

**Bundesverfassungsgericht**  
**Entscheidung vom 05.11.1975**  
**Urteil**

**Zur Verfassungsmäßigkeit der Entschädigungsregelung für Abgeordnete nach dem LTG SL**

**Leitsatz**

1. Aus der in GG Art 48 Abs 3 geforderten Entschädigung, die einmal eine Entschädigung für besonderen, mit dem Mandat verbundenen Aufwand war, ist eine Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse geworden als Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung gewordenes Mandat. Der Abgeordnete, der dadurch nicht "Beamter" geworden, sondern - vom Vertrauen der Wähler berufen - Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger des "freien Mandats" und "Vertreter des ganzen Volkes" geblieben ist, erhält nicht mehr bloß eine echte Aufwandsentschädigung, er bezieht aus der Staatskasse ein Einkommen.

2.1 Aus dem formalisierten Gleichheitssatz folgt, daß jedem Abgeordneten eine gleich hoch bemessene Entschädigung zusteht, unabhängig davon, ob die Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit größer oder geringer ist, ob der individuelle finanzielle Aufwand oder das Berufseinkommen verschieden hoch ist.

2.2 Die Alimentation ist so zu bemessen, daß sie auch für den, der, aus welchen Gründen immer, kein Einkommen aus einem Beruf hat, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist.

3. Die Alimentation der Abgeordneten mit dem Charakter von Einkommen muß nach Grundsätzen, die für alle gleich sind, der Besteuerung unterworfen werden. Nur die Entschädigung für wirklich entstandenen, sachlich angemessenen, mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwand ist daneben noch echte Aufwandsentschädigung, die auch künftig steuerfrei bleiben kann.

4.1 Die die Beamten unter den Abgeordneten betreffenden Regelungen gehören materiell zum Recht des Status des Abgeordneten, gleichgültig, ob sie in Rechtsstellungs-, Diäten- oder Beamtengesetzen enthalten sind.

4.2 Daß der ins Parlament gewählte Beamte sein Gehalt behält oder in den Ruhestand tritt und Ruhegehalt bezieht, war von Anfang an und ist bis zu den noch in Geltung stehenden Regelungen ein mit dem Mandat verbundenes Privileg geblieben.

4.3 Dieses Privileg hat seine Berechtigung innerhalb des Abgeordnetenrechts in dem Augenblick verloren, in dem der Abgeordnete angemessen alimentiert wird. Außerdem widerspricht das Privileg dem formalisierten Gleichheitssatz.

5. GG Art 48 Abs 3 in Verbindung mit GG Art 38 Abs 1 verlangt gesetzliche Vorkehrungen dagegen, daß Abgeordnete Bezüge aus einem Angestelltenverhältnis, aus einem sog Beratervertrag oder ähnlichem, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers, Unternehmers oder der zahlenden Großorganisation vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen. Einkünfte dieser Art sind mit dem unabhängigen Status der Abgeordneten und ihrem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung in ihrem Mandat unvereinbar.

6. Das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (GG Art 20) verlangt, daß der Willensbildungsprozeß im Parlament, der zur Festsetzung der Höhe der Entschädigung und zur näheren Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen führt, für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird.

### **Orientierungssatz**

(Zur Verfassungsmäßigkeit des LTG SL)

1. Die §§ 5, 6, 9 und § 13 Abs 1 Nr 1 bis 4, § 16 Abs 1 S 2 des Saarländischen Gesetzes Nr 970 über den Landtag des Saarlandes vom 1973-06-20 (ABl SL 1973, 517) sind mit dem GG unvereinbar.

### **Tenor**

1. Die Paragraphen 5, 6, 9 und 13 Absatz 1 Nummern 1 bis 4, 16 Absatz 1 Satz 2 des Saarländischen Gesetzes Nr. 970 über den Landtag des Saarlandes vom 20. Juni 1973 (Amtsbl. des Saarlandes S. 517) sind mit dem Grundgesetz unvereinbar.

2. Das Saarland hat dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen zu erstatten.

### **Gründe**

A.-I.

1

Die Verfassungsbeschwerde betrifft Regelungen zum Status und zur finanziellen Ausstattung der Abgeordneten des Saarländischen Landtages. Sie ist durch die Teilentscheidung vom 21. Januar 1975 (BVerfGE 38, 326 ff.) zurückgewiesen worden, soweit sie sich gegen § 3 Abs. 1 Buchst. c des Gesetzes Nr. 970 über den Landtag des Saarlandes vom 20. Juni 1973 - im folgenden: Landtagsgesetz (LTG) - (Amtsbl. des Saarlandes S. 517) richtet. Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts, der der Verfassungsbeschwerde zugrunde liegt, wird auf die Abschnitte A. I. und II.

der Gründe dieses Beschlusses Bezug genommen.

II.

2

Im weiteren Verfahren über die Verfassungsmäßigkeit des vom Beschwerdeführer ebenfalls angegriffenen § 13 Abs. 1 Nr. 4 LTG und der damit in sachlichem Zusammenhang stehenden weiteren Vorschriften des Gesetzes hat das Gericht gemäß Abschnitt C. I. 3 der Gründe der Teilentscheidung vom 21. Januar 1975 den Beschwerdeführer, den Landtag des Saarlandes und den Minister des Innern des Saarlandes als unmittelbar Beteiligte zur mündlichen Verhandlung geladen und außerdem dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung, den übrigen Landesparlamenten, dem Bayerischen Senat und den im Bundestag vertretenen politischen Parteien Gelegenheit gegeben, sich schriftlich und in der mündlichen Verhandlung u. a. zu folgenden Fragen zu äußern: Wie stark ist gegenwärtig im Bundestag und in den Landtagen die Inanspruchnahme eines Abgeordneten im Parlament und im Wahlkreis? Wie ist die Entwicklung der Zusammensetzung des Bundestages und der Landtage, insbesondere die des Anteils der öffentlichen Bediensteten? Wie hoch sind die Einkünfte der Abgeordneten, die mit ihrem Mandat in Zusammenhang stehen? Wieviele Abgeordnete ziehen noch Einkünfte aus ihrem Beruf neben den Einkünften aus dem Mandat? Hat sich der Status der Abgeordneten - und inwiefern hat er sich - geändert seit dem Ende des 19. Jahrhunderts? Hat sich insbesondere das Verständnis von der "angemessenen, die Unabhängigkeit des Abgeordneten sichernden Entschädigung" geändert? Sind aus der Summe der Veränderungen Folgerungen zu ziehen in bezug auf das Privileg der Steuerfreiheit, in bezug auf das sog. Beamtenprivileg und in bezug auf damit zusammenhängende Regelungen über Verdienstausfallentschädigungen, Altersversorgung und ähnlichem insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes und der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums? Sind Differenzierungen der Betrachtung nötig zwischen Bundestagsmandat und Landtagsmandat? Wie sind im Lichte dieser Überlegungen die Vorschriften der §§ 3 Abs. 1 Buchst. a und b, 5, 6, 9, 13, 14 und 16 LTG zu beurteilen?

III.

3

Es haben sich schriftlich geäußert:

4

1. Der Saarländische Landtag:

5

a) Er trägt im wesentlichen vor: Das noch anhängige Verfahren sei unzulässig; denn das Bundesverfassungsgericht sei an den in dem Antrag des Beschwerdeführers umschriebenen Streit- und Beschwerdegegenstand gebunden, dürfe also nicht über ihn hinausgreifen und andere Vorschriften des Landtagsgesetzes auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen. Dieses Gesetz regle in seinem ersten Abschnitt ausschließlich die Rechtsstellung des Landtagsabgeordneten; sie könne nicht Anfechtungsgegenstand in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren, sondern nur Streitgegenstand einer Organstreitigkeit sein, für die eine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts nicht begründet sei. Schließlich fehle dem Beschwerdeführer derzeit die Beschwerdebefugnis und ein Rechtsschutzinteresse,

weil er bei der letzten Wahl nicht für den Saarländischen Landtag kandidiert habe.

6

b) In der Sache seien die Abgeordnetenbezüge vorveranschlagte und pauschalisierte Aufwandsentschädigungen, aber kein Gehalt. Ihr Zweck sei das auftragsfreie Mandat, die Unabhängigkeit des Abgeordneten gegenüber Staat und politischer Partei zu gewährleisten. Veränderungen im politisch-soziologischen Bereich könnten geltendes Recht nicht außer Kraft setzen oder abändern, sondern allenfalls den Gesetzgeber veranlassen, die Rechtslage zu überprüfen und zu ändern. Im übrigen sei zwischen Bundestagsabgeordneten und Landtagsabgeordneten zu differenzieren. Landtagsabgeordnete übten typischerweise Mandat und Beruf nebeneinander aus; ihre Abgeordnetenbezüge seien auch ihrer tatsächlichen Beschaffenheit und Auswirkung nach Entschädigungen für mandatsbedingten Aufwand.

7

Die Gewährung von Ruhegehalt an Abgeordnete, die dem öffentlichen Dienst angehören, stelle sich als Ausgleich für die nach Art. 137 Abs. 1 GG zulässige und vom Landesgesetzgeber für alle öffentlich-rechtlichen Bediensteten des Landes und der ihm eingegliederten Körperschaften, Anstalten und Stiftungen angeordneten Beschränkung der Wählbarkeit in der Form einer Inkompatibilitätsbestimmung dar. Die Alimentationspflicht des Staates gegenüber den Ruhestandsbeamten gehöre zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG. Es sei also verfassungsrechtlich geboten, neben der Abgeordnetenentschädigung weitere Bezüge vorzusehen für inkompatible Tätigkeiten und zwar in der Form von Verdienstausfallsentschädigungen oder in der Form von Ruhegeldern oder entsprechenden Bezügen.

8

Aus der Entscheidung, Angehörigen des öffentlichen Dienstes bei der Übernahme eines Mandats Versorgungsbezüge oder korrespondierende Bezüge und die Zusicherung des Wiedereintritts in ihre Stellung zu gewähren, müßten für die übrigen Abgeordneten, gleichgültig, welche berufliche Stellung sie innehaben, allgemeine Folgerungen in bezug auf entsprechende Regelungen nicht gezogen werden. Der im Saarland für die verschiedenen Berufsbilder jeweils geltende Rechtszustand weise keine sachwidrigen Differenzierungen auf.

9

Die Abgeordnetenbezüge, die das Landtagsgesetz vorsehe, stellten, da es sich um Aufwandsentschädigungen handle, keine Einkünfte im Sinne des steuerrechtlichen Einkommensbegriffs dar. Der Landesgesetzgeber habe deshalb bestimmen können, ob und inwieweit sie steuerfrei sein sollten. Eine Besteuerung der bisher steuerfreien Entschädigungen werde die Entwicklung zum Berufsparlamentarier fördern, weil sie die berufliche Betätigung neben der Ausübung des Mandats wirtschaftlich nicht mehr reizvoll erscheinen lasse.

10

Soweit ein Abgeordneter neben den Aufwandsentschädigungen noch weitere Einkünfte aus öffentlichen Kassen erhalte, komme eine gegenseitige Anrechnung nur in Betracht, wenn die verschiedenen Bezüge "zu ein und demselben Zweck" gezahlt würden.

11

Neben den im Landtagsgesetz geregelten Bezügen fielen andere mit dem Mandat rechtlich oder tatsächlich verbundene Einkünfte im Saarland nicht ins Gewicht.

12

## 2. Der Deutsche Bundestag:

13

Die Rechtsstellung des Abgeordneten unterscheide sich grundlegend von der Rechtsstellung aller Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Den Abgeordneten charakterisiere auch heute noch das freie Mandat; er sei nach wie vor Repräsentant des Gesamtvolkes. In Art. 38 GG habe das repräsentative Prinzip der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland seinen klaren Ausdruck gefunden. An diesem repräsentativen Grundzug der Verfassung habe Art. 21 GG, der die Anerkennung der politischen Parteien in ihrer bedeutenden Rolle ausspreche, nichts geändert. Zwar mögen sich aus der Rolle der politischen Parteien im Verfassungsleben Folgerungen für die Ausübung des freien Mandats ergeben, aber von einer Wandlung zu einer identitär-plebiszitären Demokratie könne nicht gesprochen werden. Demnach habe sich auch der verfassungsrechtliche Status des Abgeordneten nicht geändert. Geändert habe sich die mit der Mandatsausübung verbundene Arbeitsbelastung, geändert habe sich auch die Zusammensetzung des Parlaments, insofern die Abgeordneten nicht mehr aus bestimmten begrenzten sozialen Schichten, sondern aus allen Kreisen der Bevölkerung, aus allen Berufen stammten. Trotz des Umfangs der Tätigkeit des Abgeordneten könne sie nicht als Beruf qualifiziert werden, weil sie nicht auf Dauer berechnet sei und nicht der Schaffung oder Haltung einer Lebensgrundlage diene. Auch heute noch wisse ein großer Teil der Abgeordneten die Mandatsausübung mit der Berufsausübung zu verbinden; das gelte insbesondere für die Abgeordneten in den Landtagen. Schließlich rechtfertigten auch Art. 48 Abs. 2 GG, der vom "Amt" des Abgeordneten spreche, und die Einführung einer parlamentarischen Alterssicherung nicht, die Tätigkeit des Abgeordneten in die Nähe des öffentlichen Dienstes zu rücken. Der Begriff Amt sei in Art. 48 Abs. 2 GG in einem sehr weiten Sinn einer Bezeichnung öffentlicher Funktionen verwendet, die Alterssicherung gehöre in den Kreis der zur Sicherung der Unabhängigkeit des Abgeordneten geleisteten Entschädigung.

14

Der Grundcharakter der Entschädigung als einer Aufwandsentschädigung habe sich nicht geändert, auch wenn die neuere Entwicklung hinsichtlich der Bemessung und Ausstattung dieser Entschädigung der Fortentwicklung der sozialen Lage der Abgeordneten Rechnung trage; insbesondere sei die Entschädigung nicht zu einer Art Gehalt geworden. Als Entgelt für die geleistete Tätigkeit sei die gegenwärtige Ausstattung der Bundestagsabgeordneten bei der zeitlichen Ausdehnung und der Qualifikation der Tätigkeit der Abgeordneten sowie im Hinblick auf vergleichbare Positionen im öffentlichen Leben nicht angemessen; daraus ergebe sich, daß der Rahmen für eine Qualifikation der gegenwärtigen Ausstattung der Bundestagsabgeordneten als Aufwandsentschädigung nicht überschritten sei. Aus der bloß technischen Regelung der Anknüpfung der Grunddiäten an das Amtsgehalt des Bundesministers lasse sich nicht auf die Rechtsnatur der Einkünfte schließen. Auch die Altersversorgung sei Teil einer der sozialen Lage der Abgeordneten angepaßten und zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit erforderlichen Aufwandsentschädigung. Es genüge heute nicht mehr die Entschädigung zum

Ausgleich des mit der Mandatsausübung entstehenden Mehraufwands; vielmehr gehöre heute zur Aufwandsentschädigung auch der Ausgleich für den Verzicht auf das sonst in dieser Zeit durch den Abgeordneten erreichbare Einkommen, das allerdings nicht individuell ausgestaltet, sondern nur pauschal bemessen sein könne. Die sich daraus ergebende Beziehung zum Lebensunterhalt des Abgeordneten, der in der Mehrzahl der Fälle nicht allein durch diesen Bezug gesichert wird, oder anders ausgedrückt: der Übergang vom Ausgleich des Mehraufwands zum Einkommensausgleich, rechtfertige es nicht, von einer Veränderung der Aufwandsentschädigung zu einer Besoldung oder einem Gehalt zu sprechen.

