

Zum Wohl des eigenen Portemonnaies

Die trickreichen Manöver deutscher Politiker, wo es um ihre Diäten geht – und die Mahnungen eines Verfassungsrechtlers

VON HANS HERBERT VON ARNIM*

«Power corrupts and absolute power corrupts absolutely.» Die staatliche Bezahlung von Politikern in Deutschland ist ein Bereich, auf den jener klassische Satz von Lord Acton gemünzt sein könnte. Hier entscheidet die sogenannte politische Klasse, die die Gesetzgebung und die öffentlichen Haushalte in der Hand hat, in eigener Sache. Da Zahlungen an Abgeordnete und Parteien mit der Opposition abgesprochen werden; fällt die wichtigste Kontrolle in der parlamentarischen Demokratie aus. Dann kann der Wähler mit dem Wahlzettel nicht mehr steuern. So bleibt als Schutz vor Missbräuchen allein die öffentliche Kritik. Doch deren Möglichkeiten sind beschränkt, trotz einiger spektakulärer Erfolge.

Gescheiterter Coup

Jüngstes Beispiel sind die Pläne zur Erhöhung der Diäten von Bundestagsabgeordneten. Nach einem gemeinsamen Gesetz, entwirft der CDU/CSU und der SPD-Opposition vom Sommer sollten die Bezüge um über 50 Prozent erhöht werden: auf etwa 16 000 Mark im Jahre 2000. Sie sollten den Gehältern von höheren Richtern angepasst werden, was eine Änderung der Verfassung verlangt hätte.

Noch problematischer war die vorgesehene Erhöhung der Altersrente für ehemalige und amtierende Bundestagsabgeordnete. Und das, obwohl Bundestagspräsidentin Rita Süsmuth (CDU) und ihr Vize Hans-Ulrich Klose (SPD) versprochen hatten, sie würden gekürzt. Bundestagsabgeordnete erhalten nach 18 Jahren im Parlament fast 8000 Mark Rente monatlich, dynamisiert, ohne eigene Beiträge und ab dem 55. Lebensjahr – nach der «Reforma» sollten es fast 11 000 Mark werden.

Diese Bonner Diätenpläne scheuten das Tageslicht so sehr, dass die Initiatoren es in einem völlig unleserlichen Gesetz versteckten. Zudem hatten Süsmuth und Klose die ganze Bonner Journalistenschaft in die Irre geführt. Zwar hatten sie im Juni eine Vorlage öffentlich präsentiert. Doch die dann ins Parlament eingebrachte war eine ganz andere, auf die kräftig draufgesetzt worden war – ohne dass es zunächst jemand merkte.

Das Vorhaben widersprach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts. Das Grundgesetz verlangt, dass die Beträge für Abgeordnete ausdrücklich im Gesetz genannt werden; eine Koppelung an die Bezüge von Richtern, die es erlaubt, die Diäten geräuschlos und ohne viel Aufhebens zu erhöhen, ist unzulässig.

Tabubruch noch vermieden

Doch statt sich an die Verfassung zu halten, wollten die Abgeordneten zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik zum Wohle ihres eigenen Portemon-

Die Finanzierung der Politik ist auch ein Abbild ihrer Charakteristika wie Bürgerferne und Streben nach Macht und Geld: so die Sicht eines Verfassungsrechtlers, belegt am Beispiel des Deutschen Bundestags. Da wollen sich die Abgeordneten per

naies Hand an das Grundgesetz legen. Wäre das gelungen, hätte es wahrscheinlich kein Halten mehr gegeben. Die Landesparlamente wären fast auf dem Bohrer Weg gefolgt. Und wer hätte die Politiker dann noch daran gehindert, künftig auch in Sachen Parteienfinanzierung die Verfassung auszuhebeln, oder verfassungswidrige Parteibuchwirtschaft im öffentlichen Dienst zu legalisieren? Wäre das Tabu erst einmal gebrochen gewesen, wäre der Weg in einen neuen Absolutismus, einen Absolutismus der politischen Klasse, eröffnet.

Deshalb appellierten 86 deutsche Staatsrechtler an die Länderkammer, dem Bundesrat seine Zustimmung zu verweigern.

