

DAS NEUE ABGEORDNETENGESETZ RHEINLAND-PFALZ

Ein verfassungsrechtliches Gutachten

von

Dr. Hans Herbert v. Arnim  
Professor für Öffentliches Recht  
an der Philipps-Universität Marburg

Dezember 1978

## Geleitwort

In jüngster Zeit haben die Parlamente im Bund und in fast allen Ländern den Status der Abgeordneten, insbesondere ihre Bezüge, neu geregelt. Dies war notwendig geworden durch das sog. Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1975, durch welches zahlreiche der bisherigen Bestimmungen für verfassungswidrig erklärt worden waren. Dementsprechend erging auch in Rheinland-Pfalz Mitte 1978 ein neues Abgeordnetengesetz, welches im Frühjahr 1979 mit Beginn der nächsten Legislaturperiode des Landtags in Kraft treten soll.

Aber auch die neuen Bestimmungen der Abgeordnetengesetze sind bereits ins Zwielicht geraten. Das ging so weit, daß sich selbst der sonst eher zurückhaltende Bundespräsident zu einer ernststen Mahnung an die Adresse der Abgeordneten veranlaßt sah und der ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht Prof. Willi Geiger den Parlamenten ein Mißverständnis des Diäten-Urteils, an welchem Geiger selbst mitgewirkt hatte, vorwarf.

Um zu klären, ob derartige Bedenken auch auf das Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz zutreffen, hat der Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz Herrn Prof. v. Arnim um ein verfassungsrechtliches Gutachten gebeten, welches hiermit der Öffentlichkeit vorgelegt wird. Das Gutachten zeigt, daß eine Reihe von Bestimmungen verfassungsrechtlich kaum haltbar ist und schwerlich Bestand haben dürfte. Eine endgültige Klärung wird allerdings erst eine neuerliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bringen können. Der Bund der Steuerzahler appelliert deshalb an die betroffenen Politiker, eine solche Entscheidung umgehend herbeizuführen. Dies wäre mittels eines Antrags von Personen, die sich bei der nächsten Landtagswahl um ein Abgeordnetenmandat bewerben möchten, möglich. Kandidaten zum 9. Landtag von Rheinland-Pfalz sollten schon im eigenen Interesse baldmöglichst eine Klärung herbeiführen. Sie werden nämlich in Zukunft kaum mehr damit rechnen können, daß das Bundesverfassungsgericht Diätenbestandteile, die seinem Urteil widersprechen, für eine Übergangszeit weiterbestehen läßt. Erwägungen des Vertrauensschutzes werden einer rückwirkenden Nichtigkeitserklärung nicht mehr entgegengehalten werden können, nachdem das Diäten-Urteil bereits seit 1975 vorliegt. – Denkbar wäre auch die Anrufung des Verfassungsgerichtshofs des Landes. Antragsbefugt sind gem. Art. 130 Abs. 1 Verf Rh-Pf der Landtag, die Landesregierung und jede Landtagsfraktion.

Für das Ansehen unseres Parlaments und damit auch für unsere Demokratie insgesamt erscheint es schwer erträglich, wenn ein Gesetz, welches eine politisch so heikle Materie wie die Bezüge der Abgeordneten betrifft, in Kraft gesetzt werden soll, obwohl zahlreiche Bestimmungen verfassungsrechtlich höchst zweifelhaft sind. Die Mitglieder des Landtags sind auch aus diesem Grunde aufgefordert, alles zu unternehmen, um die Zweifel möglichst rasch auszuräumen und eine verfassungsgerichtliche Klärung zu erreichen. Die Klärung ist gerade hinsichtlich des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz vordringlich, weil dieses Gesetz als nächstes in Kraft tritt. Zugleich würde dadurch auch den Parlamenten im Bund und in den anderen Bundesländern, deren Abgeordnetengesetze z.T. ebenfalls verfassungsrechtlich bedenklich sind, ein wertvoller Dienst erwiesen. Es wäre mißlich, wenn die verfassungsrechtliche Klärung erst Jahre später – etwa im Wege einer Richtervorlage gem. Art. 100 Abs. 1 GG im Steuerrechtsstreit eines Abgeordneten – erfolgte oder wenn das Bundesverfassungsgericht gar von sich aus eine Vollstreckungsmaßnahme vornehmen müßte.

Dr. Hans Parr  
Vorsitzender des Vorstandes

Dr. Hans Pfeifer  
Stellv. Vorsitzender des Vorstandes

Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V.

## Gliederung

	Seite
I. Zur Vorgeschichte der Diätenreform in Bund und Ländern	1
II. Relevanz des Diäten-Urteils für die Abgeord- netengesetze der Bundesländer	4
III. Schwerpunkte der neuen Regelung in Rheinland-Pfalz	6
IV. Verfahren der Festsetzung der Entschädigung	7
V. Überprüfung einzelner Bereiche	12
1. Abgeordnetengehalt	12
2. Übergangsgeld	16
3. Altersversorgung	18
4. Öffentliche Bedienstete im Landtag	23
5. Interessentenzahlungen an Abgeordnete	28
6. Anrechnungsbestimmungen	32
7. Aufwandsentschädigung	38
Zusammenfassung der Ergebnisse	43
Literatur	46

## I. Zur Vorgeschichte der Diätenreform in Bund und Ländern

Der finanzielle Status der Abgeordneten in Bund und Ländern ist nicht nur von fiskalischer Bedeutung, sondern auch von erheblichem staatspolitischem Gewicht: Er hat Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Parlamente, auf die Art und Qualität ihrer Tätigkeit, auf das (in der parlamentarischen Demokratie so wichtige) Vertrauen der Öffentlichkeit in die Sauberkeit des politischen Geschäfts und damit letztlich auf die Funktionstüchtigkeit unserer parlamentarischen Demokratie insgesamt<sup>1</sup>.

Die bisherige Regelung der finanziellen Bezüge der Abgeordneten wurde schon seit längerem als unbefriedigend empfunden. Wenn es auch schwer ist, den sich über viele Jahre hinziehenden Prozeß der Reformdiskussion in einzelne Abschnitte zu zerlegen, so verdient doch *e i n e* Stimme besondere Hervorhebung, nämlich die des seinerzeitigen Präsidenten des Deutschen Bundestages Kai-Uwe v. Hassel. Er setzte sich bei einer Festansprache anläßlich der Karl-Bräuer-Preisverleihung am 28.9.1971 in Bonn ausführlich mit einer vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler herausgegebenen Studie und den darin unterbreiteten Vorschlägen für eine grundlegende Reform des finanziellen Status der Abgeordneten<sup>2</sup> auseinander, akzeptierte sie in einigen Teilen und stellte jedenfalls die Einführung der Besteuerung der Abgeordnetenentschädigungen ausdrücklich in Aussicht<sup>3</sup>. Der Vortrag des Bundestagspräsidenten erhielt vor allem deshalb Bedeutung, weil er das Bundesverfassungsgericht mit ermutigt haben dürfte, in einem Urteil vom 21.10.1971<sup>4</sup> eine – für die Entscheidung des anhängigen Falles an sich überflüssige – Nebenbemerkung von großer Tragweite zu machen und erstmals verfassungsrechtliche Bedenken gegen die überkommenen finanziellen Privilegien der Abgeordneten in Bund und Ländern zu äußern<sup>5</sup>. Das Gericht bezog sich dabei ausdrücklich auf die erwähnten Äußerungen v. Hassels anläßlich der Karl-Bräuer-Preisverleihung.

Die Bedeutung dieser Entscheidung, sozusagen als warnendes Signal für die Parlamente, wurde jedoch zunächst kaum erkannt. Erst am 5.6.1974 faßte der Bundestag eine EntschlieÙung, wonach die Besteuerung der Diäten bis zum Jahresbeginn

1 Vgl. auch BVerfGE 40, 296 (327): „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes.“

2 v. Arnim, Parlamentsreform, Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Nr. 16, Wiesbaden 1970.

3 v. Hassel, Steuerzahler und Parlament, Bulletin der Bundesregierung 1971, S. 1313 = Der Steuerzahler 1971, S. 130.

4 BVerfGE 32, 157.

5 Dazu v. Arnim, Die Steuerfreiheit von Abgeordnetendiäten ist verfassungswidrig, Der Betrieb 1972, S. 889; ders., Steuerfreie Diäten sind verfassungswidrig, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 4.9.1972, abgedruckt in: Liesegang, Parlamentsreform in der Bundesrepublik. Dokumente zur Reform von Aufgabe und Arbeit des Parlaments und seine Abgeordneten im parlamentarischen Regierungssystem, 1974, S. 90.

1975 eingeführt werden sollte<sup>6</sup>. Der Termin verstrich jedoch, ohne daß etwas erfolgte. Der in jener EntschlieÙung ebenfalls vorgesehene „Beirat für Entschädigungsfragen“<sup>7</sup> war erst kurz vor Ablauf der Frist, nämlich am 14.11.1974 eingesetzt und mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt worden, welches sich allerdings (wie auch die genannte EntschlieÙung) nur auf Fragen der Besteuerung beziehen sollte.

Noch bevor der Beirat sein Gutachten fertiggestellt und veröffentlicht hatte, fällt das Bundesverfassungsgericht am 5.11.1975 das sog. Diätenurteil<sup>8</sup>. Dieses Urteil schlug in der Öffentlichkeit wie eine Bombe ein; für den mit der Entwicklung und der Sachproblematik Vertrauten kam es jedoch keinesfalls überraschend, wie sich nicht zuletzt daraus ergibt, daß das Urteil in wesentlichen Ergebnissen einem Gutachten entsprach, welches im Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler erstellt und dem Gericht vorgelegt worden war<sup>9</sup>.

Das Urteil veranlaÙte den Beirat für Entschädigungsfragen, sein Gutachten zu erweitern und Vorschläge für eine umfassende Neuregelung des finanziellen Status der Abgeordneten zu erarbeiten. Parallel dazu setzte der Bundestag am 28.11.1975 einen Sonderausschuß<sup>10</sup> mit dem Auftrag ein, den Entwurf eines den Anforderungen des Diätenurteils gerecht werdendes Abgeordnetengesetz zu entwerfen. Im Juni 1976 legte der Beirat seinen Bericht vor<sup>11</sup>, am 29.6.1976 brachten die drei Bundestagsfraktionen den „Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestags“ ein<sup>12</sup>. Dieser Entwurf war ausweislich der dazu vorgelegten „Materialien“<sup>13</sup> das Ergebnis der Arbeit des Sonderausschusses, der dabei auch den Bericht des Beirats berücksichtigt hatte. Nach der am 1.7.1976 erfolgten ersten Lesung des Entwurfs im Bundestag und der Überweisung an die Ausschüsse ersuchte der mitberatende Innenausschuß das Bundesministerium um eine gutachtliche Stellungnahme zu den einschlägigen verfassungs- und beamtenrechtlichen Fragen. Die Stellungnahme wurde im Oktober 1976

6 Deutscher Bundestag, 7. Wahlp., S. 7054; BT-Drucks. 7/2192 (neu), 7/2195.

7 Im folgenden: Beirat.

8 BVerfGE 40, 296.

9 v. Arnim, Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz. Ein verfassungsrechtliches Gutachten über die finanziellen Privilegien der Parlamentsabgeordneten in Bund und Ländern, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler Wiesbaden 1975. – Dem Diätenurteil ist allerdings nicht in allen Punkten zuzustimmen. Vgl. v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, Frankfurt a.M., 1977, S. 399 ff. Die Kritik läÙt den Rang des Diätenurteils aber unberührt: Es ist in der Tat eine Grundsatzentscheidung, die in die Geschichte des Bundesverfassungsgerichts eingehen wird. So mit Recht Leibholz, Deutsche Zeitung vom 14.11.1975, S. 6.

10 Im folgenden: Sonderausschuß.

11 Abgedruckt in: BT-Drs. 7/5531, S. 32 – 56.

12 BT-Drs. 7/5525.

13 BT-Drs. 7/5531. Im folgenden: Materialien.

vorgelegt<sup>14</sup>. Der Gesetzentwurf wurde daraufhin in einigen Bereichen ergänzt und modifiziert<sup>15</sup>, das Gesetz konnte noch kurz vor Ablauf der Legislaturperiode verabschiedet werden und ist am 1.4.1977 in Kraft getreten<sup>16</sup>. Es trat an die Stelle des Diätengesetzes 1968 und des Rechtsstellungsgesetzes 1953; auch einige Vorschriften des Bundeswahlgesetzes über Erwerb und Verlust des Mandats wurden übernommen.

Das Diäten-Urteil machte auch eine Reform des finanziellen Status der Abgeordneten in den Landesparlamenten unausweichlich. Demgemäß gingen alle Bundesländer daran, neue Abgeordnetengesetze zu erarbeiten. In *Rheinland-Pfalz* wurde ein Gesetzentwurf der drei im Landtag vertretenen Fraktionen am 15.6.1978 eingebracht<sup>17</sup>, am 22.6.78 in Erster Lesung beraten<sup>18</sup> und am 6.7.78 in Zweiter Lesung verabschiedet<sup>19</sup>. Das Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz (AbgG Rh-Pf)<sup>20</sup> tritt mit Beginn der nächsten Wahlperiode des Landtags, also im Frühjahr 1979, in Kraft (§ 50 Abs. 1 AbgG Rh-Pf). Das bislang noch geltende Abgeordnetenentschädigungsgesetz i.d.F. v. 1.1.1969 (AbgEG Rh-Pf) soll jedoch für diejenigen Abgeordneten fortgelten, die bis zum Ende der laufenden Wahlperiode aus dem Landtag ausgeschieden sind (§ 50 Abs. 4 AbgG Rh-Pf.).

Im folgenden soll das Gesetz einer kritischen Beurteilung unterzogen werden. Maßstab ist dabei nicht die politische Sinn- und Zweckmäßigkeit, sondern das Verfassungsrecht (wenn beides auch häufig ineinander übergeht), vor allem die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze. Vollständigkeit wird nicht angestrebt. Vielmehr konzentriert sich das vorliegende Gutachten bewußt auf einige ausgewählte Bereiche. Da das Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz sich zumeist an die Regelung im Bund oder in anderen Bundesländern (insbesondere in Baden-Württemberg) anlehnt, wird es sich nicht vermeiden lassen, bisweilen auch die dortigen Regelungen und ihre Begründung miteinzubeziehen.

14 Im folgenden: Stellungnahme des Bundesinnenministeriums.

15 Vgl. Bericht und Antrag des 2. Sonderausschusses, BT-Drs. 7/5903 v. 30.11.1976.

16 Gesetz v. 18.2.1977, BGBl. I S. 297.

17 Drs. 8/3176.

18 8. Wahlp., 54. Sitzung, S. 2692–2700.

19 8. Wahlp., 55. Sitzung, S. 2747/8.

20 GVBl. S. 587.

## II. Relevanz des Diäten-Urteils für die Abgeordnetengesetze der Bundesländer

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Diäten-Urteil vom 5. November 1975 zwar über die Verfassungsmäßigkeit von Bestimmungen des Saarländischen Abgeordnetengesetzes zu befinden. Den Maßstab bildeten jedoch auch dort Bestimmungen des Grundgesetzes, so vor allem der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 48 Abs. 3 GG, wonach die Abgeordneten Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung haben. Der Gleichheitssatz bindet alle Staatsgewalt (Art. 3 Abs. 1 GG), also auch die der Länder. Art. 48 Abs. 3 gilt unmittelbar zwar nur für die Mitglieder des Bundestags; die Bestimmung gehört aber zu den „Essentialen des demokratischen Prinzips“ und gilt deshalb mittelbar auch für die Bundesländer. Verbindendes „Scharnier“ ist Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern u. a. den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats i. S. des Grundgesetzes entsprechen muß<sup>21</sup>. Die Rechtsfolge eines Verstoßes landesrechtlicher Vorschriften gegen die Grundsätze des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG ist in der Literatur zwar umstritten<sup>22</sup>; streitig ist insbesondere, ob Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nur Normativbestimmungen enthält in dem Sinne, daß die Bundesländer lediglich verpflichtet sind, ihre Landesverfassungen entsprechend zu gestalten, oder ob Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG unmittelbar geltendes Landesverfassungsrecht setzt. Das Bundesverfassungsgericht hat sich aber im Diäten-Urteil für Fragen der Entschädigung der saarländischen Abgeordneten der letzteren Auffassung angeschlossen, die Regelung an Art. 48 Abs. 3 GG gemessen und eine sofortige Nichtigkeitserklärung nur deshalb unterlassen, um den Abgeordneten nicht die finanzielle Basis ihrer Unabhängigkeit während der laufenden Legislaturperiode zu entziehen<sup>23</sup>.

Im Unterschied zur Verfassung des Saarlandes, die keine Regelung über die Entschädigung für Abgeordnete enthält, bestimmt Art. 97 Satz 1 der Verfassung von Rheinland-Pfalz allerdings, daß die Mitglieder des Landtags ein Recht auf Entschädigungen nach Maßgabe eines Landesgesetzes haben. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar die Frage ausdrücklich offengelassen, wie sich das Diäten-Urteil auf die Interpretation von Landesverfassungsbestimmungen auswirkt, die – anders als die Verfassung des Saarlandes – eine Regelung über die Entschädigung von Landtagsabgeordneten enthalten. Nach den bereits angeführten anderen Teilen der Entscheidung dürfte die Frage jedoch eindeutig zu beantworten sein: soweit eine

21 BVerfGE 40, 296 (319).

22 Vgl. Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 550 m.N.

23 BVerfGE 40, 296 (329).

grundgesetzkonforme Auslegung möglich ist, ist diese vorzunehmen. Dies ist hier der Fall. Das bedeutet, daß die in Art. 97 Satz 1 genannte Entschädigung der Abgeordneten eine *angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde* Entschädigung i.S. der Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts sein muß.

Die Frage, inwieweit das Diäten-Urteil die Parlamente bindet i.S. von § 31 BVerfGG, ist umstritten. Der Streit steht allerdings in keinem vernünftigen Verhältnis zu den praktischen Auswirkungen der Frage. Denn auch soweit man die Bindung bestimmter Ausführungen des Gerichts i.S. von § 31 BVerfGG ablehnt, bringen doch auch eindeutig gefaßte Nebenbemerkungen die Auffassung des Gerichts zum Ausdruck und geben deshalb Hinweise dafür, wie es zukünftig entscheiden wird. Deshalb sollten die Parlamente sich auch an solche Äußerungen des Gerichts halten, die nicht verbindlich i.S. § 31 BVerfGG sind, und sie tun dies im allgemeinen auch<sup>24</sup> (oder geben doch vor, es zu tun). Auch Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe können vom Bundesverfassungsgericht nicht nur dahin überprüft werden, ob ihre Auslegung mit Art. 3 Abs. 1, sondern auch dahin, ob sie mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 i. Vbg. m. Art. 48 Abs. 3 GG übereinstimmt<sup>25</sup>. Eine Abweichung des Landesgesetzgebers ist nur dann zu rechtfertigen, wenn das Parlament die Aussage des Gerichts für eindeutig unrichtig hält. Das bedarf dann aber sorgfältigster Begründung.

