

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Hildebrecht Braun (Augsburg), Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Hans-Michael Goldmann, Joachim Günther (Plauen), Dr. Karlheinz Gutmacher, Klaus Haupt, Dr. Helmut Haussmann, Ulrich Heinrich, Walter Hirche, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Ina Lenke, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Dirk Niebel, Detlef Parr, Cornelia Pieper, Dr. Günter Rexrodt, Dr. Irmgard Schwaetzer, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der F.D.P.

Entwurf eines Gesetzes zur Einsetzung einer unabhängigen Sachverständigenkommission zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung

A. Problem

Der Deutsche Bundestag hat mit Gesetz vom 15. Dezember 1995 beschlossen, die Abgeordnetenentschädigung künftig an den Jahresbezügen eines Richters bei einer obersten Bundesbehörde oder eines kommunalen Wahlbeamten auf Zeit zu orientieren. Dazu soll sie zuerst durch regelmäßige Anpassungsschritte auf die Bemessungsgröße angehoben und dann später im Gleichklang mit den Beamtenbezügen erhöht werden.

Dies steht im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Entschädigung nichts mit den Regelungen des Gehalts in den Besoldungsgesetzen zu tun hat und keine Annäherung an den herkömmlichen Aufbau eines Beamtengehalts verträgt. Eine mittelbare oder unmittelbare Anknüpfung der Entschädigung an die Höhe und Steigerung der Gehälter im öffentlichen Dienst widerspricht dem verfassungsrechtlichen Status der vom Vertrauen der Wähler berufenen Abgeordneten als Inhaber eines öffentlichen Amtes und Träger eines freien Mandats.

B. Lösung

Einsetzung eines unabhängigen Sachverständigengremiums beim Bundespräsidenten zur Ermittlung der jeweils angemessenen Entschädigung gemäß Artikel 48 Abs. 3 des Grundgesetzes und Festsetzung der jeweiligen Höhe durch Gesetz unter Berücksichtigung der Kommissionsempfehlungen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Entwurf eines Zwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Abgeordnetengesetzes

Das Abgeordnetengesetz vom 18. Februar 1977 (BGBl. I S. 297), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsstellung der Abgeordneten vom ..., wird wie folgt geändert:

1. § 11 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Ein Mitglied des Bundestages erhält eine monatliche Abgeordnetenentschädigung in Höhe von 12875 Deutsche Mark. Für spätere Anpassungen gilt das in § 30 geregelte Verfahren.“

2. § 12 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Ein Mitglied des Bundestages erhält eine monatliche Kostenpauschale für den Ausgleich insbesondere von

1. Bürokosten zur Einrichtung und Unterhaltung von Wahlkreisbüros außerhalb des Sitzes des Deutschen Bundestages, einschließlich Miete und Nebenkosten, Inventar und Büromaterial, Literatur und Medien, Porto und Telefon,
2. Mehraufwendungen am Sitz des Deutschen Bundestages und bei Reisen mit Ausnahme von Auslandsdienstreisen,
3. Fahrtkosten für Fahrten in Ausübung des Mandats innerhalb der Bundesrepublik Deutschland unbeschadet der Regelungen in den §§ 16 und 17 und
4. sonstige Kosten für andere mandatsbedingten Kosten (Repräsentation, Einladungen, Wahlkreisbetreuung usw.), die auch sonst nicht aus dem der Lebensführung dienenden beruflichen Einkommen zu bestreiten sind.

Das Nähere über die Höhe der am tatsächlichen Aufwand orientierten pauschalierten Einzelansätze regeln das Haushaltsgesetz und Ausführungsbestimmungen, die vom Ältestenrat zu erlassen sind. Für die Anpassung der Kostenpauschale gilt das in § 30 geregelte Verfahren.“

3. § 30 wird wie folgt gefasst:

„§ 30

Anpassungsverfahren

(1) Der Bundespräsident beruft nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Kommission unabhängiger Sachverständiger. Diese Kommission hat zu Beginn ihrer Tätigkeit eine für die Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung gemäß § 11 maßgebliche Bezugsgröße sowie für die Kostenpauschale gemäß § 12 Abs. 2 einen Warenkorb derjenigen Güter und Leistungen festzulegen, die mit ihr typischerweise abgegolten werden.

(2) Die Kommission unabhängiger Sachverständiger stellt jährlich, erstmals zum 1. April 2000, die für die Entschädigung und die Kostenpauschale maßgeblichen Einkommens- und Preisveränderungen für das vorausgegangene Kalenderjahr fest. Das Ergebnis legt die Kommission dem Präsidenten des Deutschen Bundestages in Form eines Berichts vor. Sie kann diesen Bericht mit einer Empfehlung zur Anpassung der Entschädigung gemäß § 11 und zur Anpassung der Kostenpauschale gemäß § 12 Abs. 2 verbinden.

