



Fachbereich WD 3

**Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Deckelung der
Abgeordnetendiäten**

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Deckelung der Abgeordnetendiäten

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 029/26
Abschluss der Arbeit: 30.04.2026
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	5
2.1.	Zulässigkeit von Mandatsträgerbeiträgen im Allgemeinen	5
2.1.1.	Meinungsstand in der Literatur	5
2.1.2.	BGH-Entscheidung zur Einklagbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen	6
2.2.	Übertragbarkeit auf ein verpflichtendes Deckelungsmodell	8
2.2.1.	Erstes Diäten-Urteil	8
2.2.2.	Angemessenheit	9
2.2.3.	Wirtschaftliche Unabhängigkeit	11
2.2.4.	Zwischenergebnis	12
2.3.	Grundsatz der formalen Gleichheit der Abgeordneten	12

1. Einleitung

In diesem Sachstand werden die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine **verbindliche Deckelung** der **Abgeordnetendiäten** durch **Parteisatzung, Finanzordnung oder Individualvereinbarung** (sog. Gehalts- oder Diätendeckel) erörtert.

Gefragt wird nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Deckelungsmodells, wonach Personen, die für einen Platz auf der Landesliste ihrer Partei zur Bundestagswahl kandidieren, durch die Satzung oder die Finanzordnung der Partei oder durch Individualvereinbarung verpflichtet werden, einen **Anteil** ihrer **späteren Abgeordnetendiät** als **Mandatsträgerabgabe** an **eine gemeinnützige Einrichtung oder Organisation** abzuführen. Diese Mandatsträgerabgabe soll für die Teile der Abgeordnetendiät gelten, die ein **durchschnittliches Nettoeinkommen** in Deutschland von 2.850 EUR übersteigen. Damit **ähnelt** das Deckelungsmodell den **Mandatsträgerbeiträgen**¹, die von Inhabern eines Mandats über ihre Mitgliedsbeiträge hinaus **an ihre Partei** gezahlt werden. Anders als im Fall der Mandatsträgerbeiträge sollen die abgeführten Gelder im Deckelungsmodell allerdings gerade nicht der Partei, sondern einer gemeinnützigen Einrichtung oder Organisation zufließen.

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages haben gemäß **Art. 48 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz (GG)**² „Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“. Dieser Anspruch umfasst neben einer zu versteuernden **Entschädigung mit Alimentscharakter** auch eine steuerfreie **Aufwandsentschädigung i.S. einer Amtsausstattung**.³ Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Bestandteilen des Entschädigungsanspruchs findet sich auch in §§ 11, 12 Abgeordnetengesetz (AbgG)⁴, das gemäß Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG als Bundesgesetz das Nähere zur Entschädigung regelt, wieder. Das hier gegenständliche Modell eines **Diätendeckels** betrifft **ausschließlich** den **Teil der Abgeordnetenentschädigung**, der einen **Alimentscharakter** aufweist, dem also die **Funktion eines Entgeltes, einer Bezahlung oder eines Gehalts** zukommt⁵. Dieser Alimentsbetrag wird – soweit der Bundestag zu Beginn einer Wahlperiode einen entsprechenden Beschluss fasst – jährlich zum 1. Juli angepasst (vgl. § 11 Abs. 4, 5 AbgG) und beläuft sich aktuell auf monatlich 11.833,47 Euro⁶ zuzüglich eventueller Amtszulagen gemäß § 11 Abs. 2 AbgG. Mit der Amtsausstattung werden dagegen die durch das Mandat veranlassten

-
- 1 Eine ausführliche Darstellung des Meinungsstands zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Mandatsträgerbeiträgen und ihrer zulässigen Höhe enthält die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, 17.06.2016, [WD 3-3000-155/16](#).
 - 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).
 - 3 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 48 Rn. 21.
 - 4 Abgeordnetengesetz (AbgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.02.1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28.10.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 258).
 - 5 Magiera, in: Sachs, GG, 10. Auflage 2024, Art. 48 Rn. 19.
 - 6 Der Präsident des Deutschen Bundestages veröffentlicht den angepassten Betrag jeweils in einer Bundestagsdrucksache (vgl. § 11 Abs. 4 Satz 3 AbgG), zuletzt: Unterrichtung durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages vom 10.06.2025, [BT-Drs. 21/440](#).

