

# Hans Herbert von Arnim

## Der Staat als Beute

### Wie Politiker in eigener Sache Gesetze machen

Droemersch Verlagsgesellschaft Th. Knauer Nachf., München 1993  
ISBN 3-426-80014-4

»Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.« Gerade bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache ist Öffentlichkeit »die einzige wirksame Kontrolle« (Bundesverfassungsgericht am 5. 11. 1975)

Dieses Buch sei den kritischen und unabhängigen Journalisten in Deutschland gewidmet, die dazu beitragen, das Wort des Bundesverfassungsgerichts mit Leben zu erfüllen.

### Inhalt

#### Vorwort

#### Einleitung: Politikfinanzierung - Spiegel des Parteienstaates

#### 1 Diäten, Diäten

Vorgeschichte  
Das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts und seine mißlichen Folgen

#### 2 Der hessische Diätenfall

Der »Geburtsfehler« von 1976  
Der Coup von 1981  
Das Februar-Gesetz von 1988  
Verhöhnung der Öffentlichkeit  
Der Landtag auf dem Rückzug  
Der Landtag sichert seinen Status  
Nachholbedarf im Bund?

#### 3 Der Fall Hamburg

Der Gesetzentwurf vom 26. Juni 1991  
Kritik und Reaktionen  
Der Gesetzentwurf vom 30. Oktober 1991  
Die Senatoren Pension als Vorbild  
Vom Wert eines einzigen Wortes  
Das Camouflage-Gesetz von 1987  
Scheitern des Abgeordnetengesetzes 1991 und  
Rücknahme des Senatsgesetzes 1987  
Ein merkwürdiger Prozeß  
Die Camouflage der Camouflage durch den Parlamentarischen Untersuchungsausschuß  
Ausblick

#### 4 Das saarländische Ministergesetz und Oskar Lafontaine

Von Hamburg ins Saarland  
Ministerversorgung wie im Schlaraffenland  
Entwicklung der Ministerbezüge  
Kritik und Reaktion  
Die Oberbürgermeisterrente des Ministerpräsidenten

#### 5 Die Minister anderer Bundesländer und weitere Amtsträger

Überblick über die Ministergesetze anderer Bundesländer      Verschleppte Reform im Saarland  
Erste Reformen in Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz  
Parlamentarische Staatssekretäre  
Der Bundespräsident

## 6 Politische Beamte

### Überblick

Wie es zu der üppigen Beamtenversorgung kam (Gesetzgebungsverfahren)  
Fraktionsassistenten: Instrument zur Ausbeutung des Staates  
Mißstände auch bei anderen politischen Beamten

## 7 Staatliche Parteienfinanzierung

### Parteien

Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter  
Parteienfinanzierungskommission 1993  
Der Kampf um die Parteienfinanzierung

## 8 Auswertung der Erfahrungen und institutionelle Vorschläge

Zusammenfassung der Erfahrungen  
Entscheidung in eigener Sache  
Mögliche Gegengewichte

## Anhang

Die Ruhegehälter von Ministern und Senatoren  
in Bund und Ländern  
Verzeichnis der Abkürzungen  
Anmerkungen  
Sach- und Personenregister

