

Hans Herbert von Arnim

Abgeordnetengesetz ohne Kontrolle

Zum geplanten Diätengesetz der großen Koalition¹

0. Im Hintergrund: eine selbstgeschaffene Kommission

Die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und der SPD berufen sich in ihrem Gesetzentwurf auf die Vorschläge einer so genannten „unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“ unter dem Vorsitz des früheren Bundesjustizministers Edzard Schmidt-Jortzig, die im November 2011 vom Ältestenrat des Bundestags eingesetzt worden war² und deren Bericht am 19. März 2013 als Bundestagsdrucksache 17/12500 veröffentlicht wurde. Das geplante Abgeordnetengesetz kann deshalb nicht ohne genauen Blick auf den Kommissionsbericht vernünftig gewürdigt werden. Die Empfehlungen der Kommission sind aber, wie auch ihre Zusammensetzung vor allem aus ehemaligen Ministern, Abgeordneten und parteinahen Persönlichkeiten erwarten lässt,³ extrem einseitig und geschönt, indem sie den Stand der Rechtsprechung und der staatsrechtlichen Fachliteratur nur eklektisch und regelmäßig nur im Sinne ihrer Klientel wiedergeben. Die Abgeordneten der großkoalitionären Fraktionen entscheiden nicht nur im jetzigen Gesetzgebungsverfahren in eigener Sache, sondern haben dies auch bei Einsetzung der Kommission getan.

Bundestagspräsident Norbert Lammert waren die Empfehlungen der Kommission offenbar selbst nicht geheuer. Deshalb hatte er ursprünglich geraten, ihre Vorschläge vor der Bundestagswahl auf ihre Umsetzbarkeit

¹ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Europaabgeordnetengesetzes, BT-Drs. 18/477 vom 11.2.2014.

² Bundestags-Drs. 17/6291 und 17/6496.

³ Vier der elf Mitglieder der Kommission sind langjährige ehemalige Abgeordnete, zwei von ihnen waren auch Minister, von denen einer der Kommission vorsah, einer war früher Parlamentarischer Staatssekretär, ein weiterer war früher Direktor des Bundestags und ein anderes Mitglied leitet eine parlamentsnahe Zeitschrift. Dagegen waren z. B. in der Kissel-Kommission unter dem Vorsitz des Präsidenten des Bundesarbeitsgerichts Otto Rudolf Kissel keine ehemaligen Politiker vertreten, wohl aber die Präsidentin des Bundes der Steuerzahler (Bundestags-Drs. 12/5020). Unter den sieben Mitgliedern der vom Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker berufenen Sendler-Kommission zur Parteienfinanzierung waren unter dem Vorsitz des ehemaligen Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Horst Sendler ebenfalls keine früheren Abgeordneten oder Minister (Bundespräsidialamt [Hg.], Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994).

parlamentarisch zu diskutieren, um dem Eindruck einer vom Wähler nicht mehr zu kontrollierenden Selbstbegünstigung des Parlaments entgegenzuwirken. Die Fraktionen aber hatten abgewunken und die Initiative offenbar gezielt auf die Zeit *nach* der Bundestagswahl verschoben. Dass nun der großen Koalition nur eine Opposition gegenübersteht, die nicht einmal über ein Viertel der Bundestagsmandate verfügt, schwächt die Kontrolle noch weiter.

Die Fraktionen der großen Koalition wollen das durchzusetzen, was 1995 nicht gelungen war. Damals wollte der Bundestag die Bezahlung von Bundestagsabgeordneten bereits auf das Niveau von Bundesrichtern anheben und die Entschädigung dynamisieren. Immerhin hatten die Fraktionen damals anerkannt, dass derartige Änderungen gegen das Grundgesetz verstoßen. Deshalb hatten sie gleichzeitig eine Änderung des Art. 48 GG, des Diätenartikels des Grundgesetzes, vorgesehen. Diese scheiterte aber spektakulär am Protest der Öffentlichkeit und am Widerstand des Bundesrats. Eine *Verfassungsänderung* in eigener Sache schien denn doch zuviel der Selbstbedienung.

