

DOKUMENTATION UND ANALYSEN

Materielle Grundlagen für die parlamentarische Mandatsarbeit. Zu den Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts

*Edzard Schmidt-Jortzig**

Über die Effizienz des Deutschen Bundestags, über Stärken, Defizite oder Verbesserungsmöglichkeiten seiner Arbeit zu rasonieren, bleibt, ohne die konkreten Arbeitsbedingungen der Abgeordneten zu beachten, allemal Stückwerk. Bei der institutionellen, systemzentrierten Diskussion gerät leicht aus dem Blick, dass alles Ingangbringen und Funktionieren einer parlamentarischen Demokratie letztlich von Menschen geleistet werden muss. Nur Menschen können aufgabenbesetzte Institutionen bewegen. Und ihre persönlichen Ausgangsoptionen, Wirkungsmöglichkeiten, Zukunftsperspektiven und Motivationsfaktoren haben deshalb maßgeblichen Einfluss auf die Güte aller konzipierten Aufgabenwahrnehmung. In der Betriebswirtschaft ist das heute eine Standardweisheit.

Genau diese Einsicht hatte den Deutschen Bundestag im Sommer 2011 bewogen, wieder einmal grundsätzlich das Statusverhältnis der Abgeordneten aufarbeiten zu lassen. Konkret war dies eine Reaktion auf die erneut heftige mediale Kritik an einer Anpassung der Abgeordnetenentschädigung und der Versorgungsansprüche.¹ Sicher sollte damit zum einen die öffentliche Meinung beruhigt werden. Aber zum anderen war der Bundestag es einfach auch leid, bei seiner nun einmal notwendigen Entscheidung über die eigenen Angelegenheiten immer den als ungerecht und zum Teil bösempfundene Anwürfen der Selbstbedienung oder Raffgier ausgesetzt zu sein. Hinzu kam der Eindruck, dass die parlamentarische Arbeit insgesamt in der Öffentlichkeit nicht die Wertschätzung findet, die ihr zukommen müsste. „Abgeordneten-Bashing“ scheint manchmal geradezu mediales Standardprogramm zu sein, und auch in der wissenschaftlichen Publizistik fand und findet sich immer wieder Kritik und Anprangerung, die von den Parlamentariern – aber nicht nur von ihnen – oft als mindestens kenntnisfern anzusehen ist. Dem allen sollte nun mit einer grundsätzlichen, unabhängigen Aufarbeitung entgegen gewirkt werden. Sachlichkeit statt Emotion, Profundität statt Vorurteil sollte die Gegenstrategie sein.

Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages setzte am 24. November 2011 also eine entsprechende Kommission ein², die im weiteren Verfahren dann „Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“ genannt wurde. Sie legte am 19. März 2013 ihren Abschlussbericht vor.³ Die ihr aufgegebenen Fragestellungen, vorrangige Fachprobleme

* Der Autor war Mitglied der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts.

1 28. Gesetz zur Änderung des AbgG vom 23. August 2011, BGBl. I S. 1748.

2 Gemäß Absichtserklärung des Bundestages bei der Schlussabstimmung (StenBer. 17/13993 B) zum 28. Gesetz zur Änderung des AbgG am 7. Juli 2011: Erläuterung B. 2. zum betreffenden Gesetzentwurf (BT-Drs. 17/6291) und in der Beschlussempfehlung des Innenausschusses (BT-Drs. 17/6496).

3 BT-Drs. 17/12500; mittlerweile zusätzlich veröffentlicht in: *Suzanne S. Schüttemeyer / Edzard Schmidt-Jortzig* (Hrsg.), *Der Wert der parlamentarischen Repräsentation. Entwicklungslinien und Perspektiven der Abgeordnetenentschädigung*, Baden-Baden 2014, S. 17 – 102.

und die Hauptergebnisse sowie die erfolgte Umsetzung sind Gegenstand der folgenden Reflektionen.

1. Aufträge und Themen der Kommissionsagenda

Die Kommission war zunächst mit zwei ebenso fest umrissenen wie sachlich begrenzten Aufträgen versehen worden. Laut Einsetzungsbeschluss sollte sie „Empfehlungen für ein Verfahren für die künftige Anpassung der Abgeordnetenentschädigung und für die zukünftige Regelung der Altersversorgung der Abgeordneten nach Art. 48 GG vorlegen“ (und dabei im Übrigen „auch die Rechtsverhältnisse der Mitglieder anderer Verfassungsorgane sowie die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften“ berücksichtigen).

Sehr schnell aber gelangten noch weitere Gravamina auf die Kommissionsagenda. Dies zunächst ganz generell, denn seit der „Kissel-Kommission“, die seinerzeit in ähnlicher Weise das Abgeordnetenrecht auf seine Angemessenheit überprüft hatte⁴, waren nahezu 20 Jahre ins Land gegangen, und in vieler Beziehung hatte sich möglicherweise auch die Parlamentspraxis von den Normlinien entfernt, oder diese Regeln hatten sich zunehmend einfach als unpraktisch herausgestellt. Die faktischen beziehungsweise normativen Grundlagen und Ausgangsverhältnisse für eine funktionsgerechte Bemessung von Abgeordnetenentschädigung und Altersversorgung mussten also prinzipiell gesichtet und aufgearbeitet werden. Als Vorfrage für die weiteren Probleme war dieses Vorgehen ohnehin unerlässlich.

