



Verkündet am
16.12.1998

Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 20/95

Urteil

Im Namen des Volkes

In dem Normenkontrollverfahren

der PDS-Fraktion im Thüringer Landtag, Arnstädter Str. 51, 99096 Erfurt

- Antragstellerin -

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Deubner und Kirchberg

Mozartstr. 13/Ecke Haydnplatz, 76133 Karlsruhe

wegen verfassungsrechtlicher Überprüfung der §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 2
i.V.m. § 26 sowie des § 13 Abs. 1 des Thüringer Abgeordnetengesetzes
in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1995.

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs Becker und durch die Mitglieder Bauer, Ebeling, Hemsteg von Fintel, Morneweg, Metz, Romelfanger, Scherer und Steinberg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 18. September 1998 für Recht erkannt:

1. § 13 Abs. 1 sowie § 14 des Thüringer Abgeordnetengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1995 (GVBl. S. 121) sind mit der Thüringer Verfassung unvereinbar. Im übrigen wird der Normenkontrollantrag zurückgewiesen.
2. Die genannten Vorschriften können bis zu einer gesetzlichen Neuregelung, längstens bis zum Zusammentritt des Dritten Thüringer Landtags weiter angewandt werden.
3. Der Freistaat Thüringen hat der Antragstellerin ein Viertel ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

G r ü n d e:

A

Die PDS-Fraktion im Thüringer Landtag wendet sich im Wege der abstrakten Normenkontrolle gegen Regelungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes (ThürAbgG), die die Entschädigung für die Abgeordnetentätigkeit betreffen. Sie rügt die Vereinbarkeit der durch das Gesetz festgelegten Indexierung der Grundentschädigung und der Aufwandsentschädigung sowie der Regelungen über die Altersentschädigung mit der Thüringer Verfassung (ThürVerf) und stellt die Bundesverfassungsmäßigkeit von Art. 54 Abs. 1 und 2 ThürVerf in Frage.

I.

Art. 54 Abs. 1 ThürVerf hat folgenden Wortlaut:

„Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Auf den Anspruch kann nicht verzichtet werden.“

Art. 54 Abs. 2 ThürVerf lautet:

„Die Höhe der Entschädigung verändert sich jährlich auf der Grundlage der jeweils letzten Festlegung nach Maßgabe der allgemeinen Einkommens-, die der Aufwandsentschädigung nach der allgemeinen Preisentwicklung im Freistaat.“

Art. 54 Abs. 4 schließlich hat folgenden Wortlaut:

„Das Nähere regelt das Gesetz.“

Die einschlägigen Vorschriften des Thüringer Abgeordnetengesetzes lauten:

§ 5 Entschädigungen

„(1) Abgeordnete erhalten eine steuerpflichtige monatliche Entschädigung (Grundentschädigung), die sich mit Wirkung vom 1. November 1994 aus einem Betrag von 4.900 Deutsche Mark gemäß der letzten Festlegung zum 1. März 1992 zuzüglich des aus den Einkommensentwicklungsraten nach Maßgabe von Art. 54 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen in Verbindung mit § 26 Abs. 1 dieses Gesetzes resultierenden Betrages ergibt und somit 7.007 Deutsche Mark beträgt, welche zwölfmal im Jahr gezahlt wird.“

§ 26 Anpassung der Grund- und Aufwandsentschädigung

„(1) Die Höhe der Grundentschädigung verändert sich jährlich entsprechend dem Durchschnitt der Veränderung der Bruttoverdienste von abhängig Beschäftigten in Thüringen nach Maßgabe von Absatz 3.

(2) Die Höhe der Aufwandsentschädigung nach § 6 Abs. 2 verändert sich jährlich entsprechend der Entwicklung der Lebenshaltungskosten aller Arbeitnehmerhaushalte in Thüringen nach Maßgabe von Absatz 3.

(3) Das Landesamt für Statistik ermittelt

1. die allgemeine Einkommensentwicklung nach Maßgabe

- a) des Gesetzes über die Lohnstatistik in der jeweils geltenden Fassung für die Bereiche des Produzierenden Gewerbes, des Handels sowie des Kredit- und Versicherungsgewerbes,
- b) der Tarifverträge für Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes,
- c) des Rechts der Beamtenbesoldung,

jeweils bezogen auf den Zeitraum vom 1. November bis zum 31. Oktober,

- d) des Gesetzes über die Lohnstatistik in der jeweils geltenden Fassung für den Bereich der Landwirtschaft bezogen auf den Zeitraum vom 1. Oktober bis zum 30. September,

2. die allgemeine Preisentwicklung nach Maßgabe des Gesetzes über die Preisstatistik in der jeweils geltenden Fassung bezogen auf den Zeitraum vom 1. November bis zum 31. Oktober.

Die sich hieraus ergebenden Einkommens- und Preisentwicklungsraten teilt das Landesamt für Statistik dem Präsidenten des Landtags am Anfang des auf das Bezugsjahr folgenden Jahres mit. Dieser unterrichtet danach den Landtag in einer Drucksache und die Öffentlichkeit im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen hierüber sowie über die sich daraus ergebenden Veränderungen der Grund- und Aufwandsentschädigung. Sie treten jeweils mit Wirkung vom 1. November des der Bekanntgabe vorausgehenden Jahres in Kraft.”

§ 6 Aufwandsentschädigung

”(1) Abgeordnete erhalten zur Abgeltung der durch das Mandat bedingten Aufwendungen eine Amtsausstattung, die Geld- und Sachleistungen umfaßt. Zu den Sachleistungen gehört die kostenlose Nutzung aller im Landtagsgebäude vorhandenen Einrichtungen zur Gewährleistung ihrer Abgeordnetentätigkeit.

(2) Die Geldleistungen, die sich mit Wirkung vom 1. November 1994 aus den jeweils bisher geltenden Beträgen gemäß der letzten Festlegung zum 1. März 1992 zuzüglich der aus der Preisentwicklungsrate nach Maßgabe von Art. 54 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen in Verbindung mit § 26 Abs. 2 dieses Gesetzes resultierenden Beträgen ergeben, werden in einer monatlichen steuerfreien Kostenpauschale mit folgenden Bestandteilen zusammengefaßt:

1. allgemeine Kosten, insbesondere für die Betreuung des Wahlkreises (z.B. Bürokosten, Porto, Telefon und sonstiges) in Höhe von 1.803,20 Deutsche Mark;
2. Mehraufwendungen aus der Tätigkeit am Sitz des Landtags in Höhe von 563,50 Deutsche Mark;

3. Fahrten in Ausübung des Mandats zum Sitz des Landtags, unabhängig von den §§ 9 und 10 dieses Gesetzes, bei einer Entfernung des Wohnortes oder eines vom Abgeordneten zu benennenden Abgeordnetenbüros bis zum Sitz des Landtags

...

Bei Abgeordneten, denen ein landeseigener Dienstwagen zur ausschließlichen Verfügung steht, entfällt die Regelung zu Satz 1 Nr. 3."

§ 13 Anspruch auf Altersentschädigung

"(1) Abgeordnete erhalten nach ihrem Ausscheiden nach einer Zugehörigkeit zum Landtag von mindestens sechs Jahren mit Vollendung des 55. Lebensjahres Altersentschädigung.

(2) Für den Anspruch auf Altersentschädigung gilt § 11 Abs. 2 Satz 1 und 2 entsprechend.

(3) Während einer erneuten Zugehörigkeit zum Landtag ruht der Anspruch auf Altersentschädigung."

§ 14 Höhe der Altersentschädigung

"Die Altersentschädigung beträgt 29 vom Hundert der Grundentschädigung. Sie erhöht sich für jedes weitere volle Jahr der Mitgliedschaft über die Mindestzeit nach § 13 hinaus um drei vom Hundert bis zur Höchstgrenze von 75 vom Hundert."

II.

Die Antragstellerin beantragt:

§ 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2, jeweils i.V.m. § 26, sowie § 13 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz) in der Neubekanntmachungsfassung vom 9.3.1995, GVBl. S. 121, ist nichtig bzw. zumindest mit der Verfassung unvereinbar.

Hilfsweise beantragt sie,

das Verfahren auszusetzen und gemäß Art. 100 Abs. 1 oder Abs. 3 GG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit des Art. 54 Abs. 2 ThürVerf einzuholen.

1. Die Antragstellerin ist der Auffassung, die auf Art. 54 Abs. 2 ThürVerf gestützte Indexierung der Grund- und Aufwandsentschädigung widerspreche den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 28 Abs. 1, 48 Abs. 3 GG.

Art. 54 Abs. 2 ThürVerf müsse und könne aber bundesverfassungskonform so ausgelegt werden, daß die Norm keinen Automatismus in der Diätenanpassung beinhalte. Demnach sei Art. 54 Abs. 2 ThürVerf so zu verstehen, daß die allgemeine Einkommensentwicklung nur die Zielrichtung einer möglichen Anpassung benenne, daß aber die Umsetzung dieser Zielvorstellung nur dann bundesverfassungskonform sei, wenn die Frage, inwieweit die Maßgabe konkret umzusetzen sei, einer gesonderten Beratung und Beschlußfassung im Parlament vorbehalten sei. In Art. 54 Abs. 2 ThürVerf sei mithin ungeachtet des Wortlauts der Norm das Erfordernis einer selbständigen parlamentarischen Entscheidung über die Diätenanpassung hineinzulesen. Da die §§ 5 Abs. 1, 6 und 26 ThürAbgG demgegenüber von einem Automatismus ausgingen, der eine Anpassung der Diäten ohne Einschaltung des Parlaments ermögliche, verstießen die Vorschriften gegen die bundesverfassungskonform ausgelegte Norm des Art. 54 Abs. 2 ThürVerf.

Dabei ergebe sich die Bundesverfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelungen aus den vom Bundesverfassungsgericht im sog. Diätenurteil aufgestellten Grundsatzabwägungen. Das Gericht habe dort nämlich den Standpunkt eingenommen, das Parlament sei verpflichtet, jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit als eine selbständige politische Frage zu entscheiden. Dem widerspreche eine Indexierung, da hier die Erhöhung automatisch erfolge und gerade nicht von einer selbständigen Entscheidung des Parlaments getragen sei. Dabei habe das Gericht in seinem Diätenurteil die Gefahr einer Entscheidung des Parlaments in eigener Sache bei der Diätenerhöhung gesehen und insoweit als Korrektiv die Notwendigkeit einer öffentlichen Entscheidung des Parlaments über jede Erhöhung aktiviert. Nur durch die Herstellung von Öffentlichkeit könne die bei einer Entscheidung in eigener Sache notwendige Kontrolle ausgeübt werden. Durch die thüringer Regelung würden aber genau diese Schutzfunktionen vereitelt. Das Parlament werde der vom Bundesverfassungsgericht betonten Notwendigkeit einer selbständigen Entscheidung enthoben. Eine irgendwie gearbete demokratische Kontrolle durch die Öffentlichkeit falle ebenfalls aus. Damit widersprächen die Vorgaben der Thüringer Verfassung eindeutig den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

Das zugunsten der Regelung angeführte Argument, damit werde der Gesetzgeber vom "Fluch der Entscheidung in eigener Sache" befreit, greife nicht. Denn das Bundesverfassungsgericht habe das Problem der Notwendigkeit der Entscheidungen in eigener Sache als Konsequenz des Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes gesehen und in voller Kenntnis dessen eine eigene Entscheidung des Parlaments gefordert.

Die durch Art. 54 Abs. 2 ThürVerf vorgesehene "einmalige" Entscheidung über die Diätenerhöhung widerspreche dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip. Weder dürfe es eine Gesetzgebung auf Vorrat geben noch werde ein solches Verfahren der geforderten selbständigen Entscheidung über jede Erhöhung der Abgeordneten-diäten gerecht.

Das Bundesverfassungsgericht habe seine Ausführungen zwar zu Art. 48 Abs. 3 GG gemacht, doch würden diese Grundsätze über Art. 28 Abs. 1 GG "materialiter" zu Landesverfassungsrecht. Das Gericht habe ausdrücklich klargestellt, daß die von ihm zu Art. 48 Abs. 3 GG entwickelten Grundsätze zu den Essentialien des demokratischen Prinzips gehörten, das über Art. 28 Abs. 1 GG auch die Landesverfassungen binde. Offengelassen habe das Gericht allerdings, wie sich dies auf die Interpretation solcher landesverfassungsrechtlicher Vorschriften auswirke, die selber Regelungen hinsichtlich der Abgeordnetenentschädigung enthielten.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts würden bestimmte bundesverfassungsrechtliche Rechtssätze, zu denen auch Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 48 Abs. 3 GG gehöre, materialiter auch dann zu Landesverfassungsrecht, wenn sie in der landesrechtlichen Verfassungsurkunde nicht ausdrücklich aufgeführt seien. Folge man dieser Auffassung ergäbe sich für die Thüringer Verfassung eine Kollision verschiedener Verfassungsvorschriften. Auf der einen Seite die Regelung in Art. 54 Abs. 2 ThürVerf mit der dort normierten Indexierungslösung und auf der anderen Seite die vom Bundesverfassungsgericht zu Art. 48 Abs. 3 GG entwickelten Grundsätze zur Abgeordnetenentschädigung, die über Art. 28 Abs. 1 GG zu Landesverfassungsrecht geworden seien. Dieser Konflikt sei unter Berücksichtigung der Ewigkeitsgarantie des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf zu lösen. Da dort die Verfassung zu erkennen gebe, daß den in Art. 44 Abs. 1, 45 und 47 Abs. 4 ThürVerf normierten Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip besondere Bedeutung zukomme, könne die dem widersprechende Indexlösung des Art. 54 Abs. 2 ThürVerf keinen Bestand haben.

