



**Hans Herbert von Arnim**

Professor für Öffentliches Recht,  
insbesondere Kommunal- und Haushaltsrecht,  
und Verfassungslehre  
geb. 1939

- 1958-1966 Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften in Heidelberg
- 1962/1967 1. und 2. jur. Staatsprüfung
- 1966 Diplom-Prüfung für Volkswirte
- 1969 jur. Promotion in Heidelberg
- 1968-1972 Leiter des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden
- 1976 Habilitation in Regensburg
- 1978 Professor für Öffentliches Recht in Marburg
- seit 1981 Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunal- und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Veröffentlichungen u. a.:

- Volkswirtschaftspolitik. Neuwied 1974. 6. Auflage 1991
- Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Frankfurt 1977
- Ämterpatronage durch politische Parteien. Wiesbaden 1980
- Besteuerung und Eigentum. Berlin 1981
- Parteienfinanzierung. Wiesbaden 1982
- Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland. München 1984
- Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der BRD. Hrsg. von Arnim, Helmut Klages. Berlin 1986
- Macht macht erfinderisch. Der Diätenfall: ein politisches Lehrstück. Zürich 1988
- Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Mainz 1991
- Der Staat als Beute. Wie Politiker in eigener Sache Gesetze machen. München 1993

## Der Staat – Beute der Parteien?

Der Veranstalter hat mir ein provokatives Thema gestellt. Ich möchte das so stehen lassen, weil ich bereit bin, Sie zu provozieren – in der Hoffnung, produktive Diskussionsprozesse zu fördern und vielleicht sogar dazu beizutragen, daß die, die es angeht, sich eher zu einem Überdenken und den nötigen Reformen bereit finden. Der genius loci, der Geist der Männer des Hambacher Festes von 1832, ihr Mut vor Königsthronen, verpflichtet uns heute geradezu, alle bequeme Neigung zum lammfrommen und konformistischen Leisetreten zu vergessen und die Dinge beim Namen zu nennen. Das gilt um so mehr, seitdem der Bundespräsident das Thema »Politische Parteien« dahin gerückt hat, wo es hingehört: in die Mitte der innenpolitischen Diskussion.

Umfragedaten, der Rückgang der Wahlbeteiligung und zunehmende Erfolge extremer Parteien signalisieren einen extrem hohen Grad an Unzufriedenheit mit den etablierten Parteien, der sich nicht mehr mit mangelnder politischer Darstellungskunst abtun läßt. Öffentliche Diskussion und Kritik von Fehlentwicklungen sind in der Demokratie die erste Voraussetzung für Besserungen. Dabei kann ich in der vorgegebenen Zeit nur einige wenige Punkte sozusagen im Vorbeigehen ansprechen. Ein solches bloßes Antippen erscheint mir nur deshalb zu verantworten, weil ich die behandelten Fragen in Büchern und Abhandlungen gründlich untersucht habe.

Nach Artikel 21 des Grundgesetzes wirken die Parteien »bei der politischen Willensbildung des Volkes mit«. Dieser Satz war 1949, bei der Gründung der Bundesrepublik, ausgesprochen fortschrittlich, brachte er doch die legitime Rolle der politischen Parteien zum Ausdruck. Nach über vier Jahrzehnten »Parteienstaat« haben sich die Problemfronten heute aber völlig verschoben. Mußte es nach dem Zusammenbruch der Hitler-Diktatur erst einmal darum gehen, die Parteien zu etablieren, so sind sie heute wahrhaft etabliert genug. Es besteht kein Grund mehr, sie gegen Kritik zu immunisieren, so als gelte der Satz: »Parties can do no wrong.« Im Gegenteil: Wenn der Satz stimmt, daß Macht, soll sie nicht korrumpieren, Kontrolle benötigt, sind die Parteien heute besonders kontrollbedürftig. Sie haben sich mit den Worten von Bundespräsident Richard von Weizsäcker »fettfleckartig« ausgebreitet, scheinen hinter allen staatlichen Institutionen hervor, auch dort, wo sie eigentlich nichts zu suchen haben, kurz: Sie suchen sich den Staat zunehmend »zur Beute« zu machen. Bemerkenswerterweise hat Weizsäcker dieses Wort schon vor zehn Jahren formuliert, damals allerdings noch wenig beachtet.

