

*Professor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer*

## **Die Besoldung von Politikern\***

### **Der Zusammenhang mit ihrer Rekrutierung und der Leistungs- und Handlungsfähigkeit der Politik**

*Das Thema „Bezahlung und Versorgung von Politikern“ hat wieder einmal Konjunktur. Wenn die Politik von allen Einschränkungen verlangt, müssen auch die eigenen Privilegien von Politikern auf den Prüfstand. Doch das Thema reicht sehr viel tiefer. Es betrifft Schlüsselfragen unseres Systems: Die Qualität, die Leistung und Verantwortlichkeit von Politikern und damit auch die Handlungs- und Reformfähigkeit der Politik.*

---

\* Der Verfasser lehrt Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Er war Mitglied der von Bundespräsident Richard von Weizsäcker berufenen Parteienfinanzierungskommission und hat mehrere Bücher über die Bezahlung von Politikern und ihre Auswirkungen auf unser politisches System geschrieben, zuletzt „Das System. Die Machenschaften der Macht“, 2001.

## I. Bezahlung von Politikern

### 1. Das alte Problem

Wie ein Gemeinwesen seine politischen „Führer“ bezahlt, beschäftigt die Philosophie bereits seit *Aristoteles*. Einerseits muss man Politiker ordentlich bezahlen, damit nicht nur Reiche anspruchsvolle Ämter übernehmen können (was mit der Demokratie unvereinbar wäre). Gleichzeitig muss man Vorkehrungen gegen Bestechung schaffen. Andererseits sollten staatliche Ämter nicht unbedingt ihrer Bezahlung wegen angestrebt werden<sup>1</sup>.

### 2. Vordergründige Diskussion

Im alten Jahr wurde viel darüber diskutiert, ob Bundestagsabgeordnete – angesichts der wirtschaftlichen und budgetären Krise, in der die Bundesrepublik sich befindet – nicht auf die Erhöhung ihrer steuerpflichtigen Grundentschädigung um 131 Euro (= 1,9%) auf 7009 Euro (12 mal im Jahr) zum 1. 1. 2003 verzichten sollten. Doch diese Diskussion kratzte nur an der Oberfläche. Die eigentlichen Probleme liegen tiefer. Dabei müssen auch die Strukturen und die systemischen Zusammenhänge aufgedeckt werden, die in der öffentlichen Diskussion meist ausgeblendet werden.

### 3. Stufenweise Erhöhung zu Beginn der Periode

Die Erhöhung zum 1. 1. 2003 war nur der letzte Teil einer vierstufigen Erhöhung, die der Bundestag in der vorigen Wahlperiode beschlossen hatte. Viel wichtiger ist der erst noch anstehende Beschluss des Bundestags über eine ähnliche Erhöhung in mehreren Stufen für die kommenden Jahre der jetzigen Wahlperiode. Dieser Beschluss zielt auf die Angleichung der Diäten an die Bezüge von Bundesrichtern (§ 11 I 1 Abgeordnetengesetz des Bundes), die derzeit (umgerechnet auf 12 Monatsbeträge) rund 7885 Euro verdienen. Doch das ist anfechtbar. Wenn Abgeordnete schon glauben, sich mit Bundesrichtern vergleichen zu können, sollten sie es wenigstens ehrlich machen. Tatsächlich betreiben sie Rosinenpickerei. Bundestagsabgeordnete wollen zwar das hohe Gehalt von Bundesrichtern (einschließlich deren 13. Gehalts), sind aber nicht bereit, auf ihre Privilegien zu verzichten, obwohl Bundesrichter diese gerade nicht haben: die hohe Altersversorgung von Abgeordneten, die schon nach kurzer Zeit und lange vor der allgemeinen Altersgrenze einsetzt, ihre steuerfreie Kostenpauschale von rund 3500 Euro und die Möglichkeit, unbeschränkt hinzuzuverdienen. Die Anbindung der Diäten an Bundesrichtergehälter hatte der Bundestag schon einmal versucht, im Jahr 1995. Man wollte damals sogar das Grundgesetz ändern, weil das *BVerfG* eine derartige Koppelung ausdrücklich untersagt hatte<sup>2</sup>. Doch der Bundesrat versagte seine Zustimmung, nachdem 86 deutsche Staatsrechtslehrer dagegen öffentlich Sturm gelaufen waren<sup>3</sup>. Jetzt soll dasselbe sozusagen durch die Hintertür erreicht werden. Der Beschluss über die stufenweise Erhöhung hat nach dem Abgeordnetengesetz (§ 30) in den ersten sechs Monaten der Wahlperiode zu erfolgen, also bis etwa Ende März 2003 – und damit möglichst weit weg von der nächsten Bundestagswahl. Der Fraktionsvorsitzende der SPD, *Franz Müntefering*, und Bundestagspräsident *Wolfgang Thierse* haben im März 2003 zwar vorgeschlagen, die Abgeordnetenentschädigung – im Hinblick auf die anstehenden allgemeinen sozialen Einschränkungen – vorläufig nicht zu erhöhen. Das Ziel einer Anpassung an Bundesrichter und die grundsätzliche Beschlussfassung zu Anfang der Wahlperiode wurden jedoch nicht in Frage gestellt<sup>4</sup>.

### 4. US-Kontrastprogramm

Die Amerikaner haben vor zehn Jahren eine ganz andere Verfahrensweise in ihre Verfassung geschrieben. Änderungen der Bezahlung von Kongressabgeordneten dürfen seitdem nur noch mit Wirkung für die jeweils folgende Wahlperiode beschlossen werden. Zwischen der Entscheidung und ihrem Wirksamwerden liegen also immer Parlamentswahlen, in denen missbräuchliche Beschlüsse öffentlich zur Sprache kommen, was Auswüchse erschwert<sup>5</sup>. Deutsche Parlamentarier sollten diesem Beispiel folgen.

### 5. Entscheidung in eigener Sache

In parlamentarischen Demokratien entscheiden Abgeordnete über ihre Bezüge im Wege des Gesetzes selbst<sup>6</sup>. Deshalb bedarf es wirksamer Kontrollen, und darin liegt das Grundproblem. Hier sind – neben dem Verfassungsgericht – die Medien und, soweit Wahlen bevorstehen, die Bürger die einzige Kontrolle. Und der suchen die Parlamente sich auch noch zu entziehen. Das dürfte der Grund sein, warum der Bundestag und viele Landesparlamente genau das umgekehrte Verfahren praktizieren wie die Amerikaner: Die Entscheidung über die Diätenerhöhungen der ganzen Legislaturperiode wird *nach* den Wahlen getroffen und damit auf einen Zeitpunkt geschoben, der denkbar weit weg von den nächsten Wahlen liegt. Die mangelnde Kontrolle der Abgeordneten beim Entscheiden in eigener Sache kann manche Auswüchse erklären.

