

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 30. Juli 2018
über die Meinungsverschiedenheit zwischen
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bayerischen Landtag
und
CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag

über die Frage, ob § 1 Nrn. 1 und 2 sowie § 2 Nrn. 1, 3 und 4 des Gesetzes zur
Änderung des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen, des
Bayerischen Abgeordnetengesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnis-
se der Mitglieder der Staatsregierung vom 24. April 2017 (GVBl S. 81) die Bayeri-
sche Verfassung verletzen

Aktenzeichen: Vf. 11-VIII-17

Leitsätze:

1. Die angegriffenen Gesetzesänderungen zur Abgeordnetenversorgung sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar. Sie haben zur Folge, dass die Zeiten als Mitglied des Landtags und als berufsmäßiger kommunaler Wahlbeamter zusammengerechnet werden können und ein Versorgungsanspruch besteht, wenn insgesamt zehn Jahre erreicht sind.
2. Aus Art. 13 Abs. 2 BV ist das Prinzip der egalitären Repräsentation abzuleiten. Hieraus ergibt sich, dass alle Mitglieder des Landtags einander formal gleichgestellt sind; allen Abgeordneten steht grundsätzlich eine gleich hoch bemessene Entschädigung sowie Versorgung zu.

3. Die Grundentscheidung des Gesetzgebers, die Tätigkeiten eines Landtagsabgeordneten und eines Beamten auf Zeit im kommunalen Wahlbeamtenverhältnis im Hinblick auf den Erwerb eines (Mindest-)Versorgungsanspruchs als Einheit zu betrachten, ist nicht als sachwidrig zu beanstanden.
4. Es handelt sich lediglich um eine Fortentwicklung und punktuelle Ergänzung des bestehenden Systems der Abgeordnetenversorgung, das bereits derzeit keine absolute Gleichbehandlung aller ehemaligen Mitglieder des Landtags in versorgungsrechtlicher Hinsicht vorsieht. Ein Systembruch oder -wechsel ist nicht ansatzweise erkennbar.
5. Dass der Gesetzgeber die Randunschärfe einer gesetzlichen Regelung modifiziert, gehört auch im Geltungsbereich des formalisierten Gleichheitssatzes typischerweise zu seinem Gestaltungsermessen.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

- 1 Gegenstand der Meinungsverschiedenheit ist die Frage, ob die Regelungen des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 und Abs. 3 KWBG sowie der Art. 14 a und 16 Abs. 4 und 5 BayAbgG zur finanziellen Absicherung ausgeschiedener Abgeordneter des Bayerischen Landtags in der Fassung von § 1 Nrn. 1 und 2 sowie § 2 Nrn. 1, 3

und 4 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen, des Bayerischen Abgeordnetengesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung vom 24. April 2017 (GVBl S. 81) gegen die Bayerische Verfassung verstoßen. Diese Gesetzesänderungen haben zur Folge, dass die Zeiten als Abgeordneter und als berufsmäßiger kommunaler Wahlbeamter (umfasst sind damit auch jeweils die weiblichen Bezeichnungen) zusammengerechnet werden können; ein Versorgungsanspruch ergibt sich, wenn insgesamt zehn Jahre erreicht sind.

- 2** Mehrere Abgeordnete der CSU-Fraktion brachten am 17. Januar 2017 einen entsprechenden Gesetzentwurf im Bayerischen Landtag ein (LT-Drs. 17/14995). In der Ersten Lesung vom 24. Januar 2017 beschloss das Landtagsplenum, den Gesetzentwurf an den federführenden Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen zu überweisen (Plenarprotokoll 17/93 S. 8236/8242). Dort fand am 16. Februar 2017 eine Beratung statt. Nach einer Mitberatung am 16. März 2017 im Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen empfahl der federführende Ausschuss am 30. März 2017 die Zustimmung zu dem Entwurf mit der Maßgabe, dass der 1. Mai 2017 als Datum des Inkrafttretens eingefügt wird (LT-Drs. 17/16180). Am 6. April 2017 wurde der Entwurf vom Landtagsplenum in Zweiter Lesung beraten und anschließend beschlossen (Plenarprotokoll 17/101 S. 8957 ff.). Abgeordnete der Antragstellerin machten bei den Beratungen sowohl im federführenden Ausschuss als auch im Landtagsplenum geltend, die Änderungen seien mit der Bayerischen Verfassung nicht zu vereinbaren. Das Gesetz wurde am 24. April 2017 vom Bayerischen Ministerpräsidenten ausgefertigt und in der Nr. 7/2017 des Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatts vom 28. April 2017 auf S. 81 f. bekannt gemacht. Nach seinem § 4 ist es am 1. Mai 2017 in Kraft getreten.
- 3** Die maßgeblichen Regelungen des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen, des Bayerischen Abgeordnetengesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung vom 24. April 2017 (GVBl S. 81) haben folgenden Wortlaut:

§ 1

Änderung des Gesetzes über
kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen

Das Gesetz über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen (KWBG) vom 24. Juli 2012 (GVBl S. 366, BayRS 2022-1-I), das zuletzt durch Art. 9 a Abs. 6 des Gesetzes vom 22. Dezember 2015 (GVBl S. 458) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 21 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 2 Satz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Nr. 4 wird der Schlusspunkt durch ein Komma ersetzt.

bb) Es werden die folgenden Nrn. 5 und 6 angefügt:

„5. die der Beamte oder die Beamtin auf Zeit vor Beginn der Amtszeit als Mitglied des Bayerischen Landtags zurückgelegt hat, ohne daraus eine Anwartschaft oder einen Anspruch auf Altersentschädigung zu erwerben; dies gilt nicht, wenn der oder die Betroffene bis zur Beendigung des Beamtenverhältnisses eine Leistung nach Art. 16 Abs. 1 bis 3 des Bayerischen Abgeordnetengesetzes (BayAbgG) beantragt hat, und

6. ...“

b) Es wird folgender Abs. 3 angefügt:

„(3) ¹Ist ein Beamter oder eine Beamtin auf Zeit nur aufgrund der Anrechnung von Zeiten nach Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 oder 6 in den Ruhestand getreten, erstattet der Freistaat dem ehemaligen kommunalen Dienstherrn die Versorgungsbezüge anteilig in dem Umfang, der dem Verhältnis dieser Zeiten zur kommunalen Amtszeit entspricht. ²Soweit aus Anlass des Wechsels in ein kommunales Wahlbeamtenverhältnis eine Abfindung gezahlt wurde, sind der Erstattung nach Satz 1 die Versorgungsbezüge im Verhältnis der ruhegehaltfähigen Dienstzeit ohne Zeiten, für die eine Abfindung gezahlt wurde, zur gesamten ruhegehaltfähigen Dienstzeit zugrunde zu legen.“

2. In Art. 22 Abs. 1 Satz 2 wird nach den Wörtern „Art. 21 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 bis 3“ die Angabe „5 und 6“ eingefügt.

3. ...

§ 2

Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes

Das Bayerische Abgeordnetengesetz (BayAbgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. März 1996 (GVBl S. 82, BayRS 1100-1-I), das zuletzt durch § 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 12. Mai 2015 (GVBl S. 82) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu Art. 14 folgende Angabe eingefügt:

„Art. 14 a Berücksichtigung von Zeiten als kommunaler Wahlbeamter“.

2. ...

3. Nach Art. 14 wird folgender Art. 14 a eingefügt:

„Art. 14 a

Berücksichtigung von Zeiten
als kommunaler Wahlbeamter

¹Zeiten als Beamter auf Zeit in einem kommunalen Wahlbeamtenverhältnis gelten auf Antrag als Zeiten der Mitgliedschaft im Sinn des Art. 12, wenn das kommunale Wahlbeamtenverhältnis nicht durch Eintritt oder Versetzung in den Ruhestand geendet hat oder endet und die Zeiten nicht bereits als ruhegehaltfähige Dienstzeit in einem Beamten- oder Richter Verhältnis berücksichtigt wurden; das gilt nicht, wenn aus einem späteren kommunalen Wahlbeamtenverhältnis ein Versorgungsanspruch erworben wird. ²Werden nur durch die Anrechnung dieser Zeiten die Voraussetzungen für einen Anspruch nach diesem Gesetz erfüllt, so wird Altersentschädigung in der in Art. 13 Satz 1 genannten Höhe gezahlt.“

4. Art. 16 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Abs. 3 wird folgender Abs. 4 eingefügt:

„(4) Ein Antrag nach den Abs. 1 bis 3 ist ausgeschlossen, wenn die Zeit der Zugehörigkeit zum Bayerischen Landtag nach Art. 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen (KWBG) auf die Wartezeit oder nach Art. 22 Abs. 1 Satz 2 KWBG auf die Dienstzeit angerechnet wurde.“

- b) Der bisherige Abs. 4 wird Abs. 5 und wird wie folgt gefasst:

„(5) Im Fall des Wiedereintritts in den Bayerischen Landtag beginnen die Fristen für die Mitgliedschaftsdauer nach Art. 12 neu zu laufen, wenn ein Antrag nach Abs. 1 bis 3 gestellt wurde oder die Anrechnung der Zeit einer früheren Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag nach Art. 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 KWBG auf die Wartezeit oder nach Art. 22 Abs. 1 Satz 2 KWBG auf die Dienstzeit zu einer Versorgung aus einem kommunalen Wahlbeamtenverhältnis geführt hat.“

c) Der bisherige Abs. 5 wird Abs. 6.

