

**Bericht**  
**der Kommission zur Überprüfung**  
**der Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigungen**  
**für das Jahr 2009**

Nach Artikel 13 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung haben die Mitglieder des Landtages Anspruch auf eine „angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen. Diese Vorgabe hat der Niedersächsische Landtag durch das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages (Niedersächsisches Abgeordnetengesetz - NAbgG) in der Fassung vom 20. Juni 2000 (Nds. GVBl. S. 129), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. November 2009 (Nds. GVBl. S. 412) erfüllt.

Das Niedersächsische Abgeordnetengesetz sieht in § 25 Abs. 1 vor, dass es dem Präsidenten des Landtages obliegt, „die Angemessenheit der in dem Gesetz festgelegten Entschädigungen einmal jährlich durch eine Kommission überprüfen zu lassen“.

Die vom Landtagspräsidenten für die 16. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags berufene Kommission hat sich im Laufe des Jahres 2009 in mehreren Sitzungen mit der Frage der Angemessenheit der Entschädigungen befasst.

Die Kommission ist in ihren Beratungen zu folgenden Ergebnissen gelangt:

I.

Allgemeines

a) Leitbild

Zunächst diskutierte die Kommission die Frage des Leitbildes, das der Bemessung der Grundentschädigung zugrunde liegen soll. Dabei betonten die Kommissionsmitglieder, dass die Tätigkeit der Abgeordneten von hohem Wert für die Gesellschaft sei und dass die Arbeitsbelastung aus dieser Tätigkeit, insbesondere im Zusammenhang mit der Vergrößerung der Landtagswahlkreise seit Beginn dieser Wahlperiode, zugenommen habe. Nach übereinstimmender Auffassung in der Kommission sollten aus den unterschiedlichsten Gruppen in der Bevölkerung jeweils die Besten für ein Mandat im Landtag interessiert werden. Dies könne aber über die Höhe der Entschädigung nur sehr begrenzt beeinflusst werden, weil das für die Entschädigung der Abgeordneten weiterhin geltende Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 (BVerfGE 40, 296 ff. „Diätenurteil“) einen engen Rahmen setze. Danach steht jedem Abgeordneten eine gleich hoch bemessene Entschädigung zu, unabhängig davon, ob die Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit größer oder geringer ist oder ob der individuelle finanzielle Aufwand oder das berufliche Einkommen verschieden hoch ist. Die Möglichkeit, eine gewisse Grundversorgung und darüber hinaus bei einer Differenz zur bisher ausgeübten Tätigkeit auch einen Verdienstausfall zu gewähren, scheidet damit aus. Das Problem, eine repräsentativere Zusammensetzung des Parlaments zu erreichen, könne deshalb über die Entschädi-

gungshöhe nicht gelöst werden. Hierzu bedürfe es über ein Leitbild für die Entschädigung hinausgehender Instrumente bis hin zu einem Umdenken in der Öffentlichkeit. Zu unterstützen seien in diesem Zusammenhang Maßnahmen zum Beispiel von Unternehmen, die darauf abzielten, die Wiedereingliederung der Abgeordneten, die ein Landtagsmandat beendet haben, zu fördern.

Das Bundesverfassungsgericht fordert in seinem Urteil neben der gleich hohen Entschädigung für alle Abgeordneten, dass ihnen eine „angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ zu gewähren ist, die den Abgeordneten und ihren Familien eine ausreichende Existenzgrundlage sichert. Sie muss außerdem der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden.

Die Kommission sah es als wichtig an, dass hinsichtlich der Einkommensverhältnisse der Abgeordneten Transparenz herrscht. Gleichzeitig lehnte sie eine Sonderrolle gegenüber anderen Bürgern ab. Dazu gehöre auch, dass die Mitglieder des Landtags in der Einkommensentwicklung gegenüber der übrigen Bevölkerung nicht zurückfallen dürften.

