



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Die Abgeordnetendiäten in Westminster - Die Flucht des Unterhauses aus seiner systemverschuldeten Mündigkeit

Michel, B.

Publication date

2014

Document Version

Author accepted manuscript

Published in

Die Öffentliche Verwaltung

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Michel, B. (2014). Die Abgeordnetendiäten in Westminster - Die Flucht des Unterhauses aus seiner systemverschuldeten Mündigkeit. *Die Öffentliche Verwaltung*, 67(16), 691-701.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Die Abgeordnetendiäten in Westminster

– Die Flucht des Unterhauses aus seiner systemverschuldeten Mündigkeit –

Von Bastian Michel BSc LLM, Amsterdam*

Die jüngsten Beschlüsse des Bundestags zu den Abgeordnetendiäten sind Anlass hier einen Blick über den Ärmelkanal zu werfen. Das britische Unterhaus ist früh einer Tendenz nach Auslagerung der Entscheidungen über die Abgeordnetengehälter gefolgt. Mittlerweile liegt die Entscheidungshoheit gar gänzlich bei einer unabhängigen Kommission. Ob man damit nicht zu weit gegangen ist, wird sich in Kürze zeigen. Einen Automatismus für Diätenanpassungen aber hatte das Unterhaus schon vor dreißig Jahre beschlossen und dieser funktionierte zunächst recht reibungslos. So ist es nicht undenkbar, dass mit der gerade beschlossenen Indexierung der Diäten auch in Deutschland relative Ruhe um das leidige Thema einkehren könnte.

Die parlamentarischen Demokratien Europas haben die Frage, ob ihren Abgeordneten ein Gehalt zu zahlen sei, längst mit Ja beantwortet. Auf die logisch nächste Frage wie viel ist in mehr als hundert Jahren keine allseits akzeptierte Antwort gefunden worden. Die Diskussion hat sich deshalb in den letzten vier Jahrzehnten zunehmend der Frage nach dem Verfahren zugewandt: wer entscheidet?

Zwei Verfassungssysteme bieten eine glatte Antwort. Zum antidemokratischen Elitärparlamentarismus, wie er im Vereinigten Königreich bis ins neunzehnte Jahrhundert herrschte, passte die von den Abgeordneten selbst gewollte Diätenlosigkeit.¹ Und wo Entscheidungen des Parlaments sich regelmäßig dem tatsächlichen Volkswillen beugen müssen, bietet das Parlamentsgesetz zu den Diäten gefolgt von einem Korrektivreferendum eine naheliegende Lösung.² Im repräsentativen System jedoch, das demokratisch sein will, jegliche Entscheidungshoheit aber dem Parlament zuweist, ist eine glatte Antwort nicht zu erkennen. Die Entscheidung der Abgeordneten über die Abgeordnetendiäten soll Ausdruck des Volkswillens sein, kann es aber nicht. Diese Figur der „Entscheidung in eigener Sache“ stellt sich der Verfassungslehre einerseits als doktrinelles Problem.³ Andererseits ist sie aber auch Gelegenheit zu untersuchen wie das System tatsächlich reagiert. Die Verfahrensfrage wer die Abgeordnetengehälter festsetzt treibt die rein repräsentative Demokratie in die Enge und sie fängt an Sprünge zu machen. Diese sind insbesondere da interessant, wo sich längerfristige Tendenzen entwickeln.

Eine solche Tendenz ist die Flucht des Parlaments aus seiner unerwünschten Verantwortung. Dem für die Verfassungslehre interessanten Problem entspricht

* Der Verfasser bereitet bei Prof. Dr. *Leonard F.M. Besselink* an der Universität van Amsterdam eine Dissertation im vergleichenden Verfassungsrecht vor.

¹ Vgl. *John Stuart Mill*, *Considerations on Representative Government*, 1. Auflage, 1861, S. 209 f.

² Vgl. für die Schweiz aber Art. 13 Abs. 1 Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz.

³ Ausführlich *Heinrich Lang*, *Gesetzgebung in eigener Sache*, 2007.

eine für die Abgeordneten äußerst unangenehme Situation. Die Entscheidung in eigener Sache umgibt sie mit einer störenden, ja schädlichen Anrührbarkeit. So neigen die Parlamente dazu für automatische Erhöhungen über eine Kopplung oder Indexierung zu sorgen, oder gar gänzlich auf unabhängige Entscheidungen umzusatteln.

Die klassische Ausgangsposition solcher Entwicklungen in Deutschland ist im Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1975 zu finden: „In einer parlamentarischen Demokratie läßt es sich nicht vermeiden, daß das Parlament in eigener Sache entscheidet, wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht.“⁴ So verblieb die Entscheidung jahrzehntelang beim Deutschen Bundestag. Externe Beratungsgremien sollten noch ein gewisses unabhängiges Moment bringen.⁵ Erst vor wenigen Wochen ist aber deutlich externalisiert worden. Der Bundestag hat beschlossen, dass die Diäten nach Anhebung in zwei Schritten ab 2016 jedes Jahr automatisch anhand des Nominallohnindex angepasst werden.⁶ Neuerliche Entscheidungen werden dann seltener anstehen. Die viel weiter gehende Idee die gesamte Entscheidungshoheit einer unabhängigen Kommission zu übertragen war in den Neunzigerjahren angedacht, ist aber letztlich nicht weiter verfolgt worden.⁷ Sie findet auch derzeit keine Zustimmung.⁸

Im Vereinigten Königreich ist man mittlerweile selbst so weit gegangen: Die Höhe der Abgeordnetengehälter wird seit 2011 von einer unabhängigen Kommission festgesetzt. Dabei geht es nicht etwa um eine Empfehlung, die noch vom Unterhause umzusetzen wäre, sondern um eine direkt wirksame Entscheidung. Weiter unten wird untersucht werden, wie diese Kommission eingerichtet ist und es werden erste Erfahrungen geschildert (III). Vorangegangen war die Kopplung an eine Besoldungsstufe für Beamte, die, ähnlich wie die gerade in Deutschland eingeführte Indexierung, für automatische Anpassungen sorgte. Damit war Anfang der Neunzigerjahre zunächst Ruhe um das Thema eingekehrt. Die Kopplung zerbröckelte dann aber nach und nach (II). Ursprünglich lag die Entscheidungshoheit zu den Abgeordnetengehältern beim Unterhaus selbst. Da spätere Verfahren zunächst auf dieser Befugnis begründeten, und immer wieder auf sie zurückgefallen wurde, wird sie zunächst zu untersuchen sein (I).

Bei der Besprechung dieser Entwicklungen sollen insbesondere drei Aspekte hervorgehoben werden: die institutionelle Einbettung der Entscheidungsträger; ihre Befugnisse und die Reichweite ihrer Entscheidungen; und die Durchlässigkeit der Verfahren für öffentlicher Kontrolle und öffentliche Meinung. Anhand dessen lassen sich zwei Ansätze für einen tiefgehenden Verfassungsvergleich ausarbeiten (IV).

⁴ BVerfGE 40, 296 (327).

⁵ Lang (Fn. 3) S. 136 f., m.w.N.

⁶ Gesetzentwurf BT-Drs. 18/477, angenommen BT-PlPr. 18/18 (21.2.2014), S. 1388 C.

⁷ Lang (Fn. 3) S. 127 ff., m.w.N.

⁸ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission, BT-Drs. 17/12500, S. 22.

I. Entscheidung in eigener Sache

1. Einführung der Abgeordnetengehälter 1911

Anders als im Kaiserreich, wo die von Bismarck erzwungene Diätenlosigkeit der Reichstagsabgeordneten im Widerspruch zur deutschen Verfassungstradition stand und niemals wirklich akzeptiert war,⁹ kannte das Vereinigte Königreich wohl tatsächlich ein „goldenes Zeitalter“ des ehrenamtlichen Parlamentarismus. Dieses neigte sich um die Jahrhundertwende aber seinem Ende zu. Das Unterhaus hatte bereits mehrmals die Einführung von Diäten gefordert als es dann 1911 so weit war.¹⁰ Der genaue Zeitpunkt erklärt sich aus den politischen Umständen nach einem Gerichtsurteil von 1909 und der Verfassungskrise dieses und der folgenden Jahre. Ähnlich wie die deutschen Sozialdemokraten waren die Gewerkschaften und ab 1904 auch das Labour Representation Committee, in dem sie sich zusammenschlossen, dazu übergegangen ihren Unterhausabgeordneten Gehälter zu zahlen. Diese Praxis wurde aber in einem höchstrichterlichen Urteil von Dezember 1909 untersagt. Die Einführung staatlicher Bezahlung war so aus Sicht der Arbeiterbewegung dringender denn je. Sie bot sich als Verhandlungsmasse an als das Kabinett Asquith in Bedrängnis kam. Eine Konfrontation der liberalen Regierung mit dem konservativ dominierten Oberhaus eskalierte zur Verfassungskrise, als die Lords im November 1909 das Jahressteuergesetz ablehnten. Aus den Neuwahlen im Januar 1910 ging Asquiths Partei geschwächt hervor und war auf die Unterstützung der Abgeordneten von Labour und den ebenfalls für Diäten eintretenden irischen Nationalisten angewiesen. Vor erneut notwendigen Neuwahlen im Dezember 1910 bekannten sich auch die Liberalen sich zu einem Abgeordnetengehalt. Im August 1911 wurde dann das Festgehalt von 400 Pfund jährlich eingeführt.

