



Kurzinformation

Rechtliche Grundlagen und Höhe der Abgeordnetenentschädigung im Reichstag der Weimarer Republik und der NS-Zeit sowie in der Volkskammer der DDR

Durch die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems im Zuge der Novemberrevolution von 1918 wandelte sich die Stellung der Volksvertretung und ihrer Mitglieder grundlegend. Die Entschädigungsregelungen für die Abgeordneten des Weimarer Reichstages knüpften hingegen weitgehend an die Entschädigungsgesetzgebung des Kaiserreiches an, wo mit dem „Gesetz, betreffend die Änderung des Art. 32 der Reichsverfassung“ vom 21. Mai 1906 und dem entsprechenden Ausführungsgesetz, dem „Gesetz, betreffend die Gewährung einer Entschädigung an die Mitglieder des Reichstages“ vom 25. Mai 1906, erstmals eine Aufwandsentschädigung für die Abgeordneten des Reichstages eingeführt und das seit 1871 in der Verfassung des Deutschen Kaiserreiches festgeschriebene Diätenverbot aufgehoben worden war.¹

Weimarer Reichstag

Gemäß Art. 40 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) hatten die Mitglieder des Reichstages das Recht auf freie Fahrt auf allen deutschen Eisenbahnen sowie auf Entschädigung nach Maßgabe eines Reichsgesetzes. In den Verfassungsberatungen der Nationalversammlung war der Text des Art. 40 WRV ohne Diskussion darüber, wie der Begriff „Entschädigung“ zu verstehen sei, verabschiedet worden. Von der herrschenden Meinung in der Staatsrechtlehre wurde das Mandat jedoch in der Tradition der Kaiserzeit als Ehrenamt und die Entschädigung als steuerfreie pauschalisierte Aufwandsentschädigung verstanden. Nach dieser Lesart war die Entschädigung weder

1 Bereits 1873 hatte die Reichsleitung den Abgeordneten des Reichstages als „Akt der politischen Klimapflege“ (Hermann Butzer) ein Eisenbahn-Freifahrtsrecht gewährt, das sie während der Dauer der durchschnittlich sechsmonatigen Sitzungsperiode in Anspruch nehmen konnten, das zeitweise aber wieder eingeschränkt wurde. Erst 1906 wurde das Freifahrtsrecht zusammen mit der Einführung der Abgeordnetenentschädigung gesetzlich fixiert. (vgl. hierzu Hermann Butzer: Diäten und Freifahrt im Deutschen Reichstag. Der Weg zum Entschädigungsgesetz von 1906 und die Nachwirkung dieser Regelung bis in die Zeit des Grundgesetzes, Düsseldorf 1999, S. 103ff.; vgl. zur Entwicklung des Diätenrechts im Kaiserreich und in der Weimarer Nationalversammlung auch die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages: Das Diätenrecht des Reichstages (1871-1918) und der Weimarer Nationalversammlung, WD 1-254/08, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/413332/3ab719bf37bfe3d44488c84bfe6bdb56/WD-1-254-08-pdf.pdf>).

Gehalt noch Entgelt oder Vergütung für die Abgeordnetentätigkeit.² Nach Auffassung des Staats- und Europarechtlers Philipp Austermann widersprach die Einordnung des Mandats als Ehrenamt mit Aufwandsentschädigung der Arbeitswirklichkeit der meisten Abgeordneten. Die Aufgaben des Reichstages hätten gegenüber dem Kaiserreich schon deswegen stark zugenommen, weil das Reich seit Oktober 1918 zur parlamentarischen Demokratie geworden sei und die Abgeordneten im Regelfall Berufspolitiker gewesen seien.³