Die Kommissionen früherer Wahlperioden haben sich hinsichtlich des Leitbildes für die Festlegung der angemessenen Höhe der Grundentschädigung an einem Beamten der Besoldungsgruppe A 16 orientiert. Die Kommission stellte dazu einmütig fest, dass die Tätigkeit eines Abgeordneten nicht mit der eines Beamten vergleichbar sei. Die Tätigkeit eines Beamten der Besoldungsgruppe A 16 sei deshalb für einen direkten Vergleich, ob die Höhe der Grundentschädigung angemessen sei, nicht geeignet. Eine solche Orientierung spiegele die Wirklichkeit der Ausübung des Amtes eines Abgeordneten nicht wider. Allerdings sei der Betrag, der für die Besoldung aus dem Amt A 16 stünde, von der Größenordnung her diskussionswürdig.

Um die Bedeutung des Amtes bei der Festlegung der Grundentschädigung zu berücksichtigen, muss nach Auffassung der Kommission auf ergänzende Parameter zurückgegriffen werden. Zu diesen Parametern gehöre, dass es sich bei den Abgeordneten um die Repräsentanten eines Bundeslandes handele, das, gemessen am Bundesdurchschnitt, ein bestimmtes Entwicklungsniveau und eine bestimmte Wirtschaftskraft aufweise und eine dementsprechende Stellung im Kreise der Bundesländer einnehme. Dadurch könne dem Ziel, die Unabhängigkeit der Abgeordneten zu sichern und die Konstanz bezüglich der relativen Position in der Gesellschaft zu wahren, Rechnung getragen werden.

Im Rahmen der Festlegung eines wertmäßigen Leitbildes verglich die Kommission die Grundentschädigungen für Abgeordnete in Ländern mit einer vergleichbaren Entschädigungsstruktur, die Pro-Kopf-Einkommen, die Einkünfte der freiberuflich Tätigen sowie die Bruttoinlandsprodukte der Bundesländer. Unter Berücksichtigung der mit einem Abgeordnetenmandat verbundenen Verantwortung und der vorgenannten Parameter stellte die Kommission einvernehmlich fest, dass ihres Erachtens eine Grundentschädigung in Höhe von 6.200 € dem Wert der Abgeordnetentätigkeit am ehesten entspricht. Diesen Betrag hat sie – unabhängig davon, dass die Tätigkeit eines Abgeordneten inhaltlich nicht mit der eines Beamten vergleichbar ist – in Anlehnung an die letzte Dienstaltersstufe der Besoldungsgruppe A 16 ermittelt, weil sie eine wertmäßige Korrespondenz für gegeben hält.

## b) Aufwandsentschädigungen

Die Kommission erörterte, ob es unter den Gesichtspunkten von Transparenz und der Vermeidung einer Sonderstellung von Abgeordneten Sinn mache, über eine Änderung der steuerlichen Regeln für die den Abgeordneten gewährte Aufwandsentschädigung nachzudenken. Die Steuerfreiheit würde in der Öffentlichkeit als Ungerechtigkeit gegenüber den anderen Steuerbürgern empfunden. Die Gewährung einer steuerfreien Aufwandsentschädigung sei aber auch gegenüber denjenigen Abgeordneten, die einen über die Aufwandsentschädigung hinausgehenden Aufwand hätten, ungerecht. Sie könnten wegen der steuerfrei gewährten Aufwandsentschädigung darüber hinausgehende Aufwendungen im Rahmen der Einkommensteuererklärung nicht geltend machen.

Eine Lösung könnte darin bestehen, die den Abgeordneten gewährte Aufwandsentschädigung für den allgemeinen, durch die Wahrnehmung des Mandats entstehenden Aufwand in die Grundentschädigung zu integrieren, um sie der Steuerpflicht zu unterwerfen. Zur Entlastung des einzelnen Abgeordneten und zur Vereinfachung des Verfahrens könnte daneben für Abgeordnete im Steuerrecht ein pauschalierter Freibetrag, vergleichbar dem Werbungskostenpauschbetrag für Arbeitnehmer, für die Kosten der Mandatsausübung vorgesehen werden. Jeder Abgeordnete könne dann im Rahmen der Einkommensteuererklärung wählen, ob er diesen Pauschbetrag in Anspruch nehme oder individuell höhere Kosten nachweise.

