

Unterrichtung

durch den Präsidenten des Landtags

Bericht des Präsidenten des Landtags über die Angemessenheit der Leistungen an Abgeordnete

1. Nach § 22 Satz 1 des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz erstattet der Präsident dem Landtag jährlich einen Bericht über die Angemessenheit der Leistungen an Abgeordnete nach dem Abgeordnetengesetz. Die Verpflichtung zur jährlichen Berichterstattung wurde durch das Sechste Landesgesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 17. Dezember 1986 eingeführt und löste die bisherige Verpflichtung ab, dem Landtag „längstens alle zwei Jahre“ einen Bericht zu erstatten. Der vorliegende Bericht schließt an den Bericht vom 7. März 1985 – Drucksache 10/1316 – an. Bei der Beratung des vorgenannten Sechsten Landesgesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes bestand zwischen den Fraktionen des Landtags Einigkeit darüber, daß vor Ende der 10. Wahlperiode die Vorlage eines Berichtes nicht mehr in Betracht komme (vgl. Plenarprotokoll 10/47, S. 2679).
2. Nach § 22 Satz 2 des Abgeordnetengesetzes holt der Präsident des Landtags vor der Erstattung des Berichts eine gutachtliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes über die allgemeine Entwicklung der Einkommens- und Preisverhältnisse ein. Die mit Schreiben des Präsidenten des Statistischen Landesamtes vom 10. Juli 1987 vorgelegte gutachtliche Stellungnahme hat folgenden Wortlaut:

„Die monatliche Entschädigung der Abgeordneten des rheinland-pfälzischen Landtags ist zum 1. Januar 1984 auf 5 400, – DM angehoben worden. Ab 1. Juli 1985 erfolgte zusätzlich eine 13. Monatsentschädigung, die für das Jahr 1985 insgesamt 50 Prozent einer Monatszahlung und ab 1986 eine volle Monatszahlung ausmacht. Diese Veränderung der Entschädigung um eine 13. Zahlung kann als strukturelle Verbesserung oder Sonderzahlung unabhängig von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse und damit nicht als Anpassung an die Einkommens- und Preisentwicklung verstanden werden. Sie kann aber auch als Ersatz für eine Anpassung an die wirtschaftlichen Verhältnisse gesehen werden. Insofern ist zu prüfen, wie sich die Einkommens- und Preisverhältnisse seit der letzten Anpassung zum 1. Januar 1984 und seit dem 1. Juli 1985 verändert haben und welche Folgerungen sich daraus ergeben.“

A. Statistische Ausgangsdaten

Die Verbraucherpreise, die durch den Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte im Bundesgebiet am umfassendsten angegeben werden, haben sich von Januar 1984 bis Dezember 1986 um 2,2 % und bis Juni 1987 um 3,2 % erhöht. Von Juli 1985 bis Juni 1987 betrug die Zunahme lediglich 0,2 % (vgl. Anlage 1). Von Januar 1981 bis Januar 1984 hatte der Anstieg 14 % betragen.

Unter den speziellen Waren- und Dienstleistungen, welche die Abgeordneten zur Bestreitung der mit dem Mandat verbundenen Aufgaben benötigen und für die sie eine Aufwandsentschädigung erhalten, sind seit Januar 1984 die Preise für Kfz.-Anschaffung und -Unterhaltung nahezu unverändert geblieben (+ 0,8 %), seit Juli 1985 sind sie sogar rückläufig (– 3,4 %), während sich Bücher, Zeitungen und Zeitschriften verteuerten (vgl. Anlage 1). Da jedoch ein erheblicher Teil der Ausgaben, die mit der Aufwandsentschädigung abgegolten werden, auf die Unterhaltung eines Kraftfahrzeugs, auf Brennstoffe sowie Telefon- und andere Postgebühren entfallen dürften, kann angenommen werden, daß sich die Preise für die Ausgaben insgesamt, die mit der Kostenpauschale abgegolten werden, kaum erhöht haben.

