

## Entschädigungsleistungen an Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Bewertung und Fortentwicklung der Reform vom 1. Januar 2008

Elisa Hoven

„Nemo iudex in causa sua“ – niemand darf in eigener Sache Richter sein.<sup>1</sup> In diesem allgemeinen Rechtsgrundsatz kommt der Gedanke zum Ausdruck, dass von niemandem ein objektives Urteil in eigenen Angelegenheiten erwartet werden könne. Ist es hiermit vereinbar, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages selbst über ihre Entschädigung befinden? Art. 48 Abs. 3 GG legitimiert den Bundestag hierzu, doch wird dies in der öffentlichen Diskussion regelmäßig zum Anlass genommen, die „Selbstbedienungsmentalität“ der Abgeordneten zu kritisieren. Im Jahre 1995 nahm diese Diskussion einen so breiten Raum ein, dass der Begriff „Diätenanpassung“ zum Unwort des Jahres gekürt wurde. Er wurde als Beschönigung für eine als übermäßig empfundene Erhöhung eigener Einkünfte betrachtet.

Angesichts der von der Großen Koalition beschlossenen Reform der Abgeordnetenversorgung vom 1. Januar 2008 erhält die Frage nach Legitimität und Angemessenheit der Entschädigungsleistungen erneut Bedeutung. Ziel des vorliegenden Beitrags ist daher, das Abgeordnetenrecht sowie die Möglichkeit beziehungsweise Notwendigkeit einer Neubewertung der Mandatsbezüge kritisch zu überprüfen.

### 1. Historische und verfassungsrechtliche Bedingtheit des Entschädigungsanspruchs

Im bürgerlich-liberalen Ordnungsstaat des 18. und 19. Jahrhunderts war das Wahlrecht an Eigentum und Besitz gekoppelt. Das herrschende Klassenwahlrecht gestand politische Mitwirkungsrechte lediglich Bürgern von „Besitz und Bildung“ zu und schloss Arbeiter und Angestellte explizit von der Teilnahme an parlamentarischen Prozessen aus. Inbegriff des klassischen Parlamentarismus war der wirtschaftlich unabhängige Abgeordnete, der aufgrund eigenen Vermögens auf keine Besoldung seiner Mandatsstätigkeit angewiesen war.

Die egalitär-demokratischen Entwicklungen des 20. Jahrhunderts wurden begleitet von der Forderung nach Aufhebung vermögensgebundener Privilegien und umfassender sozialer Repräsentation durch das Parlament. Gleichwohl wurden Art. 40 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 sowie Art. 48 Abs. 3 GG zunächst als Besoldungsverbote ausgelegt, aus denen lediglich Aufwandsentschädigungen abgeleitet werden konnten. Angesichts der wachsenden Fülle und Komplexität der parlamentarischen Aufgaben, für deren Bewältigung zunehmend die vollständige Arbeitskraft der Abgeordneten beansprucht wurde, musste der Gesetzgeber die Entschädigungsleistungen weiter ausbauen. Neben den steigenden Kostenpauschalen wurden Grundentschädigungen und Versorgungsleistungen gewährt, die im Widerspruch zur lediglich kompensatorischen Vergütung eines Ehrenamtes standen. Durch die Entwicklung vom Honoratiorenparlament zur parlamentarischen Demokratie

1 Dazu nunmehr in parlamentarischer Wendung grundlegend *Heinrich Lang*, Gesetzgebung in eigener Sache: eine rechtstheoretische und rechtssystematische Untersuchung zum Spannungsverhältnis von Distanzgebot und Eigennutz, Tübingen 2007.

verlor der Entschädigungsanspruch seinen Charakter als reine Aufwandsvergütung und entwickelte sich zu einer Vollalimentation des Abgeordneten. Diese ergibt sich nach heutigem Verständnis unmittelbar aus der Unabhängigkeit des Mandats sowie aus den demokratischen und sozialstaatlichen Prinzipien des Grundgesetzes.

In der Festlegung einer Weisungsfreiheit des Abgeordneten postuliert Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG die Freiheit und Unabhängigkeit seines Mandats. Die Gewährleistung einer angemessenen Entschädigung in Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG soll die hierfür notwendige materielle Basis schaffen und die Unabhängigkeit des Parlamentariers von finanzkräftigen Interessengruppen sicherstellen. Ein Abgeordneter, der sich um seine finanzielle Situation keine Sorgen zu machen braucht, wird weniger geneigt sein, materiell vorteilhafte Interessenbindungen einzugehen. In den gleichen Zusammenhang stellt das Bundesverfassungsgericht das innernormative Spannungsverhältnis von Art. 48 Abs. GG zu Art. 21 GG und sieht die Notwendigkeit einer finanziellen Unabhängigkeit des Abgeordneten auch von der hinter ihm stehenden politischen Partei.<sup>2</sup> Art. 48 GG stellt sich insoweit als Ausführungsvorschrift zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar, für dessen ideellen Anspruch sie die faktische Grundlage bildet.

Darüber hinaus garantiert Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG den Grundsatz der freien und gleichen Wahl, dessen Bestimmungen auch auf das passive Wahlrecht Anwendung finden. Hieraus folgt, dass jedem Bewerber prinzipiell die gleichen Zugangschancen zum Amt des Abgeordneten gewährt werden müssen und seine Kandidatur nicht durch äußere Umstände behindert werden darf.

Der Rückblick auf die historische Entwicklung zeigt, dass erst die Leistung umfassender Bezüge die tatsächlichen Voraussetzungen für eine allgemeine Wählbarkeit schaffen konnte. Die Übernahme eines Mandats ist nur dann für alle Bevölkerungsschichten möglich, wenn die Deckung des Lebensunterhaltes auch für diejenigen gesichert ist, die ihre Tätigkeit im Parlament nicht durch eigenes Vermögen finanzieren können. Die in Art. 48 Abs. 3 GG enthaltenen Grundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl stellen sich somit als „Essentialien des demokratischen Prinzips“<sup>3</sup> dar. Zugleich verwirklicht die angemessene Entschädigung sozialstaatliche Gestaltungsaufträge und sichert die Repräsentativität des Parlaments, indem sie das Mandat Vertretern aller Schichten offen hält. Die skizzierte historische und verfassungsrechtliche Bedingtheit des Entschädigungsanspruchs liegt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zugrunde, das Art. 48 Abs. 3 GG in seinem so genannten Diätenurteil vom 5. November 1975<sup>4</sup> explizit alimentativen Charakter beimisst.<sup>5</sup> Das Gericht hat somit die rechtliche Bewertung der Entschädigung an ihre tatsächliche Entwicklung angepasst und hierdurch den notwendigen Schritt von einer bloßen Aufwandsvergütung zu einem Einkommen vollzogen.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die historische und verfassungsrechtliche Entwicklung zu einer notwendigen Veränderung der Abgeordnetenentschädigung geführt hat. Die Parlamentstätigkeit hat sich zu einem „Full-Time-Job“<sup>6</sup> entwickelt, der unter Berücksichti-

2 BVerfGE 40, S. 296 (S. 313).

3 BVerfGE 40, S. 296 (S. 319).

4 BVerfGE 40, S. 296; Verfahren über die Verfassungsbeschwerde eines Abgeordneten des Saarländischen Landtages.

5 BVerfGE 40, S. 296 (S. 311), Ansätze hierzu bereits in BVerfGE 32, S. 157 (S. 164 f.).

6 BVerfGE 40, S. 296 (S. 311).

gung demokratischer und sozialstaatlicher Gesichtspunkte durch eine bloße Aufwandsvergütung nicht angemessen abgegolten werden kann.

## 2. Bestandteile des Entschädigungsanspruchs und seine Reform

Der Entschädigungsanspruch des Abgeordneten setzt sich aus der Alimantation nach Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG und §§ 11 bis 29 AbgG und der Amtsausstattung gemäß § 12 AbgG zusammen. Ansatzpunkte für eine grundlegende Reform der Entschädigung stellen in erster Linie die Modifikation der Versorgungsleistungen sowie die Umstrukturierung der Amtsausstattungspauschale dar.

