

Unterrichtung

durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages

**Bericht der unabhängigen Persönlichkeiten über die Beratung der Präsidentin
bei Überprüfung der für die Mitglieder des Deutschen Bundestages
bestehenden materiellen Regelungen und Bestimmungen**

Gliederung	Seite
1. Einsetzung, Auftrag und Zusammensetzung der Berater	3
2. Rechtsstellung und Aufgaben der Abgeordneten	3
2.1 Verfassungsrechtlicher Status	3
2.1.1 Repräsentative Demokratie	3
2.1.2 Freies Mandat	4
2.2 Der Abgeordnete als unabhängiger Volksvertreter	4
2.2.1 Wandel der Abgeordnetentätigkeit	4
2.2.2 Das Mandat als Vollzeitbeschäftigung	4
2.2.3 Probleme der Kandidatenauswahl	5
3. Sinn und Zweck der Abgeordnetenentschädigung	5
3.1 Sicherung des freien Mandats — Unabhängigkeit	5
3.1.1 Zugang zum Parlament	6
3.1.2 Mandatsausübung im Parlament	6
3.1.3 Verlassen des Parlaments	6
3.2 Sicherung des Lebensunterhalts — amtsangemessene Alimenta- tion	6
3.3 Sicherung der politischen Arbeitsfähigkeit	7
3.3.1 Arbeitsbedingungen des Abgeordneten	7
3.3.2 Arbeitsmittel zur Mandatsausübung	7
4. Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung	7
4.1 Rechtsgrundlage	7
4.2 Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung	7
4.3 Orientierung am öffentlichen Dienst	8
4.4 Andere Berufe als Vergleichskriterien	8
5. Höhe der Abgeordnetenentschädigung 1977	9
5.1 Die Entschädigung nach dem Abgeordnetengesetz	9
5.2 Die Entwicklung der Einkommen	9
5.3 Zusatzleistungen und Arbeitszeit	9
5.4 Amtsausstattung	10
5.4.1 Kostenpauschale	10
5.4.2 Sonstige Leistungen	12
5.5 Versorgungsleistungen	12
5.5.1 Übergangsgeld	12
5.5.2 Altersversorgung	13
5.5.3 Hinterbliebenenversorgung	13
6. Anpassung der Abgeordnetenentschädigung	14
6.1 Termin	14
6.2 Anpassungsrhythmus	14
6.3 Anpassungsverfahren	14
6.3.1 Kriterien für die Entschädigung	14
6.3.2 Anpassung der Kostenpauschale	16
6.3.3 Niveaueanhebung	16
7. Thesen	16

1. Einsetzung, Auftrag und Zusammensetzung der Berater

Im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Elften Änderungsgesetzes zum Abgeordnetengesetz beschloß der Deutsche Bundestag am 9. November 1989:

„Es wird bei der Präsidentin des Deutschen Bundestages angeregt, zu einer Überprüfung der für die Mitglieder des Deutschen Bundestages bestehenden materiellen Regelungen und Bestimmungen einschließlich der Grundsätze bei der Vorbereitung des gemäß § 30 Abgeordnetengesetz vorzulegenden Vorschlages zur Anpassung der Entschädigung den Rat von unabhängigen fachkundigen und erfahrenen Persönlichkeiten aus allen gesellschaftlichen Gruppierungen einzuholen.“

Aufgrund dieser Anregung wurden von der Präsidentin gebeten, sich als Berater zur Verfügung zu stellen:

Prof. Dr. Arnulf Baring, Freie Universität Berlin

Ernst Breit, bis 23. Mai 1990 Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Dr. Ernst Gerhard Erdmann, Mitglied des Präsidiums der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Lothar Haase, ehemaliger Vizepräsident des Europäischen Rechnungshofes

Ludwig Höhle, Vizepräsident des Verbandes der Kriegs- und Wehrdienststopfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschlands

Georg Leber, Bundesminister a.D.

Dr. Gisela Niemeyer, Bundesverfassungsrichterin a.D.

Dr. Heinrich Reiter, Präsident des Bundessozialgerichts

Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Universität Hannover

Paul Schnitker, Präsident der Handwerkskammer Münster

Erhard Senninger, Präsident des Deutschen Anwaltvereins

In fünf Sitzungen – nämlich am 6. Februar, 7. März, 25. April sowie am 9. und 16. Mai 1990 – befaßten sich die Berater unter Vorsitz der Bundestagspräsidentin und Beteiligung der Vizepräsidenten sowie von Fraktionsgeschäftsführern mit den Leistungen an die Abgeordneten, ehemaligen Abgeordneten und ihre Hinterbliebenen und berieten über die anzuwendenden Grundsätze bei der Vorbereitung des gemäß § 30 Abgeordnetengesetz vorzulegenden Vorschlags zur Anpassung der Entschädigung und der Kostenpauschale.

Die Erwägungen und Ergebnisse sind Gegenstand dieses Berichts.

2. Rechtsstellung und Aufgaben der Abgeordneten

Nach Artikel 48 Abs. 3 GG haben die Abgeordneten des Deutschen Bundestages einen verfassungsrechtlich verbürgten „Anspruch auf eine angemessene,

ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“. Aufgabe der Kommission war es, im Rahmen der ihr obliegenden Beratung der Präsidentin des Deutschen Bundestages insbesondere zu erwägen, nach welchen Kriterien die „Angemessenheit“ dieser Entschädigung zu beurteilen ist, und zu prüfen, ob – orientiert an diesen Kriterien – Umfang und Höhe der gegenwärtig festgesetzten Abgeordnetenentschädigung noch als „angemessen“ zu betrachten sind. Bei der Suche nach sachgerechten Bemessungskriterien ist vor allem von der verfassungsrechtlichen Stellung der Abgeordneten auszugehen.

2.1 Verfassungsrechtlicher Status

Die Rechtsstellung des Abgeordneten als eigenständiges „Verfassungsorgan“ ergibt sich aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Danach sind Abgeordnete „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. Hiermit stützt das Grundgesetz den Abgeordnetenstatus auf zwei tragende Säulen: Als Vertreter des ganzen Volkes verkörpern die Abgeordneten insgesamt das Staatsvolk im Parlament („repräsentative Demokratie“), wobei zugleich auch jeder einzelne sein Amt unabhängig von fremdem Einfluß, insbesondere von Partei- oder Gruppeninteressen, wahrzunehmen hat („freies Mandat“). Auf diese Weise ergänzen und verstärken sich jene Prinzipien der Universalrepräsentation (2.1.1) und der organschaftlichen Selbstständigkeit des Abgeordneten (2.1.2) wechselseitig.

2.1.1 Repräsentative Demokratie

Die demokratische Ordnung des Grundgesetzes beruht auf dem Gedanken der Repräsentation insofern, als die vom Volk ausgehende Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen sowie durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird (Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Das Handeln dieser Organe, namentlich des unmittelbar vom Volk gewählten Parlaments, erfolgt „in Vertretung“ oder „im Namen des Volkes“ dergestalt, daß deren Maßnahmen und Entscheidungen dem Volk zugerechnet, von ihm als legitim anerkannt und für das Volk mit Verbindlichkeit ausgestattet werden. Dieser Legitimität erzeugende Zurechnungsvorgang findet seine innere Rechtfertigung darin, daß die Gesamtheit der Abgeordneten im Parlament als „Vergegenwärtigung“ (Repräsentation) des Volkes anzusehen sind.

Wenn also „die“ Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes bezeichnet werden, so deutet schon diese plurale Fassung darauf hin, daß sich das Repräsentationsprinzip im Grundgesetz nicht etwa auf jeden einzelnen Abgeordneten, der in seiner Person allein die Gesamtheit des Volkes verkörpert, sondern auf alle Abgeordneten als Mitglieder eines Vertretungsorgans und folglich auf den Deutschen Bundestag „im ganzen“ bezieht. Es gilt somit der Grundsatz der parlamentarischen, nicht der persönlichen Repräsentation.

Andererseits muß aber — dem Prinzip der parlamentarischen Gesamtrepräsentation gemäß — durch geeignete Vorkehrungen gewährleistet werden, daß möglichst alle Teile und Schichten der Bevölkerung mit ihren unterschiedlichen Bestrebungen und Interessen durch entsprechende Abgeordnete im Deutschen Bundestag vertreten sind. Zwar braucht das Parlament kein getreues Spiegelbild des Volkes zu sein. Es soll aber im großen und ganzen so zusammengesetzt werden, daß sich dort zumindest alle wichtigen politischen und gesellschaftlichen Strömungen innerhalb des Volkes wiederfinden (pluralistische Repräsentation).

Für die Abgeordnetenentschädigung ergibt sich daraus zwingend die Notwendigkeit, ihre Höhe und ihren Leistungsumfang so zu bemessen, daß die Übernahme eines Mandats im Prinzip jedermann möglich ist, den nicht selbständig Tätigen ebenso wie den Freiberuflern, den Bürgerinnen und Bürgern in jedem Alter und in jeder Lebenssituation.

2.1.2 Freies Mandat

Das Prinzip der parlamentarisch-pluralistischen Universalrepräsentation des „ganzen Volkes“ wird in Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergänzt und gefestigt durch ein zweites Strukturmerkmal des Abgeordnetenstatus: die Ungebundenheit an „Aufträge und Weisungen“, worin der Grundsatz des freien Mandats zum Ausdruck kommt. Bei aller Vielfalt von Einwirkungen, denen sich der Abgeordnete ausgesetzt sieht oder denen er sich sogar aussetzen will, um eine eigene Meinung kritisch zu bilden, verpflichtet ihn das Grundgesetz, nur nach seinem Gewissen zu entscheiden. Dies hat Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 GG im Auge, wenn dort gefordert wird, die angemessene Entschädigung solle die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichern.

Unabhängigkeit und Eigenständigkeit sind gewiß auch und in erster Linie Ausdruck der Persönlichkeit; aber die wirtschaftliche Sicherung der eigenen Existenz und der Existenz der Familie des Abgeordneten trägt zur Unabhängigkeit und Eigenständigkeit bei. In einer Leistungsgesellschaft gilt dies in besonderem Maße.

2.2 Der Abgeordnete als unabhängiger Volksvertreter

Neben diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben in Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 und Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 GG dürfen bei der Bemessung der Abgeordnetenentschädigung auch gewisse tatsächliche Entwicklungen und Veränderungen in der Verfassungswirklichkeit nicht außer Betracht bleiben, denen die Abgeordnetentätigkeit in der Gegenwart ausgesetzt ist.

2.2.1 Wandel der Abgeordnetentätigkeit

Nicht nur im Vergleich mit den landständischen Volksvertretungen des 19. Jahrhunderts, die den Charakter von „Honoratiorenparlamenten“ besaßen, son-

dern auch gegenüber den „Partei Parlamenten“ der konstitutionellen Monarchie und Weimarer Präsidialrepublik hat sich die Abgeordnetentätigkeit heute unter den Bedingungen einer modernen, parteienstaatlich organisierten Industriegesellschaft erheblich verändert. Die Komplexität der Lebensverhältnisse verlangt vom Abgeordneten ein hohes Maß an politischer Professionalität und fachlicher Spezialisierung, damit das Parlament seiner in Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierten Kontrollfunktion im Rahmen der Gewaltenteilung entsprechen kann.

Damit läßt sich das Mandat nicht wie früher eher beiläufig oder in Nebentätigkeit ausüben. Vielmehr erfordert die moderne Staatsleitung unter den Bedingungen von Komplexität, Prognoserisiken und knappen Ressourcen an Zeit und Geld eine kontinuierliche Parlamentsarbeit, die sich nicht in zwei oder drei Sessionen pro Jahr erschöpft, sondern das gesamte Regierungshandeln fortwährend begleitet und darüber hinaus eine umfassende Darstellung aller Politik im Deutschen Bundestag als dem demokratischen „Forum der Nation“ ermöglicht. Das Amt des Abgeordneten hat damit weitgehend den Charakter eines „politischen Berufes“ angenommen, der ganz besondere Fähigkeiten und Kenntnisse voraussetzt, die nicht mehr einfach mit allgemeiner Lebenserfahrung gleichgesetzt oder gar erworben werden können.

Dieser Wandel der Abgeordnetentätigkeit hat zugleich unvermeidliche Auswirkungen auch auf die Eigenart und Bedeutung des Entschädigungsanspruchs. Diente er früher vorwiegend dem Zweck, die Übernahme eines Mandats auch denjenigen zu ermöglichen, die wegen Fehlens anderer Einkünfte sich und ihre Familie von der Entschädigung ernähren mußten, so kann er dem Ziel, nämlich der Herstellung realer Chancengleichheit beim passiven Wahlrecht, heute nur mehr dadurch gerecht werden, daß er in einer Form ausgestaltet wird, die allen Bevölkerungsgruppen den Zugang zum Parlament eröffnet. Deshalb darf er nicht so bemessen sein, daß für bestimmte Berufe oder Schichten ein Mandat von vornherein nicht in Betracht kommt, weil seine Annahme mit erheblichen Einkommensverzichten oder Vermögens-einbußen verbunden wäre.