Die allgemeine Einkommensentwicklung wird zeitnah am zuverlässigsten durch Tarifindizes für Löhne und Gehälter in der gewerblichen Wirtschaft und bei Gebietskörperschaften im Bundesgebiet – auf Landesebene werden sie nicht ermittelt – sowie die Erhöhung der Dienst- und Versorgungsbezüge im Öffentlichen Dienst aufgezeigt. Weitere Aufschlüsse über die Einkommensentwicklung ergeben die Effektivverdienste in Industrie und Handel in Rheinland-Pfalz sowie die Anhebung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung.

Die vierteljährlichen Indizes der tariflichen Stunden- und Wochenlöhne sowie die Monatsgehälter in der gewerblichen Wirtschaft und bei Gebietskörperschaften im Bundesgebiet liegen derzeit erst bis Januar 1987 vor. Die Daten für April dieses Jahres dürften nicht vor Ende August d. J. ermittelt sein. Für eine Beurteilung der Einkommensentwicklung sind die jährlichen Steigerungsraten der Monatsgehälter der Angestellten und der Wochenlöhne der Arbeiter geeignet (vgl. Anlagen 2 und 3).

Die Indizes der tariflichen Monatsgehälter für Angestellte in der gewerblichen Wirtschaft und bei Gebietskörperschaften erhöhten sich von Januar 1984 bis Januar 1987 um 10,3 %, seit Juli 1985 um 5,1 %. Die effektiven monatlichen Gehaltssteigerungen der rheinland-pfälzischen Angestellten in Industrie und Handel, die schon für das 2. Quartal 1987 vorliegen, verzeichneten von Januar 1984 bis Januar 1987 eine Zunahme um 14,5 %, ab Juli 1985 um 6,9 %.

Im öffentlichen Dienst sind die Vergütungen und Bezüge zum 1. Januar 1985 um 3,2 %, zum 1. Januar 1986 um 3,5 % und zum 1. Januar 1987 um 3,4 % erhöht worden (Anlage 4). Das entspricht einer Erhöhung seit 1. Januar 1984 um 10,4 %. Als Sonderzahlungen gab es im öffentlichen Dienst in der Zeit von 1985 bis 1987 lediglich eine Anhebung des jährlichen Urlaubsgeldes in den Besoldungsgruppen A 2 bis A 8 von 300,- DM auf 450,- DM zum 1. Januar 1986.

Die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung wurden am 1. Juli 1985 um 3 %, am 1. Juli 1986 um 2,9 % und am 1. Juli 1987 um 3,8 % angehoben.

B. Ergebnisse und Folgerungen

- I. Bewertet man die 13. Monatsleistung als strukturelle Verbesserung oder Sonderzahlung, dann ist Basis für die Prüfung einer Anpassung der Entschädigung an die Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse der 1. Januar 1984.

Da die notwendigen statistischen Ergebnisse über die Verdienste der verschiedenen Gruppen (Industrie und Handel, Öffentlicher Dienst, Renten) nicht alle zeitnah zum gleichen Zeitpunkt vorliegen, wird vorgeschlagen, den Zeitraum 1. Januar 1984 bis 1. Januar 1987 als Referenzperiode zu nehmen.

Im Referenzzeitraum haben sich folgende Veränderungen ergeben:

- a) Die Verbraucherpreise haben sich von Januar 1984 bis Dezember 1986 um 2,2 % erhöht.
- b) Die Einkommen zeigen folgende Erhöhungen:
 - (1) Verdienste der Angestellten in Industrie und Handel in Rheinland-Pfalz von Januar 1984 bis Januar 1987 um 14,5 %.
 - (2) Vergütungen und Bezüge im Öffentlichen Dienst seit 1. Januar 1984 um 10,4 %.
 - (3) Renten der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1. Juli 1984 um 10 %.

Durch die allgemeinen Anpassungen in den Jahren 1984 bis 1987 besteht ein Abstand der Entschädigung der Abgeordneten zur allgemeinen Einkommensentwicklung. In einer Reihe von Bundesländern wurde die Entschädigung schon angepaßt, zumeist zum 1. Januar 1987 (vgl. Bundestagsdrucksache 11/336 vom 21. Mai 1987, S. 2).

