

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden
des Finanzausschusses
Herrn Thomas Rother, MdL

im Hause

Mein Zeichen: L 20 – 34/18
Bearbeiterin: Elke Harms

Telefon (0431) 988-1102
Telefax (0431) 988-1250

elke.harms@landtag.ltsh.de

19. September 2012

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Drs. 18/115

Sehr geehrter Herr Rother,

der Finanzausschuss hat den Wissenschaftlichen Dienst in seiner Sitzung am 6. September 2012 gebeten unter Einbeziehung der Fragen des Abgeordneten Koch zu prüfen, ob rechtliche Bedenken gegen den o. a. Entwurf bestehen. Dieser Bitte kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

Zur Frage des Vorliegens eines Einzelfallgesetzes

Artikel 19 Abs. 1 Grundgesetz (GG) normiert das grundsätzliche Verbot des Einzelfallgesetzes. Dort heißt es: „Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten.“ Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu ausgeführt: „Die Anforderung, dass das Gesetz allgemein zu sein hat, ist dann erfüllt, wenn sich wegen der abstrakten Fassung der gesetzlichen Tatbestände nicht absehen lässt, auf wie viele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet [...], wenn also nicht nur ein einmaliger Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolgen möglich ist [...]. Dass der Gesetzgeber eine Anzahl konkreter Fälle vor Augen hat, die er zum Anlass seiner Regelungen nimmt, verleiht dieser nicht den Charakter eines Einzelfall-

gesetzes, wenn sie nach Art der in Betracht kommenden Sachverhalte geeignet ist, unbestimmt viele weitere Fälle zu regeln.“¹

Dies zugrunde gelegt, handelt es sich bei dem vorgelegten Gesetzentwurf um kein Einzelfallgesetz. Der Gesetzgeber hat zwar einen konkreten Sachverhalt, der die Entlastung der öffentlichen Kassen zum Gegenstand hat, vor Augen². Die Regelung ist aber abstrakt formuliert und auf eine im Zeitpunkt ihres Erlasses nicht abschließend bestimmte Zahl von Abgeordneten bezogen. Ein (verdecktes) Einzelfallgesetz würde nur dann vorliegen, wenn solche künftigen Anwendungsfälle von vornherein ausgeschlossen wären.

Zur Frage der Rückwirkung

Echte Rückwirkung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt vor, wenn ein Gesetz nachträglich ändernd in bereits abgeschlossene Rechtsbeziehungen eingreift.³ Die „echte“ Rückwirkung ist verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig. Denn bis zur Verkündung, zumindest aber bis zum endgültigen Gesetzesbeschluss⁴, muss der von einem Gesetz Betroffene grundsätzlich darauf vertrauen können, dass seine auf geltendem Recht gegründete Rechtsposition nicht durch eine zeitlich rückwirkende Änderung der gesetzlichen Rechtsfolgenanordnung nachteilig verändert wird.⁵ Da das Abgeordnetengesetz wie auch das Landesministergesetz zum 1. Januar 2013 in Kraft treten sollen, liegt kein Fall einer echten Rückwirkung vor.

Soweit in noch andauernde Rechtsverhältnisse mit Wirkung für die Zukunft ändernd eingegriffen wird, handelt es sich um einen Fall der unechten Rückwirkung.⁶ Unechte Rückwirkung ist nicht grundsätzlich unzulässig, denn die Gewährung vollständigen Schutzes zugunsten des Fortbestehens der bisherigen Rechtslage würde den dem Gemeinwohl verpflichteten Gesetzgeber in wichtigen Bereichen lähmen und den Konflikt zwischen der Verlässlichkeit der Rechtsordnung und der Notwendigkeit ihrer Änderung im Hinblick auf einen Wandel der Lebensverhältnisse in nicht mehr vertretbarer Weise zu Lasten der Anpassungsfähigkeit der Rechtsordnung lösen.⁷ Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz geht insbesondere nicht so weit, den Staatsbürger

¹ BVerfG, Urteil v. 2. März 1999, Az. 1 BvL 2/91 Rn. 109, zitiert nach JURIS.

² Protokoll der 4. Landtagssitzung am 22.08.2012, S. 150 ff.