15

Die Ausgestaltung der Entschädigung der Abgeordneten gehöre dem Parlamentsrecht an; die Regelung, nach der Angehörigen des öffentlichen Dienstes während der Zeit ihrer parlamentarischen Tätigkeit Ruhegehalt oder Rente gezahlt werde, sei Bestandteil des öffentlichen Dienstrechts, bei dem allerdings ein Bezug zur Stellung des Abgeordneten und des Parlaments nicht zu verkennen sei. Diese Regelung sei eine Folge der in Art. 137 Abs. 1 GG eröffneten Möglichkeit, durch Gesetz für Angehörige des öffentlichen Dienstes eine Unvereinbarkeit für Amt und Mandat festzulegen. Zwar sei sie verfassungsrechtlich nicht geboten, aber sie sei verfassungsrechtlich zulässig. Allgemeine Vorschriften der Verfassung, die den öffentlichen Dienst betreffen, stünden nicht entgegen; Bedenken aus Art. 3 Abs. 1 GG bestünden nicht. Zwar habe im Bundestag und in den Landtagen im Laufe der Jahre der Anteil der Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter den Abgeordneten immer mehr zugenommen, aber daraus dürfe nicht der Schluß gezogen werden, dies beruhe auf einer ungleich günstigeren finanziellen Regelung für den genannten Personenkreis gegenüber den Abgeordneten aus anderen Berufs- und Gesellschaftskreisen. Jedenfalls habe der Gesetzgeber mit dieser Regelung innerhalb des ihm offenstehenden Gestaltungsspielraums nicht willkürlich gehandelt.

16

Im Hinblick auf die Regelung für Abgeordnete aus dem öffentlichen Dienst sei es unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 Abs. 1 GG zwar zulässig, aber keineswegs geboten, Abgeordneten aus anderen Berufen eine pauschalierte Verdienstauffällentschädigung zu gewähren. Die Verhältnisse im einzelnen seien für die verschiedenen Gruppen von Berufsangehörigen, die in das Parlament einziehen, unter den verschiedensten Gesichtspunkten verschieden. Daran könne auch die Regelung der Aufwandsentschädigung nichts Wesentliches ändern. Die Abgeordneten träten mit unterschiedlicher Einkommenslage in das Parlament ein und nähmen auch je nach ihrer beruflichen Zugehörigkeit unterschiedliche Berufsrisiken auf sich. Dies werde durch die Gewährung der pauschalierten Grundentschädigung nur in demjenigen Maße ausgeglichen, das zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit notwendig erscheine.

17

Da nach der vom Bundestag vertretenen Auffassung die Bezüge des Abgeordneten nach wie vor eine pauschalierte Aufwandsentschädigung seien, könne die gegenwärtige Regelung im Einkommensteuergesetz, nach der sie steuerfrei sind, nicht verfassungswidrig sein; insbesondere sei diese Regelung nicht unvereinbar mit dem Gleichheitssatz. Es sei Sache des Gesetzgebers, ob er sich für eine Besteuerung der Grunddiäten entscheiden wolle, - eine Frage, die wegen ihrer zahlreichen Implikationen zur Zeit Gegenstand der Untersuchung einer

Expertenkommission sei.

18

An zusätzlichen Einnahmen, die mit dem Mandat eines Bundestagsabgeordneten verbunden sein können, käme für die Mitglieder des Parlaments der Europäischen Gemeinschaften neben dem Ersatz der Fahrtkosten ein Tagegeld von 183 DM und für die Mitglieder des Verwaltungsrats der Deutschen Bundespost eine monatliche Vergütung von 450 DM sowie ein Tage- und Übernachtungsgeld von 68 DM und ein Sitzungsgeld von 50 DM in Betracht.

19

3. Der Landtag von Baden-Württemberg:

20

Für die Tätigkeit des Landtagsabgeordneten könne keinesfalls angenommen werden, sie sei zu einem den vollen Einsatz der Arbeitskraft fordernden Beruf geworden. Diese Abgeordneten übten in der Mehrzahl neben dem Mandat einen Beruf aus und bezögen hieraus ihren Lebensunterhalt. Der Anteil derer, die neben ihrer Abgeordnetentätigkeit ihren Beruf nicht weiterführen können, liege in allen Landtagen unter 15 %. Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes seien dabei nicht mitgezählt, weil sie ihre Berufstätigkeit nicht wegen ihrer Belastung durch das Mandat, sondern kraft der Inkompatibilitätsvorschrift einstellen müßten. Die Landtage bemühten sich überdies durch eine Reihe von Maßnahmen organisatorischer Art und teilweise durch Gewährung von Verdienstausschädigungen zu verhindern, daß das Landtagsmandat zum vollen Beruf und der Landtagsabgeordnete zum Berufsparlamentarier werde. Die Grunddiäten, die in den Flächenstaaten zwischen 1550 und 2550 DM, in den Stadtstaaten zwischen 1000 und 1350 DM lägen, seien ihrer Höhe nach nicht dazu bestimmt, ohne Hinzutreten sonstiger Einkünfte den angemessenen Lebensunterhalt des Abgeordneten und seiner Familie sicherzustellen, zumal aus den Grunddiäten hohe Unkosten bei der Arbeit im Wahlkreis, Beiträge an die Fraktion und Partei (bis zu monatlich 800 DM) sowie Wahlkampfrücklagen zu bestreiten seien. Was der Abgeordnete eines Landtages an Bezügen erhalte, sei weder Gehalt noch Besoldung, sondern Aufwandsentschädigung.

21

Die landesrechtlichen Regelungen, nach denen Richter und Beamte, denen Inkompatibilitätsvorschriften die gleichzeitige Ausübung von Mandat und Beruf verbieten, in den Ruhestand zu versetzen sind und Anspruch auf Ruhegehalt haben, entsprächen den Regelungen in § 33 Abs. 1 BRRG und § 71 Abs. 1 DRiG; diese Vorschriften seien im Hinblick auf Art. 137 Abs. 1 GG gerechtfertigt. Soweit andere Abgeordnete durch ihr Mandat tatsächlich gehindert seien, ihren Beruf voll auszuüben, stellten die Bestimmungen über Verdienstausschädigungen den Versuch eines Ausgleichs dar.

22

Da die Bezüge der Landtagsabgeordneten der Sache nach Aufwandsentschädigungen seien, sei eine Besteuerung dieser Bezüge verfassungsrechtlich nicht geboten. Eine Besteuerung sei auch rechtspolitisch unerwünscht; denn sie könne eine Entwicklung zum Berufsparlamentarier fördern und könne für Mandatsbewerber, die ein höheres Berufseinkommen erzielen, zu einer faktischen Beeinträchtigung des Zugangs zum Parlament führen.

23

Ins Gewicht fallende weitere Einkünfte, die der Abgeordnete neben der Aufwandsentschädigung in Zusammenhang mit seinem Mandat beziehe, seien nicht feststellbar.

24

4. Die Landtage von Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz sowie das Berliner Abgeordnetenhaus und der Bayerische Senat haben sich unter Mitteilung einzelner landesrechtlicher Besonderheiten im Bereich des Diätenrechts den Ausführungen des Landtages von Baden-Württemberg angeschlossen.

25

5. Die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg hat ausgeführt: Die Diätenregelung in Hamburg gewähre nach den bisher in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angedeuteten Beurteilungsgrundsätzen den Abgeordneten kein Entgelt, sondern nur eine Aufwandsentschädigung. Der Abgeordnete erhalte eine monatliche Aufwandsentschädigung von 1000 DM, ein Sitzungstagegeld von 25 DM sowie eine Entschädigung für Gehalts- oder Lohnausfall, der durch die Teilnahme an einer Sitzung entstanden sei; die Sitzungen in der Bürgerschaft und ihren Ausschüssen fänden in der Regel nach 16.00 Uhr statt, um die Abgeordneten in ihrer beruflichen Tätigkeit möglichst nicht zu beeinträchtigen. Die Höhe der Diäten sei im Gesetz fixiert und seit 1971 unverändert; sie sei nicht mit der Entwicklung der Besoldung von Beamten oder Ministern gekoppelt. Der Abgeordnete habe auch keinen Anspruch auf Ruhesold nach Beendigung seiner Abgeordnetentätigkeit. Aus alledem ergebe sich klar, daß das Mitglied der Hamburger Bürgerschaft keine Besoldung erhalte, sondern zur Sicherung seines und seiner Familie Lebensunterhalt auf die Einkünfte aus seinem Beruf angewiesen sei. Hamburg halte also in seiner Regelung an der herkömmlichen Auffassung von der Aufwandsentschädigung, die dem Abgeordneten gebühre, fest. Soweit nach Hamburger Recht Inkompatibilitätsvorschriften bestehen, seien die Abgeordneten von ihrem Dienstherrn ohne Bezüge zu beurlauben.

26

6. Die Christlich-Demokratische Union Deutschlands hat sich unter Vorlage eines Gutachtens von Professor Hans H. Klein wie folgt geäußert: Die Bezüge der Abgeordneten im Bund und in den Ländern seien weder als Gehalt oder Besoldung noch überhaupt als Entgelt für geleistete Dienste zu charakterisieren; sie entschädigten die Abgeordneten für die ihnen in der Ausübung des Mandats entstehenden Auslagen, für gewisse immaterielle Nachteile und für den Einnahmeausfall, den sie dadurch erleiden, daß sie ihrem bürgerlichen Beruf während der Inhabung des Mandats nicht oder nicht voll nachgehen können, und sicherten dadurch ihren Lebensunterhalt. Die Rechtsnatur der dem Abgeordneten gewährten Bezüge als Aufwandsentschädigung im Sinne des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG habe sich bis heute nicht geändert.

27

Es sei verfassungsrechtlich zulässig, wenn auch nicht verfassungsrechtlich geboten, für die Aufgabe eines Amtes oder einer Tätigkeit, die mit dem Mandat rechtlich oder tatsächlich unvereinbar sei, auch eine Verdienstausschädigung oder

Ruhegehalt vorzusehen unter der Voraussetzung, daß dies nicht zu einer willkürlichen Differenzierung zwischen den aus verschiedenen Berufen kommenden Mandatsträgern führe.

28

Jeder Abgeordnete, dessen berufliche Existenz auf vertraglicher Grundlage beruhe, habe kraft Verfassung oder kraft Gesetzes einen Anspruch darauf, ungeschmälert in diejenige Position wieder einzurücken, aus der heraus er in die parlamentarische Tätigkeit gelangt war. Angesichts der großen Bedeutung der Zugänglichkeit des Parlaments für alle Bevölkerungsschichten und alle Berufsgruppen erscheine es geboten zu gewährleisten, daß in Fällen, in denen die Übernahme und Ausübung des Mandats zu einer Gefährdung der beruflichen Existenz führe, geeignete Vorkehrungen getroffen werden, daß der Abgeordnete nach Beendigung seines Mandats, ohne zu große Schwierigkeiten überwinden zu müssen, in seinen Beruf zurückkehren kann; in diesen Fällen komme möglicherweise die Zahlung einer Ausgleichssumme in Betracht.

29

Es sei verfassungsrechtlich weder verboten noch geboten, die Aufwandsentschädigung im Sinne von § 1 des Diätengesetzes vom 3. Mai 1968 (BGBl. I S. 334) der Steuerpflicht zu unterwerfen. Bedacht werden müsse bei einer Besteuerung der Diäten u. a., daß nicht der Grundsatz der Zugänglichkeit des Parlaments für alle Bevölkerungsgruppen und alle Berufe praktisch dadurch verletzt werde, daß übermäßige Belastungen die Angehörigen bestimmter Berufs- und Einkommensgruppen von der Kandidatur für eine parlamentarische Tätigkeit abhalten.

30

In der mündlichen Verhandlung vom 18. Juni 1975 haben der Beschwerdeführer durch seinen Bevollmächtigten und die angehörten Parlamente und Parteien durch ihre anwesenden Vertreter den schriftlichen Vortrag vertieft und ergänzt.

B.

31

Gegen die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde bestehen nach der Teilentscheidung vom 21. Januar 1975 keine Bedenken. Das gilt auch gegenüber den Einwendungen des Landtages des Saarlandes für den weiteren Verfahrensabschnitt.

32

1. Die vom Beschwerdeführer gewählte Verfahrensart - das Verfassungsbeschwerdeverfahren - ist zulässig. Der Beschwerdeführer hat von Anfang an nicht um seinen Status als Landtagsabgeordneter, den er während der 5. Legislaturperiode innehatte, gekämpft - das wäre eine Meinungsverschiedenheit gewesen, die im Organstreit vor dem zuständigen Verfassungsgericht auszutragen gewesen wäre -, sondern gesetzliche Regelungen angegriffen, die für ihn maßgebend geworden wären, wenn er sich nach diesem Recht zur Wahl für die 6. Legislaturperiode des Saarländischen Landtages gestellt hätte und gewählt worden wäre. Er war im Augenblick der Erhebung der Verfassungsbeschwerde zwar Abgeordneter des Saarländischen Landtages, aber durch die angegriffene Regelung noch nicht als Abgeordneter betroffen und streitet in diesem Verfahren auch heute,

im Zeitpunkt der Schlußentscheidung, nicht aus seinem Abgeordnetenstatus heraus, sondern als ein potentieller Kandidat für einen Sitz im Saarländischen Landtag. Sowie die ausgeschiedene Abgeordnete eine die Altersversorgung der Abgeordneten betreffende Regelung, die ihn nach seiner Behauptung ungleich gegenüber anderen Abgeordneten trifft, im Organstreit geltend machen kann (BVerfGE 32, 157 (162)), so wenig kann der Beschwerdeführer, der noch nicht dem Landtag angehört, für dessen Wahlperiode die angegriffene Regelung gilt, auf den Weg des Organstreits gewiesen werden.

33

2. An dieser rechtlichen Beurteilung ändert sich auch dadurch nichts, daß das Gericht in diesem Verfahren weitere Vorschriften des Landtagsgesetzes, die vom Beschwerdeführer nicht angegriffen worden sind, auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu untersuchen genötigt ist. Eine solche Ausdehnung der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Normen, die u. U. zu einer teilweisen Neubestimmung eines verfassungsrechtlichen Status führen kann, ist keineswegs eine Eigentümlichkeit gerade des Verfassungsstreits, näherhin des Organstreits. Das Problem kann immer auftreten, wenn die Verfassungsmäßigkeit einer Norm zu prüfen ist, - also sowohl im Organstreit als auch im Verfahren der abstrakten und konkreten Normenkontrolle sowie im Verfassungsbeschwerdeverfahren, in dem unmittelbar oder mittelbar eine gesetzliche Vorschrift auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen ist. Das Ausgreifen bei der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit auf Normen über den Antrag des Beschwerdeführers (oder Antragstellers) hinaus ist stets dann unvermeidlich, wenn die angegriffene Norm durch Verweisung auf eine andere oder durch den klaren inneren Zusammenhang mit anderen Vorschriften derart von den letzteren abhängt, daß sich aus der Verfassungswidrigkeit dieser Normen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm ergibt. So liegt der Fall hier, wie bereits in der Entscheidung vom 21. Januar 1975 dargelegt ist.