2.2.2 Das Mandat als Vollzeitbeschäftigung

Mit den Veränderungen der Aufgaben eines Abgeordneten im modernen demokratischen Parteienstaat hängt auch die Tatsache zusammen, daß sich das Parlamentsmandat (namentlich auf Bundesebene) inzwischen zu einer Beschäftigung ausgeweitet hat, welche die volle Arbeitszeit und Arbeitskraft eines Menschen in Anspruch nimmt. Allein schon die parlamentarische Arbeit im engeren Sinne erstreckt sich keineswegs nur auf eine Mitwirkung im Plenum des Deutschen Bundestages und in seinen Ausschüssen; ebenso wichtig ist die regelmäßige Teilnahme an den Sitzungen der Fraktionen und Fraktionsarbeitskreise, wo die politischen Entscheidungen intensiv vorbereitet werden. Hinzu kommt die nicht minder zeitaufwendige Betreuung des eigenen Wahlkreises, die vor allem bei kleinen Parteien ohne flächendeckende Repräsentanz durchaus auch mehrere Wahlkreise

umfassen kann. Schließlich darf auch die „Parteiarbeit“, d. h. die Teilnahme an Parteikonferenzen und die Präsenz in den Parteigliederungen, nicht vernachlässigt werden, wenn der Abgeordnete den Kontakt zu den Wählern aufrechterhalten will.

All diesen unmittelbar mit dem Mandat zusammenhängenden Verpflichtungen kann sich ein Abgeordneter kaum entziehen, wenn er nicht erhebliche Nachteile für sich und seine politischen Bestrebungen in Kauf nehmen will. Nach neuesten Untersuchungen sind jene Aktivitäten insgesamt aber schon beim „einfachen“ Abgeordneten mit einem Zeitaufwand verbunden, der im Durchschnitt selten unter 50 bis 60 Wochenstunden liegt. Kommen noch besondere Funktionen hinzu (z. B. Obmann, Ausschuß- oder Arbeitskreisvorsitz, Mitglied des Fraktionsvorstands etc.), so kann sich dieses Zeitbudget leicht auf 80 und mehr Wochenstunden erhöhen. Für eine Erwerbstätigkeit neben dem Mandat bleibt kaum noch Raum.

Deshalb muß die Abgeordnetenentschädigung von vornherein so angelegt sein, daß sie den gesamten Lebensbedarf eines Abgeordneten abzudecken geeignet ist. Mit Recht hat daher das Bundesverfassungsgericht in seinem „Diäten-Urteil“ (BVerfGE 40, 296 ff.) der Abgeordnetenentschädigung „Alimentationscharakter“ zugesprochen. Als „Unterhaltsleistung“ sei sie so zu bemessen, „daß sie auch für den, der, aus welchen Gründen auch immer, kein Einkommen aus seinem Beruf hat, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist“ (Leitsatz 2b). Neben der Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie muß sich deshalb auch die Bedeutung des parlamentarischen Amtes sowie die damit verbundene Verantwortung und Belastung auf die Höhe der Abgeordnetenentschädigung auswirken.

2.2.3 Probleme der Kandidatenauswahl

Schließlich hat die konkrete Ausgestaltung des Entschädigungsanspruchs erhebliche Rückwirkungen auch auf die Zusammensetzung der Parlamente. Bei Selbständigen und freien Berufen besteht insofern ein besonderes Problem, als sie in der Regel mit der Übernahme eines Mandats ihre bisherige Erwerbstätigkeit aufgeben müssen, ohne die Gewähr zu haben, diese nach ihrem Ausscheiden aus dem Parlament im selben Umfang wiederaufnehmen zu können. Demgegenüber sind Beamte und Angestellte bei der Ausübung ihres passiven Wahlrechts allein schon dadurch begünstigt, daß sie beim Ausscheiden aus dem Parlament mehr oder weniger problemlos in ihren früheren Beruf zurückkehren können.

Diese unterschiedliche Ausgangssituation der einzelnen Mandatsbewerber und Abgeordneten in beruflicher Hinsicht kann zu Schwierigkeiten sowohl bei der Kandidatur als auch bei der Wahrnehmung des Mandats führen. Sind die Risiken eines Verlusts von Beruf, Arbeitsplatz oder Erwerbsquelle zu hoch, wird der einzelne von einer Parlamentsmitgliedschaft eher abgehalten. Dagegen steigt seine Bereitschaft zur Über-

nahme eines Mandats mit der zunehmenden Gewißheit, danach entweder an die frühere Erwerbstätigkeit anknüpfen zu können oder wenigstens vor sozialem Abstieg geschützt zu sein. Aus demselben Grunde ist während der Mandatsausübung zugleich derjenige, dessen berufliche Zukunft ungesichert bleibt, von der Beibehaltung des Mandats und damit letztlich von seiner Partei, die über die Aussichten einer erneuten Kandidatur zu entscheiden hat, sehr viel abhängiger als jemand, der jederzeit in der Lage ist, den erlernten Beruf wieder auszuüben.

Bei der Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung muß also auch bedacht werden, wie sie sich auf den Zugang zum Parlament, auf das Interesse an einer erneuten Kandidatur und auf die Lebenslage nach Verlassen des Parlaments auswirkt. Würden diese Aspekte unberücksichtigt bleiben, wäre nicht auszuschließen, daß die Diätenregelungen zumindest mittelbar den Prozeß der Kandidatenauswahl steuern und bestimmten Berufen von vornherein die Übernahme eines Mandats erschweren. Dies aber ließe sich mit dem Grundsatz „chancengleicher Ausübung des passiven Wahlrechts“ (Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG), der durch das Behinderungsverbot des Artikels 48 Abs. 2 Satz 1 GG sogar noch verstärkt wird, nicht vereinbaren.

3. Sinn und Zweck der Abgeordnetenentschädigung

Wie sich bereits aus dem Wortlaut von Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 GG ergibt, soll der Anspruch des Abgeordneten auf eine angemessene Entschädigung in erster Linie seine Unabhängigkeit sichern (3.1). Außerdem ist er dazu bestimmt, den Lebensunterhalt des Abgeordneten und seiner Familie zu garantieren, d. h. eine amtsangemessene Alimentation zu verschaffen (3.2). Schließlich muß er die politische Arbeitsfähigkeit des Abgeordneten gewährleisten, darf also nicht so restriktiv ausgestaltet sein, daß jemand an der Übernahme eines Mandats aus Gründen mangelnder finanzieller Attraktivität gehindert werden könnte (3.3). Aus dieser in dreifacher Hinsicht spezifischen Zielsetzung der Abgeordnetenentschädigung ergibt sich, daß sie nach Inhalt, Zweck und Ausmaß eine Staatsleistung eigener Art darstellt, die schon wegen ihrer verfassungsrechtlichen Legitimation mit keiner anderen Unterhaltszahlung aus öffentlichen Haushalten, namentlich nicht mit Ministerbezügen oder Beamtengehältern, verglichen oder gar gleich gesetzt werden darf.

3.1 Sicherung des freien Mandats — Unabhängigkeit

Wenn die Entschädigung des Abgeordneten vor allem seine „Unabhängigkeit“ sichern und damit die Freiheit des Mandats gewährleisten soll, muß sie so ausgestaltet und bemessen werden, daß der gesamte Bereich der Mandatsträgerschaft von der Kandidatenaufstellung über die konkrete Ausübung des Mandats bis hin zur Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Parlament frei von sachfremden Einflüssen bleibt. Inso-

fern ergeben sich für die Festsetzung der Entschädigung nicht nur Probleme während des Zeitraums, in dem jemand als Abgeordneter tätig ist, sondern auch schon beim Zugang zum Parlament und nach Beendigung der Parlamentsmitgliedschaft.

3.1.1 Zugang zum Parlament

Nach Artikel 48 Abs. 2 Satz 1 GG darf niemand gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben. In diesem „Behinderungsverbot“, das von § 2 Abs. 2 AbgG auf die Kandidatur ausgedehnt wird, kommt zugleich ein Stück passiver Wahlfreiheit und Wahlgleichheit (Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG) zum Ausdruck. „Hineingesprochen in die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland“ (so BVerfGE 42, 312 (326)), soll das Behinderungsverbot den einzelnen Bewerber oder Abgeordneten vor jedwedem Druck oder Zwang wirtschaftlicher, beruflicher, gesellschaftlicher oder persönlicher Natur schützen, ein Mandat nicht anzustreben oder nicht bzw. in einem bestimmten Sinne wahrzunehmen. Daneben muß der Zugang zum Parlament nicht nur frei von derartigem Druck oder Zwang sein, sondern jedem auch in chancengleicher Weise offenstehen, also unter Bedingungen erfolgen, die niemanden wegen seiner beruflichen, wirtschaftlichen oder persönlichen Situation begünstigen oder benachteiligen.

Für die Bemessung der Abgeordnetendiäten folgt daraus: Um möglichen Behinderungen beim Zugang zum Parlament wirksam vorzubeugen und damit Artikel 48 Abs. 2 Satz 1 GG zu „entlasten“, muß der Entschädigungsanspruch als originäre Unterhaltsberechtigung konzipiert und so ausgestaltet werden, daß ein Abgeordneter von vornherein jeder Notwendigkeit enthoben ist, durch Aufrechterhaltung bestehender Beschäftigungsverhältnisse während der Parlamentszugehörigkeit sein Auskommen zu sichern oder aufzubessern. Die Annahme des Mandats darf also nicht, soll der Zugang zum Parlament frei bleiben, zu einem nennenswerten Absinken des Lebensstandards führen.

3.1.2 Mandatsausübung im Parlament

Was die eigentliche Abgeordnetentätigkeit, also die Zeit von der Annahme des Mandats bis zum Ausscheiden aus dem Parlament angeht, so liegt der Zweck des Entschädigungsanspruchs auf der Hand: Er soll den Abgeordneten von anderen Erwerbs- und Einkommensquellen „unabhängig“ machen. Daraus folgt für den Gesetzgeber eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Abgeordnetenentschädigung so zu bemessen, daß niemand mit dem Argument, die Diäten reichen zur Sicherung seines Lebensunterhalts und/oder seiner Arbeitsfähigkeit nicht aus, ernsthaft Gehör zu finden vermag. Das muß auch für jene Abgeordneten gelten können, die vor der Übernahme des Mandats dank eigener beruflicher Leistung sich bereits einen relativ hohen Lebensstandard erarbeitet haben. Der Abgeordnete darf nicht in eine Situation gebracht werden, in der er aus finanziellen Gründen

in eine parlamentsfremde Abhängigkeit geraten könnte.

3.1.3 Verlassen des Parlaments

Schließlich muß die Freiheit und Unabhängigkeit der Mandatsausübung auch im Hinblick auf die Zeit nach dem Ausscheiden des Abgeordneten aus dem Parlament sichergestellt werden. Denn wenn seine berufliche Zukunft völlig ungewiß ist, wird er sich entweder zu einer Kandidatur nicht bereit finden oder bereits während seiner Parlamentszugehörigkeit nach geeigneten späteren Erwerbsmöglichkeiten Ausschau halten. Auch dieser Zwang zur Zukunftsvorsorge könnte ihn in eine unerwünschte Abhängigkeit von sachfremden Einflüssen bringen. Unter diesem Aspekt ist die Entschädigung nur dann und insoweit geeignet, die „Unabhängigkeit“ des Abgeordneten zu sichern, wenn sie einerseits ein ausreichendes „Übergangsgeld“ vorsieht, mit dessen Hilfe sich der einzelne nach Beendigung des Mandats gegebenenfalls eine neue berufliche Existenz aufbauen kann, und zugleich eine angemessene „Altersversorgung“ umfaßt, die sehr viel früher einsetzen muß als bei anderen Berufen, da die Parlamentszugehörigkeit von vornherein befristet ist und keinesfalls durch einen zu späten Beginn oder durch zu geringe Steigerungssätze ein Zwang zur Wiederwahl gefördert werden soll. Dabei zeigt sich erneut, daß die Abgeordnetentätigkeit unter verfassungsrechtlichen Bedingungen stattfindet, die mit keinem anderen Beruf oder Erwerbszweig verglichen werden können.

3.2 Sicherung des Lebensunterhalts — amtsangemessene Alimentation

Neben dem Schutz des „freien Mandats“ und der parlamentarischen „Unabhängigkeit“ des einzelnen Abgeordneten dient die Entschädigung in zweiter Linie zugleich der Sicherung seines Lebensunterhalts (einschließlich der Versorgung seiner Familie). Dieser Alimentationszweck der Diäten wird zwar in Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 GG nicht ausdrücklich erwähnt, versteht sich jedoch von selbst und findet vor allem in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unter dem Aspekt heutiger Parlamentstätigkeit als „Vollzeitbeschäftigung“ zentrale Beachtung. Maßstab ist danach in erster Linie ähnlich wie bei den Beamten die „Amtsangemessenheit“. Ergänzend wird man im Hinblick darauf, daß die Abgeordnetentätigkeit normalerweise in einen ganz bestimmten Lebensabschnitt fällt, insoweit auch einen gewissen Durchschnittsbedarf zugrunde legen können.

