprochen, daß die Tagegeldpauschale in einer Höhe von 440 DM monatlich festgesetzt wird, die dem Durchschnitt der bisher gezahlten Tagegelder nach den langjährigen Erfahrungen der Landtagsverwaltung entspricht.

Abgeordnete, die Amtsbezüge als Mitglied der Landesregierung beziehen, sollten keine Tagegeldpauschale erhalten. Der Landesrechnungshof hat die anderslautende geltende Regelung zu Recht mit der Begründung kritisiert, ein Abgeordneter, der gleichzeitig Mitglied der Landesregierung sei, müsse als Amtsinhaber ohnehin ganz überwiegend am Sitz der Landesregierung, der gleichzeitig Sitz des Landtages sei, tätig sein. Ein mandatsbedingter finanzieller Mehrbedarf, der durch das Tagegeld ausgeglichen werden solle, entstehe bei ihm nicht. Die Kommission schließt sich dieser Beurteilung des Landesrechnungshofs an.

3.7. Fahrkosten

3.7.1. Geltende Regelung

Die finanziellen Mehraufwendungen, die die Abgeordneten durch das Pendeln zwischen Wahlkreis und Sitz des Parlaments in Form von Fahrkosten haben, werden nach § 13 AbgG durch eine Wegstreckenentschädigung in Höhe von 0,42 DM pro Kilometer der der Verkehrsübung entsprechenden kürzesten Fahrstrecke erstattet.

3.7.2. Empfehlung

Die Kommission empfiehlt, die Kosten für Fahrten durch eine Fahrkostenpauschale, die nach Entfernungszonen um den Sitz des Landtags in der Höhe gestaffelt sind, zu erstatten. Der Grundbetrag der Fahrkostenpauschale, den alle Abgeordneten erhalten, beträgt 350 DM, die Steigerungsbeträge der Entfernungszonen von je 25 km betragen je 100 DM. Mit dieser Fahrkostenpauschale sollten sämtliche mandatsbedingten Fahrkosten der Abgeordneten innerhalb Schleswig-Holsteins, insbesondere auch die innerhalb des Wahlkreises, erstattet werden.

Abgeordnete, denen ein landeseigener Dienstkraftwagen zur ausschließlichen Verfügung steht, erhalten keine Fahrkostenpauschale.

Die Kommission empfiehlt, es bei den geltenden Regelungen für die Mitnahme eines Kraftfahrers und für Abgeordnete, die wegen einer dauernden Körperbehinderung überwiegend auf die Mitnahme eines Kraftfahrers angewiesen sind, zu belassen.

3.7.3. Begründung

Die Fahrkosten der Abgeordneten werden – soweit sie Fahrkosten in Schleswig-Holstein sind – auf zweifache Weise erstattet:

- in der allgemeinen Unkostenpauschale,
- in der Fahrkostenerstattung gemäß § 13 AbgG.

Die Kommission empfiehlt, die Fahrkostenerstattung nicht in dieser Weise aufzuteilen, sondern zusammenzufassen. Sie sieht – wie bereits erwähnt – diese Fahrkosten als erstattungsfähigen, mandatsbedingten besonderen finanziellen Aufwand der Abgeordneten an. Sie schlägt eine pauschale Regelung

vor, um die Abgeordneten, aber auch die Landtagsverwaltung von der Abrechnung im einzelnen zu entlasten. In diese Pauschale sollten aus Gründen der Praktikabilität und Übersichtlichkeit sämtliche Fahrkosten einfließen, die den Abgeordnetenmandatsbedingt entstehen. Im einzelnen sollte die Fahrkostenpauschale folgende Staffeln haben:

Grundbetrag:	350 DM
Steigerungsbetrag:	100 DM
bis 25 km	350 DM
bis 50 km	450 DM
bis 75 km	550 DM
bis 100 km	650 DM
über 100 km	750 DM

Der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, eine Pauschale müsse sich am tatsächlichen Aufwand orientieren, wird dadurch entsprochen, daß die Höhe der Pauschale und die Gliederung in die verschiedenen Entfernungszonen aufgrund der langjährigen Erfahrung der Landtagsverwaltung, die diese anhand der tatsächlichen Abrechnungen in der Vergangenheit gewonnen hat, festgesetzt werden.

Daß diejenigen Abgeordneten, denen ein landeseigener Dienstkraftwagen zur ausschließlichen Verfügung steht, keine Fahrkostenpauschale erhalten sollten, bedarf keiner besonderen Begründung.

Die Kommission hält die geltenden Regelungen über die Mitnahme eines Kraftfahrers und für Abgeordnete, die wegen einer dauernden Körperbehinderung überwiegend auf die Mitnahme eines Kraftfahrers angewiesen sind (§ 13 Absatz 2 AbgG), für sachgerecht. Es sollte dabei bleiben.

3.8. Übernachtungsgeld

Die Kommission empfiehlt, es grundsätzlich bei der derzeit geltenden Regelung zu belassen. Sie ist sachgemäß. Allerdings sollte ein Übernachtungsgeld – im Gegensatz zum geltenden Recht – nicht wegen der Teilnahme an Sitzungen von Teilfraktionen gezahlt werden. Dieser Begriff erscheint als zu weit gefaßt. An seine Stelle sollten die Fraktionsarbeitskreise treten.

Auch Abgeordnete, die Mitglieder der Landesregierung sind, sollten das Übernachtungsgeld erhalten, wenn sie nachweisen, daß die betreffende Übernachtung ausschließlich durch ihr Abgeordnetenmandat erforderlich war.

3.9. Reisen außerhalb Schleswig-Holsteins

Die Kommission empfiehlt, es bei der geltenden sachgerechten Regelung zu belassen.

4. Ausgleichsbetrag

4.1. Geltende Regelung

Abgeordneten wird gem. § 35 Abs. 2 AbgG ein Ausgleichsbetrag gewährt, wenn ihre Rechte und Pflichten als Beamte, deren Amt mit dem Mandat unvereinbar ist, deswegen ruhen und wenn sie aus anderweitiger Tätigkeit weniger als 40 v.H. ihrer zuletzt bezogenen Besoldung erhalten. Der Ausgleichsbetrag beträgt 30 v.H. der zuletzt bezogenen Besoldung und vermindert sich um den Betrag, um den das anderweitige Einkommen 10 v.H. ihrer zuletzt bezogenen Besoldung überschreitet.

4.2. Empfehlung

Die Kommission empfiehlt, den Ausgleichsbetrag entfallen zu lassen.

4.3. Begründung

Der Ausgleichsbetrag soll dazu dienen, den Angehörigen des öffentlichen Dienstes einen finanziellen Ausgleich zu gewähren, die ihren Beruf im öffentlichen Dienst neben dem Landtagsmandat nicht ausüben dürfen.

