

Problemaufriß zur Festsetzung der Diäten

Der Vorsitzende der Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“, Abgeordneter Dr. Beth, hat um einen Problemaufriß über zur Zeit diskutierten Möglichkeiten zur Festsetzung der Diäten gebeten.

I. Bisheriger Diskussionsstand im Landtag Rheinland-Pfalz

Im Bericht des Präsidenten des Landtags Rheinland-Pfalz über die Angemessenheit der Leistungen an Abgeordnete und Fraktionen aus dem Jahr 1996 heißt es:

„Das Bundesverfassungsgericht ist in seinem sogenannten „Diäten-Urteil“ aus dem Jahr 1975¹ zu der Auffassung gelangt, daß die Abgeordneten durch Gesetz jeweils selbst über jede Erhöhung ihrer Entschädigung zu entscheiden haben. Eine gesetzliche Anbindung etwa an die Höhe der Beamtenbesoldung hielt das Gericht für verfassungswidrig. Dieser Zwang zur Entscheidung in eigener Sache hat die Parlamente immer wieder in die öffentliche Kritik gebracht. Im Hinblick auf das Ansehen des Parlaments und seiner Abgeordneten in der Öffentlichkeit sollte deshalb verstärkt über alternative Wege zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung nachgedacht werden“.²

Die Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“ hat sich in der vergangenen Wahlperiode bereits mit der Abgeordnetenentschädigung befaßt.³ Sie empfahl einstimmig, Artikel 97 Abs. 1 LV wie folgt neu zu fassen:

"(1) Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung und auf eine zur Ausübung des Mandats erforderliche Ausstattung."

¹ BVerfGE 40, 296, 316 f., 319.

² LT-Drs. 13/775, S. 4.

³ S. Bericht, Drs. 12/5555, S. 84 f.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Die Kommission befaßte sich mit folgenden Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetendiäten:

- Diätenkommission mit Entscheidungskompetenz,
- Diätenkommission mit Beratungskompetenz,
- Indexierung und
- Diätenfestsetzung mit Wirkung für die folgende Wahlperiode.

Unter Bezugnahme auf eine dazu erarbeitete Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes⁴ wies die Kommission darauf hin,

„daß die Einsetzung einer Diätenkommission mit Entscheidungskompetenz in jedem Falle eine Änderung des Grundgesetzes voraussetze, allerdings ohnehin kaum mit Artikel 79 Abs. 3 GG vereinbar sei. Im übrigen sei in der gemeinsamen Verfassungskommission nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit für eine Grundgesetzänderung zustande gekommen.

Die Einsetzung einer Diätenkommission mit Beratungskompetenz werde von der überwiegenden Zahl der Länder praktiziert, bedürfe aber keiner ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Regelung.

Eine Indexierung, die Bindung der jährlichen Diätenanpassung an einen Index, sei verfassungsrechtlich nicht unproblematisch und wohl auch nicht sachgerecht, da es zuverlässige Maßstäbe und Kriterien, an die eine Diätenanpassung gekoppelt werden könne, nicht gebe.

Eine Entscheidung mit Wirkung für die folgende Wahlperiode (sog. Madison-Vorbehalt) sei deshalb nicht sachdienlich, weil die Frage der Erhöhung von Diäten möglicherweise Gefahr laufe, im Wahlkampf thematisiert zu werden. Im übrigen sei nicht auszuschließen, daß eine einmalige Diätenanpassung auf diesem Wege ggf. dem Gebot der Angemessenheit der Entschädigung nicht mehr Rechnung tragen würde.“

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen hat sich die Enquete-Kommission einmütig für das Modell 'Diätenkommission mit Beratungskompetenz' entschieden, insoweit allerdings eine verfassungsrechtliche Regelung für entbehrlich gehalten.“

II. Neuere Entwicklungen

1. Bundestag

a) Um sich von der Entscheidung über die Diäten seiner Mitglieder zu entlasten, hatte der Bundestag 1995 vorgeschlagen, die Höhe der Entschädigung seiner Abgeordneten an die Besoldung der Richter an obersten Bundesgerichten anzubinden. Dazu sollte Art. 48 Abs. 3 in Satz 2 und 3 GG geändert werden und folgende Fassung erhalten:

⁴ Vorlage EK 12/1-54, S. 5-11. S. Anlage.

