

JOCHEN WEICHOLD

Der Abgeordnete und die Diäten. Zum verfassungsrechtlichen Problem der »angemessenen«, die »Unabhängigkeit« des Abgeordneten sichernden Entschädigung



Jochen Weichold – Jg. 1948, Dr. sc. phil., Politikwissenschaftler, Bereichsleiter in der Rosa-Luxemburg-Stiftung Berlin.
Foto: privat

Die Frage der Abgeordneten-Diäten beschäftigt die Öffentlichkeit in schöner Regelmäßigkeit immer dann, wenn der Bundestag oder einzelne Landtage »in eigener Sache« über deren Erhöhung entscheiden – und dies vor allem in Zeiten, in denen Regierungen und Parlamente in anderen Bereichen »Sparpakete« schnüren, die zu Lasten der sozial Schwachen gehen. Bekanntlich sieht das Grundgesetz in Artikel 48 vor: »Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung.«¹ Damit erhebt sich die Frage, was denn eine »angemessene« Entschädigung eines Abgeordneten ist, die zugleich seine »Unabhängigkeit« sichert.

Um populistischen Missdeutungen des Themas zuvorzukommen: Diäten sind eine demokratische Errungenschaft. Sie machen die Wahrnehmung des passiven Wahlrechts durch jedermann erst möglich. Das Bundesverfassungsgericht hat 1975 in aller Deutlichkeit festgestellt: »Jedermann muss ohne Rücksicht auf soziale Unterschiede, insbesondere auf seine Abstammung, seine Herkunft, seine Ausbildung oder sein Vermögen die gleiche Chance haben, Mitglied des Parlaments zu werden.«²

Gerade dies entspricht dem modernen Demokratieverständnis und unterscheidet sich vom bürgerlich-liberalen Demokratieverständnis des 19. Jahrhunderts und der ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts, das die politischen Teilhaberechte, vor allem das aktive und das passive Wahlrecht, durch Zensus- und Dreiklassenwahlrecht noch dem Besitzbürgertum vorbehielt.³ Die Bismarcksche Reichsverfassung von 1871 verbot Abgeordneten-Diäten als Korrektiv zur Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts in Deutschland. Nach dem Willen des »Eisernen Kanzlers« und der ihn tragenden politischen Kräfte sollte der Zustand der Diätenlosigkeit einen »Schutzmechanismus gegen das Eindringen radikaler Kräfte in die Volksvertretung« bilden.⁴ Es zeigte sich aber, dass mit dieser Maßnahme einer parlamentarischen Vertretung der revolutionären Sozialdemokratie im Reichstag nicht zu begegnen war.

Erst 1906 wurde schließlich eine Entschädigungsregelung für die Reichstagsabgeordneten eingeführt. Damals wurde in Artikel 32 der Reichsverfassung festgelegt, dass die Mitglieder des Reichstages »als solche keine Besoldung beziehen (dürfen)«, sondern »eine Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes« im Sinne einer reinen Aufwandsentschädigung erhalten.⁵ Auch in der Weimarer Republik wurde unter »Entschädigung« eine Abgeltung des Mehraufwandes verstanden, der den Abgeordneten in Ausübung ihres Mandates erwächst.

1 Grundgesetz, Art. 48, Abs. 3.

2 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 40. Band, Tübingen 1976, S. 296 (S. 318). Im Folgenden zitiert wie folgt: BVerfGE 40, 296 (S. 318).

3 Siehe Hans Herbert von Arnim: Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz. Ein verfassungsrechtliches Gutachten über die finanziellen Privilegien der Parlamentsabgeordneten in Bund und Ländern, Wiesbaden 1975, S. 26.

4 Siehe Frank Julius Hospach: Diäten in Deutschland. Eine verfassungsgeschichtliche Studie (Diss.), Tübingen 1992, S. 245/46.

Diese Auffassung galt auch noch in den Gründerjahren der BRD für die Entschädigung der Abgeordneten von Bundestag und Landtagen. Allerdings mutierte die reine Aufwandsentschädigung der bundesrepublikanischen Gründerzeit schon in den fünfziger und sechziger Jahren in ihrer faktischen Ausgestaltung immer mehr zu einer Alimentation zur Sicherung des Lebensunterhalts des Abgeordneten und seiner Familie. 1958 wurde die Entschädigung von Bundestagsabgeordneten an das Ministergehalt und damit indirekt an die Beamtenbesoldung geknüpft. Neben der sogenannten Grundentschädigung wurden gleichzeitig für mandatsbedingte Unkosten zusätzliche Pauschalen fixiert, was den Schluss zulässt, dass die Grundentschädigung für den Lebensunterhalt gedacht war. Logisch auf diesem Weg zum Berufspolitikertum war dann 1968 die Einführung der Altersversorgung für Bundestagsabgeordnete. In den Bundesländern vollzog sich eine analoge Entwicklung.⁶

Aus dieser Entwicklung heraus wurde schon in der bundesrepublikanischen rechtswissenschaftlichen Literatur der sechziger und siebziger Jahre der Schluss gezogen, dass sich der Charakter der Grunddiäten zu einem parlamentarischen Gehalt beziehungsweise einer Besoldung, schlechthin zu einem Abgeordnetengehalt gewandelt hat.⁷ Daraus wurde unter anderem die Forderung nach Besteuerung der Grundentschädigung und nach Abschaffung anderer überkommener Privilegien abgeleitet wie dem der ins Parlament gewählten Beamten, neben ihrer Entschädigung noch ein Ruhegehalt aus ihrem Beamtenverhältnis zu beziehen.