II.

- 4 Die Landtagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN macht als Antragstellerin gegenüber der CSU-Landtagsfraktion als Antragsgegnerin geltend, die angegriffenen Regelungen zur finanziellen Absicherung ausgeschiedener Abgeordneter des Bayerischen Landtags verstießen aus den bereits im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens angesprochenen Gründen gegen die Bayerische Verfassung.
- 5 1. Durch die Neuregelung in Art. 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 KWBG solle eine aus der Sicht der Antragsgegnerin bestehende mögliche Versorgungslücke geschlossen werden, die nach bisheriger Gesetzeslage entstehen könne, wenn ein Mitglied des Landtags aus dieser Tätigkeit ohne Versorgungsansprüche ausscheide, später ein berufsmäßiges kommunales Wahlamt ausübe und auch hieraus keine Versorgungsansprüche erwerbe. Das Änderungsgesetz sehe zu diesem Zweck grundsätzlich die Anrechnung von Abgeordnetenzeiten auf die versorgungsbegründende Wartezeit vor. Hierbei sei zu beachten, dass bei kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten Ansprüche auf Altersversorgung im Regelfall unmittelbar nach Ausscheiden aus dem Amt bestünden, während Abgeordneten solche Ansprüche – von einer Übergangsregelung abgesehen – frühestens mit Vollendung des 67. Lebensjahrs zustünden. Der Zeitpunkt der Entstehung des Anspruchs hänge somit entscheidend davon ab, in welcher Reihenfolge kommunales Wahlamt und Abgeordnetentätigkeit ausgeübt würden. Im Fall der Ausübung des kommunalen Wahlamts im Anschluss an die Abgeordnetentätigkeit könnten bei einem Ausscheiden

aus dem Amt in relativ jungen Jahren durch die Anrechnung erhebliche Versorgungsansprüche entstehen, die ohne die vorgenommene Gesetzesänderung nicht anfallen würden.

- 6 Entsprechend der Änderung im Gesetz über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen sollten im Abgeordnetenrecht durch den neuen Art. 14 a BayAbgG Abgeordnete, die weniger als zehn Jahre dem Bayerischen Landtag angehört und davor in einem kommunalen Wahlbeamtenverhältnis nur in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert worden seien, einen Anspruch auf Altersentschädigung in der in Art. 13 Satz 1 BayAbgG genannten Höhe erwerben. Um eine doppelte Alterssicherung aus identischen Zeiten auszuschließen, seien Anrechnungsvorschriften vorgesehen.
- 7 2. Aus der Wahlrechtsgleichheit folge in der repräsentativen Demokratie das Gebot, die Abgeordneten in Statusfragen sowie bei der Ausübung ihrer Rechte gleich zu behandeln. Der formalisierte Gleichheitsgrundsatz (Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Art. 13 Abs. 2 BV) sei bei allen Entschädigungsleistungen an Abgeordnete, so auch bei der Altersversorgung, zu beachten. Dagegen verstoße die neu geschaffene Anrechnungsmöglichkeit in mehrfacher Hinsicht.
- 8 a) Sie habe zur Folge, dass die zehnjährige Mindestfrist, die an sich nach Art. 12 Abs. 1 BayAbgG für den Anspruch auf Altersversorgung bestehe, für eine bestimmte Gruppe von Abgeordneten außer Kraft gesetzt werde. Diejenigen Abgeordneten, die in ihrer beruflichen Karriere zwischen Abgeordnetentätigkeit und kommunalem Wahlamt wechselten, würden gegenüber den Abgeordneten bessergestellt, die vor Ablauf der Zehnjahresfrist ihr Mandat niederlegten und nicht in ein kommunales Wahlamt, sondern in eine andere berufliche Tätigkeit wechselten oder keine solche mehr aufnahmen. Zwingende Gründe für eine derartige Differenzierung seien nicht ersichtlich. Insbesondere fehle es an einem Härtefall oder einer Gerechtigkeitslücke, um die Ungleichheit unter den Abgeordneten rechtfertigen zu können.

- 9 aa) Die Lücke in der sozialen Sicherung im Alter, die für Abgeordnete entstehe, die aus dem Landtag ausschieden und diesem nicht zehn Jahre angehört hätten, werde bereits durch die Möglichkeiten der Versorgungsabfindung, der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Berücksichtigung als Dienstzeit in der Beamtenversorgung (Art. 16 BayAbgG) geschlossen. Die Antragsgegnerin habe bei der vorgelegten Gesetzesänderung umfangreiche Querverweise vornehmen müssen, um eine doppelte Absicherung zu vermeiden; dies verdeutliche, dass bereits nach bisheriger Rechtslage eine angemessene Absicherung im Alter bestehe. Im Übrigen hätten sich andere, die formale Gleichheit der Abgeordneten wahrende Regelungsmöglichkeiten angeboten. In Betracht käme eine dem Abgeordnetenrecht des Bundes vergleichbare Regelung, nach der ein Altersversorgungsanspruch bereits ab einem Jahr Parlamentszugehörigkeit entstehe und mit jedem weiteren Mandatsjahr anwachse.
- 10 bb) Die nach bisheriger Rechtslage bestehende Altersabsicherung erweise sich auch im speziellen Fall eines Wechsels in ein kommunales Wahlamt als angemessen. Die gesellschaftliche Verantwortung, die mit einer mindestens zehnjährigen Ausübung von Landtagsmandat und kommunalem Wahlamt verbunden sei, rechtfertige es nicht, die formale Gleichheit unter den Abgeordneten außer Kraft zu setzen. Neben einem kommunalen Wahlamt gebe es auch andere Tätigkeiten mit erheblicher Arbeitsbelastung und gesellschaftlicher Verantwortung, etwa als Repräsentant einer Nichtregierungsorganisation, eines Verbands, einer Stiftung, einer kirchlichen Organisation oder in einer Position der freien Wirtschaft.
- 11 cc) Der Wille des Gesetzgebers, den Wechsel zwischen Landtagsmandat und kommunalem Wahlamt besonders zu fördern, sei ebenso wenig geeignet, die formale Gleichheit der Abgeordneten aufzuheben. Wenn einzelne Personengruppen aufgrund des vor oder nach der Abgeordnetentätigkeit ausgeübten Amtes hinsichtlich der Altersversorgung bessergestellt würden als andere, sei der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers offensichtlich überschritten. Die Diäten und damit die Altersversorgung dürften nicht so geregelt werden, dass sie den Prozess der Repräsentation des Volkes und der Kandidatenwahl (mittelbar) steuerten.

- 12 dd) Eine abweichende Beurteilung ergebe sich nicht daraus, dass das Abgeordnetenrecht bereits Anrechnungsmöglichkeiten für Zeiten im Europäischen Parlament, im Deutschen Bundestag und im Parlament eines anderen Bundeslandes vorsehe. Anders als der Abgeordnete als Mitglied eines Legislativorgans sei der kommunale Wahlbeamte Teil der Exekutive, der sein Amt zwar ebenfalls durch eine Wahl erworben habe, aber Aufgaben der Verwaltung übernehme.
- 13 ee) Für eine gegenseitige Anrechnung der Tätigkeiten als Abgeordneter und als berufsmäßiger kommunaler Wahlbeamter fehle es außerdem an einer Vergleichbarkeit der beiden Funktionen. Zwischen Abgeordneten und Beamten bestünden grundlegende statusrechtliche Unterschiede, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 30. September 1987 (BVerfGE 76, 256) im Einzelnen dargestellt habe. Für die verfassungsrechtliche Betrachtung sei ausschlaggebend, dass die Abgeordnetenentschädigung ihre Grundlage in einem anderen Sach- und Regelungszusammenhang habe als dem für die Festsetzung der Beamtenbezüge maßgeblichen Alimentationsprinzip.
- 14 b) Der Grundsatz der formalen Gleichheit unter den Abgeordneten sei auch verletzt, weil sich durch das Änderungsgesetz erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Zeitpunkts ergäben, zu dem ein Anspruch auf Altersversorgung entstehe. Abgeordnete, die zunächst das Mandat und dann das kommunale Wahlamt ausübten, seien bei der Altersversorgung bessergestellt als diejenigen, die zunächst als kommunale Wahlbeamte und dann als Abgeordnete tätig seien. Denn nach der Systematik des Änderungsgesetzes entscheide das letzte Amt über die Altersversorgung. Einem kommunalen Wahlbeamten stehe ein Anspruch auf Altersversorgung im Regelfall unmittelbar nach Ausscheiden aus dem Amt zu, einem Abgeordneten dagegen in der Regel erst mit Vollendung des 67. Lebensjahrs. Die durch die Anrechnungsmöglichkeit vorgenommene Verknüpfung zwischen Abgeordnetenrecht und Beamtenrecht führe zu unsachgemäßen Ergebnissen.
- 15 3. Der formalisierte Gleichheitsgrundsatz sei nach überwiegender Auffassung einen allgemeinen Gleichheitsgrundsatz verdrängende Spezialregelung, sodass es

insoweit an sich keiner gesonderten Prüfung bedürfe. Jedenfalls sei der allgemeine Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV) verletzt, da statusrechtliche Unterschiede zwischen Mandatsträgern und kommunalen Wahlbeamten bestünden und die angegriffenen Normen zu einer verfassungsrechtlich relevanten Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem führten.