### 2.1. Reform der Altersentschädigung nach §§ 19, 20 AbgG durch das Gesetz vom 1. Januar 2008

„Politiker sind zu schlecht bezahlt und zu gut versorgt.“<sup>7</sup> Mit diesen Worten sind die vermeintlich unangemessenen Versorgungsbezüge der Abgeordneten vielfach kritisiert worden. Hinter diesem Vorwurf verbirgt sich indes noch ein weiteres Problem: die Gefahr einer Verlagerung des Einkommens auf die Versorgungsleistungen. Werden öffentlichkeitswirksam Diäten gekürzt, kann dies durch Zulagen beim Übergangsgeld oder der Altersentschädigung weitgehend unbemerkt kompensiert werden. Die für den Bürger schwieriger nachzuvollziehenden Versorgungsregeln, deren genaue Beträge sich erst durch prozentuale Rechenverfahren ergeben, eröffnen hier die Möglichkeit eines „unsichtbaren Gehaltes“.

Zugleich machen jedoch Belastung und Ausmaß der Abgeordnetentätigkeit eine umfassende Deckung des Lebensbedarfes notwendig. Die Versorgungsleistungen dienen der Unabhängigkeit des Parlamentariers, indem sie ihn der Sorgen im Hinblick auf einen ausreichenden Lebensunterhalt im Alter und in Bedarfsfällen entheben. Da die Mandatszeit in der Regel eine Unterbrechung der beruflichen Tätigkeit des Abgeordneten darstellt, müssen neben die monatliche Grundentschädigung aus § 11 AbgG kompensatorische Leistungen treten, um einen entsprechenden Nachteilsausgleich zu schaffen. Sie müssen sich jedoch grundsätzlich an ihrem Zweck – der Gewährleistung einer angemessenen Alimantation – messen lassen. Mit der Neuregelung der Altersentschädigung zum 1. Januar 2008 hat der Gesetzgeber den Versuch unternommen, die Versorgungsleistungen mit Blick auf die öffentliche Kritik zu kürzen und zugleich die notwendige Absicherung der Abgeordneten zu gewährleisten.

Zur Anpassung an die Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung sieht die Neufassung zunächst eine stufenweise Anhebung der Altersgrenze von zuvor 65 auf nunmehr 67 Jahre vor.<sup>8</sup> Anspruch auf Altersentschädigung kann gemäß § 19 Abs. 1 AbgG somit nur geltend machen, wer das 67. Lebensjahr vollendet und dem Bundestag mindestens ein Jahr lang angehört hat. Die vorausgesetzte Dauer der Mandatstätigkeit wurde deutlich von früher acht auf nunmehr ein Jahr gesenkt. Bei einer über acht Jahre hinausgehenden

7 *Rudolf Scharping*, *Parlamentarische Demokratie in der Krise*, in: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hrsg.), *Hambacher Disput*, Mainz 1993, S. 28.

8 Von 2012 an beginnend mit dem Jahrgang 1947 wird die Altersgrenze bis zum Jahr 2029 stufenweise auf das 67. Lebensjahr angehoben; BT-Drs. 16/6924, S. 8.

Parlamentenzugehörigkeit entsteht der Anspruch gemäß § 19 Abs. 3 Satz 2 AbgG mit jedem weiteren Mandatsjahr ein Jahr früher, jedoch nicht vor Vollendung des 57. Lebensjahres.

Die Höhe des Anspruchs auf Altersversorgung bemisst sich gemäß § 20 AbgG linear-prozentual nach der Entschädigungsleistung in § 11 Abs. 1 AbgG. Durch das Änderungsgesetz wurde der prozentuale Steigerungssatz von jährlich 3 auf 2,5 Prozent der Abgeordnetenentschädigung gesenkt. Die frühere Höchststufe von 69 Prozent, die sich aus dem über 23 Jahre gewährten Steigerungssatz von 3 Prozent ergab, wird nun in § 20 Satz 3 AbgG auf einen Höchstsatz von 67,5 Prozent begrenzt, der erst nach 27 Mandatsjahren erreicht werden kann.

Die öffentliche Kritik an der Altersversorgung macht sich nicht an der Leistung als solcher, sondern primär an ihrer Höhe und Bezugsdauer fest.<sup>9</sup> Bei ihrer Bestimmung ist zu berücksichtigen, dass Art. 48 Abs. 1 GG vorrangig auf Entschädigungen für die Dauer des Mandats gerichtet ist. Eine Altersversorgung kann nach der Rechtsprechung des BVerfG somit nur in begrenztem Maße zulässig sein.<sup>10</sup> Diesen Gedanken aufgreifend urteilte der Thüringer Verfassungsgerichtshof, dass die Grenzen der Angemessenheit zumindest dann überschritten seien, wenn durch die Entschädigung nicht lediglich eine Versorgungslücke geschlossen, sondern eine die spätere Lebensführung allein absichernde Versorgungsleistung getroffen werde.<sup>11</sup> Eine gelungene Reformierung der Altersentschädigung musste somit die Rückführung der Versorgungsleistungen auf ihren Zweck als „versorgungsrechtlichen Baustein“ intendieren.<sup>12</sup>

Mit Anhebung des Bezugsalters und der Senkung des Steigerungssatzes wird die Altersentschädigung spürbar verringert. Zwar werden die vorgenommenen Kürzungen durch die gleichzeitige Anhebung der Abgeordnetenentschädigung als Bezugsgröße des prozentualen Steigerungssatzes relativiert, doch führen sie im Ergebnis zu einer nicht unerheblichen Minderung der Bezüge. Wenngleich – entgegen der Stellungnahme des Bundestages – den Vorschlägen der *Kissel-Kommission*<sup>13</sup> aus dem Jahr 1993 nicht vollständig entsprochen wird, nähert sich die Neufassung den Vorgaben doch weitestgehend an.<sup>14</sup> Um der Forderung nach einer Beschränkung der Leistung auf das zur Schließung der Versorgungslücke tatsächlich Erforderliche noch stärker Rechnung zu tragen, sollte der Berechnungszeitraum von 23 Jahren für die Bemessung des Höchstsatzes beibehalten werden. Der vom Gesetzgeber gewählte Weg, die Berechnungsgrundlage zu ändern und einen unabhängigen Höchstsatz einzuführen, widerspricht insoweit den Vorschlägen der *Kissel-Kommission*.

9 Vgl. eingehend *Heinrich Lang*, a.a.O., S. 105 ff.; so beispielsweise auch schon *Joachim Henkel*, Das Abgeordnetengesetz des Bundestages, in: DÖV 1977, S. 353.

10 BVerfGE 32, S. 157 (S. 165).

11 ThürVerfGH, DVBl. 1999, S. 800; ebenso *Florian Edinger*, Indexierung der Abgeordnetenentschädigung verfassungsgemäß – Altersversorgung unangemessen hoch: Die Diäten-Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 16.12.1998, in: ZParl, 30. Jg. (1999), H. 2, S. 299, und kritisch *Heinrich Lang*, a.a.O., S. 107 ff.

12 Dies war auch das erklärte Ziel der Neufassung, BT-Drs. 16/6924, S. 7 f.

13 Die *Kissel-Kommission* war eine unabhängige Expertenkommission unter dem Vorsitz des damaligen Präsidenten des Bundesarbeitsgerichts, *Otto Kissel*. Sie wurde am 25. Juni 1992 von der damaligen Bundestagspräsidentin *Rita Süßmuth* zur Entwicklung von Änderungsvorschlägen zu den bestehenden Entschädigungsleistungen eingesetzt und legte nach knapp einjähriger Arbeit am 3. Juni 1993 ihren Bericht vor.

14 So BT-Drs. 16/6924, S. 3. Die *Kissel-Kommission* sah jedoch eine Höchstversorgung von 60 Prozent vor.

Als positiv ist die Gewährung der Teilversorgung bereits ab dem ersten Mandatsjahr zu bewerten. Durch den Verzicht auf die Bedingung einer achtjährigen Parlamentszugehörigkeit kann einer Überalterung des Parlaments und einer Verfestigung der Laufbahn als Berufsparlamentarier entgegengewirkt werden.<sup>15</sup> Zudem stünde eine hohe Mindestdauer in Konflikt mit dem Charakter der Altersentschädigung als Versorgungsbaustein, der nicht als „Belohnung“ für geleistete Parlamentsarbeit, sondern als Versorgungsausfall somit auch bei nur kurzer Mandatsfähigkeit gewährt werden muss.

