

## Wie man Privilegien erwirbt und Vertrauen verspielt

„Das Parlament kann sich nicht irren“: Der Hamburger Diätenfall, ein Lehrstück in politischer Unkultur / Von Hans von Arnim

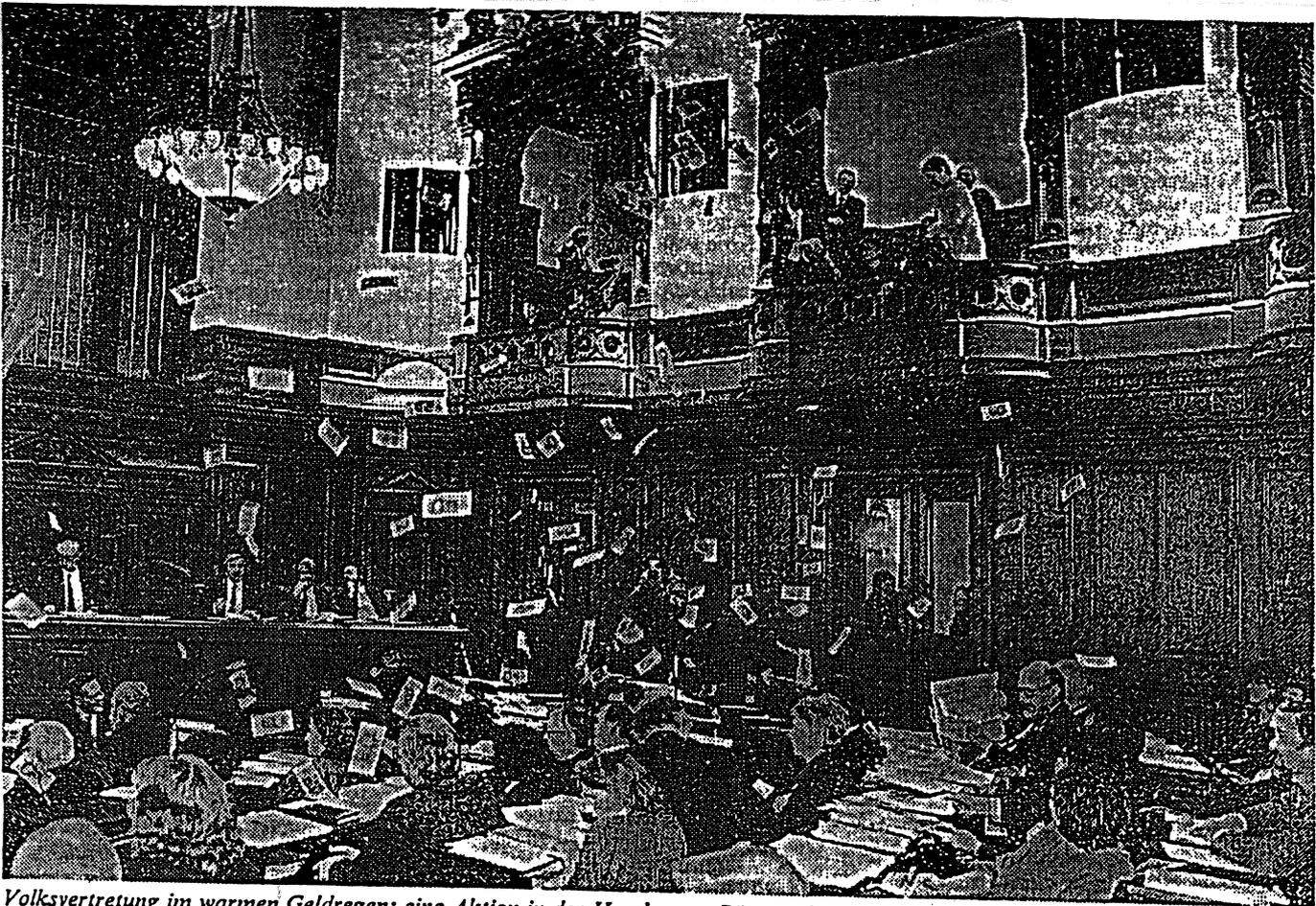
Unter den Instanzen der gewaltenteiligen Demokratie nimmt die Legislative herkömmlicherweise den obersten Rang ein. Sie berät und beschließt die Gesetze, nach denen sich die Staatsbürger zu richten haben. Ihre herausgehobe-