Voraussetzung ist, daß der Gesetzgeber trotz der Belastung durch das Landtagsmandat im Regelfall eine Berufsausübung in einem bestimmten Umfang für möglich hält und deshalb von einem sog. Teilzeitmandat ausgeht. Wenn das Landtagsmandat als Teilzeitmandat ausgestaltet ist, wird für die anderen Abgeordneten die Möglichkeit geschaffen, eine enge Verbindung zu ihrer beruflichen Tätigkeit zu halten, um zum einen Kontakt zum Bereich der beruflichen Lebenswirklichkeit zu halten und um zum anderen die Voraussetzungen für die Rückkehr in das volle Berufsleben nach dem Ausscheiden aus dem Parlament zu verbessern.

Beachtlich ist in diesem Zusammenhang, daß gemäß § 42 AbgG einem in den Landtag gewählten Beamten, der seinen Beruf im Öffentlichen Dienst neben dem Mandat ausüben darf, zur Ausübung des Mandats entweder die Arbeitszeit auf 40 v.H. der regelmäßigen Arbeitszeit ermäßigt oder auf Antrag ein Urlaub ohne Besoldung gewährt wird. Das Abgeordnetengesetz geht also für den nicht von der Inkompatibilitätsregelung des § 34 AbgG betroffenen Teilbereich des Öffentlichen Dienstes von der Möglichkeit entsprechender beruflicher Tätigkeit aus.

Ob der Ausgleichsbetrag verfassungsrechtlich zulässig ist, ist streitig. Die entscheidende Frage geht dahin, ob die Gewährung eines Ausgleichsbetrages für einen Teil der Abgeordneten ein Verstoß gegen den formalen Gleichheitssatz im Sinne des Diätenurteils (vgl. BVerfGE 40, 296 ff) ist oder ob diese Abweichung von der strikten Gleichheit dadurch legitimiert ist, daß die Abgeordneten, denen wegen der Unvereinbarkeit von Amt und Mandat eine gleichzeitige Ausübung ihres Berufes verboten ist und die somit neben der Abgeordnetenentschädigung kein Berufseinkommen erzielen dürfen, nicht

mehr angemessen entschädigt würden, wenn ihnen Ausgleichsleistungen im Sinne eines Verdienstausfalls nicht gewährt würden.

Insbesondere v. Arnim (vgl. Bonner Kommentar, RdNr. 141 zu Artikel 48 GG), der in dem Ausgleichsbetrag einen unzulässigen Ersatz für das vom Bundesverfassungsgericht im Diäten-Urteil für verfassungswidrig erklärte Ruhegehalt von Beamten sieht, und Schlaich-Schreiner (Die Entschädigung der Abgeordneten, NJW 1979, S. 673 ff), die insbesondere auf einen Verstoß gegen die formal gleiche Alimentation aller Abgeordneten abstellen, haben sich kritisch geäußert. Demgegenüber hat sich Klopfer für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Ausgleichsbetrages für inkompatible Angehörige des Öffentlichen Dienstes ausgesprochen, sie „aus Gleichheitswägungen sogar verfassungsrechtlich (für) geboten“ erachtet (vgl. Klopfer, Diäten-Urteil und Teilalimentation, DVBl 1979, S. 378 f).

Unstreitig ist jedoch, daß ein Ausgleichsbetrag für inkompatible Angehörige des Öffentlichen Dienstes dann verfassungsrechtlich unzulässig ist, wenn das Mandat nicht als Teilzeit-, sondern als Vollzeitmandat ausgestaltet ist. Dann bleibt kein Raum mehr für eine Quasi-Verdienstausfallentschädigung. Wenn Amt und Mandat beide je den ganzen Menschen ausfüllen, sind sie schon aus diesem Grunde miteinander unvereinbar (vgl. Behrend, Auf der Suche nach dem Teilzeitabgeordneten, DÖV 1982, S. 774, 776 f mwN).

Die Frage, wie das Landtagsmandat ausgestaltet sein soll, ob insbesondere das Selbstverständnis und die Arbeitsbedingungen des Schleswig-Holsteinischen Landtages – und ihnen folgend die Entschädigung der Abgeordneten – sich weitestgehend an einem Vollzeitparlamentarier orientiert oder ob – wie bisher – neben dem Landtagsmandat eine berufliche Tätigkeit generell für möglich gehalten und ermöglicht wird, ist eine Entscheidung, die der Landtag der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform vorgelegt hat. Die Diäten-Kommission kann und will der Empfehlung der Enquete-Kommission nicht vorgreifen.

Die Diäten-Kommission empfiehlt jedoch, auch bei einer Beibehaltung des Teilzeitmandats den Ausgleichsbetrag entfallen zu lassen. Die Kommission geht mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts davon aus, daß alle Abgeordneten formal gleich zu entschädigen sind, es sei denn, zwingende Gründe gebieten eine Ausnahme. Im Gegensatz zu den zusätzlichen Entschädigungen für die Inhaber besonderer parlamentarischer Funktionen, die ihre zwingende Begründung in den Gesichtspunkten der Arbeitsfähigkeit des Parlaments und der materiellen Gerechtigkeit haben, sieht die Kommission zwingende Gründe für die Aufrechterhaltung des Ausgleichsbetrages für inkompatible Angehörige des öffentlichen Dienstes nicht. Angesichts der empfohlenen Festsetzung der Grundentschädigung auf einen monatlichen Betrag von 7.000 DM, zu der die Erstattung weiteren besonderen mandatsbedingten finanziellen Aufwandes tritt, hält die Kommission auch Ange-

hörige des öffentlichen Dienstes mit inkompatiblen Ämtern für angemessen entschädigt.

Hinzu kommt, daß Angehörige des öffentlichen Dienstes nicht nur auf ihre Abgeordnetenentschädigung sehen dürfen, sie müssen auch ihre hervorragenden Möglichkeiten für die Rückkehr in ihren Beruf in Rechnung stellen. Nicht zuletzt dieser Vorteil führt nach Auffassung der Kommission dazu, daß der öffentliche Dienst im Schleswig-Holsteinischen Landtag überrepräsentiert ist.

Insgesamt gesehen sieht die Kommission daher keine zwingenden Gründe für den Ausgleichsbetrag für inkompatible Angehörige des öffentlichen Dienstes.

5. Übergangsgeld

5.1. Geltende Regelung

Abgeordnete erhalten gemäß § 16 AbgG nach ihrem Ausscheiden aus dem Landtag Übergangsgeld, sofern sie dem Landtag mindestens ein Jahr angehört haben. Das Übergangsgeld wird in Höhe der Entschädigung für mindestens drei Monate gewährt. Für jedes weitere Jahr der Zugehörigkeit zum Landtag wird das Übergangsgeld für einen weiteren Monat, höchstens für zwei Jahre gewährt.

