

# Selbstbedienung in Südwest-Manier

Die Diätencoups in Baden-Württemberg  
und Rheinland-Pfalz

*Eine Streitschrift*

Von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

HANS HERBERT VON ARNIM

Selbstbedienung in Südwest-Manier



# Selbstbedienung in Südwest-Manier

Die Diätencoups in Baden-Württemberg  
und Rheinland-Pfalz

*Eine Streitschrift*

Von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten  
© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISBN 978-3-428-15318-3 (Print)  
ISBN 978-3-428-55318-1 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-85318-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

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

## Vorwort

Wenn „das Parlament in eigener Sache entscheidet“, ermangelt das Gesetzgebungsverfahren „regelmäßig des korrigierenden Elements gegenläufiger politischer Interessen.“ Dann verlangt „das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 Grundgesetz), dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle.“ So hat das Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil von 1975 und im Parteienfinanzierungsurteil von 1992 formuliert. Dazu gibt es inzwischen ein umfangreiches fach- und populärwissenschaftliches Schrifttum.

Zu kurz aber kommt in Rechtsprechung und Literatur immer noch, dass die Probleme nicht nur die Entscheidungen über Diäten und Parteienfinanzierung betreffen. Auch bei der gezielten Schwächung der öffentlichen Kontrolle, also des „einzig wirksamen“ Gegengewichts, handeln die Parlamente in eigener Sache und beschreiten dabei mannigfache Wege. So versuchen sie, die Öffentlichkeit mit Blitzgesetzen zu überrumpeln, um sich auch unbegründbare Privilegien zu bewilligen und Kritik schon im Keim zu ersticken.

Genau derartige Aktionen hatte ich in meinem Buch *Die Hebel der Macht und wer sie bedient* bereits auf der ersten Seite beschrieben. Kaum war das Buch im Februar 2017 erschienen, lieferten die Landtage von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz passendes Anschauungsmaterial. Triebfeder solcher Gesetze ist die Angst der Volksvertreter vor dem Volk, und diese Angst treibt auch sonst merkwürdige Blüten.

Viele offene Fragen werden tabuisiert:

- Ob die hohen verschleierte Zusatzeinkommen von Abgeordneten, die die staatliche Altersversorgung darstellt, nicht zu großzügig sind; sie wollte man in Baden-Württemberg gerade wieder einführen, und an ihrem gewaltigen wirtschaftlichen Wert ist vor Jahren die in Rheinland-Pfalz geplante Reform gescheitert.
- Ob die voll alimentierten Landtagsabgeordneten in den Flächenländern nicht in Wahrheit eine bloße Teilzeittätigkeit ausüben.
- Ob Landtagsabgeordnete wirklich selbst über ihre Bezüge entscheiden müssen, obwohl in den Ländern mit der Volksgesetzgebung ein alternatives Gesetzgebungsverfahren zur Verfügung steht.
- Ob manche Zahlungen, wie die für Mitarbeiter von Abgeordneten, nicht in Wahrheit auch den jeweiligen Parteien zugute kommen und damit die für die staatliche Parteienfinanzierung geltenden Obergrenzen unterlaufen werden.
- Ob es wirklich den betroffenen Parlamenten überlassen bleiben kann, sich ihre „unabhängigen und sachverständigen“ Gutachter auszuwählen.

Alle diese Probleme zeigen sich geradezu „beispielhaft“ an den Blitzgesetzen im Südwesten, die damit als pars pro toto das gesamte Themenspektrum widerspiegeln. Auch deshalb war eine sorgfältige, den fachlichen Anforderungen genügende Analyse dieser Gesetze – unter Einbeziehung vor allem der im Anhang wiedergegebenen Materialien und der Verfassungsrechtsprechung – geboten. Zugleich aber suchen die Kapitel A. und D. sowie die Zusammenfassungen der Kapitel B. und C. die Probleme allgemein verständlich auf den Punkt zu bringen.

Sehr zu danken habe ich Prof. Dr. Christian Pestalozza (Freie Universität Berlin) für die Durchsicht des Textes und konstruktive Kritik, Dipl.-Volkswirt Andrei Kiraly für Hilfe bei der Recherche und der Auswertung der Zahlenreihen sowie Reiner Unterberg von der Firma FPC GmbH für versicherungsmathematische Berechnungen in Rheinland-Pfalz.

