

Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts

herausgegeben von

Knut Wolfgang Nörr, Joachim Rückert, Bernd Rütters
und Michael Stolleis

38



Nikolaus Urban

Die Diätenfrage

Zum Abgeordnetenbild in Staatsrechtslehre
und Politik 1900–1933

Mohr Siebeck

NIKOLAUS URBAN, geboren 1970; Studium der Rechtswissenschaften in Frankfurt am Main; 1996–98 Assistent am Lehrstuhl für Neuere Rechtsgeschichte und Öffentliches Recht der Universität Frankfurt; 1998–99 LL.M. am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz; zur Zeit Legal Counsel in der Rechtsabteilung der Europäischen Zentralbank.

ISBN 3-16-147986-6 / eISBN 978-3-16-160374-7 unveränderte eBook-Ausgabe 2022
ISSN 0934-0955 (Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2003 J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2002 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main als Dissertation angenommen. An ihr zu arbeiten begonnen habe ich im Herbst 1996, als ich dort am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Neuere Rechtsgeschichte meine zweijährige Assistentenzeit anfang. Für all die Hilfe und Unterstützung während dieser Zeit, aber auch bereits in den vorangegangenen drei Jahren als studentische Hilfskraft an seinem Frankfurter Lehrstuhl, gilt mein erster und ganz besonderer Dank meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Stolleis.

Während meines anschließenden Studienjahres am rechtswissenschaftlichen Fachbereich des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz, bei dem mir ein Stipendium des DAAD half, habe ich primär anderes getan und angekündigte Neuerscheinungen abgewartet, zugleich aber mit Hilfe der dortigen Bibliothek auch Bücher beschafft, die in Frankfurt keine Fernleihe zu besorgen vermochte. Die Freiheit nicht nur hierzu ließ mir in Florenz Herr Prof. Dr. Christian Joerges, dem ich auch dafür zu aufrichtigem Dank verpflichtet bin. Überarbeitet und neu geschrieben habe ich die Arbeit sodann zwischen Herbst 1999 und 2001 nebem dem sowie in Pausen vom Referendariat.

Sämtliche Archive, in denen ich nach Material zur Diätenfrage gesucht habe, haben mich dabei in angenehmer Weise unterstützt. Das Frankfurter Graduiertenkolleg für Rechtsgeschichte, das mit Mitteln der DFG gefördert wurde, hat mir Zuschüsse zu den Archivreisen gewährt. Hinzu kamen Hinweise insbesondere von Herrn Prof. Dr. Gerhard Dilcher sowie Gespräche, die ich im Umfeld von Treffen des Graduiertenkollegs, aber auch unabhängig von diesem mit Daniela Fruscione und mit Michael Rohls geführt habe, die das Werden der Arbeit auf je unterschiedliche Art und Weise befördert haben. Ihnen, sowie auch Herrn Prof. Dr. Georg Hermes, der das Zweitgutachten erstellt hat, gilt deswegen ebenfalls mein Dank.

Maren Becker und Martin Otto haben die Arbeit in relativ unterschiedlichen Entwurfsstadien gelesen und kommentiert und mir damit jeweils sehr geholfen. Martin Otto hat mich zudem bei der Suche in den Berliner Archiven unterstützt. Ihnen beiden danke ich dafür auch an dieser Stelle.

Zu danken habe ich sodann auch den Herausgebern der Reihe „Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts“ für die Aufnahme dieser Arbeit sowie dem Mohr Siebeck Verlag für die Drucklegung.

Ich widme die Arbeit meinen Eltern, nicht ohne zuvor jedoch auch meinem Onkel und meiner Tante, Michael und Marie-Theres Schultz, für ihre immer liebevolle Unterstützung gedankt zu haben.

Frankfurt am Main, im Frühjahr 2003

Nikolaus Urban

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	X
Einleitung	1
Erstes Kapitel: Die Diätenfrage im ausgehenden Kaiserreich (1900 und 1918).....	46
I) Von der Ernennung Bülow's zur Änderung der Reichsverfassung (1900-1905).....	50
1) „Anwesenheitsgelder“ als Tauschobjekt? - die Politik zu Jahrhundertbeginn.....	51
a) Die Anträge auf Anwesenheitsgelder und das Meinungsbild im Reichstag.....	54
b) Die Haltung des Bundesrats und Bülow's Reichstagsrede im Februar 1903	59
c) Von der Verwendung der „letzten Patrone“ – die Einigung kündigt sich an	61
2) Von Laband's „Staatsrecht“ zu Jellinek's „System“: die Staatsrechtslehre bis 1905.....	63
a) Laband's „Staatsrecht“ (4. Aufl. 1901) und „parlamentarische Rechtsfragen“	64
b) „Das parlamentarische Wahlrecht“ Georg Meyers (1901).....	68
c) Hubrich's „Diätenfrage im Reichstag und das allgemeine Wahlrecht“ (1902)	69
d) Die Dissertationen von Waldemar Schleicher und Ernst Ebel (1904).....	71
e) Gerhard Anschütz' „Lehrbuch“ und Georg Jellinek's „System“ (1905).....	74
II) Die Änderung von Artikel 32 der Reichsverfassung (1905/1906)	77
1) Entschädigung der Anwesenheit, aber Verbot der Besoldung – Artikel 32 n.F. ...	78
a) Die Ausarbeitung der Regierungsvorlage zur Änderung von Artikel 32 RV	79
b) Artikel 32 RV n.F. und das Entschädigungsgesetz im Reichstag.....	81
c) Anwesenheitsgelder gegen Reichsfinanzreform – aber kein Kuhhandel!	85
2) Eine demokratische Tat? - erste publizistische Stimmen zu Art. 32 RV n.F.....	88
a) Hellmuth v. Gerlach: „Das Parlament“ (1907).....	89
b) Die Dissertation von Max Cron (1907)	91
c) Laband's „geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung“ (1907).....	92
III) Die „Entschädigung“ der Reichstagsabgeordneten im Kaiserreich (1906-1918).....	93
1) Über das Ausmaß des Freifahrtrechts zum Inflationsausgleich nach Kriegsende	94

2) Folgen der Diätengewährung für sozialdemokratische Parteifunktionäre	99
3) „Aufwandsentschädigung“ oder „Alimentationsanspruch“? – die Staatsrechtslehre in den letzten Jahren des Kaiserreichs.....	104
a) Ludwig Dambitsch: „Die Verfassung des Deutschen Reichs“ (1910)	106
b) Labands „Staatsrecht des Deutschen Reiches“ (5. Aufl. 1911)	107
c) Die Dissertation von Helmuth Danco (1913)	108
d) Leonidas Pitamic: „Das Recht des Abgeordneten auf Diäten“ (1913).....	109
e) Julius Hatschek: „Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches“ (1915)	113
f) Das Lehrbuch von Anschütz und die Dissertation von Eduard Friedländer (1917/1919)	116
 Zweites Kapitel: Die Diätenfrage in der staat(srecht)lichen Übergangsphase (1918/1919)	 118
 I) Abgeordnetentypus und Abgeordnetenfinanzierung bei Max Weber (1917/1919) ...	120
1) „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland“ (1918)	121
2) „Politik als Beruf“ und „der Reichspräsident“ (1919)	123
 II) Die Diätenfrage in der Weimarer Nationalversammlung (1918/1919)	125
1) Die „Entschädigung“ der Mitglieder der Weimarer Nationalversammlung (1919).....	126
2) Die Motive für Artikel 40 der Weimarer Reichsverfassung.....	128
3) Das Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Reichstags (1920)	131
 III) Erste Stimmen der Staatsrechtslehre zur neuen Rechtslage (1919-1920)	132
1) Die ersten Kommentare: Anschütz, Arndt, Bornhak, Giese und Poetzsch.....	133
2) Die Dissertationen von Carl Werner Dankwort und Bruno Ernst (1920)	135
3) Kelsens „Wesen und Wert der Demokratie“ (1920) sowie Hubrichs „demokratisches Verfassungsrecht des Deutschen Reiches“ (1921)	136
 Drittes Kapitel: Die Diätenfrage in der Weimarer Republik (1920-1933)	 139
 I) Die „Entschädigung“ in der Wirtschafts- und Währungskrise (bis 1924)	139
1) „Aufwandsentschädigung“ und Währungsverfall – Konsequenzen der Politik ..	140