³ Sachs, in: ders., GG, 6. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 133 m. w. N.

⁴ Vgl. BVerfGE 97, 67 (78 f.) m. w. N.

⁵ Vgl. BVerfGE 63, 343 (353 f.); 67, 1 (15); 72, 200 (241 f.); 97, 67 (78 f.); 114, 258 (300).

⁶ Vgl. Sachs, in: ders., GG, 6. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 136 m. w. N.

⁷ Vgl. BVerfGE 63, 343 (357); 105, 17 (40); 114, 258 (301).

vor jeder Enttäuschung zu bewahren.⁸ Soweit nicht besondere Momente der Schutzwürdigkeit hinzutreten, genießt die bloß allgemeine Erwartung, das geltende Recht werde zukünftig unverändert fortbestehen, keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz.⁹

Soweit der Gesetzgeber bei der Anknüpfung künftiger Rechtsfolgen an zurückliegende Sachverhalte den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet¹⁰, ist dies unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes grundsätzlich zulässig. Dabei sind die Interessen der Allgemeinheit, die mit der Regelung verfolgt werden, und das Vertrauen des Einzelnen auf die Fortgeltung der Rechtslage abzuwägen.¹¹ Eine unechte Rückwirkung ist mit den Grundsätzen grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes daher vereinbar, wenn sie zur Förderung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt.¹²

Im Hinblick auf das verfolgte gesetzgeberische Ziel, eine Entlastung der öffentlichen Kassen herbeizuführen, ist der Gesetzentwurf als geeignet und erforderlich anzusehen. Vertrauensschutzgesichtspunkte stehen einem Inkrafttreten zum 1. Januar 2013 nicht entgegen. Von den Änderungen des Abgeordnetengesetzes ist gegenwärtig nur der Abgeordnete Albig betroffen. Da dieser die Kürzungen bereits im Vorfeld angekündigt hatte, mithin selbst zu den Initiatoren einer entsprechenden Regelung gehört, kann von bestehendem Vertrauen in den Fortbestand der Regelung keine Rede sein. Die Frage nach einer etwaigen Übergangsregelung aus Gründen des Vertrauensschutzes stellt sich insoweit nicht.

Kürzung der Abgeordnetenentschädigung um 95 Prozent

Gemäß Art. 11 Abs. 3 Satz 1 LV haben die Abgeordneten Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Die Verfassungsbestimmung ist wortgleich Art. 38 Abs. 3 Satz 1 GG nachgebildet, so dass die hierzu ergangene Rechtsprechung übertragbar ist.¹³

⁸ Vgl. BVerfGE 63, 312 (331); 67, 1 (15); 71, 255 (272); 76, 256 (349 f.).

⁹ Vgl. BVerfGE 38, 61 (83); 68, 193 (222); 105, 17 (40); 109, 133 (180 f.); 125, 104 (135).

¹⁰ Vgl. BVerfGE 72, 200 (242 f.); 95, 64 (86); 101, 239 (263); 116, 96 (132); 122, 374 (394); 123, 186 (257).

¹¹ Vgl. BVerfGE 30, 392 (404); 50, 386 (395); 67, 1 (15); 75, 246 (280); 105, 17 (37); 114, 258 (300).

¹² Vgl. BVerfGE 127, 1 (18).

¹³ Hierzu und zur grundlegenden demokratischen Bedeutung der Bestimmung *Waack*, in: Caspar u.a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 11 Rn. 39.

Die Entschädigung soll die Unabhängigkeit und damit die Entschließungsfreiheit des Abgeordneten gegenüber der öffentlichen Gewalt und einflussreichen Kräften, insbesondere auch gegenüber seiner Fraktion und seiner Partei, sichern und es ihm ermöglichen, die sich aus seinem repräsentativen verfassungsrechtlichen Status ergebenden Rechte und Pflichten in Freiheit wahrzunehmen.¹⁴ Eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung muss so bemessen sein, dass sie für den Abgeordneten und seine Familie während der Dauer der Parlamentszugehörigkeit eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben kann und außerdem der Bedeutung des Amtes gerecht wird.¹⁵

