

zuleitende Fraktionsautonomie⁵¹ ebenfalls zu respektieren. Dies bedeutet, dass es auch möglich, ja der Fraktionsautonomie am ehesten gerecht wird⁵², wenn die Zulage aus den der Fraktion zugewiesenen Mitteln erfolgt, wobei es dem Parlament obliegt, hinreichend präzise Regelungen⁵³ aufzustellen, welche die Zahl der möglichen Ämter eindeutig beschränken, finanzielle Kumulierungseffekte ausschließen⁵⁴ sowie die Transparenz⁵⁵ und eine effektive Kontrolle der Mittelvergabe sicherstellen.

51 Vgl. *Hermann Butzer*, in: *Volker Epping / Christian Hillgruber* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, München 2013, Art. 38, Rn. 133 ff.; *Hans Hugo Klein*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Art. 48 (Stand: Oktober 2010), Rn. 168; vgl. auch *Suzanne S. Schüttemeyer*, *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Opladen 1998, S. 30 ff.

52 Vgl. *Lars Brocker*, in: *Rudolf Dolzer / Karin Graßhof / Wolfgang Kahl / Christian Waldhoff* (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 40 (Stand: Februar 2011), Rn. 188; *Lars Brocker / Thomas Messer*, a.a.O. (Fn. 11), S. 897 f.; vgl. auch *Sven Hölscheidt*, *Funktionszulage für Abgeordnete*, in: *DVBl.* 2000, S. 1737 – 1742, S. 1742.

53 Zur Regelungsform vgl. *Hermann Butzer*, a.a.O. (Fn. 51), Rn. 137.

54 Vgl. zum Beispiel § 6 Abs. 5 AbgG: „Nehmen Abgeordnete mehrere besondere parlamentarische Funktionen wahr, steht ihnen nur die jeweils höchste zusätzliche Entschädigung ... zu.“

55 Zum Transparenzgebot vgl. *LVerfG*, a.a.O. (Fn. 1), Rn. 58.

Von der Affäre zur Reform. Wandlungen des Abgeordnetenrechts in Bayern

Heinrich Oberreuter

Innerhalb eines Jahres sind in Bayern weite, für die Finanzausstattung der Parlamentarier wesentliche Bereiche des Abgeordnetenrechts tiefgreifenden Änderungen unterzogen worden.¹ Bis dahin hatte das Maximilianeum hinsichtlich geradezu kontrollfreier Modalitäten bei Arbeits-, Dienst- und Werkverträgen zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit sowie äußerst zurückhaltender Anzeigepflichten von Nebentätigkeiten im Vergleich zu anderen Parlamenten in Deutschland eine Sonderstellung eingenommen. Abhilfe schaffen nun zwei Novellierungen des Abgeordnetengesetzes (vom 22. Mai 2013 und 26. März 2014), verschärfte Verhaltensregeln (vom 16. Juli 2013) sowie völlig neue durchgreifende Richtlinien zu Mitarbeiter- und Werkverträgen (vom 18. Juli 2013). Bei diesen Verträgen wurden wesentliche Positionen der schon seit 1999 dokumentierten landtagsinternen Kritik sowie aktuelle Empfehlungen des Bayerischen Obersten Rechnungshofes (ORH) übernommen.

1 Als haltlos erwies sich der mehrfach geäußerte Verdacht, die Reform werde auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben, bei *Hans-Herbert von Arnim*, Abgeordnetenmitarbeiter und Kostenpau-schalen in Bayern. Stellungnahme nach Vorlage des Berichts des Bayerischen Obersten Rechnungshofes, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 32. Jg. (2013), H. 19, S. 1262 – 1263 (die ausführliche Fassung erschien vorab online in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra*, 32. Jg. (2013), H. 19, S. 1 – 13).

Ausgeschlossen ist nunmehr die Beschäftigung von Verwandten (auch Lebenspartnern) bis zum vierten Grad sowie von Verwandten anderer Landtagsabgeordneter bis zum dritten Grad. Dieser Ausschluss gilt auch für entsprechende vertragliche Beziehungen zu Kapital- und Personengesellschaften, in denen dieser Personenkreis tätig ist. Erstattungsfähigkeit entfällt zudem, wenn ein Mitarbeiter zugleich in einem privatwirtschaftlichen oder freiberuflichen Arbeitsverhältnis zum Landtagsmitglied steht. Dies gilt ebenso für Verträge mit Kapital- oder Personengesellschaften, an denen das Landtagsmitglied selbst oder andere Abgeordnete als Geschäftsführer oder mit mehr als 25 Prozent beteiligt sind. Nicht erstattungsfähig sind ferner Verträge mit Parteigeschäftsstellen, die den Abgeordneten eigene Arbeitskräfte zur Erledigung parlamentarischer Arbeit zur Verfügung stellen. Personal- und Finanzbewirtschaftung sind nach dem Vorbild des Bundestages an das Landtagsamt übergegangen. Dieses prüft nun auch die Angemessenheit von Qualifikation und Besoldung der Mitarbeiter. Damit entfallen die zuvor üblichen Vorauszahlungen der Beträge an die Abgeordneten und die eigenständige Mittelbewirtschaftung durch sie. Nunmehr besteht eine Vorlagepflicht für Verträge (samt einer Fülle einschlägiger Unterlagen) und Rechnungen. Frei bleiben die Abgeordneten – kraft ihrer verfassungsrechtlich gebotenen Selbstbestimmung über die Art und Weise der Mandatswahrnehmung – nur in der inhaltlichen Ausgestaltung der Verträge.² Mit diesen neuen Regelungen scheinen wirksame Grenzen zur Grauzone von Partei- und Individualnutzen gezogen. Die Reichweite des Beschäftigungsverbots von Verwandten und Verschwägerten ist sogar überaus restriktiv und daher auch nicht unumstritten.

Die neuen Verhaltensregeln verlangen Anzeigepflichten für entgeltliche Tätigkeiten und eine Vielzahl von einflussreichen Positionen in Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, von Beteiligungen mit wesentlichem wirtschaftlichen Einfluss auf Unternehmen, von Positionen in Vereinen und Verbänden mit überlokaler Bedeutung sowie von zugesagten Vermögensvorteilen. Anzuzeigen sind Beträge, die monatlich 1000 und jährlich 10.000 Euro übersteigen. Veröffentlicht werden diese auf der Internetseite des Landtags in zehn Stufen von 1.000 bis 3.500 Euro monatlich (Stufe 1) bis über 250.000 Euro (Stufe 10). Die Mandatsträger haben über Spenden für ihre politische Tätigkeit gesondert Rechnung zu legen; ab 5.000 Euro sind sie mit Namen und Anschrift des Spenders anzuzeigen, ab 10.000 Euro werden sie publiziert.

