

9053 Euro Gehalt für Europaabgeordnete?

Der Streit um das europäische
Abgeordnetenstatut

Von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Hans Herbert von Arnim

9053 Euro Gehalt für Europaabgeordnete?

9053 Euro Gehalt für Europaabgeordnete?

Der Streit um das europäische
Abgeordnetenstatut

Von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

**© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany**

ISBN 3-428-11534-1

**Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹**

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Diese Studie analysiert und bewertet das geplante europäische Abgeordnetenstatut in seiner jüngsten Gestalt, zeichnet die öffentliche Auseinandersetzung nach, die schließlich zur Weigerung des Ministerrats führte, dem Statut zuzustimmen, und gibt einen Ausblick auf die voraussichtliche weitere Entwicklung nach der Europawahl. Die Studie ist aus einem Projekt am Forschungsinstitut der Speyerer Hochschule hervorgegangen und setzt die früher begonnene Arbeit an diesem Thema (von Arnim/Schurig, Das Abgeordneten-Statut des Europäischen Parlaments, Deutsches Verwaltungsblatt 2003, S. 1165 ff.) fort.

Die Bezahlung von Europaabgeordneten hat neben der staats- und europarechtlichen Seite auch steuer- und finanzrechtliche Aspekte. Für die politikökonomische Analyse bietet der Kampf um das Statut ebenfalls reiches Material. Hier ist deshalb der interdisziplinäre Ansatz, den die Speyerer Hochschule sich auf die Fahne geschrieben hat, besonders gefragt.

Wenn Abgeordnete ihren finanziellen Status regeln, also in eigener Sache entscheiden, stellt sich ein besonderes Kontrollproblem. Hier sei Öffentlichkeit „die einzige wirksame Kontrolle“, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Diätenurteil von 1975 formuliert. Auf Europalebene besteht zwar mit dem Ministerrat ein mögliches Gegengewicht. Andererseits scheint die öffentliche Kontrolle des „Raumschiffs Brüssel“ nur schwach ausgeprägt. Beide Kontrollinstanzen mussten in Sachen Abgeordnetenstatut denn auch erst „zum Jagen getragen“ werden.

Diese Studie hat sich (in einer früheren Fassung) gezielt in den politischen Prozess eingemischt und – zum Ärger mancher Europaparlamentarier – das, zumindest vorläufige, Scheitern des Statuts mit bewirkt. Der Verfasser fühlt sich dabei dem Wort des großen Politikwissenschaftlers Ernst Fraenkel aus der Anfangszeit der Bundesrepublik verpflichtet, dass der Staatswissenschaftler, will er seinen Beruf nicht verfehlen, auch bereit sein muss, „anzuecken“ und Vorgänge, „über die man nicht spricht“, „rücksichtslos zu beleuchten“.

Speyer, im März 2004

Hans Herbert von Arnim

Inhalt

Zur Einführung	11
1. Die derzeitige Regelung	12
2. 9.053 Euro: dubiose Maßstäbe	15
3. Sprengen des Gehaltsgefüges	18
a) EU-Parlamentarier mit dreifachem Ministerpräsidentengehalt	18
b) Gleicher Lohn für gleiche Arbeit?	19
c) Verkehrter Ansatz	20
4. Das Steuerprivileg	21
a) Gehaltserhöhung für deutsche EU-Abgeordnete	21
b) Getrickste Rechnungen I (Herbst 2003)	23
c) Getrickste Rechnungen II (Rothley, Lehne, Martin Schulz und Pat Cox)	25
d) Heimlicher Austausch der Steuerbeträge	26
e) Hochrechnen des Eigenbeitrags zur Altersversorgung	28
5. Gewaltige Steigerung der Altersversorgung	28
6. Der Ministerrat zögerte	30
7. Nationale Ergänzungssteuer?	31
8. Der Flugspesen-Skandal	32
9. Missachtung des Art. 190 Abs. 5 EGV und des Demokratieprinzips	35
10. Kumulation von Gehältern (Das Nichtanrechnungs-Privileg)	38
11. Alsbaldiges Inkrafttreten?	40
12. Inneres Gesetzgebungsverfahren: Dilettantismus pur	40
13. Mangelnde Zustimmung des Rats am 26. 1. 2004	42