III.

- 16** Nach Ansicht der Antragsgegnerin ist der Antrag abzuweisen, da die streitgegenständliche Regelung bayerisches Verfassungsrecht nicht verletze.
- 17** 1. Der Argumentation der Antragstellerin sei nicht zu folgen, da sie den Sinn und Zweck des sog. formalisierten Gleichheitssatzes überdehne. Diese Rechtsfigur sei vom Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf Abgeordnete des Deutschen Bundestages in den beiden sog. Diäten-Urteilen entwickelt worden. Danach seien alle Mitglieder des Parlaments formal gleichgestellt. Daraus folge weiter, dass jedem bzw. jeder Abgeordneten eine gleich hoch bemessene Entschädigung zustehe. Dies schließe alle weiteren, der Höhe nach differenzierten, individuellen oder pauschalen Zulagen aus, da diese die Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten und deren Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten. Ausnahmen seien nur für die Leitungsgremien des Parlamentspräsidenten und seiner Stellvertreter sowie für Fraktionsvorsitzende bejaht worden.
- 18** Das Hauptanwendungsfeld, in dem der formalisierte Gleichheitssatz eine besonders strikte Geltung entfalte, sei die aktive Zeit im Parlament. In einem späteren Ruhestand bzw. der Zeit nach dem Mandat sei der Gesichtspunkt einer möglichen Beeinträchtigung der Unabhängigkeit nicht mehr maßgeblich relevant. Bei der Ausgestaltung der Altersversorgung seien Abweichungen vom formalisierten Gleichheitssatz zulässig, wenn sie geboten erschienen; ein zwingender Grund für unterschiedliche Regelungen, wie er für abweichende Aufwandsentschädigungen während des aktiven Mandats verlangt werde, müsse nicht vorliegen.

- 19** 2. a) Zwar gelte der Grundsatz des formalisierten Gleichheitssatzes auch im bayerischen Verfassungsrecht; er sei in Art. 31 Alt. 2 BV verankert. Allerdings sei umstritten, ob die Länder daraus die gleichen rigorosen Folgerungen ziehen müssten, wie es das Bundesverfassungsgericht getan habe. Selbst wenn man die Anerkennung einer als Alimentation konstruierten Abgeordnetenentschädigung dem Grunde nach wegen des Homogenitätsgebots (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) für erforderlich erachte, so fielen die Einzelheiten ihrer Ausgestaltung mit Sicherheit nicht mehr hierunter. Der Landesgesetzgeber habe insoweit einen weiten Gestaltungsspielraum. Dies gelte erst recht für die Altersversorgung, bei der der ursprüngliche Sinn und Zweck einer Wahrung der Unabhängigkeit der Abgeordneten in der Gewichtigkeit deutlich zurücktrete, und werde durch einen Vergleich der in den einzelnen Bundesländern existierenden Regelungen bestätigt, die große Unterschiede sowohl hinsichtlich der Gewährung von Zulagen während der aktiven Zeit der Mandatswahrnehmung als auch in den Systemen der Alterssicherung aufwiesen. Parallel hierzu sei es genuines Recht der Landesverfassungsgerichte, den eigenen Verfassungsraum authentisch zu interpretieren.
- 20** b) Der bayerische Gesetzgeber habe in Art. 12 Abs. 1 BayAbgG in Wahrnehmung seines Gestaltungsspielraums eine Wartezeit von zehn Jahren vorsehen können, die nicht diejenige auf Bundesebene nachahmen müsse. Es stehe ihm auch frei, das Wartezeitrecht sachgerecht zu modifizieren.
- 21** c) Dass die Versorgungsansprüche von Abgeordneten und Beamten auf unterschiedlichen statusrechtlichen Grundlagen beruhten, verbiete es beispielsweise nicht, diese aufeinander anzurechnen. Maßgeblich für die Anrechnung sei, dass es sich in beiden Fällen um Leistungen aus öffentlichen Kassen handle. Durch seine verfassungsrechtliche Verankerung stehe das Alimentationsprinzip, welches das Verbot der Doppelalimentation einschließe, dogmatisch auf der gleichen Stufe wie der formalisierte Gleichheitsgrundsatz und könne diesen seinerseits einschränken. Verfassungsrechtliche Normkonflikte seien üblicherweise im Wege praktischer Konkordanz zu lösen, die über den Bereich der Grundrechtsdogmatik hinaus Anwendung finde. Sei aber eine Anrechnung zulässig, um eine Doppelali-

mentation zu verhindern, so müsse auch die gegenteilige Konstellation anerkannt werden, um eine angemessene Alimentation erst zu generieren.

- 22** d) Im Rahmen des weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums könnten insbesondere auch politische Erwägungen in die Ausgestaltung der Entschädigungsgesetze einfließen. Ein möglicher Wechsel von Abgeordneten in ein kommunales Wahlamt sei politisch durchaus sinnvoll und wünschenswert. Es sei daher eine legitime Erwägung, dafür zu sorgen, dass eine solche Durchlässigkeit nicht durch drohende Versorgungslücken konterkariert werde. Dabei könne sich der Gesetzgeber frei entscheiden, ob er eine Einbeziehung in die günstigere Versorgungslösung bevorzuge oder auf eine für die Betroffenen ungünstigere Nachversicherung rekurriere. Ganz generell sei es ein wichtiges politisches Anliegen, die Bereitschaft zur Übernahme von Leitungsämtern nicht in die Abhängigkeit zukünftiger individueller Versorgungssituationen geraten zu lassen.
- 23** e) Die von der Antragstellerin monierte Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Reihenfolge der ausgeübten Tätigkeiten ergebe sich zum einen aus den unterschiedlich konstruierten Alimentationssystemen. Der formalisierte Gleichheitssatz gebiete nicht, die beiden Systeme strukturell und inhaltlich identisch auszugestalten oder anzugleichen. Ebenso wenig wie es dem Gesetzgeber verwehrt sei, zwischen den Systemen Anrechnungsregelungen zu treffen, um eine Doppelalimentation zu vermeiden, sei er im Gegenzug gezwungen, die Berechnungsgrundlagen gänzlich parallel zu konstruieren. Zum anderen sei zu berücksichtigen, dass die angegriffene Normänderung keinen Systemwechsel bedeute. Vielmehr dürfte die Zahl der davon betroffenen Fälle ausgesprochen gering sein.
- 24** Bei der Gestaltung von Versorgungssystemen sei der Gesetzgeber genötigt und auch berechtigt, pauschalierende Regelungen zu treffen, die immer wieder zu subjektiv empfundenen Ungerechtigkeiten oder zu Steuerungsverlusten führen könnten; es stehe ihm aber auch frei, solche Härtefälle oder Unwuchten punktuell nachzubessern. Die vorgenommene Gesetzesänderung trage deutlich den Cha-

rakter einer solchen punktuellen Lückenfüllungsregelung, die die Schlüssigkeit des Gesamtsystems nicht infrage stelle.

IV.