Gelange der Verfassungsgerichtshof zu der Auffassung, daß bundesverfassungsrechtliche Vorschriften als bundesverfassungsrechtliches Landesverfassungsrecht Geltung beanspruchen könnten, stelle sich das aufgeworfene Spannungsverhältnis als Kollisionsproblem von Landes- und Bundesrecht dar. Insoweit fehle dem Thüringer Verfassungsgerichtshof die Entscheidungsbefugnis. Die Antragstellerin beantragt insoweit hilfsweise, die Aussetzung des Verfahrens sowie die Einholung der Entscheidung des Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 oder Abs. 3 GG.

Der Verfassungsgerichtshof könne aber auch Art. 54 Abs. 2 ThürVerf bundesverfassungskonform dahingehend auslegen, daß die Vorschrift keinen Automatismus der Abgeordnetenentschädigung normiere. Vielmehr sei die allgemeine Einkommens- und Preisentwicklung so zu interpretieren, daß damit lediglich eine Orientierung bzw. Zielrichtung angegeben werde. Die Beantwortung der Frage, ob und wie diese Maßgaben umzusetzen seien, müsse demgegenüber aus verfassungsrechtlichen Gründen dem Parlament überlassen bleiben. Mit diesen Maßgaben könne Art. 54 Abs. 2 ThürVerf verfassungsrechtlichen Bestand haben.

Die Indexierung der Aufwandsentschädigung wird von der Antragstellerin nicht im einzelnen angegriffen, allerdings im Kontext der Ausführungen zu der Grundentschädigung in Frage gestellt.

2. Verfassungswidrig sei - so die Antragstellerin - auch die Regelung der Altersversorgung in § 13 ThürAbgG. Diese sei in doppelter Hinsicht unangemessen großzügig.

Anders als etwa die Bundestagsabgeordneten erhielten Thüringer Abgeordnete bereits nach 2 Wahlperioden einen erheblich höheren Prozentsatz ihrer Entschädigung als Altersentschädigung. Außerdem setzten die Zahlungen bereits mit dem vollendeten 55. Lebensjahr ein. Es sei kein überzeugender Grund ersichtlich, der die hierin liegende Besserstellung der Abgeordneten gegenüber anderen Berufsgruppen, insbesondere gegenüber den Rentenempfängern und Versorgungsberechtigten nach Beamtenrecht rechtfertigen könne.

Insgesamt könne daher die Altersentschädigung nicht mehr als "angemessen" im Sinne von Art. 54 Abs. 1 ThürVerf angesehen werden. Sie sei deshalb verfassungswidrig.

III.

Von den gemäß § 43 VerfGHG Äußerungsberechtigten hat sich der Thüringer Landtag geäußert. Er hält den Normenkontrollantrag für unzulässig und unbegründet.

1. Der Antrag sei unzulässig, soweit er das Grundgesetz als Prüfungsmaßstab ansehe. Die Kontrollkompetenz des Thüringer Verfassungsgerichtshofs beschränke sich allein auf die Überprüfung von Landesrecht am Maßstab der Thüringer Verfassung. Der Antrag gehe davon aus, daß die Regelungen über die Abgeordnetenentschädigung nicht mit den vom Bundesverfassungsgericht im sog. Diätenurteil aus den Art. 48 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG abgeleiteten Grundsätzen vereinbar seien. Die Homogenitätserfordernisse des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG würden indes als Bundesrecht für, aber nicht in den Ländern gelten. Über die Vereinbarkeit der Thüringer Verfassung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG könne der Thüringer Verfassungsgerichtshof mithin nicht entscheiden.

Soweit mittelbar die Thüringer Verfassung angegriffen und vorgetragen werde, diese sei bundesverfassungskonform auszulegen, verwandele die Antragsschrift den Maßstab abstrakter Normenkontrollverfahren, die Landesverfassung, zu deren Gegenstand. Zur Entscheidung ob die Thüringer Landesverfassung grundgesetzkonform sei, sei allein das Bundesverfassungsgericht berufen.

2. Darüber hinaus sei die Normenkontrolle aber auch unbegründet. Die Indexierung der Grundentschädigung, wie sie durch § 5 Abs. 1 i.V.m. § 26 Abs. 1 und 3 ThürAbgG festgeschrieben werde, stelle lediglich die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 54 Abs. 2 ThürVerf dar. Zu beachten sei, daß sich die Diätenerhöhung in einem steten Dilemma befinde. Einerseits ziehe jede Diätenerhöhung den Vorwurf der "Selbstbedienung" nach sich, andererseits sei das Parlament nach dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes gezwungen, über diese Frage selbst zu entscheiden. In der Thüringer Verfassung sei dies in einer mit demokratischen und rechtsstaatlichen Erfordernissen in Einklang stehenden Weise gelöst worden. Verfassungsgeber und Gesetzgeber regelten alle normativen Elemente der Veränderung selbst. Weil dem Landesamt für Statistik keine politische Entscheidung zukomme, habe der Gesetzgeber auch keine Entscheidungsbefugnisse aus der Hand gegeben, so daß die Regelung mit demokratischen Anforderungen vereinbar sei.

Rechtsstaatlich sei sie den Regelungen im Bund bzw. in anderen Bundesländern überlegen, weil dem Parlament keine Sonderrolle mehr zukomme. Die Veränderung

der Diäten ergebe sich automatisch, ohne daß es eines Dazwischentretens des Parlaments oder Dritter bedürfe.

Da damit die Index-Regelung des § 26 ThürAbgG im Prinzipiellen mit Art. 54 Abs. 2 ThürVerf übereinstimme, könnten sich allenfalls im Detail Divergenzen ergeben. Bei unbefangener Betrachtungsweise ergebe sich zwischen der Verfassungsvorschrift und der einfachgesetzlichen Umsetzung eine Diskrepanz. Während der Verfassungstext auf die "allgemeine Einkommensentwicklung" im Freistaat bezug nehme, grenze § 26 ThürAbgG die zur Festlegung des Index heranzuziehende Gruppe ein. Die Vorschrift nehme nur Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit in Bezug, stelle hierbei weiter eingrenzend auf Einkommen nur aus bestimmten Tätigkeiten ab und orientiere sich ausschließlich an Erwerbseinkommen.

Die zwischen Art. 54 Abs. 2 ThürVerf und § 26 ThürAbgG bestehende "scheinbare Diskrepanz" sei indes verfassungsrechtlich unbedenklich.

Der Begriff der "allgemeinen Einkommensentwicklung" stelle lediglich eine "offene Formel" dar, deren Konkretisierung dem einfachen Gesetzgeber überantwortet sei. Der Begriff der "allgemeinen Einkommensentwicklung" könne dabei nicht so verstanden werden, daß Maßstab der Indexierung die Entwicklung der allgemeinen Einkommen im Sinne einer Berücksichtigung des Einkommens aller sei. Vielmehr beziehe sich die Formulierung in Art. 54 Abs. 2 ThürVerf bereits unter sprachlichem Aspekt auf die Entwicklung und nicht auf die Allgemeinheit.

Für eine dem entgegenstehende Auslegung könne auch nicht die Verwendung des Wortes "Einkommen" in Ansatz gebracht werden. Denn der Einkommensbegriff des Steuerrechts - verstanden als der Gesamtbetrag der Einkünfte - sei "amtlich bereits mit Kontroversen" belastet und könne deshalb "nicht ohne weiteres" für die Auslegung des Art. 54 Abs. 2 ThürVerf in Ansatz gebracht werden.

Sinn und Zweck des Art. 54 Abs. 2 ThürVerf gingen dahin, das Parlament einerseits einer Entscheidung über die Diätenanpassung zu entheben, in dem diese an vorgegebene Kriterien angelehnt würde. Andererseits fordere die Norm, daß für die Bezüge der Abgeordneten kein Sonderrecht gelte, sondern die Anpassung der Entschädigung der Entwicklung der Gesellschaft folgen solle. Dabei dürfe die Vorschrift aber nicht so ausgelegt werden, daß sie nicht mehr nachvollziehbar werde. Art. 54 Abs. 2 ThürVerf sei deshalb so zu verstehen, daß bei der Ermittlung der allgemeinen Einkommensentwicklung nur auf solche Einkommen abgestellt werden dürfe, deren Ermittlung auf sog. "harten Statistiken" beruhe. Unter Beachtung dieser Vorgaben gebe

die Verfassung in Art. 54 Abs. 2 ThürVerf lediglich einen unbestimmten Rechtsbegriff vor, bei dessen Ausfüllung dem Gesetzgeber eine "Gestaltungs- und Typisierungsbezugnis" zustehe, die der einfache Gesetzgeber zutreffend nachgezeichnet habe.

Die Begrenzung auf Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit und damit die Außerachtlassung von Einkommen aus selbständiger Tätigkeit sei gerechtfertigt, weil es nur für diese Einkommensgruppe harte statistische Erhebungen gäbe. Infolgedessen sei die gesetzliche Differenzierung nicht gleichheitswidrig motiviert, sondern beruhe auf pragmatischen Erwägungen.

Daß § 26 Abs. 1 ThürAbgG hierbei auf die Bruttoeinkommen abstelle, sei verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Es sei fraglich, ob der Nettoansatz gerechter sei, so daß er sich nicht als evident sachgerechter Ansatz anböte.

Im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsermessens halte es sich auch, daß durch § 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 ThürAbgG für die Ermittlung der allgemeinen Einkommensentwicklung nur auf bestimmte unselbständige Tätigkeiten abgestellt werde. Denn zum einen existierten nur für die dort genannten Einkommen "bundeseinheitliche repräsentative Erhebungen" und zum anderen würden durch die gesetzliche Regelung 72,6% der Erwerbseinkommen erfaßt, so daß eine hinreichend repräsentative Auswahl der Einkommen erfolgt sei.

Auch die durch § 26 Abs. 1 und 3 ThürAbgG bedingte weitere Eingrenzung auf Erwerbseinkommen und die dadurch erfolgende Außerachtlassung von Transfereinkommen (wie Renten und Pensionen) sowie Unterstützungsleistungen (wie Arbeitslosengeld und Sozialhilfe etc.) führe nicht zu einem verfassungswidrigen Abweichen vom Begriff der allgemeinen Einkommensentwicklung in Art. 54 Abs. 2 ThürVerf. Denn die Beachtung der genannten Einkommensgruppen führe nur zu einer marginalen Änderung. Überdies trüge die Nichtberücksichtigung der genannten Einkommensarten dem Umstand Rechnung, daß die Abgeordnetentätigkeit als Beruf, als "full-time-job", qualifiziert werden müsse. Zudem entwickelten sich diese Unterstützungsleistungen ihrerseits brutto- und nicht nettolohnbezogen.

Schließlich sei auch das bei der Abgeordnetenentschädigung stets zu beachtende Transparenzgebot nicht verletzt. Übertrage man insoweit die zur Rechtslage nach dem Grundgesetz ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die landesrechtlichen Vorschriften Thüringens, könne nicht der Vorwurf erhoben werden, das Gesetz sei in einem für die Öffentlichkeit undurchschaubaren Verfahren

beschlossen worden. Vielmehr habe im Landtag eine Debatte gerade über das Diätenanpassungsgesetz stattgefunden.

Ein Verstoß gegen das Transparenzgebot scheide selbst dann aus, wenn man seine Wirksamkeit auch auf das Verfahren der Indexanpassung ausdehnen wollte. Denn das Landesamt für Statistik erhebe die Daten ohne einen Spielraum für eigene Wertungen oder Schätzungen. Es teile sie dem Landtagspräsidenten mit, der den Landtag in einer Drucksache und die Öffentlichkeit im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen unterrichte.

Im Ergebnis sei daher ein Verfassungsverstoß hinsichtlich § 5 Abs. 1 i.V.m. § 26 Abs. 1 und 3 ThürAbgG nicht festzustellen.

3. Aus den gleichen Erwägungen heraus, die die Verfassungsmäßigkeit der Grundentschädigung trügen, sei auch die durch § 6 Abs. 2 i.V.m. § 26 ThürAbgG bedingte Anpassung der Aufwandsentschädigung verfassungsrechtlich unbedenklich.

4. Die gemäß § 13 ThürAbgG gewährte Altersentschädigung sei ebenfalls verfassungsgemäß.

Hinsichtlich der Angemessenheit der Altersentschädigung müsse von der "herrschenden Auslegungspraxis" abgewichen werden. Die Abgeordnetenentschädigung diene in erster Linie dazu, die Unabhängigkeit des Abgeordneten zu sichern. Es sei aber nicht ohne weiteres ersichtlich, inwiefern dieser Schutzzweck der gesetzlichen Entschädigungsvorschriften durch eine zu hohe Entschädigung tangiert werde. Infolgedessen könne Art. 54 Abs. 2 ThürVerf keine verfassungsrechtlich relevante Obergrenze der Abgeordnetenentschädigung und damit auch der Altersversorgung entnommen werden.

Selbst wenn man dies aber in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Auffassung des Schrifttums tue, sei § 13 Abs. 1 ThürAbgG verfassungsgemäß. Für die Beurteilung der Angemessenheit müsse die Regelung mit derjenigen anderer Bundesländer und den bundesrechtlichen Vorschriften verglichen werden, wobei diesem Vergleich aber nur indizieller Charakter zuzubilligen sei. Bei der Bewertung von § 13 Abs. 1 ThürAbgG dürfe nicht isoliert auf das Mindestalter abgestellt werden, sondern es müsse die gesetzliche Regelung der Altersentschädigung insgesamt bewertet werden. Neben dem Mindestalter sei daher der Sockelbetrag der Altersentschädigung, die Steigerungsquote sowie die Höhe der maximalen Altersentschädigung in die Bewertung einzubeziehen. Dabei ergebe sich, daß sich

die thüringer Regelung durchaus im Rahmen des Üblichen halte. Zwar liege das Mindestalter in § 13 ThürAbgG tatsächlich niedrig, doch sei diese Regelung im Bundesdurchschnitt keinesfalls singulär, da etwa Hessen ebenfalls eine reguläre Grenze von 55 Jahren normiere und im Bund sowie mehreren Bundesländern in bestimmten Fallkonstellationen eine Herabsetzung der Altersgrenze auf 55 Jahre möglich sei.