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts hat die Entschädigung nicht nur die Aufgabe, den Abgeordneten (und deren Familien) für die Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage zu sichern; vielmehr muß sie „außerdem der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden“ (so BVerfGE 40, 296 (315)). Legt man diesen Maßstab zugrunde, so weist

schon die Tatsache, daß Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes das einzig unmittelbar demokratisch legitimierte Verfassungsorgan darstellen, auf den hohen Rang dieses Amtes und seine fundamentale Bedeutung für die Demokratie hin. Nimmt man neben der gesteigerten „politischen“ Verantwortung noch die starken Belastungen hinzu, denen Abgeordnete ausgesetzt sind, dann müssen alle Vergleiche mit ähnlichen Berufen in Staat und Wirtschaft bei Spitzenpositionen ansetzen.

In diesem Sinne gehören die Bezüge der Abgeordneten nicht nur zu den Kosten der Demokratie; sie sind auch ein Gradmesser dafür, welchen Rang ein politisches Gemeinwesen den Volksvertretungen in der Demokratie einzuräumen bereit ist.

3.3 Sicherung der politischen Arbeitsfähigkeit

Ein weiterer Zweck der Abgeordnetenentschädigung besteht darin, Mandatsträgern die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie benötigen, um entsprechend ihrem Verfassungsauftrag als „Vertreter des ganzen Volkes“ innerhalb und außerhalb des Parlaments ungehindert politisch tätig sein zu können. Im Regelfall werden die dabei entstehenden Kosten durch eine sog. Amtsausstattung abgegolten, die als steuerfreie Aufwandsentschädigung zusätzlich zu den Grunddiäten gezahlt wird.

3.3.1 Arbeitsbedingungen des Abgeordneten

Die Arbeitsbedingungen eines Abgeordneten sind durch ein hohes Maß an Mobilität, Flexibilität und Spontaneität gekennzeichnet. Oft gerät der geplante Arbeitsrhythmus oder Tagesablauf durch unvorhergesehene Ereignisse durcheinander, auf die sich der Abgeordnete kurzfristig einstellen muß. Hinzu kommt eine Flut von Informationen, mit denen der Abgeordnete überschüttet wird und die er permanent verarbeiten muß. Gleichzeitig hat er selbst einen hohen Informationsbedarf, um Risiken abschätzen und Entscheidungen sachgerecht treffen zu können. Aus diesen Gründen ist er auf vielfältige Hilfen, insbesondere auf personelle Unterstützung, angewiesen. Dafür müssen ihm zusätzliche Mittel in ausreichendem Umfang zur Verfügung gestellt werden.

3.3.2 Arbeitsmittel zur Mandatsausübung

Abgesehen von den in § 12 Abs. 3 bis 5 AbgG genannten Arbeitsmitteln, zu denen in diesem Bericht nur am Rande Stellung genommen wird (vgl. 5.4.2), benötigt der Abgeordnete vor allem ein Büro außerhalb des Sitzes des Deutschen Bundestages, in dem er seine Partei- und Wahlkreisarbeit erledigen kann. Die dafür erforderlichen Mietkosten sowie die Kosten für Ausstattung und Büromaterial werden zur Zeit zusammen mit den Mehraufwendungen am Sitz des Deutschen Bundestages und den Fahrtkosten durch eine steuerfreie „Kostenpauschale“ abgedeckt (vgl. § 12 Abs. 2 AbgG). Bei ihrer Festsetzung oder Anpassung sollte im Hinblick auf ihre spezielle Zweckbestimmung

nicht der allgemeine Lebenshaltungskostenindex zugrunde gelegt werden, sondern das die Einzelaufwendungen selbst bestimmende Kosten- und Preisgefüge (vgl. Abschnitt 5.4 und 6.3.2).

4. Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung

4.1 Rechtsgrundlage

Der Anspruch des Abgeordneten nach Artikel 48 Abs. 3 Grundgesetz „auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ hat wie dargelegt Verfassungsrang. Er ist wesentlicher Teil des geschützten Mandats, dessen nähere Einzelheiten in einem eigenen Bundesgesetz geregelt sind.

Die entsprechenden Gesetze über die Entschädigung der Mitglieder des Deutschen Bundestages vom 15. Juni 1950 und vom 24. Juni 1954 regelten die angemessene Entschädigung dahin, daß den Abgeordneten monatlich eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 600 bzw. 750 DM gezahlt wurde.

Durch das Diätengesetz vom 27. Mai 1958 wurde die Höhe der monatlichen Aufwandsentschädigung auf 22,5 % des Amtsgehalts eines Bundesministers festgelegt. Dieser Prozentsatz wurde im Diätengesetz vom 3. Mai 1968 auf 33 ⅓ % angehoben.

Damit knüpfte der Gesetzgeber an eine bereits im Reichstag getroffene Regelung an, die im Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Reichstages vom 25. April 1927 für die Aufwandsentschädigung einen Betrag in Höhe von 25 % des Grundgehaltes eines Reichsministers vorsah.

In allen Fällen unterlag diese Aufwandsentschädigung nicht der Steuerpflicht.

4.2 Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung

1974 entschied der Deutsche Bundestag, die Entschädigung für die Abgeordneten der Steuerpflicht zu unterwerfen. Ein Beirat aus unabhängigen Persönlichkeiten — nach dem Vorsitzenden Rosenberg-Kommission genannt — sollte Vorschläge zur Neuregelung der Diäten erarbeiten. Noch vor der Beschlußfassung über den Bericht hatte das Bundesverfassungsgericht aufgrund einer Verfassungsbeschwerde eines ehemaligen Landtagsabgeordneten zu grundsätzlichen Fragen der Abgeordnetenentschädigung Stellung zu nehmen.

Im „Diäten-Urteil“ (BVerfGE 40, 296ff.) nahm das Bundesverfassungsgericht in sehr grundsätzlicher Weise auch zu Artikel 48 Abs. 3 Grundgesetz Stellung:

„Die dort für die Abgeordneten geforderte ‚angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung‘ muß für sie und ihre Familien während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können. 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 Bemessung des parlamentarischen Einkommens darf die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten und die praktische Möglichkeit, sich seiner eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit auch um den Preis, Berufseinkommen ganz oder teilweise zu verlieren, widmen zu können, nicht gefährden. Die Alimentation ist also so zu bemessen, daß sie auch für den, der, aus welchen Gründen auch immer, kein Einkommen aus einem Beruf hat, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist. ... Die angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung im Sinne des Artikels 48 Abs. 3 Satz 1 GG ist demnach heute eine Vollalimentation aus der Staatskasse.“ (BVerfGE 40, 315f.)

4.3 Orientierung am öffentlichen Dienst

Die „Vollalimentation aus der Staatskasse“ schafft vordergründig einen Bezug zur Beamtenbesoldung. Das Prinzip der Alimentation gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Zudem sind auch die Einkommen der Angehörigen anderer Verfassungsorgane, wie z. B. Bundespräsident, Mitglieder der Bundesregierung, Mitglieder des Bundesrates als gleichzeitige Mitglieder der Landesregierungen und die Richter am Bundesverfassungsgericht, in die Regelungen der Beamtenbesoldung eingebunden.

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu im „Diäten-Urteil“ jedoch klargestellt, daß ein Abgeordneter — anders als die genannten Angehörigen anderer Verfassungsorgane — rechtlich keine Dienste „schuldet“, sondern sein Mandat in Unabhängigkeit wahrnimmt. Die Entschädigung sei weder ein „arbeitsrechtlicher Anspruch, mit dem ein Anspruch auf Erfüllung dienstlicher Obliegenheiten korrespondieren würde“, noch werde sie von beamtenrechtlichen Grundsätzen berührt. „Sie verträgt deshalb 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 Vom-Hundert-Sätzen eines Beamtengehalts ausgedrückt wird. Denn dies letztere ist kein bloß ‚formaltechnisches Mittel‘ zur Bemessung der Höhe der Entschädigung, sondern der Intention nach dazu bestimmt, das Parlament der Notwendigkeit zu entheben, jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden.“ (BVerfG a.a.O. 316f.)

Ob und inwieweit trotz dieser ziemlich eindeutigen Feststellung des Gerichts eine engere Orientierung der Entschädigung an Höhe und Struktur der Beamtengehälter zulässig ist, ist bis heute höchst strittig. Die Frage bedarf an dieser Stelle jedoch keiner abschließenden Klärung. Jedenfalls hat das Bundesverfassungsgericht in einer neueren Entscheidung (BVerfGE 76, 256) festgestellt, daß sich das Berufsbild des Abgeordneten von dem des Beamten in grundle-

gender Weise unterscheidet, so daß auch eine finanzielle Besserstellung der Abgeordneten im Verhältnis zum Beamten grundsätzlich nicht gegen Artikel 3 Abs. 1 GG verstößt.

Fest steht zumindest, daß bei den Vorschlägen der Rosenberg-Kommission als auch des seinerzeit vom Deutschen Bundestag eigens eingerichteten 2. Sonderausschusses die Einkünfte beamtenrechtlich besoldeter kommunaler Wahlbeamter eine besondere Rolle gespielt haben.

Von den drei Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht für die Angemessenheit der Entschädigung vorgab, nämlich Verantwortung, Belastung und Rang im Verfassungsgefüge (vgl. 2.2.2), wurde im Vergleich zu anderen Ämtern der Gesichtspunkt „Verantwortung“ besonders gewichtet. Zum Vergleich wurden die für eine Gebietseinheit mit einer einem Bundestagswahlkreis entsprechenden Bevölkerungszahl von 250 000 im Bereich der Exekutive bestehenden politischen, hauptamtlich wahrgenommenen Wahlämter herangezogen (vgl. Drucksache 7/5531 S. 6) und ein unterer Mittelwert der durchschnittlichen Einkommen zur Grundlage der Entschädigungsfestlegung gemacht.

Der Geschäftsordnungsausschuß des Deutschen Bundestages nahm in seinem Bericht zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 17. November 1983 darauf ausdrücklich Bezug und empfahl für die vom Präsidenten nach § 30 Abgeordnetengesetz zu erstattenden Berichte, das Verhältnis der Entschädigung zu diesen kommunalen Wahlbeamten weiterhin zu beachten (Drucksache 10/615 S. 10).

4.4 Andere Berufe als Vergleichskriterien

Eine zu starke Orientierung an kommunalen, der hauptamtlichen Verwaltung zugeordneten Wahlämtern wird jedoch weder der Eigengart des Abgeordnetenmandats noch der Rechtsprechung zur Angemessenheit der Entschädigung ausreichend gerecht. Schon die durch häufig längere Wahlzeit bedingte größere Sicherheit, die Weisungsabhängigkeit vom jeweiligen Rat wie auch der geringer einzuschätzende verfassungsrechtliche Rang solcher Verwaltungsbeamten lassen diesen Bezug wenig angemessen erscheinen.

Zum einen muß der Abgeordnete wie in Abschnitt 2.1 dargestellt „Vertreter des ganzen Volkes“ sein (Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz). Außerdem gebietet das Repräsentationsprinzip wie ausgeführt, daß jeder Mann „ohne Rücksicht auf soziale Unterschiede, insbesondere auf seine Abstammung und seine Herkunft, seine Ausbildung oder seines Vermögens“ die gleiche Chance haben muß, Mitglied des Parlaments zu werden (BVerfG a.a.O. S. 318).

Sowohl das geforderte Maß an Unabhängigkeit wie auch das durch die Unsicherheit einer Wiederwahl begründete Risiko ähneln der Situation eines freiberuflich bzw. selbständig Tätigen. Hinzu kommt, daß die Erwerbsgrundlage eines selbständig oder freiberuflich Tätigen durch die Übernahme eines Mandats nicht soweit in Mitleidenschaft gezogen werden darf, daß nach Beendigung der Mandatszeit eine Anknüpfung an die berufliche Situation vor Mandatsüber-

nahme weitgehend ausgeschlossen ist (vgl. 2.2.3). Während die Rückkehr abhängig Beschäftigter in die ursprüngliche berufliche Stellung gesetzlich gesichert ist, fehlt bei den Angehörigen der freien Berufe und der Selbständigen eine solche Sicherheit. Sie ist nur durch eine während der Mandatszeit angemessene Vertretung oder Geschäftsbesorgung zu regeln. Die dafür anzusetzenden Kosten müßten zumindest teilweise von der Entschädigung aufgebracht werden können. Denn ein Vertreter, in aller Regel ein weniger berufserfahrener Kollege, wird kaum in der Lage sein, den Umsatzausfall zu ersetzen. Insofern ist die Angemessenheit der Entschädigung auch an den für eine qualifizierte Vertretung erforderlichen Einkommensgrößen zu messen.

