

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksache 18/477 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und eines Gesetzes zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes

A. Problem

Abgeordnete haben nach Artikel 48 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) und der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Diese umfasst u. a. auch den Anspruch auf eine entsprechende Altersversorgung.

Der Deutsche Bundestag muss nach dem geltenden Verfassungsrecht und seiner Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht die Entscheidung über die Anpassung der Entschädigung seiner Abgeordneten selbst treffen. Das bestehende Verfahren, wonach der Bundestag in unregelmäßigen Abständen die Abgeordnetenentschädigung durch Änderungen des Abgeordnetengesetzes (AbgG) anpasst, unterliegt dennoch immer wieder der Kritik. Es wird als „Entscheidung in eigener Sache“, häufig verbunden mit dem Vorwurf der „Selbstbedienung“, aufgefasst.

Seit der Änderung des Abgeordnetengesetzes im Jahr 2007 ist Maßstab für die Höhe der Abgeordnetenentschädigung das monatliche Grundgehalt zuzüglich des Familienzuschlages für Verheiratete ohne Kinder der Stufe 1 der Besoldungsgruppe B 6/R 6 und die für Richter bei einem obersten Gerichtshof des Bundes dieser Besoldungsgruppe gezahlte Richterzulage, was auch dem geltenden § 11 Absatz 1 AbgG zugrundeliegt (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/6924, S. 8 f. und 17/6291, S. 7 f.). Diese Orientierungsgröße wurde betragsmäßig bisher noch nie erreicht.

Das bestehende Altersversorgungssystem hat sich grundsätzlich bewährt, bedarf aber an einigen Stellen – wie der vorgezogenen Altersversorgung (§ 19 Absatz 3 Satz 2 AbgG) und des Höchstbemessungssatzes (§ 20 Satz 3 AbgG) – der Modifizierung.

Das geltende Abgeordnetengesetz normiert Amtszulagen nur für den Präsidenten und die Vizepräsidenten. Eine Zulage für Vorsitzende von ständigen Ausschüssen, von Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen ist nicht vorgesehen, obwohl auch sie den Arbeitsprozess im Parlament organisieren und daher ein höheres Arbeitspensum und höhere Verantwortung tragen.

Nach § 29 Absatz 2 Satz 2 und 4 AbgG ruhen Renten i. S. d. § 55 Absatz 1 Satz 2 des Beamtenversorgungsgesetzes (BeamtVG) neben der Grundentschädigung in Höhe von 80 Prozent. Ein Ruhen von Rentenansprüchen in dieser Höhe berücksichtigt nicht hinreichend, dass die Beiträge zur Rentenversicherung und zur betrieblichen Altersversorgung aus einem Arbeitsverhältnis des Abgeordneten stammen.

B. Lösung

Die vom Deutschen Bundestag beschlossene und vom Ältestenrat eingesetzte „Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“ hat am 18. März 2013 Empfehlungen unter anderem zum Anpassungsverfahren für die Abgeordnetenentschädigung und der Altersversorgung der Abgeordneten sowie zur Anrechnung von Renten auf die Abgeordnetenentschädigung und zu Funktionsvergütungen vorgelegt.

Den Vorschlägen entsprechend wird das Anpassungsverfahren für die Abgeordnetenentschädigung (§§ 11 und 30 AbgG) auf eine Indexierung anhand der Entwicklung des Nominallohnindex umgestellt.

Als Ausgangsgröße dient die Besoldung eines Richters an einem obersten Gerichtshof des Bundes (Besoldungsgruppe R 6 des Bundesbesoldungsgesetzes [BBesG] mit der Zulage für Richter und Staatsanwälte bei obersten Gerichtshöfen des Bundes ohne Familienzuschlag). Gegenüber der jetzigen Orientierungsgröße, die noch den Familienzuschlag umfasst, betragsmäßig bislang allerdings noch nicht erreicht wurde, bedeutet das einen Beitrag zur Kostenersparnis. Das Verfahren stellt die Angemessenheit der Entschädigung sicher und erhöht die Nachvollziehbarkeit der Entschädigungsentwicklung. Um eine Annäherung an die Ausgangsgröße zu erreichen, wird die Abgeordnetenentschädigung in zwei Schritten mit Wirkung zum 1. Juli 2014 und mit Wirkung zum 1. Januar 2015 angepasst.