Hinzu komme, daß Thüringen gemeinsam mit Hessen die niedrigste Steigerungsquote kenne. Schließlich seien in anderen Bundesländern in Teilbereichen sogar günstigere Regelungen als in Thüringen vorzufinden.

Insgesamt könne daher ein Verstoß der angegriffenen Vorschriften gegen die Thüringer Verfassung nicht festgestellt werden.

5. Der Normenkontrollantrag könne aber auch dann keinen Erfolg haben, wenn man die Thüringer Regelung auf ihre Vereinbarkeit mit vom Bundesverfassungsgericht entwickelten bundesrechtlichen Vorgaben prüfe.

Hierzu bekräftigt der Thüringer Landtag zunächst seine Auffassung, daß sich bundesrechtliche Fragen der Kompetenz des Thüringer Verfassungsgerichtshofs entzögen. Art. 28 Abs. 1 GG bilde für den Thüringer Verfassungsgerichtshof kein Maßstabsrecht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der zuzustimmen sei, gelte Art. 28 Abs. 1 GG nur für die Länder, stelle aber selbst kein Landesverfassungsrecht dar. Zwar habe das Gericht in seinem zu einer Regelung der Abgeordnetenentschädigung im Saarland ergangenen Diätenurteil die Auffassung vertreten, die aus Art. 48 Abs. 3 GG entwickelten Grundsätze zählten zu den Essentialien des demokratischen Prinzips, das in Art. 28 Abs. 1 GG als ein für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern wesentlicher Bestandteil gefordert werde. Doch sei diese Entscheidung des Gerichts vor dem Hintergrund zu werten, daß die seinerzeitige saarländische Verfassung keine Regelung hinsichtlich der Abgeordnetenentschädigung enthalten habe. Das Gericht habe hierbei ausdrücklich offengelassen, wie zu entscheiden sei, wenn die Landesverfassung die fragliche Materie selbst regele.

Infolgedessen sei der Thüringer Verfassungsgeber durch Art. 28 Abs. 1 GG nicht gehindert gewesen, die Abgeordnetenentschädigung wie geschehen zu normieren. Überdies bedeute Homogenität im Sinne von Art. 28 Abs. 1 GG nicht Deckungsgleichheit; die Vorschrift normiere vielmehr Grundsätze, die Ausnahmen zuließen.

Selbst wenn man aber von einem Durchgriff der Homogenitätserfordernisse ausgehe, seien die angegriffenen Regelungen nicht zu beanstanden.

Das Bundesverfassungsgericht habe in seinem Diätenurteil zwei Grundsätze aufgestellt, die bei der Festlegung der Diäten von Belang seien. Einmal erfordere das Demokratieprinzip eine besondere Entscheidung des Parlaments und zum anderen gebiete es die Transparenz des Verfahrens. Weitere Vorgaben – insbesondere solche nach einer jährlichen Entscheidung über die Höhe der Diäten – ließen sich der Entscheidung nicht entnehmen.

Die in der Entscheidung angeführten Grundsätze der Transparenz und der Öffentlichkeit seien gewahrt. Der Willensbildungsprozeß, der der rechtlichen Normierung der Indexierungslösung für Abgeordnetendiäten vorausgegangen sei, sei in doppelter Weise durchschaubar gewesen. Die Diätenregelung sei mehrfach Gegenstand von Aussprachen im Thüringer Landtag und in seinen Ausschüssen gewesen. Zudem sei das Thüringer Modell der Abgeordnetenentschädigung in der Öffentlichkeit diskutiert worden, bevor das Volk in der Volksabstimmung der Verfassung zugestimmt habe. Daher stehe das Thüringer Modell im Ergebnis auch mit grundgesetzlichen Anforderungen in Einklang.

Die Normenkontrollanträge seien infolgedessen zurückzuweisen.

IV.

Das Gericht hat Auskünfte des Statistischen Bundesamtes, des Thüringer Landesamtes für Statistik und der Landesversicherungsanstalt Thüringen auf der Grundlage eines Fragenkatalogs eingeholt. Der Verfassungsgerichtshof hat am 18. September 1998 über den Normenkontrollantrag der Antragstellerin mündlich verhandelt.

B

Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

I.

Die Erhebung von Rügen, die mit der Verletzung von Bundesrecht begründet sind, führt nicht zur Unzulässigkeit des Normenkontrollantrages. Zwar ist Verfahrensgegenstand eines vor einem Landesverfassungsgericht geführten abstrakten Normenkontrollverfahrens grundsätzlich nur die Frage der Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung (Jutzi, in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 80 Rn. 22). Jenseits der prinzipialen Entscheidungszuständigkeit muß ein Landesverfassungsgericht als Vorfrage aber auch prüfen, ob die Landesverfassung mit höherrangigem Recht vereinbar ist (BVerfGE 96, 345, 374). Die Prüfung der Voraussetzungen einer dann möglicherweise notwendigen Vorlage des Verfahrens an das Bundesverfassungsgericht gehört zur Kompetenz ja zur Pflicht des Landesverfassungsgerichts (BVerfGE 96, 345, 375; BerlVerfGH NJW 1993, 513, 514).

II.

Der Verfassungsgerichtshof ist nicht gehindert, seine Prüfungs- und Entscheidungskompetenz auch auf die nicht ausdrücklich angegriffene Vorschrift des § 14 ThürAbgG zu erstrecken. Denn auch hinsichtlich dieser Vorschrift bestehen – wie von Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf vorausgesetzt – Zweifel bzw. Meinungsverschiedenheiten über die Vereinbarkeit mit der Thüringer Verfassung. Dies ergibt sich zwar nicht unmittelbar aus dem insoweit verengten Antrag der Antragstellerin. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle besteht indes – wie bereits § 44 ThürVerfGHG zeigt – keine strikte Bindung des Verfassungsgerichtshofs an den Wortlaut des Antrags. Zwar kommt auch in den verfassungsgerichtlichen Verfahren dem Antrag eine prozeßleitende Funktion zu (vgl. Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf). Für das Verfassungsprozeßrecht gilt aber, daß dieser Grundsatz aufgrund der Besonderheit der verfassungsgerichtlichen Verfahren durchbrochen wird. Weil diese Verfahren nicht nur dem Schutz subjektiver Rechte, sondern (überwiegend) auch dem Schutz des objektiven Verfassungsrechts zu dienen bestimmt sind, wird der konkrete Verfahrensgegenstand entscheidend vom jeweiligen Verfahrenszweck bestimmt (Lang, Subjektiver Rechtsschutz im Wahlprüfungsverfahren, 1997, S. 193; Benda/Klein, Verfassungsprozeßrecht, 1991, § 8 Rn. 141). Das abstrakte Normenkontrollverfahren dient nicht der Durchsetzung subjektiver Rechte des Antragstellers, sondern stellt ein objektives Verfahren zum Schutz der Rechtsordnung vor verfassungswidrigen Rechtssätzen dar (BVerfGE 1, 208, 219; 1, 396, 407; 2, 143, 152; 2, 213, 217; 52, 63, 80). Infolgedessen löst sich das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung im Normenkontrollverfahren vom Antrag und prüft die angegriffenen Vorschriften unter allen rechtlichen Aspekten auf ihre Verfassungsmäßigkeit (vgl. BVerfGE 1, 14, 41; 7, 305, 311; 37, 363, 396 f.; 67, 299, 313, 86, 148, 211; 93, 37, 65; aus dem Schrifttum Stuth, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, § 76 Rn. 27; Ulsamer in: Maunz u.a., BVerfGG, Loseblatt, Stand 1993, § 76 Rn. 37 f.; Lechner/Zuck, BVerfGG, 4. Aufl. 1996, Vor § 76 Rn. 20 sowie § 76 Rn. 4). Über die Normen, die der Antragsteller durch seinen Antrag ausdrücklich zur verfassungsgerichtlichen Prüfung gestellt hat, hinaus eröffnet § 78 Satz 2 BVerfGG dem Verfassungsgericht die Möglichkeit, weitere, d.h. nicht ausdrücklich im Antrag angegriffene, Bestimmungen des gleichen Gesetzes dann für nichtig zu erklären, wenn sie aus denselben Gründen wie

die gerügte Vorschrift mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, was eine Ausweitung des Prüfungsumfanges bedingt (vgl. BVerfGE 4, 178, 186; 4, 387, 398). Diese für das bundesverfassungsrechtliche Normenkontrollverfahren geltenden Grundsätze können angesichts der übereinstimmenden Regelungsinhalte in § 78 Satz 2 BVerfGG und § 44 ThürVerfGHG auch auf das landesrechtliche Normenkontrollverfahren vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof angewandt werden.

§ 44 ThürVerfGHG begründet freilich ebensowenig wie § 78 Satz 2 BVerfGG eine Kompetenz des Gerichts, andere Bestimmungen des Gesetzes aus anderen Gründen für nichtig zu erklären (BVerfGE 4, 387, 398; 7, 320, 326; 17, 38, 62; Stuth, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, § 78 Rn. 25; Lechner/Zuck, BVerfGG, 4. Aufl. 1996, § 78 Rn. 6).

Unter Beachtung dieser Vorgaben ist eine Ausdehnung des Prüfungsgegenstandes zulässig. Denn die Regelungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes über die Altersentschädigung in den §§ 13 und 14 sind identischen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt (Vereinbarkeit mit dem Gebot angemessener Entschädigung bzw. dem Erfordernis einer nur begrenzten Altersentschädigung). Den hierbei anzuwendenden verfassungsrechtlichen Maßstab stellt in beiden Fällen Art. 54 Abs. 1 und 2 ThürVerf dar.

C

Der Normenkontrollantrag hat teilweise Erfolg.

Die Regelungen über die Indexierung der Grund- (§ 5 Abs. 1 i.V.m. § 26 Abs. 1 und 3 ThürAbgG) und der Aufwandsentschädigung (§ 6 Abs. 2 i.V.m. § 26 ThürAbgG) sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die die Altersentschädigung betreffenden Vorschriften der §§ 13 Abs. 1 und 14 ThürAbgG sind mit Art. 54 Abs. 1 ThürVerf unvereinbar.

I.

Die Ausgestaltung der Indexierung der Grundentschädigung (§ 5 Abs. 1 i.V.m. § 26 Abs. 1 und 3 ThürAbgG) ist mit der Thüringer Verfassung vereinbar.

1. Den Maßstab zur Entscheidung über die zur Ausfüllung des Art. 54 ThürVerf erlassenen Bestimmungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes bilden allein die Vorschriften der Thüringer Verfassung. In dem föderativ gestalteten Bundesstaat des Grundgesetzes stehen die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder grundsätzlich selbständig nebeneinander (BVerfGE 96, 231, 242). Entsprechendes gilt für die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder (vgl. BVerfGE 6, 376, 381 f.; 22, 267, 270; 60, 175, 209).

2. Die Kompetenzverteilung zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Thüringer Verfassungsgerichtshof steht einer Entscheidung durch den Verfassungsgerichtshof nicht entgegen. Insbesondere besteht keine Verpflichtung, das Normenkontrollverfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Vereinbarkeit von Art. 54 Abs. 1 und 2 ThürVerf mit Bundesrecht einzuholen.

a) Nach Art. 100 Abs. 1 GG wäre das Verfahren auszusetzen und vorzulegen, wenn der Verfassungsgerichtshof zu dem Ergebnis gelangte, daß Art. 54 ThürVerf nicht mit Bundes- bzw. Bundesverfassungsrecht vereinbar wäre. Art. 100 Abs. 1 GG gilt auch für Landesverfassungsgerichte, wobei hierfür nicht entscheidend ist, ob die in Frage stehenden Gesetze Gegenstand der Normenkontrolle sind oder lediglich auf der "Vorfragenebene" relevant werden (BVerfGE 69, 112, 117 f.).

aa) Diese Voraussetzung liegt nicht vor. Bundesverfassungsrechtlich ist gegen Art. 54 ThürVerf nichts zu erinnern.

Dies ergibt sich nicht bereits aus der betont föderativen Verfassung des Grundgesetzes, wonach die Verfassungsräume des Bundes und der Länder selbständig nebeneinander stehen (BVerfGE 4, 178, 189; 6, 376, 381 f.; 22, 267, 270; 60, 175, 209). Denn aufgrund der in Art. 20 Abs. 1 GG festgelegten bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes enthält die Verfassung auch normative Sicherungen der Einheit des Bundesstaates, wobei der dabei im Vordergrund stehenden Homogenitätsvorschrift des Art. 28 Abs. 1 GG eine doppelte Funktion innewohnt: Sie begrenzt zwar die Verfassungsautonomie der Länder, ermöglicht sie aber auch. Art. 28 Abs. 1 GG kommt dabei die Aufgabe zu, ein Mindestmaß an Homogenität der Verfassungen zu gewährleisten (BVerfGE 36, 342, 361; SächsVerfGH DVBl. 1996, 102, 103). Er läßt damit zugleich den Bundesländern eigene Gestaltungsspielräume.

Die von Art 28 Abs. 1 GG geforderte Homogenität wird als Übereinstimmung wesentlicher Merkmale zweier Vergleichsobjekte verstanden (Löwer, in: v. Münch/Kunig [Hrsg.], GGK II, 3. Aufl. 1995, Art. 28 Rn. 6; Maunz, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, § 95 Rn. 1), die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weder als Konformität noch als Uniformität interpretiert werden darf (BVerfGE 27, 44, 56); aus neuerer Zeit BVerfGE 90, 60, (85). Den Ländern wird durch Art. 28 Abs. 1 GG lediglich die Beachtung bestimmter Grundsätze vorgeschrieben (BVerfGE 27, 44, 56; 41, 88, 119; Löwer a.a.O., Art. 28 Rn. 15). Da die in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Begriffe Typenbegriffe sind, läßt die geringe Normierungsdichte des Homogenitätsgebots dem Landesverfassungsgeber umfangreiche Variationsmöglichkeiten offen (Stern, in: BK, Stand 1995, Art. 28 Rn. 21; Löwer a.a.O., Art. 28 Rn. 15; Klein, DVBl. 1993, 1329, 1330). Die Ausgestaltung der Grundsätze verbleibt in der Kompetenz des Landes und trifft nur auf diejenigen Grenzen, die sich aus dem Erfordernis eines gewissen Maßes an Homogenität der Bundesverfassung und der Landesverfassungen ergeben (BVerfGE 41, 88, 119; SächsVerfGH DVBl. 1996, 102, 103, Graf Vitzthum, VVDStRL 46, [1988], 1, 29; Klein, DVBl. 1993, 1329, 1330). Diesen Standpunkt hat das Bundesverfassungsgericht kürzlich bekräftigt und ausgesprochen, es greife gerade im staatsorganisationsrechtlichen Bereich in die Kontrollkompetenz der Landesverfassungsgerichte solange nicht ein, wie bei deren Einrichtung die Homogenitätsanforderungen des Art. 28 Abs. 1 GG beachtet würden (BVerfGE 96, 231, 244).