Speyer, im Juli 2017

*Hans Herbert von Arnim*

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung: Selbstversorgung im Handstreich – Blitzgesetze in Serie</b> .....	11
<b>B. Der baden-württembergische Diätencoup</b> .....	16
I. Zwei Diätengesetze auf einmal .....	16
II. Vorgeschobene Begründungen, unangemessene Erhöhungen: Kritik der einzelnen Teile der Änderungsgesetze .....	18
1. Zu hohe Entschädigung .....	18
a) Die Diätengesetze von 2008, 2010 und 2011 .....	18
b) Die Wiedereinführung der staatlichen Altersversorgung – Ein Wortbruch .....	19
c) Nachgeschobene Begründungsversuche .....	21
aa) Vergleich von Pro-Kopf-Kosten? – Nicht stichhaltig! .....	21
bb) Vergleich mit anderen Bundesländern? – Hochschaukeln! .....	21
cc) Abdeckung erhöhten Risikos? – Inexistent! .....	22
dd) Ausgleich für Inkompatibilität? – Sinnwidrig! .....	23
ee) Unredliche Argumentation: Stochs Märchenstunde .....	23
ff) Teilzeitabgeordnete – Das Tabu aufbrechen! .....	24
2. Privilegierte Altersversorgung .....	26
3. Willkürlich erhöhte Kostenpauschalen .....	27
a) Die Erhöhung der allgemeinen Kostenpauschale – Eine verdeckte Einkommenserhöhung .....	27
b) Die Erhöhung der Sonder-Kostenpauschalen – Sachlich ebenfalls nicht gerechtfertigt .....	29
c) Die unbegründeten Erhöhungen – Verfassungswidrig .....	29
4. Indirekte Parteienfinanzierung oder Schaffung reiner Versorgungsposten? – Das nahezu verdoppelte Budget für Mitarbeiter sowie Werk- und Dienstleistungen .....	30
a) Die Fast-Verdoppelung – Schiere Willkür: Verfassungswidrig .....	30
b) Ohne Kontrolle – Dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet .....	32
III. Ignorieren, missachten, verschleppen: Weitere problematische (Nicht-)Regelungen des Abgeordnetengesetzes .....	33
1. Fragwürdige Extragehälter: Funktionszulagen .....	33
a) Verfassungswidrige Regelungen .....	33
b) Politisch fraglich: Die Versorgung von Funktionsträgern .....	37



2. Publikation der Höhe der privaten Einnahmen? – Fehlanzeige! .....	38
3. Gewaltenteilung: Quo vadis? – Regierungsmitglieder als Abgeordnete..	38
IV. Cui bono? – Wer von dem Coup profitiert .....	40
1. Ein Projekt der Grünen? .....	40
2. Lottogewinn für grüne Spitzenfunktionäre .....	40
V. Überstürzt, heimlich, in eigener Sache: Kritik des Gesetzgebungsverfahrens	41
1. Müssen Abgeordnete über ihre eigenen Gehälter entscheiden? – Ein Vorwand! Die Möglichkeiten von Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid .....	41
2. Schnellverfahren unter Aufhebung der Fristen und fast ohne Debatte ...	43
3. Dreifach verfassungswidrig .....	44
a) Mangelnde Öffentlichkeitskontrolle .....	44
b) Fehlende Begründung und evidente Unrichtigkeit .....	46
c) Ausfertigung der Gesetze: unzulässig.....	48
4. Politische Verantwortung.....	49
a) Für den Schnellschuss .....	49
b) Für das Für-dumm-Verkaufen der Bürger durch ungerechtfertigtes Verschieben nach den Wahlen – mit Hilfe einer Kommission .....	49
VI. Zusammenfassung von Kap. B.: Willkür und Maßlosigkeit – Ein Diätencoup unter Missachtung von Recht und Gesetz.....	50
<b>C. Der rheinland-pfälzische Diätencoup .....</b>	<b>55</b>
I. Die Erhöhung der Entschädigung um 1.000 Euro: beruht auf einer groben Fälschung .....	55
1. Die Neuregelung.....	55
2. Die (Schein-)Begründung für die Erhöhung: Das Grundgehalt als Maßstab .....	56
a) Im Gesetzentwurf .....	56
b) In der Landtagsdebatte .....	58
3. Nullrunden als Ursache für das angebliche Zurückbleiben der Entschädigung? .....	59
4. In Wahrheit: kein Nachholbedarf für die Abgeordnetenentschädigung ..	59
5. Diätenerhöhung von A 15- auf A 16-Niveau: erschwindelt .....	61
6. Die Fälschung weiß waschen: ein untauglicher Versuch des Landtagspräsidenten mithilfe des Wissenschaftlichen Dienstes .....	62
II. Bezüge von Bürgermeistern: kein Maßstab.....	64
III. Altersversorgung .....	65
1. Die bisherige Regelung .....	65
2. Erhöhung der Versorgung um 17,5 Prozent .....	67
a) Achtmal mehr als Rentenversicherte .....	67