Eine solche Regelung sichere die Unabhängigkeit der Abgeordneten insoweit, als sie nicht gezwungen seien, durch die Zusammenstellung der Aufwendungen zu offenbaren, wie, wo und in welcher Weise sie sich engagierten. In der Kommission wurde außerdem die Meinung geäußert, eine niedrig festgesetzte Pauschale trüge auch dem Anliegen der Transparenz Rechnung. Einerseits würde erkennbar, in welcher Höhe der Gesetzgeber mandatsbedingte Kosten als auf jeden Fall zu erwarten erachte, andererseits erfordere die Geltendmachung höherer Kosten entsprechende Nachweise. Allerdings sei nicht zu verkennen, dass entsprechende Regelungen dem Ziel der Vereinfachung des Steuerrechts nicht unbedingt gerecht würden, insbesondere, wenn aufgrund unterschiedlicher Ländergrößen unterschiedliche Pauschbeträge erforderlich würden.

Die Kommission sprach sich einmütig dafür aus, diese Überlegungen weiter zu prüfen. Um für die weitere Diskussion eine sachliche Grundlage zu der Frage zu erhalten, in welcher Höhe einem Abgeordneten typischerweise mandatsbedingte Kosten entstünden, bat die Kommission, im Wege einer erneuten Erhebung unter den Abgeordneten den aktuellen mandatsbedingten Aufwand festzustellen.

## c) Altersversorgung

Die Kommission befasste sich außerdem mit der Altersversorgung der Abgeordneten. Diese wurde vor erst relativ kurzer Zeit neu geregelt. Dabei wurde die Höhe der Altersversorgung deutlich abgesenkt. Die Kommission stellte fest, dass niedersächsische Landtagsabgeordnete im bundesweiten Vergleich weniger Altersversorgung als viele Abgeordnete anderer Landesparlamente erhalten. Im Hinblick darauf, dass mit den neuen Regelungen noch keine Erfahrungs-

gen gesammelt wurden, sprach sich die Kommission dafür aus, die grundsätzliche Regelung der Altersversorgung nicht infrage zu stellen und auch keine Vorschläge für eine Modifizierung zu machen.

Mit der grundsätzlichen Frage, wie die Altersversorgung gestaltet werden sollte, hatte sich bereits die vorangegangene Kommission intensiv beschäftigt. Sie hatte sich nach Prüfung der verschiedenen Modelle für die Beibehaltung des bisherigen Systems der umlagefinanzierten Altersversorgung ausgesprochen, dabei aber eine Umstellung auf ein Modell der Teilversorgung mit einem einheitlichen linearen Steigerungssatz empfohlen. Der Landtag ist bei der Neuregelung dieser Empfehlung gefolgt.

Unter Hinweis auf die deutliche Absenkung der Altersversorgung durch die erfolgte Neuregelung erörterte die Kommission die Frage, ob dafür Sorge getragen werden sollte, dass Abgeordnete etwas stärker aus eigener Initiative die sich aus dem Abgeordnetengesetz ergebende Absicherung verbesserten. Hierbei ist zu beachten, dass Abgeordnete die sog. Riesterförderung für Altersvorsorgeverträge nicht nutzen können. Auf eine ausdrückliche Empfehlung verzichtete die Kommission zunächst.

Im Zusammenhang mit der Regelung der Altersversorgung wurde auch die Frage angesprochen, ab wann die Altersversorgung gezahlt werden sollte. Dazu empfiehlt die Kommission, mögliche Veränderungen des Zahlungsbeginns der Altersversorgung für Beamte auch für die Abgeordneten zu übernehmen.

## II.

### Grundentschädigung

Zu Beginn ihrer Beratungen über die Frage einer Anpassung der Grundentschädigung stellte die Kommission zunächst fest, dass sie sich mit ihrer Empfehlung in dem Bericht für das Jahr 2008 große Zurückhaltung auferlegt habe, da seinerzeit die Wirtschafts- und Finanzkrise gerade begann und nicht einzuschätzen gewesen sei, wie sich die Dinge weiterentwickeln würden. Mit der Empfehlung, auf eine Anhebung der Grundentschädigung zu verzichten, sei eine Signalwirkung verbunden gewesen. Da es nunmehr so aussehe, dass die Talsohle der Krise durchschritten sei, bedürfe es nicht erneut einer solchen Signalwirkung.