5.2. Empfehlung

Die Kommission empfiehlt, ein Übergangsgeld nach der bestehenden Regelung, höchstens jedoch für ein Jahr zu gewähren.

5.3. Begründung

Das Übergangsgeld trägt dem Umstand Rechnung, daß der Abgeordnetenstatus Nachwirkungen hat. Die Abgeordneten brauchen eine gewisse Zeit dazu, sich von der parlamentarischen Tätigkeit auf eine neue berufliche Tätigkeit umzustellen. Ein Übergangsgeld sichert die Unabhängigkeit der Abgeordneten insoweit, als sie sich während ihrer Mandatszeit voll ihrem Amt widmen können und nicht aus wirtschaftlichen Erwägungen gezwungen sind, schon während ihrer Zugehörigkeit zum Parlament sich darum zu sorgen, daß sie nach ihrem Ausscheiden existenziell gesichert sind. Generell ist es für Abgeordnete um so schwerer, ihre frühere oder eine neue berufliche Tätigkeit nach Beendigung ihres Abgeordnetenmandats aufzunehmen, je länger sie Abgeordnete waren.

Die Kommission hält daher die geltende Regelung, nach der Abgeordnete nach ihrem Ausscheiden aus dem Landtag Übergangsgeld erhalten, sofern sie dem Landtag mindestens ein Jahr angehört haben, und die Steigerung bei längerer Parlamentszugehörigkeit für sachgerecht. Das gilt grundsätzlich auch für die Höhe des Übergangsgeldes, wobei die Kommission die Grundentschädigung als Maßstab nimmt. Allerdings meint die Kommission, das Übergangsgeld sollte höchstens

für ein Jahr gewährt werden und nicht wie bisher für zwei Jahre.

Bei dieser Empfehlung hat sich die Kommission von folgenden Erwägungen leiten lassen. Das Übergangsgeld ist nach seiner Funktion eine Start- und Anpassungshilfe. Es sollte festgehalten werden an der geltenden generalisierenden Regelung, die die Zahlung von Übergangsgeld auch in den Fällen in Kauf nimmt, in denen es Abgeordneten gelingt, in einer kürzeren als der vom Gesetz eingeräumten Zeitspanne eine gesicherte Existenz zu gründen, oder in denen Abgeordnete hinreichendes eigenes Vermögen haben, um die Übergangszeit zwischen Mandatsausübung und einer neuen beruflichen Tätigkeit zu überbrücken.

Diese generalisierende Betrachtungsweise sollte nach der Meinung der Kommission auch auf die Dauer des Bezugs von Übergangsgeld angewandt werden. Abgeordnete werden auch nach einer langen Zeitspanne der Zugehörigkeit zum Landtag mit einer Überbrückungshilfe von 84.000 DM, die sie sich über einen Zeitraum von ein oder zwei Jahren auszahlen lassen können, in die Lage versetzt, eine neue berufliche Tätigkeit aufzunehmen.

Die Kommission verkennt nicht, daß es für langjährige Abgeordnete, die sich nach Auslaufen ihres Mandat im fortgeschrittenen Alter befinden, zunehmend schwieriger wird, Anschluß an das Berufsleben zu finden. Die empfohlene Regelung erscheint ihr jedoch ausreichend.

Das Übergangsgeld darf nämlich nicht isoliert gesehen werden. Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung der Abgeordnetenentschädigung muß berücksichtigt werden, daß die Altersentschädigung für langjährige Abgeordnete bereits mit dem vollendeten 55. Lebensjahr einsetzt. Nach Meinung der Kommission bieten Übergangsgeld und Altersentschädigung im Zusammenspiel eine durchaus hinreichende soziale Absicherung auch langjähriger Abgeordneter.

6. Altersentschädigung

6.1 Geltende Regelung

Ehemalige Abgeordnete erhalten gemäß § 17 AbgG nach ihrem Ausscheiden eine Altersentschädigung, wenn sie das 63. Lebensjahr vollendet und dem Landtag acht Jahre angehört haben. Mit jedem weiteren Jahr der Mitgliedschaft im Landtag entsteht der Anspruch auf Altersentschädigung zwei Lebensjahre früher, frühestens jedoch mit dem 55. Lebensjahr.

Die Altersentschädigung beträgt bei einer Mitgliedschaft von acht Jahren 35 vom Hundert der Grundentschädigung. Sei erhöht sich für jedes weitere Jahr der Mitgliedschaft bis zum 16. Jahr um 5 vom Hundert.

Eine ehemalige Präsidentin oder ein ehemaliger Präsident erhalten das Doppelte, ehemalige Vizepräsidenten das Anderthalbfache der Altersentschädigung, wenn sie das Amt mindestens fünf Jahre ausgeübt haben und die übrigen Anspruchsvoraussetzungen vorliegen.

Abgeordnete, die bei ihrem Ausscheiden weder eine Anwartschaft noch einen Anspruch auf Altersentschädigung erworben haben, erhalten für die Zeit der Zugehörigkeit zum Landtag auf Antrag eine Versorgungsabfindung, die für jeden angefangenen Monat der Mitgliedschaft im Landtag gezahlt wird und 70 vom Hundert des für diesen Monat jeweils geltenden Höchstbetrages zur Rentenversicherung der Angestellten beträgt.

6.2 Empfehlung

- 6.2.1.** Die Kommission empfiehlt, bei der geltenden öffentlich-rechtlichen Form der Alterssicherung die Mindestentschädigung in ihrer prozentualen Bemessung und die prozentualen Steigerungsraten herabzusetzen.

Eine erhöhte Altersentschädigung sollte es auch in Zukunft nur für die Präsidentin oder den Präsidenten und die Vizepräsidenten geben. Voraussetzung sollte allerdings sein, daß das Amt mindestens acht Jahre ausgeübt worden ist.

- 6.6.2.** Die Kommission empfiehlt darüber hinaus mit Nachdruck, die Frage zu prüfen, ob Abgeordneten wahlweise die Möglichkeit eröffnet werden sollte, anstelle des geltenden Pensionssystems einer Altersversorgung in der Form eines Versicherungssystems den Vorzug zu geben.

Die Kommission ist außerstande, eine solche alternative Versicherungslösung in allen Einzelheiten zu erarbeiten. Sie muß es dabei belassen, wesentliche Voraussetzungen, Rahmendaaten und Überlegungen vorzustellen, die für eine solche Lösung sprechen.

6.3. Begründung

Die Kommission hält die Altersvorsorge für Abgeordnete auf zwei Wegen für möglich: zum einen durch ein öffentlich-rechtliches Versorgungssystem in der Form einer Staatspension, zum anderen durch ein Versicherungssystem.

