

Professor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

## Die Mär vom Landtagsmandat als Fulltimejob\*

### Die Diätenreform in Nordrhein-Westfalen beruht auf unzutreffenden Prämissen

Das Landtagsmandat ist in Wahrheit keine Vollzeittätigkeit. Die Diätenreform in Nordrhein-Westfalen beruht damit auf einer unzutreffenden Geschäftsgrundlage. Das hat verhängnisvolle Auswirkungen.

#### I. Einleitung

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat am 17. 3. 2005 in zweiter Lesung einen Gesetzentwurf beschlossen, der die Gehälter seiner Abgeordneten von derzeit 4807 Euro monatlich auf 9500 Euro verdoppelt. Gleichzeitig sollen die steuerfreien Pauschalen sowie die staatsfinanzierte Altersversorgung von Abgeordneten gestrichen werden. Dafür sollen die Abgeordneten in Zukunft selbst aufkommen. Die staatliche Beihilfe im Krankheitsfall bleibt allerdings bestehen. Besonders der Steuerzahlerbund macht sich für eine solche Reform stark und versuchte, mit einer Volksinitiative politischen Druck auszuüben. Andere Parlamente, wie z. B. der Landtag Rheinland-Pfalz, wollen dem (laut einer Erklärung der Mainzer Fraktionen, die ebenfalls vom 17. 3. 2005 datiert) folgen. Dieser grundlegenden Änderung liegt die an sich gute Idee zu Grunde, die Bezahlung von Abgeordneten übersichtlicher zu gestalten und die Abgeordneten die Lasten der Altersversorgung und der Spesenabrechnung am eigenen Leib spüren zu lassen. Voraussetzung für eine solche Reform aber wäre, dass die Geschäftsgrundlage zutrifft. Der Reformplan geht – ebenso wie die bisherige Regelung – nämlich von der Annahme aus, das Landtagsmandat sei eine Vollzeittätigkeit. Dies ist erklärtermaßen auch die Auffassung des nordrhein-westfälischen (und z. B. auch des rheinland-pfälzischen) Landtags. Doch die Annahme trifft nicht zu.

#### II. Das Landtagsmandat nur ein Nebenjob?

Als *Bodo Hombach* noch Landtagsabgeordneter in Nordrhein-Westfalen war, hatte er gleichzeitig auch die Geschäftsführung der Preussag Handel GmbH und der Preussag International GmbH inne. *Jürgen Creutzmann* ist Prokurist der BASF und gleichzeitig Vizepräsident des rheinland-pfälzischen Landtags mit eineinhalb Diäten. Viele Volksvertreter üben also beides nebeneinander aus: ihr Landtagsmandat und ihren privatwirtschaftlichen Beruf. Das ist auch durchaus möglich, wie am 16. 1. 2005 bei *Sabine Christiansen* nun auch das BASF-Vorstandsmitglied *Eggert Voscherau* vor millionen Zuschauern exemplarisch bestätigt hat: *Jürgen Creutzmann* arbeite, so stellte *Voscherau* mit großem Nachdruck fest, von den 260 Arbeitstagen im Jahr 210 für die BASF und nur 50 für den Landtag. In Hessen führte noch bis April 2003 selbst der damalige Landtagspräsident *Klaus Peter Möller* (CDU) seinen Beruf als Rechtsanwalt neben seinem hohen Amt weiter<sup>1</sup>. Das Landtagsmandat ist in Wahrheit nicht notwendig ein „Fulltimejob“, wird aber dennoch in fast allen Ländern als solcher bezahlt<sup>2</sup>. Von einem Teilzeitparlament gehen nach wie vor auch die Stadtstaaten Berlin und Bremen und das Land Baden-Württemberg aus. Hamburg hält sogar an der Praxis eines Feierabendparlaments fest<sup>3</sup>, obwohl die dortige Bürgerschaft (wie die Parlamente von Berlin und Bremen) Landes- und Kommunalangelegenheiten zu bewältigen hat.