Bereits in einer Entscheidung vom 21. Oktober 1971 war das Bundesverfassungsgericht zu der Auffassung gelangt, »dass sich die Aufwandsentschädigung mehr und mehr einem Entgelt für die im Parlament geleisteten Dienste angenähert hat und mehr und mehr den Charakter einer Besoldung oder eines Gehalts annimmt«⁸. Und im sogenannten Diäten-Urteil vom 5. November 1975 hinsichtlich des saarländischen Landtages interpretierte das Bundesverfassungsgericht den in Artikel 48 Absatz 3 GG niedergelegten Anspruch auf Entschädigung von Bundestagsabgeordneten als Anspruch auf eine für alle gleiche (zu versteuernde) »Voll-Alimentation«.⁹ Die Entschädigung müsse für die Abgeordneten und ihre Familien »während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können«¹⁰. Gleichwohl ließ das Gericht die Ausübung eines privaten Berufs (und das entsprechende zusätzliche Einkommen) weiterhin rechtlich unbeschränkt zu.

In der Folge des Diäten-Urteils wurden die Abgeordnetengesetze in Bund und Ländern neu konzipiert. Das Abgeordnetengesetz des Bundes von 1977 beseitigte insbesondere das Steuerprivileg durch Einführung der Besteuerung der Abgeordneten-Entschädigung und der Pension und das Beamtenprivileg durch Fortfall des bisher neben den Diäten bezogenen Ruhegehalts der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst. Es hob die Anbindung der Abgeordneten-Entschädigung an die Beamtengehälter auf und führte eine gegenseitige Teilanrechnung von Abgeordneten-Entschädigung und anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen ein. Andererseits hob es aber die Abgeordneten-Entschädigung massiv an und setzte die Entschädigungspauschalen für mandatsbedingten Aufwand neu fest. In den alten Bundesländern

5 Siehe Hubert Voigtländer: Die Besteuerung der Abgeordnetendiäten im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Opladen 1972, Nr. 1, S. 63.

6 Siehe Hans Herbert von Arnim: Beruf und Mandat – Einflüsse der Diätenregelung, in: Bitburger Gespräche. Jahrbuch 1993/2, München 1993, S. 169/70.

7 Siehe Hermann von Mangoldt, Friedrich Klein: Das Bonner Grundgesetz (Kommentar), Bd. II, Berlin und Frankfurt am Main 1964, S. 992/993; Ludger-Anselm Versteyl: Verfassungsrechtliche Aspekte des Abgeordnetengehalts, in: Die öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1972, Nr. 22, S. 774; Hubert Voigtländer: Die Besteuerung der Abgeordnetendiäten im internationalen Vergleich, a. a. O., S. 64.

8 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 32. Band, Tübingen 1972, S. 157 (S. 164).

9 Siehe BVerfGE 40, 296 (S. 316). – In einer Entscheidung von 1987 hat das Bundesverfassungsgericht diese Position relativiert, indem es mit dem Blick auf den Beamten eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Einführung einer Voll-Alimentation für den Bundestagsabgeordneten in Abrede stellte. Das Verfassungsrecht kenne für den Abgeordneten keine Garantien der Art, wie sie dem Beamten zugute kommen, für dessen finanziellen Status das Alimentationsprinzip gilt, da der Abgeordnete einen völlig anderen rechtlichen Status habe. Siehe Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 76. Band, Tübingen 1988, S. 256 II (341/342).

10 BVerfGE 40, 296 (S. 315).

11 Siehe Wolfgang Czep-luch: Abgeordnetenstatus und politische Partei. Zu den Voraussetzungen und Folgen der Professionalisierung des Abgeordnetenmandates, Frankfurt am Main 1991, S. 52-68; Hans Herbert von Arnim: Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland, München 1996, S. 202 und 435.

12 Gerade Übergangsgeld und Altersversorgung, prozentual an die Mandats-Entschädigung gekoppelt, sind in Bund und Ländern viel zu üppig und sollten auf ein Maß beschränkt werden, das auch für den Normalbürger gilt.

13 Siehe taz – die tageszeitung, Berlin, 19.06.2000.

14 Siehe Erich Eyermann: Die ewigen Diätenquerelen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Frankfurt am Main 1992, Nr. 6, S. 201-203.

15 BVerfGE 40, 296 (S. 316/317).

16 Siehe Klaus Schlaich, Hermann Josef Schreiner: Die Entschädigung der Abgeordneten, in: Neue Juristische Wochenschrift, München und Frankfurt am Main 1979, Nr. 14, S. 678.

17 BVerfGE 40, 296 (S. 315).

wurden die derzeit geltenden Gesetze, die die Entwicklung im Bund im wesentlichen nachvollzogen, fast alle in den Jahren 1977 bis 1979 angenommen. Und schließlich folgten dem dann Anfang der neunziger Jahre die neuen Bundesländer.¹¹ Die Entschädigung der Abgeordneten beruht heute auf einem Vier-Säulen-System: Mandatsentschädigung, Aufwendungsersatz, Übergangsgeld und Altersversorgung.¹²

Kriterien für die Angemessenheit der Abgeordneten-Entschädigung

Erst im Juni letzten Jahres forderte der stellvertretende Vorsitzende des Geschäftsordnungs-Ausschusses des Bundestages, Wolfgang Freiherr von Stetten (CDU), eine Anpassung der Abgeordneten-Diäten an die Besoldung der obersten Bundesrichter.¹³ Und auch der frühere Präsident des Verwaltungsgerichtshofs München und Vorsitzende der ersten bayerischen Diätenkommission, Erich Eyermann, hat – um den »ewigen Diätenquerelen« zu entgehen – vorgeschlagen, für die Grundentschädigung der Abgeordneten eine dem Beamtenbesoldungsrecht entnommene Vergütungsgruppe – konkret die des Ministerialrats (B 3) – festzusetzen.¹⁴ Gerade eine solche Anknüpfung an die Beamtenbesoldung hat aber das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1975 für verfassungswidrig erklärt, weil sie einerseits dem Status des Abgeordneten widerspreche und andererseits das Parlament der Notwendigkeit enthebe, »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«¹⁵.