In vielen freien Berufen wie auch bei selbständig Tätigen ist eine Vertretungsregelung häufig nur schwer oder gar nicht möglich, wie z. B. bei Ärzten mit eigener Praxis. Hier muß durch die Abgeordnetenentschädigung zumindest annähernd ein Ausgleich auch für die Einkommensverluste gewährleistet sein. Daher verbietet sich eine Bezugnahme auf wie auch immer geartete Durchschnittsentgelte. Statistische Mittelwerte berücksichtigen in häufig sehr undifferenzierter Weise auch berufliche Tätigkeiten, die ohne jeden annähernden Bezug zur besonderen Tätigkeit eines Abgeordneten stehen.

Die Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung als Staatsleistung eigener Art muß sich auf der Grundlage der vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen Kriterien nach Verantwortung, Belastung und verfassungsrechtlichem Rang an entsprechenden Positionen von Wirtschaft, Verwaltung und Politik gleichermaßen orientieren. Neben Staatssekretären und kommunalen Wahlbeamten sind Rechtsanwälte und Wirtschaftsprüfer ebenso, wie Professoren, Geschäftsführer und Vorstandsmitglieder von Wirtschaftsgesellschaften zu berücksichtigen, ohne daß damit schon die konkrete Einordnung in das Einkommensgefüge festgelegt wird (vgl. Abschnitt 3.2).

5. Höhe der Abgeordnetenentschädigung

5.1 Die Entschädigung nach dem Abgeordnetengesetz 1977

Im Abgeordnetengesetz von 1977 wurde in § 11 die Entschädigung auf 7 500 DM festgelegt. Die maßgeblich zum Vergleich herangezogenen Einkünfte bestimmter kommunaler Wahlbeamter bewegten sich unter Berücksichtigung der Sonderzuwendung (13. Monatsgehalt) zwischen 6 700 DM und 9 800 DM. Das Gehalt eines Staatssekretärs lag zu gleicher Zeit bei rund 11 750 DM.

Entgegen der Auffassung des Deutschen Bundestages wurde diese im Wege des Kompromisses zwischen den Vorschlägen der Rosenberg-Kommission und des 2. Ausschusses festgelegte Entschädigung jedoch nicht 1978, sondern erst 1983 erstmals angehoben.

5.2 Die Entwicklung der Einkommen

In seinem Bericht vom 11. Oktober 1983 kam der Bundestagspräsident zu dem Ergebnis, daß die Abgeordnetenentschädigung nicht angemessen ist. Er verwies auf die im Mittelwert um 40 % gestiegenen Löhne, Gehälter und Sozialleistungen. Selbst unter ausschließlicher Berücksichtigung der Einkommensentwicklung der 1977 mitberücksichtigten Verwaltungsbeamten der Exekutive und unter Zugrundelegung des Kaufkraftverlustes ergab sich ein Entwicklungsabstand für die Abgeordnetenentschädigung von ca. 30 %. Gleichwohl beschloß der Deutsche Bundestag eine Anhebung der Abgeordnetenentschädigung um lediglich 4,26 %.

Aufgrund der 1983 eingeführten jährlichen Berichtspflicht nebst Anpassungsvorschlag des Präsidenten wurde die Abgeordnetenentschädigung seither jährlich angehoben (siehe Anlage 1). Obwohl in jedem Bericht auf die fortbestehende Lücke zwischen der Entschädigung einerseits und der tatsächlichen Einkommensentwicklung andererseits hingewiesen wurde, blieben die Anpassungsraten durchweg im mittleren Bereich der tariflich vereinbarten Lohnsteigerungen. Abgesehen von der zu geringen Bezugsgröße für die Anpassungen entwickelte sich das Erwerbseinkommen deutlich anders, als dies die Tarifabschlüsse für sich gesehen erkennen lassen (siehe Anlage 2).

Ein vergleichbares Bild vermittelt die Gegenüberstellung sowohl der Einkünfte zum Vergleich herangezogener kommunaler Wahlbeamter (Anlage 3) als auch anderer Erwerbseinkommen in Verwaltung und Wirtschaft, wie sie schon bei der erstmaligen Festsetzung der Entschädigung herangezogen wurden (vergleiche Anlagen 4 und 5).

Sowohl diese Vergleichszahlen als auch die heute als notwendig anzusetzenden Kosten für eine Vertretung in einer während der Mandatszeit fortzuführenden Praxis oder einem Betrieb machen hinreichend deutlich, daß die angemessene Entschädigung auch heute noch um 30 bis 40 % höher liegen müßte als die derzeit gezahlte Abgeordnetenentschädigung. Das entspricht einem Betrag zwischen 12 000 und 13 000 DM (siehe auch Anlage 6).

Nach wie vor ist in einer am Leistungsprinzip orientierten Gesellschaft die Höhe des Einkommens zugleich auch Ausdruck für Verantwortung, Belastung und gesellschaftliche Anerkennung im Sinne einer Rangeinstufung.

5.3 Zusatzleistungen und Arbeitszeit

In der Öffentlichkeit ist weitgehend unbekannt, daß die Bindung an den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz bei der Entschädigung spezielle Zusatzleistungen nicht erlaubt. So sieht das Abgeordnetengesetz weder Urlaubs- noch Weihnachtsgeld vor.

Schließlich muß das vom Bundesverfassungsgericht genannte Kriterium der Belastung neu gewichtet werden. Schon im „Diäten-Urteil“ verweist das Bundesverfassungsgericht darauf, daß der Umfang der Inan-

spruchnahme durch das Mandat so stark gewachsen sei, daß der Abgeordnete in keinem Fall mit der im Arbeitsleben sonst üblichen und allgemein als Fortschritt empfundenen wöchentlichen Regelarbeitszeit von seinerzeit 40 Stunden seine Verpflichtungen bewältigen kann (vgl. auch BVerfGE 76, 256, 342).

In der Zwischenzeit wurde jedoch die Regelarbeitszeit in nicht unerheblichem Maße reduziert, hat sich die Gesellschaft immer mehr auch zu einer Freizeitgesellschaft entwickelt. An dieser Entwicklung hat der Abgeordnete nicht partizipiert. Das trifft allerdings auch auf eine ganze Reihe anderer vergleichbarer Berufstätigkeiten mit hoher Verantwortung zu. Aber die Entwicklung zu einer Kommunikations- und Freizeitgesellschaft hat für den Abgeordneten zunehmend den Zwang der Omnipräsenz verstärkt. Zu jeder Zeit an jedem Ort dem Bürger Rede und Antwort stehen zu müssen, hat gerade in den vergangenen Jahren zusätzliche hohe Belastungen mit sich gebracht. Gleichzeitig aber hat sich der Abgeordnete bei der Anpassung seiner Entschädigung an Tarifabschlüssen orientiert, deren Schwergewicht nicht mehr im Lohnzuwachs, sondern in dem vereinbarten Freizeitwuchs lag. Dies hat zu der Fehlentwicklung maßgeblich beigetragen.

5.4 Amtsausstattung

Im Zusammenhang mit dem Anspruch auf eine angemessene Entschädigung darf sicher nicht unberücksichtigt bleiben, daß der Abgeordnete zur Abgeltung der durch das Mandat veranlaßten Aufwendungen eine Amtsausstattung erhält. Sie ist rechtlich eine Aufwandsentschädigung in Form von Geld- und Sachleistungen.

Mit dieser Amtsausstattung wird der größte Teil des Mandatsaufwandes abgegolten (§ 12 Abgeordneten-gesetz). Sonderregelungen bestehen für Reisekosten (§§ 16, 17 Abgeordnetengesetz).

Die Geldleistungen bestehen in der Kostenpauschale (§ 12 Abs. 2 Abgeordnetengesetz) und der Erstattung der Aufwendungen für Mitarbeiter (§ 12 Abs. 3 Abgeordnetengesetz).

Über die sogenannte Mitarbeiterpauschale kann der Abgeordnete jedoch nur mittelbar verfügen, indem er Arbeitsverträge mit Mitarbeitern bis zur festgelegten Obergrenze abschließt; die Bezahlung erfolgt unmittelbar durch die Bundestagsverwaltung.

5.4.1 Kostenpauschale

Die Kostenpauschale dagegen wird an den Abgeordneten ausgezahlt. Sie unterliegt, wie auch die anderen Leistungen im Rahmen der Amtsausstattung, nicht der Besteuerung. Dafür hat der Abgeordnete keine Möglichkeit, die durch das Mandat veranlaßten Aufwendungen als Werbungskosten vom Einkommen abzuziehen.

Ursprünglich erhielten die Abgeordneten Tagegelder, Unkosten- und Reisekostenersatz getrennt, teilweise in Form von Einzelerstattungen. Durch die

Diätengesetze von 1954 und 1958 wurden diese Leistungen pauschaliert. Vor dem Inkrafttreten des Abgeordnetengesetzes betrug die Tagegeld- und Unkostenpauschale jeweils 1 500 DM, die Reisekostenpauschale 1 050 DM.

Im „Diäten-Urteil“ stellte das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich fest, daß neben der Entschädigung eine steuerfreie Aufwandsentschädigung „für wirklich entstandenen, sachlich angemessenen, mit dem Mandat verbundenen Aufwand“ gezahlt werden kann. „Damit ist nicht ausgeschlossen, daß diese Aufwandsentschädigung in Orientierung am tatsächlichen Aufwand pauschaliert wird“ (BVerfGE 40, 328).

Auch im Falle der Pauschalierung ist also die Ausrichtung am tatsächlichen Aufwand geboten. Auf diese Weise soll vermieden werden, daß durch tatsächlich nicht gerechtfertigte, d. h. von der Sache her überhöhte Aufwandsentschädigungen für den Abgeordneten zusätzliche und zudem steuerfreie Einkommensbestandteile geschaffen werden.

Der Deutsche Bundestag folgte seinerzeit der Empfehlung des 2. Sonderausschusses, daß allein die pauschalierte Abgeltung der mandatsbedingten Aufwendungen dem Status und der besonderen Aufgabenstellung des Abgeordneten gerecht wird.

Für Bürokosten, Porti, Wahlkreisbetreuung, Mehraufwendungen am Sitz des Deutschen Bundestages sowie mandatsbedingte Fahr- und Reisekosten wurde eine einheitliche Kostenpauschale von 4 500 DM in das Abgeordnetengesetz 1977 aufgenommen (zur Grundlage der Berechnung vergleiche die Einzelsätze in Anlage 7).

Die Zusammenfassung der ursprünglich im Gesetzentwurf enthaltenen drei Einzelpauschalen zu einer Gesamtpauschale erfolgte auf Vorschlag des Finanzausschusses. Dadurch sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, daß die von dem Pauschalbetrag erfaßten Aufwendungen bei jedem einzelnen Abgeordneten in unterschiedlicher Zusammensetzung anfallen. Deshalb ist auch die Zuordnung der Pauschalen zu einzelnen Aufwandsarten nur beschränkt aussagekräftig.

Auch bei der Kostenpauschale unterblieb zwischen 1977 und 1983 eine Anhebung. Unter Hinweis auf die Feststellungen des Statistischen Bundesamtes über die Kostenentwicklung der allgemeinen Lebenshaltung und der Einzelhandelspreise kam der Präsident in seinem Bericht vom 11. Oktober 1983 zu dem Ergebnis, daß sich gerade bei denjenigen Materialien und Dienstleistungen, auf die die Abgeordneten einen wesentlichen Teil ihrer Aufwendungen verwenden müssen, eine überdurchschnittliche Kostensteigerung zeige, die seit 1976 zwischen etwa 30 % bis über 80 % liege (vgl. auch Anlage 7). Gleichwohl beschloß der Deutsche Bundestag 1983 eine Anhebung der Kostenpauschale um lediglich 4,44 %.

Seitdem wurde die Kostenpauschale zwar jährlich unter Berücksichtigung des Lebenshaltungskostenindex angehoben. Nur in den Berichten der Jahre 1983 und 1988 wurden zusätzlich differenzierte Indizes berücksichtigt, die sich aus den Einzelhandels-

preisen der mit der Kostenpauschale abzudeckenden Positionen ergaben.

Inzwischen wurde die Kostenpauschale um insgesamt 17,2% angehoben. Wie bereits für 1983 gilt auch heute, daß die Kostenpauschale in der jetzigen Höhe nicht mehr ausreicht, die mandatsbedingten Kosten zu decken. Unter Berücksichtigung des tatsächlichen Preisanstiegs ergibt sich auf der Grundlage der Ansätze von 1976 ein zur Deckung der tatsächlichen mandatsbedingten Ausgaben erforderlicher Betrag von über 7 000 DM (siehe Anlage 7). Das Zurückbleiben der gewährten Kostenpauschale hinter die gestiegenen tatsächlichen mandatsbedingten Ausgaben ist um so bedenklicher, als der Abgeordnete den Differenzbetrag aus der zu versteuernden Abgeordnetenentschädigung zu decken hat, da ihm die Geltendmachung von mandatsbedingten „Werbungskosten“ (im steuerlichen Sinne) versagt ist.

