

Schleswig-Holsteinischer Landtag • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden
der Piratenfraktion
Herrn Torge Schmidt, MdL

-im Hause-

Ihre Nachricht vom:
30. Oktober 2013

Mein Zeichen: L 203 – 108/18

Bearbeiterin: Farina Busch

Telefon (0431) 988-1133
Telefax (0431) 988-1250
Farina.Busch@landtag.ltsh.de

5. Juni 2014

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Indexierung der Abgeordnetenentschädigung

Sehr geehrter Herr Schmidt,

vor dem Hintergrund des sog. Diäten-Urteils¹ des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) baten Sie den Wissenschaftlichen Dienst zu prüfen, ob die im Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetz (SH AbgG)² vorgesehene Koppelung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung an die Einkommensentwicklung verfassungsgemäß ist.

Dem kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

1. Regelung der Abgeordnetenentschädigung in Schleswig-Holstein

Nach Art. 11 Abs. 3 S. 1 LV haben die Abgeordneten Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Dieser Anspruch ist weder übertragbar, noch kann auf ihn verzichtet werden (Art. 11 Abs. 3 S. 2 LV). Das Nähere regelt nach Art. 11 Abs. 3 S. 3 LV ein Gesetz. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung erfolgt durch das Abgeordnetengesetz. § 6 Abs. 1 SH AbgG beziffert die Höhe der monatlichen Entschädigung centgenau. Die Entschädigungen nach § 6 Abs. 1 und 2 SH

¹ BVerfGE 40, 296.

² Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Schleswig-Holsteinisches Abgeordnetengesetz - SH AbgG -) i. d. F. d. B. v. 13. Februar 1991, GVObI. S. 100, zuletzt geändert durch Gesetz v. 16. November 2012, GVObI. S. 712.

AbgG (Abgeordnetenentschädigung und Funktionszulagen - Anm. d. Verf.'in) wird während der 18. Wahlperiode gem. § 28 Abs. 1 S. 1 SH AbgG jeweils zum 1. Juli eines Jahres an die Einkommensentwicklung angepasst, die jeweils im laufenden Jahr im Vergleich zum Vorjahr eingetreten ist. Maßstab für die Anpassung der Entschädigungen ist die Veränderung des Index der durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste der vollbeschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (einschließlich der Beamtinnen und Beamten) im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich in Schleswig-Holstein (§ 28 Abs. 1 S. 2 SH AbgG). Nach § 28 Abs. 1 S. 3 SH AbgG teilt das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein bis zum 1. Juni eines Jahres der Präsidentin oder dem Präsidenten die prozentualen Veränderungen der nach Satz 2 ermittelten Einkommensentwicklungen mit. Die Präsidentin oder der Präsident veröffentlicht nach § 28 Abs. 1 S. 4 SH AbgG die neuen Beträge der Entschädigungen im Gesetz- und Verordnungsblatt. Gemäß § 28 Abs. 2 S. 1 SH AbgG beschließt der Schleswig-Holsteinische Landtag innerhalb des ersten Halbjahres nach der konstituierenden Sitzung über die Anpassung der Entschädigungen nach § 6 Abs. 1 und 2 mit Wirkung für die gesamte Wahlperiode. Die Präsidentin oder der Präsident leitet den Fraktionen einen entsprechenden Gesetzesvorschlag zu (§ 28 Abs. 2 S. 2 SH AbgG).

2. Verfassungsmäßigkeit der Indexierung der Abgeordnetenentschädigung

Prüfungsmaßstab der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Indexierung der Abgeordnetenentschädigung in § 28 SH AbgG ist Art. 11 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung. Einschlägige Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein zu der Frage der Indexierung der Abgeordnetenentschädigung liegt allerdings nicht vor. Anhaltspunkte finden sich jedoch insbesondere im Diäten-Urteil des BVerfG.

a) Diäten-Urteil des BVerfG

Fraglich ist zunächst, inwiefern die vom BVerfG im Diäten-Urteil entwickelten Grundsätze als Prüfungsmaßstab für die Schleswig-Holsteinische Regelung der Indexierung der Abgeordnetenentschädigung herangezogen werden können bzw. müssen. Das BVerfG überprüfte die im Diäten-Urteil verfahrensgegenständlichen Regelungen eines saarländischen Gesetzes³ an den von ihm aus Art. 48 Abs. 3 Grundgesetz (GG) ent-

³ Gesetz Nr. 970 über den Landtag des Saarlandes vom 20. Juni 1973 (Amtsblatt des Saarlandes S. 517).