b) Wirtschaftlicher Wert der Versorgungserhöhung: 158.000 Euro.....	67
c) Gesamtwert der Versorgung: rund eine Million Euro .....	68
d) Warum die Reform von 2005 abgeblasen wurde.....	68
e) Monatliche Entschädigung von 12.500 Euro.....	69
f) Ehemalige Abgeordnete und deren Hinterbliebene: auch sie profitieren	69
g) Auch Regierungsmitglieder und pensionierte Beamte profitieren .....	69
3. Altersversorgung: verfassungswidrig .....	70
IV. Erhöhung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter und Fraktionen: willkürlich gegriffen .....	71
1. Abgeordnetenmitarbeiter.....	71
2. Fraktionen.....	71
3. Verfassungswidrige Funktionszulagen.....	72
V. Beseitigung von Kontrollen.....	74
1. Erhöhung nach der Wahl .....	74
2. Blitzgesetz des politischen Kartells .....	74
3. Wirksame Kontrolle durch die AfD?.....	75
4. Dynamisierung der Entschädigung: verfassungswidrig.....	75
5. Abschieben der Fraktionsmittel in den Haushaltsplan: verfassungswidrig	76
VI. Das Gesetzgebungsverfahren: verfassungswidrig .....	77
VII. Wer trägt die Verantwortung für die Täuschung? Wer hat sie ausgeheckt? Wer hat davon gewusst? .....	78
VIII. Volksinitiative .....	79
IX. Zusammenfassung von Kap. C. ....	80
<b>D. Schluss: Ausschaltung aller Kontrollen .....</b>	<b>84</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>89</b>
I. Anlage 1–5: Baden-Württemberg.....	89
II. Anlage 6–10: Rheinland-Pfalz .....	125
<b>Sachwortregister .....</b>	<b>143</b>



## **A. Einleitung: Selbstversorgung im Handstreich – Blitzgesetze in Serie**

Demokratie ist – oder sollte doch sein: Herrschaft durch und für das Volk.<sup>1</sup> Im Parteienstaat aber entscheiden hinter der formalen Fassade tatsächlich oft die politischen Parteien und deren Berufspolitiker in Parlament und Regierung. Abgeordnete und Minister bekleiden zugleich wichtige Positionen in ihrer Partei und haben bei ihren Entscheidungen deshalb stets auch deren Interessen im Auge. Diese aber brauchen mit den Belangen der Bürger keineswegs übereinzustimmen.

Besonders deutlich wird der Gegensatz zum Volk, wenn das Parlament seinen eigenen finanziellen Status regelt. Bei Beschlüssen über Diäten und Parteienfinanzierung sind sich Regierung und Opposition regelmäßig einig, bedienen sich gemeinsam und suchen zugleich die Kontrollen auszuschalten. Das Entscheiden in eigener Sache betrifft also nicht nur die Diätenbeschlüsse selbst, sondern auch das Beseitigen oder Schwächen der Kontrollen.

Wenn das Gegeneinander von Regierungsparteien und parlamentarischer Opposition entfällt und das Gesetzgebungsverfahren „des korrigierenden Elements gegenläufiger politischer Interessen“ ermangelt (Bundesverfassungsgericht<sup>2</sup>), also politische Kartelle entstehen, bleibt nur noch die öffentliche Kontrolle. Sie ist bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache „die einzige wirksame Kontrolle“ (Bundesverfassungsgericht<sup>3</sup>) – oder sollte dies doch sein.

