

von Arnim (Hrsg.), Die Bezahlung und Versorgung von Politikern und Managern, Berlin 2014, S. 31-56

Die Bezahlung von Politikern: Art, Höhe und Verfahren

Hans Herbert von Arnim

I. Die Gehaltspyramide

Das System der Besoldung politischer Amts- und Mandatsträger hat der Idee nach die Form einer Gehaltspyramide, an deren Spitze der Bundespräsident steht. Tatsächlich haben sich die Bezüge aber erheblich auseinander entwickelt. Die Komplexität ist – auch wegen der Fülle der einschlägigen Regelungen – hoch, selbst wenn man sich auf den Bund, die EU und unter den Ländern auf Bayern konzentriert und jeweils vor allem die Grundgehälter ins Auge fasst.

1. Bund

a) Bundespräsident, Regierung und Parlamentarische Staatssekretäre

Traditionell richten sich die Grundgehälter von hohen Amtsträgern in Deutschland nach den Beamten (Anlage 1). „Eckmann“ ist der höchste Beamte, der Staatssekretär. Er wird nach der Besoldungsstufe B 11 des Bundesbesoldungsgesetz bezahlt; das sind seit dem 1. August 2013 monatlich 12.508 Euro Grundgehalt. Die Bundeskanzlerin erhält nach den Bundesministergesetz ein Amtsgehalt von fünf Dritteln des Staatssekretärs-Grundgehalts, die Bundesminister erhalten vier Drittel und die Parlamentarischen Staatssekretäre nach dem Gesetz über Parlamentarische Staatssekretäre drei Viertel des Amtsgehalts von Ministern. Der Bundespräsident bezieht laut Haushaltsplan zehn Neuntel des Amtsgehalts der Bundeskanzlerin.

Tatsächlich sind die Amtsgehälter der Regierungsmitglieder und des Bundespräsidenten allerdings erheblich niedriger als sich aus diesem (nominellen) System ergibt. Warum? Weil die Regierung sich immer wieder von Erhöhungen der Beamtengehälter abgekoppelt hat. Inzwischen ist sie um rund 25 % dahinter zurückgeblieben. Das macht mehrere tausend Euro monatlich aus. Vielleicht stand auch das Peer Steinbrück vor Augen, als er das Gehalt der Bundeskanzlerin mit dem von Sparkassendirektoren verglich, was Merkel mit der Bemerkung quittierte, sie empfinde ihr Einkommen als „auskömmlich“.

b) Bundesverfassungsgericht

Das Grundgehalt des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts wird nach dem Gesetz über das Amtsgehalt der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts „in Höhe des Amtsgehalts eines Bundesministers festgesetzt,“ das des Vizepräsidenten in Höhe von sieben Sechstel des Staatssekretärs. Die anderen Richter des Bundesverfassungsgerichts erhalten Grundgehälter wie die Präsidenten bei den obersten Gerichtshöfen des Bundes, also nach R 10 der für Richter geltenden Besoldungsordnung. Das sind 12.558 Euro, was etwa dem Grundgehalt des Staatssekretärs entspricht. Einfache Bundesrichter beziehen ein Grundgehalt von 8.726 Euro (R 6).

c) Bundestag

aa) Abgeordnete

Zur Entwicklungsgeschichte. Früher waren auch Bundestagsabgeordnete Teil der Gehaltspyramide. Sie erhielten ein Drittel des Grundgehalts eines Ministers als „Entschädigung“, die allerdings steuerfrei war. Die Abgeordneten mussten aber ein Viertel davon für ihre Altersvorsorge abführen. Die Entschädigung betrug im Jahre 1976 3.850 DM, abzüglich des Beitrags zur Altersvorsorge 2.888 DM. 1977 nutzten die Abgeordneten dann die vom Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil von 1975 vorgeschriebene Besteuerung der Entschädigung zu einer Anhebung auf 7.500 DM. Gleichzeitig fiel der Eigenbeitrag für die Versorgung weg, die seitdem allein vom Staat finanziert wird, sodass sich etwa eine Verdoppelung des Nettoeinkommens ergab. Die gewaltige Steigerung, die mit dem Gehalt von Wahlbeamten der Besoldungsgruppe B 6 begründet wurde, stieß auf große Kritik, zum Beispiel auch vom Berichterstatter des Diätenurteils, Willi Geiger, selbst. Deshalb wagte man bis 1983 keine weitere Erhöhung mehr.

Doch der Bundestag war nach wie vor bestrebt, das Gehalt seiner Mitglieder an B 6 oder, was dasselbe bedeutet, an Bundesrichtern der Besoldungsgruppe R 6 auszurichten. 1995 sollte das dann ein für allemal durchgesetzt werden. Die Entschädigung sollte an die Bezüge von Bundesrichtern angekoppelt und dazu gewaltig angehoben werden.¹

Das Bundesverfassungsgericht hatte eine solche Dynamisierung in seinem Diätenurteil von 1975 aber als verfassungswidrig untersagt. Der Bundestag müsse, um die öffentliche Kontrolle nicht zu umgehen, und wegen der Unterschiede zum öffentlichen Dienst, über jede einzelne Erhöhungen gesondert entscheiden.² Um dieses Urteil auszuhebeln, beschloss der Bundestag eine Änderung des Diätenartikels des Grundgesetzes. Der Coup scheiterte allerdings am Veto des Bundesrates. Dazu trug ein Appell von 86 Staatsrechtslehrern bei, dessen Argumentation der Bun-

¹ Siehe von Arnim, „Der Staat sind wir!“, 1995, S. 25 ff.

² BVerfGE 40, 296 (316 f., 327).

desrat übernahm.³ Eine Änderung des Grundgesetzes in eigener Sache und im eigenen Interesse erschien denn doch nicht hinnehmbar. „Diätenanpassung“ wurde zum Unwort des Jahres 1995.⁴

Der Bundestag hatte aber 1995 nach dem Scheitern der Koppelung, sozusagen ersatzweise, ins Abgeordnetengesetz geschrieben, die Entschädigung soll sich in Zukunft an R 6 bzw. B 6 „orientieren“. Allerdings bestand bis vor kurzem keine automatische Koppelung. So war die Entschädigung hinter dem selbstgesetzten Orientierungswert um einiges zurückgeblieben. Sie betrug im Herbst 2013 8.252 Euro; Bundesrichter beziehen 9.082 Euro (mit Zulagen, aber ohne Familienzuschlag), also 830 Euro mehr (siehe erneut die Einkommenspyramide in Anlage 1).

Der jüngste Diätencoup. Im Februar 2014 beschloss der Bundestag, in einem kaum mehr als eine Woche dauernden Blitzgesetz die Entschädigung seiner Mitglieder auf das Niveau von Bundesrichtern anzuheben, in zwei Stufen: zum 1. Juli 2014 um 415 Euro auf 8.667 Euro und zum 1. Januar 2015 um weitere 415 Euro.⁵ Dann wird sie 9.082 Euro betragen. Zugleich wird sie erstmals zum 1. Juli 2016 an die Entwicklung der Bruttogehälter von Arbeitnehmern angekoppelt und so dynamisiert. Mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist dies nicht vereinbar.⁶ So sieht es auch die Staatsrechtslehre ganz überwiegend.⁷ Von einer Verfassungsänderung hat der Bundestag – nach den Erfahrungen von 1995 – aber diesmal abgesehen und damit die Verfassungswidrigkeit sehenden Auges in Kauf genommen.

Der Bundestag berief sich dabei auf die Schmidt-Jortzig-Kommission, die ihren Bericht im März 2013 vorgelegt hatte.⁸ Die Kommission war überwiegend aus ehemaligen Bundestagsabgeordneten, Ministern, Parlamentarischen Staatssekretären und anderen bundestagsnahen Personen zusammengesetzt. Auch in der Sache war ihr Bericht extrem einseitig; er beruht auf einem idealisierenden, wirklichkeitsfernen Leitbild des Abgeordneten (siehe unten VI. 1. a)); die einschlägigen Urteile des Bundesverfassungsgerichts wurden beiseite gewischt und ganz anders interpretiert als dies fast die gesamte Staatsrechtslehre tut,⁹ ohne dass die Kommission diese Diskrepanz deutlich machte.

³ Siehe von Arnim, Das neue Abgeordnetengesetz, 2. Aufl., 1997, S. 18 f.

⁴ Siehe zur Gesamtentwicklung auch von Arnim/Drysch, Drittkommentierung des Art. 48 GG im Bonner Kommentar (2010), Rn. 80 ff.

⁵ Das vom Bundestag am 21. Februar 2014 beschlossene Änderungsgesetz zum Abgeordnetengesetz war bei Redaktionsschluss am 26. Juni 2014 noch nicht im Bundesgesetzblatt verkündet.

⁶ BVerfGE 40, 296 /316 f.).

⁷ Siehe die Zusammenstellung bei von Arnim, Abgeordnetengesetz ohne Kontrolle – Zur Diätennovelle der großen Koalition, DVBl 2014, S. 605 (607 f.).

⁸ Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts vom 19.3. 2013, BT-Drs. 17/12500.

⁹ von Arnim, Abgeordnetengesetz ohne Kontrolle, a.a.O.

Die – auch aufgrund der großen Status-Unterschiede¹⁰ – höchst anfechtbare Angleichung an Bundesrichter bezieht sich ohnehin nur auf das Grundeinkommen, nicht auch auf das Drumherum, vor allem nicht auf die offenen oder versteckten Zusatzeinkommen. So erhalten Bundestagsabgeordnete noch eine Kostenpauschale von derzeit 4204 Euro im Monat, die häufig auf ein steuerfreies Zusatzeinkommen hinausläuft, und können rechtlich unbeschränkt noch einen privaten Beruf ausüben und dazuverdienen. Beides gilt für Bundesrichter gerade nicht.

bb) Bundestagspräsidium

Der Präsident des Bundestags erhält die doppelte und die vielen Vizepräsidenten erhalten die eineinhalbfache Entschädigung, profitieren also auch von der jüngsten Aufstockung. Ihre Gehälter richten sich – inkonsequenterweise – aber keineswegs an den Richtern oberster Bundesgerichte aus, also etwa an deren Präsidenten oder Vizepräsidenten; diese erhalten keine 100 % bzw. 50 %, sondern lediglich 42 % bzw. 15 % mehr als „einfache“ Bundesrichter.