#### III. Aufgabenschwund der Landesparlamente

Ursprünglich waren die Mandate der Abgeordneten in den Parlamenten der Bundesländer alle als Ehrenämter kon-

zipiert<sup>4</sup>. Noch in den sechziger und siebziger Jahren hatten die Bezüge von Landtagsabgeordneten nur die Hälfte oder weniger der Bundestagsentschädigung betragen. Inzwischen haben die Abgeordneten der meisten Landesparlamente ihre Bezüge stark erhöht. Auch in den fünf neuen Ländern hat man schnell gelernt. Einige Landesparlamente haben ihre Diäten sogar an die ihrer Bundestagskollegen angenähert. Die Mandate wurden selbst in einem sehr kleinen und armen Bundesland wie dem Saarland zu vollbezahlten und überversorgten Fulltimejobs ausgebaut. Das erscheint paradox; denn gleichzeitig haben die Aufgaben der Landesparlamente, besonders im Bereich der Gesetzgebung – jedenfalls in den elf alten Ländern –, stark abgenommen<sup>5</sup>. Das hat die Diskussion um die Föderalismusreform auch dem Letzten klar gemacht.

#### IV. USA und Schweiz

Die Aufgaben deutscher Landesparlamente sind viel geringer als etwa die der Staatenparlamente der USA, deren Mitglieder gleichwohl meist eine sehr viel geringere Bezahlung erhalten<sup>6</sup>. In der Schweiz werden selbst die Bundesparlamentarier niedriger bezahlt als deutsche Landtagsabgeordnete und erhalten keine Altersversorgung.

#### V. Zu großer finanzieller Anzug

Dieser Befund hat den früheren Direktor des Niedersächsischen Landtags, *Albert Janssen*, zu der Frage veranlasst, wie lange deutsche Landtagsabgeordnete ihren zu groß geschneiderten finanziellen Anzug wohl noch vor dem Steuerzahler verbergen könnten<sup>7</sup>. *Stephan Holthoff-Pförtner*, als Anwalt *Helmut Kohls* gleichfalls nicht im Verdacht, die Kritik an der politischen Klasse zu übertreiben, kommt in einer umfassenden Untersuchung über „Landesparlamentarismus und Abgeordnetenentschädigung“<sup>8</sup> zu demselben Ergebnis: Die Bezahlung von Landtagsabgeordneten sei – bei Berücksichtigung von Stellung und Aufgaben der Landesparlamente – ebenso „überdimensioniert wie die tatsächliche Ausformung der Mandatsstätigkeit als ‚full-time-job‘“.

\* Der Verfasser lehrt Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

- 1 *Möller* war von 1977-2003 Mitglied des Hessischen Landtags, war Vorsitzender des Innenausschusses (1983 bis 1988) und von zwei Untersuchungsausschüssen und war von 1988 bis 1991 und von 1995-2003 Präsident des Landtags. Von 1991 bis 1995, als die SPD die stärkste Fraktion stellte, war *Möller* Vizepräsident.
- 2 Dass „Nebentätigkeiten“ von Abgeordneten generell üblich sind, zeigt auch die aktuelle Diskussion. S. dazu *Ströbele/van Essen*, ZRP 2005, 71.
- 3 In Hamburg ist durch eine Verfassungs- und Gesetzesänderung (s. Hamburgisches Abgeordnetengesetz v. 21. 6. 1996) zwar die Ehrenamtlichkeit aus der Verfassung gestrichen worden, jedoch bleibt es vom organisatorischen Ablauf der Parlamentsarbeit her für die Abgeordneten möglich, ihren Beruf fortzuführen.
- 4 Einige Landesverfassungen gehen auch heute noch erkennbar von der Neben- oder Ehrenamtlichkeit des Mandats aus. Dazu von *Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl. (1996), S. 213.
- 5 *Eicher*, Der Machtverlust der Landesparlamente, 1988. Vgl. auch von *Arnim* (o. Fußn. 4), S. 227 ff.
- 6 S. von *Arnim* (o. Fußn. 4), S. 328 ff.
- 7 *Janssen*, Der Landtag im Leineschloss – Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven, in: Präsident des Niedersächsischen Landtags, Rückblicke – Ausblicke, 1992, S. 15, 31.
- 8 *Holthoff-Pförtner*, Landesparlamentarismus und Abgeordnetenentschädigung, 2000, S. 72.