Auffallend dabei ist, dass dies nicht mittels ordentlichen Gesetzes geschah, sondern über einen Posten im Jahreshaushaltsgesetz. Damit war jeglicher Einfluss des Oberhauses in Sache Diäten ausgeschlossen,¹¹ sogar noch bevor der Parliament Act 1911 in Kraft trat. Letzterer drängte die Lords gänzlich aus ihrem Veto in Finanzsachen.¹² Dass die Diäten ausgerechnet gleichzeitig mit dieser großen Verfassungsänderung eingeführt wurden, war für den Konservativen *Artur Lee* Anlass eine besonders schöne Variation auf das Thema Entscheidung in eigener Sache vorzutragen:

„I have been looking back at the dates, and I find that on May 15th at eleven o'clock at night this House passed the final reading of a Bill conferring upon itself exclusive

⁹ Vgl. *Christian Jansen*, Selbstbewußtes oder geringfügiges Parlament?, *Geschichte und Gesellschaft* 1999, 33.

¹⁰ Hierzu und zum Folgenden *Paul Seaward*, Sleaze, Old Corruption and Parliamentary Reform: An Historical Perspective on the Current Crisis, *Political Quarterly* 2010, 39 (44 f.); *Mark Baimbridge/Darren Darcy*, MPs' Pay 1911–1996: Myths and Realities, *Politics* 1999, 71 (72 f.).

¹¹ Zur umstrittenen Technik des „tacking“ *Thomas Erskine May*, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 11. Auflage, hrsg. v. T. Lonsdale Webster et al., 1906, S. 585 f.; *Malcolm Jack* (Hrsg.), *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24. Auflage, 2011, S. 715 und 790 f.

¹² Ausdrückliche Ausnahme für Gesetze zu Abgeordnetendiäten abgelehnt, H.C. Deb. 18.4.1911, Col. 678–679.

control of the National finances. At the beginning of the very next sitting, at four o'clock on May 16th, the Members of the House of Commons embarked upon the discussion of a proposal to pay themselves salaries out of the National finances – out of the pockets of the taxpayer. That was apparently their first thought as trustees of the National finances. (An hon. member: „Shame!“) I think the observation of the hon. Member entirely justified.¹³

Die Möglichkeit, dass die zweite Parlamentskammer ein Gegengewicht zu den Entscheidungen in eigener Sache der ersten Kammer bieten könnte, war so von Anfang an vom Tisch.¹⁴

2. *Das Initiativmonopol der Regierung in Finanzsachen*

Im Gegensatz zu den Lords kam aber der Regierung eine entscheidende Befugnis zu. Das Initiativrecht für die Finanzgesetzgebung liegt im Vereinigten Königreich nämlich schon seit über dreihundert Jahren ausschließlich bei der Krone. Das gilt nicht nur für die alljährlichen Haushalts- und Steuergesetze, sondern für alle die Staatskasse oder den Steuerzahler belastenden Gesetzentwürfe.¹⁵ Da die Regierung dieses Machtmittel in späteren Jahre auch einsetzen sollte, muss hier ein kurzer Blick auf das entsprechende Parlamentsverfahren geworfen werden. Es lässt sich gut am vorliegenden Beispiel der Einführung der Abgeordnetengehälter erläutern, und zwar am besten chronologisch rückwärts.

Das Haushaltsgesetz, das als Consolidated Fund (Appropriation) Bill ab dem 15. August 1911 auf der Tagesordnung des Unterhauses stand und als Appropriation Act 1911 drei Tage später in Kraft trat,¹⁶ bot die formalgesetzliche Grundlage für die Zahlung von Gehältern. Solche Jahreshaushaltsgesetze werden im Unterhaus kaum debattiert; 1911 war es lediglich Anlass für eine politische Generaldebatte.¹⁷ Die inhaltliche Debatte findet vorher statt, wenn die Haushaltsveranschlagungen, die Supply Estimates, beraten werden. Diese werden in der Form von Finanzentschlüssen, Supply Resolutions, angenommen und sind eine unerlässliche Bedingung für die spätere Einbringung des formellen Gesetzes. Im Zuge dieser Vorberatungen wurde am 14. August 1911 ein Entschließungsantrag behandelt, der dem König 252.000 Pfund für die Auszahlung von Abgeordnetengehältern zubilligte.¹⁸ Ein solcher Entschließungsantrag kann nur mit ausdrücklicher Empfehlung des Monarchen, die ein Minister zertifiziert, überhaupt beraten werden; etwaige Änderungsanträge können die vorgesehene Belastung der Staatskasse nur vermindern, nie aber erhöhen.¹⁹ Im August 1911 wollte die Regierung, die ja für die Diäten eintrat, eine solche Deckelung der Debatte offensichtlich vermeiden und schaltete dem zweistufigen Verfahren eine dritte, infor-

¹³ H.C. Deb. 10.8.1911, Col. 1386.

¹⁴ Vgl. zu diesem Aspekt für Deutschland *Nikolaus Urban*, Die Diätenfrage, 2003, S. 7 und 141–145.

¹⁵ *Erskine May* 11. Auflage (Fn. 11), S. 545 und 558 ff.; *Erskine May* 24. Auflage (Fn. 11), S. 716 ff. und 745 ff.

¹⁶ H.C. Deb. 15.8.1911, Col. 1866; H.L. Deb. 18.8.1911, Col. 1155.

¹⁷ *Erskine May* 11. Auflage (Fn. 11), S. 594 f.; *Erskine May* 24. Auflage (Fn. 11), S. 744; H.C. Deb. 16.8.1911, Col. 1943–2033.

¹⁸ H.C. Deb. 14.8.1911, Col. 1579–1682.

¹⁹ *Erskine May* 11. Auflage (Fn. 11), S. 559, 563 und 615 f.; *Erskine May* 24. Auflage (Fn. 11), S. 719 und 738.

melle Stufe vor. Dazu legte sie dem Unterhaus am 10. August einen Entschließungsantrag vor, eine Opinion Motion, die lediglich eine Meinungsäußerung des Hauses enthielt, also nicht auf Rechtsfolgen abstellte und eben darum auch frei änderbar war.²⁰

Es passierte, jetzt in richtiger chronologischer Reihenfolge rekapitulierend, also Folgendes. Die Opinion Resolution des 10. August 1911 enthielt das politische Bekenntnis des Unterhauses zu Gehältern. Die Supply Resolution des 14. August ebnete dann den Weg für die Zurverfügungstellung des nötigen Geldes an die Krone. Das geschah wiederum im Haushaltsgesetz, das am 18. August 1911 in Kraft trat. Diese umständliche dreistufige Verfahrensweise für die Festsetzung der Abgeordnetengehälter sollte bis 2010 weitergelten und das Initiativmonopol der Regierung sollte immer wieder entscheidende Bedeutung erlangen.

3. *Der Haushalt als Regelungsinstrument*

Bevor nun einen Blick auf die weitere Entwicklung geworfen wird, ist hier eine Kritik dieser Regelungsinstrumente angebracht. Drei Punkte sollen genügen.²¹ Erstens ließen Entschlüsse und Haushaltsgesetze anfänglich viele Regelungslücken, die durch Interventionen aus unterschiedlichster Richtung geschlossen werden mussten. Der vermögensrechtliche Status der Gehälter etwa, genauer: die Pfändbarkeit, musste 1915 richterlich geklärt werden.²² Zum Beginnzeitpunkt der Zahlung gab es kein positives Recht; der Speaker legte diesen mittels eines „ruling from the chair“ auf den Tag der Vereidigung fest.²³ Und die steuerliche Behandlung der Gehälter hing teils von der Schatzkanzlei ab, die pauschale Freibeträge festsetzte, teils von den Steuerbehörden, die darüber hinausgehende Kostenabzüge beurteilten.²⁴ In Deutschland waren schon für den Reichstag viele solcher Detailfragen gesetzlich geregelt.²⁵

Zweitens ist mit ziemlicher Sicherheit zu sagen, dass die Entschlüsse und Haushaltsgesetze keinen einklagbaren Anspruch der Abgeordneten auf Gehalt begründeten.²⁶ Nach dem Wortlaut der Regelungen wurde lediglich der Krone ein Geldbetrag zur Verfügung gestellt, zwar zweckgebunden, ohne jedoch eine Auszahlungspflicht zu schaffen.²⁷ In Deutschland dürfte es völlig unbestritten sein, dass der allgemeine verfassungsrechtliche Anspruch der Abgeordneten auf angemessene Entschädigung aus Art. 48 Abs. 3 GG einer Konkretisierung zum vermögensrechtlichen Anspruch bedarf, und dass dies durch Gesetz, mindestens aber auf Grund eines Gesetzes geschehen muss. Inwieweit dem auch ein tatsäch-

²⁰ H.C. Deb. 10.8.1911, Col. 1365–1485; Erskine May 24. Auflage (Fn. 11), S. 753.

²¹ Zu den ersten zwei bereits beeindruckend scharfsichtig *Leonidas Pitamic*, Das Recht des Abgeordneten auf Diäten, Wiener Staatswissenschaftliche Studien 1913, 485 (584–586).

²² *Hollinshead v Hazleton* [1916] 1 AC 428 (HL); vgl. Erskine May 24. Auflage (Fn. 11), S. 52.

²³ H.C. Deb. 26.02.1917, Col. 1691 f.; später mit einiger Rückwirkung, H.C. Deb. 13.03.1924, Col. 2555 f.; vgl. Erskine May 24. Auflage (Fn. 11), S. 54.

²⁴ Vgl. H.C. Deb. 16.6.1954, Col. 68W ff.

²⁵ Vgl. Gesetz vom 21.5.1906, RGL. 468; *Frank Julius Hospach*, Diäten in Deutschland, Diss. Tübingen 1992, S. 244 f. m.w.N.

²⁶ Vgl. H.C. Deb. 14.8.1911, Col. 1581; anders *Hollinshead v Hazleton* (Fn. 22) 438 (*Lord Atkinson*).