wickelten Grundsätzen. Da die Saarländische Verfassung keine eigene Regelung zur Abgeordnetenentschädigung enthielt, finden diese Grundsätze nach Auffassung des BVerfG als Teil des Demokratieprinzips aus Art. 28 Abs. 1 GG Anwendung. Das BVerfG ließ allerdings offen, wie sich dies auf die Interpretation von Landesverfassungsbestimmungen auswirkt, die eine Regelung über die Entschädigung von Landtagsabgeordneten enthalten.⁴ Im föderativ ausgestalteten Bundesstaat des Grundgesetzes stehen die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder⁵ sowie deren Verfassungsgerichtsbarkeiten⁶ grundsätzlich selbstständig nebeneinander. Der Homogenitätsvorschrift des Art. 28 Abs. 1 GG kommt hierbei die doppelte Funktion der Begrenzung, aber auch Ermöglichung der Verfassungsautonomie der Länder zu.⁷

Nach der Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts ist der maßgebliche Prüfungsmaßstab in erster Linie die Landesverfassung.⁸ „Dahin stehen kann, ob neben diesen ausdrücklichen Regelungen in der Landesverfassung die aus Art. 38 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 3 GG abgeleiteten allgemeinen Grundsätze in Schleswig-Holstein über Art. 2 a LV oder über das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG oder sogar direkt gelten.“⁹

Im Ergebnis können die vom BVerfG in seiner Rechtsprechung aus Art. 48 Abs. 3 GG entwickelten Grundsätze auch in der vorliegenden Konstellation herangezogen werden, zumal Art. 11 Abs. 3 S. 1 LV und Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG denselben Wortlaut haben.¹⁰

Gegenstand des Diäten-Urteils des BVerfG war die Verfassungsbeschwerde eines leitenden Angestellten, der sich durch Regelungen des saarländischen Landtagsgesetzes¹¹ an der Bewerbung um ein Landtagsmandat gehindert sah. Die verfahrensgenständlichen Regelungen sahen die Unvereinbarkeit des Landtagsmandats mit der Stellung eines leitenden Angestellten eines privatrechtlichen Unternehmens, an dem das Land oder eine seiner Aufsicht unterstehende juristische Person des öffentlichen

⁴ BVerfGE 40, 296, 319.

⁵ BVerfGE 96, 231, 242.

⁶ BVerfGE 60, 175, 209; 64, 301, 317.

⁷ Hellermann in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 28, Rn. 2 – zitiert nach beck-online.

⁸ LVerfG, Urteil v. 30. September 2013, LVerfG 13/12, Rn. 45.

⁹ LVerfG, Urteil v. 30. September 2013, LVerfG 13/12, Rn. 52.

¹⁰ Vgl. auch Waack in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 11, Rn. 39, der argumentiert, dass die vom BVerfG aus Art. 48 GG entwickelten Grundsätze sowohl auf Grund des identischen Wortlauts wie auch über Art. 28 Abs. 1 GG S. 1 GG Anwendung auf die Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages finden.

¹¹ Vgl. das Gesetz Nr. 970 über den Landtag des Saarlandes vom 20. Juni 1973 (Amtsblatt des Saarlandes S. 517).

Rechts mit mehr als 50 v.H. beteiligt war, vor. Dem Abgeordneten, der in Folge dieser Unvereinbarkeit seine berufliche Stellung aufzugeben hatte, war gemäß den Regelungen des saarländischen Landtagsgesetzes auf Antrag ein teilweiser Ersatz des mandatsbedingten Verdienstausfalls zu zahlen. Das BVerfG hielt die Verfassungsbeschwerde für teilweise begründet und erklärte Normen des angegriffenen Gesetzes für verfassungswidrig.

Das BVerfG betonte in seiner Entscheidung zunächst, dass es sich in einer parlamentarischen Demokratie nicht vermeiden lasse, dass das Parlament in eigener Sache entscheidet, wenn es um die Festsetzung der Höhe und die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen Regelungen geht.¹² An diese eigene Entscheidung des Parlaments stellte das Gericht sodann die folgend dargestellten Anforderungen, wobei es zunächst ein **Koppelungsverbot** formulierte, indem es wörtlich ausführte:

„Diese Entschädigung hat auch nichts mit den Regelungen des Gehalts in den Besoldungsgesetzen zu tun. Sie verträgt deshalb auch keine Annäherung an den herkömmlichen Aufbau eines Beamtengehalts und keine Abhängigkeit von der Gehaltsregelung, etwa in der Weise, daß sie unmittelbar oder mittelbar in Von-Hundert-Sätzen eines Beamtengehalts ausgedrückt wird. Denn dies letztere ist kein bloß >formaltechnisches< Mittel zur Bemessung der Höhe der Entschädigung, sondern der Intention nach dazu bestimmt, das Parlament von der Notwendigkeit zu entheben, jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden. Wertet man also die „technische“ Koppelung der Entschädigung an eine besoldungsrechtliche Regelung materialiter, so führt sie zur Abhängigkeit jeder Erhöhung der Entschädigung von einer entsprechenden Erhöhung der Besoldung. Genau dies aber widerspricht der verfassungsrechtlich gebotenen selbständigen (und nicht in die ganz andere Entscheidung über die angemessene Besoldung der Beamten eingeschlossene) Entscheidung des Parlaments über die Bestimmung dessen, was nach seiner Überzeugung „eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ ist.“¹³

