

Doppelalimentation von Europaabgeordneten

– Gesetzeslücke oder Fehlinterpretation? –

Von Universitätsprofessor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer*

Seit Inkrafttreten des Abgeordnetenstatuts des Europäischen Parlaments am 14. Juli 2009 „kassieren“ viele deutsche Europaabgeordnete, die eine Pension als ehemalige Beamte oder Regierungsmitglieder eines Bundeslandes beziehen, „doppelt“.¹ Das ist mit dem Grundsatz, dass es keine Doppelalimentation aus öffentlichen Kassen geben darf, unvereinbar. Zudem verstößt es gegen das Verbot unangemessen hoher Bezahlung von Abgeordneten und das Gebot der Wirtschaftlichkeit. Im Bund besteht eine scharfe Anrechnungsregelung, die die Verwaltungen der Länder aber auf ihre Ruhestandsbeamten nicht anwenden. Viele Länder sehen sich in Bezug auf die Höhe der Anrechnung in einem Dilemma: Im Parallellfall von Landtagsabgeordneten, die neben ihrer Entschädigung Pensionen aus früherer Regierungs- oder Beamtentätigkeit erhalten, haben sich nämlich aufgrund laxer oder fehlender Anrechnungsvorschriften Privilegien eingeschlichen. Was sollen die Länder nun für ihre Europaabgeordneten zum Vorbild nehmen: die strenge Vorschrift des Bundes oder die großzügigen Regelungen für ihre Landtagsabgeordneten?

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Autor lehrt als pensionierter Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Mitglied des dortigen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung. Er dankt seinem Kollegen Heinrich A. Wolff (Universität Frankfurt/O.) für wertvolle Anmerkungen zum Manuskript.

1 So für den Fall des ehemaligen saarländischen Ministers und jetzigen Europaabgeordneten Jo Leinen: Dirk Hoeren, Dieser Abgeordnete kann doppelt kassieren, Bild-Zeitung v. 25.8.2009. Siehe auch Detlef Drewes, EU-Abgeordnete im Schussfeld: Kassieren sie doppelt ab?, Saarbrücker Zeitung v. 26.8.2009; Anja Ingenrieth, Die Europaabgeordneten und ihre Renten, Weser-Kurier v. 26.8.2009. Siehe auch schon Hans Herbert von Arnim, Volksparteien ohne Volk, 2009, S. 348–351. In diesen Beiträgen wurde der Einzelfall Jo Leinen angesprochen, die Gesamtproblematik aber noch nicht behandelt. Ansatzweise geschah dies dann in „Der Spiegel“ v. 21.9.2009, S. 20 („EU-Abgeordnete: Deutsche Doppelverdiener“), und in der Sendung des Fernsehen-Magazins „Report Mainz“, ARD, 26.10.2009.

I. Europaabgeordnete mit Versorgungsanspruch aus einer früheren Tätigkeit als Minister oder Beamter

1. Ehemalige Beamte und Regierungsmitglieder des Bundes

Ausgangspunkt ist die Anrechnungsregelung für Mitglieder des Bundestages. Sie besagt Folgendes: Erhält ein Abgeordneter, der früher Regierungsmitglied oder Beamter war, daraus eine Versorgung, so wird die Entschädigung um 80 Prozent der Versorgung gekürzt. Dem Abgeordneten verbleibt also noch ein Betrag, der 20 Prozent seiner Versorgung umfasst. Die Kürzung darf aber natürlich nicht höher sein als die Entschädigung, damit der Betroffene insgesamt nicht weniger bekommt, als er ohne Übernahme des Abgeordnetenmandats erhielte.² Im Ergebnis wird die Versorgung um 80 Prozent oder die Entschädigung um 100 Prozent gekürzt, wobei der kleinere der beiden Kürzungsbeträge zum Zuge kommt. Das ist durch das Verbot der Doppelalimentation gedeckt³ und gilt für pensionsberechtigte ehemalige Regierungsmitglieder und Beamte des Bundes und der Länder in gleicher Weise.

Diese für Bundestagsabgeordnete geltende Regelung wurde durch einen Verweis in § 13 Abs. 2 Europaabgeordnetengesetz (EuAbgG) auch auf deutsche Europaabgeordnete erstreckt, galt bisher also auch für diese. Auch EU-Abgeordneten, die eine Versorgung als frühere Landesbeamte oder Landesminister erhalten, wurde also die Entschädigung bisher um 80 Prozent der Versorgung, höchstens um die Entschädigung gekürzt. Dies ist auch angemessen. Selbst bei hundertprozentiger Streichung der Entschädigung bleibt noch ein finanzieller Anreiz, das Mandat zu übernehmen. Denn Europaabgeordnete

2 Dieser Fall kann bei sehr hoher Versorgung eintreten. Dann kann ihre 80 %-Kürzung höher ausfallen, als die Entschädigung beträgt. Damit die Kürzung dann im Ergebnis nicht 100 % der Entschädigung überschreitet, bildet diese eine Obergrenze für die Anrechnung. So bleibt mindestens der volle Versorgungsbetrag erhalten (§ 29 Abs. 2 Sätze 2 und 4 [Bundes-]AbgG i. V. m. § 13 Abs. 3 EuAbgG).

3 BT-Drs. 14/2235 v. 30.11.1999, S. 6.

erhalten derart hohe steuerfreie Spesen, dass davon in aller Regel eine beträchtliche Summe übrig bleibt.⁴ Neben der Erstattung der Reisekosten (Art. 10 ff. der Durchführungsbestimmungen zum EuAbgSt [DEuAbgSt])⁵ und der Kosten für Mitarbeiter (Art. 33 ff. DEuAbgSt) erhalten Brüsseler Volksvertreter ein pauschales steuerfreies Tagegeld von 298 Euro (Art. 24 Abs. 2 DEuAbgSt), welches sich normalerweise auf 4000 Euro im Monat summiert und oft mehr ausmacht, als die Abgeordneten benötigen,⁶ sowie eine Kostenpauschale von monatlich 4202 Euro (Art. 26 Abs. 2 DEuAbgSt), egal wie viel sie wirklich ausgeben. Viele der Aufwände, für die die Kostenpauschale eigentlich bestimmt ist, werden für deutsche Europaabgeordnete bereits vom deutschen Bundestag finanziert,⁷ so dass auch hier regelmäßig ein erhebliches steuerfreies Zubrot verbleibt.

