

Problemaufriß für mögliche Änderungen des Abgeordnetengesetzes

A. Auftrag

Die Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“ berät u.a. über die „Festlegung der Diäten und Struktur der Abgeordnetenentschädigung“ (Punkt II.2. zweiter Spiegelstrich des Einsetzungsbeschlusses, Drs. 13/727). Im Hinblick darauf hat die Fraktion der SPD den Wissenschaftlichen Dienst um einen Problemaufriß für mögliche Änderungen des Abgeordnetengesetzes gebeten.

Im folgenden wird zunächst die bisherige Entwicklung des rheinland-pfälzischen Abgeordnetengesetzes beschrieben (unter B.). Anschließend werden Reformüberlegungen zur Struktur der Abgeordnetenentschädigung, zur Festsetzung der Diäten und zur Höhe einzelner Leistungen dargestellt (unter C.).

B. Die Entwicklung des Abgeordnetengesetzes in Rheinland-Pfalz

Seit dem Erlaß des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz im Jahr 1978¹ besteht die Entschädigung im wesentlichen aus vier Säulen²:

- Grundentschädigung (steuerpflichtig),
- Aufwendersersatz (steuerfrei),
- Übergangsgeld und
- Altersversorgung.

Daneben gibt es eine zusätzliche Entschädigung für den Landtagspräsidenten und für die Fraktionsvorsitzenden (seit 1989³) in Höhe einer ganzen und für die Vizepräsidenten in Höhe einer halben Grundentschädigung.

¹ GVBl. S. 387.

² S. Zwischenbericht des Präsidenten des Landtags - Struktur des Abgeordnetenrechts - (1993), S. 6 ff. (s. Anlage).

³ Gesetz vom 21.11.1989, GVBl. S. 240 (Änderung von § 5 Abs. 2 AbgGRhPf.).

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.

1978 ging der rheinland-pfälzische Gesetzgeber noch davon aus, „daß neben dem Mandat noch eine berufliche Tätigkeit ausgeübt werden kann, wobei jedoch das Mandat den weit überwiegenden Teil der Zeit beansprucht.“⁴ 1987 kam der Landtag zu der Ansicht, „die Annahme, daß der Landtag noch als Teilzeitparlament angesehen werden könnte, (sei) nicht mehr aufrechtzuerhalten“.⁵ Die Entschädigung wurde stufenweise erhöht und orientiert sich seitdem am Vollzeitmandat.

1991 beantragte die Abgeordnete Friedel Grützmaker beim Bundesverfassungsgericht, die Verfassungsmäßigkeit folgender Punkte des AbgGRhPf. festzustellen:

- die doppelte Entschädigung für Fraktionsvorsitzende,
- die Zahlung einer 13. Entschädigung,
- die unzureichende Kürzung der Aufwands-Pauschalen von Abgeordneten, die gleichzeitig Minister sind, und die unzureichende Anrechnung ihrer Minister-Gehälter,
- die zusätzlichen Aufwands-Pauschalen für Träger parlamentarischer Funktionen (Fraktions-, Ausschuß- und Kommissionsvorsitzende),
- die Zahlung von Übergangsgeld länger als 12 Monate,
- die Höhe und der zu frühe Beginn der Zahlung von Altersentschädigung,
- die Nichtanrechnung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und die zu geringe Anrechnung von Versorgungsbezügen aus einem Amt oder einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst auf die Renten,
- das Verbot der Entgegennahme von Geld ohne Gegenleistung müsse im AbgG geregelt werden, die Regelung in den Verhaltensregeln sei nicht ausreichend.

1993 unterzog der Landtag sein Abgeordnetengesetz einer umfassenden Prüfung. Auf der Grundlage des Berichts einer unabhängigen Diätenkommission⁶ und eines Zwischenberichts des Landtagspräsidenten zur Struktur des Abgeordnetenrechts änderte er das Abgeordnetengesetz in folgenden Punkten:⁷

- die 13. Entschädigung⁸ wurde abgeschafft und auf die zwölf monatlichen Entschädigungszahlungen verteilt;
- die Anrechnung von Ministergehältern wurde von 40% auf 70% erhöht;
- Begrenzung des Übergangsgelds von 20 auf 12 Monate;
- der Anspruch auf Altersentschädigung entsteht seit der Änderung statt nach acht Jahren erst nach zehn Jahren; dadurch hat sich die Altersgrenze für das Einset-

⁴ So die Begründung des AbgGRhPf., Drs. 8/3176, S. 1.

