

Hans Herbert von Arnim

Die Selbstbediener

Wie bayerische Politiker sich
den Staat zur Beute machen

WILHELM HEYNE VERLAG
MÜNCHEN



Verlagsgruppe Random House FSC®-N001967
Das für dieses Buch verwendete
FSC®-zertifizierte Papier *Super Snowbright*
liefert Hellefoss AS, Hokksund, Norwegen.

Erweiterte und aktualisierte Neuausgabe 06/2013

© 2013 by Wilhelm Heyne Verlag, München,
in der Verlagsgruppe Random House GmbH
Umschlaggestaltung: Hauptmann & Kompanie
Werbeagentur, Zürich
Satz: EDV-Fotosatz Huber/Verlagsservice G. Pfeifer, Germering
Druck und Bindung: GGP Media GmbH, Pößneck
Printed in Germany 2013
ISBN 978-3-453-60301-1

www.heyne.de

Inhalt

Vorwort zur erweiterten Neuauflage	11
Vorwort zur ersten Ausgabe	20
Einleitung: Heimliche Bereicherung	22
Teil 1: Politik: Macht, Missbrauch und Kontrolle	
I Selbstbedienung: Das Parlament entscheidet in eigener Sache	27
II Gewicht der Rechtsgüter	28
III Die Theorie: Wer die politische Klasse kontrollieren könnte	31
IV Verfassungsgerichte: Wirksame Kontrolleure? .	33
Teil 2: Versteckte Parteienfinanzierung: Fraktionen und persönliche Mitarbeiter von Abgeordneten	
I Die im Gelde schwimmen: Die Fraktionen	41
1 Fraktionsfinanzierung: Eine Kette von Manipulationen und versteckten Verfassungswidrigkeiten	41

6 Inhalt

2	Weder Kontrollen noch Grenzen bei der <i>Bewilligung</i> der Mittel	42
3	Gefälligkeiten? Ein Gutachten des Verfassungsgerichtspräsidenten in spe	45
4	Kontrolle und Grenzen bei der <i>Verwendung</i> der Mittel: mangelhaft	48
	<i>Öffentlichkeitsarbeit: unzulässig</i>	48
	<i>Extradiäten für Funktionäre: verboten</i>	54
	<i>Rechnungshof: in Fesseln</i>	60
5	Dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet	62
6	Wie es ihnen gefällt: Haushaltsplan und Fraktionsgesetz	62
7	Erwartbare Folge: Explosion der Mittel	67
8	Zum Vergleich: Wie machen es andere?	74
II	Das verheimlichte Jobwunder: Abgeordnetenmitarbeiter	77
1	Das unbekannte Wesen	77
2	Mangelnde Kontrolle der Bewilligung	78
3	Vetternwirtschaft: erlaubt	84
	<i>Verwandte zweiten und höheren Grades</i>	84
	<i>Weitergeltung von Altverträgen</i>	85
	<i>Auf Schleichwegen</i>	87
	<i>Das Gesetzgebungsverfahren 2000: eine Mogelpackung</i>	89
	<i>Die Diätenkommission: eingeknickt oder übergangen?</i>	91

	<i>Kontrollmängel im Vollzug</i>	92
	<i>Altverträge: wirklich legal?</i>	94
	<i>Aufräumarbeiten</i>	98
4	Missbrauch für Parteizwecke: leicht gemacht	100
5	Pflicht zur Vorsorge gegen Missbrauch: ignoriert	103
6	Erwartbare Folge: Explosion der Mittel	104
7.	Kürzung für Regierungsmitglieder und andere Funktionsträger	112
III	Die Umleitung des Geldstroms: Verdeckte und offene Finanzierung	113
1	Parteienfinanzierung durch Fraktionen und Mitarbeiter: Verstoß gegen die Staats- freiheit der Parteien	113
2	Die Sonderrolle der CSU bei der direkten staatlichen Parteienfinanzierung	116
3	Verdeckte Parteienfinanzierung: Verfassungswidrige Diskriminierung kleinerer Parteien	119

**Teil 3: Trickreich an die Spitze: Die Bezahlung und
Versorgung von Landtagsabgeordneten**

I	Laut Verfassung bloß eine Aufwandsentschädigung	125
II	Politisches Kartell: Die Entstehung des bayerischen Abgeordnetengesetzes	126