Beide Systeme können die Alters- und Hinterbliebenenversorgung bilden, die zu einer die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichernden Entschädigung gehören. Die für die Wahrnehmung des Mandats erforderliche materielle Unabhängigkeit ist unvollständig, wenn nicht zum angemessenen Lebensunterhalt des Abgeordneten und seiner Familie während des Mandats eine Alters- und Hinterbliebenenversorgung hinzutritt, die den Abgeordneten von der Sorge für sein Alter und für seine Familie im Falle seines Todes entbindet. Man kann die Altersversorgung als einen „zusätzlichen, auf die nachparlamentarische Zeit projektierten Unabhängigkeitsschutz“ (Th. Eschenburg, *Der Sold des Politikers*, S. 76 f) bezeichnen. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, daß gegen die Altersversorgung für Abgeordnete keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen und sie als „Annex seiner Besoldung“ bezeichnet (BVerfGE 32, 157, 165).

6.3.1. Änderungen des geltenden Versorgungssystems

Die Kommission empfiehlt, die Höhe der Altersentschädigung abweichend von der geltenden Regelung in § 18 Abs. 1 AbgG wie folgt festzusetzen: Die Altersentschädigung beträgt bei einer Mitgliedschaft von 8 Jahren 30 vom Hundert der Grundentschädigung, d.h. 2.100 DM monatlich. Sie erhöht sich für jedes weitere Jahr der Mitgliedschaft bis zum 20. Jahr um 3,75 vom Hundert.

Die Kommission zieht damit für den Mindestbetrag der Altersentschädigung die Konsequenzen aus der Neufestsetzung der Grundentschädigung auf 7.000 DM monatlich. Um die Altersentschädigung nicht über Gebühr ansteigen zu lassen, ist der Prozentsatz der Mindestentschädigung von 35 auf 30 % der Grundentschädigung herabzusetzen.

Zum anderen ist die Kommission der Auffassung, daß die Steigerungsbeträge von 5 % auf 3,75 % herabgesetzt werden sollten. Nach der geltenden Regelung erhalten Abgeordnete bereits nach einer Mandatszeit von 16 Jahren die höchste Altersentschädigung von 75 %, wobei weiterhin zu berücksichtigen ist, daß sie diese Höchstentschädigung sogar schon mit dem vollendeten 55. Lebensjahr erhalten können. Diese kurzen, die Versorgung steigernden Zeiten – kombiniert mit der Vorverlegung des Zahlungsbeginns – ragen so weit über die üblichen Zeiten im normalen Berufsleben hinaus, daß die Kommission sie auch unter Berücksichtigung des Umstandes nicht anzuerkennen vermochte, daß die Abgeordneten ein Mandat auf Zeit haben. Die Streckung der Steigerungsrate und die dadurch bedingte Verlängerung der die Versorgung steigernden Zeit ist in den Augen der Kommission eine Regelung, die einen ausgewogenen Kompromiß zwischen der im Berufsleben allgemein üblichen Altersversorgung und einer Altersversorgung darstellt, die den speziellen mandatsbedingten Risiken Rechnung trägt.

Auch zukünftig sollten nur die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidenten eine um 100 % bzw. um 50 % erhöhte Altersentschädigung erhalten, wobei die Kommission eine Amtsdauer von 2 Legislaturperioden als Voraussetzung empfiehlt. Die übrigen Funktionszulagen sind – wie bisher – nicht in die Altersentschädigung einzubeziehen.

6.3.2. Überlegungen zu einer Versicherungslösung

Faßt man eine Alternative zu der geltenden öffentlich-rechtlichen Altersversorgung ins Auge – was die Kommission nachdrücklich empfiehlt –, ist ein Blick in die Versorgungswerke von Unternehmen hilfreich. Dort findet man neben der gesetzlichen Versorgung durch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und die Landesversicherungsanstalt betriebliche Versicherungen vielfältiger Art. Dabei ist anzumerken, daß die gesetzliche Versorgung durch die BfA oder die LVA als Versicherungslösung für diejenigen Abgeordneten, die nicht pflichtversichert waren, nicht möglich ist.

Bei den betrieblichen Versicherungen sind Versicherungslösungen, die durch Abschluß entsprechender Verträge mit einer

Versicherungsgesellschaft bei laufender Beitragszahlung zu Versicherungsschutz und zu Kapitalansammlung führen, weit verbreitet. Alle genannten Lösungen haben – im Gegensatz zur Pensionslösung – gemeinsam, daß für die spätere Altersversorgung Jahr für Jahr entsprechende Beträge aufgebracht werden, und zwar entweder in Form von Beiträgen oder in Form von Rückstellungen.

Versicherungsmodelle sind auch für Abgeordnete nicht neu. Seit 1964 schließt das Land Schleswig-Holstein Versicherungen auf das Leben von Abgeordneten ab. Versicherungssumme ist 30.000 DM, bei Unfalltod der doppelte Betrag. Bezugsberechtigt ist der Landtag, vertreten durch die Präsidentin des Landtages. Bei Mandatsverlust kann die Versicherung freiwillig weitergeführt werden. Diese Versorgungseinrichtung wird von der „Hilfskasse der Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages“ verwaltet.

Als Alternative zur geltenden öffentlich-rechtlichen Versorgung mit Pensionscharakter läßt sich eine interessante Versicherungslösung entwickeln, die nachfolgend an Beispielen erläutert wird.

1. Beispiel:

Ein männlicher Abgeordneter tritt sein Mandat mit 40 Jahren an. Das Land schließt für ihn eine Versicherung bei einer Lebensversicherungsgesellschaft ab, und zwar mit folgenden Vorgaben: Es wird ein monatlicher Beitrag von 1.000 DM entrichtet. Die Beitragszahlung wird für eine bestimmte Zeit von Jahren festgelegt. Die Ablaufleistung soll ab dem 63. Lebensjahr fällig werden.

Der Abgeordnete hat dann die Wahl, entweder die Ablaufleistung (abzüglich der Quellensteuer) zu verlangen oder aus der Ablaufleistung eine lebenslange Rentenzahlung mit einer 60 %igen Witwenversorgung zu vereinbaren. Zwischenzeitliche Vertragsänderungen – z.B. bei kürzerer Abgeordnetenzeit – sind zulässig. Beim Tod des Abgeordneten vor dem 63. Lebensjahr soll die Versicherungsleistung fällig werden.

Für den Abgeordneten ergeben sich – unter den versicherungsüblichen Vorbehalten*) – folgende Versicherungssummen bzw. Ablaufleistungen nach Abzug der Quellensteuer:

(Die Angaben sind beispielhaft aufgrund des Tarifs 2 a der Provinzial Leben errechnet).