a) Die ersten Ergänzungsgesetze zum Entschädigungsgesetz (1921).....	140
b) Organisatorische Konsequenzen: Der Unterausschuß des Ältestenrates	141
c) Aufwandsentschädigung trotz Währungsverfall: Gesetzestechnische Experimente	143
2) „Aufwandsentschädigung“ in der Republik – Reaktionen der Staatsrechtslehre	148
a) Julius Hatschek: „Deutsches und Preußisches Staatsrecht“ (1922).....	149
b) Die Dissertation von Walter Mantell (1922) und der Beitrag von Kühn	150
c) Das Staatsrecht Fingers und die Parlamentarismuskritik von Carl Schmitt (1923)	151
II) Die Diätenfrage in der „Ruhephase der Republik“ (1924-1928).....	153
1) Das Entschädigungsgesetz nach dem Ende der Inflation – die Politik bis 1928	153
a) Hinter den Kulissen: Änderungsbestrebungen der Ministerialbürokratie	154
b) Die Einfügung von Art. 40a WRV sowie das Entschädigungsgesetz vom April 1927	155
c) Am Rande der Diätenfrage: Rechtswirklichkeit und freies Mandat	157
2) Entschädigung für ein Ehrenamt, öffentliche Alimentierung oder die Besoldung angestellter Interessenvertreter – die Positionen der Staatsrechtslehre in Weimar	165
a) Die Diäten als Entschädigung – alte Positionen und neue Kontroversen	165
b) Die Diäten als Gehalt – von Freytagh-Loringhoven über Kelsen zu Bredt	168
c) „Giftigere“ Stimmen – von Spengler und F.G. Jünger zu Jung und Schmitt ..	172
d) Gerhard Leibholz: „Das Wesen der Repräsentation“ (1929)	178
III) Die Diätenfrage in den letzten Jahren der Weimarer Republik (1930-1933).....	181
1) Entschädigungsgesetzgebung während der Staats- und Wirtschaftskrise.....	182
a) Gesetzliche Änderungen des Entschädigungsrechts (1929/1930)	183
b) Weitere Anträge im Umfeld der Diätenfrage (1930-1933).....	185
2) Die Staatsrechtslehre in den letzten Jahren der Republik – Diäten als Alimentation.....	187
a) Tatarin-Tarnheyden: „Die Rechtsstellung der Abgeordneten“ (1930).....	187
b) Paul Horn: „Die Aufwandsentschädigung der Abgeordneten“ (1933)	190
Zusammenfassung und Schlußbemerkungen	192
Literaturverzeichnis	201
Sachregister	221

Abkürzungsverzeichnis

AcP	Archiv für die civilistische Praxis
ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
BdI	Bund der Industriellen
BdL	Bund der Landwirte
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CVDI	Centralverband Deutscher Industrieller
DBE	Deutsche Biographische Enzyklopädie
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DNVP	Deutsch-Nationale Volkspartei
DR	Deutsche Reichspartei
DReFp	Deutsche Reformpartei
DVP	Deutsche Volkspartei
FrKV	Freie Konservative Vereinigung
FrVP	Freisinnige Volkspartei
FV	Freisinnige Vereinigung
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JZ	Juristen-Zeitung
KPD	Kommunistische Partei
MdR	Mitglied des Reichstags
MdB	Mitglied des Bundestags
MSPD	Mehrheitssozialdemokraten
NDB	Neue Deutsche Biographie
n.F.	neuer Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NL	Nationalliberale Partei
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
ÖZöR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RP	Deutsche Reichspartei
RV	Reichsverfassung (1871)
SPD	Sozialdemokratische Partei

USPD	Unabhängige Sozialdemokraten
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Z	Zentrum
ZDW	Zeitschrift für Deutsche Wortforschung
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZgStW	Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften
ZNR	Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozeßordnung

Einleitung

„Zur Diätenfrage“ – lautet der Titel einer Arbeit, die Emanuel Milner 1874 in Tübingen veröffentlichte. In dieser als „politische Studie“ ausgewiesenen Schrift widmete sich der bereits promovierte Jurist der Frage, ob man „den Mitgliedern eines staatlichen Repräsentativkörpers Diäten, überhaupt irgend eine Entschädigung oder Besoldung“ gewähren soll, und er unternahm dies, obgleich ihm diese Frage als von eigentlich bloß nachrangiger Bedeutung erschien. Vergleiche man den Staat mit einem Bauwerk, erklärte Milner, so sei die Diätenbestimmung darin doch kaum mehr als „eine ausfüllende Arabeske, die je nach dem besonderen Baustyle, der eine Baumeister zur reicheren Ausstattung aufnimmt, der andere, als überflüssig, fortlässt“.¹ Wenn aber die Diätenfrage 1874 nur von derart nachgeordneter Bedeutung war, was kann Milner dann veranlaßt haben, diese im Vergleich mit ihrer Entwicklung in England, Amerika, Frankreich und Belgien sowie unter Berücksichtigung ihrer Regelung in den bedeutenderen deutschen Einzelstaaten auf immerhin 90 Seiten zu untersuchen? Weshalb diese Mühe?

Die Erklärung hierfür ergibt sich – neben den akademischen Ambitionen Milners und seinem Interesse an Fragestellungen im Grenzbereich von Staatsrecht und Politik – aus Artikel 32 der Verfassung des Deutschen

¹ MILNER, E., Zur Diätenfrage. Eine politische Studie, S. 3; EMANUEL MILNER (1846-1929), der nach Studien der Rechts- und Staatswissenschaften 1868 in Prag ohne Einreichung einer Dissertation promoviert worden war, setzte sein Studium nach kurzer Zeit im Staatsdienst zunächst in München und dann in Tübingen fort, wo er sich 1872 mit der (unveröffentlichten) Arbeit über „Das Prinzip der Volksvertretung im Constitutionellen Staate“ habilitieren wollte; nachdem ihm deren Nichtannahme durch die Fakultät signalisiert worden war, zog er sie zurück, um sich mit der Arbeit „Zur Diätenfrage“ für allgemeine Staatslehre zu habilitieren; Milner lehrte sodann von 1874 bis 1880 als Privatdozent in Tübingen (in dieser Zeit Veröffentlichungen über „Politik und politisches Denken“, „Schwäbische Kolonisten in Ungarn“ sowie über „Die österreichische Staatsbürgerschaft und der Gesetzesartikel L:1879 über den Erwerb und Verlust der ungarischen Staatsbürgerschaft“); direkt nach seiner Ernennung zum außerordentlichen Professor in Tübingen zog Milner sich jedoch 1880 zur Verwaltung seines böhmischen Großgrundbesitzes aus dem akademischen Leben zurück; von 1888 bis 1890 war er Abgeordneter des Österreichischen Reichsrats in Wien, von 1892 bis 1901 sodann Abgeordneter des Böhmisches Landtags in Prag (vgl.: MARCON, H./STRECKER, H., 200 Jahre Wirtschafts- und Staatswissenschaften an der Eberhard-Karls-Universität).

