

Hermann Butzer

Diäten und Freifahrt im Deutschen Reichstag

Der Weg zum Entschädigungsgesetz von 1906
und die Nachwirkung dieser Regelung
bis in die Zeit des Grundgesetzes

Droste Verlag Düsseldorf

INHALT

Vorwort	5
Einleitung	15
1. Untersuchungsperspektive und Erkenntnisziele	16
2. Die Einordnung des Themas in die Forschungsdiskussion zum deutschen Konstitutionalismus (1867–1918)	20
3. Forschungs- und Quellenlage, Gang der Untersuchung	27
Erster Teil: Der Kampf des Deutschen Reichstags um Diäten und Eisenbahn-Freifahrtsrecht (1867–1906)	
Vorbemerkung	43
Erstes Kapitel	
Grundpositionen in der Diäten- und Reisekostendiskussion im 19. Jahrhundert	45
1. Repräsentationsprinzip und Dignität der Abgeordneten	45
2. Die Argumente der Gegner von Entschädigungsleistungen an die Abgeordneten	47
3. Die Argumente der Befürworter von Entschädigungsleistungen an die Abgeordneten	50
4. Der rechtsvergleichende Befund: Das Vorhandensein von Diäten- und Reisekostenregelungen in den meisten deutschen Einzelstaaten	52
Zweites Kapitel	
Die Entwicklung des Entschädigungsrechts im Norddeutschen Bund (1867–1870)	57
1. Die Aufnahme eines Diäten- und Entschädigungsverbots in Art. 32 Verfassung Norddeutscher Bund	58
a) Die Verknüpfung der Diäten- mit der Wahlrechtsfrage	60

b) Der Verlauf der Debatte im Konstituierenden Reichstag des Norddeutschen Bundes	62
c) Die (Geheim-)Verhandlungen Bismarcks mit den National-liberalen	66
d) Die nachträgliche parlamentarische Erklärung Bismarcks zur Diätenfrage	74
e) Die »Niederlage« in der Diätenfrage im Gesamtrahmen der Verfassungsberatungen	77
2. Die weitere Entwicklung bis zum Jahre 1870	81
a) Die vier Diätenanträge von 1868, 1869, März und Dezember 1870	83
b) Die Passivität der Behörden gegenüber Unterstützungszahlungen	86
3. Verfassungsmäßigkeit und Rechtsfolgen privat gewährter Zuwendungen an die Abgeordneten	88
a) Der Wirkungsumfang des Diätenverbots	90
b) Die Rechtsfolgen bei Verstößen gegen das Diätenverbot	97

Drittes Kapitel

Der Fortgang des Kampfes um Diäten und Freifahrtsrecht

im Deutschen Reich (1871–1900)	103
1. Die Verfassungsberatungen von 1871	103
2. Der Weg zum Freifahrtsrecht (1871–1874).	107
a) Die parlamentarische Initiative von 1871	107
b) Der Geschäftsgang des Bundesrats – ein Überblick	111
c) Die parlamentarische Initiative von 1873	115
aa) Die Beschlußfassung über die Änderung des Art. 32 RV im Reichstag	117
bb) Die Beschlußfassung im Bundesrat und das Zugeständnis eines Freifahrtsrechts	119
d) Die Verfassungsmäßigkeit des Eisenbahn-Freifahrtsrechts	125
3. Nach dem Teilerfolg: Weitere Beschlußfassungen und zwischenzeitliche Resignation	129
a) Der Beschluß vom 18. Februar 1874 (erste Session)	130
b) Art. 32 RV und die Gesetze über Zwischenkommissionen (1874, 1876)	130
c) Der Beschluß vom 20. Januar 1875 (zweite Session)	134
d) Der Beschluß vom 15. Dezember 1875 (dritte Session)	136
e) Der Beschluß vom 13. Dezember 1876 (vierte Session)	137
f) 1877 bis 1884: Die Passivität des Reichstags in der Diätenfrage	138