Während die frühzeitige Entstehung einer Anwartschaft auf Altersentschädigung sinnvoll erscheint, stellt sich die fortbestehende Möglichkeit einer Vorverlagerung des Bezugszeitpunktes nach Maßgabe der Parlamentszugehörigkeit weiterhin als problematisch dar. Eine wünschenswerte Änderung des AbgG wäre die Festlegung eines regelmäßigen Bezugszeitpunktes für die Altersentschädigung, der nicht an die Mandatszeit gekoppelt ist. Aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung und der daraus resultierenden finanziellen Belastung der Versorgungssysteme sollte eine frühzeitige Inanspruchnahme der Entschädigungsleistung möglichst verhindert werden. Zu diskutieren ist daher die Regelung des § 19 Abs. 3 AbgG, die den Anspruch im günstigsten Fall mit Vollendung des 57. Lebensjahres entstehen lässt. Diese Vergünstigung trägt der Tatsache Rechnung, dass eine Rückkehr in den Beruf mit zunehmender Dauer der Parlamentstätigkeit und in fortgeschrittenem Alter immer schwieriger wird. Dennoch ist eine Vorverlegung bereits auf das 57. Lebensjahr nicht erforderlich.<sup>16</sup> Ein höheres Bezugsalter, beispielsweise durch die Beschränkung der Vorverlegung auf die Dauer einer Wahlperiode, könnte die Belastung der Versorgungssysteme senken. Zudem würde der Anreiz, die Parlamentstätigkeit aus wirtschaftlichen Gründen fortzuführen, durch die begrenzte Anrechnung verringert. Alternativ könnten in Anlehnung an beamtenrechtliche Regeln, die ein vorzeitiges Ausscheiden nur unter Inkaufnahme verringerter Bezüge vorsehen, auch für Abgeordnete frühzeitige Zahlungen mit Abschlägen vorgesehen werden.

Angesichts der allgemeinen Sorge um die Sicherheit der Renten waren die Reformen notwendig, um bestehende Vorbehalte in der Öffentlichkeit zu relativieren. Im Rahmen einer systemimmanenten Optimierung des Versorgungssystems verbleiben dem Gesetzgeber zwar noch Verbesserungsmöglichkeiten, doch stellen die erfolgten Änderungen bereits einen wesentlichen Schritt in die richtige Richtung dar.

## 2.2. Reform des Übergangsgeldes nach § 18 AbgG durch das Gesetz vom 1. Januar 2008

Das Übergangsgeld nach § 18 AbgG soll den beruflichen Wiedereinstieg des Abgeordneten nach seinem Ausscheiden aus dem Bundestag sichern. Im Gegensatz zu den Entschädigungs- und Beihilfezahlungen dient das Übergangsgeld nicht der grundsätzlichen Alimantation des Abgeordneten, sondern stellt eine zeitlich befristete Leistung dar. Da dem Abgeordneten mangels Ausübung einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit kein Anspruch auf Arbeitslosengeld zusteht, muss ihm eine Übergangszahlung gewährt werden, die seinen beruflichen Anschluss ermöglicht.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> BT-Drs. 12/5020, S. 15.

<sup>16</sup> Zu diesem Ergebnis kommt die niedersächsische Kommission zur Überprüfung der Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung vom 26. August 1992, LT-Drs. 12/3640, S. 14.

<sup>17</sup> Vgl. *Maria Kreiner*, Amt auf Zeit. Eine explorative Studie zum beruflichen und politischen Verbleib ehemaliger Bundestagsabgeordneter, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 2, S. 261 – 276.

Das Übergangsgeld für Abgeordnete ist unter dem Reizwort des „goldenen Handschlags“ vielfach Gegenstand öffentlicher Kritik gewesen. Nach den spürbaren Einschnitten des 19. Änderungsgesetzes von 1995 verlor die Kritik an Schärfe. Sowohl die Höhe des Übergangsgeldes als auch seine Bezugsdauer<sup>18</sup> wurden deutlich verringert. Zudem trug die Neuregelung der Anrechnungsbestimmungen<sup>19</sup> den Bedenken gegen Zahlungen, auf die zwar ein rechtlicher Anspruch bestand, deren Zweck jedoch erkennbar verfehlt wurde, Rechnung. Angesichts des mit dem Übergangsgeld verfolgten Ziels einer beruflichen Neuorientierung waren Leistungen an Abgeordnete, die sich bereits wieder ins Wirtschaftsleben integriert oder den Bundestag sogar aufgrund eines lukrativen Angebotes verlassen hatten, kaum zu rechtfertigen. Die Anrechnung auch privater Einkünfte war somit ein wichtiger Schritt, um eine breitere Akzeptanz der Regelungen in der Öffentlichkeit zu erlangen. Wenngleich die Modifikationen zu einer deutlichen Verbesserung des § 18 AbgG geführt haben, dürfen bestehende Probleme nicht übersehen werden. Zunächst ist festzuhalten, dass selbst die gekürzten Zahlungen über die Vorschläge der *Kissel*-Kommission hinausgehen, die ein erheblich niedriger bemessenes Übergangsgeld für ausreichend befunden hatte.<sup>20</sup>

Kritisch zu bewerten ist zudem, dass eine Anrechnung auch von öffentlichen Bezügen erst ab dem zweiten Monat erfolgt. Der Bundestag begründet dies mit der Annahme, dass der Wiedereingliederungszweck des Übergangsgeldes im ersten Monat nach dem Ausscheiden besonders zum Tragen käme.<sup>21</sup> Diese Argumentation vermag indes die Vorbehalte gegen eine Doppelalimentation des Abgeordneten nicht zu entkräften. Ein ehemaliger Mandatsträger, der unmittelbar nach seinem Ausscheiden aus dem Parlament bereits wieder Einkünfte erzielt, braucht auch im ersten Monat keine Starthilfe für die Wiedereingliederung in das Berufsleben. Der durch das Übergangsgeld intendierte Zweck ist in einem solchen Fall bereits verwirklicht, so dass sich Leistungen nach § 18 AbgG als sinnwidrig darstellen. Folglich wäre es ratsam, eine unbefristete Anrechnung auf das Übergangsgeld vorzunehmen.

In gleicher Weise sollte ein Übergangsgeld auch dann nicht gewährt werden, wenn ein Anspruch auf Altersentschädigung gemäß §§ 19, 20 AbgG besteht.<sup>22</sup> Die derzeitige Regelung nach § 32 Abs. 5 AbgG sieht das Ruhen des Versorgungsanspruches für die Zeit der Übergangszahlungen vor. Da die Bezüge der Altersversorgung niedriger als das Übergangsgeld sind, entsteht dem Abgeordneten ein finanzieller Vorteil, der nicht vom Zweck der Übergangsleistungen gedeckt ist, wenn der Parlamentarier im Anschluss an die Übergangszahlungen seinen Anspruch auf Altersentschädigung geltend macht. Die Altersentschädigung stellt in diesem Fall eine ausreichende materielle Basis für den Abgeordneten dar, der eines Übergangsgeldes zur Wiedereingliederung in den Beruf nicht bedarf. Gleichwohl

18 Das Übergangsgeld wird gemäß § 18 AbgG in Höhe der Abgeordnetenentschädigung für jedes Jahr der Mitgliedschaft einen Monat lang geleistet.

19 Gemäß § 18 Abs. 2 Satz 1 AbgG werden ab dem zweiten Monat nach Mandatsaufgabe sämtliche Erwerbs- und Versorgungseinkünfte auf das Übergangsgeld angerechnet. Hierunter fallen Leistungen der öffentlichen Hand sowie private Einkünfte aus selbständiger und nichtselbständiger Tätigkeit. Die Anrechnung privater Einkünfte stellte hierbei eine bedeutende Neuerung dar.

20 Beispielsweise wurde eine Höchstzahlung von damals 118 800 DM für ausreichend erachtet. Der anschließende Gesetzesbeschluss legte demgegenüber eine Summe von 237 600 DM fest. Zum ganzen Themenkomplex vor allem *Heinrich Lang*, a.a.O., S. 93 ff.