Das Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Reichstages vom 10. Juli 1920 knüpfte materiell an die im Februar 1919 von der Weimarer Nationalversammlung beschlossenen Übergangsregelungen an.⁴ Aufgrund der seit Februar 1919 eingetretenen Verteuerung der Lebensführung wurde die monatliche Aufwandsentschädigung von 1.000 Mark auf 1.500 Mark erhöht. Das Gesetz wurde in den folgenden Jahren mehrfach ergänzt und geändert. Die Modifikationen bestanden vornehmlich in Teuerungszuschlägen aufgrund der sich rasant beschleunigenden Inflation. Mit dem Änderungsgesetz vom 26. Juni 1923 wurde die Entschädigung auf „monatlich 25 vom Hundert des Grundgehalts der Besoldungsgruppe B 6“ festgelegt.⁵ Die Höhe der Abgeordnetenentschädigung entsprach damit einem Viertel des Grundgehalts eines Reichsministers. Die Koppelung an die Beamtenbesoldung diente dazu, „die Hyperinflation des Jahres 1923 gesetzes-technisch zu bewältigen; anderenfalls hätte die Aufwandsentschädigung nahezu täglich erhöht werden müssen“.⁶ Diese blieb auch nach dem Ende der Inflation zunächst bestehen. Aufgrund der Verdopplung der Ministerbezüge im Jahr 1924 erhöhte sich die Abgeordnetenentschädigung auf monatlich 562,50 Goldmark und entsprach damit annähernd dem Grundgehalt eines Ministerialrats einer obersten Reichsbehörde. Nach einer Novellierung des Besoldungsgesetzes stieg die Abgeordnetenentschädigung im Dezember 1927 auf monatlich 750 RM.⁷ Durch das Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Reichstages vom 15. September 1930 wurde die Kopplung an die Ministergehälter aufgehoben und stattdessen der Betrag der monatlichen Entschädigung ins Gesetz aufgenommen. Vor dem Hintergrund der sich verschärfenden Wirtschaftskrise wurde

2 Philipp Austermann: Die Geschichte der Abgeordnetenentschädigung. In: Suzanne S. Schüttemeyer/Edzard Schmidt-Jortzig (Hrsg.): Der Wert der parlamentarischen Repräsentation. Entwicklungslinien und Perspektiven der Abgeordnetenentschädigung, Baden-Baden 2014, S. 103-145, hier: S. 128.

3 Ebenda, S. 129.

4 Vgl. hierzu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Das Diätenrecht des Reichstages (1871-1918) und der Weimarer Nationalversammlung, a.a.O., S. 4.

5 Vgl. zur Entwicklung und Höhe der Teuerungszuschläge Hermann Butzer: Diäten und Freifahrt im Deutschen Reichstag, a.a.O., S. 380ff., Zitat: Ebenda, S. 392f.

6 Philipp Austermann: Die Geschichte der Abgeordnetenentschädigung, a.a.O., S. 130.

7 Nikolas Urban: Die Diätenfrage. Zum Abgeordnetenbild in Staatsrechtlehre und Politik 1900-1933, Tübingen 2003, S. 147 und 156. Ferner erreichten die Abgeordneten zwischen 1924 und 1928 eine faktische Ausdehnung des Freifahrtsrechts. Während Art. 40 WRV lediglich das „Recht zur freien Fahrt auf allen deutschen Eisenbahnen“ gewährleistete, wurde auf dem Verwaltungswege schrittweise ein alle Verkehrsmittel umfassendes Freifahrts- und Kostenerstattungsrecht durchgesetzt, das u. a. auch die Benutzung von Flugzeugen und Reichspostautolinien einschloss. (Hermann Butzer: Diäten und Freifahrt im Deutschen Reichstag, a.a.O., S. 393-397).

die Höhe der Entschädigung auf monatlich 600 RM festgelegt, was einer Kürzung um 150 RM entsprach.⁸