Besonders gravierend ist das Mißverhältnis bei den für den Abgeordneten so bedeutsamen Ausgaben wie Miete, auswärtige Verpflegung und Übernachtung sowie bei den Portokosten. Unter Berücksichtigung der erfolgten Anhebungen wuchs z. B. der Ansatz für Porto im Wahlkreis von 150 DM (1976) auf 176 DM (1990). Aufgrund der tatsächlichen Kostenentwicklung wäre aber der fünffache Erhöhungsbetrag erforderlich gewesen. Dabei bleibt ohnehin unberücksichtigt, daß — wie auch in Wirtschaft und Verwaltung erkennbar — der schriftliche Kommunikationsumfang in weit größerem Maße gestiegen ist. Ähnliches gilt auch für die Bürokosten. Längst gehört die Nutzung moderner Bürokommunikationsmittel zur Regelausstattung, ohne die der Arbeitsanfall — auch gemessen an der Erledigungserwartung der Bürger — nicht mehr bewältigt werden kann.

Allein die Vorschriften für die Bildschirmarbeitsplätze machen schon die Anmietung größerer Büroflächen erforderlich. Auch dies ist bislang bei der Bemessung der Kostenpauschale unberücksichtigt geblieben. Deshalb bedürfen nicht nur die Anpassungsraten, sondern auch die für die Kostenpauschale maßgeblichen Ansätze einer grundlegenden Überprüfung. Dies könnte z. B. durch den Ausgabennachweis dazu bereiter Abgeordneter aus Wahlkreisen unterschiedlichen Zuschnitts ermittelt werden.

Eine Abkehr von der Pauschalierung und die Einführung einer Kostenerstattung gegen Einzelnachweis kann dagegen nicht empfohlen werden. Zwar würde das eventuell zu mehr Einzelfallgerechtigkeit führen können und auch die Rechtfertigung der Kostenerstattung gegenüber dem Wähler erleichtern. Vorliegende Erfahrungen aus einzelnen Bundesländern sowie grundsätzliche Erwägungen sprechen jedoch gegen eine solche Einzelerstattung:

- a) Artikel 38 Abs. 1 des Grundgesetzes gewährleistet die freie Mandatsausübung. Der Einzelnachweis der entstandenen Mandatsaufwendungen birgt die Gefahr in sich, daß von der Kostenpauschale her in die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten bei der Wahrnehmung seines Mandats eingegriffen würde. Es wäre nicht ausgeschlossen, daß die Mandatsausübung des einzelnen Abgeord-

neten über den Nachweis seiner Kosten ganz oder teilweise nachvollzogen werden könnte.

- b) Der pauschale Kostenersatz hat sich in den vergangenen Jahren wegen seiner Praktikabilität bewährt. Ein Einzelnachweis der Kosten würde zu einem erheblichen Arbeitsaufwand führen. Schon in ihrem Bericht vom Juni 1976 hatte die Rosenberg-Kommission festgestellt, daß der Einzelnachweis mandatsbedingter Aufwendungen den Abgeordneten in unverhältnismäßiger, seiner Stellung nach unzumutbarer Weise belasten würde, ebenso die Verwaltung. Die Verwaltung müßte im Einzelfall über die Anerkennung des geltend gemachten Mandatsaufwandes entscheiden.
- c) Mit dem Kostenersatz durch die Verwaltung des Deutschen Bundestages wäre der Erstattungsvorgang noch nicht abgeschlossen. Bei der Einkommensteuerveranlagung durch das Finanzamt würde erneut geprüft, ob die erstatteten Beträge steuerfreien Mandatsaufwand darstellen. Unterschiedliche Auffassungen zwischen der Bundestagsverwaltung und dem Finanzamt wären nicht auszuschließen.

Auch der immer wieder vorgebrachte Hinweis auf unterschiedliche Belastungen in ländlichen oder städtischen, hauptstadtnahen oder -fernen Wahlkreisen ebenso wie Unterschiede zwischen Wahlkreisabgeordneten einerseits und über Landeslisten gewählten Abgeordneten andererseits führen nicht zu einer anderen Bewertung.

In aller Regel wirken sich diese Unterschiede vor allem bei den Ansätzen für Fahrt- und Mietkosten aus. Gerade diese Ansätze, ohnehin der Höhe nach vergleichbar, gleichen sich in der in Anspruch genommenen Summe weitgehend aus. Mögen in ländlichen Wahlkreisen die Fahrtkosten besonders hoch sein, so sind die Mietkosten in verkehrsgünstigen Ballungszentren ihrerseits höher als auf dem Land. Wer in der Nähe von Bonn seinen Wahlkreis hat, kann zwar möglicherweise auf eine zusätzliche Unterkunft verzichten. Dem stehen aber während der Sitzungswochen ungleich mehr und umfangreichere Wahlkreisaktivitäten gegenüber, die sich ebenfalls in höheren Kosten niederschlagen.

Die Vorteile der Pauschalierung überwiegen bei weitem die einer theoretisch größeren Einzelfallgerechtigkeit. Das gilt auch im Hinblick auf die Unterscheidung nach Wahlkreis- und Listenabgeordneten. Zum einen gilt unterschiedslos für alle Abgeordneten, Vertreter des ganzen Volkes zu sein und somit ihre Aktivitäten nicht auf den Wahlkreis allein zu begrenzen. Insofern ist eine Trennung weder möglich noch sinnvoll. Außerdem werden auch die meisten im Wahlkreis gewählten Abgeordneten nicht minder bemüht sein, auch auf der Landesliste ausreichend abgesichert zu sein.

Schließlich darf die Form der mandatsbedingten Kostenerstattung nicht die Möglichkeit eröffnen, die Darstellungskraft des einzelnen Abgeordneten noch zusätzlich zu motivieren. Dies wäre unter anderem dann der Fall, wenn die Abgeordneten grundsätzlich von Portokosten freigestellt würden. Begrenzt man eine solche Freistellung der Höhe nach auf einen be-

stimmten Betrag, dann besteht gegenüber dem Ansatz in der Kostenpauschale zumindest dann kein Unterschied, wenn dieser Ansatz vom Umfang her aufgrund von Erfahrungswerten neu ermittelt und die Anpassung entsprechend der jeweiligen Gebührenerhöhung sichergestellt wird.

Eine Sonderregelung für die Portokosten zum jetzigen Zeitpunkt würde dagegen nur den Blick verstellen für die Notwendigkeit einer grundlegenden Überprüfung aller für die Kostenpauschale maßgeblichen Ansätze.

5.4.2 Sonstige Leistungen

Die Sachleistungen im Rahmen der Amtsausstattung umfassen

- ein eingerichtetes Büro am Sitz des Deutschen Bundestages,
- die kostenfreie Nutzung der Telefonanlage des Deutschen Bundestages,
- die freie Benutzung der Dienstfahrzeuge des Deutschen Bundestages in der Hauptstadtregion,
- die freie Benutzung der Verkehrsmittel der Deutschen Bundesbahn,
- die Erstattung von Flug- und Schlafwagenkosten gegen Nachweis bei Mandatsreisen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland,
- die Zahlung von Kilometergeld bei Mandatsreisen nach Berlin für die auf DDR-Gebiet gelegenen Strecken,
- die Erstattung von Dienstreisekosten einschließlich der Zahlung von Übernachtungsgeld sowie bei Auslandsdienstreisen auch von Tagegeld,
- die Verfügung über Geschäftsbedarf im Bonner Büro bis zu 2 000 DM jährlich,
- die Nutzung des im Bonner Büro oder an einem anderen Ort seiner Wahl bereitgestellten gemeinsamen Informations- und Kommunikationssystems, wobei Telefax- und Teletextkosten im Büro außerhalb von Bonn bis zur Höhe von 2 500 DM jährlich erstattet werden können.

Zu den sonstigen Leistungen der Abgeordneten gehört auch der Anspruch auf einen Zuschuß zu den Krankheitskosten entsprechend den Beihilfen für Bundesbeamte oder auf einen Beitragszuschuß zur Krankenversicherung bis zur Hälfte des AOK-Höchstbeitrages am Ort.

Diese Leistungen im Rahmen der Amtsausstattung stellen die erforderliche Mindestausstattung des Abgeordneten dar. Ohne sie könnte er seiner Aufgabe als Mitglied des Gesetzgebungsorgans und als Kontrolleur der Exekutive nicht gerecht werden.

Der Inanspruchnahme fraktionsseitiger Ausstattungen und Leistungen stehen durchweg zusätzliche Funktionen und Aufgaben für die oder im Auftrage der Fraktion gegenüber, die über die Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats selbst hinausgehen. Diese

Leistungen können deshalb in diesem Rahmen auch nicht Gegenstand der Überprüfung sein.

Abgesehen von der im Zuge der Überprüfung der Kostenpauschale erforderlichen Klarstellung, daß die dort in Ansatz gebrachten Bürokosten ausschließlich auf das Wahlkreisbüro zu beziehen sind, besteht hinsichtlich der übrigen Amtsausstattung und der Leistungen im Rahmen der Krankheitsvorsorge derzeit kein Regelungsbedarf. Allerdings sollte der Deutsche Bundestag prüfen, inwieweit Sonderregelungen für behinderte Abgeordnete im Rahmen der Amtsausstattung geboten sind.

5.5 Versorgungsleistungen

5.5.1 Übergangsgeld

Der verfassungsrechtlich geschützte Anspruch auf eine angemessene und die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung soll nicht nur die Lebensführung des Abgeordneten und seiner Familie sicherstellen. Vielmehr soll durch diesen Anspruch überhaupt sichergestellt werden, daß aus materiellen Gründen niemand gehindert wird, ein Mandat auf Zeit zu übernehmen und auszuüben.

Vor dem Hintergrund, daß ein Abgeordneter für eine vorher nicht überschaubare Zeit seine berufliche Stellung aufgibt, Chancen des Fortkommens in diesem Beruf während dieser Zeit nicht mehr wahrnehmen kann und nach gegebenenfalls längerer beruflicher Abwesenheit selbstverantwortlich für den beruflichen Wiedereinstieg sorgen muß, umfaßt der Entschädigungsanspruch auch Leistungen für die unmittelbare Zeit nach Beendigung des Mandats.

Bereits 1954 hatte der Gesetzgeber deshalb die Zahlung eines Übergangsgeldes eingeführt. Es wird in Abhängigkeit von der Mitgliedschaftsdauer in Höhe des jeweiligen Entschädigungsbetrages bis zu einer Dauer von längstens drei Jahren gezahlt. Damit wird zugleich berücksichtigt, daß mit zunehmender Länge der Mandatszeit auch die Wiedereingliederung ins Berufsleben schwerer wird. Die Höchstdauer für den Bezug des Übergangsgeldes wird aber in der Regel erst nach einer Mandatszeit von mehr als 5 Wahlperioden erreicht. Auf diese Weise wird der Tatsache Rechnung getragen, daß Mandatszeiten weder einen Versicherungsschutz in der Arbeitslosenversicherung begründen noch aufrechterhalten.

Je nach individueller Situation kann das Übergangsgeld genutzt werden als Starthilfe für die Rückkehr in den Beruf, zum Aufbau einer neuen beruflichen Existenz oder zur Überbrückung bis zum Bezug von Altersentschädigung oder Altersversorgung.

Um den individuellen Bedürfnissen angemessen gerecht zu werden, besteht neben der monatlichen Zahlung des vollen Betrages auch die Möglichkeit, sich das Übergangsgeld in einer Summe oder aber den halben Betrag über den doppelten Zeitraum hinweg auszahlen zu lassen. Steuerliche oder andere rechtliche Besserstellungen sind dadurch jedoch nicht zu erreichen.

Außerdem hat der Deutsche Bundestag im Abgeordnetengesetz von 1977 auch geregelt, daß anderweitige Bezüge aus öffentlichen Kassen in voller Höhe auf den Anspruch auf Übergangsgeld angerechnet werden. Damit wurde dem vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochenen Verbot der Doppelalimentation entsprochen. Auf eine — im übrigen verfassungsrechtlich auch gar nicht gebotene — Anrechnung von Einkünften aus nicht öffentlichen Kassen hat der Deutsche Bundestag verzichtet. Dies geschah unter anderem deshalb, weil die Ermittlung solcher Einkünfte vor unanfechtbarem Abschluß der Einkommensteuerveranlagung kaum möglich ist.