Danach wird das indexbasierte Verfahren angewendet. Eine Veränderung der Abgeordnetenentschädigung kann erstmals zum 1. Juli 2016 erfolgen. Zugrundegelegt wird dafür der vom Statistischen Bundesamt ermittelte Nominallohnindex für das Jahr 2015, den der Präsident des Statistischen Bundesamtes dann jährlich bis zum 31. März an den Präsidenten des Deutschen Bundestages übermittelt. Dieser veröffentlicht den angepassten Betrag der Entschädigung in einer Bundestagsdrucksache. Das Anpassungsverfahren bleibt für eine neue Wahlperiode nur wirksam, wenn der Deutsche Bundestag innerhalb von drei Monaten nach der konstituierenden Sitzung einen entsprechenden Beschluss fasst. Wird innerhalb dieser Frist kein Beschluss gefasst, gilt für die Entschädigung der letzte ermittelte Betrag, bis der Deutsche Bundestag das Anpassungsverfahren in einem Gesetz bestätigt oder ändert.

§ 19 Absatz 3 Satz 2 AbgG, wonach mit jedem über das achte Jahr hinausgehenden Jahr bis zum 18. Jahr der Mitgliedschaft im Bundestag der Anspruch auf Altersversorgung ein Lebensjahr früher entsteht, wird gestrichen und eine mit Abschlägen verbundene Regelung zur vorzeitigen Inanspruchnahme der Altersentschädigung eingeführt. Der Höchstversorgungsbetrag wird abgesenkt von derzeit 67,5 Prozent auf 65 Prozent.

Die Zahlung einer Funktionszulage für Vorsitzende von Ausschüssen, Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen wird in § 11 Absatz 2 AbgG-E geregelt.

Die verfassungsrechtlich ohnehin nicht gebotene Anrechnung von Renten nach § 29 Absatz 2 Satz 2 und 4 AbgG i. V. m § 55 Absatz 1 Satz 2 BeamtVG wird auf 50 Prozent beschränkt.

Die Regelbeträge in § 14 AbgG für die Kürzung der Kostenpauschale wegen Nichteintragung in die Anwesenheitslisten oder die Versäumung einer namentlichen Abstimmung werden angehoben.

Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf Folgeänderungen und redaktionelle Änderungen des Abgeordnetengesetzes und des Europaabgeordnetengesetzes.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Beibehaltung der bestehenden Rechtslage.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Erhöhung der Grundentschädigung auf einen der Besoldungsgruppe R 6 BBesG entsprechenden Betrag und die Gewährung von Funktionsvergütungen an Ausschussvorsitzende werden Mehrbelastungen des Bundeshaushaltes entstehen, die für das Jahr 2014 ca. 1,7 Mio. Euro und für das Jahr 2015 weitere ca. 3,5 Mio. Euro betragen

Bei den Versorgungsaufwendungen stehen den zu erwartenden Mehrbelastungen langfristige Einsparungen gegenüber, die sich aus der Streichung des § 19 Absatz 3 Satz 2 AbgG und der Absenkung des Höchstbemessungsbetrages in § 20 Satz 3 AbgG-E ergeben.

Die Absenkung des Anrechnungsbetrages in § 29 Absatz 2 Satz 2 und 4 AbgG-E i. V. m. § 55 Absatz 1 Satz 2 BeamtVG wird zu Mehrbelastungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung und bei den Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes führen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Wurde nicht erörtert.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Wurde nicht erörtert.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Wurde nicht erörtert.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Wurde nicht erörtert.

