

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 16/829**

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN • Düsternbrooker Weg 70 • 24105  
Kiel

An den  
Vorsitzenden des  
Finanzausschusses  
Günter Neugebauer, MdL

im Hause

Fraktion  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Landtag Schleswig-Holstein

Klaus Müller  
MdL

Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Durchwahl: 0431/988-1516  
Zentrale: 0431/988-0  
Telefax: 0431/988-1501

Klaus.mueller@gruene.ltsh.de  
[www.sh.gruene-fraktion.de](http://www.sh.gruene-fraktion.de)

Kiel, den 17.05.2006

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes zur  
Diätenstrukturreform**

Sehr geehrter Herr Neugebauer,

die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat beim Wissenschaftlichen Dienst ein Gutachten zur Diätenstrukturreform des Schleswig-Holsteinischen Landtags erarbeiten lassen.

Diese Ausarbeitung möchte ich dem Finanzausschuss für die 36. Sitzung am 18. Mai 2006 zur Verfügung stellen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.  
Klaus Müller



**Der Präsident des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

**Wissenschaftlicher Dienst**

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die  
Parlamentarische Geschäftsführerin  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Frau Monika Heinold, MdL

im Hause

**Ihr Zeichen:**

**Ihre Nachricht vom: 08.05.2006**

**Mein Zeichen: L 2 – 83/16**

**Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in:**

**Dr. Hans-Jochen Waack**

**Telefon (0431) 988-1100**

**Telefax (0431) 988-1250**

**jochen.waack@landtag.ltsh.de**

**11. Mai 2006 / neu: 12. Mai 2006**

**Diätenstrukturreform des Schleswig-Holsteinischen Landtags  
Erstattung mandatsbedingter Aufwendungen**

Sehr geehrte Frau Heinold,

zu den von Ihnen in Ihrem Schreiben vom 8. Mai 2006 aufgeworfenen Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Ist es mit der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Abgeordneten vereinbar, dass Abgeordnete Ihre mandatsbedingten Aufwendungen – unter anderem die Kosten für das Regionalbüro – über Einzelnachweise bei der Landtagsverwaltung abrechnen?

Bedenken gegen die Erstattung mandatsbedingter Aufwendungen – unter anderem für das Regionalbüro – durch die Landtagsverwaltung aufgrund von Einzelnachweisen könnten aus der Freiheit des Mandats oder aus dem vom Bundesverfassungsgericht betonten formalen Gleichheitssatz bei der Bemessung der Abgeordnetenentschädigung hergeleitet werden.

Gemäß Artikel 11 Abs. 1 der Landesverfassung vertreten die Abgeordneten das ganze Volk; bei der Ausübung ihres Amtes sind sie nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Die darin liegende Freiheit des Mandats bedeutet, dass Abgeordnete trotz Bindungen an Partei und verschiedenste Interessen frei sind für eine nur an ihrem Gewissen orientierte Interpretation des Gemeinwohls und für ein dementsprechendes Handeln.

Diese Freiheit des Mandats wird aus unserer Sicht nicht dadurch beeinträchtigt, dass den Abgeordneten mandatsbedingte Kosten seitens des Landtages von der Hand gehalten werden. Dieses gilt zum einen für die Erstattung der mandatsbedingten Reisekosten (§ 10 AbgG), und zwar sowohl der Kosten mandatsbedingter Übernachtungen außerhalb des Wohnortes (§ 12 AbgG) wie auch der mandatsbedingten Fahrkosten (§ 13 AbgG). Gleiches würde auch gelten, wenn die bisher im Wege der Kostenpauschale (§ 9 Abs. 1 AbgG) als Aufwandsentschädigung erstatteten Kosten – wie z.B. die Auslagen für die Betreuung des Wahlkreises, der Bürokosten etc. – zukünftig von den Abgeordneten gegenüber dem Landtag im Wege der Einzelabrechnung geltend gemacht würden. Dadurch würde sich an dem Grundsatz, dass diese mandatsbedingten Kosten vom Landtag erstattet werden, nichts ändern; es würde sich nur die Form der Erstattung ändern.

Die Unabhängigkeit des Mandats wäre nicht beeinträchtigt, da durch eine solche Kostenerstattung auf das parlamentarische Verhalten von Abgeordneten sachlich kein Einfluss genommen würde.

