

# Verdienen Politiker, was sie verdienen?

Das Parlament muß sich der Verantwortung in eigener Sache stellen / Von Hans Herbert von Arnim

Die Bürger sind auf die Politiker nicht gut zu sprechen. Sie haben den Eindruck, daß die Gewählten mehr an sich selbst als an die Wähler denken, und sehen sich durch das Verhalten Oskar La-

fontaines bestätigt. Die öffentliche Kritik an Höhe und Herkunft seiner Bezüge berührt jedoch nur die Oberfläche. Im Kern richtet sich der verbreitete Überdruß gegen einen Parteibetrieb, der selbstgefäl-

lig in den alten Bahnen weiterrollt und dabei die Interessen der Bürger zunehmend aus dem Blick verliert. Statt bei der Willensbildung, wie es die Verfassung will, bloß mitzuwirken, wird sie von den po-

litischen Parteien dominiert. Der Speyerer Jurist Hans Herbert von Arnim, der als Gutachter wiederholt hervorgetreten ist, macht Vorschläge für eine akzeptable und praktikable Lösung. F.A.Z.

Die Diskussion hatte damit begonnen, daß Politiker beim Griff in die Staatskasse ertappt wurden: In Hamburg war an einem einzigen Tag eine maßlose Versorgung beschlossen worden, die Senatoren schon nach vier Amtsjahren 62 Prozent ihrer Aktivenbezüge als Pension sicherte, auszu zahlen nach vollendetem 55. Lebensjahr. Im Saarland können, wie jüngst entdeckt wurde, Minister die Höchstversorgung von 75 Prozent sogar schon nach einem einzigen Amtstag erwerben, weil vorangegangene Parlamentsjahre unbegrenzt angerechnet werden. Im Bund gibt es derartige Privilegien nicht. Ein Bundesminister benötigt 23 Jahre für seine Vollversorgung.

Als das saarländische Gesetz 1972 auf Antrag der CDU zustande kam, stand der heutige Ministerpräsident Lafontaine noch in der Opposition, war aber als stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion und Mitglied des zuständigen Landtagsausschusses für innere Verwaltung mitverantwortlich. Denn die SPD verschwieg seinerzeit das Gesetz: Statt den Mißstand an die Öffentlichkeit zu bringen, stellte sie sich in den drei Lesungen im Landtag tot und meldete sich nicht ein einziges Mal zu Wort. Sie hatte offenbar durch fraktionsübergreifende Absprachen ihre Kritikfreiheit, das Lebenselixier demokratischer Opposition, verkauft. Jedenfalls wurden zusammen mit dem Ministergesetz die Abgeordnetendiäten erheblich aufgestockt und die staatlichen Zuschüsse an die Landtagsfraktionen (auf die eine Opposition immer besonders angewiesen ist) in den beiden folgenden Jahren annähernd verdoppelt (die FDP war damals nicht im Landtag).

Diese Erkenntnisse sind von der Diskussion um die Oberbürgermeisterpension Lafontaines zwar vorübergehend in den Hintergrund gedrängt worden, bleiben allerdings brisant; sie lassen erkennen, daß sich die verschiedenen Bestandteile der staatlichen Politikfinanzierung – ohne Rücksicht auf sachliche Erfordernisse – gegenseitig aufgeschaukelt haben, sozusagen als Schmiermittel zur Herstellung der „Einigkeit der Demokraten“. Dieser fatale Mechanismus kann die traumhaften Wachstumsraten der staatlichen Politikfinanzierung miterklären.

In Hamburg hat das Parlament das Camouflage-Gesetz von 1987 nach massiver Kritik ersatzlos gestrichen. Gleichwohl halten die Verantwortlichen der beiden großen Parteien an der Legende fest, das Gesetz sei inhaltlich angemessen und ordnungsgemäß zustande gekommen, und haben sich dies vor kurzem durch einen von SPD und CDU beherrschten Parlamentarischen Untersuchungsausschuß und ein bestelltes Gutachten bescheinigen lassen. Diese Sprachregelung steht zwar im Widerspruch zur Rücknahme des Gesetzes, erlaubt aber den Verantwortlichen, das Gesicht zu wahren und persönlichen Konsequenzen aus dem Wege zu gehen. Die fraktionsübergreifende Absprache, die 1987 das Gesetz vor der Öffentlichkeit zu verbergen half, versteckt nun die Verantwortung für den damaligen Handstreich. Und dies, obwohl inzwischen erwiesen ist, daß die kolportierte Benennung des Gesetzes als „VW-Gesetz“ (V für den damaligen SPD-Vorsitzenden Henning Voscherau, W für den damaligen Bürgerschaftspräsidenten Martin Willich, CDU) voll ins Schwarze trifft. Die FDP war 1987 nicht im Parlament, und die Grünen waren offenbar überlistet worden.