Im Ganzen erscheinen diese Regelungen stringent genug, wenn man nicht zum Beispiel die Annahme von Spenden prinzipiell unterbinden will. Wie ist es zu diesem frappierenden Wandel gekommen?

1. Die Affäre

Auslöser war die im April 2013 aufgebrochene „Verwandtenaffäre“, die erhebliche und teilweise überzogene Diskussionen über Integrität, Verhaltensstil und Amtsausstattung der Abgeordneten provozierte. Im Jahre 2000 hatte der Landtag auf gemeinsame Initiative aller Fraktionen ein generelles Verbot zur Beschäftigung Verwandter oder Verschwägerten ersten

- 2 In diesem Sinne erstreckt sich auch das neu eingeführte Prüfungsrecht des Obersten Rechnungshofes bei mandatsbezogenen Leistungen zwingend nicht auf die Beurteilung ihrer Erforderlichkeit zur Wahrnehmung des Mandats.

Grades (inklusive Lebenspartnerschaften) erlassen, gleichzeitig aber in Beachtung des Rechtsgrundsatzes des Vertrauensschutzes beschlossen, bereits bestehende Verträge weiterhin, über den Ablauf der aktuellen Wahlperiode hinaus, gelten zu lassen. Bestand diese Regelung 2013 rechtlich noch – oder nicht mehr? Der Terminus „Übergang“ legte letzteres alltagssprachlich nahe, und auch die Unabhängige Diätenkommission hatte den Landtag 2002 aufgefordert, die Altfälle zum Ende der Wahlperiode (2003) auslaufen zu lassen. Sie hatte aber einen abschlägigen Bescheid erhalten. Mehrfach – 2000, 2004 und 2009 – bestätigten Präsidium, Ältestenrat und eine Interfraktionelle Arbeitsgruppe (also sämtliche zu den entsprechenden Zeitpunkten im Landtag vertretenen Fraktionen!) Fortbestehen und Zulässigkeit der Altfallregelung. Dem öffentlichen Bewusstsein war das Thema allerdings entglitten.

Im Mai 2011 griff *Hans-Herbert von Arnim* es zunächst ohne Resonanz in einer Abhandlung³ auf und bettete es dann im beginnenden Landtagswahlkampf 2013 in einen in üblicher Manier vorgetragenen Generalangriff ein.⁴ Aus diesem Anlass berief Landtagspräsidentin *Barbara Stamm* am 15. April 2013 eine Pressekonferenz ein. Diese nahm einen ruhigen, die grundsätzlichen Themen angemessen abdeckenden Verlauf, bis eine als besonders kritikfreudig bekannte Landtagskorrespondentin mit deutlicher Aggressivität genau dieses, zuvor von niemandem beachtete Thema ansprach. Zug um Zug gerieten 79 Abgeordnete aller zum relevanten Zeitpunkt im Landtag vertretenen Fraktionen in geradezu proportionaler Verteilung, nämlich 56 von der CSU, 21 von der SPD und zwei von den Grünen, ins Visier. Mindestens 16 davon (darunter pikanterweise der aktuelle Vorsitzende des Haushaltsausschusses) hatten mit Insiderwissen entsprechende Verträge erst kurz vor Inkrafttreten des generellen Verbots abgeschlossen, immerhin im Rahmen des geltenden Rechts. Gleichwohl blieb dieses Gebaren 2013 in einzelnen speziellen Fällen nicht folgenlos: Der Vorsitzende des Haushaltsausschusses musste zurücktreten (und entging einer Strafverfolgung nur knapp). Der CSU-Fraktionsvorsitzende verlor auf Drängen des Ministerpräsidenten nicht nur sein Amt, sondern auch die Wiedernominierung für die Landtagswahl im Herbst sowie seine lokale Position. Er wurde völlig aus der Politik gedrängt. Gegen ihn wird die Staatsanwaltschaft voraussichtlich Anklage erheben, allerdings wegen des Verdachts auf Sozialversicherungsbetrug, nicht wegen „seiner Verstrickung in die Verwandtenaffäre“⁵; er hatte mit der (exorbitant ausgenutzten) Mitarbeiterentschädigung ein scheinselbstständiges Arbeitsverhältnis mit seiner Ehefrau begründet. In zwei Fällen, in denen abseits der Übergangsregelung von neuen Abgeordneten wissentlich oder fahrlässig gegen das Beschäftigungsverbot von 2000 verstoßen worden war, wurden Verfahren anhängig: gegen den Parlamentarischen Geschäftsführer der SPD (der daraufhin sein Amt niederlegte) und gegen eine Abgeordnete der Grünen. Darüber hinaus hat Ministerpräsident *Horst Seehofer* sämtliche Kabinettsmitglieder, die jemals durchaus legal Verwandte beschäftigt hatten, gezwungen, die entsprechenden Beträge an die Staatskasse zurückzuzahlen. Vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof hat die SPD die Bekanntgabe der genauen Beträge erstritten, die die Staatsregierung mit der Begründung verweigert hatte, es handle sich um eine Landtagsangelegenheit.

3 Vgl. *Hans-Herbert von Arnim*, Abgeordnetenmitarbeiter: Reservearmee der Parteien?, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 64. Jg. (2011), H. 9, S. 345 – 351.

4 Vgl. ders., *Die Selbstbediener. Wie bayerische Politiker sich den Staat zur Beute machen*, München 2013, S. 72 – 96.

5 *Mike Szymanski*, Georg Schmid droht Anklage, in: *SZ* vom 7. Mai 2014, S. 37.

Das Urteil vom 22. Mai 2014⁶ ist eine bemerkenswerte Verteidigung des parlamentarischen Fragerechts mit durchaus unorthodoxen Argumenten: Auf die Trennung von Amt und Mandat könne sich eine Regierung nicht berufen, für deren Ministerpräsident die „Parallelität“ von Regierungsamt und Landtagsmandat und damit der Bezug zur Regierungstätigkeit Anlass zum Eingreifen gewesen sei. Die von der Opposition begehrten Auskünfte könnten klären, ob sich Kabinettsmitglieder gesetzeskonform oder nach Maßstäben der Allgemeinheit unangemessen verhalten hätten. Es könnten sich Aufschlüsse zur „persönlichen Einstellung des jeweiligen Kabinettsmitglieds zum Umgang mit öffentlichen Mitteln“⁷ ergeben, bei dem es im Vergleich zum einfachen Abgeordneten einer „gesteigerten Sorgfaltspflicht“ unterliege; denn das Ressortprinzip schließe auch die eigene Verantwortung für die zugewiesenen Haushaltsmittel ein. „Fehlt es an einem dieser Sorgfaltspflicht gerecht werdenden Verhalten, kann dies zugleich Folgen im Hinblick auf die Eignung für ein Regierungsamt haben, das in besonderem Maß persönliche Integrität voraussetzt.“⁸ Damit werden Begriff und Reichweite parlamentarischer Kontrolle weit gefasst.

