

Themenpapier 10

Direkte Demokratie und Besoldungs- gesetze, Diäten und Beamtenrecht

17.04.2003

Frank Rehmet
frank.rehmet@mehr-demokratie.de

1. Einleitung

Ob und wie direktdemokratische Verfahren sich auf Besoldungsgesetze oder Diäten auswirken, ist bislang in der Forschung noch nicht untersucht worden. Das vorliegende Kurzpapier liefert hierzu einige Informationen.

Die vorliegenden Daten konnten hauptsächlich mittels Internet- und Datenbankrecherchen gewonnen werden. Das Untersuchungsgebiet ist hierbei auf Europa beschränkt, wobei der Schwerpunkt die Schweiz – wo Finanz- und Haushaltsfragen zulässig sind – darstellt.

2. Praxis: Die Schweiz

a) Bundesebene

Unter https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html ist eine Liste aller Schweizer Volksabstimmungen abrufbar.

Diese Volksabstimmungen wurden auf die fraglichen Themen (Besoldung, Diäten, Beamtenrecht) hin überprüft – mit dem Ergebnis, dass in den Jahren von 1990 bis 2003 (Beschränkung aus Zeitgründen) zwei Volksabstimmungen gefunden werden konnten.

Volksabstimmung vom 27. September 1992 (Diäten)

Gegen das Bundesgesetz über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Entschädigungsgesetz), (Änderung vom 4. Oktober 1991) wurde das fakultative Referendum ergriffen.

Dieses hatte Erfolg - die Parlamentsvorlage wurde mit 72,4 % Nein-Stimmen verworfen, die Stimmbeteiligung betrug 45 %.

Volksabstimmung vom 26.11.2000 (Beamtenrecht)

Auch gegen das neue Bundespersonalgesetz (das als Ersatz für das Beamtenrecht verabschiedet wurde) wurde ein fakultatives Referendum ergriffen. Dieses hatte keinen Erfolg, die parlamentarische Vorlage wurde mit 66,8 % Ja-Stimmen angenommen - bei einer Stimmbeteiligung von 41 Prozent.

b) Kantone

Die Datenbank der Forschungsstelle Direkte Demokratie an der Universität Zürich (früher Genf) www.c2d.ch weist nur fünf Volksentscheide zu dem hier untersuchten Themengebieten für alle Kantone der Schweiz auf (Zeitraum: 1995-2003). Der öffentlich zugänglichen Datenbank konnte man leider keine genaueren Informationen hierüber entnehmen.

Jedoch ließen sich zwei Beispiele jüngeren Datums ermitteln, da über diese im Internet über die jeweiligen Kantons-Internetauftritte Informationen abrufbar waren.¹

St. Gallen

Hier liegt eine Tabelle aller Volksabstimmungen auf Kantonsebene seit 1954 vor. Daraus konnte folgendes entnommen werden:

¹ Die Homepages der Kantone Schwyz und Solothurn, in denen die drei anderen Volksabstimmungen stattfanden, enthielten leider keine genaueren Informationen.

- Von 185 Volksabstimmungen von 1954-2000 waren zwei zu Besoldungen.
- Volksabstimmung am 9.12.1956 (fakultatives Referendum) zum Lehrgelaltsgesetz
Abstimmungsbeteiligung 63,6 %
Ergebnis: unbekannt²
- Volksabstimmung am 29.11.1998 (obligatorisches Referendum) über die befristete Kürzung der Staatsbeiträge an die Lehrerbesoldung und die Amortisationslasten der öffentlichen Volksschulen;
Abstimmungsbeteiligung 34,8 %
Ergebnis: Mit 53 % Ja-Stimmen wurde die Vorlage angenommen.

Luzern

In Luzern schlug eine Volksinitiative eine Kürzung der Besoldungen vor. Besoldungen von Höherverdienenden sollten auf die künftig geltende Höchstgrenze 180.000 CHF gekürzt werden, das erklärte Ziel der Volksinitiative war der Schuldenabbau des Kantons.

Nach Auffassung des Parlaments und der Regierung sowie einem Rechtsgutachten wären jedoch wegen der Verfassung (Gebot der Rechtsgleichheit) auch Kürzungen von Gehältern unter 180.000 CHF Jahresgehalt die Folge gewesen.