⁵ Drs. 11/100, S. 2.

⁶ S. Vorlage EK 13/-1, unter Nr. 8.

⁷ S. Drs. 12/3757 und Gesetz vom 21.12.1993, GVBl. S. 645.

⁸ Die keine Sonderzahlung war, sondern nur ein Zahlungsmodus für die Jahresentschädigung.

zen der Versorgung von 55 auf 57 Jahre verschoben und die Höchstversorgung sich von 75% auf 68% vermindert⁹;

- Anrechnung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Altersentschädigung¹⁰.

Damit ist die Mehrzahl der Punkte, die von der Abgeordneten Grützmaier vor dem Bundesverfassungsgericht angegriffen wurden, bereinigt. Auf weitergehende Änderungen hat der Landtag im Hinblick auf die ausstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verzichtet. Wann das Gericht entscheiden wird, ist allerdings noch immer nicht absehbar.

C. Reformüberlegungen

Bei der Reform-Diskussion lassen sich drei Problemfelder unterscheiden:

1. Die Struktur der Abgeordneten-Entschädigung (soll es bei den vier Säulen bleiben?)
2. Das Verfahren zur Festsetzung der Entschädigung (sollen die Abgeordneten weiter selbst über ihre Diäten entscheiden?).
3. Die Höhe einzelner Leistungen.

Im folgenden werden mögliche Änderungen des Abgeordnetenrechts vorgestellt, die in anderen Parlamenten verwirklicht sind oder in jüngster Zeit diskutiert wurden. Auf die jeweiligen Vor- und Nachteile wird kurz eingegangen. Ferner wird unter 4. der Vorschlag der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ für eine redaktionelle Änderung von Art. 97 Abs. 1 LV beschrieben.

1. Struktur der Abgeordneten-Entschädigung

Es gibt Vorschläge, einige oder alle bisherigen Säulen der Entschädigung zusammenzufassen (Grundentschädigung, Aufwendungsersatz, Übergangsgeld und Altersversorgung).

⁹ Die Altersgrenze bezieht sich auf die frühestmögliche Gewährung bei einer Mandatsdauer von 13 Jahren; die Höchstversorgung setzt 20 Mandatsjahre voraus.

¹⁰ Nach dem Beispiel des Bundestages und anderer Landesparlamente.

a) Einheitslösung

Der radikalste Vorschlag ist die Einheitslösung:¹¹ Die Abgeordneten erhalten ein einheitliches, steuerpflichtiges Gesamtentgelt. Daraus bestreiten sie ihren Unterhalt sowie ihre mandatsbedingten Kosten und gestalten ihre soziale Absicherung (Krankheit, Alter, Übergangszeit nach Mandatsende) in eigener Verantwortung. Steuerfreier Aufwendungsersatz, Übergangsgeld und Altersentschädigung entfallen. Die steuerliche Berücksichtigung mandatsbedingter Aufwendungen erfolgt grundsätzlich im Rahmen der Werbungskostenpauschale und aufgrund von Einzelnachweisen der tatsächlich angefallenen Kosten.

Die Vorteile dieser Regelung liegen in der absoluten Transparenz der Leistungen an Abgeordnete, in der Gestaltungsfreiheit und Eigenverantwortung der Abgeordneten für die soziale Sicherung, in dem geringen Verwaltungsaufwand und in der steuerlichen Gleichbehandlung mit den übrigen Bürgern. Die Transparenz hat einen - möglichen - Nachteil: Soll das Niveau der bisherigen Aufwandsentschädigung und der bisherigen sozialen Absicherung beibehalten werden, müßte die einheitliche monatliche Zahlung deutlich über der heutigen Grundentschädigung (zur Zeit DM 9035,26) liegen.

b) Abschaffung der steuerfreien Kostenpauschale

Ein weniger weit gehender Vorschlag ist die Abschaffung der steuerfreien Kostenpauschale von zur Zeit DM 2200,- (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgGRhPf). Die Abgeordneten müßten dann - wie jeder Bürger - ihre mandatsbedingten Aufwendungen im Rahmen der Werbungskostenpauschale und aufgrund von Einzelnachweisen geltend machen. Die steuerpflichtige Grundentschädigung könnte entsprechend erhöht werden.