34

3. Der Beschwerdeführer war jahrelang Mitglied des Saarländischen Landtages. Er erhob die Verfassungsbeschwerde, um sich Klarheit zu verschaffen, ob und unter welchen rechtlichen Bedingungen er für die damals anstehende Neuwahl zum Landtag kandidieren könne. Er war schließlich nicht bereit, bei dieser Wahl zu kandidieren, weil ihm unter den ihn betreffenden, im bisherigen Verfahren noch nicht abschließend auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüften rechtlichen Vorschriften des Landtagsgesetzes die Übernahme eines Mandats unzumutbar erschien. Er hat in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich erklärt, daß er für den Saarländischen Landtag bei der nächsten Wahl zu kandidieren entschlossen sei, wenn er mit dem noch anhängigen Teil seiner Verfassungsbeschwerde Erfolg habe. Unter diesen Umständen läßt sich nicht bezweifeln, daß der Beschwerdeführer nach wie vor selbst, unmittelbar und gegenwärtig durch die von ihm angegriffenen Normen betroffen ist. Aus denselben Gründen ist das Rechtsschutzbedürfnis für den Beschwerdeführer auch im Zeitpunkt der Entscheidung über seinen noch anhängigen Antrag zu bejahen.

C.

35

Die angegriffene Vorschrift des § 13 Abs. 1 Nr. 4 LTG ist mit dem Grundgesetz unvereinbar; sie verstößt sowohl gegen Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG als auch gegen

den formalisierten Gleichheitssatz. Auch die §§ 5, 6, 9, 13 Abs. 1 und 2, 14 und 16 Abs. 1 Satz 2 LTG, die mit der angegriffenen Vorschrift in Zusammenhang stehen und deshalb zu prüfen sind, sind mit dem Grundgesetz unvereinbar.

I.

36

Die Regelungen im Landtagsgesetz gehen ebenso wie die entsprechenden Regelungen für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der übrigen Landesparlamente noch von der überkommenen Vorstellung über die Rechtsstellung des Abgeordneten und der ihm danach zukommenden finanziellen Ausstattung aus. Dieser Status der Abgeordneten hat sich zwar nicht im Kern, aber in mehrfacher Hinsicht erheblich geändert. Darauf hat das Bundesverfassungsgericht früher schon hingewiesen: "Im Zuge der in einer Reihe von Staaten zu beobachtenden Entwicklung von der liberal-repräsentativen zur parteienstaatlichen Demokratie scheint in der politisch-gesellschaftlichen Wirklichkeit auch der Charakter der Aufwandsentschädigung sich allmählich zu wandeln. Je mehr nämlich die Abgeordneten von ihrem früheren repräsentativen Status einbüßen, um so weniger wird die Aufwandsentschädigung ihren ursprünglichen Sinn erfüllen können, die Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten sicherzustellen. Es ist daher kein Zufall, daß die Aufwandsentschädigung in einigen Staaten sich mehr und mehr einem Entgelt für die im Parlament geleisteten Dienste annähert und den Charakter einer Besoldung oder eines Gehalts annimmt" (BVerfGE 4, 144 (151)). "Die Tätigkeit des Abgeordneten ist im Bund zu einem den vollen Einsatz der Arbeitskraft fordernden Beruf geworden; der Abgeordnete kann daher unter diesem Aspekt heute legitimerweise ein Entgelt beanspruchen, mit dem er seinen und seiner Familie Lebensunterhalt zu bestreiten vermag... Bereits die nach einem bestimmten Prozentsatz des Amtsgehalts eines Bundesministers bemessene Höhe der 'Aufwandsentschädigung' ... zeigt eindrücklich, inwieweit aus der bloßen 'Entschädigung' in Wirklichkeit eine 'Bezahlung' für die parlamentarische Tätigkeit geworden ist. Noch deutlicher tritt der veränderte Charakter der Entschädigung bei der Einführung der Altersversorgung in Erscheinung. Mag man sie auch als einen 'zusätzlichen, auf die nachparlamentarische Zeit projektierten Unabhängigkeitsschutz' (Th. Eschenburg, Der Sold des Politikers, S. 76 f.) etikettieren und mit diesem Etikett ins Leben gerufen haben (...), in Wirklichkeit ist der Ruhegeldanspruch des Abgeordneten heute ein Annex seiner Besoldung" (BVerfGE 32, 157 (164 f.)).

37

Die Entwicklung läßt sich zur Zeit wie folgt zusammenfassen:

38

1. Heute hat jedermann die rechtliche Möglichkeit, mit Erreichung der Volljährigkeit, das ist ab Vollendung des 18. Lebensjahres, Abgeordneter zu werden. Im allgemeinen kann nicht mehr davon ausgegangen werden, daß ein Abgeordneter für die Zeit seiner Mitgliedschaft im Parlament den wirtschaftlichen Rückhalt für sich und seine Familie aus eigenem Vermögen oder eigenem Einkommen aus beruflicher Tätigkeit erzielen kann. Der Typ des unabhängigen, als Einzelpersonlichkeit gewählten Honoratioren-Abgeordneten, dessen wirtschaftliche Existenz durch das Mandat nicht beeinträchtigt wird und mit ihm nicht verbunden ist, ist immer seltener geworden. Der Umfang der Inanspruchnahme durch das

Mandat ist so stark gewachsen, daß der Abgeordnete in keinem Fall mit der im Arbeitsleben sonst üblichen und allgemein als Fortschritt empfundenen wöchentlichen Regelarbeitszeit von 40 Stunden seine Verpflichtungen bewältigen kann. Er wird im Parlament durch Plenar- und Ausschußsitzungen, in der Fraktion und Partei durch Sitzungen und Arbeiten sowie im Wahlkreis durch Veranstaltungen der verschiedensten Art, nicht zuletzt durch Wahlvorbereitungen und Wahlversammlungen in Anspruch genommen. So sehr er theoretisch die Freiheit hat, seine Aktivitäten in diesen drei Bereichen nach eigenem Ermessen bis über die Grenze der Vernachlässigung seiner Aufgabe hinaus einzuschränken, in der Praxis kann er sich dies aus den verschiedensten Gründen nicht leisten. Deshalb sind nach den Bekundungen der Experten in der mündlichen Verhandlung für Bundestagsabgeordnete, die neben ihrer Abgeordnetentätigkeit noch versuchen, ihrem Beruf wenigstens teilweise nachzugehen, Wochenarbeitszeiten zwischen 80 und 120 Stunden und für Landtagsabgeordnete, die ihrem Beruf nachgehen, Wochenarbeitszeiten zwischen 60 und 100 Stunden typisch und unvermeidbar. Außerdem: Niemand bewirbt sich heute um einen Abgeordnetensitz, um ihn nach vier Jahren wieder aufzugeben. Regelmäßig faßt er den Entschluß, für den Bundestag oder einen Landtag zu kandidieren in der Absicht, alles zu tun, um das Mandat so lange zu behalten, wie ihm die Wiederwahl aufgrund des Vertrauens von Partei und Wählern gelingt. Das liegt in der Regel auch im Interesse der politischen Partei und des Parlaments. Dementsprechend ist die Zahl der Abgeordneten, die während mehrerer Legislaturperioden dem Parlament angehören, relativ groß. Die parlamentarische Demokratie einer höchst komplizierten Wirtschafts- und Industriegesellschaft, in der Rechtsstaat, Freiheit und Pluralismus entscheidend mit Hilfe der politischen Parteien aufrechterhalten werden sollen, verlangt vom Abgeordneten mehr als nur eine ehrenamtliche Nebentätigkeit, verlangt den ganzen Menschen, der allenfalls unter günstigen Umständen neben seiner Abgeordnetentätigkeit noch versuchen kann, seinem Beruf nachzugehen. Dem entspricht auch das Erscheinungsbild des heutigen Parlamentariers; für Abgeordnete mit besonderen Funktionen im Parlament oder in den Fraktionen tritt die berufliche Tätigkeit völlig in den Hintergrund. Schließlich: Die Gefahr einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Abgeordneten droht heute nicht mehr vom Staat, sondern eher von der politischen Partei, der er angehört, und vor allem von einflußreichen Gruppen der Gesellschaft.

39

Diese Veränderungen der Verhältnisse hatten ihre Auswirkungen auf die Gestaltung der Abgeordnetenentschädigung: Während zunächst die Abgeordnetendiäten nichts anderes und nicht mehr als ein Ausgleich des mit dem Abgeordnetenmandat verbundenen besonderen Aufwands waren - ursprünglich gehörte nicht einmal der Verdienstausfall dazu -, mehrten sich nach und nach, seit 1950 immer rascher, die Formen der verschiedenen Entschädigungen; ein Teil, die Grundentschädigung, wurde vielfach dynamisiert, indem man sie mittelbar mit der Beamtenbesoldung koppelte; in den meisten Ländern zogen die Ruhegehälter der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst (das sog. Beamtenprivileg) die Verdienstausfallentschädigung für Abgeordnete nach sich, die einen privaten Beruf ausübten; in Bund und Ländern wuchsen nicht zuletzt infolge des Übergangs zum Pauschalierungsprinzip die Beträge der Entschädigungen beträchtlich (z. B. Reisekosten-, Bürokosten-, Tagegeld-Pauschale); zu den "normalen" Abgeordnetendiäten traten besondere Entschädigungen für die Parlamentspräsidenten, die Vizepräsidenten, die Ausschußvorsitzenden, in einer

Reihe von Landtagen für die Fraktionsvorsitzenden, für die Schriftführer und in einigen Ländern für die Oppositionsführer hinzu; dem Übergangsgeld für ausscheidende Abgeordnete, das zugleich die Übergangszeit zwischen den Wahlperioden überbrückt, folgte schließlich die Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung. Das Ergebnis ist, daß aus der Entschädigung für einen besonderen, mit dem Mandat verbundenen Aufwand eine Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse geworden ist als Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung ("full-time-job") gewordenes Mandat. Aus der Entschädigung des Inhabers eines Ehrenamtes ist die Bezahlung für die im Parlament geleistete Tätigkeit geworden. Der Abgeordnete, der dadurch natürlich nicht "Beamter" geworden, sondern - vom Vertrauen der Wähler berufen - Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger des "freien Mandats" und "Vertreter des ganzen Volkes" geblieben ist, erhält nicht mehr bloß eine echte Aufwandsentschädigung, er bezieht aus der Staatskasse ein Einkommen. Das gilt jedenfalls für den Bundestagsabgeordneten. Ob es auch für alle Landesparlamente gilt, kann hier offenbleiben. Im folgenden genügt der Nachweis, daß das genannte Ergebnis nach dem Landtagsgesetz auch für den Abgeordneten des Saarländischen Landtags zutrifft.

40

2. Den Schwerpunkt der Entschädigung für den Abgeordneten des Saarländischen Landtags bilden die Entschädigung nach § 11 LTG, die im Januar 1975 nach Auskunft des Direktors des Landtages 2039,80 DM betrug und steuerfrei ist, und - für Beamte, die gemäß § 5 in den Ruhestand treten - mindestens 60 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (§ 6 Abs. 2 LTG), - für Angestellte des öffentlichen Dienstes - ebenfalls mindestens 60 v. H. der Vergütung, die ihnen bei Verbleiben im Dienst in ihrer Vergütungsgruppe zugestanden hätte (§ 9 Abs. 1 LTG), - für Berufstätige außerhalb des öffentlichen Dienstes - eine steuerfreie Verdienstauffallentschädigung gemäß § 13 LTG, für Angestellte und Selbständige höchstens 1000 DM. Der Abgeordnete ohne besondere parlamentarische Funktion erhält danach in der Regel monatlich über 3000 DM. Dazu kommen freie Benutzung des Telefons in den Räumen des Parlaments, freie Fahrkarte, 350 DM monatliche Bürokostenpauschale, für den Abgeordneten monatlich 50 DM, für die Schriftführer monatlich 250 DM, für die Vizepräsidenten und Fraktionsvorsitzenden monatlich 450 DM Kilometerpauschale sowie für jeden Abgeordneten 10 Fahrten vom Wohnsitz zum Landtag und zurück 0,40 DM je Kilometer, schließlich ein Sitzungsgeld von mindestens 40 DM pro Tag. Da bei der Größe und den Verkehrsverhältnissen des Saarlandes in der Regel ein doppelter Wohnsitz nicht erforderlich ist und die genannten zusätzlichen pauschalierten sonstigen Entschädigungen (§ 14 LTG) reichlich bemessen sind, steht das Einkommen von monatlich über 3000 DM netto für den Unterhalt des Abgeordneten und seiner Familie zur Verfügung. Das ist - ohne daß hier schon auf die Angemessenheit abgehoben wird - eine Vollalimentierung aus der Staatskasse für die Tätigkeit als saarländischer Landtagsabgeordneter.

II.

41

1. Im Lichte der dargelegten, nicht zufälligen, sondern notwendigen und innerlich folgerichtigen, schwerlich reversiblen Entwicklung gewinnt Art. 48 Abs. 3 GG eine neue Bedeutung. Die dort für die Abgeordneten geforderte "angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung" muß für sie und ihre Familien während

der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können. Sie muß außerdem der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden. Die Bemessung des parlamentarischen Einkommens darf die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten und die praktische Möglichkeit, sich seiner eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit auch um den Preis, Berufseinkommen ganz oder teilweise zu verlieren, widmen zu können, nicht gefährden. Die Alimentation ist also so zu bemessen, daß sie auch für den, der, aus welchen Gründen immer, kein Einkommen aus einem Beruf hat, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist. Anderen Zwecken als dem der Unterhaltssicherung, beispielsweise einer Mitfinanzierung der Fraktion oder politischen Partei oder der Beteiligung an Wahlkosten, hat die Entschädigung nicht zu dienen. Die angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung im Sinne des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG ist demnach heute eine Vollalimentation aus der Staatskasse.

42

2. Die Entschädigung wird damit keineswegs zu einem "arbeitsrechtlichen Anspruch, mit dem ein Anspruch auf Erfüllung dienstlicher Obliegenheiten korrespondieren würde - der Abgeordnete "schuldet" rechtlich keine Dienste, sondern nimmt in Unabhängigkeit sein Mandat war -; ebensowenig wird sie damit zu einem Gehalt im beamtenrechtlichen Sinn - der Abgeordnete ist, wie dargelegt, kein Beamter -, steht also nicht unter den verfassungsrechtlich gesicherten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG); sie wird von diesen Grundsätzen überhaupt nicht berührt. 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 "formal-technisches 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 selbständigen 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 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. Nicht einmal § 60 BBesG a. F. (jetzt § 14 in der Fassung des 2. BesVNG vom 23. Mai 1975 (BGBl. I S. 1173)) läßt sich auf die Abgeordnetenbezüge entsprechend anwenden.