Aufwendungen durch Geld- und Sachleistungen abgegolten, so insbesondere ein eingerichtetes Büro am Sitz des Deutschen Bundestags, Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern für die Parlamentsarbeit und eine Kostenpauschale für Wahlkreisbüros außerhalb des Sitzes des Deutschen Bundestags sowie für Mehraufwendungen am Sitz des Bundestags (vgl. § 12 AbgG). Es handelt sich dabei also um Aufwendungen, die – wie § 12 Abs. 2 Nr. 4 AbgG klarstellt – „auch sonst nicht aus dem der Lebensführung dienenden beruflichen Einkommen zu bestreiten sind“.

Im Folgenden wird zunächst auf den Meinungsstand zur generellen Zulässigkeit und Verbindlichkeit (Ziff. 2.1.) von Mandatsträgerbeiträgen eingegangen und sodann untersucht, inwieweit die Überlegungen auf das Deckelungsmodell übertragen werden können (Ziff. 2.2.). Dabei wird geprüft, inwieweit das skizzierte Modell eines Diätendeckels mit dem **Entschädigungsanspruch der Abgeordneten aus Art 48. Abs. 3 Satz 1 GG** und der dazu ergangenen **Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)** vereinbar wäre. Abschließend wird auf die Frage eingegangen, inwieweit ein Diätendeckel, der einerseits begünstigende Faktoren wie Nebeneinkünfte, vorhandenes Vermögen oder eine Rückkehrmöglichkeit in einen früheren Beruf nach Ende des Mandats und andererseits Belastungen wie Zahlungsverpflichtungen für Kinder, Unterhalt oder Schuldendienste berücksichtigt, verfassungsrechtlich zulässig wäre (Ziff. 2.3.).

2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Das BVerfG hat sich bislang nicht zur Zulässigkeit des hier in Rede stehenden Deckelungsmodells geäußert. Die diesem ähnlichen Mandatsträgerbeiträge hat das Gericht in einer Entscheidung zur Parteienfinanzierung zwar erwähnt, aber ausdrücklich weder verworfen noch als verfassungskonform anerkannt.⁷

2.1. Zulässigkeit von Mandatsträgerbeiträgen im Allgemeinen

2.1.1. Meinungsstand in der Literatur

Im juristischen Schrifttum wird indes seit geraumer Zeit über die Zulässigkeit von Mandatsträgerbeiträgen gestritten.

Bedenken wurden zum einen im Hinblick auf einen Verstoß gegen das Verbot der mittelbaren Parteienfinanzierung erhoben.⁸ Dieser Aspekt dürfte für die Zulässigkeit des Deckelungsmodells jedoch nicht von Bedeutung sein, da die abgeführten Gelder hier nicht der Partei, sondern einer gemeinnützigen Einrichtung oder Organisation zukommen sollen.

Zum anderen wurde gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Mandatsträgerbeiträge eingewandt, dass sie gegen die Freiheit des Mandats aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und die angemessene Entschädigung der Abgeordneten aus Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG verstießen, da sie die Abhängigkeit der Abgeordneten von ihrer Partei vertieften. Zudem besäßen sie einen faktischen Zwangscharakter, da Abgeordnete Gefahr liefen, bei Nichtentrichtung künftig nicht mehr

7 BVerfG, Urt. v. 09.04.1992 - 2 BvE 2/89 (= BVerfGE 85, 264 (311)).

8 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, Ausarbeitung vom 17.06.2016, [WD 3-3000-155/16](#), S. 6 f. (mit ausführlichen Nachweisen, dort Fn. 16).

aufgestellt oder aus der Partei ausgeschlossen zu werden.⁹ Zudem würde den Abgeordneten ein Teil ihrer Diät vorenthalten, obwohl die Abgeordnetenentschädigung der Finanzierung einer der Bedeutung des Amtes angemessenen Lebensführung dienen solle.¹⁰