## Wenn alle Sicherungen durchbrennen

Hier wird deutlich: Wenn das Parlament in eigener Sache sündigt und auch die Opposition eingebunden wird, versagen die herkömmlichen Sicherungen, die auf eine Kontrolle durch das Parlament abstellen, weil das Parlament nun selbst kontrolliert werden müßte. Parlamentarischer Mißbrauch verschiebt die klassische Problemfront völlig. Das Volk muß nun seine nominellen Vertreter selbst zur Raison bringen. Die Öffentlichkeit wird dann zur „einzig wirksamen Kontrolle“ (Bundesverfassungsgericht) der das Parlament beherrschenden „politischen Klasse“. Mangels direkter Ent-

scheidungsrechte des Volkes bleibt nur der Weg über das tägliche Plebiszit der veröffentlichten Meinung. Damit leuchtet die tiefere Dimension des Problems schlaglichtartig auf. Der Kampf um die Kontrolle der Politikfinanzierung ist nur Ausdruck einer für die Parteiendemokratie existenziellen Frage: Wie kann verhindert werden, daß die Diener des Volkes sich zu seinen Herren aufschwingen und den Staat zu ihrer Beute machen?

Im Saarland wurde nach Aufdeckung der Pensionsprivilegien die Aufhebung des Gesetzes von Regierung und allen Landtagsfraktionen postwendend angekündigt. Das ist anzuerkennen. Gleichwohl wird hier versucht, die Verantwortung zu verweisen. Ministerpräsident Lafontaine erklärte, den Widerspruch zur beabsichtigten Rücknahme des Gesetzes mißachtend, er halte das Gesetz, das Ministern schon nach einem einzigen Tag Amtszeit die Höchstpension verschaffen kann, „ohne Einschränkung“ für angemessen. Und er versuchte, dadurch aus der Defensive zu kommen und von den Privilegien abzulenken, daß er die höheren Spitzeneinkommen in der Privatwirtschaft ins Gespräch brachte.

Daß diese von Lafontaine entfachte Entlastungsdiskussion von vielen Politikern gern aufgegriffen wird, liegt wohl auch daran, daß es nicht nur im Saarland unhaltbare Mißstände bei der staatlichen Politikfinanzierung gibt. Besonders in der Versorgung der Landesminister stecken unge rechtfertigte Privilegien. Auch die anderen Bundesländer, von Bayern bis Bremen, müssen sich der kritischen Diskussion stellen, ebenso die neuen Länder, denen Berater aus dem Westen durch Übertragung ihres Privilegiensystems die Unschuld genommen haben. Von dieser Diskussion möchten die Begünstigten nur allzu gerne ablenken, zumal es Lafontaines machiavellistisches Manöver möglich macht, die Bezüge kompensatorisch zur freien Wirtschaft anzuheben und so unter der Hand den illegalen Besitzstand in einen rechtmäßigen zu verwandeln.

Läßt man sich gleichwohl auf die Generaldebatte über Politikerbezüge ein, darf dies nicht ablenken von der primären Aufgabe, die unangemessenen Politikerprivilegien zu beseitigen und die Verantwortung für ihre Einführung festzustellen. Ein durchschnittlicher westdeutscher Arbeitnehmer hat ein Einkommen von brutto rund 3 600 Mark im Monat. Der Bundespräsident hat als Gehalt knapp das Achtfache (28 000 Mark), der Bundeskanzler das Siebenfache (25 000 Mark), ein Bundesminister das Sechsfache (21 500 Mark), ein Landesminister in Baden-Württemberg oder im Saarland das Vier- bis Fünffache (16 000 Mark). (Die Diäten, welche Regierungsmitglieder als Abgeordnete zusätzlich erhalten, sind nicht mitgerechnet.) Bundestags- und Landtagsabgeordnete beziehen zwischen dem knappen Doppelten (Baden-Württemberg: 6 500 Mark) und dem Dreifachen (Hessen und Bundestag: 10 200 Mark).