²⁷ Näher hierzu *Hans W. Baade*, Mandatory Appropriations of Public Funds: A Comparative Study, Part I, *Virginia Law Review* 1974, 393 (411) m.w.N.

liches Bedürfnis an Rechtsschutz entspricht, mag dahinstehen. Im Vereinigten Königreich hat das systematisch sicherlich erhebliche Regelungsloch jedenfalls nie praktische Probleme verursacht. Die Abgeordneten bekamen ihr Gehalt auch ohne rechtlichen Anspruch. Ein Rechtsstreit entstand, soweit erkennbar, nie.

Drittens liegt es nahe zu vermuten, dass eine untergesetzliche Regelung zu weniger Debatte oder schlechterer öffentlicher Kontrollfähigkeit führen könnte. Letzteres ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Dass die Regelungen im Vereinigten Königreich undurchsichtig waren, ist selbst von höchstrichterlicher Stelle bemängelt worden. Im Haushaltsgesetz von 1911 konnte *Lord Atkinson* den aufzuwendenden Gesamtbetrag noch finden, „in all subsequent Appropriation Acts this sum does not appear as an independent item, but is included, and, indeed, concealed in one general item“.²⁸ Dass aber die undurchsichtige Form der Regelungen zu weniger Debatte geführt hätte, lässt sich nicht feststellen. In der auf Kontroverse angelegten Parlamentskultur Westminsters blieb die Frage der Diäten explosiv. Die erste Erhöhung, die 1937 stattfand, wurde rund vier Stunden lang heftig debattiert.²⁹ Man sehe sich dagegen die Plenarprotokolle von Reichstagsitzungen in den Zwanzigerjahren an; dort konnten die Diäten oftmals innerhalb weniger Minuten in drei Lesungen ohne Wortmeldung erhöht werden, da die wirkliche Entscheidung schon in parteiübergreifendem Konsens in den parlamentarischen Katakomben eines Unterausschusses des Ältestenrates getroffen worden waren.³⁰

So zeigt sich das ursprüngliche Verfahren zur Festsetzung der Diäten in Westminster als anfänglich lückenhaft, arm an Rechtsfolgen und wenig transparent. Der Kern der Kontroversen aber, das im besten Sinne Politische der Diätenfrage, kam immer zur Geltung.

4. *Sechzig Jahre Anpassungen ad hoc*

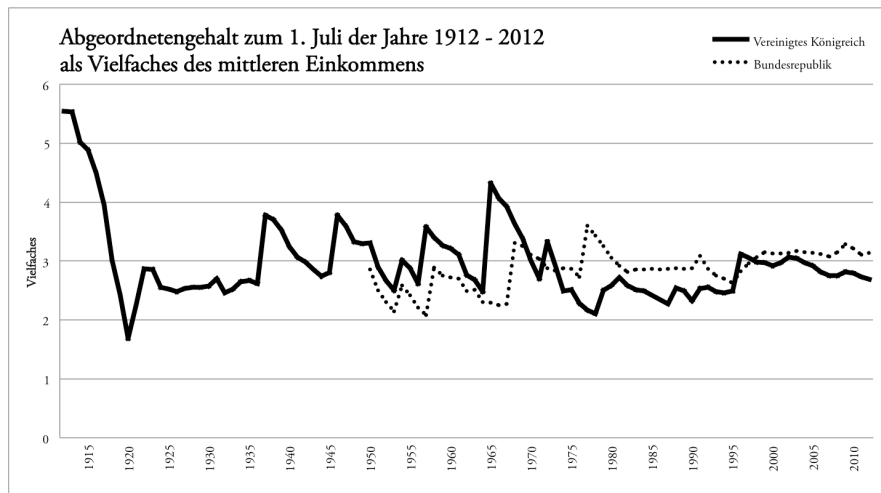
Die weitere Entwicklung unter diesem ursprünglichen Verfahren von Entschlüssen und Haushaltsgesetzen lässt sich mit einem Blick auf eine geeignete Graphik erfassen. Hier ist das Gehalt der Unterhausabgeordneten als Vielfaches des Durchschnittseinkommens im Vereinigten Königreich dargestellt.³¹

²⁸ Hollinshead v Hazleton (Fn. 22) 438 f.; vgl. auch H.C. Deb. 9.7.1957, Col. 236.

²⁹ H.C. Deb. 22.6.1937, Col. 1049–1122.

³⁰ Etwa Verh. RT 21.10.1921, S. 8851; näher hierzu *Urban* (Fn. 14), S. 140 ff.

³¹ Nominalgehälter übernommen aus *Members' pay, pensions and allowances*, H.C. Information Office Factsheet M5, Juli 2011, S. 5; nominales mittleres Einkommen übernommen von www.measuringworth.com/ukenrcpi <7.3.2014>. Für Deutschland nominale Gehälter aus Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1999 und 1990–2010 und www.bundestag.de unter Abgeordnete > Entschädigungen <10.3.2014>; nominales mittleres Einkommen aus Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, interne Arbeitsunterlage, und Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Inlandsproduktsberechnung, Lange Reihen ab 1970, Stand: Februar 2013, S. 33.



Es sind mehrere Phasen erkennbar, anfangs der dramatische relative Verfall in der Inflationszeit des Ersten Weltkriegs, dann Stabilisierung unter der durch Rückkehr zum Goldstandard verursachten Deflation in den Zwanziger- und Dreißigerjahren. Von 1931 bis 1935 wurden die Gehälter gar nominal reduziert. Dann setzt ab 1937 ein wiederkehrendes Muster ein: plötzliche Anhebung, gefolgt durch allmähliche relative Abnahme bis zur nächsten plötzlichen Anhebung. Dieses Muster hielt über vier Jahrzehnte an, in denen nur fünf Erhöhungen stattfanden.³² Bei einer dieser Anhebungen bremste die Regierung das Unterhaus aus. Nachdem das Haus im Mai 1946 in einer unverbindlichen Opinion Motion die Erhöhung von 1000 auf 1500 Pfund verlangt hatte, weigerte sich die Regierung einen entsprechenden effektiven Antrag einzubringen. Premierminister *Winston Churchill* war lediglich bereit ein Tagegeld von zwei Pfund einzuführen, was einer Anhebung auf etwa 1280 Pfund entsprach.³³ Dies blieb zunächst der einzige Fall, in dem das Initiativmonopol der Regierung erkennbar gegen den Willen des Unterhauses eingesetzt wurde.

Ab Mitte der Siebziger Jahre brach eine völlig neue Phase an.³⁴ 1971 wurde erstmals ein externes Organ, der Review Body on Top Salaries (TSRB) zur Beratung herangezogen. Dessen Empfehlung brachte die Differenzierung von Gehältern und Unkostenerstattungen, die zuvor nicht deutlich getrennt waren, und läutete allgemein einen bewussteren und systematischeren Umgang mit dem Thema ein – ein Umbruch also, der der „tiefgreifenden Zäsur in der Entwicklung des Entschädigungsrechts“³⁵ in der Bundesrepublik nach dem Diätenurteil von 1975 sehr ähnlich ist.

³² Factsheet M5 (Fn. 31), S. 5.

³³ *Peter G. Richards*, *Honourable Members: A Study of the British Backbencher*, 1959, S. 248.

³⁴ Übersichtliche Besprechung der weiteren Entwicklung in *Richard Kelly*, *Members' pay and allowances – a brief history*, House of Commons Library SN/PC/05075, Mai 2009.

³⁵ *Hans Hugo Klein*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 66. Erglfg., 2010, Art. 48 Rn. 124.

Tatsächlich setzte in beiden Ländern um die Mitte der Siebzigerjahre eine relative Verstetigung der Gehälter ein. Für das Vereinigte Königreich erklärt sich dies daraus, dass der TSRB ab 1975 jährlich berichtete und jeweils Erhöhungen stattfanden.³⁶ Das erforderte auch alljährliche Debatten und Entschlüsse des Unterhauses und machte damit die unangenehme Situation der Entscheidung in eigener Sache besonders auffällig: „we are the only group in this country who are left in the invidious position of deciding our own salaries.“³⁷ So kam sehr schnell die Idee einer Kopplung an die Beamtengehälter auf.

II. Automatismus

1. Einführung der Kopplung

Der Ruf des Unterhauses nach einer Kopplung der Abgeordnetengehälter an eine Beamtenbesoldungsklasse stieß anfänglich auf den Widerstand der Regierung, die einen solchen Schritt unter Einsatz ihres Initiativmonopols verhinderte. Im Juli 1975 lautete die Empfehlung des TSRB auf Erhöhung der bisher 4.500 auf 8.000 Pfund Jahresgehalt. Die Labour-Regierung unter *Harold Wilson* lehnte das unter Verweis auf ihre strikten Gehaltspolitik für den öffentlichen Sektor, die der heftigen Inflation der Zeit begegnen sollte, ab und schlug Erhöhung auf 5.750 Pfund vor. Auf Drängen der Abgeordneten legte sie dem Unterhaus zwar einen Entschließungsantrag vor, der Kopplung prinzipiell befürwortete, eine solch vage Aussage war dem Unterhaus aber nicht genug. Der Antrag – eine frei änderbare Opinion Motion – wurde auf Initiative eines Labour-Backbenchers konkretisiert: maßgeblich sollte die Gehaltsgruppe eines Assistant Secretary sein. Das hätte zur Erhöhung auf etwas mehr als 8.000 Pfund und zu automatischen Anpassungen geführt. Der Änderungsantrag wurde mit einer einzigen Stimme Mehrheit angenommen.³⁸ Einen Entschließungsantrag für eine effektive Supply Resolution, die diese Meinungsäußerung des Unterhauses umgesetzt hätte, legte die Regierung aber nie vor.³⁹ Im Juli 1980 kam es zu einer ähnlichen Meinungsäußerung,⁴⁰ wiederum nicht gefolgt von einem effektiven Antrag der mittlerweile von den Konservativen geführten Regierung.