Dem hält die herrschende Meinung in der Literatur entgegen, dass die Gefahr, künftig nicht mehr aufgestellt zu werden, bei auf Zeit vergebenen Wahlämtern in der Natur der Sache liege; zudem sähen sich Abgeordnete einer Vielzahl von Erwartungen ausgesetzt, im Hinblick auf die Freiheit des Mandats sei aber entscheidend, dass die Zahlung der Mandatsträgerbeiträge keine Verpflichtung der Abgeordneten zu einem bestimmten parlamentarischen Verhalten bewirke.¹¹ Auch einen Verstoß gegen Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG lehnt die überwiegende Ansicht mit dem Argument ab, die Gewährleistung des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG richte sich nur an den Staat, der mit der Zahlung von Diäten die ihm obliegende Pflicht erfülle. Daran anschließende, von Abgeordneten veranlasste Zahlungen seien von Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG dagegen nicht mehr erfasst (zu der sich anschließenden Frage, ob Mandatsträgerbeiträge dennoch ab einer bestimmten Höhe verfassungswidrig werden können, aber noch unter 2.2.).¹² Diese Überlegungen dürften auf das vorliegend in Rede stehende Deckelungsmodell übertragbar sein, da die Zahlung auch hier an die Übernahme eines Wahlamts anknüpft.

2.1.2. BGH-Entscheidung zur Einklagbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen

Soweit das juristische Schrifttum Mandatsträgerbeiträge grundsätzlich für zulässig hält, tendiert es dazu, auch eine **gerichtlich durchsetzbare Zahlungspflicht** anzuerkennen.¹³ Im Hinblick auf kommunale Mandatsträger ging auch der BGH im Jahr 2023 davon aus, dass der zivilrechtliche Anspruch einer Partei gegen ihr Mitglied auf Zahlung eines Teils seiner kommunalen Aufwandsentschädigung („Mandatsträgerbeitrag“) wirksam und gerichtlich durchsetzbar sei.¹⁴ Politische Parteien seien als Vereine gemäß §§ 21 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)¹⁵ im Rahmen der ihnen

9 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, Ausarbeitung vom 17.06.2016, [WD 3-3000-155/16](#), S. 6 (mit ausführlichen Nachweisen, dort Fn. 14).

10 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, Ausarbeitung vom 17.06.2016, [WD 3-3000-155/16](#), S. 6 (mit ausführlichen Nachweisen, dort Fn. 14).

11 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, Ausarbeitung vom 17.06.2016, [WD 3-3000-155/16](#), S. 7 f. (mit ausführlichen Nachweisen, dort Fn. 17-22).

12 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, Ausarbeitung vom 17.06.2016, [WD 3-3000-155/16](#), S. 7 f. (mit ausführlichen Nachweisen, dort Fn. 23-24).

13 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, Ausarbeitung vom 17.06.2016, [WD 3-3000-155/16](#), S. 12 (mit ausführlichen Nachweisen, dort Fn. 45-47).

14 BGH, Urt. v. 31.1.2023 - II ZR 144/21 (= BeckRS 2023, 2339 (Rn. 19, 34)).

15 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29.03.2026 (BGBl. 2026 I Nr. 83).

zustehenden Satzungsautonomie grundsätzlich befugt, die Erhebung von Beiträgen und die dafür geltenden Voraussetzungen verbindlich zu regeln; die innerparteilichen Rechtsbeziehungen zwischen den politischen Parteien und ihren Mitgliedern bestimmten sich, auch wenn sie als nicht rechtsfähiger Verein organisiert seien, grundsätzlich nach den vereinsrechtlichen Vorschriften der §§ 21 ff. BGB, sofern nicht spezialgesetzliche Sonderregelungen vorgingen oder verfassungsmäßige Vorgaben eine abweichende Regelung gebieten würden.¹⁶