Schon bei Konstituierung der Kommission am 14. Dezember 2011 hatte der Präsident des Bundestages zudem den Wunsch geäußert, man möge sich zunächst auch mit den Vergütungen für die Inhaber bestimmter parlamentarischer Funktionen befassen; und wenig später trat die Rechtsstellungskommission⁵ an das Gremium heran, ob nicht die aufgelaufene Problematik der Anrechnung „mitgebrachter“, also vorparlamentarisch erworbener Ansprüche oder Anwartschaften auf die mandatsbezogene Altersversorgung, gleich mitgeklärt werden könne. Andere Problembereiche schließlich fielen der Kommission selber als erörterungsbedürftig auf, weil sie systematisch schlechterdings nicht zu übergehen waren oder in der aktuellen politischen Diskussion eine maßgebliche Rolle spielten. Das bezog sich konkret auf die steuerfreie Kostenpauschale im Finanzierungsfächer.

Für die Behandlung weiterer Themen, wie etwa Umfang der Amtsausstattung, die Zuverlässigkeit und Begrenzung von Nebentätigkeiten oder die Höhe der erlaubten Zusatzeinkünfte, reichte der verfügbare Zeitrahmen nicht. Diesbezüglich wurde das Arbeitspensum deshalb durch Selbstbeschränkung bestimmt. Ohnehin war das Programm groß genug, die Erwartung hoch und die zeitliche Perspektive für eine Präsentation der Ergebnisse wirklich knapp.⁶

4 Bericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts vom 3. Juni 1993, BT-Drs. 12/5050. Die Kommission wurde unter dem Namen ihres Vorsitzenden, des Präsidenten des Bundesarbeitsgerichts Prof. Dr. *Orto Rudolf Kissel*, bekannt.

5 Kommission des Ältestenrats für die Rechtsstellung der Abgeordneten.

6 Bei Übergabe des Berichts wurde von Seiten der Parlamentsführung auch anerkennend vermerkt, dass es eigentlich „recht selten vorkomme, dass eine Kommission nicht um Verlängerung ihres Arbeitszeitraums bitte“.

2. Besonderheiten der Willensbildung

Auf die Zusammensetzung der Kommission, ihre Organisation und Ausstattung sowie vor allem ihren Stil, ihre Vorgehensweise und das Arbeitsklima wurde bereits anderswo eingegangen.⁷ In dieser Hinsicht erwähnenswert ist allerdings erneut die ausdrückliche Unabhängigkeit der Kommissionsarbeit, die eben nicht allein normativ zugesichert war, sondern von den Mitgliedern auch entscheidend verinnerlicht wurde. Das schlug sich insbesondere im völligen Unterbleiben möglicher Blockbildungen nieder, etwa nach dem Muster Parlamentserfahrene gegen Parlamentsfremde, Juristen gegen Politikwissenschaftler, Wirtschaftstheoretiker gegen Wirtschaftspraktiker oder auch entlang von Parteilinien. Vielmehr wechselten die Meinungsunterschiede und Bewertungspräferenzen jedes Mal und verliefen quer zu irgendwelcher Gruppeneinteilung.

Die Kommission ließ sich außerdem nicht durch die unübersehbar bestehenden Einhelligkeitserwartungen unter Druck setzen, sondern präsentierte, wenn es kein einheitliches Meinungsbild gab, ohne weiteres zusätzlich die jeweiligen Gegenpositionen (zu diesen wurden dann auch ihre Vertreter beziehungsweise die Stimmgewichte genannt). Für die spätere Diskussion im Parlament konnte und kann es ja eine wirkliche Entscheidungshilfe nur geben, wenn die möglichen Gegenargumente und Lösungsalternativen ebenfalls deutlich werden.

3. Empfehlungen der Kommission

Die Empfehlungen der Kommission sind im offiziellen Bericht in sechs Leitsätzen zusammengefasst.⁸ Dort werden sie dann nach dem „Grundlagenbefund“ (Abschnitt C) in fünf operativen Kapiteln (Abschnitt D) im Einzelnen begründet. Hier seien sie zum besseren Verständnis noch einmal in sieben Kernaussagen gebündelt.

(1) *Die Stellung der Mitglieder des Deutschen Bundestages leitet sich aus der herausgehobenen Rolle des Parlaments im Verfassungsgefüge ab sowie aus ihrer Position als Volksvertreter und als Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft. Die Entschädigung der Abgeordneten muss daher auch in allen ihren Teilen dieser Bedeutung entsprechen.*

Um ihre Aufgabe sachlich und methodisch überzeugend zu erfüllen, musste die Kommission zunächst die normative Grundvorgabe freilegen, aus der sich alle Folgerungen zu entwickeln haben. Es musste mithin die maßgebliche Leitvorstellung eines demokratisch legitimierten, rechtlich gebundenen und praktisch wirksamen Parlamentarismus herausgearbeitet werden.

Hierfür lag eine erste Schwierigkeit bereits darin, die vorhandenen festgeschriebenen sowie faktischen systemischen Bedingungen mit den Einschätzungen und Erwartungen der Allgemeinheit in Übereinstimmung zu bringen. Selbst auf jeder dieser Seiten bestehen ja

7 Neben Abschnitt B des offiziellen Berichts (BT-Drs. 17/12500, S. 4 f.) beispielsweise noch *Edzard Schmidt-Jortzig*, Die „Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“: orientiert an realistischen Normen und parlamentarischer Praxis, in: *Suzanne S. Schüttemeyer / ders.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 9 – 16, S. 10; oder demnächst *ders.*, Die Bezahlung und Versorgung von Abgeordneten vor dem Hintergrund der Vorschläge der Reformkommission, in: *Hans Herbert von Arnim* (Hrsg.), Die Bezahlung und Versorgung von Politikern und Managern (im Erscheinen).