Wenngleich dadurch gewisse Unbilligkeiten begründet werden können, insbesondere in solchen Fällen, in denen der Abgeordnete nach Ende der Mandatszeit auf seinen früheren Arbeitsplatz zurückkehrt, den freizuhalten der Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet ist, so kann eine grundsätzliche Notwendigkeit zur Neuregelung des Übergangsgeldes und der Anrechnungsvorschriften nicht festgestellt werden.

5.5.2 Altersversorgung

Wesentlicher Bestandteil einer die Unabhängigkeit sichernden Entschädigung ist auch eine angemessene Alters- und Hinterbliebenenversorgung. Die für die Wahrnehmung des Mandats zu gewährende materielle Unabhängigkeit wäre unvollkommen, wenn der angemessene Lebensunterhalt des Abgeordneten und seiner Familie während der Mandatszeit und anschließend bis zur beruflichen Wiedereingliederung sichergestellt wäre, die Sorge im Hinblick auf Alter und Versorgung der Familie im Falle des Todes aber weiterhin bestehen bliebe. Mit dem Diätengesetz 1968 hatte deshalb der Deutsche Bundestag eine Alters- und Hinterbliebenenversorgung eingeführt. Sie war auf Versicherungsbasis geregelt.

Mit der Einführung der Steuerpflicht für die Entschädigung wurde im Abgeordnetengesetz von 1977 auch eine öffentlich-rechtliche Altersentschädigung ohne Beitragszahlung analog der Regelung für alle anderen öffentlichen Ämter in der Bundesrepublik Deutschland geschaffen.

Die Altersentschädigung ist der Höhe nach abhängig von der Zeit der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag, sie unterliegt voll der Besteuerung und wird zusätzlich gekürzt, wenn der Anspruch zusammen mit anderen Leistungen aus öffentlichen Kassen sowie der auf Pflichtbeiträgen beruhenden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung den Betrag der Abgeordnetenentschädigung übersteigt.

Mit der Berücksichtigung der Rentenleistungen hatte der Deutsche Bundestag am 9. November 1989 Konsequenzen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rentenanzahlung auf die Beamtenversorgung für die Abgeordneten gezogen. Zusätzlich wurden die zeitlichen Voraussetzungen für den Mindest- und Höchstanspruch auf 8 bzw. 18 Jahre heraufgesetzt. Erst nach mehr als siebeneinhalbjähriger Abgeordnetentätigkeit einschließlich eventueller Landtagszeiten besteht überhaupt ein Anspruch auf Altersentschädigung mit 65 Jahren. 18 Jahre Bundes-

tagszugehörigkeit sind schließlich erforderlich, um den Höchstanspruch von 75 % der Entschädigung zu erwerben. Angesichts einer durchschnittlichen Mandatsdauer der Abgeordneten von acht Jahren und der oben genannten extrem hohen Belastung ist der Vergleich mit anderen Alterssicherungssystemen, die von einer durchgängigen Berufstätigkeit ausgehen, nicht möglich.

Erfüllt ein Abgeordneter diese Mindestzeiten nicht, steht ihm ein Anspruch auf Altersentschädigung nicht zu. Statt dessen hat er wahlweise Anspruch auf Auszahlung einer Versorgungsabfindung, einer Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung für die Dauer der Mitgliedschaft oder die Berücksichtigung der Zeit als Dienstzeit nach dem Besoldungs- und Versorgungsrecht der Beamten, Richter und Soldaten.

Die Versorgungsabfindung beträgt für jeden angefangenen Monat der Mitgliedschaft 120 % des für den Monat jeweils geltenden Höchstbeitrages für die Rentenversicherung der Angestellten; das sind zur Zeit rund 1 400 DM.

Für Abgeordnete, die vor ihrer Mandatszeit nicht in einer gesetzlichen Rentenversicherung versichert waren, hat eine solche Nachversicherung oft wenig Sinn. Es sollte deshalb die Möglichkeit geschaffen werden, eine solche Nachversicherung auch in anderen Versorgungssystemen, insbesondere in berufsständischen Versorgungsunternehmen, durchführen zu lassen.

Erwägenswert ist auch die Einführung einer Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Versorgungssystemen für solche Abgeordnete, die eine Anwartschaft oder einen Anspruch auf Altersentschädigung erreicht haben. Eine mögliche flexiblere Gestaltung der Altersversorgung darf aber im Ergebnis nicht zu höheren finanziellen Belastungen des Bundeshaushalts führen.

Eine Kapitalisierung der erreichten Anwartschaft auf Altersentschädigung darf im Rahmen einer möglichen Flexibilisierung allerdings nicht zugelassen werden. Das ist mit einer Alters- und Hinterbliebenenversorgung als Teil der die Unabhängigkeit sicherstellenden Entschädigung nicht vereinbar. Eine Kapitalisierung erreichter Anwartschaften würde die Gefahr mit sich bringen, daß die ehemaligen Abgeordneten oder ihre Hinterbliebenen selbst nach langer Parlamentszugehörigkeit zum Sozialfall werden. Diese Gefahr wird durch das derzeitige öffentlich-rechtliche Altersversorgungssystem verhindert. Anlaß für grundsätzliche Änderungen besteht im Hinblick auf die gerade erst erfolgte gesetzliche Anpassung nicht.

5.5.3 Hinterbliebenenversorgung

Das gilt grundsätzlich auch für die Regelungen zur Hinterbliebenenversorgung. Im Falle des Todes aktiver Abgeordneter mit weniger als elf Jahren Parlamentszugehörigkeit regelt das Gesetz, daß sich das Witwengeld in Höhe von 60 % nicht nach dem bis dahin vom Abgeordneten erreichten Anspruch be-

mißt, sondern in allen Fällen generell eine Parlamentszugehörigkeit von elf Jahren unterstellt.

Ursprünglich hatte diese gesetzliche Fiktion dazu geführt, daß das Witwengeld in diesen Fällen nach einem Altersentschädigungsanspruch in Höhe von 50 % der Abgeordnetenentschädigung berechnet wurde. Durch die jüngst erfolgte Änderung des Abgeordnetengesetzes erreicht ein Abgeordneter in elf Jahren aber nur noch eine Anwartschaft auf eine Altersentschädigung in Höhe von 47 % der Entschädigung. Dadurch ist eine mittelbare Schlechterstellung von Witwen erst kurzzeitig dem Parlament angehöriger Abgeordneter eingetreten. Dieses Ergebnis erscheint unbillig und bedarf der Überprüfung.

6. Anpassung der Abgeordnetenentschädigung

Wie dargestellt ist die Einordnung der Abgeordneten-tätigkeit und der dafür aus der Staatskasse zu leistenden Entschädigung ins gesamte Feld der Ämter, Berufe und Tätigkeiten, mit denen in der Gesellschaft Familienunterhalt verdient wird, besonders schwierig.

Um so wichtiger ist es, ein einigermaßen objektivierbares Anpassungsverfahren zu schaffen, durch das auch über längere Zeiträume eine einmal als angemessen festgesetzte Entschädigung kongruent zur übrigen Einkommensentwicklung in der Gesellschaft fortgeschrieben werden kann.

6.1 Termin

Nach § 30 Abgeordnetengesetz ist der Präsident verpflichtet, dem Deutschen Bundestag im Benehmen mit dem Ältestenrat jährlich bis zum 31. Mai einen Bericht über die Angemessenheit der Entschädigung zu erstatten und außerdem auch einen Vorschlag zur Anpassung der Entschädigung und der Kostenpauschale vorzulegen.

Diese Berichtspflicht war ursprünglich ohne Terminvorgabe in das Abgeordnetengesetz 1977 aufgenommen worden. Allerdings sollte der Bericht im Abstand von längstens zwei Jahren erstattet werden, ohne jedoch einen Anpassungsvorschlag enthalten zu müssen. Aufgrund der Tatsache, daß zwischen 1977 und 1983 überhaupt keine Anpassung erfolgte und die Abgeordnetenentschädigung im Vergleich zu anderen Einkommen drastisch in Rückstand geriet, wurde die jährliche, termingebundene Berichts- und Vorschlagspflicht in das Gesetz aufgenommen.

Die Festlegung der Berichterstattung des Präsidenten bis zum 31. Mai hat sich jedoch nicht als sehr sinnvoll erwiesen. Nicht selten sind die für die Einkommensentwicklung eines Jahres maßgeblichen Tarifrunden bis zu diesem Termin noch gar nicht abgeschlossen. Eine mögliche mittelbare Beeinflussung der Tarifentwicklung durch eine während dieser Zeit vorgenommene maßvolle Anhebung der Entschädigung ist kaum zu erwarten und steht auch mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht in Einklang. Die Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung muß

sich vielmehr gerade von Kriterien ableiten, die der Deutsche Bundestag nicht selbst beeinflußt.

Aber nicht nur die Tarifentwicklung, sondern auch die gesamtwirtschaftlichen Daten lassen sich zum Ende Mai noch nicht mit der gebotenen Verlässlichkeit überschauen. Auf jeden Fall sollte ein Berichtszeitpunkt in der zweiten Jahreshälfte gewählt werden. Dabei ist die bis Ende August dauernde parlamentarische Sommerpause zu berücksichtigen. Es bietet sich deshalb an, die Berichterstattung bis zum 30. September eines Jahres vorzusehen, um zugleich sicherzustellen, daß Anpassungsvorschläge im Rahmen der laufenden Haushaltsberatungen ausreichend berücksichtigt werden können.

6.2 Anpassungsrhythmus

Eine Änderung der jährlichen Anpassung kann nicht empfohlen werden. Überlegungen, vor Ablauf einer Wahlperiode (z. B. zu Beginn des letzten Jahres einer Legislaturperiode) jeweils die Anpassung für die nächste Wahlperiode zu beschließen, führen im Ergebnis nicht zu einem besseren Verfahren. Möglicherweise würde der ohnehin immer wieder auftauchende Vorwurf der Selbstbedienung der Parlamentarier weniger deutlich zum Ausdruck kommen. Aber schon die Notwendigkeit, die tatsächliche Entwicklung der Vergangenheit mit Prognosen über die Einkommensentwicklung der Zukunft zu verknüpfen, macht das Problem deutlich. Die Gefahr besteht, daß zu Lasten des künftigen Deutschen Bundestages deutlich zu niedrige Anpassungsraten beschlossen werden, um im folgenden Wahlkampf nicht unter zu großen Rechtfertigungsdruck zu geraten.

Außerdem würden die für einen Vier-Jahreszeitraum erforderlichen Anpassungssätze deutlich höher liegen müssen als bei einer jährlichen Anhebung. Selbst wenn keine Gesamtanpassung, sondern eine jährliche Anhebung in Form einer Stufenregelung beschlossen würde, läge die Gefahr einer Abkoppelung von der übrigen Einkommensentwicklung weitaus höher als bei einer jährlich aufgrund fester Daten jeweils neu zu beschließenden Anpassung.

(Ein Mitglied der Kommission war der Ansicht, daß gegenüber diesen Nachteilen der Diätenerhöhung pro Jahr mit Wirkung erst für die nächste Wahlperiode die Vorteile einer solchen Regelung, welche die Einschätzung des Anpassungsbedarfs vom Eigeninteresse der amtierenden Abgeordneten abkoppelt, deutlich überwiegen.)

6.3 Anpassungsverfahren

6.3.1 Kriterien für die Entschädigung

Der jährlich vom Präsidenten vorzulegende Vorschlag für die Anpassung der Entschädigung macht objektivierbare Bemessungskriterien notwendig.

Eine „technische“ Koppelung der Entschädigung an eine besoldungsrechtliche Regelung wurde vom Bundesverfassungsgericht im „Diäten-Urteil“ als unzuläs-

sig bewertet. Das Parlament würde dadurch der Notwendigkeit enthoben, „jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden“.

Trotz des in der Öffentlichkeit immer wieder erhobenen Vorwurfs der „Selbstbedienung“ läßt das Bundesverfassungsgericht keine andere Lösung zu, als daß das Parlament seiner verfassungsrechtlich gebotenen Pflicht entspricht und selbständig die Entscheidung darüber trifft, was nach seiner Überzeugung „eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ ist. Auch wenn bis heute immer wieder die Auffassung vertreten wird, dieses „Kopplungsverbot“ dürfe nicht zu eng gesehen werden, so ist andererseits eine jeweils aufs Neue vom Deutschen Bundestag zu treffende Entscheidung über die Anpassung der Entschädigung unverzichtbar. Die „Selbstbedienung“ ist insofern verfassungsrechtlich vorgeschrieben.

Um gleichwohl den Rechtfertigungsdruck für die Parlamentarier zu mildern, wurde wiederholt die Einrichtung eines Beratergremiums vorgeschlagen, das den Anpassungsbedarf ermitteln und dem Präsidenten einen entsprechenden Vorschlag machen sollte.

