

*Im vergangenen Sommer sorgte der Diätenskandal im hessischen Landtag für Rumoren und Rücktritte. Doch nach wie vor genießen die hessischen Abgeordneten verfassungswidrige Privilegien.*



Hessischer Landtag: Fest entschlossen, den finanziellen Status quo zu erhalten

Aufnahme: Sven Simon/Montage: DZ

# Ein Vorteil kommt zum anderen

Den hessischen Abgeordneten geht es besser,  
als Karlsruhe erlaubt / Von Hans Herbert von Arnim

**D**er hessische Diätenskandal war eines der politischen Schockerlebnisse des Jahres 1988. In einem manipulativen Gesetzgebungsverfahren hatten die Mitglieder des Landtags im Februar ihr Einkommen erheblich aufgestockt. Als dies im Sommer aufgedeckt wurde, mußte der Landtag das Gesetz nach massivem öffentlichen Protest zurücknehmen. Der Präsident und ein Vizepräsident nahmen den Hut. Dieser Vorgang hat weit über die Grenzen des Landes Beachtung gefunden. Damals versprachen die Politiker, sie wollten die hessische Diätenregelung insgesamt in Ordnung bringen. Bisher ist nichts Entscheidendes getan worden. Das künftige Verhalten des Landtags wird auf die Diätendiskussion auch in den anderen Parlamenten der Bundesrepublik ausstrahlen.

Der hessische Fall hat die Aufmerksamkeit auf ein Grundproblem gelenkt: Wenn die Abgeordneten über ihre Bezahlung entscheiden, dann handeln sie in eigener Sache und sind deshalb nicht unbefangen. Es besteht die Gefahr, daß gemauschelt wird, daß überzogene, verfassungswidrige Regelungen getroffen werden und daß, wenn sich dies alles später herausstellt, das Parlament möglichst lange daran festhält. Der Kontrolleur Parlament bedarf hier selbst der Kontrolle. Das Bundesverfassungsgericht kann nur entscheiden, wenn es von einem Betroffenen angerufen wird. Dazu kommt es fast nie. Das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1975 ist nach wie vor die einzige maßgebliche Äußerung des Gerichts; doch wird es nicht immer beachtet. Hier kann nur öffentliche Kontrolle helfen. Sie ist, wie auch das Gericht bemerkt, „die einzige wirksame Kontrolle“.

In Hessen ist nach der Gesetzeskorrektur im letzten Sommer in der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden, dem Abgeordnetengesetz seien die Giftzähne gezogen. In Wahrheit enthält auch das nun wieder geltende alte Gesetz in der Fassung von 1985 untragbare, zum Teil offensichtlich verfassungswidrige Regelungen. Der Landtag hatte deshalb ursprünglich eine zügige Reform zum Herbst 1988 versprochen und im Eiltempo drei weitere Gutachter beauftragt, die Anfang September zahlreiche verfassungswidrige Regelungen rügten. Aus der zum 1. Oktober versprochenen Reform ist bisher aber nichts geworden, obwohl zumindest die offensichtlichen Verfassungswidrigkeiten längst hätten beseitigt werden können. Dazu einige Beispiele:

● Der Landtagspräsident und die Fraktionsvorsitzenden erhalten neben ihrem Gehalt und ihrer sachlichen Amtsausstattung eine steuerfreie Kostenpauschale zwischen 8000 Mark und 9000 Mark monatlich, die Vizepräsidenten zwischen 5750 Mark und 6750 Mark, eine in deutschen Parlamenten einmalige Regelung, die ein verkapptes steuerfreies und deshalb verfassungswidriges Einkommen schafft.

● Abgeordnete, die früher Bürgermeister, Landrat oder politischer Beamter waren, erhalten — im Widerspruch zum Diätenurteil — neben ihren Abgeordnetenbezügen ein Ruhegehalt aus dem früheren Beamtenverhältnis; auch dies ist ein einmaliges Privileg in der Bundesrepublik. Alle anderen Parlamente haben sich an das Diätenurteil gehalten.

● Der hessische Landtag hat sich eine überzogene Altersversorgung bewilligt, die schon nach zwei Legislaturperioden mit dem 55. Lebensjahr beginnt und derzeit 4767 Mark monatlich beträgt (13. Zahlung eingerechnet). Auch dieses, nach dem Urteil aller Gutachter verfassungswidrige Privileg ist einmalig in der Bundesrepublik und muß selbst Bundestagsabgeordnete neidisch machen.