Bedenken wegen des vom Bundesverfassungsgericht betonten formalen Gleichheitssatzes bei der Bemessung der Abgeordnetenentschädigung bestehen ebenfalls nicht, solange alle Abgeordneten in gleicher Weise die Möglichkeit haben, Erstattungen beim Landtag zu beantragen. Dass dabei Abgeordnete ggf. unterschiedlich hohe Aufwendungen erstattet würden – wie es auch bei Fahrkosten der Fall ist -, ist mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht hat die Erstattung unterschiedlich hohen mandatsbedingten Aufwandes mit dem Gleichheitssatz für vereinbar gehalten. Wörtlich hat das Bundesverfassungsgericht im Ersten Diätenurteil ausgeführt: „Die so verstandene einheitliche Entschädigung mit Alimentationscharakter schließt aus den dargelegten Gründen alle weiteren, der Höhe nach differenzierten, individuellen oder pauschalierten finanziellen Leistungen an einzelne Abgeordnete aus öffentlichen Mitteln aus, **die nicht einen Ausgleich für sachlich begründeten, besonderen, mit dem Mandat verbundenen finanziellen Aufwand darstellen** (BverfGE 40, 296, 318).

a) Wäre eine Deckelung der mandatsbedingten Aufwendungen an einer bestimmten Höhe begründbar? Und wenn ja, wären darüber hinausgehende mandatsbedingte Aufwendungen der Abgeordneten steuerlich absetzbar?

Wenn der Landtag sich entschließen sollte, aus bestimmten sachlichen Gründen im Abgeordnetengesetz eine für alle Abgeordneten gleiche Deckelung der Höhe der zu erstattenden Aufwendungen festzulegen, entspräche dieses seiner Freiheit als Gesetzgeber.

Hinsichtlich der Versteuerung gilt:

Die Erstattungszahlungen des Landtages wären nach allgemeinen steuerrechtlichen Grundsätzen zu versteuern. Die mandatsbedingte Aufwendungen wären nach allgemeinen Grundsätzen steuerlich absetzbar. Da nach dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Abgeltung des durch das Mandat veranlassten Aufwandes keine Aufwandsentschädigungen gezahlt werden sollen, greift die Sperre des § 22 Nr. 4 Satz 2 Einkommensteuergesetz nicht, wonach bei Zahlung von Aufwandsentschädigungen die durch das Mandat veranlassten Aufwendungen nicht als Werbungskosten abgezogen werden dürfen. Die mandatsbedingten Aufwendungen der Abgeordneten könnten – wie gesagt – nach allgemeinen steuerrechtlichen Grundsätzen steuerlich abgesetzt werden. In den steuerrechtlichen Hinweisen für Abgeordnete des Landtages Nordrhein-Westfalen vom Mai 2005, S. 10, heißt es dazu: „Die Aufwendungen von Abgeordneten werden steuerlich bis zu der Höhe berücksichtigt, in der sie von Arbeitnehmern als Werbungskosten bzw. von Selbstständigen als Betriebsausgaben geltend gemacht werden können.“

b) Welche Ausgaben könnten unter eine solche Regelung fallen bzw. könnte der Schleswig-Holsteinische Landtag sich an den „steuerrechtlichen Hinweisen für Abgeordnete“ im Landtag von Nordrhein-Westfalen orientieren?

Für eine Erstattung mandatsbedingter Aufwendungen im Wege der Einzelabrechnung kämen die bisher mit der Kostenpauschale gem. § 9 Abs. 1 AbgG abgegoltenen Aufwendungen „für die Betreuung des Wahlkreises, der Bürokosten (Miete, Mietnebenkosten, Mobiliar, technische Ausstattung, z.B. Personal-Computer, Telefax), der sächlichen Kosten für Schreibearbeiten, Porto, Telefon, Fachliteratur, Zeitungen und Zeitschriften sowie sonstige Auslagen, die sich aus der Stellung des Abgeordneten ergeben“, in Betracht.

Darüber hinaus könnte sich der Schleswig-Holsteinische Landtag natürlich an den steuerrechtlichen Hinweisen für Abgeordnete des Landtags NRW orientieren.

2. Die Diätenreform sieht einen Altersvorsorgezuschuss in Höhe von 1500 Euro, wobei 500 Euro mit einer steuerrechtlichen Schlechterstellung von Abgeordneten im Vergleich zu „normalen“ SteuerbürgerInnen begründet werden. Wie bewertet der Wissenschaftliche Dienst dies?

Gemäß § 17 Abs. 1 des Entwurfs erhalten Abgeordnete zur Finanzierung der Altersversorgung eine zusätzliche monatliche Entschädigung in Höhe von 1500 Euro. Voraussetzung für die Zahlung ist der Nachweis, dass die Entschädigung mindestens in Höhe des jeweils geltenden Höchstbeitrages zur Rentenversicherung der Angestellten für die Altersversorgung der Abgeordneten und zur Unterstützung ihrer überlebenden Ehegatten durch eine Rente verwandt wird und ein Kapitalwahlrecht vollständig ausgeschlossen ist.