43

3. a) Die Demokratie des Grundgesetzes ist eine grundsätzlich privilegienfeindliche Demokratie. Zwar fordert der Gleichheitssatz nicht, daß der Gesetzgeber die Einzelnen und ihre relevanten gesellschaftlichen Gruppen unbedingt gleichmäßig

behandelt; er läßt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Ob und in welchem Ausmaß der Gleichheitssatz bei der Ordnung bestimmter Materien dem Gesetzgeber Differenzierungen erlaubt, richtet sich nach der Natur des jeweiligen Sachbereichs (BVerfGE 6, 84 (91); 32, 157 (167); ständige Rechtsprechung). Für den Sachbereich der Wahlen ist nach der historischen Entwicklung zum Demokratisch-Egalitären hin, die im Grundgesetz für das Bundestagswahlrecht in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und für das Wahlrecht in den Ländern, Kreisen und Gemeinden in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 ihren verfassungsrechtlich verbindlichen Ausdruck gefunden hat, davon auszugehen, daß jedermann seine staatsbürgerlichen Rechte in formal möglichst gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 11, 266 (272); 34, 81 (98) mit weiteren Hinweisen; ständige Rechtsprechung). Das gilt nicht nur für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts im engeren Sinn, es gilt auch für die Ausübung des Mandats. Das Grundgesetz kennt im Wahlrecht und im Parlamentsrecht keine für den Status des Abgeordneten erheblichen besonderen, in seiner Person liegenden Umstände, die eine Differenzierung innerhalb des Status rechtfertigen können. Alle Mitglieder des Parlaments sind einander formal gleichgestellt. Das Prinzip dieser formalisierten Gleichbehandlung ist verfassungsrechtlich im egalitären Gleichheitssatz ausgeprägt. Aus ihm folgt: Jedermann muß ohne Rücksicht auf soziale Unterschiede, insbesondere auf seine Abstammung, seine Herkunft, seine Ausbildung oder sein Vermögen die gleiche Chance haben, Mitglied des Parlaments zu werden. Aus ihm folgt weiter, daß jedem Abgeordneten eine gleich hoch bemessene Entschädigung zusteht, unabhängig davon, ob die Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit größer oder geringer ist, ob der individuelle finanzielle Aufwand oder das berufliche Einkommen verschieden hoch ist (vgl. Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, GG, 1973, Art. 48, Randnote 17). Eine Ausnahme vom formalisierten Gleichheitssatz im Sinne eines zwingenden Grundes ist nur für den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter anzuerkennen; ihre angemessene Entschädigung wird dadurch mitbestimmt, daß sie an der Spitze eines obersten Verfassungsgorgans stehen.

44

Die so verstandene einheitliche Entschädigung mit Alimentscharakter schließt aus den dargelegten Gründen alle weiteren, der Höhe nach differenzierten, individuellen oder pauschalierten finanziellen Leistungen an einzelne Abgeordnete aus öffentlichen Mitteln aus, die nicht einen Ausgleich für sachlich begründeten, besonderen, mit dem Mandat verbundenen finanziellen Aufwand darstellen. Danach werden also künftig z. B. eine Reihe von Pauschalen, Tage- und Sitzungsgeldern, Verdienstausschüttungen und ähnlichen Zuwendungen aus der Parlamentskasse sowie gestaffelte Diäten für Abgeordnete mit besonderen parlamentarischen Funktionen entfallen.

45

b) Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und der formalisierte Gleichheitssatz, der bei der Ausgestaltung und Bemessung der Abgeordnetenentschädigung zu beachten ist, berühren die Frage der Begründung und Fortführung eines Berufes neben der Parlamentstätigkeit und das daraus erzielte Einkommen grundsätzlich nicht. Allerdings verlangen sie - unbeschadet des Art. 48 Abs. 1 und 2 GG - gesetzliche Vorkehrungen dagegen, daß Abgeordnete Bezüge aus einem Angestelltenverhältnis, aus einem sog. Beratervertrag oder ähnlichem, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von

ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers, Unternehmers oder der zahlenden Großorganisation vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen. Einkünfte dieser Art sind mit dem unabhängigen Status der Abgeordneten und ihrem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung in ihrem Mandat unvereinbar.

46

Die nähere Regelung entsprechend diesen aus Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG entwickelten Grundsätzen ist Sache des Gesetzgebers.

III.

47

Die Verfassung des Saarlandes enthält keine Regelung über die Entschädigung für Abgeordnete. Für das Saarland gelten die aus Art. 48 Abs. 3 GG entwickelten Grundsätze über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Denn Art. 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 Art. 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 offenbleiben.

IV.

48

Auf der Grundlage des bisher Dargelegten ergibt sich für die Vorschriften des Landtagsgesetzes, deren Prüfung dieses Verfahren erforderlich macht, im einzelnen folgendes:

49

1. Gegen § 3 Abs. 1 Buchst. a und b, von deren Verfassungsmäßigkeit die Bedeutung und die Reichweite der §§ 5 bis 9 LTG abhängen, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Vorschrift enthält eine gesetzliche Beschränkung der Wählbarkeit von Richtern, Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes, die nach Art. 137 Abs. 1 GG statthaft ist (vgl. BVerfGE 12, 73 (77); 18, 172 (183)). Sie schließt die genannten Personengruppen nicht von der Wählbarkeit aus, sondern untersagt nur, daß sie, solange sie Abgeordnete sind, in ihrem Amt als Richter oder Beamter oder in ihrem Dienst als Angestellter tätig sein dürfen. Diese Inkompatibilitätsregel erfaßt allerdings alle Richter, Beamte und Angestellte des Landes, einer Gemeinde, eines Gemeindeverbandes oder einer sonstigen, der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts ohne Rücksicht auf den Rang oder die Bedeutung des Amtes oder die Art der Beschäftigung, obwohl sich innerhalb der genannten öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen Aufgaben denken lassen, bei denen schwerlich die Gefahr einer Vermischung, Verfilzung oder eines Interessenkonflikts zwischen Legislative und Exekutive angenommen werden kann. Abgesehen davon könnte der Wortlaut des Art. 137 Abs. 1 GG ("Die Wählbarkeit

von Beamten ... im Bund, in den Ländern und den Gemeinden") die Auslegung nahelegen, daß der Gesetzgeber von der Ermächtigung nur in der Weise Gebrauch machen kann, daß er einen Teil der bezeichneten Angehörigen des öffentlichen Dienstes - nämlich den Kreis der Personen, bei denen die gleichzeitige Wahrnehmung amtlicher und parlamentarischer Aufgaben zu einer ernsthaften Gefährdung des Prinzips der Gewaltenteilung und zu Interessenkonflikten führen kann - der Wählbarkeitsbeschränkung unterwirft. In Anbetracht der Schwierigkeit, die Grenze innerhalb der im Gesetz genannten Gruppen zwischen denen zu ziehen, deren Tätigkeit sie in die bezeichnete Gefahr bringen kann, und denen, deren Tätigkeit sie nicht in diese Gefahr bringen kann, muß es dem Gesetzgeber überlassen bleiben, in seiner Regelung bis an die äußerste Grenze der Ermächtigung des Art. 137 Abs. 1 GG zu gehen. Sie ist hier jedenfalls nicht evidenterweise überschritten. Es läßt sich sogar fragen, ob das in Bund und Ländern zu beobachtende unverhältnismäßig starke Anwachsen der Zahl der aktiven und inaktiven Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter den Abgeordneten ("Verbeamtung der Parlamente"), sollte es sich fortsetzen, noch mit den Anforderungen eines materiell verstandenen Gewaltenteilungsprinzips vereinbar ist.

50

2. Die von § 3 Abs. 1a und b LTG betroffenen Richter und Beamten treten gemäß § 5 LTG mit der Annahme der Wahl in den Ruhestand. Sie erhalten nach § 6 Abs. 1 LTG für den Monat, in dem sie in den Ruhestand treten, ihre bisherigen Dienstbezüge in unveränderter Höhe und vom anschließenden Monat ab auf die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag Ruhegehalt. Solange dieses Ruhegehalt weniger als 60 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge beträgt, wird den Richtern und Beamten eine Ausgleichszulage in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen dem Ruhegehalt und 60 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge gewährt. Diese Regelung ist in die Prüfung einzubeziehen, weil von ihr nach der Systematik des Gesetzes die Regelung für Angestellte in § 9 LTG und die Regelung über die Verdienstausfallentschädigung in § 13 Abs. 1 LTG abhängen.

51

a) Die die Beamten unter den Abgeordneten betreffenden Regelungen gehören materiell zum Recht des Status des Abgeordneten, gleichgültig, ob sie in Rechtsstellungs-, Diäten- oder Beamtengesetzen enthalten sind. Daß der ins Parlament gewählte Beamte sein Gehalt behält oder in den Ruhestand tritt und Ruhegehalt bezieht, war von Anfang an und ist bis zu den noch in Geltung stehenden Regelungen ein mit dem Mandat verbundenes Privileg geblieben.

52

Dieses Privileg gehört nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG); es steht vielmehr mit dem überkommenen Beamtenrecht in Widerspruch. Das Beamtenverhältnis begründet für den Beamten die Pflicht, seine volle Arbeitskraft - grundsätzlich auf Lebenszeit - dem Dienstherrn zur Verfügung zu stellen. Als Korrelat gewährt der Dienstherr dem Beamten lebenslang die angemessene Alimentation für ihn und seine Familie (vgl. BVerfGE 21, 329 (345)). Eine Alimentation des Beamten für die Zeit, in der er trotz Dienstfähigkeit seiner Dienstpflicht nicht nachkommt und die geschuldete Dienstleistung nicht erbringt, gibt es außerhalb der das Beamtenverhältnis mitgestaltenden Elemente des Erholungsurlaubs, der Fortbildung und der kurzfristigen Dienstbefreiung nicht. Deshalb ist im Gesetz bei jedem unentschuldigtem Fernbleiben vom Dienst eine entsprechende Gehaltskürzung

vorgesehen. Deshalb gibt es die Beurlaubung in Sonderfällen nur in Form des unbezahlten Urlaubs. Und schließlich bindet das Beamtenrecht eine Nebenbeschäftigung an die Erlaubnis des Dienstherrn, um zu verhindern, daß der Beamte infolge dieser Nebenbeschäftigung nicht mehr die sich aus dem Beamtenverhältnis ergebende Pflicht, seine ganze Kraft dem öffentlichen Dienst zu widmen, erfüllt. Der Ruhestand mit Ruhegehalt ist im Beamtenrecht an die Erreichung der Dienstaltersgrenze oder an die Dienstunfähigkeit geknüpft. Es gibt für den dienstfähigen Beamten bis zur Dienstaltersgrenze also keinerlei Bezüge, weder volles Gehalt noch Ruhegehalt, solange er seine geschuldete Leistung, aus welchen Gründen auch immer, nicht erbringt. Die dem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums gemäße Regelung ist also, daß der Beamte, der Mitglied des Parlaments wird und nicht mehr im öffentlichen Dienst tätig ist, für die Dauer dieser Mitgliedschaft ohne Bezüge beurlaubt wird oder daß für diese Zeit das Ruhen seiner Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis angeordnet wird. Die nicht dem Beamtenrecht zugehörige "Ausnahme", in Wirklichkeit das Privileg zugunsten der Abgeordneten, die Beamte sind, hat ihre Berechtigung innerhalb des Abgeordnetenrechts in dem Augenblick verloren, in dem der Abgeordnete angemessen alimentiert wird. Außerdem widerspricht das Privileg dem formalisierten Gleichheitssatz, der sich auch im Abgeordnetenrecht durchgesetzt hat. Das gilt auch für die aktiven Beamten, die nicht von der Inkompatibilitätsvorschrift betroffen werden und während ihrer Mitgliedschaft im Landtag, ohne Dienst zu tun, bisher ihr volles Gehalt weiterbezogen haben; im Saarland kann dies für Bundesbeamte und Soldaten in Betracht kommen, die von § 3 Abs. 1 b LTG nicht erfaßt sind.

53

b) § 6 Abs. 2 und 3 LTG macht besonders deutlich, daß die Vorschriften der §§ 5 und 6 Abs. 1 LTG der Sache nach nicht eine beamtenrechtliche Regelung enthalten, sondern auf die Alimentierung des Abgeordneten zielen. Denn § 6 Abs. 2 und 3 LTG beläßt es nicht bei dem dem Beamten zukommenden Ruhegehalt, sondern garantiert ihm durch einen Unterschiedsbetrag, daß ihm mindestens 60 v. H. seiner ruhegehaltfähigen Bezüge ausgezahlt werden, und bestimmt u. a., daß das Land dem Dienstherrn die Versorgungsbezüge erstattet, soweit nicht die Ruhegehaltskasse des Saarlandes Leistungen gewährt. Indem aber das Gesetz das Ruhegehalt zum Teil der Abgeordnetenalimentation macht, verstößt es wiederum gegen den formalisierten Gleichheitssatz. Denn dieser Teil der Alimentation ist nicht für alle gleich; er schwankt insbesondere der Höhe nach zwischen 60 v. H. und 75 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge, die ihrerseits verschieden hoch sind, ganz abgesehen davon, daß für Bundesbeamte und Soldaten, die ihr volles Gehalt beziehen, die Abgeordnetenalimentierung noch vorteilhafter ist.

54

Demnach sind die §§ 5, 6 LTG mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

55

3. § 9 LTG, der die Rechtsstellung der Angestellten des öffentlichen Dienstes als Abgeordnete betrifft, kann, wie sich aus Absatz 1 Satz 1 ergibt - er verdankt seinen Inhalt dem Bestreben, die Angestellten des öffentlichen Dienstes den Beamten nach Möglichkeit gleichzustellen -, schon deshalb keinen Bestand haben, weil die §§ 5, 6 LTG, wie dargelegt, verfassungswidrig sind. Für ihn gilt außerdem das zu 2 b) Ausgeführte in gleicher Weise. Die Angestellten des öffentlichen Dienstes erhalten als Abgeordnete nach dieser Vorschrift vom Arbeitgeber in der Form eines Anteils

der ihnen vertraglich zugesagten Vergütung etwas, was ihnen nach dem Anstellungsvertrag keineswegs zusteht: Entweder 60 v. H. oder mehr bis zu 75 v. H. der Vergütung, wenn sie einen vertraglichen Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen - selbstverständlich für den Fall des Alters oder der Invalidität! - besitzen, oder wenn sie jenen Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen nicht besitzen, 60 v. H. der Vergütung, die ihnen bei Verbleiben im Dienst in ihrer Vergütungsgruppe zugestanden hätte. Was danach der Arbeitgeber nicht kraft Anstellungsvertrag, sondern kraft § 9 LTG zu zahlen hat, wird ihm nach § 9 Abs. 3 LTG vom Land erstattet. Es handelt sich also materiell wiederum um einen Teil der Abgeordnetenalimentation, der deshalb dem formalisierten Gleichheitssatz widerspricht und verfassungswidrig ist, weil er nicht für alle gleich hoch bemessen ist, sondern zwischen den dadurch begünstigten Abgeordneten je nach Vergütungsgruppe, Vom-Hundert-Satz und nach Bestehen oder Nichtbestehen eines vertraglichen Anspruchs auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen differenziert.

56

4. a) Der Ersatz des Verdienstausfalls nach § 13 Abs. 1 LTG bildet nach der Systematik des Gesetzes ebenfalls einen Teil der Abgeordnetenalimentation. Das Bestreben des Gesetzgebers, in diesem Punkt die privaten Angestellten, Arbeiter und Selbständigen ähnlich zu behandeln wie die Angestellten des öffentlichen Dienstes, die ihrerseits annähernd gleich wie die Beamten behandelt werden, ist unverkennbar.

57

Gleichwohl gibt es in § 13 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 LTG beträchtliche, sachlich nicht begründete Unterschiede sowohl innerhalb des dort genannten Personenkreises als auch zwischen diesem und den Angestellten des öffentlichen Dienstes: Abgeordnete, die als Arbeiter beschäftigt sind, erhalten vollen Ersatz des nachgewiesenen tatsächlichen Verdienstausfalls; Abgeordnete, die als Angestellte beschäftigt sind, erhalten Ersatz des - ebenfalls nachzuweisenden und nicht nur zu behauptenden - Lohn- oder Verdienstausfalls, jedoch nur bis zur Hälfte der Bruttobezüge, soweit nicht der gemäß § 13 Abs. 2 LTG vom Präsidium festgesetzte Höchstbetrag überschritten wird, und Abgeordnete, die weder im öffentlichen Dienst noch in einem anderen Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen, erhalten schließlich als Verdienstausfall eine Pauschale, die ebenfalls gemäß § 13 Abs. 2 LTG vom Präsidium festgesetzt wird. Der Höchstbetrag und die Pauschale betragen nach einer Auskunft der Landtagsverwaltung derzeit 1000 DM. Durch die Höchstbeträge des Verdienstausfallersatzes für die in § 13 Abs. 1 Nr. 2 und 3 LTG genannten Personen wird eine gewisse Egalisierung dieses Anteils der Alimentierung erreicht. Gänzlich ausgeräumt wird der Verstoß gegen den formalisierten Gleichheitssatz jedoch nicht.