Mit dem Inkrafttreten des neuen Abgeordnetenstatuts des Europäischen Parlaments (EuAbgSt)⁸ am 14. Juli 2009⁹ beruht nun der Entschädigungsanspruch von Europaabgeordneten nicht mehr auf nationalem Recht, sondern auf EU-Recht. Danach erhalten Brüsseler Abgeordnete – neben den weiterhin sehr großzügigen Spesen – eine Entschädigung von derzeit 7.665 Euro monatlich.¹⁰ Mit dem Übergang zur europarechtlichen Regelung hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz verloren, die *Entschädigung* zu kürzen. Da das Abgeordnetenstatut selbst keine Kürzung vorsieht (Art. 28 Abs. 1 EuAbgSt), kann eine Doppelalimentation nur dadurch vermieden werden, dass die deutsche *Versorgung* entsprechend gekürzt wird. Eine solche Vorschrift hat der *Bund* vor etwa einem Jahr mit dem neuen § 13 Abs. 3 EuAbgG erlassen.¹¹ Dieser übernimmt im Ergebnis die bisherige Regelung. Statt der Kürzung der Entschädigung ist jetzt aber eine entsprechende Kürzung von „auf Bundesrecht beruhenden“ Versorgungsvorgesehen, und zwar wie bisher um 80 Prozent, höchstens aber den Betrag der Entschädigung. Der Bund kann aber natürlich nur solche Versorgungsansprüche kürzen, für die er die Gesetzgebungskompetenz besitzt. Darunter fallen zweifelsfrei Versorgungsansprüche von ehemaligen Mitgliedern der Bundesregierung, Parlamentarischen Staatssekretären und Bundesbeamten.

4 Hans Herbert von Arnim, Volksparteien ohne Volk, 2009, S. 351 ff.

5 Beschluss des Präsidiums des Europäischen Parlaments v. 19.5. und 7.7.2008 mit Durchführungsbestimmungen zum Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments, ABl.EU v. 13.7.2009, Nr. C 159, S. 1 ff.

6 Hans Herbert von Arnim, Das Europakomplott, 2006, S. 269–271.

7 Dazu ausführlich von Arnim (Fn. 6), S. 273–276.

8 Angenommen mit Beschl. v. 28.9.2005 (2005/684/EG, Euratom, ABl.EU Nr. L 262, S. 1).

9 Art. 30 EuAbgSt: „Dieses Statut tritt [...] am ersten Tag der im Jahr 2009 beginnenden Wahlperiode des Europäischen Parlaments in Kraft.“ Dies war der 14.7.2009.

10 Das ergibt sich aus Art. 10 EuAbgSt, der die Entschädigung auf 38,5 % der Grundbezüge eines Richters am Europäischen Gerichtshof festsetzt – eine Koppelung übrigens, die nach dem deutschen Grundgesetz verfassungswidrig wäre. Siehe BVerfGE 40, 296 (316 f.).

11 22. Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes und 28. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes v. 23.10.2008, BGBl I S. 2020.

2. Defizite in den Ländern

Bei EU-Abgeordneten, die Versorgungsansprüche aus einem *Land* beziehen, ist die Frage, ob Kürzungen vorzunehmen sind, die eine Doppelalimentation vermeiden, komplizierter zu beantworten. Dabei ist zu unterscheiden, ob es um die Versorgung ehemaliger Landesbeamter oder ehemaliger Mitglieder einer Landesregierung geht, weil dafür unterschiedliche Regelungen einschlägig sind.

a) Ruhestandsbeamte

(1) Auslegung der einschlägigen Vorschriften

Während für Versorgungsvorgesehen aus einem früheren Landtagsmandat, die mit einer EU-Entschädigung zusammenfallen, durchweg eine Anrechnung vorgesehen ist, hat kein Land Vorschriften erlassen, die die Versorgung von ehemaligen Landes- und Kommunalbeamten¹² neben der EU-Entschädigung kürzen. Da die Länder durch die Föderalismusreform I zum 1. Juni 2006 die Gesetzgebungskompetenz für die Versorgung ihrer Beamten erhalten haben, fehlt es – mangels landesrechtlicher Anrechnungsvorschriften – scheinbar an der erforderlichen Anrechnung.

Schaut man aber genauer hin, so zeigt sich, dass auch hier § 13 Abs. 3 EuAbgG durchaus einschlägig sein könnte. Die Sätze 1 und 2 dieser Vorschrift lauten:

„Treffen Entschädigung, Übergangsgeld, Ruhegehalt und Versorgung für Hinterbliebene nach dem Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments mit auf Bundesrecht beruhenden anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen zusammen, so gelten die Anrechnungs- und Ruhensbestimmungen des Abgeordnetengesetzes (§ 29) sinngemäß. Dabei tritt an die Stelle des Ruhens oder der Kürzung der Bezüge nach dem Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments ein Ruhen oder eine Kürzung der Bezüge aus anderen öffentlichen Kassen in jeweils entsprechender Höhe.“

Die Anwendbarkeit dieser Vorschrift auf die Versorgung von ehemaligen Landesbeamten setzt zweierlei voraus: Die Versorgung muss „auf Bundesrecht beruhen“ (Satz 1), und der Bund muss die Gesetzgebungskompetenz besitzen, die Versorgung von Landesbeamten ruhen zu lassen oder zu kürzen, damit die Rechtsfolge des Satzes 2 eintreten kann.