8 BT-Drs. 17/12500, S. 4.

noch Unsicherheiten. So dürfen einerseits die regulativen Vorgaben nicht zu theoriebestimmt und praxisfern verstanden werden, um die Realabläufe nicht aus dem Griff zu verlieren, das Feld aber auch den dort sich entwickelnden Neigungen nicht zu frei zu überlassen. Andererseits sollten sich aber auch die öffentlichen Einschätzungen des Parlamentarismus⁹ nicht übermäßig von subjektiven Vorverständnissen oder Idealvorstellungen leiten lassen, damit sie ihre Relevanz für konstruktive Kritik behalten. Für den normativen Ausgangsbefund galt im Übrigen, dass der Fokus nicht allein auf den grundgesetzlichen Vorgaben ruhen darf, seien sie unmittelbar aus der Verfassung hergeleitet und/oder vom Bundesverfassungsgericht manifestiert. Ebenso müssen politikwissenschaftliche Funktionskenntnisse einbezogen werden, denn wo die Norm und ihr Zweck nicht übereinstimmen, sind Fehlentwicklungen fast unvermeidlich, egal auf welcher Seite.

Die Kommission hat daher am Anfang ein „Leitbild“ von Parlament und Abgeordneten entfaltet, von dem sich alle ihre arbeitsbezogenen Ansätze und Empfehlungen herleiten. Nur so kann die Argumentation überhaupt Schlüssigkeit beanspruchen. Und alle Kritik an Einzelpunkten muss sich nun fragen lassen, wo genau sie denn in der Prämisse und/oder dem Deduktionsgang einen Fehler sieht. Das „Leitbild“ selber hat selbstverständlich jeder Überprüfung standzuhalten, ob es nicht doch von den Autoren subjektiv eingefärbt oder stilisiert worden ist, sondern sich immer stringent aus den normativ-funktionellen Vorgaben ableitet. Drei Schritte seien dazu noch einmal deutlich gemacht:

(a) Zunächst war zu sichten und aufzulisten, was das Parlament und damit als sein Träger eben die einzelnen Abgeordneten in der deutschen Demokratie zu bewerkstelligen haben. Dabei kommt ein erstaunliches Tableau zum Vorschein. Schon hier übersehen die Kritiker leicht, wie viele Aufgaben dem Parlament in seiner Funktion als Gesetzgeber – über die öffentliche Erörterung der gesellschaftlich aktuellen Fragen und die Festlegung der allgemeinen Regeln für das Zusammenleben hinaus – allein von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zugewiesen worden sind (von der schon klassischen „Wesentlichkeitsdoktrin“ über die expandierende Ratifikationspflicht internationaler Absprachen und Entscheidungen bis zum umfassenden finanzbezogenen Parlamentsvorbehalt⁹), – ob man das nun hilfreich und wirklich substantiell erfüllbar findet oder nicht. Andere Befassungsbedarfe kommen hinzu (vom Votum über den Auslandseinsatz der Streitkräfte¹⁰ bis zur so genannten europäischen Integrationsverantwortung¹¹). Ignoriert wird oft auch, welche Funktionen der Abgeordnete dabei jenseits der gewiss nicht immer mitreißenden, öffentlichkeitsregistrierten Plenardebatten wahrnimmt, in den Arbeitsgliederungen des Parlaments und der Fraktionen etwa, bei der Meinungsbildung in den Parteigremien¹² sowie bei der Politikvermittlung im Wahlkreis und zum allgemeinen Publikum hin über Fernsehen, Rundfunk, Elektronikmedien oder diversen Diskussionsrunden.

Offenkundig werden diese Aufgaben wohl auch nicht allzu defizitär erfüllt, denn das politische System in der Bundesrepublik Deutschland ist trotz aller üblichen (aber für die

9 Zu letzterem jüngst BVerfGE 129, S. 124, S. 180 f.

10 Zum „wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt“ grundlegend BVerfGE 90, S. 286, S. 381 f.; seither ständige Rechtsprechung, zuletzt BVerfGE 123, S. 267, S. 422 ff.; BVerfGE 124, S. 267, S. 275 f.

11 BVerfGE 123, S. 267, S. 356 ff.; BVerfGE 129, S. 124, S. 181; BVerfGE 132, S. 195, S. 238 f.

12 Siehe nur etwa die Darstellung bei *Edzard Schmidt-Jortzig*, Regierungskontrolle durch die Parlamentsmehrheit, in: *Jörn Ipsen / ders.* (Hrsg.), *Recht – Staat – Gemeinwohl*. Festschrift für Dietrich Rauschnig, Köln u.a. 2001, S. 143 – 156, S. 146 ff.

ständige Arbeit an der Schwachstellenbeseitigung auch unerlässlichen) Kritik erfreulich stabil, zumal im Vergleich zu Verhältnissen in anderen Staaten.

(b) Das normative „Leitbild“ hat darüber hinaus auch andere Bedingungen noch in den Blick zu nehmen. So sind etwa die organisatorischen Erforderlichkeiten und sozialen Realitäten des personalintensiven Kollegialorgans Parlament unübersehbar. Da der Bundestag zudem effektiv arbeiten soll und nur wirklich unverzichtbare Kosten verursachen darf, müssen auch betriebs- und finanzwirtschaftliche Gesichtspunkte einbezogen werden.

Vertikale und horizontale Gliederungsnotwendigkeiten des Gesamtparlaments gehören daher ebenso zur normativen Vorgabe wie die jeweiligen Leitungs- und Intendantenfordernisse. Präsidium, Ältestenrat, Ausschüsse, (Enquete-)Kommissionen, Berichterstattungen oder (im parteienbestimmten Parlamentarismus) die Fraktionen, ihre Arbeitskreise beziehungsweise Arbeitsgruppen etc. sind insoweit notwendige Binnenstrukturen, um das von der Verfassung eingesetzte Organ Bundestag handlungsfähig zu machen, und damit zieht sich das System eben auch bestimmte (selbstverständlich jeweils begründungsbedürftige) Ablauf- und Arbeitsbedingungen zu, die eine realitätsbewusste Normenkonkretisierung nicht außer Acht lassen darf.