21 Begründung zu § 18, BT-Drs. 13/3121.

22 So sieht es beispielsweise § 11 Abs. 2 des Thüringer AbgG vor.

kann es auch hier zu Ungerechtigkeiten kommen, wenn ein Abgeordneter bereits frühzeitig einen Entschädigungsanspruch erworben hat und aufgrund seines Alters tatsächlich an einer Wiedereingliederung in das Berufsleben interessiert ist. Es erscheint wenig folgerichtig, dem ausscheidenden Abgeordneten unter diesen Umständen ein zweckmäßig verwendetes Übergangsgeld zu verwehren. Möglicherweise werden Versorgungsleistungen in einem Alter bezogen, in dem üblicherweise noch ein Beruf ausgeübt wird. Die Anrechnung von Übergangsgeld und Altersentschädigung kann nur dann sinnvoll gelöst werden, wenn die Entstehung des Anspruchs dem allgemein üblichen Rentenalter angeglichen wird. Die widersprüchlichen Konsequenzen der Ausgleichsmöglichkeiten bekräftigen somit die bereits geforderte Neuregelung der Vorverlagerungsbestimmungen in § 19 Abs. 3 AbgG.

### 2.3. Amtsausstattung nach § 12 AbgG

Neben den Alimentationsleistungen erhalten Mitglieder des Bundestages eine pauschalierte Aufwandsentschädigung in Form der Amtsausstattung nach § 12 AbgG. Sie stellt eine Vergütung für den mit dem Mandat verbundenen finanziellen Aufwand dar und wird als Geld- und Sachleistung gewährt. Die Höhe der Kostenpauschale wird nach § 12 Abs. 2 Satz 2 AbgG zu Beginn jeden Jahres an die Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungsausgaben aller privaten Haushalte im vorvergangenen Kalenderjahr angepasst. Die Indexierung bemisst sich entsprechend der gemäß § 12 Abs. 2 Satz 3 AbgG vom Ältestenrat erlassenen Ausführungsbestimmungen anhand der vom Statistischen Bundesamt festgestellten Steigerungsrate. Ferner erhält der Abgeordnete bis zu einer festgelegten Höchstgrenze gegen Nachweis eine Kostenerstattung für die Beschäftigung von Mitarbeitern.<sup>23</sup> Der Umfang des Höchstbetrages wird im Haushaltsplan festgesetzt und ist ebenfalls dynamisch.<sup>24</sup> Auch der Anspruch auf Amtsausstattung begegnet politischen wie verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Kritik richtet sich hierbei zum einen auf die Pauschalierung des Erstattungsbetrages und zum anderen auf die mangelnde Transparenz des Festsetzungsverfahrens.

*Pauschalierung des Erstattungsbetrages als Verstoß gegen den Gleichheitssatz:* Durch die Pauschalierung des Erstattungsbetrages wird jedem Abgeordneten unabhängig von seinen tatsächlichen Ausgaben die gleiche Summe zur Verfügung gestellt. Dies hat zur Folge, dass denjenigen, die von der Pauschale nicht vollständig Gebrauch machen, der Restbetrag als zusätzliches – „unsichtbares“ – Einkommen verbleibt. Ein solcher Widerspruch sowohl zu den Prinzipien materieller Gerechtigkeit als auch zum formalisierten Gleichheitssatz kann nach Ansicht des BVerfG nur gerechtfertigt werden, wenn sich die Einheitspauschale am tatsächlichen Aufwand eines Abgeordneten orientiert.<sup>25</sup> Aus diesem Gebot einer wirklichkeitsnahen Bemessung können Grundsätze für die Ausgestaltung der Kostenpauschale abgeleitet werden. Der mit ihr abgegoltene finanzielle Mehraufwand muss sachlich angemessen und in seiner Höhe nachvollziehbar begründet sein. Die Verwirklichung dieser Vorgaben durch den Gesetzgeber wird indes vielfach mit der Begründung bestritten, dass

<sup>23</sup> Diese liegt derzeit bei 9900 € monatlich.

<sup>24</sup> Der Höchstbetrag ändert sich jeweils im gleichen Prozentsatz, um den sich die Vergütungs-Tarife der Angestellten im Bundesdienst durchschnittlich entwickeln; so festgelegt im Bundeshaushaltsplan, 2001, Einzelplan 02, Kapitel 0201, Titel 41103.

<sup>25</sup> BVerfGE 49, S. 1 (S. 2).

die Kostenpauschale auf ungesicherter empirischer Basis stehe.<sup>26</sup> Um den durch das BVerfG festgelegten Voraussetzungen gerecht zu werden, bedürfe es einer grundlegenden Ermittlung und exakten Darlegung des tatsächlich angemessenen Aufwandes. Des Weiteren wird die fehlende Kontrolle der Mittelverwendung und die ausbleibende Sanktionierung festgestellter Verstöße kritisiert. Wenngleich die zulässigen Verwendungsoptionen gesetzlich auf mandatsbedingte Ausgaben beschränkt sind, fehlt es an einer faktischen Überprüfungsmöglichkeit. Somit kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Mittel auch für parteipolitische Zwecke gebraucht werden.<sup>27</sup> Selbst wenn jedoch ein derartiger Verstoß festgestellt werden sollte, könnten die Leistungen nicht zurückgefordert werden.

Als Alternative zur Pauschalregelung stellt sich eine Kostenerstattung gegen Einzelnachweis dar. Dies erscheint auch deshalb wünschenswert, weil sie für den Bürger bei der steuerlichen Geltendmachung seiner Werbungskosten den Normalfall bildet und somit auf breitere Zustimmung in der Öffentlichkeit stoßen dürfte. Das prinzipielle Erfordernis eines gesonderten Nachweises ist jedoch stets mit hohem Verwaltungsaufwand und beträchtlichen Folgekosten verbunden.<sup>28</sup> Insofern dient die Pauschalierung der Vereinfachung und Praktikabilität des Verfahrens. Denkbar ist jedoch eine Kompromisslösung, nach der solche Ausgaben, die über eine festzulegende Mindestpauschale hinausgehen, dargetan und bis zu einer bestimmten Höchstgrenze erstattet werden können. Diese bereits von der *Kissel*-Kommission angedachte Möglichkeit<sup>29</sup> eines Ausgleichs von Praktikabilitäts- und Gerechtigkeitserwägungen erscheint sinnvoll, um im Rahmen eines angemessenen Verwaltungsaufwands ungerechtfertigte Mehreinkünfte zu verhindern.

Ebenfalls vorstellbar wäre eine differenzierte Regelung, wie sie beispielsweise § 6 des AbgG von Baden-Württemberg vorsieht. Da die Aufwandsvergütung nicht dem Gebot der einheitlichen Entschädigung unterliegt, ließen sich unterschiedliche Beträge nach Wohnsitz oder Wahlkreisgröße einführen. Die pauschalierten Beträge würden sich hierdurch stärker an dem vom BVerfG geforderten tatsächlichen Aufwand orientieren. Alternativ könnte im Rahmen der bestehenden Regelung die Verpflichtung zur Rückerstattung nicht mandatsbezogener Ausgaben statuiert werden. Wird die Kostenpauschale nicht vollständig ausgeschöpft, muss der Differenzbetrag zurückgezahlt werden. Die Einhaltung dieser Pflicht könnte stichprobenartig kontrolliert werden, um den Verwaltungsaufwand vergleichsweise gering zu halten.

*Festlegung im Haushaltsplan und Dynamisierung der Kostenpauschale als Verstoß gegen das Transparenzgebot.* Die Festlegung der Betragshöhen im Haushaltsplan sowie die Dynamisierung der Kostenpauschale sind vielfach als Verstöße gegen das Transparenzgebot kritisiert worden. Dieses verlangt von den gesetzlichen Regelungen ein generelles Maß an Klarheit und Verständlichkeit für den Bürger. Höhe und Umfang der Amtsausstattung werden gemäß § 12 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 Satz 5 und Abs. 4 Satz 2 AbgG im Haushaltsplan sowie in den vom Ältestenrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen festgelegt. Als Einzelposten

26 Bereits 1976 in dieser Weise konstatiert durch den Beirat für Entschädigungsfragen, BT-Drs. 7/5531.

27 *Hans Meyer*, Das fehlfinanzierte Parlament, in: *KritV* 1995, S. 246 f.