## Vorwort

Wissenschaft muß sich auch einmischen. Das wurde besonders deutlich bei den spektakulären Politikfinanzierungsskandalen, die durch meine Untersuchungen aufgedeckt wurden und Reformprozesse auslösten. Doch hat solch politiknahes Arbeiten auch seinen Preis: Der Wissenschaftler, daran gewöhnt, seinen Gegenstand nüchtern und distanziert zu analysieren, sieht sich, gerade wenn er brisante Themen anpackt, plötzlich in den politischen Grabenkrieg verstrickt und offenen Beschimpfungen ausgesetzt. Wer politische Mißstände kritisch untersucht und dabei den Nerv trifft, wird, ob er will oder nicht, von den dafür Verantwortlichen leicht als Gegner angesehen. Denn der Ausweis der Unangemessenheit und Verfassungswidrigkeit einer Regelung kommt einer Stellungnahme gegen sie gleich und setzt die Initiatoren unter Zugzwang. Beruhen die Privilegien und Mißbräuche auch noch auf parteiübergreifender Kungelei von Regierung und Opposition, sieht sich, wer dies beim Namen nennt, mit allen Parteien zugleich konfrontiert und wird unversehens als »Parteienkritiker« abgestempelt. Auch wenn von Fall zu Fall Schauplätze und Protagonisten wechseln, so laufen die Geschehnisse doch stets nach ähnlichem Muster ab, für welches der Bundespräsident die zugespitzten Begriffe der Machtversessenheit und Machtvergessenheit geprägt hat. Bürger und Öffentlichkeit sind allerdings immer weniger gewillt, dies noch zu ertragen.

Politikverdrossenheit war das Wort des Jahres 1992. Die Entwicklung, die dazu geführt hat, gibt Anlaß zu großer Sorge. Mängel der Politikfinanzierung sind nur der äußere Ausdruck von Mängeln und Politik insgesamt. Geht die Entwicklung ungebremst so weiter wie in der Vergangenheit, entsteht die Gefahr, daß die Unzufriedenheit sich völlig unkontrolliert Bahn bricht. Um so wichtiger ist ein rechtzeitiges Gegenhalten, das an den richtigen, die Demokratie fördernden und die Leistungskraft der Politik erhöhenden Stellen ansetzt.

Hans Herbert von Arnim

## Einleitung: Politikfinanzierung - Spiegel des Parteienstaates

Die Finanzen sind für viele immer noch etwas Geheimnisvolles, beinahe ein Tabu. Über Geld spricht man nicht. Das hat historische Wurzeln. Der Idealismus des 18. Jahrhunderts verachtete alles Finanzielle zutiefst. Jean Jacques Rousseau meinte gar, Finanzen seien etwas für Sklaven, nicht für freie und aufgeklärte Bürger. Die traditionelle »Finanzblindheit« deutscher Intellektueller nimmt noch zu, wenn es um die Bezahlung der politischen Akteure geht. Zum idealistischen Erbe kommt dann die Scheu hinzu, sich mit den Interna der »politischen Klasse« zu befassen und sich mit dieser dabei möglicherweise anlegen zu müssen.

In früheren Zeiten, vor dem Idealismus und Rousseau, hatte die Wissenschaft keine falschen Berührungsängste. Der Satz »pecunia nervus rerum«, Geld ist der Kern der öffentlichen Dinge, war unter politischen Schriftstellern weithin anerkannt und stand seit dem Mittelalter im Zentrum der Staatswissenschaften. Auch die Frage, wie das Gemeinwesen seine politischen Führer entschädigen sollte, gehörte für politische Denker von Aristoteles bis Bentham zu den Grundfragen der Politik. Sie verdient auch heute wieder unsere volle Aufmerksamkeit - gerade auch in ihren Auswüchsen.

Hessen, Hamburg und das Saarland - diese Länder stehen stellvertretend für den bedenkenlosen Umgang der politischen Klasse mit dem Geld der Steuerzahler für ihre eigenen Zwecke. Während die normalen Bezüge von