Des Weiteren hielt das BVerfG zur Entscheidung des Parlaments in eigener Sache

¹² BVerfGE 40, 296, 327.

¹³ BVerfGE 40, 296, 316 f.

wörtlich fest (**Transparenzgebot**):

„Gerade in einem solchen Fall 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 einzig wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“¹⁴

b) Aufnahme und Bewertung im Schrifttum

Die im Diäten-Urteil des BVerfG aufgestellten Grundsätze und die daraus abzuleitenden Schlussfolgerungen im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Indexierung der Abgeordnetenentschädigung werden im Schrifttum kontrovers diskutiert.

Ausgangspunkt dieser Diskussionen ist die Auslegung der Urteilspassage, in der das BVerfG ein Koppelungsverbot der Abgeordnetenentschädigung an die Beamtenbesoldung formulierte. Aus der in diesem Zusammenhang getroffenen Feststellung des Gerichts, dass „jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbstständigen politischen Frage zu entscheiden“¹⁵ ist, folgern Teile der Literatur, dass die Indexierung der Abgeordnetenentschädigung verfassungswidrig sei. Das BVerfG habe – dem Wortlaut deutlich zu entnehmen – ausdrücklich gefordert, dass *jede* Veränderung in der Höhe der Abgeordnetenentschädigung Gegenstand einer Plenardebatte sein müsse. Bei einer Indexierung der Abgeordnetenentschädigung sei genau dies nicht der Fall, da das Plenum zu Beginn einer Wahlperiode einen Beschluss fasse, auf dessen Basis sich dann jährliche Veränderungen in der Höhe der Abgeordnetenentschädigung im Laufe der Wahlperiode ergeben können. Die Indexierung der Abgeordnetenentschädigung laufe der Vorgabe des BVerfG, dass bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache die öffentliche Kontrolle unverzichtbar sei, zuwider.¹⁶ Das Parlament müsse vielmehr selbst, öffentlich und begründet, d.h. im Plenum sowie für die Allgemeinheit transparent und verständlich, entscheiden. Diesen Anforderungen dürfe es sich nicht dadurch entziehen, dass es die Bemessung der Abgeordnetenentschädi-

¹⁴ BVerfGE 40, 296, 327.

¹⁵ BVerfGE 40, 296, 316 f.

¹⁶ V. Arnim, DVBl. 2014, S. 607.

gung an andere Einkommen koppelt oder sonst durch Dynamisierung oder Indexierung automatisiert.¹⁷

Das Defizit der öffentlichen Kontrolle werde auch nicht dadurch beseitigt, dass die Regelungen zur Indexierung der Abgeordnetenentschädigung eine Veröffentlichung der neuen – nach Maßgabe des Indexes oder der Indizes ermittelten – Entschädigungshöhe im Gesetzblatt (in Schleswig-Holstein nach § 28 Abs. 1 S. 4 SH AbgG) vorsehen. Die Gegner einer Indexierung der Abgeordnetenentschädigung betonen, dass das BVerfG die öffentliche Kontrolle des *gesamten* Entscheidungsprozesses, der zur Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung führt, gefordert habe. Es müsse daher jeweils ein speziell auf die Erhöhung gerichtetes Gesetzgebungsverfahren mit veröffentlichtem Gesetzentwurf samt Begründung, öffentlichen Beratungen im Plenum und in den Ausschüssen sowie die Veröffentlichung des verabschiedeten Gesetzes im Gesetzblatt durchlaufen werden. Die ledigliche Feststell- und Nachvollziehbarkeit der indexbedingten Veränderung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung genüge den vom BVerfG als Ausfluss aus dem Transparenzgebot gestellten Anforderungen nicht.¹⁸

Nicht unerhebliche Teile der Literatur vertreten hingegen die Auffassung, dass es eines selbstständigen Parlamentsbeschlusses einer jeden Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung nicht bedarf. Es wird argumentiert, dass das Grundgesetz (ebenso wenig wie die Schleswig-Holsteinische Landesverfassung – Anm. d. Verf.‘in) kein solches Gebot enthalte. Die Wahrung der öffentlichen Kontrolle von Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache und damit die Einhaltung des Transparenzgebots, die im Vordergrund der richterlichen Betrachtung im Diäten-Urteil gestanden habe, laufe nicht leer oder werde unwirksam, wenn bei der Abgeordnetenentschädigung über den Ausgangsbetrag und die Anpassungsmechanismen entsprechend den Vorgaben des