2. Bayern

Bayerische Staatsminister beziehen nach dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Staatsregierung als Grundgehalt 19 Sechzehntel der Besoldungsgruppe B 11 des Bayerischen Besoldungsgesetzes; das sind seit dem 1. Januar 2014 12.214 Euro. Die Staatssekretäre, die in Bayern zur Staatsregierung gehören, erhalten 23 Einundzwanzigstel, der Ministerpräsident 32 Fünfundzwanzigstel. Von einem zeitweisen Abkoppeln von den Beamtenbezügen war in Bayern – im Gegensatz zum Bund – nie die Rede, so dass bayerische Regierungsmitglieder zum Teil höhere Bezüge erhalten als ihre Kollegen im Bund.

Landtagsabgeordnete beziehen eine Entschädigung von 7.244 € und nehmen damit die Spitze unter den Landesparlamentariern ein. Dabei spricht Art. 31 BV lediglich vom Recht auf eine „Aufwandsentschädigung“. Die Basis für die heutige Entschädigung hatte 1977 ein All-Parteien-Kartell im Landtag gelegt in einem Gesetzgebungsverfahren, in welchem die Öffentlichkeit über die Probleme hinweg getäuscht und zum Beispiel die Rolle des Art. 31 BV überhaupt nicht erwähnt wurde.¹¹

Die Entschädigung ist schon seit längerem dynamisiert, wie es jetzt auch der Bundestag beschlossen hat. Auch hier streute der Bayerische Landtag der Öffentlichkeit Sand in die Augen: Das Problem der Dynamisierung wurde bei der ersten Lesung des Gesetzes nicht erwähnt, und die zweite Lesung fiel aus, weil niemand mehr das Wort ergriff.¹²

¹⁰ BVerfGE 40, 296 (316 f.); 76, 256 (341).

¹¹ Siehe von Arnim, Die Selbstbediener, 2. Aufl., Juni 2013, S. 125 ff.

¹² von Arnim, a.a.O., S. 143.

3. EU

a) Kommission und EuGH

Im Grunde ein ähnliches System, allerdings meist auf sehr viel höherem Niveau, besteht auch auf EU-Ebene.¹³ Die Besoldung hoher Amtsträger ist an die höchste Stufe der Beamtenbesoldung gekoppelt. Das sind 18.518 Euro.¹⁴ Alle anderen erhalten davon als Grundgehalt einen bestimmten Prozentsatz. Mitglieder der Kommission und des Europäische Gerichtshofs bekommen 112,5 %, die Präsidenten beider Institutionen erhalten 138 %, die Vizepräsidenten 125 % und der Kanzler des Gerichts 101 %. Der Präsident des Rechnungshofs bezieht 115 %, seine übrigen Mitglieder 108 %. Die Koppelung bewirkt, dass Richter und Kommission dem bösen Schein der Befangenheit ausgesetzt sind, wenn sie über die Erhöhung der Besoldung von Beamten zu befinden haben.¹⁵

Zu den Grundgehältern kommen bei allen Kommissaren, Richtern und Mitgliedern des Rechnungshofs erhebliche, z. T. steuerfreie Zulagen, die an die Zulagen von Beamten angelehnt sind. Den größten Posten macht die steuerfreie Auslandszulage von 16 % des Grundgehalts aus.¹⁶

b) Abgeordnete

Die Entschädigung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments beträgt 8.021 Euro.¹⁷ Die Höhe errechnet sich nach Art. 10 des europäischen Abgeordnetenstatut als 38,5 % des Grundgehalts von EuGH-Richtern (Anlage 2). Da die Einkommensverhältnisse in den verschiedenen EU-Ländern immer noch große Unterschiede aufweisen, haben z. B. bulgarische oder rumänische EU-Abgeordnete finanziell sozusagen das große Los gezogen. Ihre Bezüge sind sehr viel höher als die ihrer Staats- und Ministerpräsidenten.

Ein erster Versuch des Europäischen Parlaments, die Entschädigung auf 50 % des Richtergrundgehalts festzulegen, war im Jahre 2004 am öffentlichen Protest, den der Rat bei der Verweigerung seiner Zustimmung aufgegriffen hatte, gescheitert.¹⁸ Der damalige Vorsitzende der SPD-Abgeordneten im Europäischen Parlament und spätere Präsident des Europäischen Parlament, Martin Schulz, hatte damals die Öffent-

¹³ von Arnim, Das Europa-Komplott, 2006, S. 219 ff.

¹⁴ Vgl. Verordnung Nr. 423/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4. 2014; ABl. EU L 129 v. 30. April 2014, S. 12 (13).

¹⁵ von Arnim, Das Europa-Komplott, 2006, S. 192 f.

¹⁶ von Arnim, Europa-Komplott, S. 183.

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/0081ddfaa4/MEPs.html>.

¹⁸ Der Spiegel vom 12. 1. 2004, S. 28 f.; Bild am Sonntag vom 11. 1. 2004, S. 4 und 5; Bild-Zeitung vom 12. 1. 2004, S. 2; Bild-Zeitung vom 15. 1. 2004, S. 1 und 2. Zum Ganzen von Arnim, 9053 Euro für Europaabgeordnete. Der Streit um das europäische Abgeordnetenstatut, 2004.

lichkeit über die Auswirkungen des geplanten Statuts belogen;¹⁹ die Unwahrheit seiner Äußerungen wurde sogar gerichtlich festgestellt.²⁰

Abgeordnete erhalten zusätzlich eine steuerfreie allgemeine Kostenpauschale, die nach den Durchführungsbestimmungen zum Abgeordnetenstatut monatlich 4.299 Euro beträgt, und ein Tagegeld von 304 Euro pro Sitzungstag. Diese überaus großzügigen Pauschalen sollten früher auch einen Ausgleich darstellen für Abgeordnete, die aus ihren Heimatländern eine niedrige Entschädigung bezogen.²¹ Diese entsprach nämlich der Entschädigung von Mitgliedern des nationalen Parlaments im jeweiligen Heimatland und wies deshalb große Unterschiede auf. Seitdem das Abgeordnetenstatut grundsätzlich allen Abgeordneten dieselbe Entschädigung gewährt, hat dieses (ohnehin immer zweifelhafte) Argument aber seine Grundlage verloren.

Dass das Tagegeld von 304 Euro überflüssig, zumindest aber weit überhöht ist, zeigt auch die Regelung für Bundestagsabgeordnete, die – neben ihrer allgemeinen Kostenpauschale von 4.204 Euro – nicht noch zusätzlich ein Tagegeld erhalten, trotz ähnlicher mandatsbedingter Aufwendungen wie deutsche Europa-Abgeordnete. Alles, was durch das EU-Tagegeld abgedeckt werden soll, haben Bundestagsabgeordnete aus der allgemeinen Kostenpauschale zu zahlen. Hinzu kommt, dass der Bundestag deutschen Europa-Abgeordneten erhebliche Leistungen zur Verfügung stellt, so dass zahlreiche Aufwandsposten, für die die allgemeine Kostenpauschale bestimmt ist, bei deutschen Europaabgeordneten gar nicht anfallen.²²

Für Abgeordnete aus Mitgliedstaaten mit niedrigem Einkommens- und Preisniveau, das die Mandatsaufwendungen entsprechend verbilligt, ist die allgemeine Kostenpauschale erst recht überhöht. Ihnen kann erst recht ein großer Teil der Pauschale als steuerfreies Zusatzeinkommen zur Verfügung stehen.

Zusätzlich stehen jedem Abgeordneten auf Nachweis bis zu 21.209 € im Monat für Mitarbeiter zur Verfügung. Das führt dazu, dass Abgeordnete in Niedriglohnländern davon an die 20 örtliche Mitarbeiter finanzieren können, die sie auch für ihre Partei, deren Funktionäre und den Wahlkampf einsetzen und sich auf diese Weise ihre Partei verpflichten können.

Auch Europaabgeordnete können rechtlich unbegrenzt einen privaten Beruf ausüben und kräftig dazuverdienen, selbst wenn sie bezahlte Lobbyisten sind. Ein Beispiel ist der CDU-Europaabgeordnete und Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Europäischen Parlaments, Elmar Brok, der bis 2012 als Cheflobbyist des Bertels-

¹⁹ Presseerklärung des Abgeordneten Martin Schulz vom 15.1.2014 (wiedergegeben in: von Arnim, 9053 Euro für Europaabgeordnete, S. 107 f.). Dazu von Arnim, Europa-Komplott, S. 355 ff.

²⁰ Urteile des LG Hamburg vom 16.4.2004 und vom 25.4.2005. Siehe auch Bild-Zeitung vom 25.8.2005.

²¹ Siehe von Arnim, Diätenwildwuchs im Europäischen Parlament, NJW 2004, S. 1422 (1426).

²² §§ 10 und 10a EuAbgG.

mann-Konzerns angestellt war und ihm jetzt noch als hoch bezahlter Berater verpflichtet ist.

c) Der Präsident

Im Gegensatz zum Bund und zu deutschen Ländern gibt es für den Präsidenten des Europäischen Parlaments offiziell kein Zusatzgehalt. Ersatzweise bekommt er allerdings auf Grund eines Beschlusses des Parlamentspräsidiums,²³ für den im Abgeordnetenstatut oder in seiner Durchführungsbestimmungen keine Grundlage ersichtlich ist, das steuerfreie Tagegeld von 304 Euro pauschal 365 mal im Jahr – unabhängig davon, ob er in Brüssel bzw. Straßburg tätig oder sonst als Parlamentspräsident unterwegs ist oder nicht. Das läuft auf ein steuerfreies Zusatzsalär von bis zu 9.000 Euro hinaus, was weder mit dem Grundsatz der steuerlichen Gleichheit noch mit dem Abgeordnetenstatut vereinbar ist.