„Die Abgeordnetenentschädigung bestimmt sich nach den Jahresbezügen eines Richters an einem obersten Bundesgericht. Das Nähere, insbesondere über die Abgeordneten- und Altersentschädigung sowie die Amtsausstattung, wird durch Bundesgesetz oder auf Grund eines Bundesgesetzes geregelt.“⁵

Hintergrund dieser geplanten Grundgesetz-Änderung war, daß es Art. 48 Abs. 3 GG in seiner geltenden Fassung nach dem oben erwähnten Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht zuläßt, die Diäten per Gesetz mittelbar oder unmittelbar an Beamten- oder Richtergehälter anzubinden.

In Ausführung dieser Grundgesetzänderung sollte im Abgeordnetengesetz die Bezugsbesoldung im einzelnen festgelegt werden, an die die Diäten automatisch angepaßt werden sollten (Besoldungsgruppe R 6 plus Zulagen). Geplant war eine übergangsweise Diätensteigerung von 80% bis auf 100% dieser Bezugsgröße bis zum Jahr 2000. Außerdem sollten die steuerfreien Kostenpauschalen jährlich an die Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungskosten und spezifischer Preisindizes angepaßt werden.⁶

Die beabsichtigte Änderung des Art. 48 Abs. 3 GG stieß jedoch auf verfassungsrechtliche Bedenken. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gehört Art. 48 Abs. 3 GG „zu den Essentialen des demokratischen Prinzips“⁷. Das Demokratieprinzip ist aber einer derjenigen Grundsätze, die durch eine Verfassungsänderung nicht berührt werden dürfen (Art. 79 Abs. 3 GG). Vor diesem Hintergrund lehnte der Bundesrat die Änderung des Art. 48 Abs. 3 GG ab.⁸ Daraufhin hob der Bundestag auch seinen Beschluß zu einer entsprechenden Änderung seines Abgeordnetengesetzes wieder auf.⁹

Das Demokratieprinzip gilt gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Länder. Von daher wäre auch eine Änderung der Landesverfassung problematisch, die den Landtag von seiner Pflicht zur Gesetzgebung über die Höhe seiner Abgeordnetendiäten entbinden würde.¹⁰

⁵ S. BT-Drs. 13/1824.

⁶ S. den Entwurf eines 18. Gesetzes zur Änderung des AbgG, BT-Drs. 13/1825. Dazu im einzelnen von Arnim, NJW 1996, S. 1233 ff.

⁷ BVerfGE 40, 296, 319.

⁸ S. BT-Drs. 13/2669.

⁹ Vgl. BT-Drs. 13/3240, Art. 1.

¹⁰ Unbedenklich wäre im Hinblick auf das Demokratieprinzip wohl nur die Entscheidung durch Volksentscheid, Art. 107 LV.

b) Der Bundestag hat dennoch im selben Jahr sein Abgeordnetengesetz geändert.¹¹ Dabei hat er sein Ziel beibehalten, die Höhe der Abgeordnetenentschädigung an der Besoldungsgruppe R 6 (und B 6) zu orientieren (§ 11 Abs. 1 AbgG). Die Anpassung an diese Besoldung erfolgt jedoch nicht automatisch. Nach § 30 AbgG soll der Bundestag jeweils zu Beginn der Wahlperiode über die Anpassung durch Gesetz entscheiden, und zwar mit Wirkung für die gesamte Wahlperiode. Damit kommt der Bundestag dem vom Bundesverfassungsgericht formulierten Gebot nach, „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.“¹² Der Bundestag hat sich dabei zwar eine bestimmte Richter- und Beamtenbesoldung als Orientierung vorgegeben, aber nur durch einfaches Gesetz. Er ist deshalb nicht gehindert, per Gesetz zu beschließen, den Orientierungsrahmen zu verändern, die Entschädigungsleistungen umzustrukturieren oder auf eine Erhöhung zu verzichten. Letzteres hat er bereits getan: im letzten Jahr verschob er den Beginn der stufenweisen Anhebungen auf R 6/B 6 vom 1. Juli 1996 auf den 1. Juli 1997.¹³

Die Festlegung der Höhe der Diäten zu Beginn der Wahlperiode mit Wirkung für die gesamte Wahlperiode lehnt sich an den sogenannten Madison-Vorbehalt in den USA an. Danach kann der Kongreß Diätenerhöhungen immer nur mit Wirkung für die künftige Wahlperiode beschließen.¹⁴ Dies bewirkt, daß sich die Abgeordneten mit ihrer Entscheidung den Wählern stellen müssen, bevor sie die Diätenerhöhung in Anspruch nehmen können. Der Bundestag vermeidet allerdings gerade dies, denn zwischen der Entscheidung und dem Inkrafttreten liegt keine Wahl. Die Entscheidung zu Beginn der Wahlperiode verhindert vielmehr, daß die Diätenerhöhung Wahlkampfthema wird.¹⁵

