
Forum

Professor Dr. Hans Herbert von Arnim*

Die Parteiendiätennovelle – Ein Blitz-Gesetz

I. Wie Machtinteressen den Gang der Gesetzgebung beeinflussen

Wahlrecht und Politikfinanzierung berühren direkt die politische Macht. Das beflügelt oder blockiert die Gesetzgebung – je nach Interessenlage der politischen Klasse: Bei der Selbstbewilligung von Mitteln aus der Staatskasse kann es oft nicht schnell genug gehen. Notwendige Einschränkungen und Kontrollen schiebt das Parlament dagegen gern auf die lange Bank, und beim Wahlrecht kann selbst die Beseitigung verfassungswidriger Regelungen Jahre dauern. Für jeden dieser Fälle erteilte die politische Klasse vor der Sommerpause 2011 Anschauungsunterricht.

Drei Jahre hatte der Bundestag Zeit, das „negative Stimmgewicht“ bei Bundestagswahlen zu beseitigen. Doch er ließ auch die äußerste vom *BVerfG*¹ gesetzte Frist (Ende Juni 2011) verstreichen. Die Union will an den Überhangmandaten unbedingt festhalten. Sie verschafften ihr bei der Bundestagswahl 2009 zusätzliche 24 Sitze, und 2013 könnten sie

sogar die Wahl entscheiden. Die Opposition will sie ebenso unbedingt beseitigen.

Die Korruptionsbekämpfungsgruppe des Europarats (GRECO²) hat erhebliche Kontrolldefizite bei der deutschen Parteien- und Abgeordnetenfinanzierung festgestellt. Die zahlreichen GRECO-Empfehlungen datieren von 2009³. Über ihre Umsetzung sollte Deutschland bis zum 30. 6. 2011 berichten⁴. Doch lange ist gar nichts passiert, und am Ende der Frist wurden die Vorschläge von den Mehrheitsfraktionen brüsk zurückgewiesen⁵.

* Der Autor lehrt als pensionierter Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Mitglied des dortigen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung.

1 *BVerfGE* 121, 266 (267) = *NVwZ* 2008, 991.

2 GRECO = Groupe d'Etats contre la corruption.

3 GRECO-Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland vom 4. 12. 2009. Die 16 Empfehlungen sind in 10 Punkten zusammengefasst (Nr. 123).

4 *Ebd.*, Nr. 124.

5 Siehe unten Fußn. 20.

Dagegen überschlug man sich fast bei der Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung und der Parteienfinanzierung⁶.

Die erste Lesung im Bundestag fand am 30. 6. 2011 statt, nach 21 Uhr⁷, wofür erst am Morgen die Tagesordnung ergänzt worden war. Das war der Tag, an dem der Atomausstieg beschlossen wurde⁸, und diese Entscheidung stellte natürlich alles andere in den Schatten. Schon eine Woche später, der letzten vor der Sommerpause, erfolgte, nachdem tags zuvor der Innenausschuss zugestimmt hatte⁹, die zweite und dritte Lesung im Bundestag¹⁰ – diesmal im Windschatten der Beratung und Abstimmung über PID¹¹. Am Tag darauf stimmte der Bundesrat zu¹².

Soviel Eile macht misstrauisch und nährt den Verdacht, der öffentlichen Meinung sollte die Zeit genommen werden, sich zu besinnen. Gewiss, Diäten und Parteienfinanzierung waren mehrere Jahre nicht erhöht worden. Doch das hatte gute Gründe, die im gesetzgeberischen Blitz-Verfahren alle ausgeblendet wurden. Es entbehrte deshalb nicht eines gewissen Zynismus, als Abgeordnete die unkritische Aufnahme, auch durch „ansonsten in dieser Frage außerordentlich kritische Medien“, mit Genugtuung hervorhoben¹³.

II. Parteiengesetz

1. Verschleierte Staatsfinanzierung

Wer die Parteienfinanzierung beurteilen möchte, muss die verschwiegenen finanziellen Zusatz-Quellen, die die Parteien sich erschlossen haben und die – wegen völlig unzureichender Kontrollen – rasant hochgeschossen sind, berücksichtigen:

- Die inzwischen rund 10 000 – vom Steuerzahler bezahlten – persönlichen Mitarbeiter von Bundes- und Landtagsabgeordneten machen, das ist ein offenes Geheimnis, vielfach auch Parteiarbeit¹⁴.
- Dasselbe tun die großzügig finanzierten „Parteien in den Parlamenten“, die Fraktionen. Auch von ihren Aktionen, etwa ihrer Öffentlichkeitsarbeit, profitieren die Mutterparteien¹⁵.
- Auch die Inlandsarbeit der staatlich finanzierten Stiftungen, über die jede der Bundestagsparteien verfügt, kommt vielfach den Mutterparteien zugute¹⁶.