1983 wurde die Kopplung schließlich eingeführt. Statt der Empfehlung des TSRB auf Erhöhung von 14.510 Pfund auf 18.500 Pfund zu folgen schlug die Regierung unter *Margaret Thatcher* in einer frei änderbaren Opinion Motion 15.090 Pfund vor, widersetzte sich aber nicht dem Änderungsantrag von *Edward du Cann*, dem Vorsitzenden des Komitees konservativer Backbencher. Dieser schlug Erhöhung auf die empfohlenen 18.500 Pfund vor, allerdings gestuft über vier Jahre, dann Kopplung an die entsprechende Beamtengehaltsstufe. Gehaltsanpassungen sollten damit zwar automatisch stattfinden, der Automatismus sollte nach Neuwahlen jedoch nur drei Monate fortgelten und müsste dann durch Entschließung reaktiviert werden. Der Änderungsantrag wurde auf Initiative eines anderen

³⁶ *Kelly* (Fn. 34), S. 2 ff.; *Factsheet M5* (Fn. 31), S. 5.

³⁷ H.C. Deb. 22.7.1975, Col. 450.

³⁸ H.C. Deb. 22.7.1975, Col. 441–516.

³⁹ *Members' pay, pensions and allowances*, H.C. Information Office Factsheet M5, Mai 2009, S. 7.

⁴⁰ H.C. Deb. 21.7.1980, Col. 161–195.

konservativen Backbenchers noch verschärft: das Gehalt sollte ab 1988 an die Stufe der Beamtengehälter gekoppelt sein, die schon zum Zeitpunkt der Debatte, 1983, den 18.500 Pfund entsprach. Diese Verschärfung, der Änderungsantrag und der geänderte Entschließungsantrag wurden mit denkbar knappen Mehrheiten angenommen.⁴¹ Eine Woche später legte die Regierung dem Unterhaus auch tatsächlich einen Antrag für die entsprechende effektive Entschließung unter Zertifizierung der notwendigen Empfehlung der Königin vor. Diese Supply Resolution wurde mit 250 gegen 18 Stimmen angenommen.⁴²

2. *Phasensprung im Ländervergleich*

Ganz grob die tatsächliche Entwicklung überblickend fällt eine zeitliche Parallelität ins Auge: Einführung der Diäten 1906 für den Reichstag und nur fünf Jahre später für das Unterhaus, dann eine lange Zeit von Änderungen ad hoc, die in beiden Ländern Mitte der Siebzigerjahre endete, darauf folgend relative Verstetigung. Mit der Entschließung von 1983 ist die Entwicklung im Vereinigten Königreich der in Deutschland aber dann plötzlich um drei Jahrzehnte voraus. Denn die 1983 vom Unterhaus eingeführte Regelung ist erstaunlich ähnlich der, die der Bundestag Anfang 2014 beschlossen hat: erst gestaffelte Anhebung der Diäten, dann automatische Änderungen. Sogar die Forderung nach einer einfachen Parlamentsentschließung in den ersten drei Monaten jeder neuen Legislaturperiode um den Automatismus beizubehalten ist in beiden Fällen genau gleich. Deswegen ist hier ein Schnitt in der Besprechung angebracht. Bis hierher haben wir eine Entwicklung untersucht, die, mit allen Unterschieden, beiden Ländern gemein ist. Ab hier bietet die Besprechung Großbritanniens eine Vorschau für Deutschland, vielleicht auf zukünftige Entwicklungen, eher aber auf zu erwartende Kontroversen.

3. *Kritik und erste Erfahrungen*

Im Januar 1984 widmete der Politologe *David Judge* dem neuen Kopplungsverfahren einen kritischen Aufsatz. Zur zugrundeliegenden Idee eines Vergleichs von Abgeordnetenmandat und anderen Ämtern unterschied er zwei Denkschulen, eine, die einen solchen Vergleich ablehnte, und eine, die ihn trotz der Einzigartigkeit der Abgeordnetentätigkeit für sinnvoll hielt. „Paradoxically, a basic consensus underpins these approaches: that the job of an MP is both unique and that MPs’ salaries should be decided by the House of Commons.“⁴³ Mit letzterem kann nur gemeint sein, dass mit dem Automatismus zwar kleinere, wenn man so will konjunkturelle Anpassungen nicht mehr vom Unterhaus vorgenommen werden brauchten, dass aber die Entscheidungshoheit über die Ausgestaltung des Automatismus unbestritten beim Unterhaus blieb. In der Tat ist in den Debatten auch nirgends erkennbar, dass sich die Abgeordneten auch der Entscheidungen über das System entledigen wollten. *Judge* war der Meinung, dass jegliche Hoffnung die kontroverse Frage der Abgeordnetengehälter durch eine Kopplung zu de-politisieren, illusorisch sei. Mit der Anforderung einer Reakti-

⁴¹ H.C. Deb. 19.7.1983, Col. 265–341.

⁴² H.C. Deb. 26.7.1983, Col. 1151–1154.

⁴³ *David Judge*, *The politics of MPs’ pay*, *Parliamentary Affairs* 1984, 59 ff., 64.

vierung des Mechanismus zu Beginn jeder Legislaturperiode sei die unangenehme Situation der Entscheidung in eigener Sache lediglich verschoben. „MPs cannot avoid such ‚disagreeable situations‘ because the issue of their own pay is *inherently* a contentious political issue. [...] There is no escape from politics for MPs.“⁴⁴

Tatsächlich wurde es aber zunächst relativ ruhig um das Thema. Die gestuften Anhebungen, die 1983 beschlossen worden waren, griffen in den nächsten vier Jahren ohne weiteres. Nach der Wahl 1987 musste dann die Kopplung bestätigt werden. Stattdessen wurde aber die EntschlieÙung gleich ganz neu gefasst, diesmal ohne für ihre Fortgeltung eine ReaktivierungsentschlieÙung zu fordern.⁴⁵ Genauso wird der Bundestag zu Anfang der nächsten Legislaturperiode die Forderung nach einer ReaktivierungsentschlieÙung abschaffen können, zwar nicht per EntschlieÙung sondern nur per Gesetzesänderung, ob dieser regelungstechnische Unterschied aber was Institutionengefüge oder öffentliche Wahrnehmung angeht erheblich wäre, ist zu bezweifeln.

In Großbritannien griff die Kopplung 1988 erstmals und sorgte für eine Diätensteigerung von fast 22%, da das Gehalt von 18.500 Pfund auf den Betrag angehoben wurde, dem die schon 1983 auf 18.500 Pfund liegende Gehaltsstufe entsprach. Auch in den folgenden vier Jahren griff die Kopplung ohne weitere Entscheidungen. Im Herbst 1992 wurde sie einmal ausgesetzt, so dass es 1993 eine Nullrunde gab. Ein Jahr danach wurde die Kopplung wieder eingeführt und galt bis 1996 unverändert weiter.⁴⁶ Abgesehen von dieser einen Unterbrechung stieg das Gehalt von 1983 bis 1996 jährlich ohne weitere Beschlüsse des Unterhauses, insgesamt von 15.308 auf 34.085 Pfund, und blieb relativ zum mittleren Einkommen im Vereinigten Königreich um den Faktor 2,5 schwankend in etwa gleich.

4. *Automatismus ist nicht genug*

Das externe Beratungsorgan, mittlerweile umbenannt in Review Body on Senior Salaries (SSRB), wurde 1996 nach dreizehn Jahren erstmals wieder eingeschaltet.⁴⁷ Es empfahl eine signifikante Anhebung der Gehälter auf 43.000 Pfund, eine Steigerung um rund ein Viertel. Die Regierung unter *John Major* lehnte dies ab, widersetzte sich der Empfehlung aber nur halbherzig: Neben der ablehnenden Opinion Motion und entsprechenden effektiven Supply Motion hatte sie auch einen zustimmenden effektiven EntschlieÙungsantrag vorbereitet, für den der Minister ebenfalls die nötige Empfehlung der Königin zertifizieren konnte. Nachdem die ablehnende Opinion Motion mit 317 gegen 168 Stimmen verworfen war, stellte die Regierung den effektiven Antrag, der die Empfehlung umsetzte; dieser wurde ohne Abstimmung angenommen.⁴⁸

⁴⁴ *Judge* (Fn. 43), 73 und 75.

⁴⁵ H.C. Deb. 21.7.1987, Col 295–306.

⁴⁶ H.C. Deb. 25.11.1992, Col. 884–930; H.C. Deb. 03.11.1993, Col. 457–484.

⁴⁷ *Kelly* (Fn. 34), S. 6.

⁴⁸ H.C. Deb. 10.7.1996, Col. 488–527.

Danach wurde der Regelungskomplex von Gehältern und Unkostenerstattungen dem SSRB wieder öfter zur Überprüfung vorgelegt.⁴⁹ 2001 empfahl der SSRB neben Fortgeltung der Kopplung eine Anhebung um 4.000 Pfund in zwei Schritten. Auch dem wurde gefolgt. Im Jahre 2004 sah der SSRB keinen Grund zusätzlich zur Anhebung, die aus der Kopplung resultierte, eine weitere zu empfehlen. 2007 wurde neben Erhöhungen über die Kopplung hinaus auch der Kopplungsmechanismus neu definiert – aus rein technischen Gründen, die mit Veränderungen in der Systematik der Beamtengehälter zusammenhingen. Der Bericht des SSRB von 2007 ist aber aus anderem Grunde interessant: „Some MPs – more than we have found in earlier exercises – also felt that they should not vote on their own salary levels. [...] Rather the figures should be determined – and be seen to be determined – independently.“⁵⁰ Die Abgeordneten gaben sich also nicht, wie noch zu Anfang der Achtzigerjahre, damit zufrieden nur von alljährlichen Entscheidungen zu konjunkturellen Anpassungen befreit zu sein. Der SSRB konnte sich in seinem Bericht aber nicht recht zu einem weitergehenden Outsourcing durchringen und machte keine konkreten Vorschläge.