Für Rheinland-Pfalz dürfte - entsprechend der Empfehlung der Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“ - weder die Übernahme des „Madison-Vorbehalts“ noch überhaupt eine Entscheidung über die Höhe der Diäten für eine ganze Wahlperiode sinnvoll sein. Die Wahlperiode des amerikanischen Kongresses richtet sich nach der

¹¹ Durch das Gesetz zur Neuregelung der Rechtsstellung der Abgeordneten vom 15.12.1995, BGBl. I S. 1718.

¹² BVerfGE 40, 296, 316 f.

¹³ S. Gesetz vom 19.6.1996 (BGBl. I S. 843).

¹⁴ S. Von Arnim Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1996, S. 421 ff.

¹⁵ Kritisch hierzu von Arnim, NJW 1996, S. 1233, 1238 und ders., Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, S. 350 f. und 421 ff.

Amtszeit des Repräsentantenhauses. Diese beträgt 2 Jahre. Somit können die Diäten dort alle 2 Jahre erhöht werden. Rheinland-Pfalz hat dagegen eine fünfjährige Wahlperiode. Die Entwicklung der Einkommen, der öffentlichen Finanzen und anderer Parameter kann für einen so langen Zeitraum nicht vorhergesagt werden. Deshalb sollte die Möglichkeit bestehen bleiben, die Diäten ggf. mehrmals innerhalb dieses Zeitraums zu verändern.

c) Der Bundestag hat die Kostenpauschale indexiert. Nach § 12 Abs. 2 AbgG wird die steuerfreie Kostenpauschale

„zum 1. Januar eines jeden Jahres der Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungskosten aller privaten Haushalte im vorvergangenen Kalenderjahr angepaßt. Das Nähere über die Höhe der am tatsächlichen Aufwand orientierten Pauschalen und die Anpassung regeln das Haushaltsgesetz und Ausführungsbestimmungen, die vom Ältestenrat zu erlassen sind.“

Die Höhe der Kostenpauschale ist damit nicht mehr dem Abgeordnetengesetz zu entnehmen. Aus dem Haushaltsplan ergibt sich nur die jährliche Gesamtsumme. Nach den Richtlinien des Ältestenrats wird die Höhe der Kostenpauschale, die der einzelne Abgeordnete erhält, in einer Anlage zum Abgeordnetengesetz im Amtlichen Handbuch sowie im Bundesanzeiger veröffentlicht.

Auch die Höhe des Aufwendersatzes, der für die Beschäftigung von Mitarbeitern gezahlt wird, läßt sich nicht mehr aus dem Abgeordnetengesetz entnehmen. § 12 Abs. 3 Satz 4 AbgG bestimmt:

„Einzelheiten über den Umfang und die Voraussetzungen für den Ersatz von Aufwendungen, über nicht abdingbare Mindestvorschriften für den Arbeitsvertrag und sonstige Fragen regeln das Haushaltsgesetz und die vom Ältestenrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen“.

Die Bestimmungen des Ältestenrats sehen vor, daß der einzelne Abgeordnete jährlich maximal einen bestimmten Betrag für die Beschäftigung von Mitarbeitern erhält. Der Haushaltsplan weist sowohl die auf den einzelnen Abgeordneten entfallende Summe als auch den Gesamtbetrag aus.¹⁶

¹⁶ Kritisch zur Veröffentlichung der Beträge allein im Haushaltsplan von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1996, S. 379 f.