(3) Legt die Kommission dem Deutschen Bundestag eine Beschlussempfehlung vor, so berät und beschließt er unter Berücksichtigung dieser Empfehlung.

(4) Bis 1. Oktober 2000 überprüft die Kommission die rechtliche Angemessenheit der Altersversorgung und unterbreitet dem Deutschen Bundestag einen Vorschlag, wie das bestehende Altersversorgungsrecht insbesondere unter dem Gesichtspunkt einer stärkeren Eigenverantwortung der Mitglieder des Deutschen Bundestages geändert werden kann.

(5) Die Kommission wird jeweils für die Amtszeit des Bundespräsidenten berufen.“

Artikel 2

In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 6. Oktober 1999

Dr. Hermann Otto Solms
Dr. Edzard Schmidt-Jortzig
Hildebrecht Braun (Augsburg)
Rainer Brüderle
Ernst Burgbacher
Jörg van Essen
Hans-Michael Goldmann
Joachim Günther (Plauen)
Dr. Karlheinz Gutmacher

Klaus Haupt
Dr. Helmut Haussmann
Ulrich Heinrich
Walter Hirche
Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Ina Lenke
Sabine Leutheusser-
Schnarrenberger

Dirk Niebel
Detlef Parr
Cornelia Pieper
Dr. Günter Rexrodt
Dr. Irmgard Schwaetzer
Carl-Ludwig Thiele
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Gemäß Artikel 48 Abs. 3 des Grundgesetzes haben die Abgeordneten Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Dieser Anspruch gehört nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den Essentialien des demokratischen Prinzips. Gleichzeitig muss die Abgeordnetenentschädigung der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung sowie des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden.

Auf der Grundlage dieser Vorgabe hat der Deutsche Bundestag im Zuge der Beratungen zum Entwurf des Abgeordnetengesetzes festgestellt, dass sich jede mittelbare oder unmittelbare Anknüpfung der Höhe der Entschädigung an die Höhe der Beamtengehälter verbiete. Er unterstrich, dass auch der Rang des Amtes eines Abgeordneten kaum in eine Skala anderer vergleichbarer Ämter, etwa auch der Richter an obersten Bundesgerichten, eingeordnet werden könne. Deshalb hat der Deutsche Bundestag bei der erstmaligen Festsetzung der steuerpflichtigen Abgeordnetenentschädigung zwar unter anderem sowohl die Jahresbezüge kommunaler Wahlbeamter als auch die Bezüge von Inhabern leitender Positionen in der privaten Wirtschaft berücksichtigt, dennoch aber einen eigenständigen Monatsbetrag ohne festen Bezug auf irgendein anderes Gehalts- oder Einkommenssystem festgesetzt.

Mit dem am 15. Dezember 1995 verabschiedeten Gesetz zur Neuregelung der Rechtsstellung der Abgeordneten und dem damit beschlossenen Neunzehnten Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes auf Drucksache 13/3121 in der Fassung auf Drucksache 13/2339 entschied der Deutsche Bundestag, die Abgeordnetenentschädigung künftig an den Jahresbezügen eines Richters bei einem obersten Bundesgericht zu orientieren. Er beschloss darüber hinaus, innerhalb des ersten Halbjahres nach der konstituierenden Sitzung über die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung und des fiktiven Bemessungsbetrags für die Altersentschädigung mit Wirkung für die jeweils gesamte Wahlperiode zu entscheiden.

Die gegen die Kopplung der Abgeordnetenbezüge an die Beamtenbesoldung vorgebrachte Kritik beruht insbesondere auf der Feststellung des Bundesverfassungsgerichtes vom 5. November 1995, wonach die Entschädigung nichts mit den Regelungen des Gehalts in den Besoldungsgesetzen zu tun habe. Sie vertrage auch keine Annäherung an den herkömmlichen Aufbau eines Beamtengehalts und keine Abhängigkeit von der Gehaltsregelung etwa in der Weise, dass sie unmittelbar oder mittelbar in Vomhundertsätzen eines Beamtengehalts ausgedrückt wird. Dergleichen widerspreche nach Auffassung des Gerichts der verfassungsgerichtlich gebotenen

selbständigen Entscheidung des Parlaments über die Bestimmung dessen, was nach Auffassung und Überzeugung des Parlaments eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entscheidung im Sinne des Artikels 48 Abs. 3 des Grundgesetzes sei.