Dies hätte den Vorteil der größeren Transparenz und der steuerlichen Gleichbehandlung mit den übrigen Bürgern¹². Die Nachteile liegen in dem höherem Aufwand für Finanzämter und Abgeordnete und in der Schwierigkeit für die Finanzämter, zu entscheiden, was eine mandatsbedingte Aufwendung ist. Die Erhöhung der Grundentschädigung um die bisherige steuerfreie Pauschale hätte eine Erhöhung der Al-

¹¹ S. Zwischenbericht des Präsidenten des Landtags - Struktur des Abgeordnetenrechts - S. 6 ff. (Fn.2).

¹² Vgl. den Vorschlag der rh.pf. Diätenkommission zur Neuordnung der Diäten Regelung für den rheinland-pfälzischen Landtag vom 16.12.1992 (s. Vorlage EK 13/1-1 unter Nr. 8), S. 5.

tersentschädigung und des Übergangsgeldes zur Folge; dies müßte durch eine Änderung der entsprechenden Vorschriften abgewendet werden.

c) Senkung der steuerfreien Kostenpauschale

Eine Zwischenlösung hat der Hessische Landtag eingeführt: Er hat die steuerfreie Pauschale deutlich gesenkt (auf zur Zeit DM 900,--) und die steuerpflichtige Grundentschädigung deutlich erhöht (zur Zeit DM 11.266,--). Der Vorteil: Niemand kann mehr behaupten, die steuerfreie Pauschale sei verstecktes Einkommen. Die Nachteile: Entschließt sich der Gesetzgeber für eine steuerfreie Aufwandspauschale, ist nach dem EStG kein Raum mehr für die Geltendmachung mandatsbedingter Kosten, die über die Pauschale hinausgehen.¹³ In Hessen können die Abgeordnete daher mandatsbedingte Kosten, die DM 900,-- übersteigen, nicht von Steuer absetzen. Die Erhöhung der Grundentschädigung hätte nach dem derzeitigen Gesetzesstand wiederum eine Erhöhung der Altersentschädigung und des Übergangsgeldes zur Folge; die entsprechenden Vorschriften müßten insoweit angepaßt werden.

d) Unkostenerstattung gegen Nachweis

Eine weitere Möglichkeit liegt in der Erstattung mandatsbedingter Kosten gegen Nachweis. Der hessische Landtag hat dies bislang bei der Erstattung der Fahrtkosten praktiziert; die rheinland-pfälzische Diätenkommission hatte gefordert, ebenso zu verfahren¹⁴. Der Vorteil liegt darin, daß nur die tatsächlich entstandenen und nachgewiesenen Fahrtkosten erstattet werden. Der Nachteil liegt in einem höheren Verwaltungsaufwand. Insgesamt dürfte das Modell kaum Vorteile haben gegenüber der entfernungsabhängig gestaffelten Pauschale nach § 6 Abs. 2 Nr. 3 AbgGRhPf.

e) Teilzeit-Parlament

Wenn der Landtag vom Modell des Vollzeit-Parlaments wieder übergeht zum Modell des Teilzeit-Parlaments, stellt sich die Frage nach der Höhe der Diäten. Diese waren ab 1987 deutlich erhöht worden mit der Begründung, der Landtag sei zum Vollzeit-Parlament geworden. Umgekehrt würde von einer deutlichen Verringerung ein Anreiz ausgehen, einer Berufstätigkeit neben dem Mandat nachzugehen. Beibehalten werden müßte in diesem Fall die höhere finanzielle Ausstattung solcher Funktionsträger, denen die Berufsausübung neben dem Mandat nicht möglich ist.

¹³ S. § 22 Nr. 4 Satz 2 EStG, dazu der Zwischenbericht des Präsidenten des Landtags - Struktur des Abgeordnetenrechts - S. 24 ff. (Fn. 2).

¹⁴ S. den Vorschlag der rh.pf. Diätenkommission, S. 8.

2. Das Verfahren zur Festsetzung der Entschädigung¹⁵

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 1975¹⁶ 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“.¹⁷

In der Diskussion sind folgende Alternativen:

- a) Indexierung.
- b) Anbindung an eine bestimmte Besoldungsgruppe (Beamte oder Richter).
- c) Entscheidung mit Wirkung für die gesamte Wahlperiode.
- d) Entscheidung durch eine unabhängige Kommission.
- e) Beratung durch eine unabhängige Kommission.

a) Indexierung

aa) Thüringen

Thüringen ist Vorreiter bei der Indexierung. Die Thüringer Verfassung sieht in Art. 54 Abs. 2 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 das Gesetz.¹⁸ Basiswert für die Indexierung war die Höhe der Diäten und der Pauschalen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Index-Regelung.¹⁹ Die Anpassung der Diäten und Unkostenpauschalen vollzieht sich wie folgt: Das statistische Landesamt ermittelt die einschlägigen Daten für den Zeitraum von einem Jahr seit

¹⁵ S. Vorlage EK 13/1-23

¹⁶ BVerfGE 40, 296, 316 f., 319.