Die erste Voraussetzung ist in den meisten Ländern vorhanden. Art. 125 a Abs. 1 GG bestimmt in der Fassung der Föderalismusreform, dass das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG), welches auch die Versorgung von Landesbeamten regelt, als Bundesrecht fortgilt, solange die Länder von ihrer neuen Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht und die Bundesregelung nicht ersetzt haben. Die tatbestandsmäßige Voraussetzung des § 13 Abs. 3 Satz 1 EuAbgG, der nicht etwa nur von ehemaligen Bundesbeamten spricht („auf Bundesrecht beruhende andere Bezüge aus öffentlichen Kassen“), ist deshalb gegeben.

Die Frage aber ist, ob auch die Rechtsfolge des § 13 Abs. 3 Satz 2 EuAbgG eintreten kann, dass nämlich die Versor-

12 Im Folgenden sind mit „Landesbeamten“ stets auch Kommunalbeamte mitgemeint.

gungen von Landesbeamten ruhen oder gekürzt werden. Das ist nur der Fall, wenn der Bund zum Zeitpunkt der Einfügung des neuen § 13 Abs. 3 EuAbgG die Kompetenz besaß, das gem. Art. 125 a fortgeltende Bundesrecht noch zu ändern und zu ergänzen. Die herrschende Auffassung in der staatsrechtlichen Literatur bejaht dies. Die Brücke bildet wieder Art. 125 a Abs. 1 GG. Aus der dort bestimmten Fortgeltung des Versorgungsrechts als Bundesrecht schließt sie, dass der Bund auch nach 2006 die Kompetenz behalten habe, die Versorgungsregelungen für ehemalige Landesbeamte zu ergänzen, sodass § 13 Abs. 3 EuAbgG, der „auf Bundesrecht beruhende“ Versorgungsungen von Landesbeamten kürzen oder ruhen lassen will, nicht an der mangelnden Gesetzeskompetenz des Bundes scheitert. Diese Auffassung kann sich auf die Gesetzesbegründung zu Art. 125 a GG stützen. Dort heißt es ausdrücklich, dass der Bundesgesetzgeber auch nach dem 31. August 2006 „zur Änderung einzelner Vorschriften“ über die Versorgung von Landesbeamten befugt bleibt.¹³ Zur Untermauerung beruft die Begründung sich auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Juli 2004 (BVerfGE 111, 10), das für einen Fall des Art. 125 a Abs. 2 entschieden hat, der Bundesgesetzgeber bleibe für die Änderung einzelner Vorschriften auch mit Wirkung für die Länder zuständig. Ihm sei lediglich eine „grundlegende Neukonzeption“ verwehrt.¹⁴ Dafür spricht im vorliegenden Fall auch der Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung. Denn Doppelalimentationen sind nicht nur rechtspolitisch ein Ärgernis. Sie verstoßen, wie noch zu zeigen ist (unter 4.), auch gegen die verfassungsrechtlichen Grundsätze des Berufsbeamtentums, gegen das Verbot unangemessen hoher Bezahlung von Abgeordneten und gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot, das öffentliche Verschwendung untersagt. Mit der Anwendung des § 13 Abs. 3 EuAbgG auf ehemalige Landesbeamte würde der Verfassungsverstoß vermieden.

Legt man diese herrschende Auffassung zugrunde, bleibt der Bund in vielen Fällen für die Ergänzung und Anpassung der Versorgungsregelung auch von Landesbeamten zuständig mit der Folge, dass die Anrechnungsregelung des § 13 Abs. 3 EuAbgG auch für ehemalige Landesbeamte gilt, da die EU-Entschädigung „mit auf Bundesrecht beruhenden anderen Bezügen aus öffentlichen Kas-

sen“ zusammentrifft und der Bund die Kompetenz besaß, die Rechtsfolge des Satzes 2, dass die Versorgungsungen entsprechend gekürzt werden, zu statuieren. Das gilt jedenfalls für das Gros der Länder, weil in ihnen das Beamtenversorgungsgesetz für Landesbeamte für eine Übergangszeit als Bundesrecht fortgilt und damit die Voraussetzung des § 13 Abs. 3 Satz 1 EuAbgG gegeben ist [zu den anderen Ländern siehe unter (3)].

(2) Anwendungsdefizite

Im Gegensatz dazu stehen der Bund und fast alle Länder auf dem Standpunkt, die erforderlichen Anrechnungsvorschriften für ehemalige Landesbeamte könnten *allein die Länder* erlassen. So geht der Bund in der Begründung zum Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2008/2009¹⁵ ausdrücklich davon aus, das Versorgungsrecht könne „in Bezug auf die Versorgung der Landes- und Kommunalbeamten sowie der Richter der Länder nur durch neues Landesrecht fortentwickelt werden.“¹⁶ Dementsprechend gilt mit Wirkung vom 1. Januar 2008 das Bundesversorgungsgesetz für ehemalige Landesbeamte nur noch in der zum 31. August 2006 (Tag vor dem Inkrafttreten der Föderalismusreform) geltenden Fassung fort (so der neue § 108 BeamtVG). Darin liege laut Gesetzesbegründung nur die Klarstellung eines ohnehin bestehenden Rechtszustands.¹⁷ Der Bund besitzt seiner Auffassung nach also seit dem 1. September 2006 keine Kompetenz mehr für die Regelung der Versorgung von ehemaligen Landesbeamten, und der neue § 13 Abs. 3 EuAbgG wurde erst 2008 erlassen. Von derselben Auffassung gehen auch die Länder aus.¹⁸ Eine Ausnahme bildet, soweit ersichtlich, nur Bayern.¹⁹ Alle anderen Länder nehmen für sich allein die Befugnis in Anspruch, das Versorgungsrecht ihrer Beamten zu ändern, und praktizieren dies auch vielfach.²⁰ Sie stehen entschieden auf dem Standpunkt, der Bund besitze keine Kompetenz und allein die Länder könnten eine Anrechnung statuieren. Dann aber ist es erst recht unverständlich, dass die Länder die ihrer Auffassung nach erforderlichen Regelungen nicht rechtzeitig getroffen haben.