- 25** 1. Der Bayerische Landtag hält den Antrag für unbegründet.
- 26** Weder das für Abgeordnete geltende Prinzip der formalisierten Gleichheit noch der allgemeine Gleichheitssatz sei verletzt. Das Abgeordnetengesetz eröffne schon jetzt für Mitgliedschaften im Europäischen Parlament, im Deutschen Bundestag und in den Länderparlamenten die Möglichkeit, diese Zeiten auf Antrag der Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag zuzurechnen. Die Ausübung eines politischen Amtes solle versorgungsrechtlich als Einheit angesehen werden. Die bereits bestehende Anrechnungsmöglichkeit werde lediglich auf den Wechsel von kommunalen Wahlbeamten und Abgeordneten erweitert. Dies erscheine notwendig, weil Wahlbeamte ebenso wie Abgeordnete ein öffentliches Amt nur auf Zeit innehätten und dieses durch Wahlen erworben werde. Die Vergleichbarkeit beider Mandate erscheine gegeben, sodass keine Ungleichbehandlung zu erkennen sei. Der Gesetzgeber sei im Rahmen des ihm zustehenden weiten Gestaltungsspielraums frei, das Wartezeitrecht nach seiner Vorstellung sachgerecht zu modifizieren.
- 27** 2. Die Bayerische Staatsregierung ist ebenfalls der Ansicht, der Antrag sei unbegründet.
- 28** a) aa) Soweit die Antragstellerin Änderungen des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen beanstande, sei der für Abgeordnete geltende formalisierte Gleichheitssatz nicht tangiert. Die Möglichkeit, dass Zeiten als Abgeordneter vor Beginn der Amtszeit als kommunaler Wahlbeamter auf die zur Begründung eines Versorgungsanspruchs notwendige Wartezeit von mindestens zehn Jahren gemäß Art. 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 KWBG angerechnet würden, führe

nicht zu einer unterschiedlichen Entschädigungsregelung für Abgeordnete. Die Anrechnung betreffe vielmehr die Beamtenversorgung und nicht die Altersentschädigung nach Abgeordnetenrecht. Demgemäß wirke sich die Regelung auch nicht auf das parlamentarische Handeln der Abgeordneten und das Geschehen im Landtag aus.

- 29** Ein Verstoß könne auch nicht damit begründet werden, dass ein Anspruch auf Altersversorgung aus dem kommunalen Wahlbeamtenverhältnis bereits mit einem jüngeren Lebensalter zu erreichen sei, wenn das kommunale Wahlamt im Anschluss an das Abgeordnetenmandat ausgeübt werde, als dies beim (umgekehrten) Wechsel aus einem kommunalen Wahlamt in den Landtag der Fall sei. Dieser Unterschied beruhe allein auf den unterschiedlichen Alimentationssystemen des jeweils zuletzt ausgeübten Amtes und sei nicht durch die streitgegenständlichen Regelungen bedingt. Die von der Antragstellerin beanstandete Rechtsfolge ergebe sich vielmehr aus Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Art. 51 Abs. 2 KWBG. Betroffene, die nach Ablauf ihrer Amtszeit als kommunaler Wahlbeamter die für die Begründung eines Versorgungsanspruchs notwendige Wartezeit von mindestens zehn Jahren erfüllt hätten, erhielten danach unabhängig von ihrem Lebensalter sofort eine Versorgung. Anders als im Bayerischen Abgeordnetengesetz, das eine Altersentschädigung erst ab Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze vorsehe (Art. 12 Abs. 1 BayAbgG), hänge also die Versorgung aus einem kommunalen Wahlbeamtenverhältnis nicht von einem gesetzlichen Mindestalter ab. Die Regelungen zur sog. Sofortversorgung der kommunalen Wahlbeamten, die schon seit 1964 geltendes Recht seien, könnten im Rahmen der vorliegenden Meinungsverschiedenheit nicht in zulässiger Weise gerügt werden.
- 30** bb) Der allgemeine Gleichheitssatz sei ebenfalls nicht verletzt, da § 1 Nrn. 1 und 2 des Änderungsgesetzes auf sachlichen Gründen beruhten. Der Gesetzgeber wolle bestimmten Härten in der Altersabsicherung vorbeugen und damit im System des Abgeordnetenrechts und des Rechts der kommunalen Wahlbeamten entstandene Wechselbarrieren abschaffen sowie den Austausch zwischen politischen Ämtern fördern. Die Neuregelung diene dem Demokratieprinzip (Art. 2 BV) und der Stär-

kung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV); sie werde dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit gerecht.

- 31** Im Hinblick auf die besondere Bedeutung des Abgeordnetenmandats und das Erfordernis einer angemessenen Versorgung erscheine es sachgerecht, die in Ausübung des Mandats durchlaufenen Jahre bei einem Wechsel in ein kommunales Wahlamt für die Altersversorgung nicht völlig unberücksichtigt zu lassen. Dies gelte insbesondere, weil ein Abgeordneter, der zum Wechsel in ein kommunales Wahlamt bereit sei, anders als derjenige, der in ein Arbeitsverhältnis wechsele, von der Entscheidung des Wählers abhängig sei. Durch die Neuregelung sei ein Wechsel für die Betroffenen künftig mit einem weniger hohen persönlichen Risiko verbunden. Zwar gebe es u. a. bereits Nachversicherungsmöglichkeiten; die Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung seien aber einer Altersentschädigung nach dem Bayerischen Abgeordnetengesetz oder einer Versorgung aus einem kommunalen Wahlbeamtenverhältnis nicht gleichwertig.
- 32** Die angegriffene Regelung lasse sich auch damit rechtfertigen, dass das Mandat als Abgeordneter und das Amt als kommunaler Wahlbeamter trotz statusrechtlicher Unterschiede Parallelen und Gemeinsamkeiten aufwiesen. Beide Politiker seien Inhaber eines öffentlichen Amtes auf Zeit und hätten ihr Mandat durch Wahlen erhalten. Demgegenüber komme es für die Vergleichbarkeit nicht entscheidend darauf an, ob das jeweilige Amt der Legislative oder der Exekutive zuzuordnen sei. Anders als das Amt eines Laufbahnbeamten ähnele das kommunale Wahlbeamtenverhältnis insbesondere hinsichtlich des Zeitaspekts und der Abhängigkeit vom Wählerwillen dem Abgeordnetenmandat.
- 33** Die Neuregelung in § 1 Nrn. 1 und 2 des Änderungsgesetzes diene darüber hinaus einer gewissen Gleichstellung kommunaler Wahlbeamter mit Laufbahnbeamten und sei auch unter diesem Gesichtspunkt sachlich gerechtfertigt. Die für kommunale Wahlbeamte neu eröffnete Möglichkeit zur versorgungsbegründenden An-

rechnung von Abgeordnetenvorzeiten führe zu einer größeren Gerechtigkeit im System der Beamtenversorgung.

- 34** b) Die von der Antragstellerin angegriffenen Änderungen des Bayerischen Abgeordnetengesetzes hätten unmittelbare Auswirkungen auf die Abgeordnetenversorgung und berührten daher den formalisierten Gleichheitssatz. Er sei jedoch nicht verletzt. Wie bereits dargelegt, gebe es Legitimationsgründe von Verfassungsrang, die nach ihrem Gewicht und ihrer Bedeutung mit dem durch den formalisierten Gleichheitssatz geschützten Grundsatz der Wahlgleichheit gleichrangig seien.
- 35** Darüber hinaus kenne das Bayerische Abgeordnetengesetz auch schon bisher Differenzierungen im Hinblick auf die Anrechnungsmöglichkeiten für die versorgungsbegründende Wartezeit. Die Erweiterung der für die Mitgliedschaft in anderen Parlamenten geltenden Regelung sei sachlich gerechtfertigt.
- 36** Zudem werde es von der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs als verfassungsgemäß anerkannt, wenn der Gesetzgeber Anrechnungsregelungen für Abgeordnete vorsehe, die zugleich Angehörige des öffentlichen Dienstes seien. Der zugrunde liegende Rechtsgedanke, die öffentliche Hand als Einheit zu betrachten, spiegle sich auch bei der vorliegend angegriffenen Regelung wider.

V.

- 37** Von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung wird abgesehen, da eine solche nach der Sach- und Rechtslage nicht geboten erscheint und die Beteiligten hierauf ausdrücklich verzichtet haben (Art. 22 Abs. 1 VfGHG).

VI.

- 38** Der Antrag, der eine Meinungsverschiedenheit gemäß Art. 75 Abs. 3 BV, Art. 49 VfGHG zum Gegenstand hat, ist zulässig.

- 39** Nach Art. 75 Abs. 3 BV entscheidet der Verfassungsgerichtshof Meinungsverschiedenheiten darüber, ob durch ein Gesetz die Verfassung geändert wird oder ob ein Antrag auf unzulässige Verfassungsänderung vorliegt. Diese Voraussetzungen sind nach Art. 49 Abs. 1 VfGHG auch dann erfüllt, wenn die Meinungsverschiedenheit darüber besteht, ob durch ein Gesetz die Verfassung verletzt wird. Die Meinungsverschiedenheit muss zwischen am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen oder Teilen davon entstanden und bereits im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens im Landtag erkennbar geworden sein (VerfGH vom 21.11.1986 VerfGHE 39, 96/136; vom 12.8.1994 VerfGHE 47, 184/189; vom 19.10.1994 VerfGHE 47, 241/252; vom 17.9.1999 VerfGHE 52, 104/119; vom 21.2.2002 VerfGHE 55, 28/35; vom 9.5.2016 BayVBI 2016, 625 Rn. 107; vom 21.11.2016 BayVBI 2017, 192 Rn. 56). Das ist hier der Fall.
- 40** 1. Der Entwurf zur Änderung des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen, des Bayerischen Abgeordnetengesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung wurde von mehreren Abgeordneten der CSU-Fraktion am 17. Januar 2017 im Landtag eingebracht (LT-Drs. 17/14995). In der Plenarsitzung am 6. April 2017 wurde das Gesetz vom Landtag mit den Stimmen der Abgeordneten der CSU-Fraktion und der Fraktion der FREIEN WÄHLER gegen die Stimmen der Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, wobei sich die Abgeordneten der SPD-Fraktion der Stimme enthielten (vgl. Plenarprotokoll 17/101 S. 8964). Abgeordnete der Antragstellerin vertraten im Gesetzgebungsverfahren die Auffassung, im Entwurf enthaltene Regelungen seien verfassungswidrig.
- 41** So führte die der Antragstellerin angehörende Abgeordnete Gote in den Beratungen des federführenden Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen am 16. Februar 2017 (Protokoll S. 5 ff.) u. a. aus, der Gleichheitssatz werde dadurch verletzt, dass die Abgeordnetenzeit und die Zeit als berufsmäßiger kommunaler Wahlbeamter bei der Altersversorgung zusammengerechnet werden könnten; dies führe zu einer Besserstellung einer Gruppe von Abgeordneten. Ferner ergebe sich eine Ungleichbehandlung daraus, dass derjenige, der zunächst

