



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen
WD 6/52-1532

Datum
10. Januar 2006

Zulässigkeit eines Indexierungsverfahrens zur Festlegung der Diätenhöhe

A. Auftrag:

Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, die Zulässigkeit eines Indexierungsverfahrens zur Festlegung der Diätenhöhe zu prüfen.

B. Gutachtliche Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Unter Indexierungsverfahren wird hier die regelmäßige, zumeist jährliche Anpassung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung bzw. der Aufwandsentschädigung auf der Grundlage eines bestimmten gesetzlich festgelegten Indexes, ohne dass es einer weiteren Entscheidung des Parlaments über den konkreten Betrag der Entschädigung bedarf, verstanden. Seit dem "ersten Diätenurteil" des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975¹ wird die Frage, ob und in welcher Form Indexierungsregelungen zur Bestimmung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung verfassungsrechtlich zulässig sind, immer wieder erörtert. Anlass sind dabei regelmäßig die in einigen Bundesländern bestehenden Indexierungsregelungen in ihren unterschiedlichen Ausgestaltungen.

Zunächst sollen daher die in den einzelnen Bundesländern existierenden Bestimmungen zusammenfassend dargestellt werden (Punkt II.). Dabei wird nur auf diejenigen Indexierungsbestimmungen zur Festlegung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung eingegangen; keine Berücksichtigung finden Regelungen, die ein Indexierungsverfahren bezüglich der steuerfreien Aufwandspauschalen für Abgeordnete auf der Grundlage der allgemeinen Preisentwicklung vorsehen². Anschließend werden die Kernaussagen des ersten Diätenurteils des Bundesverfassungsgerichts, soweit sie für die Frage der Zulässigkeit eines Indexierungsverfahrens relevant sind, wiedergegeben (Punkt III.). Schließlich wird (unter Punkt IV.) die Indexierung bei der Festlegung der Abgeordnetenentschädigung - unter Einbeziehung der einschlägigen Rechtsprechung und Literatur - auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit geprüft.

¹ BVerfGE 40, 296 ff.

² Vgl. etwa § 12 Abs. 2 Abgeordnetengesetz des Bundes, § 6 Abs. 2a des Abgeordnetengesetzes Baden-Württemberg, § 6 Abs. 2 des Bayerischen Abgeordnetengesetzes.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

II. Indexierungsregelungen der einzelnen Bundesländer

1. Bayern

Nach Artikel 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags³ (bay. AbgG) beträgt die monatliche Entschädigung für ein Mitglied des Bayerischen Landtags 5.590 Euro.

Die Entschädigung wurde bzw. wird gemäß § 5 Abs. 3 bay. AbgG zum 1. Juli 2005, 1. Juli 2006, 1. Juli 2007 und zum 1. Juli 2008 an die Einkommensentwicklung angepasst, die jeweils vom Juli des abgelaufenen Jahres gegenüber dem Juli des vorangegangenen Jahres eingetreten ist. Maßstab für die Anpassung ist die Veränderung einer sogenannten gewogenen Maßzahl der Einkommensentwicklung in Bayern. Diese setzt sich zusammen aus

1. dem Index der durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste der Arbeiter im produzierenden Gewerbe mit einem Anteil von 36,8 v.H.,
2. dem Monatslohn eines Arbeiters der Endstufe der Lohngruppe 5 (ohne Kinder) nach dem Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder mit einem Anteil von 2,5 v. H.,
3. dem Index der durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste der Angestellten im produzierenden Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe mit einem Anteil von 46,7 v.H.,
4. der Bruttomonatsvergütung eines verheirateten Angestellten (ohne Kinder) der Vergütungsgruppe III des Bundes-Angestelltentarifvertrags (Vergütung der Länder) in der höchsten Lebensaltersstufe mit einem Anteil von 6,7 v.H.,
5. den Bruttomonatsbezügen eines verheirateten Beamten (ohne Kinder) der Besoldungsgruppe A 12 in der höchsten Stufe mit einem Anteil von 6,3 v.H..

Die prozentuale Veränderung der so ermittelten Maßzahl der Einkommensentwicklung teilt das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung bis 1. März eines Jahres dem Präsidenten mit. Dieser veröffentlicht den neuen Betrag der Entschädigung im Gesetz- und Verordnungsblatt.

Gemäß § 5 Abs. 5 bay. AbgG beschließt der Bayerische Landtag innerhalb des ersten Halbjahres nach der konstituierenden Sitzung über die Anpassung der Entschädigung nach den Absätzen 1 und 2 mit Wirkung für die gesamte Wahlperiode auf der Basis eines entsprechenden Gesetzesvorschlags, den der Präsident den Fraktionen zuleitet.

Nach dem bayerischen Indexierungsmodell muss mithin jeweils zu Beginn einer Wahlperiode die konkrete Höhe der Entschädigung (und eventuell die Zusammensetzung der gewogenen Maßzahl) neu festgelegt werden. Für den Rest der Wahlperiode erfolgt die Anpassung der Entschädigung dann "automatisch" ohne weiteren Beschluss des Parlaments zum 1. Juli eines Jahres entsprechend der Entwicklung der gewogenen Maßzahl.

2. Baden-Württemberg

Die baden-württembergische Indexregelung, die durch das Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 11. Oktober 2005 in das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags⁴ (AbgG Ba-Wü) eingeführt wurde, orientiert sich im Wesentlichen an dem bayerischen Indexierungsmodell. Kleinere Abweichungen ergeben sich bei der Gewichtung der Einzelindices, aus denen sich die gewogene Maßzahl zusammensetzt.

³ In der Fassung der Bekanntmachung vom 6. März 1996, zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 24. Juni 2004 (GVBl: S. 224)

⁴ Vom 12. September 1978, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Oktober 2005 (GBl. S. 667)

Im Gegensatz zur bayerischen Regelung sieht allerdings § 5 AbgG Ba-Wü keine regelmäßige gesetzliche Festlegung der konkreten Diätenhöhe durch das Parlament zu Beginn einer jeden Wahlperiode vor. Vielmehr wird ohne weitere gesetzgeberische Entscheidung die Diätenhöhe für einen unbegrenzten Zeitraum regelmäßig jährlich entsprechend der ermittelten gewogenen Maßzahl der Einkommensentwicklung angepasst.

3. Mecklenburg-Vorpommern

Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern⁵ (AbgG M-V) sieht noch bis zum Ablauf der vierten Wahlperiode (voraussichtlich im Herbst 2006) in § 28 a ein Indexierungsverfahren zur Festlegung der Diätenhöhe vor⁶.