Politikern in aller Regel nicht zu beanstanden sind, verbirgt sich in den Aufwandsentschädigungen, Übergangsgeldern, Ruhestandsgehältern und sonstigen Versorgungsregelungen der eigentliche Skandal. Vor den Augen der Öffentlichkeit gut getarnt, hat sich die politische Klasse finanzielle Privilegien von teilweise unglaublichem Umfang genehmigt. Schon das Versteckspiel, das getrieben wurde, um solche Sonderregelungen durchzusetzen, deutet darauf hin, daß etwas nicht stimmt. Häufig wurden die Gesetze so überstürzt eingebracht, so gut in ein ganzes Geflecht harmloser Regelungen eingewoben und so unverständlich formuliert, daß selbst ein Großteil der Abgeordneten, die darüber zu entscheiden hatten, nicht bemerkte (oder nicht bemerken wollte), was ihnen hier zur Beschlußfassung vorgelegt worden war. Viele dieser Gesetze sind in einem wahrhaft konspirativen Verfahren entstanden, bei dem sich einige wenige verbündet hatten, um Regelungen zu allseitigem finanziellen Vorteil an der Öffentlichkeit vorbei durchzusetzen. Aber auch Abgeordnete, die Bescheid wußten, setzen sich regelmäßig nicht zur Wehr, sondern zeigten immer wieder eine Art kollektive Verantwortungslosigkeit. Sie fanden nichts dabei, ihre Zustimmung auch zu maßlosen Regelungen zu geben, nur weil alle anderen auch ja dazu sagten, obwohl sie nie und nimmer bereit gewesen wären, für derartige Regelungen individuell-persönliche Verantwortung zu übernehmen. Die Vogel-Strauß-Einstellung trat noch schärfer hervor, wenn doch einmal einzelne Abgeordnete sich dem Sog der Masse und dem Druck der eigenen Fraktion entzogen und aufrecht dagegen stimmten oder gar den Mut besaßen, gegen ein mißbräuchliches Gesetz Verfassungsklage zu erheben.

Die Mängel der Politikfinanzierung sind deshalb so beängstigend, weil sie weithin als Symptome und Erscheinungsformen von Mängeln der Politik insgesamt und damit auch als wesentliche Ursache für die zunehmende Politikverdrossenheit der Bürger angesehen werden - und das mit vollem Recht. »Politikverdrossenheit« beruht keinesfalls nur auf mangelnder Darstellungskunst der Politiker, wie diese immer wieder beschwichtigend äußern, sondern auf handfesten Systemfehlern unserer politischen Ordnung: der Entmündigung der Bürger, der Aufweichung der Gewaltenteilung, der beschränkten Problemlösungskompetenz der Politik bei gleichzeitiger Tendenz der politischen Klasse, die staatlichen Institutionen und Finanzen auszubeuten. Daß diese Systemfehler, die sich gegenseitig bedingen und verstärken, sich in der staatlichen Politikfinanzierung wie durch eine Lupe vergrößert zeigen, ist der tiefere Grund, warum die Öffentlichkeit neuerdings so empfindlich auf Auswüchse reagiert. In der Politikfinanzierung kommt das Streben der politischen Klasse nach Macht und Geld fast in klinischer Reinheit zum Ausdruck, und zwar nicht nur bei der Durchsetzung von Privilegien, sondern auch bei ihrer Verteidigung gegen Kritik.