### 6. Die Kostenpauschale

Jeder Bundestagsabgeordnete erhält, ohne irgendwelche Belege oder sonstige Kostennachweise vorlegen zu müssen, eine Pauschale von rund 42 000 Euro im Jahr steuerfrei – neben dem Fonds für Mitarbeiter (der jedem Abgeordneten gegen Nachweis noch einmal bis zu 90 000 Euro im Jahr erstattet). Die Pauschale bekommen alle in gleicher Höhe, ob sie einen Wahlkreis haben oder nur auf der Liste gewählt sind, ob sie aus Berlin kommen oder aus einem ländlichen Wahlkreis in Bayern. Für viele ist die Pauschale (deren tatsächliche Grundlage nie objektiv ermittelt wurde) deshalb ein willkommenes steuerfreies Zubrot. Derartiges ist zwar verfassungswidrig<sup>7</sup>, aber: Wo kein Kläger, da auch kein Richter<sup>8</sup>.

### 7. Doppelbezüge von Ministern

Parlamentarische Staatssekretäre und Bundesminister, die gleichzeitig Abgeordnete sind, erhalten – neben ihren Amtsbezügen – noch einmal (umgerechnet auf Bruttobezüge) rund 100 000 Euro jährlich, obwohl sie gar nicht die Zeit haben, noch zusätzlich ein Mandat zu betreuen<sup>9</sup>. Dieses ungerechtfertigte Privileg genießen auch die Minis-

1) S. von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl. (1996); ders., Diener vieler Herren, 1998, jeweils m. w. Nachw.

2) *BVerfGE* 40, 296 (316f.) = NJW 1975, 2331.

3) S. von Arnim, Das neue Abgeordnetengesetz, Speyerer Forschungsberichte Nr. 169, 2. Aufl. (1997).

4) *Schröders Reformprogramm* (Agenda 2010), Spiegel Online v. 14. 3. 2003; Pressemitteilung des Bundestagspräsidenten v. 18. 3. 2003.

5) S. von Arnim, Die Partei (o. Fußn. 1), S. 421 ff.

6) *BVerfGE* 40, 296 (327) = NJW 1975, 2331. Die Problematik des Entscheidens des Parlaments „in eigener Sache“ hat der Verfasser an den Beispielen Politikfinanzierung und Ämterpatronage schon früh behandelt, zum Beispiel in: Die Abgeordnetendiäten, 1974; Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980; Parteienfinanzierung, 1982; Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, 1987.

7) S. von Arnim, Die Partei (o. Fußn. 1), S. 271 ff.

8) S. von Arnim, Die Partei (o. Fußn. 1), S. 394 ff.

9) Der jetzige saarländische Ministerpräsident *Peter Müller* (CDU) hat den Sachverhalt beim Namen genannt: Abgeordneter *Peter Müller*, Landtag des Saarlandes, 10. Wahlperiode, 56. Sitzung am 13. 10. 1993, Protokoll, S. 3072.

ter *Joseph Fischer*, *Renate Künast* und *Jürgen Trittin*, obwohl die Grünen stets der Meinung waren, Ministeramt und Abgeordnetenmandat seien eigentlich unvereinbar. Solche Unvereinbarkeit ist übrigens die geltende Verfassungslage in Hamburg und Bremen und auch in den meisten westlichen Demokratien<sup>10</sup>.

### 8. Steuerfreies Zubrot

Missbräuchlich sind auch die steuerfreien Zusatzeinkünfte von Mitgliedern von Landesregierungen. So erhält zum Beispiel *Edmund Stoiber* – neben seinen doppelten steuerpflichtigen Bezügen als Ministerpräsident und Abgeordneter – hohe steuerfreie „Aufwandsentschädigungen“, denen in Wahrheit aber praktisch kein Aufwand gegenübersteht, da er ohnehin über Hilfskräfte, Auto mit Fahrer, Amtswohnung etc. verfügt. Sie sind erst recht verfassungswidrig<sup>11</sup>. *Stoiber* hat als Mitglied der bayerischen Staatsregierung bisher insgesamt mehr als 1,5 Millionen Mark aus dieser dubiosen Quelle bezogen, brutto wären das etwa 3,5 Millionen<sup>12</sup>. Auch *Wolfgang Clement* profitierte als Mitglied der nordrhein-westfälischen Regierung von ähnlichen Regelungen<sup>13</sup>. Eigentlich hätten die verfassungswidrigen Bezüge sofort beseitigt werden müssen. Dann hätten *Stoiber* und *Clement* immer noch mehr gehabt als zum Beispiel die Regierungschefs Belgiens und der Niederlande, obwohl diese sehr viel größere Verantwortung tragen<sup>14</sup>. Stattdessen versuchten beide Ministerpräsidenten 1999 die Angelegenheit durch Berufung einer „Hofkommission“<sup>15</sup> zu bereinigen: Die verfassungswidrigen steuerfreien Zahlungen sollten durch eine gewaltige Erhöhung der Amtsbezüge ersetzt und auf diese Weise sozusagen „gewaschen“ werden. Die Kommission schoss mit ihren Vorschlägen aber derart über das Ziel hinaus, dass selbst *Clement* und *Stoiber* sich erschrocken von ihren Ergebnissen distanzieren. So werden die verfassungswidrigen Zahlungen an *Stoiber* und sein Kabinett immer noch weiter bezahlt. Ähnliches gilt für Mitglieder der Kabinette von Nordrhein-Westfalen und, wenn auch in bescheidenerem Maße, mancher anderer Länder<sup>16</sup>.

### 9. Mandat und Beruf

Abgeordnete dürfen neben ihrem „vollalimentierten“ Mandat ihren Beruf ganz oder teilweise fortführen und daraus ein zusätzliches Einkommen beziehen. Man sollte an diesem Privileg, das zum Beispiel Mitglieder des amerikanischen Kongresses nicht besitzen<sup>17</sup>, dennoch festhalten, weil es den Abgeordneten immerhin noch eine gewisse Unabhängigkeit etwa gegenüber der eigenen Partei sichert. (Dieses Argument trägt allerdings weniger, wenn es – wie bei *Claudia Roth* und *Fritz Kuhn* – darum ging, Parteichef zu bleiben und das Mandat als sichere Einkommensquelle zu behalten, obwohl die Statuten der Grünen dies verboten<sup>18</sup>.)