¹⁷ LT-Drs. 13/775, S. 4.

¹⁸ Zum Ganzen s. Linck, ZParl. 1995, 372 ff. m.w.N.

¹⁹ 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.

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).

bb) Bundestag

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.“

cc) Bayern

Im Bayerischen Landtag war Anfang der 90er Jahre nach öffentlichen Protesten der Versuch gescheitert, die Diäten deutlich zu erhöhen.²⁰ 1995 hat der Bayerische Landtag das Verfahren der Diätenerhöhung in seinem Abgeordnetengesetz neu geregelt.²¹ Er erhöhte zunächst die Diäten um 10,22%²² 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. 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). Die Indexierung beschränkt sich auf die laufende Wahlperiode. Danach entscheidet der Landtag wieder durch Gesetz über die Höhe der Diäten.

dd) Vor- und Nachteile der Indexierung

Ziel und erhoffter Vorteil der Indexierung ist es, die Abgeordneten „vom Fluch einer Entscheidung in eigener Sache zu befreien“.²³ Die Indexierung hat jedoch die Akzep-

²⁰ Die Begründung war, daß der Landtag den mehrfachen Verzicht auf eine Erhöhung ausgleichen müsse.

²¹ S. Gesetz zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes vom 23.12.1995, GVBl. S. 848 (Gesetzesentwurf: LT-Drs. 13/3259; Beschlußempfehlung: LT-Drs. 13/3418).

²² Auf DM 9590,--, s. LT-Drs. 13/3259, S. 1.

²³ Linck in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 54 Rn. 9.

tanz für Diätenerhöhungen in der Öffentlichkeit nicht erhöht. So hat der Thüringer Landtag die Indexregelung für zwei Jahre ausgesetzt, nachdem der Erhöhungsautomatismus angesichts der Finanzknappheit und der Kürzungen im Sozialbereich heftig kritisiert worden war.²⁴ Ob die Indexierung mit der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in seiner Diäten-Entscheidung vereinbar ist, daß die Abgeordneten selbst über die konkrete Höhe ihrer Entschädigung durch Gesetz entscheiden müssen, ist fraglich. Um entsprechenden verfassungsrechtlichen Bedenken zu begegnen, hat Thüringen die Indexierung ausdrücklich in der Verfassung geregelt. Der Nachteil der verfassungsrechtlichen Verankerung der Indexierung ist aber, daß Änderungen nur durch Verfassungsänderung möglich sind. Im übrigen ist umstritten, ob der verfassungsrechtlich auferlegte Zwang zur Indexierung immer zu sachgerechten Ergebnissen führt.²⁵ Die Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“ war der Auffassung, eine Indexierung „sei verfassungsrechtlich nicht unproblematisch und wohl auch nicht sachgerecht, da es zuverlässige Maßstäbe und Kriterien, an die eine Diätenanpassung gekoppelt werden könne, nicht gebe.“²⁶ Denn die Indexierung vermittelt eine nur scheinbare Objektivität: Die Koppelung an Einkommenssteigerungen läßt z.B. die Frage offen, ob es sich um Brutto- oder Nettosteigerungen handelt. Wichtige einkommensrelevante Entwicklungen gehen nicht oder nur unvollkommen in den Index ein.²⁷ Die Bewertung derartiger Faktoren bedarf einer politischen Entscheidung. Eine Indexierung kann diese nicht ersetzen.