Der Entscheidung lag die Klage eines CDU-Kreisverbandes gegen einen ehemaligen Bürgermeister zugrunde. Anders als die anderen derzeit im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien erhebt die CDU auf Bundesebene keine verpflichtenden Mandatsträgerbeiträge¹⁷, sondern überlässt diese Möglichkeit der Landesebene, einschließlich der Option, auch den Landes- und Kreisverbänden die Erhebung von Mandatsträgerbeiträgen bei kommunalen Wahlämtern zu erlauben.¹⁸ Der BGH stellt vor diesem Hintergrund klar, dass die Diskussion um die Zulässigkeit von Mandatsträgerbeiträgen in der verfassungsrechtlichen Literatur nur Parlamentsmitglieder betreffe und daher **nicht ohne Weiteres auf Angehörige kommunaler Vertretungskörperschaften übertragbar** sei; kommunale Vertretungskörperschaften seien keine Parlamente im staatsrechtlichen Sinne, sondern Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft.¹⁹ Anders als Parlamentarier erhielten ehrenamtlich Tätige zudem nur Ersatz ihres Verdienstauffalls und ihrer Auslagen bzw. eine pauschalierte Aufwandsentschädigung. Damit erfolge, anders als bei Abgeordneten des Deutschen Bundestages, keine Alimentation zur Sicherung ihres Lebensunterhalts, sondern nur ein Ausgleich für die mit der ehrenamtlichen, d.h. grundsätzlich unentgeltlichen Dienstleistung verbundenen Beschwerden und finanziellen Einbußen.²⁰ Unabhängig davon griffen die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Mandatsträgerbeiträge aber auch nicht durch.²¹

Dass die Erwägungen des BGH ohne Weiteres auch auf das Deckelungsmodell übertragbar sind, könnte also einerseits mit dem Argument bezweifelt werden, dass es in der Entscheidung nicht um Abgeordnete des Bundestages, sondern um kommunale Amts- und Mandatsträger ging, und andererseits damit, dass die Zahlungen im Deckelungsmodell – anders als die Mandatsträgerbeiträge – nicht der Partei, sondern einer gemeinnützigen Einrichtung oder Organisation zufließen sollen. Jedenfalls aber erkennt der BGH die rechtliche Verbindlichkeit von Mandatsabgaben an. Je nach konkreter Ausgestaltung des Deckelungsmodells könnte dies bedeuten, dass nicht nur die

16 BGH, Urt. v. 31.01.2023 - II ZR 144/21 (= BeckRS 2023, 2339 (Rn. 35)).

17 Vgl. Tabelle bei Förster/Knapp, (Neuere) Gleichheitsdogmatik in Parteien am Beispiel sog. Mandatsträgerbeiträge – eine Analyse im Lichte von BGH 31.01.2023 – II ZR 144/21, ZfPW 2025, 274 (277).

18 Vgl. § 10 Finanz- und Beitragsordnung (FBO), beschlossen durch den Bundesparteitag der CDU am 17.11.1969, geändert durch Beschlüsse des Bundesparteitages der CDU vom 09.05.1984, vom 01.10.1990, vom 26.10.1992, vom 22.02.1994, vom 18.10.1995, vom 10.04.2000, vom 04.12.2001, vom 11.11.2002, vom 02.12.2003, vom 04.12.2007, vom 14.11.2011, vom 10.12.2014, vom 09.09.2022 und vom 06.05.2024, abrufbar auf S. 46 ff. der [Statutenbroschüre der CDU](#), Stand: 21. Februar 2026.

19 BGH, Urt. v. 31.01.2023 - II ZR 144/21 (= BeckRS 2023, 2339 (Rn. 37)).

20 BGH, Urt. v. 31.01.2023 - II ZR 144/21 (= BeckRS 2023, 2339 (Rn. 46)).

21 BGH, Urt. v. 31.01.2023 - II ZR 144/21 (= BeckRS 2023, 2339 (Rn. 38 ff.)).

Partei selbst, sondern auch die gemeinnützige Einrichtung oder Organisation ein eigenes Forderungsrecht erhalten würde (so etwa bei einem echten Vertrag zugunsten Dritter, vgl. § 328 BGB).

2.2. Übertragbarkeit auf ein verpflichtendes Deckelungsmodell

Geht man mit der überwiegenden Ansicht von einer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Mandatsträgerabgaben aus, dürfte auch ein verpflichtendes Deckelungsmodell im Grundsatz zulässig sein.

