Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 47

Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und öffentliche Kontrolle im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung

Von

J. Christian v. Waldthausen

Duncker & Humblot · Berlin

J. CHRISTIAN v. WALDTHAUSEN

Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und öffentliche Kontrolle im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Ulrich Karpen, Heinrich Oberreuter, Wolfgang Zeh

in Verbindung mit

Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck
Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider
Uwe Thaysen

Band 47

Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und öffentliche Kontrolle im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung

Von

J. Christian v. Waldthausen

Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Waldthausen, J. Christian v.:
Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und öffentliche Kontrolle im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung / J. Christian v. Waldthausen. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 47)
Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 1999
ISBN 3-428-10041-7

Alle Rechte vorbehalten
© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0720-6674
ISBN 3-428-10041-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

Meinen Eltern
und
Imke

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde durch die letztlich gescheiterte Verfassungsänderung des Art. 48 Abs. 3 im Jahr 1995 angeregt. Sie wurde 1997 abgeschlossen und 1999 in unveränderter Form als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung wurde sie auf den Stand Juli 1999 aktualisiert und entsprechende Beiträge eingearbeitet.

Herrn Professor Dr. Andreas Sattler danke ich für die Unterstützung, die er mir gewährte. Insbesondere danke ich ihm, daß er trotz hoher Belastung durch Arbeit und seine Gesundheit sein Gutachten gerade zur richtigen Zeit erstellte. Herrn Professor Dr. Harald Bogs danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Meinen Eltern danke ich für eine sehr gute Ausbildung. Auch wenn es nicht immer leicht war, haben sie mich unterstützt, wo sie konnten. Der mir gewährte Rückhalt war keine Selbstverständlichkeit. Einen ganz besonderen Dank schulde ich meiner Frau. Sie hat meine langen abendlichen Ausführungen mit der ihr eigenen medizinischen Geduld ertragen. Sie hat mich motiviert, obwohl sie kaum glauben konnte, daß Juristen „forschen".

Der Konrad-Adenauer-Stiftung habe ich nicht nur für die materielle Unterstützung im Rahmen eines Stipendiums zu danken, sondern auch für den hierdurch bedingten Motivationsschub.

Herrn Professor Dr. Ulrich Karpen habe ich schließlich für die zügige Entscheidung über die Aufnahme in diese Schriftenreihe zu danken.

Göttingen, im August 1999 *J. Christian v. Waldthausen*

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 25

Erster Teil

Der Gegenstand des Gesetzesvorbehalts, Art. 48 Abs. 3 S. 1 28

A. Historische Entwicklung der Abgeordnetenentschädigung 29

I. Entwicklung bis 1871 30

1. Der Vormärz 31

2. Die belgische und französische Lösung 34

3. Die Paulskirche 35

4. Preußen 37

II. Entwicklung im Deutschen Reich 38

1. Der Reichstag 39

2. Die Stellung der Abgeordneten 40

3. Die Abgeordnetenentschädigung 40

a) Vor 1906 40

b) Nach 1906 41

III. Entwicklung in der Weimarer Republik 42

1. Der staatliche Wandel 42

2. Die Abgeordnetenentschädigung 43

IV. Entwicklung in der Bundesrepublik 45

1. Der staatsrechtliche Wandel 45

2. Die Abgeordnetenentschädigung 47

a) Die Regelung des Art. 48 Abs. 3 und deren inhaltliche Ausgestaltung .. 47

b) Das heutige Verständnis der Abgeordnetenentschädigung 49

V. Zusammenfassung der geschichtlichen Entwicklung 51
1. Staatsrechtliche Entwicklung 51
2. Entwicklung der Abgeordnetenentschädigung 52
a) Historische Interdependenz zwischen Abgeordnetenentschädigung und Repräsentationsverständnis 52
b) Heutige Interdependenz zwischen Abgeordnetenentschädigung und der Stellung des Abgeordneten im demokratischen Willensbildungsprozeß 53

B. Das Wesen der Abgeordnetenentschädigung 56
I. Die Rechtsnatur der Abgeordnetenentschädigung 56
II. Die Abgeordnetenentschädigung als politische Frage 57
III. Die Abgeordnetenentschädigung als rechtliches Problem 59
1. Die Abgeordnetenentschädigung im (innenwirksamen) Parlamentsinteresse 60
2. Die Abgeordnetenentschädigung im (außenwirksamen) Abgeordneteninteresse 60
3. Exkurs: Rechtswegproblematik 62
IV. Die Abgeordnetenentschädigung und mandatsbedingte Sonderabgaben 63