### 10. Diener zweier Herren

Deutsche Abgeordnete dürfen sich von Interessenten sogar regelrecht kaufen lassen. Viele Parlamentarier sind gleichzeitig Lobbyisten eines Großunternehmens oder eines Interessenverbandes mit regulärem Zweitgehalt. Sie dienen damit zwei Herren: dem steuerzahlenden Bürger, der sie „zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit“ (Art. 48 GG) unterhält, und dem privaten Financier, an den sie ihre Unabhängigkeit verkaufen<sup>19</sup>. Mandatsträger wie *Günter Rexrodt* oder *Heinz Riesenhuber* sammeln Aufsichtsratsposten und versilbern auf diese Weise ihren politischen Einfluss<sup>20</sup>. Schon ein einziges ihrer Aufsichts- und Verwaltungsratsmandate bringt ihnen ähnlich viel ein wie ihr Bundestagsmandat<sup>21</sup>. Wie jüngst bekannt

wurde, haben *Helmut Kohl* und andere ehemalige Mitglieder seiner Regierung, seitdem sie ab Herbst 1998 nur noch Abgeordnete waren, vom Medienunternehmer *Leo Kirch* als „Berater“ je bis zu 600 000 DM (= ca. 315 000 Euro) jährlich erhalten<sup>22</sup> – als Dankeschön für frühere *Kirch*-freundliche Medienpolitik? Man könnte – im Extremfall – Abgeordneten sogar einen ganzen Sack voll Geld spenden und liefe lediglich Gefahr, dass sie einen rauswerfen. Nimmt einer das Geld aber an, handeln Geber und Nehmer „ganz legal“, vorausgesetzt, der Abgeordnete zahlt die meist relativ geringe Schenkungssteuer, denn von Einkommensteuer sind Spenden an Abgeordnete ohnehin befreit. In Wahrheit ist das politische Korruption, die aber nicht unter Strafe steht. Ein wirksames Gesetz müssten die Abgeordneten nämlich selbst verabschieden<sup>23</sup>.

### 11. Verfassungswidrige Zulagen

Das *BVerfG* verlangte schon 1975 grundsätzlich gleiche Bezahlung für alle Abgeordneten<sup>24</sup>. Ausnahmen wurden nur für den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter erlaubt. Im Juli 2000 bestätigte das Gericht dies und ließ lediglich für Fraktionsvorsitzende eine weitere Ausnahme zu<sup>25</sup>. Das Gericht will damit den bürokratischen Hierarchisierungstendenzen in den Parlamenten (siehe unter III 1) entgegenwirken. Doch der Bundestag und fast alle Landesparlamente ignorieren die Urteile. Es gibt weiterhin deftige Zuschläge auch für die Stellvertreter von Fraktionsvorsitzenden, für Parlamentarische Geschäftsführer, für Ausschussvorsitzende etc. Um die Verfassungswidrigkeit zu kaschieren, sind viele Parlamente auf Tricks verfallen: Die Zuschläge werden vielfach nicht direkt aus der Parlamentskasse bezahlt und in den Abgeordnetengesetzen ausgewiesen, sondern von den Fraktionen. Aber auch das ist Staatsfinanzierung, wenn auch eine mittelbare. Denn die Fraktionen finanzieren sich praktisch zu hundert Prozent aus Staatsmitteln. Die Gründe für das Zulagenverbot treffen auf diese indirekte Form der Finanzierung erst recht zu. Auch diese Zuschläge schaffen nämlich Ungleichheit, und sie beeinträchtigen die Unabhängig-

10) Zum Ganzen von Arnim, Politik Macht Geld, 2001.

11) *BVerfGE* 40, 296 (318, 328) = NJW 1975, 2331; *BVerfGE* 49, 1 (2); *BVerfGE* 99, 280 (290 ff.) = NJW 1999, 1457. Dazu schon von Arnim, Bonner Komm., Zweitbearbeitung des Art. 48 GG, 1980, Rdnr. 176.

12) S. von Arnim, Politik Macht Geld (o. Fußn. 10), S. 14, 25 ff., 62.

13) S. von Arnim, Politik Macht Geld (o. Fußn. 10), S. 64.

14) S. von Arnim, Politik Macht Geld (o. Fußn. 10), S. 219.

15) S. von Arnim, Politik Macht Geld (o. Fußn. 10), S. 180 ff.

16) S. im Einzelnen von Arnim, Politik Macht Geld (o. Fußn. 10), S. 65 ff.

17) Martel, Vom guten Parlamentarier. Eine Studie der Ethikregeln im US-Kongress, 2001.

18) Dieses Verbot wurde nunmehr durch einen parteiinternen Mitgliederentscheid gelockert.

19) S. von Arnim, Diener vieler Herren (o. Fußn. 1), durchgehend.

20) S. etwa Schubler, Business as usual, SZ, Magazin Nr. 38 v. 20. 9. 2002; Hannoversche Zeitung, Wochenendbeilage v. 14. 9. 2002.

21) SZ, Magazin Nr. 38 v. 20. 9. 2003; Towers/Perrin (Unternehmensberatung), Aufsichtsratsvergütung, 2002.

22) Der Spiegel v. 14. 4. 2003, S. 152 f., und v. 19. 4. 2003, S. 128 ff.

23) Das *BVerfG* hat den Gesetzgeber zwar 1975 verpflichtet, gesetzliche Regelungen gegen derartige Missbräuche zu treffen (*BVerfGE* 40, 296 [318 f.] = NJW 1975, 2331). S. auch von Arnim, Das Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete, 1976. Aber selbst nach einem Vierteljahrhundert ist dies noch nicht geschehen. Der vor wenigen Jahren eingeführte strafrechtliche Tatbestand der Abgeordnetenkorrption (§ 108 e StGB) ist nur symbolische Gesetzgebung und wird auf Grund seiner extrem engen Fassung wohl nie zur Anwendung kommen. S. die gründliche Analyse durch Barton, NJW 1994, 1098. S. auch von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, S. 268 f.

24) *BVerfGE* 40, 296 (318) = NJW 1975, 2331.

25) *BVerfGE* 102, 224 (242 ff.) = NJW 2000, 3771.

keit der Empfänger noch stärker als gesetzlich geregelte Zuschläge. Das Parlament von Thüringen, dessen Abgeordnetengesetz das letzte Urteil des *BVerfG* direkt betraf, erkennt zwar die Unzulässigkeit solcher Umgehungen. Statt die Zuschläge zu streichen, hat der Erfurter Landtag sich aber einen anderen (nicht weniger verfassungswidrigen) Umgehungspfad ausgedacht: Thüringen zahlt seinen parlamentarischen Funktionsträgern nun zusätzliche steuerfreie Aufwandsentschädigungen<sup>26</sup>, so als hätten sich deren Aufwendungen nach dem letzten Urteil über Nacht drastisch erhöht.