Die Mitarbeiter von Abgeordneten und die Fraktionen des Bundestags und der Landtage kosten den Steuerzahler jährlich über 400 Mio. Euro. Hinzu kommen fast 100 Mio. Euro für die Inlandsarbeit der Parteistiftungen. Da also Teile dieser Gelder auch den Parteien zugute kommen, müssten sie eigentlich zu den 133 Mio. Euro, die die Parteien offen aus der Staatskasse bekommen, hinzugezählt werden. Dann aber erschiene die Erhöhung der offenen jährlichen Zuschüsse auf 141,9 Mio. sowie ab 2012 auf 150,8 Mio. Euro und erst recht die jetzt zusätzlich eingeführte Indexierung¹⁷ in einem neuen Licht.

2. Kürzung für Kleine

Der Entwurf enthält, versteckt, noch ein Kuckucksei für kleine Parteien¹⁸. Außerparlamentarischen Konkurrenten der Etablierten wie den „Piraten“ und den „Freien Wählern“ soll nämlich ein Teil ihres Staatsgeldes genommen werden. Die Staatsfinanzierung der Parteien darf in Zukunft im Ergebnis nur noch etwa 40% der Gesamteinnahmen betragen, bisher waren es 50%. Das erscheint bescheiden; doch die Kürzung trifft keine der Bundestagsparteien, weil ihr Staatsanteil schon jetzt unter 40% liegt, sondern einige kleine Parteien. Was ihnen weggenommen wird, wird vor allem den Großen zugeschlagen. Das sieht nach einem Maßnahmegesetz des politischen Kartells auf Kosten von Kleinen aus und gehört ebenfalls auf den verfassungsrechtlichen Prüfstand.

3. Ignorieren der GRECO-Empfehlungen

Der GRECO-Bericht betrifft direkt das Abgeordneten- und das Parteiengesetz. Man hätte deshalb erwarten können, dass

er bei Änderung dieser Gesetze mitbehandelt wird. Die Antikorruptionsgruppe hatte unter anderem empfohlen, Spenden an Abgeordnete zu verbieten, die Bestechung von Abgeordneten schärfer zu bestrafen, die Veröffentlichungsgrenzen für Spenden an Parteien zu senken, die Kontrolle der Parteifinanz zu verbessern und die Behandlung von Parteiensponsoring zu überprüfen.

Die Gruppe befasste sich ausdrücklich auch mit den soeben unter II 1 erwähnten verschleierte Formen der Parteienfinanzierung durch Fraktionen und Parteistiftungen. So empfiehlt sie, die „strikte gesetzmäßige Trennung zwischen der Finanzierung von Parteien einerseits und von Stiftungen und Fraktionen andererseits besser zu gewährleisten“, und greift damit das schwelende Problem der Querfinanzierung der Parteien auf. Weiter empfiehlt GRECO, die „verschiedenen gewährten oder verfügbaren Formen der staatlichen Unterstützung in einem offiziellen Dokument“ zusammenzufassen¹⁹. Die Parteienfinanzierung soll also nicht isoliert betrachtet (und isoliert erhöht) werden.

Der GRECO-Bericht wurde im Gesetzgebungsverfahren jedoch völlig übergangen²⁰, vermutlich, weil gerade eine solche Scheuklappen-Perspektive beabsichtigt war und die gesetzgeberische Eile diesem Zweck dienen sollte.

III. Abgeordnetenentschädigung

1. Angleichung an Bundesrichter-Bezüge?

Die Erhöhung der Entschädigung um 292 Euro auf monatlich 7960 Euro ab 1. 1. 2012 und auf 8252 Euro ab 1. 1. 2013 blendet ebenfalls zentrale Aspekte aus und vermittelt so ein geschöntes Bild. Die geplante Angleichung an die Bezüge von Bundesrichtern und kommunalen Wahlbeamten widerspricht Geist und Sinn des Diätenurteils des *BVerfG*. Richterbezüge und Abgeordnetendiäten sind zwei völlig unterschiedliche Dinge. Das hat das *BVerfG* immer wieder betont²¹. Mitglieder des Bundestags erhalten neben ihrem Gehalt noch eine steuerfreie monatliche Kostenpauschale von fast

6 10. Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und 28. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes v. 23. 8. 2011, BGBl I, 1748.