F. Weitere Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/477 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 19. Februar 2014

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Dr. Johann Wadephul
Vorsitzender

Bernhard Kaster
Berichtersteller

Dr. Petra Sitte
Berichterstellerin

Sonja Steffen
Berichterstellerin

Britta Haßelmann
Berichterstellerin

Bericht der Abgeordneten Bernhard Kaster, Sonja Steffen, Dr. Petra Sitte und Britta Haßelmann

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachte Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und eines ... Gesetzes zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes auf **Drucksache 18/477** ist vom Deutschen Bundestag in seiner 15. Sitzung am 14. Februar 2014 in erster Beratung dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zur Federführung sowie dem Haushaltsausschuss zur Mitberatung und gemäß § 96 GO überwiesen worden.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/477 soll das bisherige und in der Öffentlichkeit wiederholt kritisierte Verfahren, mit dem der Bundestag in unregelmäßigen Abständen die Abgeordnetenentschädigung durch Änderungen des Abgeordnetengesetzes anpasst, auf ein Anpassungsverfahren anhand der Entwicklung des Nominallohnindex umgestellt werden.

Als Ausgangsgröße dient die Besoldung eines Richters an einem obersten Gerichtshof des Bundes (Besoldungsgruppe R 6 des Bundesbesoldungsgesetzes). Um eine Annäherung an die Ausgangsgröße zu erreichen, soll zunächst die Abgeordnetenentschädigung in zwei Schritten mit Wirkung zum 1. Juli 2014 und mit Wirkung zum 1. Januar 2015 angepasst werden. Danach wird das indexbasierte Verfahren angewendet.

Das bestehende Altersversorgungssystem, das sich grundsätzlich bewährt hat, soll an einigen Stellen modifiziert werden. So wird § 19 Absatz 3 Satz 2 AbgG, wonach mit jedem über das achte Jahr hinausgehenden Jahr bis zum 18. Jahr der Mitgliedschaft im Bundestag der Anspruch auf Altersversorgung ein Lebensjahr früher entsteht, gestrichen. Der Höchstversorgungsbetrag wird abgesenkt von derzeit 67,5 Prozent auf 65 Prozent.

Die Zahlung einer Funktionszulage für Vorsitzende von Ausschüssen, Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen wird in § 11 Absatz 2 AbgG-E geregelt.

Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf Folgeänderungen und redaktionelle Änderungen des Abgeordnetengesetzes und des Europaabgeordnetengesetzes.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Drucksache 18/477 verwiesen.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/477 in seiner 4. Sitzung am 9. Februar 2014 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat in seiner 3. Sitzung am 13. Februar 2014 vorbehaltlich der Überweisung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/477 durch das Plenum die Durchführung einer Anhörung dazu beschlossen, die er nach der Überweisung des Gesetzentwurfs durch das Plenum am 14. Februar 2014 in seiner 4. Sitzung am 17. Februar 2014 durchgeführt hat. An dieser Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

- Prof. Dr. Stefanie Schmahl, Universität Würzburg
- Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
- Carl-Dieter Spranger, Bundesminister a. D.
- Prof. Dr. Wolfgang Zeh, Universität Speyer, Direktor beim Deutschen Bundestag a. D.

Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 4. Sitzung am 17. Februar 2014 verwiesen.

Der **Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/477 in seiner 5. Sitzung am 19. Februar 2014 abschließend beraten und seine Annahme mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90 DIE GRÜNEN empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** verwies in den Beratungen darauf, dass die jetzige Neuregelung der Abgeordnetenentschädigung weitgehend den Vorschlägen entspreche, die die „Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“ nach intensiven Beratungen in ihrem Bericht im März 2013 vorgelegt habe. Damit werde die seit 1995 im Abgeordnetengesetz enthaltene Regelung, dass sich die Diäten an den Monatsbezügen eines Richters bei einem obersten Gerichtshof des Bundes orientieren sollten, nun umgesetzt. Da Bundestagsabgeordnete wie Bundesrichter weisungsfrei seien und Entscheidungen mit Wirkung für das gesamte Bundesgebiet trafen, sei die Orientierung an der Besoldungsgruppe R 6 angemessen. Dieses Niveau sei aber in den vergangenen zehn Jahren nie erreicht worden, so dass die bestehende Differenz zu den obersten Bundesrichtern zunächst in zwei Stufen ausgeglichen werde. Nach Erreichen dieses Niveaus erfolge dann eine Anpassung mit dem Nominallohnindex, so dass die Abgeordneten insoweit weder besser noch schlechter als der Durchschnitt aller Lohnempfänger behandelt würden. Ein erheblicher Einschnitt bestehe zudem darin, dass künftig in der Altersversorgung nicht mehr die Möglichkeit bestehe, abschlagsfrei mit 55 oder 57 Jahren in den Vorruhestand zu gehen. Die Regelung sei nicht mehr zeitgemäß und werde deshalb gestrichen.