(c) Als besondere Herausforderung bleibt, jeweils die genauen *rechtlichen* Vorgaben des deutschen Parlamentarismus zu identifizieren, denn Vieles entwickelt sich dort einfach aus Routine, vermeintlichen Systemzwängen oder durchaus auch betrieblicher Bequemlichkeit. Nur wenige Gebiete im täglichen Ablauf der öffentlichen Dinge sind ja derart offen für jeweils rechtliche Verfestigung.¹³ Man spricht dann von Parlamentsbrauch, Observanz oder Gewohnheitsrecht und hält es für zwingend beziehungsweise nahezu unabänderlich.

Allenthalben also ist eine Einlassung auf die Lebensrealitäten und ihre Details vonnöten. Und das Beharren auf abstrakten, rein theoriegeborenen Prinzipien hilft für eine befriedigende Lösung der einzelnen Fragenkomplexe nicht weiter.

(2) Als Ausgangsgröße für die Grundentschädigung eines Bundestagsabgeordneten erscheinen nach wie vor die Bezüge eines Richters an einem obersten Gerichtshof des Bundes (Besoldungsgruppe R 6) am besten geeignet – wohlgeemerkt als Ausgangsgröße, nicht als definitive Ankoppelung.

Schon seit 1995¹⁴ heißt es bekanntlich im Abgeordnetengesetz (§ 11 Abs. 1), dass sich die monatliche Entschädigung eines Bundestagsabgeordneten, das heißt seine Grundentschädigung, „an den Monatsbezügen eines Richters bei einem obersten Gerichtshof des Bundes (Besoldungsgruppe R 6) [beziehungsweise] eines kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Besoldungsgruppe B 6) orientiert“. Diese „Orientierung“ ist indessen längst verloren gegangen beziehungsweise nie wirklich erreicht worden, weil sich der Bundestag stets scheute, die reale Entwicklung der Richter- und Beamtenbesoldung auch nur annähernd bei sich selber

13 Hierzu bereits BVerfGE 1, S. 144, S. 148 f.; BVerfGE 27, S. 44, S. 51 f.; BVerfGE 34, S. 165, S. 182 f.; BVerfGE 47, S. 46, S. 79 f.; oder noch früher RStGH, RGZ 139, Anhang S. 1, S. 5. Grundlegend Ulrich Scheuner, Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems, in: AöR, 52. Jg. (1927), S. 209 – 232, S. 225 ff.; auch Herbert Frost, Die Parlamentsausschüsse, ihre Rechtsgestalt und ihre Funktionen, in: AöR, 95. Jg. (1970), S. 38 – 85, S. 52 oder Edzard Schmidt-Jortzig, Das rechtliche Fundament der Ministerkompatibilität unter dem Grundgesetz, in: ZgStW, 130. Jg. (1974), S. 123 – 141, S. 133 ff.

14 19. Gesetz zur Änderung des AbgG (Art. 2 des Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsstellung der Abgeordneten) vom 15. Dezember 1995, BGBl. I S. 1718.

abzubilden. Für eine Neujustierung der Abgeordnetenentschädigung wäre daher als Ausgangsgröße für eine dann durchaus eigene Entwicklung zu Beginn jene Kongruenz erst einmal herzustellen – sofern man diese Ausrichtung eben weiterhin für angemessen hält.

Die Angemessenheit der Parallelsatzung ist sicher eine Bewertungsfrage. Am ehesten leuchtet die Vergleichbarkeit wohl bei den B 6-Kommunalbeamten ein. Der Bürgermeister einer Mittelstadt, der Landrat eines kleineren Kreises und der Dezernent in einer Großkommune scheinen an Entscheidungslast, Verantwortung oder Bürgerkommunikation durchaus einem Bundestagsabgeordneten adäquat. Beim R 6-Bundesrichter hingegen sind das Gewicht seiner Zuständigkeiten, die Konsequenzen seiner Entscheidungen und überhaupt die Art seines Wirkens für den außenstehenden Betrachter vielleicht weniger eingängig, aber in der Relevanz für die Allgemeinheit wohl ebenfalls mit der Tätigkeit eines Bundestagsabgeordneten vergleichbar. Dass die Kommission die R 6-Position als Entsprechung herangezogen hat, lag allein an der im Vergleich störenden Weisungsunterworfenheit des B 6-Beamten. Hier schien die beiderseits verfassungsgarantierte Unabhängigkeit¹⁵ (bei all ihrer je spezifischen Funktionsbezogenheit) für den Abgeordneten besser zu passen.¹⁶

(3) Die laufende Anpassung der Grundentschädigung soll dem jährlich vom Statistischen Bundesamt errechneten und dem Bundestag übermittelten Nominallohnindex und damit der Verdienstentwicklung der abhängig Beschäftigten folgen. Die Anpassung geschieht durch Veröffentlichung als Drucksache jeweils zum 1. Juli eines jeden Jahres. Das Indexierungsverfahren wird im Abgeordnetengesetz verankert. Über die Beibehaltung dieses Weges entscheidet der Bundestag in einem gesonderten Übernahmebeschluss zu Beginn jeder Wahlperiode mit Wirkung für ihre gesamte Dauer.

Die Frage nach einer möglichen Vereinfachung, Formalisierung, Mechanisierung, Verstetigung und/oder Grundsatzabschichtung des Anpassungsverfahrens¹⁷ stellte nach der ganzen Vorgeschichte sicher den Kern der Beratungsaufgabe für die Kommission dar. Zu klären waren und sind die Bedingungen der parlamentarischen Selbstentscheidung in Fragen der Abgeordnetenausstattung. Das Prinzip ist unbestritten: „In einer parlamentarischen Demokratie lässt es sich (schlechterdings) nicht vermeiden, dass das Parlament in eigener Sache entscheidet, wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht“, so hat es das Bundesverfassungsgericht herausgestellt.¹⁸ Aber über die Einzelheiten ist damit noch wenig gesagt.