Dementsprechend heißt es im Vorblatt zum Entwurf eines Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz denn auch: „Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 5. November 1975, dem sogenannten Diäten-Urteil Grundsätze über die Rechtsverhältnisse und die Entschädigung der Abgeordneten entwickelt. Dieses Urteil verpflichtet auch den Landesgesetzgeber, die bestehenden gesetzlichen Regelungen in Einklang mit diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen zu bringen“<sup>26</sup>. Im folgenden soll deshalb – anhand einiger ausgewählter Bereiche – geprüft werden, ob das neue Abgeordnetengesetz von Rheinland-Pfalz diesen Grundsätzen entspricht.

24 Vgl. Bundesminister der Justiz Hans-Jochen Vogel, *Videant iudices!* Zur aktuellen Kritik am Bundesverfassungsgericht, DÖV 1978, S. 665 (668).

25 Vgl. BVerfG, 21.9.1976, NJW 1976, S. 2123 (2124).

26 Drs. 8/3176, S. 1.

### III. Schwerpunkte der neuen Regelung in Rheinland-Pfalz (Überblick)

Das Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz sieht schwerpunktmäßig folgende Neuerungen vor:

1. die Beseitigung des Steuerprivilegs durch Einführung der Besteuerung vor allem des Abgeordnetengehaltes (Grundentschädigung) und der Versorgung (§ 22 Ziff. 4 EStG i. Vbdg. m. §§ 5, 11 ff. AbgG Rh-Pf);
2. die Aufhebung der Anbindung des Abgeordnetengehaltes an das Gehalt eines Bundestagsabgeordneten, dessen Gehalt seinerseits an die Beamtengehälter gekoppelt war;
3. die massive Anhebung des Abgeordnetengehalts auf 4.700 DM (§ 5 Abs. 1 AbgG Rh-Pf);
4. die Abschaffung von Erstattungen von Einkommensausfall (§ 2a AbgEG Rh-Pf), von Betreuungsbeihilfen für Hausfrauen (§ 2 Abs. 2 AbgEG Rh-Pf) und von Funktionszulagen für Fraktionsvorsitzende, stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Ausschußvorsitzende (§ 6 Buchst. c - f AbgEG Rh-Pf);
5. die Eindämmung des Beamtenprivilegs durch Fortfall des (bisher neben der Entschädigung bezogenen) Ruhegehalts der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst (§§ 29 ff. AbgG Rh-Pf);
6. die gegenseitige Teilanrechnung von Abgeordnetengehalt und anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen (§ 21 AbgG Rh-Pf);
7. die Neufestsetzung der Erstattung von mandatsbedingtem Aufwand (§§ 6 ff. AbgG Rh-Pf) und
8. die Neuregelung und Erhöhung der Altersversorgung (§§ 11 ff. AbgG Rh-Pf).

Die Punkte 1 und 2 entsprechen den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen und sind voll zu billigen<sup>27</sup>. Auch die Anhebung der Diäten (Punkt 3) ist mit dem Diäten-Urteil vereinbar. Gleiches gilt für die Beseitigung von Sonderentschädigungen für Verdienstausschlag und die Wahrnehmung besonderer Funktionen<sup>28</sup>. Dagegen bleiben die Eindämmung des Beamtenprivilegs (Punkt 5) und die vorgesehenen Anrechnungsbestimmungen (Punkt 6) hinter den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts zurück. Die Untersuchung wird auch zeigen, daß die Neufestsetzung der Aufwandspauschalen (Punkt 7) und die Regelung der Altersversorgung (Punkt 8) auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken stoßen.

Im Abgeordnetengesetz fehlen schließlich die vom Bundesverfassungsgericht im Leitsatz 5 des Diätenurteils ausdrücklich verlangten gesetzlichen Vorkehrungen dagegen, daß Abgeordnete Zahlungen von Unternehmen oder Verbänden zur Förderung von deren Interessen bei der Gesetzgebung etc. („Lobbygelder“) erhalten.

27 Statt vieler Nachweise: v. Arnim, *Parlamentsreform*, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Nr. 16, Wiesbaden 1970, S. 45 - 47; ders., *Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz*, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Nr. 32, Wiesbaden 1975, S. 36 ff.

28 Zur Kritik an diesem Teil der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts v. Arnim, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, 1977, S. 407 ff.

#### IV. Verfahren der Festsetzung der Entschädigung

Über die (Höhe und die nähere Ausgestaltung der) Entschädigung entscheidet das Parlament in eigener Sache<sup>29</sup>. Die Problematik dieses Verfahrens liegt darin, daß dabei gegen eine Grundregel der repräsentativen Entscheidungsbildung verstoßen wird, nämlich dagegen, daß die Entscheidenden kein persönliches, besonders kein finanzielles, Interesse an dem Ergebnis der Entscheidung haben dürfen<sup>30</sup>. Auf der anderen Seite legt Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG für den Bundestag die Bestimmung der Entschädigung durch Bundesgesetz ausdrücklich fest. Entsprechend sieht Art. 97 Satz 1 der Verfassung von Rheinland-Pfalz die Festlegung der Entschädigung durch Landesgesetz vor.

Im Bund ist „Gesetz“ mit „Parlamentsgesetz“ gleichzusetzen. Das Grundgesetz beschränkt plebiszitäre Elemente auf Fragen der Neugliederungen des Bundesgebietes (Art. 28 Abs. 2 – 6 GG). Hier ist die Selbstbewilligung und Selbstausgestaltung der Entschädigung durch das Parlament nicht zu vermeiden<sup>31</sup>. In Rheinland-Pfalz (wie auch in einigen anderen Bundesländern) läßt die Verfassung allerdings plebiszitäre Elemente, insbesondere Volksbegehren und Volksentscheid, noch in stärkerem Maße zu als das Grundgesetz (Art. 107 – 109 Verf Rh-Pf). In Rheinland-Pfalz brauchte, wenn die rechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen gegeben sind, die Abgeordnetenentschädigung also nicht unbedingt im Wege des Parlamentsgesetzes festgesetzt zu werden, sondern könnte auch durch „Volksgesetz“ im Wege von Volksbegehren und Volksentscheid bestimmt werden. Aus dieser Möglichkeit ergibt sich indes keine verfassungsrechtliche Verpflichtung. Art. 97 Satz 1 Verf Rh-Pf verlangt die Festlegung der Entschädigung durch Gesetz, ohne sich dabei auf ein „Volksgesetz“ zu beschränken und „Parlamentsgesetze“ auszuschließen. Die Entscheidung des Parlaments über die Abgeordnetenentschädigung kann deshalb als solche noch nicht verfassungswidrig sein<sup>32</sup>.

Umso dringender bedarf es aber wirksamer *Kontrollen*. Der Mechanismus der Kontrolle der Regierung(sparteien) und Opposition(sparteien) funktioniert hier meist nicht; Regierung(sparteien) und Opposition(sparteien) sind sich in Fragen

29 BVerfGE 40, 296 (327).

30 Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966, S. 267 f.; Steiger, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, 1973, S. 79.

31 BVerfGE 40, 296 (327).

32 Anderer Ansicht: Hildegard Krüger, DVBl. 1964, 220.

der Entschädigung regelmäßig rasch einig<sup>33</sup>, was sich auch an der „ungewohnten Eilfertigkeit“, der „Geheimniskrämerei“ und der „seltenen Einstimmigkeit“ zeigt, mit der Entschädigungsgesetze in den Parlamenten häufig verabschiedet werden<sup>34</sup>.

Besonders wichtig ist deshalb die Kontrolle durch die *Öffentlichkeit*. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu treffend bemerkt: „Gerade in einem solchen Fall (nämlich, wenn das Parlament in eigener Sache entscheidet) verlangt aber das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich“<sup>35</sup>.

Transparenz des Willensbildungsprozesses setzt auch eine sorgfältige öffentliche *Begründung* der Entscheidung des Gesetzgebers voraus; denn erst sie schafft die Durchschaubarkeit des Willensbildungsprozesses und ermöglicht die Kontrolle. D.h. die Ziele der Regelung müssen klargelegt, eine Situationsanalyse (einschließlich der Ermittlung der „legislative facts“) muß vorgenommen und die relevanten Für- und Gegenstände müssen gegeneinander abgewogen werden<sup>36</sup>, natürlich unter Einbeziehung auch der verfassungsrechtlichen Erwägungen. Die Einhaltung der – wohl schon allgemein bestehenden<sup>37</sup> – verfassungsrechtlichen Pflichten zur Begründung von Gesetzen muß im Bereich der Diätengesetzgebung besonders ernst genommen werden, weil hier wegen der Entscheidung des Parlaments in eigener Sache die Möglichkeit und Gefahr (oder auch nur der Anschein) von Manipulation und Mißbrauch besonders nahe liegen. Demgemäß sind die Parlamente verpflichtet, „jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und darüber als einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden“<sup>38</sup>.

33 Dazu v. Arnim, Über Aufgaben und Bundesgenossen des Bundes der Steuerzahler, in: Festschrift für Günter Schmölders zum 75. Geburtstag, 1978, S. 29 (34). – Ausnahmen: Beratung der neuen Abgeordnetengesetze in Hessen (vgl. MdL Schneider, Hess. LT, 8. Wahlp., 69. Sitzung v. 25.1.1978, S. 4204) und Baden-Württemberg (vgl. MdL Dr. Morlok, LT Ba-Wü, 7. Wahlp., 55. Sitzung v. 30.8.1978, S. 3575 ff.).

34 Klatt, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1973, S. 415 f. m. N.

35 BVerfGE 40, 296 (327).

36 MdL Milde, Hess. LT, 8. Wahlp., 69. Sitzung v. 25.1.1978, S. 4208: „Entsprechend dem Urteil des BVerfG ... (muß) in einer eingehenden Diskussion vor den Augen der Öffentlichkeit ... beratschlagt“ werden. MdL Dr. Morlok, LT Ba-Wü, 7. Wahlp., 55. Sitzung v. 30.8.1978, S. 3578 f.: „Abwägen der Argumente vor den Augen und Ohren der Öffentlichkeit“.

37 v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1978, S. 274 m. N.

38 BVerfGE 40, 296 (317).

Aus diesem Grund hat das Bundesverfassungsgericht die Koppelung der Abgeordnetenentschädigung an die Beamtenbesoldung, wie sie direkt im Bund, indirekt, nämlich über eine Anbindung an die Entschädigung des Bundestagsabgeordneten, auch in Rheinland-Pfalz bestand, für verfassungswidrig erklärt (39).

Gleiches gilt natürlich auch für rechtliche Regelungen, die nicht die Höhe, sondern die sonstige Ausgestaltung betreffen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich klargestellt und durch Aufnahme in die Leitsätze noch besonders hervorgehoben<sup>40</sup>. Dabei muß der Gesetzgeber unter anderem darlegen und begründen, daß die (vom Bundesverfassungsgericht entwickelten) materiellen Grundsätze eingehalten sind.

Das Gesetzgebungsverfahren in *Rheinland-Pfalz*, welches der Verabschiedung des Abgeordnetengesetzes vorausging, bleibt hinter diesen Anforderungen zurück. An Materialien sind veröffentlicht: der Gesetzentwurf (samt Vorblatt) v. 15.6.1978<sup>41</sup>, die Änderungsvorschläge des Haushalts- und Finanzausschusses<sup>42</sup> und die Protokolle der Ersten und Zweiten Beratung im Plenum des Landtags v. 22.6. und 6.7.1978<sup>43</sup>. Eine – ansonsten im Gesetzgebungsverfahren übliche – schriftliche Begründung des Gesetzentwurfs fehlt. Das Vorblatt zum Gesetzentwurf im Umfang von 1 1/2 Seiten reicht nicht aus. Die Beratungen einer aus Mitgliedern der drei Fraktionen bestehenden Kommission, die den Gesetzentwurf vorbereitet hatte<sup>44</sup>, sind nicht veröffentlicht.

In den veröffentlichten Materialien über das Gesetzgebungsverfahren werden viele gerade besonders problematische Fragen entweder gar nicht angesprochen oder doch nicht begründet und diskutiert. Dazu gehören die folgenden:

1. Ist das *Übergangsgeld* (§ 10 AbgG Rh-Pf) nicht zu hoch bemessen angesichts der Tatsache, daß viele Abgeordnete ihren bisherigen Beruf auch während des Mandats weiter ausüben und die Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst, denen dies verwehrt ist (§§ 29 ff. AbgG Rh-Pf), einen Anspruch auf Wiedereinstellung nach Beendigung des Mandats haben (§ 31 AbgG Rh-Pf)? Müßten nicht alle Einnahmen auf das Übergangsgeld angerechnet werden?
2. Ist die *Altersversorgung*, die der Abgeordnete in einem halben Arbeitsleben (20 Jahre) erwirbt und die bereits mit Vollendung des 55. Lebensjahres fällig

39 GVerfGE 40, 296 (316 f.).

40 BVerfGE 40, 296 (297).

41 LT-Drs. 8/3176.

42 LT-Drs. 8/3218.

43 LT Rh-Pf, 8. Wahlp., S. 2692 – 2700 und S. 2747 – 2748.

44 Vgl. LT-Präs. Martin, LT Rh-Pf, 54. Sitzung v. 22.6.1978, S. 2692.

wird (§§ 11 ff. AbgG Rh-Pf), politisch zu begründen und verfassungsrechtlich zulässig? Oder stellt sie nicht, wie der ehemalige Verfassungsrichter Prof. Willi Geiger meint, eine mißbräuchliche Regelung („Abusus“) dar?

3. Ist der sog. *Ausgleichsbetrag* von bis zu 1.175 DM, den Abgeordnete aus dem öffentlichen Dienst als Ausgleich dafür erhalten, daß sie mit der Übernahme des Mandats aus ihrem Amt ausscheiden (§ 30 Abs. 2 AbgG Rh-Pf), nicht eine unzulässige Umgehung des Diäten-Urteils, welches den bisherigen Bezug von Ruhegehalt von Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst für verfassungswidrig erklärt hat?
4. Warum fehlen die vom Bundesverfassungsgericht vorgeschriebenen gesetzlichen Vorkehrungen gegen *Interessentenzahlungen* an Abgeordnete?
5. Hinsichtlich der *Anrechnungsbestimmungen* heißt es im Vorblatt zum Gesetzentwurf: „Künftig unterliegen sowohl die Entschädigung als auch die Altersversorgung einer dem Beamtenrecht vergleichbaren Anrechnung, wenn sie mit sonstigen Bezügen aus öffentlichen Kassen zusammentreffen“<sup>45</sup>. Dies trifft in Wahrheit aber nicht zu. Die vorgesehenen Anrechnungsregelungen (§ 21 AbgG Rh-Pf) sind z.T. ganz erheblich günstiger für die Betroffenen. Wie läßt sich das rechtfertigen?
6. Aufgrund welcher (für alle Abgeordneten repräsentativer) Informationen und Unterlagen gelangte der Gesetzgeber zu der Auffassung, daß die bei Abgeordneten (oder bestimmten Gruppen von ihnen) anfallenden angemessenen und besonderen mandatsbedingten Aufwendungen die Festsetzung der vorgesehenen *Aufwandsentschädigung* (§ 6 AbgG Rh-Pf) rechtfertigen?

Eine Ursache (wenn auch keine Rechtfertigung) dafür, daß es an einer öffentlichen Beratung auch dieser besonders problematischen Punkte durch den Landtag Rheinland-Pfalz gefehlt hat, dürfte darin liegen, daß die Regelung des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz sich in weiten Teilen an andere Gesetze bzw. Entwürfe anlehnt, insbesondere an das Abgeordnetengesetz des Bundes, einen gemeinsamen Musterentwurf der Landtagspräsidenten und den Entwurf eines Abgeordnetengesetzes Baden-Württemberg.

45 LT Rh-Pf, Drs. 8/3176, S. 2.

Die Tatsache, daß bestimmte Vorschriften des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz sich an die Regelung des Bundes oder anderer Länder anlehnen, rechtfertigt jene Vorschriften aber nicht. Der Landesgesetzgeber Rheinland-Pfalz hat die von ihm im Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz getroffenen Regelungen allein zu verantworten, nicht der Bund oder andere Bundesländer. Er hätte sie deshalb auch in vollem Umfang *öffentlich* begründen und beraten müssen. Dies ist nicht geschehen. Damit widerspricht das Gesetzgebungsverfahren dem demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzip, welches, wie das Bundesverfassungsgericht betont hat, verlangt, „daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar ist“<sup>46</sup>.

Es fragt sich, welche *Konsequenzen* die Verletzung des verfassungsrechtlichen Gebots der Öffentlichkeit, Transparenz und Begründung (über die bloße Feststellung, daß der Gesetzgeber sich verfassungswidrig verhalten hat, hinaus) für das Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz hat. Man wird zögern, allein aus der Verletzung der Verfahrensregeln etwa die Verfassungswidrigkeit des ganzen Gesetzes ohne Prüfung des materiellen Inhalts der einzelnen Vorschriften zu folgern. Die verfahrensrechtlichen Regeln sollen zwar materiell-inhaltliche Richtigkeit gewährleisten<sup>47</sup>. Eine Verletzung der verfahrensrechtlichen Vorschriften ist aber andererseits kein *z w i n g e n d e r* Beweis für die Unrichtigkeit der in diesem Verfahren zustande gekommenen Entscheidungen. Immerhin entfällt jedenfalls die Vermutung der Richtigkeit, welche Parlamentsgesetzen ansonsten zugeschrieben wird. Die mangelnde Einhaltung des gesetzgeberischen „due process“ hat deshalb Auswirkungen auf die Intensität der materiell-inhaltlichen Prüfung, die – von der Wissenschaft möglicherweise vorbereitet – letztverbindlich durch die Verfassungsrechtsprechung erfolgt. Das bedeutet, daß die Rechtsprechung das Abgeordnetengesetz besonders intensiv auf seine Vereinbarkeit mit der Verfassung zu kontrollieren hat. Darin liegt kein unzulässiger Verstoß gegen das Gebot der richterlichen Zurückhaltung, sondern das notwendige Kompensat für das Fehlen wirksamer anderer Kontrollen und damit die einzige Gewähr für die Verhinderung von Mißbräuchen im parlamentarischen „In-sich-Geschäft“<sup>48</sup>.

46 BVerfGE 40, 296 (327). Dazu im einzelnen oben S. 8.

47 v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, S. 48 ff. m.N.

48 Vgl. auch v. Arnim, Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz S. 73 f.; ders., Reform der Abgeordnetenentschädigung, S. 45; Häberle, NJW 1976, S. 537 (542 f.); Evers, Hochschullehreramt und Abgeordnetenmandat, 1976, S. 38. – Verkannt von Henkel, DÖV 1975, S. 819 (821); Thaysen, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1976, S. 3 (11, 18).