Damit ist auch die Basis, auf der alle Erhöhungen der Abgeordneten-Entschädigungen in Bund und Ländern beruhen, nämlich die 1958 erfolgte indirekte Kopplung der Entschädigung der Bundestagsabgeordneten an die Beamtenbesoldung, vom Bundesverfassungsgericht in Frage gestellt worden. Es ist nirgendwo für notwendig befunden worden, diese Basis späterer Erhöhungen kritisch zu überprüfen. Der finanzielle Ausgangspunkt für die Ermittlung der Höhe der Abgeordneten-Entschädigungen hängt somit in der Luft. Allerdings wäre es sicher weltfremd zu erwarten, dass die später in dieser Frage getroffenen Entscheidungen revidiert werden. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1975 dem Gesetzgeber bei der konkreten Festsetzung der Beträge der Abgeordneten-Entschädigung einen weiten Ermessensspielraum eingeräumt.¹⁶

Für die »Angemessenheit« der Entschädigung läßt sich eine Reihe von Kriterien benennen, die nicht einzeln, sondern als Komplex beachtet werden sollten:

Erstens: Das Kriterium der auf dem Abgeordneten lastenden Verantwortung und des Ranges des Amtes im Verfassungsgefüge. Dieses Kriterium bezieht sich auf das Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1975, in dem das Gericht erklärte, die Entschädigung müsse »der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden«¹⁷. Zwar wird den Landtagsabgeordneten in der rechtswissenschaftlichen Literatur wegen der gleichberechtigten Staatsqualität von Bund und Ländern ein gleich hoher Rang im Verfassungsgefüge eingeräumt wie den Bundestagsabgeordneten, doch wird die Verantwortung der Landtags-

abgeordneten, die sich im wesentlichen auf die vier Funktionen Wahl der Regierung, Gesetzgebung, Kontrolle der Regierung und Öffentlichkeits- oder Forumsfunktion erstreckt, insbesondere hinsichtlich der gesetzgeberischen Funktion geringer als die der Bundestagsabgeordneten eingestuft, weil Bundesgesetze wegen ihres weiteren Geltungsbereiches und ihrer größeren Tragweite mehr Gewicht als Landesgesetze besitzen.¹⁸

Zudem nimmt die Bedeutung der Länderparlamente ab; ihr Entscheidungsspielraum ist im Laufe der Jahre geringer geworden. Das hängt zum einen damit zusammen, dass sich die wichtigste Funktion der Parlamente, die Gesetzgebung, immer mehr auf den Bund (und teilweise auch auf die EU) verlagert hat. Zum anderen entscheiden über die Zustimmungsvorbehalte, die die Länder als Ausgleich für die Kompetenzverschiebung auf den Bund bekommen haben, nicht die Landesparlamente sondern die Landesregierungen. Daraus lässt sich insgesamt ableiten, dass die Höhe der Entschädigung für Landtagsabgeordnete unter derjenigen für Bundestagsabgeordnete liegen sollte.

Mit dem Blick auf die mindere politische Bedeutung eines Landtagsmandats im Vergleich mit einem Bundestagsmandat verlangt Manfred Friedrich eine Art Abstandsgebot von mindestens 40 Prozent der Abgeordneten-Entschädigung in den größeren Bundesländern zur Abgeordneten-Entschädigung im Bund. Und in den kleineren Bundesländern sollte die für die Mandatsausübung gewährte Alimentation entsprechend bescheidener sein.¹⁹ Hingegen hält Michael Kloepper einen Abschlag von 10 bis 15 Prozent bei Landtagsmandaten gegenüber dem Bundestagsmandat für angemessen.²⁰ Auch wenn man den Prozentzahlen nicht punktgenau folgen sollte – ein klares Gefälle zwischen der Abgeordneten-Entschädigung im Bund und der in den Ländern sollte unter dem Gesichtspunkt des Ranges des Amtes im Verfassungsgefüge und der auf dem Abgeordneten lastenden Verantwortung schon angestrebt werden.

Zweitens: Das Kriterium der angemessenen Lebensführung. Es korrespondiert mit der im Diäten-Urteil von 1975 enthaltenen Aussage, dass die Abgeordneten-Entschädigung auch dem eine angemessene Lebensführung gestatten müsse, der allein auf diese Entschädigung angewiesen sei, der also kein sonstiges berufliches Einkommen bezieht: »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.«²¹

In diesem Kontext ist insbesondere zu bedenken, dass eine so verstandene Abgeordneten-Entschädigung es erst ermöglicht, die formale Gleichheit der politischen Rechte – und hier insbesondere das formal für alle gleiche Recht, gewählt zu werden – auch tatsächlich zu realisieren. Hans Herbert von Arnim ist zuzustimmen, wenn er feststellt: »Wenn das Mandat die ganze oder teilweise Arbeitskraft des Abgeordneten verlangt, muss die Entschädigung von Verfassungen wegen auch den Lebensunterhalt des Abgeordneten und seiner Familie (ganz oder teilweise) abdecken, wenn es nicht nur Reichen oder solchen, die sich in finanzielle Abhängigkeit von potenten Interessenten begeben, wirtschaftlich möglich sein soll, ein Mandat zu übernehmen.«²² Das

18 Siehe Annette Fischer: Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, Frankfurt am Main 1995, S. 41-43.

19 Siehe Manfred Friedrich: Der Landtag als Berufsparlament? Ein verfassungspolitisches Gutachten zu der Frage, ob den Landtagsabgeordneten in der Bundesrepublik Diäten auf der Grundlage einer »Vollzeitbeschäftigung« gewährt werden sollen, Wiesbaden 1977, S. 58 und 69.