Danach wurde die in § 6 Abs. 1 AbgG M-V festgelegte Entschädigung von 3.890 Euro zum 1. Januar 2004, zum 1. Januar 2005 und zum 1. Januar 2006 entsprechend der Entwicklung der Lebenshaltungskosten aller privaten Haushalte in Mecklenburg-Vorpommern angepasst (§ 28a Abs. 1 AbgG M-V). Zu diesem Zweck ermittelt das Statistische Landesamt die allgemeine Preisentwicklung nach Maßgabe des Gesetzes über die Preisstatistik in der jeweils geltenden Fassung, bezogen auf den Zeitraum vom 1. Juli des vorangegangenen Jahres bis zum 30. Juni des abgelaufenen Jahres. Die sich hieraus ergebenden Preisentwicklungsraten teilt das Statistische Landesamt dem Präsidenten bis zum 15. September des abgelaufenen Jahres mit. Dieser veröffentlicht die neuen Beträge der Entschädigung im Gesetz- und Verordnungsblatt.

Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern beschließt innerhalb des ersten Halbjahres nach der konstituierenden Sitzung über die Anpassung der Entschädigung nach § 6 Abs. 1 AbgG M-V mit Wirkung für die gesamte Wahlperiode auf der Basis eines entsprechenden Gesetzesvorschlags, den der Präsident den Fraktionen zuleitet.

Anders als im bayerischen und baden-württembergischen Modell wird der Diätenanpassung nicht eine aus unterschiedlichen Einkommensentwicklungen zusammengesetzte gewogene Maßzahl zugrunde gelegt, sondern die allgemeine Preisentwicklung. Wie in Bayern sieht jedoch auch die bis zum Ende der laufenden Wahlperiode noch geltende Regelung in Mecklenburg-Vorpommern eine Festlegung nur für die Dauer einer Wahlperiode vor, verbunden mit der Notwendigkeit zu Beginn einer neuen Wahlperiode erneut durch Gesetz über die konkrete Höhe der Entschädigung (und gegebenenfalls den Anpassungsmodus) zu entscheiden.

4. Thüringen

Thüringen ist das einzige Bundesland, das ein Indexierungsverfahren zur Festsetzung der Diätenhöhe in der Verfassung vorschreibt und im Abgeordnetengesetz lediglich den Anpassungsmodus konkretisiert.

⁵ Vom 20. Dezember 1990, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Juli 2005 (GVBl. S. 323)

⁶ Durch das Zwölfte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern (vom 7. Juli 2005, GVBl. S. 323) wird mit Beginn der fünften Wahlperiode (voraussichtlich im Herbst 2006) § 6 Abs. 1 AbgG M-V geändert und § 28a AbgG M-V gestrichen. Zukünftig wird es dann in Mecklenburg-Vorpommern kein Indexierungsverfahren zur Festsetzung der Diätenhöhe mehr geben.

Artikel 54 Abs. 2 Halbsatz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen⁷ (ThürVerf.) bestimmt, dass sich die Höhe der Entschädigung jährlich auf der Grundlage der jeweils letzten Festlegung nach Maßgabe der allgemeinen Einkommensentwicklung in Thüringen verändert⁸. Die Verfassungsnorm wird durch das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags⁹ (ThürAbgG) näher konkretisiert.

Gemäß § 5 Abs. 1 ThürAbgG erhalten Abgeordnete eine monatliche Grundentschädigung, die mit Wirkung vom 1. November 1994 3.582,62 Euro beträgt und zwölfmal im Jahr gezahlt wird. Die Höhe der Grundentschädigung ändert sich gemäß § 26 Abs. 1 ThürAbgG jährlich entsprechend dem Durchschnittswert der Änderung der Verdienste von abhängig Beschäftigten in Thüringen. Das Landesamt für Statistik ermittelt zur Festlegung des Durchschnittswerts

1. die allgemeine Einkommensentwicklung nach Maßgabe
 - a) des Gesetzes über die Lohnstatistik in der jeweils geltenden Fassung für die Bereiche des produzierenden Gewerbes, des Handels sowie des Kredit- und Versicherungsgewerbes,
 - b) der Tarifverträge für Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes,
 - c) des Rechts der Beamtenbesoldung,
 jeweils bezogen auf den Zeitraum vom 1. November bis zum 31. Oktober,
 - d) des Gesetzes über die Lohnstatistik in der jeweils geltenden Fassung für den Bereich der Landwirtschaft bezogen auf den Zeitraum vom 1. Oktober bis zum 30. September,
2. die allgemeine Preisentwicklung nach Maßgabe des Gesetzes über die Preisstatistik in der jeweils geltenden Fassung bezogen auf den Zeitraum vom 1. November bis zum 31. Oktober. Die sich hieraus ergebenden Einkommens- und Preisentwicklungsraten teilt das Landesamt für Statistik dem Präsidenten des Landtags am Anfang des auf das Bezugsjahr folgenden Jahres mit. Dieser unterrichtet danach den Landtag in einer Drucksache und die Öffentlichkeit im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen hierüber sowie über die sich daraus ergebenden Veränderungen der Grund- und Aufwandsentschädigung. Sie treten jeweils mit Wirkung vom 1. November des der Bekanntgabe vorausgehenden Jahres in Kraft¹⁰.

III. Kernaussagen des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 5. November 1975 (BVerfGE 40, 296)

Grundlage der Diskussion zur Zulässigkeit von Indexierungsregelungen sind die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem ersten Diätenurteil vom 5. November 1975.

Nach dieser Entscheidung sind auch landesrechtliche Regelungen des Parlamentsrechts über Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG an Artikel 48 Abs. 3 GG zu messen, wobei die Frage, wie sich dies auf die Interpretation von Landesverfassungsbestimmungen auswirkt, die eine Regelung über die Entschädigung von Landtagsabgeordneten enthalten, ausdrücklich offen gelassen wurde. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt¹¹:

⁷ Vom 25. Oktober 1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Oktober 2004, GVBl. S. 745

⁸ Allerdings wurde diese Anpassung durch Artikel 105 a ThürVerf. bis zum 31. Oktober 2006 außer Kraft gesetzt. Danach ändert sich abweichend von Artikel 54 Abs. 2 Halbsatz 1 ThürVerf. die Höhe der Entschädigung der Abgeordneten bis zum diesem Zeitpunkt nicht. Bei der nächsten Veränderung wird die 2003 wirksam gewordene Festlegung der Entschädigungshöhe und die allgemeine Einkommensentwicklung im Freistaat im letzten dieser Veränderung vorausgehenden Jahr zu Grunde gelegt.

