

# **Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament**

Von

**Felix Welti**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	19
<b>B. Die Abgeordneten im Grundgesetz und in den Verfassungen der Länder</b> .....	22
I. Demokratische Repräsentation.....	25
1. Wahl der Abgeordneten.....	30
2. Gleichheit der Abgeordneten.....	33
3. Öffentliche Arbeitsweise der Abgeordneten.....	36
4. Offenheit der Parlamente.....	46
a) Die „politische Klasse“ in der politischen Theorie.....	52
b) Die „politische Klasse“ in der Abgeordnetensoziologie.....	57
aa) Die Dauer der Mandatsausübung.....	57
bb) Männliche und weibliche Abgeordnete.....	58
cc) Die Altersschichtung.....	60
dd) Abgeordnete mit Kindern und ohne Kinder.....	62
ee) Beruf, Ausbildung und Studium.....	62
ff) Erklärungen für die Zusammensetzung der Parlamente.....	69
c) Rechtliche Bewertung.....	76
II. Freiheit und Unabhängigkeit.....	80
1. Schutzrichtung.....	80
a) Unabhängigkeit von den Wählerinnen und Wählern.....	81
b) Unabhängigkeit von der Exekutive.....	82
c) Unabhängigkeit von der Partei.....	83
d) Unabhängigkeit von Verbänden.....	86
e) Unabhängigkeit von privaten Interessen.....	87
f) Ergebnis.....	87
2. Schutzbereich.....	89
III. Behinderungsverbot, Kündigungs- und Entlassungsverbot.....	92
1. Geschichtliche Entwicklung.....	92
a) Verfassungen vor 1918.....	92
b) Die Weimarer Reichsverfassung und die Länderverfassungen 1918-1933.....	94
c) Das Kündigungs- und Behinderungsverbot im Grundgesetz.....	96
d) Das Kündigungs- und Behinderungsverbot in den Länderverfassungen.....	97
e) Das Kündigungsverbot der Abgeordneten der Volkskammer in der DDR.....	98
2. Behinderungsverbot als allgemeiner Verfassungsgrundsatz.....	100
3. Normzwecke.....	102
4. Schutzbereiche.....	104
a) Personaler Schutzbereich.....	104

b) Sachlicher Schutzbereich: Erforderlichkeit einer Behinderungsabsicht?.....	110
c) Verfassungsrechtliche Einordnung.....	113
IV. Die Inkompatibilität.....	114
1. Geschichtliche Entwicklung.....	114
2. Zweck und Reichweite der Ermächtigung.....	118
3. Inkompatibilitäten anderer Personengruppen.....	123
a) Kirchengesetzliche Inkompatibilität.....	123
b) Regierungsinkompatibilität.....	125
c) Verbandsinkompatibilitäten.....	126
d) Parteiinkompatibilitäten.....	126
e) Wirtschaftliche Inkompatibilitäten.....	127
f) Europäische Union.....	128
V. Wahlvorbereitungsurlaub (Art. 48 Abs. 1 GG).....	130
VI. Entschädigungsanspruch (Art. 48 Abs. 3 GG).....	133
1. Geschichtliche Entwicklung.....	133
2. Rechtscharakter der angemessenen Entschädigung.....	140
3. Die Zahlung für die Abgeordnetentätigkeit.....	143
a) Der Begriff der Entschädigung.....	143
b) Die Entschädigung als Anknüpfungspunkt der sozialen Sicherung.....	147
4. Die Angemessenheit der Entschädigung.....	150
a) Angemessenheit als inhaltliche Norm.....	151
b) Angemessenheit als Verfahrensnorm.....	156
5. Politische Chancengleichheit und Entschädigung.....	157
6. Die gescheiterte Verfassungsänderung von 1995.....	158
7. Landtage.....	168
VII. Gebot der Geschlechtergleichstellung.....	177
1. Gleichstellungsgebot und demokratische Repräsentation.....	178
2. Gleichstellungsgebot und soziale Sicherung.....	179
VIII. Besondere Diskriminierungsverbote nach Art. 3 Abs. 3 GG.....	183
IX. Die Gesetzgebungskompetenz.....	184
1. Kompetenz der Parlamente.....	185
2. Alternativen und Schranken in der Parlamentskompetenz.....	189
a) Transparenzgebot und Kopplung.....	190
b) Kommissionen und Beiräte.....	192
c) Wirksamkeit erst zur folgenden Wahlperiode.....	193
3. Beschränkung der Landesparlamente.....	194
4. Gesetzgeber des Arbeitsrechts und der Sozialversicherung.....	195
5. Das Kompetenzproblem beim Europäischen Parlament.....	196
6. Das Bundesverfassungsgericht.....	197
C. Regelungen und Reformvorschläge.....	203
I. Die Sicherung des Unterhalts durch die Entschädigung.....	203
1. Funktionszulagen.....	207
2. Anrechnung.....	210

