

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Jörg van Essen, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Helga Daub, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Rainer Funke, Dr. Christel Happach-Kasan, Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Jürgen Koppelin, Sibylle Laurischk, Ina Lenke, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Dirk Niebel, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Eberhard Otto (Godern), Cornelia Pieper, Dr. Andreas Pinkwart, Dr. Max Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Guido Westerwelle, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 48 Abs. 3)**

#### **A. Problem**

Die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages und die damit zusammenhängenden Entscheidungen des Deutschen Bundestages stehen immer wieder im Mittelpunkt öffentlicher Kritik. Regelmäßig wird der Vorwurf der Selbstbedienung erhoben, denn kein anderer Berufsstand kann über den Umfang und die Struktur seiner Bezüge selbst entscheiden. Dabei wird übersehen, dass dies nicht dem Willen der Abgeordneten entspricht, sondern verfassungsrechtlich vorgegeben ist.

#### **B. Lösung**

Mit der Ergänzung des Artikels 48 Abs. 3 Grundgesetz wird die rechtliche Grundlage für eine vom Bundespräsidenten zu berufende, unabhängige Sachverständigenkommission zur Ermittlung und Festsetzung der angemessenen Abgeordnetenentschädigung geschaffen.

#### **C. Alternativen**

Beibehaltung der geltenden Rechtslage.

#### **D. Kosten**

Kosten für die Arbeit der Kommission.

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 48 Abs. 3)**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

### **Artikel 1**

#### **Änderung des Grundgesetzes**

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

In Artikel 48 Abs. 3 wird nach Satz 1 folgender neue Satz 2 eingefügt:

„Die Höhe der Entschädigung wird von einer unabhängigen, vom Bundespräsidenten einzusetzenden Sachverständigenkommission festgelegt.“

Die bisherigen Sätze 2 und 3 werden die Sätze 3 und 4.

### **Artikel 2**

#### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 2. April 2003

**Jörg van Essen**  
**Daniel Bahr (Münster)**  
**Rainer Brüderle**  
**Angelika Brunkhorst**  
**Helga Daub**  
**Otto Fricke**  
**Horst Friedrich (Bayreuth)**  
**Rainer Funke**  
**Dr. Christel Happach-Kasan**  
**Klaus Haupt**  
**Ulrich Heinrich**  
**Birgit Homburger**  
**Jürgen Koppelin**

**Sibylle Laurischk**  
**Ina Lenke**  
**Sabine Leutheusser-Schnarrenberger**  
**Dirk Niebel**  
**Günther Friedrich Nolting**  
**Hans-Joachim Otto (Frankfurt)**  
**Eberhard Otto (Godern)**  
**Cornelia Pieper**  
**Dr. Andreas Pinkwart**  
**Dr. Max Stadler**  
**Carl-Ludwig Thiele**  
**Dr. Guido Westerwelle**  
**Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion**

## Begründung

### Zu Artikel 1

Nach Artikel 48 Abs. 3 Grundgesetz haben die Abgeordneten Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Das ist eine zwingende Konsequenz des Artikels 38 Grundgesetz, der Wesen und Auftrag des Mandats bestimmt und den Abgeordneten von Weisungen und Aufträgen freistellt. Allgemeine, freie und gleiche Wahlen als Grundvoraussetzung eines demokratischen Staates erfordern zudem zwingend, dass jeder Wahlberechtigte sich rechtlich und tatsächlich auch um ein Mandat bemühen darf und kann und dass nach der Wahl auch die unabhängige, von Aufträgen und Weisungen freie Wahrnehmung des Mandats gewährleistet ist.

Die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages und die damit zusammenhängenden Entscheidungen des Deutschen Bundestages stehen immer wieder im Mittelpunkt öffentlicher Kritik. Regelmäßig wird der Vorwurf der Selbstbedienung erhoben, denn kein anderer Berufsstand kann über den Umfang und die Struktur seiner Bezüge selbst entscheiden. Dabei wird übersehen, dass dies nicht dem Willen der Abgeordneten entspricht, sondern verfassungsrechtlich vorgegeben ist. Der Gesetzgeber hat über die Rechtsstellung der Abgeordneten – hierzu gehört nicht nur die rechtliche, sondern auch die materielle Ausgestaltung des Mandats – durch Gesetz zu befinden.