Die Regelung in Art. 54 Abs. 2 ThürVerf hält sich innerhalb dieses Rahmens. Sie steht insbesondere nicht mit dem Wesensmerkmal "demokratisch" in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG in Widerspruch.

Die Öffentlichkeit und Transparenz staatlicher Entscheidungsvorgänge kann als Bestandteil des demokratischen Prinzips angesehen werden (BVerfGE 70, 324, 358; VerfGH NW DVBl. 1995, 921, 922; Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, § 35 Rn. 19). Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Gedanken im Hinblick auf das aus demokratischer Sicht spannungsreiche Gebiet der Entscheidung in eigener Sache bei der Abgeordnetenentschädigung in die Formulierung gekleidet, in einem solchen Fall verlange das demokratische Prinzip, daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar sei und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen werde. Denn dies sei die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiere auf dem Vertrauen des

Volkes, Vertrauen ohne Transparenz, die erlaube zu verfolgen, was geschehe, sei nicht möglich (BVerfGE 40, 296, 327).

Die Thüringer Verfassung genügt den dargestellten Transparenzerwägungen und damit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes. Es ist angesichts der Diskussion über die damals geplante Indexierung in den Ausschüssen und im Landtag (Linck, ZParl 1995, 372, 378) kein Anhaltspunkt ersichtlich, das Verfahren der Verfassungsgebung in Zweifel zu ziehen. Unter dem Blickwinkel des Demokratieprinzips ist zudem von Belang, daß die Regelung in der Thüringer Verfassung gegenüber der bundesverfassungsrechtlichen Rechtslage den Vorteil aufweist, daß das Volk letztverbindlich über Art. 54 Abs. 2 ThürVerf entschieden hat.

bb) Ein Widerspruch zu Bundesrecht und damit eine Vorlageverpflichtung nach Art. 100 Abs. 1 GG ergibt sich auch nicht im Hinblick auf die Vorschrift des § 3 WährG.

Zweck dieser Norm ist es, die inflationsfördernde Anbindung an Indizes unbeschadet einer Genehmigung durch die Deutsche Bundesbank zu untersagen. Im Ergebnis ist eine Kollision zwischen der Indexierung in Art. 54 ThürVerf und dem WährG aber bereits deshalb zu verneinen, weil § 3 WährG auf den vorliegenden Sachverhalt keine Anwendung findet. Die Vorschrift betrifft ausweislich ihres Wortlauts nur "eingegangene", d.h. rechtsgeschäftlich vereinbarte Geldschulden.

Nicht jedoch gesetzlich zuerkannte Leistungsansprüche (Fögen, NJW 1953, 1321, 1323; ders., Geld- und Währungsrecht, Rommelfanger, ThürVBl. 1993, 173, 183).

b) Auch eine Vorlageverpflichtung gemäß Art. 100 Abs. 3 GG besteht nicht. Die Vorschrift ist nur einschlägig, wenn ein Landesverfassungsgericht bei der Auslegung des Grundgesetzes von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abweichen will. Dabei gehören zum Grundgesetz im Sinne von Art. 100 Abs. 3 GG nicht nur die in die Verfassungsurkunde ausdrücklich aufgenommenen Normen, sondern auch alle Verfassungsgrundsätze, die Rechtsprechung und Literatur der Verfassung im Wege der Auslegung entnehmen (Rühmann, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, § 85 Rn. 29). Die Vorlagepflicht greift aber nur ein, wenn es zu einer Abweichung kommt. Als Abweichung im Sinne von Art. 100 Abs. 3 GG ist jede im Ergebnis unterschiedliche Auslegung der betreffenden Vorschrift des Grundgesetzes zu verstehen (Rühmann, a.a.O., § 85 Rn. 56; Stern, in: BK, Stand 1995, Art. 100 Rn. 306).

Keine Abweichung liegt demnach vor, wenn die in Frage stehende Vorschrift des Grundgesetzes auf das Landesverfassungsrecht überhaupt keine Auswirkung hat (vgl. Degenhart, in: Sachs [Hrsg.], GG, 2. Aufl. 1998, Art. 100 Rn. 29). Dies ist hier der Fall. Die vom Bundesverfassungsgericht zu Art. 48 Abs. 3 GG entwickelten Grundsätze wirken nicht auf solche Landesverfassungen ein, die – wie die Thüringer Verfassung – eine eigene Regelung der Anpassung der Abgeordnetenentschädigung aufweisen.

Damit setzt der Thüringer Verfassungsgerichtshofs sich nicht in Widerspruch zu dem sogenannten Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 40, 296 ff). Allerdings hat dieses in der genannten Entscheidung den Standpunkt eingenommen, die Abgeordnetenentschädigung dürfe nicht in einem Indexierungsverfahren festgelegt werden, das sich nicht als bloß technisch formales Mittel zur Bemessung der Höhe der Entschädigung darstellt, sondern der Intention nach dazu bestimmt sei, das Parlament der Notwendigkeit zu entheben, jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Parlament zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden (BVerfGE 40, 296, 316 f.). Diese zunächst zur Rechtslage nach Art. 48 Abs. 3 GG entwickelten Ausführungen hat das Gericht auf die saarländische Rechtslage übertragen. Zwar enthalte die Verfassung des Saarlandes keine Regelung über die Entschädigung der Abgeordneten. Die aus Art. 48 Abs. 3 GG entwickelten Grundsätze würden über Art. 28 Abs. 1 GG aber auch für das Saarland, das keine eigene verfassungsrechtliche Regelung über die Abgeordnetenentschädigung kenne, gelten (BVerfGE 40, 296, 319).

Da die Thüringer Verfassung - anders als die Saarländische Verfassung - allerdings eine ausdrückliche Regelung über die Abgeordnetenentschädigung enthält, erfassen die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts den zu entscheidenden Fall nicht ausdrücklich. Es wird jedoch die Auffassung vertreten, daß sich die bundesverfassungsrechtliche Wertung nicht lediglich gegenüber einer lückenhaften Landesverfassung durchsetze, sondern dieses Ergebnis auch aufrechterhalten werden müsse, wenn die Landesverfassung entsprechende Regelungen aufweise. Soweit eine grundgesetzkonforme Auslegung der jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Bestimmung möglich sei, sei diese vorzunehmen (v. Arnim, Das neue Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz, 1978, S. 4 f.; Wieland, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Abgeordnetengesetzes des Landes Rheinland-Pfalz, S. 19). Bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben widersprechendes Landesverfassungsrecht sei jen-

seits der Grenzen bundesverfassungskonformer Auslegung gemäß Art. 31 GG nichtig (vgl. v. Arnim, Entschädigung und Amtsausstattung, in: Schneider/Zeh [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 16 Rn. 26). An die Stelle der bundesverfassungswidrigen landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen trete dann unmittelbar Art. 48 Abs. 3 GG – ebenso wie wenn von vornherein keine landesverfassungsrechtliche Bestimmung bestanden hätte (so v. Arnim, in: BK, Stand 1995, Art. 48 Rn. 14).

Dieser Ansicht stimmt der Thüringer Verfassungsgerichtshof nicht zu. Es begegnet zwar keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, daß im Rahmen der Ausdeutung des Gehalts des Art. 28 Abs. 1 GG auf andere Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes zurückgegriffen wird, wenn diese die Prinzipien des Art. 28 Abs. 1 GG konkretisieren und die Landesverfassung insoweit eine Lücke aufweist. Sofern die Landesverfassung indes eine dem spezifischen Anwendungsbereich der bundesverfassungsrechtlichen Regelung (hier Art. 48 Abs. 3 GG) entsprechende Vorschrift aufweist, ist für einen Rückgriff auf die konkrete bundesverfassungsrechtliche Norm kein Raum. Grenzen landesverfassungsrechtlicher Gestaltungsbefugnisse ergeben sich dann allein aus Art. 28 Abs. 1 GG.

Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil vom 5. November 1975 noch offengelassen (BVerfGE 40, 296, 319), in späteren Entscheidungen indes zu erkennen gegebenen, daß insoweit die Trennung der Verfassungsräume und die Schonung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit die Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts begrenzen können (BVerfGE 96, 231, 242 sowie bereits BVerfGE 41, 88, 119; 60, 175, 209).

Nach der erwähnten Grundsatzentscheidung aus dem Jahre 1975 hatte sich das Gericht 1983 mit einer gegen das baden-württembergische Abgeordnetengesetz gerichteten Verfassungsbeschwerde zu befassen, wobei hier die Besonderheit bestand, daß die Landesverfassung selbst Regelungen zur Abgeordnetenentschädigung enthielt. Der Senat verwarf die Beschwerde als unzulässig. Der klagende Abgeordnete habe seine Rechte im Wege des Organstreitverfahrens vor dem Landesverfassungsgericht geltend machen müssen. Er habe mit seiner Beschwerde Regelungen des Abgeordnetengesetzes angegriffen, die die nähere Ausgestaltung des durch Art. 40 Satz 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg garantierten Anspruchs des Landtagsabgeordneten auf eine angemessene Entschädigung beträfen. Die Nachprüfung solcher vom Landesgesetzgeber in eigener Kompetenz erlassener Ge-

setze auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung sei – wie das Gericht in BVerfGE 36, 301 (318) bereits entschieden habe – indessen grundsätzlich Sache der Landesverfassungsgerichte. Durch die Anwendung des landesverfassungsrechtlichen Maßstabes auf die Abgeordnetenentschädigung durch ein Landesverfassungsgericht werde die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 (BVerfGE 40, 296, 319) nicht in Frage gestellt. Das Gericht habe dort nur über die Anwendbarkeit der aus Art. 48 Abs. 3 GG hergeleiteten Grundsätze für das Saarland, das über keine eigene entsprechende Verfassungsbestimmung verfügt, entschieden und ausdrücklich die Frage offen gelassen, wie sich seine Interpretation des Art. 48 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auf entsprechende Entschädigungsregelungen in Landesverfassungen auswirkt. Bestehe – wie hier – die Möglichkeit, die Tragweite landesverfassungsrechtlicher Entschädigungsregelungen durch ein dafür in erster Linie zuständiges Landesverfassungsgericht prüfen zu lassen, so gebühre diesem die Beurteilung der zur Prüfung gestellten Norm (vgl. BVerfGE 64, 301, 318; ähnlich HVerfG, Urteil vom 23. Juni 1997, Az HVerfG 1/96, S. 11).

Die Gegenauffassung würde weder dem bundesverfassungsrechtlichen Grundsatz getrennter Verfassungsräume noch dem vom Bundesverfassungsgericht betonten Kooperationsverhältnis zwischen Landes- und Bundesverfassungsgerichtsbarkeit gerecht. Auf dieser Linie hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, in dem föderativ gestalteten Bundesstaat des Grundgesetzes stünden die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder selbständig nebeneinander und daraus gefolgert, daß der Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder vom Bundesverfassungsgericht möglichst unangetastet bleiben müsse (BVerfGE 96, 231, 242).

Eine die Vorlageverpflichtung auslösende Ausnahme von diesen Grundsätzen liegt nicht vor.

3. Die Ausgestaltung der Indexierung der Grundentschädigung hält sich innerhalb der dem Gesetzgeber durch Art. 54 Abs. 1 und 2 ThürVerf gezogenen Grenzen.

a) Aus dem Thüringer Landesverfassungsrecht ergeben sich - neben den in Art 54 Abs. 1 ThürVerf enthaltenen Voraussetzungen der Angemessenheit - verschiedene, die einfachrechtliche Diätengesetzgebung steuernde Vorgaben:

aa) Die besondere Problematik der Abgeordnetenentschädigung liegt darin, daß bei ihr regelmäßig die Begünstigten selbst über ihre Entschädigung befinden. Die Abgeordneten entscheiden sowohl über die Höhe der Grundentschädigung als auch über deren strukturelle Ausgestaltung, insbesondere also auch über das Verfahren der Diätenanpassung in "eigener Sache", so daß der Verdacht der Befangenheit entsteht (v. Arnim, Entschädigung und Amtsaustattung, in: Schneider/Zeh [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 16 Rn. 28; Stern, Staatsrecht Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 1065 f. Trute, in: v.Münch/Kunig [Hrsg.], GGK II, 3. Aufl. 1995, Art. 48 Rn. 28). Diese Situation ist durch den allgemeinen Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes bedingt, wie er in den Regelungen der Art. 54 Abs. 4 ThürVerf oder auf Bundesebene durch Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG zum Ausdruck kommt. Wie nicht zuletzt diese verfassungsgesetzlichen Ermächtigungen zeigen, können deshalb allein aus dem Umstand der "Entscheidung in eigener Sache" keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken abgeleitet werden (BVerfGE 40, 296, 327). In Thüringen hat der Gesetzgeber dem Gesetzesvorbehalt durch den Erlass des Thüringer Abgeordnetengesetzes genüge getan.

bb) Die beschriebene Zwangslage, daß das Parlament beim Erlass eines Gesetzes über die Regelung der Abgeordnetenentschädigung in eigener Sache entscheidet, gebietet weitere verfassungsrechtliche Sicherungen.