Wenn man einmal die meines Erachtens inadäquate Ebene persönlicher Vorwürfe gegen irgendwelche Politiker beiseite läßt und die institutionellen Gegebenheiten ins Auge faßt, so zeigen sich, wie mir scheint, drei Gefahren, die die Grundstruktur unseres Staates berühren:

- die Entmachtung des Volkes bei gleichzeitiger
- Aufweichung der Gewaltenteilung und – damit zusammenhängend –
- ein gewisses Politikversagen.

## 1. Die Entmachtung des Volkes

Das Problem der Ausbeutung des Staates durch die Parteien ist auch ein Problem der Entmachtung der Staatsbürger, ein in der Demokratie eigentlich ungeheurer Vorgang. Diese Entmachtung zeigt sich besonders ausgeprägt auf der – besonders wichtigen – Bundesebene. Volksabstimmungen sind auf Bundesebene nicht vorgesehen – im Gegensatz zu den meisten Bundesländern, wo Volksbegehren und Volksentscheid kraft Verfassung möglich sind und wo teilweise auch in den Gemeinden Bürgerentscheide angestrengt werden können.

Selbst bei der Wahl der Abgeordneten in die Volksvertretungen, dem Königsrecht in der repräsentativen Demokratie, verflüchtigt sich der Einfluß des Volkes fast bis zur Unaufindbarkeit. Wen seine Partei auf einen »sicheren« Listenplatz oder in einem »sicheren« Wahlkreis nominiert hat, dem kann der Wähler nichts mehr anhaben. Selbst wer im Wahlkreis unterliegt, ist auf der Landesliste regelmäßig abgesichert und kommt auf diesem Weg doch ins Parlament.

Soweit es zutrifft, daß in den Parteien kleine Cliques klüngeln, wie Ute und Erwin Scheuch kürzlich publik gemacht haben, steht der Satz des Grundgesetzes, daß Parteien im Inneren demokratisch organisiert sein müssen, nur auf dem Papier.

Hier zeigt sich, daß Partei nicht gleich Partei ist. Man wird sich vor Pauschalisierungen hüten und differenzieren müssen zwischen politischen Führungskräften (»politischer Klasse«) und der Masse der Parteimitglieder. Der Allmacht der Führungsgruppen stünde dann nicht nur die Ohnmacht des Volkes, sondern auch die der Masse der Parteimitglieder gegenüber.

Auch auf der Ebene der Verfassungsgebung läßt sich das demokratische Defizit nicht leugnen. Die Verfassung als normative Grundlage des Staates erhält in der Demokratie ihre Legitimation im allgemeinen dadurch, daß das Volk zunächst eine »verfassungsgebende Versammlung« wählt und später über deren Verfassungsentwurf durch Volksabstimmung entscheidet. So sind die 1946 und 1947 erlassenen Verfassungen der Länder der späteren Bundesrepublik regelmäßig von Versammlungen beschlossen worden, die zu diesem Zweck direkt vom Volk gewählt worden waren, und vor ihrem Inkrafttreten wurden sie Volksabstimmungen unterzogen.

Demgegenüber war weder der Parlamentarische Rat, der das Grundgesetz 1948/49 unter erheblicher Einflußnahme der westlichen Besatzungsmächte ausarbeitete, direkt vom Volk gewählt worden, noch wurde das Grundgesetz je einer Volksabstimmung unterworfen. Die These, dieses demokratische Legitimationsdefizit sei später durch die hohe Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen aufgewogen worden, entspringt einer etwas fraglichen Logik. Bei den Bundestagswahlen steht die Entscheidung zwischen bestimmten Parteien, nicht aber für oder gegen das Grundgesetz zur Debatte.

Auch der – ganz aktuell – in der Bundesrepublik eingesetzte 64köpfige »Verfassungsausschuß«, der Vorschläge für eventuelle Veränderungen des Grundgesetzes machen soll, ist nicht etwa vom Volk für diese Aufgabe eingesetzt, sondern je zur Hälfte vom Bundestag und Bundesrat gewählt. Das wirft seine Schatten voraus – gerade wenn es um die Begrenzung der Macht der Parteien und der »politischen Klasse« geht. Denn der Verfassungsausschuß ist voll davon. Mögen auch viele nachdenkliche, problembewußte und reformbereite Männer und Frauen darunter sein – die Begrenzung der politischen Klasse durch

sich selbst gerät doch leicht zum Münchhausen-Problem: sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen.