28 *Dirk Meyer*, Abgeordnetenentschädigung – Ein Beitrag zur Rationalisierung der Diskussion aus ökonomischer Sicht, in: *PVS*, 39. Jg. (1998), S. 329.

29 Die Kommission schlug eine Mindestpauschale von damals 1000 DM und eine Höchstgrenze von 6000 DM vor, BT-Drs. 12/5020, S. 12; siehe auch *Heinrich Lang*, a.a.O., S. 75 ff.

in einem umfangreichen Haushaltskatalog sind sie für die Öffentlichkeit nur schwer auffindbar. Der Mangel an Transparenz wird dadurch verstärkt, dass lediglich der Gesamtplan, nicht jedoch die Einzelpläne im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden.<sup>30</sup> Diese Bedenken können auch nicht mit der Begründung ausgeräumt werden, der Haushaltsplan würde als Gesetz beschlossen und sei somit Teil des öffentlichen Gesetzgebungsverfahrens.<sup>31</sup> Das vom BVerfG entwickelte Transparenzgebot muss als Erfordernis eines öffentlichkeitswirksamen Verfahrens verstanden werden, in dem der Bürger über Höhe und Veränderungen der Leistungen an Abgeordnete ausreichend informiert wird. Es kann nicht darauf ankommen, dass bei formaler Betrachtung die Festlegung durch ein Gesetz vorliegt. Um den besonderen Transparenzanforderungen bei Entscheidungen in eigener Sache gerecht zu werden, bedarf es eines gesonderten Parlamentsbeschlusses, in dem Höhe und Umfang der Amtsausstattung allgemeinverständlich festgelegt werden. Nach der hier vertretenen Ansicht müssen die gegenteiligen Regelungen in § 12 AbgG als verfassungswidrig qualifiziert werden. Auch die Ausgestaltung der dynamisierten Kostenpauschale muss im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Transparenzgebot untersucht werden. Problematisch erscheint dabei, dass die Ergebnisse der Indexierung nicht im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und auf diese Weise dem Bürger zugänglich gemacht werden. Diesem Vorgehen allein kann indes kein Verstoß gegen grundlegende Verfahrensregeln entnommen werden, da es dem Parlamentspräsidenten obliegt, die Veröffentlichung des neuen Betrages im Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages sowie im Bundesanzeiger zu veranlassen. Hierdurch wird eine ausreichende Möglichkeit zur Kenntnisnahme durch die Öffentlichkeit sichergestellt. Dennoch wäre es sinnvoll, die Höhe der Kostenpauschale auch im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen, um jedwede Bedenken gegen mangelnde Transparenz auszuräumen.

Eine Verbesserung der Pauschalierung durch die genannten Lösungsvorschläge wäre von Vorteil. Insbesondere eine detailliertere Regelung könnte der unterschiedlichen Inanspruchnahme der Zahlungen Rechnung tragen, ohne Verwaltungskosten zu verursachen. Zudem bedarf es einer Neugestaltung des Festsetzungsverfahrens, das in seiner bisherigen Fassung den Anforderungen an Transparenz und Verständlichkeit nur unzureichend genügt.

### 3. Bestimmung der angemessenen Entschädigung

Die Analyse bisheriger Reformen zeigt, dass nicht primär die eigentlichen Zahlungen, sondern vielmehr die Ausgestaltung des Verfahrens und das grundsätzliche Misstrauen gegenüber der „Selbstbedienung“<sup>32</sup> der Abgeordneten als Ursprung der öffentlichen Kritik auszumachen sind. Die Vorbehalte gegen ein Verfahren, das dem Nemo-iudex-Prinzip widerspricht, scheinen sich auf die so beschlossene Entschädigung zu verlagern.

30 Hans Herbert von Arnim, Zur „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBl. 1987, S. 1247.

31 So jedoch Werner Braun / Monika Jantsch / Elisabeth Klante, Kommentar zum Abgeordnetengesetz des Bundes, Berlin 2001, § 12 Rn. 53.

32 Hans Heinrich Rupp, Legitimation der Parlamente zur Entscheidung in eigener Sache, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 7. Jg. (1992), S. 286; Hans Herbert von Arnim, Der Staat als Beute, Speyer 1993, S. 342.

### 3.1. Rechtsstaatliche Problematik des bestehenden Verfahrens

Der Bundestag wird in Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG ermächtigt und verpflichtet, die Entschädigung der Abgeordneten durch Gesetz zu regeln. Gemäß § 30 AbgG beschließt das Parlament über die Anpassung der Diäten und den Bemessungsbetrag für die Altersentschädigung.

Die besondere Problematik der Selbstgesetzgebung wird zum Teil mit der Begründung relativiert, dass Abgeordnete in einer repräsentativen Demokratie stets zugleich als Bürger von ihren Entscheidungen betroffen seien. Diese Ansicht verkennt jedoch die materielle Besonderheit der Diätenfestsetzung, die sich ausschließlich auf die Mitglieder des Bundestages als Teile des Verfassungsorgans auswirkt. Ein solch unmittelbares Eigeninteresse steht im Widerspruch zum Nemo-iudex-Prinzip und den Grundregeln repräsentativer Entscheidungsfindung, nach denen die Abgeordneten keinen gesonderten Nutzen aus ihren Beschlüssen ziehen dürfen. Die Selbstgesetzgebung begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken somit insbesondere im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip, das die Uneigennützigkeit aller Staatstätigkeit fordert und Entscheidungen in eigener Sache grundsätzlich entgegensteht.

Auf der anderen Seite setzt das demokratische Verständnis des Grundgesetzes prinzipiell eine Entscheidung des Parlaments als unmittelbar vom Volk legitimiertes Organ voraus.<sup>33</sup> Auch Entschädigungsfragen müssten folglich vom Bundestag selbst beschlossen werden. Dieser Grunddissens zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip prägt notwendig die Festsetzung der Entschädigungsleistungen, kann jedoch durch eine erhöhte Legitimation des Verfahrens relativiert werden.

### 3.2. Die Neuregelung des Abgeordnetengesetzes vom 1. Januar 2008

Die Neuregelung des 27. Änderungsgesetzes sieht eine progressive Anhebung der Entschädigungsleistungen von 7009 € auf 7339 € zum 1. Januar 2008 und auf 7668 € zum 1. Januar 2009 vor. Hierdurch sollen die Diäten der Vergütung kommunaler Wahlbeamter auf Zeit und einfacher Bundesrichter schrittweise angepasst werden. Der allgemeine Orientierungsrahmen in § 11 Abs. 1 AbgG wurde hierbei von einem Zwölftel der Jahresbezüge in Monatsbezüge umgewandelt, um jährliche Sonderzahlungen auszunehmen und allein das monatliche Grundgehalt als Ausrichtungsmaßstab zugrunde zu legen. Um eine dauerhafte Entsprechung von Orientierungsgröße und Abgeordnetenentschädigung sicherzustellen, soll durch den Verzicht auf die bisherige terminliche Festlegung in § 30 AbgG eine jederzeitige Anpassung der Diäten an Erhöhungen der Vergütung möglich sein.

*Erhöhung der Entschädigungsleistungen:* Mit der Frage nach einer verfassungsrechtlich zu bestimmenden Obergrenze der angemessenen Entschädigung wird der „Boden ausgesprochen weichen Verfassungsrechts“<sup>34</sup> betreten. Anhaltspunkte für die Konkretisierung des verfassungsrechtlich zulässigen Höchstmaßes können sich allenfalls aus der Rechtsprechung des BVerfG ergeben. Hierbei lassen sich insbesondere aus der Prämisse, dass die Entschädi-

<sup>33</sup> Sven Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, Rheinbreitbach 2001, S. 582.