Derartige zusätzliche Sicherungen einer sachgerechten Entscheidung über Art und Umfang der Abgeordnetenentschädigung können nur in dem vom Gesetzgeber bei diätenerheblichen Entscheidungen zu beachtenden Verfahren gefunden werden. Es muß so gestaltet sein, daß sowohl die Grundentscheidung über Art und Umfang der Entschädigung (Grundentschädigung, Aufwandsausgleich und Versorgung), wie auch die sich auf sie beziehenden Folgeentscheidungen der Öffentlichkeit transparent gemacht werden und Gegenstand einer öffentlichen Angemessenheitsdiskussion sein können.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat zur bundesverfassungsrechtlichen Rechtslage ausgeführt, daß es sich in einer parlamentarischen Demokratie nicht vermeiden lasse, daß das Parlament hinsichtlich der Diäten in eigener Sache entscheide. In einem solchen Falle verlange aber das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip des Art. 20 GG gewisse Vorkehrungen zur Vermeidung von Mißbräuchen. Hierzu zähle, daß über die Höhe und das Verfahren der Diätenanpassung grundsätzlich durch ein

Parlamentsgesetz entschieden werden, daß hierbei der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar bleiben und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen werden müsse. Vertrauen ohne Transparenz, die erlaube zu verfolgen, was geschehe, sei nicht möglich (BVerfGE 40, 296, 327). Das Schrifttum ist dieser Wertung des Gerichts gefolgt, so daß nach allgemeiner Auffassung die Entscheidung der Abgeordneten über die Diäten dem sog. Transparenzgebot unterworfen wird (vgl. nur Magiera, in: Sachs [Hrsg.], GG, 2. Aufl. 1998, Art. 48 Rn. 27). Das bei allen diätenerheblichen Entscheidungen des Gesetzgebers zu beachtende Transparenzgebot ist durch Art. 54 in die Thüringer Verfassung übernommen. Dabei beansprucht das Transparenzgebot für alle Diätenregelungen Geltung, bezieht sich also sowohl auf die Festlegung der Grundentschädigung als auch auf das Verfahren der Diätenanpassung (BVerfGE 40, 296, 327).

b) Die in § 5 Abs. 1 ThürAbgG normierte Grundentschädigung entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

aa) Die Vorschrift benennt die Höhe der Grundentschädigung und gibt dazu die Berechnungsgrößen an. Daß sie sich dazu des in § 26 Abs. 1 ThürAbgG geregelten Verfahrens bedient, ist unerheblich, weil die Bezugnahme nur im Sinne eines erläuternden Hinweises zum Zustandekommen der 7.007.00 DM erfolgt ist, die Höhe der Grundentschädigung für den damaligen Zeitpunkt also bestimmt festlegt. Damit ist dem Transparenzgebot Genüge getan.

bb) Die in § 5 Abs. 1 ThürAbgG auf 7.007.00 DM bestimmte Grundentschädigung entspricht dem in Art. 54 Abs.1 ThürVerf festgelegten Gebot einer angemessenen, die Unabhängigkeit sichernden Entschädigung.

Nach Art. 54 Abs. 1 ThürVerf. haben die Abgeordneten Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Dem Terminus "Angemessenheit" der Entschädigung läßt sich eine verfassungsrechtliche Unter- und – im Zusammenspiel mit Art. 54 Abs. 2 ThürVerf – auch eine Obergrenze für Entschädigungsregeln entnehmen. Art. 54 Abs. 1 ThürVerf ist wortgleich mit Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG. Obgleich sich in der gesetzlichen Formulierung "Entschädigung" noch die Herkunft der Diäten als Ausgleich von durch die Übernahme des Mandats entstehenden "Schäden" spiegelt, besteht Einigkeit, daß den Diäten heute weitgehend eine

andere Funktion zukommt (grundlegend BVerfGE 40, 296, 312 f.; 76, 256, 342 sowie diese Entscheidungen vorbereitend BVerfGE 32, 157, 164; aus dem Schrifttum etwa Magiera, in: Sachs [Hrsg.], GG, 2. Aufl. 1998, Art. 48 Rn. 18; Maunz, in: M/D, GG, Stand 1994, Art. 48 Rn. 16).

Das Bundesverfassungsgericht hat für die Rechtslage unter dem Grundgesetz ausgeführt, die in Art. 48 Abs. 3 GG geforderte angemessene, die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichernde Entschädigung müsse für diese und deren Familien während der Dauer der Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können. Die Entschädigung müsse 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 dürfe die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten und die praktische Möglichkeit, sich seiner parlamentarischen Tätigkeit auch um den Preis, Berufseinkommen ganz oder teilweise zu verlieren, widmen zu können, nicht gefährden. Die Alimentation sei also so zu bemessen, daß sie auch für den, der, aus welchen Gründen auch immer, kein Einkommen aus einem Beruf habe, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliere, eine Lebensführung gestatte, die der Bedeutung des Amtes angemessen sei (BVerfGE 40, 296, 315). Jeder Abgeordnete entscheidet danach für sich, ob er sein Mandat als full-time-job wahrnimmt, so daß die Entschädigung so zu bemessen ist, daß die Unabhängigkeit des Mandats gesichert ist. Inwieweit zusätzlich Art. 54 Abs. 2 ThürVerf die Vollalimentation verfassungsrechtlich festschreibt, kann daher offenbleiben. Die nach Thüringer Verfassungsrecht mögliche Vollalimentation wird von der Antragstellerin nicht angegriffen.

cc) Verfassungsrechtliche Bedenken sind auch nicht begründet, soweit § 5 Abs. 1 ThürAbgG den Vollalimentationsbetrag in Höhe von 7.007,00 DM bestimmt.

Nach allgemeiner Auffassung, der auch für die Rechtslage nach Art. 54 Abs. 1 ThürVerf zustimmen ist, ist mit der Formel, die Entschädigung müsse dem Abgeordneten eine Lebensführung ermöglichen, die der Bedeutung des Amtes angemessen sei, die Annahme einer verfassungsrechtlichen Untergrenze der Entschädigungshöhe verbunden. Ebenso wie Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG (vgl. etwa v.Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, GG, 3. Aufl. 1991, Art. 48 Abs. 3 Rn. 53) verbietet deshalb auch Art. 54 Abs. 1 ThürVerf, den Abgeordneten etwa nur die für das

Existenzminimum unbedingt notwendigen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Es besteht kein Zweifel daran, daß der in § 5 ThürAbgG festgelegte Betrag von 7.007,00 DM der Alimentationsfunktion gerecht wird, auch soweit sie die Sicherung einer unabhängigen Mandatswahrung gewährleisten will und soweit der Betrag im Rahmen des Erhöhungsverfahrens nach § 26 Abs. 1, 3 ThürAbgG in künftigen Grundentschädigungsbeträgen fortwirkt.

dd) Verfassungsrechtlich unbedenklich ist die Höhe des in § 5 Abs. 1 ThürAbgG bestimmten Ausgangsbetrages auch im Hinblick auf eine Obergrenze.

Die Thüringer Verfassungsbestimmungen binden die Abgeordnetenentschädigung an eine verfassungsrechtliche Obergrenze. Hierfür spricht bereits die Verwendung des Begriffs der "Angemessenheit" in Art. 54 Abs. 1 ThürVerf. Durch den Begriff der "Angemessenheit" ist notwendig eine Begrenzung angesprochen. Etwas messen läßt sich nur in bezug auf etwas anderes. Diese Überlegung wird gestützt durch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 48 Abs. 3 GG, wonach dem Gesetzgeber bei der Festlegung der Entschädigung ein Gestaltungsspielraum zustehe, dessen Grenzen aus der Besonderheit dieses Rechtsgebiets zu entwickeln seien (BVerfGE 76, 256, 342), so daß die Ausgestaltung der Abgeordnetenentschädigung an verfassungsrechtliche (Höchst)Grenzen stößt.

Entscheidend für die Annahme einer verfassungsrechtlichen Obergrenze der Diäten jedenfalls nach der Thüringer Rechtslage spricht der Regelungszusammenhang des Art. 54 ThürVerf. Die Rechtslage im Freistaat ist dadurch bestimmt, daß die verfassungsrechtlichen Begriffe der "Angemessenheit der Entschädigung" in Art. 54 Abs. 1 ThürVerf einerseits und die durch Art. 54 Abs. 2 ThürVerf bedingte Anbindung der Diätenanpassung an die "allgemeine Einkommensentwicklung" nach Art. 54 Abs. 2 ThürVerf andererseits, wechselbezüglich zu interpretieren sind. Weil jede Verfassung als Einheit zu verstehen ist (dazu Stern, Staatsrecht, Bd. 2, 2. Aufl. 1984, S. 132), sind deren Normen in Beachtung der "inneren Harmonie des Verfassungswerks" (BVerfGE 6, 309, 361) und in praktischer Konkordanz zueinander (vgl. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, § 2 Rn. 71; Linck, in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 54 Rn. 10) auszulegen; sie dürfen nicht in einem Widerspruch zueinander interpretiert werden. Deswegen bezieht die Anbindung der Diätenerhöhung an die allgemeine Einkommensentwicklung sich zurück auf die Festlegung der Obergrenze

der Grundentschädigung nach Art. 54 Abs. 1 ThürVerf, § 5 ThürAbgG. So wäre etwa eine willkürlich erhöhte und nicht den allgemeinen Einkommensverhältnissen in Thüringen entsprechende Festlegung der Grundentschädigung in § 5 ThürAbgG bereits für sich nicht verfassungsrechtskonform. Sie würde sich über die Anpassungsregelung in Art. 54 Abs. 2 ThürVerf dahin auswirken, daß künftig sich ergebende Erhöhungsbeträge nicht der nach Art. 54 Abs. 2 ThürVerf maßgeblichen allgemeinen Einkommensentwicklung entsprächen.

Der in § 5 ThürAbgG bestimmte, auch für die Erhöhungsberechnungen maßgebliche

Grundentschädigungsbetrag ist in seiner Höhe verfassungsrechtlichen Bedenken nicht ausgesetzt. Die Antragstellerin greift den monatlichen Diäten-Betrag von 7.007,00 DM nicht als überhöht an. Es sind auch sonst keine Gründe erkennbar, weswegen, bezogen auf das Jahr 1995, und die Aufgaben eines Abgeordneten des Thüringer Landtags ein monatlicher Diätenbezug von 7.007,00 DM überhöht sein sollte.

Insoweit ist zu berücksichtigen, daß dem Gesetzgeber bei der Bestimmung der Höhe der Grundentschädigung ein Konkretisierungsspielraum zusteht, der die verfassungsgerichtliche Kontrolle auf die Feststellung evidenter Mißbrauchsfälle begrenzt (allg. Auffassung, vgl. nur Schulze-Fielitz, in: Dreier [Hrsg.], Grundgesetz Bd. II, 1998, Art. 48, Rn. 20). Die Festlegung einer allgemeinen und zahlenmäßig konkreten Obergrenze erscheint deshalb nicht möglich. Als Maßstäbe werden insoweit entweder der Abgeordnetenentschädigung vergleichbare Einkommen angeführt (so im Bericht und den Empfehlungen der vom Bundestag eingesetzten Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 12/5020, S. 8 ff., wo beispielsweise auf die Einkommen anderer Verfassungsorgane, der Kommunalen Wahlbeamten und die Einkommen, die in leitenden Positionen in der Wirtschaft erzielt werden, abgestellt wird) oder es wird eine Unangemessenheit der Entschädigung angenommen, wenn ihre Gewährung außerhalb der ratio legis der Entschädigungsvorschriften liegt, die nur darauf abzielten, die Unabhängigkeit des Abgeordneten zu sichern und anderen als diesen Zwecken (etwa versteckter Parteienfinanzierung) nicht dienen dürfe (vgl. zu diesem Aspekt Magiera, in Sachs, GG, 2. Aufl. 1998, Art. 48 Rn. 20).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die in § 5 Abs. 1 ThürAbgG bestimmte Höhe der Entschädigung als angemessen dar. Weder liegt sie außerhalb des Einkommens der genannten Vergleichsgruppen noch läßt sich aus der Höhe der Grundentschädigung ableiten, die Entschädigung diene nicht dazu, die Unabhängigkeit der parlamentarischen Tätigkeit zu sichern.

c) Die Regelungen zur Veränderung der Grundentschädigung in § 5 Abs. 1 ThürAbgG i.V.m. § 26 Abs. 1 und 3 ThürAbgG sind verfassungsrechtlich gleichfalls nicht zu beanstanden.

Die Anpassungsbestimmungen wahren das Transparenzgebot.

aa) Die Rechtslage in Thüringen unterscheidet sich von vergleichbaren Normierungen darin, daß die Regelung über die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung sich nicht nur im Thüringer Abgeordnetengesetz findet, sondern daß das Indexierungsverfahren in Art. 54 Abs. 2 ThürVerf selbst Gegenstand verfassungsrechtlicher Regelung geworden ist. Gegenüber dieser Regelung treten Bedenken im Hinblick auf eine Entscheidung in eigener Sache, die zu der Forderung nach Einhaltung des Transparenzgebots geführt haben, in den Hintergrund. Denn in bezug auf das Verfassungsgesetz kann nicht von einer Entscheidung in eigener Sache gesprochen werden. Der Verfassungsgeber ist auch dann nicht identisch mit dem Parlament, wenn die Verfassung dieses als Verfassungsgeber und –veränderer bestimmt. Denn das Verfahren der Verfassungsgebung und –veränderung unterliegt anderen Maßgaben als die Ausübung der dem Landtag als Gesetzgebungsorgan übertragenen Befugnisse. Als Verfassungsgeber repräsentiert der Landtag das Volk als Ursprung der Staatsgewalt (Art. 45 Satz 1 ThürVerf) umfassend, während er als einfaches Gesetzgebungsorgan in seinen Handlungsmöglichkeiten durch den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 47 Abs. 1 ThürVerf) beschränkt ist und einer unmittelbaren Verfassungsbindung unterliegt. Zudem ist die Verfassung Thüringens im Wege des Volksentscheids bestätigt worden. Letztverbindlich hat damit das Volk über die Entschädigung der Abgeordneten entschieden (Art. 106 Abs. 4 ThürVerf). Der Umstand, daß ein Teil der der Verwirklichung des verfassungsrechtliche Transparenzgebots dienenden Regelungen in der Landesverfassung selbst enthalten ist, bedeutet im Bundesstaat nicht, daß er damit rechtlich unangreifbar wäre. Möglich bleibt der Wider-

spruch zur Bundesverfassung und zum Gesetzesrecht des Bundes. Daß die Vorschriften des Landesverfassungsrechts mit Bundesrecht vereinbar sind, ist bereits festgestellt.