Abgeordneter und dann kommunaler Wahlbeamter sei, bei der Altersversorgung bessergestellt werde als derjenige, der die Ämter in umgekehrter Reihenfolge bekleide. Vergleichbare verfassungsrechtliche Bedenken machte die Abgeordnete Bause in der Endberatung des Ausschusses am 30. März 2017 geltend. In der Plenarberatung am 24. Januar 2017 (Plenarprotokoll 17/93 S. 8241 f.) hatte bereits der ebenfalls der Antragstellerin angehörende Abgeordnete Gehring Verstöße gegen den Gleichheitssatz gerügt. In der abschließenden Beratung im Landtagsplenum am 6. April 2017 (Plenarprotokoll 17/101 S. 8962 ff.) griff er die auch im federführenden Ausschuss thematisierten Gesichtspunkte erneut auf. Ferner wies er auf den Unterschied zwischen Abgeordneten und Beamten hin; daher könnten kommunale Wahlbeamte und Abgeordnete versorgungsrechtlich nicht als Einheit angesehen werden.

- 42** 2. Die Antragstellerin hat als Fraktion und damit als Teil des Landtags gemäß Art. 49 Abs. 2 Satz 1 VfGHG am Verfahren zur Änderung des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen, des Bayerischen Abgeordnetengesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung mitgewirkt. Sie kann die bereits auf Parlamentsebene von ihren Mitgliedern geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken im Verfahren nach Art. 75 Abs. 3 BV weiterverfolgen (VerfGH vom 27.7.1972 VerfGHE 25, 97/107 f.; VerfGHE 39, 96/136; 47, 184/189; 47, 241/252; BayVBI 2016, 625 Rn. 107 f.; 2017, 192 Rn. 60). Als Antragsgegnerin wird zulässigerweise die Mehrheitsfraktion im Landtag benannt, mit deren Stimmen die Neuregelung verabschiedet wurde (vgl. Art. 49 Abs. 2 Satz 3 VfGHG; VerfGHE 47, 241/253; 55, 28/35; VerfGH BayVBI 2016, 625 Rn. 108; 2017, 192 Rn. 60).

VII.

- 43** Der Antrag ist unbegründet. Die Regelungen des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 und Abs. 3 KWBG sowie der Art. 14 a und 16 Abs. 4 und 5 BayAbgG zur Absicherung ausgeschiedener Abgeordneter des Bayerischen Landtags in der Fassung von § 1

Nrn. 1 und 2 sowie § 2 Nrn. 1, 3 und 4 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen, des Bayerischen Abgeordnetengesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung vom 24. April 2017 (GVBl S. 81) sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

- 44** 1. Um die angegriffenen Regelungen verfassungsrechtlich beurteilen zu können, ist es zunächst erforderlich, das bereits vor der Gesetzesänderung bestehende System der bayerischen Abgeordnetenentschädigung und -versorgung näher in den Blick zu nehmen.
- 45** a) Nach Art. 31 BV haben die Mitglieder des Landtags ein Recht auf eine Aufwandsentschädigung. Hieraus hat der Verfassungsgerichtshof zunächst abgeleitet, dass die Entschädigung der Abgeordneten den Charakter einer vorveranschlagten oder pauschalierten Aufwandsentschädigung habe (VerfGH vom 17.5.1967 VerfGHE 20, 95/100; vom 3.2.1969 VerfGHE 22, 19/22). Diese Rechtsprechung hat er später in Anlehnung an die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtslage bei den Abgeordneten des Deutschen Bundestages (BVerfG vom 21.10.1971 BVerfGE 32, 157/164; vom 5.11.1975 BVerfGE 40, 296 ff.; vgl. Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 31 Rn. 3 ff.) fortentwickelt. Hintergrund war der Wandel der tatsächlichen Verhältnisse während der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, in der die Abgeordnetentätigkeit zunehmend zu einer Hauptbeschäftigung wurde. Als Konsequenz ergab sich hieraus die verfassungsgerichtliche Billigung des Übergangs von einer Aufwandsentschädigung zu einer Vollalimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse. Die Alimentation umfasst neben den Kosten für die allgemeine Lebensführung auch eine angemessene Alters- und Hinterbliebenenversorgung sowie die Kosten für die Fälle der Erwerbsunfähigkeit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit. Sie soll die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten sichern und gleichzeitig gewährleisten, dass dieser seine parlamentarische Tätigkeit wahrnehmen kann, selbst wenn er dadurch sein Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert (VerfGH vom 15.12.1982 VerfGHE 35, 148/156 ff.; vom 6.5.2005

VerfGHE 58, 113/128 ff.; vgl. zur Altersentschädigung auch Sinner in Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 2016, § 19 Rn. 41). Ein absoluter Maßstab dafür, in welcher Höhe die Entschädigung und die Versorgung zu bemessen sind, lässt sich der Bayerischen Verfassung nicht entnehmen. Vielmehr hat die Volksvertretung insoweit eine gewisse Gestaltungsfreiheit unter Berücksichtigung von Aufgaben und Stellung des Parlaments, der mit dem Mandat verbundenen Verantwortung und Belastung sowie der wirtschaftlichen und haushaltsmäßigen Gesamtsituation des Staates (VerfGHE 35, 148/164; 58, 113/129).

- 46** b) Die näheren Regelungen zur Entschädigung der Abgeordneten und zu ihrer Versorgung sind im Dritten Teil des Bayerischen Abgeordnetengesetzes enthalten. Im Gegensatz zum Grundgesetz (Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG) fehlt zwar in der Bayerischen Verfassung (Art. 31 BV) ein ausdrücklicher Hinweis darauf, dass das Nähere durch Gesetz zu regeln ist. Die Zuständigkeit des Gesetzgebers ergibt sich jedoch aus den allgemeinen Vorschriften der Art. 5 Abs. 1 und Art. 72 Abs. 1 BV (VerfGHE 20, 95/99).
- 47** aa) Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 BayAbgG erhält ein Mitglied des Bayerischen Landtags als steuerpflichtiges Einkommen eine Entschädigung, die zwölfmal im Jahr gezahlt wird. Gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BayAbgG in Verbindung mit der in Abs. 3 vorgesehenen Indexierung beläuft sich der monatliche Betrag ab 1. Juli 2018 auf 8 183 € (GVBI 2018 S. 280). Soweit der Abgeordnete über weitere Bezüge aus öffentlichen Kassen verfügt, kommt unter den Voraussetzungen des Art. 22 BayAbgG eine Anrechnung in Betracht.
- 48** Neben der Entschädigung steht dem Abgeordneten die sog. Mandatsausstattung (Art. 6 BayAbgG) zu, die Geld- und Sachleistungen, darunter eine monatliche Kostenpauschale von derzeit 3 453 € (GVBI 2018 S. 280), umfasst und der Abgeltung der durch das Mandat veranlassten Aufwendungen dient. Ferner werden den Abgeordneten zur Unterstützung ihrer parlamentarischen Arbeit Kosten für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge in dem im Haushaltsgesetz vorgesehenen Umfang gegen Nachweis erstattet (Art. 8 BayAbgG).