Die Länder können sich zur Stützung ihrer Auffassung immerhin auf die Staatsrechtslehrer *Hans Meyer* und *Christoph Degenhart*²¹ berufen, die eine Anpassungs- und Änderungskompetenz des Bundes in Abrede stellen, da diesem die Gesetzgebungsbefugnis nach Art. 74 GG

¹³ BT-Drs. 16/813 v. 7.3.2006, Begründung zur Änderung des Art. 125 a GG.

¹⁴ So schon *Heinrich A. Wolff*, in: *Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck* (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 2005, Art. 125 a Rn. 12; siehe z.B. auch *Kyrrill-A. Schwarz*, Die Änderungen des Art. 125 a GG, in: *Christian Starck* (Hrsg.), Föderalismusreform, 2007, S. 57 (59 = Rn. 119); *Rupert Stettner*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 125 a Rn. 10; *Hans D. Jarass*, in: *ders./Bodo Pieroth* (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 125 a Rn. 7; *Andreas Haratsch*, in: *Helge Sodan* (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 2009, Art. 125 a Rn. 3. – Für die fortbestehende Gesetzgebungskompetenz des Bundes spricht auch die Gesetzesbegründung des neuen § 13 Abs. 3 EuAbgG (BT-Drs. 16/9300 v. 25.5.2008, S. 4). Dort findet sich die Formulierung: „Im Hinblick auf die begrenzte Gesetzgebungskompetenz des Bundes kann diese Regelung nur für das Zusammentreffen mit anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen gelten, die auf Bundesrecht beruhen.“ Der Bundesgesetzgeber ging anscheinend davon aus, aus dem Vorliegen der Voraussetzungen des Satzes 1 folge automatisch auch die Rechtsfolge des Satzes 2.

¹⁵ Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen im Bund 2008/2009 (BBVAnpG 2008/2009) v. 28.7.2008, BGBl I S. 1582.

¹⁶ Begründung des BBVAnpG 2008/2009, BT-Drs. 16/9095, S. 47.

¹⁷ Ebd., S. 48.

¹⁸ Dazu statt vieler die Mails des Finanzministeriums Baden-Württemberg an den Verfasser v. 10.9. und 21.10.2009. Ferner „Der Spiegel“ v. 21.9.2009 und „Report Mainz“ v. 26.10.2009 (Fn. 1).

¹⁹ Mail des bayerischen Staatsministeriums der Finanzen v. 19.10.2009.

²⁰ Siehe die Übersicht über inzwischen erlassene Landesgesetze betreffend die Beamtenversorgung in: *Manfred Stegmüller/Rudolf Schmalhofer/Erwin Bauer*, Beamtenversorgungsgesetz, Loseblattkommentar, Bd. III, Stand: Apr. 2009.

²¹ *Hans Meyer*, Die Föderalismusreform 2006, 2008, S. 214 ff.; *Christoph Degenhart*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 105 a Rn. 7.

fehle. Auch die Besorgnis der Versteinerung, die das Bundesverfassungsgericht in einem Art. 125 a Abs. 2 GG betreffende Fälle bewegen hatte, eine solche Kompetenz anzunehmen, bestehe hier nicht, da die Länder Anpassungen vornehmen könnten. Die in der Gesetzesbegründung zu Art. 125 a Abs. 1 GG angeführte Entscheidung des Gerichts betreffe einen ganz anderen Fall.

(3) Regelungsdefizite

Rechtlich eindeutig zu beurteilen ist die Situation in vier Ländern. Brandenburg, Bremen, das Saarland und Schleswig-Holstein haben durch Landesgesetz das Beamtenversorgungsgesetz in der am 1. September 2006 geltenden Fassung in Landesrecht überführt. Hier ist es klar, dass die Versorgung von ehemaligen Landesbeamten nicht mehr auf Bundesrecht beruht, sodass bereits der Tatbestand des Satzes 1 des 2008 erlassenen § 13 Abs. 3 EuAbgG nicht gegeben ist. Diesen Ländern könnte auch durch Auslegung nicht mehr geholfen werden, selbst wenn sie das wollten. Hier kann nur ein zu erlassendes Landesgesetz verhindern, dass EU-Abgeordnete mit Versorgungsansprüchen aus früherer Beamtentätigkeit bei- des ungekürzt beziehen: die Abgeordnetenentschädigung und die Beamtenversorgung.

b) Ehemalige Regierungsmitglieder

(1) Unzureichende Vorschriften in vielen Ländern

Hinsichtlich der Versorgung ehemaliger Regierungsmitglieder, die ein Mandat in Brüssel innehaben, gibt es in mehreren Bundesländern Kürzungsvorschriften beim Zusammentreffen der Versorgung als ehemaliges Regierungsmitglied mit der EU-Entschädigung. Die Vorschriften unterscheiden sich von der Bundesregelung und variieren auch untereinander ganz erheblich.

Noch am wenigsten weicht die niedersächsische Bestimmung von der des Bundes ab. Dort wird die Ministerversorgung um 75 Prozent der Entschädigung, höchstens jedoch um 75 Prozent der Versorgung gekürzt (§ 18 Abs. 6 niedersächsisches Ministergesetz [MinG]). Das bedeutet im Klartext: In der Summe bleiben neben dem vollen höheren Betrag noch 25 Prozent des geringeren. Damit werden nur drei Viertel, nicht wie beim Bund vier Fünftel der Versorgung gekürzt, und der hundertprozentige Wegfall der Entschädigung, zu der die Bundesregelung führen kann, wenn die Versorgung höher ist als Entschädigung, wird vermieden.