## 12. Vollalimentierte Landtagsabgeordnete

Während Landesparlamentarier früher nur einen Bruchteil der Bezüge von Bundestagsabgeordneten erhielten, haben die Mitglieder der dreizehn Flächenstaaten ihren finanziellen Status inzwischen dem ihrer Bundestags-Kollegen fast angeglichen, obwohl die Aufgaben deutscher Landesparlamente immer weiter zurückgegangen sind<sup>27</sup>. Die steigende Bezahlung trotz sinkender Aufgaben lässt sich – neben einem missverständlichen Urteil des *BVerfG*<sup>28</sup> – natürlich auch dadurch erklären, dass Parlamentarier in Deutschland selbst über ihre Finanzen entscheiden. Das steht in krassem Gegensatz etwa zur Schweiz, wo selbst auf Bundesebene ein „Milizparlament“ besteht, also ein Parlament von Berufstätigen, was sicher auch damit zusammenhängt, dass dort jedes Gesetz unter dem Vorbehalt einer Volksabstimmung steht.

Der Widerspruch von „Vollalimentation“ und mangelnden Aufgaben von Landtagsabgeordneten begünstigt auch die Tendenz, Parlaments-, Ausschuss- und Fraktionssitzungen in die Länge zu ziehen, und erschwert alle Versuche, die aufgeblähte Parlamentsarbeit sinnvoll zu rationalisieren. Wie aber sollen Parlamente, die selbst schlecht organisiert sind, noch in der Lage sein, die öffentliche Verwaltung wirksam auf Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu kontrollieren<sup>29</sup>?

## 13. „Parteisteuern“

Abgeordnete müssen ihren Parteien Teile ihrer Diäten abtreten, sozusagen als Gegenleistung für die Verschaffung des Mandats. Solche Sonderabgaben, die etwa 500 Euro monatlich ausmachen, bei den Grünen noch erheblich mehr, laufen auf eine indirekte Staatsfinanzierung der Parteien hinaus. Sie werden unter Ausnutzung der Abhängigkeit der Abgeordneten von ihren Parteien erzwungen, obwohl die Diäten ja eigentlich zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit bestimmt sind<sup>30</sup>. Solche „Parteisteuern“ sind verfassungsrechtlich hoch problematisch, werden aber dennoch zweifach staatlich prämiert: Die Abgeordneten können die Zwangsabgabe zur Hälfte von ihrer Steuer abziehen, und die Partei erhält darauf auch noch einen staatlichen Zuschuss<sup>31</sup>.

## II. Versorgung von Politikern

### 1. Politikerversorgung – zu schnell, zu früh, zu viel

Politiker erwerben, ohne irgendwelche eigenen Beiträge zu leisten, schon nach wenigen Jahren hohe Versorgungsansprüche, die lange vor Erreichen der allgemeinen Altersgrenze zu laufen beginnen. Das Einkommen eines Bundesministers ist fünfmal so hoch wie das eines durchschnittlichen Arbeitnehmers, er erwirbt pro Jahr aber eine bis zu 35fache Versorgung. Deshalb kann ein Bundesminister schon nach eindreiviertel Jahren Amtszeit eine höhere Versorgung erwerben, als ein durchschnittlicher Arbeitnehmer während seines ganzen Arbeitslebens. Ein Bundestagsabgeordneter bezieht ein dreifaches

Arbeitnehmereinkommen, erwirbt pro Jahr aber eine bis zu elffache Versorgung. Das Verhältnis der Einkommen mag in Ordnung sein, nicht aber die Relation der Versorgungs<sup>32</sup>.

### 2. Absenkung des Höchstsatzes

Bei den Beamten wurde die Höchstversorgung kürzlich auf unter 72% abgesenkt. Gleichzeitig sind die Sozialversicherungsrenten eingeschränkt worden. Der Grund ist die demografische Verschiebung, die die Finanzierung der Versorgungslasten immer schwieriger macht. Doch kein Parlament hat die Absenkung für seine Mitglieder bisher beschlossen. Hier gilt fast überall noch die 75-Prozentversorgung, so als lebten die Parlamente auf einem anderen Stern<sup>33</sup>.

### 3. Doppelversorgung von Minister-Abgeordneten

Die Überversorgung wird auf die Spitze getrieben bei Ministern, die gleichzeitig Abgeordnete sind und die deshalb zwei Pensionen erhalten, die oft nicht oder nur teilweise verrechnet werden. Beide Ansprüche sind für sich genommen schon überzogen, und nun werden sie auch noch addiert<sup>34</sup>. Ein Beispiel ist *Claudia Nolte*. Sie war vier Jahre Familienministerin im Kabinett *Kohl*. Mit 55 stehen der heute 36-Jährigen Abgeordneten schon jetzt 3700 Euro Ministerpension zu, mit 61 zusätzlich 2470 Euro Abgeordnetepension, die von Jahr zu Jahr dynamisch steigen. Normalbürger müssten dafür 239 Jahre arbeiten.

### 4. Ministerpensionen für Abgeordnete

Parlamentarier, die einmal Regierungsmitglied waren, bekommen zusätzlich zu ihren Diäten häufig noch eine Pension aus dem früheren Regierungsamte, die oft nicht oder nicht voll verrechnet wird. Die 13. Pension und das 13. Übergangsgeld bekommen ehemalige Minister stets völlig ungekürzt neben ihrer Abgeordnetenentschädigung.

### 5. Überversorgung von politischen Beamten

Besonders gut versorgt sind auch so genannte politische Beamte, zum Beispiel Staatssekretäre und Ministerialdirektoren. Sie können zwar jederzeit in den „einstweiligen

26) § 6 III Thüringer Abgeordnetengesetz, angefügt durch Gesetz vom 20. 12. 2000 (GVBl S. 419).

27) *Eicher*, Der Machtverlust der Landesparlamente, 1988, S. auch *Holthoff-Pförrner*, Landesparlamentarismus und Abgeordnetenentschädigung, 2000, S. 72; Die Bezahlung der Abgeordneten von Flächenländern sei ebenso „überdimensioniert wie die Ausformung der Mandatstätigkeit als „full-time-job“.

28) Die Landtage beriefen sich dabei meist auf ein angebliches verfassungsrechtliches Gebot, auch in den Ländern eine „Vollalimentation“ für Abgeordnete einzuführen. Doch lässt sich derartige in Wahrheit nicht aus dem Diätenurteil des *BVerfG* (*BVerfGE* 40, 296 = NJW 1975, 2331) ableiten. Dazu *von Arnim*, Die Partei (o. Fußn. 1), S. 216 ff. S. auch *Geiger*, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1978, 522 (528). Und selbst wenn man das Diätenurteil fälschlicherweise als Verpflichtung zur Vollalimentation auch von Landesparlamenten verstehen wollte, wäre diese Auffassung jedenfalls durch ein späteres Urteil überholt, in dem das Gericht davon ausgeht, der Gesetzgeber sei selbst bei Bundestagsabgeordneten verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, eine Vollalimentation zu gewähren: *BVerfGE* 76, 256 (341-343) = NVwZ 1988, 329.