In einigen Bundesländern sind solche Gremien — allerdings mit unterschiedlichem Erfolg — eingerichtet worden. Abgesehen von der Rosenberg-Kommission in Vorbereitung des Abgeordnetengesetzes 1977, hat es beim Deutschen Bundestag ein solches Gremium bislang nicht gegeben. Zudem wäre ein solches Gremium auch seinerseits verpflichtet, nur die tatsächliche Einkommensentwicklung, wie sie mit objektiven Daten belegt werden kann, zur Grundlage seiner Vorschläge zu machen. Da die politische Umsetzungspflicht des Parlaments nicht aufgehoben werden kann und im Parlament stets auch politische Gesichtspunkte eine wesentliche Rolle spielen, wird auch im Fall fundierter Vorschläge eines Beratergremiums immer wieder ein Abweichen von diesen Vorschlägen für erforderlich gehalten werden können.

Auch das gegenwärtige Gremium ist nicht auf Dauer und nur zur Überprüfung der Regelungen sowie der Grundsätze für den von dem Präsidenten zu erstattenden Bericht eingesetzt worden. Die Vorschlagspflicht des Präsidenten sollte nicht ersetzt werden.

Nach dem Ergebnis der Beratung scheint es zur Vorbereitung des vom Präsidenten vorzulegenden Anpassungsvorschlages im übrigen viel wichtiger, ein relativ leicht nachzuvollziehendes System von zu berücksichtigenden Bezugsgrößen zu schaffen, auf dessen Grundlage Anpassungswerte ermittelt und in der Öffentlichkeit gerechtfertigt werden können.

Dem entsprach seinerzeit auch der Vorschlag des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuß), der in seinem Bericht zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 17. November 1983 (Drucksache 10/615) angeregt hatte, den Anpassungsbetrag aus dem Durchschnitt der linearen Veränderungen bestimmter Einkommen zu errechnen. Bezugsgrößen sollten danach sein:

- 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.

Aufgrund dieser Empfehlung wurde die Entwicklung dieser Einkommen von den Präsidenten in ihren jährlichen Berichten dargestellt und zur Grundlage ihrer Vorschläge gemacht (vgl. Anlage 1).

Dabei wurde allerdings ein arithmetischer Durchschnittswert nicht errechnet, sondern stärker ein politisch durchsetzbarer Mittelwert vorgeschlagen. Der Deutsche Bundestag ist mit Ausnahme von 1986 diesen Vorschlägen auch immer gefolgt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß im Vorfeld der Berichterstattung zwischen dem Präsidenten und den Fraktionen stets eine Abstimmung stattgefunden hat.

Die bislang für die Anpassungsvorschläge zugrunde gelegten Bezugsgrößen sind aber unzureichend. Weder die Orientierung an Entwicklungen der Sozialleistungen noch die sehr gewichtige Berücksichtigung der tariflich bestimmten Einkommensentwicklung werden dem dargestellten Charakter der Abgeordnetenentschädigung gerecht. Die auf Ecklöhne bezogenen Tarifabschlüsse reichen nicht aus, hinreichende Klarheit über die jeweilige Angemessenheit der Entschädigung zu erhalten.

Das Parlament soll alle gesellschaftlichen, einkommensmäßigen und beruflichen Gruppierungen repräsentieren und vor allem auch Angehörigen aller dieser Gruppierungen die Übernahme des Mandats ermöglichen. Deshalb kann nicht darauf verzichtet werden, auch im Rahmen der jährlichen Anpassung die gesamte Entwicklung des Erwerbseinkommens zu berücksichtigen.

Insbesondere sollen die bislang nicht einbezogenen Einkommensentwicklungen selbständig und freiberuflich Tätiger mit erfaßt werden. Auch ist der Tatsache Rechnung zu tragen, daß eine große Zahl abhängig Beschäftigter mit entsprechender Qualifikation außertariflich bezahlt wird und sich deren Einkommensentwicklung ebenfalls nicht nach tariflich ausgehandelten Prozentsätzen vollzieht.

Deshalb sollte im Rahmen des Berichts und Vorschlages des Präsidenten auch die Entwicklung der Brutto-lohn- und Gehaltssumme und des Volkseinkommens, berechnet auf den Erwerbstätigen, mit einbezogen werden. Die entsprechenden Daten sind den Berichten des Statistischen Bundesamtes zu entnehmen.

6.3.2 Anpassung der Kostenpauschale

Für die jährliche Anpassung der Kostenpauschale hatte der 1. Ausschuß in seinem Bericht vom 17. November 1983 empfohlen, die Indizes des Statistischen Bundesamtes für die Lebenshaltung und die Einzelhandelspreise bei den mit der Kostenpauschale zu deckenden Aufwendungen zugrunde zu legen.

Mit Ausnahme der Jahre 1983 und 1986 beschränkte sich sowohl die Darstellung im Bericht als auch der Vorschlag allein auf die Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungskosten. Dieser Index als alleinige Bezugsgröße ist jedoch nicht ausreichend, um der tatsächlichen Entwicklung der mandatsbedingten Kosten gerecht zu werden. Dies beweist auch die Tatsache, daß die in den Jahren zwischen 1977 und 1983 entstandene Lücke zwischen tatsächlicher Höhe der Kostenpauschale und der preisbedingten Entwicklung der tatsächlichen Kosten nicht geringer, sondern bei einzelnen Ansätzen sogar noch größer geworden ist.

Das Statistische Bundesamt liefert auch hier ausreichende Daten, um die Preisentwicklung bei den einzelnen Ansätzen zu berücksichtigen. Diese Daten sind der jährlichen Anpassung zugrunde zu legen.

6.3.3 Niveauanhebung

Allein die vorgeschlagene Erweiterung der für die jährliche Anpassung zu berücksichtigenden Kriterien reicht jedoch nicht aus, die festgestellte Unangemessenheit der Entschädigung und der Kostenpauschale zu verringern oder zu beseitigen.

Ausgehend von den vom Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien für die Angemessenheit, nämlich Verantwortung, Belastung und verfassungsmäßiger Rang, müßte eine als angemessen bewertete Entschädigung zur Zeit um mindestens 3 000 DM über der gegenwärtigen Entschädigung liegen.

Eine entsprechende Anhebung der Entschädigung über die vorgeschlagene Änderung der Anpassungskriterien hinaus ist deshalb notwendig. Es ist Sache des Deutschen Bundestages, darüber zu beschließen, in welcher Zeit und in welcher Form der bestehende Rückstand aufgeholt werden soll. Dies könnte etwa durch jährliche Erhöhungen in einzelnen Raten verteilt auf vier bis sechs Jahre geschehen, die zu den laufenden Anpassungsbeträgen hinzukommen.

(Ein Mitglied vermag die Auffassung der Gremiismehrheit nicht zu teilen, daß die als angemessen zu bewertende Entschädigung tatsächlich in dem genannten Umfang über der gegenwärtigen liegt.)

7. Thesen**7.1**

Die Orientierung der Abgeordnetenentschädigung allein an den Einkünften des öffentlichen Dienstes, insbesondere der Vergleich zu den Bezügen der kommunalen Verwaltungsbeamten, wird weder der Eigenart

des Abgeordnetenmandats noch der Rechtsprechung zur Angemessenheit der Entschädigung gerecht.

7.2

Eine angemessene Abgeordnetenentschädigung muß sicherstellen, daß auch nicht abhängig Beschäftigte, insbesondere selbständig und freiberuflich Tätige, die Grundlage ihres ursprünglichen Erwerbseinkommens, nämlich Praxis und Betrieb, im Wege bezahlter Vertretungsregelung ohne Nachteile für die Zeit nach Beendigung des Mandats erhalten können.

7.3

Eine angemessene Entschädigung kann nur ermittelt werden unter Einbeziehung der nach Verantwortung, Belastung und dem verfassungsrechtlichen Rang entsprechenden Positionen in Wirtschaft, Verwaltung und Politik; statistische Durchschnittsentgelte allein reichen dazu nicht aus.

7.4

Infolge der zwischen 1977 und 1983 unterlassenen und zwischen 1983 und 1989 ausnahmslos an gemittelten Tariflohnsteigerungen ausgerichteten Anhebungen der Abgeordnetenentschädigung liegt die derzeitige Höhe der Entschädigung 30 % bis 40 % unter dem eigentlich verfassungsrechtlich angemessenen Betrag.

7.5

Die Erstattung durch das Mandat verursachter Kosten gegen Einzelnachweis ist wegen rechtlicher Bedenken und unverhältnismäßigen Aufwandes abzulehnen; die Pauschalierung ist beizubehalten.

7.6

Die derzeitige Kostenpauschale als Kern der Amtsausstattung wird im Hinblick auf die tatsächliche Preisentwicklung ihrer Aufgabe nicht mehr gerecht, die mandatsbedingten Ausgaben zu decken. Aufgrund der veränderten Struktur des mandatsbedingten Aufwandes ist eine Überprüfung notwendig, welche Art von Ausgaben in welcher Höhe typischerweise bei einem Abgeordneten heute anfallen.

7.7

Die Anpassung einer als angemessen neu festgesetzten Kostenpauschale darf sich künftig nicht allein an der Entwicklung der Lebenshaltungskosten orientieren, sondern muß die statistisch belegten Preissteigerungsraten bei den der Pauschale zugrundeliegenden Ansätzen berücksichtigen.

7.8

Die übrige Amtsausstattung der Abgeordneten deckt den Mindestbedarf der zur Wahrnehmung des Mandats notwendigen und angemessenen Sachausstattung. Ergänzen der Maßnahmen bedarf es gegebenenfalls nur im Hinblick auf die Schaffung genereller Regelungen für zusätzliche Leistungen an behinderte Abgeordnete.

7.9

Die für Abgeordnete ohne Anwartschaft auf Altersentschädigung bestehende Wahlmöglichkeit der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung ist dahin zu erweitern, daß diese auch in anderen Altersversorgungssystemen, z. B. in berufsständischen Versorgungswerken, erfolgen kann.

7.10

Für Abgeordnete, die eine Anwartschaft oder einen Anspruch auf Altersentschädigung erreicht haben, ist die Möglichkeit des Wechsels in ein anderes Altersversorgungssystem zu prüfen, allerdings unter der Bedingung, daß dadurch Mehrbelastungen des Bundeshaushalts nicht eintreten. Eine Kapitalisierung erworbener Anwartschaften und Ansprüche muß ausgeschlossen bleiben.

7.11

Im Rahmen der Hinterbliebenenversorgung bedarf die Höhe des Witwengeldes in den Fällen einer Überprüfung, in denen der Verstorbene im Zeitpunkt des Todes dem Deutschen Bundestag angehörte, aber

noch keine Anwartschaft auf eine Altersentschädigung in Höhe von 50 % der Entschädigung erreicht hatte.

7.12

Die nach § 30 Abgeordnetengesetz vorgeschriebene jährliche Überprüfung und Anpassung der Abgeordnetenentschädigung ist mit der Maßgabe beizubehalten, daß der Bericht des Präsidenten zur Angemessenheit künftig nicht mehr zum 31. Mai, sondern zum 30. September eines Jahres zu erstatten ist.

7.13

Der Überprüfung der Angemessenheit der Entschädigung ist die Entwicklung aller Erwerbseinkommen einschließlich der selbständig und freiberuflich Tätigen zugrunde zu legen. Deshalb ist im Vergleich zum bisherigen Verfahren zusätzlich auch der Anstieg der Bruttolohn- und Gehaltssumme und des Volkseinkommens, jeweils bezogen auf den einzelnen Erwerbstätigen, darzustellen und zu berücksichtigen.

7.14

Eine dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Angemessenheit entsprechende Abgeordnetenentschädigung liegt um derzeit mindestens 3 000 DM monatlich über der jetzigen Entschädigung. Es ist Sache des Deutschen Bundestages, darüber zu beschließen, in welcher Zeit und in welcher Form der bestehende Rückstand aufgeholt werden soll. Dies könnte etwa durch jährliche Erhöhungen in einzelnen Raten verteilt auf vier bis sechs Jahre geschehen, die zu den laufenden Anpassungsbeträgen hinzukommen.

Bonn, den 13. Juni 1990

Dr. Baring
Breit
Dr. Erdmann
Haase
Hönle
Dr. h. c. Leber

Frau Dr. Niemeyer
Dr. Reiter
Dr. Schneider
Schnitker
Senninger

Anlage 1

Entwicklung der Abgeordnetenentschädigung

Entschädigung (§ 11 Abs. 1 AbgG)						Kostenpauschale (§ 12 AbgG)				
Jahr	Betrag	Tarifverträge*)	Vorschlag*)	Anpassung*)	Erhöhung	Betrag	Lebenshaltungskosten*)	Vorschlag*)	Anpassung*)	Erhöhung
1977–1983	7 500					4 500				
1983	7 500		4,26	4,26	320	4 500		4,44	4,44	200
1984	7 820	3,0–3,4	2,3	2,3	180	4 700	3,2	2,1	2,1	100
1985	8 000	3,0	2,8	2,8	224	4 800	2,45	2,4	2,4	115
1986	8 224	3,0–4,5	1,8	2,8	230	4 915	–0,25	2,8	1,8	88
1987	8 454	3,0–4,0	3,25	3,25	275	5 003	±0	1,5	1,5	75
1988	8 729	2,0–3,6	3,25	3,25	284	5 078	0,9	1,5	1,5	77
1989	9 013	2,0–3,5	2,3	2,3	208	5 155	2,45	2,3	2,3	119
1990	9 221					5 274				

*) jeweils in v. H.