In einer Debatte Anfang 2008 wurde deutlich, dass der Wunsch auch strukturelle Veränderungen an den Gehältern – etwa zusätzliche Erhöhungen oder Änderungen des Kopplungsmechanismus – nicht länger selbst beschließen zu müssen, Mehrheitsmeinung im Unterhaus geworden war. Die Regierung legte eine entsprechende Opinion Motion vor. So nah am kompletten Outsourcing kam einmal kurz, und soweit erkennbar nur dieses eine Mal, das grundsätzliche Bedenken zur Sprache, das Unterhaus könne mit diesem Schritt seine Selbstständigkeit im staatlichen Institutionengefüge untergraben. Der Backbencher *Frank Field* von Labour fragte: „Matters related to pay are painful, but equally, do they not go to the heart of what it means to be a sovereign Parliament? If we deny sovereignty in relation to our pay, difficult matter though it is, will it not then be rather difficult for us not to have sovereignty taken away or denied in other matters?“ Die Antwort von *Simon Hughes*, des Vorsitzenden der Liberaldemokraten, klingt, wie im Hansard festgehalten, etwas hilflos: „If we are a sovereign Parliament, this matter must go somewhere, and it ends up coming to us.“⁵¹

Die Opinion Motion, die Abgabe der Entscheidungshoheit zu den Gehältern forderte, wurde einstimmig angenommen. Gleichzeitig wurde in einer effektiven Entschließung die bisherige Kopplung aufgehoben, wohl um den viel weitergehenden Schritt politisch zu forcieren.⁵² Dem Vorsitzenden des SSRB, *Sir John Baker*, wurde die Frage vorgelegt, wie die externe Entscheidung zu regeln sei. Sein Bericht erschien im Juni 2008.⁵³

Am 3. Juli 2008 legte die Regierung ein Opinion Resolution und einen entsprechenden effektiven Entschließungsantrag vor, mit dem die Empfehlungen des

⁴⁹ *Kelly* (Fn. 34), S. 6–8.

⁵⁰ SSRB, Review of parliamentary pay, pensions and allowances, Regierungsdokument Cm 7270-1, §§ 2.4, 3.29.

⁵¹ H.C. Deb. 24.1.2008, Col. 1673.

⁵² H.C. Deb. 24.1.2008, Col. 1653–1720.

⁵³ *John Baker*, Review of Parliamentary Pay and Pensions, Juni 2008, Regierungsdokument Cm 7416.

Baker Berichts umgesetzt wurden.⁵⁴ Damit wurde ein neuer Kopplungsmechanismus festgestellt: Der SSRB sollte jährlich die vom Unterhaus festgestellte Formel anwenden und der neue Betrag würde, wie schon sein 1988 üblich, ohne weiter Umsetzungsentscheidung des Unterhauses greifen. Zweitens sollte der SSRB zu Beginn jeder Legislaturperiode den gesamten Regelungskomplex zu den Gehältern neu beurteilen. Das Ergebnis dieser ‚review‘, sei es Neujustierung der Gehälter oder gar Änderung der Kopplungsformel, sollte dann – und das war die entscheidende Neuerung – automatisch in Kraft treten.

Diese staatsrechtlich bemerkenswerte Ermächtigung eines externen Organs durch einfachen Parlamentsbeschluss braucht hier nicht näher untersucht zu werden, denn der SSRB wandte die Befugnis zu strukturellen Änderungen nie an. Dem kam der Spesenskandal von 2009 zuvor, in dessen Folge die Diäten erstmals formalgesetzlich geregelt wurden.

III. Outsourcing

1. Einrichtung der IPSA

Der Spesenskandal von 2009 schlug ein wie eine Bombe. Über eine undichte Stelle im Fees Office des Unterhauses hatte der Daily Telegraph sämtliche Spesenbelege der vorangegangenen Jahre aller Abgeordneten erhalten und begann am 8. Mai 2009 zu publizieren. Der aufgezeigte Missbrauch erschütterte das Vertrauen in die Politik so heftig, dass *Vernon Bogdanor* drei Wochen später schrieb man sei Zeuge der „most serious constitutional crisis of modern times“.⁵⁵ In parteiübergreifenden Gesprächen⁵⁶ einigte man sich darauf ein umfassendes System externer Regulierung des Finanzgebarens der Abgeordneten einzuführen. Die Regierung unter *Gordon Brown* legte dazu am 23. Juni 2009 einen Gesetzentwurf vor.⁵⁷ Wie sich schnell zeigte war der Entwurf eine Schreckreaktion.

Mehrere Bestimmungen, die der neu einzurichtende Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA) umfassende Regulierungsbefugnisse erteilen sollten, gingen so weit, dass sie gar der verfassungsrechtlich zentralen Regel der parlamentarischen Indemnität aus Art. IX der Bill of Rights 1688 widersprachen.⁵⁸ Die Debatten in beiden Häusern konzentrierten sich darauf diese Bestimmungen zu streichen. So zog die genauere institutionelle Ausgestaltung und Anbindung der IPSA wenig Aufmerksamkeit auf sich.⁵⁹ Diese Aspekte interessieren hier zu-

⁵⁴ H.C. Deb. 3.7.2008, Col. 1061–1094.

⁵⁵ *Vernon Bogdanor*, End of the party, *New Statesman* 1.6.2009, 30 (31).

⁵⁶ Vgl. H.C. Deb. 23.6.2009, Col. 679; H.C. Deb. 29.6.2009, Col. 45.

⁵⁷ Parliamentary Standards Bill, Gesetzentwurf 2008–2009 HC 121; näher *Neil Parpworth*, The Parliamentary Standards Act 2009: A constitutional dangerous dogs measure?, *Modern Law Review* 2010, 262.

⁵⁸ H.C. Deb. 1.7.2009, Col. 310–312; H.C. Deb. 29.6.2009, Col. 53; *Malcolm Jack*, Privilege Aspects of the Parliamentary Standards Bill, Memorandum in: Justice Committee, Drs. 2008–2009 HC 791, S. Ev 11.

⁵⁹ In den Beratungen im Unterhaus, H.C. Deb. 30.6.2009 und 1.7.2009, lediglich Col. 186–204, 216–217 von rund 170 Spalten Debatte; im Oberhaus, H.L. Deb. 14.7.2009 und 16.7.2009, immerhin Col. 1068–1090 von rund 110 Spalten Debatte; kaum kritisch auch House of Lords Select Committee

nächst, da die IPSA anfänglich nur die Auszahlung von Diäten und erst später auch deren Festsetzung übernahm.

Die Mitglieder der IPSA werden von der Königin ernannt. Die IPSA ist aber weder ein Organ unter der Krone,⁶⁰ noch dieser verantwortlich. Die institutionelle Anbindung läuft vielmehr über das Unterhaus, also über eben jene Abgeordneten, die jegliche Entscheidung der IPSA betrifft. Der offensichtlichen Gefahr, dass die Abgeordneten die IPSA zur willfährigen „Hofkommission“⁶¹ degradieren könnten, begegnet der Gesetzgeber mit einem erstaunlich komplizierten Institutionengefüge, das letztlich den Einfluss des Unterhauses auf ein Minimum reduziert.

Die fünf Mitglieder der IPSA, unter denen sich ein früherer Richter, ein anerkannter Wirtschaftsprüfer und ein früheres Unterhausmitglied befinden müssen, werden auf Empfehlung des Unterhauses ernannt. Mögliche Kandidaten wählt der Speaker nach einer offenen Bewerbungsprozedur aus. Für das Ergebnis dieser Prozedur braucht er dann noch die Zustimmung eines speziellen, quasi-parlamentarischen Ausschusses, des Speaker's Committee for the IPSA, in dem er selbst und sieben weitere Abgeordnete sitzen.⁶² Das Plenum des Unterhauses kann die Kandidaten nicht auswählen, sondern lediglich bestätigen oder rundweg ablehnen. Zwar können die Mitglieder der IPSA, so wie jedermann, von Parlamentsausschüssen einbestellt werden, um sich politisch zu verantworten.⁶³ Dies wird aber kaum mit besonderen institutionellen Sanktionsmöglichkeiten untermauert. Frühzeitige Entlassung eines Mitglieds der IPSA ist nur auf Empfehlung beider Häuser hin möglich, womit die Lords zum ersten Mal überhaupt eine Befugnis im Zusammenhang mit der Bezahlung der Unterhausmitglieder haben.⁶⁴

Auch budgetär ist die IPSA vom Unterhaus abhängig. Die Regierung spielt keine entscheidende Rolle. Der Jahreshaushalt von IPSA wird nicht von der Schatzkanzlei vorbereitet, nicht von einem Minister vorgelegt und bedarf nicht der Empfehlung der Königin. Vielmehr entwirft die IPSA selbst eine Haushaltsveranschlagung und legt diese dem Speaker's Committee vor, das Änderungen vornehmen kann. Die Veranschlagung wird dann vom Speaker dem Unterhaus vorgelegt, in einer Supply Resolution angenommen und als Posten im Jahreshaushaltsgesetz formell umgesetzt.⁶⁵ Da die IPSA die Diäten aus ihrem eigenen Budget zahlt und keine Kredite aufnehmen darf, bleibt eine spannende aber wohl eher theoretische Möglichkeit für das Unterhaus Diätenerhöhungen zu sabotieren, indem es die IPSA finanziell trockenlegt.

on the Constitution, Parliamentary Standards Bill: implications for Parliament and the courts, Drs. 2008–2009 HL 134, S. 4–5.