Daß Spitzenpolitiker ein Mehrfaches des Durchschnittseinkommens bekommen, ist grundsätzlich in Ordnung. Politiker müssen finanziell angemessen ausgestattet sein, damit sie möglichst unabhängig sind und nicht nur Reiche sich ein politisches Amt leisten können. „Die Politik“ ist in Gesellschaft und Wirtschaft eingebunden und kann sich aus hinsichtlich der Bezahlung ihrer Spitzenkräfte nicht ganz abseits stellen. Auch der „Mann auf der Straße“ wird dies ohne Neid anerkennen, wenn er den Eindruck hat, Politiker seien ihr Geld wert und bei Auswahl der Personen und der Festlegung ihrer Bezüge gehe es mit rechten Dingen zu. Allerdings wird man einen Spitzenpolitiker nie wie Boris Becker oder den Vorstand der Deutschen Bank bezahlen können. Es wäre sachlich unangebracht, die Einkommen von hochbezahlten Wirtschaftsbossen als Maßstab zu nehmen. Denn für Politiker gelten nun einmal andere Kriterien.

Politikerbezüge speisen sich aus den öffentlichen, vom Steuerzahler zwangsweise erhobenen Mitteln, denen – anders als privaten Geldern – eine enge Gemeinwohlbindung anhaftet. Schon gar nicht können Auswüchse in der Privatwirtschaft Vorbild für den öffentlichen Bereich sein. Über die Bezüge von Politikern entscheiden diese selbst. Bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache sind nun aber Korrektheit, Transparenz und penible Einhaltung der Entscheidungsprozeduren erst recht geboten. Zudem werden die Ämter, um deren Bezahlung es geht, nicht nach einer vom Markt bewerteten Leistung, sondern nach politischen Kriterien vergeben.

Hohe Politikergehälter werden regelmäßig mit zwei Argumenten verteidigt: die Politik auch für Großverdiener attraktiv zu machen und die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Politiker gegen Einflußversuche wirtschaftlicher potenter Interessenten zu sichern. Dabei werden die Argumente aber selten zu Ende gedacht.

In Wahrheit ist es – ganz unabhängig vom Geld – fraglich, ob Spitzenleute der Wirtschaft wirklich in nennenswertem Ausmaß bereit sind, die längere Parteilarbeit („Ochsentour“) zu leisten, die in aller Regel erforderlich ist, um ein Parlamentsmandat zu erlangen. Beobachter meinen, in der Politik fehle es – wenn man von wenigen Spitzenpositionen absieht – häufig an individuellen Gestaltungschancen und der Zurechenbarkeit von Leistung und Erfolg, was gestaltungsorientierte Personen eher abhalte, dagegen „kommunikative“ anlocke.

Und was die finanzielle Seite anlangt, gilt eher folgendes: Je höher die Gehälter etwa von Landtagsabgeordneten sind, desto mehr tendieren gerade diejenigen dazu, sich an ihr Mandat zu klammern, die in ihrem bisherigen Beruf (wenn sie überhaupt einen haben) nicht annähernd das gleiche verdienen könnten. Und sie dürften inzwischen bei weitem in der Überzahl sein. Mangels gleichwertiger ökonomischer Alternative verteidigen sie ihr Mandat erbittert und nutzen ihren Wettbewerbsvorsprung als Parlamentarier zur Absicherung ihrer Stel-



Authentisch autistische Szene: Deutscher Politiker, der wachen Blicks seine Wähler im Auge hat und frohgemuten Schritts auf dem Weg in den Versorgungsstaat vorwärtskommt, der er selber ist

Cartoon Ernst Reyer aus „Gipfeltreffen“, Gerstenberg Verlag, Hildesheim

lung in der Partei vor Ort. Denn die Partei entscheidet über ihre Aufstellung und damit praktisch auch über ihre Wiederwahl. Die Abhängigkeit vom Wohlwollen der Partei nimmt also zu. Statt selbständiger sachorientierter Abgeordneter werden „Parteisoldaten“ herangezogen. Und die Abhängigkeit wird um so stärker, je finanziell attraktiver die Positionen sind, die die Partei zu vergeben hat. Damit tritt genau das Gegenteil von dem ein, was man mit höheren Gehältern erklärtermaßen erreichen will.