8 Inhalt

III	Richter ohne Biss? Der Bayerische Verfassungsgerichtshof	132
IV	Bayern ist Deutscher Meister – bei Entschädigung und Aufwandspauschale	134
V	Der Eigennutz heiligt die Mittel: Verschleierung, Ausschaltung von Kontrollen	140
	1 Dynamisierung: Schwächung der öffentlichen Kontrolle	140
	2 7244 Euro Entschädigung und 3282 Kostenpauschale	141
	3 Verfassungswidrig	142
	4 Ein Camouflagegesetz	143
VI	Die Kostenpauschale: Ein steuerfreies Zubrot?	144
	1 Verfassungswidrig	144
	2 Die Landtagspräsidentin: verloren im Verfassungsrecht	145
	3 Einzelabrechnung: unzumutbar?	147
	4 Der Bayerische Verfassungsgerichtshof	148
VII	Doppelverdiener: Nebenberuf Abgeordneter?	151
VIII	Golden Ager: Eine glänzende Altersversorgung	155
IX	Gute Gründe: Teilzeitabgeordnete!	159

Teil 4: Die Regierung: Stets vorne mit dabei

- I Minister und Staatssekretäre: Dreifach bezahlt . . 169
- II Keine Gewaltenteilung: Minister und Abgeordnete zugleich 174
- III Ein demokratischer Urknall: Die Direktwahl des Ministerpräsidenten 176

**Teil 5: Die politische Klasse sichert sich ab:
Mangelnde Kontrollen**

- I Dem Volk den Weg verlegen: Einschränkung der direktdemokratischen Kontrolle 181
- II Heimliche Gesetzesmacher: Öffentlichkeit unerwünscht 184
- III Hoffnungsschimmer: Kontrolle durch den Rechnungshof 187
 - 1 Fraktionen 187
 - 2 Abgeordnetenmitarbeiter und Kostenpauschle 188
- IV Bestellte Meinungen: Entlastende Gutachter und eine gefällige Kommission 190
- V Gerichtskontrolle: Bisher Fehlanzeige 193
 - 1 Der Verfassungsgerichtshof: Schutz der politischen Klasse vor dem eigenen Volk? . . . 193
 - 2 Jeder Bürger hat das Recht: Popularklage . . . 201

10 Inhalt

Resümee: Wie sich die Bürger wehren können 205

Nachwort zur erweiterten Neuausgabe 214

Anmerkungen 221

Dokumentenanhang 250

Vorwort zur erweiterten Neuausgabe

So schnell hat noch selten ein Buch eine Gesetzesänderung bewirkt: Am 15. April 2013 war dieses Buch in Berlin vorgestellt worden, am 16. Mai schaffte der Bayerische Landtag die Verwandtenbeschäftigung auf Staatskosten ab und legte als erstes Landesparlament überhaupt eine gesetzliche Grundlage für die Transparenz von Nebeneinnahmen seiner Mitglieder. Damit wird allerdings nur ein kleiner Teil der im Buch behandelten Missstände bereinigt.

Doch der Reihe nach: Das Buch hat in Bayern fast ein politisches Erdbeben ausgelöst. Das konnte auch eine Art Gegen-Pressekonferenz nicht verhindern, die Barbara Stamm, die Präsidentin des Bayerischen Landtags, am 17. April in München veranstaltete und auf der sie – zusammen mit dem Vorsitzenden der bayerischen Diätenkommission, Heinrich Oberreuter – die Aussagen des Buchs zu banalisieren suchte. Dabei stellten Stamm und Oberreuter abenteuerliche Behauptungen auf, die alle im Folgenden widerlegt werden. Der Versuch, das Buch und seinen Autor ins Abseits zu stellen, misslang gründlich.