Der Deutsche Bundestag hat immer wieder versucht, unabhängigen Sachverstand zumindest in den Vorbereitungsprozess parlamentarischer Entscheidungen über die Abgeordnetenentschädigung einzubeziehen, um den Vorwurf der Selbstbegünstigung zu entkräften. So berief er etwa 1974 zur Frage der Besteuerung der Diäten den Beirat für Entschädigungsfragen, 1990 ein Gremium unabhängiger Persönlichkeiten zur Beratung der Bundestagspräsidentin bei der Überprüfung der für die Mitglieder des Bundestages bestehenden materiellen Regelungen und Bestimmungen und zuletzt 1992 die Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts. Auswirkungen auf Form und Ausmaß der öffentlichen Kritik hat die Einschaltung dieser Gremien aber kaum gehabt. Auch die Berichterstatter in der gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat haben erwogen, durch eine Änderung des Artikels 48 Abs. 3 GG die Entscheidung über die Höhe der Diäten einer vom Bundespräsidenten einzusetzenden unabhängigen Kommission zu übertragen. Die Beratungen wurden allerdings nicht zu Ende geführt.

Auch die 1995 beschlossene Orientierung der Abgeordnetenentschädigung an den Bezügen eines Richters bei einem obersten Gerichtshof des Bundes oder eines kommunalen Wahlbeamten auf Zeit hat nicht dazu beigetragen, dem Vorwurf der Selbstbedienung die Grundlage zu entziehen. Dieser Vorwurf wird so lange erhoben werden, wie die Entscheidung über die Höhe der Diäten in den Händen des Deutschen Bundestages selbst liegt.

Zudem ist zu beachten, dass das Festhalten an der geltenden Rechtslage weiter dazu beitragen würde, das Ansehen des

Deutschen Bundestages bei den Bürgern immer wieder zu beeinträchtigen und das Vertrauen in das Parlament und seine Tätigkeit zu schwächen. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Entscheidungen der Politik zählt zu den wesentlichen Voraussetzungen für das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie.

Deshalb ist Artikel 48 Abs. 3 GG zu ergänzen, um die rechtliche Grundlage für eine unabhängige, vom Bundespräsidenten zu berufende Sachverständigenkommission zu schaffen. Die Verlagerung von Entscheidungen aus dem Parlament heraus, sei es auf das Bundesverfassungsgericht, sei es auch die Bundesbank, ist der Verfassung nicht fremd.

Die Kommission wird vom Bundespräsidenten, der zu überparteilicher Amtsführung verpflichtet ist und der hohes Ansehen genießt, berufen. Auf diesem Weg kann das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in eine an objektiven Maßstäben orientierte Entscheidung über die Höhe und Anpassung der Abgeordnetenentschädigung wiedergewonnen und das Ansehen des Deutschen Bundestages gestärkt werden. Hierzu ist eine grundlegende strukturelle Reform unerlässlich.

Die gegen eine Änderung des Grundgesetzes vorgebrachte Argumentation stützt sich auf eine Ausführung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1975 (E 40, 296, 316 f.). Dieses hatte dargelegt, auch Artikel 48 Abs. 3 GG zähle zu den „Essentialien des demokratischen Prinzips“ und sei dementsprechend für den Gesetzgeber unantastbar. Diese Formulierung ist jedoch missverständlich, da der durch Artikel 79 Abs. 3 GG geschützte unabänderliche Kern des Grundgesetzes bei verfassungssystematischer Betrachtung nicht berührt wird.

Ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip (Artikel 20 Abs. 2 GG) liegt nicht vor, weil die Kompetenz zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung durch eine souveräne Entscheidung des Gesetzgebers in einem Einzelfall und in eigener Sache auf die Kommission übertragen wird. Nur die Entscheidung über die Anpassung der Leistungen wird vom Parlament auf die Kommission verlagert. Dem Parlament verbleibt die Kompetenz, Grundentscheidungen durch entsprechende Vorgaben im Abgeordnetengesetz selbst zu schaffen. Im Abgeordnetengesetz müssen die materiellen Vorgaben getroffen werden, welche Bestandteile aufgrund der verfassungsrechtlichen Stellung des Abgeordneten zwingend zur Abgeordnetenentschädigung gehören. Das sich aus Artikel 38 Abs. 1 GG i. V. m. Artikel 77 Abs. 1 und Artikel 110 Abs. 2 Satz 1 GG ergebende Recht des Parlaments über die auf einer Grundentscheidung des Parlaments aufbauende Anpassung der Entschädigungsleistung zu entscheiden, kann nicht dem verfassungsänderungsfesten Kernbereich gemäß Artikel 79 Abs. 3 GG des Demokratieprinzips zugerechnet werden. Dies entspricht auch der sehr restriktiven Interpretation von Artikel 79 Abs. 3 GG durch das Bundesverfassungsgericht.

### Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