### « Im Prinzip für echte Entschädigung

In Zukunft wird man auch über unkonventionelle Vorschläge nachdenken müssen, etwa über die Begrenzung der Amtsdauer von Landtagsabgeordneten auf zwei oder drei Legislaturperioden (mit möglichen Ausnahmen unter qualifizierten Voraussetzungen), wie sie eine Kommission unter Vorsitz des früheren Bundestagspräsidenten Kai-Uwe von Hassel vor einem guten Jahr für Rheinland-Pfalz vorgeschlagen hat. In einigen Staaten der Vereinigten Staaten wurde derartige jüngst durch Volksentscheid in die jeweilige Verfassung geschrieben.

Ein anderer Weg könnte darin liegen, von der (für alle gleichen) Alimentation auf eine echte Entschädigung überzugehen, die innerhalb gewisser Grenzen nach dem entgangenen Einkommen im Privatberuf zu staffeln wäre. Ein neueres Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat dafür verfassungsrechtlich den Weg frei gemacht. Das Entschädigungsprinzip käme dem Grundgedanken am nächsten, daß niemand durch das Mandat eine finanzielle Einbuße oder einen Gewinn haben und das Mandat für unterschiedliche Einkommensbezieher gleich attraktiv sein sollte.

Daß die Sicherung der Unabhängigkeit als Argument zur Begründung höherer Bezüge oft nur vorgeschoben ist, bestätigt auch die laxer Behandlung von Geldzuwendungen an Abgeordnete. Jeder kleine Beamte steht mit einem Bein im Gefängnis, wenn er nur ein paar Flaschen Wein annimmt. Abgeordnete, die die Gesetzgebung als Herzstück unseres Rechtsstaates beherrschen, sind dagegen gegen Versuche, ihnen ihre Unabhängigkeit abzukaufen, rechtlich weitgehend ungeschützt. Abgeordnete können „Spenden“ in unbegrenztem Umfang entgegennehmen, und zwar nicht nur als „Durchlaufspenden“ für ihre Partei, sondern auch für sich persönlich. Das Bundesverfassungsgericht hat schon vor 17 Jahren „gesetzliche Vorkehrungen“ dagegen gefordert, daß Abgeordnete sich von Lobbyisten aushalten lassen, ohne daß der Bundestag und die meisten Länderparlamente dem bisher wirklich nachgekommen wären. Abgeordnete können sich sogar regelrecht bestechen lassen, ohne den Staatsanwalt fürchten zu müssen. Abgeordnetenbestechung steht in Deutschland – im Gegensatz zum westlichen Ausland – nicht unter Strafe. Daß hier brauchbare Gesetzesformulierungen gefunden werden könnten, beweisen die ausländischen Vorbilder.

Hier zeigt sich: die Parlamente scheinen es mit der Unabhängigkeit ihrer Mitglieder nicht wirklich ernst zu nehmen, sondern holen das Argument nur hervor, um es zur Begründung höherer Bezüge aus der Staatskasse zu verwenden, nicht aber, wenn es eine Einschränkung illegitimer Bezüge von Interessenten verlangen würden.

Das allgemeine Unbehagen an den Politikerbezügen liegt jedoch in Wahrheit tiefer: Nicht nur die Selbstbewilligung der Bezüge ist das Problem, sondern in erster Linie die Selbstbedienung bei Ämtern und Posten. Das Unbehagen hängt wesentlich damit zusammen, daß die Auswahlmechanismen für die Besetzung von Spitzenämtern in der Bundesrepublik nicht mehr stimmen und darüber hinaus die Berechtigung vieler Ämter überhaupt zweifelhaft ist. Die Fehlentwicklungen schaukeln sich auf, wenn parteipolitisch besetzte Posten in öffentlichen Unternehmen, Rundfunkanstalten und sonstigen Bereichen, die vom Grundgesetz als parteifrei konzipiert sind, übermäßig dotiert werden und dies auch noch als Argument für die Erhöhung der Besoldung politischer Ämter mißbraucht wird.

In der Demokratie müßte eigentlich der Bürger entscheiden, wer ihn repräsentieren soll. Tatsächlich aber wird ihm fast jede Auswahlmöglichkeit vorenthalten. In der Regel präsentieren die Parteien feste Listen, die der Bürger nur als Ganze annehmen oder ablehnen kann. Wen seine Partei erst einmal auf einen „sicheren“ Listenplatz gesetzt (oder in einem „sicheren“ Wahlkreis aufgestellt) hat, dem kann der Wähler nichts mehr anhaben. So steht der aller-

größte Teil der Bundestagsabgeordneten schon vor der Wahl fest. Der Wähler wird – weit über das durch die Massendemokratie Notwendige hinaus – entmachtet. Die Parteien wirken nicht mehr an der politischen Willensbildung mit, wie es im Grundgesetz steht, sondern beherrschen sie.