Nationalsozialistischer Reichstag

Der Reichstag existierte nach 1933 als Institution des nationalsozialistischen Staates weiter, fungierte dabei jedoch als reines Akklamationsorgan, das zwischen dem 23. März 1933 und dem 26. April 1942 zu insgesamt nur 19 Sitzungen zusammentrat. Trotz der vehementen Agitation der NSDAP gegen die Aufwandsentschädigung für Abgeordnete vor der Machtübernahme blieb das Entschädigungsgesetz von 1930 während der gesamten nationalsozialistischen Herrschaft in Kraft und die Höhe der monatlichen Entschädigung von 600 RM unverändert. Auch das Recht auf freie Eisenbahnfahrt bestand weiter.⁹ Aufgrund des Anstieges der Zahl der Reichstagsabgeordneten von 661 im Jahr 1933 auf 855 Ende 1938 wuchsen die notwendigen Aufwendungen sogar.¹⁰ In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass die Aufwandsentschädigung und Freifahrtberechtigung auch dazu dienten, die Kassen der NSDAP und der NS-Organisationen auf Staatskosten zu entlasten. Hauptamtliche Parteiangestellte, die Reichstagsmitglieder waren, wurde ihre Diäten zumeist auf das Parteigehalt angerechnet. Die Freifahrtberechtigung ersparte die Kostenerstattung für „Dienstreisen“ im Auftrag der Partei oder einer Parteiorganisation.¹¹

DDR-Volkskammer

In der DDR war die Rolle des Abgeordneten konträr zum „bürgerlichen“ Parlamentarier in der Bundesrepublik konzipiert. Das Abgeordnetenmandat in der DDR-Volkskammer galt als Ehrenamt. „Für den sozialistischen Volksvertreter ist es die Regel, daß er seine berufliche Tätigkeit nicht unterbricht und weiterhin im Arbeitskollektiv verbleibt“, konstatierte eine Darstellung zur Volkskammer in der DDR-Literatur im Jahr 1989.¹² Laut Art. 60 Abs. 3 der Verfassung der DDR vom 6. April 1968 – in der Fassung des Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1974 – durften den Abgeordneten „aus ihrer Abgeordnetentätigkeit keinerlei berufliche oder sonstige persönliche Nachteile entstehen. Sie sind von ihrer beruflichen Tätigkeit freigestellt, soweit die Wahrnehmung ihrer Aufgaben als Abgeordnete es erfordert. Gehälter und Löhne sind weiterzuzahlen.“¹³ In § 45 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Volkskammer aus dem Jahr 1974 war das Recht der Abgeordneten und Nachfolgekandidaten auf eine

8 Hermann Butzer: Diäten und Freifahrt im Deutschen Reichstag, a.a.O., S. 403.

9 Peter Hubert: Uniformierter Reichstag. Die Geschichte der Pseudo-Volksvertretung 1933-1945, Düsseldorf 1992, S. 311-316; Hermann Butzer: Diäten und Freifahrt im Deutschen Reichstag, a.a.O., S. 405-413.

10 Peter Hubert: Uniformierter Reichstag, a.a.O., S. 288.

11 Philipp Austermann: Die Geschichte der Abgeordnetenentschädigung, a.a.O., S. 142f.

12 Herbert Kelle/Tord Riemann: Die Volkskammer der DDR – wie sie arbeitet, Berlin (O) 1989, S. 124.

13 Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 9. April 1968, abrufbar unter <https://www.verfassung.de/ddr/verf68-i.htm>. Die Abgeordneten hatten dabei Anspruch auf den Ausgleich in Höhe des Durchschnittsverdienstes. War der tatsächliche Verdienstaufschlag höher, z. B. bei Schichtprämien oder Erwerbszuschlägen, wurde dieser erstattet (Herbert Kelle/Tord Riemann: Die Volkskammer der DDR, a.a.O., S. 128).

„steuerfreie Aufwandsentschädigung“ und „das Recht zur freien Fahrt auf öffentlichen Verkehrsmitteln“ festgeschrieben.¹⁴ Die Höhe der Aufwandsentschädigung lag bis 1989 bei ca. 500 Mark.¹⁵