Nach der Diäten-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist es unzulässig, Entscheidungen über die finanzielle Ausstattung der Abgeordneten in einem Verfahren festzusetzen, daß sich der Öffentlichkeit entzieht. Deshalb verwarf das Gericht eine Regelung, nach der das Präsidium über Pauschalen und ähnliche Leistungen entschied. Es verlangt, daß bei der Festsetzung der Höhe und der näheren Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen „der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“¹⁷

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat entschieden, daß Unkostenpauschalen nicht durch den Ältestenrat festgelegt werden dürfen: Die Verfassung von NRW sehe vor, daß die Abgeordneten eine Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes erhielten. Deshalb und um der Transparenz bei Entscheidungen in eigener Sache willen müsse der Landtag die Höhe von Unkostenpauschalen durch Gesetz selbst regeln.¹⁸

Für den Landtag Rheinland-Pfalz erscheint es vor diesem Hintergrund sinnvoll, die Höhe sämtlicher finanziellen Leistungen an Abgeordnete weiterhin im Abgeordnetengesetz zu regeln, unabhängig davon, ob bestimmte Leistungen an einem Index orientiert werden oder nicht. Sowohl das Gesetzgebungsverfahren als auch die ausdrückliche Festlegung im Abgeordnetengesetz dürften die Forderung nach Öffentlichkeit und Transparenz weiterhin am besten erfüllen.

2. Die Indexierung in Thüringen

a) Thüringen sieht in Art. 54 Abs. 2 seiner Verfassung vor, daß die Höhe der Entschädigung sich „jährlich auf der Grundlage der jeweils letzten Festlegung nach Maßgabe der allgemeinen Einkommens-, die der Aufwandsentschädigung nach der allgemeinen Preisentwicklung“ verändert. Das Nähere regelt gemäß Art. 54 Abs. 4 ThürVerf. das Gesetz.¹⁹ Basiswert für die Indexierung war die Höhe der Diäten und

¹⁷ S. BVerfGE 40, 296, 327.

¹⁸ S. VerfGH NW, DÖV 1995, S. 863.

¹⁹ Zum Ganzen s. Linck, ZParl. 1995, 372 ff. m.w.N.

der Pauschalen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Index-Regelung.²⁰ Die Anpassung der Diäten und Unkostenpauschalen vollzieht sich wie folgt: Das statistische Landesamt ermittelt die einschlägigen Daten für den Zeitraum von einem Jahr seit der letzten Erhöhung und teilt die sich daraus ergebenden Steigerungsraten für Einkommen und Preise dem Landtagspräsidenten mit. Dieser informiert sowohl in einer Drucksache als auch im Gesetz- und Verordnungsblatt über die sich daraus ergebenden Veränderungen der Diäten und Pauschalen. Die Erhöhung tritt jeweils mit Wirkung vom 1. November des der Bekanntgabe vorausgehenden Jahres in Kraft (§ 26 Abs. 3 ThürAbgG).

Damit läßt sich auch dem Thüringer Abgeordnetengesetz nicht mehr die Höhe der finanziellen Leistungen für Abgeordnete entnehmen.

b) Ziel der Indexierung ist es, die Abgeordneten „vom Fluch einer Entscheidung in eigener Sache zu befreien“²¹ Ob die Indexierung die Akzeptanz für Diätenerhöhungen in der Öffentlichkeit erhöht, ist indessen fraglich. So sahen sich die Abgeordneten des Thüringer Landtags - angesichts der Finanzknappheit und der Kürzungen im Sozialbereich - heftiger Kritik wegen der diesjährigen Diätenerhöhung ausgesetzt. Es wurden Forderungen laut, den Erhöhungsautomatismus in der Verfassung wieder abzuschaffen.²²

Die Indexierung ist in der neueren Literatur für sich genommen nicht als grundsätzlich verfassungswidrig bezeichnet worden.²³ Ob eine - verfassungsrechtlich fixierte - Indexierung sinnvoll ist, ist allerdings fraglich. Denn strukturelle Änderungen bei der Gestaltung der Diäten sind ohne Verfassungsänderung kaum mehr möglich. Außerdem ist es umstritten, ob der verfassungsrechtlich auferlegte Zwang zur Indexierung immer zu sachgerechten Ergebnissen führt.²⁴

²⁰ Der Ausgangsbetrag für die Diäten war DM 7007,-, s. § 5 Abs. 1 ThürAbgG, sie betragen seit dem 1.11.1996 DM 7614,61 (s. GVBl. Thüringen 1997, S. 73). Zu den Ausgangsbeträgen für die Aufwandsentschädigung s. § 6 Abs. 2 ThürAbgG; zu den heutigen Beträgen s. GVBl. Thüringen 1997, S. 73.

²¹ Linck in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats.Thüringen, 1994, Art. 54 Rn. 9.

²² S. „Thüringen: Verdruß über Diätenautomatismus, in: Das Parlament vom 31.1.1997.

