
Kommentar

Professor Dr. Hans Herbert v. Arnim, Speyer

Diätenreform – Privilegienabbau und Wahlrechtsreform als Voraussetzungen einer Diätenerhöhung

Bundestagsabgeordnete beziehen derzeit ein Gehalt von 7009 Euro. Zusätzlich genießen sie drei große Privilegien:

- (1) Bundestagsabgeordnete erwerben schon nach einem halben Arbeitsleben eine volle Rente von 4836 Euro im Monat, und dies bereits ab dem 55. Lebensjahr.
- (2) Sie erhalten eine dynamisierte, steuerfreie Kostenpauschale von derzeit monatlich 3647 Euro, ohne die Kosten belegen zu müssen. Hinzukommen freie Bahn- und Flugreisen und selbstverständlich eingerichtete Büros. Weiter stehen ihnen bis zu 10 660 Euro im Monat für die Beschäftigung persönlicher Mitarbeiter zur Verfügung.
- (3) Sie können nebenher noch einen privaten Beruf ausüben und das Zusatzeinkommen ohne jede Anrechnung behalten. Kein anderer voll bezahlter Staatsdiener darf, rechtlich völlig unbeschränkt, einen Zweitberuf ausüben.

Diese finanziellen Privilegien sind besonders problematisch, werden aber bei der derzeitigen Diätendiskussion meist übergangen. Stattdessen stehen im Vordergrund der öffentlichen Debatte: das angebliche Zurückbleiben der Diäten hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung, ihre künftige Kopplung an die Einkommen der Bevölkerung und das so genannte nordrhein-westfälische Modell. Der Düsseldorfer Landtag hatte seine Diäten vor Jahresfrist praktisch verdoppelt und den Abgeordneten aufgegeben, daraus für ihr Alter vorzusorgen und ihre Spesen zu bezahlen. Der Bund der Steuerzahler hat vorgeschlagen, dieses „Modell“ auch auf den Bundestag zu übertragen. Doch dann drohen die Privilegien nicht abgebaut, sondern bloß umetikettiert und in anderer Form aufrechterhalten zu werden.

Wie könnte ein angemessener finanzieller Status von Bundestagsabgeordneten aussehen? Die beiden ersten Privilegien sollten meines Erachtens kompromisslos abgebaut werden. Die Rente muss so gestreckt werden, dass sie normalen Ver-

sorgungssystemen entspricht; Vollversorgung also erst nach einem *ganzen* Arbeitsleben und ab dem 65. Lebensjahr. Will man den Abgeordneten die Finanzierung ihrer Versorgung selbst überlassen, dürften die Diäten allenfalls um den Betrag erhöht werden, der zur Finanzierung einer normalen Altersversorgung erforderlich ist. Anderenfalls würde man das Versorgungsprivileg in anderer Gestalt verewigen.

Die Kostenpauschale wird vielfach für Ausgaben verwendet, für die sie gar nicht bestimmt ist, zum Beispiel für Geschenke und für Abgaben, die Abgeordnete an ihre Partei zu entrichten haben und die monatlich 1000 Euro oder mehr betragen können. Für viele Abgeordnete bedeutet die Pauschale ein beträchtliches steuerfreies Zusatzeinkommen. Das gilt erst recht für Regierungsmitglieder und Parlamentarische Staatssekretäre, die gleichzeitig im Parlament sitzen, für das Mandat aber kaum noch etwas tun können. Sie erhalten – neben einem ein- bis zweifachen Gehalt – ebenfalls die Kostenpauschale, die wegen ihres Dienstwagens allerdings um ein Viertel gekürzt wird. Hinzu kommt noch eine spezielle Dienstaufwandspauschale. Mandatsbedingte Kosten sollten deshalb nur noch erstattet werden, wenn sie nachweisbar angefallen sind. Arbeitnehmer und Selbstständige müssen ihre Werbungskosten und Betriebsausgaben ja auch genau belegen, damit sie erstattet und vom Finanzamt anerkannt werden. Es entspricht demokratischer Gleichheit, dass auch Abgeordnete unter den Gesetzen leiden, die sie den Bürgern auferlegen. Das *BVerfG* hat schon 1978 in einer Nebenbemerkung, die einem Wink mit dem Zaunpfahl gleichkam, durchblicken lassen, dass die Kostenpauschale verfassungswidrig ist (*BVerfGE* 49, 1 [1 f.]), und eine jüngst erstellte interne Studie der Bundestagsverwaltung bestätigt die verfassungsrechtlichen Bedenken.