In der Öffentlichkeit führte die Verwandtenaffäre zur – wie üblich keineswegs sachkundigen – Diskussion über sämtliche Fragen der Abgeordnetenfinanzierung. Geradezu bösartig aber ist die Insinuation eines Gegensatzes zwischen Art. 31 der Bayerischen Verfassung, der nur eine Aufwandsentschädigung vorsehe, und der Gewährleistung eines Einkommens plus Aufwandsentschädigung (= Kostenpauschale) und Altersversorgung⁹ – und dies verbunden mit dem Vorwurf der Entscheidung in eigener Sache, zu der aber das Bundesverfassungsgericht die Parlamente verpflichtet hat. Die Karlsruher Richter hatten im so genannten Diätenurteil von 1975 zudem präzise Maßstäbe vorgegeben, die einen angemessenen Unterhalt rechtlich erzwingen. Der Wortlaut der Bayerischen Verfassung von 1946, noch geprägt von der Tradition des Honoratiorenparlaments, läuft angesichts dieser verfassungsrechtlichen Klarstellungen leer – oder kann allein in ihrem Lichte interpretiert werden.

2. Abgeordnete: Beruf, Belastung, Entschädigung

Bei der Ausgestaltung der Entschädigung hat der Landesgesetzgeber zwar einen weiten Ermessensspielraum, aber er ist nicht gänzlich frei. Er bleibt an Art. 48 Abs. 3 GG gebunden. Demnach hat die Entschädigung der Inanspruchnahme durch das Mandat Rechnung zu tragen. Diese geht heute über einen Full-Time-Job eher hinaus, als dass sie noch mit der des früheren Honoratioren-Abgeordneten vergleichbar erschiene. Daher ist aus der früheren „Entschädigung für einen besonderen, mit dem Mandat verbundenen Aufwand eine Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse geworden“¹⁰. Karlsruhe hat diese Feststellung zunächst auf den Bundestag bezogen, zugleich aber auch auf den Saarländischen Landtag erstreckt. Damit kommt ihr – von den Stadtstaaten abgesehen – offensichtlich normative Bedeutung für die Landtage zu.

6 Bayerischer VerfGH, Urteil vom 22. Mai 2014, Az. Vf. 53-IVa-13.

7 Ebenda, Rn. 49.

8 Ebenda, Rn. 50.

9 Vgl. *Hans-Herbert von Arnim*, a.a.O. (Fn. 4), S. 111.

10 BVerfGE 40, S. 296 ff., Rn. 314.

Die Angemessenheit wird durch das Bundesverfassungsgericht verbindlich näher bestimmt. Sie muss

- für die Abgeordneten und ihre Familien für die Dauer der Parlamentszugehörigkeit eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben,
- der Bedeutung des Amtes im Hinblick auf die damit verbundene Belastung und Verantwortung und seines Ranges im Verfassungsgefüge gerecht werden,
- die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten sichern und
- die Möglichkeit gewährleisten, sich der eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit auch um den Preis widmen zu können, Berufseinkommen ganz oder teilweise zu verlieren.

„Die Alimentation ist also so zu bemessen, dass sie auch für den, der, aus welchen Gründen auch immer, kein Einkommen aus einem Beruf hat, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist.“¹¹ Damit sind verfassungsrichterliche Maßstäbe vorgegeben. Sie dürfen wohl interpretiert, aber nicht relativiert werden. Insbesondere ist es nach der Verfassung nicht zulässig, Angemessenheit nach ihrer Resonanz bei Medien und politischer Öffentlichkeit zu bestimmen. Erst recht sind die Maßstäbe einer verfassungsmäßig fixierten parlamentarischen Demokratie nicht mit grundsätzlicher Parlamentarismusksepsis zur Deckung zu bringen.

Skepsis, Unverständnis und Unkenntnis verfehlen zwangsläufig das „Berufsbild“ des Abgeordneten. Dessen Vielfältigkeit kann hier nur grob skizziert werden. Es erschöpft sich nicht in den bekannten innerparlamentarischen Tätigkeiten, über die es ohnehin oft genug unpräzise Vorstellungen gibt. Auch wenn zum Beispiel die Föderalismusreform ihre ursprünglichen großen Ziele nicht erreicht hat¹², wurden immerhin 16 Regelungsmaterien auf die Länder übertragen – darunter Strafvollzug, öffentlicher Dienst, Teile des Umweltrechts. In der konkurrierenden Gesetzgebung können die Länder in sechs Bereichen originäre, vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen (Art. 72 Abs. 3 GG). Nach Art. 23 GG kommen ihnen auch „in Europa“ neue Spielräume sowie Chancen der Eindämmung zentraler Entscheidungsgewalt zu – etwa bei der Subsidiaritätskontrolle. Neu ist in diesem Kontext in Baden-Württemberg und Bayern die Bindung der Staatsregierung an Voten des Landtags. „Entleerung“ des Parlaments trifft in Bayern auch für die Routine nicht zu. Im Vergleich zur 14. Wahlperiode steigerten sich in der 15. die Gesetzesentwürfe von 201 auf 245, in der 16., mit Einzug der Freien Wähler und der FDP, auf 316. In dieser Phase belebten sich auch andere Aktivitäten: von der 15. zur 16. Wahlperiode Anträge von 3.586 auf 5.718, schriftliche Anfragen von 1.934 auf 4.769 und mündliche von 468 auf 2.304.

Neben den innerparlamentarischen (als Teilhabe an der politischen Führung allerdings modern zu interpretierenden) Pflichten wird den Abgeordneten völlig zu Recht eine umfangreiche Tätigkeit in der Öffentlichkeit und vor allem im Wahlkreis abverlangt.¹³ Sie

11 Ebenda, Rn. 316.

12 Siehe dazu unter anderem *Heinrich Oberreuter*, Landesparlamentarismus in nationaler und europäischer Perspektive, in: *Ulrich Sarcinelli / Jürgen W. Falter / Gerd Mielke / Bodo Benzner* (Hrsg.), *Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie*, Wiesbaden 2010, S. 219 – 234.