Aber auch die öffentliche Kontrolle sucht die politische Klasse, in parteiübergreifender Gemeinsamkeit ihrer Interessen, zu schwächen oder ganz zu beseitigen, vor allem durch überfallartige Blitzgesetze, mit deren Hilfe sich die Politik auf die Schnelle bedient:

- Da werden die Fristen zwischen den einzelnen Stationen der Gesetzgebung nicht eingehalten.
- Tatsächliche und rechtliche Einwände werden ignoriert.
- Scheinargumente werden vorgeschützt oder auf Begründungen ganz verzichtet.
- In der Plenardebatte werden Ausführungen gemacht, die von der Sache ablenken, wenn sich überhaupt jemand zu Wort meldet.
- Schließlich wird das Gesetz unmittelbar vor Großereignissen beschlossen, die publizistisch alles in ihren Bann ziehen.

---

<sup>1</sup> So Abraham Lincoln in seiner berühmten Gettysburg Address.

<sup>2</sup> BVerfGE 85, 264 (292).

<sup>3</sup> BVerfGE 40, 296 (327).

Eine Probe aufs Exempel lieferte der Landtag von Baden-Württemberg in der zweiten Februarwoche 2017. Als die Wahl des Bundespräsidenten schon ihren publizistischen Schatten vorauswarf, erließ das Stuttgarter Parlament innerhalb von nur drei Tagen zwei Gesetze. Das eine sollte die staatliche Altersversorgung für seine Mitglieder wieder einführen, die vor einigen Jahren durch eine private Versorgung ersetzt worden war. Dafür hatte man damals die Diäten um fast ein Drittel heraufgesetzt, und der Landtag hatte die Reform als zeitgemäß und bürgernah gepriesen. Jetzt wollte man mit der staatlichen Altersversorgung vielen Abgeordneten ein gewaltiges finanzielles Geschenk machen, die frühere Diätenerhöhung aber nicht wieder zurückführen.

Das zweite Gesetz stockte die Pauschalen der Abgeordneten für Mitarbeiter um fast 100 Prozent und für sonstige Kosten um 40 Prozent auf. Es handelte sich dabei um Blitzgesetze par excellence, die all die beschriebenen Merkmale aufweisen.

Doch der öffentliche Protest war nicht mehr zu unterdrücken, und schon nach einer Woche zwang er die Initiatoren der staatlichen Altersversorgung (Grüne, CDU und SPD), dieses Gesetz erst einmal wieder zurückzunehmen.

Die Wahl des Bundespräsidenten am 12. Februar, die ursprünglich die zwei Tage zuvor gefassten Beschlüsse des Landtags zu überstrahlen schien, trug nun zur Wiederaufhebung jedenfalls der Altersversorgung bei. Denn die nach Berlin zur Bundespräsidentenwahl angereisten baden-württembergischen Abgeordneten, besonders der Grünen, wurden von ihren Kollegen aus Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und dem Saarland zusammengestaucht. Dort standen nämlich Landtagswahlen bevor, und man fürchtete ein Überschwappen der Kritik auf diese Länder.

Auf einmal wurde von allen eingeräumt, dass das blitzartige Durchpeitschen völlig unangemessen und ein schwerer Fehler war. Das zweite, auch von der FDP/DVP<sup>4</sup> mitgetragene Gesetz, das die Kostenerstattungen so gewaltig hochpuscht, war aber auf genau dieselbe Art und Weise durchgezogen worden wie die Altersversorgung; trotzdem wurde es nicht zurückgenommen, sondern trat am 1. Mai 2017 in Kraft. Im publizistischen Windschatten der Diskussion um die Altersversorgung glaubten die Verantwortlichen ignorieren zu können, dass auch dieses Gesetzgebungsverfahren grob fehlerhaft war und auch die Erhöhung der Pauschalen nicht hätte wirksam werden dürfen. So wurde die Öffentlichkeit erneut vorgeführt.