Das Vertrauen in die parteiinternen Auswahlmechanismen aber ist dahin – spätestens seit den Enthüllungen der überparteilichen Hamburger DemO („Demokratische Offenheit“) und von Erwin und Ute Scheuch ist offenbar, in welchem Ausmaß hier kleine Cliquen klüngeln. Wer aber ein Amt nicht verdient, der verdient auch die daran geknüpfte Besoldung nicht, wie hoch oder niedrig sie sein mag. Im Versagen der politischen Parteien, eine ihrer wichtigsten Aufgaben, die Heranziehung des politischen Führungspersonals, noch befriedigend zu erfüllen, liegt der eigentliche Nährboden für das öffentliche Unbehagen an der Politikerbesoldung.

Ein Gegenmodell, das zeigt, daß es – zumindest in der Tendenz – auch anders gehen könnte, ist die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte, wie sie in Süddeutschland seit langem praktiziert wird. Das Ergebnis der Volkswahl sind nicht Demagogen und Freibergerbürgermeister, sondern in den meisten Fällen eine glückliche Mischung aus Fachmann und Politiker. Die starke Stellung und die direkt-demokratische „Salbung“ machen die Position für fähige Bewerber besonders attraktiv. Die Gewählten werden vom Vertrauen der Mehrheit getragen und verdienen deshalb in ihren Augen auch, was sie verdienen.

### Macht der Sachen, Sachen der Macht

Die Direktwahl fördert die demokratische Integration, die geeignet ist, Reserven des politischen Engagements bei den Wählern und den Gewählten zu aktivieren. Das sollten die beherzigen, die beklagen, immer weniger Menschen stellten sich den Parteien für die politische Arbeit zur Verfügung. Ein Beispiel: In Morbach, einer Gemeinde im Hunsrück, die seit der Gebietsreform aus vielen Gemeinden zusammengestückt ist, gelang es nicht, eine ausreichende Zahl von Mitgliedern für die Ortsbeiräte zu gewinnen, die damals noch vom zentralen Gemeinderat bestellt wurden. Erst durch einen „Trick“, die Einführung einer unverbindlichen Direktwahl für die Ortsbeiräte, deren Ergebnisse dann der Gemeinderat übernahm, konnten die Bürger zur aktiven politischen Beteiligung gewonnen werden. Der Vertrauensbeweis der Basis wog offenbar schwerer als die Aussicht auf materielle Vorteile.

Es gibt also zwei vorrangige Probleme: einerseits die Durchforstung und Beseitigung aller Auswüchse der Politikfinanzierung, besonders der Versorgung von Politikern, andererseits die Verbesserung der Auswahlmechanismen der Volksvertreter. Die Höhe der Gehälter ist nicht das eigentliche Problem. Hier gibt es keine Maßstäbe für allein richtige Lösungen. Gerade bei unbestimmten inhaltlichen Kriterien muß auf Einsichtigkeit des Inhalts und Korrektheit der Entscheidungsverfahren geachtet werden.

Besonders bei Entscheidungen in eigener Sache, bei denen das Korrektiv gegenläufiger politischer Interessen fehlt, liegt es nahe, daß das Parlament sich des Sachverständs unabhängiger Experten bedient. Dieser Gedanke, den das Bundesverfassungsgericht in seinem letzten Urteil über Parteienfinanzierung aufgegriffen hat, gilt auch für alle anderen Bereiche der staatlichen Politikfinanzierung. Die von Theodor Eschenburg schon 1959 empfohlene Einschaltung einer „Kommission von Unabhängigen“ (nach dem Vorbild der Royal Commissions in England) hat in jüngster Zeit immer weitere Befürworter gefunden. Hier geht inzwischen allerdings manches durcheinander. Ursprünglich ging es nur um eine beratende Einrichtung; inzwischen befürworten aber viele Spitzenpolitiker, der Kommission Entscheidungskompetenz zu geben. Der Vorschlag scheint einzuleuchten – allerdings nur auf den ersten Blick. Im folgenden wollen wir zunächst die Probleme ansprechen, die sich auch bei Einschaltung beratender Gremien stellen, bevor wir dann auf zusätzliche Probleme entscheidender Kommissionen eingehen.