Auf die bohrenden Fragen einer Münchner Journalistin musste die Landtagspräsidentin schließlich einräumen, dass es immer noch 17 Abgeordnete gibt, die seit Langem ihre Ehegatten oder Kinder auf Steuerzahlerkosten beschäftigen, darunter mehrere Mitglieder der Staatsregierung sowie der Vorsitzende der CSU-Fraktion, Georg Schmid, und der Vorsitzende des Haushaltsausschusses, Georg Winter. Schmid bezog zusätzlich zu seinen Diäten monatlich noch 13 700 Euro von der Fraktion und beschäftigte seine Frau für bis zu 5500 Euro, sodass sich das Familieneinkommen auf monatlich fast 30 000 Euro summierte. Winter hatte kurz vor dem Stichtag (1.12.2000) noch schnell seine damals dreizehn und vierzehn Jahre alten Söhne als Mitarbeiter eingestellt. Sowohl Schmid als auch Winter sind inzwischen als Fraktions- beziehungsweise Ausschussvorsitzende zurückgetreten (gegen den einen laufen Ermittlungen wegen Scheinselbstständigkeit, gegen den anderen wegen Kinderarbeit); die Regierungsmitglieder gelobten Zurückzahlung, die entsprechenden Regelungen wurden verschärft, und auf die im Dezember 2012 beschlossene abermalige Aufstockung der Mitarbeiterentschädigung soll verzichtet werden. Inzwischen waren noch zahlreiche weitere Fälle bekannt geworden, sodass klar war, dass nicht mehr von Einzelfällen gesprochen werden konnte. Die Entwicklung seit der Veröffentlichung dieses Buchs bis zum Verbot der Verwandtenbeschäftigung und der künftigen Herstellung von Transparenz der Nebeneinnahmen durch Gesetz vom 22. Mai 2013 (siehe auch Anlage IV im Anhang) wird in dieser Neuausgabe dargestellt und

kommentiert. Auch der Dokumentenanhang ist entsprechend erweitert worden.

Übrigens hatte ich die Vetternwirtschaft bayerischer Landtagsabgeordneter bereits 2011 in wissenschaftlichen Veröffentlichungen¹ und einem darauf beruhenden Beitrag im *Münchner Merkur*² kritisiert, auch die Beschäftigung von Geschwistern und von Ehegatten und Kindern in sogenannten Altverträgen. Meine Arbeiten hatten dem Bayerischen Landtag vorgelegen. Darüber existiert ein Briefwechsel mit Peter Worm, dem Landtagsdirektor. Ich hatte ihm vorgehalten, dass die bayerischen Regelungen »in hohem Maße anfechtbar« seien und »alsbald korrigiert« werden müssten. Eine Reaktion blieb aus.

Der Vorgang bestätigt einmal mehr, dass sich Politiker, wenn sie in eigener Sache entscheiden, durch akademisch zurückhaltende, in Fachzeitschriften oder einzelnen Presseartikeln geäußerte Kritik nicht von missbräuchlichen Zugriffen auf die Staatsfinanzen abbringen lassen. Eine Chance, die Politik zur Beseitigung von ihr verantworteter Missstände zu veranlassen, hat offenbar allenfalls die Kritik, die sich – wie dieses Buch – mit einem deftigen Titel an eine breite Öffentlichkeit wendet.

Vetternwirtschaft und Transparenz der Nebeneinnahmen sind allerdings nur zwei Zipfel der in diesem Buch behandelten Gesamtproblematik, wenngleich die am offensichtlichsten zugage liegenden. Anderes ist komplexer und erschließt sich vielleicht erst bei einem zweiten, genaueren Blick als Teil einer systematischen Selbstbedienung. Diese Komplexität, in deren Schutz sich vieles Problematische verbergen

lässt, hat die bayerische politische Klasse bisher vor »Entdeckung« bewahrt. Sie hat auch dazu geführt, dass die zugrunde liegenden Hauptprobleme, die nach wie vor das Schwergewicht dieses Buchs bilden, bisher in der öffentlichen Diskussion noch viel zu kurz gekommen sind.

Gemeint ist Folgendes: Sämtliche Auswüchse der bayerischen Politikfinanzierung beruhen auf äußerst anfechtbaren, selbst gemachten Regelungen, und diese haben stets alle Abgeordneten und alle Fraktionen, nach Art eines großen politischen Kartells, immer wieder einmütig beschlossen und der Öffentlichkeit dabei die eigentlichen »Dollpunkte« absichtlich verschwiegen.