⁹ In der Fassung vom 9. März 1995, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Oktober 2004, GVBl. S. 754

¹⁰ Ebenso wie in Artikel 105 a ThürVerf. sieht § 60 a ThürAbgG in Abweichung von § 26 Abs. 1 und 3 ThürAbgG das Aussetzen der automatischen Anpassung bis zum 31. Oktober 2006 vor.

¹¹ BVerfGE 40, 296 (319)

"Die Verfassung des Saarlandes enthält keine Regelung über die Entschädigung für Abgeordnete. Für das Saarland gelten die aus Artikel 48 Abs. 3 GG entwickelten Grundsätze über Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Denn Artikel 48 Abs. 3 GG, der seinem Grundsatzcharakter entsprechend innerhalb der aus ihm entwickelten Grundsätze durch den Gesetzgeber näher konkretisiert werden kann, gehört zu den Essentialen des demokratischen Prinzips, das in Artikel 28 Abs. 1 GG als ein für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern wesentlicher Bestandteil gefordert wird; demgemäß muss eine landesrechtliche Regelung des Parlamentsrechts an jener Vorschrift des Grundgesetzes gemessen werden. Die Frage, wie sich dies auf die Interpretation von Landesverfassungsbestimmungen auswirkt, die eine Regelung über die Entschädigung von Landtagsabgeordneten enthalten, kann hier offen bleiben."

Zur Notwendigkeit der Festlegung der Diätenhöhe durch eine selbstständige Entscheidung des Parlaments hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt¹²:

Die "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 der Notwendigkeit zu entheben, 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. Wertet man also die 'technische' Kopplung 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 widerstreitet 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."

Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus betont, dass in den Fällen, in denen das Parlament in eigener Sache entscheidet, das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip einen für den Bürger durchschaubaren Willensbildungsprozess und einen Beschluss vor den Augen der Öffentlichkeit fordert, um eine wirksame Kontrolle zu gewährleisten¹³:

"In einer parlamentarischen Demokratie läßt es sich 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. 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 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."

In einer späteren Entscheidung¹⁴ hat das Bundesverfassungsgericht zur Bedeutung der parlamentsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Verfasstheit der Länder Folgendes ausgeführt:

¹² BVerfGE 40, 296 (316/317)

¹³ BVerfGE 40, 296 (327)

¹⁴ BVerfGE 102, 224 (234 f.)

"Regelt das Landesverfassungsrecht den Status und die Entschädigung von Landtagsabgeordneten, ergibt sich aus dem Grundgesetz grundsätzlich kein zusätzlicher verfassungsrechtlicher Maßstab. Denn das Grundgesetz gewährleistet den Ländern, soweit es für deren Verfassung keine ausdrücklichen Vorgaben enthält, eigenständige Verfassungsbereiche. Die Bedeutung der parlamentsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes und der zu ihnen ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beschränkt sich darauf, den nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zu gewährleistenden Grundsätzen der verfassungsmäßigen Ordnung in den Ländern in Bezug auf das Landesparlament Konturen zu geben. Die Bestimmungen über den Status der Bundestagsabgeordneten und die Stellung des Bundestags sind dabei nicht in ihren konkreten Ausgestaltungen, sondern nur in ihren essentiellen, den deutschen Parlamentarismus prägenden Grundsätzen für die Verfasstheit der Länder von Bedeutung. Im Übrigen steht es den Ländern frei, den Status und die Fragen der finanziellen Ausstattung der Landtagsabgeordneten abweichend von den Art. 38 ff. GG zu regeln."

IV. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Indexierungsverfahren

Ausgehend hiervon stellt sich die Frage, ob landesrechtliche Indexierungsregelungen zur Festsetzung der Diätenhöhe unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit den Anforderungen des Grundgesetzes vereinbar sind.

Obwohl von grundsätzlich selbstständig nebeneinander stehenden Verfassungsräumen des Bundes und der Länder auszugehen ist¹⁵, wirkt das Grundgesetz dennoch auf verschiedene Weise in die Verfassungsordnung der Länder hinein¹⁶. So verpflichtet das Homogenitätsgebot des Artikels 28 Abs. 1 Satz 1 GG die Länder, ihre verfassungsmäßige Ordnung entsprechend den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes auszugestalten. Insbesondere die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien des Artikels 20 GG (Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip und Gewaltenteilungsprinzip) sind dabei von den Ländern zu beachten¹⁷. Darüber hinaus wurden vom Bundesverfassungsgericht¹⁸ auch die aus Artikel 48 Abs. 3 GG, der den Abgeordneten eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung garantiert, folgenden Grundsätze zu den Essentialen des demokratischen Prinzips im Sinne des Artikels 28 Abs. 1 Satz 1 GG gerechnet. Daraus hat das Gericht in seinem ersten Diätenurteil gefolgert, dass landesrechtliche Regelungen des Parlamentsrechts an dieser Vorschrift zu messen sind. Abgesehen davon haben die Länder bei der Regelung des Status und der Entschädigung von Abgeordneten einen weiten Gestaltungsspielraum¹⁹.

Zunächst soll generell die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Indexregelungen untersucht werden, anschließend soll erörtert werden, ob eine in der Landesverfassung enthaltene Indexierungsregelung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten eventuell anders zu bewerten ist.

¹⁵ Vgl. zum Status und zur Entschädigung von Abgeordneten, BVerfGE 102, 224 (234)

¹⁶ Jutzi in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Einleitung C, Rn. 28, mit zahlreichen Verweisen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

¹⁷ Pieroth in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 7. Auflage 2004, Art. 28 Rn. 3

¹⁸ BVerfGE 40, 296 (319)

¹⁹ BVerfGE 102, 224 (235)

1. Generelle Zulässigkeit von Indexierungsregelungen

Aus dem demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzip des Artikels 20 GG ergeben sich über Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG für den Landesgesetzgeber Bindungen in mehrfacher Hinsicht. In Bezug auf statusrelevante Entscheidungen im Abgeordnetenrecht ergibt sich ein Vorbehalt des förmlichen Gesetzes (Parlamentsvorbehalt)²⁰. Das ebenfalls aus Artikel 20 GG fließende Öffentlichkeits- bzw. Transparenzgebot erfordert, dass der gesamte Willensbildungsprozess durchschaubar und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird²¹.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem ersten Diätenurteil daraus abgeleitet, dass Regelungen, die ihrer Intention nach dazu bestimmt sind, das Parlament der Notwendigkeit zu entheben, 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, nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sind²². Dadurch werde die verfassungsrechtlich gebotene selbständige Entscheidung des Parlaments über die Bestimmung dessen, was nach seiner Überzeugung eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung im Sinne des Artikels 48 Abs. 3 GG ist, umgangen²³. Bezüglich dieser Passagen ist das Bundesverfassungsgericht von seinen Feststellungen im ersten Diätenurteil - soweit ersichtlich - auch in späteren Entscheidungen bisher nicht abgewichen.