Reichs von 1871, in dem es in auffälliger Übereinstimmung mit dem Diätenverbot der Charte Constitutionelle hieß:

„Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen.“

Dieses Diätenverbot war zuvor schon Teil der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 gewesen, und es war in den Verfassungsberatungen durch den ehemals preußischen Gesandten in Paris, Fürst Bismarck, begründet worden mit dem Erfordernis, zunächst „beruhigende Erfahrungen über die Wirkungen eines bisher noch wenig erprobten Wahlgesetzes zu sammeln“.² Als „Correktiv des“ der männlichen Bevölkerung erstmals seit den Wahlen zur Paulskirche wieder gewährten „allgemeinen Stimmrechts“³ also war das Diätenverbot in Artikel 32 RV auf Regierungsseite konzipiert worden, und Bismarck legte auf diese Bestimmung einen derartigen Wert, daß er ihre in der Spezialdebatte durch den Reichstag beschlossene Änderung⁴ in der Schlußberatung der Verfassung des Norddeutschen Bundes als ein „Hinderniß ihres Zustandekommens“ bezeichnete.⁵

Mit der Haltung, die (nord-)deutsche Einigung notfalls an der – damit entstandenen – Diätenfrage scheitern zu lassen, entsprachen die verbündeten Regierungen den Erwartungen der Konservativen im konstituierenden Reichstag, die im Verbot von Besoldungen oder Entschädigungen ebenfalls eine „unerläßliche Garantie gegen das allgemeine, gleiche und directe Wahlrecht“ sahen.⁶ Demgegenüber beharrten die Vertreter der Lin-

² Redebeitrag BISMARCKS vom 30. März 1867, in: Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, S. 474; zu der beinahe identischen Bestimmung in Artikel 19 des Wahlgesetzes zur Charte Constitutionelle vgl. u. Fn. 58.

³ So ausdrücklich Bundes-Commissar GRAF ZU EULENBURG am 15. April 1867, in: (o. Fn. 2), S. 708; FRIEDRICH ALBRECHT GRAF ZU EULENBURG (1815-1881) war studierter Jurist und seit 1862 preußischer Staatsminister und Minister des Innern, von 1866 bis 1877 außerdem Mitglied des preußischen Abgeordnetenhauses (vgl.: MANN, B., Biographisches Handbuch für das preussische Abgeordnetenhaus 1867-1918, Nr. 537).

⁴ Dieses „Amendement“ hatte den Wortlaut: „Die Mitglieder des Reichstages erhalten aus der Bundeskasse Reisekosten und Diäten nach Maßgabe des Gesetzes. Bis zum Erlaß dieses Gesetzes stellt das Bundespräsidium die Höhe derselben fest. Ein Verzicht auf die Reisekosten und Diäten ist unstatthaft“, in: (o. Fn. 2), Anl. Nr. 17.

⁵ Redebeitrag BISMARCKS vom 15. April 1867, in: (o. Fn. 2), S. 695; zur Bedeutung, die BISMARCK der Diätenfrage beimaß („Die Hauptsache ist mir: keine Diäten, keine Wahlmänner, kein Census“), vgl. schon: BECKER, O., Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestalt, S. 271; zur Entstehung des Wahlrechts und des Diätenverbots in der norddeutschen Bundesverfassung vgl.: POLLMANN, K.E., Parlamentarismus im Norddeutschen Bund 1867-1870, S. 66 ff., 223 ff.

⁶ Redebeitrag des Abgeordneten WAGENER vom 30. März 1867, in: (o. Fn. 2), S. 470; HERMANN WAGENER (1815-1889) war als studierter Jurist zunächst Obergerichtsassessor, 1848 sodann Gründer und bis 1854 Chefredakteur der „Kreuzzeitung“, außerdem 1853-

ken zwar darauf, daß „das deutsche Volk von uns ein deutsches Parlament, meine Herren, aber keine Notablen-Versammlung verlangt“; verweigere man den Abgeordneten die Diäten, so werde auch die Einführung des allgemeinen Wahlrechts zu einer bloßen „Schein-Concession“, da man die politische Gleichberechtigung zwar beim aktiven Wahlrecht einführe, sie dann aber „sofort durch eine Hinterthür beim passiven Wahlrecht wieder“ aufhebe.⁷ Die Nationalliberalen aber erkannten resigniert an, „daß es sich hier also um einen Punkt handelt, [an dem] es darauf ankommt, ob die Verfassung zu Stande kommen oder scheitern soll“. Sie stimmten deshalb der Wiederherstellung des Diätenverbots zu – obwohl sie es für „ein ganz bedenkliches Experiment“ hielten, dessen Folgen „durchaus unberechenbar“ seien.⁸ Das Verbot, in der Eigenschaft als Mitglied des Reichstags eine Besoldung oder Entschädigung zu beziehen, wurde deshalb in der Schlußberatung mit 178 gegen 90 Stimmen als Artikel 32 der Norddeutschen Bundesverfassung angenommen. Im Jahre 1871 wurde es unverändert zum Bestandteil der Verfassung des Deutschen Reiches, da die verbündeten Regierungen einem vom Reichstag mehrheitlich angenommenen Änderungsantrag erneut ihre Zustimmung verweigerten.⁹

1858 sowie 1863-1870 Mitglied des preußischen Abgeordnetenhauses und von 1867-1873 Mitglied des Reichstags, vgl.: MANN, B., (o. Fn. 3), Nr. 2412.

⁷ Redebeitrag des Abgeordneten SCHULTZE vom 15. April 1867, in: (o. Fn. 2), S. 706; zu HERMANN SCHULTZE(-DELITZSCH, 1808-1883), als promovierter Jurist erst als Kreisrichter tätig, 1851 aber aus politischen Gründen aus dem Justizdienst ausgeschieden, 1848 Mitglied der preußischen Nationalversammlung, ab 1849 Initiator zahlreicher Gründungen im Genossenschaftswesen, seit 1859 Anwalt des von ihm gegründeten „Verbands Deutscher Genossenschaften“, 1861-1872 Mitglied der preußischen Abgeordnetenkammer, 1867-1883 Mitglied des Reichstags und Mitbegründer der Deutschen Fortschrittspartei, vgl.: MANN, B., (o. Fn. 3), Nr. 2128.

⁸ Redebeitrag des Abgeordneten v. BENNIGSEN vom 15. April 1867, in: (o. Fn. 2), S. 709; RUDOLF v. BENNIGSEN (1824-1902) war als studierter Jurist zunächst im hannoverschen Staatsdienst tätig, den er 1856 jedoch verließ, da ihm der Urlaub für die Wahrnehmung seines im selben Jahr errungenen Mandats in der zweiten hannoverschen Kammer verweigert worden war; 1859 Mitbegründer des Deutschen Nationalvereins, von 1867-1883 Mitglied des preußischen Abgeordnetenhauses, 1867-1883 sowie 1887-1898 Mitglied des Reichstags, seit 1867 Führer der nationalliberalen Fraktion; vgl.: HERZFELD, H., Artikel „Bennigsen, Rudolf“, in: NDB 2, S. 50 ff.