Bisher wurde jede Abwandlung und Korrektur der Entschädigung, und zwar eben auch, wenn es allein um die Anpassung der Beträge ging, vom Parlament als Änderung des Abgeordnetengesetzes im Einzelnen beschlossen. Ob das unumgänglich ist, hängt von dem Grad

15 Hier Artikel 38 I 2, dort Artikel 97 I GG.

16 Bei den R 6-Richtern an den fünf obersten Gerichtshöfen des Bundes handelt es sich übrigens insgesamt (inklusive der Vorsitzenden, Präsidenten, Vizepräsidenten) um mehr als 300 Personen; laut Handbuch der Justiz (31. Jg., 2012/2013) exakt 321 (hinzukommen in der Besoldungsgruppe noch die Bundesanwälte beim BGH). Die Vorstellung mancher Kritiker der R 6-Parallele, es gehe dort um ganz singuläre herausgehobene Stellen, ist also quantitativ jedenfalls zu relativieren.

17 Es wird hier bewusst auf eine Kennzeichnung als „Dynamisierung“ verzichtet, weil damit vielleicht eine Flexibilisierung gemeint sein könnte, die rein automatisch abläuft, also eine Befassung des Parlaments überhaupt unnötig macht. So etwas musste nach Auffassung der Kommission unbedingt vermieden werden.

18 BVerfGE 40, S. 296, S. 327 – „Erstes Diätenurteil“ 1975.

der angelegten Verfahrenstransparenz ab, die vom Demokratieprinzip für jede Parlamentsentscheidung gefordert ist; es muss ausreichend öffentliche Kontrollmöglichkeit gesichert sein.¹⁹ Das empfohlene Verfahren mit einer Verankerung im Abgeordnetengesetz, der konkreten Ankündigung in einer Parlamentsdrucksache, der Inbezugnahme eines amtlich errechneten, voll nachprüfbaren Indexes und der in jeder Wahlperiode durch Plenarbeschluss ausgedrückten Übernahme des gesetzlich konzipierten Vorgehens erfüllt aber genau diese Anforderung. Will man dies bestreiten, muss man schon in der Sache argumentieren. Eine schlichte Verweisung auf den bisher überwiegend negativen Literaturbefund²⁰ genügt jedenfalls nicht, weil das empfohlene Verfahren nun eben eine Neuerung darstellt.²¹

(4) *Zur Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten und ihrer wirtschaftlichen Existenz muss es auch ein finanziell hinreichend ausgestattetes Alterssicherungssystem geben. Für eine Ersetzung des bisherigen beamtenähnlichen Versorgungssystems ergab sich in der Kommission keine Mehrheit. Dieses sollte dann aber wenigstens einige Restriktionen und Anpassungen erfahren.*

Gemäß ihrem Auftrag hat sich die Kommission viel Mühe gemacht, sowohl die mittlerweile in den Landesparlamenten verwirklichten unterschiedlichen Modelle der Alterssicherung als auch die im außerparlamentarischen Bereich praktizierten Systeme auf ihre Übernahmefähigkeit für den Bundestag und seine Abgeordneten zu prüfen. Der Bericht liefert dazu einen konzentrierten Aufriss der „Alterssicherungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland“ sowie eine umfangreiche Liste der angehörten Experten, und er begründet die (im Übrigen einstimmige) Ablehnung bestimmter Modelle.²²

Als Hauptalternative zum bestehenden pensionsangelehnten System schälte sich ein so genanntes Bausteinmodell heraus, das sich an den Alterssicherungssystemen der außerparlamentarischen Arbeitswelt orientiert. Es würde aus den mitgebrachten (oder unter Umständen nach der Mandatszeit noch erworbenen) Versorgungsansprüchen oder -anwartschaften, der quasi „betrieblichen“, also parlamentsgewährten Zusatzversorgung und einer fakultativen Eigenvorsorge bestehen. Hierfür konnten sich aber nur genauso viele Kommissionsmitglieder wie für die (modifizierte) Beibehaltung des alten Systems erwärmen, da ein Mitglied für eine reine Eigenvorsorge votierte. Vielleicht gehen davon aber für einen nächsten Reformschritt neue Anregungen aus.

19 Zutreffend *Hans Herbert von Arnim*, Eine Kriegserklärung ans BVerfG, in: NVwZ-Extra 8a/2013, S. 1 – 11, S. 3, unter Berufung auf das erste Diätenurteil BVerfGE 40, S. 296, S. 316 f., S. 327. Die dafür zusätzlich angeführten Entscheidungen in BVerfGE 120, S. 82, S. 105 und BVerfGE 129, S. 300, S. 322 f., passen hingegen eigentlich nicht, weil dort für die notwendige „Parlamentsentscheidung in eigener Sache“ nur eine gezielt strenge verfassungsrechtliche Überprüfung, nicht aber eine besonders ausgeprägte Öffentlichkeitskontrolle gefordert wird.

20 Zu den ablehnenden beziehungsweise kritischen Autoren vgl. ausführliche Nachweise bei *Hans Herbert von Arnim*, a.a.O. (Fn. 19), S. 4, Fn. 39. Die demgegenüber im Bericht (BT-Drs. 17/12500, S. 18, Fn. 54 – 58) angeführten beipflichtenden Stimmen wären noch durch einen Hinweis auf BVerfGE 85, S. 264, S. 291, zu ergänzen, wo immerhin die in § 18 VII PartG vorgesehene Dynamisierung der „absoluten Obergrenze“ des Gesamtvolumens staatlicher finanzieller Zuwendungen an die Parteien für zulässig erklärt wurde.

21 Selbst die in Bremen und Thüringen eingeführten (und mit Verfassungsänderung begleiteten) Dynamisierungsverfahren sind deutlich anders gestaltet.