58

b) Der saarländische Gesetzgeber sieht die Entschädigung der leitenden Angestellten im Sinne von § 3 Abs. 1 Buchst. c LTG ebenfalls als Ersatz von Verdienstausfall an, der der Regelung der §§ 6 Abs. 2, 9 Abs. 1 LTG über das Ruhegehalt und die diesem entsprechende Vergütung angenähert ist. § 13 Abs. 1 Nr. 4 LTG limitiert aber die Entschädigung in doppelter Hinsicht, nämlich auf "60 vom Hundert des bisher bezogenen steuerpflichtigen Entgelts, höchstens jedoch 60 vom Hundert der BesGr. 3 der Besoldungsordnung B des

Bundesbesoldungsgesetzes einschließlich Ortszuschlag".

59

Es gibt weder einen sachlich vertretbaren noch gar einen zwingenden Grund, für die Privatangestellten (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 LTG) von der "Hälfte der Bruttobezüge" und für die leitenden Angestellten (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 LTG) von 60 v. H. des bisher bezogenen steuerpflichtigen Entgelts auszugehen und außerdem die danach errechneten Beträge abweichend von den Höchstbeträgen für die Entschädigungen nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 und 3 LTG auf höchstens 60 v. H. der BesGr. B 3 des Bundesbesoldungsgesetzes (jetzt Bundesbesoldungsordnung B) zu begrenzen. Der Einwand, daß diese Abgeordneten als Folge der Inkompatibilitätsregelung ihre Stellung aufgeben müssen, während andere Abgeordnete u. U. die Möglichkeit haben, neben dem Landtagsmandat ihre private Tätigkeit auszuüben, verspricht gegenüber der nach den dargelegten Grundsätzen für alle Mitglieder des Landtages des Saarlandes prinzipiell einheitliche und volle Alimentierung gewährenden Abgeordnetenentschädigung nicht.

60

Die Bemessung der Entschädigung der von § 3 Abs. 1 Buchst. c LTG betroffenen Abgeordneten läßt sich auch nicht im Hinblick auf die für Angestellte des öffentlichen Dienstes getroffene Regelung sachlich begründen. Einmal abgesehen von der Verfassungswidrigkeit des § 9 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit den ebenfalls verfassungswidrigen §§ 5, 6 Abs. 2 und § 9 Abs. 2 LTG, erfahren diese Abgeordneten weder eine Beschränkung auf 60 v. H. ihrer Aktivbezüge noch eine Beschränkung auf Bezüge höchstens aus der BesGr. 3 der Besoldungsordnung B des Bundesbesoldungsgesetzes; für Angestellte im öffentlichen Dienst ohne vertraglichen Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen sind zwar 60 v. H. der ihnen im Zeitpunkt der Mandatsübernahme zustehenden Vergütung, aber sonst keine Begrenzung der Höhe nach vorgesehen. Demgegenüber lassen sich insbesondere für die absolute Begrenzung der Verdienstauffallentschädigung nach § 13 Abs. 1 Nr. 4 LTG auf einen der BesGr. B 3 zuzüglich Ortszuschlag entsprechenden Betrag keine vernünftigen Gründe anführen. Leitende Angestellte im Sinne von § 3 Abs. 1 Buchst. c LTG erhalten in der Regel ein beträchtliches Gehalt, wie das Beispiel des Beschwerdeführers zeigt. Mit der etwaigen Absicht des Landesgesetzgebers, dieser Entwicklung bei der Entschädigung der Abgeordneten entgegenzutreten und gleichzeitig kurzfristige Gehaltserhöhungen vor der Mandatsübernahme auf Kosten der Parlamentskasse zu verhindern, kann die dargelegte Differenzierung des Gesetzes gegenüber dem Gebot der formalen Gleichbehandlung der Abgeordneten nicht gerechtfertigt werden. Da die Verfassungswidrigkeit des § 13 Abs. 1 Nr. 4 LTG feststeht, bedarf es keiner Entscheidung, soweit der Beschwerdeführer auch bemängelt, daß die Gewährung der Entschädigung nach dieser Vorschrift von der Aufgabe der Stellung abhängig gemacht sei und der Gesetzgeber es unterlassen habe, eine Regelung zur Sicherung des Arbeitsplatzes des Betroffenen für die Zeit nach Ablauf des Mandats zu schaffen.

61

c) Im übrigen ist verfassungsrechtlich zu beanstanden, daß § 13 Abs. 2 LTG die Festsetzung des Höchstbetrages für die Entschädigung nach Absatz 1 Nr. 2 und der Pauschale nach Absatz 1 Nr. 3 sowie daß § 14 LTG die Festsetzung der Höhe der "sonstigen Entschädigungen", die Abgeordneten gewährt werden, dem Präsidium des Landtages zuweisen. Damit werden für den Abgeordneten wesentliche Teile

seiner finanziellen Ausstattung in einem Verfahren festgesetzt, das sich der Kontrolle der Öffentlichkeit entzieht. 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.

62

5. Nach § 16 Abs. 1 Satz 2 LTG sind die in den §§ 11 bis 14 vorgesehenen Entschädigungen der Abgeordneten steuerfrei. Das widerspricht dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung aller vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG).

63

a) Offenbleiben soll daher hier die Frage, ob der Landesgesetzgeber bestimmen kann, daß gewisse Einkünfte der Abgeordneten steuerfrei sein sollen. Auch wenn man die Regelung materiell als zum Abgeordnetenrecht gehörig auffaßte, bliebe noch zu entscheiden, ob einfaches Landesrecht, wenn es inhaltlich mit einfachem Bundesrecht (§ 3 Ziff. 12 EStG 1975) übereinstimmt, als vereinbar mit Art. 31 GG gültig ist - eine Frage, die in der Entscheidung vom 29. Januar 1974 (BVerfGE 36, 342 (357, 367)) offengelassen worden ist. Dahinstehen kann auch, inwiefern der Ersatz des Ausfalls von Einkommen (§ 13 Abs. 1 LTG), das seinerseits steuerpflichtig ist, steuerfrei bleiben konnte.

64

b) Die bisherige Steuerfreiheit der Diäten beruht auf der herkömmlichen Auffassung der Abgeordnetenentschädigung als Entschädigung für Mehraufwand und Verdienstaufschlag infolge der Mandatsausübung. Nachdem die Bezüge der Abgeordneten im wesentlichen den Charakter der Alimentation gewonnen haben, die den Abgeordneten aus der Staatskasse zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit und zur wirtschaftlichen Existenzgrundlage für sie und ihre Familie auf die Dauer ihrer Mitgliedschaft im Parlament gewährt wird, handelt es sich um Einkommen. Dieses Einkommen muß nach Grundsätzen, die für alle gleich sind, der Besteuerung unterworfen werden. Ein willkürliches Steuerprivileg hinsichtlich bestimmter Einkommen ist mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar. Es kann auch nicht mehr aus dem Zweck des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG hergeleitet werden. Nur die Entschädigung für wirklich entstandenen, sachlich angemessenen, mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwand ist daneben noch echte Aufwandsentschädigung, die auch künftig steuerfrei bleiben kann. Damit ist nicht ausgeschlossen, daß diese Aufwandsentschädigung in Orientierung am tatsächlichen Aufwand pauschaliert wird. Die Entschädigungsregelungen für Abgeordnete und das Einkommensteuergesetz können sich über diese verfassungsrechtliche Schranke nicht hinwegsetzen. Es kommt also nicht darauf an, ob eine Einnahme nach dem Steuergesetz formal als steuerfreie Aufwandsentschädigung anzusehen ist; die einkommensteuerrechtliche Regelung wäre ihrerseits verfassungswidrig, wenn sie Abgeordneten in größerem Umfang als

dargelegt steuerfreie Entschädigungen einräumte.

65

6. a) Demnach sind die §§ 5, 6, 9, 13 Abs. 1 und 2, 14 und 16 Abs. 1 Satz 2 LTG mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Über die Vorschrift des § 13 Abs. 1 Nr. 4 LTG, die vom Beschwerdeführer angegriffen ist, muß in der Entscheidungsformel entschieden werden. Sie ist, wie dargelegt, u. a. mit dem formalisierten Gleichheitssatz unvereinbar. Da mit dem Gleichheitssatz auch die Vorschriften der §§ 5, 6, 9, 13 Abs. 1 Nr. 1 bis 3, 16 Abs. 1 Satz 2 LTG unvereinbar sind, konnte auch über sie gemäß § 78 Satz 2 BVerfGG, der auch im Verfassungsbeschwerdeverfahren, das sich gegen ein Gesetz richtet, anwendbar ist, in der Entscheidungsformel entschieden werden. (Dagegen fordert § 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG nicht, daß in der Entscheidungsformel auch angegeben wird, welche Vorschriften des Grundgesetzes durch die angegriffenen und geprüften Normen verletzt werden; es genügt vielmehr, dies in der "Entscheidung", also u. U. nur in den Entscheidungsgründen festzustellen.) Das Gericht hatte sich, soweit es in der Entscheidungsformel über die angegriffene Vorschrift und weitere Vorschriften des Landtagsgesetzes entschieden hat, auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit dieser Vorschriften zu beschränken. Es mußte davon absehen, die Vorschriften für nichtig zu erklären, weil damit den unter der Geltung des Landtagsgesetzes in den Landtag gewählten Abgeordneten teilweise die Rechtsgrundlage für ihren Status entzogen worden wäre. Sie sind aber zur Erhaltung ihrer Unabhängigkeit bis zur Neuregelung der Materie auf die im Gesetz festgelegten Einkünfte angewiesen. Der Landtag hat jedoch vordringlich die Neuregelung in Angriff zu nehmen, weil sie nur zum Beginn einer neuen Legislaturperiode in Kraft gesetzt werden kann und nicht vertretbar wäre, daß die festgestellten Verfassungswidrigkeiten über die laufende Legislaturperiode hinaus andauern. Welche Konsequenzen aus dieser Entscheidung für die übrigen Parlamente zu ziehen sind, werden diese zu entscheiden haben.

66

b) Bei der Neuregelung wird zu beachten sein, daß nun in einer Person zwei Bezüge aus öffentlichen Kassen mit Alimentationscharakter zusammentreffen können: die Abgeordnetenentschädigung und beispielsweise das Gehalt eines Hochschullehrers, eines Parlamentarischen Staatssekretärs, eines Ministers. Die Alimentationsverpflichtung der öffentlichen Hand geht in einem solchen Fall nicht notwendig auf eine doppelte Aufbringung des angemessenen Lebensunterhalts. Es fehlt jedenfalls an jedem sachlich zureichenden Grund, diesen Fall anders als entsprechend den gegenwärtig im Beamtenrecht geregelten Grundsätzen zu behandeln und den Abgeordneten zu privilegieren (vgl. BVerfGE 32, 157 (166)). Das wäre unvereinbar mit dem Gleichheitssatz.

67

c) Außerdem wird bei der Neuregelung zu überlegen sein, ob nicht im Hinblick auf die dargestellte Verfassungsrechtslage auch die Regelung über das Übergangsgeld und über die Altersrente geändert oder ergänzt werden muß (letzteres beispielsweise, wenn zwei Altersversorgungen aus der öffentlichen Kasse zusammentreffen) und ob Übergangsregelungen (beispielsweise zur Angleichung des Rechtsstandes ausgeschiedener Abgeordneter an den neuen Rechtsstand) oder Vorbehalte zugunsten eines erworbenen Rechtsstandes ausgeschiedener Abgeordneter nötig sind.

V.

68

Gemäß § 34 Abs. 4 BVerfGG hat das Saarland, dem die festgestellten Verfassungswidrigkeiten zuzurechnen sind, dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen zu erstatten.

VI.

69

Diese Entscheidung ist mit sechs Stimmen gegen eine Stimme ergangen.

### **Abweichende Meinung**

70

Abweichende Meinung 1:

A.

71

1. Das Urteil unterläßt es, in der Entscheidungsformel festzustellen, welche Vorschrift oder Vorschriften des Grundgesetzes verletzt wurden; nach § 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG ist diese Feststellung jedoch in der Entscheidung zu treffen. Mit der so gut wie einheitlichen bisherigen Übung des Gerichts bin ich der Auffassung, daß sie in der Entscheidungsformel enthalten sein muß (ebenso Leibholz-Rupprecht, Anm. 3 zu § 95 BVerfGG; Geiger, Anm. 3 zu § 95 BVerfGG; wohl auch bei Lechner, Anm. a zu § 95 Abs. 1 BVerfGG so vorausgesetzt). Damit wird demjenigen, dessen Verfassungsverstoß festgestellt wird - hier dem Gesetzgeber - ein eindeutiger Hinweis gegeben, welche Bestimmungen des Grundgesetzes er bei Behebung des Verstoßes zu beachten hat; es wird auch für den Verfassungsgesetzgeber, wenn ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Auswirkungen einer bestimmten Verfassungsrechtslage aufzeigt, deutlich gemacht, welche Bestimmungen der Verfassung er ändern müßte, falls er diese Auswirkungen nicht für tragbar hält. Gleichzeitig wird die Feststellung dann Bestandteil derjenigen Entscheidung, die gemäß § 31 Abs. 2 BVerfGG Gesetzeskraft erlangt und im Gesetzblatt veröffentlicht wird; insbesondere verleiht die Aufnahme in die Entscheidungsformel der Feststellung eindeutig diejenige Bindungswirkung, die ihr gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG für die Auslegung des betroffenen Grundrechts zukommt. Feststellungen, die nur in den Gründen getroffen werden, müssen dagegen in bezug auf ihre Bindungswirkung jeweils erst nach den hierfür in der Rechtsprechung des Gerichts entwickelten Grundsätzen untersucht werden. Die Vorteile, die die Angabe der verletzten Grundrechtsbestimmungen in der Entscheidungsformel für die Übersichtlichkeit der Rechtsprechung des Gerichts und die Möglichkeit, sie zur Kenntnis zu nehmen, bietet, liegen auf der Hand.

72

§ 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG ist eine zwingende Vorschrift. Es kann dahingestellt bleiben, inwieweit es im Einzelfall Gründe geben kann, die es untunlich oder

entbehrlich erscheinen lassen, die Bezeichnung der verletzten Vorschrift des Grundgesetzes in einer Entscheidungsformel vorzunehmen. (In der bei Leibholz-Rupprecht a.a.O. erwähnten und kritisierten Entscheidung BVerfGE 22, 49 ist diese Angabe in demjenigen - letzten - Teil der Entscheidungsformel unterblieben, in welchem eine Gesetzesbestimmung für nichtig erklärt wurde, nachdem vorher dreimal die verletzte(n) Verfassungsvorschriften bei der Aufhebung von Urteilen, die auf dieser Gesetzesbestimmung beruhten, genannt worden waren; das ist wohl redaktionell vertretbar, und es ist ja auch nicht gesagt, daß eine einmal in die Entscheidungsformel aufgenommene Feststellung in allen weiteren Teilen des Tenors wiederholt werden muß.) Jedenfalls liegen solche Gründe hier nicht vor und sind auch nicht geltend gemacht. Es besteht kein Grund, von der bisher im Gericht einhellig zugrunde gelegten Auslegung des § 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG abzugehen. Diese Vorschrift würde weitgehend zunichte gemacht, wenn das Bundesverfassungsgericht sich ohne zwingende Gründe auf Ausführungen in den Gründen über die verletzte(n) Vorschriften des Grundgesetzes beschränken würde.