¹⁷ Magiera in: Sachs, GG, 6. Aufl., Art. 48, Rn. 27; Schulze-Fielitz in: Dreier, GG, Bd. II, 2. Aufl., Art. 48, Rn. 35; Umbach in: ders./Clemens, GG, Bd. II, 2002, Art. 48, Rn. 35; Perne in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 97, Rn. 10; Bedenken äußern auch Schulte/Kloos in: Baumann/Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaats Sachsen, 3. Aufl., Art. 42, Rn. 15; Perne hält die Indexierung der Abgeordnetenentschädigung zwar für verfassungsrechtlich unzulässig, führt allerdings im Hinblick auf die Staffeldiät aus, dass deren Zulässigkeit von der Dauer der Bindung des Gesetzgebers durch den einmal gefassten Gesetzesbeschluss abhängt. So wird ein Zeitraum, der sich über die ganze Wahlperiode erstreckt als kritisch betrachtet, wohingegen ein auf zwei Jahre beschränkter Beschluss, üblicherweise im Kontext eines Doppelhaushalts gefasst, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegne (Perne in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 97, Rn. 9 f.); Brenner erachtet eine Indexierung der Abgeordnetenentschädigung zwar grundsätzlich für zulässig, hält es aber für notwendig, dass das Parlament selber durch Gesetz über eine Anpassung der Abgeordnetendiäten entscheidet und weiter von der sich durch die Indexierung ergebenden Anpassung nach oben wie nach unten abweichen können muss; der Indexierung dürfe kein Automatismus innewohnen (Brenner in: Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., § 44, Rn. 29).

¹⁸ V. Arnim, DVBl. 2014, S. 607.

BVerfG entschieden werde, künftige Erhöhungen aber an die Entwicklung statistischer Indizes gekoppelt, in anderer Weise dynamisiert oder Staffeldiäten beschlossen werden.¹⁹ Denn damit werde neben dem Grundbetrag auch die Indexierung oder Dynamisierung der finanziellen Leistung an Abgeordnete oder deren gestaffelte Erhöhung in einem festgelegten Zeitraum als Grundsatzentscheidung transparent und nachvollziehbar. Das vom Gesetzgeber dann noch zu lösende Transparenz- und Kontrollproblem liege woanders. Er müsse durch geeignete gesetzliche Vorgaben sicherstellen, dass sich die kritische Öffentlichkeit in der Folgezeit immer problemlos über den aktuellen Stand der Höhe der Leistung informieren kann.²⁰ Daher wird die Veröffentlichung der indexbedingten Veränderung der Abgeordnetenentschädigung im Gesetzblatt gefordert, aber auch für hinreichend erachtet.²¹ Die Befürworter²² der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Indexierung der Abgeordnetenentschädigung erachten diese als verfassungsrechtlich unbedenklich, so lange gewährleistet ist, dass das Parlament im Gesetz die Maßzahl für die Veränderung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung durch zweifelsfreie Vorgaben festlegt, so dass unter Heranziehung harter Daten eine mechanische, nur noch nachvollziehende Berechnung der Höhe der Entschädigung erfolgt und die Veränderung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.²³ So lange dies der Fall ist, sei eine weitere Entscheidung des Gesetzgebers obsolet²⁴; es

¹⁹ Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einschluss des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder, 2002, § 11 AbgG Bund, Rn. 76 f.

²⁰ Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einschluss des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder, 2002, § 11 AbgG Bund, Rn. 77.

²¹ Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (zuerst veröffentlicht als BT-Drs. 17/12500), in: Schüttemeyer/Schmidt-Jortzig, Der Wert der parlamentarischen Repräsentation, S. 54 f.