Beitragsdauer Jahre	Versicherungs- summe von DM	bzw. eine Ablaufleistung nach Abzug der Quellensteuer von DM
8	142.653	321.599
12	198.807	426.340
16	246.305	505.433
20	285.714	563.882

Der Abgeordnete hat – wie bereits ausgeführt – ein Wahlrecht, wie er mit der Ablaufleistung verfahren will:

*) Der dargestellten Leistung aus der künftigen Überschußbeteiligung liegen die für das in 1988 beginnende Versicherungsjahr erklärten Überschußanteilsätze zugrunde. Diese Leistungen können nicht garantiert werden; sie sind nur als Beispiel anzusehen. Die Höhe der künftigen Überschußbeteiligung läßt sich nur unverbindlich darstellen, da die künftige Überschußentwicklung vor allem von den Kapitalerträgen, aber auch vom Verlauf der Sterblichkeit und der Entwicklung der Kosten abhängt.

- a) Aus der Ablaufleistung kann aus heutiger Sicht mit einer angenommenen internen Verzinsung von 3,5 % und einer Rentendynamik von ca. 4 % sowie einer Witwenversorgung von 60 % folgende monatliche lebenslange Rente erwartet werden:

Beitragsdauer Jahre	Ablaufleistung abzgl. Quellensteuer DM	mtl. Rente ca. 4 % Dynamik DM
8	321.599	1.657
12	426.340	2.197
16	505.433	2.604
20	563.882	2.906

- b) wählt der Abgeordnete den Weg, die Ablaufleistung in einem Rentenfonds einer Bank anzulegen, kann daraus unter Aufzehrung des Kapitals 20 Jahre lang ein monatlicher Betrag erwartet werden, dessen Höhe aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich ist:

eingezahlter Betrag	mtl. Beitrag aus einem Rentenfonds, der eine Verzinsung von 5 % aufweist	mtl. Beitrag aus einem Rentenfonds, der eine Verzinsung von 8 % aufweist
321.599	2.094	2.616
426.340	2.776	3.468
505.433	3.291	4.112
563.882	3.671	4.587

2. Beispiel:

Da die Lebenserwartung von Frauen und Männern unterschiedlich hoch ist, gelten für Frauen andere Beträge. Sie sind bei sonst gleichen Voraussetzungen aus der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen:

Beitrags- jahre	Versiche- rungs- summe	Ablauf- leistung nach Ab- zug der Quellen- steuer	Versiche- rungsrente 3,5 % kalk. Zins 60 % Hin- terbl.vers. ca. 4 % Dynamik	Rentenfonds 5 %	Rentenfonds 8 %
				- undynamisch -	
8	145.985	327.619	1.663	2.133	2.665
12	204.082	434.160	2.204	2.827	3.532
16	254.453	516.362	2.621	3.362	4.201
20	296.736	577.263	2.930	3.759	4.696

Die Beispiele zur oben dargestellten Versicherungsrente werden nachfolgend in der Weise umgerechnet, daß eine Rente erreicht wird, wie sie die von der Kommission empfohlene öffentlich-rechtliche Versorgung mit Pensionscharakter ab dem 63. Lebensjahr gewährt.

Die in Aussicht genommene pensionsähnliche Versorgung führt – wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich – zu folgenden Altersentschädigungen:

Jahre	ab Versorgungsbezug zu einer monatlichen Altersentschädigung von DM	
8	2.100,--	(8 Jahre führen zu 30 % von DM 7.000,--)
12	3.150,--	(12 " " " 45 % " " ")
16	4.200,--	(16 " " " 60 % " " ")
20	5.250,--	(20 " " " 75 % " " ")

Um diese monatlichen Beträge ab dem 63. Lebensjahr zu erreichen, sind im Rahmen einer Versicherungslösung folgende monatliche Beiträge – unter den versicherungsüblichen Vorbehalten*) – erforderlich:

*) vgl. S. 31

Beispielhafte Berechnungen

1. für einen Mann, der mit dem 40. Lebensjahr Abgeordneter wird:

Mandatsjahre = Beitragsjahre	Altersent- schädigung = Versiche- rungsrente	dazu erforderliche Ablaufleistung nach Abzug der Quellen- steuer	ca. erforderl. mtl. Beitrag
8	2.100,--	407.400	1.266,80
12	3.150,--	611.100	1.433,40
16	4.200,--	814.800	1.612,10
20	5.250,--	1.018.500	1.806,20

2. für eine Frau, die mit dem 40. Lebensjahr Abgeordnete wird:

Mandatsjahre = Beitragsjahre	Altersent- schädigung = Versiche- rungsrente	dazu erforderliche Ablaufleistung nach Abzug der Quellen- steuer	ca. erforderl. mtl. Beitrag
8	2.100,--	413.700	1.262,70
12	3.150,--	620.550	1.429,30
16	4.200,--	827.400	1.602,40
20	5.250,--	1.034.250	1.791,60

3. für eine 30jährige Abgeordnete bzw. für einen 30jährigen Abgeordneten beträgt der mtl. Beitrag für eine Rente in derselben Höhe ca. 52 % des Beitrags einer (eines) 40jährigen Abgeordneten.

4. für eine(n) 50jährige(n) Abgeordnete(n) wäre der Beitrag etwa doppelt so hoch.

Die unterschiedlichen Beträge ergeben sich aus den unterschiedlichen Lebenserwartungen der Geschlechter und Altersgruppen sowie aus den unterschiedlichen Laufzeiten der eingezahlten Beträge (Risiko- und Zinskomponente).

Die Kommission weist jedoch darauf hin, daß die dargestellten Beispiele die Gesamtproblematik eines Vergleichs beider Versorgungssysteme verkürzen. So wurde z.B. eine lebenslange Rente durch eine Versicherungsgesellschaft mit einer Witwen- oder Witwer-Versorgung zugrundegelegt. Die – günstigeren – alternativen Anlageformen würden zwar zu geringeren monatlichen Beiträgen führen, aber eine höhere Risikobereitschaft des Begünstigten voraussetzen. Der Vorteil einer Auszahlung der Versicherungsleistung im Todesfall des Abgeordneten vor dem 63. Lebensjahr ist einerseits nicht quantifiziert. Unberücksichtigt blieb andererseits auch, daß der Bezug einer Altersentschädigung nach längerer Abgeordnetentätigkeit

auch schon vor dem 63. Lebensjahr möglich sein soll. Es ist jedoch festzuhalten, daß mit relativ geringen monatlichen Beiträgen eine attraktive Zukunftssicherung bedient werden kann. Diese Aussage gilt insbesondere für einen jüngeren Abgeordneten. Zum Beispiel führen 12 Versicherungsjahre ab dem 30. Lebensjahr mit monatlichen Beiträgen von 745 DM zu einer monatlichen Rente von 3.100 DM vom 63. Lebensjahr an. Die Attraktivität dieser Zukunftssicherung nimmt mit zunehmendem Eintrittsalter ab. So betragen die Monatsbeiträge, die zu der genannten monatlichen Rente führen, für eine 40jährigen 1.433 DM, für einen 50jährigen gar 2.800 DM.