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Zuge der Feststellung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Anrechnung anderweitigen Einkommens aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst auf die als Vollalimentation konzipierte Abgeordnetenentschädigung die aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abzulesende Linie wie folgt zusammengefasst:¹⁶

Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem sog. Diäten-Urteil vom 5. November 1975¹⁷ näher dargelegt hat, hat sich das Wesen der Abgeordnetenentschädigung im Bund und in den Ländern unter den Bedingungen der modernen parlamentarischen Demokratie gewandelt. Während die Entschädigung ursprünglich nur den mit dem Abgeordnetenmandat verbundenen besonderen Aufwand habe ausgleichen sollen, habe sie infolge der wachsenden Arbeitsbelastung der Parlamente und ihrer Mitglieder mehr und mehr den Charakter eines Entgelts für geleistete Dienste zur Bestreitung des Unterhalts des Abgeordneten und seiner Familie angenommen und ähnele insoweit dem Gehalt eines Beamten. Hieraus hat das Bundesverfassungsgericht gefolgert, dass im Falle des Zusammentreffens der Abgeordnetenentschädigung mit weiteren Bezügen aus öffentlichen Kassen mit Alimentscharakter die Alimentsverpflichtung der öffentlichen Hand gegenüber dem Abgeordneten nicht notwendig auf eine doppelte Aufbringung des angemessenen Lebensunterhalts gehe. Es fehle jedenfalls an jedem sachlich zureichenden Grund, diesen Fall anders als entsprechend den gegenwärtig im Beamtenrecht geltenden Grundsätzen zu behandeln und den Ab-

¹⁴ *Magiera*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 48 Rn. 17 unter Verweis auf BVerfGE 20, 56 (103); 4, 144 (150); 32, 157 (164); 40, 296 (311 ff.); 102, 224 (239).

¹⁵ *Magiera*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 48 Rn. 20 m. N.

¹⁶ BVerwG, NVwZ 1990, 256.

¹⁷ BVerfGE 40, 296 (310 ff.).

geordneten zu privilegieren. Eine solche Privilegierung sei mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht zu vereinbaren.¹⁸

Von dieser Rechtsprechung ist das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 30. September 1987¹⁹ zwar teilweise abgerückt. Es hat nunmehr die zwischen den Abgeordneten und den Beamten bestehenden statusrechtlichen Unterschiede hervorgehoben,²⁰ die Vergleiche zwischen den beiden Regelungsmaterien grundsätzlich ausschließen. Der Gesetzgeber sei allerdings nicht gehindert, die den Abgeordneten zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit gewährte Entschädigung (Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG) nach dem Alimentationsprinzip zu bemessen. Gewähre er eine Entschädigung, die eine volle Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie darstelle, so sei es immerhin naheliegend, für den Fall des Zusammentreffens der Abgeordnetenentschädigung mit Bezügen aus anderen öffentlichen Kassen ähnlich wie im Beamtenrecht deren Anrechnung vorzusehen. Das Bundesverfassungsgericht hält also unter den genannten Voraussetzungen – volle Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie – die Berücksichtigung des anderweitigen Einkommens zwar nicht länger für verfassungsrechtlich geboten, wohl aber für zulässig.²¹ Sieht der Gesetzgeber die Anrechnung vor, so liegt ihr nicht anders als den entsprechenden beamtenrechtlichen Regelungen das Motiv zugrunde, die öffentliche Hand, die als Einheit gesehen wird, nicht durch den Unterhalt des Einkommensbeziehers und seiner Familie doppelt zu belasten.²² Dieses Regelungsmotiv rechtfertigt nicht nur die Anrechnung überhaupt, sondern zugleich auch die Beschränkung der Anrechnungsmöglichkeit auf Einkommen aus anderen öffentlichen Kassen.²³ Da die Entschädigung ihrer Höhe nach als Vollalimentation konzipiert sei, bestünden unter keinem denkbaren verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt (Art. 48 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG) Bedenken dagegen, dass die Leistungen an die Abgeordneten im Hinblick auf anderweitige Bezüge aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst gekürzt werden.

