

Der Verfassungsbruch

Verbotene Extra-Diäten –
Gefräßige Fraktionen

Von
Hans Herbert von Arnim

Duncker & Humblot · Berlin

Inhalt

A. Einleitung	11
1. Verfassungsbruch: Folge unkontrollierter Fraktionsfinanzierung	11
2. Landtagspräsident Rheinland-Pfalz versus Südwestrundfunk	11
B. Transparenz, Kontrollen, Grenzen	14
I. Die Herausforderung: Missbräuchliche Selbst-Bewilligung	14
1. Entscheidung der Politik in eigener Sache	14
a) Überblick	14
b) Rechtsprechung und herrschende Lehre	15
c) Widerspruch parteigeneigter Wissenschaftler	16
aa) Hans Hugo Klein und Walter Schmitt Glaeser	16
bb) Gerhard Leibholz	19
2. Politische Kartelle: Schwächung der Oppositions- und Wählerkontrolle	20
II. Die Antwort des Rechts: Verschärfte Kontrollen	20
1. Intensive Gerichtskontrolle und öffentliche Gesetzgebung	21
2. Deckelung der „Staatsknete“	23
C. Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle	25
I. Die Lage	25
1. Gemeinsame Selbst-Bewilligung der „Demokraten“	25
2. Verstecken im Haushaltsplan	26
3. Auswirkungen: Unersättliche Fraktionen	27
a) Sprunghafte Steigerungen	27
b) Fraktionsfinanzierung auf der Überholspur	28
c) Ausbau des Fraktionsestablishments	29
II. Die Bewertung	29
1. Politisch unerträglich und verfassungswidrig	29
a) Geheimverfahren	29
b) Ohne spezialgesetzliche Regelung: verfassungswidrig	31
c) Geneigte Veröffentlichungen	32
aa) Auf dem Sprung nach Karlsruhe: Hans-Jürgen Papier	33
bb) Wie unabhängig sind Parlamentsbedienstete? Sven Hölscheidt	34
cc) Argumentationshilfe vom Nachwuchs: Georg Christoph Schnei- der	35

2.	Noch geheimer: Erhöhung im Blitzverfahren	36
3.	Wie man Berichtspflichten umgeht	36
	a) Bundestag: Gezielte Verwirrung	37
	b) Thüringer Landtag: Raffinierte Täuschung	37
	c) Saarland: Verstecken von Teilen der Erhöhung	39
4.	Geldfluss ohne Bremse: Wo bleibt die Obergrenze?	39
5.	Missbrauch von Fraktionsgeldern	40
	a) Grundsätze	40
	b) Thüringen	44
	c) Bayern	44
	d) Saarland	45
6.	Einladung zur Illegalität	46
7.	Wissenschaft: Vernachlässigte Fraktionen	47
D.	Extra-Diäten für Fraktionsfunktionäre	49
I.	Intransparenz pur	49
1.	Leichthändige Bewilligung und mangelnde Kontrolle von Funktionszu- lagen	49
2.	Veranschlagung in Haushaltsplan und Ausmaßrechnung? Fehlanzeige .	50
3.	Defizitäre Transparenz in Bund und Ländern	52
	a) Schleswig-Holstein	52
	b) Sachsen	52
	c) Niedersachsen	53
	d) Übliche Regelung im Bund und in den Flächenländern	54
	e) Intransparenz total?	54
4.	Resümee: Streng geheim und verfassungswidrig	54
II.	Im Schutze der Verborgenheit: Missachtung auch des materiellen Zulagen- verbots	56
1.	Der Grundsatz: Verbot von Zulagen	57
	a) Gleichheit und Freiheit	57
	b) Wirkungen von Funktionszulagen	59
	aa) Verschärfung der Abhängigkeit durch Quasi-Einkommenslauf- bahnen	59
	bb) Gefahr grenzenloser Aufblähung	60
	cc) Abdrängung der Zulagen in den parlamentarischen Untergrund	61
	dd) Ersatz für allgemeine Diätenerhöhungen	61
	ee) Gefahr der Verbeamtung von Abgeordneten	62
	c) Konkretisierung des Grundsatzes	62
	d) Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: grund- sätzliches Verbot von Funktionszulagen	63
2.	Ausnahmebereiche	64