Ein weiterer Nachteil der Indexierung ist der Verlust an Transparenz. Wie hoch indexierte Leistungen sind, läßt sich dem Abgeordnetengesetz nicht mehr entnehmen. Die Höhe der indexierten Kostenpauschale im Bundestag läßt sich nicht einmal aus dem Haushaltsplan entnehmen, denn dieser weist nur die jährliche Gesamtsumme aus. Nach den Richtlinien des Ältestenrats wird die Höhe der Kostenpauschale, die der einzelne Abgeordnete erhält, nur noch in einer Anlage zum Abgeordnetengesetz im Amtlichen Handbuch sowie im Bundesanzeiger veröffentlicht. Bedenklich ist auch, daß im Bundestag im Ergebnis der Ältestenrat über die Höhe der Kostenpauschale der einzelnen Abgeordneten entscheidet. Nach der Diäten-Entscheidung des Bun-

²⁴ S. „Thüringen: Verdruß über Diätenautomatismus, in: Das Parlament vom 31.1.1997.

²⁵ S. die Kritik, die in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes aus 1993 aufgeführt ist (Vorlage EK 12/1-54, S. 10 f., s. Anlage).

²⁶ S. Bericht der EK „Verfassungsreform“, Drs. 12/5555, S. 84 f.

²⁷ Z.B. der Abbau freiwilliger betrieblicher Zusatzleistungen, Verschlechterungen bei den Urlaubs- und Krankheitsregelungen, Arbeitszeiterhöhungen, der Abbau von Zuschlägen für Überstunden sowie Nacht- und Wochenendarbeit durch die Flexibilisierung der Arbeitszeit, Vermehrung der Teilzeitarbeit, Ersetzung von Normalarbeitsverhältnissen durch sozialversicherungsfreie Arbeitsplätze, Verringerung gesetzlicher Sozialleistungen, Höhe der Arbeitslosigkeit, Zustand der Staatsfinanzen.

desverfassungsgerichts ist es nämlich 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.²⁸ Auch 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.²⁹

In Thüringen ist ferner die einfachgesetzliche Umsetzung der Indexierung umstritten. 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.³⁰ Der Thüringer Verfassungsgerichtshof befaßt sich zur Zeit mit der Frage, ob die Ausführungsbestimmungen zur Indexierung im Thüringer Abgeordnetengesetz mit der Thüringer Landesverfassung vereinbar sind.³¹

Vor diesem Hintergrund erscheint es 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.

b) Anbindung an eine bestimmte Besoldungsgruppe (Beamte oder Richter)

1995 wollte der Bundestag im Art. 48 Abs. 3 GG festlegen, daß sich die Höhe der Entschädigung seiner Abgeordneten nach der Besoldung der Richter an obersten Bundesgerichten richtet.³² Hintergrund dieser geplanten Grundgesetz-Änderung war, daß es Art. 48 Abs. 3 GG in seiner geltenden Fassung nach dem Diäten-Urteil des

²⁸ S. BVerfGE 40, 296, 327.

²⁹ S. VerfGH NW, DÖV 1995, S. 863.

³⁰ S. Huber, ThürVBl. 1995, S. 80, 82.

³¹ Auf Antrag der Fraktion der PDS, s. von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1996, S. 410.

³² S. BT-Drs. 13/1824.

Bundesverfassungsgerichts nicht zuläßt, die Diäten per Gesetz mittelbar oder unmittelbar an Beamten- oder Richtergehälter anzubinden.

Die beabsichtigte Grundgesetz-Änderung stieß jedoch auf verfassungsrechtliche Bedenken. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gehört Art. 48 Abs. 3 GG „zu den Essentialen des demokratischen Prinzips“³³. 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.³⁴

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 konkrete Höhe seiner Abgeordnetendiäten entbinden würde.

Der Bundestag hat dennoch im selben Jahr sein Abgeordnetengesetz mit dem Ziel geändert, die Abgeordnetenentschädigung deutlich anzuheben und an die Besoldungsgruppe R 6 (und B 6) anzubinden (§ 11 Abs. 1 AbgG).³⁵ 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. 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.“³⁶ 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.

Die Vorteile einer solchen Anbindung an ein Richter- oder Beamtenbesoldung werden darin gesehen, daß es - wie bei einem Index - einen festen Bezugspunkt gibt, nach der sich die Höhe der Entschädigung richtet. Die Orientierung an der Besoldung im öffentlichen Dienst hat den Vorteil, daß sie in gewissem Umfang auch die

³³ BVerfGE 40, 296, 319.

³⁴ S. BT-Drs. 13/2669.

³⁵ Durch das Gesetz zur Neuregelung der Rechtsstellung der Abgeordneten vom 15.12.1995, BGBl. I S. 1718.

³⁶ BVerfGE 40, 296, 316 f.