14. Die Wandlung deutscher EU-Abgeordneter	44
15. Eine politische „Dolchstoßlegende“	47
16. Das weitere Schicksal des Statuts	49
17. Schluss	50
18. Zusammenfassung	52
19. Summary	56

Anhang

Anlage 1: Durchschnitts- und Politikereinkommen in der EU (Schaubild)	63
Anlage 2: Entschließung des Europäischen Parlaments zum Abgeordnetenstatut (angenommen am 17. 12. 2003)	64
Anlage 3: Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments (angenommen am 3./4. 6. 2003)	66
Anlage 4: Einkommensvergleich deutscher EU-Abgeordneter (verheiratet, 2 Kinder) bisher und nach EU-Statut nach Lehne/Parlamentsverwaltung und von Arnim	81
Anlage 5: Altersversorgung von EU-Abgeordneten (ledig)	84
Anlage 6: Altersversorgung von EU-Abgeordneten (verheiratet)	86
Anlage 7: Die Welt vom 26. 8. 2003, S. 5	88
Anlage 8: Pressemitteilung des EU-Abgeordneten Willy Rothley vom 9. 9. 2003	91
Anlage 9: Ausschuss für Recht und Binnenmarkt, Mitteilung an die Mitglieder No. 18/2003	96
Anlage 10: Ausschuss für Recht und Binnenmarkt, Mitteilung an die Mitglieder No. 23/2003	98
Anlage 11: Antworten auf den Fragenkatalog zur Entlastung 2002: Europäisches Parlament vom 18. 12. 2003 (Berechnung des künftigen Nettoeinkommens von EU-Abgeordneten durch den Generalsekretär des Europäischen Parlaments)	100

Anlage 12: Schreiben der Generaldirektion Finanzen des Europäischen Parlaments an den Abgeordneten Klaus-Heiner Lehne vom 14. 1. 2004	102
Anlage 13: Presseerklärung des Abgeordneten Klaus-Heiner Lehne vom 12. 1. 2004	103
Anlage 14: Presseerklärung der Abgeordneten Hartmut Nassauer und Markus Ferber vom 14. 1. 2004	105
Anlage 15: Presseerklärung des Abgeordneten Klaus-Heiner Lehne vom 15. 1. 2004	106
Anlage 16: Presseerklärung des Abgeordneten Martin Schulz vom 15. 1. 2004	107
Anlage 17: Brief der Abgeordneten Ferber, Nassauer, Rühle und Schulz an den Präsidenten des Europäischen Parlaments Pat Cox vom 11. 11. 2003	109
Anlage 18: Abstimmungsverhalten der deutschen EU-Abgeordneten bei der Abstimmung am 17. 12. 2003	110
Anlage 19: Der Spiegel vom 12. 1. 2004, S. 28 und 29	113
Anlage 20: Bild am Sonntag vom 11. 1. 2004, S. 4 und 5	115
Anlage 21: The Times vom 12. 1. 2004	116
Anlage 22: Irish Times vom 12. 1. 2004	117
Anlage 23: Bild-Zeitung vom 12. 1. 2004, S. 2	119
Anlage 24: Bild-Zeitung vom 15. 1. 2004, S. 1 und 2	120
Anlage 25: European Voice vom 22. 1. 2004	121
Anlage 26: Berliner Zeitung vom 24. / 25. 1. 2004	123
Anlage 27: Focus vom 9. 2. 2004, S. 26	124
Anlage 28: Bild-Zeitung vom 1. 3. 2004, S. 1	125

Zur Einführung*

Das Europäische Parlament hatte schon am 4. Juni 2003 beschlossen, die Diäten seiner 626 (und bald 732) Mitglieder zu vereinheitlichen – auf Rekordniveau. Doch der Rat zögerte mit seiner Zustimmung. Daraufhin machte das Parlament kurz vor Weihnachten 2003 einen erneuten Versuch. Das Einverständnis des Rats sollte durch Zugeständnisse erkauf werden, die sich bei genauem Hinsehen aber als Mogelpackungen erwiesen – bis hin zu Erpressung. Es war deshalb konsequent, dass die Regierungen von Deutschland, Frankreich, Österreich und Schweden am 26. Januar 2004 mit ihrem Nein die erforderliche qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat verhinderten. Damit ist das Abgeordnetenstatut, zumindest vorerst, gescheitert. Zum Glück. Denn das Statut drohte zum Symbol für eine abgehobene Europapolitik zu werden, die – ohne Rücksicht auf das europäische Wohl und weit weg von den Bürgern – ihre Eigeninteressen durchsetzt.