20 Siehe Michael Kloepper: Diäten-Urteil und Teilalimentation, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Köln und Berlin 1979, Nr. 10/11, S. 380.

21 BVerfGE 40, 296 (S. 315/316).

22 Hans Herbert von Arnim: Entschädigung und Amtsausstattung, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh, Berlin und New York 1989, S. 526.

Kriterium der angemessenen Lebensführung stellt gewissermaßen den »unteren Balken« im Gefüge der Bemessungsgrundsätze der Abgeordneten-Diäten dar.

Drittens: Das Kriterium des Vergleichs mit anderen Landtagsdiäten. Die Entschädigung sollte nicht nur zwischen Bundes- und Landesebene, sondern auch zwischen den Landtagen differieren – und zwar entsprechend der Größe und der Bevölkerungszahl der einzelnen Bundesländer, ihrer ökonomischen Potenz und dem Durchschnittseinkommen der Landesbevölkerung. Bei ihrer Festlegung sollte also die wirtschaftliche und haushaltsmäßige Gesamtsituation des Bundeslandes berücksichtigt werden.

Viertens: Das Kriterium der Orientierung der Entwicklung der Abgeordneten-Entschädigung an der allgemeinen Einkommensentwicklung (unter Berücksichtigung auch der Sozialhilfesätze und Renten). Ein derartiges Kriterium ist unerlässlich, wenn Vertrauen in die politischen Entscheidungsträger erhalten bleiben und der Politikverdrossenheit entgegengewirkt werden soll. Generell ist festzustellen, dass die Entschädigungsbeträge der Landtagsabgeordneten in den neuen Bundesländern deutlich über den durchschnittlichen Einkommen der erwerbstätigen Bevölkerung liegen. Annette Fischer vertritt die Auffassung, dass nicht nur das durchschnittliche Einkommen der erwerbstätigen Bevölkerung in Ostdeutschland, sondern auch die überaus angespannten Haushaltslagen eine niedrigere Entschädigung als gegenwärtig nahe legen würden.²³

Was das Bundesverfassungsgericht mit dem Blick auf die Parteienfinanzierung festgestellt hat, gilt ganz sicher auch für die Alimentierung der Abgeordneten: »Gewinne der Bürger den Eindrücke, die Parteien »bedienten« sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.«²⁴

Dies betrifft auch die Kostenpauschale, deren Dynamisierung sowohl im Bund als auch in den Ländern Bayern und Thüringen eingeführt worden ist. Eine solche Erhöhung der Kosten-Pauschale ist in der Literatur besonders deshalb auf Kritik gestoßen, weil für den normalen Bürger und Steuerzahler die meisten steuerlichen Pauschalen, Freibeträge und Grenzen seit Jahren nicht mehr angehoben und hinsichtlich der steuerlichen Geltendmachung von Werbungskosten und Betriebsausgaben seit Anfang 1996 auch noch empfindlich eingeschränkt worden sind wie beispielsweise beim häuslichen Arbeitszimmer.²⁵

Fünftens: Das Kriterium der Verbundenheit mit der Masse der Wähler. Dieses Kriterium könnte mit Udo Bernbach als »soziale Repräsentationskomponente« bezeichnet werden, eine Komponente, »die sich materiell in einer nicht so großen finanziellen Distanz zwischen dem durchschnittlichen Einkommen der repräsentierten Wähler und dem ausdrückt, was der Abgeordnete verdient«²⁶. Dieser Ansatz wurde seinerzeit von den Grünen favorisiert, die die Abgeordneten-Entschädigung an den durchschnittlichen Facharbeiterlohn binden wollten. Von Arnim meint dagegen, es sei grundsätzlich in Ordnung, dass Spitzenpolitiker (und damit auch Abgeordnete) ein Mehrfaches des Durchschnittseinkommens erhalten.²⁷

23 Siehe Annette Fischer: Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, a. a. O., S. 55.

24 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 85. Band, Tübingen 1992, S. 264 II (S. 290).

25 Siehe Hans Herbert von Arnim: Das neue Abgeordnetengesetz. Inhalt, Verfahren, Kritik und Irreführung der Öffentlichkeit, Speyer 1997, S. 23.

26 [Udo Bernbach in der Diskussion] in: Politik als Beruf? Das Abgeordnetenbild im historischen Wandel. Protokoll eines Seminars der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen, Bonn 1979, S. 137.

27 Siehe Hans Herbert von Arnim: Verdienen Politiker, was sie verdienen? Das Parlament muss sich der Verantwortung in eigener Sache stellen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt am Main, 16.6.1992.

Sechstens: Das Kriterium der Arbeitsbelastung. Zwar sei die sprichwörtliche 80-Stunden-Woche nur für eine Minderheit der Abgeordneten zutreffend, doch Bundestagsabgeordneten werde im Durchschnitt das Doppelte der üblichen Wochenarbeitszeit, Landtagsabgeordneten durchschnittlich immerhin eine 60-Stunden-Woche abverlangt, so Werner Patzelt in seiner Studie zu Abgeordneten und ihrem Beruf von 1995.²⁸

