

*Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Loseblattwerk, 149. Aktualisierung u.a. mit der Kommentierung von *Hans Herbert von Arnim* zu Art. 48 GG, Heidelberg 2010, 304 S., € 89,95

*Hans Herbert von Arnim* ist außer mit 32 einschlägigen Publikationen zum Parteien- und Abgeordnetenrecht in allen Medien als »Parteien- und Abgeordnetenkritiker« bzw. »Diätenpapst« omnipotent präsent. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn Parlamente im Diätenrecht Entscheidungen in eigener Sache fällen, um dem Mangel an einer effektiven Kontrolle entgegen zu wirken. Ihm ist es trotz gelegentlicher Vorwürfe, mit seiner Kritik zu überziehen, zu danken, dass Diätenskandale aufgedeckt und schließlich revidiert wurden; so z.B. in Hessen (1988) und in Hamburg (1991).

*Von Arnim*, der seinen früheren Assistenten *Thomas Drysch* als Mitautor gewonnen hat, legt nunmehr in 3. Bearbeitung eine umfassende Kommentierung zu Art. 48 GG vor. Er befasst sich auf 162 Seiten, denen ein ausführliches Stichwortverzeichnis angefügt ist, jedoch nicht nur mit dem Recht der Bundestagsabgeordneten, sondern zugleich mit der entsprechenden Rechtslage in allen Bundesländern. Seine These, dass Art. 48 GG auch die Verfassungsautonomie der Länder begrenze (Rn. 16 ff.), ist jedoch in dieser Allgemeinheit kaum haltbar, weil eine derartige Bindung nach Art. 28 Abs. 1, Satz 1 GG nur für »Grundsätze« des demokratischen Rechtsstaats besteht, die z.B. mit einer Indexregelung über Diätenanpassungen nicht berührt werden (vgl. dazu Thür. VerfGH, Thür.VBl. 1999, S. 62 ff.).

Die Kommentierungen zum Urlaub von Kandidaten zur Vorbereitung der Wahl (Art. 48 Abs. 1), zum Behinderungsverbot (Art. 48 Abs. 2) sowie zum Amt von Abgeordneten (Art. 48 Abs. 2, Satz 1) nehmen mit 14 Seiten vergleichsweise geringen Raum ein. Der Schwerpunkt der Kommentierung liegt mit 136 Seiten auf dem Recht der Abgeordnetenentschädigung (Art. 48 Abs. 3). Der Autor widmet sich dabei in umfassender Weise insbesondere folgenden theoretischen und praktischen Problemen, wozu er jeweils einschlägiges, teilweise bisher unveröffentlichtes Zahlenmaterial zur Kenntnis bringt:

- der Geschichte der Abgeordnetenentschädigung, deren Festsetzungsverfahren, Ausgestaltung, einschließlich deren normativer Begrenzung (Rn. 54-152)
- der Grundentschädigung (Rn. 153-189),
- dem Übergangsgeld und der Altersversorgung (Rn. 190-220),
- der Aufwandsentschädigung, einschließlich der Erstattung von Mitarbeiterkosten (Rn. 252-286),
- den Beiträgen von Abgeordneten an ihre Partei (Rn. 287-293),
- den privaten Nebentätigkeiten von Abgeordneten (Rn. 294-317) sowie
- der Besteuerung von Diäten und den Spenden an Abgeordnete (Rn. 318-339).

Bei der Darstellung der geschichtlichen Entwicklung der Abgeordnetenentschädigung geht *von Arnim* auf den Wandel ein vom Honoratiorenparlament, in welchem Abgeordnete ein Ehrenamt inne hatten und folglich nur eine Aufwandsentschädigung erhielten (unterbrochen von einem absoluten Diätenverbot in Art. 32 der Reichsverfassung von 1871), zum modernen, durch das gleiche Wahlrecht geprägten Parlament, in welchem sich das Mandat zu einer staatlich besoldeten Hauptbeschäftigung ausgeweitet hat (Rn. 54-113).

Im Hinblick auf den Rückgang der Aufgaben von Landesparlamenten kritisiert *von Arnim* allerdings zu Recht die Ausgestaltung der Mandate in den Landesparlamenten (mit Ausnahme der Parlamente in den Stadtstaaten) zu einer Vollzeitätigkeit mit einer entsprechenden Vollalimentation aus der Staatskasse. Anders als der Rezensent, der nur rechtspolitische Forderungen nach Feierabendparlamenten und einer grundsätzlichen Teilzeittätigkeit für Abgeordnete in den Ländern erhebt (*Linck*, Zurück zum ehrenamtliche Abgeordneten?, in: *v. Arnim* (Hrsg), Defizite in Staat und Gesellschaft, 2010, S. 95 ff.), geht *von Arnim* noch einen Schritt weiter: »... die Ausgestaltung des Landtagsmandats als Teilzeittätigkeit mit entsprechender Bezahlung ist nicht nur eine verfassungsrechtliche Option, sondern stellt auch ein verfassungsrechtliches Gebot dar« (Rn. 172).

Die Parlamente müssen grundsätzlich über die Ausgestaltung der Entschädigung, insbesondere über die Höhe der Diäten, selbst entscheiden. Um sich diesem »Fluch der Entscheidung in eigener Sache« zu entziehen (so der erste Thüringer Landtagspräsident *Dr. Gottfried Müller*), hat der Thüringer Landtag ein Indexierungsverfahren in die Landesverfassung aufgenommen (Art. 54 Abs. 2), das in einigen Ländern – wenn auch in modifizierter Form – sowie im Bund hinsichtlich der Aufwandsentschädigung übernommen worden ist. Danach verändert sich das Einkommen der Abgeordneten jährlich nach Maßgabe der allgemeinen Einkommensentwicklung und die Aufwandsentschädigung nach der allgemeinen Preisentwicklung in Thüringen.

Von Arnim hält diese Regelung für verfassungswidrig, weil damit die öffentliche Kontrolle umgangen werde (Rn. 128 ff.). Darüber läßt sich streiten. Wird jedoch die Indexregelung verfassungsrechtlich abgesichert, ist sie entgegen der Ansicht von von Arnim zulässig (vgl. Linck, in: *Linck/Jutzi/Hopfe*, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 54 Rn. 10; *ders.*, ZParl, 1995, 372 ff., 683 ff.; ThürVBl. 1995, 104 ff.).

Darüber hinaus hält von Arnim folgende Regelungen im Recht der Abgeordnetenentschädigung für verfassungswidrig:

- Funktionszulagen z.B. für Parlamentarische Geschäftsführer, stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Ausschussvorsitzende und zwar sowohl aus Öffentlichen-, als auch aus Fraktionskassen (Rn. 180 ff.);
- unangemessen üppige Übergangsgelder (Rn. 1190 ff.);
- Einheitspauschalen bei der Aufwandsentschädigung (Rn. 264) und deren Indexierung (R. 273);
- die sog. Parteisteuern (Rn. 289).

Den Abgeordneten wie auch den Parlamentsdiensten wird empfohlen, von Arnims Kommentierung zu Art. 48 GG gründlich zu Rate ziehen – Recht und Gemeinwohl würden profitieren.

*Landtagsdirektor a.D. Prof. Dr. Joachim Linck, Erfurt*