Der bisherige (und gerade wiedergewählte) Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, gab an, seit dem 18. April 2014 auf das Tagegeld verzichtet zu haben, weil er am 1. März 2014 zum Spitzenkandidaten der SPD bei der Europawahl am 24. bis 26. Mai 2014 nominiert worden war und eine entsprechende Wahlkampagne führte. Er hatte aber bereits vor dem 18. April eine Reihe von Wahlkampfauftritten in ganz Europa. Zusätzlich erhält der Parlamentspräsident eine steuerfreie Residenzzulage von monatlich 3.663 € und eine steuerfreie Repräsentationszulage von monatlich 1.418 € und hat zwei Dienstwagen und zwei Fahrer zur Verfügung,²⁴ die er nach Angaben seines Sprechers auch während des Wahlkampfes nutzte.

II. Altersversorgung

Auch die Versorgung von Amts- und Mandatsträgern ist der von Beamten bzw. Richtern angeglichen, weist aber einige für die Betroffenen sehr günstige Abweichungen auf.

1. Der Bundespräsident

Bundespräsidenten beziehen nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt ihr Gehalt in Form eines sog. Ehrensoldes in voller Höhe weiter – unabhängig von ihrem Lebensalter und unabhängig von der Dauer ihrer Amtszeit. Bei einem Rücktritt vor dem Ablauf ihrer fünfjährigen Wahlperiode können sie den Ehrensold allerdings nur beanspruchen, wenn sie aus politischen oder gesundheitlichen Gründen zurückgetreten sind, nicht auch, wenn der Rücktritt aus persönlichen Gründen erfolgte. Wie war das noch gleich bei Christian Wulff?²⁵

²³ Note vom 16. 7. 2009, Ref.: D(2009)40515.

²⁴ Siehe die Sendung des ARD-Fernsehmagazins Report Mainz vom 29. 4. 2014.

²⁵ Dazu von Arnim, Der Bundespräsident. Kritik des Wahlverfahrens und des finanziellen Status (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Discussion Paper 71), 2012, S. 18 ff.

Zur Versorgung des Bundespräsidenten sei noch ein Blick in die Geschichte getan:²⁶ Bis 1959 hatte der Ehrensold (nach 15monatiger Übergangszeit, in der zunächst das volle Gehalt und dann drei Viertel des Gehalts weiter gezahlt wurden) gemäß dem Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten aus dem Jahre 1953 nur die Hälfte des Aktivengehalts betragen. Er wurde sozusagen vorausseilend verdoppelt, als Konrad Adenauer mit dem Gedanken spielte, Bundespräsident zu werden – und man fraktionsübergreifend froh war, „den Alten“, der damals schon 83 Jahre zählte, als Kanzler loszuwerden. Adenauer tat seinen Leuten schließlich doch nicht den Gefallen, sondern blieb Kanzler, weil er Ludwig Erhardt dieses Amt nicht zutraute. Heinrich Lübke musste als Bundespräsident einspringen. Der Ehrensold blieb aber verdoppelt.

2. Politische Beamte und kommunale Wahlbeamte

Sehr großzügig erscheint auch die Versorgung von politischen Beamten und teilweise auch von kommunalen Wahlbeamten. Sie können schon in jungen Jahren eine lebenslange Versorgung erhalten (siehe den Beitrag von Zentgraf, unten S. 107 f.). In Hessen und Niedersachsen kann ein Bürgermeister schon nach einer Amtszeit von sechs bzw. fünf Jahren eine sofort beginnende lebenslange Versorgung erlangen, unabhängig von seinem Alter und selbst dann, wenn er nicht mehr kandidiert.²⁷ Politische Beamte können, wenn sie das Vertrauen der politischen Spitze verloren haben, jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden und dann Pension beziehen. Manchmal wird dann auch getrickst und so getan, als hätten sie das Vertrauen verloren – nur um sie in den Genuss der Versorgung zu bringen. Das ist Veruntreuung öffentlichen Vermögens. So einem Vorwurf sah sich die Thüringer Ministerpräsidentin Christine Lieberknecht gegenüber. Sie hatte ihren als Staatssekretär eingestuftes Pressesprecher in den einstweiligen Ruhestand versetzt, obwohl vieles dafür sprach, dass er von sich aus gehen wollte. Jedenfalls hatte er schon eine Position in der Wirtschaft. Anfang 2014 stellte die Erfurter Staatsanwaltschaft jedoch das Verfahren ein,²⁸ so dass Lieberknecht als Spitzenkandidatin der CDU bei der Landtagswahl Ende 2014 in den Wahlkampf gehen kann. Im Bund war die Versorgung von politischen Beamten Ende 2011 noch einmal erhöht worden – in einem vom schlechten politischen Gewissen gezeichneten Blitzverfahren.²⁹

²⁶ von Arnim, a.a.O., S. 14 ff.

²⁷ von Arnim, Der finanzielle Status hessischer Bürgermeister, 2014.

²⁸ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/thueringen-verfahren-gegen-christine-lieberknecht-cdu-eingestellt-a-950877.html>

²⁹ von Arnim, „Rette sich, wer kann. Schnelle Erhöhung der Versorgung politischer Beamter geplant“, PUBLICUS 2011.12, S. 7.

3. Abgeordnete

a) Bundestag

Bundestagsabgeordnete erwerben schon nach einem Jahr einen Versorgungsanspruch, der mit dem Erreichen der Altersgrenze fällig wird.³⁰ Früher brauchte man dazu mindestens zwei Wahlperioden. Die Absenkung auf ein Jahr erfolgte paradoxerweise zur gleichen Zeit, in der die Voraussetzungen für den Erwerb einer Ministerpension verschärft wurden: Statt 1 1/2 Jahren benötigen Regierungsmitglieder und Parlamentarische Staatssekretäre im Bund dafür jetzt mindestens vier Jahre im Amt,³¹ so dass z. B. die vorher ausgeschiedenen Minister Glos, Scholz und Guttenberg keinen Anspruch auf eine Ministerpension erwarben. Dagegen haben eine ganze Reihe von Bundestagsabgeordneten, die ihr Mandat kaum mehr als ein Jahr innehatten, einen Versorgungsanspruch.

Aufschlussreich ist auch folgender Vergleich: Bundestagsabgeordnete erhalten in Zukunft pro Jahr einen Versorgungsanspruch von monatlich 227 Euro (= 2,5 % der Entschädigung von 9.092 Euro), rund acht mal so viel wie ein durchschnittlich verdienender Arbeitnehmer pro Jahr an monatlicher Rente erwirbt (28 Euro). Die Entschädigung in der aktiven Zeit ist aber nur rund drei mal so hoch wie das Gehalt des Arbeitnehmers.³² Das belegt die unverhältnismäßige Großzügigkeit der Abgeordnetenversorgung.

b) Bayern

Bayerische Landtagsabgeordnete erhalten sogar 277 Euro monatliche Versorgung für jedes Mandatsjahr (= 3,825 % der Entschädigung) über das zehnte Jahr hinaus. Sie benötigen allerdings zunächst zwei Legislaturperioden (zehn Jahre), um nach Erreichen der Altersgrenze einen Versorgungsanspruch von 33,5 % zu erwerben.³³ Ihr Versorgungsanspruch pro Mandatsjahr ist also fast zehnmal so hoch wie der von durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmern, während die Entschädigung nur gut doppelt so hoch ist wie der Durchschnittslohn.

Abgeordnete, jedenfalls im Bund und in Bayern, sind also immer noch erheblich „übertversorgt“, wie vor Jahren schon Rudolf Scharping einräumte. Mit der verfassungsrechtlich allenfalls zulässigen „begrenzten Altersversorgung“³⁴ ist das nur schwer vereinbar.

³⁰ Dazu von Arnim, Die Deutschlandakte, 2008, S. 143 f.

³¹ Gesetz vom 23. 10. 2008, BGBl I S. 2018.

³² Dieses Missverhältnis wird von den Betroffenen regelmäßig unterschlagen. So erwähnte der Bundestagsabgeordnete Axel Schäfer (SPD) in der 2. Lesung der jüngsten Diätennovelle zwar das 3:1-Verhältnis der Aktiveneinkommen, nicht aber das 8:1-Verhältnis bei der Altersversorgung: Plenarprotokoll vom 21. 2. 2014, S. 1374.

³³ Näher dazu von Arnim, Die Selbstbediener, S. 155 ff.

³⁴ BVerfGE 32, 157 (165).

c) EU

Europaabgeordnete erhalten, sofern die 2009 wieder gewählten Abgeordneten nicht für die Fortgeltung des nationalen Abgeordnetenrechts votiert hatten, nach dem Europäischen Abgeordnetenstatut schon nach einem Mandatsjahr einen Versorgungsanspruch von 3,5 % der Entschädigung von derzeit 8.021 Euro. Nach 20 Jahren erwerben sie den Höchstanspruch von 70 %. Schon nach einer Wahlperiode sind das 17,5 % der Entschädigung, d. h. monatlich 1.404 Euro, und damit mehr als das Durchschnittseinkommen in vielen östlichen Ländern und erst recht mehr als die normale Altersrente in noch viel mehr Ländern.

III. Weitere Probleme

Bei näherer Betrachtung ergibt sich eine Reihe weiterer Probleme.

1. *Kein Statusgesetz des Bundespräsidenten*

Für die Amtsbezüge des Bundespräsidenten besteht kein Gesetz; sie werden lediglich im Haushaltsplan bewilligt. Das gibt es für keine anderen Ämter und widerspricht dem für die Bezüge von Amtsträgern geltenden Gesetzesvorbehalt.³⁵

2. *Intransparenz der Bezüge von Bundesministern*

Für Abgeordnete hat das Gericht die Dynamisierung der Entschädigung, z. B. durch Ankoppelung an Beamtengehälter, untersagt (auch wenn bayerische Landtagsabgeordnete und neuerdings auch der Bundestag sich nicht daran halten). Für Regierungsmitglieder besteht sie aber schon immer. Die häufig erfolgte Abkoppelung zeigt ja auch, dass die Bundesregierung selbst darin ein Problem sieht, das bei der erst recht problematischen Koppelung von Diäten aber ignoriert wurde. Die Nicht-Erhöhung der Einkommen der Bundeskanzlerin, der Minister und der Parlamentarischen Staatssekretäre ist zwar politisch anzuerkennen. Von Transparenz kann nun aber keine Rede sein. Die Ermittlung der Bezüge ist hochkompliziert und aus dem Ministergesetz nicht mehr zu ersehen.