Nordrhein-Westfalen (§ 17 Abs. 5 MinG) und Berlin (§ 20 Abs. 3 MinG) haben noch sehr viel großzügigere Regelungen. Dort werden nur 50 Prozent der Versorgung gekürzt. Ist diese höher als die Entschädigung, beschränkt sich die Kürzung der Versorgung auf 50 Prozent der Entschädigung. In der Summe bleiben hier also der größere Betrag voll und der kleinere Betrag zur Hälfte erhalten.

Die Länder Brandenburg (§ 17 Abs. 1 MinG), Bremen (§ 15 Abs. 4 Senatsgesetz [SenG])²², Sachsen-Anhalt (§ 15

Abs. 2 MinG) und Schleswig-Holstein (§ 15 Abs. 1 MinG) lassen eine Kumulation von EU-Entschädigung und Ministerversorgung ungekürzt zu, wenn beide zusammen nicht höher sind als das Amtsgehalt samt Familienzuschlag aktiver Regierungsmitglieder. Erst der darüber hinausgehende Betrag wird an der Versorgung gekürzt.

Hamburg und Hessen haben nur eine Anrechnungsvorschrift für das Übergangsgeld ehemaliger Senats- bzw. Regierungsmitglieder, die Abgeordnete des Europäischen Parlaments sind, nicht auch für ihr Ruhegehalt. In Hamburg wird das Übergangsgeld gekürzt, soweit es zusammen mit der Entschädigung die Amtsbezüge (Amtsgehalt und Familienzuschlag) übersteigt. Auf das Übergangsgeld werden aber Einkünfte i. S. d. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 6 des Einkommensteuergesetzes angerechnet (§ 16 Abs. 4 SenG). Auf das Ruhegehalt werden solche Einkünfte zur Hälfte angerechnet, soweit die Summe die Amtsbezüge überschreitet und solange der ehemalige Senator nicht das 65. Lebensjahr vollendet hat (§ 16 Abs. 5 SenG). Hessen hat eine ähnliche Regelung (§ 9 Abs. 2 und 3 MinG).

Die Regelungen der Länder sind für die Betroffenen durchweg günstiger, teilweise sehr viel günstiger als die des Bundes. Niedersachsen lehnt sich an die Regelung des Parallelfalles eines niedersächsischen Landtagsabgeordneten, der eine Ministerpension bezieht, an. Auch dort werden 25 Prozent des niedrigeren Betrages erhalten (§ 14 Abs. 3 Satz 1 NdsAbgG). Das erscheint nicht unangemessen. Niedersächsische Abgeordnete erhalten nur bescheidene Spesen (§ 7 ff. Nds AbgG), sodass ein Behalt von 25 Prozent als Anreiz, ein Landtagsmandat zu übernehmen, vertretbar bleibt. Auf Europaabgeordnete ist dieser Gedanke aber nicht übertragbar. Ihre üppigen Spesen bieten Anreiz genug (s. o. unter 1.).

Die Kürzung von nur 50 Prozent der Versorgung, höchstens aber 50 Prozent der Entschädigung in Berlin und Nordrhein-Westfalen lässt sich – vor dem Hintergrund der Bundesregelung, die 80 Prozent der Versorgung oder 100 Prozent der Entschädigung wegschneidet – erst recht nicht rechtfertigen. Dasselbe gilt für den ungekürzten Bezug von Versorgung und EU-Entschädigung bis zum Betrag der ruhegehaltfähigen Amtsbezüge in den Ländern Brandenburg, Bremen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Diese Regelungen schaffen unangemessene Vorteile, die beseitigt werden sollten.

(2) Keine Anrechnung in anderen Ländern

In den übrigen Ländern gibt es für ehemalige Regierungsmitglieder, die eine Versorgung beziehen, überhaupt keine Verrechnung. Berücksichtigt man, dass der Bund die erforderliche Anrechnungsregelung längst getroffen hat, und zwar rechtzeitig vor Inkrafttreten des Statuts, erscheint das Versäumnis der Länder schwer nachzuvollziehen, zumal in der Literatur auf die Anrechnungsprobleme, die beim Inkrafttreten des Abgeordnetenstatuts auftreten, wiederholt ausdrücklich hingewiesen worden war.²³

²² Auch in Berlin (§ 20 Abs. 1 und 2 SenG), Bremen (§ 15 Abs. 3 SenG), Nordrhein-Westfalen (§ 17 Abs. 6 MinG), Sachsen-Anhalt (§ 16 Abs. 3 MinG) und Schleswig-Holstein (§ 15 Abs. 1 MinG) werden – wie in Hamburg – private Zusatzeinkommen

zur Hälfte angerechnet, solange der ehemalige Senator nicht das 65. Lebensjahr vollendet hat.

²³ Hans Herbert von Arnim, 9053 Euro Gehalt für Europaabgeordnete? – Der Streit um das europäische Abgeordnetensta-

3. Das Optionsrecht wiedergewählter EU-Abgeordneter

Ein Teil der deutschen Europaabgeordneten hatte es allerdings selbst in der Hand, eine „drohende“ Doppelalimentation zu vermeiden. Das Abgeordnetenstatut gibt Abgeordneten, die bisher bereits im Europäischen Parlament saßen und wiedergewählt wurden, nämlich ein Wahlrecht. Sie konnten innerhalb von 30 Tagen nach dem ersten Zusammentritt des neuen Europäischen Parlaments für die Fortgeltung des nationalen Rechts optieren (Art. 25 und 26 EuAbgSt). Die Entscheidung ist „endgültig und unwiderruflich“ (Art. 26 Abs. 2 EuAbgSt). Weiter heißt es: „Liegt eine solche Mitteilung innerhalb der Frist nicht vor, gelten die Bestimmungen dieses Statuts“ (Art. 26 Abs. 3 EuAbgSt). Diese Vorschriften lassen keinen Zweifel, dass es sich um eine Ausschlussfrist handelt; sie lief am 13. August 2009 ab. Für deutsche EU-Abgeordnete bestand also die Möglichkeit, sich durch Wahrnehmung der Option für die Fortgeltung des deutschen Rechts zu entscheiden und so eine Doppelalimentation zu vermeiden, weil dann die bisherigen Anrechnungsvorschriften weiterhin gelten. Davon hat aber, soweit ersichtlich, nur ein einziger Betroffener Gebrauch gemacht.