## VI. Zulagen für vollbeschäftigte Funktionsträger

Auch der frühere Präsident des Thüringer Landtags *Gottfried Müller* (1990 bis 1994) hält die Einordnung der Arbeit eines Landtagsabgeordneten „als Nebentätigkeit zum Beruf“, also „gewissermaßen als Halbzeitjob“ für durchaus „realistisch“ – zumindest im Westen, wenn er auch weiß, dass er sich damit „dem Protest seiner Kolleginnen und Kollegen“ aussetzt<sup>9</sup>. Das gilt jedenfalls für normale, einfache Landtagsabgeordnete. Für Inhaber besonderer parlamentarischer Ämter – wie die Präsidenten, die nicht nur einen besonderen Status haben, sondern gleichzeitig auch Chef der Parlamentsverwaltung sind, die Fraktionsvorsitzenden und Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen – mag die Beurteilung anders ausfallen. Sie haben oft sehr viel mehr zu tun, so dass sich ihre Tätigkeit tatsächlich zum Fulltimejob auswachsen kann. Aber sie erhalten ja auch – eben deshalb – in der Regel eine sehr viel höhere Bezahlung als das „parlamentarische Fußvolk“.

## VII. Abgeordnete als Oberbürgermeister

Dass es in den Landesparlamenten typischerweise sehr wohl möglich ist, seinen Beruf neben dem Mandat noch fortzuführen<sup>10</sup>, zeigen auch die Regelungen für öffentlich Bedienstete, die in mehreren Bundesländern neben ihrem Mandat aktive Beamte oder sonstige öffentliche Bedienstete bleiben können<sup>11</sup>. In Baden-Württemberg etwa können selbst hauptberufliche Oberbürgermeister ihr Amt neben einem Landtagsmandat ausüben. So war *Gerhard Stratthaus*, bevor er baden-württembergischer Finanzminister wurde, Landtagsabgeordneter und gleichzeitig Oberbürgermeister von Schwetzingen, das heißt Verwaltungschef und Ratsvorsitzender dieser Stadt. Damit ist doch wohl der Nachweis erbracht, dass das Mandat normalerweise kein Fulltimejob zu sein braucht.

## VIII. Fatale Folgen

Wenn die Tendenz in der Praxis dennoch immer mehr dahin geht, aus dem Mandat durch extensive Organisation der Parlamentstätigkeit auch auf Landesebene einen Fulltimejob zu machen, so geschieht dies auch deshalb, um die hohe Bezahlung und Versorgung der Abgeordneten vordergründig zu legitimieren. Diese Folge der Überfinanzierung ist besonders schädlich, weil sie potenziellen Interessenten, die im Privatberuf erfolgreich sind und deshalb auf diesen nicht verzichten wollen, den Weg ins Parlament erschwert<sup>12</sup>. Zudem: Wie sollen Parlamente, die ihre eigene Arbeit nicht gehörig zu organisieren und zu rationalisieren verstehen, in der Lage sein, andere Bereiche optimal zu gestalten, vorrangig die Verwaltung, deren Reform zu den wichtigsten Aufgaben der Landesparlamente gehört<sup>13</sup>?

## IX. Vergleich mit Stadträten

Dass Landtagsabgeordnete überbezahlt sind, bestätigt auch ein Vergleich mit Stadträten. Die Mitglieder des Stadtrats von Frankfurt, München oder Köln sind schwerlich weniger stark belastet als die Abgeordneten des Saarländischen Landtags. Dennoch erhalten sie nur eine (sehr viel niedrigere) Aufwandsentschädigung und keine Altersversorgung, was auch daher rührt, dass das *BVerfG* im kommunalen Bereich konsequent an der Ehrenamtlichkeit der Mandate der Volksvertreter festgehalten hat<sup>14</sup>.

## X. Staatlich bezahlte Parteiarbeiter

Demgegenüber gibt die Überfinanzierung der Landesparlamentarier den Parteien die Möglichkeit, ihre Abgeordneten als „vom Landtag bezahlte Parteiarbeiter von Montag bis Freitag einspannen zu können“ (so der ehemalige Bundes-