Interessant ist ein Vergleich mit den Aufwendungen, die für die gesetzliche Alterssicherung eines Angestellten in vergleichbarer Gehaltssituation zu erbringen sind. Für einen Angestellten ist während der gesamten Zeit der Berufstätigkeit ein monatlicher Beitrag von 18,7 % der Beitragsbemessungsgrenze an die BfA abzuführen. Zur Zeit ist der Beitrag für ein Gehalt über 6.100 DM 1.140 DM. Durch jährliche Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze und durch Erhöhungen der Beitragssätze werden diese Beträge jährlich angehoben. Die gesetzliche Altersversorgung ist weder in ihrem hohen Aufwand noch in den u erwartenden Leistungen mit den korrespondierenden Leistungen einer Versicherungsver-sicherung zu vergleichen.

Auch wenn der Vergleich einer pensionsähnlichen Versorgung mit einer Versorgung durch eine Versicherungsgesellschaft nicht direkt möglich ist, können doch folgende Vorteile einer Versicherungslösung festgehalten werden:

1. Flexible Gestaltung der Versicherungslösung
 - bei der Verwendung der Ablaufleistung
 - Versicherungsrente bis zum Tode mit Dynamik und Witwenversorgung oder
 - Anlage in einem Rentenfonds mit monatlicher Auszahlung unter Aufzehrung des Kapitals
 - bei der Festlegung der Beitragsdauer (attraktiv insbesondere für jüngere Mandatsträger)
 - bei nur kurzer Mandatsdauer, weil Weiterführungsmöglichkeiten in verschiedenen Formen bestehen
2. Ein bestimmter Aufwand führt gerade bei jüngeren Mandatsträgern zu einer relativ hohen Versorgung.
3. Sofortiger Versicherungsschutz im Todesfall
4. Bei weniger als 8 Jahren Mandatsdauer teilweiser erheblicher finanzieller Vorteil gegenüber der Versorgungsabfindung, wenn der Versicherungsvertrag auf den ausscheidenden Abgeordneten übertragen wird.
5. Es kann finanzielle Vorsorge für spätere Zahlungsverpflichtungen getroffen werden.
6. Absicherung vor Risiken, die sich aus der Bevölkerungsentwicklung ergeben könnten.

Diese Überlegungen führen zu dem Ergebnis, daß die Versicherungslösung als eine interessante Form der Zukunftssicherung insbesondere für jüngere Abgeordnete, für frühere Freiberufler oder für Mandatsträger aus der freien Wirtschaft anzusehen ist.

Die weitergehende Konkretisierung einer Versicherungslösung muß einer vertiefenden näheren Betrachtung vorbehalten bleiben, die sich auch Fragen der technischen Durchführung, der Anspruchsgestaltung und des angemessenen monatlichen Beitrags sowie der Beitrags- und Laufzeiten der Versicherungen zuwenden wird.

7. Anrechnungsbestimmungen

7.1. Geltende Regelung

Gemäß § 27 AbgG wird die Entschädigung nach § 6 AbgG um 50 vom Hundert gekürzt, wenn Abgeordnete neben der Entschädigung Anspruch auf Einkommen aus einem Amtsverhältnis haben; der Kürzungsbetrag darf jedoch 20 vom Hundert des Einkommens nicht übersteigen.

Versorgungsbezüge aus einem Amtsverhältnis ruhen neben der Entschädigung nach § 6 und neben der entsprechenden Entschädigung aus der Mitgliedschaft in einer gesetzgebenden Körperschaft eines anderen Landes zu 50 vom Hundert, höchstens jedoch um 30 vom Hundert der Entschädigung nach § 6 Abs. 1 AbgG bzw. der Entschädigung aus der Mitgliedschaft in der gesetzgebenden Körperschaft des anderen Landes.

Versorgungsansprüche nach dem Abgeordnetengesetz ruhen neben dem Einkommen aus einem Amtsverhältnis oder einer Verwendung im öffentlichen Dienst um 30 vom Hundert des Betrages, um den sie und das Einkommen die Entschädigung nach § 6 Abs. 1 AbgG übersteigen. Dem Einkommen nach Satz 1 sind Einkommen aus einer Beschäftigung bei Vereinigungen, Einrichtungen oder Unternehmen, deren Kapital (Grundkapital, Stammkapital) sich zu mehr als 50 vom Hundert in öffentlicher Hand befinden oder die zu mehr als der Hälfte aus öffentlichen Mitteln unterhalten werden, gleichgestellt.

Versorgungsbezüge nach dem AbgG ruhen neben Versorgungsbezügen aus einem Amtsverhältnis oder einer Verwendung im öffentlichen Dienst um 30 vom Hundert des Betrages, um den sie und die Versorgungsbezüge aus dem Amtsverhältnis oder der Verwendung im öffentlichen Dienst die Entschädigung nach § 6 Abs. 1 AbgG übersteigen, höchstens jedoch in Höhe der Versorgungsbezüge. Entsprechendes gilt bei Bezug einer Rente aus einer zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Angehörige des Öffentlichen Dienstes; § 55 Abs. 3 und 4 des Beamtenversorgungsgesetzes vom 24. August 1976, geändert durch Gesetz vom 15. November 1977, ist sinngemäß anzuwenden. Beziehen ehemalige Abgeordnete des Landtages Versorgungsbezüge nach dem Abgeordnetengesetz und Entschädigungen als Mitglieder des Deutschen Bundestages oder als Abgeordnete in einer gesetzgebenden

Körperschaft eines anderen Landes, so ruht der Versorgungsanspruch nach dem Abgeordnetengesetz bis zur Höhe des Betrages der Entschädigung, die sie als Abgeordnete des anderen Parlaments erhalten. Entsprechendes gilt für die Hinterbliebenen.

7.2. Empfehlung

Die Kommission empfiehlt, die Bestimmungen, die das Zusammentreffen mehrerer Bezüge aus öffentlichen Kassen regeln, kritisch daraufhin zu überprüfen, ob sie in ihrer Ausgestaltung für die materielle Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten erforderlich sind oder ob sie zu einer unangemessenen Überversorgung der Abgeordneten führen.

Die Kommission empfiehlt, im Anschluß an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Anrechnung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung vorzusehen.