7 117. Sitzung des Deutschen Bundestags v. 30. 6. 2011, PlenProt. S. 13515 ff. – Der gemeinsame Gesetzentwurf der Regierungsfractionen der CDU/CSU und FDP sowie der Oppositionsfractionen der SPD und der Grünen datiert v. 28. 6. 2011 (BT-Dr 17/6291). Die Linke stimmte der Erhöhung der Staatsfinanzierung der Parteien zu, nicht aber der Diätenerhöhung. Nach § 78 V GeschOBT soll die erste Lesung einer Vorlage grundsätzlich erst frühestens am 3. Tag nach der Verteilung der Drucksache erfolgen. Diese Bestimmung wurde abbedungen.

8 Dazu 117. Sitzung v. 30. 6. 2011, PlenProt. S. 13364 ff.

9 BT-Dr 17/6496 v. 6. 7. 2011.

10 120. Sitzung des Deutschen Bundestags v. 7. 7. 2011, PlenProt. S. 13985 ff. – Nach der Geschäftsordnung soll die zweite Lesung grundsätzlich erst am 2. Tag nach der Verteilung des Ausschussberichts erfolgen. Auch diese Regel wurde außer Kraft gesetzt.

11 120. Sitzung v. 7. 7. 2011, PlenProt. S. 13871.

12 BR-Dr 397/11 (Beschluss) v. 8. 7. 2011.

13 So z. B. *Oppermann*, 117. Sitzung v. 30. 6. 2011, PlenProt. S. 13517 B. Ähnlich *Wiefelspütz*, 120. Sitzung v. 7. 7. 2011, PlenProt. S. 13987 A.

14 v. *Arnim*, DÖV 2011, 345 m. w. Nachw.

15 v. *Arnim*, Der Verfassungsbruch, 2011, S. 25 ff. m. w. Nachw.

16 *Merten*, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 137.

17 Siehe den neuen § 18 II PartG.

18 Die auf den ersten Blick harmlos anmutende neue Vorschrift des Parteiengesetzes lautet: „§ 19 a V 1 wird wie folgt gefasst: Bei der Festsetzung ist zunächst für jede Partei die relative Obergrenze (§ 18 V) und sodann die absolute Obergrenze (§ 18 II) einzuhalten.“

19 GRECO-Bericht Nr. 123 Ziff. 5 und Nrn. 106–108.

20 Stattdessen hatten die Kommission des Ältestenrats für die Rechtsstellung der Abgeordneten und der Innenausschuss kurz vor Ablauf der Frist (30. 6. 2011) – auch unter Berufung auf die rechtliche Unverbindlichkeit der Empfehlungen – mehrheitlich jeglichen Reformbedarf in Abrede gestellt. Auch die bei den Ausschussberatungen überstimmten Abgeordneten brachten die GRECO-Empfehlungen bei den Gesetzesberatungen nicht mehr ins Spiel.

21 *BVerfGE* 40, 296 (316) = NJW 1975, 2331; *BVerfGE* 76, 256 (341 f.) = NVwZ 1988, 329.

4000 Euro, unabhängig von der Höhe ihrer tatsächlichen Aufwendungen. Das läuft häufig auf ein steuerfreies Zusatzeinkommen hinaus, in dessen Genuss kein Richter oder Beamter kommt. Und diese dürfen – anders als Abgeordnete – auch keinen voll bezahlten Zweitberuf neben ihrer eigentlichen Aufgabe ausüben.

2. Altersversorgung

Auch die Altersversorgung von Abgeordneten ist sehr viel günstiger als die von Bundesrichtern. Abgeordnete können ihre Versorgung schneller und früher erwerben. Das gilt erst recht für den Vergleich mit Rentenversicherten. Ein Bundestagsabgeordneter erwirbt schon nach einem Mandatsjahr einen späteren Versorgungsanspruch von monatlich rund 200 Euro, ein durchschnittlicher Arbeitnehmer muss dagegen viele Jahre tätig sein, um überhaupt einen Anspruch zu bekommen. Dieser beträgt dann nicht einmal 30 Euro monatlich pro Arbeitsjahr, ganz abgesehen von den Beiträgen, die er – im Gegensatz zum Abgeordneten – entrichten musste. Sein Versorgungsprivileg hat der Bundestag dadurch ausgeklammert, dass er die Einsetzung einer Kommission ankündigte, die die Versorgung durchleuchten und Änderungsvorschläge unterbreiten soll²². Nach den Erfahrungen mit anderen für den Bundestag lästigen Regelungen (s. oben unter I) fällt es aber schwer, in dieser Ankündigung kein „Schieben auf die lange Bank“ zu sehen.