Ganz Ähnliches streben jetzt die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD an *-ohne* Verfassungsänderung, nachdem man sich durch den Gefälligkeitsbericht der selbst zusammengestellten Kommission einen verfassungsrechtlichen Persilschein hat ausstellen lassen.

10. Resümee: Verfassungswidrige Rosinenpickerei

Der Gesetzentwurf und der Bericht der Schmidt-Jortzig-Kommission, auf den die Initiatoren des Gesetzes sich berufen, sind extrem einseitig. Die Bezahlung und Versorgung von Abgeordneten wird in der Öffentlichkeit auch deshalb so kontrovers diskutiert, weil das Thema die Politik im Kern berührt. Denn darin spiegeln sich auch die Leistungen, die Privilegien und das Ansehen der Politiker wider und damit der Wert, den die Menschen ihnen zubilligen. Deshalb hätte eine amtliche Kommission eigentlich neutral und unvoreingenommen das Pro und Kontra darlegen müssen. Vor dieser Aufgabe hat die Kommission versagt und damit der Öffentlichkeit einen Bärendienst erwiesen. Den Fraktionen hat sie damit aber die Vorlage für ihren jetzigen Gesetzentwurf geliefert.

Die Kommission schlug vor, die Bezahlung von Bundestagsabgeordneten an die von Bundesrichtern anzugleichen. Über die Höhe der dann vorzunehmenden Aufstockung der Abgeordnetenentschädigung wurde die Öffentlichkeit seinerzeit aber im

Unklaren gelassen. Das hatte zu erheblicher Verwirrung geführt, konnte – angesichts des komplizierten Verfahrens, in dem die Bezüge von Bundesrichtern ermittelt werden, – aber nicht überraschen. Nach damaligen Presseberichten ging es bei der vorgeschlagenen Angleichung der Entschädigung an die Bezüge von Bundesrichtern lediglich um „mehrere Hundert Euro pro Monat“ oder, wie ein Magazin schrieb, um “268 Euro mehr“, was eine ziemliche Untertreibung darstellte, aber erklärt, warum der Bericht damals kaum auf Kritik stieß.⁴. Ähnliche bewusste oder zumindest in Kauf genommene Verschleierungen ziehen sich durch den ganzen Bericht.

Der Gesetzentwurf und die Kommission wollen die öffentliche Kontrolle in Zukunft durch Dynamisierung ausschalten und nehmen die entgegenstehende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ernst, wohl auch im Vertrauen darauf, dass sich kein Klagebefugter findet, der die Sache nach Karlsruhe bringt. Bürger können nämlich nicht klagen (wohl aber zum Beispiel einzelne Abgeordnete). Dabei sind Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache – mangels direkter Demokratie im Bund – zwar hinzunehmen, aber eben besonders kontrollbedürftig. Sie dürfen der öffentlichen Kontrolle deshalb nicht entzogen werden, auch wenn sie den Parlamentariern lästig ist. Ebenso wenig darf die Kontrolle durch das Verfassungsgericht ausgehebelt werden. Vielmehr müssen seine Urteile eingehalten werden.

Zur scheinbaren Rechtfertigung der Dynamisierung hatte die Kommission ausschließlich die wenigen parteinahen Autoren genannt, denen die ganze Richtung des Bundesverfassungsgerichts nicht passt; sie unterschlägt aber die Masse der staatsrechtlichen Autoren, die – im Anschluss an die Rechtsprechung – eine Dynamisierung ausdrücklich für verfassungswidrig erklären, und zwar unabhängig davon, ob die Entschädigung an die Bezüge von Bundesrichtern oder an einen allgemeinen Einkommensindex gekoppelt wird.