Nach der ersten freien Parlamentswahl in der DDR am 18. März 1990 entwickelte sich die Volkskammer von einem nur zwei- bis dreimal jährlich tagenden Akklamationsorgan zu einem demokratischen Arbeitsparlament, das aufgrund seines Arbeitspensums eine hauptamtliche Ausübung des Mandats erforderte und sich hinsichtlich der Abgeordnetenentschädigung an das bundesdeutsche Modell anlehnte. Am 31. Mai 1990 beschloss die 10. Volkskammer das Gesetz über Rechtsverhältnisse der Abgeordneten der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik. Demnach erhielten die Abgeordneten laut § 4 Abs. 1 eine steuerpflichtige monatliche Entschädigung in Höhe von 3.600 Mark und laut § 5 Abs. 2 zusätzlich eine steuerfreie monatliche Kostenpauschale von 2.300 Mark, die dazu dienen sollte, ein Wahlkreisbüro zu unterhalten sowie Büromaterial, Post, Telefon, Fahrtkosten und Mehraufwendungen für Verpflegung am Sitz der Volkskammer zu finanzieren. Das Gesetz trat rückwirkend zum 18. März 1990 in Kraft.¹⁶

Begründet wurde die Einführung der Abgeordnetenentschädigung zum einen damit, dass der zeitliche Umfang der Tätigkeit in der Volkskammer so zugenommen habe, dass Nebentätigkeiten nicht mehr möglich seien. Zum anderen könne es nicht als selbstverständlich angesehen werden, dass die Abgeordneten weiterhin von ihren Arbeitgebern bezahlt würden, da nicht alle Betriebe noch staatlich seien. Bei der Festsetzung der Höhe der Diäten, die sowohl inner- als auch außerhalb des Parlaments zum Teil auf Kritik stieß, orientierte sich die Volkskammer zum einen am Gehaltsgefüge von leitenden Mitarbeitern in Kombinat oder Professoren in der DDR und zum anderen an der im Deutschen Bundestag gezahlten Abgeordnetenentschädigung unter Berücksichtigung der geringeren Einkommensverhältnisse in der DDR. Im Ergebnis erhielten die Volkskammerabgeordneten rund ein Drittel der Summe der Diäten, die zum damaligen Zeitpunkt an Bundestagsabgeordnete gezahlt wurden.¹⁷

-
- 14 Die Geschäftsordnung der Volkskammer ist abgedruckt bei Werner J. Patzelt/Roland Schirmer (Hrsg.): Die Volkskammer der DDR. Sozialistischer Parlamentarismus in Theorie und Praxis, Wiesbaden 2002, S. 376ff.
- 15 Bettina Tüffers: Die 10. Volkskammer der DDR. Ein Parlament im Umbruch. Selbstwahrnehmung, Selbstparlamentarisierung, Selbstauflösung, Düsseldorf 2016, S. 159f. In einem taz-Artikel vom 18. Mai 1990 findet sich eine abweichende Zahlenangabe: Dort heißt es, die Volkskammer-Abgeordneten hätten bisher eine Aufwandsentschädigung von etwa 1.000 Mark im Monat erhalten (Abgeordnete sahen ab: 3.600 Mark Diäten, taz vom 18.05.1990, S. 7, abrufbar unter <https://taz.de/Abgeordnete-sahnen-ab-3600-Mark-Diaeten/!1767830/>).
- 16 Gesetz über Rechtsverhältnisse der Abgeordneten der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik, abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/vkabgg/VKAbgG.pdf>.
- 17 Bettina Tüffers: Die 10. Volkskammer der DDR, a.a.O., S. 161-164. Zu den Rechtsgrundlagen sowie zur Höhe der Abgeordnetenentschädigung im Bundestag vgl. Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999, Baden-Baden 1999, Bd.3, S. 3198ff., abrufbar unter <https://www.bundestag.btg/Wissen/Datenhandbuch/1949/Gesamt.pdf>, für den Zeitraum ab 1990 sind Zahlen und Angaben verfügbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/272536/de4366fcb119737e4d7e45f9c8938dca/Kapitel_17_02_Di_ten_f_r_die_MdB_.pdf.pdf; Philipp Austermann: Die Entwicklung der Entschädigung und der reisebezogenen Ansprüche im deutschen Abgeordnetenrecht. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 2/2014, S. 70-82, abrufbar unter https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0340-1758-2014-2-270.pdf?download_chapter_pdf=1&page=0.