Im Hinblick auf das Verfahren der Diätenanpassung verschiebt sich das Problem der Entscheidung in eigener Sache damit von der verfassungsrechtlichen Ebene auf die Ausgestaltung der Indizes durch das Thüringer Abgeordnetengesetz. Dabei wäre dem Erfordernis der Transparenz dann Rechnung getragen, wenn sich das konkrete Indexierungsverfahren als bloß technisch-formale Umsetzung der verfassungsgesetzlichen Vorgaben darstellen würde. Eine solche Umsetzung wäre auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt (BVerfGE 40, 296, 316). Demgegenüber stößt eine einfachrechtliche Regelung, die der Stelle, welche das Datenmaterial erfaßt und auswertet, wertende Entscheidungen über die Erhöhung der Diäten übertragen würde, auf verfassungsrechtliche Bedenken. Denn das Parlament darf sich nicht seiner Verantwortung für die Entscheidung über die Diätenanpassung entziehen und sie Dritten übertragen (BVerfGE 40, 296, 316).

bb) Der verfassungsrechtliche Rahmen der Anpassung der Abgeordnetenentschädigung wird entscheidend durch das Erfordernis der Anpassung an die "allgemeine Einkommensentwicklung" in Art. 54 Abs. 2 ThürVerf vorgegeben. Dieser Begriff ist inhaltlich faßbar, durch den Gesetzgeber konkretisierbar und damit umsetzbar. Er entspricht damit dem Transparenzgebot.

(1) Das Verfahren der Diätenanpassung entspricht darin dem Transparenzgebot, daß ein Außenstehender es in seiner Gestaltung überblicken und seine Ergebnisse kritisch würdigen kann. Ob die Zweistufigkeit des Verfahrens seine Übersichtlichkeit überhaupt mindert, braucht nicht entschieden zu werden. Jedenfalls ist der Ablauf der Diätenanpassung ohne weiteres aus Art. 54 Abs. 2 ThürVerf dahingehend feststellbar, daß die Abgeordnetenentschädigung im Jahresabstand anzupassen ist und daß die Anpassungsgrundlagen ein Landesgesetz enthält, welches nach Maßgabe des oben Gesagten die Werte benennt, welche die Höhe der angepaßten Entschädigung ergeben. § 26 Abs. 2 ThürAbgG bestimmt die Anpassungsparameter in einer

ohne weiteres erkennbaren und aus allgemein zugänglichen Materialien überprüfbarer Weise. Wie die bisherige Umsetzung des § 26 ThürAbgG zeigt, ist die Kritik Außenstehender am Ergebnis des Anpassungsprozesses ohne weiteres möglich.

(2) Der Wortsinn der Verfassungsvorschrift spricht dafür, als Maßstab der Diätenanpassung die Entwicklung des allgemeinen Einkommens heranzuziehen, d.h. die Entwicklung des Durchschnitts aller Einkommen unter Berücksichtigung aller Einkünfte. Art. 54 Abs. 2 ThürVerf enthält mithin eine Verpflichtung zu einer möglichst umfassenden, jedenfalls aber hinreichend repräsentativen Berücksichtigung aller Einkommen bei der Festlegung der Anpassung. Der im Schrifttum vertretenen Auffassung, der Formulierung "allgemeine Einkommensentwicklung" in Art. 54 Abs. 2 ThürVerf lasse sich kein Gebot zu einer möglichst umfassenden Berücksichtigung der verschiedenen Einkommensarten entnehmen, da der verwandte Begriff der "Allgemeinheit" sich bereits unter sprachlichem Aspekt nur auf die "Entwicklung", nicht aber auf die "Einkommen" beziehe (so Linck, ThürVBl. 1995, 104, 105) kann angesichts des entgegenstehenden Wortlauts nicht gefolgt werden.

Die historische Auslegung erforscht die Regelungsabsicht des Verfassungsgebers aus der Entstehungsgeschichte der auszulegenden Norm (LVerfGE 4, 413, 416). Bei der Schaffung der Thüringer Verfassung bestand Einigkeit darüber, daß durch die Indexierung keine überproportionalen Zuwächse beabsichtigt waren, sondern daß sich die Diäten proportional zu der allgemeinen Einkommensentwicklung verändern sollten (Präsident des Thüringer Landtags Müller, Sitzung des Landtags vom 21.4.1993, Protokoll, S. 5872). Sinn der Anbindung der Diätenanpassung an die allgemeine Einkommensentwicklung sollte sein, einen Schereneffekt zu verhindern. Die Diäten der Abgeordneten des Thüringer Landtags sollten von einem als angemessen erachteten, in § 5 ThürAbgG festgelegten Sockelbetrag aus sich nicht besser, aber auch nicht schlechter entwickeln als die Einkommen derjenigen, welche die Abgeordneten im Landesparlament repräsentieren.

Im Rahmen der systematischen Auslegung ist zunächst Art. 54 Abs. 2 ThürVerf auf Art. 54 Abs. 1 ThürVerf zurückzubeziehen. Da Art. 54 Abs. 1 ThürVerf eine verfassungsrechtliche Obergrenze für die Abgeordnetenentschädigung enthält, muß der Begriff der allgemeinen Einkommensentwicklung in Art. 54 Abs. 2 ThürVerf so inter-

pretiert werden, daß es über das durch die Vorschrift vorgesehene Anpassungsverfahren nicht dadurch zu einer unangemessen hohen Grundentschädigung kommen kann, daß die an ausgewählten Berufsgruppen orientierte Anpassung der Diäten sich in einem Schereneffekt von der allgemeinen Einkommensentwicklung wegentwickelt. Die einfachrechtliche Ausgestaltung der Anpassung der Entschädigung i.S.v. Art. 54 Abs. 2 ThürVerf darf zu keiner unangemessenen Entschädigung i.S.v. Art. 54 Abs. 1 ThürVerf führen. Als an der allgemeinen Einkommensentwicklung orientierter Maßstab kommt mithin nur ein solcher in Betracht, der hinreichend repräsentativ die erzielten Einkommen im Freistaat erfaßt (vgl. Huber, ThürVBl. 1995, 80, 82).

Die teleologische Auslegung fragt nach dem Sinn und Zweck einer gesetzlichen Regelung. Die Indexierung der Abgeordnetenentschädigung verfolgt einen doppelten Zweck. Sie soll die Abgeordneten am allgemeinen Wachstum der Einkommen proportional beteiligen und sie gleichzeitig vom Fluch der Entscheidung in eigener Sache befreien. Dieser entlastende, der Idee nach die Diätenanpassung bereits dem Vorwurf der Befangenheit und der Selbstbedienung entziehende Aspekt der Regelung würde verfehlt, wenn das das einfache Gesetz verantwortende Parlament über die Definition vom verfassungsrechtlichen Begriff der Allgemeinheit abweichender Indizes doch wieder in den Verdacht geriete, sich selbst zu begünstigen. Auch deshalb muß der Begriff der "allgemeinen Einkommensentwicklung" in Art. 54 Abs. 2 ThürVerf so verstanden werden, daß schon der Eindruck einer Besserstellung der Abgeordneten vermieden wird. Diesem Ziel entspricht es, wenn die Abgeordneten an der "allgemeinen", im Sinne von für alle gleichen, d.h. repräsentativen Einkommensentwicklung partizipierten, nicht aber, wenn sie in den Verdacht der "Rosinenpickerei" gerieten, weil zur Bestimmung der allgemeinen Einkommensentwicklung nur bestimmte Einkommensgruppen herangezogen werden.

Damit führt die Auslegung des Begriffs der allgemeinen Einkommensentwicklung zu dem Ergebnis, daß Art. 54 Abs. 2 ThürVerf dem Landesgesetzgeber über Art. 54 Abs. 4 ThürVerf den Auftrag gegeben hat, die Diätenanpassung so zu regeln, daß möglichst umfassend alle Einkommen aller Bevölkerungsgruppen Berücksichtigung finden.

(3) Dies stellt den Landesgesetzgeber nicht vor eine unlösbare Aufgabe. Er hat dabei zwei Aspekte zu beachten, einerseits die allgemeinen Einkommensverhältnisse auf

möglichst breiter Basis festzustellen, andererseits diese Basis doch aus allgemein verfügbaren statistischen Daten zu ermitteln.

cc) Die Vorgabe möglicher Erfassungsbreite bei zureichender statistischer Zuverlässigkeit wird aus Art. 54 ThürVerf in einer verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Weise in §§ 5, 26 ThürAbgG ausgeführt.

(1) Gemäß § 26 Abs. 1 ThürAbgG wird die "allgemeine Einkommensentwicklung" zunächst anhand des Einkommens abhängig Beschäftigter ermittelt. Dadurch wird vom verfassungsrechtlichen Begriff der "Allgemeinheit" abgewichen, weil die Gruppe der Freiberufler und Selbständigen unberücksichtigt bleibt (z.B. Linck, ZParl 1995, 372, 375)

Diese Abweichung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Berücksichtigung der Einkommen der Selbständigen und Freiberufler besteht nicht. Denn die Außerachtlassung dieser Berufsgruppen beruht darauf, daß für diese Gruppen kein – von wertenden Einflüssen Dritter freies – statistisches Material zur Verfügung steht. So sehen die gesetzlichen Regelungen des lohnstatistischen Systems keine Erhebung lohnstatistischer Angaben für Freiberufler und Selbständige vor (Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 5). Dies ist derzeit statistisch auch nicht möglich. Einkommenserhebungen für die genannten Berufsgruppen werden mit jährlicher Periodizität zwar im Rahmen des sog. Mikrozensus sowie den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erhoben. Die hierbei gewonnenen Ergebnisse müssen indes im vorliegenden Zusammenhang außer Betracht bleiben. Schon grundsätzlich gilt, daß das Zusammenfügen von Ergebnissen aus verschiedenen statistischen Erhebungen zu einem Gesamtergebnis bei Einkommensangaben nicht vertretbar ist (Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 7).

Gegen eine Verwertung der im Rahmen des Mikrozensus erhobenen Daten sprechen zudem die folgenden Erwägungen. Die dort gewonnenen Daten können als Vergleichswerte zur Entwicklung von Einkommen aus unselbständiger Arbeit nicht verwendet werden, da auch Einkommen aus Vermögen und Transferleistungen in den Einkommensdaten der Freiberufler und Selbständigen enthalten sind. Neben dem Einkommen aus Erwerbstätigkeit fließen in die Berechnung auch Einnahmen aus eigenem Vermögen, Zinsen, eingenommenen Pachten sowie Leistungen in Form

des Arbeitslosengeldes und der –hilfe, der Rente, der Pensionen und des Unterhaltes durch Angehörige ein (Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 6). Darüber hinaus werden die Einkommensangaben durch Selbsteinstufung der Befragten in vorgegebenen Einkommensklassen (Gruppenbereich 300-500 DM) gewonnen. Dabei wird bei allen Berechnungen innerhalb der Einkommensklassen von einer Gleichverteilung ausgegangen. Eine Berechnung des arithmetischen Mittels als Durchschnittswert ist deshalb bei den Einkommensdaten aus dem Mikrozensus aus methodischen Gründen nicht möglich (Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 6).

Vergleichbare Bedenken stehen derzeit einer Verwertung der im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erhobenen Daten entgegen. Die Einkommen der Freiberufler und Selbständigen werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Wege einer Saldenrechnung zwischen dem verfügbaren Einkommen und den übrigen Einkommensquellen der privaten Haushalte als "entnommene Gewinne aus Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit" errechnet (Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Bundesamtes, S. 3).

Grundsätzlich sind deshalb diese Berechnungsergebnisse nicht als Maßstab für Einkommensentwicklungen geeignet (Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 6).

(2) Daß § 26 Abs. 1 ThürAbgG bei der Ermittlung des Anpassungsindex nicht auf die Netto-, sondern auf die Bruttoverdienste abstellt, ist im Blick auf Art. 54 Abs. 2 ThürVerf ebenfalls nicht zu beanstanden.

Der Sinn der durch diese Regelung angeordneten Anbindung der Diätenanpassung an die allgemeine Einkommensentwicklung liegt darin, die Repräsentanten entsprechend der im Freistaat vorhandenen Standards zu entschädigen. Im Zusammenspiel mit Art. 54 Abs. 1 ThürVerf wird damit eine verfassungsrechtliche Grenze gegenüber einer Einkommensentwicklung der Abgeordneten, die sich in einem Schereneffekt von der allgemeinen Einkommenslage wegentwickeln würde, errichtet.

Im Hinblick auf die Steuerbelastung besteht die Gefahr einer solchen ungleichen Entwicklung der Einkommen indes nicht. Allgemein gilt zwar, daß aufgrund des progressiven Verlaufs der Lohn- und Einkommenssteuer sowie der Veränderung der Beitragssätze und –bemessungsgrenzen in der gesetzlichen Sozialversicherung die

Nettoverdienste langsamer steigen als die Bruttoverdienste (Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 11). Die Abgeordnetenbezüge unterliegen indes analog den Verdiensten aus unselbständiger Tätigkeit der Steuerprogression. Zu einer tendenziellen Besserstellung der Abgeordneten führt zwar die Nichtberücksichtigung der Sozialabgaben. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Berücksichtigung der Nettoeinkommen besteht gleichwohl nicht. Denn für den Freistaat liegen derzeit keine statistischen Ergebnisse über Nettoeinkommen vor, die für die Berechnung von Einkommensindizes geeignet sind (Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 11). Im Rahmen des lohnstatistischen Systems wird mit lediglich sechsjähriger Periodizität die Gehalts- und Lohnstrukturerhebung im produzierenden Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe durchgeführt. Die Verwendbarkeit bei der Ermittlung der jährlichen Entwicklungsrate für Nettoeinkommen abhängig Beschäftigter ist durch diesen Erhebungsstand nicht gegeben (Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 11).