Der Deutsche Bundestag hat sich immer zur Sicherstellung des verfassungsrechtlichen Anspruchs der Bundestagsabgeordneten auf eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entscheidung bekannt. Eine Orientierung der Abgeordnetenbezüge allein an den Jahresgehältern von Beamten oder Richtern der Besoldungsgruppe B6/R6 ist jedoch abzulehnen. Vielmehr ist die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts (E40, 296, 316f) zu entsprechen, „jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Parlament zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als eine selbständige politische Frage zu entscheiden“.

Mit der Berufung einer Kommission unabhängiger Sachverständiger durch den Bundespräsidenten – analog zu der seit langem bestehenden Parteienfinanzierungskommission nach § 18 Abs. 6 und 7 Parteiengesetz – wird die verfassungsrechtlich gebotene selbständige Entscheidung des Parlaments nicht aufgehoben. Auch künftig ist der Bundestag verpflichtet, jeweils durch Gesetz zu entscheiden. Mit der Einsetzung der Kommission wird jedoch dem Vorwurf der Selbstbedienung glaubhaft begegnet, indem der Bundestag sich verpflichtet, ohne einen solchen Vorschlag nicht selbst initiativ zu werden und von dem Vorschlag nur dann abzuweichen, wenn dies im Blick auf Artikel 48 Abs. 3 des Grundgesetzes zwingend geboten ist.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

1. Zu § 11 Abs. 1

Mit der Neufassung dieser Vorschrift wird auf die Orientierung der Abgeordnetenentschädigung an den Jahresbezügen eines Richters bei einem obersten Gerichtshof des Bundes (Besoldungsgruppe R6) oder eines kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Besoldungsgruppe B6) verzichtet.

2. Zu § 12 Abs. 2

Auf die Anpassung der Kostenpauschale an die Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungskosten zum 1. Januar eines jeden Jahres wird verzichtet. Zu Beginn ihrer Tätigkeit legt die unabhängige Kommission einen Warenkorb derjenigen Güter und Leistungen fest, die mit der Kostenpauschale typischerweise abgegolten werden. Sie schlägt dem Deutschen Bundestag eine Anpassung der Kostenpauschale vor, wenn sie dies für geboten hält.

3. Zu § 30

Mit der Einsetzung einer unabhängigen Kommission beim Bundespräsidenten wird dem Vorwurf der Selbstbedienung glaubhaft begegnet. Die Kommission schlägt dem Deutschen Bundestag nur dann eine Anpassungsempfehlung vor, wenn sie dies für geboten hält.

Die Kommission unabhängiger Sachverständiger wird beauftragt,

- a) zu Beginn ihrer Tätigkeit eine für die Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung maßgebliche Bezugsgröße festzusetzen,
- b) jährlich die entsprechenden Einkommensveränderungen zu ermitteln und dem Deutschen Bundestag darüber zu berichten und
- c) nach eigener Abwägung – erstmals für das Jahr 2000 – dem Deutschen Bundestag einen konkreten Anpassungsvorschlag zu unterbreiten, wenn dies die Gewährleistung der „Angemessenheit“ erfordert.

Auch bei der Altersvorsorge der Abgeordneten wird die Orientierung an beamtenrechtlichen Regelungen dem besonderen Status der Abgeordneten nicht gerecht. Ein privatwirtschaftliches Versicherungsmodell, das den Abgeordneten größtmögliche Entscheidungsfreiheit belässt, sich im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten auch in solchen Altersversorgungssystemen abzusichern, denen sie aufgrund vorausgegangener beruflicher Tätigkeit bereits angehören, würde dem verfassungsrechtli-

chen Status der Mitglieder des Deutschen Bundestages besser entsprechen. Deshalb wird der Auftrag der Kommission unabhängiger Sachverständiger erweitert, bis 1. Oktober 2000 die rechtliche Ausgestaltung der Altersversorgung ebenfalls unter Vorgabe des verfassungsrechtlichen Angemessenheitsgebotes zu überprüfen und dem Deutschen Bundestag einen Vorschlag zu unterbreiten, wie das bestehende Altersversorgungsrecht für die Abgeordneten so geändert werden kann, dass

- a) einer stärkeren Eigenverantwortung der Abgeordneten Rechnung getragen wird,
- b) die Abgeordneten sich mit Eigenbeiträgen selbst an der Finanzierung beteiligen können,
- c) die Kompatibilität mit anderen Altersversorgungssystemen gewährleistet bleibt,
- d) der formalisierte Gleichheitssatz im Blick auf identische Versorgungsanwartschaften für gleiche Mandatszeiten gewahrt wird und
- e) die Gleichwertigkeit von mandatsbedingtem Nachteilsausgleich einerseits und Vermeidung einer das Verbleiben im Parlament beeinflussenden Überversorgung andererseits Beachtung findet.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das In-Kraft-Treten des Gesetzes.