²² Wiefelspütz, ZParl 2001, S. 765, 781 f.; Klein, Diäten-Urteil und Diäten-Streit, Legendenbildung im Verfassungsrecht in: FS Blümel, 1999, S. 251; Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (zuerst veröffentlicht als BT-Drs. 17/12500), in: Schüttemeyer/Schmidt-Jortzig, Der Wert der parlamentarischen Repräsentation, S. 54 f.; Trute in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 5. Aufl., Art. 48, Rn. 28; Isensee, ZParl 2000, S. 402, 409; v. Waldthausen, Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und Öffentliche Kontrolle im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung, 2000, S. 288 ff., 310; Klein in: Maunz/Dürig, GG, Art. 48, Rn. 147, 165 – zitiert nach beck-online; Welti, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtag und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 192; Lieber in: ders./Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 60, Ziff. 1; Menzel in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 50, Rn. 10; i. Erg. auch Haas in: Epping/Butzner/Brosius-Gersdorf/Haltern/Mehde/Waechter, Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 13, Rn. 31, Tebben führt zur Staffeldiät aus, dass die jeweils im Rahmen einer Änderung des Abgeordnetengesetzes zu Beginn der Legislaturperiode in einem Gesetzgebungsverfahren festgelegte Änderung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung die notwendige Transparenz der Entscheidung der Abgeordneten in eigener Sache gewährleisten und insoweit keinen Verstoß gegen das Koppelungsverbot des BVerfG darstelle (Tebben in: Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Art. 22, Rn. 35).

²³ Klein in: Maunz/Dürig, GG, 2013, Art. 48, Rn. 148 – zitiert nach beck-online; Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einschluss des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder, 2002, § 11 AbgG Bund, Rn. 77; Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (zuerst veröffentlicht als BT-Drs. 17/12500), in: Schüttemeyer/Schmidt-Jortzig, Der Wert der parlamentarischen Repräsentation, S. 54; Wiefelspütz, ZParl 2001, S. 765, 781 f.

²⁴ Wiefelspütz, ZParl 2001, S. 765, 782.

sei zudem nicht zu erkennen, was es noch zu entscheiden oder diskutieren gebe²⁵. Es wird zudem die Auffassung vertreten, dass eine Indexierung der Abgeordnetenentschädigung für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer sein kann als die Nennung einer schlichten Entschädigungshöhe im Gesetz.²⁶

Soweit angeführt wird, dass sich die Befürworter der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Indexierung der Abgeordnetenentschädigung gegen die bereits im Diäten-Urteil zum Ausdruck gebrachte „Grundauffassung“ des BVerfG, Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache bedürften einer besonders intensiven Kontrolle durch das BVerfG²⁷, stellen würden, ist darauf hinzuweisen, dass das BVerfG im Diäten-Urteil lediglich festhielt, dass Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache einer besonderen Kontrolle durch die *Öffentlichkeit* bedürfen.²⁸ Der Umstand, dass Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache einer besonderen Kontrollintensität durch das BVerfG unterliegen²⁹, ist dem Diäten-Urteil hingegen nicht zu entnehmen. Die von v. Arnim angeführten Entscheidungen des BVerfG beziehen sich auf Sperrklauseln im Wahlrecht.³⁰ Da die parlamentarische Mehrheit mit Regelungen, die die Bedingungen der parlamentarischen Konkurrenz berühren, gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt, unterliegt die Ausgestaltung des Wahlrechts einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle.³¹ Das BVerfG stellt hierbei auf eine Entscheidung der jeweiligen Parlamentsmehrheit in eigener Sache ab. Bei der Abgeordnetenentschädigung handelt es sich zwar auch um eine Entscheidung in eigener Sache, jedoch nicht um die eigene Sache der Parlamentsmehrheit, sondern um einen Sachverhalt, der jedes Parlamentsmitglied grundsätzlich³² in gleicher Weise berührt. Die Ausgangslage ist somit nicht vergleichbar. Das grundsätzliche Erfordernis eines besonderen Maßes verfassungsgerichtlicher Kontrolle bei Entscheidungen des *gesamten* Parlaments in eigener Sache ist daher nicht erkennbar.

²⁵ Klein, Diäten-Urteil und Diäten-Streit, Legendenbildung im Verfassungsrecht in: FS Blümel, 1999, S. 251.

²⁶ Welti, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtag und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 192; Wiefelspütz, ZParl 2001, S. 765, 781 f.

²⁷ V. Arnim, NVwZ – Extra 8a/2013, S. 3 f; ders., DVBl. 2014, S. 608.

²⁸ BVerfGE 40, 296, 327.

²⁹ Befürwortend: v. Arnim, NVwZ – Extra 8a/2013, S. 3 f.; dagegen Klein in: FS Blümel, 1999, S. 225, 252; Welti, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 198.

³⁰ BVerfGE 120, 82 zur 5% Sperrklausel im Kommunalwahlrecht Schleswig-Holsteins sowie BVerfGE 129, 300 zur 5% Sperrklausel im Europawahlgesetz.

³¹ BVerfGE 129, 300, 322 f.; BVerfGE 120, 82, 105.

³² Die Träger von Funktionszulagen stellen diesbezüglich eine Ausnahme dar, da sie auf Basis der festgelegten Höhe der Abgeordnetenentschädigung prozentuale Zuschläge erhalten.