- 49** bb) Die Regelungen zur finanziellen Absicherung ehemaliger Abgeordneter werden nachfolgend im Überblick dargestellt, wobei von gesonderten Ausführungen zur Hinterbliebenenversorgung abgesehen wird:
- 50** (1) Nach seinem Ausscheiden erhält ein Mitglied des Bayerischen Landtags eine Altersentschädigung, wenn es das 67. Lebensjahr vollendet und dem Landtag zehn Jahre angehört hat (Art. 12 Abs. 1 BayAbgG); hierauf werden auf Antrag Mandatszeiten in anderen Parlamenten angerechnet (Art. 14 BayAbgG). Mitglieder, die vor dem 1. Januar 1947 geboren sind, erreichen die Altersgrenze mit Vollendung des 65. Lebensjahrs (Art. 12 Abs. 2 Satz 1 BayAbgG). Für Mitglieder, die von 1947 bis 1963 geboren sind, gilt im Hinblick auf die Altersgrenze – wie auch im Beamtenrecht (Art. 143 Abs. 1 Satz 2 BayBG) – eine Übergangsregelung (Art. 12 Abs. 2 Satz 2 BayAbgG). Die Altersentschädigung beträgt gemäß Art. 13 Satz 1 BayAbgG bei einer Mitgliedschaft von zehn Jahren 33,5 v. H. der monatlichen Entschädigung eines aktiven Mitglieds von 8 183 €, somit derzeit 2 741,31 €. Sie erhöht sich für jedes weitere Jahr der Mitgliedschaft bis zum 20. Jahr um 3,825 v. H., also auf maximal 71,75 v. H. (Art. 13 Satz 2 BayAbgG); dies entspricht derzeit 5 871,30 €. Auch im Hinblick auf die Altersentschädigung sind die für weitere Bezüge aus öffentlichen Kassen geltenden Anrechnungsvorschriften des Art. 22 BayAbgG zu beachten.
- 51** (2) Ein Mitglied des Bayerischen Landtags, das bei seinem Ausscheiden weder eine Anwartschaft noch einen Anspruch auf Altersentschädigung erworben hat, erhält nach Art. 16 Abs. 1 BayAbgG für die Zeit der Zugehörigkeit auf Antrag eine Versorgungsabfindung. Sie wird für jeden angefangenen Monat der Mitgliedschaft in Höhe des für diesen Monat jeweils geltenden Höchstbeitrags zur allgemeinen Rentenversicherung zuzüglich 20 v. H. dieses Höchstbeitrags gezahlt.
- 52** (3) Anstelle der Versorgungsabfindung wird die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag auf Antrag als ruhegehaltfähige Dienstzeit bei der Beamtenversorgung berücksichtigt (Art. 16 Abs. 3 BayAbgG i. V. m. Art. 14 Abs. 4 Nr. 3 BayBeamVG).

- 53** (4) Wird eine Versorgungsabfindung trotz der an sich gegebenen Voraussetzungen nicht in Anspruch genommen, kommt eine Nachversicherung zur gesetzlichen Rentenversicherung in Betracht. Hierfür verweist Art. 16 Abs. 2 BayAbgG auf Regelungen im Abgeordnetengesetz des Bundes, die eine Nachversicherung für Bundestagsmitglieder betreffen und diese Möglichkeit ausdrücklich auch für Abgeordnete in den Ländern eröffnen (§ 23 Abs. 2, 4, 7 und 8 AbgG; Welti in Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, § 23 Rn. 20 f.). Die Nachversicherung wird nach §§ 181 ff. SGB VI durchgeführt. Grundlage ist gemäß § 181 Abs. 1 SGB VI das Einkommen der Abgeordneten entsprechend § 14 SGB IV. Damit erfolgt die Nachversicherung auf der Basis des Höchstbeitrags. Die Beiträge gelten nach § 185 Abs. 2 Satz 1 SGB VI als rechtzeitig gezahlte Pflichtbeiträge, sodass die ehemaligen Abgeordneten rentenversicherungsrechtlich so gestellt werden, als wären sie während der Zeit ihres Mandats pflichtversichert gewesen (Welti, a. a. O., § 23 Rn. 12).
- 54** (5) Zur finanziellen Absicherung ausscheidender Abgeordneter trägt ferner das Übergangsgeld nach Art. 11 BayAbgG bei, das eine mindestens einjährige Zugehörigkeit zum Landtag voraussetzt. Es wird für jedes Jahr der Mitgliedschaft einen Monat geleistet, höchstens jedoch 18 Monate lang; seine Höhe entspricht der Abgeordnetenentschädigung. Ab dem zweiten Monat nach dem Ausscheiden werden alle Erwerbseinkommen und Versorgungsbezüge angerechnet.
- 55** 2. Die angegriffenen, die dargestellte Rechtslage ergänzenden Regelungen sind mit dem aus Art. 13 Abs. 2 i. V. m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV abzuleitenden formalisierten Gleichheitsgrundsatz vereinbar.
- 56** a) Die Demokratie des Grundgesetzes, deren Grundsätzen nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern entsprechen muss, ist eine grundsätzlich privilegienfeindliche Demokratie. Zwar fordert der Gleichheitssatz nicht, dass der Gesetzgeber die Einzelnen und ihre relevanten gesellschaftlichen Gruppen unbedingt gleichmäßig behandelt; er lässt vielmehr Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Ob und

in welchem Ausmaß der Gleichheitssatz dem Gesetzgeber bei der Ordnung bestimmter Materien Differenzierungen erlaubt, richtet sich nach der Natur des jeweiligen Sachbereichs (BVerfG vom 5.11.1975 BVerfGE 40, 296/317).

- 57** Für den Sachbereich der Wahlen ergibt sich der Grundsatz der Wahlgleichheit aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV. Er stellt einen besonderen Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 118 Abs. 1 BV dar und unterscheidet sich von diesem durch seinen formalen Charakter. Denn die Wahlgleichheit trägt der vom Demokratieprinzip vorausgesetzten Gleichberechtigung der Staatsbürger Rechnung; die Gleichbehandlung aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts ist eine der wesentlichen Grundlagen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Der Grundsatz der Wahlgleichheit unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot. Allerdings folgt aus seinem formalen Charakter, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen bleibt; solche Differenzierungen bedürfen zu ihrer Rechtfertigung besonderer, zwingender bzw. sachlich legitimierter Gründe (vgl. VerfGH vom 18.7.2006 VerfGHE 59, 125/129; vom 4.10.2012 VerfGHE 65, 189/206; vom 26.3.2018 – Vf.15-VII-16 – juris Rn. 77; BVerfG vom 3.7.2008 BVerfGE 121, 266/297; vom 26.2.2014 BVerfGE 135, 259 Rn. 53).
- 58** Diese Grundsätze gelten nicht nur für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts im engeren Sinn, sondern auch für die sich an die Wahlentscheidung anschließende Ausübung des Mandats. Gemäß Art. 13 Abs. 2 BV sind die Abgeordneten Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei, nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden. Aus dieser Verfassungsbestimmung ist zugleich das Prinzip der egalitären Repräsentation abzuleiten, das zur Folge hat, dass alle Mitglieder des Parlaments einander formal gleichgestellt sind. Denn sie repräsentieren in ihrer Gesamtheit als Volksvertretung im Sinn des Art. 4 BV die stimmberechtigten Bürger (VerfGH vom 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 – juris Rn. 112), wobei sich die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV geforderte Gleichheit der Wahl in der Gleichheit der gewählten Abgeordneten widerspiegelt (Huber in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 13 Rn. 5; Möstl

in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 13 Rn. 10; Art. 31 Rn. 1; vgl. auch BVerfG vom 21.7.2000 BVerfGE 102, 224/237 ff.). Aus dem Prinzip der formalisierten Gleichbehandlung folgt, dass jedermann ohne Rücksicht auf soziale Unterschiede, insbesondere auf seine Abstammung, seine Herkunft, seine Ausbildung oder sein Vermögen die gleiche Chance haben muss, Mitglied des Parlaments zu werden. Daraus ergibt sich weiter, dass jedem Abgeordneten grundsätzlich eine gleich hoch bemessene Grundentschädigung zusteht, unabhängig davon, ob die Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit größer oder geringer ist und ob der individuelle finanzielle Aufwand oder das berufliche Einkommen verschieden hoch ist (VerfGHE 35, 148/163; VerfGH vom 28.2.1992 VerfGHE 45, 23/27; BVerfGE 40, 296/317 f.; Huber, a. a. O., Art. 31 Rn. 6). Dies schließt eine Anrechnung weiterer Einkünfte aus öffentlichen Kassen (vgl. Art. 22 BayAbgG) allerdings nicht grundsätzlich aus (vgl. VerfGHE 35, 148/168 f.; 45, 23/27 f.; BVerfGE 40, 296/321 ff., 329 f.; BVerfG vom 30.9.1987 BVerfGE 76, 256/343).