Wie unter I. dargelegt, hält die Kommission für die Frage nach der Angemessenheit der Grundentschädigung eine Orientierung an einem Betrag von 6.200 € für angemessen. Zwischen der derzeitigen Grundentschädigung in Höhe von 5.595 € und dieser Orientierungsgröße besteht eine deutliche Differenz. Die Kommission erklärte, diese Differenz sollte ihres Erachtens mittelfristig, möglichst bis zum Ende der Wahlperiode, ausgeglichen werden. Dabei sei zu berücksichtigen sei, dass sich der Orientierungswert von 6.200 € im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung in den nächsten Jahren verändern könne. Eine kurzfristige völlige Beseitigung der bestehenden Differenz hielt die Kommission allerdings nicht für vertretbar. Um die Differenz zu reduzieren und die Grundentschädigung in angemessenem Umfang anzupassen, empfiehlt sie deshalb, die Grundentschädigung auf 5.800 €, d. h. um 3,66 %, zu erhöhen.

### III.

#### Aufwandsentschädigungen

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können den Abgeordneten für den mit dem Mandat verbundenen Aufwand die wirklich entstandenen, sachlich angemessenen Kosten als steuerfreie Aufwandsentschädigungen ersetzt werden (BVerfGE 40, 296, 328).

Dementsprechend erhalten die Abgeordneten in Niedersachsen nach § 7 Abs. 1 Satz 1 NAbgG eine - steuerfreie - allgemeine Aufwandsentschädigung, die für die vielfältigen Mandatskosten, wie z. B. die Unterhaltung eines Büros im Wahlkreis, die Öffentlichkeitsarbeit, Bürogeräte, Post- und Fernmeldegebühren und Fahrten im Wahlkreis gezahlt wird. Sie beträgt seit dem 1. Mai 2008 monatlich 1.048,00 Euro.

Die Landtagsverwaltung hat ermittelt, dass die Kosten für die mit der allgemeinen Aufwandsentschädigung zu finanzierenden Aufwände im Jahr 2009 um weniger als 1 % gestiegen sind. Deshalb und wegen der Bitte der Kommission, im Wege einer erneuten Erhebung unter den Abgeordneten den aktuellen mandatsbedingten Aufwand festzustellen, empfiehlt die Kommission, die Höhe der allgemeinen Aufwandsentschädigung unverändert zu lassen.

Für Änderungen der Höhe der übrigen Aufwandsentschädigungen sah die Kommission keinen Anlass.

Der vom Präsidenten des Niedersächsischen Landtages für die 16. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages berufenen Kommission zur Überprüfung der Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigungen gehören an:

1. Prof. Dr. Hannes Rehm (Vorsitzender)  
Sprecher des Leitungsausschusses des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin),  
ehem. Vorstandsvorsitzender der Norddeutschen Landesbank, Präsident der Industrie- und  
Handelskammer Hannover
2. Dr. Christiane Freifrau von Richthofen (stellv. Vorsitzende)  
Geschäftsführerin der Toto-Lotto Niedersachsen GmbH und Nordwestdeutsche Lotteriegesellschaft mbH
3. Ulrich Biel  
ehemals Landtagsabgeordneter
4. Prof. Dr. Hans-Michael Korth  
Präsident des Steuerberaterverbandes Niedersachsen Sachsen- Anhalt
5. Frank Preuß  
Geschäftsführer des Versorgungswerks der Deutschen Medien- und. Veranstaltungswirtschaft GmbH (VDMV)
6. Dr. Volker Schmidt  
Hauptgeschäftsführer des Verbandes der Metallindustriellen Niedersachsens e.V.
7. Hartmut Tölle  
Bezirksvorsitzender Deutscher Gewerkschaftsbund Niedersachsen-Bremen-Sachsen-Anhalt
8. Dr. Wolf Weber  
ehemals Landtagsabgeordneter, Minister a. D.
9. Dipl.-Volkswirt Bernhard Zentgraf  
Vorstandsmitglied des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V.