

## **Unterrichtung**

**durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages**

### **Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 30 des Abgeordnetengesetzes**

#### **I.**

Durch Gesetz vom 22. Dezember 1983 ist § 30 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz — AbgG — vom 18. Februar 1977) geändert worden.

Die neue Fassung des § 30 hat folgenden Wortlaut:

„Der Präsident erstattet dem Bundestag im Benehmen mit dem Ältestenrat jährlich bis zum 31. Mai einen Bericht über die Angemessenheit der Entschädigung im Sinne des Artikels 48 Abs. 3 des Grundgesetzes und legt zugleich einen Vorschlag zur Anpassung der Entschädigung (§§ 11 und 12 Abs. 2) vor. Der Bundestag berät und beschließt unter Berücksichtigung dieses Vorschlages mit Wirkung vom 1. Juli desselben Jahres.“

Aufgrund dieser gesetzlichen Verpflichtung erstatte ich im Benehmen mit dem Ältestenrat diesen Bericht.

#### **II.**

Am 11. Oktober 1983 habe ich mit Drucksache 10/464 den gemäß § 30 des Abgeordnetengesetzes alter Fassung im Abstand von längstens zwei Jahren zu erstattenden Bericht vorgelegt. Auf diesen Bericht nehme ich Bezug.

Artikel 48 Abs. 3 des Grundgesetzes bestimmt:

„(3) Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Sie haben das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Dieser Anspruch gehört zur verfassungsrechtlich geschützten und geforderten Substanz des Man-

dat. Ihm zu entsprechen und seine Substanz zu sichern, ist das Gebot der Verfassung. Es richtet sich auch an den Gesetzgeber und bindet ihn.

Auch in dieser Frage kennt das Grundgesetz keinen anderen Gesetzgeber als den Deutschen Bundestag und den Bundesrat.

Das Gebot der Verfassung ist anhand der Gesetze, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts — vor allem im Urteil vom 5. November 1975 — und unter Würdigung von Stellung, Aufgaben und Verantwortung des Deutschen Bundestages zu konkretisieren. Die so entwickelten Maßstäbe gelten verbindlich und uneingeschränkt auch für diesen Bericht, der nicht irgendwelchen Erwägungen, sondern den rechtlichen Verpflichtungen folgt und zu folgen hat.

So ist festzustellen:

- Die Entschädigung der Abgeordneten soll dazu beitragen, das freie Mandat zu gewährleisten; nur durch die Unabhängigkeit der Mitglieder des Deutschen Bundestages kann es verwirklicht werden.
- Diese Unabhängigkeit ist nur gegeben, wenn der Abgeordnete von dem Zwang befreit wird, neben der Mandatsausübung die Existenzsicherung für sich und seine Familie zu erarbeiten; das Bundesverfassungsgericht fordert, daß die Entschädigung für die Abgeordneten und ihre Familien eine ausreichende Existenzgrundlage abgibt.
- Die Entschädigung muß ferner einen gerechten Ausgleich für die Bedeutung und die Belastung des Abgeordnetenmandats sichern; das Bundesverfassungsgericht verlangt, der mit dem Mandat verbundenen Verantwortung und Belastung zu entsprechen und dem diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Rang Rechnung zu tragen.

- Rang und Verantwortung des Abgeordneten ergeben sich aus Stellung und Aufgaben des Deutschen Bundestages im Verfassungsgefüge; dazu gehört besonders die umfassende Kontrolle der Regierung einschließlich der Wahl des Bundeskanzlers, die Beteiligung bei der Wahl des Bundespräsidenten, der Richter des Bundesverfassungsgerichts und der obersten Gerichtshöfe des Bundes sowie die Gesetzgebung und die Haushaltsbewilligung.
- Die Belastung der Abgeordneten entspricht diesen Aufgaben; das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, daß der Abgeordnete in keinem Fall mit der im Arbeitsleben sonst üblichen und allgemein als Fortschritt empfundenen wöchentlichen Regelarbeitszeit von vierzig Stunden seine Verpflichtungen bewältigen kann, sondern bis zum Doppelten dieser Arbeitszeit aufwenden muß.
- Die Entschädigung muß dazu beitragen, daß dem Deutschen Bundestag Persönlichkeiten angehören, die dieser Arbeitsleistung gewachsen sind und dieser Verantwortung gerecht werden können; die Wählerinnen und Wähler haben einen Anspruch darauf, daß sich ihnen qualifizierte Kandidaten zur Wahl in den Deutschen Bundestag stellen.
- Die Qualität unseres freiheitlichen Rechtsstaates und der deutschen Politik hängt auch von der Zusammensetzung des Parlaments ab; die Entschädigung hat, auch historisch, immer Einfluß auf diese Zusammensetzung gehabt; alle Gruppen der Bevölkerung müssen gleichermaßen die reale Möglichkeit haben, die unerläßliche öffentliche Aufgabe der Volksvertretung nach bestem Wissen und Gewissen wahrzunehmen.