13 Uneingeschränkt positiv aus verfassungsrechtlicher Sicht dazu zum Beispiel *Hans Hugo Klein*, Status des Abgeordneten, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof*, *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg 2005, S. 748. Diese Zusammenhänge beurteilt *Klein* nicht nur als Staatsrechtslehrer und Bundesverfassungsrichter, sondern auch aus der eigenen praktischen Erfahrung als Bundestagsabgeord-

dient der kommunikativen Legitimation der parlamentarischen Demokratie, die schlechthin als Kernfunktion des Abgeordneten zu gelten hat. Neben der Wahrnehmung einer Fülle von Repräsentationsaufgaben wird von ihm vor allem die Vertretung der Interessen des Wahlkreises oder einer Region sowie der Einsatz für persönliche oder spezielle Belange einzelner Bürger und Bevölkerungsgruppen bei Verwaltung und Ministerien erwartet. Schließlich ist die informierende, nicht zuletzt auch politische Verantwortlichkeit und Rechtfertigung sowie Responsivität gegenüber Anliegen und Anforderungen einlösende Kommunikation mit der Wähler- und Partei-Basis ein konstitutives Element des Mandats.

Nach neueren Untersuchungen wenden die deutschen Abgeordneten in ihrem „Leben für die Politik“ in Sitzungswochen durchschnittlich 60 Arbeitsstunden für ihr Mandat auf, außerhalb der Sitzungswochen durchschnittlich 52. Für Landtagsabgeordnete in Bayern wurden in Sitzungswochen bis zu 70 Stunden (40 im Stimmkreis, 30 im Parlament), in sitzungsfreien Wochen bis zu 50 Stunden (allein im Wahlkreis) erhoben.¹⁴ Bundestagsabgeordnete weisen 67 (neuerdings 65) beziehungsweise 59 (neuerdings 50) Stunden auf, westdeutsche Landtagsabgeordnete 57 und 47. Bei den Mitgliedern ostdeutscher Landtage liegen die Werte bei 58 und 52 Arbeitsstunden. Sie scheinen in Sitzungswochen etwa gleich, im Wahlkreis jedoch deutlich stärker gefordert zu sein als ihre westdeutschen Kollegen.¹⁵

Die zeitliche Beanspruchung durch Parlaments- und Wahlkreistätigkeit liegt weit jenseits der normalerweise zu erbringenden Arbeitszeit. Ganz abgesehen davon, dass entsprechend dem Grundsatz des freien Mandats der Abgeordnete ohnehin selbst bestimmt, auf welche Weise er sein Amt wahrnimmt, und er folglich auch frei sein muss, die ihm wichtigen Betätigungsfelder zu definieren, gehören zur parlamentarischen Arbeit in erheblichem Umfang Leistungen, die außerhalb des Parlamentssitzes zu erbringen sind. Offensichtlich ist diese Erkenntnis nicht selbstverständlich. Auch die Staatsrechtslehre unterteilt den Funktionsbereich des Abgeordneten in die beiden Schwerpunkte Parlament und Wahlkreis¹⁶, in dem die Parteiarbeit, „durch die er sich nicht zuletzt seines politischen Rückhalts versichert“, einen wichtigen, selbstverständlichen und die Kommunikation mit der Basis suchenden Raum einnimmt.¹⁷

Das Berufsbild des Abgeordneten ist demnach geprägt von einer Arenentrias, in welcher er seinen vielfältigen Aufgaben nachkommt: Parlament, Wahlkreis, Partei. Dem entspricht in der Praxis offensichtlich die konkrete Wahrnehmung des Mandats in den Landtagen – auch im Bayerischen.

neter und Parlamentarischer Staatssekretär. Siehe auch grundsätzlich *Sven T. Sieffken*, Repräsentation vor Ort: Selbstverständnis und Verhalten von Bundestagsabgeordneten bei der Wahlkreisarbeit, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 3, S. 486 – 506, S. 505 f.

14 Vgl. *Stephan Lang*, Wahlkreisstile und Wahlkreiskommunikation in Niederbayern (noch nicht abgeschlossene Dissertation an der Universität Passau), Passau 2014.

15 Vgl. *Heinrich Best* / *Stefan Jabr*, Politik als prekäres Beschäftigungsverhältnis: Mythos und Realität der Sozialfigur des Berufspolitikers im wiedervereinten Deutschland, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 1, S. 63 – 79, S. 67; *Heinrich Best* / *Michael Edinger* / *Daniel Gerstenhauer* / *Lars Vogel*, Jenaer Parlamentarierbefragung 2010, Gesamtergebnis SFB 580, Teilprojekt A3, Jena 2011; siehe auch *Werner J. Patzelt*, Abgeordnete und ihr Beruf, in: *Stephan Braun* / *Alexander Geisler* (Hrsg.), Die verstimmte Demokratie. Moderne Volksherrschaft zwischen Aufbruch und Frustration, Wiesbaden 2012, S. 153 – 162.

16 Vgl. *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 13), S. 746.

17 Ebenda, S. 748.

Dem populären Vergleich der Abgeordnetenentschädigung mit anderen öffentlichen Ämtern oder allgemeinen Berufsfeldern hat das Bundesverfassungsgericht enge Grenzen gezogen. Der Abgeordnete (auch der des Bayerischen Landtags) ist Inhaber eines spezifischen öffentlichen Amtes. Daher sind die Vorschriften des allgemeinen Arbeits- oder Beamtenrechts auf ihn nicht anwendbar. Das folgt schon daraus, dass er sein Mandat weisungsfrei ausübt und keinen Dienstherrn besitzt. Sein Entschädigungsanspruch entsteht mit der Übernahme des Mandats von Verfassungen wegen. Dieser Anspruch wird im Abgeordnetengesetz (zum Beispiel Art. 5 BayAbgG) konkretisiert. Das Amt des Abgeordneten ist verfassungsrechtlich einzigartig definiert. Demgemäß ist die unmittelbare Koppelung an Besoldungen im öffentlichen Dienst untersagt und Transparenz bei der Bestimmung der angemessenen Höhe der Abgeordnetenentschädigung geboten. Nicht untersagt ist dabei die Orientierung der Parlamente an Richtgrößen, die, der Bedeutung des Amtes gemäß, den verfassungsrechtlichen Vorgaben und einem adäquaten Selbstverständnis zu entsprechen haben. Im Rahmen des vom Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil dekretierten Transparenzgebots sowie des Zwangs zur Entscheidung in eigener Sache liegt es im Ermessen des Parlaments, die Methode der Entschädigungsberechnung selbst zu bestimmen. Dazu gibt es in den Landtagen unterschiedliche Modelle.

3. Indexierung der Diäten: Modell Bayern

Bayern hat sich seit 1996 (in Abstimmung mit der Unabhängigen Diätenkommission nach Art. 23 BayAbgG) für eine Indexierungsregelung entschieden, die im Kern nun auch vom Bundestag übernommen worden ist.¹⁸ Diese Regelung entthob den Landtag nicht der Notwendigkeit, die Richtgröße einer angemessenen Entschädigung festzusetzen. 1996 diente dazu – eher bescheiden – ein Amt der Besoldungsgruppe B 3 beziehungsweise eines Ersten Bürgermeisters einer Gemeinde bis zu 30.000 Einwohnern.