## V. Überprüfung einzelner Bereiche

### 1. Abgeordnetengehalt

Nach § 5 AbgG Rh-Pf erhält der Abgeordnete eine monatliche Entschädigung von 4 700 DM. Für den Präsidenten beträgt die Entschädigung das Zweifache (= 9 400 DM), für stellvertretende Präsidenten das Eineinhalbfache (= 7 050 DM).

Die Regelung genügt den Anforderungen des Diäten-Urteils. Das Bundesverfassungsgericht hat in Anbetracht des großen Zeit- und Arbeitsaufwandes, den ein Mandat heute auch in den Bundesländern verlangt<sup>49</sup>, die Entschädigung als Gehalt qualifiziert, welches so zu bemessen sei, daß es *auch für den, der kein weiteres Einkommen hat*, „eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen“ ist. Daraus ergeben sich zwei Anforderungen: Einmal muß die Entschädigung eine „Vollalimentation“ sein, die dem Abgeordneten während der Dauer seiner Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage gibt, die es dem Abgeordneten also ermöglicht, (zusammen mit seiner Familie) daraus den *ganzen* Lebensunterhalt zu bestreiten. Zum zweiten muß die Vollalimentation *angemessen* sein, d.h. sie muß der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgesetz zukommenden Ranges gerecht werden.<sup>50</sup>

Das Diäten-Urteil ist teilweise falsch interpretiert worden. Das gilt vor allem hinsichtlich des Verhältnisses von Teilzeitbetätigung und Vollalimentation der Abgeordneten. Demgegenüber ist zu betonen: Die Tatsache, daß das Landtagsmandat häufig keine Ganztagsbeschäftigung darstellt (51), ändert an dem Gebot der angemessenen Vollalimentation nichts. Das Bundesverfassungsgericht will mit dem Gebot der Vollalimentation nicht etwa den Vollzeitabgeordneten dekretieren. Vielmehr verlangt das Diäten-Urteil lediglich, daß die Entschädigung so bemessen werden muß, daß sie auch für diejenigen ausreicht, die – etwa aus Gründen der Inkompatibilität oder wegen besonders starker Inanspruchnahme durch das Mandat – kein weiteres Einkommen beziehen. Und daß es solche Personen unter den Abgeordneten gibt und geben muß, wird auch von denjenigen nicht bestritten, die davon ausgehen, daß die Ausübung eines Landtagsmandats (für die meisten Abgeordneten) keine Vollzeittätigkeit darstellt. – Andererseits ist die Frage der (überwiegenden) Vollzeit- oder Teilzeitinanspruchnahme der Abgeordneten aber auch nicht ganz unerheblich für die Ausgestaltung der Alimentation. Wenn sie auch das Gebot der Vollalimentation nicht berührt, so hat sie doch Einfluß auf die Beurteilung der Angemessenheit der Alimentation. Denn hierfür gibt, wie das BVerfG ausdrücklich bestätigt hat, die zeitliche „Belastung“ einen, wenn auch nicht den alleinigen, Anhaltspunkt.

Die Feststellung des Gehalts eines rheinland-pfälzischen Abgeordneten entspricht den Anforderungen des Diäten-Urteils. 4 700 DM monatlich sind jedenfalls eine Vollalimentation, d.h. Bezüge, aus denen der Abgeordnete und seine Familie ihren

49 Vgl. die Angaben der Landtage, BVerfGE 40, 296 (305 ff.).

50 BVerfGE 40, 296 (315 f.).

51 Friedrich, Der Landtag als Berufsparlament?, 1977, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 38.

ganzen Lebensunterhalt bestreiten können. Auch die Angemessenheit dürfte zu bejahen sein. Gewisse Anhaltspunkte könnte die Bemessung der Entschädigung für Bundestagsabgeordnete in Höhe von 7 500 DM geben. Berücksichtigt man, daß die Kompetenzen der Landtage und damit auch die Verantwortung der Landtagsabgeordneten und die Arbeitsbelastung beträchtlich geringer sind als im Bund, dürfte ein Betrag von 4 700 DM jedenfalls nicht zu niedrig sein. Berücksichtigt man ferner, daß die Entschädigung fast genau so hoch ist wie die für Hessen vorgesehene Entschädigung von 4 900 DM, obwohl Rheinland-Pfalz nach Bevölkerungszahl und Flächenausdehnung weit dahinter zurückbleibt<sup>52</sup>, so mag die Abgeordnetenentschädigung (parlaments- und staatspolitisch) eher als zu hoch erscheinen<sup>53</sup>. Verfassungsrechtliche Relevanz hat eine mögliche derartige Kritik indes nicht.

Abweichend von dieser Beurteilung heißt es in der Begründung zu § 5 AbgG *Baden-Württemberg*, der ein Gehalt von 4 800 DM vorsieht:

„Bei der Festsetzung der Entschädigung wurde davon ausgegangen, daß der Abgeordnete neben dem Mandat seinen Beruf ausüben kann. Es handelt sich bei der Entschädigung also nicht um eine Vollalimentation im Sinne des Diäten-Urteils“ (54).

Diese Ausführungen haben sich anscheinend auch die Verfasser des *Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz* zu eigen gemacht.

Die Frage, ob ein Gehalt von 4 700 DM monatlich wirklich keine Vollalimentation darstellt, ist von weittragender Bedeutung, weil mit dem Argument der Teilalimentation eine Reihe von höchst problematischen Vorschriften gerechtfertigt wird.

Die Auffassung von der Teilalimentation stößt vorab schon deshalb auf Bedenken, weil, wenn sie zuträfe und die Entschädigung in Rheinland-Pfalz – entgegen dem im Diäten-Urteil aufgestellten Muß – keine angemessene Vollalimentation darstellte, diese Regelung als verfassungswidrig angesehen werden müßte.

52 Die Zahl der Abgeordneten ist dagegen in Rheinland-Pfalz (100) nicht viel geringer als in Hessen (110).

53 Vgl. auch Friedrich, *Der Landtag als Berufsparlament?*, S. 58 f., der zu dem Ergebnis gelangt, daß selbst „in der Gruppe der größeren Bundesländer die Abgeordnetenentschädigung mindestens 40 Prozent hinter der Abgeordnetenentschädigung im Bund“ zurückbleiben, d.h. 4.500 DM nicht überschreiten sollte, während „selbstverständlich in den kleineren Bundesländern die für die Mandatsausübung gewährte Alimentation bescheidener zu sein“ habe. Bei dem Vergleich sind allerdings auch die unterschiedlichen Zeitpunkte, zu denen die neuen Abgeordnetengesetze in Kraft getreten sind (bzw. in Kraft treten werden) zu berücksichtigen, so gilt die Regelung im Bund bereits seit dem 1.4.1977, in Rheinland-Pfalz tritt sie dagegen (ähnlich wie in Hessen: 1.3.1979) erst im Frühjahr 1979 in Kraft.

54 Landtag Baden-Württemberg, Drs. 7/2981, S. 24.

Aber auch davon abgesehen, läßt die Annahme, das Abgeordnetengehalt in Rheinland-Pfalz sei keine Vollalimentation, sich mit dem Diäten-Urteil nicht in Einklang bringen. Daß ein Gehalt von 4 700 DM monatlich eine Vollalimentation darstellt, wird vielmehr direkt durch das Diäten-Urteil bestätigt. Das Bundesverfassungsgericht hat darin Bezüge von über 3 000 DM netto ausdrücklich als Vollalimentation bezeichnet. 4 700 DM brutto ergeben aber auch nach Abzug der Steuern und bei Berücksichtigung der Einkommensentwicklung seit 1975 einen höheren Betrag. Die Parlamentsdebatte bei der Beratung des Gesetzentwurfs in Baden-Württemberg ergibt denn auch, daß die Entschädigung ganz bewußt so bemessen worden ist, daß auch der Abgeordnete, der nur von ihr lebt, „zurecht kommen kann“<sup>55</sup>. Eben das aber ist das Kennzeichen der Vollalimentation. Die Entschädigung ist auch angemessen<sup>56</sup>. Gleiches folgt im übrigen aus der Regelung in Hessen, wo mit 4 900 DM ausdrücklich eine angemessene Vollalimentation eingeführt werden sollte. Wenn 4 900 DM für hessische Abgeordnete eine angemessene Vollalimentation darstellen, dann kann hinsichtlich der 4 700 DM, die Abgeordnete von Rheinland-Pfalz erhalten sollen, keine andere Beurteilung Platz greifen.

Die bloße andersartige Bezeichnung in der Begründung des Gesetzentwurfs in Baden-Württemberg (die auch den Verfassern des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz anscheinend vorschwebte) kann zu keiner abweichenden Beurteilung führen. Die Landtage haben zwar die Autonomie, die Entschädigung – innerhalb der recht weiten Grenzen für eine angemessene Vollalimentation – höher oder geringer festzusetzen, sie haben das dann vor der Öffentlichkeit auch zu verantworten; die Landtage haben aber nicht die Freiheit, eine Entschädigung, die sich innerhalb der Grenzen für eine angemessene Vollalimentation bewegt, als Teilalimentation zu bezeichnen und mit dieser Begründung dann die bisherigen Privilegien von Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst ganz oder teilweise aufrechtzuerhalten<sup>57</sup>.

Die Tatsache, daß Abgeordnete auch im Landtag Rheinland-Pfalz neben ihrem Mandat häufig teilweise einen Beruf auszuüben in der Lage sind, läßt das verfassungsrechtliche Gebot unberührt, daß die Entschädigung so zu bemessen ist, daß auch diejenigen, die keine Nebeneinkünfte haben, ausschließlich von der Entschädigung

55 MdL Späth, LT Ba-Wü, 7. Wahlp., S. 2783; ähnlich MdL Krause, a.a.O., S. 2787 und S. 3580 f. Vgl. auch die Debatten im Landtag Rheinland-Pfalz ...

56 Oben S. 12 f.

57 Daß dahin letztlich das Kernanliegen derer gehen dürfte, die für die Bezeichnung „Teilalimentation“ eintreten, hat MdL Stein im Hess. LT ausgesprochen: MdL Stein, Hess LT, 8. Wahlp., 69. Sitzung v. 25.1.1978, S. 4214 f. Vgl. auch MdL Willke, Hess. LT, 8. Wahlp., 69. Sitzung v. 25.1.1978, S. 4204; MdL Schneider, Hess. LT, a.a.O., S. 4206.

leben können. Sie kann das Gebot der Vollalimentation also nicht berühren, sondern lediglich die Frage, welche Höhe angemessen ist. Die geringere arbeitsmäßige Belastung etwa gegenüber dem Bundestagsabgeordneten legt zusammen mit anderen Gründen eine geringere Bemessung nahe.

## 2. Übergangsgeld

Nach der in Rheinland-Pfalz vorgesehenen Regelung erhalten Abgeordnete, die aus dem Landtag ausscheiden, ein Übergangsgeld, welches monatlich in Höhe des Abgeordnetengehalts gezahlt wird. Die Dauer der Zahlung richtet sich nach der Dauer der Mitgliedschaft im Parlament: Nach einjähriger Mitgliedschaft im Landtag wird das Übergangsgeld drei Monate lang gezahlt und für jedes weitere Mandatsjahr einen Monat länger insgesamt höchstens 20 Monate lang (§ 10 Abs. 1 AbgG Rh-Pf). Während Abgeordnete nach bisherigem Recht einen Anspruch auf Übergangsgeld nur haben, wenn sie keine Altersrente erhalten (§ 10 Abs. 1 Abgeordnetenentschädigungsgesetz), gibt das neue Abgeordnetengesetz auch denjenigen Abgeordneten ein Übergangsgeld, die (mit Erreichen der Altersgrenze) eine Altersversorgung erhalten.

Die Gewährung von Übergangszahlungen ist nicht von vornherein verfassungsrechtlich unzulässig. Grundsätzlich ist zwar davon auszugehen, daß eine Entschädigung nur für die Dauer des Abgeordnetenmandats gezahlt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, daß die Entschädigung der Abgeordneten „während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können“ muß<sup>58</sup>. Der Abgeordnetenstatus hat jedoch eine gewisse Nachwirkung, „weil die Umstellung von der parlamentarischen Tätigkeit in eine neue berufliche Tätigkeit ihre Zeit braucht und Aufwendungen mit sich bringt“<sup>59</sup>.

Das Übergangsgeld muß sich aber – wie alle Entschädigungsleistungen – im Rahmen des Angemessenen halten. *Verfassungsrechtliche Bedenken* gegen die vorgesehene Regelung des Übergangsgeldes ergeben sich aus zwei Gesichtspunkten: Einmal bestehen die Bedenken gegen die *lange Höchstdauer* von bis zu 20 Monaten. Da ein großer Teil der Mitglieder des Landtages neben dem Mandat noch eine berufliche Tätigkeit ausüben kann und es auch tut, sind die Umstellungsschwierigkeiten beim Ausscheiden aus dem Landtag im allgemeinen relativ gering (da viele Abgeordnete die Berufstätigkeit ja gar nicht aufgegeben, sondern nur eingeschränkt hatten), jedenfalls unvergleichlich viel geringer als beim Ausscheiden aus einer Vollzeitbeschäftigung, wie dem Bundestagsmandat, welches das Bundesverfassungsgericht als „full-time-job“ angesehen hat, oder aus einem Ministeramt. Für Abgeordnete aus dem öffentlichen Dienst gilt ohnehin die sog. Wiedereinstellungsgarantie

58 BVerfGE 40, 296 (315, ähnlich auch 328).

59 Geiger, S. 22.

(§ 31 Abs. 1 AbgG Rh-Pf). – Zum Vergleich: Sogar Beamte mit Dienstbezügen, also Vollzeitbeamte, die (nicht aus eigenem Antrag) entlassen worden sind, erhalten höchstens das Sechsfache der monatlichen Dienstbezüge als Übergangsgeld (§ 47 BVersG). Geiger hält für Abgeordnete etwa eine Übergangszahlung von drei Monaten für angemessen.

Bedenklich erscheint darüber hinaus die *undifferenzierte Gewährung des Übergangsgeldes* ohne Rücksicht darauf, ob der Berechtigte darauf angewiesen ist, also etwa auch an ehemalige Abgeordnete, die bereits aus ihrem privaten Erwerbsberuf ein ausreichendes Einkommen beziehen<sup>60</sup>. Die Nichtanrechnung von Bezügen aus „privaten Kassen“, die auch im Bund vorgesehen ist, wurde dort mit Praktikabilitätsforderungen begründet: Andernfalls bedürfte es einer Offenlegung der Einkommensverhältnisse während der Dauer des Anspruchs auf Übergangsgeld; außerdem bestehe die Gefahr, daß die Höhe der Einkommen manipuliert würde<sup>61</sup>. Diese Begründung vermag die Regelung aber schwerlich zu rechtfertigen<sup>62</sup>. Die Möglichkeit von Manipulation sollte nicht unterstellt, jedenfalls nicht als Argument verwendet werden, überhaupt von einer Anrechnung abzusehen<sup>63</sup>. Die Offenlegung der Einkommensverhältnisse ist dem ehemaligen Abgeordneten, der Übergangsgeld bezieht, auch durchaus zuzumuten (wie sie jedem anderen Bürger in vergleichbaren Fällen auch zugemutet wird). Andernfalls wäre „eine unangemessene Doppelversorgung ausscheidender Abgeordneter“ nicht zu verhindern<sup>64</sup>. Dementsprechend ist in § 16 Abs. 2 AbgG Schleswig-Holstein vorgesehen, daß jegliches anderweites Einkommen auf das Übergangsgeld angerechnet wird. Im übrigen geht auch § 30 Abs. 5 AbgG Rh-Pf davon aus, daß es dem Abgeordneten durchaus zuzumuten ist, sonstige Einnahmen anzuzeigen, und daß dies auch praktisch durchführbar ist. Die Bestimmung verpflichtet den Abgeordneten, der einen Ausgleichsbetrag für sein Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst nach § 30 Abs. 2 in Anspruch nimmt, bestimmte sonstige Einnahmen, auch solche aus privater Arbeit, dem Parlamentspräsidenten anzuzeigen, damit die in diesem Fall vorgesehene Anrechnung durchgeführt werden kann.

60 Bezüge aus der Mitgliedschaft in einem anderen Parlament, aus einem Amtsverhältnis oder aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst werden dagegen angerechnet. § 10 Abs. 2 AbgG Rh-Pf.

61 Materialien S. 18.

62 Bedenken auch bei Henkel, Amt und Mandat, S. 70 f., der die Nichtanrechnung von Bezügen aus „privaten Kassen“ für unbefriedigend, allerdings nicht für unvertretbar hält.

63 Henkel, Amt und Mandat, S. 70.

64 MdL Schumacher, Landtag Schleswig-Holstein, 8. Wahlp., 62. Sitzung v. 11.7.1978, S. 4184.

### 3. Altersversorgung

Die im Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz vorgesehene Altersversorgung beträgt nach 8 Jahren Mandatszeit 33 v.H. der Entschädigung und wird ab Vollendung des 60. Lebensjahres gezahlt. Mit jedem weiteren Mandatsjahr erhöht sich die Versorgung um 3,5 v.H. bis zum Höchstsatz von 75 v.H. der Entschädigung, den der Abgeordnete nach 20 Mandatsjahren erreicht. Zugleich sinkt das Pensionsalter auf das vollendete 55. Lebensjahr (§§ 11 f. AbgG Rh-Pf).

Die verfassungsrechtliche Beurteilung muß von der Funktion der Entschädigung ausgehen. Diese soll die Übernahme des Mandats und seine unabhängige Ausübung gerade auch für denjenigen ermöglichen, der seinen Lebensunterhalt durch eigene Arbeit verdienen muß, wie dies heute für den ganz überwiegenden Teil der Bevölkerung der Fall ist. Angesichts des großen Arbeitsaufwandes, den ein Mandat verlangt und der eine zusätzliche Berufstätigkeit allenfalls noch beschränkt zuläßt, hat die Entschädigung „im wesentlichen den Charakter der Alimentation gewonnen ... , die den Abgeordneten aus der Staatskasse zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit und zur wirtschaftlichen Existenzgrundlage für sie und ihre Familie auf die Dauer ihrer Mitgliedschaft im Parlament gewährt wird<sup>65</sup>. Sie muß eine angemessene Lebensführung gestatten<sup>66</sup>. Zu den Kosten einer angemessenen Lebensführung gehört aber auch der Aufbau einer Altersversorgung (einschließlich der Invaliden- und Hinterbliebenenversorgung) während der Zeit des normalen Arbeitslebens. Es muß dem Abgeordneten also möglich sein, aus der Entschädigung – neben der Bestreitung des laufenden Unterhalts – den Aufbau bzw. die Fortführung einer Versorgungsanwartschaft zu finanzieren. Das bedeutet nicht, daß es dem Abgeordneten ermöglicht werden muß, eine Anwartschaft auf ausreichende Versorgung allein während seiner – meist nur einen Teil seines normalen Arbeitslebens umfassenden – Abgeordnetenzeit „anzusparen“. Für dieses Ansparen steht vielmehr das ganze Arbeitsleben zur Verfügung, welches in Anlehnung an die beamtenrechtlichen Versorgungsregelungen mit mindestens 35 Jahren überschlagen werden kann. Es muß deshalb dem Abgeordneten lediglich möglich sein, während der Dauer seines Amtes die Anwartschaft auf eine angemessene Versorgung *pro rata temporis*, also entsprechend dem Teil seines Arbeitslebens, welchen er ein Mandat ausübt, zu erwerben bzw. eine schon bestehende Teilanwartschaft entsprechend aufzubessern. Damit steht die Feststellung des Bundesverfassungs-

65 BVerfGE 40, 296 (328).

66 BVerfGE 40, 296 (316).

gerichts im Einklang, daß die Entschädigung der Abgeordneten „während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können“ muß<sup>67</sup>. Die Einführung einer besonderen Abgeordnetenversorgung ist verfassungsrechtlich also nicht geboten; die Versorgung ist kein notwendiger Bestandteil der Entschädigung i.S. der Art. 48 Abs. 3 GG, 97 Satz 1 Verf Rh-Pf.