Es wird zudem erörtert, ob eine Indexierung der Abgeordnetenentschädigung eine Regelung auf Verfassungsebene erfordert.³³ Die Länder Bremen³⁴ und Thüringen³⁵ treffen Regelungen auf Verfassungsebene, nach der sich die Diätenhöhe an der allgemeinen Einkommens- und/oder Kostenentwicklung orientiert. Die Indexierung der Abgeordnetenentschädigung war Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle³⁶ des ThürVerfGH. Dieser hielt die in den verfahrensgegenständlichen Regelungen vorgenommene Indexierung für mit Art. 54 der Landesverfassung Thüringen vereinbar und führte aus, dass die Indexierung der Abgeordnetenentschädigung einen doppelten Zweck verfolge, sie beteilige die Abgeordneten proportional am allgemeinen Wachstum der Einkommen und befreie sie gleichzeitig vom „Fluch der Entscheidung in eigener Sache“. ³⁷ Er hielt weiter fest, dass dem Erfordernis der Transparenz dann genüge getan sei, wenn sich das konkrete Indexierungsverfahren als bloß technisch-formale Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben darstelle.³⁸ Da der ThürVerfGH hervorhob, dass die Indexierung der Abgeordnetenentschädigung bereits in der Landesverfassung angelegt und diese im Wege eines Volksentscheids bestätigt worden sei³⁹, folgern Stimmen der Literatur hieraus, dass die Indexierung der Abgeordnetenent-

³³ Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD brachten 1995 einen Gesetzentwurf (BT-Drs. 13/1824) zur Änderung des Grundgesetzes in den Bundestag ein, der zwar keine Indexierung der Abgeordnetenentschädigung im hier verstandenen Sinne, also die Koppelung derselben an Indizes wie die Nominallohnentwicklung oder die Entwicklung des Preisniveaus, vorsah, aber eine Bindung der Abgeordnetenentschädigung an die Besoldung eines Bundesrichters (Besoldungsgruppe R 6) vornahm. Art. 48 Abs. 3 S. 2 und 3 GG sollten wie folgt neu gefasst werden: Die Abgeordnetenentschädigung bestimmt sich nach den Jahresbezügen eines Richters an einem obersten Bundesgericht. Das Nähere, insbesondere über die Abgeordneten- und Altersentschädigung sowie die Amtsausstattung, wird durch Bundesgesetz oder auf Grund eines Bundesgesetzes geregelt.“ (BT-Drs. 13/1824, S. 3). Die Verfassungsänderung scheiterte damals an der Zustimmung des Bundesrats. Dem ging ein Appell von 86 Staatsrechtslehrern voraus, der Verfassungsänderung nicht zuzustimmen, da bereits aus dem Demokratieprinzip folge, dass die Höhe der Abgeordnetendiäten in einem Verfahren entschieden werden müsse, das hinreichend transparent sei, dem Gesamtparlament Verantwortung zuweise und jede automatische Festlegung der Diäten – etwa durch Ankoppeln der Gehälter im öffentlichen Dienst – ausschließe. Diesem werde die vorgeschlagene Verfassungsänderung jedoch nicht gerecht (die vollständige Erklärung ist abgedruckt in der Frankfurter Rundschau v. 29. September 1995). Die in der Erklärung zum Ausdruck gebrachte Rechtsauffassung wird im Schrifttum nicht einheitlich beurteilt. Während etwa v. Arnim einer der Unterzeichner des Appells ist, bezeichnet Klein diesen als „ebenso undeutlich wie subtil“ (Klein in: Maunz/Dürig, GG, Art. 48, Rn. 21).

³⁴ Art. 82 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen v. 21. Oktober 1947 (Brem. GBl. S. 251, zuletzt geändert durch Änderungsgesetz v. 17. Juli 2012, Brem. GBl. S. 354) bestimmt, dass die Höhe des Entgelts jährlich nach der Maßgabe der Veränderung der Einkommens- und Kostenentwicklung in der Freien Hansestadt Bremen angepasst wird.

³⁵ Gemäß Art. 54 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen v. 25. Oktober 1993 (ThürGVBl. S. 625, zuletzt geändert durch Viertes Änderungsg v. 11. Oktober 2004, ThürGVBl. S. 745) verändert sich die Höhe der Entschädigung jährlich auf der Grundlage der jeweils letzten Festlegung nach Maßgabe der allgemeinen Einkommens-, die der Aufwandsentschädigung nach der allgemeinen Preisentwicklung im Freistaat.

³⁶ Die verfahrensgegenständlichen Regelungen waren die §§ 5 Abs. 1, 13, 14 und 26 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz – ThürAbgG) i. d. F. d. B. v. 16. März 1995 (GVBl. S. 121).