Der große amerikanische Verfassungsphilosoph John Rawls betont, Verfassungsfragen, also Fragen der Grundordnung unseres Staates, sollten Leute beraten und entscheiden, die unter dem Schleier des Nichtwissens der Konsequenzen ihrer Entscheidungen für die eigenen persönlichen Interessen stünden. Anders ausgedrückt: Wer Verfassungsfragen berät, muß unbefangen sein. Gerade daran fehlt es aber, wenn die politische Klasse im Verfassungsausschuß über ihre eigene verfassungsrechtliche Begrenzung befinden soll und das Volk völlig außen vor bleibt.

»Das Volk ist frei geboren, ist frei und liegt doch überall in Ketten.« Dieses Wort Rousseaus, mit dem er 1762 sein berühmtes Buch »Contrat social« einleitete, stand an der Wiege der demokratischen Revolution gegen die absolute Monarchie. Heute sind die »Ketten« raffinierter, zumal sie dem Volk von Organisationen angelegt wurden, die erst das Aufkommen der sozialen Demokratie ermöglicht hat und die natürlich niemand beseitigen will. In Anlehnung an Abbé Sieyès berühmtes Wort könnte man fragen: Was ist das Volk? Alles! Was hat es zu sagen? Nichts!

Wollte jemand das Volk ungestört ausbeuten, dann würde er vorher wahrscheinlich eine ähnliche Fesselung vornehmen, wie sie bei uns heute besteht. Der extremen Zurückhaltung allen Einflusses des Volkes, die weit über die objektiven Erfordernisse der Massendemokratie hinausgeht, entspricht das Hervortreten der Parteien. Diese Verkehrung ließe sich allenfalls rechtfertigen, wenn dadurch die Chance, daß die getroffenen Entscheidungen inhaltlich ausgewogen und stimmig sind, wesentlich erhöht würde.

Genau an diesem – für den Repräsentationsgedanken lebenswichtigen – Punkt aber wird unser Parteienstaat immer skeptischer beurteilt. (Gewiß ist dies nicht nur auf die Macht der Parteien zurückzuführen. Auch Verbände und Medien sind in eine Gesamtanalyse einzubeziehen, was hier, schon aus Zeitgründen, nicht möglich ist. Heute stehen nun einmal die Parteien im Vordergrund, und deshalb möchte ich mich heute auf sie beschränken.)

## **2. Das Versagen der Parteipolitik**

Das Asylproblem, die Finanzierung der deutschen Einheit und der Vertrag von Maastricht scheinen seit kurzem geradezu zu Symbolen für die eingeschränkte Handlungskompetenz der Parteipolitik trotz größter sachlicher Herausforderungen geworden zu sein.

### **2.1 Die Direktwahl der Bürgermeister**

Ein weiteres aktuelles Beispiel ist die Durchsetzung der Direktwahl der Bürgermeister in den Gemeinden. Dieses Beispiel zeigt mehreres: die Möglichkeit, den Einfluß der Bürger zu vergrößern *und* die Chance für inhaltlich stimmige Politik zu verbessern, die parteipolitische Blockade gegen die Einführung solcher institutioneller Verbesserung und ein Instrument zu ihrer Durchbrechung. Die Direktwahl besticht durch folgendes:

- einen unmittelbar demokratisch legitimierten starken Amtsträger, der einzelne Partikularinteressen dem Gemein(de)wohl unterordnen kann;
- eine Zurückdrängung des Einflusses der Partei und damit auch der parteipolitischen

- Durchdringung des öffentlichen Dienstes und anderer vom Grundgesetz als parteifrei konzipierter Einrichtungen;
- eine Aktivierung von Kräften der demokratischen Integration bei Wählern und Gewählten.

Die Einrichtung des direktgewählten Bürgermeisters verspricht also ein Mehr an Entscheidung durch und für das Volk.