Und aus dem vorher eher halbherzigen Widerstand der kleineren Parlamentsfraktionen (Grüne, FDP und PDS) wurde ein Aufstand der Parteibasis, besonders in der SPD, an dem die Ministerpräsidenten der Länder, die überwiegend Landesvorsitzende dieser Partei sind, nicht vorbegehen konnten. Auch das das Fernsehmagazin «Monitor» dann am 5. Oktober über das geplante Diätengesetz informierte, zeigte Wirkung. Tags darauf ging SPD-Chef Scharping vor die Presse und zog die Zustimmung seiner Fraktion zurück, auch weil die Kritik «teilweise berechtigt» sei. So scheiterte das Vorhaben am 13. Oktober 1995 im Bundesrat. Würde die beiden allein regierenden Ministerpräsidenten der Union, Stoiber aus Bayern und Biedenkopf aus Sachsen, stimmten dem Vorhaben zu.

«Neuer» Vorschlag

Doch schon am Donnerstag vergangener Woche, am 23. November 1995, unterbreiteten Rita Süsmuth und Hans-Ulrich Klose einen neuen Vorschlag. Jetzt soll die Entschädigung bis zum 1. Januar 1998 auf 12 875 DM steigen. Das ist erheblich weniger als bisher vorgesehen, und auch das Grundgesetz soll nicht mehr geändert werden. Aber auf das Ziel, sich später einmal an die Gehälter von Bundesrichtern anzulehnen, hat man noch immer nicht verzichtet.

Skeptisch macht auch jetzt die Eile, mit der das neue Gesetz noch vor Weihnachten durchgepaukt werden soll. Denn unhaltbare Privilegien sollen bestehen bleiben: viele Abgeordnete erhalten Doppelbezüge aus öffentlichen Kassen. So wird zum Beispiel Vizepräsident Klose, nach Verabschiedung des Gesetzes allein im Dezember 1995 rund 40 000 Mark erhalten: Präsidentsbezüge und Ruhegehälter auch als früherer Hamburger Senator.

Die steuerfreie Kostenpauschale von 72 000 Mark für Bundestagsabgeordnete soll entgegen Empfehlungen einer Expertenkommission erhalten und sogar dynamisiert werden.

Abgeordnete sollen weiterhin sogenannte Spenden von Interessenten in unbegrenzter Höhe entgegennehmen dürfen, obwohl sie damit in den Dunstkreis der Korruption geraten.

Und das vorgesehene Verfahren zur weiteren Erhöhung sieht so aus, dass der Bundestag künftig stets am Anfang einer Wahlperiode die Erhöhung für die folgenden Jahre festlegen soll; so entscheiden die Abgeordneten in eigener Sache und noch ohne etwas geleistet zu haben. Das amerikanische Repräsentantenhaus zum Beispiel kann Diätenerhöhungen immer nur mit Wirkung für die künftige Wahlperiode beschließen. Das schafft Distanz und Kontrolle durch die dazwischenliegenden Wahlen.

Doch ist der damit vorerst gescheiterte Bonner Diätencoup nur ein Fall unter vielen.

Der hessische Diätenfall

Im Jahre 1988 hatte sich der Wiesbadener Landtag kräftige Diätenerhöhungen und versteckte Doppelbezüge, die zum Teil auch noch steuerfrei waren, bewilligt und dies, damit begründet, hessische Abgeordnete bildeten das finanzielle Schlüssellink. In Wahrheit waren sie bereits in der Spitzengruppe und übernahmen nach der Gesetzesänderung die alleinige Spitze, teilweise noch vor Bundestagsabgeordneten. Als dieser Sachverhalt publik wurde, musste das Gesetz zurückgenommen werden, und der Präsident

Gesetz noch vor Weihnachten eine 24prozentige Diätenerhöhung bis 1998 genehmigen, nachdem ihr Versuch vom Sommer, zu diesem Zweck und unter falscher Information der Öffentlichkeit die Verfassung zu ändern, gescheitert war.

die dafür ihrerseits durch großzügige Erhöhungen der Abgeordnetendiäten und der Zahlungen an Fraktionen (mit Oppositionsbonus) abgedungen wurden.

Immerhin, Nachdem dies 1992 bekannt wurde, haben inzwischen das Saarland und sieben weitere Länder unhaltbare Privilegien beseitigt, allerdings ohne grosse Öffentlichkeit – dies wohl deshalb, weil durch die Gesetzesänderung die Berechtigung der öffentlichen Kritik, die zunächst vehement bestritten worden war, stillschweigend anerkannt wurde, gleichwohl die Gesetze zumeist nur für die Zukunft geändert wurden, den amtierenden Ministern also die Privilegien erhalten blieben.

Öffentliche Kritik kann offenbar nur die krassen Fälle rüggängig machen – und das auch nicht immer.