Die Lausen-Kommission hatte bereits am 19.12.2001 empfohlen, die Altersentschädigung auf eine private Altersversorgung auf Versicherungsbasis umzustellen. Zur steuerrechtlichen Problematik hatte die Benda-Kommission ausgeführt:

„Nach einer Neuregelung im o.g. Sinne würden die Abgeordneten für ihr Alter ausschließlich durch eigene Beitragsleistungen vorsorgen. Gleichwohl wäre nach der bisherigen Rechtslage (§ 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 Buchst. b) EStG) der steuerliche Vorwegabzug von 6000/12 000 DM (= rd. 3068/6136 Euro) um 16 % der Einnahmen aus der Abgeordnetentätigkeit zu kürzen. Beim Erlass dieser Vorschrift war der Steuergesetzgeber davon ausgegangen, dass Abgeordnete einer Altersversorgung ohne eigene Beitragsleistungen erhalten. Die Kommission regt daher an, dass das Land auf eine Änderung des § 10 EStG hinwirkt, um sicherzustellen, dass bei einer Regelung, wie sie die Kommission für das Schleswig-Holsteinische Abgeordnetengesetz vorschlägt, der steuerliche Vorwegabzug nicht gekürzt wird. Bis zum Abschluss eines entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens sollte den Abgeordneten der ihnen erwachsene Nachteil durch eine – befristete – Erhöhung der Grundentschädigung ausgeglichen werden, wobei der Steuerzuschlag wieder entfallen soll, wenn die ent-

sprechende Regelung im Einkommensteuergesetz geändert wird“ (Empfehlungen der Benda-Kommission vom 19.12.01, Drs. 15/1500, S. 23).

Dieses für die Abgeordneten ungünstige Steuerrecht ist zwischenzeitlich durch das Alterseinkünftegesetz zum 1. Januar 2005 geändert worden. § 10 Abs. 3 Einkommensteuergesetz (EStG) hat nunmehr den aus der Anlage ersichtlichen Inhalt.

Unter den Voraussetzungen dieser Norm sind die Ausführungen in den steuerrechtlichen Hinweisen für Abgeordnete des Landtages NRW vom Mai 2005, S. 11, zutreffend – mit der Einschränkung, dass es bei den Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages nicht um Beiträge an ein berufsständisches Versorgungswerk geht, sondern um Beiträge zum Aufbau einer eigenen kapitalgedeckten Altersversorgung -:

„Die Beiträge an ein berufsständisches Versorgungswerk und damit auch die Beiträge zum Versorgungswerk der Abgeordneten sind im Jahr 2005 zu 60 %, höchstens jedoch 12 000 Euro (Ledige) bzw. 24 000 Euro (Ehegatten) als Sonderausgaben abziehbar. Ab 2006 erhöht sich das Abzugsvolumen jährlich um 2 %-Punkte, sodass im Jahr 2025 die Beiträge zu 100 % als Sonderausgaben abgezogen werden können. Entsprechend wächst auch der jährlich abziehbare Höchstbetrag von 12 000 Euro auf 20 000 Euro bzw. von 24 000 Euro auf 40 000 Euro.“

Im Jahre 2007 beträgt der Prozentsatz 64 % und betragen die Höchstbeträge 12 800 Euro bzw. 25 600 Euro.

Wenn die Voraussetzungen des § 10 Abs. 3 i.V.m. Absatz 1 Nr. 2 Satz 2 EStG vorliegen, könnte ein lediger Abgeordneter den Höchstbeitrag zur BfA von 1023 Euro monatlich (jährlich ca. 12 276 Euro) zu 64 % als Sonderausgaben absetzen.

Meines Wissens wird zu diesem Komplex im Finanzministerium eine Ausarbeitung erstellt. Ich empfehle, diese Ausarbeitung abzuwarten, um hinsichtlich des steuerrechtlichen Ergebnisses ganz sicher zu sein.

3. Der Bund der Steuerzahler Schleswig-Holstein e.V. fordert, dass Übergangsgelder künftig nur noch an Abgeordnete ausgezahlt werden, die nach dem Mandat in eine unsichere berufliche Zukunft wechseln. Wie ist der Sachstand, und wie bewertet der Wissenschaftliche Dienst diese Forderung aus rechtlicher Sicht?