Die von Manfred Friedrich vor über zwanzig Jahren getroffene Aussage, dass die Abgeordnetenmandate in den Bundesländern in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle keine Ganztagsbeschäftigung seien,²⁹ kann damit als überholt angesehen werden. Der ehemalige Vorsitzende der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts und Präsident des Bundesarbeitsgerichts, Otto Rudolf Kissel, konstatiert denn Mitte der neunziger Jahre, dass allgemein die verantwortungsbewusste Tätigkeit als Abgeordneter die volle Arbeitskraft in Anspruch nimmt, und zwar über jedwede allgemeine Arbeitszeitregelung hinaus.³⁰ Und Peter Badura stellt fest: »Die Ausübung des Mandats lässt sich im Bundestag und in den Landtagen typischerweise nicht als Nebentätigkeit neben einem Beruf wahrnehmen.«³¹

Die Intentionen, von denen sich das Bundesverfassungsgericht im Diäten-Urteil hinsichtlich der Angemessenheit der Abgeordneten-Entschädigung leiten ließ, hat Willi Geiger, als Bundesverfassungsrichter einst mitverantwortlich für dieses Urteil, in einem späteren Referat wie folgt verdeutlicht und dabei auf den besonderen Status des Abgeordneten abgehoben: »Was der Abgeordnete zu erhalten hat, ist und bleibt eine angemessene Entschädigung, nicht mehr und nicht weniger, eine Entschädigung, nicht im Hinblick auf die Leistung und nicht wegen der Leistung des Abgeordneten ausgesetzt, also unabhängig von der konkreten Leistung, die er in Wahrnehmung seines Mandats erbringt, eine Entschädigung, prinzipiell beschränkt auf die Dauer der Ausübung des Mandats, und eine Entschädigung so bemessen – das ist die ratio für die Aussetzung der Entschädigung nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts –, dass jedermann, der das passive Wahlrecht besitzt, daraus seinen und seiner Familie angemessenen Unterhalt für die Dauer der Zugehörigkeit zum Parlament bestreiten kann, dass er, wenn er will, frei von Abhängigkeiten in seiner Tätigkeit als Abgeordneter entscheiden kann, eine Entschädigung, bemessen so, dass sich in der Höhe der Entschädigung auch die Bedeutung des öffentlichen Amtes, das er innehat, ausdrückt, eine Entschädigung, die für alle gleich ist, ob sie arm oder reich sind, ob sie einen Rückhalt in einer anderweitigen beruflichen Position haben oder nicht, ob sie Hinterbänkler oder Experten der ersten Reihe sind, ob sie nur einfache Parlamentsmitglieder oder vielgeschundene Mitarbeiter in Ausschüssen und Arbeitskreisen, Berichterstatter, usw., usw. sind.«³²

Zusammenfassend zum Komplex »Angemessenheit« der Abgeordneten-Entschädigung muss man feststellen, dass es keine methodisch saubere Lösung gibt, um zu ermitteln, was eine »angemessene« Abgeordneten-Entschädigung ist. Diese Frage ist keine mathematische, sondern eine zutiefst politische Frage. Die genannten unterschiedlichen Kriterien bringen zwar nicht die Lösung dieser Frage, sie stecken aber den Rahmen ab, innerhalb dessen man sich bei der Suche nach einer adäquaten Antwort bewegen sollte.

28 Siehe Werner J. Patzelt: Abgeordnete und ihr Beruf. Interviews – Umfragen – Analysen, Berlin 1995, S. 324.

29 Siehe Manfred Friedrich: Der Landtag als Berufsprlament? a. a. O., S. 58 und 69.

30 Siehe Otto Rudolph Kissel: Vom gerechten Lohn des Bundestagsabgeordneten, in: Festschrift für Albrecht Zeuner zum siebenzigsten Geburtstag, hrsg. von Karl August Bettermann, Manfred Löwisch, Hansjörg Otto, Karsten Schmidt, Tübingen 1994, S. 81.

31 Peter Badura: Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 491.

32 Willi Geiger: Der Abgeordnete und sein Beruf, in: Politik als Beruf? a. a. O., S. 110/111.

Zu Verfahren der Diäten-Festsetzung

Hinsichtlich der Frage, auf welcher Grundlage Abgeordneten-Entschädigungen, Aufwandspauschalen und mithin auch Versorgungsleistungen angepasst – und das heißt: erhöht – werden sollten, hat das sogenannte Thüringer Modell weithin Beachtung gefunden. Bei diesem Modell hat offensichtlich nicht nur die Idee Pate gestanden, möglichst objektive Kriterien für Diätenerhöhungen zu finden, sondern auch der Wunsch, dem öffentlichen Protest und Unwillen gegenüber Diätenerhöhungen den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Der Freistaat Thüringen hat eine Index-Regelung in Artikel 54 Absatz 2 seiner Landesverfassung, die durch einen Volksentscheid am 16. Oktober 1994 angenommen wurde, verankert. Danach verändert sich die Höhe der Entschädigung jährlich auf der Grundlage der jeweils letzten Festsetzung nach Maßgabe der allgemeinen Einkommensentwicklung und die Höhe der Aufwandsentschädigung nach Maßgabe der allgemeinen Preisentwicklung im Land Thüringen. Anfang 1995 wurde auf dieser Grundlage das Abgeordnetengesetz des Freistaates Thüringen geändert und zugleich die steuerpflichtige Abgeordneten-Entschädigung deutlich auf über 7 000 DM monatlich angehoben. Auch in Bayern wurde eine Indexierung eingeführt, allerdings – anders als in Thüringen – nicht verfassungsrechtlich verankert.