Fraglich erscheint allerdings, ob die vorgesehene Deckelung der Abgeordnetendiät auf das durchschnittliche Nettoeinkommen in Deutschland mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur **Höhe** der Abgeordnetenentschädigung vereinbar ist. Denn auch innerhalb der herrschenden Meinung in der Literatur, die die Mandatsträgerbeiträge im Grundsatz für verfassungsgemäß hält, wird diskutiert, ob sie **ab einer bestimmten Höhe verfassungswidrig** werden können.²²

Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG verlangt, dass die Entschädigung **angemessen** sein und die **Unabhängigkeit der Abgeordneten sichern** muss. Für die Umsetzung dieser Vorgabe bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Entschädigungsanspruchs gesteht das BVerfG dem Gesetzgeber grundsätzlich einen **weiten Gestaltungsspielraum** zu.²³

2.2.1. Erstes Diäten-Urteil

Im sog. Ersten Diäten-Urteil²⁴ hat das BVerfG die verfassungsrechtliche Vorgabe allerdings vor dem Hintergrund der Bedeutung des Entschädigungsanspruchs für die Ausübung des Mandats konkretisiert. Dabei hielt es zunächst fest, dass die Entschädigung aufgrund des Wandels der Abgeordnetentätigkeit zu einer Vollzeitbeschäftigung nunmehr als „**Vollalimentation aus der Staatskasse**“ aufzufassen sei²⁵, und leitete daraus verschiedene **Maßgaben** für die **Höhe der Abgeordnetenentschädigung** ab:

„Im Lichte der dargelegten, nicht zufälligen, sondern notwendigen und innerlich folgerichtigen, schwerlich reversiblen Entwicklung gewinnt Art. 48 Abs. 3 GG eine neue Bedeutung. Die dort für die Abgeordneten geforderte ‚angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung‘ muß für sie und ihre Familien während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können. Sie muß außerdem der Bedeutung des

22 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, Ausarbeitung vom 17.06.2016, [WD 3-3000-155/16](#), S. 9 f.

23 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 48 Rn. 180.

24 BVerfG, Urt. v. 05.11.1975 – 2 BvR 193/74 (= BVerfGE 40, 296).

25 Anm.: In einer späteren Entscheidung hat das BVerfG diese Aussage mit Hinweis auf den grundlegenden Statusunterschied zwischen Abgeordneten und Beamten dahingehend korrigiert, dass das Verfassungsrecht den Abgeordneten – anders als Beamten – keine dauernde Vollalimentation garantiere (vgl. BVerfG, Beschl. v. 30.09.1987 – 2 BvR 933/82 (= BVerfGE 76, 256 (341 f.)). Damit sollte in erster Linie der besonders breite Spielraum des Gesetzgebers bei der Festlegung des Umfangs der Entschädigung betont werden (vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 48 Rn. 21; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 48 Rn. 181).

Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden. Die Bemessung des parlamentarischen Einkommens darf die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten und die praktische Möglichkeit, sich seiner eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit auch um den Preis, Berufseinkommen ganz oder teilweise zu verlieren, widmen zu können, nicht gefährden. Die Alimentation ist also so zu bemessen, daß sie auch für den, der, aus welchen Gründen immer, kein Einkommen aus einem Beruf hat, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist. Anderen Zwecken als dem der Unterhaltssicherung, beispielsweise einer Mitfinanzierung der Fraktion oder politischen Partei oder der Beteiligung an Wahlkosten, hat die Entschädigung nicht zu dienen. Die angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung im Sinne des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG ist demnach heute eine Vollalimentation aus der Staatskasse.“²⁶

Aus dem Wesen der Entschädigung als Vollalimentation folgt das BVerfG an dieser Stelle also **drei konkrete Maßgaben**, die der Gesetzgeber bei der **Auslegung** der Merkmale „**angemessen**“ und „**die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichern**“ in Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG zu berücksichtigen habe. Danach muss die Entschädigung

- für die Abgeordneten und ihre Familien während der Dauer des Mandats eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können;
- der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden;
- die Abgeordneten in die Lage versetzen, sich ihrer parlamentarischen Tätigkeit auch um den Preis eines völligen oder teilweisen Verzichts auf berufliches Einkommen zu widmen.