29) S. dazu die immer noch hochaktuellen Bemerkungen von *Ellwein*, Das Dilemma der Verwaltung, 1994, S. 121.

30) S. *von Arnim*, Die Partei (o. Fußn. 1), S. 312 ff.

31) Vgl. *von Arnim*, DVBl 2002, 1065 (1071 f.).

32) Vgl. *von Arnim*, Diener vieler Herren (o. Fußn. 1), S. 127 ff.

33) Die Versorgung von Ministern wurde teilweise gekürzt, so etwa in Bayern. S. das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung vom 8. 11. 2002; GVBl S. 622. Durch dieses Gesetz wurde die Höchstversorgung bayerischer Regierungsmitglieder von 75 auf 71,75% der ruhegehaltfähigen Amtsbezüge gesenkt. In Bayern und Hessen planen die Landtagsfraktionen jetzt auch eine entsprechende Kürzung der Abgeordnetepension.

34) S. *von Arnim*, Politik Macht Geld (o. Fußn. 10), S. 90 ff.

Ruhestand“ versetzt werden, erwerben dann aber – nach kurzen Karenzzeiten – hohe Versorgungsansprüche, die sofort zu laufen beginnen, wie jung der Beamte auch immer sein mag<sup>35</sup>. Diese Regelungen haben Abgeordnete und Minister immer wieder in Versuchung geführt, sich selbst ähnliche Privilegien zu bewilligen. Wer die Überversorgung wirklich beseitigen will, darf politische Beamte also nicht aussparen. Für sie dürfte ein angemessenes Übergangsgeld ausreichen. Dann müssen sie auf eigenen finanziellen Füßen stehen, vor allem wenn sie noch jung sind.

Scheiden politische Beamte allerdings auf eigenen Wunsch aus, verlieren sie ihre Versorgung (ebenso wie Bürgermeister, die vor der Zeit aufhören). Deshalb sind wohlmeinende Chefs gelegentlich versucht, den Sachverhalt zu verdrehen und eine Trennung auf ihren Wunsch vorzuspiegeln, um ihren ausscheidenden politischen Beamten die üppige Versorgung zu erhalten. Bei Bürgermeistern ist diese Form der Kollusion ausgeschlossen. Sie müssen sich, wie das Beispiel der Hanauer Oberbürgermeisterin Margret Härtel zeigt, abwählen lassen, wenn sie ihre Versorgung nicht riskieren wollen.

### III. Strukturfragen

#### 1. Verbeamtung der Parlamente

Rund die Hälfte der Mitglieder der sechzehn Landesparlamente und des Bundestags kommen aus dem öffentlichen Dienst. Das beruht unter anderem darauf, dass ein Mandat regelmäßig eine langjährige zeitaufwendige und mühevollere „Ochsentour“ innerhalb der regionalen Parteiorganisation voraussetzt<sup>36</sup>, was Ortswechsel praktisch unmöglich macht<sup>37</sup>. Beamte, besonders Lehrer, können sich das am Besten leisten, nicht aber erfolgreiche Leute etwa aus der Wirtschaft. (Darüber hinaus kann ein Parteibuch auch die Karriere im öffentlichen Dienst selbst fördern). Die Verbeamtung beginnt aus diesen Gründen bereits in den Parteien, verstärkt sich in den Parlamenten und nimmt noch weiter zu in den Innenausschüssen der Parlamente, die für Beamtenrecht und Verwaltung zuständig sind. Besitzen Beamtenparlamente aber die nötige Distanz, um die Verwaltung und den öffentlichen Dienst wirksam zu kontrollieren und gegebenenfalls grundlegend zu reformieren? Sind Lehrparlamente geeignet, die nach der Pisastudie nötigen Reformen unseres Schulsystems auch nur zu konzipieren, von der Durchsetzung ganz zu schweigen? Die krasse Überrepräsentation des öffentlichen Dienstes hat zu einer Verbürokratisierung der Parlamente selbst geführt, die sich auch in der hierarchischen inneren Struktur deutscher Parlamente mit ihren regelrechten „Laufbahnen“ widerspiegelt<sup>38</sup>.

#### 2. Volks- oder Parteivertreter?

Unsere Abgeordneten werden in aller Regel gar nicht unmittelbar vom Volk gewählt (wie es das Grundgesetz eigentlich verlangt), sondern in Wahrheit von den Parteien bestimmt<sup>39</sup>. So wie die politische Klasse unser Wahlsystem gestaltet hat, entscheiden parteiinterne Gremien darüber, wer Abgeordneter wird. Wen sie auf sichere Plätze setzen, der ist lange vor der Wahl praktisch schon gewählt. Deshalb können die Wähler „ihre“ Abgeordneten für deren Tun politisch auch gar nicht verantwortlich machen. Wer im Wahlkreis verliert, ist oft über die Liste dennoch abgesichert. (In ihren „Hochburgen“ kann eine Partei den Bürgern ohnehin ihre Kandidaten diktieren). So haben die Bürger bei der letzten Bundestagswahl zum Beispiel Rudolf Scharping in seinem Wahl-

kreis Montabaur abgewählt. Scharping sitzt dennoch weiter im Bundestag, weil er auf der SPD-Liste abgesichert war. Auch Rezzo Schlauch, der auf Steuerzahlerkosten privat nach Bangkok geflogen war, konnten die Wähler nicht loswerden, weil seine Partei ihn ebenfalls auf einen sicheren Listenplatz gesetzt hatte<sup>40</sup>. Das ist der Unterschied beispielsweise zu direkt gewählten Oberbürgermeistern und Landräten (mit denen Abgeordnete sich ebenfalls gerne vergleichen<sup>41</sup>). Sie tragen die Verantwortung für das politische Wohl und Wehe ihrer Städte und Landkreise in zurechenbarer Weise und müssen befürchten, nicht wieder gewählt zu werden, wenn sie in den Augen der Wähler versagen. Sie können sich – anders als Parlamentsabgeordnete – nicht hinter dem einheitlichen Abstimmungsverhalten einer Fraktion verstecken und werden abgewählt, ohne dass ihre Partei sie davor bewahren kann. Die eigentlichen Auftraggeber der Abgeordneten sind dagegen nicht die Bürger, sondern die Parteien. Diese verlangen von ihren Kandidaten aber nicht so sehr Leistungen im Parlament – sonst wäre zum Beispiel der frühere haushalts- und finanzpolitische Experte der Grünen im Bundestag Oswald Metzger wieder auf einen aussichtsreichen Listenplatz gesetzt worden –, sondern Bewährung innerhalb der Partei<sup>42</sup>. Dazu gehört auch parteikonformes Verhalten von Abgeordneten bei Abstimmungen im Parlament und ihre Diskreditierung als „Abweichler“, wenn sie ausnahmsweise doch einmal von ihrem (grundgesetzlich garantierten) freien Mandat Gebrauch machen. Damit werden aus Repräsentanten des Volkes vollends „gebundene Parteibeauftragte“<sup>43</sup>. Die gewandelte Rolle ändert aber auch die Geschäftsgrundlage für ihre Bezahlung. Ein von der Gunst der Partei abhängiger und ihrer Linie ergebener „Parteisoldat“<sup>44</sup> ist – hinsichtlich seiner „Bedeutung“ und „Verantwortung“ (die das BVerfG zu den Kriterien für die Bezahlung von Abgeordneten rechnet)<sup>45</sup> – etwas ganz anderes als der von Art. 38 GG noch postulierte unabhängige Volksrepräsentant.