<sup>34</sup> Hans Hugo Klein, in: Theodor Maunz / Günter Dürig, Grundgesetz. Kommentar, München, Art. 48 Rn. 179.

gung dem Rang des Amtes im Verfassungsgefüge Rechnung zu tragen hat, Schlussfolgerungen ziehen. Die Grenzen der Angemessenheit dürften demnach überschritten sein, wenn sich die Bezüge nicht in den Rahmen staatlicher Ämterordnung einfügten, sondern deutlich über ihn hinausgingen.<sup>35</sup> Die Beurteilung der Angemessenheit setzt folglich den Vergleich zu Einkünften aus anderen öffentlichen Tätigkeiten voraus. Die Besoldung der Parlamentarier muss sich der Bedeutung des Abgeordnetenstatus entsprechend sinnvoll in die staatliche Vergütungsordnung integrieren, wobei insbesondere der hohe Rang des Bundestages als Verfassungsorgan und Entscheidungszentrum zu berücksichtigen ist.<sup>36</sup> Somit erscheint die Orientierung an den Einkünften eines kommunalen Wahlbeamten auf Zeit oder eines Richters an einem obersten Gerichtshof angemessen im Sinne von Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG, da die verfassungsrechtliche Stellung des Abgeordneten von einem solch herausgehobenen Gewicht ist, dass hierdurch der quantitativ geringere Einfluss des Einzelnen auf das Staatsorgan kompensiert wird. Nicht gefolgt werden kann indes der Argumentation des Bundestages, die Erhöhung rechtfertige sich durch die korrespondierende Absenkung der Altersentschädigung.<sup>37</sup> Da mit Versorgungsleistungen und Diätanzahlungen unterschiedliche Zwecke verfolgt werden, müssen die Bezüge unabhängig voneinander betrachtet werden und dürfen keine kompensatorische Wirkung haben. Im Ergebnis begegnet die Erhöhung der Entschädigungsleistungen angesichts ihrer angemessenen Orientierungsgröße sowie der Zurückhaltung in den vergangenen Jahren keinen grundlegenden Bedenken.

*Ausgestaltung des Festsetzungsverfahrens:* Durch die dauerhafte Angleichung an die Besoldungsgruppen B6 und R6 bezweckte der Bundestag eine Steigerung der für die „parlamentarische Demokratie notwendigen Akzeptanz für die konkrete Höhe der Entschädigung der Abgeordneten“<sup>38</sup>. Dem ist insofern zuzustimmen, als die Zugrundelegung fester und verständlicher Maßstäbe zur Begrenzung von Diätanzahlungen den Vorwurf der unkontrollierten Selbstbedienung der Abgeordneten zu entkräften vermag. Gleichwohl erscheint es fraglich, ob allein durch die verstärkte Bezugnahme auf den Orientierungsrahmen die Vorbehalte gegen ein dem Nemo-iudex-Prinzip widersprechendes Verfahren ausgeräumt werden können. Da die Festlegung der Einkünfte für Bundesrichter dem Parlament obliegt, entscheiden die Abgeordneten letztlich selbst über die Besoldung ihrer Bezugsgruppe. Somit besteht die Gefahr, dass sich die rechtsstaatlichen Bedenken lediglich auf die Festsetzung der beamtenrechtlichen Bezüge verlagern und den Abgeordneten der Vorwurf einer verdeckten Anhebung ihrer Entschädigung gemacht würde. Zum anderen müsste der Bundestag weiterhin jede Anhebung eigenständig beschließen, was erfahrungsgemäß von öffentlichen Diskussionen begleitet wird. Es muss bezweifelt werden, dass die übliche Kritik an Diätenerhöhungen allein aufgrund der modifizierten Berechnungsgrundlage ausbliebe. Folglich ist die Frage nach einer Ausgestaltung des Verfahrens, die den Problemen der Selbstgesetzgebung Rechnung trägt, durch die vorgenommenen Änderungen noch nicht hinreichend beantwortet. Um der öffentlichen Kritik wirksam zu begegnen, müssen weitere Reformen folgen.

35 Ebenda.

36 Otto Rudolf Kissel, Vom gerechten Lohn des Bundestagsabgeordneten, in: Karl August Bettermann u.a. (Hrsg.), Festschrift für Albrecht Zeuner, Tübingen 1994, S. 84.

37 BT-Drs. 16/6924, S. 3.

38 Ebenda.

### 3.3. Reformvorschläge zur Verfahrensgestaltung

Als weitergehende Reform können eine Indexierung, die Einsetzung von Diätenkommissionen und die Festlegung der Entschädigung mit aufschiebender Wirkung bis zur nächsten Wahlperiode in Betracht gezogen werden. Bei einem Indexierungsverfahren bestimmt das Parlament einen Basisbetrag für die Entschädigung und setzt anschließend einen Index fest, nach dessen Veränderung sich die Höhe der Leistungen fortan bemisst. Ein solches Modell wurde in Thüringen, Hessen und Bayern sowie in Mecklenburg-Vorpommern eingeführt und ist auf Bundesebene bereits im Rahmen der Kostenpauschalierung verwirklicht. Als Alternative stellt sich die Berufung einer unabhängigen Sachverständigenkommission dar, der entweder konsultative oder konstitutive Funktion zukommt. Die Einrichtung eines Gremiums mit Letztentscheidungsbefugnis wurde bereits von der Gemeinsamen Verfassungskommission vorgeschlagen, fand jedoch nicht die nötige Mehrheit.<sup>39</sup> Erneut aufgenommen wurde die Idee von der FDP-Fraktion<sup>40</sup>, die hiermit auf die Staatspraxis unter anderem in Australien oder Irland zurückgreift. Am US-amerikanischen Modell orientiert sich der Gedanke einer Festsetzung mit aufschiebender Wirkung. Hiernach könnten die Abgeordneten nicht unmittelbar ihre Diäten erhöhen, sondern lediglich eine Regelung treffen, die zu Beginn der folgenden Wahlperiode in Kraft tritt.<sup>41</sup>

*Festsetzung der Diäten für die künftige Wahlperiode:* Mit diesem Verfahren könnte die Problematik der Selbstgesetzgebung entschärft werden. Die Parlamentarier gewinnen Distanz zu ihrer Entscheidung und wären eher geneigt, die Höhe nicht nach persönlichem Interesse, sondern nach objektiven Gegebenheiten festzulegen. Der unbestreitbare Vorteil einer zeitlichen Verlagerung der Beschlussfolgen wird indes dadurch relativiert, dass die Abgeordnetenfluktuation statistisch nicht groß genug ist, um dem Argument Überzeugungskraft zu verleihen. Etwa 70 Prozent der Abgeordneten, die über die Entschädigung beschließen, gehören dem Bundestag auch in der folgenden Wahlperiode an<sup>42</sup>, so dass regelmäßig doch in eigener Sache entschieden würde. Zudem darf nicht vergessen werden, dass die Parlamentarier keine unabhängigen Einzelbewerber sind, sondern fast immer durch politische Parteien benannt werden. Es erscheint daher fraglich, ob bei Festsetzung der Diäten für die nächste Wahlperiode nicht doch eher dem Interesse der Parteien an einer hohen Besoldung nachfolgender Mandatsträger als dem des Gemeinwohls entsprochen würde. Aus diesem Grund kann die aufschiebende Wirkung der Entscheidung lediglich als „verfassungspolitische Minimallösung“<sup>43</sup> angesehen werden, die Bedenken gegen das Verfahren nicht grundlegend zu beseitigen vermag.

*Einführung von Diätenkommissionen:* In eine vergleichbare Richtung geht die Kritik an der Einführung konsultativer Diätenkommissionen. Der Vorteil solcher Kommissionen be-

39 BT-Drs. 12/6000, S. 4.

40 BT-Drs. 14/4127.

41 So empfohlen durch die Kommission unabhängiger Sachverständiger, BT-Drs. 12/4425, S. 42 f.; ebenso *Heinrich Lang*, a.a.O., S. 506.

42 *Hans-Joachim Vogel*, Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 7. Jg. (1992), S. 300; die mittlere Parlamentszugehörigkeit bemisst sich in der Regel auf durchschnittlich 10,64 Jahre, *Michael F. Feldkamp*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003, Baden-Baden 2005, S. 146.