C. Schlußbetrachtung 66
I. Verfassungswandel des Gesetzesvorbehalts des Art. 48 Abs. 3 S. 3 66
II. Verfassungsdurchbrechung durch Verfassungswandel? 69
III. „Gesteigerte Gefahr mißbräuchlicher Selbstbedienung"? 70

Zweiter Teil

Kriterien zur rechtlichen Beurteilung des Festsetzungsverfahrens, Art. 48 Abs. 3 S. 1 72

A. Die Rechtsprechung zum bisherigen Verfahren 72

B. Stellungnahmen in der Literatur 74
I. Gruppe 1: Verfassungsrechtlicher Zwang zur Entscheidung in eigener Sache 75
1. Zwang zur Entscheidung in eigener Sache 75
2. Verfassungsrechtliche Pflicht zur jeweils selbständigen Entscheidung 76
II. Gruppe 2: Verfassungsrechtlich änderbare Pflicht zur jeweils selbständigen Parlamentsentscheidung über die Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung 77
III. Gruppe 3: Verfassungsrechtlich unabänderbare Pflicht zur jeweils selbständigen Parlamentsentscheidung über die Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung 77

IV. Gruppe 4: Keine verfassungsrechtliche Pflicht zur jeweils selbständigen Parlamentsentscheidung über die Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung 78

V. Gruppe 5: Verfassungswidrigkeit des bisherigen Verfahrens 79

C. Schlußfolgerungen aus dem Meinungsstand für den weiteren Gang der Untersuchung und Herleitung geeigneter Kriterien zur rechtlichen Bewertung des Verfahrens 80