Vorausgegangen waren dem Zeiten, in denen die Diäten über Jahre aus Angst vor der Öffentlichkeit ihre verfassungsrechtlich zwingende Angemessenheit verloren hatten. Seither existiert ein jährlicher Anpassungsautomatismus, den der Landtag sich mit öffentlichem Beschluss jeweils zu Beginn der Wahlperiode zu eigen macht: Maßzahl ist die allgemeine Preis- und Einkommensentwicklung im Vorjahr. Sie wird errechnet vom Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, das sich – gesetzlich festgelegt – an den Monatsentgelten von Beschäftigten im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich (zu 87,2 Prozent), im öffentlichen Dienst nach der Entgeltgruppe 11 TVöD (zu 6,2 Prozent) sowie eines Beamten der Besoldungsgruppe A 12 (zu 6,6 Prozent) orientiert. Der Landtag beschließt per Gesetz nicht nur dieses Verfahren, sondern auch die Termine der jährlichen Anpassungen, deren Maßzahl jeweils vier Monate zuvor vom Landesamt für Statistik an den Landtagspräsidenten übermittelt wird. Darauf folgt die Information des Ältestenrats, die Mitteilung an die Presse und die Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt. Das heißt, der Landtag entscheidet Wahlperiode für Wahlperiode – wie verfassungsrechtlich geboten – über die Grundsätze und fälligen Anpassungen der Entschädigung. Bei den Anpassungen folgt er objektivierten, von außen vorgegebenen Kriterien.

18 Siehe Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts vom 19. März 2013, BT-Drs. 17/12500.

Verfahrensgrundsätze und Daten werden veröffentlicht. Sie entsprechen folglich dem Erfordernis der Transparenz. Von rechtswidrigem Missbrauch kann keine Rede sein.¹⁹

Faktisch ergab sich zum 1. Juli 2013 eine Steigerung der Entschädigung um 2,6 Prozent (= 184 Euro) auf 7.244 Euro monatlich, zwölfmal ausbezahlt und zu versteuern. Die Kostenpauschale für mandatsbedingte Aufwendungen folgt, vom Landesamt ermittelt und vom Landtag in gleicher Weise publiziert, jährlich der Entwicklung des Verbraucherpreisindex vom Vorjahr. Sie stieg zum 1. Juli 2013 um 2,1 Prozent (= 68 Euro) auf 3.282 Euro.

Art. 6 Abs. 2 BayAbgG nennt die Betreuung des Stimm- und Wahlkreises samt Büro ausdrücklich als Kostenerstattungsgrund, so schwer sie sich von reiner Parteiarbeit auch trennen lässt. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fordert lediglich²⁰, dass eine steuerfreie Kostenpauschale für mandatsbezogene Aufwendungen wegen des Verfassungsgebots der Gleichmäßigkeit der Besteuerung den tatsächlichen Kosten entsprechen muss. Eine nachvollziehbare Pauschalierung bleibt statthaft. Darüber können am ehesten Zweifel entstehen aufgrund von Ungleichheiten der Lebensbedingungen – wie zum Beispiel Distanz, Nähe oder Identität von Wohnort und Parlamentssitz. In diesem Kontext ist jedenfalls der Hinweis eines Münchner Abgeordneten, er fahre im Stimmkreis mit einem (teuren) Porsche²¹, kein etwaige Zweifel zerstreues Argument. Zu bedenken wäre eher das unterschiedliche Niveau der Lebenshaltung in Hauptstadt und Provinz, das unter dem Strich zu ähnlichen Kostenbelastungen führen könnte. Auch der Bundesfinanzhof hat mit Urteil vom 11. September 2008 Kostenpauschalen grundsätzlich für zulässig erklärt und die Alternative verworfen, entsprechende Aufwendungen über Werbungskosten abzusetzen, weil die Mandatsbezogenheit dann von Finanzbeamten beurteilt werde. Mit der freien Mandatsausübung sei das nicht vereinbar. Spitzabrechnungen über das Landtagsamt, vielfach, zum Beispiel auch von der bayerischen Diätenkommission, vorgeschlagen, verschöben das Problem zumindest partiell lediglich auf eine andere Beamtenebene.

Verfassungsrechtlich unbedenklich ist auch eine Mandatsausstattung inklusive Informations- und Kommunikationseinrichtungen von Amts wegen. Im Alltag trifft jeder Arbeitnehmer, jeder Hochschullehrer oder Redakteur auf einen für ihn kostenfreien funktionsfähigen Arbeitsplatz. Art. 6 BayAbgG verlangt im Übrigen bei Kommunikationsmitteln und Schulungen einen Eigenanteil von 15 Prozent und eine Erstattung des Zeitwertes bei Veräußerung oder Ausscheiden aus dem Landtag. Außer einem Erstattungshöchstsatz von 12.500 Euro waren darüber hinaus keine rechtlichen Eingrenzungen vorgesehen. Im Affärensommer 2013 stellte sich heraus, dass in Einzelfällen exorbitant aufwändige beziehungsweise zahlreiche Geräte angeschafft worden waren, die, nüchtern betrachtet, wohl über Erfordernisse des Mandats hinausgingen, legt man die seit 2009 geltenden Ausführungsbestimmungen zugrunde. Im besonderen Fall eines Abgeordneten, der nicht nur eine mehr als 6.000 Euro teure Digitalkamera, sondern noch vier weitere Kameras abgerechnet hatte, hätte der Rechnungshof eine Nachfrage des Landtagsamts für zwingend erforderlich gehalten.

19 Anderer Ansicht kontinuierlich und so auch für Bayern *Hans-Herbert von Arnim*, a.a.O. (Fn. 4), S. 125 ff.

20 BVerfGE 40, S. 296 ff. Siehe auch Art. 5 und 6 Bayerisches Abgeordnetengesetz.

21 So Abgeordneter *Peter Paul Gantzer*, in: *Michael Watzke*, Guter Filz, böser Filz ... Über politische Verflechtungen in Bayern, Deutschlandradio Länderreport am 15. Juni 2013, http://www.deutschlandradiokultur.de/guter-filz-boeser-filz.1001.de.html?dram:article_id=249049 (Abruf am 12. Mai 2014).

Der Erstattungsbetrag wurde dann zurückgezahlt, der betreffende Abgeordnete erlitt einen Karriereknick: Er verlor das Amt des Parlamentarischen Geschäftsführers der CSU-Fraktion.