Aus der Tatsache, daß eine besondere Versorgung für Abgeordnete verfassungsrechtlich nicht geboten ist, folgt noch nicht, daß sie, wenn der Gesetzgeber sie dennoch einführt, verfassungsrechtlich unzulässig wäre. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung v. 21.10.1971 verfassungsrechtlich die Möglichkeit einer Altersversorgung für Abgeordnete zugestanden<sup>68</sup>. Davon geht das Bundesverfassungsgericht möglicherweise auch im Diäten-Urteil vom 5.11.1975 aus, wenn es ergänzende Regelungen für den Fall anregt, daß zwei Altersversorgungen aus öffentlichen Kassen zusammentreffen<sup>69</sup>.

Andererseits scheint das Gericht doch eine sehr zurückhaltende Auffassung gegenüber der Einführung einer Altersversorgung zu haben. Dafür spricht bereits die wiederholte Formulierung, daß die Entschädigung den Abgeordneten „während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage; abzugeben hat. Es ist auch nicht recht ersichtlich, wie eine Altersversorgung – jedenfalls in der vorgesehenen Ausgestaltung – mit dem formalisierten Gleichheitssatz vereinbar sein soll, dessen strenge Einhaltung das Bundesverfassungsgericht für die Alimentationsregelungen der Abgeordneten vorschreibt<sup>70</sup>. Denn mit zunehmender Dauer des Mandats erhält der Abgeordnete einen immer größeren Versorgungsanspruch. Und auch wenn man den wirtschaftlichen Wert des Versorgungsanspruchs pro rata temporis auf die Dauer der aktiven Mandatszeit umlegt (indem man z.B. fiktive Monatsprämien bildet), errechnen sich je nach Lebensalter des Abgeordneten und je nach der bisherigen Dauer seiner Mandatszeit ganz unterschiedliche Monatsprämien<sup>71</sup>.

Weiter gibt das Gericht zu erwägen, ob die genannten Regelungen für den Fall des Zusammentreffens zweier Altersversorgungen aus öffentlichen Kassen nicht über die allgemeinen Anrechnungsregelungen hinausgehen, d.h. wohl die Versorgung stärker redressieren müssen als sich aus den besonderen Fällen der Anrechnung mittelbar ergibt (72). Das Gericht verwendet bezeichnender Weise auch den Ausdruck „Altersrente“.

67 BVerfGE 40, 296 (315, ähnlich auch 328).

68 BVerfGE 32, 157.

69 BVerfGE 40, 296 (330).

70 BVerfGE 40, 296 (317 f.).

71 Dazu unten S. 20.

72 Dies läßt sich aus der Verwendung des Wortes „außerdem“ ableiten, BVerfGE 40, 296 (330).

Es spricht deshalb manches dafür, daß das Diäten-Urteil von 1975 von dem 1971er-Urteil abrücken möchte. In diese Richtung gehen auch die Äußerungen von Willi Geiger, der bei Erläuterung des von ihm selbst miterarbeiteten Diäten-Urteils zu der Wertung gelangt, daß es „ein Abusus ist, mit der Abgeordneten-tätigkeit eine staatliche Alterssicherung in Gestalt einer Abgeordnetenpension zu verbinden“<sup>73</sup>.

Auch davon abgesehen hatte das Gericht aber schon in der Entscheidung von 1971 ausdrücklich nur eine *begrenzte* Altersversorgung zugelassen. Selbst wenn man also mit dem Urteil von 1971 eine Abgeordnetenversorgung für zulässig hält, so gilt dies doch nur für eine *angemessene* begrenzte Versorgung. Als solche wird man die Regelung in Rheinland-Pfalz aber kaum ansehen können. (Die Kritik gilt – wie auch hinsichtlich manch anderer Bestimmungen – z.T. noch verstärkt für die Regelungen der anderen Parlamente.) Das zeigt bereits die Berechnung des wirtschaftlichen Werts der (gedachten) Prämien, die jemand aufwenden müßte, um in der gleichen Zeit den Anspruch auf eine der Abgeordnetenversorgung vergleichbare Pension bei einer Lebensversicherung oder einer Pensionskasse zu erwerben.

Nach den Ergebnissen eines vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler in Auftrag gegebenen versicherungsmathematischen Gutachtens vom November 1978<sup>74</sup> müßte z.B. ein Abgeordneter, der mit 52 Jahren in den Landtag Rheinland-Pfalz eintritt und dort 8 Jahre Mitglied bleibt, 2.834 DM monatlich an Prämie bezahlen, um bei einer Lebensversicherung oder Pensionskasse einen Anspruch zu erwerben, der seinem Versorgungsanspruch nach dem Abgeordnetengesetz entspricht. Wird der Abgeordnete bereits mit 35 Jahren Landtagsmitglied und bleibt er es volle 20 Jahre, so müßte er für den Erwerb eines der Abgeordnetenpension vergleichbaren Anspruchs bei einer Lebensversicherung über die 20 Jahre hinweg eine monatliche Prämie von 4.458 DM bezahlen.

Dabei ist unterstellt, daß die Entschädigung der Abgeordneten und damit auch die Altersversorgung im Laufe der Zeit in ähnlicher Größenordnung zunimmt wie die Gehälter allgemein. Die „Dynamisierung“ wurde jedoch nur teilweise, nämlich nur bis zum Beginn der Pensionszahlungen, unterstellt. In Wahrheit werden die Pensionen aber auch nach Zahlungsbeginn entsprechend weitersteigen. Die angegebenen Zahlen sind aus diesem Grunde zu gering ausgewiesen.

Umgekehrt kann es allerdings auch Fälle geben, in denen sich geringere Werte ergeben, etwa weil ein Abgeordneter sein Mandat über das Pensionsalter hinaus ausübt und deshalb die Pensionszahlungen erst später beginnen.

Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, daß die angegebenen Zahlen noch nicht den steuerlichen Vorteil erfassen, der daraus resultiert, daß die Abgeordneten ihre Altersversorgung nicht aus (im wesentlichen) versteuerten

73 Geiger, S. 22.

74 Karl-Bräuer Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), Die Abgeordnetengesetze des Bundes und der Länder. Eine vergleichende Übersicht, erscheint Dezember 1978.

Einkommen zu finanzieren brauchen, wie dies ein normaler Bürger müßte, der einen derartigen Pensionsanspruch bei einer Lebensversicherung oder einer Pensionskasse erwerben wollte. Dieser steuerliche Vorteil kann – je nach dem sonstigen Einkommen des Abgeordneten – beträchtliche Dimensionen erreichen.

Wenn das im Erwerben eines Pensionsanspruchs liegende „unsichtbare Gehalt“ sich in Größenordnungen bewegt, die an die Höhe der Abgeordnetenentschädigung, also des offen ausgewiesenen Gehalts, heranreichen können, liegt aber offenbar ein *Mißverhältnis* vor. Geiger hat m. E. mit Recht auch darauf hingewiesen, daß eine derartige Regelung „dem demokratischen Gebot der Transparenz der Verhältnisse, die nach der Auffassung des Gerichts die Grundlage für das Vertrauen des Bürgers zu den Regierenden bildet“, nicht mehr gerecht wird<sup>75</sup>. Die vielleicht überraschende Höhe des (im Erwerben eines Pensionsanspruchs liegenden) „unsichtbaren Gehalts“ rührt daher, daß der Abgeordnete schon in etwa der Hälfte seines Arbeitslebens (20 Jahre) eine Altersvollversorgung (75 v.H. des zur angemessenen Vollalimentation aufgestockten Gehalts) erdient. Dabei beträgt der jährliche Steigerungssatz nach 8-jähriger Mitgliedschaft im Parlament 3,5 v.H. der Grundentschädigung<sup>76</sup>. Demgegenüber ist der jährliche Steigerungssatz der Beamtenversorgung nach 10 ruhegehaltsfähigen Dienstjahren zunächst 2 v.H., später 1 v.H. (§ 14 BBesG)<sup>77</sup> und der der gesetzlichen Rentenversicherung 1,5 v.H. – ganz abgesehen davon, daß das Pensionsalter nach 8 Parlamentsjahren schon 60 beträgt und nach weiteren 5 Jahren auf 55 herabgedrückt wird. Selbst bei der Pension eines Ministers, bei welchem das Risiko, das Amt aus unvorhergesehenen Gründen wieder zu verlieren, beträchtlich größer ist als beim Abgeordneten, beträgt der jährliche Steigerungssatz nach 4-jähriger Amtszeit im Bund nur 3 v.H. (§ 15 Abs. 3 BMinG); entsprechendes gilt für Minister in Rheinland-Pfalz (§ 12 Abs. 3 MinG Rh-Pf). Selbst ein Beamter auf Zeit erlangt nach 20 Jahren Amtszeit einen Anspruch auf 66 v.H. seiner ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge (§ 187 Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz)<sup>78</sup>, nicht auf 75 v.H. der Entschädigung wie der Abgeordnete. – Bei den letztgenannten Vergleichen ist im übrigen stets im Auge zu behalten, daß die Pensionsregelungen für Minister und für Beamte auf Zeit ohnehin schwerlich noch als „begrenzte“ Altersversorgung aufgefaßt werden kann, die das Urteil des Bundes-

75 Geiger, S. 23.

76 Dagegen hatte der Präsident des Niedersächsischen Landtags zwei vergleichsweise bescheidene Alternativvorschläge unterbreitet: Jährlich 3 v. H. bis maximal 60 v. H. oder jährlich 2,5 v. H. bis zur Obergrenze von 50 v. H. der Grundentschädigung. Vgl. Pressemitteilung des Niedersächsischen Landtags v. 20.1.1977, S. 3. Der Niedersächsische Landtag ging im Gesetzgebungsverfahren allerdings erheblich darüber hinaus

77 LT-Präsident Dr. Wagner (Berichterstatter), Hess. LT, 8 Wahlp., 76. Sitzung v. 27.4.1978, S. 4647/8: „Man kann sagen, daß die Altersentschädigung im wesentlichen den Pensionen im öffentlichen Dienst nachgebildet ist“. Eben dies trifft aber gerade nicht zu – weder in Hessen noch in Rheinland-Pfalz.

78 Hinzu kommt daß die Pension des Zeitbeamten ungünstigeren Anrechnungsregelungen unterliegt als die des Abgeordneten. Vgl. unten S. 36 f.

verfassungsgerichts von 1971 für Abgeordnete allenfalls zugelassen hat.

Gerade hier – im Bereich der Altersversorgung – ist eine klärende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts also unverzichtbar.

#### 4. Öffentliche Bedienstete im Landtag

Bisher treten Beamte, wenn sie in den Landtag Rheinland-Pfalz gewählt werden, in den Ruhestand. Als Ruhestandsbeamte erhielten sie – neben der Abgeordnetenentschädigung – ein Ruhegehalt, welches zwischen 50 und 75 v.H. der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge betrug. Entsprechendes galt für Berufsrichter und Angestellte des öffentlichen Dienstes (§§ 1, 2, 7, 8 Landesgesetz über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat v. 2.11.1970). Ähnliche Regelungen gelten bzw. galten im Bund und in anderen Bundesländern.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese für die Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst sehr günstigen Regelungen in seinem Diäten-Urteil für verfassungswidrig erklärt und ausgeführt: „Eine Alimentation des Beamten für die Zeit, in der er trotz Dienstfähigkeit seiner Dienstpflicht nicht nachkommt und die geschuldete Dienstleistung nicht erbringt, gibt es außerhalb der das Beamtenverhältnis mitgestaltenden Elemente des Erholungsurlaubs, der Fortbildung und kurzfristigen Dienstbefreiung nicht“<sup>79</sup>. Deshalb war es ein Privileg, daß der ins Parlament gewählte Beamte nach bisheriger Regelung sein Gehalt behielt, obwohl er keine (oder keine vollen) Dienste leistete oder in den Ruhestand trat und Ruhegehalt bezog. Dieses Privileg hat seine Berechtigung in dem Augenblick verloren, in dem der Abgeordnete angemessen alimentiert wird<sup>80</sup>. Außerdem verstößt die doppelte Alimentation aus öffentlichen Kassen gegen den formellen Gleichheitssatz, nach welchem die Abgeordneten ein einheitliches Gehalt erhalten müssen. Denn Zahlungen aus dem Dienstverhältnis, welche bestimmte Abgeordnete neben ihrem Abgeordneten Gehalt erhalten, ohne dafür entsprechende Dienste zu leisten, wirken sich wie eine auf diese Gruppe von Abgeordneten beschränkte Erhöhung des Abgeordnetengehalts aus. Sie bilden deshalb materiell eine Einheit mit dem Abgeordnetengehalt, „gleichgültig, ob sie in Rechtsstellungs-Diäten- oder Beamtenengesetzen enthalten sind“<sup>81</sup>. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums verlangen ihrerseits, „daß der Beamte, der Mitglied des Parlaments wird und nicht mehr im öffentlichen Dienst tätig ist, für die Dauer dieser Tätigkeit ohne Bezüge beurlaubt wird oder daß für diese Zeit das Ruhen seiner Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis angeordnet wird“<sup>82</sup>.

79 BVerfGE 40, 322.

80 BVerfGE 40, 297, Leitsätze 4b, c.

81 BVerfGE 40, 321.

82 BVerfGE 40, 322.

Die vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Verfassungswidrigkeit des „Beamtenprivilegs“ ist von einigen Kommentatoren kritisiert worden: Auf diese Weise werde die bisherige finanzielle Privilegierung der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst in ihr Gegenteil verkehrt<sup>83</sup>. Es bestehe auch „die Gefahr, daß die von Beamten geräumten Parlamentssitze von Interessen- bzw. Verbandsvertretern eingenommen würden, die ebenfalls in den Parlamenten bereits überrepräsentiert sind. So würde lediglich ein Übel durch ein anderes ersetzt, wobei man sich fragen müsse, ob nicht das bisherige Übel ein geringeres wäre“<sup>84</sup>.

Die Einwände vermögen nicht zu überzeugen<sup>85</sup>. Zwar ist es richtig, daß die Beseitigung des Beamtenprivilegs die Betroffenen *insoweit* schlechter stellt als Abgeordnete, die nicht aus dem öffentlichen Dienst kommen, als letztere auch neben dem Mandat noch in ihrem *bisherigen* Beruf tätig sein und daraus Bezüge erhalten dürfen. Der Vergleich zwischen beiden Gruppen darf sich aber nicht auf bestimmte Ausschnitte der finanziellen Gesamregelung beschränken, sondern muß auch die besonderen Vorteile der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst einbeziehen, insbesondere die berufliche Sicherheit, die sich aus der auch künftig fortbestehenden Wiedereinstellungsgarantie (§ 31 Abs. 1 AbgG Rh-Pf) ergibt<sup>86</sup>. Eine formal ähnliche Regelung besteht zwar auch für Angestellte (und Arbeiter) in der Privatwirtschaft (Kündigungsschutz gem. § 2 Abs. 3 AbgG Rh-Pf). Sie ist hier aus naheliegenden praktischen Gründen aber weniger wert<sup>87</sup> und läuft für Freiberufler und Selbständige ohnehin leer. Berücksichtigt man dies, so stellt die Beseitigung des Ruhegehalts für Abgeordnete aus dem öffentlichen Dienst schwerlich eine Benachteiligung dar, sondern läßt sich als Beseitigung ihrer bisherigen Bevorzugung auffassen.

Auch die Befürchtung, die Bekämpfung der „Verbeamtung der Parlamente“ würde nur umso mehr die Tendenz zum „Funktionärs-Parlament“ verstärken, verliert dann ihre Grundlage, wenn gleichzeitig das vom Verfassungsgericht ausgesprochene Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete ernst genommen und durch entsprechende gesetzliche Maßnahmen vollzogen wird. Der Ersetzung des „Beamten-Parlaments“ durch ein „Funktionärs-Parlament“ zu entgehen, ist gerade ein

83 Henkel, DÖV 1975, 820; Menger, VerwArch 1976, 314.

84 Menger, a.a.O.; Dietrich, ZBR 1976, 105; BdB Köhler Duisburg, Deutscher Bundestag, 7. Wahlp., 259. Sitzung v. 8.12.1976, S. 18595; MdL Gerstner, LT Ba-Wü, 7. Wahlp., 55. Sitzung v. 30.8.1978, S. 3583.

85 v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 402 f.

86 Vgl. im einzelnen v. Arnim, Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz, 1975, S. 59 ff.

87 So auch Bericht und Antrag des 2. Sonderausschusses, BT-Drs. 7/5903, S. 11.

wesentlicher Sinn des vom Gericht ausgesprochenen Verbots von Interessentenzahlungen<sup>88</sup>.

Die Kritik läßt schließlich zwei weitere, für die rigorose Beschneidung des Beamtenprivilegs sprechende Gründe außer acht. Der eine betrifft die vom Gericht offenbar angestrebte Eindämmung der „Verbeamtung der Parlamente“<sup>89</sup>, der die bisherigen Regelungen Vorschub leisteten, der zweite, damit zusammenhängende, die Gewährleistung der Unvoreingenommenheit der Abgeordneten bei Entscheidungen über Besoldungsfragen. Der Bezug von Ruhegehalt durch Abgeordnete aus dem öffentlichen Dienst führte ja dazu, daß Beamten-Abgeordnete von Besoldungserhöhungen als Ruhestandsbeamte unmittelbar profitieren, so daß Besoldungsänderungsgesetze für sie zu „In-sich-Geschäften“ wurden<sup>90</sup> und so die Unabhängigkeit der Abgeordneten bei Fragen des Besoldungsrechts und insbesondere bei Besoldungserhöhungen im öffentlichen Dienst zumindest optisch zunehmend gefährdet wurde<sup>91</sup>. Diese unmittelbare Interessenverknüpfung wird durch volle Beseitigung des Ruhegehalts an Beamten-Abgeordnete immerhin eingeschränkt. Und auch der Verbeamtung wird dadurch offenbar entgegengewirkt.