Die **Fraktion der SPD** sprach sich ebenfalls für die Anpassung der Entschädigung aus, da so eine gerechte Vergütung für die verantwortungsvolle Tätigkeit erfolge. Der Abstand zu Normalverdienern sei zwar groß, dies sei aber auch nicht die richtige Vergleichsgruppe. Abgeordnete arbeiteten in der Woche durchschnittlich 60 Stunden und mehr, hinzu käme die zeitliche Belastung an den Wochenenden in den Wahlkreisen. Die hohe Verantwortung, die sich z. B. in den folgenreichen Entscheidungen zur Eurokrise und den Auslandseinsätzen der Bundeswehr zeige, entspreche der Tätigkeit von obersten Bundesrichtern und nicht der von Arbeitnehmern mit einer 39-Stunden-Woche. Die Abgeordneten hätten aber nicht nur den verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung, sondern auch auf eine entsprechende Altersentschädigung. Dennoch werde es hier zu einer Änderung zu eigenen Lasten kommen, indem die Möglichkeit des vorgezogenen Ruhestandes abgeschafft werde.

Die **Fraktion DIE LINKE.** kritisierte, dass die Erhöhung der Entschädigung auf das Niveau der Besoldungsgruppe R 6 in keinem Verhältnis zu den zeitgleich zu beobachtenden Senkungen der Reallöhne in den unteren Einkommensgruppen stehe. Auch die Regelung der Altersversorgung habe keinen Bezug zur Lebensrealität der meisten Bürgerinnen und Bürger. Hier wäre eine Eingliederung der Abgeordneten in das allgemeine System der Altersversorgung erforderlich gewesen. Zudem sei die Ausweitung des Zulagensystems rechtlich problematisch. Da auch keine Zeit für eine ausführliche Beratung bestanden habe, werde der Gesetzentwurf abgelehnt.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stimmte der von der Unabhängigen Kommission vorgeschlagenen grundsätzlichen Orientierung der Abgeordnetenvergütung an der Besoldung von Bundesrichtern zu. Sie kritisierte aber die erhebliche Anhebung auf dieses Niveau in dem kurzen Zeitraum eines halben Jahres, die besser auf die Dauer der Wahlperiode gestreckt worden wäre. Größter Kritikpunkt für die Fraktion sei die Frage der künftigen Altersversorgung. Sie bedauere, dass man sich nicht die Zeit genommen habe, das von einem Teil der Kommission favorisierte Bausteinmodell in Ruhe zu prüfen. Auch eine Einordnung der Altersversorgung in die gesetzliche Altersversorgung hätte geprüft werden sollen. Die Fraktion begründete ihre Ablehnung des Gesetzentwurfs zudem mit der Kritik an der Kürze des Beratungsverfahrens.

B. Besonderer Teil

Änderungen gegenüber der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs hat der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung nicht beschlossen. Daher wird auf die Begründung des Gesetzentwurfs in Drucksache 18/477 verwiesen.

Berlin, den 19. Februar 2014

Bernhard Kaster
Berichtersteller

Sonja Steffen
Berichterstellerin

Dr. Petra Sitte
Berichterstellerin

Britta Haßelmann
Berichterstellerin