²³ S. Linck, ZParl. 1995, 372, 376 ff. m.w.N. Die von ihm wiedergegebene Kritik v. Arnims bezieht sich offenbar nicht auf die Indexierung an sich, sondern auf das Gesetzgebungsverfahren zu Art. 54 Abs. 2 ThürVerf.

²⁴ S. die Kritik, die in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes aus 1993 aufgeführt ist (Vorlage EK 12/1-54, S. 10 f., s. Anlage).

Kritik gibt es auch an der einfachgesetzlichen Umsetzung in Thüringen. So wird u.a. kritisiert, daß nach § 26 Abs. 3 ThürAbgG im Grunde das Statistische Landesamt über die Höhe der finanziellen Leistungen entscheide und der Landtagspräsident diese Entscheidung nur noch verkünde. Notwendig sei aber, daß die Abgeordneten weiterhin selbst entscheiden und die Neuberechnung zumindest ausdrücklich billigten.²⁵ Der Thüringer Verfassungsgerichtshof befaßt sich zur Zeit mit der Frage, ob die Ausführungsbestimmungen zur Indexierung im Thüringer Abgeordnetengesetz mit der Thüringer Landesverfassung vereinbar sind.²⁶

3. Die Indexierung in Bayern

Im Bayerischen Landtag war Anfang der 90er Jahre nach öffentlichen Protesten der Versuch gescheitert, die Diäten deutlich zu erhöhen.²⁷ 1995 - unmittelbar nach dem Bundestag - hat der Bayerische Landtag das Verfahren der Diätenerhöhung ebenfalls umgestellt. Die Neuregelung erfolgte auf der Ebene des Abgeordnetengesetzes²⁸ und enthält sowohl Elemente des Bundes wie auch Thüringens:

Der Bayerische Landtag erhöhte zunächst die Diäten um 10,22%²⁹ und koppelte ihre weitere Erhöhung in der zur Zeit laufenden Wahlperiode an die Einkommensentwicklung. Die Diäten erhöhen sich jährlich gemäß von im einzelnen aufgeführten Kennzahlen für die Einkommensentwicklung in Bayern. Die sich daraus ergebende prozentuale Veränderung teilt das statistische Landesamt dem Landtagspräsidenten mit, der den neuen Betrag im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht (Art. 5 Abs. 3 BayAbgG). Für die folgende Wahlperiode sieht das Gesetz, entsprechend dem Beispiel des Bundes, vor, daß der Landtag im ersten Halbjahr nach seiner Konstituierung durch Gesetz über die Erhöhung der Diäten für die Dauer der gesamten Wahlperiode beschließt (Art. 5 Abs. 5 BayAbgG).

²⁵ S. Huber, ThürVBl. 1995, S. 80, 82.

²⁶ Auf Antrag der Fraktion der PDS, s. von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1996, S. 410.

²⁷ Die Begründung war, daß der Landtag den mehrfachen Verzicht auf eine Erhöhung ausgleichen müsse.

²⁸ S. Gesetz zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes vom 23.12.1995, GVBl. S. 848 (Gesetzentwurf: LT-Drs. 13/3259; Beschlußempfehlung: LT-Drs. 13/3418).

²⁹ Auf DM 9590,-, s. LT-Drs. 13/3259, S. 1.

III. Zusammenfassung

Eine Festlegung der Höhe der Diäten oder anderer finanziellen Leistungen für die Dauer der 5-jährigen Wahlperiode erscheint nicht sinnvoll.

Entsprechend der Empfehlung der Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“ könnte sich der Landtag bei der Festlegung der Diäten und der Unkostenpauschalen von einer unabhängigen Diätenkommission beraten lassen.

Der Landtag könnte sich ferner an bestimmten Indizes orientieren, etwa einer bestimmten Besoldungsgruppe des öffentlichen Dienstes oder der allgemeinen Einkommens- und Preisentwicklung. Er könnte sich insoweit an die Regelung im Abgeordnetengesetz des Bundes anlehnen. Dieses sieht vor, daß das Parlament - trotz der Indexierung - die Höhe der Entschädigung ausdrücklich im Abgeordnetengesetz festlegt. Der Landtag könnte aber auch im Rahmen einer informellen Selbstbindung die Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst jeweils im Abgeordnetengesetz nachvollziehen.

In jedem Fall sollte die Höhe der finanziellen Leistungen im Abgeordnetengesetz ausdrücklich festgelegt werden, um die notwendige Transparenz sicherzustellen.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t

Anlage:

Vorlage EK 12/1-54 (Auszug)