4. Beurteilung von Doppelalimentationen

Die sinngerechte Anwendung des Bundesrechts oder der Erlass der erforderlichen Landesvorschriften ist nicht nur eine rechtspolitische Forderung. Das Gebot angemessener Bezahlung von Abgeordneten sowie Ruhestandsbeamten und -regierungsmitgliedern hat auch verfassungsrechtliches Gewicht. Unangemessene Privilegien in diesen Bereichen sind nicht nur rechtspolitisch unangebracht, sondern auch verfassungswidrig, und zwar aus drei Gründen, die sich teilweise überlagern. Zunächst ist hervorzuheben, dass die Alimentationspflicht des Staates von vornherein nur darauf geht, Amtsträgern einen angemessenen Lebensunterhalt zu ermöglichen – das aber eben nur einmal. Deshalb ist es anerkannt, dass Doppelzahlungen aus öffentlichen Mitteln dem Alimentationsgedanken entgegenstehen.²⁴ Der Gesetzgeber ist befugt und gehalten, eine zweite zum Unterhalt bestimmte Zahlung aus öffentlichen Kassen zu streichen.²⁵ Dementsprechend hat sich der Gesetzgeber bei Erlass des § 29 Abs. 2 AbgG, der eine zweite Alimentation bis zu 100 Prozent wegstreicht, ausdrücklich auf das „vom Bundesverfassungsgericht postulierte Verbot der Doppelalimentation“ berufen.²⁶

Zudem muss die Bezahlung von Abgeordneten *angemessen* sein. Das Grundgesetz und die Landesverfassungen geben Abgeordneten ausdrücklich nur einen Anspruch auf eine angemessene Entschädigung (s. z.B. Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG). Darin liegt nicht nur eine Unter-, sondern auch eine Obergrenze.²⁷ Unangemessen hohe Zah-

lungen sind verfassungswidrig, und das gilt auch für die Summe aus Abgeordnetenentschädigung und Versorgung. Denn die Regelungen, die ehemalige Beamte und Minister unter den Abgeordneten betreffen, gehören materiell zum Abgeordnetenrecht.²⁸ Schließlich führt das Fehlen angemessener Anrechnungsvorschriften zu *öffentlicher Verschwendung*, also einem Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, das ebenfalls ein Verfassungsprinzip darstellt.²⁹

5. Inhalt und Inkrafttreten der zu erlassenden Anrechnungsregelungen

Was den Inhalt der zu erlassenden Regeln anlangt, bietet sich die Fortsetzung des für den Bund und bisher auch für die Länder geltenden Modells an. Danach werden 80 Prozent der Versorgung, höchstens aber 100 Prozent der Entschädigung gestrichen (s.o. 1.). Allenfalls könnte man noch daran denken, die Regelung so zu gestalten, dass in jedem Fall 20 Prozent auch der Entschädigung verbleiben. Das erscheint jedoch nicht angebracht, weil der finanzielle Anreiz für die Übernahme des europäischen Mandats bei Europaabgeordneten ohnehin gegeben ist. Denn die Spesen, die sie pauschal erhalten, sind derart großzügig bemessen, dass davon im Regelfall Erhebliches übrig bleibt (dazu oben 1.).

Allerdings sind die Anrechnungsregeln im Parallellfall von Landtagsabgeordneten, die eine Versorgung aus früherer Beamten- oder Regierungstätigkeit erhalten, zum Teil sehr viel großzügiger (s. unter II.). Die Länder sollten aber der Versuchung widerstehen, daran auch die zu erlassenden Regeln für Europaabgeordnete auszurichten. Stattdessen sollten sie auch ihre für Landtagsabgeordnete geltenden Regelungen überprüfen.

Was das Inkrafttreten der neuen Regelungen anlangt, ist ihre Rückwirkung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des europäischen Abgeordnetenstatuts unerlässlich. Ihre Geltung schließt sich dann unmittelbar an die Anrechnungsregelung des Bundes an, die bisher auch für die Länder galt. So wird verhindert, dass die betroffenen Europaabgeordneten, die in der Zwischenzeit bis zum Erlass der Anrechnungsregeln angefallenen ungerechtfertigten Doppelbezüge behalten. Eine solche Rückwirkung ist verfassungsrechtlich nicht nur ohne weiteres zulässig. Sie dürfte auch geboten sein. Das gilt für wiedergewählte genauso wie für erstmals nach Brüssel ziehende Abgeordnete. Die Betroffenen mussten, nachdem bisher schon eine Anrechnung bestand, mit einer solchen Regelung rechnen, sodass kein schutzwürdiges Vertrauen entstehen konnte.³⁰ Für ehemalige Landesbeamte trifft dies umso mehr zu, als die vor einem Jahr erlassene Bundesregelung eine solche Anrechnung vorsieht und sie damit rechnen mussten, dass diese auch auf sie angewendet würde [s.o. 2. a (1)]. Auf Fälle der vorliegenden Art bezogen, stellt das Bundesverfassungsgericht klar: Wenn „einschränkende Einzelregelungen, die zunächst übersehen worden sind, später nachgeholt werden,“ kann es „aus Gründen der

tut, 2004, S. 38–40; ders., Volksparteien ohne Volk, 2009, S. 350 f.