Fraglich ist, ob eine Regelung, nach der die Diätenhöhe quasi automatisch zu einem bestimmten Zeitpunkt an die Entwicklung eines bestimmten Indexes angepasst wird, den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, genügt.

a) Meinungsstand

Ein Teil der Literatur²⁴ vertritt die Auffassung, gegen ein gesetzlich festgelegtes Indexierungsverfahren ergäben sich grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Zwar folge daraus in Bezug auf statusrelevante Entscheidungen im Abgeordnetenrecht ein Vorbehalt des förmlichen Gesetzes dahin, dass diese Entscheidung vom Gesetzgeber selbst zu treffen und unmittelbar zu verantworten sei²⁵. Dem Gesetzesvorbehalt sei jedoch Genüge getan, wenn der Gesetzgeber die Faktoren festlege, aus denen sich die Entschädigung ergebe, soweit sich daraus ohne Weiteres deren Höhe errechnen lasse²⁶. Es sei nicht notwendig, dass der Gesetzgeber die Entschädigung selbst nach Euro und Cent festlege²⁷. Dem entspreche es, wenn das Parlament im Gesetz für die Bemessung der Bezüge der Abgeordneten eindeutige Vorgaben mache, auf deren Grundlage unter Heranziehung "harter Daten" nur mehr eine mechanische Berechnung vorzunehmen sei²⁸. In diesem Fall gebe es bei der Anpassung nichts mehr zu entscheiden: die jeweilige Höhe der Entschädigung sei

²⁰ BVerfGE, 40, 296 (327); Klein in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 48 (Stand: 1998) Rn. 147

²¹ Vgl. BVerfGE 40, 296 (327); Klein, a. a. O. (Fn. 20), Art. 48, Rn. 148

²² BVerfGE 40, 296 (316/317)

²³ BVerfGE 40, 296 (317)

²⁴ Klein, a. a. O. (Fn. 20), Art. 48 Rn. 149; Trute in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage 2001, Art. 48 Rn. 28; Wiefelspütz, ZParl 2001, S. 765 (782); Waldthausen, Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und öffentliche Kontrolle im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung, 2000, S. 310; Benda, ZSE 2005, S. 167 (175)

²⁵ Klein, a. a. O. (Fn. 20), Art. 48 Rn. 149

²⁶ Klein, a. a. O. (Fn. 20), Art. 48 Rn. 149; Trute, a. a. O. (Fn. 24) Art. 48 Rn. 28; Wiefelspütz, ZParl 2001, S. 765 (782)

²⁷ Klein, a. a. O. (Fn. 20), Art. 48 Rn. 147; Trute, a. a. O. (Fn. 24) Art. 48 Rn. 28

²⁸ Klein, a. a. O. (Fn. 20), Art. 48 Rn. 147; Wiefelspütz, ZParl 2001, S. 765 (782)

vielmehr durch das Gesetz verbindlich vorgezeichnet²⁹. Daher ergäben sich auch unter dem Aspekt der Gewaltenteilung keine Bedenken³⁰. Bei einem klar definierten Index würden weder Entscheidungsbefugnisse auf das Statistische Landesamt verlagert, noch würden durch die Orientierung des Index an der Einkommens- und/oder Preisentwicklung Entscheidungsbefugnisse auf außerstaatliche Stellen (etwa Tarifparteien) übertragen. Denn bei einer Bezugnahme auf die allgemeine Einkommens- und/oder Preisentwicklung, die einen nahezu repräsentativen Charakter habe, sei es einzelnen oder auch Gruppen nicht möglich, maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung des Indexes auszuüben³¹.

Diese Literaturmeinung sieht auch das Transparenz- und Öffentlichkeitsgebot bei einer Indexregelung als gewahrt an, soweit die Einführung einer derartigen Vorschrift den im Grundgesetz bzw. in den Landesverfassungen enthaltenen Anforderungen an ein ordnungsgemäßes Gesetzgebungsverfahren genüge³² und die jeweilige Anpassung der Entschädigung veröffentlicht werde³³. Da dem Parlament bei einem automatisch wirkenden Indexierungsverfahren kein weiterer Entscheidungsspielraum verbleibe, begegne ein solches Verfahren auch unter dem Aspekt einer Gewährleistung der öffentlichen Kontrolle keinen Bedenken³⁴. Denn das Bedürfnis nach begleitender öffentlicher Kontrolle entfalle, wenn die Abgeordnetenentschädigung nicht in einem besorgnisbehafteten parlamentarischen Willensbildungsprozess festgesetzt werde³⁵.

In Bezug auf die vom Bundesverfassungsgericht im ersten Diätenurteil formulierten Anforderungen kritisiert Klein³⁶, aus dem Umstand, dass es sich bei dem Diätengesetz um ein Gesetz in eigener Sache handle, könnten verfassungsrechtlich weder besondere Verfahrensregelungen für Diätengesetze, noch Besonderheiten in Bezug auf die Kontrolldichte hergeleitet werden. Die Behauptung des ersten Diätenurteils, das Plenum des Parlaments müsse über jede Veränderung der Höhe der Entschädigung diskutieren und selbstständig entscheiden, habe im Grundgesetz keine Basis³⁷.

Gerade der Umstand, dass bei einem Indexierungsverfahren die jeweils selbstständige Entscheidung des Parlaments über eine Veränderung der Entschädigungshöhe durch einen Anpassungsautomatismus ersetzt wird, der vom Parlament nicht mehr beeinflusst werden kann³⁸ und somit die Abgeordneten vom "Fluch der Selbstbedienung" befreit³⁹, wird dagegen von den Kritikern einer Indexregelung als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen⁴⁰.