73

§ 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG ist keine Formalvorschrift, sondern hat, wie oben dargelegt, gute sachliche Gründe. Das tritt insbesondere hervor, wenn die Unvereinbarkeit von Gesetzen oder anderen Akten - wie es auch in diesem Urteil mehrfach geschieht - aus allgemeinen Verfassungsgrundsätzen abgeleitet wird. Dann muß besonders deutlich gemacht werden, welchen Vorschriften des Grundgesetzes diese Grundsätze zu entnehmen sind; sind sie mehreren Vorschriften zu entnehmen, so hat das Bundesverfassungsgericht gerade dann bisher sorgfältig darauf Wert gelegt, das zum Ausdruck zu bringen ("verstößt gegen Art. ... und Art. ..."; "verstößt gegen Art. ... in Verbindung mit Art. ..."). Der Spielraum des Gesetzgebers im Rahmen des Grundgesetzes, vor allem gegenüber den Grundrechten ist, wie die Rechtsprechung zeigt (es dürfte überflüssig sein, das im einzelnen darzutun), im Bereiche fast jeder einzelnen Vorschrift des Grundgesetzes von jeweils verschiedenen Gesichtspunkten maßgeblich bestimmt. Diesen Spielraum hat das Bundesverfassungsgericht zu bezeichnen, und es hat ihn zu achten; das geschieht eindeutig durch die Feststellung derjenigen Vorschrift des Grundgesetzes, nach der sich dieser Spielraum bemißt, in der Entscheidungsformel. Wird darauf verzichtet, so entsteht nicht nur die Gefahr, daß die gebotene Nähe der Rechtsprechung des Gerichts zur geschriebenen Verfassung nicht hinreichend gewahrt wird. Es entsteht auch die kaum minder hoch einzuschätzende Gefahr der vielleicht sogar die Begründung dieses Urteils nicht immer entgangen ist - daß die entscheidenden Rechtszusammenhänge, wie sie vom Gericht gesehen werden, nicht in derjenigen Klarheit erkenntlich werden, die erforderlich ist.

74

Nach meiner Meinung war bei denjenigen Gesetzesbestimmungen, die zu Recht als unvereinbar mit dem Grundgesetz zu erklären waren, ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG festzustellen.

75

2. Das Urteil spricht in den Gründen (C IV 6) aus, daß § 13 Abs. 2 und § 14 LTG nicht vereinbar seien, nimmt diesen Ausspruch aber nicht in die Entscheidungsformel auf, weil nach seiner Auffassung (der ich beitrete) § 78 Satz 2 BVerfGG dies nicht zuließ. Nach § 31 Abs. 2 Satz 3 BVerfGG ist, wenn ein Gesetz als mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt wird, die Entscheidungsformel im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen. Daraus ergibt sich, daß das Gesetz einen

Ausspruch über die Unvereinbarkeit eines Gesetzes, der nicht in einer Entscheidungsformel enthalten ist, nicht kennt. Dem, was in den Gründen über § 13 Abs. 2 und § 14 LTG ausgeführt ist, kann mithin nur die Bedeutung zukommen, die Erwägungen und Begründungen des Gerichts allgemein zusteht, kann aber keine darüber hinausgehende Rechtswirkung beigemessen werden.

76

Auch § 16 Abs. 1 Satz 2 LTG konnte nach § 78 Satz 2 BVerfGG nicht in der Urteilsformel als unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt werden. Der Landesgesetzgeber ist nicht in der Lage, Bestimmungen über die Steuerpflicht von Abgeordnetenbezügen zu erlassen; falls mit § 16 Abs. 1 Satz 2 LTG überhaupt eine solche Bestimmung getroffen werden wollte, ergibt sich ihre Unvereinbarkeit nicht aus Art. 3 Abs. 1 GG, sondern aus anderen Gründen (Art. 72 GG).

77

§ 16 Abs. 1 Satz 2 LTG gehört zudem weder zu den in der Teilentscheidung vom 21. Januar 1975 zur Prüfung vorbehaltenen Vorschriften, noch ist eine Entscheidung über diese Vorschrift zur Entscheidung über die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Vorschriften notwendig.

78

Darauf, ob eine Stellungnahme zu diesen Vorschriften in diesem Verfahren möglich und veranlaßt war, sowie auf die sachliche Begründetheit der in den Urteilsgründen gegebenen Stellungnahmen wird jedoch in diesem Votum noch zurückzukommen sein.

B.

79

Das Urteil geht davon aus (C II 2 der Begründung), daß der Abgeordnete rechtlich keine Dienste schuldet, daß aus dem Mandat sich kein Anspruch auf Erfüllung dienstlicher Obliegenheiten durch den Abgeordneten ergibt und daß deswegen die Entschädigung auch nicht auf einem "arbeitsrechtlichen" Anspruch des Abgeordneten beruht. (Es kann wohl unterstellt werden, daß damit auch ein werkvertraglich oder ähnlich gestaltetes Rechtsverhältnis, das die Leistung von Diensten und die Vergütung dafür zum Gegenstand hat, abgelehnt wird.) Diese Grunderkenntnis kann in der Tat nicht deutlich genug ausgesprochen und festgehalten werden. Das Grundgesetz sieht nicht nur davon ab, sondern verbietet es geradezu (wegen des "freien Mandats", Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG; der Grundsatz des freien Mandats gilt über Art. 28 Abs. 1 GG für alle Volksvertretungen der Länder, was im übrigen unangefochten ist), irgend jemand in irgendeiner Form einen Rechtsanspruch auf Dienste des Abgeordneten im Parlament zu gewähren. Die selbstverständlichen moralischen und politischen Anforderungen an die Tätigkeit des Abgeordneten bleiben unberührt; sie werden in Art. 38 Abs. 2 Satz 2 GG durch die Erinnerung an die Gewissensbindung des Abgeordneten vorausgesetzt und bekräftigt und am nachdrücklichsten dadurch gewahrt, daß die Wiederwahl des Abgeordneten immer einer neuen Entscheidung seiner Partei und seiner Wähler bedarf.

80

Dann verbietet es sich aber auch, die Abgeordnetenentschädigung rechtlich als Entgelt oder Gehalt für Dienste zu qualifizieren, ihr den "Charakter einer Besoldung

oder eines Gehalts", eines "Entgelts für die im Parlament geleisteten Dienste", einer "Bezahlung für die parlamentarische Tätigkeit" zuzusprechen, wie das in C I (eingangs) der Urteilsgründe geschieht. Es ist nicht verständlich, wie die Urteilsbegründung der Abgeordnetenentschädigung jeden "arbeitsrechtlichen" Charakter absprechen kann (unter C II 2), ihr dann aber immer noch (unter C I) den Charakter einer Besoldung, eines Gehalts oder Entgelts beimessen kann. Es ist auch schwer verständlich, warum die Urteilsbegründung an dieser Kennzeichnung der Abgeordnetenentschädigung als Gehalt oder Quasi-Gehalt festgehalten hat, obwohl sie keine rechtliche Bedeutung über die vom Urteil getroffene (auch von mir bejahte) Entscheidung hinaus haben kann, daß die "angemessene, die Unabhängigkeit sichernde" Entschädigung der Abgeordneten nach dem Grundgesetz heute Einkommen enthält und enthalten muß. Es wird damit einer gewissen Tendenz nachgegeben, die Übernahme und Ausübung von Mandaten als eine Art Sonderlaufbahn des öffentlichen Dienstes zu sehen und sie damit zu bürokratisieren und zu "verdienstrechtlichen". Damit werden von vornherein die ganz unvergleichbaren Rechtsgrundlagen und Rechtsbedingungen für die Wahrnehmung des Mandats verkannt. Die Leistung des Trägers eines freien Mandats kann - im Gegensatz zu allen anderen Verhältnissen, in denen von Besoldung, Gehalt oder Entgelt für Dienste die Rede sein kann - nicht nach Kategorien wie abgeleistete Dienststunden, erledigte Akten oder Geschäfte oder ähnlichem beurteilt und bewertet werden. (Das wird aber an einigen Stellen der Urteilsbegründung mehr oder weniger unterstellt.) Um so weniger kann die Bemessung der Abgeordnetenentschädigung in Zusammenhang mit solchen "Dienstleistungen" gebracht werden; es muß dabei bleiben, daß die Abgeordnetenentschädigung nicht nach dem Maß oder der Qualität der geleisteten Arbeit bemessen wird (so schon BVerfGE 4, 144 (150)). Das freie Mandat besteht vielmehr darin, daß der Mandatsinhaber an der Ausübung der Staatsgewalt des Volkes teilnimmt (Art. 20 Abs. 2 GG) und daß er ungehindert und weisungsfrei, in freier Verantwortung vor seinem Gewissen - das ist hier zunächst sein politisches Gewissen - freien Raum hat, alles zu tun, was er dafür nötig halten kann. Die Absicherung dieses freien Raums, und damit freilich auch entscheidend die Sicherung der Möglichkeit, zur Wahrnehmung des Mandats die Arbeitskraft des Abgeordneten sehr weitgehend, wenn nicht voll einzusetzen, ist deswegen der Sinn der "angemessene die Unabhängigkeit sichernden" Abgeordnetenentschädigung. Nicht aber darf von der Entschädigung her in die Entscheidungsfreiheit des Mandatsträgers in der Wahrnehmung des Mandats eingegriffen werden, dürfen auch nicht dessen Entscheidungen beeinflußt werden. (Die Gefahr, daß letzteres stattfindet, besteht allerdings weitgehend schon dann, wenn Tage- und Sitzungsgelder nicht pauschaliert, sondern einzeln abgerechnet werden.)

C.

81

Aus diesen unklar motivierten Widersprüchlichkeiten der Urteilsbegründung haben sich mehrere Fehlentscheidungen ergeben.

82

1. Die Urteilsgründe gehen davon aus, daß die Begriffe der "Alimentierung" und "Vollalimentierung" auch in bezug auf Abgeordnetenentschädigungen anwendbar sind, und halten deswegen sowohl die Entscheidung, daß Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG heute eine Vollalimentierung aus der Staatskasse für alle Abgeordneten vorschreibt (C II 1 der Gründe) für möglich, wie die Entscheidung, daß im Saarland eine

Vollalimentierung der Landtagsabgeordneten aus der Staatskasse stattfindet (C I 2 der Gründe). Dem kann nicht gefolgt werden.

83

a) Der Begriff der Alimentierung - richtig der "angemessenen Alimentierung", denn ohne diese Ergänzung ist der Begriff nicht sinnvoll anwendbar - gehört zunächst dem Beamtenrecht und denjenigen Dienstrechten (insbesondere des öffentlichen Dienstes) an, die sich an dieses anlehnen. Er ist nicht verwendbar, ohne daß eine Bewertung und Einstufung der Tätigkeit, für die Alimentation gewährt wird, vorgenommen wird. Selbstverständlich erhält nicht jeder Beamte die gleiche Alimentation, sondern jeweils die ihm nach Pflichten, Leistungen und Verantwortung zustehende. Das Korrelat der Alimentation ist die Verpflichtung, die volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen (vgl. C IV 2a der Urteilsgründe); sie liegt beim Abgeordneten nicht vor. Ihm ist Nebentätigkeit grundsätzlich freigestellt. Wenn die Entscheidung, daß der Abgeordnete des Saarländischen Landtages Vollalimentation erhält, nach diesen Grundsätzen verstanden wird, so enthält sie in der Sache eine Bewertung der Abgeordnetentätigkeit und der Abgeordnetenbezüge im Vergleich zu Beamten- oder anderen Tätigkeiten und Beamtengehältern oder anderen Gehältern. Das ist aber eine Entscheidung, zu der das Bundesverfassungsgericht nicht die Möglichkeit hat und die ihm auch nicht zusteht. Gleichzeitig wird außer acht gelassen, daß das Korrelat - rechtlicher Anspruch auf volle Arbeitskraft - fehlt. Das gleiche ergibt sich, wenn man die Vollalimentation einfach als "ausreichende Existenzgrundlage" (vgl. C II 1 der Urteilsgründe) versteht. Wenn "ausreichend" hier heißen sollte, daß eine minimale Existenzgrundlage nicht unterschritten ist, so wäre das kein für Abgeordnetenbezüge angemessener Maßstab und im übrigen auch bedeutungslos. Wenn es aber als "ausreichend in Anbetracht der Leistungen des Abgeordneten" verstanden werden soll, so ist damit wieder eine Bewertung der Abgeordnetentätigkeit vorgenommen.

84

Im übrigen bestreitet der Saarländische Landtag die "Vollalimentation" der saarländischen Abgeordneten sowohl der Absicht wie dem Tatbestand nach; auch ist hier nicht weiter darauf einzugehen, ob in der in C I 2 der Urteilsgründe aufgestellten Rechnung einzelne Posten zu Recht oder Unrecht einbezogen worden sind.

85

b) Noch bedenklicher ist die Entscheidung (C II 1 der Gründe), das Grundgesetz verlange für jeden Abgeordneten Vollalimentation aus der Staatskasse in dem Sinne, daß auch der, der sonst Einkommen nicht hat oder nicht mehr hat, eine "der Bedeutung des Amtes angemessene Lebensführung" voll aus dem Mandat selbst bestreiten können müsse. Damit wird der Berufspolitiker vorgeschrieben, jedenfalls ein "Beruf" des Abgeordneten vorgezeichnet, der "Vollalimentation" erhält ohne die Verpflichtung, dafür seine ganze Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen; der vielmehr von Grundgesetzes wegen die Freiheit hat, selbst zu bestimmen, was er für das Mandat tut, und auch jeder gewünschten Nebentätigkeit nachzugehen, die er finden kann. Die politischen Einwände gegen eine solche Auffassung brauchen nicht weiter ausgeführt zu werden: Es würden sich dann bei der Wahl die Kandidaten nicht um einen Auftrag, den Volkswillen zu vertreten, bewerben, sondern wie bei einer Ausschreibung um Stellen, die mit einem bestimmten Einkommen ausgestattet sind. Zudem würde denjenigen Staaten, die (wie auch das

Saarland) sich in der Lage sehen, die Beanspruchung der Mitglieder ihrer Parlamente so einzurichten, daß jedenfalls ansehnliche anderweitige Erwerbsmöglichkeiten offen bleiben, geradezu verboten, die Beanspruchung der Staatskasse durch die Diäten entsprechend zu beschränken.

86

Daß Vertretungskörperschaften, die ihrer Sinngebung nach die repräsentative Betätigung ihrer Mitglieder in freien Berufs- und Erwerbszweigen gerade zur Voraussetzung der Mitgliedschaft machen (wie der Bayerische Senat), bei dieser Fragestellung ganz auszuscheiden sind, darf wohl auch für die Urteilsbegründung unterstellt werden.