Die Risiken einer beratenden Parlamentskommission liegen auf der Hand. Denn einmal besteht die Gefahr, daß die Kommission einen zu engen Auftrag erhält und nur Ausschnitte behandelt, um durch spektakuläre Einzelmaßnahmen davon ab-

zulenken, daß die Hauptprobleme ausgeblendet bleiben. Neben der Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung und den Abgeordnetendiäten müßten auch die Bezüge und Versorgungen von Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären, am Rande vielleicht auch die der politischen Beamten und Wahlbeamten, einbezogen werden.

Der Auftrag der Kommission müßte auch alle Länder mitumfassen. Einerseits liegen gerade dort besonders große Probleme: Auffällig ist bereits der geringe Abstand im Gehaltsniveau der Ämter des Bundes und der Länder, obwohl Verantwortung und Arbeitslast im Bund ein Vielfaches betragen dürften. Gleichzeitig überflügeln die Landesminister im lukrativen „Kleingedruckten“ (besonders bei den Ruhegehaltsregelungen) ihre Bundeskollegen bei weitem. Das grenzt ans Absurde und zeigt, daß Erhöhungen und Aufstockungen nicht dort vorgenommen werden, wo es die Aufgaben, der Rang und die Verantwortung der Ämter gebieten, sondern eher dort, wo die eingeschränkte öffentliche Kontrolle dies zuläßt. Nicht Sachgründe, sondern Machtgegebenheiten entscheiden.

Das bestätigt auch der Vergleich unter den Ländern: Je kleiner und verfilzter, desto drastischere Privilegien wurden im Laufe der Zeit angehäuft, mag auch die Landeskasse noch so leer sein. Insofern traf die „Spiegel“-Titelgeschichte von der „Selbstbedienung im Staate Lafontaine“ durchaus den Kern. Andererseits wäre es kaum sinnvoll, wenn neben dem Bund nun jeder Landtag daranginge, seine eigene Kommission zu installieren. Wir brauchen keine 17 Kommissionen, die nebeneinanderher arbeiten, nur Verwirrung stiften und die Konzentration auf die wirklich wichtigen Fragen erschweren, sondern nur eine.

Eine zweite Gefahr bei Einrichtung einer Kommission besteht in der möglichen Verzögerung. In der Praxis wird die Forderung nach einer Kommission oft nur erhoben, um Zeit zu gewinnen. Es müßten also enge zeitliche Fristen für die Vorlage und Veröffentlichung des Kommissionsberichts gesetzt werden. Ferner darf die Kommission nicht mit hochverdienten Galionsfiguren besetzt werden, die die komplizierte Sache nicht durchschauen. So ist es allerdings geschehen bei einer Gruppe von „unabhängigen Persönlichkeiten“, die vor zwei Jahren für den Bundestag die Empfehlung gab, die Entschädigung um 3000 Mark zu erhöhen, ohne auch nur eines der ungerechtfertigten Privilegien in der Struktur der Abgeordnetenbezüge und -versorgung zu behandeln, deren Überprüfung die Bundestagspräsidentin jetzt angekündigt hat.

### Gefahr gutachterlicher Gefälligkeiten

Die Hauptgefahr aber besteht darin, daß die Kommission nicht unabhängig ist, sondern so zusammengesetzt wird, daß sie zu Gefälligkeitgutachten tendiert. Dem könnte dadurch entgegengewirkt werden, daß der Bundespräsident die Mitglieder beruft; die darin liegenden Sicherheiten sind allerdings beschränkt, zumal der derzeitige Präsident nicht mehr lange im Amt ist und niemand weiß, was danach kommt. Mitglied der Kommission sollte jedenfalls ein Vertreter des Bundes der Steuerzahler sein, also jener Organisation, die in der Vergangenheit als einzige gezeigt hat, daß sie sich nicht scheut, die Probleme beim Namen zu nennen. Im übrigen bedürfte die Kommission eines sorgfältig ausgeklügelten organisatorischen und verfahrensmäßigen Statuts. Sind diejenigen, gegen die die Kommission ein Gegengewicht bilden soll, willens und in der Lage, ihr diesen Status zu geben oder jedenfalls dem Bundespräsidenten dabei freie Hand zu lassen?