4. Zuarbeit für Führungskräfte: Abgeordnetenmitarbeiter

Besondere Aufmerksamkeit verdient der Aufwand für die Beschäftigung von Mitarbeitern: sekundär wegen den zur Affäre angewachsenen Verträgen mit Verwandten, primär wegen der außerhalb des Parlaments vielfach noch immer unverstandenen, zur oben definierten Arenentrias gehörenden umfassenden Abgeordnetenstätigkeiten. Doch selbst bei deren Reduktion auf die parlamentarische Arena verlangte allein der Wandel dort im Vergleich zu früheren („klassischen“) Erfordernissen eine angemessene Analyse. Sie hätte anzusetzen bei der heutigen Komplexität von Materien, Regelungen und Steuerungen, die intensiver Information und deren Aufbereitung, der Herausbildung von Expertise, das heißt letztlich Spezialisierung und Arbeitsteilung und deren Zusammenführung zu politischer Bewertung verlangen – innerhalb der Fraktionen wie innerhalb der parlamentarischen Gremien. Nicht einmal die Kommunikation mit den Bürgern lässt sich mehr ohne halbwegs untermauerte Sachkunde und Rationalität gestalten. Der seinerzeit in Speyer lehrende Staatsrechtler *Helmut Quaritsch*, der zu Beginn der 1970er Jahre den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages reformiert hat, sah schon damals den Abgeordneten, „der nur mit seinen persönlichen Erfahrungen, seinem Common Sense und seiner politischen Optik arbeitet, der also seine Entscheidungen aus der Hüfte schießt“²² (und seine Reden auch!) als eine realitätsferne Karikatur. Inzwischen gilt das noch mehr. Zusätzlich verlangen Bürgeranliegen und Öffentlichkeitsarbeit Organisation und Zuarbeit. Nirgendwo in der modernen Gesellschaft gibt es eine leitende oder qualitativ mit ihr vergleichbare Tätigkeit ohne Assistenz. Die Parlamente in Deutschland haben zum Schaden ihrer eigenen Kompetenz ohnehin allzu lange gebraucht, sich entsprechend auszustatten²³ – und wo sie sich dem noch immer verweigern sollten, ist das kein Vorbild.

Typisch für diese allmählich gewachsene Einsicht ist die Entwicklung der Ausstattung mit Mitarbeitern im Bayerischen Landtag, der zudem keinen parlamentarischen Hilfsdienst besitzt wie zum Beispiel seit je der Landtag von Niedersachsen oder der von Baden-Württemberg. Bayern begann 1978 mit einem Betrag von 750 DM pro Abgeordneten für Personalaufwendungen; 1983 wurde eine halbe, seit 1991 eine volle Sekretärin (BAT Vlb) finanziert. Erst seit 2000 wird zusätzlich ein wissenschaftlicher Mitarbeiter mit einem Viertel, seit 2009 aufgestockt auf zwei Drittel der regelmäßigen Arbeitszeit erstattet. Insgesamt stehen dem Abgeordneten für dieses Personal seit dem 1. Oktober 2013 monatlich 7.524 Euro zur Verfügung. Der Hinweis des Rechnungshofs, der Erstattungshöchstbetrag habe sich damit

22 *Helmut Quaritsch*, Die wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in: *Roman Schnur* (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1972, S. 303 – 324, S. 317.

23 Selbst der Bundestag etablierte Abgeordnetenmitarbeiter erst 1969. Der bayerische Landtagspräsident *Rudolf Hanauer* vertraute dem Verfasser anlässlich einer Tagung der DVParl noch 1976 in Tutzing an, dem von *Helmut Quaritsch* skizzierten antiquierten Abgeordnetenbild zu huldigen. Darauf ist das Manko von Assistenz und Zuarbeit nicht zuletzt zurückzuführen.

seit 1978 um das Zwanzigfache erhöht²⁴, trifft zwar rechnerisch zu, ist in der Sache aber völlig sinnentleert, weil an funktionalen Erfordernissen und Entwicklungen vorbeigehend. Völlig aussagelos und methodisch unzulänglich ist gar ein Vergleich der Gesamtsummen für sämtliche Abgeordnetenmitarbeiter mit den Entwicklungen des Bruttoentgelts für die einzelnen Arbeitnehmer (1981 bis 2013).²⁵ Im Landtag wurde Arbeitsvolumen zu Gunsten eines funktionsfähigen Parlamentarismus geschaffen und sukzessive ausgeweitet; keineswegs wurden Gehälter jenseits des für alle vergleichbaren Tätigkeiten geltenden Tarifvertrags gezahlt. Unerfindlich ist, was hier verglichen werden soll und inwiefern das Abgeordnetengesetz extra dazu ermächtigen müsste, Tarifierhöhungen zu folgen.²⁶ Sind Abgeordnetenmitarbeiter Arbeitnehmer anderen oder minderen Rechts? Die derzeitige Personalausstattung verdient Kritik allenfalls wegen ihrer Geringfügigkeit, die Absicht der Präsidentin, sie auf eine Vollzeitstelle für qualifizierte Zuarbeit aufzustocken, dagegen Unterstützung.

Zweifelsfrei steht diese Zuarbeit für die gesamte Breite, also für alle drei Arenen des Mandats, zur Verfügung, ergo auch für mandatsbezogene Parteiarbeit. Parlaments- und Parteiarbeit lassen sich nicht gänzlich trennen. Sollte zum Beispiel die „Arbeit“ des Abgeordneten an seiner Wiederwahl, die um die Bürger wie um Parteigremien ringt, nicht einschlägig sein? Unzulässig hingegen ist die Alimentierung der reinen Parteiorganisation ohne mandatsbezogene Gegenleistung. Doch selbst wenn Parteibüros für Zahlungen Gegenleistungen erbringen, eröffnet sich eine Grauzone, in der Grenzüberschreitungen zu unzulässiger Parteienfinanzierung nicht auszuschließen sind. Das Landtagsamt hat auf diese Grauzone mehrfach aufmerksam gemacht.²⁷ Klare Regelungen aber hat der Landtag erst 2014 mit der oben skizzierten jüngsten Novellierung des Abgeordnetengesetzes getroffen.

Die Mitarbeiter unterstützen das Landtagsmitglied bei parlamentarischen Aufgaben wie der Vorbereitung von Fraktionsarbeit und Ausschusssitzungen sowie bei der Stimmkreisarbeit. Das Büro fungiert als zentrale Anlaufstelle für Bürger, Vereine, Behörden, Unternehmen, Kommunalpolitiker und Medien. Der Schwerpunkt liegt besonders in der Bearbeitung von Bürger- und Wahlkreisanliegen im Kontakt mit Ämtern, Behörden und Ministerien, in der Pressearbeit, in Termin- und Veranstaltungsorganisation sowie in der Vorbereitung von Grußworten und Reden. Nach Erkenntnissen teilnehmender Beobachtung²⁸ ist der Abgeordnete als politische Führungskraft und regionaler Dienstleister ebenso auf organisatorische und personelle Unterstützung angewiesen wie ein regional tätiges Unternehmen. Das Büro ermöglicht und sichert seine Effizienz, Kompetenz, Öffentlichkeitsarbeit und Einsatzbereitschaft. Arbeitsvolumen und Arbeitstempo werden als immens, die Professionalität als hoch beschrieben, und zwar in mandatsrelevanten, differenzierten Tätigkeitsbereichen jenseits jeglicher Reduktion auf Parteiorganisation und versteckte Parteienfinanzierung. Von diesem Sachverhalt ist als Normalfall auszugehen, der im Übrigen im Interesse des Abgeordneten liegen muss, denn hier werden Image und Erfolg gemanagt, die Ansehen, Durchsetzungskraft bei Bürgeranliegen und Wiederwahl sichern.