#### 3. Gute Bezahlung für mangelnde Leistung?

Manche Kritik an der Bezahlung und Versorgung von Politikern beruht auf den Leistungen der politischen Klasse. Hätten die Menschen das Gefühl, Politiker würden ihren Aufgaben gerecht und machten gute Politik, würden sie ihnen gewiss auch eine gute Bezahlung gönnen. Aber viele haben eher den gegenteiligen Eindruck: dass die Politik und ihre Vertreter versagen, sich dennoch immer höhere Bezüge bewilligen und gleichzeitig an überholten Privilegien festhalten. Wie irrelevant die Leistung von Politikern tatsächlich ist, zeigt sich zum Beispiel auch daran, dass Politiker ihre Übergangsgelder und Altersversorgungen selbst dann ungekürzt bekom-

35) Vgl. von Arnim, Der Staat als Beute, 1993, S. 209 ff.

36) Paprotny, Der Alltag der niedersächsischen Landtagsabgeordneten, 1995, S. 105 f.; Guha, Seiteneinsteiger oder die ungenutzte Chance der Parteien zur Regeneration, Vorgänge 1998, S. 54 ff.; ders., in: von Arnim, Reform der Parteiendemokratie, 2003, S. 31 ff.; Klages, Republik in guten Händen?, 2001, S. 34 ff., 50 ff.

37) Pfeiffer, Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 1997, 392.

38) Meyer, in: Huber/Mößle/Stock, Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, S. 17, 68 f.

39) S. von Arnim, JZ 2002, 578.

40) Vgl. von Arnim, Die Welt v. 21. 8. 2002.

41) S. § 11 I 1 Bundesabgeordnetengesetz.

42) S. von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern (o. Fußn. 23), S. 111 ff.

43) So Leibholz, Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert (1955), abgedr. in: Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 226.

44) Apel, Die deformierte Demokratie, 1991, S. 231 ff.

45) BVerfGE 40, 296 (315) = NJW 1975, 2331.

men, wenn sie ihr Amt aus eigenem Verschulden verlieren.

#### 4. Vergleich mit der Wirtschaft?

Die hohen Gehälter von Spitzenkräften von Großunternehmen dienen immer wieder als scheinbarer Beleg dafür, die Bezahlung von Abgeordneten sei generell zu niedrig<sup>46</sup>. Qualifizierte Leute könne man nur mit hohen Bezügen gewinnen. Doch dabei werden zentrale Unterschiede unterschlagen: (1) Wirtschaftliche Führungskräfte pflegen zurechenbare Verantwortung zu tragen, was bei Abgeordneten regelmäßig nicht der Fall ist. Wofür will man Parlamentarier, die im Rahmen der „Fraktionsdisziplin“ parteikonform im Parlament abgestimmt haben, verantwortlich machen? Wenn sie sich immer nur an die vorgegebene Parteilinie halten, stehen sie politisch bestens da. Der Wähler kann sie ohnehin meist nicht abwählen. (2) Abgeordnete pflegen ihr Mandat auch nicht etwa in fairem Leistungswettbewerb mit ihren Konkurrenten zu erwerben. Entscheidend sind langjährige Ochsentour und parteinterne Verbindungen, Seilschaften und Proporzüberlegungen, nicht dagegen die „performance“ des Abgeordneten im Parlament<sup>47</sup>. (3) Anspruchsvolle, leistungs- und verantwortungsbewusste und ideenreiche Kandidaten werden von einem Mandat geradezu abgeschreckt, bei dem man in die Fraktionsdisziplin eingebunden ist, lange in der Partei dienen muss, bevor man überhaupt die Chance auf ein Mandat erhält, und weiter dienen muss, um in der parlamentsinternen Hierarchie aufzusteigen, und dann – als Dank für die Verschaffung des Mandats – auch noch Teile seiner Diäten an die Partei abführen muss. Hinzu kommt, dass durch mangelnde Organisation der Parlamentsarbeit oft kostbare Zeit verschwendet wird, was für leistungs- und erfolgsorientierte Personen mit knapper Zeit unerträglich ist. Diese – in der öffentlichen Diskussion völlig ausgeblendet – Barrieren sind so hoch, dass kreative, leistungs- und verantwortungsorientierte Kandidaten auch durch sehr viel höhere Bezüge kaum angelockt werden könnten<sup>48</sup>.

#### 5. Mängel bei der Politikerrekrutierung

Nach allem wird deutlich: Ein für die bundesrepublikanische Politik geradezu fatales Defizit liegt im mangelhaften Verfahren der Rekrutierung von Politikern. Hier entscheidet weniger die Leistung im Parlament oder sonst für das Gemeinwesen, sondern die Ochsentour innerhalb der Parteien. „Zeitreiche“ und „Immobilien“ haben die besten Chancen<sup>49</sup>. Die sind aber nicht unbedingt die Leistungsfähigsten. Dass es an dieser Schlüsselstelle für die gesamte politische Kultur in Deutschland im Argen liegt, geben erfahrene Politiker unter vier Augen auch ganz offen zu. Die Parteien erfüllen ihre Aufgabe, fähige Politiker zu rekrutieren und heranzubilden, nur höchst mangelhaft. Helfen kann hier nur, wenn es gelingt, den Parteien die Alleinherrschaft über die Rekrutierung von politischem Nachwuchs zu entziehen, also das Wahlrecht grundlegend umzugestalten<sup>50</sup>. Die nach dem bisherigen System rekrutierten Amtsinhaber werden von sich aus aber kaum bereit sein, ihre eigenen Wiederwahlchancen dadurch zu beeinträchtigen, dass sie das Wahlrecht und die Nominierungspraxis, die ihnen zum Erfolg verholfen haben, ändern, selbst wenn daraus ein neuer und möglicherweise besserer Abgeordnetentypus hervorgehe. Damit erscheinen Reformen an dieser vielleicht wichtigsten Stelle unseres ganzen Systems blockiert – jedenfalls soweit Reformen allein vom parlamentarischen System selbst erwartet werden.