3. Verdienstausfallprinzip.....	212
4. Ausgleichszahlungen.....	213
II. Krankheit und Pflegebedürftigkeit.....	215
1. Beihilferegelungen.....	216
2. Zuschuß zur gesetzlichen Krankenversicherung.....	217
3. Anderweitige Krankenversicherung.....	219
4. Sicherung bei Pflegebedürftigkeit.....	219
5. Entgeltfortzahlung und Krankengeld.....	221
6. Vergleich.....	222
7. Kritik und Reformvorschläge.....	223
III. Abgeordnete mit Behinderungen.....	224
1. Regelungen der Abgeordnetengesetze.....	224
2. Regelungen anderer Gesetze.....	225
3. Reformvorschläge.....	225
IV. Die Sicherung von Arbeitskraft und Erwerbseinkommen.....	227
1. Vereinbarkeit von Mandat und Beruf.....	233
a) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.....	234
aa) Fortgeltung von Art. 160 WRV?.....	234
bb) Regelungen nach den Abgeordnetengesetzen.....	235
cc) Unmittelbare Wirkung von Art. 48 Abs. 2 GG im Arbeitsrecht - Vereinbarkeitsgebot von Mandat und Beruf.....	238
dd) Recht auf Vertragsanpassung zum Teilzeitarbeitsverhältnis.....	242
b) Beamte und Angestellte im Öffentlichen Dienst.....	245
c) Selbständige.....	249
d) Der Wahlvorbereitungsurlaub.....	250
2. Sicherung gegen Dequalifikation und Desintegration.....	253
a) Anrechnung von Mandatszeiten.....	255
b) Das Wiederverwendungsgebot im Öffentlichen Dienst.....	257
c) Fort- und Weiterbildung.....	258
3. Kündigungsschutz.....	260
a) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.....	261
aa) Außerordentliche Kündigung und Mandatsfreiheit.....	262
bb) Änderungskündigungen.....	264
cc) Befristete Arbeitsverhältnisse.....	264
dd) Arbeitnehmerähnliche Personen.....	265
b) Öffentlich Bedienstete.....	266
c) Selbständige.....	267
4. Monetärer Ausgleich durch Übergangsgeld.....	268
a) Übergangsfrist.....	270
b) Leistungshöhe.....	271
c) Anrechnungsvorschriften.....	272
d) Zusammenfassung.....	273
5. Einbeziehung in die gesetzliche Arbeitsförderung.....	278
6. Rechtliche Bewertung und Reformvorschläge.....	280
7. Behinderungsverbot und Öffentlichkeitsgebot: Das Problem der Veröffentlichungs- und Offenlegungspflichten.....	281
a) Veröffentlichungs- und Offenlegungspflichten im Bundestag und in den Landtagen.....	282
b) Zwecke.....	284
c) Beeinträchtigung des Schutzbereichs des Behinderungsverbots.....	285
d) Zulässigkeit und Grenzen von Veröffentlichungs- und Offenlegungspflichten.....	286