Hinsichtlich der Altersversorgung trat man aber nur vorläufig den Rückzug an. Die Fraktionsvorsitzenden der SPD und der CDU räumten lediglich ein, die vier Fraktionen hätten es versäumt, den Bürgern ihren Beschluss genau zu erklären, und nicht das nötige Gespür für die Empfindungen der Menschen gehabt. Ihnen sei also bloß eine Art Kommunikationspanne unterlaufen. Von Einsicht in die inhaltliche Unangemessenheit also keine Spur.

---

<sup>4</sup> Die Deutsche Volkspartei (DVP) bildete in Baden-Württemberg 1952 einen gemeinsamen Landesverband mit der FDP; die Landtagsfraktion trägt bis heute den Namen FDP/DVP.

Die „mangelhafte Vermittlung“ soll jetzt nachgeholt. In Wahrheit werden nun andere Wege beschritten, die öffentliche Kontrolle auszubooten. Einmal soll die Entscheidung über die Altersversorgung hinausgeschoben werden, bis die Bundestagswahl im Herbst vorbei ist; die Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und dem Saarland hat man inzwischen ja ohnehin hinter sich gelassen.

Zum zweiten soll eine Kommission den Widerstand einschläfern. Dazu wurde ein Wasserkopf installiert: Eine speziell ausgewählte, angeblich unabhängige und sachverständige Kommission soll die Altersversorgung begutachten, ihren Bericht aber erst im März 2018 vorlegen. Und wie berechtigt die staatliche Altersversorgung sei, haben die Vorsitzenden der SPD- und der CDU-Fraktion der Kommission in der Landtagsdebatte vom 22. März gleich mit auf den Weg gegeben.

Alle die anderen dringenden Diätenfragen, über die mit den Blitzgesetzen hinweg gegangen wurde, bleiben im Kommissionsauftrag ausgeklammert: die völlig unbegründeten und sehr teuren Erhöhungen der Pauschalen für Mitarbeiter und sonstige Kosten, denen der Missbrauch geradezu inhärent ist, und die umstrittenen Funktionszulagen. Auch die längst fällige Offenlegung der in Baden-Württemberg immer noch geheim gehaltenen Höhe der privaten Einnahmen von Abgeordneten bleibt ausgeklammert.

Der Schmalspurauftrag sollte das Land 400.000 Euro kosten, wovon allein auf das Honorar des zunächst vorgesehenen Vorsitzenden, des früheren Bundesverfassungsrichters Herbert Landau, 125.000 Euro Honorar entfallen sollten. Doch damit wurde die Kommission selbst zum öffentlichen Problem. Jetzt soll der frühere Verwaltungsrichter Michael Hund, bis zu seiner Pensionierung im Jahre 2011 Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichts, die Kommission leiten und ein deutlich niedrigeres Honorar bekommen. Die Kommission soll aber immer noch fast 200.000 Euro kosten. Die Frage, warum überhaupt eine Kommission vonnöten ist, bleibt ohnehin unbeantwortet.

Die Rede von der bloßen Vermittlungspanne ist vorgeschoben. Bei genauerem Hinsehen erweisen sich *beide* Gesetze auch inhaltlich als grob unangemessen und verfassungswidrig – und wurden gerade deswegen so rasch durch den Landtag gedrückt. Das bestätigt die fatale Erfahrung: Je anfechtbarer das Gesetz, desto überstürzter das Verfahren. Das handstreichartige Vorgehen sollte verschleiern, dass keine der vorgebrachten Begründungen einer Nachprüfung standhält.

Was im Februar in Baden-Württemberg geschehen war, dass nämlich die große Mehrheit der Abgeordneten in eigener Sache und zum eigenen Vorteil ein Gesetz in kürzester Zeit durchs Parlament peitscht, das folgte im März 2017 auch in *Rheinland-Pfalz*. Das Ziel auch hier: die Öffentlichkeit überrumpeln, um durchgreifende Kritik möglichst im Keim zu ersticken und sich ungestört aus der öffentlichen Kasse bedienen zu können. Auf die erste Lesung im Landtagsplenum am 23. März folgte bereits am 24. März die abschließende zweite Lesung, bei der sich – genau wie in Baden-Württemberg – niemand mehr zu Wort meldete.