Es zeigt sich demnach, dass es für die Zulässigkeit von Anrechnungsvorschriften im Abgeordnetenrecht maßgeblich darauf ankommt, dass die Einkünfte, auf die der Mandatsträger verwiesen wird, insgesamt die Existenzsicherung des Betroffenen und sei-

¹⁸ BVerfGE 40, 296 (396 f.).

¹⁹ BVerfGE 76, 256 (341 ff.).

²⁰ Das Verfassungsrecht kenne für den Abgeordneten anders als für den Beamten nicht vom Eintritt in den Bundestag an die Garantie einer dauernden Vollalimentation, auch für den Versorgungsfall. BVerfGE 76, 256 (341).

²¹ Dazu auch *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl. Stand: Dezember 2007, Art. 48 Rn. 180.

²² Vgl. zu § 53 BeamtVG: BVerwG, Urteil vom 10. März 1987, Az.: 2 C 21.85 m. w. N.

²³ BVerwG, Urteil vom 10. März 1987, Az.: 2 C 21.85, S. 4 m. w. N.

ner Familie sowie seine Unabhängigkeit sicherstellen. Das Ministeramt ist nach Art. 33 Abs. 1 LV als öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis ausgestaltet, auf das gemäß § 5 Landesministergesetz die Grundsätze für die Landesbeamtinnen und Landesbeamten anzuwenden sind. Die Amtsbezüge der Minister orientieren sich damit ebenfalls am Alimentationsprinzip und sichern dem Amtsinhaber und seiner Familie einerseits eine Existenzgrundlage und amtsangemessene Lebensführung sowie andererseits die wirtschaftliche Unabhängigkeit zur Erfüllung der übertragenen Regierungsverantwortung.

Daneben ist zu beachten, dass im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Abgeordnetenentschädigungen sowie den Anrechnungstatbeständen auf den weit gezogenen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers verwiesen wird.²⁴ Lediglich die verfassungsrechtlich determinierte Zielsetzung, die Entschädigung so zu regeln, dass die Unabhängigkeit der Abgeordneten gesichert ist, stellt dabei eine unverrückbare Prämisse dar. Dies kann auf den unterschiedlichsten Wegen und bei Anrechnung anderer Einkünfte geschehen.²⁵ Als verfassungsrechtlicher Maßstab wird lediglich auf das Willkürverbot hingewiesen.²⁶

Um einen Verstoß gegen das Willkürverbot auszuschließen, bedarf es lediglich eines sachlichen Grundes. Soweit die Regelung, dass die Abgeordnetenentschädigung eines Mandatsträgers, der zugleich Bezüge aus einem anderen öffentlichen Amtsverhältnis bezieht, auf 5% gekürzt wird, von dem Gedanken getragen wird, dass über dieses Einkommen bereits eine vollumfängliche amtsangemessene Alimentation gewährleistet wird, kann kein Verstoß gegen das Willkürverbot festgestellt werden. Entscheidend dürfte insofern lediglich sein, dass im Ergebnis der ausgezahlte Gesamtbetrag keinesfalls unter dem Auszahlungsbetrag liegt, den ein Abgeordneter ohne weiteres öffentliches Amt monatlich erhält.²⁷ Eine Schlechterstellung eines Mandatsträgers mit einem zusätzlichen öffentlichen Amt gegenüber einem anderen Abgeordneten wäre insofern nicht zu rechtfertigen und als willkürliche Maßnahme verfassungswidrig.

²⁴ Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl. Stand: Dezember 2007, Art. 48 Rn. 39, 118, 173, 181 unter Verweis auf BVerfGE 76, 256 (341, 342).

²⁵ Das Alimentationsprinzip stellt dabei nur einen gangbaren Weg dar. Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl. Stand: Dezember 2007, Art. 48 Rn. 118.

²⁶ Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl. Stand: Dezember 2007, Art. 48 Rn. 180.

²⁷ Vgl. dazu Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, 2002, § 29 Rn. 56.