● Jeder Abgeordnete erhält (neben steuerpflichtigem Einkommen, Altersversorgung etc.) steuerfreie Kostenpauschalen zwischen 3500 Mark und 4500 Mark monatlich, je nach der Entfernung seines Wohnsitzes von Wiesbaden. Ein gewichteter Ländervergleich, in den auch das Übernachtungsgeld einzubeziehen ist, zeigt, daß Hessen mit Abstand an der Spitze steht. Läßt man Bayern außer acht, weil die dortige Regelung selbst im Verdacht der Verfassungswidrigkeit steht, und vergleicht die hessische Regelung mit derjenigen in den anderen Flächenstaaten, so liegt Hessen durchschnittlich um 1400 Mark höher, obwohl die hessischen Abgeordneten kaum größeren Aufwand bestreiten müssen. Die Abgeordneten in den Vergleichsländern erhalten auch nicht etwa so wenig. Für Schleswig-Holstein hat eine Kommission soeben eine markante Senkung der Kostenpauschale empfohlen. Daß die Pauschalen in Hessen den typischen Mandatsaufwand bei weitem überschreiten und ein verkapptes steuerfreies und deshalb verfassungswidriges Einkommen enthalten, kann danach nicht mehr zweifelhaft sein.

● Altabgeordnete, die seit 1971 oder länger im Landtag sind — derzeit immerhin noch 19 —, können Ruhegeld und Übergangsgeld nach dem alten, „an sich“ 1978 aufgehobenen Abgeordnetenentschädigungsgesetz von 1973 bekommen. Dabei bestehen all die Privilegien fort, die das Bundesverfassungsgericht schon 1975 für verfassungswidrig erklärt hat: die weitgehende Steuerfreiheit, die fehlende Anrechnung anderer staatlicher Bezüge und die Ankoppelung an die Beamtenbesoldung. Das Ruhegeld nach altem Recht stellt zum Beispiel einen ehemaligen Minister um bis zu 4200 Mark monatlich besser als nach neuem Recht — Folge der drei verfassungswidrigen Privilegien.

● Das Übergangsgeld nach altem Recht wird auf Antrag in einer Summe ausbezahlt, selbst dann, wenn der Abgeordnete durch Tod aus dem Landtag scheidet. Ein solches „Übergangsgeld ins Jenseits“ ist unsinnig. In Wahrheit handelt es sich um ein verkapptes, völlig überzogenes Sterbegeld für die Hinterbliebenen, das bis über 100 000 Mark (steuerfrei) betragen kann.

● Das steuerpflichtige Gehalt hessischer Abgeordneter hat sich zum 1.1.1989 von 6825 auf 7150 Mark monatlich erhöht (13. Entschädigung eingerechnet). Dies war die letzte Stufe einer 1985 beschlossenen fünfstufigen Erhöhung, durch die die Entschädigung von 5796 auf 7150 Mark angehoben wurde. Auch dieser Automatismus ist verfassungswidrig. Das Bundesverfassungsgericht hat für die Diätenfestsetzung eine selbständige, je gesondert von der Öffentlichkeit nachvollziehbare Entscheidung des Parlaments verlangt, die hier nicht vorliegt.

Die zum Teil grotesken Verfassungswidrigkeiten des Hessischen Abgeordnetengesetzes, deren Schilderung immer wieder ungläubiges Staunen hervorruft, provoziert die Frage, wie es eigentlich dazu kommen konnte. Der Blick richtet sich auf die Gesetzgebungsverfahren, und hier zeigt sich, daß das manipulative Gesetzgebungsverfahren vom Februar 1988 kein Einzelfall war:

— Für die überhöhten steuerfreien Kostenpauschalen wurden schon 1976 die Weichen gestellt: Sie wurden damals im Handstreich ohne ausreichende Begründung auf 3500 Mark etwa verdoppelt. Damit wurden erhebliche verdeckte Einkommensbestandteile in die steuerfreien Pauschalen gebracht und das Diätenurteil von 1975, das eine Versteuerung des Einkommens verlangt, unterlaufen.

— Ein anderes Beispiel ist die Gesetzesänderung von 1981: Bei der ersten Lesung im Landtag lag der Gesetzentwurf noch gar nicht vor. Die Abgeordneten wußten also gar nicht, worüber sie abstimmten; die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Öffentlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens wurde unterlaufen. Die Verabschiedung des Gesetzes erfolgte am nächsten Tag, in der letzten Sitzung vor der Sommerpause, ohne Aussprache. Gewichtige Neuerungen wie die Erhöhung der Altersversorgung und die Einführung der 13. Entschädigung wurden verschwiegen oder verschleiert — jedenfalls weder im Diätenbericht des Präsidenten noch in den öffentlichen Verhandlungen des Landtags dargestellt, geschweige denn begründet. Wenn einmal eine Pathologie des Gesetzgebungsverfahrens geschrieben wird, wird dieses Verfahren an vorderer Stelle zu nennen sein.