Diesen Maßstäben konnte die Entschädigung im Jahre 1983 nur noch bedingt gerecht werden. Sie war seit 1977 — also sieben Jahre lang — nicht mehr verändert worden und hatte sich damit gegenüber den in diesem Zeitraum eingetretenen Einkommensverbesserungen in den anderen Bereichen sowie gegenüber der Steigerung der Lebenshaltungskosten real entscheidend verschlechtert. Gegenüber der allgemeinen Entwicklung klaffte eine Lücke von etwa 40 v. H. So war die Entschädigung hinter der Steigerung der Durchschnittseinkommen in Industrie und Handel um etwa 45 v. H. hinter der Entwicklung der Besoldung im öffentlichen Dienst um 34 v. H. zurückgeblieben.

Ähnlich hatte sich der im Jahre 1977 zur Orientierung herangezogene Besoldungsrahmen für kommunale Wahlbeamte entwickelt. Gemessen am Amtsgehalt eines Bundesministers hatte sich die Entschädigung von 53 v. H. im Jahre 1977 auf knapp 42 v. H. im Jahre 1983/84 verschlechtert. Selbst an den Kaufkraftverlusten gemessen, also ohne jede Teilnahme an den in anderen Bereichen eingetretenen Einkommensverbesserungen, betrug die Lücke knapp 30 v. H.

### III.

Aufgrund dieses Berichts hat der Deutsche Bundestag in der 38. Sitzung vom 25. November 1983 auf Empfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (Drucksache 10/615) das Zweite Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Europaabgeordnetengesetzes verabschiedet. Dabei wurde die steuerpflichtige Entschädigung vom 1. Juli 1983 an um 320 DM auf 7 820 DM und die Kostenpauschale um 200 DM auf 4 700 DM angehoben.

Diese maßvolle Erhöhung hat keinen Ausgleich der in den davorliegenden sieben Jahren eingetretenen realen Verschlechterung bei Einkommen und Mandatsaufwand bewirkt, sondern lediglich den eingetretenen Zustand festgeschrieben, um ein weiteres Zurückbleiben hinter der allgemeinen Einkommens- und Preisentwicklung zu verhindern. Die Erhöhung bei der Entschädigung nach § 11 Abs. 1 AbgG entsprach 4,26 v. H., die bei der Kostenpauschale nach § 12 Abs. 2 AbgG 4,44 v. H. Bei diesem Beschluß ließ sich der Deutsche Bundestag von der sicheren Erwartung leiten, daß in Zukunft eine schrittweise Verringerung des Abstandes der Abgeordnetenentschädigung von der allgemeinen Einkommens- und Preisentwicklung eingeleitet würde.

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat dazu in seiner Beschlußempfehlung eine Reihe von Maßgaben und Kriterien aufgestellt. Dem Vorschlag zur Anhebung der Entschädigung wurden folgende Änderungen bestimmter Einkommen zugrunde gelegt:

- die durchschnittlichen Bruttostundenverdienste der Arbeiter in der Industrie,
- die durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste der Angestellten in Industrie und Handel,
- die Dienst- und Versorgungsbezüge im öffentlichen Dienst,
- die Vergütungen der Angestellten und Löhne der Arbeiter im öffentlichen Dienst,
- die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung,
- das durchschnittliche Arbeitslosengeld,
- die durchschnittliche Arbeitslosenhilfe und
- die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz.

Als weiteren Maßstab hat der Ausschuß die vergleichbaren Gehälter der kommunalen Wahlbeamten herangezogen. Ferner wurde die Entschädigung im Vergleich zum Amtsgehalt eines Bundesministers beurteilt. Auch das Gehalt eines Ministerialrates der Besoldungsgruppe A 16 ist in die Betrachtung einbezogen worden.

Durch die Gesetzesänderung wurde dem Präsidenten des Deutschen Bundestages aufgegeben, jährlich bis zum 31. Mai über die Angemessenheit der Entschädigung der Mitglieder des Deutschen Bundestages im Sinne des Artikels 48 Abs. 3 des Grundgesetzes zu berichten und einen Vorschlag zur An-

passung von Entschädigung und Kostenpauschale vorzulegen. Zu diesem Punkt überträgt der Ausschußbericht die genannten und von ihm zugrunde gelegten Maßstäbe dem Präsidenten zur Berücksichtigung in seinem Bericht und Vorschlag. Dazu ist folgendes ausgeführt (Drucksache 10/615, S. 10):

„Der Vorschlag, den der Präsident des Deutschen Bundestages nach § 30 ... zu machen hat, muß entsprechend dem bisher Gesagten zunächst diejenigen Maßstäbe zugrunde legen, die bei Anhebung der Entschädigung aufgrund der durchschnittlichen Veränderungen vorgenannter Einkommensgruppen herangezogen worden sind ...

Er muß aber auch das Verhältnis der Entschädigung zu den Gehältern der mit den Abgeordneten vergleichbaren Amtsinhaber beachten, ...