- Die Volksabstimmung war am 21.05.2000.
- Ergebnis: Die Volksinitiative wurde abgelehnt mit 71.613 zu 46.604 Stimmen, d.h.: eine Mehrheit von 60,6 % sprach sich gegen die Kürzung aus.³
- Ausführlicher wird der Sachverhalt in der Abstimmungsbroschüre, die an alle Stimmberechtigten versandt wurde, dargestellt:
http://www.lu.ch/-/media/Kanton/Dokumente/JSD/Wahlen_und_Abstimmungen/12mai2000.pdf

c) Gemeinden

Eine Recherche in allen Gemeinden war im Rahmen dieses papers nicht realisierbar. Beispiele müssen daher ausreichen: Beispielsweise gab es in der Stadt Zürich eine Volksabstimmung aufgrund einer Volksinitiative am 21. Mai 2000 für eine Begrenzung der Jahresgehälter des Stadtrats (Regierung), die erfolgreich war.

Die Volksinitiative „220.000 Franken Jahresgehalt sind genug“ schlug vor, den Höchstbetrag für die Jahresbesoldung der Mitglieder des Stadtrates auf 220.000 Franken festzusetzen. Ferner: „Der Höchstbetrag für die Besoldung anderer Behörden darf, einschliesslich allfälliger Zulagen, den teuerungsbereinigten Ansatz von 220 000 Franken nicht überschreiten.“

Es ist zu vermuten, dass in anderen - zumeist größeren Städten - ähnliche Volksinitiativen und Volksabstimmungen stattfanden.

² Die Statistik weist 53 % Ja-Stimmen auf, daher wurde die Vorlage vermutlich angenommen und das fakultative Referendum, das gegen die Vorlage ergriffen wurde, hatte keinen Erfolg. Leider fehlen Details zu dieser Tabelle.

³ Zusammenfassung bei: https://de.wikipedia.org/wiki/Kantonale_Volksabstimmung_%C2%ABF_%C3%BCr_eine_Beschr%C3%A4nkung_der_Besoldung%C2%BB.

3. Praxis: Restliches Europa

Die Recherche zu Europa ergab, dass insbesondere in den Ländern mit der meisten direktdemokratischer Praxis nach der Schweiz (Irland, Dänemark, Italien) mit einer Ausnahme (Italien) keine Erfahrungen mit Volksentscheiden und dem Themenbereich „Besoldung, Diäten und Beamtenrecht“ vorliegen.

Abschließend soll noch ein Blick auf die Landes- und Kommunalebene in Deutschland geworfen werden.

Italien

In Italien fanden bereits drei Referenden zur Abschaffung der staatlichen Parteienfinanzierung statt. Eines davon war nicht erfolgreich, die beiden anderen waren erfolgreich, traten jedoch leicht abgeändert nach den Referenden erneut in Kraft und hebelten so das Ergebnis der Volksabstimmung aus.⁴

Deutschland: Bundesländer

In den Bundesländern ist die Besoldung in nahezu allen Bundesländern Gegenstand des Thementauschlusskatalogs, zu denen Volksbegehren und Volksentscheide nicht möglich sind.

Die Prüfung der Praxis seit 1945 mittels einer Auswertung der von Mehr Demokratie e.V. erstellten Datenbank ergab folgendes Ergebnis: Es gab nur ein Verfahren zu diesem Themenbereich. In Bayern startete 1978 der Bund der Steuerzahler Bayern ein Volksbegehren gegen eine Diätenerhöhung, der Antrag wurde jedoch nie eingereicht. Ein Volksbegehren fand hierzu nicht statt.

Deutschland: Städte und Gemeinden

Auf Kommunalebene wird über die hier beleuchteten Themenbereiche mangels Zuständigkeiten generell nicht abgestimmt.

In einigen Gemeinden und Städten (vor allem in Hessen) fanden jedoch Bürgerentscheide über die Änderung der Hauptsatzung zum Zwecke der Reduzierung (Nichterhöhung) der Anzahl der hauptamtlichen Magistratsmitglieder statt. Nahezu alle Bürgerentscheide sprachen sich für eine Reduzierung um eine Stelle (z.B. Marburg: Reduzierung von vier auf drei) aus.

⁴ Vgl. Capretti, Anna (2002): Reformperspektiven zum abrogativen Referendum in Italien, in: Schiller/Mittendorf (Hg.) 2002: Direkte Demokratie - Forschung und Perspektiven, Wiesbaden, S. 309 sowie Wagner, Neelke (2016): Volksabstimmungen in Italien: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksabstimmungen_in_italien.pdf.