D. Historische Entwicklung der (formalen) Festsetzungsverfahren 82

I. Deutsches Reich 82

II. Weimarer Republik 83

III. Bundesrepublik Deutschland 84

IV. Zusammenfassung der historischen Entwicklung der (formalen) Festsetzungsverfahren 86

E. Funktion und Bedeutung des Parlamentsgesetzes 87

I. Begriffliche Abgrenzungen 87

1. Parlamentsvorbehalt 88

2. Vorbehalt des Gesetzes / Rechtssatzvorbehalt 88

II. Vorkonstitutionelle Funktion und Bedeutung des Parlamentsgesetzes 89

1. Grundsätzliche Funktion und Bedeutung des Parlamentsgesetzes 89

a) Die Zeit vor dem Deutschen Reich 90

b) Im Deutschen Reich 92

c) In der Weimarer Republik 94

2. Bedeutung für die Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung 94

a) Deutsches Reich 94

b) Weimarer Republik 98

III. Funktion und Bedeutung des Parlamentsgesetzes unter dem Grundgesetz 98

1. Grundsätzliche Funktion und Bedeutung des Parlamentsgesetzes 99

a) Wesentlichkeitstheorie 99

b) Staatsrechtliche Veränderungen 101

c) Rechtsstaatlicher Begründungsansatz 102

d) Demokratischer Begründungsansatz 103

e) Funktioneller Begründungsansatz 104

2. Bedeutung für die Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung 106

a) Regelung durch Geschäftsordnung? 107

b) Regelung durch Verordnung? 110

F. Typologie der „Entscheidungen in eigener Sache" 111

I. Begriffsklärung: Befangenheit / Betroffenheit 113

II. Abgrenzung zu anderen „Entscheidungen in eigener Sache" 114

1. Allgemein 114

2. Speziell: Verlängerung der Wahlperiode 116

G. Die individuelle Willensbildung und Entscheidung der Abgeordneten 117

I. Problemstellung 117

II. Bisherige Bewertung durch die Rechtsprechung und Literatur 118

1. Stellungnahme der Rechtsprechung 119

2. Stellungnahmen in der Literatur 119

3. Ergebnis 121

III. „Besonderheit" in bezug auf einen überverfassungsrechtlichen Rechtssatz 122

1. Der Ansatz von Knebel-Pfuhl 123

2. Stellungnahme 123

IV. „Besonderheit" in bezug auf das Rechtsstaatsprinzip 124

V. „Besonderheit" in bezug auf die Stellung des Abgeordneten 126

1. In Betracht kommende Maßstäbe 126

2. Das Abgeordnetenamt 127

a) Grundsätzlicher Inhalt des Amtsbegriffs 127

b) Anwendbarkeit auf Abgeordnete 130

aa) Grundsätzliche Erwägungen 131

bb) Vergleich mit anderen Ämtern 132

cc) Das freie Mandat (Art. 38 Abs. 1 S. 2) 133

(1) Auftrags- und Weisungsfreiheit 134

(2) Gewissensunterwerfung 138

dd) Gemeinwohlverpflichtung des Abgeordneten 143

ee) Kontrollüberlegung anhand des Merkmals der funktionsgerechten Organstruktur 148

3. „Besonderheit" aufgrund der Repräsentantenstellung 150

a) Gemeinwohlverpflichtung 150

b) Interessen- und Rollendistanz 151

c) Gleichheitsgebot 152

VI. Ergebnis 154

H. Die kollektive Willensbildung 154

I. Problemstellung 155

II. Bisherige Bewertung durch die Rechtsprechung und Literatur 156

III. Beurteilungsmaßstäbe für die kollektive Willensbildung 158

IV. „Besonderheit" aufgrund der Kompetenzzuweisung des Art. 48 Abs. 3 S. 3 bei der parlamentarischen Willensbildung 159

1. Der prozedurale Gemeinwohlbegriff 159

a) Interessenpluralität im Parlament 159

b) Interessenpluralität durch Öffentlichkeit 160

c) Distanz durch eine Mehrheit von Entscheidungsträgern 162

2. Bedeutung für das Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung 162

a) Rechtstatsächliche Ausgangslage 162

b) Bewertung 163

aa) Kritik an der Rechtsprechung und einem Teil der Literatur 164

bb) Eigener Ansatz 165

cc) Kritik an diesem Ansatz und Stellungnahme 169

dd) Widerspruch zum Ergebnis der individuellen Willensbildung? 170

V. Verfahrensdefizit aufgrund mangelnder parlamentarischer Kontrolle 172

1. Kontrolle im Gesetzgebungsverfahren 172

2. Kontrolle im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung ... 173

3. Kontrolle durch den Bundesrat 173

a) Grundsätzliche Kontrolle durch den Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren 174

b) Im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung 175

aa) Überblick zum Meinungsstand 175

bb) Versuch einer normativen Erfassung des Bundesratsverhaltens 175

cc) Problem der Erfassung und Bewertung des tatsächlichen Bundesratsverhaltens 177

dd) Ergebnis 179

4. Kontrolle durch die Bundesregierung 180

5. Kontrolle durch den Bundespräsidenten 181

6. Ergebnis 182

VI. Kontrolle durch die Öffentlichkeit 182

1. Grundsätzliche Funktion und Bedeutung der Öffentlichkeit im Gesetzgebungsverfahren 182

2. Bedeutung für das Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung ... 186
a) Grundsätzlich ... 186
b) Öffentlichkeit als einzige wirksame Kontrolle? ... 187
VII. Ergebnis ... 188

I. Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip ... 189
1. Demokratieprinzip ... 189
2. Rechtsstaatsprinzip ... 190

J. Zusammenfassung ... 190

Dritter Teil

Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Festsetzungsverfahren 192

A. Verfassungsmäßigkeit des bisherigen Verfahrens ... 192
I. Grundsätzlich ... 192
1. Die Ansicht von Henke ... 192
2. Kritik ... 193
3. Weiterer Ansatz zur Begründung der Rechtsstaatswidrigkeit ... 193
4. Verwerfung auch dieses zweiten Ansatzes ... 194
II. Erhöhung in der laufenden Wahlperiode verfassungswidrig? ... 198

B. Grundgesetzliche Anforderungen an das Festsetzungsverfahren ... 200
I. Verhaltenskontrolle gegenüber dem Gesetzgeber? ... 200
II. Überblick zu den bisherigen Stellungnahmen – Pflicht zur jeweils selbständigen Parlamentsentscheidung zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung 201
III. Der Ansatz von Häberle ... 203
IV. Der Ansatz von v. Arnim ... 203
V. Eigener Ansatz zur Begründung einer Pflicht zur jeweils selbständigen Parlamentsentscheidung über die Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung ... 205
1. Funktionelles Argument ... 205
2. Historisches Argument ... 208
VI. Zielkonflikt der grundgesetzlichen Anforderungen an das Festsetzungsverfahren ... 209
1. Die Abgeordnetenentschädigung als bedeutende politische Frage ... 210