Unter Bezugnahme auf das erste Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts vertreten sie die Auffassung, aufgrund der Besonderheit, dass die Abgeordneten bei der Festsetzung der Entschädigung ausschließlich in eigener Sache entscheiden, bedürfe es wirksamer

²⁹ Klein, a. a. O. (Fn. 20), Art. 48 Rn. 147; Wiefelspütz, ZParl 2001, S. 765 (782)

³⁰ Waldthausen, a. a. O. (Fn. 24), S. 306

³¹ Waldthausen, a. a. O. (Fn. 24), S. 306

³² Klein, a. a. O. (Fn. 20), Art. 48 Rn. 151

³³ Trute, a. a. O. (Fn. 24) Art. 48 Rn. 28

³⁴ Waldthausen, a. a. O. (Fn. 24), S. 304

³⁵ Waldthausen, a. a. O. (Fn. 24), S. 303

³⁶ Klein, a. a. O. (Fn. 20), Art. 48 Rn. 151

³⁷ Klein, a. a. O. (Fn. 20), Art. 48 Rn. 151

³⁸ Waldthausen, a. a. O. (Fn. 24), S. 301; Linck, ZParl 1995, S. 372 (375)

³⁹ Vgl. Linck in: Linck/Jutzi/Hoppe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar, 1999, Art. 54 Rn. 9; Waldthausen, a. a. O. (Fn. 24), S. 301

⁴⁰ Magiera in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage 2003, Art. 48 Rn. 27; Achterberg/Schulte in: von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage 2000, Art. 48 Rn. 50; H.-P. Schneider in: Denninger/Hoffmann-Riem/Schneider/Stein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage 2001, Art. 48 Rn. 13; Schultze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, 1998, Art. 48 Rn. 32; Fischer, Abgeordnetendiät und staatliche Fraktionsfinanzierung, 1995, S. 240

Verfahrensvorkehrungen zur Gewährleistung der erforderlichen demokratischen und rechtsstaatlichen Kontrolle, um der Missbrauchsgefahr zu begegnen⁴¹. Das Parlament müsse daher selbst, öffentlich und begründet, d. h. im Plenum sowie für die Allgemeinheit transparent und verständlich, beschließen⁴². Es dürfe sich diesen Anforderungen nicht dadurch entziehen, dass es die Bemessung der Abgeordnetenentschädigung an andere Einkommen (z. B. der Beamten oder Minister) koppelte oder sonst - durch Dynamisierung oder Indexierung - automatisiere⁴³. Diese Einschränkungen des Gesetzgebers durch die Rechtsprechung sei funktionell-rechtlich *nur* durch die Ausnahmesituation gerechtfertigt, dass die Entscheidungen der Abgeordneten in eigener Sache sonst keiner wirksamen Kontrolle unterliegen würden⁴⁴.

b) Auswertung

Betrachtet man den dargestellten Meinungsstand, wird ersichtlich, dass die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Indexierungsregelung aus der Besonderheit abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung der Diätenhöhe quasi (ausschließlich) in eigener Sache entscheidet und deshalb eine wirksame Kontrolle nur durch die Öffentlichkeit gewährleistet werden kann.

Als Konsequenz wird von einem Teil der Literatur unter Bezugnahme auf das erste Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts eine verfassungsrechtlich begründete Pflicht der Gesetzgebers angenommen, über jede Veränderung der Diätenhöhe selbstständig zu entscheiden. Eine - wie auch immer geartete - automatisierte Anpassung wird unter Berücksichtigung der besonderen Umstände für verfassungsrechtlich nicht zulässig erachtet.

Zutreffend weist Klein in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich aus dem Grundgesetz *unmittelbar* weder besondere Verfahrensregelungen für Diätengesetze noch Besonderheiten in Bezug auf eine diesbezügliche Kontrolldichte herleiten ließen.

Allerdings bleibt zu berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem ersten Diätenurteil einfachgesetzliche Regelungen, welche ihrer Intention nach dazu bestimmt sind, das Parlament der Notwendigkeit zu entheben, *jede* Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und zu entscheiden, als nicht den bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen genügend betrachtet hat. Da der Sinn einer Indexregelung gerade darin besteht, die Abgeordneten von dem "Fluch der Entscheidung in eigener Sache zu befreien"⁴⁵, spricht viel dafür, dass eine solche Bestimmung den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen nicht genügt.

Das Gericht ist insoweit auch in späteren Entscheidungen - soweit ersichtlich - bisher nicht von seiner Auffassung abgewichen. Ob der Entscheidung des Bundesverfassungsgericht zur Parteienfinanzierung⁴⁶, in der eine Indexierung zur Festsetzung der Obergrenze staatlicher

⁴¹ Magiera, a. a. O. (Fn. 40), Art. 48 Rn. 27; Trute, a. a. O. (Fn. 24), Art. 48 Rn. 28; Achterberg/Schulte, a. a. O. (Fn. 40), Art. 48 Rn. 50

⁴² Magiera, a. a. O. (Fn. 40), Art. 48 Rn. 27; Achterberg/Schulte, a. a. O. (Fn. 40), Art. 48 Rn. 50; H.-P. Schneider, a. a. O. (Fn. 40), Art. 48 Rn. 13; Schultze-Fielitz, a. a. O. (Fn. 40), Art. 48 Rn. 32

⁴³ Magiera, a. a. O. (Fn. 40), Art. 48 Rn. 27; Achterberg/Schulte, a. a. O. (Fn. 40), Art. 48 Rn. 50; Schultze-Fielitz, a. a. O. (Fn. 40), Art. 48 Rn. 32; so im Ergebnis auch: H.-P. Schneider, a. a. O. (Fn. 40), Art. 48 Rn. 13

⁴⁴ Schultze-Fielitz, a. a. O. (Fn. 40), Art. 48 Rn. 32; Achterberg/Schulte a. a. O. (Fn. 40), Art. 48 Rn. 50

⁴⁵ Linck, a. a. O. (Fn. 39), Art. 54 Rn. 9

⁴⁶ BVerfGE 85, 264 ff.

Zuwendung ausdrücklich für zulässig erachtet worden ist⁴⁷, ein grundsätzlicher Richtungswechsel des Gerichts entnommen werden kann, muss offen bleiben.

Im Ergebnis können daher unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtliche Bedenken zumindest gegen eine einfachgesetzliche Indexregelung letztlich nicht vollständig ausgeschlossen werden. Einfachgesetzliche Indexregelungen bergen somit weiterhin ein verfassungsrechtliches Risiko in sich.

c) Exkurs

Im Zusammenhang mit einer Indexierungslösung könnte auch die Frage erhoben werden, ob diese den Anforderungen an die Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung (Artikel 48 Abs. 3 GG iVm. Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG) genügt.

Zwar dient eine Indexierungsregelung auch dazu, eine an objektiven Kriterien ausgerichtete regelmäßige und angemessene Anpassung der Abgeordnetendiäten zu sichern. Strukturelle Änderungen außerhalb der reinen Einkommens- und Preisstatistik (etwa hinsichtlich Arbeitszeit, Arbeitslosigkeit, Struktur des Arbeitsmarkts, Altersversorgung und Staatsfinanzen) werden bei einer Indexregelung jedoch nicht berücksichtigt⁴⁸. Auch diese Aspekte können jedoch für die Frage der Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung durchaus von Bedeutung sein.