⁶⁰ Parliamentary Standards Act 2009 („PSA 2009“), sch 1 para 9.

⁶¹ *Hans Herbert von Arnim*, Politik, Macht, Geld, 2001, S. 130.

⁶² PSA 2009, s 3(5)–(6), sch 1 para 1–2 und sch 3.

⁶³ Siehe etwa Committee on Members' Expenses, The Operation of the Parliamentary Standards Act 2009, Drs. 2010–2012 HC 1484-II, S. Ev 1 ff. und Ev 47 ff.

⁶⁴ PSA 2009, sch 1 para 5(3)–(5).

⁶⁵ PSA 2009, sch 1 para 22.

2. Die Übertragung der Festsetzungsbefugnis

Die Entscheidung über die Höhe der Gehälter fehlte nun noch zur Komplettierung der Befugnisse der IPSA zur Abgeordnetenfinanzierung. Sie war unter dem Parliamentary Standards Act 2009 zunächst beim Review Body on Senior Salaries verblieben. Ein Ende 2009 vorgelegter unabhängiger Bericht sah darin ein Problem: die Entscheidungen des SSRB, der ja durch eine einfache Entschließung des Unterhauses ermächtigt war, konnten auch mit einer eben solchen einfachen Entschließung verworfen und überstimmt werden.⁶⁶

Was daran genau als problematisch gesehen wurde, ist hier besonders interessant. Der Bericht zitiert die als Sachverständige gehörte Verfassungsrechtlerin *Dawn Oliver*: „My own sense is that it is absolutely essential that the determination of MPs’ salaries should be de-politicised so that MPs are not vulnerable to the Government saying to them ‚Now is not the right year‘.“ Zu den Langzeitfolgen zitiert der Bericht *Sir Philip Mawer*, den ehemaligen Parliamentary Commissioner for Standards: „One [fundamental and unresolved problem] is the issue of MPs’ salaries and the failure of successive governments to remunerate MPs at an adequate level and the consequent blurring of the line between pay on the one hand and allowances on the other.“ Dem schloss sich der Bericht an: „If the mistakes of the past are not to be repeated, MPs need also to be defended against governments deciding for political reasons to impose a lower settlement than that independently recommended. The Committee’s view is therefore that steps should be taken to entrench the independent determination of MPs’ pay in primary legislation“. Ob nun der SSRB oder die IPSA die gesetzlich zu verankernde Entscheidungshoheit erhalten sollte, war weniger wichtig. Die IPSA schien aber die logischere Wahl.⁶⁷

Dass die Regierung zwar die Empfehlung übernahm, nicht aber das Argument, das ja ihr und ihren Vorgängern die Schuld an den Fehlentwicklungen gab, dürfte nicht erstaunen. Von den hinteren Bänken der Labour-Fraktion klang es aber wieder an: „we need to recall that this whole allowances scandal started because successive Executives over about the past 30 years refused or failed to implement Senior Salaries Review Body recommendations for salary increases.“⁶⁸ Auf Bedenken stieß die Übertragung der Entscheidungshoheit in den Unterhausdebatten nicht. Im Oberhaus wurden die Veränderungen als wichtig und richtig angesehen. Das Gesetz wurde noch rechtzeitig vor der Wahl am 6. Mai 2010 angenommen.⁶⁹

Zur institutionellen Ausgestaltung und Anbindung der IPSA ist dem bereits oben Besprochenen nur hinzuzufügen, dass drei nicht-Unterhausmitglieder in das spezielle Speaker’s Committee for the IPSA aufgenommen wurden. Der Grund war

⁶⁶ Committee on Standards in Public Life, MPs’ Expenses and Allowances, Regierungsdokument Cm 7724, § 13.30.

⁶⁷ Ebenda, §§ 13.27–13.35.

⁶⁸ H.C. Deb. 1.2.2010, Col. 72.

⁶⁹ Select Committee on the Constitution, Constitutional Reform and Governance Bill, Drs. 2009–2010 HL 98, § 32; H.L. Deb. 7.4.2010, Col. 1496–1499 und 1609.

genau der, dass die IPSA budgetär vom Unterhaus abhängig ist und ein weiterer Schutzwall zwischen beiden ratsam schien.⁷⁰

Die Entscheidungsbefugnis der IPSA zur Höhe der Gehälter ist eindeutig: „The amounts of the salaries are to be determined by the IPSA“. Anstelle oder zusätzlich zu einer Benennung konkreter Beträge kann die IPSA einen Mechanismus für automatische Anpassungen beschließen. Für verschiedene besondere Parlamentsämter kann sie höhere Gehälter festlegen. Welche Ämter dies sind, entscheidet weiterhin das Unterhaus, jetzt aber kraft Gesetzes. Beginn- und Endzeitpunkt des Anspruchs sind schon im Gesetz festgeschrieben und so nicht Teil der Entscheidungshoheit der IPSA.⁷¹

Rechtsfolgen erlangen die Entscheidungen denkbar einfach. Die Worte „Members of the House of Commons are to receive a salary“ schaffen den prinzipiellen Anspruch auf Gehalt und die schon zitierten Worte „The amounts of the salaries are to be determined by the IPSA“ verweisen auf das Rechtssetzungsinstrument, mit dem dieser zum vermögensrechtlichen Anspruch konkretisiert wird. Die Zahlstelle, gegen die sich der Anspruch richtet, ist die IPSA. Damit entfaltet die Entscheidung ohne weiteres Außenwirkung. Eine Besonderheit ergibt sich lediglich für die parlamentarische Disziplinarstrafe des Gehaltsentzugs. Diese Sanktion verhängt das Unterhaus auch weiterhin nicht kraft Gesetzes, sondern nach ungesetztem Parlamentsrecht. Das Recht aus beiden Quellen muss dann ineinandergreifen, ohne dass die Gerichte irgendeine Rechtsmacht über parlamentsinterne Vorgänge erhalten. Deshalb erkennt das Gesetz die Möglichkeit der Disziplinarstrafe kraft Parlamentsrechts nur an, normiert sie aber nicht.⁷²

3. *Die institutionellen Beziehungen geraten unter Druck*

Das Ernennungsverfahren für IPSA-Mitglieder, das Einfluss durch die Politik weitgehend ausschließen soll, musste sich bereits bei erster Gelegenheit im Herbst 2009 bewähren. Die Vorauswahl des Speaker war auf eine Kandidatin gefallen, die zuvor Abgeordnete für die Liberal Democrats gewesen war. Eine Gruppe von Tories war damit unzufrieden und wollte sie durch eine konservative Parteifreundin ersetzen. Da der Speaker letztere nicht vorgeschlagen hatte, wäre eine solche Änderung gesetzeswidrig gewesen. Der Speaker ließ deshalb lediglich einen modifizierten Änderungsantrag zu, der vorsah nur den Namen Liberaldemokratin zu streichen ohne ihn durch einen anderen zu ersetzen. Mit einem ungewöhnlichen Verfahrenstrick, der zu erheblicher Verwirrung im Unterhaus und großem Unmut bei den Tories sorgte, gelang es den Liberaldemokraten die Änderung zu verhindern.⁷³ Die IPSA konnte Ende 2009 vollzählig die Arbeit aufnehmen.

⁷⁰ Cm 7724 (Fn. 66), §§ 13.57–13.61

⁷¹ PSA 2009, s 4–4A neu.

⁷² PSA 2009, s 4 neu.

⁷³ H.C. Deb. 2.12.2009, Col. 1234–1249; zum Verfahrenstrick ebd., Col. 1243 und *Erskine May* 24. Auflage (Fn. 11), S. 204 f.

Die Befugnisse der IPSA zur Spesenerstattung traten zu Beginn der neuen Legislaturperiode am 7. Mai 2010 in Kraft.⁷⁴ Erhebliche Anlaufschwierigkeiten sorgten für Frustration bei den Abgeordneten. Das System der Erstattungsanträge sei zu kompliziert, IPSA sei für Fragen nicht erreichbar, die Regeln der Spesenerstattung familienunfreundlich.⁷⁵ Um der enormen Verschlechterung der Stimmung gegenüber IPSA unter den Abgeordneten entgegenzuwirken, kündigte der Speaker Anfang 2011 die Einrichtung einer informellen Verbindungsgruppe an.⁷⁶ Die Frustration hielt aber an. Sie äußerte sich außerhalb der von der Regierung beherrschten Tagesordnung: in Debatten im Nebensaal von Westminster Hall und Debatten im Plenum, die vom Backbench Business Committee organisiert waren. Dieser zu Beginn der Legislaturperiode neu eingerichtete Ausschuss hat in der Parlamentssession 2010–2012 immerhin drei Debatten der IPSA und dem Parliamentary Standards Act 2009 gewidmet, in denen jeweils Entschließungen angenommen wurden.⁷⁷ So beschloss das Unterhaus im Mai 2011 auf Initiative eines Backbenchers eine umfassende Untersuchung des neuen Systems beim zuständigen Ausschuss in Auftrag zu geben.⁷⁸

Lediglich formell auffällig war eine Änderung der Haushaltsveranschlagung der IPSA durch das Speaker's Committee im Sommer 2011.⁷⁹

Viel spektakulärer war ein Konflikt zwischen der IPSA und dem Unterhaus, der 2012 ausbrach. Er lässt sich im veröffentlichten Briefwechsel zwischen dem IPSA-Vorsitzenden *Sir Ian Kennedy* und dem Speaker *John Bercow* nachlesen.⁸⁰ Anfang 2013 sollten die Amtszeiten der vier Mitglieder von IPSA (nicht die des Vorsitzenden) enden. Die vier Mitglieder hatten sich bereit erklärt zweite Amtszeiten von unterschiedlicher Länge anzutreten, so dass bei deren Ablauf nicht das gesamte Board abtreten müsse. Am 2. April 2012 schrieb der Speaker, die vier Mitglieder könnten keine zweite Amtszeit erhalten ohne sich erneut zu bewerben und sich gegen andere Bewerber durchzusetzen. Tatsächlich ist dies im Gesetz seltsam geregelt: Es wird zwar die Möglichkeit zur einmaligen Wiederernennung geschaffen; da eine Wiederernennung aber eine Ernennung ist, kann auch sie nur nach einer offenen Bewerbungsprozedur stattfinden. Wiederernennung ohne Bewerbung sei somit ungesetzlich, so der Speaker, und eine solche Entscheidung seinerseits könne vor Gericht erfolgreich angefochten werden. Außerdem schlug

⁷⁴ The Parliamentary Standards Act 2009 (Commencement No. 3) Order 2010, SI 2010/1033, Art. 2–3.