43 *Hans Herbert von Arnim*, Das neue Abgeordnetengesetz, in: NJW 1996, S. 1239.

steht in dem vom BVerfG angeratenen objektiven Sachverstand<sup>44</sup>, der eine fachkundige und fundierte Bewertung der Entschädigungsleistungen ermöglicht. Um dieses Ziel zu erreichen und die Unabhängigkeit der Kommission zu garantieren, dürften ihre Mitglieder nicht nach Parteizugehörigkeit, sondern allein nach Qualifikation ausgewählt werden. Dies führt indes zu folgendem Problem: Je unabhängiger die Besetzung der Kommission von den Präferenzen der Fraktionen ist, desto geringer wird ihre Akzeptanz im Parlament einzu-stufen sein. Die Wahrscheinlichkeit, dass der Bundestag von den Empfehlungen des Gremiums abweicht, wird hierdurch erhöht. Selbst wenn jedoch den Vorschlägen gefolgt würde, verbliebe die Entscheidungsbefugnis letztendlich beim Parlament, ohne dass ihm aus der Einsetzung der Kommissionen eine erhöhte Legitimation zukäme. In der Vergangenheit wurden bereits eine Reihe von Expertenkommissionen beteiligt<sup>45</sup>, deren Ergebnisse die öffentliche Kritik kaum beeinflussen konnten. Beratende Gremien sind folglich ebenfalls nicht ausreichend, um den bestehenden Vorbehalten gegen die Entscheidung in eigener Sache zu begegnen.<sup>46</sup>

Eine wirksamere Durchsetzung des Nemo-iudex-Prinzips könnte durch die Ernennung einer Kommission mit Letztentscheidungsbefugnis erreicht werden. Die Verlagerung der Beschlusskompetenz aus dem Bundestag wäre im Rahmen einer Verfassungsänderung grundsätzlich möglich und geeignet, den Vorwurf der Selbstbedienung zu entkräften. Zulässigerweise wird die Delegation der Festsetzung auch nicht als Abwälzung parlamentarischer Verantwortung kritisiert werden dürfen. Schließlich kann nicht die Selbstbedienungsmentalität der Abgeordneten gerügt und gleichzeitig eine Übertragung der Entscheidungskompetenz als Flucht aus der Verantwortung geißelt werden. Einwände können sich indes aus der bereits angesprochenen Problematik der Zusammensetzung ergeben. Kontroversen darüber, wer die Sachverständigen beruft und wie ihre Auswahl erfolgen soll, erscheinen vorprogrammiert.<sup>47</sup> Ratsam wäre hier eine Zuweisung der Berufungskompetenz nach dem Vorbild Neuseelands an den Bundespräsidenten als vom Parlament unabhängiges Verfassungsorgan.<sup>48</sup> Gleichwohl wäre die demokratische Legitimation eines solchen Gremiums denkbar gering. Die Kommissionsmitglieder müssten kritische Entscheidungen nicht vor der Öffentlichkeit rechtfertigen und könnten somit nicht zur Verantwortung gezogen werden. Die Problematik wird dadurch verstärkt, dass dem Gremium keine eindeutigen Entscheidungsmaßstäbe vorgegeben sind. Da es sich bei der Festlegung der Entschädigungszahlungen jedoch um eine politische Frage handelt, wären seine Ergebnisse notwendig dissensanfällig. Beschlüsse, die auf öffentliches Missfallen stießen, könnten demnach leicht zu einer grundsätzlichen Infragestellung der Kommission und ihrer Entscheidungsbefugnis führen. Hier liegt die Vermutung nahe, dass bei Leistungserhöhungen eine Instru-

44 BVerfGE 85, S. 264 (S. 291 f.).

45 Nach dem Vorbild der *Kissel*-Kommission auf Bundesebene setzten auch die Länder entsprechende Kommissionen ein, beispielhaft seien die niedersächsische Kommission zur Überprüfung der Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung vom 26. August 1992, die unabhängige Diätenkommission Schleswig-Holsteins von 2001 und die nordrhein-westfälische Diätenkommission aus dem Jahr 2002 genannt.

46 So auch *Heinrich Lang*, a.a.O., S. 136 ff.

47 Näher dazu *Heinrich Lang*, a.a.O., S. 127 ff.

48 In Neuseeland legt die „Higher Salaries Commission“ als unabhängige Expertenkommission die Entschädigung der Abgeordneten verbindlich fest, vgl. Higher Salaries Commission Act 1977.

mentalierung des Gremiums und seine Verwendung zu „Alibi-Zwecken“<sup>49</sup> angenommen würde.

In der Tat kann die Beeinflussung der Kommission durch den Bundestag nicht ausgeschlossen werden. Selbst bei Berufung durch den Bundespräsidenten bestünde die Möglichkeit, dass seine Wahl künftig von der Bereitschaft zur Übernahme parlamentarischer Personalvorstellungen für die Kommission abhängig gemacht würde.<sup>50</sup> In einem solchen Fall stünden der Öffentlichkeit keinerlei Mittel zur Verfügung, um die Entscheidungen der Kommission zu beeinflussen oder gar zu sanktionieren.<sup>51</sup> Eine Kontrollmöglichkeit durch das BVerfG wäre zwar denkbar, jedoch – wie dargelegt – nicht ausreichend. Die fehlende demokratische Rückkoppelung der Kommission beeinträchtigt folglich die öffentliche Kontrolle und hierdurch die Akzeptanz der Ergebnisse. Da die Entscheidungsmaßstäbe des Gremiums für die Öffentlichkeit regelmäßig nicht vollständig nachvollziehbar sind, haftet auch ihnen der Verdacht der Befangenheit an.

*Indexierung:* Hieran anknüpfend stellt sich die Indexierung der Abgeordnetenentschädigung als objektive und transparente Verfahrensalternative dar. Die klare Vorgabe einer Bemessungsgrundlage – zumeist durch eine Orientierung an der allgemeinen Einkommensentwicklung<sup>52</sup> – ermöglicht eine vorurteilsfreie Überprüfung und wirksame Kontrolle der Diäten durch die Öffentlichkeit. Im Gegensatz zur Einsetzung einer Diätenkommission verbleibt die politische Verantwortung für Höhe und Struktur der Leistungen beim Parlament, das nicht von der Pflicht entoben wird, den jeweiligen Anpassungsschritt öffentlich zu rechtfertigen. Hierdurch wird nicht nur die Kontrollfunktion der Öffentlichkeit gewährleistet, sondern auch die demokratische Legitimation des Verfahrens beibehalten. Aus diesem Grunde begegnet das Indexierungsverfahren auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die berechtigte Forderung einer selbständigen Entscheidung über die Festsetzung der Diäten trägt nicht den Schluss, dass jede Veränderung der Entschädigungshöhe im Plenum zu diskutieren ist. Zwar muss der Gesetzgeber Ausmaß und Umfang der Leistungen selbst bestimmen, doch genügt es, wenn sie sich ohne Schwierigkeiten aus der Regelung herleiten lassen. Determiniert der Gesetzgeber den Index durch zweifelsfreie Vorgaben, so dass unter Heranziehung harter Daten eine mechanische Berechnung erfolgen kann, bedarf es keiner weiteren Entscheidung im Parlament.

Hierin zeigt sich der Vorteil des Indexierungsverfahrens im Hinblick auf das *Nemo-iudex*-Prinzip: Der Bundestag wird von der Notwendigkeit entoben, jeden Anpassungsschritt selbst festzusetzen. Dieser bemisst sich nunmehr automatisch nach der vorgegebenen Maßzahl, so dass den Vorwürfen von Missbrauch und Selbstbedienung wirksam begegnet wird. Da es sich bei der Indexierung um ein „formal-technisches“ Mittel handelt, steht das Verfahren auch nicht im Widerspruch zum Koppelungsverbot des Diätenurteils, mit dem objektive Parameter, die der Disposition des Parlaments entzogen sind, nicht erfasst werden

49 J. Christian von Waldthausen, Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und öffentliche Kontrolle im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung, Berlin 2000, S. 321.

50 Sven Hölscheidt, a.a.O., S. 583.

51 Da die Kommission nicht demokratisch gewählt wird, wäre sie gegen öffentliche Kritik weitgehend immun, vgl. Hans Herbert von Arnim, Der Staat als Beute, a.a.O., S. 373.