Insoweit ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich bei einer einfachgesetzlichen Indexierungsregelung insofern kein Unterschied zu Vorschriften ergibt, die - wie in den meisten Bundesländern - als Abgeordnetenentschädigung einen fixen Betrag festlegen, ohne den Gesetzgeber zu verpflichten, turnusmäßig über eine Anpassung zu entscheiden. Denn aus Artikel 48 Abs. 3 GG kann kein verfassungsrechtlicher Grundsatz dahingehend abgeleitet werden, dass das Parlament in bestimmten regelmäßigen Abständen (beispielsweise jährlich) über die Höhe der Abgeordnetenentschädigung neu zu entscheiden hat, um so die Angemessenheit der Entschädigung zu gewährleisten⁴⁹. Genügt es jedoch, die gesetzliche Regelung zur Entschädigungshöhe anzupassen, wenn aufgrund bestimmter Umstände die konkrete Entschädigungshöhe nicht mehr als angemessen betrachtet wird (- insoweit hat der Gesetzgeber einen weiten Beurteilungsspielraum -), dann gilt dies für Indexierungsregelungen ebenso wie für Regelungen, die eine fixe Entschädigungshöhe vorsehen. Unter diesem Aspekt dürfte eine Indexregelung daher keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

2. Landesverfassungsrechtlich festgelegte Indexierungsverfahren

Im Folgenden soll untersucht werden, ob eine durch die Landesverfassung festgelegte Indexierungsregelung - wie sie in Thüringen existiert - anders zu beurteilen ist als eine einfachgesetzliche Regelung.

⁴⁷ BVerfGE 85, 264 (291/292): Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass bei der Parteienfinanzierung das Gesetzgebungsverfahren ähnlich wie bei der Festlegung der Bezüge von Abgeordneten des konkurrierenden Elements gegenläufiger Interessen regelmäßig ermangele.

⁴⁸ Vgl. Edinger in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 97 Rn. 6

⁴⁹ So auch Huber, ThürVBl. 1995, S. 80 (81)

a) **Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zur Vereinbarkeit von Artikel 54 der Verfassung des Freistaats Thüringen mit dem Grundgesetz**

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 16. Dezember 1998⁵⁰ zur thüringischen Regelung die Auffassung vertreten, gegen Artikel 54 ThürVerf., der ein Indexierungsverfahren zur Festlegung der Diätenhöhe vorsieht, sei bundesverfassungsrechtlich nichts zu erinnern⁵¹.

Er führt aus, zwar begrenze die Homogenitätsvorschrift des Artikels 28 Abs. 1 GG die Verfassungsautonomie der Länder, sie lasse den Bundesländern zugleich jedoch auch eigene Gestaltungsspielräume⁵². Die Regelungen in Artikel 54 Abs. 2 ThürVerf. halte sich innerhalb dieses Rahmens und stehe insbesondere nicht mit dem Wesensmerkmal "demokratisch" in Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG in Widerspruch⁵³. Den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Öffentlichkeit und die Transparenz der Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache bei der Abgeordnetenentschädigung gestellt habe, genüge das Verfahren, das zur Einführung der Indexierung in die Thüringer Verfassung geführt habe⁵⁴.

Auch wirkten die vom Bundesverfassungsgericht im ersten Diätenurteil zu Artikel 48 Abs. 3 GG entwickelten Grundsätze nicht auf solche Landesverfassungen ein, die - wie die Thüringer Verfassung - eine eigene Regelung der Anpassung der Abgeordnetenentschädigung aufwiesen⁵⁵. Soweit die Auffassung vertreten werde, dass sich die bundesverfassungsrechtliche Wertung nicht lediglich gegenüber einer lückenhaften Landesverfassung durchsetze, sondern dieses Ergebnis auch aufrecht erhalten werden müsse, wenn die Landesverfassung entsprechende Regelungen aufweise, stimmt der Thüringer Verfassungsgerichtshof dem nicht zu⁵⁶.

Zwar begegne es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, im Rahmen der Ausdeutung des Gehalts des Artikels 28 Abs. 1 GG auf andere Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes zurückzugreifen, wenn diese Prinzipien des Artikels 28 Abs. 1 GG konkretisierten und die Landesverfassung insoweit eine Lücken aufweise⁵⁷. Sofern die Landesverfassung indes eine dem spezifischen Anwendungsbereich der bundesverfassungsrechtlichen Regelung (hier: Artikel 48 Abs. 3 GG) entsprechende Vorschrift aufweise, sei für einen Rückgriff auf die konkrete bundesverfassungsrechtliche Norm kein Raum⁵⁸. Die Grenzen landesverfassungsrechtlicher Gestaltungsbefugnisse ergäben sich dann allein aus Artikel 28 Abs. 1 GG⁵⁹. Zwar habe dies das Bundesverfassungsgericht in seinem Diätenurteil vom 5. November 1975 noch offen gelassen, in späteren Entscheidungen⁶⁰ habe es indes zu erkennen gegeben, dass insoweit die Trennung der Verfassungsnorm und die Schonung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit die Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts begrenzen könnten⁶¹.

⁵⁰ NVwZ-RR 1999, S.282

⁵¹ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, S. 282 (284)

⁵² ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, S. 282 (284)

⁵³ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, S. 282 (284)

⁵⁴ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, S. 282 (284)

⁵⁵ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, S. 282 (285)

⁵⁶ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, S. 282 (285)

⁵⁷ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, S. 282 (285)

⁵⁸ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, S. 282 (285)

⁵⁹ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, S. 282 (285)

⁶⁰ Der ThürVerfGH verweist insoweit auf BVerfGE 96, 231 (242); 60, 175 (209); 41, 88 (119).

⁶¹ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, S. 282 (285)

b) Meinungsstand

Ebenso wie der Thüringer Verfassungsgerichtshof ist Linck der Auffassung, die Indexlösung des Artikels 54 Abs. 2 ThürVerf. begegne keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken⁶², während er in der Einführung einer ausschließlich einfachgesetzlich geregelten Indexierung ein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko sieht⁶³.

Ohne eine verfassungsrechtliche Indexierungsregelung seien die Abgeordneten verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, Veränderungen in der Höhe der Abgeordnetenentschädigung jeweils durch Gesetz zu treffen⁶⁴. Es gebe jedoch kein bindendes höherrangiges Recht, das es dem Thüringer Verfassungsgeber verwehre, die Entscheidung über die Anpassung der Diäten aus der Kompetenz des Landtags teilweise herauszunehmen⁶⁵. Aus dem demokratischen Prinzip, an das die Länder über Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG gebunden seien, ergebe sich nichts anderes⁶⁶.