#### 6. Seiteneinstieg?

Es gibt in der Bundesrepublik allerdings einen Weg, Spitzenpolitiker unmittelbar aus anderen gesellschaftlichen Bereichen zu gewinnen. Die Regierungschefs des Bundes und der Länder haben nämlich die rechtliche Möglichkeit, Seiteneinsteiger etwa aus den Bereichen Wirtschaft, Kultur oder Wissenschaft zu Ministern zu berufen und ihnen so die Ochsentour durch die Partei und das Parlament zu ersparen<sup>51</sup>. In Deutschland hat immerhin fast die Hälfte aller Regierungsmitglieder kein Abgeordnetenmandat<sup>52</sup>. Derart berufene Regierungsmitglieder haben es aber regelmäßig ziemlich schwer, sich in der parteienstaatlich geprägten politischen Landschaft zu behaupten. Von vielen Parlamentariern wird solche Art des Seiteneinstiegs nicht gern gesehen, weil dadurch die eigenen Chancen, aufzusteigen, geschmälert werden. Das erschwert solchen Ministern ihre Arbeit, wobei sie – mangels Verankerung in Partei und Parlament – ohnehin meist eine schwache politische Stellung haben. Klassisches Beispiel dürfte der am Anfang der Regierung Schröder ins Auge gefasste Wirtschaftsminister Jost Stollmann sein, der schon vor Amtsantritt scheiterte. Hinzu kommt, dass derartige Seiteneinsteiger – mangels Abgeordnetenmandats – sehr viel schlechter bezahlt werden als andere Regierungsmitglieder. Bundesarbeitsminister Walter Riester, Bundeswirtschaftsminister Werner Müller und erst recht der Kultusstaatsminister Michael Naumann hatten deutlich geringere Einkommen sogar als Parlamentarische Staatssekretäre<sup>53</sup>. Seiteneinsteiger werden also auch noch finanziell diskriminiert; darin kommt aber nur zum Ausdruck, wie wenig sie ins herrschende Vorstellungsbild des Parteienstaats passen.

#### 7. Angst vor dem Volk

Parlamentarier haben sich mit ihren selbst bewilligten Bezügen weit vom Volk entfernt. Sie halten an der Entmündigung der Bürger nicht zuletzt deshalb fest, um ihren finanziellen Status nicht zu gefährden. Die Angst der Volksvertreter vor dem Volk zeigt sich etwa im Erhöhungsverfahren zu Beginn der Wahlperiode oder in der Flucht in schwer durchschaubare, aber um so üppigere Zusatzleistungen wie die Altersversorgung. Die Angst vor dem Volk zeigt sich aber auch darin, dass der Gesetzentwurf über die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid, den die Koalitionsfraktionen am Ende der vergangenen Wahlperiode vorlegten, eine bezeichnende Ausnahme enthielt: Die „Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestags“ sollten nicht Gegenstand von Volksbegehren sein dürfen<sup>54</sup>. Würde die Volksferne wenigstens zu guten Ergebnissen führen, insbesondere zur Rekrutierung von um so besseren Politikern, könnte man sie vielleicht hinnehmen. Doch tatsächlich ist eben das Gegenteil der Fall.

46) So zum Beispiel Glotz, Die Zeit v. 18. 7. 2002; Mishra, Rheinischer Merkur v. 25. 7. 2002.

47) S. von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern (o. Fußn. 23), S. 101 ff. m. w. Nachw.

48) Vgl. von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern (o. Fußn. 23), S. 162 ff.

49) Pfeiffer, o. Fußn. 37.

50) S. von Arnim, JZ 2002, 578 (587 f.); ders., in: Festschr. f. Dieter Roth, 2003.

51) Dazu von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern (o. Fußn. 23), S. 129 ff.

52) S. von Arnim, Politik Macht Geld (o. Fußn. 10), S. 224 und durchgehend.

53) Vgl. von Arnim, Politik Macht Geld (o. Fußn. 10), S. 29 ff.

54) Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen vom 13. 3. 2002, BT-Dr 14/8503.

#### IV. Weitere Reformvorschläge

##### 1. Scheinlösungen

Die FDP schlägt vor, eine „unabhängige Kommission“ solle über die Bezüge der Abgeordneten entscheiden<sup>55</sup>. Peter Glotz will die Entscheidung gar einem „Aeropag“ übertragen<sup>56</sup>. Doch über die Besetzung dieses Gremiums würde ja die Politik befinden. Das Ergebnis wäre voraussichtlich wieder eine „Hofkommission“<sup>57</sup>. Wenn diese dann überzogene Regelungen trifft, könnte niemand mehr zur Verantwortung gezogen werden. Eine solche Kommission wäre sogar verfassungswidrig, ja sie könnte nicht einmal durch Verfassungsänderung eingeführt werden<sup>58</sup>, weil wichtige Entscheidungen nur demokratisch legitimierte Instanzen treffen dürfen<sup>59</sup>.

##### 2. Entschädigung statt Einheitsalimentation?

Macht es eigentlich Sinn, allen Abgeordneten grundsätzlich die gleiche Alimentation zu geben? Also eine 20-jährige Abiturientin wie einen Bundesrichter zu bezahlen, einem erfolgreichen Unternehmer, der sich politisch betätigen will, aber den Verzicht auf wesentliche Teile seines Einkommens zuzumuten? Die Verfassung spricht keineswegs von „Alimentation“, sondern von einem Anspruch der Abgeordneten auf „eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ (Art. 48 III GG). Würden Abgeordnete für den Verlust an Einkommen entschädigt, den sie durch Wahrnehmung ihres Mandats erleiden, erhielten sie – je nach der Höhe ihres bisherigen Einkommens – unterschiedlich hohe Zahlungen, wobei es natürlich Mindest- und Höchstgrenzen geben müsste<sup>60</sup>. Die Einheitsalimentation lockt dagegen die Falschen an: Für Kandidaten mit hohem Einkommen bedeutet das Mandat eine finanzielle Einbuße, während Personen mit niedrigem oder mittlerem Einkommen einen Reibach machen. Das BVerfG hat zwar früher die Einheitsalimentation diktiert<sup>61</sup>. Eine Umkehr ist aber nicht unwahrscheinlich. Denn die früheren Urteile standen unter dem Einfluss der unseligen Parteienstaatsdoktrin von Gerhard Leibholz<sup>62</sup>, welche das Gericht inzwischen selbst aufgegeben hat<sup>63</sup>.

##### 3. „Gläserne Abgeordnete“

Parlamentarier sollten in jedem Fall die Einkommen, die sie neben ihrem Mandat beziehen, veröffentlichen müssen<sup>64</sup>. Das hätte Präventivwirkung gegen Missbräuche. Käme heraus, was Abgeordnete nebenher als Lobbyisten alles „verdienen“, würde das sicher zur Eindämmung führen. Solche Zahlungen scheuen nun mal das Licht der Öffentlichkeit. 1995, als SPD und Grüne im Bundestag noch in der Opposition waren, haben sie sogar einen entsprechenden Gesetzentwurf eingebracht, ließen sich aber von der CDU/CSU und der FDP niederstimmen<sup>65</sup>. Heute haben SPD und Grüne die Mehrheit. Warum greifen sie ihre damalige Initiative nicht wieder auf?