24 Vgl. Bayerischer Oberster Rechnungshof, Prüfung der Ausgaben des Kapitels 01 01 (Landtag), Gruppe 411, Prüfungsmitteilung vom 12. August 2013, S. 17.

25 Vgl. *Hans-Herbert von Arnim*, a.a.O. (Fn. 4), S. 93.

26 Vgl. Bayerischer Oberster Rechnungshof, a.a.O. (Fn. 24), S. 90.

27 Vgl. ebenda, S. 33 ff.

28 Vgl. *Stephan Lang*, a.a.O. (Fn. 14).

Erhebliche Kritik hat die Beschäftigung von Familienmitgliedern auf sich gezogen, die keineswegs verheimlicht, sondern stets öffentlich begründet und verteidigt worden war²⁹, bis sie im Jahr 2000 für Ehegatten sowie Verwandte und Verschwägerter ersten Grades untersagt wurde. Für bestehende Verträge galt Vertrauensschutz. Sie blieben „auch über die Wahlperiode hinaus unberührt“³⁰. Aufgehoben wurde diese Ausnahmeregelung erst durch die Änderung des Abgeordnetengesetzes am 23. Mai 2013. Dagegen wurde die Position vertreten, sie sei bereits durch eine, die Altfallregelung nicht ansprechende, Novellierung des Abgeordnetengesetzes obsolet geworden, wobei von *Arnim* sich auf die lex posteriori-Regel (das jüngere Gesetz entkräftet das ältere) bezieht, der Oberste Rechnungshof dagegen eine „auf Dauer angelegte Ausnahmeregelung“³¹ unterstellt. Dem widerspricht nicht nur das Landtagsamt unter Hinweis auf die Gesetzesmaterialien, sondern vor allem auch ein detailliertes staatsrechtliches Gutachten, das den lex posteriori-Einwand knapp, die ORH-Position nach gründlicher Auseinandersetzung systematisch erledigt. Die Erklärung der Altfallregelung durch den Rechnungshof als „gegenstandslos“ seit 2004 beruhe auf einem erstmalig vertretenen, das heißt von ihm „selbst entwickelten Argumentationsansatz“³². Die Altfallregelung habe bis zum 31. Mai 2013 gegolten und sei vom Landtagsamt zu respektieren gewesen. Allerdings war sie, demnach rechtlich korrekt gehandhabt, politisch in Vergessenheit geraten, was nicht verwundert; denn tatsächlich war sie eine Übergangsregelung für eine mit dem Ausscheiden der betreffenden Abgeordneten von Wahlperiode zu Wahlperiode abnehmende Zahl von Fällen: von 79 Ende 2000 auf 17 im Jahr 2012.

Erheblich treffsicherer erwies sich der ORH in seiner Kritik an den allzu lockeren Verwaltungsvorschriften, die sich im Kern mit Glaubhaftmachung und Plausibilitätskontrollen begnügten, anstatt die gesetzliche Nachweispflicht in Form der Rechnungslegung und Vorlage der konkreten Arbeitsverträge (Art. 8 Abs. 1 und 4 BayAbgG) durchzusetzen. Landtagspräsidentin *Barbara Stamm* bemühte in diesem Kontext die gesteigerte Glaubwürdigkeit, die dem Abgeordneten als Teil eines Verfassungsorgans zukomme. Einer ihrer Amtsvorgänger, *Hans Böhm*, sah aber schon im Jahr 1999 in dieser laxen Praxis „eine große Versuchung“³³, womit er keineswegs allein stand.

Die Grünen legten sogar im Januar 2000 einen Änderungsentwurf zum Abgeordnetengesetz mit entsprechenden Nachweispflichten vor³⁴, zogen ihn aber am 21. September 2000 wieder zurück: In guter Zusammenarbeit mit den Fraktionen sei eine gemeinsame Lösung gefunden worden, womit die Novellierung des Abgeordnetengesetzes gemäß Baye-

29 Siehe das Resümee des Abgeordneten *Otmar Bernhard* im Plenum am 28. September 2000, Bayerischer Landtag, PlPr. 14/46, S. 3145.

30 Bayerische LT-Drs. 14/4217, S. 4, gemeinsamer Gesetzentwurf von CSU, SPD und Bündnis 90/ Die Grünen zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes; Plenarprotokoll 14/46, S. 3145; Plenarprotokoll 14/52 vom 29. November 2000, S. 3583.

31 *Hans-Herbert von Arnim*, a.a.O. (Fn. 4), S. 94 ff.; Bayerischer Oberster Rechnungshof, a.a.O. (Fn. 24), S. 21.

32 *Martin Burgi*, Gutachten zur Frage der Geltungsdauer der Altfallregelung des Bayerischen Abgeordnetenrechts betreffend Verträge mit Angehörigen, München 2013, S. 21.

33 Sitzung des Präsidiums am 9. Dezember 1999. Siehe Bayerischer Landtag, Mitarbeiterentschädigung gemäß Bayerischem Abgeordnetengesetz. Übersicht über die in den Jahren 1999 bis 2000 erfolgten Stellungnahmen beziehungsweise Beschlüsse hinsichtlich der Beschäftigung von Ehegatten und Personen, die im 1. Grad verwandt oder im 1. Grad verschwägert sind, 28. Mai 2013, S. 38.

34 Bayerische LT-Drs. 14/2476 vom 18. Januar 2000.

rischer LT-Drs. 14/4217 gemeint war.³⁵ Es dauerte bis zum Juli 2013, bis die internen Bedenken und Diskussionen gemeinsam mit den wesentlichen aktuellen Monita des ORH in versuchungsresistente Richtlinien gegossen wurden. Es scheint, als ob dieser Zeitverzug nicht zuletzt auf ein informelles Gremium zurückzuführen ist: die seit 1988 bestehende Interfraktionelle Arbeitsgruppe zur Beratung von Fragen des Abgeordnetenrechts. Diese Gruppe vertrat offensichtlich stärker individuell-materielle Interessen als institutionell-ethische. Sie hatte sich verselbständigt und als Nebenmacht neben dem Präsidium etabliert – ein Prozess, der dort nicht unbemerkt blieb und zugespitzt sogar als „Entmachtung“ beziehungsweise – etwas zurückhaltender – als Beeinträchtigung von „Klarheit und Verantwortlichkeit“ apostrophiert worden ist.³⁶ Dieses Unbehagen hat mittlerweile zur Auflösung dieser informellen Arbeitsgruppe geführt. Im Präsidium sind jedenfalls 1999 und 2000 fast alle Probleme schon angesprochen gewesen, die erst 2013 gelöst wurden.