Die PDS-Fraktion im Thüringer Landtag reichte im Oktober 1995 beim Verfassungsgerichtshof des Landes Klage gegen eine derartige automatische Erhöhung der Entschädigung (ohne besonderes Gesetz bei jeder einzelnen Anpassung) ein und berief sich dabei auf das Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1975. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hielt jedoch in seiner Entscheidung vom Dezember 1998 die Index-Regelung für verfassungskonform, da das Volk selbst im Rahmen der Abstimmung über die Verfassung des Freistaates auch über die Index-Regelung letztverbindlich entschieden habe und da die Höhe der Abgeordneten-Entschädigung nun an objektive, der Entscheidung des Landtages oder sonstiger Dritter entzogene Parameter gekoppelt sei. Das Gericht hielt die Höhe der Diäten für »angemessen« und das Verfahren zu ihrer Festsetzung für ausreichend transparent. Die einfachgesetzliche Beschränkung auf die Bruttoverdienste abhängig Beschäftigter sei vom Konkretisierungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt, weil nur dazu verlässliche statistische Daten vorlägen.³³

Bereits Mitte der neunziger Jahre wurden in der rechtswissenschaftlichen Literatur massive Einwände gegen das Thüringer Modell vorgetragen, die mit der Entscheidung des Thüringischen Verfassungsgerichtshofes keineswegs ausgeräumt sind. Der Jenaer Professor Peter M. Huber äußerte verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber der »einfachgesetzlichen Index-Regelung«. Nach § 26 des Thüringischen Abgeordnetengesetzes von 1995 bemessen sich die Veränderungen in der Höhe der Grundentschädigung an den Bruttoverdiensten der abhängig Beschäftigten in Thüringen nach Maßgabe der entsprechenden Ermittlungen des Landesamtes für Statistik und werden dem Landtag und der Öffentlichkeit vom Landtagspräsidenten lediglich mitgeteilt.

Nach Artikel 54 Absatz 2 der Thüringer Verfassung sei aber – so Huber – die allgemeine Einkommensentwicklung im Freistaat das

33 Siehe Florian Edinger: Indexierung der Abgeordnetenentschädigung verfassungsgemäß – Altersversorgung unangemessen hoch: Die Diäten-Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 16.12.1998, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Wiesbaden 1999, Nr. 2, S. 297-299.

entscheidende Kriterium. Zur allgemeinen Einkommensentwicklung würden nicht nur die Brutto-Bezüge der abhängig Beschäftigten gerechnet, sondern ebenso müssten die Einkünfte der Selbständigen, die Renten, die Sozialhilfe-Bezüge und ähnliches Eingang in die Festlegung der Einkommensentwicklung finden. Zwar bereite dies Schwierigkeiten, weil es einen Akt politischer Wertung erfordere, der in dem Gesetz nach Artikel 54 Absatz 4 der Thüringer Verfassung durch den Landtag getroffen werden müsse. »Dieser Wertung darf sich der Landtag jedoch nicht entziehen«³⁴, betonte Huber. Und Otto Rudolph Kissel, ebenfalls ein Gegner der Indexierung, betonte, »dass die Änderung der Entschädigung ein Politikum ist und keine simple Rechenaufgabe«³⁵.

Namhafte Rechtswissenschaftler halten vor allem aus diesem Grunde sowohl die Thüringische als auch die Bayerische Indexierung der Abgeordneten-Entschädigungen für verfassungsrechtlich problematisch. Von Arnim kritisiert insbesondere die Orientierung der Indexierung in Thüringen und Bayern am Wachstum der Bruttobezüge der abhängig Beschäftigten, weil diese Bezüge auch die gesamten Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer enthalten, Abgeordnete hingegen derartige Beiträge nicht oder nur zu einem sehr geringen Teil zu entrichten haben, weil sie ohne eigene Beiträge Anspruch auf staatsfinanzierte Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliditätsrente hätten und im Falle von Krankheit staatliche Beihilfe erhalten. Da die Beiträge der Arbeitnehmer zu den Sozialversicherungen im Laufe der nächsten Jahre und Jahrzehnte überproportional steigen würden, werde die Kopplung an das Wachstum der Bruttobezüge von abhängig Beschäftigten zwangsläufig dazu führen, dass das durchschnittliche verfügbare Einkommen der Abgeordneten schneller wächst als das der Arbeitnehmer. Damit würde sich eine Entwicklung fortsetzen, wie wir sie bereits seit Jahrzehnten bei den Bundestagsabgeordneten diäten konstatieren müssen. Derartige überproportionale Einkommenszuwächse für Abgeordnete seien aber, so von Arnim, ein offensichtlich sinnwidriges Ergebnis.³⁶

Des weiteren erhöhe die Indexklausel nicht nur die Entschädigung selbst, sondern auch alle anderen an sie geknüpften Leistungen. Das betreffe vor allem die ohnehin schon überzogene Altersversorgung, die überproportional steige, weil die Altersversorgung bei Abgeordneten auf das Bruttoeinkommen, bei Renten der Sozialversicherung dagegen nur auf das (neben der Lohnsteuer auch um die Versicherungsbeiträge geminderte) Netto-Einkommen bezogen sei. »Sie errichtet damit – trotz der hier an sich besonders dringenden Reformnotwendigkeit – nicht nur praktisch eine Reformblockade, sondern verschärft das Problem der Überversorgung auch noch ständig«³⁷, moniert von Arnim zu Recht.

Auch der Vorschlag, die Anpassung der Diäten mit verbindlicher Wirkung einer außerparlamentarischen Expertenkommission zu übertragen,³⁸ stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken. Eine solche Verfahrensweise widerspricht der im Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1975 entwickelten Notwendigkeit einer selbständigen Entscheidung des Parlamentes über die Bestimmung dessen, was nach seiner Überzeugung eine angemessene, die Unabhängigkeit des Abgeordneten sichernde Entschädigung ist.³⁹

34 Siehe Peter M. Huber: Zur Diätenregelung in Thüringen, in: Thüringer Verwaltungsblätter, Weimar 1995, Nr. 4, S. 82.

35 Otto Rudolph Kissel: Vom gerechten Lohn des Bundestagsabgeordneten, a. a. O., S. 86.

36 Siehe Hans Herbert von Arnim: Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, a. a. O., S. 222. – Ähnlich argumentiert Schneider. Siehe Uwe Schneider in: Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquête-Kommission »Rechtliche und materielle Sicherstellung der Ausübung des Landtagsabgeordnetenmandats«, (Magdeburg) 1998 (= Drucksache 2/4631 vom 18. Februar 1998), Anlage 9, S. 14/15.