Ihren privaten Beruf sollten Abgeordnete dagegen weiterhin fortführen dürfen. Das sichert ihnen ein Mindestmaß an Unabhängigkeit, auch gegenüber der eigenen Partei, bringt Berufserfahrung ins Parlament und erleichtert auch Hochquali-

fizierten die Übernahme eines Mandats. Zahlungen, die die Unabhängigkeit der Abgeordneten beeinträchtigen können, müssen allerdings unterbunden werden. Um die Spreu vom Weizen leichter trennen zu können, müssen die Nebeneinkünfte publiziert werden, auch ihre Höhe. Dies hinnehmen zu müssen ist nur die Kehrseite des Privilegs grundsätzlich unbeschränkter privater Berufsausübung trotz voller staatlicher Alimentation. Die in Karlsruhe anhängigen Klagen von Abgeordneten gegen die nunmehr gesetzlich vorgeschriebene Veröffentlichung ihrer Zugehörigkeit zu einer der drei Einkommensstufen (I: 1000–3500 Euro, II: 3500–7000 Euro, III: über 7000 Euro) haben deshalb meines Erachtens keine Chance – und schon gar nicht der Antrag von *Friedrich Merz*, den neuen § 44 a I 1 aus dem Abgeordnetengesetz zu streichen. Dieser besagt, dass die Ausübung des Mandats „im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestags“ steht. Dabei handelt es sich allerdings nur um die programmatische Umschreibung des normalen Typus des Abgeordnetenmandats. Rechtliche Verbindlichkeit besitzt sie nicht. *Merz* wird deshalb rechtlich in keiner Weise bei der Wahrnehmung seiner vielfältigen „Nebentätigkeiten“ behindert. Deren politische Beurteilung ist natürlich eine andere Sache. Und die von Gegnern einer Veröffentlichung an die Wand gemalte Gefahr, dadurch werde die Zahl der Beamten im Parlament noch weiter erhöht, ließe sich, falls sie überhaupt besteht, begegnen, indem man deren Rückkehrgarantie in den öffentlichen Dienst nach Ende des Mandats beseitigt.

Reichen 7009 Euro, eine hohe beitragsfreie Rente und Einnahmen aus privatem Beruf aus? Für die meisten Abgeordneten bedeutet das eine erhebliche Steigerung gegenüber ihrem vorparlamentarischen Einkommen. Repräsentieren Abgeordnete aber nicht das Volk, dem sie verantwortlich sind, und sollte das Mandat nicht auch für die Bezieher hoher Einkommen attraktiv bleiben? Müssten die Diäten deshalb nicht besonders großzügig bemessen werden?

Dagegen wäre nichts einzuwenden, wenn die Prämissen stimmten. Aber das ist nicht der Fall, und darin liegt das zweite große Problem. In Wahrheit entscheiden nicht die Bürger, wer ins Parlament kommt, sondern die politischen Parteien. Wen sie auf einen sicheren Listenplatz platzieren oder in einem sicheren Wahlkreis aufstellen, dem können die Wähler nichts mehr anhaben. Das lässt sich am Beispiel der beiden Bundestagsabgeordneten *Peter Altmaier* und *Dieter Wiefelspütz* aufzeigen, die am 11. 4. 2006 in der ntv-Talkrunde „2 plus 4“ zum Thema „Gescheiterte Diätenreform“ auftraten (die anderen Teilnehmer – neben den beiden Moderatoren – waren *Horst Teltschik* und *Hans Herbert v. Arnim*):