⁹ Der auch vor 1871 wiederholt gestellte „Antrag SCHULZE[-DELITZSCH] und Genossen“, in: Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstags 1871, Anl. Nr. 36), der dem von 1867 (o. Fn. 4) entsprach, wurde am 25. April 1871 (ebd., S. 380 f.) in dritter Lesung mit 186 gegen 128 Stimmen angenommen; näher zur Geschichte des deutschen Diätenrechts im ausgehenden 19. Jahrhundert: BUTZER, H., Diäten und Freifahrt im Deutschen Reichstag. Der Weg zum Entschädigungsgesetz von 1906 und die Nachwirkung dieser Regelung bis in die Zeit des Grundgesetzes; ESCHENBURG, TH., Der Sold des Politikers; HOSPACH, F., Diäten in Deutschland. Eine verfassungsgeschichtliche Studie; JANSEN, C., Selbstbewußtes oder gefügiges Parlament? Abgeordnetendiäten und Berufspolitiker in den deutschen Staaten des 19. Jahrhunderts;

Auf diese Weise also war die Diätenfrage in den Jahren der Reichsgründung „zu einer Angelegenheit der eminentesten staatlichen Bedeutung“ geworden, und Milners Anliegen war es zu zeigen, „daß die Diätenlosigkeit des deutschen Reichstags in den deutschen Verhältnissen keinerlei natürlichen Stützpunkt findet“. Zu diesem Zweck legte er zunächst dar, daß nicht bloß die weit überwiegende Zahl der ausländischen Verfassungsstaaten ihren Abgeordneten jedenfalls eine Entschädigung gewährte, sondern daß man es bislang auch in den deutschen Einzelstaaten für ein ganz „wesentliches Erforderniss der einzurichtenden Repräsentativverfassung“ gehalten hatte, den Abgeordneten Diäten zu gewähren.¹⁰ Dies habe sich im

SCHEFFLER, W., Entwicklung und Lösung des Diätenproblems in England und Deutschland; WELTI, F., Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestags, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, S. 133 ff.

¹⁰ Der erste Staat, der mit der parlamentarischen Herrschaftstechnik auch ein eigenständiges Diätenrecht ausbildete, war das spätmittelalterliche England. Dort erhielten die Vertreter der niederen Stände (und späteren Mitglieder des Unterhauses) bis in das 17. Jahrhundert hinein eine „per diem“ festgesetzte Entschädigungsleistung, die schon im „modus tenendi parliamentum“ (zweite Hälfte des 14. Jahrhunderts) nicht mehr allein der Wählerschaft, sondern dem gesamten Wahlbezirk als allgemeine Steuer auferlegt wurde. Etwa um die Mitte des 17. Jahrhunderts, als die Mitgliedschaft im Unterhaus an gesellschaftlicher Reputation gewann, erlosch dieser Brauch aber durch öffentlichkeitswirksamen Verzicht von Seiten der Berechtigten. Das englische Mandat war seither und bis in die ersten Jahre des 20. Jahrhunderts als entschädigungsloses „Ehrenamt“ ausgestaltet. Aufgrund des Gedankens der Eigenberechtigung, also der Teilnahme aus eigenem Recht und im eigenen Interesse, existierten auch in der frühen Phase des deutschen Ständestaats keine Entschädigungsleistungen an die Teilnehmer der Ständeversammlungen. Je stärker diese aber den Charakter von Gesandtenkongressen annahmen (und außerdem, allmählich, auch hier der Repräsentationsgedanke Platz zu greifen begann), desto häufiger wurden den Abgesandten der Stände auch in Deutschland Gehalte und Entschädigungsleistungen gewährt. Letztere hatten zunächst den Charakter von Naturalleistungen, wurden aber bereits zu Beginn des 16. Jahrhunderts über die Gewährung des sogenannten „Futtergeldes“ allmählich zum staatsrechtlichen Institut der „Auslösung, welche anfangs aus der Cammercasse bestritten, dann aber auf die Landes-Steuercasse übernommen wurde“ (vgl.: ZACHARIÄ, H.A., Deutsches Staats- und Bundesrecht I, S. 417). Vergleichbar waren die Regelungen im Ancien Régime. Während die revolutionären Verfassungen in Amerika und Frankreich Ende des 18. Jahrhunderts den Diäten erstmals eine den neuen politischen Koordinaten entsprechende, also die Möglichkeit der Teilnahme gewährleistende Funktion gaben, folgte die Gewährung von „Taggeldern“ im süddeutschen Frühkonstitutionalismus jedoch zunächst wohl noch stärker dem ständischen Vorbild (§ 194 der Württembergischen Verfassung von 1819). Erst nachdem die Belgische Verfassung von 1831, die im Unterschied zur Chartre Constitutionelle (1814) die Gewährung von Diäten vorsah, an Stelle der letzteren zum Modell auch des deutschen Konstitutionalismus wurde, wurden die „Tagegelder“ im Vormärz mehr und mehr zu einem selbstverständlichen Element im Katalog der bürgerlich-konstitutionellen Forderungen. Dementsprechend sah auch § 95 der Paulskirchenverfassung für die Mitglieder des Reichstages „ein gleichmäßiges Tagegeld und Entschädigung für ihre Reisekosten“ vor. Nach dem Scheitern der Paulskirche gewährte auch die Preußische Verfassung von 1850 den Mit-

Verlauf des 19. Jahrhunderts gar zu einer gemeinrechtlich geltenden Überzeugung gefestigt, und es hätte nach Ansicht Milners besonderer Argumente bedurft, um den plötzlichen Bruch der Reichsverfassung mit diesen „historisch erwachsenen Anschauungen“ rechtfertigen zu können. Er unterzog die einzelnen für das Diätenverbot vorgebrachten Argumente deshalb einer bemerkenswert weitsichtigen Analyse, die keiner der mit der Bestimmung auf Regierungsseite verbundenen Erwartungen ein eben gutes Zeugnis ausstellte.

Zur Begründung führte Milner aus, daß es zwar in politisch ruhigeren Zeiten wohl gelingen werde, jene „gefährlichen vermögenslosen“ Bevölkerungsgruppen vom Reichstag fernzuhalten. Die „Massenvertretung der Arbeiter“, gegen die der Artikel 32 RV als Sicherungsmittel eingeführt worden sei, könne hingegen bereits für die nähere Zukunft durch diesen kaum wirksam verhindert werden, da „die grosse Masse“ bei einer entsprechenden Organisation schon durch einen „sehr geringen Beitrag jedes Einzelnen leicht hinreichende materielle Mittel“ zusammenbringen könne, um den Abgeordneten die Anwesenheit im Reichstag aus eigener Kraft zu ermöglichen. Die rechtliche Frage, „ob durch die Reichsverfassung nicht auch Privatdiäten untersagt sein sollen“, werde dann bloß von theoretischer Bedeutung, das Diätenverbot mithin wirkungslos sein. Während die positive Wirkung des Artikels 32 RV daher äußerst begrenzt sei, wirke er sich aber in zweifacher Hinsicht deutlich negativ aus. Denn er provoziere die Sozialisten und gebe diesen damit den „nothwendigen Antrieb zu immer erneutem Kampfe“, und er schließe, um eine „gewisse Zahl staatsgefährlicher Elemente“ fernzuhalten, auch zahlreiche „zur vollkommenen Vertretung des Volkes nothwendige Elemente“ vom Parlament aus; schließlich biete Reichtum, so erklärte Milner in Übereinstimmung mit der frühkonstitutionellen Theorie, „noch keine Bürgschaft für die beste Eignung zum Volksvertreter“.¹¹

Ebensowenig könne das Diätenverbot mit dem Gedanken der Selbstverwaltung gerechtfertigt werden, aus dem Teile der Konservativen abgeleitet

gliedern der zweiten Kammer in Artikel 85 – nach belgischem Vorbild (vgl.: SMEND, R., Die Preußische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der Belgischen, S. 24) – „Reisekosten und Diäten“, so daß nurmehr wenige Kleinstaaten im Deutschen Reich keine Diätenzahlung an die Abgeordneten der zweiten Kammern kannten, als Milners Abhandlung erschien. Zur älteren Geschichte des Diätenrechts vgl. neben MILNER (o. Fn. 1) insb.: PITAMIC, L., Das Recht des Abgeordneten auf Diäten m.w.N.