Unter Berücksichtigung der Tarif-, Vergütungs- und Besoldungserhöhungen in der Referenzperiode, bei denen es sich um Bruttoeinkommen handelt, die mit wachsendem Einkommen im allgemeinen einer steigenden Abgabenlast unterliegen, wäre insoweit eine Erhöhung der Entschädigung nach § 5 des Abgeordnetengesetzes in Rheinland-Pfalz um 10 % oder 540,- DM rückwirkend ab 1. Januar 1987 für angemessen zu halten.

Die steuerfreie Deuschale nach § 6 Absatz 2 Nr. 1 des Abgeordnetengesetzes könnte angesichts der bisherigen und absehbaren Preisentwicklung in der derzeitigen Höhe noch für angemessen angesehen werden.

- II. Wird die 13. Monatszahlung als Ersatz für eine Anpassung an die Einkommensentwicklung gewertet, dann ist zum 1. Juli 1985 eine Erhöhung der Entschädigung um 2 700,- DM oder 4,17 % auf das Jahr umgerechnet eingetreten und zum 1. Januar 1986 erneut um 4,17 %, nämlich weitere 2 700,- DM und damit zusammen monatlich 450,- DM auf das Jahr umgerechnet. Gemessen an dem errechneten Erhebungsbedarf von 10 % oder 540,- DM pro Monat auf der Grundlage der letzten Anhebung der Entschädigung zum 1. Januar 1984 wären dann schon 450,- DM oder 8,3 % verbraucht, so daß nur noch ein Erhebungsspielraum ab 1. Januar 1987 von 90,- DM oder 1,7 % bliebe, wollte man die Anpassung der Entschädigung an den bis jetzt bekannten statistischen Daten ausrichten.

Sollte die Anpassung zum 1. Juli 1987 in Betracht gezogen werden, wäre eine Erhöhung um 180,- DM oder 3,4 % für den Rest des Jahres die angemessene Größe für die Anpassung der Diäten an die wirtschaftliche Entwicklung.“

3. Für die Beurteilung der Angemessenheit der Leistungen an Abgeordnete nach dem Abgeordnetengesetz sind im wesentlichen folgende Grundsätze maßgebend:
- a) Die – der Einkommensteuer unterliegende – Entschädigung nach § 5 des Abgeordnetengesetzes stellt das Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch das Mandat dar. Dieses Entgelt muß nach dem sog. Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 „der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden“. Die Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten verlangt darüber hinaus, daß die Entschädigung für die Abgeordneten und ihre Familien während der Dauer der Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage bildet. Daher ist die Entschädigung „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.“
 - b) Die – steuerfreie – Aufwandsentschädigung nach § 6 des Abgeordnetengesetzes dient der Abgeltung der durch das Mandat veranlaßten Aufwendungen. Sie setzt nach dem Bundesverfassungsgericht voraus, daß es sich um einen Ausgleich für „wirklich entstandenen, sachlich angemessenen, mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwand“ handelt.

Diesen Grundsätzen hat der Gesetzgeber sowohl bei der Verabschiedung des Abgeordnetengesetzes im Jahre 1978 als auch bei den bisherigen Erhöhungen der Entschädigung Rechnung getragen.

4. Für die Beantwortung der Frage, ob die nach diesen Grundsätzen zu bemessenden Leistungen noch angemessen sind, ist in Übereinstimmung mit den bisherigen Berichten und entsprechend der gesetzlichen Intention der Berichtspflicht in § 22 Satz 2 des Abgeordnetengesetzes in erster Linie auf die allgemeine Entwicklung der Einkommens- und Preisverhältnisse abzustellen.

Dabei ist die Veränderung der Einkommenssituation und der Lebenshaltungskosten besonders für die Beurteilung der Entschädigung nach § 5 des Abgeordnetengesetzes von Bedeutung, die seit dem 1. Januar 1984 monatlich 5 400, – DM beträgt und durch das Fünfte Landesgesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 8. Juli 1985 in zwei Stufen um eine jährliche Zuwendung in Anlehnung an die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung im öffentlichen Dienst ergänzt wurde. Was den pauschalierten Aufwandsersatz nach § 6 des Abgeordnetengesetzes angeht, der insbesondere die Arbeit im Wahlkreis einschließlich der im Wahlkreis entstehenden Fahrtkosten, Bürokosten, Kosten für Schreibarbeiten, Porti, Telefon usw. im wesentlichen abgeltet soll und seit dem 1. Juli 1981 monatlich 1 600, – DM beträgt, sind auch die Preisentwicklung im Dienstleistungsbereich und die Entwicklung von Einzelhandelspreisen maßgebend, soweit sie die Höhe der vorgenannten Aufwendungen beeinflussen.