Ein frühes Beispiel ist das von allen Fraktionen eingebrachte und beschlossene Abgeordnetengesetz von 1977, in dem die Struktur des finanziellen Status bayerischer Abgeordneter festgelegt und für andere Landesparlamente ein (schlechtes) Beispiel gegeben wurde. Im Gesetzgebungsverfahren war die Öffentlichkeit mit keinem Wort darüber aufgeklärt worden, dass die Bayerische Verfassung den Abgeordneten nur eine »Aufwandsentschädigung« zuerkennt (siehe S. 129). Ebenso wenig waren die üppige Altersversorgung (siehe S. 156) und die verfassungswidrige steuerfreie Kostenpauschale (siehe S. 144) problematisiert worden.

Dieselbe Vorgehensweise ist auch bei dem von allen Fraktionen eingebrachten und beschlossenen Fraktionsgesetz von 1992 zu beobachten. Dieses Gesetz erlaubt es den Fraktionen, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, und gestattet ihnen, ihren »Amtsträgern« Zusatzentschädigungen zu

gewähren, sogenannte Funktionszulagen – beides im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, was der Öffentlichkeit aber wiederum vorenthalten wurde (S. 65).

Beide Gesetze verlangen zudem für Erhöhungen der Mitarbeiterentschädigung beziehungsweise der Fraktionsgelder lediglich die Aufstockung eines Titels im Haushaltsplan, was in der Masse der Haushaltstitel aber kaum auffällt. Mit diesen öffentlichkeitsscheuen Verfahren wurden die Fraktionsmittel 2008 um 50 Prozent erhöht und die Mitarbeiterentschädigung seit 2008 verdoppelt.

Ein drittes Beispiel ist die von allen Fraktionen eingebrachte und einmütig beschlossene Änderung des Abgeordnetengesetzes im Jahr 2000, bei der gezielt der falsche Eindruck erweckt wurde, die Abgeordneten dürften in Zukunft keinerlei Verwandte mehr auf Staatskosten beschäftigen (siehe S. 88 und 272).

Alle haben sich mit ins Boot gesetzt und sich immun gemacht gegen Kontrollen, auch die Oppositionsparteien. Die Opposition profitiert ja genauso von den Wohltaten und fiel deshalb als Gegengewicht aus.

Und die Bürger? Sie hätten die Parteien im Landtag nur dann mit dem Stimmzettel bestrafen und zum Beispiel außerparlamentarische Parteien wählen können, wenn sie die Missstände gekannt hätten. Doch vorsorglich hat man der Öffentlichkeit immer wieder Sand in die Augen gestreut und die Medien eingelullt, um die öffentliche Kontrolle auszuhebeln, die, wie das Bundesverfassungsgericht sagt, eigentlich »die einzige wirksame Kontrolle« bei Entschei-

dungen des Parlaments in eigener Sache darstellt – oder doch darstellen sollte.

Zusammen mit der – gezielt versteckten und der Kontrolle durch das Landtagsamt entzogenen (siehe S. 92 und 100) – Verwendung der öffentlichen Mittel für Verwandte, Fraktionsgenossen, Parteien und sich selbst haben die Abgeordneten und Fraktionen – unter Umgehung aller Kontrollen – ein umfassendes, grob verfassungswidriges Selbstbedienungssystem entwickelt, in dem für das Jahr 2014 21,5 Millionen Euro für Abgeordnetenmitarbeiter und 15,9 Millionen Euro für die Fraktionen bewilligt wurden. In sämtlichen Teilen der Politikfinanzierung nimmt Bayern die Spitze unter den Bundesländern ein.

Das Buch weist aber auch Wege, wie das System aufgebrochen und die nötige Legitimität bayerischer Politikfinanzierung wieder hergestellt werden kann.

Zu begrüßen ist es, dass der Bayerische Oberste Rechnungshof in unmittelbarer Reaktion auf das Buch und die Aufdeckung des Skandals mit einer Prüfung der Landtagsverwaltung begonnen hat und auch bestimmte Aspekte des finanziellen Status der Abgeordneten ins Visier nehmen will. Eine umfassende Bereinigung der Probleme darf man davon aber nicht erwarten. Denn der Rechnungshof prüft lediglich den *Vollzug* der Gesetze und Haushaltspläne, grundsätzlich nicht auch diese selbst. Darin liegt in Bayern aber das Hauptproblem. Bis zur Vorlage des Berichts des Rechnungshofs, die, wenn er Wirkung entfalten soll, rechtzeitig vor der Landtagswahl erfolgen muss, wollte die Landtagspräsidentin zunächst, die Prüfung als Vorwand neh-

men, Anfragen der Medien zu blockieren, hat sich dann aber doch eines Besseren besonnen.³ Auch sonst muss die öffentliche Kontrolle weiterhin wachsam bleiben.