Bei ihrem Versuch, Funktionszulagen aufrechtzuerhalten, erklären die Initiatoren des Gesetzes und die Kommission die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die inzwischen durch vier Entscheidungen gefestigt ist, mit vordergründiger Argumenten für nicht maßgeblich. Im Widerspruch zum Bundesverfassungsgericht sieht der Gesetzentwurf nun auch noch eine Zulage für Ausschussvorsitzende vor. An der Nicht-Veröffentlichung der Höhe und der Empfänger der von den Fraktionen gezahlten Zulagen wird festgehalten, obwohl die

⁴ Siehe aber von Arnim, Eine Kriegserklärung ans Bundesverfassungsgericht. Zum Bericht der Schmidt-Jortzig-Kommission über Abgeordnetenrechts vom 19.3.2013 (BT-Dr 17/12500), NVwZ-Extra 2013/8a.

Fraktionen zu fast hundert Prozent vom Staat finanziert werden. Mit der Absegnung dieses Vorgehens macht sich die Kommission zum Komplizen einer unerträglichen Geheimniskrämerei.

Die Initiatoren des Gesetzes glauben, im Windschatten der Kommissionsempfehlungen die grundlegende Problematik der Kostenpauschale ganz außen vor lassen zu können.

Die Kommission suggeriert, die höchstrichterliche Rechtsprechung habe die steuerfreie Einheitspauschale von derzeit monatlich 4204 Euro, die Abgeordnete ohne Rücksicht auf ihre tatsächlichen mandatsbedingten Aufwendungen erhalten, verfassungsrechtlich abgesegnet. In Wahrheit hat sie dies gerade nicht getan, weil der klagende Bürger kein Klagerecht besaß. Tatsächlich ist die hohe Einheitspauschale vor dem bei Entscheidungen in eigener Sache streng zu beachtenden Gleichheitssatz nicht zu halten: weder vor dem Bürger, der keine vergleichbare Pauschale besitzt, noch in Bezug auf Abgeordnete, die geringere Aufwendungen haben, weil sie z. B. aus Berlin kommen und deshalb keine Zweitwohnung und kaum Fahrten mit dem eigenen Pkw benötigen. Hinzu kommt, dass die Festsetzung und laufende Erhöhung der Pauschale der öffentlichen Kontrolle entzogen wird, weil ihre Höhe nicht im Gesetz steht und sie obendrein dynamisiert ist. Dass dieses Verfahren verfassungswidrig ist, hatte der Bundestag selbst erkannt und deshalb früher eine entsprechende Grundgesetzänderung vorgesehen, die dann aber an der mangelnden Zustimmung des Bundesrats scheiterte. Auch das wird der Öffentlichkeit verschwiegen.

Die Mitarbeiterpauschale wird im Gesetzentwurf und von der Kommission überhaupt nicht behandelt, obwohl sie mit monatlich über 20.000 Euro rund fünfmal so hoch wie die Kostenpauschale und verfassungsrechtlich und politisch ebenfalls hochproblematisch ist.

Hinsichtlich der - in der Tat reformbedürftigen - Altersversorgung nimmt der Gesetzentwurf nur kleinere Änderungen vor, die zudem erst in vier Jahren in Kraft treten sollen. Im Übrigen bleibt es dabei, dass Abgeordnete pro Mandatsjahr einen hohen Versorgungsanspruch erwerben, der nun auch noch erhöht wird: von bisher 207 Euro monatlich auf in Zukunft 227 Euro. In zwölf Mandatsjahren sind das 2724 Euro. Durchschnittsrentner erhalten dagegen pro Arbeitsjahr nur einen Rentenanspruch von 28 Euro. Die Kommission hatte sich durch widersprechende Empfehlungen selbst neutralisiert.

Das alles zeigt, dass der Vergleich von Abgeordneten mit Richtern nicht passt und deshalb die Angleichung der Entschädigung an die Bezüge von Bundesrichtern nicht tragfähig ist. Hier werden Äpfel mit Birnen

verglichen. Bundesrichter haben keine hohe Einheitspauschale, die häufig auf ein steuerfreies Zusatzeinkommen hinausläuft, und besitzen eine ungünstigere Altersversorgung. Sie dürfen nicht noch einen bezahlten Zweitberuf ausüben, Abgeordnete aber sehr wohl. In welchem Umfang Bundestagsabgeordnete davon Gebrauch machen, hat kürzlich eine Studie der Otto-Brenner-Stiftung gezeigt. Und wenn Abgeordnete das Privileg aus Zeitgründen nicht wahrnehmen können, weil sie in der Fraktion eine besondere Funktion ausüben, erhalten sie ein geheim gehaltenes Extra-Salär, von dem Bundesrichter nur träumen können.