3. *Doppelbezüge*

a) Abgeordnete als Regierungsmitglieder

Problematisch sind vor allem gewisse Zusatzeinkommen. So erhalten die Kanzlerin, Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre sowie bayerische Regierungsmitglieder, die zugleich Mitglieder des Parlaments sind, noch die Hälfte von deren Entschädigung und drei Viertel ihrer Kostenpauschale dazu, obwohl sie

³⁵ Siehe auch Reinhard Mußnug, Der Haushaltsplan, 1976, S. 329 ff.

kaum noch Zeit für ihr Mandat haben (siehe auch den Beitrag Zentgraf, unten S. 101). Das führt dazu, dass Parlamentarische Staatssekretäre im Bund, die nach einem gängigen Wort die Arbeit verrichten, die es ohne sie gar nicht gäbe, sehr viel höhere Bezüge haben als beamtete Staatssekretäre, auf deren Schultern die Hauptarbeitslast liegt, und auch deutlich mehr als Minister, die kein Bundestagsmandat innehaben. Auch bayerische Staatssekretäre (mit Abgeordnetenmandat) überflügeln bayerische Staatsminister (ohne Mandat) finanziell bei weitem.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Diätenurteil festgestellt, es fehle an „jedem sachlich zureichenden Grund, diesen Fall anders als entsprechend den gegenwärtig im Beamtenrecht geregelten Grundsätzen zu behandeln.“³⁶ Und im Beamtenrecht herrscht der Grundsatz der Vollarrechnung.³⁷

Viele Bundesländer, wie Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und das Saarland, haben die Unhaltbarkeit der Doppelalimentation erkannt und die Abgeordneten diäten von Regierungsmitgliedern gekürzt oder ganz gestrichen. Das führt allerdings zu der absurden Situation, dass bayerische Staatssekretäre ein sehr viel höheres Gesamteinkommen haben als die Ministerpräsidenten in jenen Ländern.³⁸

Überhaupt überrascht es, dass Regierungsmitglieder in Deutschland gleichzeitig noch Abgeordnete sein können. Mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung ist das kaum zu vereinbaren und auch wenig konsequent. Denn für Angehörige des öffentlichen Dienstes ist die Inkompatibilität in deutschen Parlamenten streng durchgezogen. Dagegen darf ihr oberster Chef, der Minister, im Bund und in den meisten Ländern nach wie vor Abgeordneter bleiben. In Hamburg und Bremen besteht jedoch Unvereinbarkeit (siehe dazu auch Beitrag Zentgraf, S. 101).

b) Funktionszulagen: verboten und verheimlicht

Den Inhabern besonderer Funktionen gewähren die Fraktionen Zulagen, deren Höhe und Empfänger im Bund vor der Öffentlichkeit gezielt versteckt werden. In Bayern müssen die Zulagen nach einer in Reaktion auf die Verwandtenaffäre eingefügten Regelung in Zukunft immerhin veröffentlicht werden;³⁹ gleichzeitig wurde die Gewährung der Zulagen allerdings gesetzlich bestätigt und dies durch einen Auftragsgutachten vordergründig abgesichert.⁴⁰ Der Bundestag belässt es bei der Geheimhaltung. Die Schmidt-Jortzig-Kommission hatte nur vorgeschlagen, die Funktionen zu nennen, für die es Zulagen gibt, nicht aber deren Höhe. Denn diese sei für jede Fraktion unterschiedlich.⁴¹ Überzeugen kann dies nicht. Gerade die Unterschie-

³⁶ BVerfGE 40, 296 (329 f.).

³⁷ Siehe z. B. von Arnim, Doppelalimentation von Europaabgeordneten, DÖV 2010, S. 197 (201).

³⁸ von Arnim, Die Selbstbediener, S. 271 ff.

³⁹ Änderungsgesetz zum Fraktionsgesetz vom 16.7.2013, BayGVBl S. 449.

⁴⁰ Dazu von Arnim, Die Selbstbediener, S. 57.

⁴¹ Kommission, Bericht, a.a.O., S. 36.

de sind für die Allgemeinheit von Interesse und sollten öffentlich gemacht werden müssen. Jüngst hat der Bundestag – ebenfalls nach dem Vorschlag der Kommission – auch Ausschussvorsitzenden eine Zulage bewilligt.⁴²

Inhaltlich hat das Bundesverfassungsgericht solche Zulagen in ständiger Rechtsprechung nur für Parlamentspräsidenten, ihre Stellvertreter und Fraktionsvorsitzende zugelassen, im Übrigen aber untersagt.⁴³ Die Bezahlung von Abgeordneten ist als „Vollalimentation“ ausgestaltet, sie „entlohnt“ also zeitlich und inhaltlich den Einsatz der vollen Arbeitskraft des Abgeordneten. Das kommt auch denen zu Gute, die gar nicht vollzeit tätig sind, etwa weil sie noch einen privaten Beruf ausüben. Dann dürfen umgekehrt aber auch diejenigen, die wirklich voll im Parlament arbeiten, weil sie eine Funktion in der Fraktion ausüben oder einem Ausschuss vorstehen, kein zusätzliches Salär beanspruchen. Zudem hat das Gericht bei Bezahlung von Abgeordneten Transparenz verlangt. Auch sonst bereitet die Bezahlung von Bundestags- und bayerischen Landtagsabgeordneten die größten Probleme. Das wird noch zu zeigen sein.

4. *Kostenpauschalen*

Die Einheitspauschalen, die Bundestags-, bayerische Landtags- und Europaabgeordnete erhalten, sind verfassungsrechtlich nicht zu halten. Sie bekommt z. B. auch ein Bundestagsabgeordneter aus Berlin und ein Landtagsabgeordneter aus München, die – mangels Zweitwohnung und Kraftfahrzeugkosten – sehr viel geringere mandatsbedingte Ausgaben haben als etwa Abgeordnete aus einem ländlichen Wahlkreis weitab von der Hauptstadt. Dagegen etwa für bayerische Landtagsabgeordnete die höheren Lebenshaltungsausgaben in München aufzurechnen, wäre unzulässig, da die Pauschale gerade nicht für den Lebensunterhalt bestimmt ist. Entgegen vielfachen Behauptungen der politischen Klasse und ihrer Berater, Bundesfinanzhof oder Bundesverfassungsgericht hätten die Bundestags-Pauschale abgesehnet, liegt in Wahrheit kein entsprechender Entscheid vor. Und dass Pauschalen *dem Grunde nach* zulässig sind, hat von Anfang an niemand bestritten.⁴⁴

Zur allgemeinen Kostenpauschale und zum Tagegeld von Europa-Abgeordneten siehe bereits oben I. 3. b). Das Tagegeld müsste, wenn es nicht ganz abgeschafft wird, auf 100 € abgesenkt und Aufwendungen für Übernachtung oder Fahrten in Brüssel müssten bis zu einer Obergrenze einzeln abgerechnet werden.

5. *Interessentenzahlungen an Abgeordnete*

Obwohl ein Bundestagsabgeordneter Zahlungen, die ihm „ohne angemessene Gegenleistung“ gewährt werden, mit Recht nicht annehmen darf (§ 44a Abs. 2 Satz 3

⁴² Änderungsgesetz, a.a.O., § 11 Abs. 2 AbgG-neu.

⁴³ BVerfGE 40, 296 (318); 102, 224; 118, 277 (329); 119, 302 (309). Siehe auch von Arnim, Der Verfassungsbruch, 2011.

⁴⁴ BVerfGE 40, 296 (328); 49, 1 (2).

AbgG),⁴⁵ weil sie ihn dem Geldgeber verpflichten, ihn also in der Korruptionssprache „anfüttern“ können, werden sog. Spenden, die Abgeordneten gewährt werden, weiterhin für zulässig erklärt (§ 44a Abs. 2 Satz 4 AbgG). Das ist paradox. Denn mit Spenden, die ja ebenfalls „ohne angemessene Gegenleistung“ erfolgen, ist ein „Anfüttern“ natürlich genau so möglich, weshalb auch sie eigentlich verboten gehören.⁴⁶ Genau so paradox ist es, dass Abgeordnete sich als bezahlte Lobbyisten in die Dienste eines Unternehmens oder Verbandes begeben dürfen. Denn bei ihnen besteht nicht nur der Verdacht, dass der Geldgeber einen Einsatz des Abgeordneten für seine Interessen erwartet; der Abgeordnete wird vielmehr ganz ungeniert gerade dafür bezahlt.

IV. Wer entscheidet? Und wie?

1. Drei mögliche Akteure

Nun zur Kernfrage: Wer entscheidet wie über die Bezahlung von Abgeordneten. Vier mögliche Akteure und Wege kommen in Betracht:

a) Parlament oder Volk?

Herkömmlich entscheidet das Parlament. Ist es dabei aber wirklich unabhängig? Hier stellt sich das Problem der Entscheidung in eigener Sache besonders scharf. Letztlich entscheiden könnte auch das Volk selbst. So ist es in der Schweiz. Das hat dazu geführt, dass es dort z. B. keine staatlich finanzierte Altersversorgung speziell für Abgeordnete gibt. Das ist in Deutschland bisher allerdings nur eine akademische Frage, jedenfalls im Bund. Denn man tut sich dort schwer mit der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Ein Grund dafür dürfte sein, dass dann auch über den finanziellen Status von Bundestagsabgeordneten durch Volksgesetz entschieden werden könnte, es sei denn, man schließt den Abgeordnetenstatus ausdrücklich davon aus, was aber auch wieder hellhörig machen würde.

Auf Landesebene, wo die Volksgesetzgebung überall eröffnet ist, kann es allerdings jederzeit zu einem Volksentscheid kommen. Fragen der „Besoldung“ dürfen zwar häufig nicht Gegenstand von Volksbegehren sein. Die Bezahlung von Abgeordneten fällt aber nicht darunter, da sie im Rechtssinne nicht „besoldet“, sondern entschädigt werden.⁴⁷

⁴⁵ Siehe auch schon von Arnim, Das Verbot von Interessentenzahlungen, 1976.

⁴⁶ So auch Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, S. 74 f.