⁷⁵ H.C. Deb. 16.6.2010, Col. 137WH–160WH. Für eine Übersicht *Richard Kelly*, The Independent Parliamentary Standards Authority: operating the Members' Expenses Scheme, House of Commons Library SN/PC/05783, Februar 2011.

⁷⁶ H.C. Deb. 19.1.2011, Col. 821.

⁷⁷ H.C. Deb. 02.12.2010, Col. 1018–1074; H.C. Deb. 12.05.2011, Col. 1386–1404; H.C. Deb. 15.12.2011, Col. 944–978.

⁷⁸ H.C. Deb. 12.05.2011, Col. 1404. Unter dem früheren System, in dem die Regierung fast vollkommene Macht über die Tagesordnung des Unterhauses hatte, wäre dies so nicht möglich gewesen; vgl. *David Howarth*, The House of Commons Backbench Business Committee, Public Law 2011, 490.

⁷⁹ Speaker's Committee for the Independent Parliamentary Standards Authority, Statement under Schedule 1 of the Parliamentary Standards Act 2009, Drs. 2010–2012 HC 1337.

⁸⁰ <http://www.parliament.uk/documents/speaker/IPSA-correspondence.pdf> und <http://parliamentarystandards.org.uk/transparency/> unter 1 <10.3.2014>.

er vor im Gegensatz zum ersten Ernennungsverfahren 2009 nun auch einen ehemaligen Unterhausabgeordneten und ein Mitglied des Speaker's Committee in das vorbereitende Auswahlpanel aufzunehmen.

Der IPSA-Vorsitzende widersetzte sich diesen Plänen. Wiederernennung ohne erneute Bewerbung sei die Norm im öffentlichen Sektor. Nur bei nicht zufriedenstellender Leistung werde Neubewerbung verlangt, davon könne hier aber nicht die Rede sein. Nicht abzusehen sei, dass der Speaker sich vor den Verwaltungsgerichten verantworten müsse. Dass dem Auswahlpanel ein früheres Unterhausmitglied und ein Mitglied des Speaker's Committee hinzugefügt werden sollte, führe unweigerlich zum Schein parteipolitischer Einflussnahme.

Der Speaker ließ sich aber nicht umstimmen. Am Ende des Briefwechsels lenkte der IPSA-Vorsitzende ein, drückte aber noch einmal seine Besorgnis aus: „The involvement of a member of the SCIPSA in the initial selection of candidates, in addition to SCIPSA's statutory role to agree a candidate selected by you, combined with the inclusion of an ex-MP on the selection panel itself, introduce a level of parliamentary influence which I believe could cause some to question IPSA's future independence.“⁸¹ Wie heftig und persönlich der Konflikt war, zeigt sich auch in einem Brief des IPSA-Mitglieds *Ken Olisa* an den Speaker. Er berichtet von „gratuitous hostility to which IPSA and I have been subjected since the creation of an independent regulator“.⁸²

Alle vier Mitglieder der IPSA entschieden sich nicht erneut zu kandidieren,⁸³ womit die institutionellen Beziehungen einen vorläufigen Tiefpunkt erreichten.

4. *Bisherige und anstehende Entscheidungen*

Kurz bevor die Bestimmungen zur Befugnis der IPSA über die Festlegung der Gehälter in Kraft traten, legte der SSRB im Januar 2011 seine letzte Entscheidung unter dem alten Kopplungsmechanismus vor. Sehr zum Unmut zahlreicher Abgeordneter brachte die Regierung das Unterhaus mit Verweis auf die öffentliche Meinung dazu, die automatische Anhebung um 1% zu verhindern, indem man die zugrundeliegende Entschließung zurückzog.⁸⁴ Es passierte also noch einmal genau das, was die formalgesetzliche Verankerung für die Zukunft vermeiden sollte.

Die Befugnis zur Höhe der Gehälter wurde der IPSA zum 24. Mai 2011 übertragen.⁸⁵ Für 2012 verordnete sie eine Nullrunde, für die nächsten zwei Jahre dann Anhebungen von jeweils 1%. Dies war in Übereinstimmung mit der für den öffentlichen Sektor geltenden Gehaltsdeckelung und sorgte nicht für Kontroversen. Dass man aber über weitreichenden Plänen brütete, kündigte der Vorsitzende *Ian Kennedy* bereits im Oktober 2012 an: „IPSA now has an unprecedented oppor-

⁸¹ Brief des IPSA-Vorsitzenden vom 13.7.2012 (Fn. 80).

⁸² <http://parliamentarystandards.org.uk/transparency/> unter 3 <10.3.2014>.

⁸³ H.C. Deb. 4.12.2012, Col. 832.

⁸⁴ H.C. Deb. 21.3.2011, Col. 807–824.

⁸⁵ The Constitutional Reform and Governance Act 2010 (Commencement No. 5) Order 2011, SI 2011/1274, art 2.

tunity to forge a new settlement between the taxpayer and the MP.“⁸⁶ Die bei Abgeordneten und Steuerzahlern bestehenden Erwartungen an ein solches Settlement könnten natürlich kaum gegensätzlicher sein.

Oben ist schon mehrmals das Argument aufgetaucht, die Abgeordnetengehälter seien bisher durch ungerechtfertigten Einfluss der Regierung falsch festgesetzt worden und dies habe letztlich zum Missbrauch der Spesenerstattung geführt.⁸⁷ Dieses Verfahrensargument kann inhaltlich aber nur heißen, dass die Gehälter bisher viel zu niedrig waren. So wird deutlich, dass mit dem Outsourcing der Entscheidungshoheit zu den Gehältern die inhaltliche Erwartung verbunden ist, dass die Gehälter signifikant steigen werden. Die ohnehin kritische Öffentlichkeit dürfte genau das Gegenteil erwarten. Denn die Annahme, dass die bisherigen Entscheidungen in eigener Sache zu deutlich zu hohen Gehältern geführt haben, ist vielleicht nicht wahr, aber logisch schlüssig und plausibel. Diesen diametral entgegengesetzten Erwartungen musste die IPSA mit ihrer Entscheidung begegnen.

Im Sommer schlug die IPSA vor die Abgeordnetengehälter um rund 11% auf das Dreifache des Durchschnittseinkommens im Vereinigten Königreich anzuheben und dann für automatische Anpassungen daran zu koppeln.⁸⁸ Sofort brach ein Sturm von Kritik los.⁸⁹ Die IPSA ließ sich aber nicht beirren und beschloss Ende 2013 eben diese Anhebung und Kopplung.⁹⁰ Sie wird in der nächsten Legislaturperiode in Kraft treten. Die Reaktionen in den Medien und auch in der Politik waren vernichtend. Waren die parteipolitischen Führungsriege sich zwei Jahre zuvor schon einig gewesen, dass die Diäten unabhängig festgesetzt werden müssen, so zeigten Oppositionsführer *Ed Miliband* von der Labourpartei und der konservative Premierminister *David Cameron* nun noch mehr Einigkeit: die Entscheidung müsse nicht nur unabhängig sondern auch „richtig“ sein.⁹¹ Die ganze Tragik des Themas könnte sich komischer kaum zeigen.

Die Kontroverse wird wohl erst im nächsten Jahr entschieden werden. Mit einem merkwürdigen Zeitplan hat sich die IPSA nämlich noch eine Rückzugsmöglichkeit offen gelassen. Die Entscheidung vom Dezember 2013 tritt Ende 2015 in Kraft, dann rückwirkend bis zum Beginn der Legislaturperiode, für die Monate dazwischen ist aber bereits eine neuerliche Beurteilung angekündigt, die alles noch einmal ändern könnte. Damit sind die Gelegenheiten, bei denen sich die gegensätzlichen Erwartungen zur allesbeherrschenden medialen Kontroverse aufschaukeln können, über das gesamte Jahr 2015 verteilt. Neben dem Schicksal der Entscheidung könnte es auch um das Schicksal des Entscheidungsverfahrens gehen. Die Regierung hat schon kaum verhohlen damit gedroht, der IPSA die

⁸⁶ IPSA, *Reviewing MPs' Pay and Pensions – A Consultation*, Oktober 2012, www.parliamentarystandards.org.uk unter Transparency – Consultations <10.3.2014>, S. 3.

⁸⁷ Siehe oben (bei Fn. 67 f.); vgl. auch H.C. Deb. 29.6.2009, Col. 58

⁸⁸ IPSA, *MPs' Pay and Pensions – A New Package*, Juli 2013, www.parliamentarystandards.org.uk unter Transparency > Consultations <10.3.2014>.