87

Richtig bedeutet die "angemessene Sicherung der Unabhängigkeit" bei gleichem Wahlrecht und gleichem, freiem Zugang zum Mandat heute, daß "Berufspolitiker" im Parlament möglich sein müssen und nicht diskriminiert sein dürfen. Das ist die Absage des Grundgesetzes an das Honoratiorenparlament (während unter der Reichsverfassung 1871 bis 1906 der Ausschluß einer Abgeordnetenentschädigung offen zur Fernhaltung der Berufspolitiker als "Korrektiv gegen das allgemeine Wahlrecht" verteidigt wurde - Hatschek, Parlamentsrecht 1915, S. 611). Sie verlangt nicht, daß dem Berufslosen, der von fremdem oder eigenem arbeitslosen Einkommen lebt, nunmehr aus dem Mandat ein Vollgehalt (Vollalimentation) gewährt wird. Sie verlangt nicht, daß der Berufspolitiker zu einer Institution des Grundgesetzes wird, und das unter Bedingungen, die für einen "Beruf" nicht angemessen sind. Im übrigen kann, was "eine ausreichende Existenzgrundlage, die der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des dem Amt...zukommenden Ranges gerecht wird" (C II 1 der Urteilsgründe), nicht abstrakt bestimmt werden, sondern nur durch eine konkrete Entscheidung, die zunächst dem Gesetzgeber, der auch die danach maßgebenden Faktoren bestimmt, zusteht und von ihm auch politisch zu verantworten ist. Zur Sicherung der Unabhängigkeit kann nur erfordert werden, daß die Entschädigung die durch die Wahrnehmung des Mandats eintretende (in aller Regel pauschal und gleichheitlich anzusetzende) Minderung der anderweitigen Erwerbsmöglichkeiten durch einen entsprechenden Einkommensbeitrag kompensiert; nicht kann gefordert werden, daß das Mandat selbst eine volle Existenzgrundlage gewährt.

88

2. Das Urteil behandelt (C II 3a der Gründe) die besonderen Vergütungen, die für die Übernahme besonderer Ämter und Funktionen im Parlament ausgeworfen werden, unterschiedslos als Differenzierungen der Abgeordnetenentschädigung - "gestaffelte Diäten" - und folgert daraus, daß sie eine Ausnahme vom Grundsatz der jedem Abgeordneten in gleicher Höhe zustehenden Entschädigung darstellen, für die es zwingender Gründe bedürfe; diese sollen nur für den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter anerkannt werden.

89

Die gedachten Vergütungen fließen aber nicht aus dem Mandat, sondern haben ihre Grundlage durch eigene Wahl- oder Beststellungsakte des Parlaments. Diejenigen, die Ämter oder Funktionen im Parlament übernommen haben, sind in deren Wahrnehmung nicht so frei, wie sie es bei Ausübung ihres Mandats selbst sind. Sie haben Verpflichtungen gegenüber dem Parlament zur Anwesenheit in Sitzungen

und zur Erledigung von Amtsgeschäften; sie können vom Parlament mit Aufträgen versehen werden, die sie auszuführen haben, und mit Verantwortungen belastet werden, für die sie einzustehen haben. Diese Verpflichtungen können durchaus als rechtliche qualifiziert werden. Erhalten sie Vergütungen - das können solche für zeitlichen und sachlichen Aufwand, aber auch für die Funktionsübernahme selbst sein -, so sind diese Vergütungen nicht unter Art. 3 Abs. 1 GG mit der Abgeordnetenentschädigung vergleichbar; sowohl die Grundlage wie die Rechtsnatur sind andere. Diese Sondervergütungen, die nicht dem Mandat, sondern der inneren Organisation des Parlaments angehören, können deswegen in das Gebot, daß die Abgeordnetenentschädigung gleich sein muß, nicht einbezogen werden. Sie können nicht pauschal der Abgeordnetenentschädigung, die das Grundgesetz regelt, gleichgestellt werden, wie das in der Urteilsbegründung unter C II 3a, aber auch in C I 1 und 2 geschieht. Das Grundgesetz besagt vielmehr - die sich aus Art. 3 Abs. 1 GG ergebende Willkürgrenze vorbehalten - nichts darüber, wie die Parlamente die von ihnen gewählten oder bestellten Amts- und Funktionsinhaber entschädigen.

90

Entsprechendes muß gelten, wenn Parlamente Abgeordnete mit besonderen Aufgaben, Reisen usw. beauftragen oder Mitglieder zur Vertretung des Parlaments in andere Gremien entsenden.

91

Vernachlässigt man, wie es in der Urteilsbegründung geschieht, die hier zu treffende Unterscheidung, so müßte man folgerichtig dazu kommen, daß auch die Vergütungen für die vom Parlament gewählten Minister usw. von den Normen über die Abgeordnetenentschädigung erfaßt werden. Das kann aber offensichtlich nicht gelten; die Tätigkeit in diesen Ämtern, die Verpflichtungen daraus und mithin auch die Vergütung dafür stehen ganz außerhalb des Abgeordnetenmandats.

92

3. Die Urteilsbegründung (C IV 6b) sieht in dem Fall, daß ein Abgeordneter Bezüge aus öffentlichen Kassen für eine ihm freigestellte Tätigkeit hat (Minister usw., Hochschullehrer - dazu gehört auch der Bundesbedienstete im Landesparlament), ein Zusammentreffen von zwei Bezügen mit Alimentationscharakter und sieht es als eine mit dem Gleichheitssatz unvereinbare Privilegierung des Abgeordneten an, wenn der Fall "anders als entsprechend den gegenwärtig im Beamtenrecht geregelten Grundsätzen" behandelt wird.

93

Richtig ist freilich, daß hier keine Verpflichtung der öffentlichen Hand zur doppelten Aufbringung des angemessenen Lebensunterhalts bestehen kann (ebenda). Wenn unter "angemessenem Lebensunterhalt" eine Vollalimentation verstanden werden soll, so hat weder der Abgeordnete - entgegen den Urteilsgründen - einen Anspruch darauf noch der wegen des Mandats in seinem Dienst freigestellte Bedienstete der öffentlichen Hand (dazu vgl. C IV 2a der Gründe). Wenn aber eine Behandlung des gegenseitigen Anrechnungsverhältnisses zwischen Abgeordnetenentschädigung und anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen entsprechend den (jeweils) im Beamtenrecht geregelten Grundsätzen gefordert wird, so wird damit Unvergleichbares in einen Topf geworfen. Art. 3 Abs. 1 GG in der Anwendung auf die Abgeordnetenentschädigung verlangt, daß diese Entschädigung für alle Abgeordneten gleich sein muß, mithin nicht nach bisherigem

oder sonstigen Einkommen verschieden bemessen sein darf. Maßgeblich ist also, ob Bezüge aus öffentlichen Kassen wegen der Mandatsübernahme selbst anfallen (wie die Ansprüche aus den Rechtsstellungsgesetzen oder hier aus §§ 6, 9 LTG) und deswegen als Teil der Abgeordnetenentschädigung anzusehen sind (so auch C IV 2a und b, 3, übrigens auch C I 2 der Gründe) oder ob sie aus Verhältnissen stammen, die durch die Mandatsannahme nicht berührt werden (z. B. bereits angefallene Pensionen oder Renten, kompatible Ämter und Tätigkeiten). Diese Unterscheidung innerhalb der Bezüge aus öffentlichen Kassen muß festgehalten werden; andererseits kann das Recht der Abgeordnetenentschädigung keinen Unterschied machen danach, ob sonstiges Einkommen aus öffentlichen oder anderen Kassen fließt. Es entspricht also nicht Art. 3 Abs. 1 GG, sondern es widerspricht dieser Norm, Bezüge aus öffentlichen Kassen, die nicht zur Abgeordnetenentschädigung selbst zu rechnen sind, im Verhältnis zur Entschädigung anders zu behandeln wie andere Bezüge. Die vom Grundgesetz geforderte gleichheitliche Abgeordnetenentschädigung ist vielmehr nur zu verwirklichen, wenn bei Festsetzung der Entschädigung jede Abhängigkeit der Entschädigung von sonstigen Bezügen, mithin auch jede Verrechnung anderer Bezüge mit der Entschädigung oder umgekehrt ausgeschlossen wird, insbesondere dabei kein Unterschied zwischen Bezügen aus öffentlichen Kassen und anderen Bezügen gemacht wird. Damit muß eine Einbeziehung der Abgeordnetenentschädigung in beamtenrechtliche Regelungen entfallen.

94

Die dienstrechtliche Regelung der Fälle, in denen der aus einem Dienstverhältnis zur Dienstleistung Verpflichtete in ein Parlament eintritt und damit, wie im deutschen Parlamentsrecht durchgehend (vgl. Art. 160 WV; Art. 29 Abs. 2 Verf. Bad.-Württ.; Art. 30 Bayer. Verf.; Art. 97 Verf. Bremen; Art. 76 Verf. Hessen; Art. 17 Abs. 2 Verf. Nds.; Art. 46 Abs. 1 Verf. NRW; Art. 96 Abs. 1 Verf. Rhld.-Pf.; Art. 85 Saarl. Verf.; Art. 4 Abs. 2 Verf. Schl.-H.; auch § 17 HambWahlG) bestimmt, zur Sicherung der Unabhängigkeit und des Vorrangs der Mandatswahrnehmung vor allen anderen Verpflichtungen einen Urlaubs- oder Freistellungsanspruch erhält, einschließlich der Anpassung der Dienstbezüge an diesen Tatbestand, ist nicht Gegenstand dieser Entscheidung. Sie ist nach den Gesichtspunkten des jeweiligen Dienstrechts zu treffen. Bisher ist im Bereich des öffentlichen Dienstes ganz überwiegend (insofern muß, was das überkommene Beamtenrecht anlangt, den Ausführungen zu C IV 2a der Gründe widersprochen werden) den Angehörigen des öffentlichen Dienstes, soweit sie nicht jetzt nach 1949 Ruhebezüge wegen Annahme eines Mandats erhalten, Urlaub mit vollen Bezügen gegeben worden, während im Bereich der privaten Dienstverhältnisse die Regelung der Bezüge der privaten Vereinbarung überlassen wurde und noch ist (vgl. Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Randziffer 10 zu Art. 48 GG). Ob es dabei verbleiben kann, ohne daß eine Privilegierung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes für die Übernahme von Mandaten festzustellen wäre, kann bezweifelt werden. Den Urteilsgründen zu C IV 2a ist darin beizutreten, daß ein solches Privileg nicht durch hergebrachte Grundsätze des Beamtentums gerechtfertigt werden kann.

95

Im übrigen gibt es nicht einmal im Beamtenrecht allgemeine Grundsätze für Anrechnungs-, Ruhens- und Kürzungsnormen bei Zusammentreffen mehrerer Bezüge (vgl. BVerfGE 32, 157 (166)), geschweige denn im Grundgesetz.

96

Es entspricht der in diesem Votum vertretenen Auffassung, daß Ruhegelder usw. für gewesene Abgeordnete, auf welcher Grundlage sie auch gewährt werden, nicht als "Annex der Besoldung des Abgeordneten" angesehen werden können und daß sie nicht Gegenstand dieser Entscheidung sein können.

97

4. Die Urteilsgründe bezeichnen es unter C II 2 als verfassungswidrig, wenn eine Abgeordnetenentschädigung zur Bemessung ihrer Höhe in Von-Hundert-Sätzen eines Beamtengehalts ausgedrückt wird.

98

Daß eine solche Bemessungsweise, die in Vereinbarungen und Festsetzungen des privaten und öffentlichen Rechts vollkommen üblich ist (etwa für Renten und Unterhaltsleistungen, aber auch in anderen Fällen) zur rechtlichen Qualifikation der damit fixierten Bezüge heranzuziehen wäre - wie etwa noch nach C I (eingangs) der Gründe angenommen werden könnte - darf wohl nach den Feststellungen zu Beginn von C II 2 der Gründe als ausgeräumt gelten. Es ist aber bereits widersprüchlich, wenn unter C IV 6b die Einbeziehung der Diäten in beamtenrechtliche Regelungen verlangt wird, unter C II 2 dagegen sogar die Bemessung der Höhe nach unter Bezugnahme auf Beamtenbezüge verboten wird. Richtig hat der allerdings grundlegende Unterschied zwischen Beamtengehältern und der Abgeordnetenentschädigung nichts damit zu tun, in welcher Weise die Höhe der Diäten bestimmt wird und ob sie "automatisiert" oder "dynamisiert" wird. Es gibt Gründe dafür und dagegen; es mögen im wesentlichen dieselben sein, die für oder gegen eine Anknüpfung von "Amtsgehältern" an andere Gehälter sprechen, und dazu mögen Erwägungen treten, ob hier ein solches Verfahren politisch vertretbar und ratsam ist. Das Grundgesetz trifft jedoch keine Entscheidung darüber; ein verfassungsrechtliches Gebot, das hier eine "selbständige" Entscheidung des Parlaments verlangt, läßt sich nicht finden. Daß gesetzgeberische Entscheidungen sachlich miteinander verschränkt sind, auch daß bei vielen Entscheidungen eine Selbstbetroffenheit der Abgeordneten vorliegt, ist unvermeidlich. Es ist nicht gerechtfertigt, dem vielfach gewählten Verfahren in erster Linie die Intention zu unterschieben, eine Diskussion der Höhe der Entschädigung vor der Öffentlichkeit zu vermeiden.

D.

99

Zu den geprüften Bestimmungen des Landtagsgesetzes im einzelnen:

100

1. Daß § 3 Abs. 1 a) und b) LTG verfassungsmäßig ist, folgt schon aus der Teilentscheidung vom 21. Januar 1975. Diese Vorschriften sind, sei es nach Art. 137 Abs. 1 GG, wie das Urteil annimmt, sei es aus den in meinem Sondervotum zur Entscheidung vom 21. Januar 1975 dargelegten Grundlagen möglich.

101

2. Ich habe Bedenken dagegen, daß § 5 LTG für verfassungswidrig erklärt wird. Das müßte geschehen, wenn mit der Anordnung, daß der Beamte oder Richter in den Ruhestand tritt, bereits über finanzielle Ansprüche des Betroffenen etwas bestimmt werden sollte. Das kann aber für § 5 Satz 2 LTG nicht gelten, und auch

für die anderen Fälle wird die finanzielle Regelung erst in § 6 LTG getroffen, wo auch (§ 6 Abs. 2 Satz 1 LTG) erst ausdrücklich bestimmt wird, daß Ruhegehalt zusteht (allerdings nicht das an sich zustehende Ruhegehalt, sondern eine weitgehend - § 6 Abs. 1, 2 Satz 2 LTG - aufgebesserte Vergütung). Besagt aber § 5 LTG zunächst nicht mehr, als daß der durch § 3 Abs. 1 LTG Betroffene von seinen Amtsgeschäften entfernt wird, so ist das nur der Vollzug der in § 3 Abs. 1 LTG getroffenen, für verfassungsmäßig erkannten Entscheidung. Die Vorschrift dürfte damit in den Bereich der rein dienstrechtlichen Vorschriften der §§ 7,8 LTG gehören, die in der Teilentscheidung vom 21. Januar 1975 zur Prüfung vorbehalten, nunmehr aber ohne besonderen Ausspruch stillschweigend übergangen wurden.

102

3. §§ 6, 9 und 13 Abs. 1 LTG sind verfassungswidrig; sie verstoßen gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

103

Die Prüfung hat aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie aus Art. 48 Abs. 3 GG (C III der Urteilsgründe) zu erfolgen.