Nach der gutachtlichen Stellungnahme des Statistischen Landesamtes und den dieser beigefügten Anlagen haben sich seit der letzten Festsetzung der Leistungen an Abgeordnete sowohl die Verbraucherpreise als auch die Einkommen, insbesondere die Verdienste der Angestellten in Industrie und Handel, die Vergütungen und Bezüge im öffentlichen Dienst und die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, erhöht.

Diese Erhöhungen rechtfertigen eine maßvolle Anhebung auch der Leistungen an Abgeordnete. In welcher Höhe im einzelnen diese Anhebung im Rahmen des Gesamtsystems der Abgeordnetenentschädigung erfolgt, hat der Gesetzgeber zu entscheiden.

Dr. Volkert
Präsident des Landtags

Anlagen zur gutachtlichen Stellungnahme des Statistischen Landesamtes

Anlage 1

Drucksache 11/99

Preisindex für die Lebenshaltung im Bundesgebiet
Januar 1984 -- Juni 1987
(Basis 1980 = 100)

Index/Teilindex	1984		1985		1986		1987		Veränderung in % Juni 1987 zu			
	Januar	Juli	Januar	Juli	Januar	Juli	Januar	Juni	Januar 1984	Januar 1985	Juli 1985	Juni 1986
Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte	117,5	119,4	120,0	121,1	121,6	120,5	120,6	121,3	3,2	1,1	0,2	0,7
darunter: Kfz-Anschaffung und -Unterhaltung	119,8	119,6	122,3	124,9	124,4	118,9	119,4	120,7	0,8	-1,3	-3,4	1,5
Nachrichtenübermittlung (Telefon und andere Postgebühren)	104,5	104,5	104,7	104,3	104,3	103,9	103,9	103,9	-0,6	-0,8	-0,4	0
Dienstleistungen und Reparaturen	118,4	119,6	121,2	122,7	124,3	125,5	126,0	127,3	7,5	5,0	3,7	1,4
Dienstleistungen des Beherbergungsgewerbes (o. Pauschalreisen)	129,3	133,3	134,2	139,0	140,4	143,6	144,4	146,6	14,9	10,7	6,9	3,5
Bücher, Zeitungen, Zeitschriften	121,5	122,8	124,2	126,9	129,4	134,1	135,7	137,7	13,3	10,9	6,5	2,7
Preisindex für die Lebenshaltung von 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalten mit mittlerem Einkommen	117,5	118,4	119,9	121,1	121,6	120,7	120,4	121,1	3,1	1,0	0	0,3

Index der Einzelhandelspreise im Bundesgebiet
Januar 1984 -- Juni 1987
(Basis 1980 = 100)

Index/Teilindex	1984		1985		1986		1987		Veränderung in % Juni 1987 zu			
	Januar	Juli	Januar	Juli	Januar	Juli	Januar	Juni	Januar 1984	Januar 1985	Juli 1985	Juni 1986
Einzelhandel insgesamt	114,8	115,7	116,6	117,6	117,9	117,2	117,5	118,2	3,0	1,4	0,5	0,6
darunter: Papier, Papierwaren, Schreib- und Zeichenartikel, Büroorganisationsmittel, -maschinen und -möbel	115,2	116,1	117,0	118,5	120,0	122,5	123,8	125,1	6,6	6,9	5,6	1,8
Feste Brennstoffe, Mineralölzeugnisse	121,2	116,5	126,2	120,0	110,7	72,8	60,7	76,3	-37,0	-39,5	-36,4	4,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 7: Preise und Preisindizes für die Lebenshaltung