5. Altersversorgung

Bei der Altersversorgung – auch sie nach dem Diätenurteil zwingend – gab es zwischen 2003 und 2013 erhebliche einschränkende Veränderungen. Sie betreffen die Absenkung der Mindestversorgung, die Heraufsetzung des frühestmöglichen Versorgungsanspruchs und die Anhebung des Mindestalters. Anspruch auf Altersentschädigung (Art. 12 Bay AbgG) besteht in der Regel erst, wenn der Abgeordnete das 67. Lebensjahr vollendet und dem Landtag zehn Jahre angehört hat. Für jedes über das zehnte hinausgehende Jahr der Mitgliedschaft bis zum zwanzigsten entsteht der Anspruch ein halbes Lebensjahr früher. Die Mindestentschädigung beträgt 33,5 Prozent und steigert sich nach der Zehnjahresschwelle bis zum zwanzigsten Jahr jährlich um 3,825 Prozent. Nach diesen Modalitäten steht nach zwanzig Mitgliedsjahren dem Abgeordneten frühestens mit Vollendung des 62. Lebensjahres eine Versorgung in Höhe von maximal 71,75 Prozent der Grundentschädigung zu. Angesichts der durchschnittlichen Zugehörigkeitsdauer von etwa 2,5 Wahlperioden ist die Erreichung dieses Höchstsatzes die Ausnahme. Ein Problem ist dagegen die Notwendigkeit einer dritten Karriere nach Beruf und Mandat, wenn das Landtagsmitglied ausscheidet, bevor der Versorgungsanspruch greift. Expolitikern stehen nicht viele Berufsfelder offen. Allein deswegen – aber auch um den Kontakt zur Welt außerhalb des Parlaments nicht zu verlieren – ist es eher positiv zu sehen, wenn Abgeordnete mindestens partielle Bindungen zu ihrem bisherigen Beruf aufrecht erhalten.

Alternativen, etwa ein eigenständiges Versorgungswerk, sind immer wieder erwogen worden, zum Beispiel auch in der Diätenkommission. Das Modell Nordrhein-Westfalens, das eingeführt worden ist, um ein Volksbegehren auf Initiative des Bundes der Steuerzahler zu verhindern, hat wegen offenkundiger Funktionsprobleme nicht nur in Bayern keine Popularität erlangt. Die Unterdeckung des Versorgungswerks nötigte den Landtag in Düs-

35 Abgeordnete *Elisabeth Köhler* am 28. September 2000, Pl.Pr. 14/46, a.a.O. (Fn. 29), S. 3145. Dabei waren die Präzisierungen höchst unzulänglich. Gleichzeitig nahmen die Grünen damit Abstand von der von ihnen in § 2 ihres Entwurfs vorgeschlagenen Befristung der Übergangsregelung für Verwandtenverträge zum Ende der laufenden 14. Wahlperiode.

36 Bayerischer Landtag, a.a.O. (Fn. 33), S. 52, Abgeordnete *Petra Münzel* beziehungsweise Landtagspräsident *Johann Böhm*.

seldorf 2012 zu einer Beitragserhöhung und damit zu einer außerordentlichen Steigerung der Abgeordnetenbezüge. Deren Erhöhung wäre grundsätzlich eine Voraussetzung für einen entsprechenden Systemwechsel der Altersversorgung. Zuletzt hat die Unabhängige Kommission des Bundestages es einstimmig abgelehnt – aus Kosten-, Unsicherheits- sowie Gleichheitsgründen und nicht zuletzt auch aus der Überlegung, die Altersversorgung für gemeinwohldienliche öffentliche Ämter nicht ins Privatwirtschaftliche samt den damit verbundenen Risiken für die Amtsträger abzuschieben.³⁷

Auch diese Überlegung stützt sich auf die eine Grundtatsache, die für alle Überlegungen zum finanziellen Status des Abgeordneten maßgeblich ist: Er ist Inhaber eines öffentlichen Amtes *sui generis*. Dem sollte er sich allerdings auch würdig erweisen: durch Kompetenz, Seriosität, Stil und nicht zuletzt auch durch den Mut, angemessene Amtsausstattung mit den Bürgern zu kommunizieren. Nicht nur in Bayern besteht auf all diesen Feldern Verbesserungsbedarf.

37 Vgl. BT-Drs. 17/12500, S. 22 f. Sehr detaillierte Empfehlungen und Materialien zugunsten eines Versorgungswerks: Sächsischer Landtag, Bericht der Sachverständigenkommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Neuregelung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Sächsischen Landtages, Dresden 2006.

Die bayerische Landtagswahl vom 15. September 2013: Bund und Land Hand in Hand

Rainer-Olaf Schultze

Im Frühherbst 2013 standen in Bayern innerhalb einer Woche gleich mehrere Wahlscheidungen an: Am 15. September wählten die Bayern die 180 Abgeordneten ihres Landtages; am 22. September fand die Bundestagswahl statt.¹ Am Tag der Landtagswahl bestellten die bayerischen Wähler zudem die Mitglieder der Bezirksräte und stimmten über fünf Änderungsvorschläge zur bayerischen Verfassung ab. In der Termingestaltung setzte die CSU ihr wahlstrategisches Interesse gegenüber ihrem liberalen Koalitionspartner in der Staatsregierung wie gegenüber der Opposition in Bund wie Land durch: Es ging der CSU erstens um zwei Wahltermine an aufeinander folgenden Sonntagen und bald nach dem Ende der Sommerferien Anfang September (und damit um einen kurzen Wahlkampf), so

1 Die wahlstatistische Dokumentation des Beitrags beruht auf der offiziellen Veröffentlichung des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung, Wahl zum Bayerischen Landtag am 15. September 2013. Endgültiges Ergebnis, München 2013. Außerdem wurden Daten von den Webseiten des Landesamtes entnommen (www.statistik.bayern.de). Der wahlsoziologischen Interpretation liegen zugrunde: Infratest dimap, Wahlreport. Landtagswahl in Bayern am 15. September 2013, Berlin 2013; Forschungsgruppe Wahlen, Wahl in Bayern. Eine Analyse der Landtagswahl vom 15. September 2013, Berichte Nr. 153, Mannheim 2013; Auswertungen der SZ und der Augsburger Allgemeinen (AZ).