Statistische Angaben zum Nettoeinkommen für andere Berufsgruppen, insbesondere für die Beschäftigten und Beamten im Öffentlichen Dienst, sind vergleichbar nicht zu ermitteln bzw. sind für die Berechnung von Einkommensindizes ungeeignet (Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 11).

(3) Als verfassungsrechtlich unbedenklich erscheint auch, daß aufgrund von § 26 Abs. 3 ThürAbgG nur das Erwerbseinkommen von abhängig Beschäftigten als für die allgemeine Einkommensentwicklung maßstäblich angesehen wird. Dies führt dazu, daß Unterstützungsleistungen (wie Arbeitslosengeld, -hilfe und Sozialhilfe) aber auch Renten, Pensionen etc. unberücksichtigt bleiben. Damit weicht die gesetzliche Regelung auch insoweit vom verfassungsrechtlichen Begriff der "Allgemeinheit" ab (Linck, in: Linck/Jutzi/ Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 54 Rn. 8). Es kann dahinstehen, ob gegenüber dieser Begrenzung verfassungsrechtliche Bedenken deswegen nicht durchgreifen, weil die Abgeordnetentätigkeit ungeachtet ihrer Qualifikation als Beruf zwar keine im synallagmatischen Verhältnis stehende Dienstleistung darstelle, sie aber analog zu solchen zu behandeln sei (Linck, ZParl 1995, 372, 375). Denn auch wenn man die Berücksichtigung der genannten Einkommen für geboten hielte, beruhte deren Außerachtlassung nicht auf sachfremden Erwägungen. Die amtliche Statistik verfügt nach den Angaben des Statistischen Landesamtes über keinerlei Statistiken zur Höhe der Rente und deren Veränderung (vgl.

Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 8). Im Zusammenhang mit Anfragen des Statistischen Landesamtes bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und bei der Landesversicherungsanstalt in Erfurt wurde zwar deutlich, daß es möglich sein könnte, die durchschnittliche Rentenhöhe und deren Entwicklung für einen "fiktiven Rentner" zu berechnen. Diesem Vorhaben stünden indes methodische Bedenken entgegen (Vielzahl der einzustellenden Rentenbestandteile, z.B. Auffüllbeträge, Witwenrenten etc.), die den Aussagegehalt des für den "fiktiven Rentner" berechneten Rentenbetrages und seine Entwicklung für die Einkommensindizes nicht geeignet erscheinen lassen (vgl. Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 8).

Gleiches gilt für die Einkommen der Sozialhilfeempfänger und der Arbeitslosen. Hinsichtlich der Sozialhilfeempfänger wird zwar eine Statistik als Bundesstatistik geführt. Die dortigen Erhebungen sind indes nicht geeignet, die Einkommensentwicklung der Sozialhilfeempfänger nachzuweisen. Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt wird haushaltsbezogen an die sogenannte Bedarfsgemeinschaft gewährt, die sowohl aus einer als auch aus mehreren Personen bestehen kann. In diesem Falle werden alle Familienangehörigen zu Sozialhilfeempfängern. Die Hilfe zum Lebensunterhalt wird dabei als Differenzbetrag zwischen dem Bruttobedarf einer Bedarfsgemeinschaft und den Einkünften der Gemeinschaft gezahlt. Die Einbeziehung der Sozialhilfeempfänger in die Ermittlung der Einkommensentwicklung würde zu Mehrfachzählungen führen (vgl. Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 8 f.).

Das Thüringer Landesamt für Statistik verfügt ebenfalls über keine statistischen Angaben zum Arbeitslosengeld bzw. zur Arbeitslosenhilfe und deren Entwicklung. Angaben darüber liegen nur dem Landesarbeitsamt Sachsen-Anhalt/Thüringen vor. Durchschnittsbezüge pro Jahr und daraus resultierende Entwicklungsraten sind nach einer vom Statistischen Landesamt dort eingeholten Auskunft nicht vorhanden. Ursache hierfür sind ähnliche Bedingungen wie sie für die Ermittlung der Einkommen aus Sozialhilfe dargestellt wurden (vgl. Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 9). Verfassungsrechtlich ist die Berücksichtigung dieser Einkommen sowie der Einkommen aus Renten und Pensionen auch deshalb nicht zwingend erforderlich, weil deren Berücksichtigung nicht zu einer signifikanten Veränderung der Werte führen würde (so die Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 9).

(4) Schließlich ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, daß durch § 26 Abs. 3 ThürAbgG die Ermittlung der allgemeinen Einkommensentwicklung nur anhand bestimmter Erwerbseinkommen ermittelt wird. Denn die dort genannten Bereiche können als hinreichend repräsentativ angesehen werden (vgl. Gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes, S. 9).

dd) Soweit der Verfassungsgerichtshof die Außerachtlassung von bestimmten Einkommen deshalb für gerechtfertigt hält, weil etwa hinsichtlich der Nettoeinkommen und der Einkommen der Selbständigen, Freiberufler, Rentner und Pensionsberechtigten derzeit eine hinreichende statistische Erfassung nicht möglich ist, können Verbesserungen der statistischen Erhebungsmethoden Anlaß geben, das geltende Recht zu überprüfen. Es wird dem Gesetzgeber obliegen, die notwendigen Vorkehrungen im Wege der Nachbesserung zu treffen (BVerfGE 97, 271, 292; 23, 50, 61; 50, 290, 335; 73, 118, 180; Steinberg, Der Staat, Bd. 26, [1987], S.161 ff).

II.

Auch die Indexierung der Aufwandsentschädigung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Daß die Antragsschrift keine ausdrückliche Begründung ihrer verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Indexierung der Aufwandsentschädigung enthält, ist wegen des objektiven Verfahrensgegenstandes des Normenkontrollverfahrens unschädlich. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof prüft die zur Überprüfung gestellten Normen ungeachtet der im Antrag unterbreiteten Auffassung unter allen rechtlichen Aspekten auf ihre Verfassungsmäßigkeit. § 26 Abs. 2 ThürAbgG weicht zwar vom verfassungsrechtlichen Begriff der "allgemeinen Preisentwicklung" in Art. 54 Abs. 2 ThürVerf ab. Denn während es dort heißt, die Aufwandsentschädigung verändere sich jährlich auf der Grundlage der allgemeinen Preisentwicklung stellt § 26 Abs. 2 ThürAbgG auf die Entwicklung der Lebenshaltungskosten aller Arbeitnehmerhaushalte ab.

Die für den einfachen Gesetzgeber aufgrund der Thüringer Verfassung geltenden Grenzen sind dadurch indes nicht überschritten. Insbesondere ist aufgrund der gesetzlichen Regelungen in § 26 Abs. 2 ThürAbgG weder eine Verfehlung von Gleich-

heitsmaßstäben noch die Gewährung von im Sinne des Art. 54 Abs. 1 ThürVerf unangemessenen Leistungen ersichtlich. Die Gewährung bewußt niedrigerer Entschädigungen stößt in verfassungsrechtlicher Hinsicht nur auf die Grenze unangemessen niedriger Entschädigungsregelungen. Davon kann ersichtlich nicht ausgegangen werden.

Die Indexierung der Aufwandsentschädigung im Thüringer Abgeordnetengesetz ist auch mit den vom Bundesverfassungsgericht zur Steuerfreiheit von Aufwandsentschädigungen aufgestellten Grundsätzen vereinbar.

Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen aus Art. 3 Abs. 1 GG Grenzen der Gewährungen von steuerfreien Aufwandsentschädigungen abgeleitet. Für das vorliegende Verfahren ist zwar zuvörderst der Gleichheitsmaßstab des Art. 2 Abs. 1 ThürVerf zur Anwendung zu bringen. Zur Ausfüllung des dort normierten allgemeinen Gleichheitssatzes können freilich die vom Bundesverfassungsgericht zur gleichlautenden Vorschrift des Art. 3 Abs. 1 GG entwickelten Grundsätze der Steuerfreiheit von Aufwandsentschädigungen herangezogen werden.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgericht darf

1. nur der sachlich begründete, also tatsächlich entstandene und
2. nur der besondere, also nicht der allgemeine, bei jeder Berufstätigkeit anfallende Aufwand ersetzt werden, sofern er
3. sachlich angemessen ist.

In diesem Rahmen darf der Gesetzgeber pauschalisieren, wobei indes auch der Möglichkeit der Pauschalierung Grenzen gesetzt sind, die sich daraus ergeben, daß die Pauschalierung am tatsächlichen Aufwand orientiert sein muß (BVerfGE 40, 296, 328; BVerfGE 49, 1, 2). Die Regelungen in § 6 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ThürAbgG halten sich innerhalb dieses Rahmens.

III.

Gemäß § 13 ThürAbgG erhalten die Abgeordneten nach ihrem Ausscheiden aus dem Landtag nach einer Zugehörigkeit von mindestens sechs Jahren mit Vollendung des 55. Lebensjahres Altersentschädigung. Nach § 14 des Gesetzes beträgt die Altersentschädigung 29 % der Grundentschädigung und erhöht sich für jedes weitere Jahr der Parlamentszugehörigkeit um 3 % bis zur Höchstgrenze von 75 % der Grundentschädigung. Diese Regelungen sind auf Grund der in ihnen liegenden Kumulati-

on der den Altersentschädigungsanspruch der Höhe nach begründenden Umstände mit Art. 54 Abs.1 ThürVerf nicht vereinbar.

1.a) Die Abgeordnetenentschädigung in Thüringen besteht – ähnlich wie im Bund – aus zwei Hauptbestandteilen: der Grundentschädigung mit Alimentationscharakter sowie der Aufwandsentschädigung, wobei bei der ersteren weiter unterschieden werden kann zwischen der eigentlichen Entschädigung (Aktivenentschädigung) und der Altersversorgung (vgl. zu dieser Unterscheidung auf Bundesebene v. Arnim, Entschädigung und Amtsausstattung, a.a.O., § 16 Rn. 45). Die Altersversorgung der Abgeordneten stellt sich als Bestandteil der Grundentschädigung dar (BVerfGE 40, 296, 311; v.Mangoldt/Klein/Achterberg/ Schulte, GG, 3. Aufl. 1991, Art. 48 Abs. 3 Rn. 52), als dessen verfassungsrechtliche Grundlagen Art. 21 Abs. 1 Satz 1, 48 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG genannt werden (vgl. BVerfGE 32, 157, 157 f.; Schmidt-Bleibtreu/Klein, 3. Aufl. 1991, Art. 48 Rn. 15; Grundmann, DÖV 1994, 329, 330). Die grundsätzliche Zulässigkeit der Altersversorgung steht nicht in Streit (BVerfGE 32, 157, 164 f.; 40, 296, 311; v. Arnim, Entschädigung und Amtsausstattung, a.a.O., § 16 Rn. 8; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 270). Dabei unterliegt auch eine Altersentschädigung denjenigen verfassungsrechtlichen Schranken, die für die Grundentschädigung gelten.

b) Art. 54 Abs. 1 und 2 ThürVerf lassen lediglich eine "begrenzte" Altersversorgung zu. Verfassungsrechtliche Grenzen der Altersentschädigung lassen sich unter verschiedenen Aspekten herleiten.

aa) Zunächst ist der enge Zusammenhang zwischen der Grund- und der Altersentschädigung hervorzuheben. Wenn die Altersentschädigung Annex der Grundentschädigung ist, letztere aber -wie bereits festgestellt - "angemessen" sein muß und nur nach Maßgabe der allgemeinen Einkommensentwicklung angepaßt werden darf, gelten beide verfassungsrechtlichen Maßstäbe auch für die Altersentschädigung. Art. 54 Abs. 1 ThürVerf gibt dabei ebenso wie die gleichlautende Vorschrift des Art. 48 Abs. 3 GG für die Altersentschädigung sowohl eine Höchst- als auch eine Mindestgrenze vor (Determann, BayVBl. 1997, 385, 393, Huber, ThürVBl. 1995, 80, 83).

bb) Die Konkretisierung einer aus der maßgeblichen Vorschrift des Art. 54 ThürVerf entfalteten verfassungsrechtlichen Obergrenze kann anhand der folgenden, zur pa-

rallelen bundesverfassungsrechtlichen Rechtslage entwickelten Aspekte vorgenommen werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat verschiedentlich zur Zulässigkeit und den Grenzen von Altersentschädigungsregelungen Stellung genommen. Einmal hat das Gericht im sog. Diätenurteil ausgeführt, daß Art. 48 Abs. 3 GG den Abgeordneten nur einen Anspruch auf angemessene Entschädigung während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament gewährt (BVerfGE 40, 296, 315; BVerfGE 76, 256, 342; Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 94). Was mit dieser Formulierung ausgedrückt werden sollte, wird deutlich, wenn man eine zuvor ergangene Entscheidung einbezieht, deren Gegenstand ebenfalls Entschädigungsregelungen des Abgeordnetengesetzes waren, und in der sich das Bundesverfassungsgericht explizit zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und Begrenzung der Altersentschädigung erklärt hat. Das Bundesverfassungsgericht hatte dort zunächst in Leitsatz 2 der Entscheidung die grundsätzliche Zulässigkeit der Altersentschädigung bejaht und sodann im Begründungsteil der Entscheidung von der verfassungsrechtlichen Möglichkeit einer "begrenzten Altersversorgung" gesprochen (BVerfGE 32, 157, 165). Die Festlegung einer Obergrenze muß ausgehend vom Verfassungstext, dem Sinn und Zweck der Entschädigungsregelungen sowie den Besonderheiten der Abgeordnetentätigkeit gewonnen werden.