Bundesrichter benötigen zudem eine hoch qualifizierte Ausbildung und eine lange, erfolgreiche Berufspraxis, während ein Abgeordnetenmandat keine bestimmten beruflichen Qualifikationen verlangt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder darauf hingewiesen, dass zwischen Abgeordneten und Beamten oder Richtern „grundlegende statusrechtliche Unterschiede“ bestehen.⁵ Deshalb verträge die Entschädigung „auch keine Annäherung an den herkömmlichen Aufbau eines Beamtengehalts und keine Abhängigkeit von der Gehaltsregelung“ eines Beamten oder Richters.⁶

Wenn man sich schon an Bundesrichter anlehnt, wäre es konsequent gewesen, auch die Bezüge und die Versorgung des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter an die Besoldung und Versorgung des BGH-Präsidenten und des BGH-Vizepräsidenten anzulehnen, die aber sehr viel weniger als die doppelte bzw. eineinhalbfache Besoldung einfacher Bundesrichter und eine sehr viel geringere Versorgung pro Arbeitsjahr erhalten.

Die beiden Hauptpunkte, in denen Bundestagsabgeordnete sich gegenüber den Bürgern Vorrechte herausnehmen: die Altersversorgung und die nachweisfreie, steuerfreie Kostenpauschale, werden im Gesetzentwurf nur am Rande aufgegriffen; die erforderliche grundlegende Reform unterbleibt. Die Versorgung im Alter und die Abgabenlast bedrücken die Bürger aber in besonderer Weise. Von beiden Sorgen befreien sich die Abgeordneten in erheblichem Umfang. Dabei ist es ein urdemokratischer Grundsatz, dass Abgeordnete auch selbst unter den Gesetzen leiden sollen, die sie beschließen, damit sie am eigenen Leib erfahren, was sie den Bürgern zumuten. Und nun wird den beiden Privilegien auch noch ein drittes hinzugefügt: die automatische Steigerung der Entschädigung durch ihre Dynamisierung.

⁵ So z. B. BVerfGE 76, 256 (341).

⁶ BVerfGE 40, 296 (316).

Der Gesetzentwurf und die Kommission gehen an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorbei und betreiben Rosinenpickerei. Sie wollen die Bezüge von Bundesrichtern für Abgeordnete übernehmen, diesen aber gleichzeitig die – zum großen Teil auch noch verfassungswidrigen – Vorrechte erhalten, die Richter gerade nicht besitzen.

Der Bundestag wollte die Entschädigung schon einmal an die Bezüge von Bundesrichtern angleichen und sie dynamisieren, scheiterte aber am Widerstand des Bundesrats, der der damals vorgesehenen Grundgesetzänderung seine Zustimmung verweigerte. Jetzt sieht der Gesetzentwurf der großkoalitionären Fraktionen einen ähnlichen Vorstoß vor, diesmal ohne Grundgesetzänderung, setzt sich damit aber in Widerspruch zum Bundesverfassungsgericht, ohne dies offen zu erkennen zu geben. Der Gefälligkeitsbericht einer selbst ernannten Kommission leistet dabei Hilfestellung.

Die Gesetzesinitiatoren vertrauen anscheinend darauf, dass Bürger mangels Klagebefugnis nicht gegen das Gesetz vorgehen können. Abgeordnete haben aber sehr wohl die Befugnis zu klagen. Wenn die Oppositionsfraktionen im Bundestag es mit ihrer Kritik ernst meinen, können sie das Bundesverfassungsgericht anrufen und auch auf eine rasche einstweilige Anordnung des Gerichts dringen.

(Ende)