22 BT-Drs. 17/12500, zunächst S. 5 (unter B.III) und dann S. 24 f. (D.II.2.b) beziehungsweise S. 28 ff. (D.II.2.d).

(5) *Die Anrechnung von Renten auf die Abgeordnetenbezüge sollte – um den Schutz für eine außerparlamentarische Berufs- und Altersvorsorgebiographie zu erhöhen – so geändert werden, dass sich ein prozentual niedrigeres Ruben des Anspruchs auf eine Rente ergibt. Außerdem sollten Bund und Länder über die Anrechnung von Renten hinaus das Verhältnis der bundes- und landesrechtlichen Anrechnungsvorschriften harmonisieren.*

Auch bei der Behandlung dritter Ansprüche und Anwartschaften in Bezug auf die parlamentsseitige Altersversorgung kann der Grundsatz formaler Abgeordnetengleichheit kaum unverändert durchgesetzt werden. Dies gilt namentlich dann, wenn (ehemalige) Abgeordnete besondere vorsorgerechtliche Biographien aufweisen, also etwa in ihrer Berufstätigkeit vor oder nach dem Mandat eigene Versorgungsoptionen erworben haben beziehungsweise erwerben. Immerhin sollte die nichtparlamentarische Berufstätigkeit vor oder nach dem Mandat nicht nur nicht diskriminiert, sondern vielleicht sogar gefördert werden.

Gegen eine strikt einheitliche Reglementierung sprechen hier zudem Verfassungsargumente. Zum einen verlangt schon der Gleichheitssatz (und also der Gerechtigkeitsgedanke), dass Ungleiches ohne durchschlagenden sachlichen Grund nicht gleich behandelt werden darf. Und zum anderen erfasst der grundrechtliche Eigentumsschutz selbst öffentlich-rechtliche Rentenansprüche, wenn sie denn privatnützig, existenzsichernd und maßgeblich durch eigene Leistung erworben sind²³, was für außerparlamentarisch erworbene Alterssicherungsansprüche vollauf zutrifft. Es müsste daher zwischen Mandatsgleichheitseffekten und eigentumsrechtlichen Schutzbedürfnissen ein angemessener Ausgleich herbeigeführt werden.

(6) *Nur mit knapper Mehrheit (fünf zu vier Stimmen bei zwei Enthaltungen) bekannte sich die Kommission zu der Empfehlung, die Kostenpauschale unverändert beizubehalten.*

Die betreffenden Problematisierungsargumente liegen auf der Hand und werden seit längerem schon diskutiert. Vor allem lässt sich die Höhe der Pauschale bezweifeln, die sich angesichts der zustehenden umfassenden Amtsausstattung durchaus als verkappte Entschädigungserweiterung auswirken kann. Ihre Steuerfreiheit widerspricht zudem der Mühe, die jeder Nicht-Abgeordnete für die steuermindernde Anrechnung seiner Werbungskosten aufwenden muss. Ob die Exklusivität der Mandatsarbeit, insbesondere ihre Bewahrung vor Einflüssen von außen (etwa durch den Finanzbeamten), diese Sonderbehandlung rechtfertigt, ist eine Abwägungsfrage, die letztlich politisch entschieden werden muss.

(7) *In das Abgeordnetengesetz sollten eine Funktionsvergütung für Ausschussvorsitzende sowie die – aus der Fraktionsautonomie folgende – grundsätzliche Zulässigkeit der Zahlung von Funktionsvergütungen an Inhaber von Fraktionsämtern aus Fraktionsmitteln aufgenommen werden. Die Fraktionen haben dann in ihren Rechenschaftsberichten aufzuführen, welche Funktionen bei ihnen (und wie hoch) besonders vergütet werden.*

Zu den systematischen Erfordernissen für Struktur und Arbeit des Parlaments, die eine Bemühung um das maßgebliche normative Leitbild nicht ausblenden darf, gehört ohne

23 Das hat ja bekanntlich die Rechtsprechung kontinuierlich herausgearbeitet: BVerfGE 53, S. 257, S. 289 f.; BVerfGE 69, S. 272, S. 300 f.; BVerfGE 72, S. 9, S. 18 f.; BVerfGE 76, S. 220, S. 235.

Frage die Organisationsbedürftigkeit des Bundestages. Notwendig wird damit auch eine gewisse Hierarchisierung der Aufgabenverteilung. Leitungsobliegenheiten verlangen anderen Arbeitseinsatz als reine Ausführungspflichten, Koordinierungsbedarf durch Vorsitzende oder Obleute stärkeres Engagement als beim „einfachen“ Abgeordneten, Berichterstattung andere Bemühung als bloße Mitberatung. Und in einer Leistungsgesellschaft fordert ausgewiesen besondere Tüchtigkeit oder Verantwortungsübernahme auch entsprechende finanzielle Anerkennung, nicht als Anreiz, sondern als angemessenen Ausgleich für Mehrleistung beziehungsweise dadurch anderweitig notwendige Einschränkung. Dies zu verkennen und strikte Egalität selbst bei unterschiedlichem Kräfteinsatz beziehungsweise ungleicher Aufgabenstellung und Gesamtverantwortung zu verlangen, wäre schlicht realitätsfern und jedenfalls effektivitätshindernd.

Im Übrigen offenbart sich im Bestreiten solcher Zulässigkeiten wohl exemplarisch auch die Undifferenziertheit beziehungsweise Pauschalität manch eingefahrener Normvorstellung zum Parlamentarismus. Landläufig wird nämlich oft davon ausgegangen, dass die Zusatzvergütung für akkumulierte besondere Abgeordnetenarbeit verfassungsrechtlich verboten sei²⁴; und da man besonders im politischen Raum häufig gar nicht erst so genau darauf sieht, was wirklich aus der Verfassung folgt, sondern das zum Credo nimmt, was (vermeintlich) das Bundesverfassungsgericht gesagt hat, ist die Dogmenentstehung rasch geschehen.