Wenn das Demokratieprinzip es zulasse, dass das Parlament nicht-wesentliche staatliche Entscheidungen aus der Hand gibt und sie Dritten überlässt, dann müsse dies erst recht gelten, wenn das Parlament selbst auf die Entscheidung über Diätenanpassungen verzichte, sofern es diese Entscheidung nicht auf andere Stellen übertrage, sondern selbst genau vorgebe, in welchem Verfahren sich die Anpassung gleichsam "automatisch" zu vollziehen habe. Mit dem selbst im Detail normativ vorgegebenen Anpassungsverfahren habe der Gesetzgeber in der Sache keine wesentliche Entscheidung auf Dritte verlagert⁶⁷.

Im Übrigen rechtfertige sich die Lockerung des prinzipiellen Gesetzgebungsmonopols des Parlaments auch aufgrund des Prinzips praktischer Konkordanz: da es sich bei Entscheidungen über die Höhe der Abgeordnetenentschädigung um Entscheidungen in eigener Sache handele, liefen sie dem Rechtsstaatsprinzip zumindest tendenziell zuwider⁶⁸. Die widerstreitenden Verfassungsprinzipien seien daher im Wege der praktischen Konkordanz verhältnismäßig zum Ausgleich zu bringen, was mit der Regelung in Artikel 54 Abs. 2 ThürVerf. in vertretbarer Weise erfolgt sei⁶⁹.

Huber hebt hervor, die Indexierungsregel in Artikel 54 Abs. 2 ThürVerf. werde den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an die demokratische Legitimation und die rechtsstaatliche Gebundenheit gerecht, zumal über diese Norm letztverbindlich das Volk entschieden habe und nicht die Abgeordneten in eigener Sache.

c) Auswertung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem ersten Diätenurteil die Frage offen gelassen, wie sich die von den Bundesländern über Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG zu beachtenden Grundsätze des demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzips im Sinne des Grundgesetzes auf die Interpretation von Landesverfassungsbestimmungen auswirken⁷⁰.

⁶² Linck, a. a. O. (Fn. 39), Art. 54 Rn. 9; so auch Edinger, ZParl 1999, S. 296 (300); Determann, BayVBl. 1997, S. 385 (392); Huber, ThürVBl. 1995, S.80 (81)

⁶³ Linck, ZParl 1995, S. 372 (375)

⁶⁴ Linck, a. a. O. (Fn. 39), Art. 54 Rn. 9

⁶⁵ Linck, a. a. O. (Fn. 39), Art. 54 Rn. 9

⁶⁶ Linck, a. a. O. (Fn. 39), Art. 54 Rn. 9

⁶⁷ Linck, ZParl 1995, S. 372 (377); ders., a. a. O. (Fn. 39), Art. 54 Rn. 10

⁶⁸ Linck, a. a. O. (Fn. 39), Art. 54 Rn. 10

⁶⁹ Linck, a. a. O. (Fn. 39), Art. 54 Rn. 9

⁷⁰ BVerfGE 40, 296 (319) bezogen auf Artikel 48 Abs. 3 GG, den das Bundesverfassungsgericht zu den Essentialen des demokratischen Prinzips rechnet.

In einer späteren Entscheidung⁷¹ hat es ausgeführt, aus dem Grundgesetz ergebe sich wegen der eigenständigen Verfassungsbereiche von Bund und Ländern grundsätzlich kein zusätzlicher verfassungsrechtlicher Maßstab, wenn das Landesverfassungsrecht den Status und die Entschädigung von Landtagsabgeordneten regelt. Gleichzeitig hat es jedoch betont, dass über Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG die parlamentsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes in ihren essentiellen, den deutschen Parlamentarismus prägenden Grundsätzen auch für die Verfasstheit der Länder von Bedeutung sind⁷².

Ausgehend hiervon erscheint die Auffassung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, dass im Rahmen der Ausdeutung des Gehalts von Artikel 28 Abs. 1 Satz GG nur dann auf andere Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes zurückgegriffen werden könne, wenn die Landesverfassung insoweit eine Lücke aufweise, und sich ansonsten die Grenzen der landesverfassungsrechtlichen Gestaltungsbefugnisse allein aus Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG ergeben, nicht zwingend.

Gelten die Grundsätze der Artikel 20 und 48 Abs. 3 GG über Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG als Essentialien des demokratischen Prinzips auch für die Länder⁷³, spricht einiges dafür, dass dies sowohl für einfachgesetzliche Regelungen des Landesrechts als auch für Bestimmungen der Landesverfassung gilt. Das Homogenitätsgebot des Artikels 28 Abs. 1 Satz 1 GG dürfte insoweit keine Differenzierung zulassen.

Ausgehend davon wären landesverfassungsrechtliche Indexierungsregelungen ebenso an den vom Bundesverfassungsgericht im ersten Diätenurteil formulierten Anforderungen zu messen wie einfachgesetzliche Bestimmungen. Ob dem die Berufung auf einen eigenständigen Verfassungsraum der Länder entgegen gehalten werden kann⁷⁴, erscheint fraglich. Eventuell könnten in Bezug auf die Anforderungen aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Indexierungsregelung dann entfallen, wenn diese - wie in Thüringen - vom Volk beschlossen bzw. bestätigt wurde.

d) Verfassungspolitische Aspekte eines durch die Landesverfassung festgelegten Indexierungsverfahrens

Unabhängig davon stellt sich jedoch die Frage, ob die Verankerung eines Indexierungsverfahrens in der Verfassung unter verfassungspolitischen Gesichtspunkten sinnvoll ist.

Die Verfassung eines Landes verkörpert die rechtlichen Grundordnung des Gemeinwesens⁷⁵. Es ist Aufgabe einer Verfassung, die Grundlagen der Ordnung des Gemeinwesens, des staatlichen Aufbaus und des Verfahrens zu bestimmen. Hierzu gehören etwa die Festlegung der Staatsform, der Einrichtung und Aufgaben der obersten Staatsorgane, der Grundsätze des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens und der Rechtsstellung seiner Bürger⁷⁶.