37 Hans Herbert von Arnim: Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, a. a. O., S. 222.

38 So beispielsweise Hans-Jochen Vogel. Siehe Hans-Jochen Vogel: Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Heidelberg 1992, Nr. 4, S. 300. – Neuerdings hat sich auch der Parlamentarische Geschäftsführer der PDS-Landtagsfraktion in Sachsen, André Hahn, für eine Unabhängige Kommission zur Festsetzung der Diäten ausgesprochen. Siehe Neues Deutschland, Berlin, 05.01.2000.

39 Siehe Otto Rudolph Kissel: Vom gerechten Lohn des Bundestagsabgeordneten, a. a. O., S. 85/86.

Die Juristin Renate Künast macht in einem Gutachten zudem darauf aufmerksam, dass die Gesetzgebungsbefugnis aus guten Gründen allein bei der Legislative liegt und nicht durch eine Ermächtigung an andere übertragen werden kann. In dieser Frage ein Einfallstor für Ermächtigungen einzuführen, begegnet massiven verfassungsrechtlichen Bedenken. Nicht zuletzt sei derjenige, der das Recht und die Pflicht habe, für das Land insgesamt zahlreiche verschiedene gesetzliche Regelungen zu treffen, insbesondere jährlich das Haushaltsgesetz zu verabschieden, auch verpflichtet, über die ihm zustehende Entschädigung – im Kontext seiner übrigen Entscheidungen – zu befinden. Der Politik- oder gar der Politikerverdrossenheit könne nicht dadurch begegnet werden, dass die Entscheidung über die Diäten an ein Gremium delegiert wird.⁴⁰

40 Siehe Renate Künast in: Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquête-Kommission »Rechtliche und materielle Sicherstellung der Ausübung des Landtagsabgeordnetenmandats«, (Magdeburg) 1998 (= Drucksache 2/4631 vom 18. Februar 1998), Anlage 10, S. 1.

41 Siehe z. B. Jörg van Essen: Die Abgeordneten und das Parlament: Zeit für Reformen, in: Anwalt des Rechtsstaates. Festschrift für Diether Posser zum 75. Geburtstag, Köln 1997, S. 250/51 und 252.

42 Siehe Hans Heinrich Rupp: Legitimation der Parlamente zur Entscheidung in eigener Sache, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Heidelberg 1992, Nr. 4, S. 291.

43 Siehe Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 1, Tübingen 1951, S. 377/378.

44 Siehe z. B. Wolfgang Czepluch: Abgeordnetenstatus und politische Partei, a. a. O., S. 212-214.

Dagegen finden Vorschläge, neutrale Expertengremien wie Beiräte, (Unabhängige) Diäten-Kommissionen oder einen »Senat für Parlamentsfragen« einzusetzen, die Entschädigungsfragen gutachterlich klären und den Parlamenten entsprechende Vorschläge unterbreiten, über die die Parlamente dann letztlich selbst zu entscheiden haben, in der rechtswissenschaftlichen Literatur breite Zustimmung.⁴¹ Hans Heinrich Rupp, der sich unter bestimmten Bedingungen für eine solche Sachverständigen-Kommission ausspricht, sieht aber die Gefahr, dass sie zum »Alibi politischer Entscheidungsschwäche« der Parlamente geraten könnte,⁴² eine Gefahr, die sicher nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen ist.

Zur Sicherung der »Unabhängigkeit« des Abgeordneten im Kontext seiner Entschädigung

Bei der Konzipierung des Artikels 48 griffen die Mütter und Väter des Grundgesetzes auf den Artikel 40 der Weimarer Reichsverfassung zurück. Neu eingefügt wurden jedoch vor dem Begriff »Entschädigung« die Worte »ihre Unabhängigkeit sichernde«. Zu näheren Erörterungen über den Artikel 48 GG kam es jedoch nicht.⁴³

Geht man der Frage nach, was in der Gegenwart unter der »Unabhängigkeit« des Abgeordneten in der parlamentarischen Parteidemokratie zu verstehen ist, muss man zunächst feststellen, dass die Parlamentsabgeordneten heute in ihrer Willensbildung und Entscheidung faktisch nicht mehr so unabhängig und ungebunden sein können, wie es ihnen die liberale Doktrin noch unterstellt hatte. Der einzelne Abgeordnete ist vielmehr zwangsläufig in die arbeitsteilige Partei- und Fraktionsorganisation eingebunden. Ohne diese durch Artikel 21 Absatz 1 auch verfassungsrechtlich akzeptierte faktische Einbindung in die Partei könnte der Abgeordnete in der modernen parteienstaatlichen Demokratie ein Mandat nicht mehr erringen und sinnvoll ausüben. Vor diesem Hintergrund muss die Frage der Sicherung der Unabhängigkeit des Abgeordneten im Kontext seiner Entschädigung diskutiert werden.