Der bayerische Skandal fällt zeitlich zusammen mit einer bemerkenswerten Entwicklung im *Bund*. Kurz vor dem Erscheinen des Buchs hatte eine Kommission unter Vorsitz des früheren Bundesjustizministers Edzard Schmidt-Jortzig ihren Bericht über den finanziellen Status von Bundestagsabgeordneten vorgelegt.⁴ Diese Kommission, die vornehmlich aus ehemaligen Ministern, Parlamentarischen Staatssekretären, Abgeordneten und sonstigen parteinahen Personen bestand, schlägt in verklausulierter Form vor, die Entschädigung der Bundestagsabgeordneten um monatlich fast 1000 Euro zu erhöhen und künftig zu dynamisieren. Das erinnert an die 1995 spektakulär am Nein des Bundesrats gescheiterte Ankoppelung der Diäten an die Bezüge von Bundesrichtern. Damals war »Diätenanpassung« zum Unwort des Jahres erklärt worden.

Die Fraktionen des Bundestags wollen das Thema allerdings erst *nach* der Bundestagswahl im Herbst 2013 behandeln, obwohl Bundestagspräsident Norbert Lammert vor der Verschiebung gewarnt hatte: Wenn erst ein neuer Bundestag auf die Empfehlungen der Kommission zurückkomme, »diskutiert er wieder unvermeidlicherweise unter dem Verdacht, Regelungen für sich selbst beschließen zu sollen und zu wollen«. Um diese kontrollscheue Flucht in die Nachwahlzeit zu unterbinden, sollten die Vorschläge *vor* der Wahl öffentlich diskutiert und die Fraktionen und Abgeordneten zu politisch verbindlichen Stellungnahmen veranlasst werden.

Auch das im Vorwort der ersten Auflage erwähnte Gerichtsverfahren, das ich für die ÖDP führe, ist inzwischen fortgeschritten. Es geht dabei um verdeckte Parteienfinanzierung durch Bundestagsfraktionen, Parteistiftungen und den Einsatz von Mitarbeitern der Bundestagsabgeordneten, also ein Thema, das sich in ähnlicher Weise auch in Bayern stellt und einen wesentlichen Teil dieses Buchs ausmacht. Auf die vom Bundesverfassungsgericht allen Verfassungsorgane zugestellte Klage⁵ haben sich inzwischen der Bundestag sowie die CDU/CSU schriftsätzlich geäußert. Die Entscheidung des Gerichts steht noch aus.

Auch die ebenfalls im ersten Vorwort erwähnte erfolgreiche Klage gegen die Fünf-Prozent-Hürde bei Europawahlen wird wieder aktuell. Die Sprecher der Bundestagsfraktionen mit Ausnahme der Linken haben sich laut Zeitungsberichten Mitte Mai darauf geeinigt, eine Drei-prozentklausel einzuführen,⁶ obwohl das Gericht die bisherige Fünfprozentklausel bei deutschen Europawahlen erst vor eineinhalb Jahren für verfassungswidrig erklärt und dabei implizit auch niedrigere Sperrklauseln verboten hat⁷.

Dies alles zeigt, dass die beschriebenen Missstände nicht unbedingt ein Sonderfall der bayerischen Politik bleiben müssen, sondern auch der Bundestag für missbräuchliche Entscheidungen in eigener Sache anfällig ist.

Bei der umfangreichen Überarbeitung und Ergänzung des Texts standen mir Prof. Dr. Hermann Heußner und Prof. Dr. Christian Pestalozza erneut mit Anregungen und konstruktiver Kritik zum Text insgesamt oder zu Teilen davon

zur Seite, und Diplom-Volkswirt Andrei Kiraly half bei den erforderlichen Recherchen. Dafür danke ich auch an dieser Stelle ganz herzlich. Für alle verbliebenen Mängel trage ich natürlich allein die Verantwortung.

Hans Herbert von Arnim
Speyer, Ende Mai 2013