4. Der diätenlose Reichstag – Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit	141
a) Die Umgehung und Mißachtung des Diätenverbots	142
b) Die politischen (Fehl-)Entwicklungen infolge der Diätenlosigkeit	147
aa) Das permanente Problem der Beschlußunfähigkeit des Reichstags	147
bb) Diätenverbot, Absentismus und innerfraktionelle Willensbildung	153
c) Die Begünstigung der Entwicklung hin zum Parteienparlamentarismus	155
5. Die Konflikte 1884/1885: Die Regierung reagiert mit Sanktionen .	158
a) Die Beschränkung des Freifahrtsrechts (1881–1885)	158
aa) Die mehrjährigen Vorüberlegungen und Erhebungen innerhalb der preußischen Regierung	160
bb) Die Reichstagsdebatte zum Freifahrtsrecht und zur Diätenfrage	166
cc) Die Verfassungsmäßigkeit der Beschränkung des Freifahrtsrechts	172
dd) Die Reaktion des Reichstags: Das verkappte Mißtrauensvotum gegen den Kanzler	178
b) Die Diätenprozesse gegen sieben Reichstagsabgeordnete (1883–1886)	181
c) Die Reichstagsdiskussion vom 17. Februar 1886	187
6. Das 14jährige Interim in der Entschädigungsdiskussion (1886–1900)	188
a) Caprivi und die Entschädigungsfrage: Kein »neuer Kurs«	190
aa) Die Resolution vom 12. Januar 1892	191
bb) Die Resolution vom 11. Dezember 1893 zum Freifahrtsrecht der Abgeordneten	193
b) Hohenlohe und die Entschädigungsfrage: Keine Neuorientierung in der Zeit des »persönlichen Regiments«	196
aa) Die Resolution vom 11. Februar 1895	197
bb) Die Resolution vom 26. März 1897	198
cc) Die großzügigere Handhabung der Freifahrtsberechtigung	199
dd) Die Resolution vom 27. März 1900	202

Viertes Kapitel

Auf dem Weg zum Durchbruch in der Entschädigungsfrage (1900–1906): Neue Hoffnung durch den neuen Reichskanzler Bülow 207

1. Der Gesetzentwurf zu Anwesenheitsgeldern und freier Eisenbahnfahrt vom 10. Mai 1901	208
a) Die Begründung des Antrags in der ersten Lesung	209

b) Die Kommissionsempfehlung und die zweite und dritte Lesung	213
c) Die Grundsatzdebatte vom 22. Januar 1902 zum Verhalten des Bundesrats	219
2. Die Vorbereitung des Zolltarifgesetzes von 1902	222
a) Vorüberlegungen im Reichstag und Präsentation eines Entwurfs durch die Reichsleitung	223
b) Erste Lesung im Reichstag und Kommissionsberatung	225
c) Zweite und dritte Lesung im Reichstag	227
d) Der »Bestechungsversuch« Bülow's gegenüber dem Zentrum	230
3. Die Diskussion vom 3. Februar 1903	234
4. Die Resolution vom 25. Januar 1904	238
5. Die Diskussion vom Dezember 1904	240
6. Der Gesetzentwurf des Reichstags vom 24. Januar 1906	243

Fünftes Kapitel

Nach 39 Jahren des Ringens: Art. 32 RV wird geändert	247
1. Der Weg zur Bundesratsvorlage vom 20. April 1906	251
a) Die persönliche Initiative Bülow's zur Lösung der Diätenfrage	252
b) Der Widerstand im preußischen Staatsministerium und die Beratungen in der interministeriellen Kommission	259
c) Die innerparteiliche Lage im Zentrum Anfang 1906	263
d) Die Beschlußfassung im preußischen Staatsministerium	267
2. Die erste Lesung des Gesetzentwurfs im Reichstag	275
3. Die Abänderung durch die XV. Kommission des Reichstags und die zweite Lesung	287
a) Die Ablehnung einer Änderung des Art. 28 RV	288
b) Der Kommissionsvorschlag zum Eisenbahn-Freifahrtsrecht	291
c) Die Kommissionsvorschläge zur Gestaltung der Aufwandsentschädigung	294
4. Die dritte Lesung mit dem Beschluß über monatweise steigende Raten	304
5. Die Annahme des Entwurfs in der Fassung der dritten Lesung durch den Bundesrat	310

Sechstes Kapitel

1867–1906: Der Reichstag zwischen Ohnmacht und Beharrlichkeit.