- 59** Eine formalisierte Gleichbehandlung ist dem Grundsatz nach auch im Hinblick auf die Versorgung der nicht mehr aktiven Abgeordneten geboten, da diese einen Annex zur Entschädigung darstellt (vgl. BVerfGE 40, 296/311); die Aussicht auf eine spätere Absicherung trägt ebenfalls zur Gewährleistung der Chancengleichheit beim Zugang zum Mandat bei. Insoweit ist aber zu berücksichtigen, dass der Gedanke des Unabhängigkeitsschutzes, der der Vollalimentation unter anderem zugrunde liegt, bei ausgeschiedenen Parlamentsmitgliedern nicht mehr in gleichem Umfang Bedeutung entfaltet wie während der aktiven Zeit (vgl. BVerfG vom 21.12.2000 NVwZ-RR 2001, 281).
- 60** b) Der wesentliche Regelungsgehalt der von der Antragstellerin beanstandeten Vorschriften besteht darin, dass die Zeiten als Abgeordneter und als berufsmäßiger kommunaler Wahlbeamter – sofern nicht bereits aufgrund einer der Tätigkeiten eine Versorgung in Betracht kommt – zusammengerechnet werden können und sich ein Versorgungsanspruch bzw. eine Anwartschaft ergibt, wenn insgesamt zehn Jahre erreicht sind (LT-Drs. 17/14995 S. 1 f.). Für die Beurteilung des An-

spruchs im Einzelnen ist das Recht der Tätigkeit maßgeblich, die zuletzt ausgeübt wurde. Die angegriffenen Änderungen gehören materiell zum Recht des Status der Abgeordneten und zwar unabhängig davon, ob sie im Abgeordnetengesetz oder im Gesetz über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen enthalten sind (vgl. VerfGH vom 13.5.1986 VerfGHE 39, 56/59; BVerfGE 40, 296/321).

- 61** aa) War jemand zunächst in einem kommunalen Wahlbeamtenverhältnis und später als Landtagsabgeordneter tätig, kann die Zeit als kommunaler Wahlbeamter grundsätzlich auf Antrag als Zeit der Mitgliedschaft im Sinn des Art. 12 BayAbgG angerechnet werden (Art. 14 a Satz 1 BayAbgG). Dies bedeutet, dass er versorgungsrechtlich dem Prinzip nach so gestellt wird, als wenn er bereits während der Zeit als kommunaler Wahlbeamter Mitglied des Landtags gewesen wäre. Allerdings ist die Höhe des Anspruchs auf Altersentschädigung nach dem Abgeordnetenrecht gemäß Art. 14 a Satz 2 BayAbgG gedeckelt. Werden nur durch die Anrechnung der Zeiten als kommunaler Wahlbeamter die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Versorgung aus dem Abgeordnetenverhältnis erfüllt, so wird Altersentschädigung in Höhe der nach zehn Jahren gemäß Art. 13 Satz 1 BayAbgG vorgesehenen Mindestentschädigung von 33,5 v. H. gezahlt, und zwar auch dann, wenn die Addition der Zeiten beider Tätigkeiten mehr als zehn Jahre ergibt. Die Zeit als kommunaler Wahlbeamter findet damit – im Gegensatz zur Anrechnung von Mandatszeiten in anderen Parlamenten (vgl. Art. 14 Satz 2 BayAbgG) – nur insoweit Berücksichtigung, als sie benötigt wird, um eine bestehende Differenz zur Mindestzeit der Mitgliedschaft im Landtag von zehn Jahren aufzufüllen. Es gelten im Übrigen die Altersgrenzen des Abgeordnetenrechts mit der Folge, dass ein Anspruch auf Altersentschädigung künftig – von der bereits erwähnten Übergangsregelung abgesehen – mit Vollendung des 67. Lebensjahrs entsteht.
- 62** Im Ergebnis kann damit die Altersentschädigung der Abgeordneten auf Zeiten ausgedehnt werden, in denen der oder die Betroffene nicht als Mitglied des Landtags tätig war. Es steht daher außer Frage, dass durch die beanstandete Anrechnungsmöglichkeit das Statusrecht der Abgeordneten geregelt wird.

- 63** bb) Im umgekehrten Fall, wenn also jemand zuerst Parlamentsmitglied und später kommunaler Wahlbeamter war, werden auf die Wartezeit von zehn Jahren, die nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 KWBG Voraussetzung für den Eintritt in den Ruhestand ist, grundsätzlich Zeiten als Mitglied des Landtags angerechnet (Art. 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 KWBG). Da im Gesetz über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen keine Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand vorgesehen ist, können Versorgungsansprüche – abgesehen von einem Ruhen der Versorgung nach Art. 51 Abs. 1 KWBG – unmittelbar im Anschluss an den Ablauf der Amtszeit gegeben sein. Eine Versorgung kann daher in einem jüngeren Lebensalter erreicht werden, als dies der Fall ist, wenn zuletzt die Tätigkeit als Mitglied des Landtags ausgeübt wird und daher die Bestimmungen des Bayerischen Abgeordnetengesetzes über die Altersentschädigung mit der dort normierten Altersgrenze einschlägig sind. Für die Versorgung der kommunalen Wahlbeamten im Einzelnen gilt nach Art. 49 KWBG – von Ausnahmen (vgl. Art. 50 ff. KWBG) abgesehen – das Bayerische Beamtenversorgungsgesetz entsprechend. Gemäß Art. 26 Abs. 1 und Abs. 5 Satz 1 BayBeamtVG hat die Anrechnung von Zeiten im Landtag auf die Wartezeit nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 KWBG regelmäßig zur Folge, dass nach Ablauf der Amtszeit aus dem kommunalen Wahlamt ein Versorgungsanspruch in Höhe des Mindestsatzes von 35 v. H. der ruhegehaltfähigen Bezüge besteht (vgl. Plenarprotokoll 17/93 vom 24. Januar 2017 S. 8237; Protokoll der 67. Sitzung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen am 16. Februar 2017 S. 1, 3, 10, 11, 14; Plenarprotokoll 17/101 vom 6. April 2017 S. 8961). Dieser Mindestsatz errechnet sich bei einer Dauer der ruhegehaltfähigen Dienstzeit von bis zu 19 Jahren (vgl. die Tabelle bei Kuhn/Söldner, Praxis der Kommunalverwaltung, KWBG, S. 99).
- 64** Auch die insoweit angegriffene Anrechnungsvorschrift ist dem Statusrecht der Abgeordneten zuzurechnen. Zwar ist sie im Recht der kommunalen Wahlbeamten angesiedelt; sie betrifft jedoch nur die früheren Mitglieder des Landtags unter den kommunalen Wahlbeamten und erweitert die bestehenden Regelungen zur Absicherung der Abgeordneten im Alter um eine weitere Variante (vgl. die Begründung

zum Gesetzentwurf, wonach eine mögliche Lücke in der Versorgung der Abgeordneten geschlossen werden soll, LT-Drs. 17/14995 S. 4).

- 65** c) Die angegriffenen Regelungen halten sich im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums; ihnen liegen zureichende sachliche Erwägungen zugrunde.
- 66** aa) Eine unzulässige Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte ist nicht gegeben. Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Ausübung der politischen Ämter eines Mitglieds des Landtags und eines Beamten auf Zeit im kommunalen Wahlbeamtenverhältnis im Hinblick auf den Erwerb eines (Mindest-)Versorgungsanspruchs als Einheit zu behandeln, kann sich auf sachbezogene Überlegungen stützen.
- 67** Die Mitgliedschaft in einem Parlament, wie die Zugehörigkeit zum Bayerischen Landtag, ist dadurch gekennzeichnet, dass eine Tätigkeit als Vertreter des jeweiligen Wahlvolkes im Bereich der Legislative ausgeübt wird. Die Abgeordneten sind keine Beamten, sondern – als von den Stimmberechtigten gewählte Träger des freien Mandats – Inhaber eines öffentlichen Amtes sui generis mit einem besonderen verfassungsrechtlichen Status (zur Rechtslage im Hinblick auf die Mitglieder des Bayerischen Landtags vgl. VerfGH vom 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 – juris Rn. 112; Huber in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 13 Rn. 5; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 13 Rn. 11; vgl. auch BVerfGE 76, 256/341 ff.).
- 68** Demgegenüber handelt es sich bei den Beamten auf Zeit im kommunalen Wahlbeamtenverhältnis (vgl. Art. 1 KWBG) um Beamte im statusrechtlichen Sinn. Dazu gehören die Oberbürgermeister, die ersten Bürgermeister größerer Gemeinden (vgl. im Einzelnen Art. 34 GO) sowie gegebenenfalls berufsmäßige weitere Bürgermeister (Art. 35 GO) und berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder (Art. 40, 41 GO), ferner die Landräte (Art. 31 LKrO); sie stehen ebenso wie die Berufsbeamten in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. Zwar werden kommu-

nale Wahlbeamte nicht nach beamtenrechtlichen Kriterien ernannt, sondern aufgrund einer demokratischen Wahl – unmittelbar durch die Stimmberechtigten (Oberbürgermeister und erste Bürgermeister, Landräte) bzw. durch den Gemeinderat (berufsmäßige weitere Bürgermeister und berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder) – in ihr Amt berufen. In ihrer wesentlichen Funktion als Teil der vollziehenden Gewalt unterscheiden sie sich aber nicht von den Berufsbeamten (VerfGH vom 19.4.1989 VerfGHE 42, 54/59; BVerfG vom 23.8.2017 NVwZ 2017, 1702 Rn. 24).