⁸⁹ Etwa *Patrick Wintour*, Nick Clegg: public would not understand if MPs took pay rise, *The Guardian* 1.7.2013 und Editorial, *MPs' pay: never had it so good*, *The Guardian* 1.7.2013.

⁹⁰ IPSA, *MPs' Pay and Pensions – Final Report*, Dezember 2013, www.parliamentarystandards.org.uk unter Transparency – Consultations <10.3.2014>.

⁹¹ H.C. Deb. 11.12.2013, Col. 233.

Entscheidung wieder zu entziehen.⁹² Angesichts der Unzufriedenheit der Abgeordneten mit der Verwaltung der Spesenerstattungen könnte das gleichzeitig das Ende der IPSA bedeuten.

IV. Zwei Vergleichsansätze

1. Gegeneinander verschobene Normenhierarchien

Was die Regelungsinstrumente angeht besteht auf den ersten Blick ein erheblicher Unterschied zwischen dem Vereinigten Königreich und Deutschland. Dieser scheint aber System zu haben und es fragt sich, ob man die Instrumente nicht konsequent diagonal vergleichen muss, oder anders gesagt die Normenhierarchien versetzt nebeneinander legen sollte. Den Reichs- und Bundesgesetzen zu den Diäten entsprach in Westminster jahrzehntelang die einfache Entschließung des Unterhauses; und das vollständige Outsourcing, das im Act of Parliament durchgeführt ist, könnte heute in Deutschland nur mittels eines qualifizierten, grundgesetzändernden Gesetzes erreicht werden. Ein solcher Vergleich mit versetzten Normenhierarchien macht auch einiges klarer. Wo der britische Act of Parliament bestimmt, dass die Höhe der Diäten von einem externen Organ festgestellt wird, da gilt eindeutig: die Höhe der Diäten wird von einem externen Organ festgestellt. Dass für einen entsprechend geänderten Art. 48 Abs. 3 GG nicht gleiches gelten sollte, ist nicht einzusehen. Eine Bestimmung, wie das in den Neunzigerjahren angedachte „Über die [...] Höhe der Entschädigung [...] entscheidet eine [...] unabhängige Kommission“,⁹³ bräuchte nur ernst genommen zu werden, so als denke man ihr „die Entscheidungen haben Gesetzeskraft“ hinzu, und schon ergäben sich keinerlei regelungstechnischen Schwierigkeiten.⁹⁴ Die entscheidende Frage in Deutschland ist auch gar nicht, ob eine Auslagerung der Entscheidungshoheit regelungstechnisch möglich, sondern ob sie verfassungsrechtlich erlaubt wäre. Grenzen können sich nur aus den von der Ewigkeitsklausel bestrichenen Verfassungsgrundsätzen ergeben, hier aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG.

Das britische Verfassungsrecht kennt eine entsprechende Begrenzung des formellen Gesetzgebers bekanntermaßen traditionell nicht. Anderslautende Ansätze aus jüngster Zeit sind bisher ohne Konsequenzen geblieben.⁹⁵ Immerhin ist aber bemerkenswert, dass die Rechtsmacht der Gerichte über einfache Entschließungen des Unterhauses, die der britischen Politik so unliebsam ist,⁹⁶ im hier untersuchten Zusammenhang nicht gänzlich vermieden wurde.⁹⁷ Erst anhand einer versetzten Gegenüberstellung wird deutlich, was das bedeutet. Wie das einfache Bun-

⁹² Ebd.

⁹³ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 88.

⁹⁴ Verwirrend insofern Lang (Fn. 3), S. 133 in Anlehnung an die Diskussionen in der Gemeinsamen Verfassungskommission und S. 135 wohl in Anlehnung an *J. Christian v. Waldthausen*, Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung, 2000, S. 325 Fn. 296.

⁹⁵ Vgl. R (Jackson and others) v Attorney General, [2005] UKHL 56, [2006] 1 AC 262, 303 ff. (*Lord Hope*).

⁹⁶ Vgl. oben (bei Fn. 59).

⁹⁷ Vgl. oben (bei Fn. 73 und 80).

desgesetz verfassungsgerichtlich auf seine Grundgesetzmäßigkeit überprüft werden kann, kann auch die einfache Entschließung des Unterhauses gerichtlich auf ihre Gesetzmäßigkeit überprüft werden. Erstaunlicherweise gibt es sogar einen Hinweis darauf, dass selbst gesetzgebende Parlamentsbeschlüsse von den Gerichten auf ihre Gesetzmäßigkeit überprüft werden können.⁹⁸ So lassen sich mit dem Gedanken einer versetzten Normenhierarchie die zwar langsamen, alles in allem aber radikalen Veränderungen in der Doktrin der Parliamentary Sovereignty aus kontinentaler Sicht ganz neu erfassen.

2. *Eine umgegliederte Legitimationskette*

Im Zusammenhang mit den Diäten viel wesentlicher als solche verfassungsrechtlichen Überlegungen sind das Institutionengefüge und der Faktor öffentliche Meinung. Hier fällt besonders die Rolle der britischen Regierung auf. Sie bestand immer wieder, wenn auch nie mit bleibendem Effekt, darin ein Gegengewicht zu den Entscheidungen der Abgeordneten in eigener Sache zu bieten. Was dies verfassungspolitisch bedeutet, lässt sich mit dem Bild einer umgegliederten Legitimations- und Verantwortungskette erfassen.

Stark vereinfachend und mit absichtlichem populistischen Unterton lässt sich behaupten, dass demokratische Verantwortlichkeit für politische Entscheidungen da am stärksten ist, wo die politische Klasse für das Volk am einfachsten angreifbar ist. Die staatliche Entscheidungsbefugnis soll also bei dem Teil der politischen Klasse angesiedelt werden, der dem Volk am schutzlosesten ausgeliefert ist. Für das *Volk als Wählerschaft* ist dies der direkt gewählte Teil der politischen Klasse. Daraus ergibt sich dann die klassische Kettentheorie: Die Exekutive ist den Abgeordneten verantwortlich und diese der Wählerschaft; in Gegenrichtung legitimieren die Wähler die Abgeordneten und diese die Exekutive.

Für das *Volk als Öffentlichkeit* am einfachsten angreifbar sind aber nicht sosehr die direkt gewählten Teile der politischen Klasse, sondern die parteipolitischen Führungsriegen, die im medialen Rampenlicht stehen. Wo, wie im parlamentarischen System Westminsters, die politische Führungsriege der Mehrheitsfraktion gleichzeitig die Exekutive stellt, entsteht eine Verantwortungskette, deren Glieder vertauscht sind: Die Regierung ist der Öffentlichkeit verantwortlich für das Verhalten der Abgeordneten. Von den Abgeordneten gewünschte Erhöhungen unter dem Druck der öffentlichen Meinung zu verhindern war genau die Funktion, die die Regierung nach dieser Logik erfüllen musste. Ihr stand dazu jahrzehntelang das Initiativmonopol der Krone in Finanzsachen zur Verfügung. Als die volle Entscheidungshoheit zu den Abgeordnetengehältern ausgegliedert wurde, verlor die Regierung dieses Monopol. Will sie ihre alte Rolle in Zukunft weiter ausfüllen, so kann sie dies nur über den Weg der Gesetzgebung und politischen Überzeugung erreichen. Sie scheint aber willens und in der Lage genau dies zu tun.

In Deutschland dürfte dieser Gedanke einer umgegliederten Kette alles andere als unbekannt, heutzutage wohl aber unpassend sein. Tatsächlich schwingt in ihm

⁹⁸ Vgl. R (Jackson and others) v Attorney General (Fn. 95), 289 B–C (*Lord Nicholls*), 303 D–E (*Lord Hope*).

ein deutlicher pro-demokratischer und anti-parlamentarischer Unterton mit, der an die Ausführungen *Carl Schmitts* erinnert.⁹⁹ Das Verfassungsleben und -denken in der Bundesrepublik stellt sich dem bewusst entgegen. So ließe sich durch eingehendere Forschung an der zunächst wenig tiefschürfend erscheinenden Frage nach dem Verfahren der Diätenfestsetzung möglicherweise die Treue zum Parlament als ein Kernelement bundesrepublikanischer Verfassungsration herausarbeiten, das gerade in der Spiegelung mit Großbritannien, wo diese Stelle aus naheliegenden Gründen weniger empfindlich ist, schärfere Konturen annähme.

V. Ergebnis

Die eingangs aufgestellte These, dass die Abgeordneten zur fortschreitenden Auslagerung der Entscheidungshoheit über die Diäten neigen, konnte für das Vereinigte Königreich bestätigt werden. Die Entwicklung lief dort linear von der reinen ad hoc Entscheidung in eigener Sache, über externe Beratung, weiter zum Automatismus und zuletzt zur vollständigen Auslagerung. Im kommenden Jahr wird sich zeigen ob das britische Unterhaus mit dem letzten Schritt nicht zu weit gegangen ist. Die ersten Zeichen verheißen nichts Gutes.

Die Bundesrepublik befindet sich seit wenigen Wochen auf halber Strecke des im Vereinigten Königreich bereits beschrittenen Weges, nämlich bei der Station des Automatismus. Genau dieser hatte dem Parlament in Westminster eine ungewöhnliche, achtjährige Ruhephase beschert. Diese endete, weil die Abgeordneten sich mit einem Gehalt, das bei etwa dem Zweieinhalbfachen des Durchschnittseinkommens im Lande lag, nicht abfinden wollten. Der Bundestag wird deutlich höher in den Automatismus einsteigen. Dadurch wird es für die Abgeordneten einfacher sein das durchzuhalten, was im Vereinigten Königreich als einziges jemals zu einer relativen Befriedung der Verfahrensfrage zu den Diäten geführt hat: einfach mal nichts ändern.

⁹⁹ *Carl Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Auflage, 1926, S. 40 f.