ne Stellung kommt in dem alten Lehrsatz zum Ausdruck, das Parlament könne sich nicht irren. Durch das Hamburger Abgeordnetengesetz, mit dem die Volksvertreter sich selbst erhebliche Vorteile bewilligen wollten, ist die-

se notwendige Fiktion allerdings ins Zwielficht geraten. Nach langen und kontroversen Debatten hat der Hamburger Senat das von der Bürgerschaft schon akzeptierte Gesetz jetzt angehalten. Der Staatsrechtslehrer Hans Herbert

von Arnim, dessen kritische Kommentare das Verfahren von Anfang an begleitet haben, fragt aus diesem Anlaß nach den Grenzen, die zu beachten sind, wenn ein Parlament in eigener Sache beschließt.

F.A.Z.



Volksvertretung im warmen Geldregen: eine Aktion in der Hamburger Bürgerschaft

Foto argus

Die Freie und Hansestadt Hamburg steht vor einem politischen Scherbenhaufen. Das Vertrauen der Bürger in Bürgerschaft und Senat ist auf einem Tiefpunkt. Das maßlose Diätengesetz, welches die Abgeordneten der SPD und CDU – unberührt von öffentlichen Entrüstungstürmen – durchsetzen wollten, ist zwar endlich gestoppt. Der weit über Hamburgs Grenzen hinaus entstandene politische Vertrauensschaden aber ist groß.

Es müssen die massenhaften Parteiaustritte, die immer vernehmlicher zu hörenden Ordnungsrufe Bonner Prominenz zusammen mit der Ankündigung der alsbaldigen Verfassungsklage durch den Hamburger FDP-Vorsitzenden Robert Vogel und Die Grünen gewesen sein, die Bürgermeister Voscherau zum Beidrehen gebracht haben. Denn noch 14 Tage vorher hatte er sein ganzes politisches Gewicht aufgeboten, mit Regierungskrise und persönlichen Konsequenzen gedroht, um dem Hamburger SPD-Parteitag die Zustimmung zum Diätengesetz abzurufen, die dennoch mit 156:153 Stimmen denkbar knapp ausfiel. Die Lage war für Voscherau deshalb vertrackt geworden, weil das Diätengesetz einen Sachzusammenhang zum Senatsgesetz hergestellt hatte, in dem die Bezahlung von Fraktionsvorsitzenden an die der Senatoren angeglichen werden sollte. Die Senatorenpension aber war 1987 in einem nach Inhalt und Verfahren höchst zweifelhaften Gesetz an der Öffentlichkeit vorbei erheblich aufgestockt worden. Das damalige Gesetz dürfte aber kaum ohne Mitwirkung Voscheraus durchgebracht worden sein, der seinerzeit Vorsitzender der SPD-Fraktion war. Er hatte an den geheimnisumwitterten Sitzungen des Verfassungsausschusses und seines Unterausschusses teilgenommen, auf denen der Beschluß unter Führung des damaligen Bürgerschaftspräsidenten Martin Willich vorbereitet worden war. Die Vorlage war dann am 19. März eingebracht und noch am selben Tag in erster und zweiter Lesung verabschiedet worden. Mit dem Anhalten nur des Abgeordnetengesetzes mußte sich die Kritik verstärkt auf die Erhöhung der Senatorenpension von 1987 richten. Um dem vorzubeugen, hat Voscherau angekündigt, die Erhöhung der Senatorenpension von 1987 zu streichen.