7.3. Begründung

Die Kommission hat die unterschiedlichen Auswirkungen der Anrechnungsbestimmungen des Abgeordnetenrechts und des Beamtenrechts zur Kenntnis genommen. Die Abweichungen zugunsten der Abgeordneten sind derart gravierend, daß sich die Frage stellt, ob sie noch angemessen sind.

Ausgehend von der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts im Diätenurteil, daß „die Alimentationsverpflichtung der öffentlichen Hand ... in einem solchen Fall nicht notwendig auf eine doppelte Aufbringung des angemessenen Lebensunterhalts (geht),“ sieht die Kommission in den Anrechnungsbestimmungen des Abgeordnetenrechts zum einen eine allgemeine bundesweite Tendenz dazu, eben dieses teilweise doch zu erreichen (vgl. dazu: Maaß/Rupp, Verfassungsrechtliche Fragen der Abgeordnetenentschädigung in Hessen, Gutachtliche Äußerung vom 10. September 1988, Seite 73 ff.; v. Arnim in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, RN 157 ff. zu Artikel 48 Grundgesetz). Bei den Regelungen des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes kommt zum anderen hinzu, daß sie für die Abgeordneten zum Teil besonders günstig sind, insbesondere durch niedrige Obergrenzen von Kürzungsbeträgen.

Die Kommission sieht es nicht als ihre Aufgabe an, detaillierte Lösungsvorschläge für die Ausgestaltung der einzelnen Anrechnungsregelungen zu erarbeiten. Unabhängig davon empfiehlt sie – um eine Einzelregelung beispielhaft herauszugreifen – im Anschluß an den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 13. September 1987 – 2 BvR – 933/82 – eine Anrechnung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung vorzusehen.

8. Haushaltsmäßige Konsequenzen

Die Gegenüberstellung der aus den Empfehlungen der Kommission resultierenden Mehr- und Minderbelastungen für den Landeshaushalt (vgl. Anhang) ergibt eine Mehrbelastung des Haushalts in Höhe von rd. 1,1 Mio. DM jährlich. Das sind

7,13 % der im Haushaltsplanentwurf 1989 veranschlagten Gesamtaufwendungen für die Abgeordnetenentschädigung und für Zuschüsse an die Fraktionen.

Von der Mehrbelastung würden 630.000 DM – das ist mehr als die Hälfte – auf die von der Kommission empfohlene Förderung von Wahlkreisbüros entfallen und nur ca. 510.000 DM (= 3,19 % der Gesamtaufwendungen) auf Verbesserungen in der Entschädigung der Abgeordneten.

Der aus der Neufestsetzung der steuerpflichtigen Grundentschädigung resultierenden Mehrbelastung des Haushalts (1,382 Mio. DM) würden Einsparungen bei der Allgemeinen Unkostenpauschale (866.400 DM) und bei den steuerfreien zusätzlichen Unkostenpauschalen für Funktionsträger (108.000 DM) gegenüberstehen. Weitere Einsparungen würden sich aus der von der Kommission empfohlenen Pauschalierung von Tagegeldern und Fahrtkosten ergeben. Die Anhebung der steuerpflichtigen Grundentschädigung würde somit weitgehend durch Einsparungen bei den steuerfreien Aufwandsentschädigungen kompensiert werden.

Den Mehraufwendungen für Funktionszulagen an herausgehobene Funktionsträger (664.200 DM) würden Einsparungen bei den Fraktionszuschüssen (523.200 DM) gegenüberstehen.

Weitere Mehrbelastungen des Haushalts würden sich aus dem auf die neue Grundentschädigung bezogenen Übergangsgeld und aus der Altersversorgung ergeben.

Insgesamt bestätigt die haushaltsmäßige Gegenüberstellung, daß mit der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission mehr Klarheit der Abgeordnetenentschädigung hergestellt werden könnte. Dies rechtfertigt die nach Auffassung der Kommission vertretbare Mehrbelastung des Haushalts.

Indizes zur Entwicklung der Bruttoverdienste im Bundesgebiet^{a)}
1980 = 100

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Arbeiter ¹⁾	100	104,4	108,1	111,0	114,7	118,5	122,2	126,2
Angestellte ²⁾	100	105,0	110,1	113,7	117,4	121,9	126,0	130,6
Durchschnitt ³⁾	100	104,7	109,1	112,4	116,1	120,2	124,1	128,4

1) Bruttowochenverdienste der Arbeiter in der Industrie einschl. Hoch- und Tiefbau
 2) Bruttomonatsverdienste der Angestellten in Industrie, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe
 3) einfaches Mittel aus den Indizes für Arbeiter und Angestellte

a) Quelle: Fachserie 16, Reihe 2, Statistisches Bundesamt Wiesbaden

Anlage II zum Bericht der Diätenkommission

Unbeschränkt Lohn- und Einkommenssteuerepflichtige
nach Größenklassen des Gesamtbetrages der Einkünfte 1983

Gesamtbetrag der Einkünfte von ... bis unter ... DM	Alle Steuerpflichtigen			Steuerfälle mit Einkünften aus				
	Schleswig-Holstein		Bundes- gebiet	nichtseltständiger Arbeit		Gewerbe- betrieb	selbst. Arbeit	
				Schleswig-Holstein	Bundes- gebiet	Schleswig-Holstein		
	Anzahl	in %		Anzahl	in %			
1 - 8 000	112 910	12,6	13,0	102 770	12,4	12,7	4,7	1,8
8 000 - 16 000	99 543	11,1	10,4	83 408	10,1	9,3	9,8	4,1
16 000 - 25 000	131 891	14,7	13,8	120 562	14,5	13,7	12,1	5,4
25 000 - 30 000	90 193	10,0	9,8	85 478	10,3	10,1	7,0	3,1
30 000 - 40 000	160 476	17,9	18,5	153 636	18,5	19,2	14,1	7,5
40 000 - 50 000	107 481	12,0	12,2	102 812	12,4	12,7	12,0	9,4
50 000 - 60 000	72 880	8,1	8,4	69 727	8,4	8,7	9,1	9,9
60 000 - 75 000	59 026	6,6	6,8	55 937	6,7	7,0	9,1	13,9
75 000 - 100 000	36 808	4,1	4,0	33 571	4,0	4,0	8,2	16,7
100 000 und mehr	27 518	3,1	3,0	21 231	2,6	2,6	14,0	28,2
Insgesamt	898 726	100	100	829 132	100	100	100	100

Quelle: Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1983;
Fachserie 14, Reihe 7.1 des Statistischen Bundesamtes über Einkommensteuer 1983.