2. Bedürfnis der öffentlichen Kontrolle 211

3. Rationalität und Kompensation der staatlichen Willensbildung durch die Beteiligung der Öffentlichkeit 214

4. Funktions- und Bedeutungswandel des Parlamentsgesetzes 215

5. Integrität des Parlaments 216

6. Ergebnis 218

VII. Neuere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 219

1. BVerfGE 76, S. 256 ff. 219

2. BVerfGE 85, S. 264 ff. 220

VIII. Bindungswirkung bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen 222

1. Bindung des Bundesgesetzgebers an das sog. Diätenurteil 223

2. Exkurs: Das Problem des Normwiederholungsverbots 227

a) Überblick zum Problem des Normwiederholungsverbots 227

b) Rechtskraft 229

c) Gesetzeskraft gem. § 31 Abs. 2 BVerfGG 230

d) Bindungswirkung gem. § 31 Abs. 1 BVerfGG 231

e) Ergebnis zum Exkurs über das Problem des Normwiederholungsverbots und Übertragung auf die Bindung des Gesetzgebers an das sog. Diätenurteil 236

3. Ergebnis zur Bindungswirkung bundesverfassungsgerichtlicher Urteile 237

IX. Ergebnis zu den grundgesetzlichen Anforderungen an das Festsetzungsverfahren 238

X. Verfassungsrechtlicher Rang dieser grundgesetzlichen Anforderungen 238

1. Pflicht zur selbständigen Parlamentsentscheidung über die Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung? 239

2. „Verfassungsänderungsfeste“ Pflicht zur Beachtung der öffentlichen Kontrolle? 241

a) Überblick zum Meinungsstand 241

b) Grundsätzliches zu den Grenzen einer Verfassungsänderung 243

c) Grundsatz des Demokratieprinzips 244

d) Grundsatz des Gewaltenteilungsprinzips 248

e) Zulässigkeit der systemimmanenten Modifikation 249

f) Ergebnis 250

C. Weitere Anforderungen an das Festsetzungsverfahren 251

I. Öffentlichkeit der parlamentarischen Willensbildung 251

II. Transparenz der Entscheidung 252

1. Inhaltliche Klarheit und Bestimmtheit der Regelungen zur Abgeordnetenentschädigung 253

2. Bedeutung einer Verfassungsänderung des Art. 48 Abs. 3 S. 3 im Hinblick auf das Transparenzgebot 255

III. Gesetzesbegründung und Methodik der Gesetzgebung 255

IV. Einhaltung der Fristen und Lesungen 260

Vierter Teil

Staatenvergleich 263

A. Neuseeland 264

B. Großbritannien 266

C. Österreich 269

D. Vereinigte Staaten von Amerika 270

E. Schlußfolgerung 271

Fünfter Teil

Vorstellung und Diskussion von Alternativmodellen 273

A. Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung am Ende einer Wahlperiode mit Wirkung für die gesamte nächste Wahlperiode 273

I. Gründe für dieses Verfahren 274

II. Kritische Stellungnahme 274

III. Ergebnis 277

B. Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung mit volksunmittelbarer Beteiligung ... 278

I. Grundsätzliche Erwägungen 278

II. Ausschluß der Abgeordnetenentschädigung von einer volksunmittelbaren Gesetzgebung? 280

III. Ergebnis 283

C. Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung zu Beginn der Wahlperiode für die gesamte laufende Wahlperiode („Staffel") 284

I. Gründe für dieses Verfahren 284

II. Kritische Stellungnahme 286

III. Abwägung 288

IV. Ausnahmen 289

V. Ergebnis 290

D. Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung durch ein Haushaltsgesetz 291

I. Funktion, Bedeutung und Rechtsnatur des Haushaltsgesetzes 291

II. Gewährleistung des öffentlichen Kontrollbedürfnisses auch durch ein Haushaltsgesetz? 294

III. Regelung im Haushaltsgesetz aufgrund spezialgesetzlicher Ermächtigung? 295

IV. Ergebnis 296

E. Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung durch ein parlamentarisches Hilfsorgan bzw. einen Ausschuß 296