Noch weitergehend ist die schon erwähnte Frage, ob bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache überhaupt ein adäquates Verfahren denkbar ist oder ob den Parlamenten nicht die Entscheidungskompetenz völlig genommen und (ganz oder in bestimmten Fragen) auf eine unabhängige Kommission übertragen werden sollte. Vertreter des Parlaments scheinen inzwischen auf diesen Vorschlag geradezu „abzufahren“.

Bei näherem Hinsehen häufen sich allerdings die Probleme, noch mehr als bei bloß beratenden Kommissionen. Zunächst einmal: Auch für Verfassungsänderungen gibt es Grenzen. Alle Staatsgewalt muß in der Demokratie des Grundgesetzes demokratisch legitimiert sein. Zwar zeigen Einrichtungen, die im Interesse der adäquaten Erfüllung heikler Sachaufgaben verselbständigt sind, wie die Deutsche Bundesbank, daß Derartiges nicht von vornherein unmöglich ist. Die Einhaltung des Verfassungsrechts reicht jedoch nicht aus, um auch die politische Legitimation zu sichern.

Gerade deshalb wollen viele ja die Entscheidung auf eine Kommission übertragen.

Eine solche Kommission steht und fällt mit der Transparenz ihres Verfahrens und der wirklichen Unabhängigkeit ihrer Mitglieder. Für beides besteht höchste Gefahr. Gelänge des der politischen Klasse nämlich, die Kommission organisatorisch, prozedural und personell in den Griff zu bekommen und zu einer „Hofkommission“ zu degradieren, wären Gefälligkeitgutachten zu erwarten, die den Bürger und Steuerzahler vollends schutzlos machen und alle Bremsen gegen die Ausbeutung des Staates durch seine Diener beseitigen würden. Denn das Parlament würde auch berechtigte Kritik von sich weisen und die Zuständigkeit der Kommission verschieben; diese aber wäre dem Volk nicht verantwortlich, eine mit unserem demokratischen System unvereinbare Konstellation. Der Druck zur Gleichschaltung wäre gewaltig, viel größer als bei einer lediglich beratenden Kommission – angesichts dessen, was materiell über die politische Klasse auf dem Spiel stände. Es bedürfte also wohlüberlegter Vorkehrungen in der Verfassung.

Hier zeigt sich das Dilemma. Gerade bei Entscheidungen über Verfassungsvorschriften ist die Unabhängigkeit der Entscheidenden unverzichtbare Geschäftsgrundlage. Der amerikanische Staatsphilosoph John Rawls spricht vom „Schleier des Nichtwissens“ über die Auswirkungen von Vorschlägen auf die eigene Situation, der Verfassungsgebern vorgehängt bleiben muß, damit sie unbefangene sind und bei Gemeinwohlfragen nicht von Eigeninteressen geblendet werden. An solcher Unbefangenheit aber fehlt es, wenn diejenigen, gegen die sich die neue Verfassungsvorschrift richtet, sie selbst formulieren sollen. Damit erweisen sich die Entscheidungen über die Kommission wiederum als Entscheidungen des Parlaments (oder des Verfassungsausschusses) in eigener Sache. Das Ganze mutet an wie ein Wettlauf zwischen Hase und Igel: Der Igel (Parteien und politische Klasse) ist überall schon da, hat alle Schlüsselstellungen besetzt und läßt den Hasen (Volk) ins Leere laufen.

### Kommission ist gut, Vertrauen ist besser

Eines sollte deshalb feststehen: Eine Kommission, deren Verfahren, Organisation und Besetzungsmodus die Betroffenen selbst bestimmen, verdient kein Vertrauen, sondern liefe letzten Endes auf eine Aktion zur um so vollständigeren Ausschaltung der Kontrolle durch das Volk hinaus. Sie wäre kein Mittel zum Abbau der Politikverdrossenheit, sondern müßte diese noch weiter schüren. Da die Gefahren weit überwiegend und – mangels institutioneller Sprachlosigkeit des für die Verfassung als demokratischer Grundordnung eigentlich zuständigen Volkes – kein probates Mittel ersichtlich ist, die Gefahren beherrschbar zu machen, können Kommissionen mit Entscheidungsgewalt nicht in Betracht kommen. Eine beratende Kommission, deren Institutionalisierung keiner Verfassungsänderung bedarf, sollte mit den genannten Vorkehrungen dagegen alsbald vom Bundespräsidenten berufen werden.