... und politische Beamte

Übersorgt sind auch die sogenannten politischen Beamten. Sie können bei Wegfall des Vertrauens des Ministers jederzeit in den Ruhestand geschickt werden und erhalten dann, unabhängig von Alter und Dienstzeit, eine hohe lebenslange Versorgung. Jüngstes Beispiel ist der 38jährige hessische Staatssekretär Schäfer, der, weil er sich mit seiner Minister nicht verstand, Ende September nach wenigen Monaten Dienstzeit in den Ruhestand geschickt wurde und dessen Pensionsbezüge insgesamt etwa 4 Millionen Mark betragen sollen.

Um einer überzogenen staatlichen Parteienfinanzierung zu wehren, hat das Bundesverfassungsgericht in einem Bereich Grenzen gezogen. Die staatliche Parteienfinanzierung darf über eine absolute Obergrenze nicht hinausgehen, die zurzeit 230 Millionen Mark im Jahr beträgt. Diese Begrenzung liess die Staatsausgaben an Hilfsorganisationen der Parteien aber unbegrenzt weiterwachsen. Die jährlichen Zahlungen an die Fraktionen des Bundestags sind heute höher als 100 Millionen.

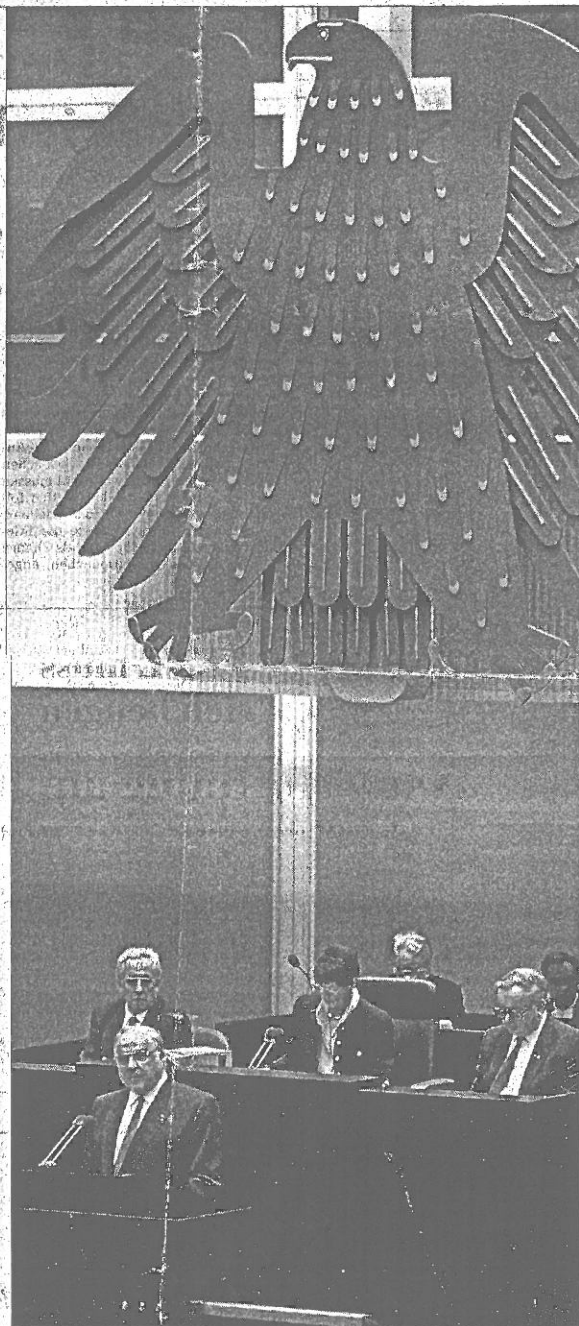
Dass die staatliche Politikfinanzierung in Deutschland besonders hoch ist, hängt mit der übermächtigen Stellung der politischen Parteien und mit der Entmachtung des Volkes zusammen. Die staatliche Parteienfinanzierung wurde 1959 in Deutschland eingeführt. Das war eine europäische Premiere und wäre sogar eine Weltpremiere gewesen, wenn Costa Rica und Argentinien sie nicht schon vorher eingeführt hätten.

Herren statt Diener

Die geschilderten Fälle zeigen: Wenn das Parlament in eigener Sache sündigt, versagen die herkömmlichen Sicherungen der parlamentarischen Demokratie, die auf eine Kontrolle durch das Parlament abstellen, wohingegen das Parlament nun selbst kontrolliert werden müsste. Das Volk selbst muss nun seine nominellen Vertreter zur Reine bringen. Damit leuchtet die tiefere Dimension des Problems auf. Wie kann verhindert werden, dass die Diener des Volkes sich zu seinen Herren aufschwingen und den Staat zu ihrer Beute machen?