⁷¹ BVerfGE 102, 224 (234)

⁷² BVerfGE 102, 224 (234/235)

⁷³ So BVerfGE 40, 296 (319)

⁷⁴ So ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, S. 282 (285); Edinger, ZParl 1999, S. 296 (300)

⁷⁵ Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1995, § 1 Rn.17, S. 10; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage 1984, § 3 III 3, S. 82

⁷⁶ Vgl. Hesse, a. a. O. (Fn. 75), §1 Rd. 16-31, S. 10 ff., Stern, a. a. O. (Fn. 75), § 3 III 3, S. 82

Die Verfassung ist dabei keine geschlossene Ordnung, vielmehr ist sie durch Offenheit und Weite geprägt⁷⁷, die es ihr ermöglichen, dem geschichtlichen Wandel und der Differenziertheit der Lebensverhältnisse gerecht zu werden⁷⁸.

Andererseits wird die Verfassung durch verbindliche Festlegungen in Bezug auf die Grundordnung geprägt, die Stabilität und Konstanz sichern⁷⁹.

Um dieses Gleichgewicht zwischen Konstanz und Offenheit zu wahren, ist es unerlässlich, sich in der Verfassung auf das Grundsätzliche zu beschränken und Detailfragen einfachen Gesetzen vorzubehalten⁸⁰. Denn nur so lässt sich das Ziel, eine auf Dauer angelegte Ordnung zu schaffen⁸¹, die gerade nicht den Willen der jeweiligen Mehrheit widerspiegelt, sondern die Ausdruck eines dauernden Volkswillens ist⁸², erreichen.

Eine weitgehende Spezifizierung von Verfassungsregelungen lässt sich hingegen nur um den Preis häufiger Verfassungsänderungen - und damit auf Kosten der notwendigen Konstanz und Stabilität - verwirklichen⁸³. Auch wenn die Verfassung notwendig veränderbar sein muss, können daher häufige Änderungen dem Ansehen der Verfassung als stabile Grundordnung des Gemeinwesens Schaden zufügen⁸⁴.

Ob es sich ausgehend hiervon anbietet, in die Verfassung eine Regelung aufzunehmen, die ein konkretes Verfahren zur Festsetzung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung vorsieht, erscheint bedenklich.

Bei einer solchen Bestimmung handelt es sich nicht um eine für eine Verfassung typische dauerhafte Grundsatzentscheidung oder -norm, sondern vielmehr um eine Detailregelung, die bei einer Änderung der Verhältnisse gegebenenfalls einer Anpassung bedarf. So können in unterschiedlichen Situationen unterschiedliche Faktoren für die Bestimmung einer angemessenen Diätenhöhe ausschlaggebend erscheinen. Ist in diesen Fällen ein konkretes Verfahren, welches nur bestimmte Faktoren (etwa die Einkommensentwicklung) berücksichtigt, zur Festlegung der Entschädigungshöhe in der Verfassung zwingend vorgesehen, so besteht dann, wenn andere Faktoren (etwa die Entwicklung des Arbeitsmarktes oder der Staatsfinanzen) Berücksichtigung finden sollen, die Notwendigkeit, die Verfassung an dieser Stelle zu ändern.

So wurde aufgrund öffentlicher Kritik in Thüringen bereits mehrfach durch unterschiedliche Fassungen des Artikels 105 a ThürVerf. abweichend von Artikel 54 Abs. 2 Halbsatz 1 ThürVerf. die Anpassung der Diätenhöhe an die Entwicklung des Index für bestimmte Zeiträume ausgesetzt⁸⁵. Es handelt sich in Artikel 54 Abs. 2 Halbsatz 1 ThürVerf. damit offensichtlich um eine Bestimmung, die in Abhängigkeit von den konkreten Verhältnissen jeweils angewendet oder ausgesetzt wird.

Geht man - wie dargelegt - davon aus, dass eine Verfassung insbesondere die dauerhaft angelegten Grundprinzipien des Staates und gerade keine Detailregelungen beinhalten soll,

⁷⁷ Stern, a. a. O. (Fn. 75), § 3 III 3, S. 83

⁷⁸ Vgl. Hesse, a. a. O. (Fn. 75)§1 Rn. 23, S. 12

⁷⁹ Vgl. Hesse, a. a. O. (Fn. 75)§1 Rn. 37, S. 15

⁸⁰ Stern, a. a. O. (Fn. 75), § 3 III 9, S. 95

⁸¹ Stern, a. a. O. (Fn.), § 3 III 4, S. 87

⁸² Stern, a. a. O. (Fn.), § 3 III 4, S. 86

⁸³ Vgl. Hesse, a. a. O. (Fn. 75)§1 Rn. 23, S. 12

⁸⁴ Vgl. Stern, a. a. O. (Fn. 75), § 3 III 4, S. 87

⁸⁵ Durch Artikel 105 a ThürVerf. in der Fassung vom 12.12.1997 wurde die Anpassung der Diätenhöhe nach Artikel 54 Abs. 2 Halbsatz 1 ThürVerf. für die Zeit von 1997 bis Oktober 1999 ausgesetzt. Durch Artikel 105 a ThürVerf. in der Fassung vom 11.10.2004 wurde die Anpassung der Diätenhöhe nach Artikel 54 Abs. 2 Halbsatz 1 ThürVerf. für die Zeit von 2004 bis Oktober 2006 ausgesetzt.

erscheint eine derart konkrete und damit unflexible Vorschrift zum Verfahren der Diätenfestsetzung zumindest verfassungspolitisch nicht als ideal. Zumal sich in diesem Zusammenhang die Frage aufdrängt, ob durch die häufigen Verfassungsänderungen, die eine solche Bestimmung bedingt, nicht das Ansehen der Verfassung als stabile rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens beschädigt wird⁸⁶.

V. Fazit

Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Indexierungsregelung - ob auf einfachgesetzlicher Ebene oder auf Ebene des Landesverfassungsrechts - letztlich nicht (vollständig) ausschließen. Indexregelungen zur Festsetzung der Diätenhöhe bergen somit weiterhin ein verfassungsrechtliches Risiko in sich.

Darüber hinaus erscheint eine Indexierungsregelung in der Landesverfassung unter verfassungspolitischen Gesichtspunkten als nicht ideal. Geht man davon aus, dass eine Verfassung insbesondere die dauerhaft angelegten Grundprinzipien des Staates und gerade keine Detailregelungen beinhalten soll, erscheint eine derart unflexible Vorschrift zum Verfahren der Diätenfestsetzung als "Fremdkörper". Zumal sich in diesem Zusammenhang die Frage aufdrängt, ob durch die häufigen Verfassungsänderungen, die - wie das Beispiel Thüringens zeigt - eine solche Bestimmung bedingt, nicht das Ansehen der Verfassung als stabile rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens beschädigt wird.

Wissenschaftlicher Dienst

⁸⁶ Vgl. Stern, a. a. O. (Fn. 75), § 3 III 4, S. 87