2.2.2. Angemessenheit

Das Merkmal der **Angemessenheit** verlangt, dass die Entschädigung so hoch bemessen sein muss, dass sie der **Bedeutung des Amtes** unter Berücksichtigung der **damit verbundenen Verantwortung** und **Belastung** und des diesem **Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges** gerecht wird.²⁷

Zieht man die drei von der Rechtsprechung im Ersten Diäten-Urteil entwickelten Maßgaben für die Bemessung des Entschädigungsanspruchs heran, so folgt aus dem Merkmal der **Angemessenheit** zunächst, dass ein **Untermaß** bei der Bemessung der Alimentation zu **vermeiden** ist.²⁸ Die Ausübung des Mandats steht gemäß § 44a Abs. 1 Satz 1 AbgG im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Abgeordneten. Sie verlangt einen so hohen Grad an Professionalisierung und fachlicher Spezialisierung, dass die Ausübung des Mandats nicht in ehrenamtlicher Nebentätigkeit wahrgenommen

26 BVerfG, Urt. v. 05.11.1975 – 2 BvR 193/74 (= BVerfGE 40, 296 (315 f.)).

27 Storr, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 48 Rn. 63.

28 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 48 Rn. 182.

werden kann.²⁹ Die Entschädigung muss daher so bemessen sein, dass es Abgeordneten möglich ist, den **Lebensunterhalt** für sich selbst und ihre eigene Familie **ausschließlich auf Grundlage der Entschädigung** in einer **der Bedeutung des Amtes entsprechenden Weise** zu bestreiten.³⁰ Es verstieße daher gegen den Grundsatz der Angemessenheit, den Abgeordneten nur die für das Existenzminimum unbedingt notwendigen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.³¹ Andererseits verbietet das Kriterium der Angemessenheit auch eine unverhältnismäßig hohe Bemessung der Abgeordnetenentschädigung.³² Für die Bemessung der Entschädigung ist von einem Abgeordneten auszugehen, der über **keine sonstigen Einkünfte** verfügt, also **allein auf das Mandatsgehalt angewiesen** ist, selbst wenn die Mehrheit der Abgeordneten neben dem Mandatsgehalt noch über ein Einkommen aus beruflicher Tätigkeit und eventuell Vermögen verfügen würde.³³ Gleichwohl bereitet die nähere Bestimmung der Höhe, bei welcher von einer angemessenen Grundentschädigung ausgegangen werden kann, wegen der **allgemeinen Schwierigkeiten** bei der **Ermittlung von Einkommensgerechtigkeit**, vor allem aber wegen der **Singularität des Abgeordnetenberufs**, die Vergleiche mit anderen Berufsbildern kaum erlaubt, erhebliche Probleme.³⁴

Vor diesem Hintergrund erscheint **fraglich**, ob eine **verpflichtende Deckelung** der Abgeordneten-diät **mit Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG vereinbar** wäre. Die Deckelung soll vorliegend nicht auf gesetzlicher Ebene erfolgen. Sie soll vielmehr erreicht werden, indem die Bewerberinnen und Bewerber um einen Listenplatz ihrer Partei durch die Satzung oder die Finanzordnung der Partei oder durch Individualvereinbarung verpflichtet werden, denjenigen Anteil ihrer Grundentschädigung, der den Betrag des durchschnittlichen deutschen Nettoeinkommens übersteigt, an eine gemeinnützige Organisation zu überweisen. Eine solche Verpflichtung würde darauf abzielen, erfolgreichen Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern zwingend einen **Teil des Entschädigungsbetrages zu entziehen**.

Teils wird von vornherein in Abrede gestellt, dass die mit einem Mandatsträgerbeitrag einhergehende Begrenzung der Alimentation auf eine bestimmte Höhe mit Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG unvereinbar sein könnte: **Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG verpflichte nur den Gesetzgeber** zur Gewährleistung einer angemessenen Abgeordnetenentschädigung. Mit der Auszahlung gehe die Entschädigung in die **private Verfügungsgewalt** der Abgeordneten über, so dass Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG im Hinblick auf ihre Ausgabeentscheidungen keine Schutzwirkung entfalte.³⁵

29 Trute/Pilniok, in: von Münch/Kunig, GG, 8. Auflage 2025, Art. 48 Rn. 26.

30 Klein/Schwarz, ebd; Magiera, in: Sachs, GG, 10. Auflage 2024, Art. 48 Rn. 20.

31 Storr, ebd.

32 Storr, ebd.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 48 Rn. 8; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 48 Rn. 187.

33 Storr, ebd.

34 Trute/Pilniok, in: von Münch/Kunig, GG, 8. Auflage 2025, Art. 48 Rn. 23.

35 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, Ausarbeitung vom 17.06.2016, [WD 3-3000-155/16](#), S. 9 (mit Nachweisen, dort Fn. 30).