Als Gegengewicht kommt auf Dauer wohl nur eine Aktivierung des Volkes in Betracht. Schon die Möglichkeit der Volksgesetzgebung hätte eine Vorwirkung. In der Schweiz stellt die Befugnis, jedes Gesetz dem Volk zur Entscheidung zu unterbreiten, einen wirkungsvollen «Domestizierungsmechanismus» (so der Basler Staatsrechtler Gerhard Schmid) dar. Es spricht manches dafür, dass einige Parteien in der Bundesrepublik nicht zuletzt deshalb so entschieden gegen die überfällige Einführung direktdemokratischer Elemente ins Grundgesetz sind, weil dann ein für allemal Schluss mit der parlamentarischen Selbstbedienung wäre. Auch auf andere Weise liesse sich der Einfluss des Volkes verstärken, besonders durch Änderung des Wahlrechts zu den Volksvertretungen – auch hier könnte die Schweiz ein Vorbild sein – und durch Direktwahl bestimmter Amtsträger: Vom Bundespräsidenten über die Ministerpräsidenten der Länder bis zur Spitze der Rechnungshöfe.

* Hans Herbert von Arnim ist Professor für Öffentliches Recht und Verfassungslehre in Speyer. Er ist der führende Experte für Fragen der Politikfinanzierung. Seine neuesten Publikationen sind «Staat ohne Diener» und «Der Staat sind wir», beide als Taschenbücher im Knauer Verlag erschienen.



Parteiübergreifende Anstrengungen zur «Eigenfinanzierung»: Der Bundestag und seine Präsidentin Rita Süsmuth.

Der Hamburger Diätenfall

In Hamburg sollten 1991 nach einem neuen Diätengesetz der Präsident des Landesparlaments und die Fraktionsvorsitzenden Gehälter von rund 20 000 Mark im Monat erhalten. Der eigentliche Clou aber war die Altersversorgung, die in einem unlesbaren Paragraphen versteckt war. Die Dechiffrierung ergab, dass die genannten Personen schon nach dreieinhalb Jahren Amtszeit einen Anspruch auf über 10 000 Mark monatliche Renten erlangen sollten. Mass genommen hatten die Gesetzesmacher an der Altersversorgung der Hamburger Minister (Senatoren), die in der Tat ebenso üppig ausgestaltet war. Dieses Gesetz war vier Jahre von einer Handvoll Spitzenpolitikern unter mehrfacher Verletzung der Hamburger Verfassung in wenigen Stunden durch Parlament und Ausschüsse gepetscht. Drahtzieher waren im wesentlichen die

Übersorgte Minister

In anderen Bundesländern gibt es teilweise noch ausgeprägtere Versorgungsprivilegien. Im Saarland kann ein Minister schon nach einem einzigen Amtstag eine Altersversorgung von über 12 000 Mark monatlich erwerben. Auch in anderen Bundesländern ist die Altersversorgung sehr viel üppiger als die von Bundesministern, obwohl die auch nicht gerade schlecht ist. Diese Landesprivilegien waren, wie in Hamburg, unter Ausschluss der Öffentlichkeit und in Kartellabsprache mit der jeweiligen Opposition zustande gekommen,

Karge Entlohnung

In der Schweiz werden Parlamentarier karg entlohnt. Als Grundentschädigung erhalten Nationalrätinnen und Nationalräte 30 000 Franken pro Jahr. Dazu kommt ein Sitzungsgeld von 300 Franken pro Tag. Bei rund hundert Sitzungstagen bringt das nochmals 30 000 Franken. Inklusive Kommissionssitzungen beziehen die Mitglieder der grossen Kammer im Durchschnitt ungefähr 75 000 Franken pro Jahr. Ständeräte werden teilweise von den Kantonen entschädigt. Gesamthaft entspricht ihr Parlamentarierentkommen und Spesenansatz ungefähr jenem der Nationalräte.

In der Schweiz geht man immer noch von der Fiktion aus, ein Parlamentarier lasse sich als Nebenbeschäftigung ausüben. Eine Parlamentsreform, die die Entlohnung merklich erhöhen sollte, wurde im September 1992 in der Volksabstimmung verworfen. Geplant war damals eine Grundentschädigung von 50 000, ein Taggeld von 400 Franken pro Sitzungstag, eine jährliche Infrastrukturentschädigung von 24 000 und 30 000 Franken für einen persönlichen Mitarbeiter. Im Parlament selbst abgelehnt wurde in der vergangenen Herbstsession schliesslich auch das Projekt, langjährigen Mitgliedern der Bundesversammlung ein monatliches Ruhegehalt von maximal 2000 oder eine einmalige Abfindung in der Höhe von maximal 262 000 Franken auszuzahlen. (ar.)