Zur Regelung der Altersversorgung, § 17 Abs. 3 SH AbgG

§ 17 Abs. 3 SH AbgG bestimmt, dass Abgeordnete, die in einem Amtsverhältnis nach dem Landesministergesetz stehen, nur 50 % der monatlichen Entschädigung zur Finanzierung der Altersversorgung erhalten.²⁸ Soweit die Regelung auch von dem Gedanken getragen sein sollte, keine doppelten Versorgungsansprüche aus öffentlichen Kassen aufzubauen, läuft die Regelung teilweise ins Leere.

Nach § 11 Abs. 1 Landesministergesetz (LMinG) erhält eine ausgeschiedene Landesministerin oder ein ausgeschiedener Landesminister, die oder der insgesamt fünf Jahre Mitglied der Landesregierung gewesen ist, ab Beginn des Monats, in dem das 62. Lebensjahr vollendet wird, lebenslänglich Ruhegehalt. Nach § 11 Abs. 5 LMinG erhält eine Landesministerin oder ein Landesminister, die oder der die Voraussetzung des Absatzes 1 nicht erfüllt und die oder der mindestens zwei Jahre Mitglied der Landesregierung gewesen ist, ab Beginn des Monats, in dem das 62. Lebensjahr vollendet wird, ein Ruhegehalt von 10 % der Amtsbezüge, sofern deren oder dessen Amtszeit nicht bereits bei einem anderweitigen Versorgungsanspruch Berücksichtigung finden. Der Ruhegehaltssatz von 10 % erhöht sich nach einer Amtszeit von drei Jahren auf 15 % und nach einer Amtszeit von vier Jahren auf 20 %.

Da weder nach § 17 SH AbgG noch § 15 LMinG in diesem Fall eine Anrechnung erfolgt, können Abgeordnete, die zudem ein öffentliches Amt innehaben, grundsätzlich eine Altersversorgung nach dem Abgeordnetengesetz aufbauen und Versorgungsansprüche nach dem Landesministergesetz erwerben.

Dieser Aufbau einer Doppelversorgung könnte vermieden werden, wenn Abgeordnete, die ein öffentliches Amt innehaben, grundsätzlich keine Entschädigung nach § 17 SH AbgG erhielten. In diesem Fall wäre lediglich Vorsorge für den Fall zu treffen, dass Abgeordnete ihr öffentliches Amt weniger als zwei Jahre innehaben. Denn in diesem Fall würden Abgeordnete weder einen Versorgungsanspruch nach dem Landesministergesetz erwerben noch Mittel für den Aufbau einer Altersversorgung nach den Vorschriften des Abgeordnetengesetzes erhalten. Hier sollte entsprechend den Vorgaben

²⁸ Hierbei ist sachlich nicht nachvollziehbar, warum Abgeordnete, die ein öffentliches Amt inne haben, bei Halbierung der Versorgungspauschale nach § 17 Abs. 3 SH AbgG gleichwohl verpflichtet sind, sich mindestens in Höhe des jeweils geltenden Höchstbetrages zur Rentenversicherung zu versichern. Diese Diskrepanz könnte zwar durch eine Ergänzung des § 17 Absatz 3 um den nachstehenden Satz aufgelöst werden: „Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass die Entschädigung mindestens in Höhe der Hälfte des Höchstbetrages zur ... verwandt wird.“ Die Vermeidung einer Doppelalimentation würde hierdurch aber nicht erreicht.

des § 17 Abs. 1 SH AbgG eine Nachversicherung erfolgen. In Anlehnung an § 11 des Baden-Württembergischen Abgeordnetengesetzes könnte wie folgt formuliert werden:

„Dem § 17 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Die zusätzliche monatliche Entschädigung wird nicht an Abgeordnete gezahlt, die Amtsbezüge erhalten. Die Zahlung entfällt vom auf die Ernennung folgenden Kalendermonat bis zum Kalendermonat, in dem die Abgeordnete oder der Abgeordnete aus dem Amtsverhältnis ausscheidet. Hat die Abgeordnete oder der Abgeordnete bei ihrem oder seinem Ausscheiden hieraus noch keinen Anspruch und keine Anwartschaft auf Ruhegehalt aus dem Amtsverhältnis erworben, wird ihr oder ihm die entfallene Entschädigung nach Maßgabe des Absatzes 1 nachgezahlt“.

Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Elke Harms