aa) Veröffentlichung der Berufstätigkeit.....	287
bb) Veröffentlichung der Einkommenshöhe.....	288
cc) Offenlegung gegenüber dem Parlamentspräsidium.....	290
dd) Sanktionen.....	290
V. Die Alterssicherung.....	292
1. Geschichtliche Entwicklung.....	296
2. Die Abgeordnetenpensionen in Bund und Ländern.....	300
a) Anspruchsvoraussetzungen.....	300
aa) Mandatszeit.....	300
bb) Lebensalter.....	303
b) Umfang des Anspruchs.....	306
aa) Mindestanspruch.....	307
bb) Höchstanspruch.....	308
cc) Steigerungsrate.....	309
dd) Bezug zum Activeinkommen.....	311
ee) Berücksichtigung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten.....	313
c) Sonderregelungen für die neuen Länder.....	316
d) Anrechnung.....	319
aa) Anrechnung von Arbeitseinkommen.....	321
(1) Einkommen aus abhängiger Erwerbsarbeit.....	321
(2) Einkommen aus Besoldung.....	321
(3) Einkommen aus selbständiger Tätigkeit, Kapital und Vermietung.....	322
(4) Einkommen aus Mandaten.....	322
bb) Anrechnung von Sicherungseinkommen.....	322
(1) Gesetzliche Rentenversicherung.....	323
(2) Betriebliche und berufsständische Altersversorgung.....	324
(3) Beamtenversorgung.....	324
(4) Versorgung der Minister und Staatssekretäre.....	324
(5) Abgeordnetenversorgung.....	324
cc) Kritik.....	325
3. Versorgungsabfindung.....	327
a) Versorgungsabfindung im engeren Sinne.....	327
b) Nachversicherung.....	328
c) Anerkennung der Mandatszeit als Dienstzeit im öffentlichen Dienst.....	330
4. Vergleich mit anderen Systemen der Alterssicherung.....	330
a) Gesetzliche Rentenversicherung und betriebliche Altersversorgung.....	331
b) Beamtenversorgung.....	332
5. Kritik und Reformvorschläge.....	332
a) Eigenvorsorge.....	333
b) Versorgungswerk.....	334
c) Integration in die Beamtenversorgung.....	335
d) Integration in die gesetzliche Rentenversicherung.....	335
e) Verbleiben in den mitgebrachten Sicherungssystemen.....	337
VI. Die Sicherung bei Invalidität.....	339
1. Arbeitsunfall.....	339
2. Berufs- und Erwerbsunfähigkeit.....	340
a) Invaliditätsbegriff.....	340
b) Verschulden.....	341
c) Leistungshöhe.....	341
aa) Erwerbsunfähigkeit aufgrund Krankheit.....	341