⁴⁷ Z. B. Menzel, in: Löwer/Tettinger, Nordrhein-westfälische Verfassung, 2002, Art. 50, Rn 18 m.w.N.

b) Entscheiden für das nächste Parlament

Abgeschwächt, aber immer noch vorhanden ist der Einfluss des Volkes, wenn Erhöhungen jeweils nur mit Wirkung für die nächste Wahlperiode beschlossen werden dürfen, damit die Bürger vor der Wahl wissen, wie ihre zu wählenden Vertreter bezahlt werden und die Kandidaten dazu Stellung nehmen müssen (so das US-amerikanische Modell). Das wird im Bundestag und in vielen Landesparlamenten allerdings geradezu ins Gegenteil verkehrt, indem nach der Wahl Erhöhungen in Stufen für die ganze Wahlperiode festgelegt werden. Auch im Bundestag wurden die jüngste Erhöhung und die Automatisierung nach der Wahl beschlossen, und auch in Zukunft sollen einschlägige Beschlüsse jeweils nach der Bundestagswahl vorgenommen werden.

c) Sachverständige

Sollen – das wäre der vierte Weg – unabhängige „Weise“, also sozusagen ein Areopag oder „Philosophen“ (um mit Plato zu sprechen), mitwirken oder gar abschließend über die Diäten entscheiden, also in heutiger Sprache: Sollten unabhängige Sachverständige eingeschaltet werden? Das ist das Kommissionsmodell, das das Bundesverfassungsgericht in Form einer beratenden Kommission im Parteienfinanzierungsurteil von 1992 angeregt hat.⁴⁸ Die FDP hat sogar eine entscheidende Kommission ins Gespräch gebracht. Wer aber soll die Kommissionsmitglieder bestellen? Tut dies der Bundestag, so erliegt er leicht der Versuchung, solche Personen zu berufen, die den Abgeordneten nicht wehtun. Das haben wir gerade mit der Schmidt-Jortzig-Kommission wieder erlebt. Entscheidende Kommissionen, die die Diäten endgültig festlegen, dürften zudem verfassungsrechtlich gar nicht zulässig sein. Tatsächlich spielen die letztgenannten Verfahren und Akteure bei uns praktisch keine Rolle. Die Parlamente, also auf Bundesebene der Bundestag, entscheiden bisher alles alleine.

2. *Der Staatssekretär als „Eckmann“*

Die Bezüge des „Eckmanns“, also des Staatssekretärs, bestimmt der Bundestag im Rahmen von Besoldungsgesetzen (siehe oben I. 1. a)); darin sind der Betrag und die jeweilige Erhöhung genau aufgelistet. Die früher fast sklavische Ausrichtung der Besoldungserhöhungen an den Ergebnissen der Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst besteht heute nicht mehr, jedenfalls nicht mehr im Sinne einer faktischen Bindung. Allerdings sitzen im Innenausschuss, der die Entscheidung des Bundestags vorbereitet, fast nur Beamte (deren Rechte und Pflichten wegen der Inkompatibilität ruhen). Beamte treffen also eine Vorentscheidung über die Beamtenbesoldung.

⁴⁸ BVerfGE 85, 264 (291 f.).

V. Parlament ohne Kontrolle trotz Entscheidung in eigener Sache

1. Ausschaltung der öffentlichen Kontrolle

Das Abgeordnetenmandat ist nach wie vor die Schlüsselposition für den Zugang zu anderen bezahlten politischen Ämtern. Die meisten höheren Ämter werden an frühere Abgeordnete vergeben. Ihr finanzieller Status ist deshalb von besonderer Bedeutung.

Die Verfassungsgerichte haben aus dem Grundsatz, dass das Parlament bei Entscheidungen in eigener Sache verstärkter Kontrolle bedarf, Zweierlei abgeleitet. Erstens muss das Parlament über den Status seiner Abgeordneten öffentlichkeitswirksam, also bei jeder Änderung durch besonderes Gesetz, entscheiden und darf Erhöhungen nicht automatisieren oder im Haushaltsplan verstecken, damit die öffentliche Kontrolle greifen kann. Zweitens muss das Gericht Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache besonders streng kontrollieren.

a) Automatismus

Im Widerspruch dazu ist, wie oben schon angesprochen, neuerdings im Bund ein Automatismus für Entschädigung und Altersversorgung vorgesehen. Der Bayerische Landtag, in welchem ein solcher Automatismus schon seit längerem besteht, sieht sich dadurch bestätigt. Für Kosten- und Mitarbeiterpauschale gilt dasselbe. Da Abgeordnete bei Entscheidungen über die eigene Bezahlung nicht unbefangen sind und der Kontrolle durch die Öffentlichkeit bedürfen, muss den Medien, die die Bürger einschließlich der Parteimitglieder ansprechen, der Zugang zum Entscheidungsverfahren ermöglicht werden (siehe auch oben I. 1. c)). Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht eine selbstständige Entscheidung des Parlaments durch spezielles Gesetz vorgeschrieben, wenn es um den finanziellen Status der Abgeordneten und um Änderungen geht. Denn das sei in diesem Fall die einzig wirksame Kontrolle. Eine solche wird durch Einführung des Automatismus aber gerade verhindert.⁴⁹ Ob die Anknüpfung an die Entwicklung von Beamten- oder Richterbezügen oder Arbeitnehmerinkommen erfolgt, ist verfassungsrechtlich gleichgültig. Es bleibt eine Automatisierung, mit der die öffentliche Kontrolle ausgehebelt wird und auch ausgehebelt werden soll.

b) Verstecken im Haushaltsplan

Der Bundestag und der Bayerische Landtag entscheiden zudem über wesentliche Teile des finanziellen Status ihrer Mitglieder nicht durch Gesetz, sondern regeln das lediglich im Haushaltsplan, so z. B. die Höhe der Kostenpauschale und die Höhe der

⁴⁹ BVerfGE 40, 296 (316 f., 327).

Bewilligung für persönliche Mitarbeiter von Abgeordneten.⁵⁰ Letztere betragen inzwischen im Bund monatlich über 20.000 Euro (einschließlich der Arbeitgeber-Sozialaufwendungen) und haben damit ein Volumen erreicht, das sehr viel höher ist als die Entschädigung (ab 2015: 9.082 Euro) und die Kostenpauschale (4.204 Euro) zusammen. Sie wurden seit 1969, als sie eingeführt wurden, ver21facht. Zieht man die allgemeinen Gehaltssteigerungen für Arbeitnehmer ab, so ergibt sich eine reale Steigerung der Manpower auf das Vierfache (siehe Anlage 3).

Bayerische Landtagsabgeordnete erhalten auf Nachweis bis zu 7.524 Euro für persönliche Mitarbeiter; der Betrag wurden zum Beispiel 2009 um 46 % gesteigert. Das ergibt eine reale Steigerung seit 1981, als erstmals der Betrag im Haushaltsplan genannt wurde, auf etwa das Vierfache (siehe Anlage 4). Im Haushaltsplan für 2014 ist sogar eine weitere Bewilligung auf insgesamt 9773 Euro vorgesehen. Diese Erhöhung wurde zwar im Mai 2013 als „jetzt nicht vermittelbar“ storniert, ist im Haushalt aber nach wie vor bewilligt⁵¹ und wurde auch in den beiden zwischenzeitlich beschlossenen Nachtragshaushalten nicht zurückgenommen.

Die Kostenpauschale und die Mitarbeiterpauschale sind im Bund und in Bayern dynamisiert, steigen also mit dem allgemeinen Preis- und Einkommensniveaus. Das feilt allerdings nicht dagegen, dass immer mal wieder gewaltige Sprünge in eigener Sache beschlossen werden, wie man am Hochschießen der Mitarbeiterpauschalen sieht (Anlagen 3 und 4).

Im Bund war für die Mitarbeiterpauschale ursprünglich eine gesetzliche Regelung ihrer Höhe vorgesehen,⁵² die dann aber ohne Begründung entfiel. Später wollte man die fehlende gesetzliche Regelung dadurch heilen, dass ins Grundgesetz eine entsprechende Ermächtigung hineingeschrieben werden sollte. Der Plan scheiterte am Nein des Bundesrats (siehe oben I. 1. c)). Die gesetzliche Nicht-Regelung besteht aber immer noch. Über ihre Verfassungswidrigkeit kann eigentlich kein Zweifel bestehen.

An den Abgeordnetenmitarbeitern zeigt sich Zweierlei. Einmal ist es sehr viel leichter, die Beträge zu erhöhen, wenn diese nur im Haushaltsplan ausgewiesen sind. Erhöhungen stehen dann sehr viel weniger unter öffentlicher Kontrolle. Das lässt sich auch empirisch belegen.

Außerdem geht die Mitarbeiterbeschäftigung leicht in eine verschleierte staatliche Parteienfinanzierung über. Das hat man besonders vor der Bundestagswahl 2013 ganz deutlich gesehen: Mitarbeiter, die dem Abgeordneten „zur Unterstützung bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit“ zugewiesen sind (§ 12 Abs. 3 BAbgG; Art. 8 Abs. 1 BayAbgG), wurden in großem Umfang als Wahlkampf helfer

⁵⁰ Zur Verfassungswidrigkeit dieser die öffentliche Kontrolle aushebelnden Verfahrensweise: von Arnim, Abgeordnetenmitarbeiter und Kostenpauschale in Bayern, NVwZ-Extra (online) Nr. 19/2013, S. 1 (5).

⁵¹ von Arnim, Die Selbstbediener, S. 105 ff.