I. Grundsätzliche Zulässigkeit der Delegation von Kompetenzen vom Plenum auf ein parlamentarisches Hilfsorgan bzw. einen Ausschuß 297

II. Zulässigkeit der Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung durch ein parlamentarisches Hilfsorgan bzw. einen Ausschuß 298

III. Ergebnis 300

F. Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung durch eine Indexierung 300

I. Allgemeines zum Indexierungsverfahren 301

II. Vereinbarkeit einer Indexierung mit dem politischen Charakter der Abgeordnetenentschädigung 302

III. Gewährleistung der öffentlichen Kontrolle 303

IV. Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen durch Verweisung? 304

1. Verlagerung auf das Statistische Bundesamt 305

2. Verlagerung auf Entscheidungen Dritter 305

V. Relevanz der Regelungsebene 306

1. Gewährleistung der öffentlichen Kontrolle 306

2. Verbleib des Letztentscheidungsrechts beim Parlament? 307

a) Zwingender Automatismus auf Verfassungsebene 307

b) Bloße „Orientierung" auf Verfassungsebene 308

VI. Bestimmung und Ausgestaltung des Indexes 309

VII. Ergebnis 310

G. Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung durch Kopplung an die Richter- bzw. Beamtenbesoldung 310

I. Allgemeines 311

II. Anpassung der Beamten- bzw. Richterbesoldung 312

III. Gewährleistung der öffentlichen Kontrolle 312

1. Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung 313

2. Anpassung der Beamten- bzw. Richterbesoldung 314

a) Auswirkung einer Kopplung auf das Anpassungsverfahren der Beamten- bzw. Richterbesoldung 315

b) Gewährleistung des öffentlichen Kontrollbedürfnisses 316

c) Ergebnis 317

IV. Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen 318

V. Relevanz der Regelungsebene 319

VI. Ergebnis 319

H. Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung durch eine Kommission 319

I. Allgemeines 320

1. Vereinbarkeit mit dem politischen Charakter der Abgeordnetenentschädigung 320

2. Berufung und Besetzung einer Kommission 322

II. Beratende Kommission 323

III. Kommission mit Entscheidungsbefugnis 324

1. Numerus clausus der Verfassungsorgane und Gesetzgebungsrecht 324

2. Demokratische Legitimation, Kontrolle und Gewaltenteilung 325

a) Darstellung des Problems 325

b) Lösungsansatz 326

c) Übertragung auf den Fall der Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung 327

3. Ergebnis 329

IV. Kommission mit Initiativberechtigung 329

V. Kommission mit Veto-Recht 330

VI. Kombinierte Kommissions-Lösungen 330
VII. Ergebnis 331

I. Ergebnis 331

Schlußbetrachtung 333

Zusammenfassung 334

Literaturverzeichnis 337

Stichwortverzeichnis 358

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages – Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AK	Reihe Alternativkommentare (hier: zum Grundgesetz); hrsg. von Wassermann
Anm.	Anmerkung
APUZ	Aus Politik und Zeitgeschehen, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel (sowohl Singular als auch Plural)
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
Bayer.	Bayerisches
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBankG	Bundesbank-Gesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BerlVerfGH	Berliner Verfassungsgerichtshof
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz; hrsg. von Dolzer, Rudolf
B / L / A / H	Baumbach / Lauterbach / Albers / Hartmann (Hrsg.), Kommentar zur ZPO
BRat	Bundesrat
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
Congress	Congress A to Z, hrsg. von Congressional Quarterly

ders.	derselbe
dess.	desselben
dies.	dieselben
d. h.	das heißt
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DtZ	Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitschrift
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EvStL	Evangelisches Staatslexikon; hrsg. von Kunst, Hermann; Herzog, Roman; Schlaich, Klaus; Schneemelcher, Wilhelm
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
f., ff.	folgende
FG	Festgabe
FN	Fußnote(n)
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GGO Abs. 2	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil
GO	Geschäftsordnung
GS	Gedächtnisschrift
HDtStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts; hrsg. von Anschütz, Gerhard; Thoma, Richard
HGB	Handelsgesetzbuch
h.M.	herrrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland; hrsg. von Isensee, Josef; Kirchhof, Paul
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts; hrsg. von Benda, Ernst; Maihofer, Werner; Vogel, Hans-Jochen
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne der (die / das / des)
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JbWiWi	Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften
Jhd.	Jahrhundert
JöR	Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung

L / J / H	Linck / Jutzi / Hartmann (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Freistaats Thüringen
LK	Leipziger Kommentar zum Strafgesetzbuch; hrsg. von Jescheck, Hans Heinrich; Ruß, Wolfgang; Willms, Günther
LTG	Saarländisches Gesetz über den Landtag i.d.F. vom 20.Juni 1973
M / D	Maunz / Dürig; Grundgesetzkommentar
MP	Member of Parliament
M / S-B / K / U	Maunz / Schmidt-Bleibtreu / Klein / Ulsamer, Bundesverfassungsgerichtsgesetz-Kommentar
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NdsAbgG	Niedersächsiches Abgeordentengesetz
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
o.ä.	oder ähnliches
o.g.	oben genannt
OVG	Oberverwaltungsgericht
ParlR	Parlamentsrecht und Parlamentspraxis; hrsg. von Schneider, Hans-Peter; Zeh, Wolfgang
pr. OVGE	Entscheidungen des königlich preußischen Oberverwaltungsgerichts
pr. Verf.	preußische Verfassungsurkunde von 1850
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
RuP	Recht und Politik
RV	Reichsverfassung von 1871
S.	Seite
sog.	sogenannt(er / e / es)
Sp.	Spalte
Sten. Ber.	Stenographischer Bericht
StGB	Strafgesetzbuch
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblatt
ThürVerf.	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
TRSB	Top Salaries Review Body
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
v. Chr.	vor Christus

VerfGH NW	Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WIB	woche im bundestag – Parlamentskorrespondenz -
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z.T.	zum Teil

„Vermag niemand festzustellen, was gerecht ist, so muß jemand festsetzen, was Rechtens sein soll."
Gustav Radbruch, Rechtsphilosophie[8], § 10.3

Einleitung

Ob und in welcher Höhe die Abgeordneten Geldleistungen aus der Staatskasse erhalten sollen, ist eine Frage, die zu allen Zeiten die Gemüter erhitzte[1]. Nur scheinbar beantwortet das Grundgesetz diese Frage für die Parlamentarier der Bundesrepublik. So bestimmt

Art 48 Abs. 3 Satz 1 und 2 GG: [1]Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. [2]Sie haben das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel.

Da aber kaum jemand allgemeinverbindlich zu sagen vermag, was „angemessen" ist, führt auch heute noch jede Erhöhung der Entschädigung zu heftigen Diskussionen in der Öffentlichkeit. Scheint den einen die Höhe dieser Geldleistungen zu hoch, sei es aus prinzipiellen Erwägungen heraus oder weil ein sog. „politisches Signal" verlangt wird, beklagen die anderen – zumeist Abgeordnete – einen „Rückstand im Vergleich zur allgemeinen Einkommensentwicklung". Doch die Höhe der Leistungen erklärt nur unzureichend die Heftigkeit der Diskussion und Kritik. Immer wieder wird in diesem Zusammenhang die „Selbstbedienung" der Politiker gegeißelt. Unterstützung finden solche Äußerungen zum Teil durch die Staatsrechtslehre[2]. Die eigentliche Brisanz offenbart sich also in einer anderen Frage: Wer gelangt wie zu der Erkenntnis, daß die Entschädigung gem. Art. 48 Abs. 3 S. 1[3] zu erhöhen ist[4]?

Auch hierüber trifft das Grundgesetz eine Aussage:

Art 48 Abs. 3 Satz 3: Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

---

1 Vgl. *Eschenburg,* Sold, S. 6 ff., S. 15 ff., der auf die Diskussion in Athen im 4. Jhd. v. Chr. hinweist.

2 Auch in juristischen Publikationen wird von der „Selbstbedienung" der Abgeordneten gesprochen, ohne daß dieses Wort in Anführungszeichen gesetzt wird. Vgl. *v. Arnim,* NJW 1996, S. 1233 (1234); *Rupp,* ZG 1992, S. 285 (288).

3 Artikel ohne Gesetzesangabe sind stets solche des Grundgesetzes.

4 Zum Unwort des Jahres 1995 wurde das Wort „Diätenanpassung" gewählt. Tatsächlich ging es bei der „Anpassung" um eine Erhöhung der Entschädigung gem. Art. 48 Abs. 3 S. 1. Vgl. *v. Arnim,* NJW 1996, S. 1233 (1234).