Der Gesetzentwurf belässt das Übergangsgeld gem. § 16 AbgG in seiner bisherigen Struktur. Geändert werden zum einen die Bezugsdauer gem. Abs. 1, die von 30 Monate auf 24 Monate verkürzt wird; zum anderen wird die Anrechnungsbestimmung des Absatzes 2 dahin ergänzt, dass auch Renten, die aus den zusätzlichen Entschädigungen gem. § 17 des Entwurfs finanziert werden, angerechnet werden.

Damit trägt das Übergangsgeld weiterhin 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. 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.

Diesen Grundsätzen entsprechend erhalten Abgeordnete, die dem Landtag mindestens ein Jahr angehört haben, eine Übergangsgeld in Höhe der Grundentschädigung. Das Übergangsgeld wird für eine Dauer von drei Monaten für jedes Jahr der Zugehörigkeit zum Landtag, längstens für – nach dem Entwurf – 24 Monate gewährt.

§ 16 Abs. 2 sieht eine breite Anrechnung anderer Einkommen vor. Danach werden Bezüge aus einer Mitgliedschaft in einer anderen gesetzgebenden Körperschaft des Bundes, der EU und eines anderen Landes, aus einem Amtsverhältnis oder aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst auf das Übergangsgeld angerechnet. Gleiches gilt für Erwerbseinkommen aus einer Beschäftigung oder Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes sowie für Versorgungsbezüge und Renten, auch für Renten, die aus den zusätzlichen Entschädigungen gem. § 17 des Entwurfs finanziert worden sind. Nicht angerechnet werden Bezüge aus ehrenamtlicher Tätigkeit.

Durch diese Anrechnungsvorschrift trägt die gesetzliche Regelung dem Gedanken Rechnung, den der Steuerzahlerbund geäußert hat, nämlich dass Übergangsgelder an die Abgeordneten ausgezahlt werden, die nach dem Mandat in eine unsichere berufliche Zukunft wechseln. Ist die berufliche Zukunft der Abgeordneten, die aus dem Landtag ausscheiden, gesichert, erzielen sie auch Einkünfte, die dann – wie bereits ausgeführt – im Wege der Anrechnung dazu führen, dass das Übergangsgeld nicht gezahlt wird.

Aus unserer Sicht ist damit dem vom Bund der Steuerzahler geäußerten Gedanken durch die geschilderte gesetzliche Regelung soweit Rechnung getragen, wie dies angesichts des bereits angesprochenen vom Bundesverfassungsgericht betonten formalen Gleichheitssatz bei der Bemessung der Abgeordnetenentschädigung möglich ist.

4. Der Bund der Steuerzahler Schleswig-Holstein e.V. fordert zudem, dass bei Beamten die Mandatszeiten aus den ruhegehaltsfähigen Dienstzeiten herausgerechnet werden sollen. Wie ist der Sachstand und wie bewertet der Wissenschaftliche Dienst diese Forderung aus rechtlicher Sicht?

§ 37 Abs. 3 Satz 1 des geltenden Abgeordnetengesetzes bestimmt:

„Die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag gilt unbeschadet der Regelung des § 21 Abs. 3 nicht als Dienstzeit im Sinne des Versorgungsrechts.“

§ 21 Abs. 3 des geltenden Abgeordnetengesetzes bestimmt für den Fall, dass ehemalige Abgeordnete, die keine Altersentschädigung, sondern eine Versorgungsabfindung nach § 21 Abs. 1 erhalten, anstelle der Versorgungsabfindung die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag auf Antrag als Dienstzeit im Sinne des Besoldungs- und Versorgungsrechts der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter berücksichtigt wird. Dies gilt nur – wie bereits gesagt – für den Fall, dass ehemalige Abgeordnete weder eine Altersentschädigung noch eine Versorgungsabfindung erhalten.

Im Gesetzentwurf soll § 37 Abs. 3 Satz 1 dahin geändert werden, dass die Worte „unbeschadet der Regelung des § 21 Abs. 3“ entfallen.

Dann würde § 37 Abs. 3 Satz 1 festlegen, dass die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag nicht als Dienstzeit im Sinne des Versorgungsrechts gilt. Die Forderung des Bundes der Steuerzahler ist nach geltendem Recht bereits für die Abgeordneten mit einem mit dem Mandat unvereinbaren Amt erfüllt. Gleiches gilt für Abgeordnete mit einem mit dem Mandat vereinbaren Amt, denen Urlaub ohne Besoldung gewährt worden ist (§ 42 Abs. 1 Satz 2 AbgG). Nach In-Kraft-Treten des Gesetzentwurfs gilt dies für alle Abgeordneten.

Für weitere Fragen stehen wir – wie immer – gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez.  
Dr. Hans-Jochen Waack