Ein Resümee	316
1. Die Gründe für den 39 Jahre währenden Kampf um eine Entschädigung	316
a) Die Verfassungsrechtslage	317
b) Der persönliche Widerstand Bismarcks	318
c) Die Koalitionsunfähigkeit der Reichstagsfraktionen	320
2. Die Erfolge von 1873 und 1906: Bewertungen	325
a) Das Zugeständnis eines Freifahrtsrechts als Akt der politischen Klimapflege	326
b) Die Aufwandsentschädigung als Preis für die Zustimmung des Zentrums zur Reichsfinanzreform	329

Zweiter Teil: Kontinuität und Ausbau – Die Fortentwicklung des Diäten- und Freifahrtsrechts (1906–1950)

Vorbemerkung	337
------------------------	-----

Siebtes Kapitel

Reformanläufe bis zur Novemberrevolution 1918 338

1. Anläufe zur Modifikation der Aufwandsentschädigung (1906–1918)	339
a) Die Aufwandsentschädigung in der Parlamentspraxis des Kaiserreichs	341
b) Die Forderungen nach Revision des Gesetzes	345
c) Die beiden Spezialgesetze von 1910 und 1911	347
aa) Das Gesetz über eine Aufwandsentschädigung für mehrere Zwischenkommissionen (1910).	347
bb) Das Aufwandsentschädigungsgesetz für die Herbstsession im Oktober/November 1911.	349
2. Anläufe zur zeitlichen Ausdehnung des Freifahrtsrechts (1906–1918)	351
a) Das Freifahrtsrecht in der Parlamentspraxis des Kaiserreichs nach 1906	352
b) Die Resolutionen vom 4. Februar 1910	355
c) Die Resolution vom 9. Mai 1912	358
d) Die Resolution vom 5. April 1913	359
e) Die Resolution vom 16. Mai 1914	362
f) Die im Bundesrat liegegebliebene Initiative der Reichsleitung vom 13. November 1916	364

3. Die Revision des Gesetzes kurz vor Kriegsende 366
 a) Parlamentarisierung und Ende des Kaiserreichs 1918 366
 b) Das Änderungsgesetz vom 22. Juni 1918 369

Achtes Kapitel

Übernahme und Ausbau der Entschädigungsregelungen von 1906/1918 durch die Weimarer Nationalversammlung und den Weimarer Reichstag 373

1. Die Verwirklichung der noch verbliebenen Reformwünsche . . . 373
 a) Die Verfassungsberatungen zu Art. 40 WRV und die Entschädigungsregelung für die Mitglieder der verfassungsgebenden Nationalversammlung 375
 b) Die Entschädigung der Abgeordneten des Ersten Weimarer Reichstags nach dem Gesetz vom 10. Juli 1920 380
2. Die weitere Rechtsentwicklung während der Weimarer Jahre . . . 385
 a) Die inflationsbedingten Änderungsgesetze bis zur Maiwahl 1924 386
 b) Die (faktische) Ausdehnung des Freifahrtsrechts zwischen 1924 und 1928 393
 c) Die Entwicklung der Diätengesetzgebung bis zum Entschädigungsgesetz vom 15. Dezember 1930 397
3. Die Weitergeltung der Entschädigungsregelungen während der Zeit des nationalsozialistischen Reichstags 405
 a) Die Diäten der Abgeordneten des nationalsozialistischen Reichstags 406
 b) Das Freifahrtsrecht der Abgeordneten des nationalsozialistischen Reichstags 410

Neuntes Kapitel

Epilog: Das Entschädigungsrecht unter dem Grundgesetz 413

1. Die Übernahme des Diäten- und des Freifahrtsrechts durch den Parlamentarischen Rat (Art. 48 Abs. 3 GG) 414
2. Das Entschädigungsgesetz von 1930 und das (erste) Bundestags-Entschädigungsgesetz vom 15. Juni 1950 im Vergleich 417
3. Die Abkehr vom historischen Regelungsvorbild 421

Zehntes Kapitel

Kontinuität und Diskontinuität seit 1906	427
1. Kontinuität und Diskontinuität beim Abgeordneten-Leitbild . . .	427
2. Kontinuität und Diskontinuität im Entschädigungsrecht	429
3. Kontinuität beim Streit um die Abgeordnetenentschädigung . . .	435
Zusammenfassung	446

Anhang

1. Amtliche Begründung des Entwurfs eines Gesetzes vom 20. April 1906, betreffend die Gewährung einer Entschädigung an die Mitglieder des Reichstags	454
2. Übersicht zu den Mandatszahlen der Parteien im Deutschen Reichstag (1871–1918)	458
3. Übersicht: Wahltage, Dauer der Legislatur- und Wahlperioden, Ereignisse zu Diäten und Freifahrt der Abgeordneten (1867–1950)	460

Verzeichnis der Abbildungen und Übersichten

a) Abbildungen	468
b) Übersichten	472

Verzeichnis der Abkürzungen	473
---------------------------------------	-----

Quellen und Literatur

A. Ungedruckte Quellen	476
B. Gedruckte Quellen und Literatur	481

Register

Personenregister	503
Sachregister	509