Entwicklung der öffentlichen Finanzen widerspiegelt. Fraglich bleibt allerdings auch bei diesem Bezugspunkt, ob und wie ggf. wie Veränderungen etwa in der Arbeitszeit oder bei der Altersversorgung berücksichtigt werden. Immerhin ist die Regelung, die der Bundestag getroffen hat, flexibel. Denn sie beinhaltet keine Automatik, sondern der Bundestag entscheidet jeweils durch Gesetz, ob und wie er im einzelnen Erhöhungen in der Bezugs-Besoldung übernimmt.

Dies ist gleichzeitig aber auch ein Nachteil der Regelung im Bundestag: Da das Parlament ohnehin über jede Erhöhung durch Gesetz entscheiden muß, ist die *gesetzliche* Festlegung der Bezugs-Besoldung überflüssig. Eine politische Absichtserklärung des Bundestags, sich an einer bestimmten Besoldung zu orientieren, hätte ausgereicht.³⁷ Der Landtag könnte z.B. im Rahmen einer informellen Selbstbindung die Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst jeweils im Abgeordnetengesetz nachvollziehen. In diesem Fall würde der Landtag über die Anpassung der Diäten im Rhythmus der Tarifrunden entscheiden. Die Frist, innerhalb derer der Präsident dem Landtag über die Angemessenheit der Entschädigung berichtet³⁸, könnte von einem auf längstens zwei Jahre verlängert werden.

Ein weiterer Nachteil liegt in folgendem: Die Ausrichtung der Abgeordneten-Entschädigung an einer bestimmten Beamtenbesoldung verstärkt den Eindruck der „*Verbeamtung*“ des Parlaments. Bereits jetzt sind zahlreiche Regelungen im Abgeordnetengesetz dem Beamtenrecht nachgebildet, z.T. werden beamtenrechtliche Vorschriften sogar für unmittelbar anwendbar erklärt.³⁹ Der Status der Abgeordneten ist aber mit dem der Beamten in keiner Weise vergleichbar, wie das Bundesverfassungsgericht betont hat.⁴⁰ Die Abgeordnetenentschädigung dient der Unabhängigkeit der Abgeordneten bei der Wahrnehmung ihres Mandats; die Beamtenbesoldung ist eine Alimentation, für die die Beamten im Gegenzug verpflichtet sind, dem Dienstherrn ihre volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen. Auch Richter und Abgeordnete lassen sich nicht vergleichen: Judikative und Legislative haben völlig unterschiedliche Funktionen.

³⁷ So legt z.B. die Diätenkommission in Niedersachsen, die den Landtag berät, bei ihren Empfehlungen jeweils die Besoldungsgruppe A 16 zugrunde, s. den Bericht der Niedersächsischen Kommission zur Überprüfung der Angemessenheit der Entschädigung 1997, LT-Drs. 13/3510, S. 3. Auch die Entschädigung der rheinland-pfälzischen Abgeordneten ist in etwa vergleichbar mit der Besoldung nach A 16, s. das Gutachten des Wiss. Dienstes „Vergleich“, Az. II/52-1216.

³⁸ § 22 AbgGRhPf.

³⁹ S. § 18 AbgGRhPf: „Anwendung beamtenrechtlicher Vorschriften“ (bei der Versorgung der Abgeordneten).

⁴⁰ S. BVerfGE 76, 256, 341 ff.

c) Entscheidung mit Wirkung für die gesamte Wahlperiode

Der Bundestag will ab der übernächsten Wahlperiode jeweils zu Beginn seiner Wahlperiode über die Anpassung durch Gesetz entscheiden, und zwar mit Wirkung für die gesamte Wahlperiode (§ 30 AbgG). Auch in Bayern soll der Landtag künftig im ersten Halbjahr nach seiner Konstituierung über die Erhöhung der Diäten für die Dauer der gesamten Wahlperiode beschließen (Art. 5 Abs. 5 BayAbgG).