52 Eine Ausnahme bildet hierbei Mecklenburg-Vorpommern, das den Index nach der Entwicklung der Lebenshaltungskosten bestimmt. Dies passt jedoch eher auf die Berechnung der Kostenpauschale, da Löhne nicht notwendig hieran gekoppelt sind. Umfassend dazu Heinrich Lang, a.a.O., S. 144.

sollten. Das Indexierungsverfahren kann folglich ohne Änderung des Grundgesetzes festgelegt werden. Auch politisch wäre eine Verfassungsänderung nicht vorteilhaft. Zwar käme der Indexierung auf diese Weise bereits bei ihrer Einführung ein hohes Maß an Transparenz zu<sup>53</sup>, doch stellte dies zugleich eine hohe Hürde für spätere Modifikationen dar. Ein einfachgesetzlich ausgestaltetes Verfahren beließe die wirksame Letztentscheidungsbefugnis beim Bundestag und eröffnete ihm die Möglichkeit, jederzeit einzugreifen.

Da sich die öffentliche Kritik an einer Erhöhung der Diäten nie gänzlich ausräumen lassen wird, muss es Aufgabe einer Verfahrensreform sein, sie auf ein rationales Maß zu beschränken und ihren Forderungen Rechnung zu tragen. Durch die Bestimmung einer objektiven Maßzahl gewährleistet das Indexierungsverfahren inhaltlich ein Höchstmaß für allgemeine Akzeptanz. Die Koppelung der Entschädigung an eine durchschnittliche Einkommensentwicklung dürfte auf breite Zustimmung stoßen, da die Abgeordneten gegenüber den Bürgern nicht begünstigt würden. Zudem garantieren die Veröffentlichung der Ergebnisse sowie die Möglichkeit, die Indexierung auszusetzen, Transparenz und Diskussionsbereitschaft. Anders als bei der Einberufung einer Diätenkommission kann der Bundestag auf abweichende politische Entwicklungen reagieren und öffentlicher Kritik punktuell – beispielsweise durch eine einmalige Nullrunde – Rechnung tragen.<sup>54</sup>

Grundlegende Voraussetzung für die Akzeptanz des Verfahrens ist jedoch die Bestimmung eines Indexes, der die Auseinandersetzungen über die Angemessenheit dauerhaft beseitigen kann. Die bisherigen Regelungen der Länder knüpfen primär an die Entwicklung niedriger bis mittlerer Einkommen abhängig Beschäftigter an. Dies mag politisch wirksam sein, führt jedoch zu einem Verlust der Attraktivität des Mandats. Sinnvoller wäre eine stärkere Orientierung an den Einkünften von Selbständigen und Freiberuflern. Zwar werden diese von öffentlichen Stellen nicht statistisch erfasst, doch verfügen private Unternehmensberatungen aus langjährigen Marktbeobachtungen über verlässliche Daten.<sup>55</sup> Abzulehnen ist hingegen die Konstruktion eines „Durchschnittsberufsstandes“<sup>56</sup>, in den die Entwicklung von Renten, Sozialhilfe und Arbeitslosengeld anteilig aufgenommen würde. Dies widerspräche Rang und Bedeutung des Mandats in unangemessener Weise. Gleichwohl muss ein repräsentativer Charakter der Indexierung garantiert werden, um ein hohes Maß an Gerechtigkeit zu erzielen und die Einflussmöglichkeiten einzelner Tarifpartner zu begrenzen.

Eine grundsätzliche Kritik an der Einführung der Indexierung geht davon aus, dass die Abgeordnetenentschädigung ein Politikum und keine simple Rechenaufgabe sei, die durch objektive Maßstäbe bestimmt werden könne. Hiergegen lässt sich jedoch zweierlei einwenden: Gerade aufgrund der politischen Brisanz der Diätenzahlungen bietet sich eine Relativierung und Rationalisierung durch festgelegte Maßstäbe an. Des Weiteren wird dem politischen Charakter der Entschädigung dadurch entsprochen, dass der Bundestag selbst eine Entscheidung über den Basiswert und dessen künftige Indexierung trifft.

53 Neben die Diskussion im Bundestag träte dann noch die im Bundesrat.

54 So geschah es bereits in Thüringen.

55 So hatte die *Kissel-Kommission* auf Vergütungsstudien der Kienbaum-Unternehmensberatung zurückgegriffen, Anlagen 8 – 10 zu BT-Drs. 12/5020, S. 40 f.; siehe auch *Heinrich Lang*, a.a.O., S. 198 ff.

56 *Erich Eyerermann*, Die ewigen Diätenquerelen, in: ZRP 1992, S. 202.

Durch die Einführung einer Indexierung könnte sich der Bundestag zumindest teilweise vom „Fluch der Selbstentscheidung“<sup>57</sup> befreien und gleichzeitig die Teilnahme der Abgeordneten an der allgemeinen Einkommensentwicklung garantieren. Unangemessen hohe Entschädigungen wären hiernach kaum möglich und könnten überdies von der Öffentlichkeit hinterfragt werden. Ebenso würde ein wiederholter Verzicht auf die Anpassung der Diäten aus politischem Opportunismus weitgehend vermieden.<sup>58</sup> Auch eine Entschädigung, die hinter den allgemeinen Entwicklungen zurückbleibt, stellt letztlich ein Problem für die verfassungsrechtliche Bedeutung des Abgeordneten dar. Die Indexierung ist somit ein adäquates Mittel, um die Vorbehalte gegen die Entscheidung in eigener Sache zu relativieren und eine gerechte Entschädigung nach Art. 48 Abs. 3 GG festzulegen.

Bei Fragen der konkreten Ausgestaltung einzelner Versorgungsleistungen, die nicht im Wege einer Indexierung festgelegt werden können, bietet sich die Einführung des Wahlperiodenvorbehaltes an.<sup>59</sup> Es wird darauf zu achten sein, dass die Entscheidungen nicht in die Phase des Wahlkampfes gelegt werden, um eine Instrumentalisierung der Entschädigungsleistungen zu verhindern. Gleichfalls sollten die entwickelten Gesetzentwürfe von öffentlich tagenden Beratungsgremien begutachtet und im Hinblick auf ihre Transparenz überprüft werden. Nur durch ein Höchstmaß an Öffentlichkeit und Durchschaubarkeit kann das Misstrauen gegenüber der Selbstgesetzgebung wirksam bekämpft werden.

#### 4. Indexierung: Mehr Transparenz, weniger Misstrauen

Um der anhaltenden Kritik an den Entschädigungen der Abgeordneten wirksam zu begegnen, sind weitere Reformen nötig. Wenngleich der Bundestag mit der Änderung des Abgeordnetengesetzes bereits wichtige Kritikpunkte aufgenommen hat, bedürfen Amtsausstattung und Übergangsgeld sowie die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Festsetzungsverfahrens einer grundlegenden Neubewertung. Insbesondere durch den gesetzlich bestimmten Automatismus einer Indexierung kann dem Vorwurf der Selbstbedienung teilweise begegnet werden. Vorbehalte gegen Diätenerhöhungen werden sich jedoch nicht grundsätzlich ausräumen lassen. Hier ist der Gesetzgeber in der Verantwortung, das Vertrauen der Bevölkerung durch möglichst transparente Regelungen zu stärken und auf diese Weise der anhaltenden Politikverdrossenheit entgegenzuwirken. Die einzelnen Leistungen sollten daher kritisch überprüft und die entsprechenden Vorschriften des Abgeordnetengesetzes nach Maßgabe der dargestellten Verbesserungsmöglichkeiten modifiziert werden. Bei aller Kritik darf indes nicht vergessen werden, dass es sich bei der Abgeordnetenentschädigung um eine demokratische Errungenschaft handelt, die unabdingbare Voraussetzung für eine unabhängige und soziale Volksvertretung ist.

57 Florian Edinger, a.a.O., S. 303.

58 Nullrunden gab es beispielsweise in den Jahren 1977 bis 1982 sowie 1993, 1994, 1996 und 2000.

59 So auch Heinrich Lang, a.a.O., S. 506.