Dem wird die Wertung des § 31 Satz 3 AbgG entgegengehalten: Danach ist der Anspruch auf Abgeordnetenentschädigung nach § 11 AbgG nur bis zur Hälfte auf einen Dritten übertragbar. Dadurch soll verhindert werden, dass private Gläubiger das Gebot der gleichen Alimentierung von Abgeordneten unterlaufen und wirtschaftlichen Druck auf verschuldete Abgeordnete ausüben können.³⁶ Zwar soll beim Deckelungsmodell nicht (partiell) der Anspruch auf Abgeordnetenentschädigung abgetreten, sondern eine Verpflichtung begründet werden, einen Anteil der Abgeordnetendiät an eine gemeinnützige Einrichtung oder Organisation abzuführen. Auch kann § 31 Satz 3 AbgG als einfaches Recht nicht die Auslegung und Reichweite der Verfassungsnorm in Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG bestimmen. Der Grundgedanke der Norm kann jedoch für die vorliegende Frage fruchtbar gemacht werden:³⁷ Denn der einfache Gesetzgeber hat im Rahmen von § 31 Satz 3 AbgG angenommen, dass die Existenzgrundlage und damit die Unabhängigkeit der Abgeordneten nicht mehr gesichert ist, wenn sie über weniger als 50% ihrer Abgeordnetenentschädigung verfügen können.³⁸ Legt man diesen Maßstab bei der zulässigen Höhe einer Deckelungsregelung zugrunde, würde den Abgeordneten bei einer Deckelung ihrer Diäten auf aktuell 2.850 Euro weniger als die Hälfte der ihnen gesetzlich zustehenden 11.833,47 Euro verbleiben, so dass diese Gestaltung unzulässig sein dürfte.

Der des Weiteren gelegentlich vorgebrachte Einwand, die Höhe der Abgeordnetenentschädigung werde vom Gesetzgeber mit Rücksicht auf die Mandatsträgerabgabe höher bemessen, als dies der Bedeutung des Amtes entspreche, entbehrt einer empirisch-faktischen Grundlage und widerspricht überdies auch dem Wortlaut von § 11 Abs. 1 AbgG, wonach sich die monatliche Entschädigung eines Mitglieds des Deutschen Bundestages an den Bezügen eines Richters an einem obersten Gerichtshof des Bundes (Besoldungsgruppe R6) orientiert.³⁹

2.2.3. Wirtschaftliche Unabhängigkeit

Die Entschädigung muss gemäß Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG zudem so bemessen sein, dass sie die **Unabhängigkeit der Abgeordneten sichert**. Dies ist der Fall, wenn Abgeordnete (nach menschlichem Ermessen) nicht der Versuchung erliegen, sich für Dienste zu verdingen, die sie aus Zeitmangel nicht erbringen können oder zu leisten sich nicht verpflichten dürfen, weil sie dann nicht mehr imstande wären, ihr Mandat nach Maßgabe der eigenen politischen Überzeugung auszuüben.⁴⁰ Die Entschädigung muss also so bemessen sein, dass die Abgeordneten sich nicht

36 Berger, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 31 Rn. 16.

37 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, Ausarbeitung vom 17.06.2016, [WD 3-3000-1556/16](#), S. 9 (mit Nachweisen, dort Fn. 30-32).

38 Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz Kommentar, 2001, § 31 Rn. 13; Vgl. zum gesamten Absatz: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, Ausarbeitung vom 17.06.2016, [WD 3-3000-155/16](#), S. 9 (mit Nachweisen, dort Fn. 30-32).

39 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 21 Rn. 412; Heintzen, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 32 Rn. 80.