Entsprechend den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen bestimmt das *Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz*, daß ein in den Landtag gewählter Landesbeamter mit Dienstbezügen mit der Annahme der Wahl aus seinem Amt ausscheidet und die Rechte und Pflichten aus seinem Dienstverhältnis ruhen (§ 30 Abs. 1 AbgG Rh-Pf). Entsprechendes gilt für Richter und Angestellte des öffentlichen Dienstes (§ 35 AbgG Rh-Pf).

*Problematisch* ist allerdings eine Regelung des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz, nach welcher Abgeordnete aus dem öffentlichen Dienst als Ausgleich für die Unvereinbarkeit einen Betrag von 25 v.H. der letzten Dienstbezüge, höchstens ein Viertel des vorgesehenen Abgeordnetengehalts, d.h. höchstens 1.175 DM, erhalten (§§ 30 Abs. 2, 35 AbgG Rh-Pf). Bei diesem *Ausgleichsbetrag* handelt es sich um

88 Unten S. 28 ff.

89 BVerfGE 40, 296 (321). Das Gericht hat dort auch warnend darauf hingewiesen, daß eine Zunahme der Verbeamtung möglicherweise „den Anforderungen eines materiell verstandenen Gewaltenteilungsprinzips“ widersprechen könnte.

90 Beispiele für daraus sich ergebende Auswüchse nennt MdL Stein, Hessischer Landtag, 8. Wahlp., 69. Sitzung v. 22.1.1978, S. 4213 und 4215.

91 Vgl. im einzelnen Borell, die Personalausgaben der Gebietskörperschaften, Heft 29 der Schriftenreihe des Karl Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, 1974, S. 63; v. Arnim, Die Abgeordnetendiäten, 1974, S. 34 ff.; ders., Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz, 1975, S. 72 ff.; Henkel, Amt und Mandat, 1977, S. 27 f.

einen Ersatz für das vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte Ruhegehalt<sup>92</sup>. Auch der Ausgleichsbetrag weist aber eben die Merkmale auf, deretwegen das Gericht das Ruhegehalt für verfassungswidrig erklärt hat: Den Ausgleichsbetrag erhält der Abgeordnete zwar nicht aus dem Dienstverhältnis, aber doch mit Rücksicht auf sein früheres Dienstverhältnis und zwar – darauf kommt es an –, ohne dafür Dienste zu leisten<sup>93</sup>. Der Ausgleichsbetrag ist ein besonderer Bestandteil der Abgeordnetenentschädigung, in dessen Genuß nur eine bestimmte Gruppe von Abgeordneten kommt. Er verstößt deshalb gegen den formalisierten Gleichheitssatz. Denn er führt zu einer (teilweisen) Doppelalimentation aus öffentlichen Kassen, seitdem die Abgeordnetenentschädigung sich zu einer (angemessenen) Vollalimentation entwickelt hat, was auch in Rheinland-Pfalz der Fall ist<sup>94</sup>. Der Ausgleichsbetrag widerspricht zudem auch deshalb dem Gebot gleicher Abgeordnetenentschädigung, weil seine Höhe (innerhalb des Höchstbetrages von 1 175 DM) davon abhängt, wie hoch das Gehalt des Beamten vor Übernahme des Mandats war<sup>95</sup>.

In Baden-Württemberg wurde die Einführung eines ähnlichen Ausgleichsbetrages (§ 30 Abs. 2 AbgG Ba-Wü) damit begründet, „daß der Abgeordnete mit inkompatiblen Amt von Gesetzes wegen gehindert ist, seinen vor Mandatsübernahme ausgeübten Beruf weiterhin wahrzunehmen, und daß die Abgeordneten lediglich eine Teilalimentation erhalten. Die Regelung dient daher der Sicherstellung des angemessenen Lebensunterhalts eines Abgeordneten und seiner Familie“<sup>96</sup>.

Diese Begründung, die anscheinend auch hinter der Regelung in Rheinland-Pfalz steht, kann die Regelung aber nicht rechtfertigen<sup>97</sup>. Denn die im Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz festgelegte Entschädigung von 4 700 DM monatlich, ist eine Vollalimentation, nicht lediglich eine Teilalimentation, da sie auch demjenigen, der allein von ihr leben muß, einen ausreichenden Lebensunterhalt garantiert und die Bemessung auch im Hinblick auf solche „Nur-Abgeordnete“ erfolgt ist. Die Vollalimentation ist darüber hinaus auch angemessen<sup>98</sup>. Die bloße Etikettie-

92 LT-Präs. Martin, LT Rh-Pf, 54. Sitzung v. 22.6.1978, S. 2694.

93 Vgl. auch MdL Milde, Hess. LT, 8. Wahlp., 69. Sitzung v. 25.1.1978, S. 4208: „Wer künftig mit Ausnahme des Mandats ganz oder teilweise von seinen Dienstpflichten befreit wird, der muß im gleichen Maße eine Kürzung oder den ganzen Wegfall seiner Dienstbezüge hinnehmen.“

94 Oben S. 12 ff.

95 Vgl. auch BVerfGE 40, 296 (323).

96 LT Ba-Wü, Drs. 7/2981, S. 30.

97 Daß der Zwang, den bisherigen Beruf aufzugeben, keine wirkliche Benachteiligung darstellt, wenn man gleichzeitig auch die Vorteile der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst einbezieht, wurde bereits oben S. 24 dargelegt.

98 Dazu im einzelnen oben S. 13 m.w.N.

t-  
rung der Entschädigung als Teilalimentation hat keine Rechtswirkungen. Andernfalls würde es den Parlamenten zu leicht gemacht, bestimmte Grundsätze des Diätenurteils zu umgehen.

Die Regelung läßt sich m.E. auch nicht unter Hinweis auf Art. 48 Abs. 2 GG rechtfertigen, wonach niemand gehindert werden darf, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben. Gewiß gibt es öffentliche Bedienstete, die ein beträchtlich höheres Gehalt beziehen als 4 700 DM und für die es (auch unter Berücksichtigung der anderen Entschädigungsleistungen, insbesondere der Altersversorgung) ein wirtschaftlich-finanzielles Opfer bedeuten kann, wenn sie ein Mandat übernehmen. Daraus mag eine entsprechende Zurückhaltung resultieren. Unmöglich gemacht wird die Übernahme des Mandats indes nicht, auch nicht faktisch, nachdem die Entschädigung den Charakter einer „Vollalimentation“ angenommen hat, welche auch demjenigen, der kein sonstiges Einkommen bezieht, ein angemessenes Auskommen sichert. Hinzu kommt, daß das Bundesverfassungsgericht mit seinen Grundsätzen gerade angestrebt hat, der „Verbeamtung der Parlamente“ entgegenzuwirken. Auch Art. 48 Abs. 2 GG ergibt deshalb keinen Gesichtspunkt, der es rechtfertigen würde, von den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen abzuweichen. Danach aber ist der Ausgleichsbetrag des § 30 Abs. 2 AbgG Rh-Pf verfassungswidrig.

## 5. Interessentenzahlungen an Abgeordnete

Nach einer anscheinend recht verbreiteten Praxis erhalten Funktionäre von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden oder Gewerkschaften, die ins Parlament gewählt werden, ihre bisherigen Bezüge neben dem Abgeordnetengehalt weiter, obwohl sie infolge der Übernahme des Mandats nur noch teilweise in der Lage sind, ihre bisherigen Funktionen wahrzunehmen und die nach dem privatrechtlichen Vertrag geschuldeten Dienste zu leisten. Diese Praxis begründet die Gefahr einer wirtschaftlich-finanziellen Beeinflussung des Abgeordneten durch „einflußreiche Gruppen der Gesellschaft“<sup>99</sup> und damit eine Beeinträchtigung seiner durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2, 48 Abs. 3 Satz 1 GG geschützten Unabhängigkeit. Zugleich widerspricht die Zahlung solcher „arbeitsloser“ Einkommen der gebotenen finanziellen Gleichstellung der Abgeordneten.

Derartige Zahlungen sind mit dem Ruhegehalt, das Abgeordnete aus dem öffentlichen Dienst bisher neben den Diäten erhalten haben („Beamtenprivileg“), insofern vergleichbar, als es sich in beiden Fällen um Einkommen handelt, dem keine wirtschaftliche Gegenleistung des Abgeordneten gegenübersteht („arbeitsloses“ Einkommen). Das Bundesverfassungsgericht hat das Beamtenprivileg für verfassungswidrig erklärt<sup>100</sup>. Hätte es gleichzeitig die genannten arbeitslosen Einkünfte der Abgeordneten von Interessentenseite weiterhin zugelassen, so hätte dies nicht nur zu Ungleichheit geführt, sondern auch mißliche Konsequenzen für die Zusammensetzung des Parlaments haben können. Denn durch die Beseitigung des Beamtenprivilegs wird zwar der „Verbeamtung der Parlamente“ entgegengewirkt. Ohne gleichzeitige Erklärung der Verfassungswidrigkeit von Interessentenzahlungen wäre aber nur eine andere, keineswegs weniger gefährliche Tendenz, nämlich die zum „Funktionärsparlament“, verstärkt worden<sup>101</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb im Diäten-Urteil Bezüge, welche Abgeordnete „aus einem Angestelltenverhältnis, aus einem sog. Beratervertrag oder ähnlichem, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers, Unternehmers oder der zahlenden

99 BVerfGE 40, 296 (313).

100 Oben S. 23.

101 v. Arnim, Reform der Abgeordnetenentschädigung, 1976, S. 18 ff.; ders., Das Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete, 1976, S. 7 ff. m.N.; Gutachten des Bundesinnenministeriums, S. 20 ff, 33 ff; vgl. auch oben S. 24 f.

Großorganisation vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen”, „mit dem unabhängigen Status der Abgeordneten und ihrem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung in ihrem Mandat” für unvereinbar erklärt. Art. 48 Abs. 3 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und der formalisierte Gleichheitssatz verlangen gesetzliche Vorkehrungen gegen derartige Bezüge<sup>102</sup>. Diese Grundsätze, deren Bedeutung das Bundesverfassungsgericht dadurch noch unterstrichen hat, daß es sie in die Leitsätze des Diäten-Urteils aufnahm<sup>103</sup>, gelten auch für die Abgeordneten des Landtages Rheinland-Pfalz. Zu den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats i.S. des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) gehört auch der unabhängige Status der Abgeordneten; der formalisierte Gleichheitssatz als eine Erscheinungsform des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) bindet ohnehin *alle* staatliche Gewalt (Art. 1 Abs. 3 GG), also auch die der Länder.

Die Auslegung des genannten Leitsatzes des Bundesverfassungsgerichts ist umstritten. Henkel vertritt die Auffassung, Verfassungswidrigkeit liege nur vor, wenn der Geldgeber mit der Gewährung einer arbeitslosen Zahlung auch die *Absicht* verfolge, einen unzulässigen Einfluß auf den Abgeordneten zu nehmen<sup>104</sup>. Eine solche Absicht wird, auch wenn sie besteht, jedoch kaum jemals nachweisbar sein, so daß die vom Gericht geforderten gesetzlichen Vorkehrungen sich von vornherein gar nicht wirksam treffen ließen. Eine derartige Auslegung würde dem Diäten-Urteil deshalb nicht gerecht. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und 48 Abs. 3 Satz 1 GG verbieten finanzielle Zahlungen m.E. vielmehr schon dann, wenn sie die *Gefahr* einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Abgeordneten begründen<sup>105</sup>. Eine solche Gefahr bringen arbeitslose Zahlungen an Abgeordnete aber regelmäßig mit sich. Der Nachweis, daß der Zahlende dadurch die Unabhängigkeit des Abgeordneten beeinträchtigen will (oder gar, daß der Abgeordnete wegen der Zuwendung tatsächlich anders entschieden hat, als er es ohne sie getan hätte), ist für die Feststellung des Verstoßes gegen die genannten Bestimmungen m.E. nicht erforderlich. Schon der Anschein, daß Abgeordnete bei Ausübung ihres Mandats durch persönliche finanzielle Vorteile motiviert würden, muß vermieden werden<sup>106</sup>. Mit diesem Verständnis stimmt auch eine Äußerung des Bundesverfassungsgerichts in einer Entscheidung vom 21.9.1976 überein. Dort befaßt das Gericht sich mit der Frage, ob

102 BVerfGE 40, 296 (318 f.).

103 BVerfGE 40, 296 (297).

104 Henkel, Amt und Mandat, 1977, S. 83; ders., DÖV 1977, S. 355.

105 Vgl. auch BVerfGE 40, 296 (313).

106 Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., 1966, S. 267 f.; Krause, DÖV, 1974, S. 325 ff.; v. Arnim, Das Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete, 1976 m.w.N.

ein Arbeitgeber mit Rücksicht auf Art. 48 Abs. 2 GG verpflichtet ist, dem ins Parlament gewählten Arbeitnehmer auch dann das Arbeitsentgelt weiter zu zahlen, wenn dieser nicht die vertraglich geschuldete Leistung erbringen kann. Das Gericht verneint diese Frage u.a. mit dem Hinweis, es sei nach BVerfGE 40, 296 „sogar verfassungswidrig, daß ‚Abgeordnete Bezüge aus einem Angestelltenverhältnis ... ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers ... vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen‘ ”<sup>107</sup>. Das Wörtchen „sogar“ hat nur Sinn, wenn man grundsätzlich jedes arbeitslose Einkommen als verfassungswidrig ansieht.

Andererseits ergibt sich aus der Entscheidung vom 21.9.1976 aber auch, daß das Gericht bereit ist, gewisse Formen von arbeitslosen Zahlungen hinzunehmen (108). Das Gericht ließ nämlich die Fortzahlung eines Teils der Besoldung an einen bremischen Pfarrer, der wegen der Ausübung des Mandats beurlaubt wurde, unbeanstandet (109). Dies steht mit dem soeben entwickelten Verständnis des Interessentenzahlungs-Verbots aber nicht in Widerspruch und ist unter folgenden Gesichtspunkten zu rechtfertigen: Arbeitslose Zahlungen an Abgeordnete sind verfassungswidrig, weil sie grundsätzlich die Vermutung und die Gefahr begründen, daß mit ihnen unangemessener Einfluß auf die Mandatsausübung des Abgeordneten genommen wird. In dem genannten Sonderfall erscheint die Vermutung der Einflußnahme aber ausnahmsweise entkräftet, weil die teilweise Fortzahlung der Bezüge generell gewährt und durch das Kirchengesetz angeordnet wird. Hier besteht deshalb die Gefahr der Beeinträchtigung der Unabhängigkeit von Abgeordneten, die arbeitslose Zahlungen ansonsten regelmäßig mit sich bringen, wohl nicht. Es dürfte sich nicht einmal um einen Fall von Zahlungen durch „Interessenten“ i.S. des Diäten-Urteils handeln. Das Bundesverfassungsgericht versteht darunter nämlich anscheinend nur Unternehmen und Interessenverbände, also solche Organisationen, die (mit den Worten des Gerichts) „partielle Interessen vertreten, während die Kirche ähnlich wie der Staat den Menschen als Ganzen in allen Feldern seiner Betätigung und seines Verhaltens anspricht“ (110).

Die Verfassungswidrigkeit derartiger Interessentenzahlungen stellt ein gesetzliches Verbot i.S. von § 134 BGB dar. Dagegen verstößende Abreden sind deshalb nichtig. Im übrigen bleibt aber die *Rechtsfolge* derartiger Zahlungen offen, etwa die Fragen, durch wen die Verfassungswidrigkeit der Zahlung festzustellen, an wen die Zahlung abzuführen ist und ob darüber hinaus eine rechtliche Sanktion, z.B. in Form des Tatbestandes einer Ordnungswidrigkeit mit Bußgeldandrohung<sup>111</sup>, eingeführt werden soll. Ohne die Festlegung der Rechtsfolgen muß das Verbot weitgehend wirkungslos bleiben. Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber ist deshalb (ebenso wie die anderen Gesetzgeber in Bund und Ländern) verfassungsrechtlich verpflichtet, eine nähere Regelung zu treffen<sup>112</sup>.

107 BVerfG NJW 1976, 2123 (2124).

108 Henkel, DÖV 1977, S. 57 (58).

109 BVerfG NJW 1976, 2126.

110 BVerfG NJW 1976, 2125.

111 Vgl. Geiger, S. 21.

112 BVerfGE 40, 296 (319).

Eine dahingehende Regelung ist im Abgeordnetengesetz Niedersachsen erfolgt.  
§ 27 Absätze 3 und 4 dieses Gesetzes lauten:

„(3) Abgeordneten dürfen mit Rücksicht auf ihr Mandat keine anderen als die von diesem Gesetz vorgesehenen Zuwendungen gemacht werden. Insbesondere darf einem Abgeordneten eine Vergütung aus einem Dienst- oder Werkverhältnis nur gewährt werden, soweit sie dem Wert einer vom Abgeordneten tatsächlich erbrachten und mit seinem Mandat nicht zusammenhängenden Tätigkeit entspricht. Besondere Dienste, die der Abgeordnete seiner Fraktion leistet, dürfen vergütet werden.

(4) Wer eine ... nach Absatz 3 verbotene Zuwendung empfängt, hat sie oder, falls dies nicht möglich ist, ihren Wert an das Land abzuführen. Der Präsident des Landtages macht den Anspruch geltend.“ (113).

Hinsichtlich der Wirksamkeit der Regelung sind allerdings gewisse Zweifel anzumelden. Zweifelhaft ist z.B., ob der Landtagspräsident wirklich die richtige Instanz ist, um die Abführungspflicht festzustellen und geltend zu machen<sup>114</sup>. Immerhin stellt die Regelung in Niedersachsen einen Versuch dar, dem Diäten-Urteil gerecht zu werden. In Rheinland-Pfalz dagegen fehlt es bislang überhaupt an einer gesetzlichen Regelung<sup>115</sup>.

113 Eine dem § 27 Abs. 3 Nds. AbgG entsprechende Regelung findet sich auch in § 36 Bremisches Abgeordnetengesetz.

114 Vgl. v. Arnim, Interessentenzahlungen an Abgeordnete, 1976, S. 28 ff.

115 Die „Verhaltensregeln für die Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz“ (Anl. 1 zur Geschäftsordnung des Landtags) sind schon deshalb kein ausreichender Ersatz, weil sie kein „Gesetz“ darstellen. Zudem werden nur Anzeigepflichten, nicht also die erforderlichen Verbots- und Abführungspflichten begründet.