³⁷ ThürVerfGH, NVwZ-RR, 1999, S. 282, 288.

³⁸ ThürVerfGH, NVwZ-RR, 1999, S. 282, 287.

³⁹ ThürVerfGH, NVwZ-RR, 199, S. 282, 287.

schädigung nur dann zulässig sei, wenn diese verfassungsrechtlich verankert sei.⁴⁰

c) Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Indexierung im Bund und den Ländern

Die in § 28 SH AbgG vorgenommene einfachgesetzliche Indexierung der Abgeordnetenentschädigung ist den von anderen Ländern getroffenen Regelungen zur Abgeordnetenentschädigung nicht fremd.⁴¹ Die Länder Baden-Württemberg⁴², Bayern⁴³, Berlin⁴⁴, Brandenburg⁴⁵, Hessen⁴⁶, Niedersachsen⁴⁷, Nordrhein-Westfalen⁴⁸ und Sachsen⁴⁹ sehen – in unterschiedlichen Ausgestaltungen – ebenso wie Schleswig-Holstein eine einfachgesetzliche Koppelung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung an einen Index oder aber eine Kombination mehrerer Indizes vor⁵⁰. Im Hinblick auf diese Ausgestaltungen der Indexierung der Abgeordnetenentschädigung in den anderen

⁴⁰ Linck in: ders./Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, Die Verfassung des Landes Thüringen, 2013, Art. 54, Rn. 25 f.; Möstl in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, 2009, Art. 31, Rn. 7, der ausführt, dass es trotz der Einlassung des BVerfG nicht sicher sei, ob die Selbstentscheidungspflicht des Parlaments auch Indexierungslösungen (z.B. der Koppelung an bestimmte Beamtengehälter) entgegensteht, denn immerhin liege auch hierin eine rationale und transparente politische Entscheidung; jedenfalls folge dergleichen nicht aus Art. 28 Abs. 1 GG, so dass insoweit Raum für abweichendes Landesverfassungsrecht bestehe; Brenner, DVBl. 2009, S. 1129, 1133; Thesling in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 50, Rn. 16; v. Arnim äußert hingegen auch noch Bedenken bei einer verfassungsrechtlichen Indexierung der Abgeordnetenentschädigung, (Der Staat sind wir, 1995, S. 137 ff.).

⁴¹ Der Deutsche Bundestag hat am 21. Februar 2014 ein Gesetz (BT-Drs. 18/477) verabschiedet, das u.a. das Anpassungsverfahren für die Entschädigung der Mitglieder des Deutschen Bundestages (§§ 11 und 30 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages – Abgeordnetengesetz (AbgG Bund) i. d. F. d. B. v. 21. Februar 1996, BGBl. I S. 326, zuletzt geändert durch Gesetz v. 8. November 2011, BGBl. I S. 2218) auf eine Indexierung anhand der Entwicklung des Nominallohnindex umstellt. Die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten steht allerdings noch aus (Stand: 22. Mai 2014). Der Gesetzentwurf BT-Drs. 18/477 baut auf den Empfehlungen der vom Ältestenrat des Deutschen Bundestages eingesetzten „Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“ auf.

⁴² Vgl. § 5 Abs. 3 des Gesetzes über die Mitglieder des Landtages v. 12. September 1978 (GBl. S. 473), zuletzt geändert durch Gesetz v. 10. Juli 2012 (GBl. S. 466).

⁴³ Vgl. Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtages i. d. F. d. B. v. 6. März 1996 (GVBl. S. 82), zuletzt geändert durch Gesetz v. 22. Mai 2013 (GVBl. S. 299).

⁴⁴ Vgl. § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin v. 21. Juli 1978 (GVBl. S. 1497), zuletzt geändert durch Gesetz v. 18. Dezember 2013 (GVBl. S. 920).

⁴⁵ Vgl. § 5 Abs. 3 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages Brandenburg v. 25. Oktober 2007 (GVBl. I S. 146), zuletzt geändert durch Gesetz v. 19. Juni 2013 (GVBl. I Nr. 23); diese Änderung führt dazu, dass das Gesetz mit Beginn der 6. Wahlperiode des Landtages Brandenburg außer Kraft tritt.

⁴⁶ Vgl. § 5 Abs. 3 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Hessischen Landtages v. 18. Oktober 1989 (GVBl. I S. 261), zuletzt geändert durch Gesetz v. 1. Juli 2013 (GVBl. I S. 478).

⁴⁷ Vgl. § 6 Abs. 4 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages i. d. F. v. 20. Juni 2000 (GVBl. S. 129), zuletzt geändert durch Gesetz v. 20. Juni 2013 (GVBl. S. 174).