⁵² BT-Drs. 13/1824.

zweckentfremdet.⁵³ Genau das darf aber nicht sein, wie neuerdings auch der Verhaltenskodex der CSU bestätigt.⁵⁴

Das Ausschalten der öffentlichen Kontrolle hat in Bayern geradezu systemische Züge. Der Erlass des Bayerischen Abgeordnetengesetzes im Jahre 1977 erfolgte in einem Camouflageverfahren.⁵⁵ Dasselbe gilt für die öffentlichkeitsfeindliche Verlagerung der Landtagsbeschlüsse auf die Zeit nach den Wahlen und die Dynamisierung der Entschädigung und der Kostenpauschale im Jahre 1995⁵⁶ sowie für das Täuschen der Öffentlichkeit bei Regelung der Beschäftigung von Verwandten als Abgeordnetenmitarbeiter im Jahre 2000.⁵⁷ Das systematische, kollusiv-missbräuchliche Ausschalten der öffentlichen Kontrolle durch die bayerische politische Klasse bei Erlass dieser und anderer Gesetze ist bisher von den Medien noch nicht aufgegriffen worden, sondern wurde durch die ganz im Vordergrund stehende Verwandtenaffäre völlig verdrängt.

c) Leerlaufen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle

Eine andere wichtige Kontrollinstanz sind die Verfassungsgerichte, zumal der Bundestag und der Bayerische Landtag sich der Öffentlichkeitskontrolle bei Erhöhungen der Entschädigung und Altersversorgung sowie der Kosten- und der Mitarbeiterpauschale entzogen haben. Bisher konnte das Bundesverfassungsgericht da aber noch nicht gegenhalten. Hier zeigt sich eine konstitutionelle Schwäche der Gerichtskontrolle. Das Bundesverfassungsgericht kann von sich aus nicht tätig werden. Aber auch die Bürger sind nicht klagebefugt. Die Abgeordneten selbst oder die Bundesregierung, die klagen könnten, haben bisher davon abgesehen – aus naheliegenden Gründen. Sie profitieren ja von der Nichtregelung im Abgeordnetengesetz. Das Dilemma besteht also darin, dass die, die klagebefugt sind, nicht klagen, und die, die vielleicht klagen würden, nicht dazu befugt sind. Das ist der Grund, warum viele Teile des finanziellen Status von Abgeordneten seit Jahren als verfassungswidrig kritisiert werden, ohne dass es bisher ein klärendes gerichtliches Urteil gibt.

Besonders deutlich wird die mangelnde Klagbarkeit bei der Kostenpauschale. Weder kam es zu einer Sachentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, als ein Handelsvertreter klagte,⁵⁸ noch als ein Bürger den Gleichheitsverstoß in seiner Steuererklärung geltend machte und das Verfahren über das Finanzgericht und den Bun-

⁵³ Das hat das ARD-Fernsehmagazin Report Mainz in seiner Sendung vom 17.9.2013 eindringlich dokumentiert. Siehe auch den Bericht des ARD-Fernsehmagazins Monitor zur Verwendung von Mitarbeitern durch bayerische Landtagsabgeordnete vom 29.8.2013.

⁵⁴ Verhaltenskodex der Christlich-Sozialen Union, April 2014, Abschnitt II 1 (S. 9).

⁵⁵ von Arnim, Die Selbstbediener, S. 126 ff.

⁵⁶ A.a.O., S. 143.

⁵⁷ A.a.O., S. 88 ff.

⁵⁸ BVerfGE 49, 1.

desfinanzhof⁵⁹ bis zu einer Vorprüfungskammer des Bundesverfassungsgerichts⁶⁰ gelangte.

In Bayern gibt es – anders als in anderen Ländern und im Bund – die so genannte Popularklage. Deshalb können Bürger zum Beispiel gegen Gleichheitsverstöße bei der Politikfinanzierung den Bayerischen Verfassungsgerichtshof anrufen, auch wenn sie nicht direkt betroffen sind. Andererseits könnte einer intensiven Kontrolle ein anderes Hindernis entgegenstehen. Der Gerichtshof hatte 1982 über die Landtagsdiäten zu entscheiden und dabei das Gegenteil einer strengen Prüfung vorgenommen und so alles abgesegnet:⁶¹ zum Beispiel die überzogene Altersversorgung, die einheitliche Kostenpauschale und das Verstecken der Höhe und der Dynamisierung der Mitarbeiterpauschale im Haushaltsplan. Das Gericht hat den Anspruch auf Vollalimentation, den das Bundesverfassungsgericht angesprochen, bald darauf aber sogar für den Bundestag verworfen hatte, für bayerische Landtagsabgeordnete übernommen, obwohl Art. 31 BV nur von einer „Aufwandsentschädigung“ spricht. Das bayerische Urteil ist inzwischen zwar durch die Rechtsentwicklung überholt, bisher aber noch nicht revidiert.⁶²

Ich habe nun allerdings vor zwei Jahren für die Ökologisch-Demokratische Partei in Karlsruhe eine Klage erhoben. Sie richtet sich unter anderem gegen die verschleierte Staatsfinanzierung durch die Zweckentfremdung von Abgeordnetenmitarbeitern, die die Chancengleichheit außerparlamentarischer Parteien verletzt und die Obergrenzen für die staatliche Parteienfinanzierung unterläuft.⁶³ Inzwischen sind mit Vertretern des Bundestags und der CDU/CSU-Fraktion rund 200 Seiten Schriftsätze gewechselt worden.

VI. Anhaltspunkte für die Bezahlung von Abgeordneten: das Leitbild

Angesichts der andauernden Auseinandersetzungen um die Art und den Umfang von Politikerbezügen fragt es sich, wie man hier wenigstens eine ungefähre Richtung für adäquate Lösungen gewinnen kann. Für die Bezahlung von Abgeordneten hat das Bundesverfassungsgericht folgende Grundsätze aufgestellt: Sie soll sich richten nach der „Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges“.⁶⁴ Wie diese Grundsätze interpretiert werden, hängt allerdings vom Vorverständnis, insbesondere davon ab, welches Bild man sich vom Abgeordneten macht.

⁵⁹ BFHE 223, 389.

⁶⁰ BVerfGK 17, 438.

⁶¹ VerfGH 35, 148.

⁶² Dazu von Arnim, Die Selbstbediener, S. 132 f., 148 ff.

⁶³ [http://www.dhv-speyer.de/VONARNIM/Aktuelles/2012/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP%202012%20\(komp\).pdf](http://www.dhv-speyer.de/VONARNIM/Aktuelles/2012/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP%202012%20(komp).pdf)

⁶⁴ BVerfGE 40, 296 (315).

1. Zwei Bilder

Hier streiten zwei konkurrierende Leitbilder um die Deutungshoheit: ein rein normatives und ein auch faktisches. Je nachdem, welches der beiden Bilder man zu Grunde legt, kommt man durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen: hinsichtlich der Bezahlung und auch hinsichtlich der Frage nach der adäquaten Entscheidungsinstanz.

Der ungebundene, frei gewählte, gemeinwohlorientierte und individuell verantwortliche Abgeordnete, der mit Augenmaß und Leidenschaft dicke Bretter bohrt,⁶⁵ kann gewiss eine andere Bezahlung erwarten als Abgeordnete, die primär Geschöpfe ihrer Partei und Funktionäre ihrer Fraktion sind, deren Hauptaugenmerk nicht dem Gemeinwohl gilt, sondern dem Erhalt von Mandat und Macht, die ihre Verantwortung hinter der Fraktionsdisziplin verstecken und ohnehin vom Wähler nicht belohnt oder bestraft werden können, weil der Einzug der Meisten längst vor der eigentlichen Wahl schon feststeht.

a) Das normative Idealbild

Das rein normative Bild unterstellt – entsprechend den allerdings etwas einseitig interpretierten grundgesetzlichen Regelungen – unabhängige (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), direkt vom Volk gewählte und ihm verantwortliche (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) Abgeordnete, die im Interesse des Gemeinwohls ein gewaltiges Arbeitspensum bewältigen. Von diesem Leitbild geht die Schmidt-Jortzig-Kommission aus und gründet darauf ihre Empfehlungen⁶⁶ (siehe auch den Beitrag von Schmidt-Jortzig, oben S. 14 ff.). Sie hebt auch auf die vielen Aufgaben, Befugnisse und Funktionen ab, die das Parlament nach der Verfassung hat,⁶⁷ und betont die horizontalen und vertikalen Gliederungen des Gesamtparlaments. Da die geringe öffentlichen Wertschätzung, die Abgeordnete laut Umfragen genießen,⁶⁸ mit dem eigenen Leitbild nicht vereinbar erscheint, will die Kommission, statt das Leitbild zu überdenken, ein höheres Ansehen durch hohe Vergütung und Versorgung erzwingen und so „öffentlich sichtbar eine [dem Idealbild] entsprechende Wertschätzung“ erreichen.⁶⁹

Doch dieses Bild ignoriert die politische Wirklichkeit. Natürlich hat das Parlament viele Aufgaben. Doch die Parlamentsmehrheit vollzieht häufig im Wege einer Art Notarfunktion nur, was die Regierung vorgibt, eine Entwicklung, die in der Staatsrechtslehre unter dem Begriff „Entparlamentarisierung“,⁷⁰ in der Politik-

⁶⁵ Max Weber, *Politik als Beruf* (Neudruck der 2. Aufl., 1926), 2012.

⁶⁶ Bericht, S. 6–8.

⁶⁷ Kommissionsbericht, S. 9–14.

⁶⁸ Siehe auch Bericht, S. 9 rechts.

⁶⁹ Bericht, S. 8 rechts.

⁷⁰ Matthias Herdegen/Martin Morlok, *Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdung der Verfassung?*, VVDStRL 62 (2003), S. 7 ff.

wissenschaft unter dem Begriff „Präsidentialisierung“⁷¹ behandelt wird. Zudem geht es bei der Bezahlung ja nicht nur um das Parlament als Ganzes, mag dessen Kompetenzverlust auch die Rolle der Abgeordneten beeinträchtigen; es geht nicht um die Finanzierung des Parlaments, seiner Verwaltung einschließlich des Wissenschaftlichen Dienstes und der Fraktionen, es geht vielmehr um die Bezahlung des einzelnen Abgeordneten, und dieser ist derart in die Partei und die Fraktion eingebunden, dass ihm faktisch kaum eine Alternative zum konformen Verhalten bleibt, will er nicht sein Wiederaufstellung gefährden. Doch im Leitbild der Kommission kommen die politischen Parteien gar nicht vor, was nicht nur kontra-faktisch ist und in der Parteiendemokratie der Bundesrepublik ans Absurde grenzt, sondern auch ignoriert, dass auch die Parteien sich auf das Grundgesetz berufen können, mögen sie de facto auch weit über das bloße Mitwirken an der politischen Willensbildung des Volkes (Art. 21 Abs. 1 GG) hinausgehen.