## 6. Anrechnungsbestimmungen

Wie dargelegt, dürfen Beamte mit Dienstbezügen, die in den Landtag gewählt werden, neben dem Abgeordnetengehalt in Zukunft kein Gehalt mehr aus dem Dienstverhältnis beziehen<sup>116</sup>. Insofern erübrigen sich also Anrechnungsbestimmungen. Es bleibt jedoch eine Reihe von Fallgruppen, in denen neben dem Gehalt oder der Versorgung des Abgeordneten Einkommen oder Versorgungsbezüge aus einem Amtsverhältnis oder aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst anfallen. Hier stellt sich die Frage, inwieweit eine Anrechnung etwa entsprechend den beamtenrechtlichen Grundsätzen verfassungsrechtlich geboten ist. Die Heranziehung dieser Grundsätze drängt sich vor allem deshalb auf, weil die Entschädigung sich auch in Rheinland-Pfalz zu einer Vollalimantation ausgewachsen hat, aus welcher der Abgeordnete seinen Lebensunterhalt und den seiner Familie bestreiten kann. Das *Bundesverfassungsgericht* hat dazu im Diäten-Urteil bemerkt: „Bei der Neuregelung wird zu beachten sein, daß nun in einer Person zwei Bezüge aus öffentlichen Kassen mit Alimentscharakter zusammentreffen können ... Es fehlt jedenfalls an jedem sachlich zureichendem Grund, diesen Fall anders als entsprechend den gegenwärtig im Beamtenrecht geregelten Grundsätzen zu behandeln und den Abgeordneten zu privilegieren ... Das wäre unvereinbar mit dem Gleichheitssatz“<sup>117</sup>.

Gegen die entsprechende Heranziehung der beamtenrechtlichen Anrechnungsgrundsätze ist im *Bund* eingewandt worden, sie benachteilige die Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst, weil andere Abgeordnete neben der Entschädigung ein nicht anrechenbares weiteres Einkommen beziehen können<sup>118</sup>. Dieser Gesichtspunkt kann jedoch genauso gut als Argument für die Anwendung der beamtenrechtlichen Grundsätze verstanden werden; denn auch diese beziehen sich nur auf Bezüge aus öffentlichen Kassen und lassen private Einkünfte unangerechnet, ohne daß dies als unangemessen oder gar verfassungswidrig angesehen würde<sup>119</sup>. Andererseits ist damit zunächst nur gesagt, daß eine dem Beamtenrecht entsprechende Regelung nicht gegen den Gleichheitssatz verstößt; eine andere Frage mag es sein, ob eine solche Regelung vom Gleichheitssatz gefordert wird<sup>120</sup>. Ebendies hat das Bundesverfassungsgericht aber angenommen<sup>121</sup>. Dem ist zuzustimmen.

116 Oben.S. 23.

117 BVerfGE 40, 296 (329 f.).

118 So Materialien, S. 8, 21.

119 BVerfGE 17, 337 (353); 21, 329 (349); BVerwGE 12, 102 (103 f.); Gutachten des Bundesinnenministeriums, S. 49.

120 Henkel, Amt und Mandat, S. 61.

121 Ebenso Geiger, S. 18.

Für die Einhaltung jener Grundsätze spricht vor allem die Erwägung, daß die Angemessenheit der Höhe und Ausgestaltung der Abgeordnetenbezüge wegen ihres problematischen Zustandekommens (Entscheidung der Abgeordneten in eigener Sache, Mängel der Transparenz und öffentlichen Begründung) einer besonders intensiven verfassungsgerichtlichen Kontrolle bedarf<sup>122</sup> und diese praktisch nur durch die Bezugnahme auf jene Grundsätze ermöglicht wird. Eine Abweichung wäre nur bei einem zwingenden Grund zulässig; einen solchen stellt die Tatsache, daß private Einkommen nicht angerechnet werden, aber nicht dar.

Auf der anderen Seite ergibt sich die Schwierigkeit, daß die beamtenrechtlichen *Anrechnungsgrundsätze* durchaus nicht immer eindeutig herausgearbeitet werden können<sup>123</sup>. Mit dem Abheben auf die beamtenrechtlichen „Grundsätze“, denen die Anrechnungsregelungen des Abgeordnetenrechts „entsprechen“ müssen, wird nur eine Übereinstimmung in den Grundzügen, nicht in allen Einzelheiten, verlangt. Dabei kann es im Einzelfall schwierig sein, Grundzüge und Detailregelungen zu unterscheiden. Man wird jedoch von folgender Regel ausgehen können: Falls sich ein eindeutiger und massiver Widerspruch zu den beamtenrechtlichen Regelungen ergibt, ohne daß dies durch zwingende Sondergründe gerechtfertigt wäre, ist Verfassungswidrigkeit anzunehmen. Von der Maßgeblichkeit der Grundsätze des Beamtenrechts ging anscheinend auch der Gesetzgeber in *Rheinland-Pfalz* aus. Nur so läßt es sich erklären, daß es im Vorblatt des Gesetzentwurfs heißt, der Entwurf sähe eine „dem Beamtenrecht vergleichbare Anrechnung“ vor<sup>124</sup>, obwohl dies in Wahrheit gar nicht zutrifft, wie sogleich zu zeigen ist.

Beim Zusammentreffen von Abgeordnetenbezügen mit anderen Zahlungen aus öffentlichen Kassen muß man *verschiedene Fallgruppen* unterscheiden (vgl. § 21 Abs. 1 – 7 AbgG Rh-Pf). Das vorliegende Gutachten beschränkt sich auf die Behandlung von zwei dieser Fallgruppen, nämlich die in § 21 Abs. 1 und Abs. 4 AbgG Rh-Pf geregelten. Schon diese exemplarische Behandlung macht im übrigen deutlich, daß die Anrechnungsbestimmungen mit Recht als „außerordentlich kompliziert und schwer verständlich“ kritisiert worden sind<sup>125</sup>, welche nur Beamtenrechtler noch verstehen<sup>126</sup>. Die beherrschende Stellung des beamten-

122 Oben S. 11.

123 Deshalb hatte das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 21.10.71 sogar noch erklärt, es gäbe gar keine derartigen Grundsätze. BVerfGE 32, 157 (166).

124 Oben S. 10.

125 MdL Krause, LT Ba-Wü, 7. Wahlp., S. 2788.

126 LT-Präs. Wagner (Berichterstatter), Hess. LT, 8. Wahlp., 76. Sitzung v. 27.4.1978, S. 4648: „Auf die ausführlichen Anrechnungsbestimmungen, wenn mehrere Bezüge aus öffentlichen Kassen aufeinandertreffen, kann ich hier im einzelnen nicht eingehen. Dies ist ein sowieso sehr spezielles Thema, das in vielen Fällen eigentlich nur noch von Beamtenrechtlern verstanden wird.“

rechtlichen Sachverstandes läßt aber Skepsis aufkommen, weil dieser Sachverstand häufig auch *beamtennah* und damit nicht *uninteressiert* sein dürfte. Die Kompliziertheit der Regelung verlangt somit eine um so sorgfältigere Überprüfung.

*Fallgruppe 1: Zusammentreffen von Grundentschädigung und Einkommen aus einem Amtsverhältnis oder aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst*<sup>127</sup>. Ein solches Zusammentreffen kann sich nur ergeben, wenn die Tätigkeit, aus der Einkommen bezogen wird, mit dem Mandat vereinbar ist. Ein Hauptbeispiel sind *Minister*, die neben ihrem Ministergehalt ein Gehalt als Abgeordnete beziehen.

Der vergleichbare beamtenrechtliche Fall ist das Zusammentreffen von Dienstbezügen aus mehreren Hauptämtern. Hier bestimmt § 5 BBesG, daß grundsätzlich (nur) die Besoldung aus dem Amt mit den höheren Dienstbezügen gewährt wird, es sei denn, es ist gesetzlich etwas anderes vorgesehen. Solche abweichenden Regelungen bestehen für bestimmte Fälle: Nach der Vorbemerkung Nr. 5 zur Besoldungsgruppe C erhalten Professoren, die ein Richteramt der Besoldungsgruppe R 1 oder R 2 ausüben, neben ihren Professorenbezügen eine nichtruhegehaltsfähige Zulage von monatlich 402 DM bzw. 450 DM. Richter des Bundesverfassungsgerichts, die beamtete Hochschullehrer des Rechts sind und deren Pflichten aus diesem Amt ruhen, erhalten zusätzlich zu ihren Amtsbezügen ein Drittel der Professorendienstbezüge (§ 101 Abs. 3 Satz 2 BVerfGG). Bei den genannten Konstellationen dürfte es sich um die häufigsten Fälle des Zusammentreffens von Bezügen aus zwei Hauptämtern handeln<sup>128</sup>. Man wird deshalb die (gesetzestechisch zwar als Regel ausgestaltete) Bestimmung des § 5 BBesG nicht als „Grundsatz“ des geltenden Beamtenrechts i.S. der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts ansehen können. Eine *Vollanrechnung* ist somit auch bei der Regelung der Abgeordnetenbezüge *nicht vorgeschrieben*<sup>129</sup>. Vielmehr ist davon auszugehen, daß es zulässig ist, daß zu den Bezügen aus dem höher dotierten Amt eine Zulage oder ein Teil der Bezüge aus dem anderen Amt hinzutritt. Aus den genannten Ausnahmebestimmungen des Beamtenrechts (und dem gesetzestechisch als Regel ausgestalteten § 5 BBesG) ergibt sich aber gleichzeitig, daß neben den Bezügen aus dem höher dotierten Amt nur ein kleinerer Teil der Bezüge aus dem geringer dotierten (weniger als 50 v.H.) zusätzlich gewährt werden darf. *Ein Drittel* dürfte die *Obergrenze* markieren. Denn mehr ist nach keiner Bestimmung des Beamtenrechts zulässig.

127 Zum Begriff „Verwendung im öffentlichen Dienst“: § 53 Abs. 5 BVersG.

128 Dietrich, ZBR 1976, S. 103.

129 Eine andere Frage ist es, ob eine Vollanrechnung, wie sie in § 14 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs eines Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes (Nds. LT, Drs. 8/2260) vorgesehen war, nicht die sinnvollste Lösung darstellen würde.

Dem entspricht es, wenn § 14 Abs. 2 Satz 1 AbgG *Niedersachsen* bestimmt, daß die Grundentschädigung eines Abgeordneten, der Amtsbezüge als Mitglied der Landesregierung erhält, sich auf ein Drittel vermindert. (In Bremen und Hamburg ist ein Zusammentreffen von Minister- und Abgeordnetengehalt ohnehin nicht möglich, da dort Unvereinbarkeit zwischen beiden Ämtern besteht. Art. 108 Verf Brem, Art. 38a Verf Hbg.).

Dagegen ist die Anrechnungsregelung in *Rheinland-Pfalz* so ausgestaltet, daß ein Minister neben seinem Ministergehalt noch mindestens 70 v.H. des Abgeordneten-gehalts erhält. Zudem beginnt die Kürzung erst ab einer Höhe von 140 v.H. der Entschädigung (§ 21 Abs. 1 AbgG Rh-Pf).

Die Regelung geht weiter als die im *Abgeordnetengesetz des Bundes* getroffene, nach welcher der Minister neben seinem Gehalt noch mindestens 50 v.H. der Entschädigung erhält und die Kürzung 30 v.H. des Einkommens aus dem Amt nicht überschreiten darf (§ 29 Abs. 1 AbgG Bund). Im folgenden soll zunächst die Begründung der Bundesregelung, sodann die weitergehende Regelung in Rheinland-Pfalz überprüft werden.

Die gegenüber den Grundsätzen des Beamtenrechts immer noch beträchtlich günstigere *Regelung im Bund* war damit begründet worden, „daß die Entschädigung als Abgeordneter bereits bei der Festsetzung der Bezüge der Minister der Bundesregierung und der Parlamentarischen Staatssekretäre berücksichtigt“ worden sei<sup>130</sup>. Diese Begründung vermag aber nicht zu überzeugen, schon deshalb, weil danach Minister, die nicht gleichzeitig Abgeordnete sind, benachteiligt würden. Die Minister (Senatoren) in Hamburg und Bremen, die wegen der dort bestehenden Unvereinbarkeit nicht gleichzeitig Abgeordnete sein können, müßten entsprechend höhere Amtsbezüge erhalten. Dies ist aber nicht der Fall. Hinzu kommt folgende Erwägung: Sollte das Ministergehalt im Bund tatsächlich für zu gering gehalten werden, so wäre der angemessene Weg einer Remedur nicht eine besonders großzügige Regelung der (übrigens auch für andere Fälle geltenden) Anrechnungsbestimmungen, sondern die entsprechende Erhöhung des Gehalts der Minister.

Die weitergehende Regelung in *Rheinland-Pfalz* wird in den veröffentlichten Materialien nicht begründet, sie scheint sich aber an eine ähnliche Vorschrift in

<sup>130</sup> Materialien, S. 21.

Baden-Württemberg anzulehnen (§ 21 Abs. 1 AbgG Ba-Wü), die wiederum damit erklärt wird, die Abgeordnetenentschädigung (welche in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg etwa von gleicher Höhe ist) sei nur eine Teilalimentation<sup>131</sup>. Dies trifft aber für eine Entschädigung von 4 700 DM in Rheinland-Pfalz nicht zu. Diese stellt, wie oben dargelegt<sup>132</sup>, eine Vollalimentation dar, die darüber hinaus auch als angemessen anzusehen ist.

Als *Ergebnis* ist festzuhalten: Da die Regelung des § 21 Abs. 1 AbgG Rh-Pf die Abgeordneten eindeutig und massiv selbst gegenüber den günstigsten vergleichbaren Anrechnungsregelungen des Beamtenrechts privilegiert, ohne daß sich dies vernünftig rechtfertigen ließe, sind die Regelungen nach den (zu billigenden) Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Diäten-Urteil wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) als verfassungswidrig anzusehen.

*Fallgruppe 2:* Zusammentreffen einer Versorgung nach dem Abgeordnetengesetz und einer Versorgung aus einem Amts- oder Dienstverhältnis. Beispiel: Ein ehemaliger Minister oder Beamter erhält neben seiner Versorgung eine weitere Versorgung als ehemaliger Abgeordneter.

Die vergleichbare Regelung des *Beamtenversorgungsrechts* schreibt eine volle Anrechnung oberhalb einer Höchstgrenze von 75 v.H. der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe vor (§ 54 Abs. 2 Nr. 1 BVersG).

Die Regelung in § 21 Abs. 4 *AbgG Rheinland-Pfalz* ist beträchtlich günstiger. Sie geht von 140 v.H. der Entschädigung (also nicht nur von 75 v.H. wie das BVersG) als Höchstgrenze aus und kürzt den darüber hinausgehenden Gesamtbetrag der Versorgungsbezüge nur um 50 v.H. (also nicht voll wie das BVersG). Im *Bund* besteht eine nicht ganz so weitgehende Regelung (Höchstgrenze 100 v.H. statt 140 v.H. der Entschädigung), die aber ebenfalls günstiger ist als die beamtenrechtliche Regelung.

Die *Bundesregelung* wurde vor allem damit begründet<sup>133</sup>, daß die Mandatszeit bei der Bemessung der Versorgungsbezüge aus dem öffentlichen Dienst nicht berücksichtigt wird (§ 7 Abs. 3 AbgG Bund; ebenso § 32 AbgG Rh-Pf)<sup>134</sup>.

131 LT Ba-WÜ, Drs. 7/2981, S. 28.

132 Oben S. 12 ff.

133 Materialien, S. 21, 58.

134 Zu dem weiteren Argument der Benachteiligung gegenüber Bezügen aus privaten Kassen allgemein oben S. 32.

Die Begründung trifft auf eine wichtige Fallgruppe aber gar nicht zu, nämlich auf solche Fälle, wo Versorgungsbezüge aus dem Mandat mit solchen *aus einem Amtsverhältnis* (Minister etc.) zusammentreffen. Hier ist die Mandatszeit (soweit der Abgeordnete gleichzeitig Minister war) nämlich Grundlage sowohl für die Abgeordneten- als auch für die Ministerpension. Eine andere Regelung sieht § 20 Abs. 4 AbgG Nds. vor, der er eine doppelte Berücksichtigung ausschließt, indem er bestimmt, daß die Mandatszeit bei Berechnung der Altersentschädigung des Abgeordneten nicht berücksichtigt wird, soweit sie sich auf die Höhe des Ruhegehalts als früherer Minister auswirkt. Eine solche Vorschrift fehlt aber im Bund und in Rheinland-Pfalz. In Rheinland-Pfalz werden darüber hinaus auch diejenigen Abgeordnetenjahre, die der Amtszeit als Minister vorausgehen, teilweise als ruhegehaltstfähig für die Ministerpension berücksichtigt (§ 12 Abs. 2 Satz 2 MinG Rh-Pf). Das bedeutet: Auch die Zeit, die ein Abgeordneter Mitglied im Landtag ist, *bevor* er Minister wird, ist Grundlage nicht nur für die Abgeordneten-, sondern auch für die Ministerpension.

Aber auch hinsichtlich *Pensionen aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst* dürfte die genannte Nichtberücksichtigung von Mandatszeiten in vielen Fällen recht platonisch sein und die Anrechnungsregelung kaum rechtfertigen können. Z.B. können sechs Parlamentsjahre im Bund bzw. acht Parlamentsjahre in Rheinland-Pfalz (als Voraussetzung für den Erwerb eines Anspruchs auf Abgeordnetenpension) neben den für eine Vollpension aus dem öffentlichen Dienst erforderlichen 35 ruhegehaltstfähigen Dienstjahren (vgl. § 14 BVersG) durchaus erreicht werden<sup>135</sup>. Schon die Regelungen des Bundes lassen sich also nicht überzeugend rechtfertigen.

Soweit die Regelung in *Rheinland-Pfalz* noch günstiger ist, dürfte sie sich wiederum an die Regelung in Baden-Württemberg anlehnen, welche damit begründet wird, die Entschädigung sei keine Voll-, sondern lediglich eine Teilalimentation. Eben das trifft aber, wie oben dargelegt<sup>136</sup>, nicht zu. Ein Gehalt von 4.700 DM ist eine Vollalimentation, welche zudem auch als durchaus angemessen anzusehen ist.

*Zusammenfassend* ist festzuhalten: Die Regelung des § 21 Abs. 4 AbgG Rh-Pf ist weitaus günstiger als die entsprechenden Anrechnungsvorschriften des Beamtenrechts, ohne daß sich dies sachlich rechtfertigen ließe. § 21 Abs. 4 ist deshalb wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verfassungswidrig.

<sup>135</sup> v. Arnim, Reform der Abgeordnetenentschädigung, S. 37.

<sup>136</sup> Oben S. 12 ff.

## 7. Aufwandsentschädigung

Der Entschädigungsanspruch des Abgeordneten umfaßt auch den Ersatz von bestimmten durch die Ausübung des Mandats bedingten Aufwendungen. Dieser – älteste – Teil der Entschädigung ist nach wie vor echte Aufwandsentschädigung geblieben; sein Rechtscharakter wurde auch dadurch nicht beeinträchtigt, daß daneben die dem Lebensunterhalt dienenden Bestandteile der Entschädigung, insbesondere das Abgeordnetengehalt und die Abgeordnetenversorgung, getreten sind und allmählich immer größeres Gewicht erlangt haben.