bb) Erwerbsunfähigkeit durch Unfallfolgen.....	342
3. Vergleich und Reformvorschläge.....	342
VII. Die Hinterbliebenenversorgung.....	344
1. Leistungen zur Überbrückung.....	344
a) Überbrückungsgeld für Hinterbliebene von Abgeordneten.....	346
b) Überbrückungsgeld für Hinterbliebene ehemaliger Abgeordneter.....	348
c) Hinterbliebenenbegriff beim Überbrückungsgeld.....	348
2. Überbrückungsgeld und Sterbegeld nach dem SGB V.....	350
3. Überbrückungsgeld und vergleichbare Leistungen.....	351
4. Hinterbliebenenversorgung der Rentenversicherung.....	351
5. Sterbegeld der Beamtenversorgung.....	351
6. Versorgung der Hinterbliebenen von Abgeordneten.....	352
a) Versorgung verwitweter Ehegatten.....	352
b) Versorgung verwaister Kinder.....	353
c) Ausschluß- und Kürzungsgründe.....	354
aa) Versorgungssehe.....	355
bb) Nachheirat.....	355
cc) Späte Annahme an Kindes statt.....	355
dd) Überschneidende Waisengeldansprüche.....	356
ee) Kürzung bei Überschreiten des zugrundeliegenden Ruhegehalts.....	356
ff) Tod von Hinterbliebenen.....	357
gg) Wiederverheiratung.....	357
hh) Ende der Waisenversorgung.....	357
ii) Verurteilung zu erheblicher Freiheitsstrafe.....	357
d) Anrechnungsvorschriften.....	358
7. Vergleich mit der Gesetzlichen Rentenversicherung.....	359
a) Überlebende Ehegatten.....	359
b) Waisen.....	360
8. Vergleich mit der Beamtenversorgung.....	360
a) Überlebende Ehegatten.....	360
b) Waisen.....	361
9. Reformvorschläge.....	361
VIII. Der Familienleistungsausgleich.....	362
1. Familienleistungsausgleich in den Abgeordnetengesetzen.....	363
2. Allgemeiner Familienleistungsausgleich.....	363
a) Bundeskindergeldgesetz und Einkommensteuergesetz.....	363
b) Bundeserziehungsgeldgesetz.....	364
c) Mutterschutzgesetz.....	365
d) Kinder- und Jugendhilfe.....	366
e) Kinderzuschläge.....	367
3. Vergleich mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.....	368
4. Vergleich mit Beamtinnen und Beamten.....	368
5. Reformvorschläge.....	369
IX. Der Rechtsschutz.....	370
1. Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten.....	370
2. Rechtsweg zu den Sozialgerichten.....	371
3. Rechtsweg zu den Arbeitsgerichten.....	371
4. Rechtsweg zu den Verfassungsgerichten.....	371
a) Organklage beim Bundesverfassungsgericht.....	372
b) Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht.....	372

c) Klage bei den Landesverfassungsgerichten.....	373
<b>D. Zusammenfassung.....</b>	<b>376</b>
I. Die Abgeordneten im Grundgesetz und in den Verfassungen der Länder.....	376
1. Demokratische Repräsentation.....	376
a) Wahlen und Periodizität.....	376
b) Gleichheit der Abgeordneten.....	377
c) Öffentlicher Status.....	377
d) Offenheit der Parlamente.....	377
2. Politische Klasse und demokratische Repräsentation.....	377
a) Politische Theorie.....	377
b) Abgeordnetensoziologie.....	378
3. Freies Mandat.....	378
4. Behinderungsverbot, Kündigungs- und Entlassungsverbot.....	379
5. Unvereinbarkeit mit dem öffentlichen Dienst.....	379
6. Wahlvorbereitungsurlaub.....	379
7. Entschädigungsgebot.....	379
8. Angemessenheit.....	380
9. Gleichstellung der Geschlechter.....	381
10. Gesetzgebungskompetenz.....	381
a) Kommissionen, Transparenzgebot und aufschiebende Kompetenz.....	381
b) Konkurrenzfragen der Gesetzgebungskompetenz.....	381
c) Das Bundesverfassungsgericht.....	382
II. Regelungen und Reformvorschläge.....	383
1. Die Sicherung des Unterhalts durch die Entschädigung.....	383
2. Krankheit und Pflegebedürftigkeit.....	383
3. Abgeordnete mit Behinderungen.....	383
4. Die Sicherung von Arbeitskraft und Erwerbseinkommen.....	384
a) Vereinbarkeit von Mandat und Beruf.....	384
b) Sicherung gegen Dequalifikation und Desintegration.....	384
c) Kündigungs- und Entlassungsschutz.....	384
d) Übergangsgeld.....	385
e) Veröffentlichungs- und Offenlegungspflichten.....	385
5. Alterssicherung.....	385
6. Arbeitsunfall, Berufs- und Erwerbsunfähigkeit.....	386
7. Hinterbliebenenversorgung.....	387
8. Familienleistungsausgleich.....	387
9. Rechtsschutz.....	387
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>389</b>