Peter Altmaier (CDU) war bei der Bundestagswahl 2005 im Wahlkreis Saarlouis zwar dem SPD-Kandidaten *Ottmar Schreiner* unterlegen, kam aber dennoch ins Parlament, weil seine Partei ihn auf der saarländischen Landesliste abgesichert hatte. *Dieter Wiefelspütz* (SPD) trat im Wahlkreis Hamm-Unna II an, einen sicheren Wahlkreis seiner Partei, den er erwartungsgemäß mit rund 55% der Erststimmen gewann. Im selben Wahlkreis kandidierten auch noch *Laurenz Meyer* (CDU) und *Jörg van Essen* (FDP). Ihre Niederlage tat ihnen aber überhaupt nicht weh, weil beide sichere Listenplätze innehaten und deshalb schon von vornherein feststand, dass auch sie in den Bundestag einziehen würden. Der heftige Wahlkampf in Saarlouis, Hamm-Unna II und in vielen anderen Wahlkreisen war nur ein inszeniertes Scheingefecht, das die Wähler davon ablenken sollte, dass sie in Wahrheit nichts zu sagen haben. Auf diese Weise wird der Verfassungsgrundsatz, dass Abgeordnete unmittelbar vom Volk zu wählen sind, unterlaufen. Solche Abgeordneten sind deshalb in Wirklichkeit

keine Repräsentanten des Volkes, sondern Parteifunktionäre. Das erklärt auch, warum sie sich die hohen Sonderabgaben gefallen lassen, die ihre Parteien ihnen für die Verschaffung des Mandats abverlangen. Von den Parteien hängt ihre Karriere ab, und wer ernennt und befördert, hat auch das Sagen. Abgeordnete, die sich nicht an die Partei- und Fraktionsdisziplin halten, riskieren, bei der nächsten Wahl nicht mehr aufgestellt zu werden. Das diszipliniert und fördert das Heranwachsen fügsamer Parteisoldaten, die keinen großen Wert auf die Äußerung eigener Meinung und die Durchsetzung eigener Vorstellungen legen. Der Verfassungsgrundsatz des freien Mandats steht nur noch auf dem Papier.

Die Abstimmung in Fraktionsblöcken macht es wiederum den Wählern unmöglich, einzelnen Abgeordneten ihr Stimmverhalten im Parlament noch zuzurechnen und sie dafür verantwortlich zu machen. Und selbst wenn mal ein Abgeordneter aus der Reihe tanzt, können die Wähler sein Verhalten am Wahltag weder belohnen noch bestrafen, eben weil – von Ausnahmen wie *Hans-Christian Ströbele* abgesehen – allein die Parteien bestimmen, wer ins Parlament kommt. Die angebliche Verantwortlichkeit der Abgeordneten gegenüber ihren Wählern erweist sich als Lebenslüge unserer politischen Klasse. Anders als immer behauptet, haben wir keineswegs die Abgeordneten, die wir verdienen, sondern die, welche die Parteien uns ungefragt vorsetzen.

Auch die These, höhere Diäten würden zu besseren Abgeordneten führen, wird durch häufiges Wiederholen nicht richtiger. Voraussetzung für eine Nominierung durch die Parteien ist meist eine langjährige parteiinterne Ochsentour, die es erlaubt, die erforderlichen Verbindungen in der Partei zu knüpfen. Das kostet Zeit und macht Ortswechsel unmöglich. Wenn aber Zeitreiche und Immobile die besten Chancen haben, in den Parteien zu reüssieren, würden gesteigerte Abgeordnetengehälter nur die Prämien auf Kungelei erhöhen.

Müssen die parteiinternen Rekrutierungsmechanismen unserer Parlamentarier aber geradezu kraft innerer Gesetzlichkeit die Mittelmäßigkeit fördern, ist es kein Wunder, dass fast alle wichtigen Entscheidungen am Parlament vorbei gefällt und von diesem allenfalls noch formal abgezeichnet werden. Dann nimmt es auch nicht Wunder, dass große Parlamentsdebatten der Vergangenheit angehören und die öffentliche politische Diskussion zu *Sabine Christiansen*, *Maibritt Illner* etc. ausgewandert ist.