⁴⁸ Vgl. § 15 des Abgeordnetengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen v. 5. April 2005 (GV S. 252), zuletzt geändert durch Art. 1 des Änderungsgesetzes v. 25. Juni 2013 (GV S. 410).

⁴⁹ Vgl. § 5 Abs. 3 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Sächsischen Landtages i. d. F. d. B. v. 4. Juli 2000 (GVBl. S. 326), zuletzt geändert durch Gesetz v. 18. Dezember 2013 (GVBl. S. 970, 1082).

⁵⁰ Anders allerdings in Mecklenburg-Vorpommern. Hier erfolgt zwar ein Parlamentsbeschluss zu Beginn einer jeden Legislaturperiode, dieser bezieht sich jedoch auf die Anpassung der im Abgeordnetengesetz vorgenommenen Koppelung der Abgeordnetenentschädigung an die Besoldung eines Vorsitzenden Richters am Landgericht (R2), vgl. §§ 6 und 28 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern i. d. F. d. B. v. 1. Februar 2007 (GVBl. S. 54), zuletzt geändert durch Gesetz v. 14. Dezember 2011 (GVBl. S. 1071).

Ländern, die – mit Ausnahme Baden-Württembergs – jeweils einen Parlamentsbeschluss zu Beginn der Legislaturperiode vorsehen⁵¹, ist keine Rechtsprechung ersichtlich, die deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit in Frage stellen würde.

d) Fazit

Es ist festzustellen, dass die in § 28 SH AbgG vorgenommene Ausgestaltung den von den Befürwortern einer Indexierung der Abgeordnetenentschädigung angeführten Kriterien genügt. In § 28 Abs. 1 S. 2 SH AbgG ist als Maßstab für die Veränderung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung der Index der durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste der vollbeschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (einschließlich der Beamtinnen und Beamten) im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich in Schleswig-Holstein festgelegt. Eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf eine vom Parlament verschiedene dritte Stelle erfolgt daher nicht. Der in § 28 Abs. 2 S. 1 SH AbgG vorgesehene Beschluss des Landtages zu Beginn einer jeden Legislaturperiode sowie die in § 28 Abs. 1 S. 4 SH AbgG normierte Veröffentlichung der neuen Höhe der Abgeordnetenentschädigung im Gesetz- und Verordnungsblatt sorgt – den Befürwortern einer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit nach – dafür, dass sich die Erhöhung nicht der Kontrolle durch die Öffentlichkeit entzieht. Die in Schleswig-Holstein nach Einführung der Indexierung gesammelten praktischen Erfahrungen unterstreichen dies. Die Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages debattierten über ihre Entschädigungen im Plenum etwa anlässlich des Verzichts auf eine Anpassung der Diäten im Jahr 2010⁵² sowie aus Anlass der Absenkung der Entschädigung von Abgeordneten, die Mitglied der Landesregierung werden, auf 95 %^{53 54}.

Im Schrifttum finden sich allerdings – wie bereits oben ausgeführt⁵⁵ – gewichtige Stimmen sowohl für als auch gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Inde-

⁵¹ In Niedersachsen wird die jährliche Anpassung der Abgeordnetenentschädigung nur wirksam, wenn sie nach Mitteilung der prozentualen Veränderung durch den Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen durch den Landtag bestätigt wird, vgl. § 6 Abs. 4 S. 5 NI AbgG; in Nordrhein-Westfalen werden die vom Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen übermittelten Daten, die Berechnung und der Anpassungsbetrag als Landtagsdrucksache veröffentlicht und von der Präsidentin bzw. dem Präsidenten dem Landtag zur Befassung zugeleitet, vgl. § 15 Abs. 2 S. 4 NRW AbgG.

⁵² Vgl. den Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und SSW, Drs. 17/269 und das Plenarprotokoll 17/11, S. 807 f.

⁵³ Vgl. den Gesetzentwurf (Dringlichkeitsantrag) der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW, Drs. 18/115 und das Plenarprotokoll 18/4, S. 150 ff.

⁵⁴ Vgl. die aktuelle Presseberichterstattung: „Mehr Geld für Landtagsabgeordnete“, Schleswig-Holsteinische Landeszeitung v. 5. Juni 2014, S. 5; „Keine Nebenjobs“, Schleswig-Holsteinische Landeszeitung v. 5. Juni 2014, S. 2.

⁵⁵ Vgl. S. 5 ff.

xierung der Abgeordnetenentschädigung. In Ermangelung des Vorliegens konkreter verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung im Hinblick auf die einfachgesetzliche Zulässigkeit der Indexierung der Abgeordnetenentschädigung kann deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit bzw. deren Würdigung durch das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein vom Wissenschaftlichen Dienst nicht prognostiziert werden.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Farina Busch