Die Probleme sind jung. Bei Abfassung des Grundgesetzes gingen die »Väter« des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat noch davon aus, die Politik finanziere sich im wesentlichen aus privater Quelle. Staatliche Mittel für Parteien und ihre Hilfsorganisationen erschienen noch unvorstellbar. Heute beziehen die Parteien, Fraktionen und Partei-»Stiftungen« in Deutschland die höchsten Zuschüsse der Welt. Ist die staatliche Politikfinanzierung erst einmal etabliert, ist so leicht kein Halten mehr. Politiker haben auf diesem Gebiet einen besonderen Einfallsreichtum entwickelt: Sie haben die Staatsfinanzierung der Parteien in Deutschland als erstem europäischen Land eingeführt und sind nach ihrer Begrenzung durch das Bundesverfassungsgericht in die Finanzierung der Fraktionen und der Parteistiftungen - ebenfalls eine deutsche Erfindung - ausgewichen, was diesen Wachstumsraten wie im Schlaraffenland beschert hat. Sollte diese Entwicklung in Zukunft so weitergehen, würde sich das parlamentarische System leicht selbst diskreditieren. Hat der Bürger erst das Gefühl, die politische Klasse bediene sich aus der Staatskasse, so schwindet sein Vertrauen und damit auch die Fähigkeit der politischen Führung, ihre Aufgaben noch wahrzunehmen. Denn Vertrauen ist in der Demokratie die Basis für jede Führung. Ist dieses erschüttert, kann ein Sturz ins Bodenlose die Folge sein. Auch deshalb ist es so wichtig, die Mängel der Politikfinanzierung rasch und durchgreifend zu beheben. Die Begünstigten sitzen an den Schalthebeln der Macht, beherrschen die Gesetzgebung und die öffentlichen Haushalte und entscheiden deshalb selbst über die ihnen zufließenden staatlichen Mittel. Bei Entscheidung des Parlaments in eigener Sache ist somit Öffentlichkeit »die einzige wirksame Kontrolle«. Dieser Satz des Bundesverfassungsgerichts ist diesem Buch nicht von ungefähr als Motto vorangestellt. Die hier behandelten Fälle zeigen nämlich, daß sich ohne öffentliche Diskussion und öffentlichen Druck rein gar nichts bewegt, mit öffentlichem Druck aber alles in Bewegung geraten kann; das gibt immerhin Hoffnung.

Bis vor kurzem erschöpfte sich die öffentliche Diskussion über Politikfinanzierung in den Themen Abgeordnetendiäten und Parteienfinanzierung. Der hessische und der Hamburger Diätenfall haben gezeigt, zu welchen Auswüchsen eine parlamentarische Selbstbedienung führen kann. Der Skandal zog immer weitere Kreise. Es stellte sich heraus, daß auch in anderen Ländern Regierung und Opposition einträchtig und unbemerkt von der Öffentlichkeit ganze Versorgungsparadiese auch für Minister und andere Amtsträger geschaffen hatten. Darüber hinaus werden in diesem Buch noch weitere, bisher nicht öffentlich behandelte Bereiche durchleuchtet.

Auch Gesetze sind Menschenwerk und bei Ausschaltung der Kontrollen offensichtlich nicht dagegen gefeit, gezielt zur Durchsetzung von grobem Unrecht mißbraucht zu werden, eine in der Demokratie ganz neue, in diesem Buch aber vielfach belegte Erfahrung. Bisher hatte man vorsätzliches legislatives Unrecht eigentlich nur in Diktaturen für möglich gehalten.

Die Politikfinanzierung ist nicht alles, aber ohne ihre befriedigende Ordnung ist alles nichts. Gelingt es nicht, sie unter Kontrolle zu bringen, so besteht auch kaum Hoffnung auf eine Erneuerung der politischen Ordnung insgesamt. Insofern könnte die Politikfinanzierung in der Tat »zur Schicksalsfrage der modernen Demokratie werden«. Macht korrumpiert, und absolute Macht korrumpiert absolut. Nach diesem Satz Lord Actons bedürfen vor allem die politischen Parteien der Kontrolle. Das Grundgesetz beschränkt sich noch darauf, ihre Mitwirkung bei der politischen Willensbildung anzuerkennen, ohne ihnen aber bisher wirksame Grenzen zu ziehen. Das kann - angesichts des immer deutlicher werdenden grenzenlosen Hungers der politischen Klasse nach Posten und Geld - nicht mehr länger hingenommen werden. Eine staatliche Ordnung, die dem parteilichen Egoismus auf Kosten des Gemeinwohls freien Lauf läßt und den Staat zur Beute freigibt, hat auf Dauer keine Zukunft, zumal in einer Zeit, in der die Herausforderungen an die Leistungsfähigkeit der staatlichen Gemeinschaft schlagartig wachsen.

*(Die im gedruckten Text vorhandenen Fußnoten konnten aus technischen Gründen nicht übernommen werden.)*