Landtag Rheinland-Pfalz - 11. Wahlperiode

Anlage 2

Entwicklung der Tarifindizes in der gewerblichen Wirtschaft
und bei Gebietskörperschaften
im Bundesgebiet 1984 – Januar 1987

Jahr/ Monat	Indizes der tariflichen		
	Stundenlöhne	Wochenlöhne	Monatsgehälter der Angestellten
	Arbeiter		
	Index 1980 = 100		
1984 Januar	115,1	115,0	114,3
Juli	118,1	118,0	116,8
1985 Januar	119,2	118,8	118,2
Juli	122,5	120,5	120,0
1986 Januar	124,2	122,0	121,6
Juli	127,6	125,2	124,4
1987 Januar	129,0	126,3	126,1
Veränderung in %			
Januar 1984- Januar 1987	12,1	9,8	10,3
Januar 1985- Januar 1987	8,2	6,3	6,7
Juli 1985- Januar 1987	5,3	4,8	5,1
Juli 1986- Januar 1987	1,1	0,9	1,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, Reihe 4: Tariflöhne und -gehälter

Durchschnittl. Bruttowochenverdienste
der Arbeiter in
der Industrie (einschl. Hoch- und Tiefbau)
in Rheinland-Pfalz 1984 – April 1987

Durchschnittl. Bruttomonatsverdienste
der Angestellten in
Industrie und Handel
in Rheinland-Pfalz 1984 – April 1987

Durchschnittl. Bruttojahresverdienste
der Angestellten in
Industrie und Handel
in Rheinland-Pfalz 1984 – 1986

Anlage 3

Jahr/ Monat	Bruttowochen- verdienste	Jahr/ Monat	Bruttomonats- verdienste	Jahr/ Monat	Bruttojahres- verdienste
	DM		DM		DM
1984 Januar	615	1984 Januar	3 299	1984	46 316
Juli	643	Juli	3 397	1985	48 471
1985 Januar	629	1985 Januar	3 463	1986	50 682
Juli	661	Juli	3 534		
1986 Januar	655	1986 Januar	3 621		
Juli	688	Juli	3 714		
1987 Januar	686	1987 Januar	3 778		
(April)	(703)	(April)	(3 815)		
Veränderung in %		Veränderung in %		Veränderung in %	
Januar 1984- Januar 1987	11,5	Januar 1984- Januar 1987	14,5	1984 - 1985	4,7
Januar 1985- Januar 1987	9,1	Januar 1985- Januar 1987	9,1	1985 - 1986	4,6
Juli 1985- Januar 1987	3,8	Juli 1985- Januar 1987	6,9		
Juli 1986- Januar 1987	-0,3	Juli 1986- Januar 1987	1,7		

Quelle: Vierteljährliche Bruttoverdiensterhebung in Industrie und Handel,
Bruttojahresverdiensterhebung in Industrie und Handel.

Entwicklung der Beamtenbesoldung 1985 – 1987

Zeitpunkt	Art der Veränderung
1. 1. 1985	Erhöhung des Grundgehalts, der Amtszulage und des Ortszuschlags um 3,2 %, einmalige Zahlung von 240,-- DM
1. 1. 1986	Vereinheitlichung des Kinderanteils im Ortszuschlag auf 111,88 DM/Kind. Wegfall der Bes.-Gr. A 1 für Beamte. Erhöhung der allgemeinen Stellenzulage (Harmonisierungszulage) im einfachen Dienst von 40,-- DM auf 67,-- DM. Gestaffelte Erhöhungsbeträge zum Ortszuschlag ab 2. Kind in den Bes.-Gr. A 1 bis A 5 (A 1 - A 3 je 40,-- DM, A 4 je 30,-- DM und A 5 je 20,-- DM)
1. 1. 1986	Erhöhung des Grundgehalts, der Amtszulage und des Ortszuschlags um 3,5 %. Das jährliche Urlaubsgeld wird in den Besoldungsgruppen A 2 bis A 8 auf 450,-- DM angehoben
1. 1. 1987	Erhöhung des Grundgehalts, der Amtszulage und des Ortszuschlags um 3,4 %

Quelle: Gesetze über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern