

In eigener Sache die Barrieren der Verfassung schleifen

Die Abgeordnetenbezüge sollten nicht, wie das Parlament plant, an die Richtergehälter angekoppelt werden

Der Beschluß über die Höhe der Entschädigung, die den Abgeordneten für ihre Arbeit zusteht, war immer heikel. Denn hier entschieden sie in eigener Sache. Gerade das wollte ihnen aber der Gesetzgeber nicht ersparen, da das Öffentlichkeitsprinzip keine Ausnahme duldet. Inzwischen versuchen die Parlamentarier, diesen Auflagen zu entkommen, sogar im Wege der Grundgesetzänderung. Der Speyerer Staatsrechtler Hans Herbert von Arnim hat die Wege, auf denen das geschehen soll, mehrfach kritisiert. Nachfolgend bringen wir Auszüge aus seinem jüngsten Kommentar. F.A.Z.

Der Bundestag will seine Diäten massiv aufstocken und sich dabei zugleich der Kontrolle durch Öffentlichkeit und Verfassungsgericht weitgehend entledigen. Die öffentliche Meinung hat die Brisanz dieses Vorhabens – dank einer parlamentarischen „Öffentlichkeitsarbeit“, die die öffentliche Kontrolle bisher hat leerlaufen lassen – noch nicht erkannt.

Das Parlament ist das Herzstück der parlamentarischen Demokratie. Wenn im folgenden Kritik, auch scharfe und unverblühte Kritik, geübt wird, so geschieht dies auf der gedanklichen Grundlage, daß der Demokratie Kritik und öffentliche Diskussion geradezu wesenseigen sind, weil sie davon ausgeht, daß nur auf diese Weise Mißbräuche verhindert werden können und stimmige Gesamtentwicklungen zustande kommen.

Das Dilemma des finanziellen Status der Abgeordneten liegt darin, daß die Begünstigten selbst entscheiden. Das kann einerseits verführerisch, andererseits aber auch lästig sein, weil es öffentliche Diskussion und Kritik hervorruft. Doch wenn das Parlament, um sich dieser – verfassungsrechtlich gewollten – Lästigkeit zu entziehen, darangeht, erstmals auch das Grundgesetz im Interesse seiner Mitglieder zu entschärfen, geht es nicht mehr nur ums Geld, sondern um grundlegende Institutionen und Prinzipien.

Das geplante Gesetz sieht eine massive Anhebung der Entschädigung und der Altersrenten von Bundestagsabgeordneten vor; die Entschädigung soll von derzeit monatlich 10 366 Mark in sechs Jahressprüngen zu je durchschnittlich etwa 1000 Mark auf etwa 16 500 Mark zum 1. Januar des Jahres 2000 steigen. Die erste Steigerung ist rückwirkend zum 1. Januar 1995 vorgesehen. Gleiches soll auch für die 99 deutschen Europa-Abgeordneten gelten. Die Beträge errechnen sich aus steigenden Prozentsätzen von Gehältern oberster Bundesrichter: Zum 1. 1. 1995 sollen Abgeordnete 80 Prozent, zum 1. 1. 2000 100 Prozent dieser Bezugsgröße erhalten. Die voraussichtliche Erhöhung der Entschädigung bis zum Jahr

2000 hängt somit auch davon ab, mit welchen Raten die Richterbezüge steigen.

Die Altersrenten ehemaliger und amtierender Abgeordneter werden aufgrund des Gesetzentwurfs zum 1. Januar 2000 voraussichtlich um etwa 40 Prozent höher sein als bisher – und das, obwohl schon jetzt allgemein kritisiert wird, daß Abgeordnete überversorgt sind. (Rudolf Scharping: „Politiker sind zu schlecht bezahlt und zu gut versorgt.“) Der enorme Anstieg der Altersrenten von Bundestagsabgeordneten soll just in einer Zeit erfolgen, wo sich zeigt, daß die allgemeinen Versorgungssysteme auf Dauer ohne Einschnitte nicht mehr finanzierbar sind – wegen der demographisch bedingten Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung und wegen der zusätzlich zu bewältigenden sogenannten Pensionslawine im öffentlichen Dienst.

Die Erhöhungen der Diäten werden vor allem damit begründet, die Abgeordnetenentschädigung sei gegenüber der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückgefallen. Doch weiß jeder, daß statistische Aussagen wesentlich von der Wahl des Basisjahres abhängen. So ist es auch hier. Die zum Unterhalt des Abgeordneten und seiner Familie bestimmte Entschädigung wurde 1977 etwa verdoppelt. Wählt man nicht 1977, sondern 1976 zum Basisjahr, so verändert sich die Aussage grundlegend. Dann ergibt sich kein Rückstand, sondern ein Vorsprung der Abgeordnetenentschädigung. Das zeigt sich, wenn man sie mit der Entwicklung durchschnittlicher Arbeitnehmerinkommen vergleicht. Diese werden sich von 1973 bis 2000 etwa verdreifacht haben, die Entschädigung von Bundestagsabgeordneten aber wird sich, falls der Gesetzentwurf in Kraft tritt, etwa verfünffacht haben.

Unabhängig durch Geld?

Auch andere Argumente, die häufig für eine massive Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung angeführt werden (Stärkung der Unabhängigkeit, Erleichterung des Seiteneinstiegs für gutverdienende Persönlichkeiten aus der Wirtschaft), halten einer genaueren Nachprüfung nicht stand. Klar ist, daß wir alle ein gutes, leistungsfähiges und unabhängiges Parlament haben wollen; die Frage aber ist, auf welche Weise wir es bekommen. Da von der eigenen Partei die für die Wahl meist entscheidende Nominierung abhängt, wird die Unabhängigkeit der Abgeordneten von ihrer Partei durch Diäten-erhöhungen regelmäßig nicht gemindert, sondern im Gegenteil noch vertieft, weil der Abgeordnete, will er seinen finanziellen Status halten, um so stärker auf die Wiedernominierung durch seine Partei angewiesen ist, je höher die Diäten sind.

Und daß die These, eine Erhöhung der Diäten wäre erforderlich, um die Unabhängigkeit der Abgeordneten von Wirtschaft und Verbänden zu sichern, in Wahrheit nur eine Schutzbehauptung ist und selbst von ihren Befürwortern nicht ernst genommen wird, zeigt das beharrliche Unterbinden von wirksamen Vorkehrungen gegen massive finanzielle Einflüsse von Interessen auf Abgeordnete, die derzeit unbeschränkt möglich sind: etwa durch „Spenden“ von interessierten Kreisen in unbeschränkter Höhe. Die Parteienfinanzierungskommission beim Bundespräsidenten hatte gefordert, daß derartige Spenden durch wirksame verfahrensmäßige Vorkehrungen unterbunden werden. Der vorliegende Gesetzentwurf sagt dazu nichts. Ähnliches gilt für unechte Beraterverträge und fortlaufende Geschäftsführergehälter, für die der Abgeordnete nichts tut – außer sich dem politischen Einfluß des Financiers zu öffnen. Die Unabhängigkeit der Abgeordneten wird also durch ganz andere Faktoren als zu geringe Diäten bedroht.

Der Gesetzentwurf ist ein wahres Meisterstück an Camouflage. Er enthält – abweichend von der Vorlage der Rechtsstellungskommission – keinerlei konkrete Beträge mehr, sondern nur Prozentsätze und unverständliche Versatzstücke aus dem Beamtenbesoldungs- und Beamtenversorgungsrecht, so daß bereits die bloße Erfassung seines genauen Inhalts selbst für den geschulten Juristen viel Arbeit erfordert und ohne dauerne Rückfragen bei Insidern gar nicht möglich ist. Kein Wunder, daß niemand erkannt hat, was der Gesetzentwurf beinhaltet.

Die Camouflage dürfte vor allem den Sinn haben, zu verdecken, daß die Altersrenten von amtierenden und ehemaligen Abgeordneten – entgegen den öffentlichen Erklärungen – so stark steigen. Durch die geplante Ankoppelung der Entschädigung an die Besoldung von Bundesrichtern soll es dem Bundestag in Zukunft ermöglicht werden, die Abgeordnetenentschädigung geräuschlos und ohne viel Aufhebens dadurch zu erhöhen, daß er die Beamtenbesoldung, die ja vom Gesetzgeber festgesetzt wird, anhebt. Es bleibt also bei der Entscheidung des Parlaments, nur wird jetzt auch noch die gesamte Besoldung des öffentlichen Dienstes hineingezogen.

Die vorgesehenen Regelungen widersprechen mehrfach dem Grundgesetz. Das Grundgesetz verlangt, daß die konkreten Beträge, die an Abgeordnete gezahlt werden, im Gesetz genannt werden. Das Gericht hat eine Koppelung der Entschädigung an die Beamtenbesoldung ausdrücklich verboten und auch untersagt, daß die Entscheidung über die Abgeordnetenent-

schädigung und ihre Teile in nichtöffentliche Gremien verlagert wird.

So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem grundlegenden Diätenurteil die Anknüpfung der Abgeordnetenentschädigung „unmittelbar oder mittelbar“ an ein Beamtengehalt ausdrücklich für verfassungswidrig erklärt, weil die Abgeordnetenentschädigung „nichts mit der Regelung des Beamtengehalts in den Besoldungsgesetzen zu tun“ habe und deshalb „keine Annäherung an den herkömmlichen Aufbau eines Beamtengehalts und keine Abhängigkeit von der Gehaltsregelung“ verträge. Wenn der vorliegende Gesetzentwurf die Abgeordnetenentschädigung an ein Richtergehalt knüpft, ist dies in der Sache nicht weniger verfassungswidrig, weil die R-6-Besoldung eines Bundesrichters genau derjenigen eines hohen Bundesbeamten (Besoldungsgruppe B 6 Ministerialdirigenten) entspricht.

Gefährliche Zweidrittelmehrheit

Die größten Bedenken gegen die Gesetzentwürfe sind verfassungspolitischer Art. Sie beruhen darauf, daß der Bundestag, statt sich an das Grundgesetz und die darauf gegründete Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu halten, nun – erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik – vor einer Änderung des Grundgesetzes im eigenen Interesse nicht mehr zurückscheut. Die Fraktionen von CDU/CSU und SPD suchen ihre breite Mehrheit dazu zu nutzen, bisher bestehende Verfassungsbarrieren in eigener Sache zu schleifen und dadurch die Kontrolle durch das Verfassungsgericht und die Öffentlichkeit zu beseitigen oder doch sehr zu erschweren. Die Folgen sind „kontrolllose“ Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, also gerade in einem Bereich, wo Kontrolle eigentlich besonders not täte.

Der vorliegende Fall ist ein Präzedenzfall: Werden die Abgeordneten bei dem Versuch, sich der Kontrollen zu entledigen, heute nicht gebremst, dürfte auf Dauer kein Halten mehr sein. Über die für Verfassungsänderungen erforderlichen Zweidrittelmehrheiten verfügen die Großparteien-Kartelle bei Entscheidungen der politischen Klasse in eigener Sache ja ohnehin regelmäßig, da die Opposition eingebunden zu sein pflegt. Hier geht es an das Fundament unseres Gemeinwesens. Denn die rechtsstaatliche Demokratie lebt von den Gedanken der Gewaltenteilung und der gegenseitigen Kontrolle der Staatsorgane. Dadurch hebt sie sich vom Absolutismus früherer Zeiten ab, der dadurch gekennzeichnet war, daß die Herrscher *legibus absolutus*, das heißt von allen Bindungen befreit waren.

HANS HERBERT VON ARNIM