¹¹ MILNER, E., (o. Fn. 1), S. 4, 49-59, 64 f., 84-86; die nächste Passage ebd., S. 66-75; zur frühkonstitutionellen Staatstheorie vgl. etwa: ROTTECK, C., Artikel „Abgeordnete“ in: DERS./WELCKER, C., Das Staats-Lexikon, Bd. 1, S. 103: Von der Gewährung von Diäten hänge es ab, „ob man ohne Unterschied des Vermögens bloß nach persönlicher Tüchtigkeit zu wählende Volksvertreter, oder nur Reiche, demnach natürliche Stimmführer der Geldaristokratie, in die Kammer“ entsenden könne.

hatten, daß man das Abgeordnetenmandat nach englischem Vorbild als ein entschädigungsloses „Ehrenamt“ ausgestalten müsse. Denn im Rahmen der Selbstverwaltung würden die Angelegenheiten zwar „für das ganze Volk, aber nicht durch das ganze Volk“ besorgt. Ziehe man auch die großen Unterschiede zur englischen Sozialstruktur in Betracht, so sei es für Deutschland „eine allgemeine Forderung der Billigkeit“, jedenfalls „die Baarauslagen für Reise und Unterhalt der Repräsentanten“ durch die Allgemeinheit zu ersetzen, „wenn schon eine Entschädigung der Versäumnis im Privatberuf“, so fuhr Milner fort, „vielfach an der Grenze steht, wo überhaupt die Möglichkeit einer Entschädigung aufhört, und das rein persönliche Opfer des Abgeordnetenberufes beginnt“.

Schließlich könne auch ein von Bismarck im Jahre der Reichsgründung nachgereichtes Argument nicht zu überzeugen: Nur ein diätenloses Parlament, so hatte dieser sein Beharren auf Artikel 32 RV ergänzend erläutert, vermöge kurze Sessionen und dadurch auch mit einiger Sicherheit zu garantieren, daß „die Volksvertretungen wirklich ein lebendiges Bild der Bevölkerung“ wiedergäben und der Reichstag mittelfristig nicht zu einer „Art von berufsmäßiger Volksvertretung“ verkommen werde.¹² Milner, der mit dem Reichskanzler durchaus darin übereinstimmte, daß man das Mandat nicht zu einem „selbständigen Lebensberuf“ werden lassen sollte, sah indes auch hierin kein Argument gegen die Gewährung einer „billigen Entschädigung der Last“. Ihre Verweigerung hingegen trage zudem das Risiko in sich, daß die Abgeordneten durch „häufiges Ausbleiben das Haus für lange Zeit an den Rand der Beschlussunfähigkeit führen“ würden. Nicht zuletzt diese Sorge um die Funktionsfähigkeit des Reichstags bestärkte Milner deshalb in seiner Überzeugung, daß die Verweigerung von Diäten¹³

¹² Redebeitrag BISMARCKS vom 19. April 1871, in: Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags (1871), S. 297 ff.

¹³ Der Begriff der „Diäten“ stammt etymologisch von lat. „dies“ bzw. mlat. „dieta“ (Tag) ab und bezeichnete ursprünglich den Sitzungszeitraum der Ständeversammlung sowie die Dauer der Parlamentstagung, dann auch Versammlung oder Parlament schlechthin, auch Reichstag (vgl. STIELER, K., Der Teutschen Sprache Stammbaum und Fortwachs, Sp. 2247, dort aber schon „diaeta“). Eine teilweise „semantische Vermengung“ (vgl. KLUGE, F., Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, S. 141) mit gr. „δίαιτα“, lat. „diaeta“ (Lebensart, auch Lebensunterhalt) wird mit Recht angenommen; sie hat zunächst in England stattgefunden (vgl. SKEAT, W.W., An etymological dictionary of the English language, S. 169), aber auch im Deutschen bezeichnete „Diet“ bereits zu Beginn des 17. Jahrhunderts „ein regiment oder gute ordnung mit essen und trincken“ (s. HENISCH, G., Teutsche Sprach vnd Weißheit, Sp. 707). Neben anderen staatsrechtlichen Begriffen (s.o., Fn. 10) existierten „Diäten“ im Kontext der ständischen Versammlungen schon seit Anfang des 18. Jahrhunderts (vgl. insb.: MOSER, J.J., Von der Teutschen Reichs-Stände Landen, S. 868: „Daß sie die Land-Tags-Negotia theils verzozen, und theils gar gestreckt, dadurch aber nur vile Diäten-Gelder umsonst verursacht haben“). Der Begriff ist nicht erst durch WIELAND (Don Sylvio von Rosalva, 1772) mit

in Artikel 32 RV „ohne den genügenden Rückhalt der Thatsachen unhaltbar bleiben“ werde.¹⁴

Ob die Weitsicht Milners auch darin zum Ausdruck kommt, daß er die Worte „unhaltbar bleiben“ an das Ende seiner Arbeit gestellt hat, ist kaum zu beurteilen. Jedenfalls sollte es dem Reichstag trotz zahlreicher, zeitweilig beinahe im Sessionsrythmus eingebrachter Resolutions- und Gesetzesanträge erst gut 35 Jahre nach der Reichsgründung gelingen, die Änderung von Artikel 32 RV und damit eine „Entschädigung“ seiner Mitglieder gegen Widerstände im Bundesrat durchzusetzen.¹⁵ Auch das Recht der freien Benutzung der Reichseisenbahnen, das den Abgeordneten seit 1873 für die Dauer der Session zwar umfassend, seit 1884 aber nur noch zwischen dem Wohnort und der Reichshauptstadt gewährt worden war, erhielten sie erst mit der Änderung der Reichsverfassung im Mai 1906 in seinem ursprünglichen Umfang zurück.¹⁶ Trotz der Genauigkeit seiner Analyse erwies sich

„Tagegeld“ übertragen worden (so FELDMANN, W., Fremdwörter und Verdeutschungen des 18. Jahrhunderts, in: ZDW 8 [1906/1907], S. 65; so auch im Wörterbuch der BRÜDER GRIMM, Bd. 11, Sp. 75); „Tage-Gelder“ finden sich als Synonym von „Diäten-Geldern“ vielmehr auch schon bei MOSER (a.a.O., S. 872). Mit dem aufkommenden Nationalbewußtsein wurde der Begriff des „Tagegelds“ im Verlauf der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gebräuchlicher (vgl. § 194 der Württembergischen Verfassung von 1819, aber auch Artikel 30 des bayerischen Wahlgesetzes von 1848), ohne daß der Begriff der „Diäten“ jedoch verschwunden wäre (vgl. Artikel 85 der Preußischen Verfassung von 1850): Sowohl im Staatslexikon von ROTTECK/WELCKER (2. Aufl. 1845) als auch in dem von BLUNTSCHLI/BRATER herausgegebenen Staatswörterbuch (1857) ist er als Verweisungsbegriff („siehe Abgeordnete“) verzeichnet. Durch diese teilweise Verdrängung wurde aber eine gewisse Bedeutungserweiterung begünstigt, obwohl „Diäten“ auch 1871 noch vorrangig erläutert wurden als „Tagegelder, Gebühren, die tageweise – nam. als Ersatz der Auslagen u. Versäumnis – gezahlt werden“ (vgl.: SANDERS, D., Fremdwörterbuch, Bd. 1, S. 266). Jedenfalls ist es für die Be- und Verhandlung der Diätenfrage etwa ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in zunehmendem Maße kennzeichnend, daß diese stets ein Nebeneinander zahlreicher Begriffe aufwies: Milner (s. o. Fn. 2) etwa sprach in seiner Arbeit, der ersten monographischen Behandlung der Diätenfrage in deutscher Sprache, neben „Diäten“ auch von „Entschädigung“, „Schadloshaltung“, „Dotation“, „Pension“, „Vergütung“, „Entgelt“, „Besoldung“ und „Gehalt“. Während manche dieser Begriffe offensichtlich synonym verwandt wurden, lassen sich oft aber auch nur fließende Übergänge ausmachen. Für das Verständnis „der Diätenfrage“ erscheint dieser Umstand zentral; bei der Ermittlung der den Diäten zugeordneten Funktion war daher im Unterschied zu den vorliegenden Arbeiten (o. Fn. 9) gerade auch auf diese unterschiedlich reflektiert gebrauchten, aber dadurch zugleich besonders aufschlußreichen Begriffsvarianten zu achten.

¹⁴ MILNER, E., (o. Fn. 1), S. 79 f., 90.

¹⁵ Die Anträge des Reichstags bei: HATSCHKE, J., Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, S. 610 f. (Fn. 2); das Ringen zwischen Reichstag und Bundesrat zwischen 1871 und 1900 nun sehr umfangreich bei: BUTZER, H., (o. Fn. 9), S. 103-205.

¹⁶ Auch zu Freifahrtrecht und -praxis mit einer beeindruckenden Detailfülle: BUTZER, H., (o. Fn. 9), S. 42, 119-125 (S. 122, Fn. 77), 160-166 und passim.

die Prophezeiung Milners, derzufolge die Flut am Damme des Diätenverbots bereits in den Jahren nach der Reichsgründung „immer mächtiger“ werde, ihn „zu durchbrechen“, daher doch als verfrüht.¹⁷ Die Flut verlegte sich vielmehr, um in Milners Bild zu bleiben, auf angrenzende Schwemmländer – denn: „Der Umgehung des Diätenverbots standen viele Wege offen“.¹⁸

Den Anfang machte dabei die Sozialdemokratische Partei, die auf ihrem Gothaer Parteitag 1876 der Vorhersage von Milner entsprechend beschloß, ihren Reichstagsabgeordneten Tagegelder aus der Parteikasse zu gewährleisten¹⁹ – allerdings nur, sofern diese darauf angewiesen waren, und mit der strikten Maßgabe des Parteikassierers an auswärtige Abgeordnete, nur zu den parteipolitisch besonders wichtigen Sitzungen des Reichstags anzureisen. Diese „Parteidiäten“ stellten zwar keine umfassende wirtschaftliche Absicherung der Mandatsinhaber dar, deckten aber doch immerhin die Unkosten, die für den einzelnen aus der Übernahme des Mandats resultierten – und hatten für die sozialdemokratische Parteiführung darüber hinaus den Vorzug, die parteiintern angestrebte hierarchische Struktur gerade auch innerhalb ihrer Reichstagsfraktion durch die Abhängigkeit zahlreicher Mitglieder von der Parteikasse weiter festigen zu können. Auch die Deutsche Fortschritts-, später Deutsch-Freisinnige Partei beschloß 1881, ihren Abgeordneten solche „Parteidiäten“ zu zahlen.²⁰

Bismarck, der den Mitgliedern der Kommissionen für die Beratung der Reichsjustizgesetze in den Jahren 1874/1876 zwar eine außerordentliche Entschädigung gewährt hatte,²¹ Diäten im übrigen aber weiterhin als eine „Besoldung des gebildeten Proletariats zum Zwecke des gewerbsmäßigen Betriebs der Demagogie“ kategorisch ablehnte,²² mußte diese Umgehungspraxis der Linken als Gefahr erkennen. Der Reichstag enttäuschte jedoch seine Erwartung, gegen jene seiner Mitglieder, die sich zur Entgegennahme von Parteidiäten bekannt hatten, im Rahmen des Wahlprüfungsverfah-

¹⁷ MILNER, E., (o. Fn. 1), S. 66.

¹⁸ HUBER, E.R., Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 3, S. 894.

¹⁹ MITTMANN, U., Fraktion und Partei. Ein Vergleich von Zentrum und Sozialdemokratie im Kaiserreich, S. 25 (Fn. 42) m.w.N.

²⁰ Vgl. hierzu: FUCHS, C., Die Diätenprozesse in Preussen, in: AöR 2 (1887), S. 123 ff.; SPERLICH, W., Journalist mit Mandat, S. 49, 130; BUTZER, H., (o. Fn. 9), S. 142 ff.

²¹ RGBl. 1874, S. 194 f.; RGBl. 1876, S. 15 f.; zum Erlaß der Reichsjustizgesetze (insb. ZPO und GVG) vgl. etwa: WIEACKER, F., Privatrechtsgeschichte der Neuzeit, S. 466 ff.; zur Debatte um die infolge der Professionalisierung des parlamentarisch-politischen Betriebs einsetzenden Verlagerung der nicht „eigentlich politischen“, sondern mehr „technischen Fragen“ in Ausschüsse, die auch über die Session hinaus tagen konnten, vgl.: STÜRMER, M., Regierung und Reichstag im Bismarckstaat 1871-1880. Cäsarismus oder Parlamentarismus, S. 102 ff. (109).

²² Vgl.: GALL, L., Bismarck. Der weiße Revolutionär, S. 388 f.

rens vorzugehen; im Grunde aber, so hatte er 1884 weiter erklärt, müsse es durch solche Verfassungsverstöße bereits „ipso iure“ zu einem Verlust der Abgeordneteneigenschaft kommen.²³

In der letztgenannten Auffassung erhielt Bismarck selbst durch die deutsche Staatsrechtslehre keinen Beistand. Denn Friedrich Thudichum hatte zwar schon 1870 die Ansicht vertreten, durch die Annahme von jeglicher Form von „Privatdiäten“ werde konkludent der Mandatsverzicht zum Ausdruck gebracht werde. Die führenden Vertreter der Disziplin folgten dieser Deutung jedoch nicht.²⁴ Auch die durch Robert von Mohl, dem ehemaligen Reichsjustizminister der Paulskirche, in seinem „Reichsstaatsrecht“ (1873) vorgetragene Auffassung, daß die Annahme von Privatdiäten den Strafbestimmungen der Beamtenbestechung unterfalle,²⁵ stieß auf den Widerstand von Paul Laband: Denn Reichstagsmitglieder seien „keine Beamte und die Zahlung von Entschädigungen oder Diäten ist keine Bestechung“.²⁶ Innerhalb der deutschen Staatsrechtslehre setzte sich insoweit stattdessen die eben von Paul Laband schon in der ersten Auflage seines „Staatsrechts des Deutschen Reiches“ (1876) verbreitete Interpretation durch, derzufolge der Artikel 32 RV wegen des Fehlens einer staats- oder strafrechtlichen Sanktion eine „lex imperfecta“ sei. Sinn und Zweck des Diätenverbots erklärte dieser dabei im übrigen lediglich dergestalt, daß es der Mitgliedschaft im Reichstag den „Charakter einer ehrenamtlichen Funktion“ erhalten solle.

Bismarck, der in seiner Reichstagsrede vom Herbst 1884 vergeblich die Bereitschaft angedeutet hatte, einer Änderung von Artikel 32 RV um den Preis einer „organischen Revision des Wahlgesetzes“ seine Zustimmung zu

²³ Redebeitrag BISMARCKS vom 26. November 1884, in: Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags (1884/85), S. 26.

²⁴ THUDICHUM, F., Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zoll- und Handelsvereins, S. 209; LABAND, P., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 575 f., Fn. 3, bezeichnete dies bereits in der ersten Auflage (1876) als „durch Nichts begründet“, weil „diese Fiction der wahren Sachlage durchaus“ widerstreite; zu FRIEDRICH THUDICHUM (1831-1913), der seit 1862 zunächst als außerordentlicher, 1871-1901 dann als ordentlicher Professor in Tübingen lehrte, vgl.: JESSEN, J., Die Selbstzeugnisse der deutschen Juristen, S. 127; STINTZING, R./LANDSBERG, E.: Geschichte der Deutschen Rechtswissenschaft, 3. Abteilung, 2. Halbband, S. 405.

²⁵ MOHL, R.V., Das Deutsche Reichsstaatsrecht, S. 366 ff.; zu ROBERT V. MOHL (1799-1875), der zunächst in Tübingen (1824 ao., 1827 o. Professor), ab 1847 dann in Heidelberg Staatsrecht lehrte, daneben aber auch in der württembergischen Ständeversammlung (1846) und der Paulskirche, 1857-1861 in der ersten badischen Kammer sowie 1874/75 im Reichstag Sitz und Stimme hatte, vgl.: ANGERMANN, E., Robert von Mohl 1799-1875.

²⁶ LABAND, P., (o. Fn. 24), S. 575, Fn. 3; die nachfolgenden Zitate ebd. S. 575 ff.; zu PAUL LABAND (1838-1918), der zunächst in Königsberg (1864 ao., 1866 o. Professor), dann (seit 1872) in Straßburg Staatsrecht lehrte, daneben (1880-1911) aber auch zunächst als Mitglied des Staatsrats von Elsaß-Lothringen, dann als Mitglied der ersten Kammer des Landtags von Elsaß-Lothringen wirkte, vgl. etwa: PAULY, W., Staatsrechtslehre als Wissenschaft, S. 301 ff.; FRIEDRICH, M.: Artikel „Laband, Paul“, in: NDB 13, S. 362 f.

erteilen,²⁷ Diäten also nun für die Aufhebung des allgemeinen Wahlrechts zu gewähren bereit gewesen wäre, verlegte sich daher auf ein anderes Vorgehen. Denn daß sich das Diätenverbot des Artikel 32 RV nicht allein an das Reich und die Länder richtete, sondern sich doch jedenfalls nach Sinn und Zweck auch auf den Empfang von „Privatdiäten“ bezog, wurde durch die Staatsrechtslehre trotz des Fehlens einer staats- oder strafrechtlichen Handhabe mehrheitlich anerkannt.²⁸ Innerhalb Preußens, wo die §§ 172 f. des ersten Teils, 16. Titel, des Allgemeinen Landrechts²⁹ die Möglichkeit boten, dem Empfänger verbotswidriger Leistungen diese durch den Fiskus wieder „zu entreißen“, ließ Bismarck deshalb Mitte der achtziger Jahre die bald als „Diätenprozesse“ bekannten Verfahren gegen jene Reichstagsmitglieder anstrengen, denen der Empfang von Privatdiäten nachgewiesen werden konnte. In der ersten Instanz blieb er damit zwar durchweg erfolglos, da die zuständigen Untergerichte seiner extensiven Interpretation von Artikel 32 RV nicht folgten; sämtliche mit den Berufungsverfahren befaßten Oberlandesgerichte gaben den Klagen jedoch letztlich statt, und selbst vom Reichsgericht wurde diese Rechtsauffassung 1886 bestätigt.³⁰ Das reichsgerichtliche Urteil wiederum segnete in der kurz darauf erschienenen zweiten Auflage seines Staatsrechts sodann auch Laband ab: Die Frage der Anwendbarkeit der §§ 172 f. ALR sei „mit Recht bejaht“³¹ worden – und

²⁷ Redebeitrag BISMARCKS vom 26. November 1884, in: (o. Fn. 23), S. 26.

²⁸ Aus Wortlaut und Entstehungsgeschichte folgerte die Mehrheit der Staatsrechtslehrer ein Verbot jedweder Form von Zuwendungen, gleichviel, ob aus öffentlichen oder privaten Mitteln. Neben LABAND und VON MOHL waren dies etwa PHILIPP ZORN (Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 234 f.) sowie HERMANN SCHULZE (Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, S. 83 f.), nach anfänglichem Zögern auch MAX VON SEYDEL (Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich, S. 216 f.); allein auf Zahlungen aus öffentlichen Mitteln bezog den Artikel 32 RV LUDWIG VON RÖNNE (Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 280 f.); eine – durch die Betonung der Worte „als solche“ – vermittelnde Position schließlich vertrat GEORG MEYER (Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 414); zu diesen vgl.: STOLLEIS, M., Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 2, S. 322 ff. m.w.N.

²⁹ §§ 172 f. ALR bestimmten, daß „Zahlungen aus einem Geschäfte, welches gegen ein Verbotsgesetz läuft, [...] zwar der Zahlende nicht zurückfordern“ konnte, der Fiskus aber das Recht hatte, „dem Empfänger den verbotenen Gewinn zu entreißen“.

³⁰ RGZ 16, S. 90 f.; vgl. hierzu insb.: FUCHS, C., (o. Fn. 20), S. 123 ff.; und: JOËL, M., Das Diätenverbot der Reichsverfassung, in: Annalen des Deutschen Reiches (1886), S. 613 ff.

³¹ LABAND, P., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1 (2. Aufl. 1888), S. 336; auch diese Prozesse sind nun relativ umfangreich durch BUTZER (o. Fn. 9, insb. S. 181 ff.) dargestellt worden. So wertvoll dessen Arbeit trotz ihrer Tendenz, die (m.E. unzutreffende) Deutung der Geschichte des deutschen Diätenrechts durch das Bundesverfassungsgericht gewissermaßen zu verifizieren, nicht allein aufgrund ihrer Materialfülle auch ist, so problematisch ist allerdings auch Butzers methodisches Vorgehen: Im Blick auf die Diätenprozesse und auf die „verfassungsmäßig ‘richtige‘“ Bedeutung von Artikel

erst nach der Jahrhundertwende ist postum die Auffassung des national-liberal engagierten Georg Meyer bekannt geworden, derzufolge man die Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts doch „mit Hilfe einer recht künstlichen Argumentation auf den Fall zur Anwendung gebracht“ habe.³²

Die Gewährung von Parteidiäten durch die Sozialdemokratische und die Freisinnige Partei vermochte mit den Diätenprozessen indes schon deshalb kaum wirksam beeinträchtigt zu werden, da die Beweisbarkeit von deren verbotswidriger Entgegennahme praktisch von einem Eingeständnis der Abgeordneten oder ihrer Parteien abhing. Es bewahrheitete sich daher auch die Prophezeiung Milners, derzufolge eine Massenvertretung der Arbeiter durch das Diätenverbot nicht würde verhindert werden können – auch wenn die Sozialdemokraten erst in den neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts die Fraktionsstärke der Nationalliberalen oder der Deutsch-Konservativen erreichten und sie das Zentrum als stärkste Reichstagsfraktion erstmals 1912 bei den letzten Wahlen im Kaiserreich ablösten.³³ Nicht bloß im Kampf gegen die Sozialdemokraten jedoch erwies sich Artikel 32 RV als stumpfe Waffe: Auch das vom Reichskanzler zunächst nur als abschreckendes Szenario entworfene Entstehen eines „gewerblichen Par-