- 69** Trotz der dargestellten statusrechtlichen Unterschiede sowie der Zuordnung der Parlamentsabgeordneten zur Legislative einerseits und der kommunalen Wahlbeamten zur Exekutive andererseits lässt sich auch eine Reihe von Gesichtspunkten anführen, aus denen sich Ähnlichkeiten beider Tätigkeitsbereiche ableiten lassen. Maßgebliches Kriterium und bestimmendes Sachmerkmal für die Berufung ist jeweils der Wahlakt, der erneuert werden muss, wenn der Betroffene nach Ablauf seiner Wahlperiode im Amt bleiben will. Hierfür bedarf es einer Wiederwahl durch die wahlberechtigten Bürger bzw. durch die Gemeindevertretung, die als Akt demokratischer, periodischer Willensbildung den materiellen Legitimationszusammenhang vermittelt. Ungeachtet des Umstands, dass Kommunalvertretungen keine Parlamente im engeren staatsrechtlichen Sinn sind, sondern dort im Wesentlichen verwaltet wird, wird auch die Arbeit auf dieser Ebene aufgrund des allgemeinen Bewusstseins in der Verfassungswirklichkeit als echte politische Tätigkeit gewertet. So ähnelt beispielsweise die Stellung des Bürgermeisters in der Gemeinde der der Regierung im parlamentarischen System; wie sie bedarf er der Vertrauensgrundlage in der Volksvertretung. Sowohl beim Landtagsabgeordneten als auch beim kommunalen Wahlbeamten hat der Wahlakt konstitutive Bedeutung und vermittelt die jeweilige politische Rückbindung (vgl. BVerfG vom 17.10.1957 BVerfGE 7, 155/165 ff.; vom 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 78 f.). Insoweit kommt die auf Zeit angelegte Funktion eines kommunalen Wahlbeamten der an Legislaturperioden ausgerichteten Tätigkeit eines Abgeordneten näher als der Dienstleistung eines normalen Beamten, der verpflichtet ist, seine volle Arbeitskraft grundsätzlich auf Lebenszeit dem Dienstherrn zur Verfügung zu stellen. Die

Grundentscheidung des Gesetzgebers, die Tätigkeiten eines Landtagsabgeordneten und eines Beamten auf Zeit im kommunalen Wahlbeamtenverhältnis – im Hinblick auf die Mindestzeit der Mitgliedschaft im Landtag (Art. 12 Abs. 1, Art. 13 Satz 1, Art. 14 a BayAbgG) und die Wartezeit für den Eintritt eines kommunalen Wahlbeamten in den Ruhestand (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 KWBG) – versorgungsrechtlich als Einheit zu betrachten, ist daher nicht als sachwidrig zu beanstanden.

- 70** bb) Ebenso wenig ergeben sich aus den angegriffenen Vorschriften unzulässige Differenzierungen im Hinblick auf verschiedene Gruppen von Abgeordneten.
- 71** (1) Dass aufgrund der bisherigen Rechtslage auch ohne die angegriffenen Regelungen Mechanismen bereitstehen, die – wie eine Versorgungsabfindung oder eine Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung – zumindest eine Grundversorgung ermöglichen, hindert den Gesetzgeber nicht, Gesetzesänderungen vorzunehmen. Im Rahmen seines Gestaltungsermessens kann er die Abgeordnetenversorgung verbessern, ohne dass sich die daraus folgenden Differenzierungen unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung als zwangsläufig oder notwendig darstellen müssten (vgl. BVerfGE 121, 266/297 f.).
- 72** (2) Zwar führen die angegriffenen Änderungen dazu, dass Abgeordnete, die zwischen den Tätigkeiten als Landtagsabgeordneter und als kommunaler Wahlbeamter wechseln, ein Anrecht auf eine bessere Altersversorgung erwerben, als dies beispielsweise bei einem Wechsel in eine Nichtregierungsorganisation, einen Verband, eine Stiftung, eine kirchliche Organisation oder die Privatwirtschaft der Fall ist. Die beanstandeten Vorschriften stellen jedoch lediglich eine Fortentwicklung und punktuelle Ergänzung des bestehenden Systems der Abgeordnetenversorgung dar, das bereits derzeit keine absolute Gleichbehandlung aller ehemaligen Mitglieder des Landtags in versorgungsrechtlicher Hinsicht vorsieht (vgl. im Einzelnen oben 1. b) bb)).

- 73** Zum einen wird mit der Berücksichtigung von Zeiten als kommunaler Wahlbeamter gemäß Art. 14 a BayAbgG für Betroffene, die zunächst als kommunaler Wahlbeamter und später als Mitglied des Landtags tätig waren, letztlich die schon vor der Gesetzesänderung bestehende Regelung des Art. 14 Satz 1 BayAbgG ergänzt. Demnach gelten Zeiten der Mitgliedschaft im Europäischen Parlament, im Deutschen Bundestag und im Parlament eines anderen Landes der Bundesrepublik Deutschland auf Antrag als Zeiten der Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag (ohne dass damit eine Beschränkung auf die Mindestversorgung verbunden wäre, vgl. oben b) aa)). Zum anderen enthält Art. 16 Abs. 3 BayAbgG bereits eine Bestimmung, wonach die Tätigkeit als Landtagsabgeordneter auf Antrag als Dienstzeit eines Beamten nach Art. 14 Abs. 4 Nr. 3 BayBeamtVG berücksichtigt wird. Daran knüpft der neue Art. 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 KWBG im Hinblick auf kommunale Wahlbeamte, die zuvor Landtagsabgeordnete waren, mit der Maßgabe an, dass sich die Anrechnung der Parlamentstätigkeit auf die Wartezeit gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 KWBG beschränkt.
- 74** Die Änderungen betreffen nur eine geringe Anzahl von Begünstigten (vgl. die Beratungen im Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags am 16. Februar 2017, Protokoll S. 4, 7), wobei sich die zu erlangende Versorgung zudem, unabhängig davon, ob sie nach dem Bayerischen Abgeordnetengesetz oder nach dem Recht der kommunalen Wahlbeamten berechnet wird, jeweils auf einen Anspruch in Höhe des Mindestbetrags beschränkt (vgl. oben b)). Ein Systembruch oder -wechsel bei der Abgeordnetenversorgung ist daher nicht ansatzweise erkennbar. Dass der Gesetzgeber die Randunschärfe einer gesetzlichen Regelung modifiziert, die er aufgrund plausibler Erwägungen im Hinblick auf einige wenige Betroffene als nachteilig bewertet (vgl. LT-Drs. 17/14995 S. 1, 4), gehört auch im Geltungsbereich des formalisierten Gleichheitssatzes typischerweise zu seinem Gestaltungsermessen.
- 75** Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, seine eigenen Wertungen und Einschätzungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers zu setzen. Ebenso wenig ist im vorliegenden Verfahren darüber zu entscheiden, ob sich mit einem

anderen Regelungsmodell der Abgeordnetenversorgung – wie etwa den von der Antragstellerin angeführten Vorschriften für Bundestagsabgeordnete, wonach ein Anspruch auf Altersentschädigung bereits mit einem Jahr Parlamentszugehörigkeit entsteht und mit jedem weiteren Mandatsjahr anwächst (§§ 19, 20 AbgG) – eine zweckmäßigere Lösung der vom Gesetzgeber aufgeworfenen Fragen finden ließe (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.4.1994 VerfGHE 47, 77/83; vom 12.10.1994 VerfGHE 47, 207/219; vom 30.5.2017 BayVBI 2018, 119 Rn. 35).

- 76** (3) Schon vor dem Hintergrund des dargestellten, sehr eingeschränkten Wirkungsbereichs der angegriffenen Regelungen ist ferner nicht ersichtlich, dass hierdurch in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments genommen würde (vgl. Trute in von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 48 Rn. 20). Auch eine Gefährdung der Unabhängigkeit von Mitgliedern des Landtags erscheint fernliegend, zumal Regulationsgegenstand nicht die Abgeordnetenentschädigung als solche ist, sondern lediglich die versorgungsrechtliche Situation einiger weniger ehemaliger Abgeordneter (vgl. BVerfG NVwZ-RR 2001, 281).
- 77** (4) Die von der Antragstellerin monierte Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Reihenfolge der ausgeübten Tätigkeiten führt ebenfalls nicht zum Erfolg des Antrags.
- 78** Hat jemand zuerst das Mandat als Parlamentsmitglied und später das Amt als kommunaler Wahlbeamter inne, kann zwar eine Versorgung in einem jüngeren Lebensalter erreicht werden, als dies der Fall ist, wenn zuletzt die Tätigkeit als Mitglied des Landtags ausgeübt wird (vgl. oben b)). Dies ist jedoch Folge der unterschiedlich ausgestalteten Versorgungssysteme der Abgeordneten einerseits sowie der kommunalen Wahlbeamten andererseits, deren Strukturen als solche nicht Gegenstand der vorliegenden Meinungsverschiedenheit sind.

VIII.

79 Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).