Wenn die Kommission dennoch darauf beharrt, das freie und unabhängige Mandat prägen als Kern der parlamentarischen Willensbildung die Wirklichkeit,⁷² verfehlt sie diese in Wahrheit. Auch die individuelle Verantwortlichkeit des Abgeordneten, die die Kommission herausstellt,⁷³ steht oft bloß auf dem Papier. Sie wird im Schoße der Fraktion und der Partei weitgehend aufgehoben. Denn der Abgeordnete wird bei einem Verhältniswahlrecht mit starren Listen, in denen auch diejenigen aufgefangen werden, die im Wahlkreis verlieren, in der Regel nicht vom Wähler bestimmt, und die Partei beurteilt ihn vornehmlich danach, ob er partei- und fraktionskonform gehandelt hat.

Weiß der Abgeordnete seine Fraktion (oder gar das ganze Parlament) hinter sich, wird selbst grob anstößiges Verhalten nicht sanktioniert, im Gegenteil! Wird etwa jemand für das die öffentliche Kontrolle gezielt unterlaufende Blitzgesetz, mit dem die 3 %-Klausel für Europawahlen im Juni 2013 beschlossen wurde, zur Verantwortung gezogen, bei dem die Regeln guter Gesetzgebung nicht eingehalten, ein Appell von Staatsrechtslehrern unterdrückt und eine Warnung des eigenen Verfassungsministeriums unter Verschluss gehalten worden war? Wurde der bayerische Landtagsabgeordnete Dr. Otmar Bernhard, der die Öffentlichkeit gezielt getäuscht hatte,⁷⁴ etwa zur Verantwortung gezogen? Die bayerische Landtagspräsidentin Barbara Stamm, die die Öffentlichkeit mehrfach belogen hatte,⁷⁵ wurde auch noch durch ihre Wiederwahl als Präsidentin belohnt.

Mit der Zurückweisung des normativ-idealisierten Leitbildes vom Abgeordneten ist den Vorschlägen der Schmidt-Jortzig-Kommission und dem darauf beruhenden jüngsten Diätengesetz (oben I. 1. c) aa)) die theoretisch-argumentative Grundlage entzogen.

⁷¹ Thomas Poguntke/Paul Webb (eds.), *The Presidentialisation of Politics*, 2005.

⁷² Bericht, S. 7 links oben.

⁷³ Bericht, a.a.O.

⁷⁴ von Arnim, *Die Selbstbediener*, 2. Aufl., S. 89 f.

⁷⁵ von Arnim, *Die Selbstbediener*, S. 215 f.

b) Das realistische Leitbild

Das realistische Bild⁷⁶ ignoriert die Bestimmungen des Grundgesetzes über Abgeordnete zwar keineswegs, erkennt auch, dass die Fraktionen ja aus Abgeordneten bestehen, die ihren Willen bilden. Andererseits bezieht es die faktischen Zwänge, denen Abgeordnete ausgesetzt sind, mit ein und sieht die Individualrechte der Abgeordneten vornehmlich als Mittel, die äußersten Konsequenzen des Parteienstaats abzuwehren. Dennoch bleibt es dabei: Die Abgeordnete sind weder wirklich unabhängig, weil politisch an die Parteidisziplin gebunden, noch werden sie unmittelbar vom Volk gewählt; tatsächlich bestimmen wesentlich die Parteien, wer ins Parlament kommt.⁷⁷ Am prägnantesten kann man das mit dem allerdings zugespitzten Wort von Gerhard Leibholz ausdrücken, Abgeordnete seien „gebundene Parteibeauftragte“.⁷⁸

Deshalb kann es auch nicht angehen, den finanziellen Status ohne Blick auf die Parteien zu betrachten. Für ein realistisches Bild vom Abgeordneten ist dies unerlässlich. Wenn die Parteien letztlich bestimmen, wer Abgeordneter wird, muss auch ein Blick auf das Rekrutierungsverfahren der Parteien geworfen werden, die sprichwörtliche Ochsentour⁷⁹ und die Frage, ob es stimmt, dass das Verfahren so strukturiert ist, dass vornehmlich zeitreiche und immobile Personen Abgeordnete werden.⁸⁰

Mit den sog. Parteisteuern, die Abgeordnete (wie auch andere Amtsträger) aus ihrer Entschädigung an ihre Partei abführen müssen,⁸¹ demonstrieren die Parteien, wem die Abgeordneten ihr Mandat tatsächlich verdanken. Diese Zwangsabgaben sind perverserweise auch noch steuerbegünstigt und verschaffen der Partei zusätzlich Staatsgeld,⁸² obwohl sie keineswegs Zeichen der Verwurzelung in der Gesellschaft sind (die eigentlich allein subventioniert werden sollte⁸³), sondern im Gegenteil ein Ausfluss der Abhängigkeit der Abgeordneten von der Partei.

⁷⁶ Richard von Weizsäcker hat das realistische Bild dahin zugespitzt: „Der Hauptaspekt des ‚erlernten‘ Berufs unserer Politiker besteht in der Unterstützung dessen, was die Partei will, damit sie einen nominiert, möglichst weit oben in den Listen, und in der behutsamen Sicherung ihrer Gefolgschaft, wenn man oben ist. Man lernt, wie man die Konkurrenz der anderen Parteien abwehrt und sich gegen die Wettbewerber im eigenen Lager durchsetzt.“ (von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, 1992, S. 150 f.).

⁷⁷ von Arnim, Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, ZRP 2004, S. 115.

⁷⁸ Leibholz, Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert (1955), abgedr. In: Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl., 1966, S. 226.

⁷⁹ Siehe z. B. von Arnim, Die Besoldung von Politikern, ZRP 2003, 235 (239 m.w.N.).

⁸⁰ So Pfeiffer, Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1993, S. 392.

⁸¹ von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl., 1996, S. 312 ff.

⁸² von Arnim, DVBl 2002, S. 1065 (1071 f.).

⁸³ BVerfGE 85, 264 (292 ff.).

Die Verbindung der Abgeordneten, die über finanzielle und persönliche Ressourcen verfügen, mit den Parteien, die über den Zugang zum Parlament entscheiden, schafft eine für beide Seiten vorteilhafte Symbiose, die allerdings den politischen Wettbewerb verzerrt. Die Parteien pressen den Abgeordneten Parteisteuern ab und nutzen auch deren Mitarbeiter für ihre Zwecke (siehe oben V. 1. b)). Das verschafft ihnen Wettbewerbsvorteile gegenüber außerparlamentarischen Parteien und den Abgeordneten Vorteile beim innerparteilichen Kampf um die Nominierung und beim Wahlkampf um das Direktmandat. Dem Grundsatz der politischen Chancengleichheit schlägt die Wettbewerbsverzerrung aber ins Gesicht und wird deshalb von parteinahen Autoren und der Schmidt-Jortzig-Kommission gern ignoriert.

Auch ihre gewaltige Patronagemacht verschafft Parlamentsparteien Vorteile gegenüber ihren Konkurrenten. Ihr großer, wenn auch oft nicht legaler Einfluss macht sie attraktiv für Mitglieder, die politisch etwas beeinflussen wollen, vor allem aber für Karrieristen, die etwa im öffentlichen Dienst auf Ämterpatronage oder in der Politik auf bezahlte Mandate aus sind.

Beim Vorrechnen der Zeit, die Abgeordnete arbeiten, kommt man nur dann auf die offiziös angegebenen hohen Stundenzahlen,⁸⁴ wenn auch die Tätigkeit der Abgeordneten in den Parteien mitgezählt wird, die andere unentgeltlich leisten, und die Aktivitäten in den kommunalen Fraktionen, für welche die Abgeordneten wie andere eine Aufwandsentschädigung erhalten. Zudem bleibt regelmäßig die Frage offen, wie die behauptete enorme zeitliche Belastung eigentlich mit dem privaten Beruf vereinbar sein soll, den viele Abgeordnete zusätzlich noch ausüben.⁸⁵

Der hier vorgenommenen Vergleich der Leitbilder sieht sich allerdings gelegentlich einem Diskreditierungsversuch gegenüber. Carl Schmitt hatte bei seiner Parlamentarismuskritik zunächst ein Idealbild des Parlaments entworfen, um dieses dann an Hand der Wirklichkeit zu diskreditieren,⁸⁶ ein Argument, das auch heute der Kritik an Auswüchsen der Politikfinanzierung bisweilen entgegen gehalten wird. Doch hier stammt das Idealbild von der Schmidt-Jortzig-Kommission selbst. Und dass man das völlige Ignorieren der Wirklichkeit, das ihm zu Grund liegt, unbesehen hinnehmen müsse, verlangt selbst Schmidt-Jortzig nicht, wenn er ausdrücklich dazu auffordert, das Bild der Kommission zu kritisieren und zu widerlegen.

2. Zur Entscheidungsinstanz

Die Frage, wer, d. h. welche Instanz, die Bezahlung regeln sollte, hängt ganz wesentlich von dem Leitbild ab, das wir uns von den Politikern machen. Beim normativen, die faktischen Gegebenheiten ausblendenden Bild, das die politische Klasse

⁸⁴ Siehe auch Kommission, Bericht, S. 8 rechts oben.

⁸⁵ Herbert Hönigsberger, Die Sechste Fraktion, Otto-Brenner-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 11, 2013; ders., Aufstocker im Bundestag, OBS-Arbeitspapier Nr. 13, 2014.

⁸⁶ Carl Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl., 1926 (Nachdruck 1966), S. 41 ff.

und viele ihrer Berater wie eine Monstranz vor sich her tragen, liegt die Entscheidung durch das Parlament selbst nahe, beim faktischen Bild dagegen eher die Entscheidung unmittelbar durch das Volk.

Einen Mittelweg zwischen beiden Polen könnte das durch öffentliche und gerichtliche Kontrolle eingeebte parlamentarische Entscheidungsverfahren bilden. Dann müssten die öffentliche und die richterliche Kontrolle aber wirklich in Funktion gehalten und dürften nicht durch die politische Klasse ausgehebelt werden, ein Gesichtspunkt, dem die Schmidt-Jortzig-Kommission wiederum keinerlei Beachtung schenkt und dessen Bedeutung sich bei der jüngsten Diätengesetzgebung erneut gezeigt hat.