Ob auch persönliche Konsequenzen gezogen werden oder die für das Senatsgesetz 1987 und das Abgeordnetengesetz 1991 Verantwortlichen davonkommen, scheint zur Zeit offen. SPD-Fraktionschef Elste, einer der stärksten Befürworter und zugleich Begünstigter des Abgeordnetengesetzes, mit dem Voscherau den Rückzug abgestimmt hatte, hat sich von seiner Fraktion flugs das Vertrauen aussprechen lassen.

In bisher drei Anläufen wurde das Unrealisierbare ohne Rücksicht auf den Schaden für die politische Kultur immer aufs neue versucht. Der erste Entwurf datiert vom Juni 1991. Als sich aufgrund einer Stellungnahme des Verfassers für den Bund der Steuerzahler seine Verfassungswidrigkeit herausstellte, sollte in einem zweiten Entwurf der Text der Hamburgischen Verfassung geändert werden, um das Gesetz verfassungsfest zu machen. Doch stieß sein inzwischen öffentlich bekanntgemachter Inhalt auf immer massiveren Protest, so daß der Entwurf wenige Stunden vor der zweiten Lesung von einigen SPD-Abgeordneten, angehalten wurde.

Dann kam der SPD-Parteitag vom 30. September. Hier gelang es Bürgermeister Voscherau, der erstmals öffentlich zum Diätenthema das Wort ergriff, zusammen mit dem Parteivorstand und der Fraktionsführung, eine volle Aufklärung der Zusammenhänge und Hintergründe zu vermeiden und die Delegierten von ihrer Kritik an der Fraktionspitze abzubringen. Der glimpfliche Ausgang muß die unentwegten Betreiber und Nutznießer des Diätengesetzes zu einem dritten Versuch ermutigt haben. Der Entwurf vom 30. Oktober sah insgesamt aber kein „Abspecken“ vor, sondern sattelte – vor allem im kaum entzifferbaren „Kleingedruckten“ – noch drauf.

### Sumpf der Versorgung

Die öffentliche Kritik hat sich bisher vorrangig auf die offensichtlichste Schwachstelle des Entwurfs konzentriert, die Versorgungsregelung für Bürgerschaftspräsidenten und Fraktionsvorsitzende. Sie sollten schon nach dreieinhalb Jahren Amtszeit (und fünf vorausliegenden Mandatsjahren) eine Altersrente von über 10 500 Mark monatlich, zahlbar ab Vollendung des 55. Lebensjahres, erhalten, doppelt oder dreimal soviel wie alle anderen Parlamente unter gleichen Voraussetzungen gewähren. Die Regelung folgte ausdrücklich dem Vorbild der Hamburger Senatoren, die in der Tat eine ähnlich üppige Versorgung genießen, die 1987 in dubioser Weise kräftig erhöht und dadurch auf das heutige Niveau gebracht worden war.

Die Kritik an der Versorgungsregelung war einseitig, traf aber dennoch den Kern. Das ganze Abgeordnetengesetz atmet förmlich den Wunsch nach Versorgung. Offiziell wurde es zwar mit der Notwendigkeit der Besteuerung begründet. In Wahrheit kann dies aber nicht das tragende Motiv gewesen sein. Denn das Diäturteil des Bundesverfassungsgerichts, das eine Versteuerung von Abgeordneteneinkommen verlangt, datiert von 1975 und hat die Hamburgische Bürgerschaft im Jahre 1985 nicht davon abgehalten, ihre steuerfreie Aufwandsentschädigung von monatlich 1500 auf 1800 Mark aufzustocken. Eine Notwendigkeit zur Versteuerung wurde damals von niemanden in Hamburg gesehen. War die Einföhrung der Besteuerung als angeblich zwingender Grund für das Abgeordnetengesetz 1991 also nur vorgeschoben? Die Skepsis wird dadurch unterstrichen, daß die Neufassung von der bisherigen Regelung vor allem durch eines abweicht: die Einführung einer allgemeinen (und für einen inneren Kreis von Berechtigten besonders üppigen) Altersversorgung. Das sei kurz erläutert.