Die gängigen Argumente für eine Erhöhung der Parlamentariergehälter fallen bei genauem Hinsehen also zusammen wie ein Kartenhaus. Hätten die Bürger dagegen Einfluss auf die Auswahl ihrer Abgeordneten, könnte alles anders werden. Dürfte der Wähler nicht nur starre Listen ankreuzen, sondern könnte er mit seiner Zweitstimme wirklich eine Personenauswahl treffen und würden Vorwahlen eingeführt, so dass der Bürger auch in sicheren Wahlkreisen wirklich eine Wahl hätte, dann hätten Quereinsteiger bessere Chancen. Dann könnten aus Parteifunktionären echte Volksvertreter werden. Die würden sich ihre grundgesetzlich garantierte Freiheit nicht so leicht beschneiden lassen, so dass auch Verantwortlichkeit gegenüber den Wählern hergestellt würde.

Demgegenüber können die von Bundestagspräsident *Norbert Lammert* jüngst propagierten Argumente einer Überprüfung nicht standhalten. Dass Abgeordnete soviel wie Bundesrichter oder Oberbürgermeister von Großstädten verdienen sollten, hat das Parlament selbst ins Abgeordnetengesetz geschrieben und ignoriert zudem die grundlegenden Unterschiede in der Einkommenstruktur und der demokratischen Legitimation: Bundesrichter kommen weder in den Genuss

des Versorgungsprivilegs noch der steuerfreien Kostenpauschale von Abgeordneten. Direkt gewählte Oberbürgermeister tragen, anders als Abgeordnete, zurechenbare Verantwortung gegenüber ihren Bürgern und können, wenn sie Fehler machen, abgewählt werden. Sie sind also wirkliche Volksvertreter. Im Übrigen kann von einem Zurückbleiben der Diäten hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung nur bei unzulässiger Verkürzung des Blicks auf die Zeit seit 1977 die Rede sein. Betrachtet man dagegen die Entwicklung ab 1976, haben die Abgeordneten immer noch einen beträchtlichen Vorsprung. Denn 1976 wurden die Diäten verdoppelt.

Die von *Lammert* zunächst einmal vorgeschlagene künftige Koppelung der Abgeordnetengehälter an die allgemeine Einkommensentwicklung ist erst recht keine Lösung. Wie das *BVerfG* schon 1975 festgestellt hat, ist Öffentlichkeit die einzige wirksame Kontrolle, wenn Abgeordnete in eigener Sache entscheiden (*BVerfGE* 40, 296 [327] = NJW 1975, 2331). Diese Kontrolle würde der geplante Automatismus unterlaufen. Zudem droht dann eine überproportionale Stei-

gerung der Nettoeinkommen von Abgeordneten. Die Sozialabgaben haben nämlich in der Vergangenheit regelmäßig stärker zugenommen als die Einkommen. Abgeordnete brauchen aber gerade keine Beiträge zur Finanzierung ihrer Altersversorgung zu leisten.

Der Bundestagspräsident sollte die Angaben über die Nebeneinkünfte von Abgeordneten unverzüglich veröffentlichen, wie das Gesetz es verlangt. Seine Ankündigung, dies bis zur Entscheidung des *BVerfG* hinauszuzögern, ist die Ankündigung eines glatten Gesetzesbruchs. Derartiges könnte nur das Gericht durch einstweilige Anordnung festlegen. Eine solche ist aber nicht einmal von den Klägern beantragt.

Statt dessen sollte der Bundestagspräsident sich für einen Abbau der überholten Abgeordnetenprivilegien und eine grundlegende Reform des Bundestagswahlrechts einsetzen. Dann stände auch einer Erhöhung der Diäten von Abgeordneten, die dann wirklich verantwortliche Volksvertreter würden, nichts mehr im Wege. ■