Anlage 1

Pyramide der Amtsgehälter im Bund

Monatliche Grundgehälter, ohne Zuschläge, Zulagen und Zweitgehälter

		Bundespräsident 10/9 des Amtsgehalts der Bundeskanzlerin		
		Bundeskanzlerin 5/3 B11 (nominell)		
		Bundesminister 4/3 B11 (nominell)		Präsident des BVerfG Amtsgehalt eines Bundesministers
				Vizepräsident des BVerfG 7/6 Amtsgehalt eines Staatssekretärs
BVerfRichter R10	Präsident eines obersten Bundesgerichts R10: 12.558 €	Staatssekretär B11: 12.508 €	Parl. Staatssekretär B11 (nominell)	BRH-Präsident B11
	Vizepräsident eines obersten Bundesgerichts R8: 9.646 €			

Pyramide der Amtsgehälter im Bund (Fortsetzung)

	Bundesrichter R6: 8.726 € (plus Zulagen, ohne Familienu- schlag: 9.082 €)	Bundestags- abgeordneter bis 30. 6. 2014: 8.252 € ab 1. 7. 2014: 8.667 € ab 1. 1. 2015: 9.082 €		
--	--	--	--	--

Anlage 2**Pyramide der EU-Amtsgehälter**

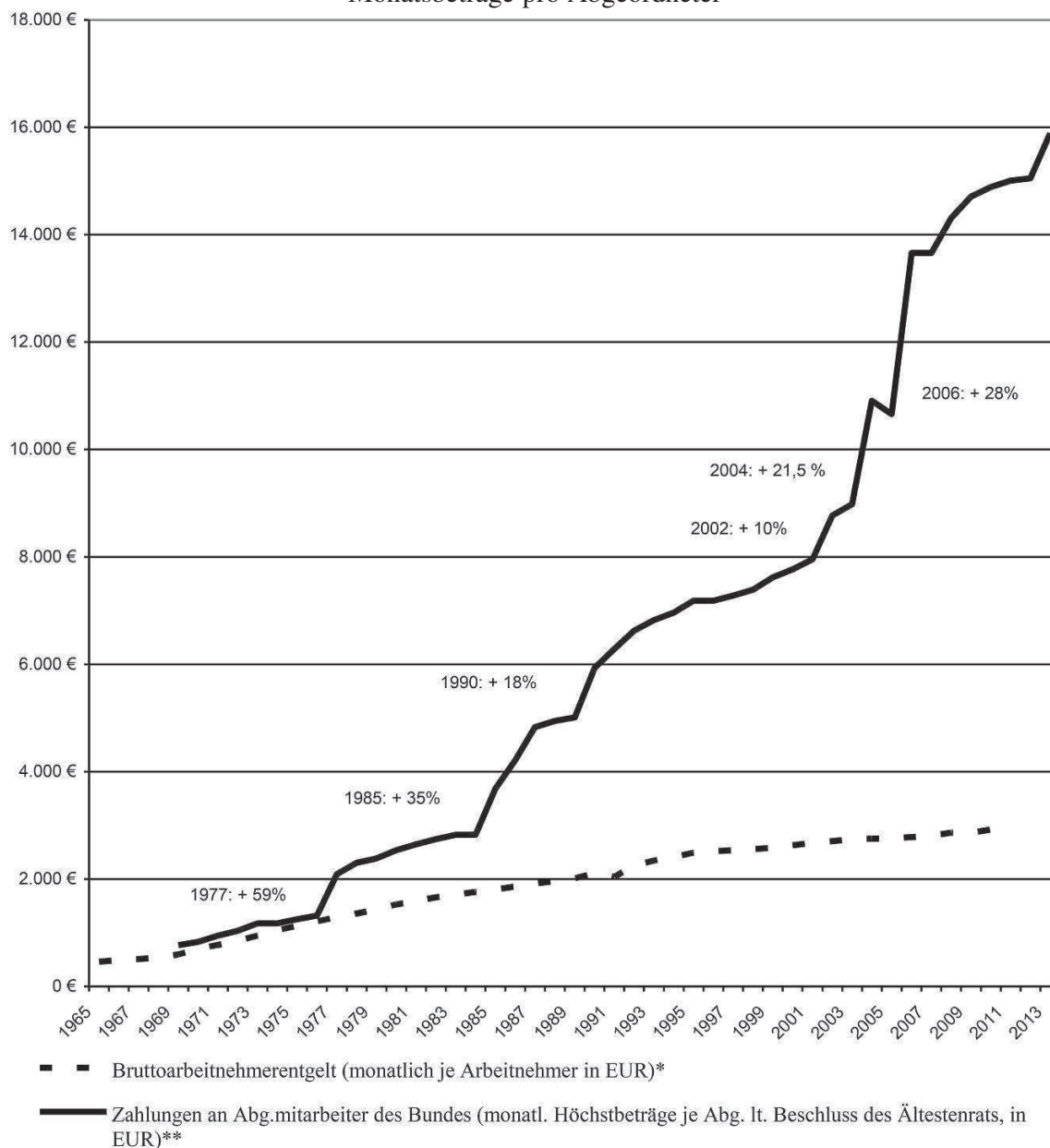
Monatliche Grundgehälter, ohne Zulagen

Präsident der Kommission oder EuGH 138 % AD 16
Vizepräsidenten 125 % AD 16
Mitglied der Kommission oder des EuGH 112,5 % AD 16
Höchster Beamter AD 16 (3. Dienstaltersstufe): 18.518 €
EU-Abgeordnete 38,5 % AD 16 112,5 % (= EuGH-Richter) = 8.021 €

Anlage 3

**Entwicklung der für Abgeordnetenmitarbeiter des Bundes
zur Verfügung stehenden Beträge (1969–2013) im Vergleich zur Entwicklung
des Bruttoarbeitnehmerentgeltes (1965–2011)**

Monatsbeträge pro Abgeordneter



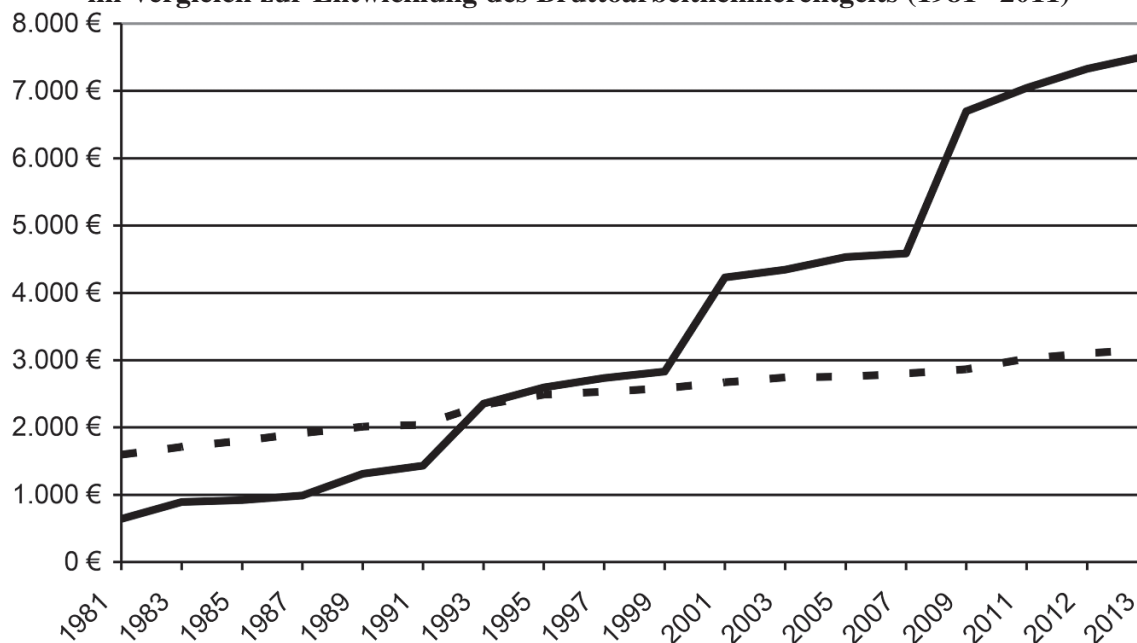
* Bruttoarbeitnehmerentgelt = Bruttogehalt + Arbeitgeberentgelt; bis 1990 früheres Bundesgebiet; Quelle 1965-2010: BMAS, Statistisches Taschenbuch 2011, verfügbar im Internet unter: [http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktstatistiken/ Statistisches-Taschenbuch/statistisches-taschenbuch-2011.html](http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktstatistiken/Statistisches-Taschenbuch/statistisches-taschenbuch-2011.html); Quelle 2011: Statistisches Bundesamt.

** Quelle: Haushaltspläne des Bundes, Auskünfte der Bundestagsverwaltung. Ohne Sozialaufwendungen des Bundestags.

*** Die Mitarbeiterpauschale hat sich seit 1969 ver21 facht, die durchschnittlichen Arbeitnehmergehälter etwa vervierfacht. Hinsichtlich der der realen Manpower wurde die Mitarbeiterpauschale also verfünffacht. Tatsächlich ist die Steigerungsrage noch höher, da die Sozialabgaben des Arbeitgebers noch hinzukommen, die anfangs schon darin enthalten waren.

Anlage 4

**Entwicklung der Bewilligungen für Abgeordnetenmitarbeiter in Bayern (1981–2013)
im Vergleich zur Entwicklung des Bruttoarbeitnehmerentgelts (1981–2011)**



- Bewilligungen für Abgeordnetenmitarbeiter (pro Abgeordneter, monatlich in EUR)*
- - - Bruttoarbeitnehmerentgelt in Deutschland (je Arbeitnehmer, monatlich in EUR)**

* Soll-Werte. Quelle: Haushaltspläne.

** Bruttoarbeitnehmerentgelt = Bruttogehalt + Arbeitgeberentgelt; bis 1991 früheres Bundesgebiet. Quelle 1950-2010: BMAS, Statistisches Jahrbuch 2011, verfügbar im Internet unter: www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktstatistiken; Quelle 2011: Statistisches Bundesamt.