Unter Bundesgesetz ist nach allgemeiner Auffassung ein nach den Vorschriften der Art. 76 ff. zustandegekommenes Gesetz gemeint[5]. Demnach sind es vor allem die Parlamentarier selbst, welche über die Angemessenheit der Entschädigung zu bestimmen haben.

Diese In-sich-Problematik wird in der juristischen Literatur entweder als hinzunehmendes Faktum oder als verfassungwidrig beschrieben[6]. Mit einer ebensolchen Bandbreite an Meinungen hat man es zu tun, wenn man nach Alternativen zum bisherigen Verfahren fragt. Allerdings sind den in diesem Zusammenhang auftauchenden Fragen bislang nur Aufsätze oder Ausführungen in Arbeiten gewidmet, die sich ansonsten vorwiegend mit der Höhe und Struktur der Abgeordnetenentschädigung auseinandersetzen. Eine staatsrechtsdogmatische Aufarbeitung dieses Problems, insbesondere unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung, sowie eine hierauf basierende Diskussion des bisherigen und eine Vorstellung alternativer Festsetzungsverfahren fehlt bislang. Diese Lücke zu schließen, hat diese Arbeit zum Ziel.

Zur Klarstellung sind folgende Anmerkungen angebracht.

Die Arbeit beschäftigt sich mit der Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung auf Bundesebene. Regelungen und Besonderheiten der Länder bleiben ausgeklammert[7]. Bereits bestehende Regelungen in den Ländern finden aber insoweit Berücksichtigung, als sie auch für den Bund Bedeutung erlangen (könnten).

Soweit dies für das Festsetzungsverfahren nicht von Bedeutung ist, wird auf Fragen der Höhe und Struktur der Entschädigung grundsätzlich nicht eingegangen. In terminologischer Hinsicht ist daher für die Arbeit zu klären, was unter den Begriffen der „Abgeordnetenentschädigung" bzw. „Entschädigung" zu verstehen ist. Heute stehen den Abgeordneten vielfältige Leistungen zu, welche auf einer gesetzlichen Ausgestaltung des Art. 48 Abs. 3 S. 1 beruhen. Hierzu zählen unter anderem: Kostenpauschale, Übergangsgeld, Altersversorgung und nicht zuletzt die eigentliche (monatliche) Entschädigung. Da sich die Arbeit weder mit den einzelnen Bestandteilen noch mit deren Höhe und Struktur befaßt, ist es sinnvoll, einen möglichst umfassenden und neutralen Begriff zu verwenden. Hier soll an den Begriff der Entschädigung, welchen auch Art. 48 Abs. 3 S. 1 verwendet, angeknüpft werden. Zwei Ausnahmen von dieser Terminologie sind allerdings zu beachten. Die erste betrifft die Darstellung der geschichtlichen Entwicklung der Abgeordnetenentschädigung. Dort wird von dieser grundsätzlichen Terminologie abgewichen, um der unterschiedlichen inhaltlichen Ausgestaltung der Abgeordnetenentschädigung in den verschiedenen geschichtlichen Etappen gerecht zu werden.

---

5 Vgl. *v. Arnim,* BK, Art. 48 Rn. 85.

6 Weitere schlagwortartige Beschreibungen sind: Entscheidung in eigener Sache, Gesetzgeber in eigener Sache, kollektive Organbetroffenheit.

7 Allgemein hierzu *Storr,* Verfassungsgebung in den Ländern. Zur Frage der Regelung der Abgeordnetenentschädigung, vgl. *ders.*, S. 245 ff.

Die zweite Ausnahme betrifft die Darstellung der Alternativmodelle. Dort wird zum Teil auch auf die einzelnen Bestandteile der Entschädigung eingegangen.

Ferner noch ein Wort zu dem Begriff des Festsetzungsverfahrens. Sicherlich könnte der Arbeit in diesem Punkt vorgeworfen werden, einen beschönigenden Begriff für „Erhöhung" zu verwenden. Da sich die Arbeit jedoch um Neutralität bemüht und – zumindest theoretisch – auch eine Herabsetzung der Entschädigung in Betracht kommt, wird hier der Begriff der Festsetzung verwandt.