40 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 48 Rn. 183.

gezwungen sehen, aufgrund einer Knappheit der Ressourcen finanziell entlastende Interessenbindungen einzugehen.⁴¹

Da dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung und Bemessung des Entschädigungsanspruchs ein weiter Spielraum zukommt⁴², ist grundsätzlich davon auszugehen, dass er die Höhe des Entschädigungsanspruchs einfachgesetzlich so bemessen hat, dass sie den Anforderungen von Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG gerecht wird, u.a. also die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichert. Der **zwingende Entzug** eines Teils des Entschädigungsbetrages würde stets mit einer **Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage** der betroffenen Abgeordneten einhergehen und zumindest die Gefahr begründen, dass die Abgeordneten ihr Mandat nicht mehr allein ihrer eigenen politischen Überzeugung entsprechend ausüben. Dabei lässt sich eine konkrete Höhe des Entschädigungsanspruchs, bei deren Unterschreitung die Unabhängigkeit der Abgeordneten nicht mehr gesichert wäre, bereits aufgrund der faktischen unterschiedlichen Lebens- und Einkommenssituationen der Abgeordneten nur schwer einheitlich bestimmen. Im Übrigen dürften die im Rahmen der Angemessenheit gemachten Ausführungen zur notwendigen Begrenzung der Höhe der Verpflichtung auf maximal 50 Prozent der Abgeordnetenentschädigung in gleicher Weise auch hier zutreffen.

2.2.4. Zwischenergebnis

Demnach ist festzuhalten, dass eine verpflichtende Deckelung der Abgeordnetendiäten durch Satzung oder Finanzordnung der Partei oder durch Individualvereinbarung zwar grundsätzlich zulässig wäre, aber offen ist, ob und ggf. in welcher Höhe den Abgeordneten ein Teil ihrer Alimentation verbleiben muss. Die herrschende Meinung im Schrifttum zieht diese Grenze in Bezug auf Mandatsträgerbeiträge bei 50% der Entschädigung. Diese Grenze wäre bei dem vorgeschlagenen Modell überschritten.

2.3. Grundsatz der formalen Gleichheit der Abgeordneten

Des Weiteren wurde die Frage aufgeworfen, ob ein Deckelungsmodell die individuelle wirtschaftliche Lage der Abgeordneten aus verfassungsrechtlichen Gründen berücksichtigen müsste. Im Einzelnen wird gefragt, ob bei einer Deckelung einerseits begünstigende Faktoren wie Nebeneinkünfte, vorhandenes Vermögen oder eine Rückkehrmöglichkeit in einen früheren Beruf nach Ende des Mandats berücksichtigt werden müssten und andererseits Belastungen wie Zahlungsverpflichtungen für Kinder, Unterhalt oder Schuldendienste berücksichtigt werden dürften. Eine einheitliche Deckelung der Diäten könnte sich für Abgeordnete mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnissen unterschiedlich stark auf ihre jeweilige Möglichkeit, das Mandat auszuüben, auswirken.

Das BVerfG hat im Diäten-Urteil betont, dass den Abgeordneten aufgrund ihrer **formalen Gleichheit** (vgl. **Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG**) eine **Entschädigung in gleicher Höhe** zustehe; daher sei es (mit Ausnahme bestimmter herausgehobener Ämter) bei der Bemessung der Entschädigung unzulässig, danach zu differenzieren, ob die Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit

41 Storr, ebd.

42 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 48 Rn. 180.

größer oder geringer ist, ob der individuelle finanzielle Aufwand oder das berufliche Einkommen verschieden hoch ist.⁴³

Eine unterschiedlich hohe Deckelung durch parteiinterne Maßnahmen könnte einerseits diese formale Gleichstellung der Abgeordneten mittelbar unterlaufen. Andererseits könnte wiederum, wie schon bei der Angemessenheit (unter 2.2.2., siehe auch unter 2.1.2.), damit argumentiert werden, dass nur der Gesetzgeber bei Festlegung der Abgeordnetendiäten durch die formale Gleichheit der Abgeordneten beschränkt wird, die Entschädigung jedoch mit der Auszahlung in die alleinige Verfügungsgewalt der Abgeordneten übergeht und verfassungsrechtliche Beschränkungen insoweit nicht mehr eingreifen (siehe aber unter 2.2.2. zur Beschränkung der Höhe nach).

Ob eine sich an den individuellen Vermögens- bzw. Belastungsverhältnissen der Abgeordneten orientierende Diätendeckelung mit dem Prinzip der formalen Gleichheit vereinbar wäre, kann daher nicht abschließend beurteilt werden.

* * *

43 BVerfG, Urt. v. 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 (= BVerfGE 40, 296 (317 f.)).