Das Abgeordnetengesetz 1991 soll zwar eine Versteuerung der Entschädigung bringen. Diese wird wirtschaftlich aber selbst für Bezieher von Spitzeneinkommen dadurch ausgeglichen, daß die Beträge mehr als verdoppelt werden. Zunächst wird aus der steuerfreien Aufwandsentschädigung des einfachen Abgeordneten von monatlich 1920 Mark eine zu versteuernde Entschädigung von 3900 Mark. Sodann wird die steuerfreie Aufwandsentschädigung für Bürgerschaftspräsidenten und Fraktionsvorsitzende von monatlich 5760 Mark auf eine zu versteuernde Entschädigung von

11 700 Mark angehoben. Für die stellvertretenden Bürgerschaftspräsidenten und stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden gilt sinngemäß gleich. Auf diese Weise wird die Einführung der Besteuerung also selbst für Spitzenverdiener wirtschaftlich kompensiert. Durchschnittsverdienern bringt sie sogar eine beträchtliche Steigerung ihres laufenden Nettoeinkommens. Auch die bisherige Nichtanrechenbarkeit soll aufrecht erhalten bleiben. Die erwähnten Beträge können also auch nach der Neuregelung neben anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen ungekürzt genossen werden.

Neu in dem Gesetzentwurf war vor allem die Einführung einer allgemeinen Altersversorgung. Bisher hatte es nur eine, ebenfalls 1987 eingeführte, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung für Abgeordnete gegeben. Die Neuregelung hat besonderes Gewicht für Bürgerschaftspräsidenten und Fraktionsvorsitzende und – aufgrund rückwirkender Anrechnung – für Abgeordnete mit langjährigen Mandatszeiten vor Inkrafttreten des Gesetzes,

die mit einem Federstrich Forderungen im Werte von Millionen Mark erworben hätten. Das Abgeordnetengesetz von 1991 war in erster Linie ein Versorgungsgesetz.

Dies erklärt auch die Hartnäckigkeit, mit der die Führungsgruppen der beiden großen Fraktionen daran festgehalten haben. Sie haben in das Gesetz sogar eine Art Sperrklinkenvorschrift eingebaut. Danach sollten, wenn das Gesetz erst einmal verabschiedet war, die wichtigsten Bestimmungen nur mit zwei Drittel Mehrheit der Bürgerschaft geändert werden können, eine in der Bundesrepublik einmalige Sperrre gegen die Rücknahme der Privilegien.

Ein Merkmal des geplanten Hamburgischen Abgeordnetengesetzes ist der große Unterschied in der finanziellen Ausstattung der Abgeordneten. Es gibt sozusagen Abgeordnete zu Fuß (einfacher Abgeordneter), zu Pferd (Bezieher von Amtszuschlägen) und zu Elefant (hauptberufliche Bürgerchaftspräsidenten und Fraktionsvorsitzende). Letztere erhalten die fünffache Entschädigung wie einfache Abgeordnete. Bei der Altersversorgung spitzt sich der Unterschied wegen der sehr schnell erworbenen hohen Ansprüche für hauptberufliche Präsidenten und Fraktionsvorsitzende und des frühen Beginns der Zahlungen noch weiter zu. Sie erwerben pro Jahr das bis zu fünf- und dreifache an Versorgungsansprüchen wie einfache Abgeordnete.