Jenen, die im Sinne des bürgerlich-liberalen Demokratieverständnisses des 19. Jahrhunderts und der ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts bereits durch die Alimentierung (»Abgeordnetengehalt«) die Unabhängigkeit des Abgeordneten in Frage gestellt sehen,⁴⁴ ist entgegenzuhalten, dass sich im Geiste des Grundgesetzes Alimentierung und Unabhängigkeit nicht widersprechen, und zwar ebensowenig wie

beim staatlich besoldeten unabhängigen Richter oder Wissenschaftler (Art. 97 Abs. 1 GG bzw. Art. 5 Abs. 3 GG). Vielmehr ist gerade die Entschädigung in Form einer Alimentierung erforderlich, um die Unabhängigkeit des Abgeordneten so weit wie möglich abzusichern.

Eine andere Debatte macht sich nicht am Komplex Unabhängigkeit des Abgeordneten und Alimentierung überhaupt fest, sondern rankt sich um den Problembereich, inwieweit die Höhe der Alimentierung die Unabhängigkeit des Abgeordneten in Frage stellt: Diejenigen, die einer besonders hohen Abgeordneten-Entschädigung und entsprechenden Versorgungsleistungen das Wort reden, begründen dies in der Regel mit der Notwendigkeit der Sicherung der Unabhängigkeit des Abgeordneten und mit dem Wunsch, ein möglichst »hochkarätiges« Parlament zu konstituieren. Der Beruf des Politikers, insbesondere des »einfachen Abgeordneten«, sei heute finanziell unattraktiv, so dass sich Leistungsträger aus der Wirtschaft nicht zur Übernahme eines Mandats bereit finden würden.⁴⁵

Diejenigen, die für ein Einfrieren oder gar für ein Absenken der Abgeordneten-Entschädigung und der Versorgungsleistungen plädieren, entkräften das Argument, dass eine weitere Erhöhung der Abgeordnetenbezüge die Rekrutierungsbasis ausweiten könne dahingehend, dass die öffentlichen Haushalte sicherlich über Gebühr beansprucht würden, wenn aus ihnen der Wirtschaft vergleichbare Spitzengehälter an Mandatsträger gezahlt würden. Sie halten auch dagegen, dass das Argument, die Unabhängigkeit der Abgeordneten vor potentiellen Interessenten aus Wirtschaft und Verbänden sei mittels Erhöhungen der Entschädigung zu sichern (Stichwort: politische Korruption), so lange wenig stichhaltig sei, wie es den Abgeordneten erlaubt bleibe, sogenannte Spenden in unbegrenzter Höhe anzunehmen.⁴⁶

Darüber hinaus wird von den Kritikern darauf verwiesen, dass besonders hohe Abgeordneten-Entschädigungen und entsprechende Versorgungsleistungen angesichts der engen Verzahnung von Partei(en) und Fraktion(en) die Abgeordneten immer stärker an ihre jeweilige Partei binden.⁴⁷ Die Abgeordneten seien materiell nicht mehr an einem Wechsel aus dem Parlament in Wirtschaft oder Verwaltung interessiert, sondern würden sich eher an ihren Parlamentssitzen festhalten.⁴⁸ Um eine Wiederaufstellung als Landtags- oder Bundestagskandidat zu erreichen, würden sie im Parlament keine eigenständigen Positionen vertreten, sich der Fraktionsdisziplin unterwerfen und mitunter auch dann die von der Partei- und Fraktionsspitze vorgegebene Position vertreten, wenn sie eigentlich eine andere Meinung zu der abzustimmenden Frage haben.⁴⁹ Gerade dieser Mechanismus stelle mithin die Unabhängigkeit des Abgeordneten in Frage.

Einerseits schließt mithin eine zu geringe Diät die Gefahr ein, neben dem garantierten Grundverdienst weiterhin empfänglich für durch Seitzenzahlungen begünstigte Sonderinteressen zu sein, öffnet also der politischen Korruption Tür und Tor. Andererseits fördert eine komfortable Ausstattung das Kleben am Parlamentssitz und damit die Abhängigkeit von der Partei. Und schließlich kann die Diät nicht so hoch sein wie das Gehalt von Spitzen-Managern in der Wirtschaft. Das würde die öffentlichen Haushalte sprengen. Von daher, so Dirk Meyer, gleicht der Grundsatz der Angemessenheit und der die Unabhängigkeit des Abgeordneten sichernde Entschädigung »einer Gratwanderung«.⁵⁰

45 So von Patzelt interviewte Abgeordnete. Siehe Werner J. Patzelt: Abgeordnete und ihr Beruf. Interviews – Umfragen – Analysen, Berlin 1995, S. 316/17. – Siehe auch Emil Hübner: Bundestag – Wahl, Abgeordnete und Arbeitsweise, in: Parlamentarische Demokratie, Teil 2, hrsg. von der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 1995, S. 13.

46 Siehe Hans Herbert von Arnim: Das neue Abgeordnetengesetz, a. a. O., S. 6/7.

47 Siehe Hans-Peter Schneider: Kommentierung des Art. 48 GG, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare), Bd. 2, Neuwied, Darmstadt 1984, Art. 48, 12.

48 Siehe Hans Herbert von Arnim: Macht macht erfinderisch. Der Diätenfall: ein politisches Lehrstück, Zürich 1988, S. 149.

49 Siehe (hier kritisch) Hildegard Hamm-Brücher: Politik und Moral. Verfassungsauftrag und Verfassungswirklichkeit des Artikels 38.1 Grundgesetz, in: Ein ganz normaler Staat? Perspektiven nach 40 Jahren Bundesrepublik, hrsg. von Wilhelm Bleek und Hanns Maull, München und Zürich 1989, S. 41-45. – Siehe auch (hier eher entschuldigend) Emil Hübner: Bundestag – Wahl, Abgeordnete und Arbeitsweise, a. a. O., S. 8/9.

50 Dirk Meyer: Zur Diätenfrage – Zielsetzungen und Gestaltungshinweise aus ökonomischer Sicht, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Göttingen 1996, Nr. 3, S. 330/331.