Zunächst ist darauf zu verweisen, daß der maßgebliche Verfassungstext nicht von Versorgung sondern von Entschädigung spricht, ein Begriff dessen Sinngehalt eher auf die Abgeltung von Schäden oder Einbußen hindeutet, die mit der Übernahme eines Mandats verbunden sind, als auf ein Entgelt für geleistete Dienste (Schneider, in: AK, 2. Aufl. 1989, Art. 48 Rn. 10). Entschädigt werden soll der besondere Nachteil, der durch die Abgeordnetentätigkeit entsteht (Determann, BayVBl. 1997, 385), durch sie soll aber keine Besserstellung gegenüber dem vorherigen Zustand bewirkt werden, sondern ein gleichwertiger Ersatz (für die Rechtslage zu Art. 14 Abs. 3 GG vgl. Wendt, in: Sachs [Hrsg.], GG, 2. Aufl. 1998, Art. 171).

Das Bundesverfassungsgericht hat im Diätenurteil zwar ausgeführt, daß sich der Charakter der Entschädigung gewandelt habe und heute als Gehalt aus der Staatskasse zu qualifizieren sei (BVerfGE 40, 296, 311). Dies bedeutet aber nicht, daß dem Entschädigungsgedanken bei der Bemessung der Höchstgrenzen der Altersversor-

gung keine Bedeutung zukäme, weswegen das Gericht auch lediglich eine begrenzte Altersentschädigung als zulässig ansieht (BVerfGE 32, 157, 165). Als begrenzt ist eine Entschädigung anzusehen, die grundsätzlich keine Vollversorgung darstellt, sondern einen bestimmten Teil des Alterseinkommens abdeckt. Damit ist diejenige Lücke in der Altersversorgung angesprochen, die für Abgeordnete dadurch entsteht, daß sie im Parlament tätig sind und für diese Zeit überwiegend ihren Beruf aufgeben müssen. Für diese Sichtweise läßt sich anführen, daß die Mitgliedschaft im Parlament grundsätzlich nur einen Teil des Berufslebens der Abgeordneten ausmacht, so daß sich Ansprüche auf Altersversorgung auch nur auf einen entsprechenden Teil der Gesamtversorgung erstrecken dürfen. Dies spricht dafür, die altersmäßige Absicherung auf diejenigen Zeiten zu begrenzen, in denen Abgeordnete aufgrund dieser Tätigkeit gehindert sind, selbst Altersversorgungsrücklagen zu bilden. Dabei mag eine punktgenaue Abgrenzung verfassungsrechtlich nicht geboten sein. Unzulässig ist aber eine umfassende und selbständige Altersversorgung.

Infolgedessen kann nur eine solche Altersversorgung als angemessen angesehen werden, welche die durch die Mandatstätigkeit entstehende Versorgungslücke schließt (vgl. Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Finanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 94 f.; Grundmann, DÖV 1994, 329, 335). Die Gewährung einer Altersentschädigung führt dann zu einer verfassungsrechtlich nicht gewollten unangemessenen Privilegierung der Abgeordneten, wenn sie, anstatt in der Zusammenschau mit einer ansonsten erworbenen Versorgung eine angemessene Alterssicherung zu erreichen, zu einer die spätere Lebensführung allein absichernden Versorgungsleistung wird.

Die Richtigkeit der Annahme einer in diesem Sinne begrenzten Altersentschädigung wird auch durch eine Rückbeziehung der Altersentschädigung als Teil der Grundentschädigung auf die ratio des Art. 54 Abs. 1 und 2 ThürVerf bestätigt. Nach dessen Intention sollen Abgeordnete weder eine unangemessen hohe Grundentschädigung erhalten, noch soll eine nicht an der allgemeinen Einkommensentwicklung orientierte Anpassung der Entschädigungsleistungen zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Besserstellung der Abgeordneten führen. Die Altersentschädigung darf also selbst nicht unangemessen privilegierend sein und (ihre Veränderung) darf nicht zu einer unangemessen hohen Gesamtgrundentschädigung führen.

Da Gegenstand des anhängigen Normenkontrollverfahrens die Vereinbarkeit des Thüringer Abgeordnetengesetzes mit der Thüringer Verfassung ist, ergeben die Regelungen zur Altersentschädigung von Abgeordneten in den anderen Bundesländern oder im Bund keinen Beurteilungsmaßstab, es kann ihnen jedoch, soweit sie eine verbreitete Regelung darstellen, indizielle Wirkung zukommen.

2. Unter Anwendung dieser Maßstäbe kann die durch §§ 13 und 14 ThürAbgG gewährte Altersentschädigung auch unter Berücksichtigung eines weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers in ihrer Gesamtheit nicht mehr als begrenzte und darum angemessene Entschädigung im Sinne von Art. 54 Abs. 1 ThürVerf angesehen werden.

Die einfachrechtliche Ausgestaltung bietet das Bild einer selbständigen Altersversorgung und verstößt damit sowohl gegen das Gebot einer nur begrenzten Altersversorgung als auch gegen das Verbot der Gewährung unangemessen hoher Entschädigungsleistungen. Die in den §§ 13 und 14 ThürAbgG enthaltenen Regelungen der Mindestversorgung, der Steigerungsquoten und des Zeitpunkts des Versorgungsbeginns sind jeder für sich gesehen zwar weitreichend, sie könnten aber noch dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zugerechnet werden. Es sind die Auswirkungen des Zusammentreffens mehrerer für die Berechnung des Anspruchs maßgebender Kriterien, die zur Verfassungswidrigkeit der Altersversorgungsregelung führen.

a) Durch § 13 i.V.m. § 14 ThürAbgG erwirbt ein Mitglied des Landtags – die Besonderheiten der Regelung bezüglich der Mitglieder des ersten Landtags bleiben hier außer Betracht – bereits nach einer Zugehörigkeit von sechs Jahren einen relativ hohen Mindestversorgungsanspruch in Höhe von 29%. Im Vergleich zu den Ansprüchen, die außerhalb der parlamentarischen Tätigkeit realisiert werden, stellt dies eine erhebliche Besserstellung dar. Der nach sechs Jahren entstehende Anspruch, statistisch etwa nach einem Fünftel eines normalen Arbeitslebens (Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Finanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 96; Stellungnahme der Landesversicherungsanstalt Thüringen, S. 7) erreicht 29% der Grundentschädigung, was gegenwärtig einem Betrag in Höhe von 2.032,03 DM

entspricht. Geht man von der anerkannt durchschnittlichen Mitgliedschaft im Parlament von 10 Jahren aus (vgl. BVerfGE 76, 256, 342), so ergibt sich bereits ein Anspruch auf Ruhegeld in Höhe von 2.872,87 DM. Damit erwirbt ein Thüringer Landtagsabgeordneter nach 10 Jahren Tätigkeit im Parlament ab dem 55. Lebensjahr einen Ruhegeldanspruch, der bereits im Bereich der durchschnittlichen monatlichen Bruttoeinkommen von nach § 26 Abs. 3 Nr.1 a) und d) ThürAbgG in Bezug genomener abhängig Beschäftigter liegt (vgl. die Angaben des Statistischen Landesamtes aus dem Jahre 1996). Ein dem durch § 13 Abs. 1 ThürAbgG gewährten Mindestversorgungsanspruch vergleichbarer Anspruch ist in der gesetzlichen Rentenversicherung nach sechs Jahren nicht annähernd zu erreichen. Die Beamtenversorgung kennt zwar in § 14 Abs. 4 BeamtVG einen amtsbezogenen Mindestversorgungsanspruch, sie ist allerdings auch auf eine lebenszeitliche Alimentation ausgerichtet.

b) Die in § 14 S.2 ThürAbgG vorgesehene Steigerungsrate von jährlich 3% führt dazu, daß bereits nach 22 Jahren der Höchstversorgungsanspruch von 75% der Grundentschädigung erreicht wird, während Beamte und andere Arbeitnehmer den Höchstversorgungssatz allenfalls nach 40 anrechnungsfähigen Jahren erreichen können. (vgl. Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Finanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 96).

Nach derzeitiger Berechnung beträgt die Höchstversorgung der Thüringer Abgeordneten 5.711,25 DM. Ein Versicherter der gesetzlichen Rentenversicherung müßte, um einen monatlichen Rentenanspruch in Höhe von ca. 5.700,00 DM zu erwerben, 78 Jahre lang jeweils Höchstbeiträge erbringen (vgl. Stellungnahme der Landesversicherungsanstalt Thüringen, S. 7. In der gesetzlichen Rentenversicherung wird von einem Versicherungsleben von maximal 45 Arbeitsjahren ausgegangen, vgl. a.a.O.).

c) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die durch §§ 13, 14 ThürAbgG gewährte Altersentschädigung ergeben sich noch aus einem weiteren Aspekt. In Abweichung zum Beginn der Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung oder bei Pensionen entsteht der Anspruch auf Ruhegeld bereits generell mit 55 Jahren, ohne daß nach der Dauer der Mitgliedschaft im Parlament differenziert wird (Grundmann, DÖV 1994, 329, 333). Dadurch bleibt unberücksichtigt, daß die aufgrund der Mitgliedschaft im Parlament erworbenen Ruhegeldansprüche in der Regel nicht die alleinige Alterssicherung der Abgeordneten ausmachen.

d) Wie bereits im Zusammenhang mit der Erörterung zur Obergrenze der Grundentschädigung ausgeführt, besteht eine Wechselwirkung von Anbindung der Diätenerhöhung an die allgemeine Einkommensentwicklung und Festlegung einer Obergrenze der Grundentschädigung. Damit muß sich auch die Altersentschädigung als Teil der Grundentschädigung an diesem Parameter messen lassen. Mögen die jeweiligen Regelungen der Mindestversorgung, der Steigerungsqoten und des Zeitpunkts des Versorgungsbeginns für sich genommen dabei noch dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zuzuordnen sein, so überschreitet deren Kumulierung die durch Art. 54 ThürVerf statuierte angemessene Entschädigung. Die einfachrechtliche Ausgestaltung bietet das Bild einer selbständigen Altersversorgung und verstößt damit sowohl gegen das Gebot einer nur begrenzten und darum angemessenen Altersversorgung als auch gegen das Verbot der Gewährung unangemessen hoher Entschädigungsleistungen.

e) Aus dem besonderen Status des Abgeordneten ergeben sich keine Gesichtspunkte, welche die Altersentschädigungsregelungen in ihrer Gesamtheit begründen könnten.

Wie das Bundesverfassungsgericht zu Art. 48 GG festgestellt hat (vgl. BVerfGE, 76, 256, 342), liegt auch der Regelung in Art.54 Abs.1 und 2 ThürVerf das Leitbild der Privilegienfeindlichkeit zugrunde. Dies schließt sachlich gerechtfertigte Besserstellungen nicht aus.

Ein spezifisches Sicherheitsbedürfnis für Abgeordnete (vgl. zu diesem Gedanken den Bericht der vom Präsidenten des Hessischen Landtags eingesetzten Kommission zur Beratung über die Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung vom 5.4.1989, S. 31 f., zitiert nach Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Finanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 96 mit Fn. 441) ist als sachlicher Rechtfertigungsgrund nicht anzuerkennen. Ein besonderes Sicherheitsbedürfnis könnte bestehen, wenn die Abgeordneten in ihrer Mehrzahl ohne jede berufliche Bildung und Erfahrung ihre Abgeordnetentätigkeit beginnen würden, im Parlament die meiste Zeit ihrer beruflichen Existenz verbrächten und danach ohne berufliche Perspektive im Alter entscheidend auf die während der Parlamentstätigkeit erworbenen Ruhegeldansprüche angewiesen wären. Das Gegenteil ist der Fall. Regelmäßig haben Abgeordnete bereits vor Aufnahme der Abgeordnetentätigkeit eine Altersversor-

gung erworben (Grundmann, DÖV 1994, 329, 332). Auch stellt die Mandatszeit für die meisten Parlamentarier angesichts einer durchschnittlichen Verweildauer im Parlament von etwa 10 Jahren nur eine vorübergehende, teilweise Unterbrechung des Berufslebens dar (BVerfGE 76, 256, 342). Es kann demnach nicht davon ausgegangen werden, daß eine gesicherte Altersversorgung allein durch die parlamentarische Tätigkeit erworben wird.

3. Die festgestellte Verfassungswidrigkeit der Vorschriften über die Altersversorgung führt vorliegend zur Unvereinbarkeit der §§ 13 Abs. 1 sowie 14 des ThürAbgG (vgl. § 44 VerfGHG). Eine Nichtigkeitsklärung scheidet mit Rücksicht auf die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers aus, weil mehrere Möglichkeiten zur Beseitigung des Verfassungsverstosses bestehen (vgl. BVerfGE 61, 43, 68 m.w.N.). Es muß im Hinblick darauf, daß gerade die Kumulation der gewährten Versorgungsbestandteile die Verfassungswidrigkeit begründet, dem Gesetzgeber überlassen bleiben, in welcher Weise der Verstoß gegen die Angemessenheit der gewährten Altersentschädigung beseitigt wird. Im Hinblick auf den dadurch entstehenden Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers scheidet eine Nichtigkeitsklärung der angegriffenen Normen aus (BVerfGE 28, 227, 242 f.; 62, 374, 392; 73, 40, 101; 93, 37, 84).

In Folge der Feststellung der Unvereinbarkeit war es geboten, die im Urteilstenor ausgesprochene Übergangsregelung zu treffen.

D

Das Verfahren ist gemäß § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG kostenfrei. Der Freistaat Thüringen hat der Antragstellerin ihre notwendigen Auslagen zu einem Viertel zu erstatten (§ 29 Abs. 2 ThürVerfGHG).

E

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Becker

Bauer

Ebeling

Hemsteg von Fintel

Metz

Morneweg

Rommelfanger

(aus dienstlichen Gründen
an der Unterschriftsleistung
gehindert)

Scherer

Steinberg

(aus dienstlichen Gründen
an der Unterschriftsleistung
gehindert)