Die vorliegende Analyse wurde in ihrer ursprünglichen Fassung Anfang Januar dem Kanzleramt und in englischer Übersetzung auch den Vertretungen der anderen vierzehn Ratsmitglieder zugesandt. Eine Woche später wurde sie deutschen und ausländischen Medien zur Verfügung gestellt. Sie wurde damit zur Grundlage der kritischen Berichterstattung im Inland und im Ausland. Doch das Parlament sieht sich als Opfer einer Medien-Kampagne. Man hat sich eine richtiggehende „Dolchstoßlegende“ ausgedacht: Eine deutsche Boulevardzeitung habe,

* Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und Leiter des Forschungsprojekts „Politikfinanzierung in der Europäischen Union“ am Forschungsinstitut dieser Hochschule. – Diese Studie beruht auf der Auffassung, dass es zu den Aufgaben der Wissenschaft auch gehört, drohende Fehlentwicklungen in rebus publicis zu analysieren und durch (auch unaufgeforderte) Beratung der Politik und Information der Öffentlichkeit zu ihrer Überwindung beizutragen. Siehe *Hans Herbert von Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984, S. 417 (423 f.). – Der Verfasser dankt Herrn Mag. rer. publ. *Martin Schurig* für wertvolle Hilfe bei Vorbereitung dieser Schrift und bei Übersetzung der Zusammenfassung ins Englische, bei der uns dankenswerter Weise auch Herr *Russell Cope* unterstützt hat.

munitioniert mit falschen Zahlen und Argumenten des Verfassers dieser Studie, Druck auf den deutschen Bundeskanzler ausgeübt und ihn dadurch in der Vorwahlzeit zum Nein bewegt, dem sich dann auch drei andere Mitglieder des Rats anschlossen. Das Parlament hat deshalb angekündigt, es werde das Thema nach den Europawahlen vom 13. Juni 2004 wiederaufgreifen. Umso wichtiger erscheint es, die Fakten darzulegen, die Hintergründe aufzuhellen und die wesentlichen Gründe darzustellen, die gegen das Statut sprechen. Dies auch deshalb, weil selbst die deutsche Bundesregierung, die die opponierende Minderheit im Ministerrat anführte, die Gründe für ihr Nein nur sehr lückenhaft darstellte und dadurch Teile der Öffentlichkeit und auch des Parlaments selbst etwas ratlos zurückließ. Die Vagheit der Begründung beruht wohl nicht nur auf diplomatischen und politischen Rücksichten, sondern möglicherweise auch auf dem Kalkül der Regierung, sich nach der Wahl alles offen zu halten. Aus der Sicht der Bürger und der Öffentlichkeit scheint dagegen eine Klärung *vor* der Wahl geboten.

1. Die derzeitige Regelung

Bisher werden Europaparlamentarier aus zwei Quellen bezahlt: In ihrer Heimat bekommen sie dasselbe Gehalt (und meist auch dieselbe Altersversorgung) wie die Mitglieder ihrer nationalen Parlamente. Deutsche EU-Abgeordnete etwa erhalten – wie ihre Kollegen im Bundestag – 7.009 Euro monatlich, englische (umgerechnet) 7.107 Euro. Französische EU-Parlamentarier haben eine Grundentschädigung von 5.205 Euro (siehe Schaubild, Anlage 1 im Anhang). Lediglich die Niederlande haben seit 1996 die Bezüge ihrer Europaabgeordneten eingefroren und nur die ihrer eigenen Parlamentarier angehoben.