24 BVerfG (1. Kammer des Zweiten Senats), Beschl. v. 16.1.2007, NVwZ 2007, 571 (572). Siehe auch BVerfGE 40, 296 (321–323 und 229 f.).

25 BVerfGE 76, 256 (298).

26 Gesetzentwurf v. 27.5.2008, BT-Drs. 16/9300, S. 4.

27 Hans Herbert von Arnim, in: Bonner Kommentar, Art. 48 GG Rn. 98 (1980); Heinrich Lange, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007, S. 63–65.

28 BVerfGE 40, 296 (321 und 329 f.).

29 Hans Herbert von Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S. 67 ff. m. w. N.

30 BVerfGE 13, 261 (272).

Gerechtigkeit geradezu geboten sein, [...] solche neuen Bestimmungen mit Rückwirkung zu erlassen.“³¹ Genau diese Situation liegt hier vor.

II. Landtagsabgeordnete mit Versorgungsanspruch aus früherer Tätigkeit als Minister oder Beamter

Zieht man zum Vergleich diejenigen Regelungen heran, die die Länder für das Zusammentreffen von Landtagsentschädigung und Minister- oder Beamtenversorgung getroffen (oder eben nicht betroffen) haben, so stellt man fest, dass die Länderregelungen oft sehr viel großzügiger sind als die des Bundes.

1. Keine Anrechnung in Hamburg und Bremen

In Hamburg und Bremen erfolgt für ehemalige Mitglieder des Senats und ehemalige Beamte, die Mitglieder des Landesparlaments sind, keine Verrechnung von Senatorenpension und Abgeordnetenentschädigung.

2. Unzureichende Anrechnung in anderen Ländern

In Thüringen greift die Anrechnung erst oberhalb der Ruhegehaltfähigen Amtsbezüge (§ 23 Abs. 1 Satz 2 AbgG).

In Hessen (§ 21 Abs. 2 AbgG) und Mecklenburg-Vorpommern (§ 27 Abs. 3 AbgG) wird die Versorgung um 50 Prozent gekürzt, höchstens jedoch um 30 Prozent der Entschädigung.

In sieben Ländern wird die Versorgung im Ergebnis um höchstens 50 Prozent gekürzt: in Berlin (§ 21 Abs. 2 AbgG), Brandenburg (§ 21 Abs. 2 AbgG), Rheinland-Pfalz (§ 21 Abs. 2 AbgG), im Saarland (§ 21 Abs. 2 AbgG), in Sachsen (§ 23 Abs. 2 AbgG) und Sachsen-Anhalt (§ 27 Abs. 1 AbgG) sowie in Bayern für ehemalige Beamte (Art. 22 Abs. 2 AbgG). In Berlin darf die Kürzung aber 50 Prozent der Entschädigung, in Rheinland-Pfalz und dem Saarland 70 Prozent der Entschädigung und in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt 75 Prozent der Entschädigung nicht überschreiten. Dieselbe Regelung wie in Berlin gilt auch in Bayern für ehemalige Beamte (Kürzung der Versorgung um 50 Prozent, maximal um 50 Prozent der Entschädigung). Die Ministerversorgung kürzt Bayern dagegen um 65 Prozent, höchstens um 65 Prozent der Entschädigung (Art. 22 Abs. 2 und Abs. 10 AbgG).

Nordrhein-Westfalen kürzt die Versorgungsbezüge um 65 Prozent, höchstens um 55 Prozent der Entschädigung von Landtagsabgeordneten (§ 7 Abs. 3 AbgG).

In Schleswig-Holstein mindert die Entschädigung das Übergangsgeld in vollem Umfang (§ 14 Abs. 2 MinG i. V. m. § 27 Abs. 3 Satz 2 AbgG). Beim Zusammentreffen von Ruhegehalt und Entschädigung ruht die Entschädigung um 50 Prozent des Ruhegehalts, höchstens zu 30 Prozent der Entschädigung (§ 27 Abs. 3 Satz 1 AbgG).

Niedersachsen vermindert die Entschädigung um 75 Prozent der Versorgungsbezüge. 25 Prozent der Grundentschädigung sind dem Abgeordneten aber mindestens zu belassen (§ 14 Abs. 3 AbgG).

Ein Sonderfall ist Baden-Württemberg, das als einziges Flächenland immer noch von einer Teilalimentation seiner Abgeordneten ausgeht. Dort ruht der Versorgungsanspruch neben der Abgeordnetenentschädigung zu 50 Prozent des Betrages, um den er zusammen mit der Entschädigung den eineinhalbfachen Betrag der Entschädigung übersteigt, höchstens jedoch um 75 Prozent Entschädigung (§ 21 Abs. 2 AbgG).

3. Würdigung

Die Regelungen der Länder sind, soweit überhaupt eine Anrechnung vorgesehen ist, alle günstiger, zum Teil sehr viel günstiger als die des Bundes. Im Bund wird beim Zusammentreffen einer Versorgung mit der Abgeordnetenentschädigung eines Bundestags- oder Europaabgeordneten die Versorgung um 80 Prozent oder, wenn dies mehr ist als die Entschädigung, diese um 100 Prozent gekürzt.

In Thüringen etwa kann die Minister- oder Ministerpräsidentenversorgung und die Abgeordnetenentschädigung ungekürzt kumuliert werden, solange sie zusammen nicht höher sind als die Ruhegehaltfähigen Minister- oder Ministerpräsidentenbezüge. Nach Bundesrecht kann in vergleichbaren Fällen leicht die gesamte Entschädigung weggestrichen werden.