— Die 1985 eingeführte fünfstufige Erhöhung der steuerpflichtigen Entschädigung bis auf 7150 Mark wurde mit der angeblichen Notwendigkeit begründet, die Abgeordneten mit bestimmten Beamten „besoldungsmäßig“ gleichzustellen. Ein solcher Vergleich ist aber schief und unzulässig, weil Abgeordnete neben ihrem Mandat einen Beruf ausüben und hinzuverdienen dürfen, was häufig auch geschieht, ganz abgesehen davon, daß die meisten Landtagsabgeordneten noch kommunale Mandate (mit entsprechenden Diäten) innehaben.

Daß das Hessische Abgeordnetengesetz verfassungswidrig ist, wird vom Landtag inzwischen nicht mehr bestritten. Fraglich ist, welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind. Die Grünen haben den bestechenden Vorschlag Martin Hirschs aufgegriffen, die steuerfreien Pauschalen ganz zu streichen und dafür das steuerpflichtige Gehalt auf 10 600 Mark anzuheben. Leider dürfte dieser Vorschlag gegen den Widerstand der anderen Fraktionen auf absehbare Zeit kaum Chancen haben, zu groß sind die materiellen Vorteile des derzeitigen unüberschaubaren „Systems“.

Zumindest müssen aber in einem ersten, längst überfälligen Reformschritt die offensichtlich verfassungswidrigen Regelungen alsbald aufgehoben werden. Der hessische Landtag hat dies am 2. Februar 1989 abgelehnt. Für den Sommer dieses Jahres wurde zwar ein Gesetzentwurf in Aussicht gestellt. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens eines solchen Gesetzes aber blieb offen. Das macht skeptisch. Denn der neue Landtagspräsident Klaus-Peter Möller vertritt — wohl nicht ohne

Abstimmung mit den Fraktionen — öffentlich die These, eine Verschlechterung des finanziellen Status der Abgeordneten könne verfassungsmäßig erst zu Beginn der nächsten Wahlperiode (April 1991) in Kraft gesetzt werden.

Diese These hat unter Verfassungsrechtlern nur Kopfschütteln hervorgerufen; sie illustriert aber die Tendenz, die verfassungswidrigen Privilegien über die Zeit der Legislaturperiode zu retten. In Wahrheit muß jeder Bürger mit der Beseitigung, sogar mit der rückwirkenden Beseitigung verfassungswidriger, ihn begünstigender Gesetze rechnen; so die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dies gilt erst recht für die Mitglieder eines Landtags, der für die Verfassungswidrigkeit der Regelung selbst verantwortlich ist.

Gleichwohl scheint der hessische Landtag darauf aus zu sein, den finanziellen Status quo zu erhalten. Der Landtagspräsident hat die vordringlichste Aufgabe darin gesehen, eine Kommission zu berufen, die einen Bericht vornehmlich über die Höhe der steuerpflichtigen Abgeordnetenentschädigung erarbeiten soll. Dem Landtagspräsidenten schwebt dabei eine Erhöhung vor, obwohl dafür kein Grund zu erkennen ist. Denn Hessen nimmt (auch vor der automatischen Erhöhung zum 1.1.1989) mit einem Monatsbetrag von 6825 Mark nach Bayern und Niedersachsen den dritten Rang unter den deutschen Landesparlamenten ein. Die hessischen Abgeordneten verfolgen offenbar die Absicht, sich für den Abbau der verfassungswidrigen Zusatzzahlungen durch eine Anhebung der steuerpflichtigen Entschädigung schadlos zu halten; der Landtagspräsident spricht dies auch offen aus. Die hessischen Politiker der hergebrachten Parteien sehen das einmal erreichte materielle Niveau, mag es auch auf noch so dubiose Weise zustande gekommen sein, als Untergrenze an, unter die man aus Besitzstandsdenken nicht zurückgehen könne. Angesichts der Größenordnung der verfassungswidrigen Privilegien müßte eine solche Kompensation aber zu einer gewaltigen Anhebung der steuerpflichtigen Entschädigung in Hessen führen, was nicht ohne Rückwirkung auf andere Landesparlamente bleiben könnte.

Aber warum sollten verfassungswidrige Privilegien nicht einfach ersatzlos beseitigt werden? Rechtswidrige, auf nichtigen Gesetzen beruhende Ansprüche können auch für den Normalbürger keinen schützenswerten Besitzstand begründen. Schlimm genug, daß ein deutsches Parlament in der Vergangenheit ohne Rücksicht auf Verfassung und Gerichtsurteile solche Privilegien für seine Mitglieder aufgehäuft hat; schlimm genug, daß die dafür Verantwortlichen ungestraft davonkommen (vom Rücktritt des Präsidenten und des Vizepräsidenten abgesehen). Soll es nun auch noch gelingen, die ökonomischen Vorteile aus dem verfassungswidrigen Vorgehen in die Zukunft hinüberzuretten?

*Hans Herbert von Arnim lehrt öffentliches Recht an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften und ist durch mehrere Gutachten zur Besoldung der Parlamentarier bekannt geworden.*