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.⁴¹ Dies bewirkt, daß sich die Abgeordneten mit ihrer Entscheidung den Wählern stellen müssen, bevor sie die Diätenerhöhung in Anspruch nehmen können. Der Bundestag und der bayerische Landtag vermeiden allerdings gerade dies, denn zwischen der Entscheidung und dem Inkrafttreten liegt keine Wahl. Die Entscheidung zu Beginn der Wahlperiode soll vielmehr gerade verhindern, daß die Diätenerhöhung Wahlkampfthema wird.⁴²

Für Rheinland-Pfalz dürfte 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 Amtszeit des Repräsentantenhauses. Diese beträgt zwei Jahre. Somit können die Diäten dort alle zwei Jahre erhöht werden. Rheinland-Pfalz hat dagegen eine fünfjährige Wahlperiode. Die Entwicklung der Inflationsrate, der Einkommen, der öffentlichen Finanzen und anderer Parameter kann für einen so langen Zeitraum nicht vorhergesagt werden. Entsprechend der Empfehlung der Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“⁴³ sollte deshalb die Möglichkeit bestehen bleiben, die Diäten ggf. mehrmals innerhalb der Wahlperiode zu verändern.

d) Entscheidung durch eine unabhängige Kommission

Der Vorschlag, die Entscheidung über die Diäten einer unabhängigen Kommission zu übertragen, wird zur Zeit von keiner Seite mehr verfolgt. Die Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“ hat ihn mit der Begründung abgelehnt, daß die Einsetzung

⁴¹ S. Von Arnim Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1996, S. 421 ff.

⁴² Kritisch hierzu von Arnim, NJW 1996, S. 1233, 1238 und ders., Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, S. 350 f. und 421 ff.

⁴³ S. Drs. 12/5555, S. 85.

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 von Bundestag und Bundesrat nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit für eine Grundgesetzänderung zustande gekommen.⁴⁴

e) Beratung durch eine unabhängige Kommission

Bereits das rheinland-pfälzische Abgeordnetengesetz von 1978 sah vor, daß der Präsident vor der Erstattung des Berichts über die Angemessenheit der Entschädigung „die Stellungnahme eines Sachverständigengremiums ein(holt), dessen Mitglieder er im Einvernehmen mit dem Ältestenrat beruft“.⁴⁵ Dieses Gremium stellte aber 1985 seine Tätigkeit ein, nachdem der Landtag gegen dessen ausdrückliche Empfehlung die Einführung der - 1993 wieder abgeschafften - 13. Monatszahlung beschloß.⁴⁶ Daraufhin strich der Landtag 1986 die Beratung durch eine unabhängige Kommission aus dem Abgeordnetengesetz.⁴⁷

Die Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“ hat sich allerdings wieder einmütig für das Modell ‘Diätenkommission mit Beratungskompetenz’ entschieden.⁴⁸ Einer solchen Kommission bedienen sich auch die Landtage von Bayern⁴⁹, Brandenburg⁵⁰, Bremen⁵¹, Hamburg⁵², Hessen⁵³, Mecklenburg-Vorpommern⁵⁴, Niedersachsen⁵⁵, Sachsen⁵⁶ und Sachsen-Anhalt⁵⁷. Der Vorteil einer solchen Kommission liegt darin, daß die Abgeordneten nicht mehr allein über ihre Entschädigung befinden, auch wenn die Kommission nur beratende Funktion hat. Sinnvoll erscheint eine solche Kommission allerdings nur unter der Voraussetzung, daß der Landtag gewillt ist, ihren Empfehlungen grundsätzlich zu folgen. Abweichungen sollten, wie die Erfahrung mit der rheinland-pfälzischen Diätenkommission 1985 gezeigt hat, nur aus

⁴⁴ S. Drs. 12/5555, S. 84 f.

⁴⁵ § 22 Satz 2 AbgGRhPf in der Fassung vom 21. Juli 1978, BGBl. S. 587.

⁴⁶ S. den damaligen Präsidenten Dr. Volkert, 47. Plenarsitzung in der 10. Wahlperiode, 27.6.85, Protokoll s. 2678.

⁴⁷ S. Drs. 10/2832 und Gesetz vom 17.12.86, GVBl. S. 374.

⁴⁸ S. Drs. 12/5555, S. 85.

⁴⁹ § 23 Abs. 2 AbgG.

⁵⁰ § 22 AbgG, danach *kann* sich der Präsident einer solchen Kommission bedienen.

⁵¹ § 24 AbgG.

⁵² § 21 AbgG.

⁵³ § 22 AbgG, danach *kann* sich der Präsident einer solchen Kommission bedienen.

⁵⁴ § 28 AbgG.

⁵⁵ § 25 AbgG.

⁵⁶ § 24 Abs. 1 AbgG, danach *kann* sich der Präsident einer solchen Kommission bedienen.

⁵⁷ § 28 AbgG, danach *kann* sich der Präsident einer solchen Kommission bedienen.

wichtigen Gründen und nach sorgfältiger Auseinandersetzung mit dem Votum der Kommission erfolgen.