Tatsächlich aber äußert sich das Grundgesetz selber dazu gar nicht. Und das Bundesverfassungsgericht hat zwar aus dem Demokratieprinzip gewiss einen Grundsatz formaler Abgeordnetengleichheit beziehungsweise einer Privilegienfeindlichkeit demokratischer Funktionen entwickelt²⁵; restriktive Rückschlüsse für Funktionsvergütungen hat das Gericht aber nur in einem obiter dictum oder in nicht allgemeinverbindlichen Landesstreitigkeiten²⁶ gezogen und dies auch nur abstrakt aus dem gewissermaßen demokratischen „Grundverhältnis“ der Parlamentsmitglieder heraus. Die Argumente gegen eine unbesehene Übernahme auf das „Betriebsverhältnis“, das heißt gegen eine völlige Untersagung, unterschiedliche Leistungen zur Kenntnis zu nehmen, oder dagegen, entsprechende Funktionszulagen nur ganz ausnahmsweise zuzulassen, lassen sich aus der Verfassung jedenfalls ebenso entnehmen, etwa aus der oben erwähnten Gliederungsnotwendigkeit des Parlaments, den Leitungs- beziehungsweise Intendantzerfordernissen und dem Persönlichkeitsrechtlichen Leistungsprinzip. Auch hier also muss für eine wirklich belastbare Verfassungsaussage erst einmal präzise, methodenbewusste Normanalyse geleistet werden.²⁷

24 Vgl. etwa *Hans Herbert von Arnim*, a.a.O. (Fn. 19), S. 1 (S. 4 mit weiteren Nachweisen).

25 BVerfGE 40, S. 296, S. 318 – „Erstes Diätenurteil“ 1975.

26 Namentlich wird immer auf BVerfGE 102, S. 224, S. 236 ff. verwiesen. Dort befasste sich das Gericht jedoch lediglich mit einer entsprechenden thüringischen Vorschrift. Und selbst wenn man daraus allgemeine Schlüsse für Bundesregelungen ziehen könnte, sind die Verhältnisse des Thüringer Landtags in Größe, Kompetenzfächern, Entscheidungskomplexität oder Arbeitsanfall kaum mit dem Bundestag gleichzusetzen.

27 Beispielhaft etwa jüngst das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgericht bezüglich der Parlamentarischen Geschäftsführer in den Fraktionen (Urteil vom 30. September 2013, NordÖR 2014, S. 20 ff.; NVwZ-RR 2014, S. 3 ff.), wo das Überwinden der Abgeordnetengleichheit gezielt auch „aus der Beschränkung der grundsätzlichen Freiheit der Mandatsausübung infolge der Übernahme der Funktion“ gerechtfertigt wird (vgl. hierzu auch den Beitrag von *Siegfried Jutzi* in diesem Heft). Siehe auch das für den Bayerischen Landtag erstattete Gutachten von *Udo Steiner*, Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Gewährung von Zulagen an Mitglieder des Bayerischen Landtags mit besonderen Funktionen innerhalb einer Fraktion, München 2012.

4. Die Umsetzung der Kommissionsempfehlungen

Nun ist das Schicksal von Ergebnissen, die parlamentsseitig eingesetzte Kommissionen vorlegen, allemal unsicher. Häufig verschwinden sie in der sprichwörtlichen „Schublade“, so grundlegend die Aufarbeitung jeweils gewesen sein mag. Nicht selten diente aber die Einsetzung der Kommission ohnehin nur zur Beruhigung der Öffentlichkeit oder als Versuchsballon, zum Agenda-Setting, einem gewünschten Legitimationsgewinn, bloß zeitlichem Aufschub oder als Mittel reiner Symbolik²⁸; die zielgerichtete Weiterverarbeitung der Ergebnisse stand politisch also a priori nicht im Vordergrund.

Für die Empfehlungen der „Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“ entwickelten sich die Dinge jedoch bemerkenswert anders. Die beständige Informierung der Fraktionen über den Fortgang der Arbeit, der Aufgriff von Erörterungswünschen aus dem Abgeordnetenalltag und die Begleitung durch die Presse hielten die Themen in der parlamentarischen Diskussion. Die Beharrlichkeit des Bundestagspräsidiums und die prophylaktisch geleistete, stille Vorarbeit an einem Gesetzentwurf taten ein Übriges, und auch der beratungsmäßig noch flauere Beginn einer neuen Wahlperiode kam vielleicht einer Inangriffnahme entgegen. Vor allem aber war es die zustande gekommene Große Koalition, die mit ihrer Einigkeit in diesem Themenbereich und ihrer großen Mehrheit es möglich machte, dass die Fraktionen von CDU/CSU und SPD schon am 11. Februar 2014 einen Gesetzentwurf vorlegten²⁹, der die konkrete Umsetzung der Kommissionsempfehlungen in Gang brachte. Nach zügiger Beratung wurde der Entwurf am 21. Februar 2014 beschlossen.³⁰ Nur Ausfertigung und Verkündung stehen jetzt noch aus. Ob dieser sehr rasche Durchlauf politisch letztlich sehr glücklich beziehungsweise für das Bild parlamentarischer Demokratie ganz unproblematisch war, ist eine andere Frage. Ohnehin ist ja auch nicht ausgemacht, ob das Bundesverfassungsgericht sich nicht noch mit der Sache befassen muss.