Haushaltsmäßige Auswirkungen der Empfehlungen der Diäten-Kommission

	jährl. Ausgaben	jährl. Mehrbelastung	jährl. Minderbelastung
1. Grundentschädigung			
a) Nach der geltenden Regelung			
5.400,-- DM monatlich:			
70 Abg. x 5.400,-- DM	378.000,-- DM		
4 Abg. (mit Amtsbezügen) x 2.700,-- DM	10.800,-- DM		
	<u>388.800,-- DM x 12</u>		
	4.665.600,-- DM		
b) Nach der empfohlenen Regelung			
7.000,-- DM monatlich:			
70 Abg. x 7.000,-- DM	490.000,-- DM		
4 Abg. (mit Amtsbezügen) x 3.500,-- DM	14.000,-- DM		
	<u>504.000,-- DM x 12</u>		
	6.048.000,-- DM	1.382.400,-- DM	
2. Funktionszulagen			
a) Nach der geltenden Regelung			
1 Präsidentin x 5.400,-- DM	5.400,-- DM		
2 Vizepräsidenten x 2.700,-- DM	5.400,-- DM		
	<u>10.800,-- DM x 12</u>		
	129.600,-- DM		
Im Rahmen der Fraktionskostenzuschüsse insgesamt	523.200,-- DM		
b) Nach der empfohlenen Regelung			
8 Auschuldvors. (+ 10%) x 700,-- DM	5.600,-- DM		
14 Arb.Kreisäl. (+ 10%) x 700,-- DM	9.800,-- DM		
5 Stellv. Fraktionsvors. (+ 20%) x 1.400,-- DM	7.000,-- DM		
2 Vizepräsident. (+ 50%) x 3.500,-- DM	7.000,-- DM		
2 Parl.Gesch.f. (+ 75%) x 5.250,-- DM	15.750,-- DM		
1 SSW			
1 Präsidentin (+ 100%) x 7.000,-- DM	21.000,-- DM		
2 Fraktionsvors. }	<u>66.150,-- DM x 12</u>		
	793.800,-- DM		
Funktionszulagen im Rahmen der Fraktionskostenzuschüsse entfallen.	141.000,-- DM		
3. Übergangsgeld			
Bei durchschnittlich 8 ausscheidenden Abgeordneten und Zahlung des Übergangsgeldes für 1 Jahr:			
a) Nach der geltenden Regelung			
5.400,-- DM x 8 x 12	518.400,-- DM		
b) Nach der empfohlenen Regelung			
7.000,-- DM x 8 x 12	<u>672.000,-- DM</u>		
		153.600,-- DM *	
		<u>1.677.000,-- DM</u>	

* Die Mehrbelastung wird geringer sein als angegeben, da die Höchstdauer der Zahlung des Übergangsgeldes nach der Kommissionsempfehlung von bisher zwei auf ein Jahr gekürzt werden soll. Eine genaue Berechnung ist wegen der

	jährl. Ausgabe	jährl. Mehrbelastung	jährl. Minderbelastung
Übertrag		1.677.000,-- DM	
4. Altersentschädigung *			
a) Nach der geltenden Regelung			
20 Abg. insges. 46.170,-- DM mtl. x 12	554.040,-- DM		
b) Nach der empfohlenen Regelung			
20 Abg. insges. 48.033,-- DM mtl. x 12	576.396,-- DM	22.356,-- DM	
5. Allgemeine Unkostenpauschale			
a) Nach der geltenden Regelung			
70 Abg. x 1.800,-- DM 126.000,-- DM			
4 Abg. (mit Amtsbezügen) x 1.350,-- DM 5.400,-- DM			
	1.576.800,-- DM		
b) Nach der empfohlenen Regelung			
74 Abg. x 800,-- DM 59.200,-- DM x 12	710.400,-- DM		866.400,-- DM
6. Zusätzliche Unkostenpauschale			
a) Nach der geltenden Regelung			
1 Präsidentin x 1.500,-- DM 1.500,-- DM			
2 Vizepräsidenten x 750,-- DM 1.500,-- DM			
3 Fraktionsvora. x 1.200,-- DM 3.600,-- DM			
8 Ausschußvora. x 300,-- DM 2.400,-- DM			
	108.000,-- DM		
b) Nach der empfohlenen Regelung			
entfällt	--		108.000,-- DM
7. Taggeldpauschale			
a) Nach der geltenden Regelung			
Einzelabrechnung insgesamt ca.	390.800,-- DM		
b) Nach der empfohlenen Regelung			
70 Abg. x 440,-- DM mtl. Pauschale x 12	369.600,-- DM		21.200,-- DM
(für 4 Reg.Mitglieder entfällt die Pauschale)			
		1.699.356,-- DM	995.600,-- DM

* Betroffen sind derzeit nur 20 Abgeordnete, die ihre Altersentschädigung nach geltendem Recht erhalten.

** Von der Kommission grob geschätzte Minderung.

	jährl. Ausgabe	jährl. Mehrbelastung	jährl. Minderbelastung
Übertrag		1.699.356,-- DM	995.600,-- DM
8. Fahrkostenpauschale			
a) Nach der geltenden Regelung	542.550,-- DM		
Einzelabrechnung insgesamt ca.			
b) Nach der empfohlenen Regelung	464.400,-- DM		78.150,-- DM
Pauschalierung der Fahrkosten (Grundbetrag 350,-- DM, Steigerungsbetrag 100,-- DM je Zone bei 5 Zonen)			
9. Wahlkreisbüros			
a) Nach der geltenden Regelung	--		
Aufwendungen sind teilweise in der Unkostenpauschale unter 5. a) enthalten			
b) Nach der empfohlenen Regelung	630.000,-- DM	630.000,-- DM	
Für zunächst angenommene 30 Abgeordnete bis zu einem Höchstbetrag von 1.750,-- DM (1.750,-- x 30 x 12)			
10. Ausgleichsbetrag für inkompatible Angeh. d. öffentl. Dienstes			
a) Nach der geltenden Regelung	115.200,-- DM		
Durchschnittl. Monatsbetrag für 7 Abg. ca. 9.600,-- DM x 12			
b) Nach der empfohlenen Regelung	--		
entfällt			
		115.200,-- DM	
		2.329.356,-- DM	1.188.950,-- DM
			1.140.406,-- DM
			=====
Mehrbelastung insgesamt			
Haushaltsansätze Entwurf 1989			
Für Abgeordnete (Titel 0101-411 01, 411 02, 411 03, 411 04, 411 06, 411 07, 684 04)	11.206.100,-- DM		
Für Fraktionen (Titel 0101-684 01)	4.795.000,-- DM		
	16.001.100,-- DM		
Nach der empfohlenen Regelung der Kommission			
Künftige jährliche Mehrbelastung	1.140.406,-- DM		
			= 7,13 %