3. Die Höhe einzelner Leistungen

a) Erhöhte Entschädigung für Fraktionsvorsitzende

Nach wie vor umstritten ist die doppelte Entschädigung für Fraktionsvorsitzende (§ 5 Abs. 2 AbgG).⁵⁸ In seiner Diäten-Entscheidung⁵⁹ hielt das Bundesverfassungsgericht eine erhöhte Entschädigung nur für den Parlamentspräsident und seine Stellvertreter für angebracht. Die Abg. Grützmacher hat vor diesem Hintergrund beim Bundesverfassungsgericht beantragt, die Verfassungswidrigkeit der doppelten Entschädigung für Fraktionsvorsitzende festzustellen. Bei der Neugestaltung des Abgeordnetengesetzes 1993 sah der Landtag keinen Anlaß zur Änderung des Abgeordnetengesetzes in dieser Frage.

Inzwischen hat das Hamburgische Verfassungsgericht festgestellt, es sei nach der Hamburgischen Verfassung zulässig, daß Fraktionsvorsitzende und ihre Stellvertreter eine erhöhte Entschädigung oder zusätzliche Zahlungen aus Fraktionsmitteln erhalten.⁶⁰ Ausschlaggebend für diese Entscheidung war unter anderem, daß die Hamburger Bürgerschaft sich als Teilzeit-Parlament begreift und die Entschädigung entsprechend ausgestaltet (DM 4000,- im Monat). Den genannten Funktionsträgern sei eine Beschäftigung neben dem Mandat nicht möglich, dies rechtfertige höhere Zahlungen.

b) Altersentschädigung

Der Landtag hat zuletzt 1993 die Altersentschädigung angepaßt (Entstehung des Anspruchs statt nach acht Jahren erst nach zehn Jahren; Verschiebung der Altersgrenze für das Einsetzen der Versorgung von 55 auf 57 Jahre, Verringerung der Höchstversorgung von 75% auf 68%). Zu prüfen ist, ob, wann und in welcher Form die jetzt anstehenden Veränderungen der sozialen Alterssicherungssysteme für die Abgeordneten nachvollzogen werden sollen (Heraufsetzung der gesetzlichen Altersgrenze und Verringerung des Rentenniveaus gegenüber dem Einkommen).

⁵⁸ In der EK 13/1 „Parlamentsreform“ hält z.B. der Sachverständige Prof. Meyer eine erhöhte Entschädigung von Funktionsträgern für unzulässig. Nur besonderer Aufwand dürfe erstattet werden. S. Vorlage EK 13/1-13, S. 3.

⁵⁹ BVerfGE 40, 296.

⁶⁰ Az. HVerfG 1/96 m.w.N., s. Information des Wiss. Dienstes 13/25 vom 15.7.97.

c) Mitarbeiterpauschale

Zur Zeit werden den Abgeordneten die Kosten für die Beschäftigung von Mitarbeitern erstattet in Höhe eines Angestellten der Vergütungsgruppe BAT VI b mit 18 Wochenstunden (§ 5 Abs. 3 AbgGRhPf). Insbesondere wenn der Landtag zurückkehrt zum Modell des Teilzeit-Parlaments, ist zu prüfen, ob zur Entlastung der Abgeordneten diese Pauschale erhöht werden sollte.

4. Redaktionelle Änderung von Art. 97 Abs. 1 LV

Die Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“ empfahl einstimmig, Artikel 97 Abs. 1 LV neu zu fassen. Artikel 97 Abs. 1 LV lautet bisher:

„(1) Die Mitglieder des Landtags haben das Recht der freien Benutzung aller öffentlichen Verkehrsmittel sowie auf Entschädigung nach Maßgabe eines Landesgesetzes. Der Präsident des Landtags erhält außerdem für die Dauer seines Amtes eine Aufwandsentschädigung.“

Nach dem Vorschlag der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ sollte Artikel 97 Abs. 1 LV folgende Fassung erhalten:⁶¹

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

Die Kommission hat ihren Vorschlag nicht begründet. Es war offenbar an eine rein redaktionelle Änderung gedacht. Allerdings müßte die Neufassung noch um den Gesetzesvorbehalt ergänzt werden („... nach Maßgabe eines Landesgesetzes.“).

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage

⁶¹ S. Bericht, Drs. 12/5555, S. 84 f.