32 RV etwa unternimmt er den Versuch einer „rückwärtsgerichtete[n] Norminterpretation“ (S. 91), bei dem er den damals vertretenen Rechtsansichten attestiert, „mit Recht“ (S. 100) vertreten worden zu sein; auch das Reichsgericht habe in dieser Frage „zutreffend“ (S. 186) entschieden, da die Regelung des Artikels 32 RV „objektiv klarer und eindeutiger“ gewesen sei, „als seine Urheber und zeitgenössischen Interpreten es bei ihnen zu wenig in die Tiefe gehenden Interpretationsversuchen angenommen hatten“ (S. 95). Der Maßstab der von Butzer heute übernommenen und „zu lösende[n] Interpretationsaufgabe“ (S. 92) soll dabei ein auf SAVIGNYS „System des heutigen Römischen Rechts“ (1840) zurückgeführter, „klassischer“ Auslegungskanon sein! Soweit in der vorliegenden Untersuchung der Versuch einer verfassungs- und wissenschaftsgeschichtlichen Annäherung an die „Diätenfrage“ unternommen wird, so liegt dem natürlich die Absicht zugrunde, sich in die diesbezüglichen – damaligen – Sprachspiele von Staatsrechtslehre und Politik einzufinden: „Es geht also“ scheinbar lediglich „um eine Entzifferung der Grammatiken der Wortverwendungen, der Denkstrukturen und der Gefühle der Vergangenheit“ (STOLLEIS, M., Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 1, S. 46) – auch wenn für dieses Interesse nicht zuletzt das persönliche Empfinden eines zeitgenössischen Unvermögens im Umgang mit „der Diätenfrage“ ausschlaggebend ist.

³² MEYER, G., Das parlamentarische Wahlrecht, S. 520; zu GEORG MEYER (1841-1900), der 1873 in Marburg ao., 1875 in Jena o. Professor wurde und seit 1889 in Heidelberg Staatsrecht lehrte, nach einer kurzen Zeit im sächsischen Landtag aber zwischen 1881 und 1890 auch als angesehenes Mitglied der nationalliberalen Fraktion ein Reichstagsmandat versah, bevor er 1891 seine Universität in der ersten badischen Kammer vertrat, vgl.: FRIEDRICH, M.: Artikel „Meyer, Georg“, in: NDB 17, S. 339 f.

³³ Die Entwicklung der Wählerstimmen und Reichstagsmandate der SPD zwischen 1871 und 1912 etwa bei: MILLER, S./POTTHOFF, H., Kleine Geschichte der SPD, S. 287; die Mandatsverteilung insgesamt zwischen 1871 und 1912 etwa bei: MILATZ, A., Wahlrecht, Wahlergebnisse und Parteien des Reichstags, S. 33 ff. (40).

lamentarismus“, dem er gerade mit dem Diätenverbot „eine Schranke zu bauen“ beabsichtigt hatte, erkannte Bismarck bereits 1884 als tatsächlich gegeben an. Dabei hatte er neben den Beamten, für die ihm die Mandatsübernahme aufgrund deren verfassungsmäßig verbrieften Rechts „zum Eintritt in den Reichstag“ (Artikel 21 RV) bei Fortbezug der staatlichen Beamtenbesoldung als „eine Art von Ferienannehmlichkeit“ erschien,³⁴ in erster Linie die immer zahlreicher werdenden Journalisten im Reichstag vor Augen: Es sei „die Preßthätigkeit die eigentliche Basis der Abgeordneten von Beruf“. Ganz in Übereinstimmung mit seiner – ähnlich erfolg- und folgenreichen – Absicht, die Parteien in den Augen der Öffentlichkeit zu „bloßen Agenten wirtschafts- und sozialpolitischer Interessenwahrung zu degradieren“,³⁵ verwandte Bismarck also ab den achtziger Jahren den entschieden pejorativen Begriff des „Berufsparlamentariers“ in erster Linie zur Bezeichnung jener Reichstagsmitglieder, die das Diätenverbot gerade wegen ihrer Abgeordnetenstellung durch die „Einträglichkeit des Preßgewerbes“ zu entschärfen vermochten.³⁶

Es war jedoch nicht bloß das Aufkommen jenes Typus des „Journalisten mit Mandat“,³⁷ aufgrund dessen im Verlauf des Kaiserreichs eine kontinuierlich „wachsende Anzahl von Männern“ beobachtet werden kann, die ihr Mandat „mit anderen politischen oder quasi-politischen Rollen verbanden“ und auf diese Weise ein signifikantes „Anwachsen der Zahl von Berufspolitikern“ bewirkten.³⁸ So entsprach nicht allein über die Hälfte der sozialdemokratischen Abgeordneten zwischen 1900 und 1912 wegen ihrer Mitarbeit in der Parteipresse jenem Typus des „Journalisten mit Mandat“,³⁹ sondern es gehörte auch fast die Hälfte aller Reichstagsabgeordneten zugleich einem einzelstaatlichen Landtag an – und diese bezogen damit als sogenannte „Doppelmandatare“ in immerhin einem ihrer politischen Betätigungsfelder regelmäßige Diäten.⁴⁰ Sodann ist – neben all jenen, die durch

³⁴ Zum Anteil der Staatsdiener in den deutschen Parlamenten des 19. Jahrhunderts und insgesamt zum Komplex „Parlament und Bürokratie“ vgl. noch immer: RITTER, G.A., *Entwicklungsprobleme des deutschen Parlamentarismus*, S. 11 ff. (32 ff.).

³⁵ PUHLE, H.-J., *Parlament, Parteien und Interessenverbände 1890-1914*, S. 340 ff., 343.

³⁶ Redebeitrag BISMARCKS vom 26. November 1884, (o. Fn. 23), S. 31.

³⁷ Formulierung nach: SPERLICH, W., (o. Fn. 20).

³⁸ SHEEHAN, J.J., *Politische Führung im Deutschen Reichstag 1871-1918*, S. 89 f.

³⁹ SPERLICH, W., (o. Fn. 20), S. 128, 137; zum Wandel der „sozialen Grundlagen des Parlamentarismus“ vgl. auch: RITTER, G.A., (o. Fn. 34), S. 19 ff. (24 ff.); STÜRMER, M., *Das ruhelose Reich*, S. 109 f., 118 f.; sowie insb.: Puhle, H.-J., (o. Fn. 35), *passim*.

⁴⁰ MOLT, P., *Der Reichstag vor der improvisierten Revolution*, S. 47, beziffert den Anteil der Doppelmandatare zwischen 1906 und 1911 mit 48,1 % und erklärt, daß dieser zuvor noch deutlich höher gelegen habe; als Beleg für die auch in den parlamentarischen Verhandlungen wiederholt angeführte Notwendigkeit, einem Reichstagskandidaten zugleich ein einzelstaatliches Mandat zu gewähren, vgl. auch: WESTERMAYER, J., *Politik als Beruf. Der Parlamentarier Moritz Mohl 1802-1888, der (auf S. 70) selbst für MORITZ*