104

Art. 48 Abs. 3 GG verlangt zwar nicht eine "Vollalimentation", wohl aber gehört zur "angemessenen, die Unabhängigkeit sichernden Entschädigung" bei der heutigen Belastung der Abgeordneten durch die Mandatswahrnehmung in der Regel (in den Stadtstaaten kann das noch anders liegen), mit dieser Entschädigung ein gewisses Einkommen zu gewähren. Das ist auch vom Bundestag so vorgetragen und von vielen Parlamenten, die sich geäußert haben, anerkannt worden. Damit ist der frühere Begriff der "Aufwandsentschädigung" (das Wort wird auch vom Grundgesetz nicht verwandt) verlassen, der darin bestand, den Mandatsträger so zu stellen, als ob er das Mandat nicht hätte - ihm also nur die Unkosten der Mandatsausübung und allenfalls einen ebenfalls als "Aufwand" aufgefaßten Verdienstaufschlag zu ersetzen, womit ein zusätzliches Einkommen durch die Entschädigung selbst ausgeschlossen war (übrigens sind Verdienstaufschlagentschädigungen, auch gesonderte Ansätze für Bürounkosten usw. im Diätenrecht tatsächlich erst nach dem letzten Krieg aufgetaucht). Insbesondere die allgemeine Abgeordnetenentschädigung ist damit nicht mehr - wie die früheren Zeitdiäten als Aufwandsentschädigung - pauschalierter Unkostenersatz, sondern zur Sicherung der Unabhängigkeit gewährtes Einkommen, zumal ihr besondere Unkostenvergütungen in aller Regel, wie auch im Saarland, zur Seite stehen.

105

Insoweit besteht im Ergebnis Übereinstimmung mit C I 1 der Gründe. Es handelt sich hier allerdings - wie zu ergänzen wäre - nicht um eine erst neuerdings nach Erlass des Grundgesetzes eingetretene Entwicklung, sondern um eine Lage, die im demokratischen Parlamentarismus von jeher angelegt war und mit der das Grundgesetz von vornherein rechnete; das wird eben auch deutlich dadurch, daß Art. 48 Abs. 3 GG nicht mehr von bloßer "Aufwandsentschädigung" spricht.

106

Maßstab dafür, was zur Sicherung der Unabhängigkeit erforderlich ist, ist die Beanspruchung des Abgeordneten durch das Mandat und die dadurch bedingte Minderung seiner anderweitigen Berufs- und Erwerbsmöglichkeiten. Diesen Maßstab hat zunächst der jeweils zuständige Gesetzgeber zu finden. Art. 3 Abs. 1

GG - hier in der Ausprägung durch das gleiche passive Wahlrecht und den gleichen, ungehinderten Zugang zur Mandatsausübung - verlangt, daß diese Entschädigung für alle Abgeordneten gleich bemessen wird (Urteilsgründe zu C II 3a). Der Maßstab für die Entschädigung muß also für alle gleich angesetzt und deswegen pauschal ermittelt werden. Wenn - wie offenbar im Bundestag - von einer so gut wie totalen Beanspruchung durch das Mandat ausgegangen wird, neben der sonstiges Berufs- oder Erwerbseinkommen nur mit außerordentlichen Anstrengungen erzielt werden kann, so lassen sich damit Diäten rechtfertigen, die für sich eine vollständige Unterhaltsgrundlage (Vollalimentation im Sinne der Urteilsgründe) abgeben.

107

Dagegen kann nicht zum Maßstab gemacht werden, in welcher Tätigkeit der einzelne Abgeordnete beeinträchtigt ist, und ob das aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen der Fall ist (so auch C II 3a der Urteilsgründe). Es verstößt also gegen Art. 3 Abs. 1 GG, wenn neben einer - ausreichenden oder nicht ausreichenden - allgemeinen Grunddiät weitere Abgeordnetenentschädigungen (C IV 2a und b, C IV 4a der Gründe) ausgeworfen werden, die nach dem bisherigen oder einem für den Einzelfall gedachten Einkommen des Abgeordneten bemessen sind, oder Pauschalen angesetzt werden, die nur Abgeordneten in bestimmter Berufslage zukommen. Erst recht liegt ein Verstoß vor, wenn diese zusätzlichen Entschädigungen untereinander eine so wenig ausgewogene und gerechtfertigte Differenzierung aufweisen, wie das für §§ 6, 9 und 13 Abs. 1 LTG in C IV 2 bis 4 der Gründe dargelegt ist.

108

Beamtenrechte können, wie in C IV 2a der Gründe ausgeführt, der gleichheitlichen Bemessung der Abgeordnetenentschädigung nicht entgegenstehen; dies um so weniger, als Art. 137 Abs. 1 GG ausdrücklich gestattet, die Angehörigen des öffentlichen Dienstes für die Übernahme von Mandaten ungünstiger zu stellen als andere Bewerber.

109

Den Gründen, warum die verfassungswidrigen Gesetzesbestimmungen nicht für nichtig erklärt werden (C IV 6a des Urteils), ist beizutreten.

E.

110

1. In der Teilentscheidung vom 21. Januar 1975 (BVerfGE 38, 326 (335)) ist ausgeführt, daß § 3 Abs. 1 a) und b), §§ 5 bis 9 sowie §§ 13 Abs. 1 Nr. 1 und 3, 14 LTG deswegen in die Prüfung einzubeziehen sind, weil in ihnen Parallelfälle geregelt sind, die mit dem Fall des Beschwerdeführers unter dem Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG zu vergleichen sind. Es bedarf keiner Erörterung, daß das zutrifft für die §§ 3, 6, 9, 13 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 LTG; sie enthalten mit § 13 Abs. 1 Nr. 4 LTG parallel laufende Regelungen, deren Bestand vor dem Grundgesetz, insbesondere vor Art. 3 Abs. 1 GG, zu prüfen war, bevor über § 13 Abs. 1 Nr. 4 LTG entschieden werden konnte. Das gleiche gilt für § 3 Abs. 1 a) und b) LTG im Verhältnis zu § 3 Abs. 1 c) LTG; diese Vorschriften geben zudem erst die Grundlage ab für §§ 5 bis 9 LTG.

111

§ 13 Abs. 2 LTG wird dagegen mit dem Wegfall von § 13 Abs. 1 des Gesetzes ohnehin gegenstandslos. Was die in § 14 LTG behandelten "sonstigen Entschädigungen" anlangt, so ist ihr Bestand für die Beurteilung der in §§ 5 bis 9, 13 LTG geregelten Fälle und deren Verhältnis zueinander, wie sich herausgestellt hat, belanglos. Die Prüfung, ob die in §§ 13 Abs. 2, 14 vorgesehenen Verfahren dem Grundgesetz nach dem Demokratieverständnis des Gerichts entsprechen, war deswegen in diesem Verfahren nicht veranlaßt, nicht einmal möglich. Zu einem Urteilsausspruch konnte sie, wie auch das Urteil besagt, nicht führen. Das Gericht begibt sich aber auf einen gefährlichen Weg, wenn es seinen Entscheidungen Erwägungen und Aussprüche beigibt, auf denen der Entscheidungsspruch selbst nicht beruht, die auch zu seiner Begründung nicht dienlich sind.

112

Auch über § 16 Abs. 1 Satz 2 LTG war ein Ausspruch in den Urteilsgründen nicht veranlaßt und nicht möglich. Die Begründung des Urteils stellt bei der Prüfung der §§ 6, 9, 13 Abs. 1 LTG auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 3 GG nicht darauf ab, daß die in diesen Vorschriften geregelten Entschädigungen nach der Auffassung des saarländischen Gesetzgebers teils steuerpflichtig, teils steuerfrei sein sollen - mit Recht, da sich die Verfassungswidrigkeit der Vorschriften bereits ergibt, ohne daß es darauf ankommt. Dann konnte und mußte die Verfassungsmäßigkeit des § 16 Abs. 1 Satz 2 LTG in diesem Zusammenhang aber außer Betracht bleiben. Die Folgerungen, die sich aus der Entscheidung des Gerichts für die Steuerpflicht der Diäten ergeben, sind auch vom Bestand dieser Vorschrift nicht abhängig.

113

2. In der Sache selbst bin ich folgender Meinung:

114

a) Nach dem Urteil (C IV 4c) verstößt das Verfahren nach §§ 13 Abs. 2, 14 LTG gegen das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip.

115

Ich vermag weder dem Demokratiegebot des Art. 20 GG (hier in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) noch einer sonstigen Bestimmung des Grundgesetzes Vorschriften darüber zu entnehmen, welche Ausführungsregelungen zu seiner Diätenregelung ein Parlament seinen von ihm eingesetzten Organen überläßt oder wie es innerhalb des Parlaments für besondere Funktionen oder Aufgaben anfallende Vergütungen (§ 14 LTG) festsetzt. Weder verlangt das Grundgesetz, daß der gesamte Willensbildungsprozeß bis zum letzten Ergebnis sich "vor den Augen der Öffentlichkeit abspielt" (was auch gar nicht durchführbar ist), noch ist es richtig, daß ein Verfahren, wie es in §§ 13 Abs. 2, 14 LTG vorgesehen ist, das Ergebnis "der Kontrolle der Öffentlichkeit entzieht" und das Vertrauen des Volkes in die Demokratie grundgesetzwidrig unmöglich macht. Es wäre verwunderlich, wenn nicht jeder Interessierte jederzeit erfahren könnte, was nach §§ 13 Abs. 2, 14 LTG festgesetzt worden ist; eine Anfrage beim Landtag dürfte dafür ohnehin der bequemere und sicherere Weg sein im Vergleich zum Studium von Gesetzblättern oder Parlamentsprotokollen. Was hier in der Begründung des Urteils gesagt ist, geht denn doch wohl von einem sehr pauschalen Verständnis des Verhältnisses zwischen Staatsbürger und Parlament aus und unterstellt mißtrauisch den Parlamenten, daß sie solche Verweisungen vornehmen, um das Ergebnis "der Kontrolle der

Öffentlichkeit zu entziehen" (während es eine Reihe von sachlichen Gründen dafür geben kann, z. B. Notwendigkeit von zeitlich öfters zu überprüfenden Regelungen oder von solchen für Einzelfälle von geringerer Bedeutung, die die eigentliche Tätigkeit des Parlaments unverhältnismäßig belasten würden), und nicht selbst beurteilen können, in welcher Form sie dem Wähler, dem sie ja immer wieder verantwortlich sind, diese Entscheidungen offenzulegen haben. Abgesehen davon, daß die Verlegung von Entscheidungen in möglichst große Gremien nicht gerade ein alleinseligmachendes Grundprinzip der Demokratie ist, ist ein gutes Parlament noch immer ein berufenerer Wahrer der Demokratie als irgendeine andere Institution.

116

Was das rechtsstaatliche Prinzip anlangt, so könnte man zu merkwürdigen Ergebnissen kommen, wenn man etwa die Entscheidungsprozesse in der Rechtsprechung unter ähnlichen Gesichtspunkten würdigen wollte.

117

Ich kann deswegen auch in der Sache § 13 Abs. 2 und § 14 LTG nicht für verfassungswidrig halten. Ob etwas anderes da zu gelten hätte, wo die Festsetzung der Abgeordnetenentschädigungen durch Gesetz von der Verfassung oder sonst vorgeschrieben ist, kann dahinstehen; im Saarland ist das nicht der Fall.

118

b) Zur Frage der Steuerpflicht kann nicht offenbleiben (C IV 5a der Gründe), ob der Landesgesetzgeber, etwa als Abgeordnetenrecht, bestimmen kann, daß gewisse Einkünfte der Abgeordneten steuerfrei sein sollen. Damit wäre dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit gegeben, den Abgeordneten als solchen Steuerprivilegien zuzusprechen, was nach C IV 5b der Gründe mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar ist. Nicht nur eine einkommensteuerrechtliche, sondern auch jede andere Regelung, die solche Privilegien einräumt, wäre verfassungswidrig.

119

Daß dem Landesgesetzgeber die Zuständigkeit zu Bestimmungen über Einkommensteuerpflicht fehlt, steht außer Zweifel, da der Bund hier seine Zuständigkeit voll in Anspruch genommen hat (Art. 105 Abs. 2, 72 Abs. 1 GG). Die Bedingungen für die Steuerfreiheit von Abgeordnetenbezügen sind bundesrechtlich festgelegt (§ 3 Nr. 12 Satz 1 EStG). Der Landesgesetzgeber kann auf die Steuerpflicht dieser Bezüge nur einwirken und kann inhaltlich mit Bundesrecht übereinstimmendes Recht nur setzen, indem er diese Bedingungen erfüllt, nämlich die Bezüge als Aufwandsentschädigung in einem Landesgesetz festsetzt und im Haushaltsplan ausweist. Möglicherweise hat der Landesgesetzgeber mit § 16 Abs. 1 Satz 2 LTG nur gesagt, daß er hiermit diese Bedingung erfüllen wolle. Ob dem § 3 Nr. 12 Satz 1 EStG wirklich Genüge getan ist, wenn Bezüge als "Verdienstausschüttung" (§ 13 LTG) oder "sonstige Entschädigung" (§ 14 LTG) ausgewiesen sind - dieser Ansicht ist der Saarländische Landtag (wie sich in der mündlichen Verhandlung gezeigt hat, im Gegensatz zu anderen Landtagen, bei denen Verdienstausschüttungen gezahlt werden) -, war bisher eine Frage der Auslegung des § 3 Nr. 12 EStG. Verdienstausschüttungen (steuerpflichtig nach § 24 Nr. 1 EStG) sind auch da, wo sonst steuerfreie Aufwandsentschädigungen vorliegen, von der Steuerfreiheit ausgenommen (vgl. § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG).

120

Im übrigen wird zu erwägen sein, daß durch dieses Urteil die Anwendbarkeit des § 3 Nr. 12 Satz 1 EStG für Abgeordnetenentschädigungen entfällt. Der dort verwandte steuerrechtliche Begriff der Aufwandsentschädigung geht davon aus, daß Aufwand vorliegt, der, wenn keine Steuerfreiheit bestünde, als Werbungskosten geltend gemacht werden könnte; er schließt damit Entschädigungen aus, die ihrem Zweck nach Einkommen gewähren (vgl. Peters-Hermann, Anm. 13a zu § 3 EStG). Das trifft aber für die Abgeordnetenentschädigung zu; dieses Urteil hat festgestellt, daß die Abgeordnetenentschädigung, soweit sie über Unkostenersatz hinausgeht, Einkommen gewährt und nach dem Grundgesetz gewähren soll.

121

Etwaige andere steuerrechtliche Sonderregelungen für Abgeordnetenbezüge müßten an Art. 3 Abs. 1 GG scheitern (so auch C IV 5b der Urteilsgründe), solange nicht Gründe dafür aufgezeigt werden können, die dieser Grundgesetzbestimmung Genüge tun. Mit der vom Grundgesetz vorgeschriebenen angemessenen Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten kann ein solches Privileg jedenfalls nicht begründet werden. Auch der Grundsatz der Gleichheit der Abgeordnetenentschädigung steht nicht entgegen; er verlangt zwar, daß alle Abgeordneten das gleiche Einkommen aus dem Mandat erhalten, besagt aber nicht, daß dieses Einkommen gegenüber den steuerlichen Folgerungen, die sich aus dem Vorhandensein anderweitigen Einkommens ergeben, privilegiert wird (was sich gleichzeitig als Steuerbegünstigung für das sonstige Einkommen der Abgeordneten auswirken muß).

122

Damit ist nichts für den Fall gesagt, daß der zuständige Gesetzgeber das Steuerrecht für Vergütungen, die mit der Übernahme öffentlicher Ehrenämter zusammenhängen, allgemein neu ordnen wollte.