Politisch bemerkenswert erscheint die Feststellung, daß die derzeitigen oder designierten Hauptbegünstigten des Gesetzes auch seine energischsten Betreiber waren, die gleichen Personen zum großen Teil auch bei der dubiosen Aufstockung der Senatoren Pension in dem vorbereiteten Unterausschuß des Verfassungsausschusses gegessen hatten und das Gesetz unverkennbar auf einige dieser Personen zugeschnitten war. Manche scheinen hier die öffentlichen Dinge wie Privatangelegenheiten betrachtet zu haben.

Der Fall Hamburg gibt Anlaß zu einigen grundsätzlichen Überlegungen. Unser Verfassungsrecht geht immer noch von der Vorstellung aus, das Parlament handle beinahe zwangsläufig angemessen und richtig. Deshalb gibt es praktisch keine Schutzvorrichtung gegen den Mißbrauch der Abgeordnetenmacht selbst. Diese offene Flanke unseres Verfassungsrechts zeigt sich besonders bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, da hier die Richtigkeitsvermutung von vornherein ausfällt. Zwar gilt die Fiktion, das Parlament könne nichts Unrechtes tun, seit Einführung des Grundgesetzes mit seiner Verfassungsgerichtsbarkeit nicht mehr. Auch das Parlament steht unter der Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts. Aber das Gericht kann nicht alle Unrichtigkeiten ausräumen und zudem nur auf Antrag tätig werden. Der Bürger hat aber kein Antragsrecht, nur Regierung und Abgeordnete, die davon aber meistens keinen Gebrauch machen. Dann gilt der mißliche Satz, daß die Antragsbefugten nicht antragswillig und die Antragswilligen nicht antragsbefugt sind.

### Eine Kontrolle findet nicht statt

Auch die Oppositionskontrolle fällt regelmäßig aus. Es hat sich eingebürgert, daß Entscheidungen in eigener Sache zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen im Wege einer kartellartigen Absprache einvernehmlich geregelt werden. Damit aber wird der Wähler entmachtet. Was bleibt, ist die öffentliche Kontrolle. Ihre besondere Rolle hat das Bundesverfassungsgericht bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache betont. Bei großen Diätenkoalitionen muß die öffentliche Kritik allerdings äußerst massiv sein, um nicht von vornherein zur Wirkungslosigkeit verurteilt zu bleiben. Die dadurch entstehende öffentliche Auseinandersetzung ist dem Ansehen der Abgeordneten, der Bürgerschaft und der parlamentarischen Demokratie nicht unbedingt förderlich.

Das ganze System der Entscheidung über Diäten (und Parteien-, Fraktionen-, Stiftungs- und Ministerfinanzierung) bedarf der Überprüfung. In Hamburg konnte die Mehrheit auch deshalb so lange nach Gutdünken gerieren, weil dem Volk dort alle institutionellen Ventile gegen den Machtmißbrauch des Parlaments vorenthalten sind. Es fehlt die Möglichkeit des Volksbegehrens und des Volksentscheids, die in den meisten anderen Bundesländern als ultima ratio besteht. In Hamburg wird darüber hinaus die Bürgerschaft nur nach Listen-, nicht nach Mehrheitswahl in Wahlkreisen gewählt, ganz zu schweigen von der Möglichkeit der gesteigerten Persönlichkeitswahl durch das Kumulieren von Stimmen und das Panaschieren, das Ankreuzen von Kandidaten anderer Listen. Bilden die großen Fraktionen auch noch politische Kartelle, so wird der Wähler vollends entmachtet und zugleich jede Form der individuellen Verantwortlichkeit der Abgeordneten gegenüber den Wählern unterlaufen. Schon deshalb muß das Thema „Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache“ auch auf die Tagesordnung der anstehenden Verfassungsberatungen des soeben vom Bundestag und vom Bundesrat gebildeten Verfassungsausschusses. So schwer es auch sein mag, wenn die Parteien und Abgeordneten, die in diesem Ausschuß sitzen, verfassungsrechtliche Institutionen erdenken müssen, um sich vor sich selbst zu schützen, so muß dies doch im Interesse der Demokratie geleistet werden; es gibt objektiv vielleicht kaum etwas Dringenderes.