tagspräsident *Kai Uwe von Hassel*), und bringt die Abgeordnetenbezahlung auf diese Weise in den Bereich der indirekten Parteienfinanzierung. Das privilegiert nicht nur im Wettbewerb mit (neuen) Herausfordererparteien, sondern auch im Wettbewerb mit neuen Kandidaten der alten Parteien<sup>15</sup>. Wenn vollbezahlte Landtagsabgeordnete sich ihrer Parteibasis über Jahre hinweg praktisch hauptberuflich widmen und lokale Parteiämter und Kommunalmandate ausüben können, haben sie, wenn es um die Kandidatenaufstellung durch die Parteigremien geht, einen so gewaltigen Startvorteil, dass selbst die fähigsten Seiteneinsteiger kaum eine Chance besitzen. Dass die Verdrängung qualifizierter Leute den Chancen der eigenen Partei und dem Ansehen des Parlamentarismus generell abträglich sein könnte, wird dabei in Kauf genommen. *Klaus von Dohnanyi* hat das auf die zugespitzte Formel gebracht, die politische Funktionärsschicht sei „erfolgsunabhängig“. Sie wollen „häufig nicht einmal Wahlen gewinnen, sondern ihre eigene Wiederwahl sichern“<sup>16</sup>. Das eigene berufliche Hemd ist vielen Abgeordneten offenbar näher als der parteiliche Rock<sup>17</sup>. Der Wettbewerb wird auf diese Weise doppelt verfälscht: zu Lasten neuer Parteien und zu Lasten neuer Kandidaten der alten Parteien.

## XI. Kein verfassungsrechtlicher Zwang zum Vollzeitparlamentarier

Im Gegensatz zu manchen Behauptungen nötigt auch nicht etwa das Diäten-Urteil des *BVerfG*<sup>18</sup> zur Einführung der staatsfinanzierten Vollversorgung auf dem etwa in Nordrhein-Westfalen bestehenden Niveau und schon gar nicht zur Konstruktion eines Vollzeitparlaments<sup>19</sup>. Das Gericht hat die seinerzeit im Saarland bestehende Entschädigung von netto 3000 DM ausdrücklich als „Vollalimentation“ charakterisiert<sup>20</sup>. Im Übrigen hat das Gericht in einer späteren Entscheidung betont, es gäbe selbst für Bundestagsabgeordnete keinen Anspruch auf „Vollalimentation“<sup>21</sup>.

## XII. Festschreibung einer Fiktion vermeiden!

Der Diätenreform in Nordrhein-Westfalen fehlt also in Wahrheit die Geschäftsgrundlage. Logischerweise müsste zunächst die Frage beantwortet werden, ob die Bezüge für einen Teilzeitjob nicht überzogen sind. Führte man die Reform dennoch in der vorgesehenen Weise durch, ohne diese Vorfrage überzeugend zu beantworten, würde die ebenso teure wie unzutreffende Fiktion vom Fulltimejob ein für allemal festgeschrieben, was eigentlich auch nicht im Interesse der Bürger und Steuerzahler sein kann. ■

9 Brief *Gottfried Müllers* an den Verfasser v. 6. 1. 1992.

10 Auch die ansonsten eher zurückhaltende Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts („Kissel-Kommission“) hat in ihrem Bericht v. 3. 6. 1993, BT-Dr 12/5020, S. 10, Zweifel geäußert, „ob die Tätigkeit eines Landtagsabgeordneten generell als so umfassend anzusehen ist, dass sie als Ausübung eines ‚Hauptberufs‘ gewertet werden muss“.

11 Näheres bei *von Arnim* (o. Fußn. 4), S. 238 ff.

12 Vgl. *von Arnim*, *Fetter Bauch regiert nicht gern*, 1997, S. 163 ff.

13 Näheres in *von Arnim* (o. Fußn. 12), S. 249 ff.

14 *BVerfGE* 48, 64 = *NJW* 1978, 2385.

15 *S. von Arnim* (o. Fußn. 12), S. 115 ff.

16 *S. von Dohnanyi*, in: *Deutschland im Umbruch. Die politische Klasse und ihre Wirklichkeit. Drittes gesellschaftspolitisches Forum der Banken (Schönhauser Gespräche)* am 19. 10. 1995, S. 90.

17 *Larry J. Sabato/Glenn R. Simpson* (*Dirty little Secrets*, 1996, 22 f.) drücken dies so aus: Politiker hätten in ihrem genetischen Code ein „Macht-Gen“, das, wenn es um ihre Existenz als Politiker gehe, alle anderen Erwägungen zurücktreten lasse.

18 *BVerfGE* 40, 296 = *NJW* 1975, 2331; dazu z. B. *Häberle*, *NJW* 1976, 537.

19 *S. von Arnim*, *Zweitbearbeitung des Art. 48 GG im Bonner Kommentar*, 1980, Rdnrn. 129 ff.; *ders.* (o. Fußn. 4), S. 254.

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

21 *BVerfGE* 76, 256 (340 ff.) = *NJW* 1988, 1015.