3. Unangemessene Extra-Diäten

Wegen der vom Parlament an den Tag gelegten Eile kamen auch die hohen Zusatzdiäten nicht zur Sprache, die sich die vielen Parlamentarischen Geschäftsführer, stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und Arbeitsgruppenvorsitzenden bewilligen²³. Die Zuschläge verschaffen zum Beispiel den Ersten Parlamentarischen Geschäftsführern, die den Gesetzentwurf abgesprochen und bei der ersten Lesung das Wort geführt haben, wie *Peter Altmaier* (CDU) und *Thomas Oppermann* (SPD), Gesamtdiäten, die nach Medienangaben rund 16 000 Euro betragen²⁴, weit mehr nicht nur als Bundesrichter (8144 Euro), sondern auch als Senatspräsidenten (8990 Euro) und sogar Gerichtspräsidenten (11 670 Euro) beziehen. Selbst wenn man den Bundestag beim Wort und den Vergleich mit Bundesrichtern ernst nähme, müsste man

erst einmal die Zusatzdiäten massiv kürzen. Kein Wunder, dass die Unions- und die SPD-Fraktion über deren genaue Höhe beharrlich die Auskunft verweigern²⁵.

Die Geheimniskrämerei geschah aber auch aus schlechtem Gewissen gegenüber dem Verfassungsrecht. Denn Karlsruhe hat solche Zahlungen längst für unzulässig erklärt²⁶.

Pikanterweise zitierte der Erste Parlamentarische Geschäftsführer der Grünen, *Volker Beck*, der selbst eine verbotene Zulage erhält, im Bundestag bestimmte Passagen eben dieses Verbotsurteils²⁷ wörtlich, riss sie dabei aber aus dem Zusammenhang²⁸; den Tenor des Urteils, dass nämlich die Diäten auch Zusatzarbeit mit abdecken und die genannten Funktionszulagen deshalb verfassungswidrig sind²⁹, verschwie er.

IV. Öffentlichkeit sieht anders aus

Das *BVerfG* verlangt bei Beschlüssen über Diäten und Parteienfinanzierung, „dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist“. Denn Öffentlichkeit stelle – neben dem Gericht selbst – „die einzige wirksame Kontrolle“ dar, wenn „das Parlament in eigener Sache entscheidet“³⁰. Dem wurde der Bundestag aber nur formal gerecht. Tatsächlich aber wurde – auch durch Außerkraftsetzen der Fristen für die Gesetzgebung – eine umfassende Information über das Pro und Contra der geplanten Maßnahmen und damit die wirksame Kontrolle durch die Öffentlichkeit verhindert. Deshalb die Blitz-Gesetzgebung. ■

22 BT-Dr 17/6291, S. 3. Daneben soll die Kommission auch die künftige Regelung der sonstigen Diäten beraten.

23 v. Arnim (o. Fußn. 15), S. 80 ff.

24 Tillack, Die Bundestags-Boni, Stern Heft 43/2010 v. 20. 10. 2010, S. 46.

25 Tillack, ebd.

26 v. Arnim (o. Fußn. 15), S. 49 ff., 56 ff. m. w. Nachw.

27 BVerfGE 102, 224 (241 f.) = NJW 2000, 3771.

28 *Volker Beck* (Die Grünen), 117. Sitzung v. 30. 6. 2011, PlenProt. S. 13520 A, und 120. Sitzung v. 30. 6. 2011, PlenProt. S. 13990 B.

29 BVerfGE 102, 224 (244 f.) = NJW 2000, 3771. S. auch BVerfGE 119, 302 (309) = BeckRS 2007, 28252. Dazu v. Arnim (o. Fußn. 15), S. 49 ff., 56 ff. m. w. Nachw.

30 BVerfGE 40, 296 (327) = NJW 1975, 2331.