Zusätzlich zu diesem Heimatgehalt erhalten EU-Abgeordnete schon immer großzügige Kostenerstattungen aus dem europäischen Haushalt, mit denen sich in Straßburg und Brüssel gut leben und arbeiten lässt. Alle Abgeordneten erhalten, unabhängig davon, aus welchem Mitgliedstaat sie kommen, einheitlich: ein steuerfreies Tagegeld von 262 Euro pro Tag (einschließlich „Brückentagen“ und „freien Freitagen“), eine üppige Versorgung bei Krankheit des Abgeordneten und seiner Familie und (auf Nachweis) monatlich bis zu 12.576 Euro für Mitarbeiter, von ihren eingerichteten Büros ganz abgesehen. Hinzu kommt eine steuer-

freie Kostenpauschale von monatlich 3.700 Euro. Alles zusammen kann einen Gesamtbetrag von über 20.000 Euro im Monat ergeben.

Die derzeitige Regelungsstruktur, die EU-Abgeordneten dieselben Heimatgehälter wie ihren nationalen Kollegen gibt, ist meines Erachtens systemgerecht. EU-Parlamentarier vertreten kein einheitliches europäisches Volk; ein solches existiert nicht. Die Europäischen Verträge sehen sie vielmehr als „Abgeordnete der Völker der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten“ (Art. 190 Abs. 1 EG-Vertrag). Auch die Wahl des Europäischen Parlaments am 13. Juni 2004 erfolgt nicht einheitlich, sondern nach 25 verschiedenen Wahlrechten. Die Abgeordneten werden – in jedem der dann 25 Mitgliedstaaten gesondert – nach *nationalen* Listen gewählt. Ebenso wenig besteht Gleichheit der Wahl. Das Stimmgewicht der Wähler in kleinen Staaten ist bekanntlich sehr viel größer als in großen Staaten, weil große Staaten im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung weniger Abgeordnete stellen. So entsenden die 0,23 Mio. Wahlberechtigten Luxemburgs sechs Abgeordnete ins Parlament, die 60,79 Millionen Wahlberechtigten Deutschlands aber nur 99. Damit haben luxemburgische Wähler ein sechzehnmal so hohes Stimmgewicht wie deutsche Wähler.

Art. 190 Abs. 5 EG-Vertrag schreibt demgemäß auch kein einheitliches, gleich hohes Heimatgehalt für alle EU-Abgeordneten vor.¹ Angesichts der fortbestehenden krassen Ungleichheit der Wahl besteht auch keine Veranlassung, ausgerechnet die Heimatgehälter der Abgeordneten zu vereinheitlichen. Denn diese sind für den – von Land zu Land ganz unterschiedlich aufwendigen – Lebensunterhalt der Abgeordneten und

¹ Andererseits verbietet er es auch nicht von vornherein. Art. 190 Abs. 5 EG-Vertrag lautet: „Das Europäische Parlament legt nach Anhörung der Kommission und mit Zustimmung des Rates, der mit qualifizierter Mehrheit beschließt, die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Wahrnehmung der Aufgaben seiner Mitglieder fest. Alle Regelungen und Bedingungen, die die Steuerregelung für die Mitglieder oder ehemaligen Mitglieder betreffen, sind vom Rat einstimmig festzulegen.“ Siehe dazu die einschlägigen Kommentierungen. – Die Verfasser des Statuts gehen selbst davon aus, dass Art. 190 Abs. 5 kein gleiches Heimatgehalt für alle EU-Abgeordnete vorschreibt, indem sie nach wie vor unterschiedliche Gehälter zulassen wollen (siehe Art. 33 und Art. 37 des Statuts, abgedruckt in Anlage 3 im Anhang). Darüber hinaus führen auch Zusatzsteuern, die Art. 18 Abs. 1a des Statuts ermöglicht, zu unterschiedlich hohen Nettogehältern. Schließlich soll auch die teilweise Erstattung von mandatsbedingten Kosten in den Heimatländern der Abgeordneten weiterhin national (und damit unterschiedlich) geregelt bleiben (Erwägungsgrund 48, siehe wiederum Anlage 3 im Anhang).