Das Parlament gilt seit alters als Vertretung des Volkes gegenüber der Exekutive. Bei Entscheidungen in eigener Sache aber steht das Parlament oft gegen das Volk. Das kann unter der Hand auch zu einem Funktionswandel parlamentarischer Privilegien führen. Seit alters können Abgeordnete für beleidigende Äußerungen im Parlament gerichtlich nicht verfolgt werden. Dieses Privileg sollte ursprünglich verhindern, daß die Exekutive Abgeordnete ohne Grund festsetzen läßt, um Mehrheiten zu manipulieren. Wenn Abgeordnete nun aber unter dem Schutze dieser Indemnität Kritiker, die Mängel aufdecken, beschimpfen können, ohne ein gerichtliches Verfahren befürchten zu müssen, wird das Privileg mißbraucht. Die privilegierte Stellung wird dafür eingesetzt, mit ungleichen Waffen öffentliche Kritik an Mißständen durch Diffamierung der Kritiker wirkungslos zu machen. Damit stellt sich die Frage nach der fortdauernden Berechtigung der Privilegien.

Ein weiteres überholtes Parlamentsprivileg zeigt sich bei der Haftung. Eine Schadensersatzhaftung von Abgeordneten für legislatives Unrecht gibt es bisher nicht. Der Erhöhung der Senatoren Pensionen vom 19. März 1987, die schon jetzt Millionen gekostet hat, steht das kollusiv-manipulative Zusammenwirken einer kleinen Gruppe von Spitzenparlamentariern auf der Stirn geschrieben. Es ist darüber nachzudenken, ob zu zukünftigen Erfassung solcher Fälle nicht eine Regreßvorschrift zumindest bei vorsätzlicher Schädigung eingeführt werden muß.

Die neue Frontstellung zeigt sich aber auch in einer verbreiteten Presseschelte. So rügte die von der großen Diätenkoalition ins Feld geschickte sechszwanzigjährige Alterspräsidentin der Bürgerschaft Charlotte Fera bei der zweiten Lesung des Ab-

geordnetengesetzes ein angebliches „Komplot der Medien“, das „sich fast ausnahmslos gegen ein gewähltes Parlament verbinden und fast alle Stimmen zum Schweigen bringen konnte, die auf der Seite der Parlamentsmehrheit standen.“ Ob die einhellige Kritik vielleicht mit der völligen Unangemessenheit der Regelung zusammenhing, diese Frage, so naheliegend sie auch sein mochte, kam der greisen Präsidentin nicht in den Sinn.

Hier offenbaren sich grundlegende Verständigungslücken. Politiker und Bürger scheinen in unterschiedlichen Kategorien zu denken und zu sprechen. Das zeigen auch die Gründe, die für das Anhalten des Gesetzes genannt wurden: Fehlen der öffentlichen Akzeptanz, Unterschätzen der öffentlichen Kritik und ähnliches mehr. Daß das Gesetz in Teilen sachlich einfach grob unangemessen war, kam Voscherau ebensowenig über die Lippen wie schon Frau Fera. Sachliche Richtigkeit scheint politisch keinen Stellenwert zu haben, auch wenn Politiker sich dadurch immer weiter von ihren Wählern entfernen.

Politiker tendieren zu macht- und interessenorientiertem Agieren und weichen, wenn es um ihre eigenen Interessen geht, nur stärkstem Druck. Damit steht ihre Denkweise quer zu den auf sachliche Richtigkeit ausgerichteten Kriterien und Maßstäben des Bürgers. In diesen Unterschieden der Maßstäbe und Denkweisen liegt wahrscheinlich ein Hauptgrund für die zunehmende Glaubwürdigkeitslücke der Politik, für die Bürgerferne der politischen Klasse und die Parteienverdrossenheit der Bürger.

(Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.)