Für ehemalige Hamburger Senatoren besteht, wenn sie nicht Mitglied des Europäischen Parlaments sind, sondern der Hamburger Bürgerschaft, keinerlei Verrechnung von Versorgung und Abgeordnetenentschädigung.³²

In vielen Ländern wird die Versorgung um maximal 50 Prozent gekürzt, also ebenfalls um sehr viel weniger als im Bund, in Hessen und Mecklenburg-Vorpommern sogar um höchstens 30 Prozent der Entschädigung. Hier ist in der Tat eine allgemeine bundesweite Tendenz zu beobachten, entgegen den verfassungsrechtlichen Grundsätzen eine Doppelalimentation „teilweise doch zu erreichen“.³³ Lediglich in Niedersachsen findet sich eine für Landtagsabgeordnete noch akzeptable Regelung. Dort werden 75 Prozent des niedrigeren Betrages gestrichen.

Angesichts der großzügigen Regelungen, die die meisten Länder ihren Landtagsabgeordneten zugute kommen lassen, drohen sie in ein Dilemma zu geraten: Einerseits können die Länder die Privilegien, die sie ihren Landtagsabgeordneten gewähren, auch ihren Europaabgeordneten schwerlich vorenthalten. Andererseits dürfte dann auch der Unterschied zwischen der landesrechtlichen Behandlung von Landtagsabgeordneten und der bundesrechtlichen Behandlung von Europaabgeordneten zum öffentlichen Thema werden und Druck auf Beseitigung der Privilegien in den Ländern entstehen.

³² Dazu ist aber festzuhalten, dass der Hamburger Gesetzgeber, als er die Anrechnungsfreiheit vorsah, von der Auffassung ausging, es bestehe „kein Anrechnungszwang“. Dabei interpretierte er die zum Beleg angeführten Stellungnahmen von Sachverständigen aber unrichtig. Siehe dazu *Hans Herbert von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1996, S. 480.

³³ Stellungnahme des Sachverständigenvereins Schleswig-Holstein, Anlage zur LT-Drs. 12/300 v. 13.4.1989, S. 37.

³¹ BVerfGE 7, 129 (151 f.).

III. Resümee

1. Das dreifache Versäumnis

Die Länder hatten zwei Möglichkeiten, nach Inkrafttreten des europäischen Abgeordnetenstatuts die Doppelalimentionation von Europaabgeordneten, die früher Landesminister oder Landes- bzw. Kommunalbeamte waren, zu verhindern. Beide haben sie nicht genutzt:

Zu allererst hätte es für die Länder nahe gelegen, die Anrechnungsvorschrift, die der Bund rechtzeitig erlassen hatte, auch für ihre ehemaligen Landes- und Kommunalbeamten anzuwenden. Dafür hatte sich der Grundgesetzgeber ausdrücklich ausgesprochen. Auch das Prinzip der verfassungskonformen Auslegung sprach dafür. Denn Doppelalimentionationen sind nicht nur rechtspolitisch ein Ärgernis, sie sind auch verfassungswidrig. Diesen Weg haben die Länder mit Ausnahme Bayerns nicht beschritten.³⁴

Da diese Länder sich auf den Standpunkt gestellt haben, nur sie allein hätten die Kompetenz, in ihrem Bereich Anrechnungsvorschriften zu erlassen, hätten sie dies rechtzeitig tun müssen. Doch auch das haben sie – mit einigen und zudem meist unzureichenden Ausnahmen für ehemalige Regierungsmitglieder – versäumt.

Eine dritte Möglichkeit, ihre Doppelalimentionation zu vermeiden, hatten die betreffenden Europaabgeordneten selbst, jedenfalls die erneut ins Europäische Parlament Gewählten. Sie hätten bis zum 13. August für die Fortgeltung des deutschen Rechts und damit auch der bestehenden Anrechnung optieren können. Davon Gebrauch zu machen, hätte jedenfalls für diejenigen Abgeordneten moralisch zwingend sein müssen, die dies vor der Europawahl öffentlich versprochen hatten.

2. Rechtspolitische und verfassungsrechtliche Konsequenzen

Nach dem zweifachen Versäumnis fast aller Länder und dem weitgehenden Leerlaufen der Optionsmöglichkeit müssen sie die fehlenden Regelungen nun unverzüglich nachholen. Das wird die Verfassungswidrigkeit der Doppelalimentionation beseitigen und zu finanziellen Einsparungen führen. Der politische Handlungsbedarf geht in folgende Richtungen:

Die Länder müssen Anrechnungsvorschriften für ihre pensionsberechtigten *Beamten*, die Mitglied des Europäischen Parlaments sind, unverzüglich nachholen.

Die Länder, die bisher keinerlei Verrechnung der Versorgung ehemaliger *Regierungsmitglieder* mit ihrer EU-Entschädigung vorsehen, müssen auch dies alsbald nachholen. Dies gilt auch für die Länder, in denen nur das Übergangsgeld mit der Entschädigung verrechnet wird.

Die Länder, in denen Anrechnungsvorschriften für ehemalige Regierungsmitglieder bereits bestehen, sollten diese überprüfen und nicht gerechtfertigte Privilegien beseitigen.

Was den *Inhalt* der Regelungen anlangt, sollte die Bundesregelung zum Vorbild genommen werden. Das heißt, die Versorgung sollte um 80 Prozent, höchstens jedoch um den Betrag der Entschädigung gekürzt werden.

Die Regelungen sind mit *Rückwirkung* zu erlassen, um zu verhindern, dass den Abgeordneten in der Zwischenzeit erlangte ungerechtfertigte Doppelzahlungen verbleiben.

Da die Regelungen in vielen Ländern auch beim Parallelfall der *Landtagsabgeordneten* (Zusammentreffen einer Versorgung als früherer Minister oder Beamter mit der Landtagsentschädigung) sehr viel großzügiger sind als die Bundesregelung und nicht gerechtfertigte Privilegien schaffen, sollten auch diese Regelungen überprüft und dem niedersächsischen Vorbild angepasst werden. Das bedeutet, von der Versorgung oder der Entschädigung sollten, je nachdem, welche niedriger ist, 75 Prozent gestrichen werden.

³⁴ Siehe oben Fn. 18 und 19.