Vor allem sollten in Zukunft die Amtsgehälter der Bundesminister und der Parlamentarischen Staatssekretäre in die Berechnungen einbezogen werden ...

Hinsichtlich der Anpassung der Kostenpauschale nach § 12 Abs. 2 sind die Indizes des Statistischen Bundesamtes für die Lebenshaltung und die Einzelhandelspreise bei den mit der Kostenpauschale zu deckenden Aufwendungen zu berücksichtigen.“

#### IV.

So komme ich zu den folgenden Feststellungen:

1. Die in den Jahren 1977 bis 1983 entstandene Kluft zwischen der Abgeordnetenentschädigung und der allgemeinen Einkommens- und Preisentwicklung ist auch unter Berücksichtigung der Anpassung durch das Gesetz vom 22. Dezember 1983, die mit etwas über 4 v. H. lediglich die Steigerungsraten nur des Jahres 1983 berücksichtigte, nicht geschlossen worden. Nach wie vor besteht der nur unwesentlich verringerte, im Hinblick auf die oben dargestellten allgemeinen Kriterien einer angemessenen Entschädigung nicht annehmbare Abstand zur allgemeinen Einkommensentwicklung, besonders im Hinblick auf die Besoldung der Beamten des höheren Dienstes, der kommunalen Wahlbeamten sowie der Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre.
2. Die in dem Bericht des Geschäftsordnungsausschusses aufgeführten Anforderungen können noch nicht voll erfüllt werden, da zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine neuen Daten in ausreichendem Umfang vorliegen. Für meinen Bericht kann derzeit lediglich auf die Zahlen nach dem Stand von 1983 verwiesen werden, die, wie bereits ausgeführt, unbeschadet der maßvollen Anhebung vom Dezember 1983 noch immer einen erheblichen realen Rückstand im Vergleich zur allgemeinen Einkommensentwicklung seit 1977 ausweisen. Heute kann ich nur diese neuen Zahlen vorlegen:

|                                                                                           |                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| — durchschnittliche Bruttostundenverdienste der Arbeiter in der Industrie                 | 3,3 v. H. im Bereich der Gewerkschaft Bau, Steine, Erden                  |
| — durchschnittliche Bruttomonatsverdienste der Angestellten in Industrie und Handel       | 3,4 v. H. (Tarifvertrag für Bankangestellte)                              |
| — Renten der gesetzlichen Rentenversicherung                                              | 3,4 v. H. (abzüglich 2 v. H. Krankenversicherungsbeitrag ab 1. Juli 1984) |
| — Sozialhilfe (rechnerischer Durchschnitt des Eckregelsatzes)                             | 3,0 v. H. (voraussichtlich in Nordrhein-Westfalen)                        |
| — Dienst- und Versorgungsbezüge im öffentlichen Dienst                                    | Es liegen noch keine Daten vor.                                           |
| — Vergütungen der Angestellten und Löhne der Arbeiter im öffentlichen Dienst (Mittelwert) |                                                                           |
| — Arbeitslosengeld                                                                        |                                                                           |
| — Arbeitslosenhilfe (durchschnittliche Nettoleistung an einen Zahlungsempfänger)          |                                                                           |

3. Zur Entwicklung der Lebenshaltungskosten liegen Vergleichsmöglichkeiten für das Jahr 1984 vor. Nach den Erhebungen des Statistischen Bundesamtes sind die Lebenshaltungskosten von März 1983 bis März 1984 um 3,2 v. H. gestiegen.
4. Vor dem Hintergrund dieser Feststellungen ist offenkundig, daß sich die Scherenbewegung zwischen der allgemeinen Entwicklung von Preisen und Einkommen einerseits und der Entschädigung andererseits erneut zum Nachteil der Abgeordneten öffnen würde, wenn eine Anhebung in diesem Jahr unterbliebe.

#### V.

##### Vorschlag

Die Entwicklung der allgemeinen Einkommen einerseits und der Abgeordnetenentschädigung andererseits von 1977 bis heute zeigt, daß auch unter Einrechnung der Anhebung vom Dezember 1983 noch ein Rückstand der Abgeordnetenentschädigung in Höhe von ca. 36 v. H. besteht. Wenn ein weiteres Absinken des Realeinkommens der Mitglieder des Deutschen Bundestages verhindert werden soll, wäre eine Erhöhung der steuerpflichtigen Entschädigung nach § 11 AbgG um 2,3 v. H. erforderlich.

Für die Kostenpauschale nach § 12 Abs. 2 AbgG, die kein Einkommen darstellt, sondern einen Ausgleich für mandatsbedingte Aufwendungen, zeigt die Entwicklung von 1977 bis heute, daß auch bei eingerechneter Anhebung vom Dezember 1983 noch ein Rückstand von über 30 v. H. besteht. Hier wäre daher eine Erhöhung um 2,1 v. H. erforderlich.

Bonn, den 24. Mai 1984

**Dr. Barzel**