Das Gesetz verwirklicht – neben diversen Detail-, Folge- und Übergangsregelungen – bei Lichte besehen die Empfehlungen der „Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“ erstaunlich weitgehend.³¹

(1) Die Festlegung von 1995, die Abgeordneten(grund)entschädigung an der Besoldungsgruppe (B 6) R 6 zu orientieren, wird nun bis zum 1. Januar 2015 vollzogen, und

28 Vgl. zum politischen Befund und der sozialwissenschaftlichen Einschätzung entsprechender Kommissionseinsetzungen (dort speziell bei Enquetekommissionen) demnächst *Edzard Schmidt-Jortzig*, Enquetekommissionen, in: *Martin Morlok / Utz Schliesky / Dieter Wiefelspütz* (Hrsg.), *Handbuch Parlamentsrecht*, Baden-Baden 2014, § 32 Rn. 36 f. Vgl. auch *Sven T. Siefken*, *Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005*, Wiesbaden 2007, S. 83.

29 Entwurf eines xx. Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und eines xx. Gesetzes zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes (BT-Drs. 18/477).

30 18. Wahlperiode, 18. Sitzung (Namentliche Abstimmung, StenBer. 18/1383 C, 1388 C [464 Ja, 115 Nein, 10 Enthaltungen]). Die Erste Lesung war am 14. Februar 2014 erfolgt (StenBer. 18/1107-1120); eine öffentliche Anhörung fand am 17. Februar 2014 im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung statt; die Beschlussempfehlung des Ausschusses lautete, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen (BT-Drs. 18/619); der Haushaltsausschuss hatte nach § 96 GeschOBT Bericht erstattet (BT-Drs. 18/620).

31 Die parallel beschlossene Einführung eines Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung (Neufassung des § 108 e StGB (xx. Gesetz zur Änderung des StGB), gemäß BT-Drs. 18/476) gehört nicht zum Thema dieses Beitrages, war aber perspektivisch sicher sinnvoll.

zwar aufgeteilt in zwei gleiche Schritte. Der Differenzbetrag, der durch die fast zwanzigjährige Verzögerung aufgelaufen war, hatte eine beträchtliche Größenordnung erreicht und konnte jetzt nur durch eine besondere Anstrengung ausgeglichen werden, die natürlich harsche öffentliche Kritik zu ertragen hatte. Nun aber gibt es wenigstens eine Basis, auf der nötig werdende Veränderungen rational aufbauen können.

(2) Eben solche Veränderungen werden künftig nur mehr als Anpassung an die allgemeine Bruttolohnentwicklung erfolgen. Diese Adjustierung geschieht in einem gesetzlich festgelegten, demokratisch legitimierten und transparenten, automatisierten Verfahren, das genau den Empfehlungen der Kommission entspricht. Eine erste solche Anpassung soll zum 1. Juli 2016 stattfinden.

(3) Bezüglich der Altersversorgung der Abgeordneten hat das Reformgesetz sich wie die Kommission zwar nicht zu einem Umbau des bisherigen Systems entschließen können. Die Möglichkeit vorzeitiger Altersentschädigung wird jedoch eingeschränkt (erst ab dem 63. Lebensjahr und nur mit Abzügen), und der Höchstsatz wird von 67,5 auf 65,0 Prozent der aktiven Bezüge abgesenkt.

(4) Auch bei der Anrechnung von Renten auf die Entschädigung nach § 29 Abs. 2 Satz 2 AbgG folgt die Reform den Empfehlungen der Kommission. Der Anrechnungsbetrag wird von 80 auf 50 Prozent abgesenkt, was dem Satz entspricht, mit dem der Abgeordnete zuvor als Arbeitnehmer Beiträge zur Rentenversicherung geleistet hat.

(5) Bezüglich der steuerfreien Kostenpauschale kommt die Gesetzesänderung den zwar nicht mehrheitlichen, aber doch gravierenden Bedenken der Kommission wenigstens insoweit entgegen, als die Kürzungsbeträge teilweise verdoppelt werden (zum Beispiel bei unentschuldigtem Fehlen an einem Sitzungstag).

(6) Dafür wagt der Gesetzgeber im erneuten Schulterschluss mit der Kommission bei den „Funktionszulagen“ die Zulassung einer steuerpflichtigen Entschädigungserhöhung für den Vorsitz in (Fach-)Ausschüssen, Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen. Eine förmliche Überantwortung ähnlicher Zuschüsse für fraktionseigene Leitungsfunktionen in die – natürlich deklarierungspflichtige – Autonomie der Fraktionen (wie von der Kommission empfohlen) unterbleibt allerdings.³²

Insgesamt weist die Reform des Abgeordnetenrechts damit einen durchaus beachtlichen Umfang auf. Sie ermöglicht für den deutschen Parlamentarismus neue Wirkungsbedingungen und hat sich dabei von politischem und medialem Gegenwind nicht irremachen lassen³³ und sich gegen manche so genannte herrschende Meinung³⁴ behauptet. Rechtlich bewirkt die Reform einige wesentliche Innovationen. Und sie hat – quasi nebenbei – auch noch ein ermunterndes Beispiel für erfolgreiche unabhängige Politikberatung geliefert. Man darf gespannt sein, wie sich die Dinge nun auf dem neuen Glacis weiter entwickeln.

32 Streng juristisch ist sie allerdings auch nicht nötig, denn die Organisationshoheit der Fraktionen umfasst – unter Rechtsaufsicht, versteht sich – grundsätzlich alle internen Strukturierungsanstrengungen, und die formale Abgeordnetengleichheit gilt eben für das Fraktionsverhältnis nicht. Aber die deklaratorische Autorisierung im Abgeordnetengesetz würde einer Fraktion den betreffenden Schritt sicher erleichtern und könnte auch bestimmte Voraussetzungen festlegen.

33 Siehe hierzu auch den Beitrag von *Werner J. Patzelt* in diesem Heft.

34 Siehe nur die Feststellungen und Nachweise bei *Hans Herbert von Arnim*, a.a.O. (Fn. 19), S. 4.