a)	Stadtstaaten: Die Bürgerschaften von Hamburg und Bremen sowie das Abgeordnetenhaus von Berlin	64
b)	Bloße Kostenerstattung	65
c)	Ausnahmen für Parlamentarische Geschäftsführer?	66
3.	Anwendungsbereiche	67
a)	Vollzeit-Landtage mit Vollalimentation	67
aa)	Bindung der Länder gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG	67
bb)	Geltung des grundsätzlichen Verbots von Zulagen über Art. 28 Abs. 1 GG	69
cc)	Verfassungsorgantreue	71
b)	Bundestag	72
c)	Verfassungspolitik	73
d)	Erst-recht-Geltung für Fraktionszulagen	74
e)	Verfassungskonforme Auslegung der Rechnungslegungsvorschriften	76
4.	Wes Brot ich eß: Die Rolle des abhängigen Sachverständigen	76
III.	Bund und Länder im Einzelnen	80
1.	Bund	80
a)	Bezahlung von Fraktionsvorsitzenden: abgedunkelt	80
b)	Geheimsache auch im Übrigen	81
2.	Baden-Württemberg	82
3.	Bayern	83
4.	Brandenburg	84
5.	Hessen	85
6.	Mecklenburg Vorpommern	85
7.	Niedersachsen	86
8.	Nordrhein-Westfalen	87
9.	Rheinland-Pfalz	88
10.	Saarland	89
11.	Sachsen	90
12.	Sachsen-Anhalt	90
13.	Schleswig-Holstein	91
14.	Thüringen	92
IV.	Sonderprobleme	92
1.	Doppelalimentation	92
2.	Herausgabe der verfassungswidrigen Beute	93
3.	Auskunftsansprüche gegen Fraktionen	93
4.	Klage benachteiligter Abgeordneter	96
5.	Strafbare Untreue	96
E.	Zum Jagen tragen: die Rechnungshöfe	98
I.	Prüfungs- und Veröffentlichungspflicht	98
II.	Beispiele für gesetzgeberische Entschärfung der Kontrolle	100

1. Thüringen	100
2. Sachsen	101
3. Nordrhein-Westfalen	102
4. Mecklenburg-Vorpommern	103
III. Amtswidrige Kontrollscheu von Rechnungshöfen	104
F. Zusammenfassung	106
Ein persönliches Nachwort	110
Anlagen	117
1 Sendung des ARD-Fernsehmagazins Report Mainz vom 20. 9. 2010 (Titel: „Abgeordnete und ihre Zulagen. Wieso viele Volksvertreter zu Unrecht kassieren“)	119
2 Presseerklärung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 21. 9. 2010 (Titel: „Funktionszulagen für parlamentarische Funktionen in Rheinland-Pfalz transparent und angemessen“)	123
3 Widerlegung der Presseerklärung des Landtags Rheinland-Pfalz durch den Verfasser	125
4 Sendung des ARD-Fernsehmagazins Panorama am 4. 11. 2010 (Titel: „Raub- zug der Fraktionen: Wie die Fraktionen in deutschen Landtagen kassieren“)	129
5 Tabelle: Fraktionszuschüsse im Bundestag 1949–2011	134
6 Tabelle: Fraktionszuschüsse des Bundes und der Länder 1965 und 2010 ...	137
7 Tabelle: Fraktionszuschüsse im Bayerischen Landtag 1980–2011	138
8 Tabelle: Abgeordnetenentschädigung und gesetzliche Funktionszulagen in Bund und Ländern	141
9 Tabelle: Öffentliche Zuschüsse, sonstige Einnahmen und globale Ausgaben für Funktionszulagen im Bundestag und im Bayerischen Landtag 2008 und 2009	143
10 Tabelle: Globale Ausgaben für Funktionszulagen in Bund und Ländern ...	145
Literaturverzeichnis	147
Register	152