##### 4. Globalsumme statt unübersichtlicher Vielfalt

Sinnvoll wäre es auch, Politikern eine angemessene hohe Globalsumme zu geben, aus der sie dann nicht nur ihren Lebensunterhalt, sondern auch ihre Aufwendungen für das Mandat und die Alters- und Krankenversorgung zu bestreiten hätten<sup>66</sup>, wie dies auch in Schleswig-Holstein<sup>67</sup> und Nordrhein-Westfalen<sup>68</sup> vorgeschlagen wurde. Dann müssten auch Abgeordnete sich mit dem Sammeln von Belegen herumschlagen (wie jeder normale Bürger auch) und würden am eigenen Leib spüren, wie teuer das Ansparen einer eigenen Versorgung ist. Dass Politiker unter den von ihnen gemachten Gesetzen leiden, entspricht nicht nur demokratischer Gleichheit<sup>69</sup>, sondern könnte auch

eine eminente edukative Wirkung haben: Forderungen etwa nach Vereinfachung des Steuerrechts fänden plötzlich ganz andere Resonanz unter den Gesetzesmachern als bisher<sup>70</sup>. Allerdings müsste verhindert werden, dass die Politiker die Systemänderung dazu nutzen, zu große Schlucke aus den öffentlichen Kassen zu nehmen<sup>71</sup>.

##### 5. Reform des Wahlrechts

Die erforderlichen Reformen des Wahlrechts (und damit die Herstellung der Verantwortlichkeit der Politiker gegenüber ihren Wählern), die auch deshalb besonders wichtig sind, weil sie die erstarrten innerparteilichen Rekrutierungsmuster aufbrechen könnten, lassen sich möglicherweise nur im Wege von Volksbegehren und Volksentscheid durchsetzen, wie sie inzwischen in allen sechzehn Bundesländern eröffnet sind. In Hamburg ist eine dahingehende Initiative zur Verbesserung des Wahlrechts zum dortigen Landesparlament gerade im Gang<sup>72</sup>. Man muss ihr Erfolg wünschen!

55) Gesetzentwurf der FDP zur Änderung des Grundgesetzes vom 2. 4. 2003, BT-Dr 15/751.

56) Glotz o. Fußn. 46.

57) Vgl. von Arnim, Demokratie ohne Volk, 1993, S. 295 ff.

58) So auch Parteienfinanzierungskommission 1993, BT-Dr 12/4425, S. 39. Daran scheidet auch der Vorschlag Wilhelm Henkes, den Parteien die Entscheidung in eigener Sache zu nehmen und – durch entsprechende Verfassungsänderung – stattdessen ein unabhängiges Gremium einzuschalten. Henke, in: Bonner Kommentar, Art. 21 GG (1991), Rdnm. 321 f.

59) S. von Arnim, Die Partei (o. Fußn. 1), S. 415 f.

60) Die zeitliche Koinzidenz mehrerer einschlägiger Abhandlungen aus rechtswissenschaftlicher, politikökonomischer und wirtschaftsethischer Perspektive, die alle für eine Abwendung vom Alimentationsprinzip und eine Rückkehr zum Entschädigungsprinzip streiten, indiziert die Überprüfungsbedürftigkeit der derzeitigen Einheitsalimentation nachdrücklich: Determann, BayVBl 1997, 385; Meyer, Politische Vierteljahresschrift, 1998, 329; Lachmann, in: Gaertner, Wirtschaftsethische Perspektiven, Bd. 4, 1998, S. 307 ff.; Holthoff-Pförtner, Landesparlamentarismus und Abgeordnetenentschädigung, S. 122 ff. Siehe auch schon von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1. Aufl. (1991), S. 159; vgl. ferner ders., Politische Vierteljahresschrift, 1998, 345.

61) BVerfGE 40, 296 (318) = NJW 1975, 2331. Das Gericht hat dort aber auch gesagt, jeder müsse „die gleiche Chance haben, Mitglied des Parlaments zu werden“. Und die hat derjenige, der wegen des Mandats auf ein hohes Einkommen verzichten muss, gerade nicht. Er ist wirtschaftlich benachteiligt gegenüber dem, der durch das Mandat sein Einkommen vermehrt. Gleichheit der Chancen besteht deshalb allenfalls formal, materiell herrscht dagegen Ungleichheit: Der eine hat positive Anreize, sich um ein Mandat zu bewerben, der andere wird dagegen abgeschreckt.

62) S. von Arnim, Das System. Die Machenschaften der Macht, S. 250 ff.

63) S. zum Beispiel BVerfGE 20, 56 = NJW 1966, 1499; BVerfGE 41, 399 = NJW 1976, 1193; BVerfGE 85, 264 = NJW 1992, 2545.

64) Vgl. von Arnim, Die Partei (o. Fußn. 1), S. 309 ff.

65) Überblick bei Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, 2002, S. 431 ff. m. w. Nachw.

66) S. von Arnim, Die Partei (o. Fußn. 1), S. 243 f.

67) Empfehlungen der Unabhängigen Sachverständigenkommission zu Fragen der Abgeordnetenentschädigung, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Dr 15/1500 v. 19. 12. 2001.

68) Empfehlungen der Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts beim Landtag Nordrhein-Westfalen, Landtag Nordrhein-Westfalen Dr 13/2330 v. 7. 3. 2002.

69) Das hat schon Eschenburg hervorgehoben: Der Sold des Politikers, 1959, 76: „Dass Gleichheit vor dem Gesetz besteht, ist eine der wesentlichen Garantien der Demokratie. Dadurch soll die Gewähr gegeben werden, dass auch der Gesetzgeber unter seinem Gesetz leidet. Das darf ihm vor allem in der Steuergesetzgebung nicht erspart bleiben.“

70) Diese wichtigen Gesichtspunkte übersieht Glotz, o. Fußn. 46, wenn er gegen „Staatsrechtsprofessoren“ polemisiert, die „die steuerfreien Kostenpauschalen für Abgeordnete als „heimliche und verfassungswidrige Schatteneinkommen“ verunglimpfen.“

71) Diese Gefahr schien sich bei der am 2. 4. 2003 vom Schleswig-Holsteinischen Landtag beschlossenen Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung um 45% – ohne gleichzeitig in Kraft gesetzte Reform der Altersversorgung – zu bestätigen. Die Erhöhung musste im Mai 2003 nach massivem öffentlichen Protest allerdings wieder zurückgenommen werden.

72) S. zum Beispiel tazhamburg vom 30. 9. 2002.