Anlage 2

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

	1983	1989
Anstieg in v. H. zwischen 1977 und		
– Dienst- und Versorgungsbezüge in Bund und Ländern	27,3	46,0
– Lebenshaltungskosten aller privaten Haushalte	30,4	42,0
– Tariflohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten	33,8	59,5
– Bruttoverdienste je Arbeitnehmer in der Gesamtwirtschaft	34,0	61,3
– Volkseinkommen je Erwerbstätigen	41,3	79,2
– Bruttosozialprodukt je Erwerbstätigen	41,3	81,2
Zum Vergleich		
– Entschädigung der Abgeordneten	4,3	22,95
– Kostenpauschale	4,4	17,2

Anlage 3

Entwicklung vergleichbarer Gehälter der kommunalen Wahlbeamten

Unter Berücksichtigung der Sonderzuwendung ergibt sich für vergleichbare Ämter der Wahlbeamten:

1976 ein Durchschnittsgehalt von 6 700 DM bis 9 800 DM

1983 ein Durchschnittsgehalt von 9 000 DM bis 13 100 DM

1990 ein Durchschnittsgehalt von 11 600 DM bis 15 300 DM

Beispiele:

	1976	1983	1990
Landrat in Bayern (bis 150 000 Einwohner)	6 700	9 000	11 600 (B6/B7)
Bürgermeister in Hessen (175 001 bis 250 000 Einwohner)	7 800	10 500	12 200 (B 8)
Bürgermeister in Schleswig-Holstein (über 150 000 Einwohner)	—	10 500	12 200 (B 8)
Oberstadtdirektor in Niedersachsen (300 001 bis 500 000 Einwohner)	—	10 500	12 200 (B 8)
Bürgermeister in Baden-Württemberg (200 001 bis 500 000 Einwohner)	9 800	13 100	15 300 (B9/B10)

Anlage 4

Entwicklung anderer Einkommen im öffentlichen Dienst

(wie im Bericht des Beirats für Entschädigungsfragen ursprünglich mit berücksichtigt — Drucksache 7/5531)

a) Einkommen von Inhabern verfassungsmäßig bzw. gesetzmäßig konstituierter Ämter auf Bundesebene (Amtsbezüge pro Jahr; Familienstand: verheiratet, ohne Kinder)			
	Stand		
	1975	1990	
Bundespräsident	208 210,60 DM	342 641,78 DM	
Bundeskanzler ¹⁾	187 389,54 DM	308 455,55 DM	
Bundesminister ²⁾	160 642,35 DM	265 538,91 DM	
Bundesverfassungsrichter	127 257,00 DM	201 992,18 DM	
Staatsminister/Parlamentarische Staatssekretäre	123 164,39 DM	204 003,80 DM	
b) Dienstbezüge von Inhabern leitender Funktionen im öffentlichen Dienst (Dienstbezüge pro Jahr; Familienstand: verheiratet, ohne Kinder)			
	Stand		
	1975	1990	
Beamteter Staatssekretär (Besoldungsgruppe B 11)	135 206,63 DM	213 403,45 DM	(16 415,65 DM mtl.)
Ministerialdirektor (Besoldungsgruppe B 9)	105 721,85 DM	162 806,80 DM	(12 523,60 DM mtl.)
Ministerialdirigent (Besoldungsgruppe B 6)	90 070,11 DM	138 916,57 DM	(10 685,89 DM mtl.)
Ministerialrat (Besoldungsgruppe B 3)	75 689,25 DM	116 966,07 DM	(8 997,39 DM mtl.)
Regierungsdirektor ³⁾ (Besoldungsgruppe A 15)	55 531,19 DM	91 631,02 DM	(7 048,54 DM mtl.)
Regierungsrat ³⁾	45 782,23 DM	73 489,78 DM	(5 653,06 DM mtl.)

¹⁾ Ohne Ortszuschlag, da Amtswohnung; ohne Dienstaufwandsentschädigung von jährlich 24 000 DM

²⁾ Bei Amtswohnung Verminderung monatlich um 894,22 DM; ohne Dienstaufwandsentschädigung von jährlich 7 200 DM

³⁾ Endgrundgehalt; ohne Ministerialzulage

Anlage 5

Entwicklung der Einkommen von Inhabern leitender Positionen im Bereich der Wirtschaft

(wie im Bericht des Beirats für Entschädigungsfragen ursprünglich mit berücksichtigt – Drucks. 7/5531)

1. Das jährliche Gesamteinkommen der leitenden Angestellten (1. Ebene) bewegte sich 1975 je nach Beschäftigtenzahl des Unternehmens zwischen 62 100,00 DM (bis 99 Beschäftigte) und 102 100,00 DM (10 000 und mehr Beschäftigte).

Der Durchschnittswert dieser Einkommen lag bei 74 300,00 DM¹⁾.

Das jährliche Gesamteinkommen der leitenden Angestellten der (1. Ebene) d. h. Hauptabteilungsleiter, lag 1988 im Durchschnitt bei 147 000,00 DM²⁾;

das eines Abteilungsleiters der 2. Ebene mit 1 000 Beschäftigten lag 1988 im Durchschnitt bei 111 000,00 DM²⁾.

2. Das jährliche Gesamteinkommen der Geschäftsführer von Gesellschaften mit beschränkter Haftung lag 1974 nach Umsatzgrößen

bis maximal 500 Mio. DM Jahresumsatz gestaffelt zwischen 94 100,00 DM und 158 000,00 DM.

Das durchschnittliche jährliche Gesamteinkommen betrug 1974 134 700,00 DM³⁾.

Das durchschnittliche Jahreseinkommen eines Geschäftsführers betrug 1988 276 000,00 DM²⁾.

3. Die Bezüge der Vorstandsmitglieder deutscher Aktiengesellschaften bewegten sich 1974 zwischen 70 700,00 DM (bis 5 Mio. Jahresumsatz) und 241 000,00 DM (400–500 Mio. Jahresumsatz)

Bei den Aktiengesellschaften mit einem Umsatz zwischen 100 Mio. und 1 Mrd. DM betrugen die Bezüge der Vorstandsmitglieder im Durchschnitt 208 000,00 DM⁴⁾

Die Durchschnittsbezüge von Vorstandsmitgliedern großer Deutscher Aktiengesellschaften betrugen 1988 754 000,00 DM⁵⁾

¹⁾ Stand 1975; Quelle: Gehaltsstrukturuntersuchung 1974 bzw. 1975, Kienbaum-Unternehmensberatung

²⁾ Stand 1988; Quelle: Manager Magazin 7/89 auf der Basis der 26. Kienbaum-Untersuchung

⁴⁾ Stand 1974; Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. April 1976

⁵⁾ Stand 1988; Quelle: Manager Magazin 10/89

Anlage 6

Ausgewählte Beispiele monatlicher Bezüge in der Wirtschaft (Stand: 1988)

Bauwirtschaft	1. Ebene (Geschäftsführer)	ca. 15 760,00 DM	verheiratet, 1 Kind	ca. 17 080,00 DM
	2. Ebene (Abteilungsleiter)	ca. 11 300,00 DM	"	12 250,00 DM
	3. Ebene (Prokurist)	ca. 8 800,00 DM	"	9 600,00 DM
Metall und Elektro	1. Ebene (Geschäftsführer)	ca. 18 150,00 DM	verheiratet, 1 Kind	ca. 19 600,00 DM
	2. Ebene (Abteilungsleiter)	ca. 12 300,00 DM	"	13 400,00 DM
	3. Ebene (Prokurist)	ca. 9 400,00 DM	"	10 200,00 DM
Dienstleistungssektor	1. Ebene (Geschäftsführer)	ca. 11 300,00 DM	verheiratet, 1 Kind	ca. 12 500,00 DM
	2. Ebene (Abteilungsleiter)	ca. 11 300,00 DM	"	12 500,00 DM
	3. Ebene (Prokurist)	ca. 8 600,00 DM	"	9 300,00 DM
Rundfunk/Fernsehen				
— Bayerischer Rundfunk	Hauptabteilungsleiter	ca. 12 090,00 DM	"	13 100,00 DM (wie B 9)
	Programmdirektor	ca. 15 400,00 DM	"	16 680,00 DM (wie B 11)
— ZDF	Höchste Tarifstufe Leitungsfunktionen werden außertariflich bezahlt	ca. 7 600,00 DM	"	8 230,00 DM

Anlage 7

Kostenpauschale

— in DM —

Mit der Kostenpauschale werden folgende Aufwendungen abgegolten:

	Stand		tatsächliche Erhöhungen	
	1977	Ist 1990 (+17,2 %)	1977 bis August 1983 (+35,2 %)	1977 bis März 1990 (+ 55,6 %)
Unterhaltung eines eingerichteten Büros im Wahlkreis				
— Miete, Heizung, Beleuchtung, Reinigung	450,—	527,—	608,—	707,—
— Porto	150,—	176,—	227,—	274,—
Telefonkosten im Wahlkreis	250,—	293,—	208,—	202,—
Büromaterial in Bonn und im Wahlkreis	100,—	117,—	131,—	144,—
Fachliteratur, Zeitungen, Zeitschriften ..	150,—	176,—	209,—	254,—
Sonstige Kosten				
— Besuch von Veranstaltungen, Einla- dungen, Glückwünsche, Zeitungsan- zeigen, Repräsentationsausgaben ...	350,—	410,—	473,—	517,—
	<u>1 450,—</u>	<u>1 699,—</u>	<u>1 856,—</u>	<u>2 098,—</u>
Mehraufwendungen am Sitz des Deutschen Bundestages und bei Reisen				
Unterhaltung einer Zweitwohnung in Bonn	600,—	703,—	802,—	946,—
Verpflegung bei Abwesenheit vom Wohnsitz infolge des Mandats an 280 Ta- gen je 30 DM =	700,—	820,50	987,—	1 124,—
Übernachtungen bei Mandatsreisen, die nicht als Dienstreisen abgerechnet wer- den	200,—	234,50	319,—	398,—
	<u>1 500,—</u>	<u>1 758,—</u>	<u>2 108,—</u>	<u>2 468,—</u>
Kosten für Fahrten in Ausübung des Mandats				
Fahrten im eigenen Pkw einschl. Fahrer- kosten bzw. Mietwagenkosten	1 550,—	1 817,—	2 119,—	2 437,—
	<u>4 500,—</u>	<u>5 274,—</u>	<u>6 083,—</u>	<u>7 003,—</u>

Anlage 8

Abgeordnetenentschädigung im Vergleich zu anderen demokratischen Parlamenten

(in DM unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Wechselkurse; ohne Berücksichtigung des Steuerrechts)

	1986	1988	1989/90
Belgien	7 800	7 567,70 ³⁾	8 057,18
Bundesrepublik	8 454	9 013	9 221 ¹⁾
DDR	600 ²⁾	1 000 ²⁾	3 600
Dänemark	6 300	6 447,38 ³⁾	7 003,88
Griechenland	3 090	2 354,62 ³⁾	2 717,05
Großbritannien	4 452,50	5 956,43 ³⁾	6 319,24
Israel	3 300		4 000
Italien	6 844	11 808,82 ³⁾	13 392,77
Irland	4 160	4 288,56 ³⁾	5 918,23
Luxemburg		5 629,69 ³⁾	5 833,96
Frankreich	8 060 ⁴⁾	10 022,89 ³⁾	10 785,86
Niederlande	7 377	7 241,33 ³⁾	7 641,38
Österreich	7 000 ⁵⁾		7 629,90 ⁵⁾
Portugal		1 427,35 ³⁾	4 516
Schweiz	1 700 ⁶⁾		2 944,25 ⁶⁾
Spanien	3 060	4 579,27 ³⁾	4 937,61
Schweden	4 650		5 957,69
USA	13 425	13 425	14 095,83 ⁷⁾

1) Erhöhung vorgesehen

2) Steuerfrei; Löhne und Gehälter werden weitergezahlt

3) MdEP

4) zuzüglich Zulage von über 2 000 DM

5) Steigerung bis 2 000 DM zusätzlich

6) zuzüglich ca. 300 DM für jeden der rd. 60 Sitzungstage

7) Mitglieder des Repräsentantenhauses ab 1. Oktober 1990; ab 1. Januar 1991: 17 623,33