Die (echte) Aufwandsentschädigung ist vom Gebot der einheitlichen Entschädigung ausgenommen, sie kann also je nach der Höhe des Aufwandes des Abgeordneten differenziert werden; als echte Aufwandsentschädigung kann sie zudem steuerfrei bleiben<sup>137</sup>. Aus diesen Gründen ist es wichtig, die *Voraussetzungen* klarzustellen, von denen es abhängt, ob Aufwandsentschädigung im verfassungsrechtlichen Sinne vorliegt. Das Bundesverfassungsgericht stellt mit Recht folgende Anforderungen: Es muß sich um *wirklich entstandenen*, sachlich angemessenen und begründeten, besonderen, mit dem Mandat verbundenen Aufwand handeln<sup>138</sup>. *Aufwand* in diesem Sinne ist nur der finanzielle Mehraufwand, nicht der zeitliche Aufwand und der dadurch bewirkte anderweitige Verdienstausschlag. Denn dieser wird durch die dem Lebensunterhalt dienenden Bestandteile der Entschädigung abgedeckt. *Besonderes*, d.h. berufseigener, Aufwand steht im Gegensatz zum allgemeinen Aufwand, wie er auch sonst in jedem Beruf anfällt<sup>139</sup>. Als Beispiele für solch allgemeinen, also nicht aufwendungsfähigen Aufwand nennt Geiger: Besuch von gesellschaftlichen Veranstaltungen, Blumen und Geburtstagsgeschenke, Bewirtung von Gästen, Telefonate aus diesen und ähnlichen Anlässen, anspruchsvollere Bekleidung usw.<sup>140</sup>. *Sachlich angemessen* und *begründet* ist der Aufwand, wenn er nicht übertrieben, sondern seine Notwendigkeit durch sachliche Gründe dargetan ist.

Wie ernst das Bundesverfassungsgericht es mit dieser „Begrenzung der Aufwandsentschädigung der Abgeordneten“ meint, hat es in einem Beschluß vom 20.6.1978 noch einmal unterstrichen, wo es die Beschränkung nachdrücklich wiederholt und z.T. weiter erläutert hat, obwohl dies für die Entscheidung des Falles gar nicht erforderlich gewesen wäre.

Unproblematisch ist eine gesetzliche Regelung, die dem Abgeordneten einen Anspruch auf Erstattung des im *Einzelfall* entstandenen (besonderen, angemessenen

137 BVerfGE 40, 296 (318, 328).

138 BVerfGE 40, 296 (318, 328).

139 BVerfG, 20.6.1978 – BvR 314/77 – unter A I.

140 Geiger, S. 14.

und begründeten) Aufwandes gibt. Die damit verbundene Notwendigkeit des Einzelnachweises ist mit dem repräsentativen Status des Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 Satz 2, 48 Abs. 3 Satz 1 GG) durchaus vereinbar und dem Abgeordneten ebenso zumutbar, wie es jedem Bürger zugemutet wird, seine besonderen berufsbedingten Aufwendungen, die er steuerlich berücksichtigt haben möchte, einzeln nachzuweisen. Eine solche Einzelerstattung von nachgewiesenen besonderen und angemessenen Mandatsaufwendungen wäre wohl die befriedigendste Lösung, weil dies die „Normalregelung“ auch für den Bürger ist und weil Pauschalen sich zudem als „leistungsfeindlich“ auswirken können<sup>141</sup>.

Verfassungsrechtlich zulässig (nicht geboten<sup>142</sup>) ist aber auch die *Pauschalierung* solcher Leistungen. „Aber auch diese Möglichkeit der Pauschalierung hat ihre Grenzen“<sup>143</sup>. Sie ist nur zulässig, wenn sie „in Orientierung am tatsächlichen Aufwand“<sup>144</sup> – „gemeint ist: am tatsächlichen Aufwand, wie er vom BVerfG in der Entscheidung verstanden und definiert wurde“<sup>145</sup> – erfolgt.

Auch die Bedeutung dieser Begrenzung hat das Bundesverfassungsgericht in der genannten Entscheidung vom 20.6.1978 noch einmal hervorgehoben (146).

Daraus ergeben sich im einzelnen drei verfassungsrechtliche Anforderungen, die von Verfassungen wegen eingehalten werden müssen, zwei materiell-inhaltliche und eine verfahrensmäßig-prozedurale: **E i n m a l** darf die Streubreite der von der Pauschale umfaßten Sachverhalte nicht zu groß sein; **z w e i t e n s** darf die Pauschale nicht für das Gros der Fälle überhöht sein, d.h. sie muß der durchschnittlichen Höhe der erstattungsfähigen Aufwendungen entsprechen; **d r i t t e n s** bedarf die Festsetzung einer nachvollziehbaren Begründung, insbesondere muß der den Abgeordneten (bzw. bestimmten Gruppen von ihnen) tatsächlich entstehende, besondere und angemessene Aufwand ermittelt und dargelegt werden.

Verfassungsrechtlich unbedenklich wäre die Festlegung eines pauschalierten Sockelbetrages, der dem niedrigen Aufwand entspricht, welchen Abgeordnete mit günstigen Verhältnissen haben. Denjenigen Abgeordneten, die höheren (angemessenen

141 So mit Recht MdL Dr. Morlok, LT Ba-Wü, 7. Wahlp., 55. Sitzung v. 30.8.1978, 3577.

142 Mißverständlich MdL Krause, LT Ba-Wü, 7. Wahlp., 55. Sitzung v. 30.8.1978, S. 3575 f.

143 BVerfG, 20.6.1978 – 2 BVR 314/77 – unter A I.

144 BVerfGE 40, 296 (328).

145 BVerfG, 20.6.1978, a.a.O.

146 Vgl. auch Schmidt-Bleibtreu, Die Information über Steuer und Wirtschaft 1978, 481 (483 f.).

und besonderen) Aufwand durch die Wahrnehmung ihres Mandats haben, würde eine Regelung gerecht, welche die Erstattung dieses Aufwandes bei Einzelnachweis vorsieht<sup>147</sup>.

Der einzelne nachgewiesene Aufwand wäre auch steuerfrei. § 22 Ziff. 4 EStG stände nicht entgegen (ganz abgesehen davon, daß man ihn natürlich auch ändern könnte (148), was aber, wie zu zeigen ist, gar nicht nötig wäre). Nach dieser (bei der Reform des Abgeordnetengesetzes des Bundes neu in das EStG eingefügten) Regelung dürfen die durch das Mandat veranlaßten Aufwendungen nicht als Werbungskosten abgezogen werden, wenn „zur Abgeltung der durch das Mandat veranlaßten Aufwendungen Aufwandsentschädigungen gezahlt“ werden, die, wie zu ergänzen ist, ihrerseits nach § 3 Ziff. 12 EStG steuerfrei sind. Diese Regelung kann jedoch ihrem Sinn nach nur in den Fällen gelten, in denen die Aufwandsentschädigung zur Abgeltung des Aufwandes, d.h. des ganzen typischerweise, also im Durchschnitt entstehenden Aufwandes, gezahlt wird, nicht aber, wenn die Entschädigung sich bewußt an der Untergrenze des Aufwandes orientiert. Dann wird die Aufwandsentschädigung nicht zur typisierenden Abgeltung des, sondern nur zur Abgeltung eines Teiles, nämlich eines Minimums des typischerweise durch das Mandat veranlaßten Aufwandes gezahlt.

In eine derartige Richtung ging der *Vorschlag des Präsidenten des Niedersächsischen Landtages Müller*. Er sah eine pauschale Aufwandsentschädigung von monatlich 500 DM vor. Daneben sollten bei Einzelnachweis Km-Gelder, Tagegelder und Übernachtungsgelder gewährt werden<sup>149</sup>. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wurde die Pauschale in Niedersachsen jedoch zunächst auf 1 000 DM<sup>150</sup>, sodann auf 1 500 DM (§ 7 Abs. 1 Satz 1 AbgG Nds) angehoben. Daneben werden nach dem Abgeordnetengesetz bei Einzelnachweis Fahrtkosten, Tagegelder und Übernachtungsgelder erstattet (§§ 10 – 12 AbgG Nds). Für die Anhebung der pauschalen Aufwandsentschädigung von 500 auf 1 500 DM wurde keine nachvollziehbare Begründung gegeben<sup>151</sup>. Es drängt sich die Vermutung auf, daß die Anhebung ein Kompensat für die Senkung des ursprünglich mit 7 000 DM vorgeschlagenen Gehalts auf 6 000 DM (§ 6 Abs. 1 AbgG Nds) darstellen sollte<sup>152</sup>. Ein solches Auspendeln von (steuerepflichtigen) Gehalt und pauschaler Aufwandsentschädigung ist jedoch mit den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen unvereinbar. Ist die Pauschale überhöht, so ist sie verfassungswidrig ohne Rücksicht auf die Höhe des Gehalts.

Die Bedenken gegen die Bemessung der Unkostenpauschale auf 1 500 DM monatlich gelten in gleicher Weise auch gegen die Regelung in *Rheinland-Pfalz*. Auch hier sieht das Abgeordnetengesetz eine monatliche Pauschale von 1 500 DM vor. Sie soll zur Abdeckung der allgemeinen Unkosten dienen, „insbesondere für die Betreuung des Wahlkreises, Bürokosten, Kosten für Schreibarbeiten, Porto und

147 Geiger, S. 14 f.

148 Dazu MdL Dr. Morlok, LT Ba-Wü, 7. Wahlp., 55. Sitzung v. 30.8.1978, S. 3577.

149 Pressemitteilung des Niedersächsischen Landtages v. 10.1.1977. Vgl. auch LT-Präs. Müller, Nds. LT, 8. Wahlp., 58. Sitzung v. 17.2.1977, Sp. 5420.

150 Vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs eines Nds. AbgG, Nds. LT, Drs. 8/2260.

151 Vgl. MdL Drechsler, LT Nds., 8. Wahlp., Sitzung v. 18.1.1978, Sp. 7704.

152 So Henkel, DÖV 1977, S. 354.

Telefon sowie sonstige Auslagen, die sich aus der Stellung des Abgeordneten ergeben" (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG Rh-Pf). Darüber hinaus erhalten die Abgeordneten eine je nach der Entfernung ihres Wohnortes vom Sitz des Landtages gestaffelte Fahrtkostenpauschale zwischen 100 und 650 DM monatlich<sup>153</sup>. Ferner kann der Abgeordnete die Fernsprechanlagen des Landtages kostenlos benutzen (einschl. R-Gesprächen) und weitere Sachleistungen des Landtags in Ausübung des Mandats in Anspruch nehmen (§ 6 Abs. 2, 3 AbgG Rh-Pf). Zudem haben die Mitglieder des Landtags das Recht der freien Benutzung aller öffentlichen Verkehrsmittel (Art. 97 Satz 1 Verf Rh-Pf). Darüber hinaus erhalten sie auf Einzelnachweis Tagegelder und Übernachtungsgelder (§ 7 AbgG Rh-Pf).

Angesichts der zahlreichen Einzelabgeltungen hätte es einer exakten Darlegung bedurft, daß der durchschnittliche Abgeordnete tatsächlich daneben noch besonderen und angemessenen Aufwand in Höhe von 1.500 DM monatlich hat<sup>154</sup>. Es ist nicht Sache der Kritiker darzulegen, daß die Pauschale überhöht ist, die Darlegungs- und Argumentationslast trägt vielmehr der Gesetzgeber, der die Pauschalen für die Abgeordneten festlegt<sup>155</sup>. Eine solche Darlegung und Begründung fehlt aber. Die Ausführungen des Abgeordneten Thorwirth in der Ersten Beratung des Gesetzentwurfs deuten sogar darauf hin, daß von einem anfechtbaren Begriff des besonderen Aufwandes ausgegangen worden ist, indem etwa auch die Mitgliedschaft in Vereinen als aufwendungsfähig angesehen wird<sup>156</sup>. Auch der Umstand, daß die Unkostenpauschale bis vor wenigen Jahren noch 350 DM ausmachte und nunmehr 600 DM beträgt (§ 3 Abgeordnetenentschädigungsgesetz i. Vbg. m. den entsprechenden Ausführungsbestimmungen), nährt die Zweifel daran, ob die vorgesehene Anhebung auf 1 500 DM nicht im Durchschnitt überhöht ist. Der Umstand, daß auch in Baden-Württemberg (§ 6 Abs. 2 Ziff. 1 AbgG Ba-Wü) und in Niedersachsen (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nds AbgG) eine Unkostenpauschale von 1 500 DM vorgesehen ist<sup>157</sup>, vermag die Regelung nicht zu rechtfertigen. Im Gegenteil: Es

153 Anstelle der Fahrtkostenpauschale kann der Abgeordnete bei Benutzung eines eigenen Kraftfahrzeuges für Fahrten zu Sitzungen in Mainz, für die ein Tagegeld gewährt wird, eine Einzelerstattung von 32 Pfg. pro Straßenkilometer beantragen. Dadurch wird der Gedanke der Fahrtkosten-Pauschalierung allerdings diskreditiert, weil diejenigen, bei denen die Pauschale höher ist als die tatsächlichen Kosten, die Differenz behalten dürfen. – Ein Abgeordneter, dem ein landeseigener Dienstwagen zur ausschließlichen Verfügung steht, erhält keine Fahrtkostenpauschale. Das sind vor allem Regierungsmitglieder.

154 So auch die Stellungnahme des Beirats hinsichtlich der Pauschalierungsregelung im Bund. Materialien S. 46. Vgl. auch v. Arnim, Reform der Abgeordnetenentschädigung, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 35, Wiesbaden 1976, S. 38 ff.

155 Unrichtig ist deshalb der Ausgangspunkt des MdL Dr. Geisel. Er glaubt, die Pauschalierung in Baden-Württemberg mit dem Argument rechtfertigen zu können, die Kritiker seien „den Beweis dafür absolut schuldig geblieben“, daß die Pauschalierung überhöht ist. LT Ba-Wü, 7. Wahlp., 55. Sitzung v. 30.8.1978, S. 359.

156 MdL Thorwirth, LT Rh-Pf, 54. Sitzung v. 22.6.1978, S. 2697 f.

157 Auf die Übereinstimmung mit Niedersachsen und Rheinland-Pfalz berief sich MdL Krause zur Rechtfertigung der Regelung in Baden-Württemberg. LT Ba-Wü, 7. Wahlp., 55. Sitzung vom 30.8.1978, S. 3575.

wurde bereits dargelegt, wie problematisch die Regelung in Niedersachsen ist. Und jene Bedenken gelten, wie ebenfalls bereits erwähnt, auch für Rheinland-Pfalz.

Darüber hinaus dürfte die Pauschale, selbst wenn sie dem durchschnittlichen Aufwand der Abgeordneten entsprechen sollte, *wegen zu großer Streubreite verfassungswidrig* sein. Die Möglichkeit der Pauschalierung besteht im Interesse der Verwaltungsvereinfachung. Sie steht andererseits in einem gewissen Spannungsverhältnis zur materiellen Gerechtigkeit. Denn die pauschalierte Gewährung führt dazu, daß – je nach dem tatsächlich anfallenden Aufwand – dem einen Abgeordneten zu viel, dem anderen zu wenig erstattet wird. Gewisse derartige Ungerechtigkeiten können zwar im Interesse der Einfachheit und Rechtssicherheit hinzunehmen sein; sie dürfen aber jedenfalls eine bestimmte Intensität nicht überschreiten<sup>158</sup>. Der Pauschalierungsmöglichkeit sind gerade bei Abgeordneten enge Grenzen gesetzt, weil die damit zwangsläufig verbundenen Abweichungen vom tatsächlich entstehenden Aufwand im Ergebnis zu einer Erhöhung bzw. Verminderung des Lebenshaltungseinkommens führen, dieses Lebenshaltungseinkommen aber nach dem formalisierten Gleichheitssatz streng einheitlich zu gewähren ist<sup>159</sup>. Die Pauschalierung darf deshalb keine große Spannweite von Streuungen in den tatsächlichen mandatsbedingten Aufwendungen umfassen. Sonst erfolgt sie nicht mehr „in Orientierung am tatsächlichen Aufwand“<sup>160</sup>. Die tatsächlichen Unterschiede zwischen den Abgeordneten dürften jedoch groß sein<sup>161</sup>.

Berücksichtigt man, daß Pauschalierungen im Steuerrecht für den Normalbürger Größenordnungen wie 564 DM (Werbungskosten), 936 DM (Sonderausgaben), 4 200 DM (für ein zur Berufsausbildung auswärtig untergebrachtes Kind über 18 Jahren) jährlich aufweisen, so erscheint eine Unkostenpauschale für Abgeordnete von jährlich 18 000 DM (= 1 500 x 12), zu der noch eine Reisekostenpauschale bis zu 7 800 DM (= 650 x 12) hinzukommt, außerhalb jeder Relation. Die Regelung dürfte einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht auch aus diesem Grunde schwerlich standhalten.

158 Rupp, Art. 3 GG als Maßstab verfassungsgerichtlicher Gesetzeskontrolle, in: Festschrift für das Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, 1976, S. 377 f. m.N. aus der Rspr. des BVerfG.

159 BVerfGE 40, 296 (317 f.).

160 So auch Geiger, S. 14.

161 Dies gilt auch über den Unterschied zwischen (den ohnehin gut ausgestatteten) Ministern und einfachen Abgeordneten hinaus, der insoweit berücksichtigt ist, als erstere eine Unkostenpauschale von 1 250 DM (anstatt 1 500 DM) erhalten. Es fragt sich aber, ob diese relativ geringfügige Kürzung ausreicht. Zum Vergleich: In Niedersachsen mindert sich die Unkostenpauschale für Mitglieder der Landesregierung von 1.500 DM auf 500 DM (§ 14 Abs. 2 Satz 2 Nds. AbgG).

## Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Der Landtag Rheinland-Pfalz hat für seine Abgeordneten ein neues Abgeordnetengesetz (AbgG) verabschiedet (Gesetz vom 31.7.1978, GVBl. S. 587), das im Frühjahr 1979 mit Beginn der nächsten Wahlperiode in Kraft treten soll.
2. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Diäten-Urteil v. 5.11.1975 (BVerfGE 40, 296) Grundsätze für die Abgeordnetengesetze im Bund und in den Ländern entwickelt; diese Grundsätze gelten auch für den Landesgesetzgeber Rheinland-Pfalz, wie im Vorblatt zum Entwurf eines Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz auch ausdrücklich anerkannt worden ist (oben S. 4/5).
3. Das *Gesetzgebungsverfahren*, welches zur Verabschiedung des neuen Abgeordnetengesetzes geführt hat, wird den Anforderungen an Öffentlichkeit, Transparenz und Begründung nicht gerecht, die bei der Diäten-Gesetzgebung einzuhalten sind. Gerade besonders heikle Bestimmungen des neuen Abgeordnetengesetzes wurden nicht öffentlich im Parlament begründet und diskutiert. Daraus folgt die Notwendigkeit einer besonders sorgfältigen und intensiven inhaltlichen Überprüfung des Abgeordnetengesetzes durch die Verfassungsrechtsprechung (S. 7–11).
4. Nach § 5 AbgG erhält der Abgeordnete eine monatliche *Entschädigung von 4 700 DM* zur Bestreitung des Lebensunterhalts. Die Regelung genügt den Anforderungen des Diäten-Urteils. Der Betrag von 4 700 DM ist eine „angemessene Vollalimentation“ im Sinne der Ausführungen des Gerichts, nicht etwa nur eine Teilalimentation (S. 12 – 15).
5. Abgeordnete, die aus dem Landtag ausscheiden, erhalten unter bestimmten Voraussetzungen *Übergangsgeld* (§ 10 Abs. 1 AbgG). Diese Regelung erscheint bedenklich unter zwei Gesichtspunkten: einmal wegen der langen Höchstdauer von bis zu 20 Monaten, zum zweiten wegen der undifferenzierten Gewährung auch an solche ehemalige Abgeordnete, die bereits aus ihrem privaten Beruf ein ausreichendes Einkommen beziehen und deshalb kein Übergangsgeld brauchen (S. 16/17).
6. Die im Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz vorgesehene *Altersversorgung* beträgt nach 8 Mandatsjahren 33 v.H. der Entschädigung und wird ab Vollendung des 60. Lebensjahres gezahlt. Mit jedem weiteren Mandatsjahr erhöht sich die Versorgung um 3,5 v.H. bis zum Höchstsatz von 75 v.H. der Entschädigung, den der Abgeordnete nach 20 Mandatsjahren erreicht. Zugleich sinkt das Pensionsalter auf das vollendete 55. Lebensjahr (§§ 11 f. AbgG). – Gegen diese Regelung bestehen

Bedenken; sie stellt den Abgeordneten hinsichtlich seiner Altersversorgung sehr viel günstiger als andere Berufsgruppen und ist schwerlich mit den Grundsätzen vereinbar, die das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat. So bewegt sich der wirtschaftliche Wert der (gedachten) Prämien, die ein normaler Bürger aufwenden müßte, um in der gleichen Zeit den Anspruch auf eine der Abgeordnetenpension vergleichbare Versorgung bei einer Lebensversicherung oder Pensionskasse zu erwerben, in Größenordnungen, die an die Höhe der Abgeordnetenentschädigung heranreichen können (S. 18 – 22).

7. Das Bundesverfassungsgericht hat bestimmt, „daß der Beamte, der Mitglied des Parlaments wird und nicht mehr im öffentlichen Dienst tätig ist, für die Dauer dieser Tätigkeit ohne Bezüge beurlaubt wird oder daß für diese Zeit das Ruhen seiner Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis angeordnet wird“. Damit ist aber eine Regelung des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz schwerlich vereinbar, nach welcher Abgeordnete aus dem öffentlichen Dienst – sozusagen als Ersatz für das vom Gericht für verfassungswidrig erklärte Ruhegehalt – einen *Ausgleichsbetrag* erhalten. Die Regelung läßt sich auch nicht mit der Begründung rechtfertigen, die Abgeordneten erhielten nur eine Teilalimentation. Denn das vorgesehene Gehalt von 4 700 DM ist eine angemessene Vollalimentation. Der als Ausgleich für die Unvereinbarkeit gezahlte Betrag soll 25 v.H. der letzten Dienstbezüge, höchstens ein Viertel des vorgesehenen Abgeordnetengehalts, d.h. höchstens 1 175 DM, ausmachen (§§ 30 Abs. 2, 35 AbgG). (Dazu S. 23 – 27).

8. Nach dem Diäten-Urteil ist auch der Landesgesetzgeber von Rheinland-Pfalz verpflichtet, Vorkehrungen zu treffen gegen *Zahlungen von Interessenten* an Abgeordnete, welche deren Unabhängigkeit beeinträchtigen können. Im Abgeordnetengesetz Niedersachsen ist eine dahingehende Regelung erfolgt, während das Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz keine Regelung vorsieht (S. 28 – 31).

9. Das Bundesverfassungsgericht hat im Diäten-Urteil erklärt, es müßten *Anrechnungsbestimmungen* erlassen werden für den Fall, daß zwei Bezüge aus öffentlichen Kassen zusammentreffen, beispielsweise die Abgeordnetenentschädigung und das Gehalt eines Ministers. Die Anrechnung ist nach der Erkenntnis des Gerichts „entsprechend den gegenwärtig im Beamtenrecht geregelten Grundsätzen“ zu regeln. Von der Maßgeblichkeit der Grundsätze des Beamtenrechts ging anscheinend auch der Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz aus. Nur so läßt es sich erklären, daß es im Vorblatt des Gesetzentwurfs heißt, der Entwurf sähe eine „dem Beamtenrecht vergleichbare Anrechnung“ vor. – Diese Behauptung wurde für zwei besonders wichtige Anrechnungsbestimmungen nachgeprüft (§ 21 Abs. 1 und Abs.

4 AbgG). Sie betreffen z.B. den Fall, daß ein Minister sowohl Minister- als auch gleichzeitig Abgeordnetengehalt bezieht oder ein ehemaliger Minister und Abgeordneter zwei Pensionen bezieht, die eine aus dem Ministeramt, die andere aus dem Abgeordnetenmandat. Die (wegen ihrer Kompliziertheit nur sehr schwer zugänglichen) Vorschriften erweisen sich in Wahrheit als weit günstiger als die entsprechenden Grundsätze des Beamtenrechts, ohne daß sich dies sachlich rechtfertigen ließe. Beide Regelungen sind deshalb mit dem Diäten-Urteil nicht zu vereinbaren (S. 32 – 37).

10. Das Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz sieht neben der Abgeordnetenentschädigung (Gehalt) eine monatliche *steuerfreie Aufwandspauschale* von 1 500 DM vor. Diese soll zur Abdeckung der allgemeinen Unkosten dienen (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG). Darüber hinaus erhalten die Abgeordneten eine Reisekostenpauschale und zahlreiche weitere Einzelabgeltungen.

Die steuerfreie Erstattung von Aufwand ist durchaus zulässig. Voraussetzung ist aber, daß es sich dabei um wirklich entstandenen, sachlich angemessenen und begründeten, besonderen, mit dem Mandat verbundenen Aufwand handelt. Das Bundesverfassungsgericht läßt auch eine Pauschalierung solcher Leistungen zu, wenn sie „in Orientierung am tatsächlichen Aufwand“ erfolgt. – Ob die Unkostenpauschalierung im Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz diesen Anforderungen genügt, erscheint sehr zweifelhaft. Angesichts der zahlreichen Einzelabgeltungen hätte es einer exakten Darlegung bedurft, daß der durchschnittliche Abgeordnete tatsächlich daneben noch besonderen und angemessenen Aufwand in Höhe von 1 500 DM monatlich hat. Eine solche Darlegung fehlt aber. Auch die Tatsache, daß die jetzt auf 1 500 DM festgelegte Pauschale bisher lediglich 600 DM betrug, nährt den Verdacht, daß die Pauschale im Durchschnitt überhöht ist. – Darüber hinaus dürfte die Pauschale, selbst dann, wenn sie dem durchschnittlichen Aufwand der Abgeordneten entsprechen sollte, wegen zu großer Streubreite verfassungswidrig sein. – Berücksichtigt man die Größenordnungen, in denen das Steuerrecht für den Normalbürger Pauschalierungen festlegt, so erscheint eine Unkostenpauschale für Abgeordnete von jährlich 18 000 DM außerhalb jeder Relation. Sie dürfte einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht auch aus diesem Grund schwerlich standhalten (S. 38 – 42).

## Literatur

- Abelein, Manfred Die Rechtsstellung des Abgeordneten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Um Recht und Freiheit, Festschrift für Friedrich August v. d. Heydte, Berlin 1977, S. 777.
- Achterberg, Norbert Parlamentsreform – Themen und Thesen, DÖV 1975, S. 833.
- v. Arnim, Hans Herbert Die Abgeordnetendiäten. Dokumentation, Analyse und Reformvorschläge zur Abgeordnetenbesoldung in Bund und Ländern (Heft 28 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler e.V.), Wiesbaden 1974
- Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz. Ein verfassungsrechtliches Gutachten über die finanziellen Privilegien der Parlamentsabgeordneten in Bund und Ländern (Heft 32 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler e.V.), Wiesbaden 1975
- Reform der Abgeordnetenentschädigung. Stellungnahme zum Entwurf eines Abgeordnetengesetzes 1976 (BT-Drs. 7/5525), Heft 35 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden 1976
- Parlamentsreform (Heft 16 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler e.V.), Wiesbaden 1970
- Das Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete. Zur Notwendigkeit und Möglichkeit seiner Durchsetzung aus der Sicht des Steuerzahlers (hrsg. v. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.), Wiesbaden 1976
- Die Steuerfreiheit der Abgeordnetendiäten ist verfassungswidrig, Der Betrieb 1972, S. 889
- Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie, Frankfurt a.M. 1977
- Badura, Peter Zweitbearbeitung des Art. 38 GG im Bonner Kommentar, 1966
- Bertermann, Udo Der Einfluß eines Abgeordnetenmandats auf Dienst-, Arbeits- und Gesellschaftsverträge, BB 1967, S. 270
- Boeckhaus, Michael Überlegungen zur Neuregelung der Abgeordneten-Entschädigung in Nordrhein-Westfalen, Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen Nr. 9, Düsseldorf 1978
- Boyle-commission Review Body on Top Salaries. First Report: Ministers of the Crown and Members of Parliament (Chairman: Lord Boyle of Handsworth), London 1971
- Bundesinnenministerium Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (BT-Drs. 7/5525), hektografiertes Skript v. Oktober 1977
- Conradi, Peter Parlamentarier in privilegienfeindlicher Demokratie. Anmerkungen eines Bundestagsabgeordneten zum „Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts, ZParl 1976, 112

- Dietrich, Horst Beamte als Abgeordnete und das Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Zeitschrift für Beamtenrecht 1976, S. 97
- v. Doemming, Klaus-Berto/  
Füsslein, Rudolf Werner/  
Matz, Werner Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N.F. Bd. 1, Tübingen 1951 (Art. 48), S. 375
333. Drescher, Alfred Die Neuregelung der Rechtsverhältnisse der in den Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes, Recht im Amt 1977, S. 51
- Eisenberg, Ernst Auch Abgeordnete sollen Steuern zahlen. DStR 1974, S. 105.
- Eschenburg, Theodor Der Sold des Politikers, Stuttgart 1959  
Staat und Gesellschaft in Deutschland, München 1963
- Evers, Hans-Ulrich Hochschullehreramt und Abgeordnetenmandat, Forum des Hochschullehrerverbandes, Heft 8, Bonn-Bad Godesberg 1976
- Fromme, Friedrich Karl Im Schleppe der Beamtenpension und der Ministerbezüge. Das geplante Abgeordneten-Ruhegeld ist zweifach, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 19.2.1968  
Nachträgliche Aufwandsentschädigung oder Pension? Die Steuerfreiheit der Parlamentarier-Bezüge ist aus Anlaß des geplanten Abgeordneten-Ruhegeldes zu überprüfen, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 20.2.1968  
Von Verfassungen wegen keine Steuern zahlen? Das Grundgesetz legt die Parlamentarier-Bezüge nicht auf den Begriff der „Aufwandsentschädigung“ fest, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 26.2.1968  
Publizität für „Beraterverträge“ für Abgeordnete? Zeitschrift für Rechtspolitik 1972, S. 225  
Schwer ist der Weg zur Steuerpflicht, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 24.8.1973  
Steuerfreiheit ade, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 6.11.1975
- Geiger, Willi Der Abgeordnete und sein Beruf (Vortragsmanuskript teilweise veröffentlicht in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 9.6.1978 unter dem Titel „Der Abgeordnete und das Geld“.
- Giese, Friedrich Verfassungsrechtlicher Status des Abgeordneten im Verfassungstreit. Diätenkürzung bei Doppelmandat. Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 81 (1956), S. 104.
- Häberle, Peter Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit des Abgeordnetenstatus. Zum Diätenurteil des BVerfG, NJW 1976, S. 537
- Henkel, Joachim Das Abgeordnetenmandat in der parteienstaatlichen Demokratie – Auswahlbiographie –, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Bibliographien, Nr. 33, Bonn 1973  
Das Abgeordnetengesetz des Bundestages. Kritische Anmerkungen und Ausblick auf die Landtage, DÖV 1977, S. 350.  
Die Rechtsstellung der in den Bundestag gewählten Beamten, ZBR 1977, S. 113  
Amt und Mandat. Die Rechtsstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes, 1977  
Anmerkung zum „Diäten-Urteil“, DÖV 1975, S. 819

- Hensel, Rainer Mehr Transparenz für Verbandsabgeordnete. Lösungswege durch Inkompatibilitätsregelungen und Ändern der Bundeswahlordnung, ZRP 1974, S. 177
- Hess, Adalbert Statistische Daten und Trends zur „Verbeamtung der Parlamente“ in Bund und Ländern, ZParl 1976, S. 34
- Ipsen, Jörn Anmerkung zum „Diäten-Urteil“, in: Steuerrechtsprechung in Karteiform, R. 3 zu GG Art. 48
- Kabel, Rudolf Das neue Abgeordnetengesetz von 1976, ZParl 1977, S. 3
- Kessler, Klaus Kraftakt noch vor der Wahl? Ein Konzept für die Neuregelung der Diäten, Deutsche Zeitung / Christ und Welt v. 26.3.1976
- Kirchliches Amt und politisches Mandat Dokumentation zum Bremer Verfassungsrechtsstreit, Hannover 1977
- Klatt, Hartmut Die Altersversorgung der Abgeordneten, 1972  
Die finanzielle Stellung der Abgeordneten, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1971, S. 344  
Parlamentsreform in der Bundesrepublik – Eine Bilanz. Reformvorhaben und Zielvorstellungen, in: Der Bürger im Staat 1976, S. 115  
Plädoyer für eine Neuordnung des parlamentarischen Diätenwesens. Zum Problem der Transparenz in eigenen Angelegenheiten, ZParl 1973, S. 415
- Klein, Hans H. Probleme der Bindung des „einfachen Richters“ an Entscheidungen des BVerfG, NJW 1977, S. 697
- Krause, Peter Freies Mandat und Kontrolle der Abgeordnetentätigkeit. Zu Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Disziplinierung des Mandatsmißbrauchs, DÖV 1974, S. 325.
- Kriele, Martin Recht und Politik in der Verfassungsrechtsprechung. Zum Problem des judicial self-restraint, NJW 1976, S. 777
- Kromarek Pascal/  
Kromarek, Michael Die Kumulation von parlamentarischem Mandat und privater Tätigkeit in Frankreich und Deutschland, DÖV 1974, S. 458
- Krüger, Hildegard Die Diäten der Bundestagsabgeordneten, DVBl. 1964, S. 220
- Kühne, Jörg-Detlef Die Abgeordnetenbestechung. Möglichkeiten einer gesetzlichen Gegenmaßnahme unter dem Grundgesetz, Frankfurt/M. 1971
- Leibholz, Gerhard Gehalt statt Diäten, Deutsche Zeitung / Christ und Welt v. 21.1.1972  
Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe 1967, Neuausgabe Frankfurt a.M. 1974  
Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl., Berlin 1966  
Bemerkungen zum Karlsruher Urteil, Deutsche Zeitung, Nr. 47 v. 14.11.1975, S. 6
- Leibholz/Rinck Grundgesetz, 4. Aufl. 1971

- s- Leibholz/Rupprecht Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Rechtsprechungskommen-  
tar, Köln 1968
- Linck, Joachim Zur Zulässigkeit parlamentarischer Funktionszulagen, ZParl  
1976, S. 54
- 3 Materialien Materialien zum Gesetzentwurf eines Abgeordnetengesetzes  
des Bundes v. 30.6.1976, BT-Drs. 7/5531
- Maunz, Theodor Kommentierung des Art. 48, in: Maunz/Dürig/Herzog/  
Scholz, Grundgesetz, Loseblatt-Kommentar (Lieferung  
Jan. 1976)
- Meessen, Karl Matthias Beraterverträge und freies Mandat, in: Festschrift Scheuner,  
1973, S. 431
- Menger, Christian-Friedrich Anmerkung zum „Diäten-Urteil“, Verwaltungsarchiv 1976,  
S. 303
- Neumaier, Eduard Parlament ohne Makel? Auch der Hassel-Katalog feilt nicht  
vor Fehlverhalten, Die Zeit v. 29.9.1972
- 3- Oppermann, Thomas Zum heutigen Sinn der parlamentarischen Repräsentation,  
DÖV 1975, S. 763
- 11- Schmitt-Vockenhausen,  
Hermann Volksvertreter kein Versorgungsjob, Kurzserie, Wiesbadener  
Tageblatt v. 15., 16. und 17.7.1975
- Schueler, Hans Zum Berufspolitiker verdonnert. Das Karlsruher Diäten-Ur-  
teil verändert die parlamentarische Landschaft, Die Zeit  
v. 14.11.1975
- 11  
23 Schuppisser, Markus Wirtschaftliche Interessenvertretung im Parlament? Das  
Rechtsinstitut der wirtschaftlichen Inkompatibilitäten –  
Eine rechtsvergleichende und rechtspolitische Untersuchung  
mit besonderer Berücksichtigung der neueren französischen  
Inkompatibilitätsregelung. Zürich 1977
- Sturm, Gerd Die Inkompatibilität. Eine Studie zum Problem der Unver-  
einbarkeit im geltenden deutschen Staatsrecht, München 1967
- Thaysen, Uwe Die Volksvertretungen der Bundesrepublik und das Bundes-  
verfassungsgericht: uneins in ihrem Demokratie- und Parla-  
mentsverständnis, ZParl 1976, S. 3
- 20 Tsatsos, Dimitris Th. Die parlamentarische Betätigung von öffentlichen Bedienste-  
ten, Bad Homburg v.d.H. u.a. 1970
- Voigtländer, Hubert Die Besteuerung der Abgeordnetendiäten im internationalen  
Vergleich, ZParl 1972, S. 62
- Weber, Hermann Besprechung des „Diäten-Urteils“, JuS 1976, S. 116
- Zuck, Rüdiger Die Selbstbindung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1975,  
S. 907
- Zweiter Sonderausschuß Bericht und Antrag des 2. Sonderausschusses zu dem von den  
Fraktionen der SPD, CDU/CSU, FDP vorgelegten Entwurf  
eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der  
Mitglieder des Deutschen Bundestages v. 30.11.1976,  
BT-Drs. 7/5903