Während es in Rheinland-Pfalz aufgrund einer glücklichen politischen Konstellation gelang, die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte einzuführen – die FDP ist nämlich uneingeschränkt für die Direktwahl, und die beiden großen Parteien brauchten die FDP nacheinander zur Bildung einer Koalitionsregierung –, zeigt sich etwa in Nordrhein-Westfalen in dieser Frage eine veritable Politikblockade. Dort hat vor einem knappen Jahr ein Parteitag der Regierungspartei die von allen Sachkennern und auch der Regierung dringend befürwortete Reform der Kommunalverfassung abgeschmettert, und die Landesregierung hat sich dem widerspruchslos gefügt. Hinter dem Nein des Parteitages standen Vorbehalte der Führungsgruppen der Parteien gegenüber Auswahlverfahren, die ihre Macht auf das grundgesetzliche Maß zurückführen.

Wie eine derartige Blockade durch Aktivierung des Volkes aufzubrechen ist, machte Hessen vor. Am 20. Januar 1991 wurde durch Volksentscheid die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in die hessische Verfassung geschrieben – mit einer Mehrheit von über 80 Prozent. Kaum jemand scheint bisher dieses direkt-demokratische Signal bemerkt zu haben. Ähnlich könnte die Blockade in Nordrhein-Westfalen aufgebrochen werden.

## **2.2 Politikfinanzierung aus der Staatskasse**

Fehlentwicklungen zeigen sich besonders dort, wo zum Fehlen direkt-demokratischer Möglichkeiten des Volkes und zum mangelnden Einfluß auf die Auswahl des politischen Personals auch noch wettbewerbsbeschränkende Absprachen der Parteien hinzukommen, die den Bürger vollends entmachten. Der politische Wettbewerb zwischen Regierung und Opposition soll die Richtung halten, die Regierungsparteien am Mißbrauch ihrer Macht hindern und sie an den Interessen der Allgemeinheit ausrichten. Dies funktioniert aber nur, soweit Wettbewerb besteht. Fraktionsübergreifende, wettbewerbsbeschränkende Absprachen (»politische Kartelle«) erlauben es dagegen – genau wie wirtschaftliche Kartelle –, die Allgemeinheit auszubeuten.

Das wird besonders deutlich bei der Politikfinanzierung aus der Staatskasse, bei der die Begünstigten selbst entscheiden. Mangels wirksamer verfassungsrechtlicher Grenzen oder erzwungener öffentlicher Diskussion kann es dann leicht zu Wachstumsraten wie im Schlaraffenland kommen, so, wenn die Zahlungen an die Bundestagsfraktionen sich in den letzten 26 Jahren verdreißigfach oder die Zahlungen an die Parteistiftungen sich vierzigfach haben. (Dabei nehme ich das Jahr 1966 als Basisjahr, weil damals der staatlichen *Parteienfinanzierung* vom Bundesverfassungsgericht Grenzen gezogen wurden.)

### **2.2.1 Parteipolitische Ämterpatronage**

Ähnliche Ausbeutungstendenzen zeigen sich, wenn die Parteien staatliche Institutionen für ihre Zwecke instrumentalisieren und versuchen, die Verwaltung in Staat und Gemein-

den, öffentliche Unternehmen, öffentlich-rechtliche Medien, das Bildungssystem oder andere als parteifrei gedachte Einrichtungen personell gleichzuschalten. Hier wetteifern die Parteien im Stillen um möglichst große Einflußanteile, hüten sich freilich, die Frage, wie derartige Grenzüberschreitungen verhindert werden können, zum Thema eines Wahlkampfes oder einer Verfassungsdebatte zu machen. Es besteht ein Quasi-Kartell des Ausklammerns und Verschweigens von grundlegenden Problemen.

Bezeichnend dafür war die Behandlung einer Bundestagsanfrage der Grünen im Jahre 1987 zur Verbreitung und wissenschaftlichen Erforschung parteipolitischer Ämterpatronage im öffentlichen Dienst. Die Antwort der Bundesregierung war ebenso knapp wie lapidar. Nach ihrer Auffassung gebe es das Problem der Ämterpatronage gar nicht. Deshalb seien die gestellten Fragen sämtlich gegenstandslos; auch bestehe kein Grund, ein nicht-existentes Phänomen wissenschaftlich zu erforschen – eine Antwort nach der Devise, daß nicht sein kann, was nicht sein darf.

Das Schweigen über den Machtmißbrauch der politischen Klasse kann offenbar nur durchbrochen werden, wenn es gelingt, der Parteipolitik ein Thema öffentlich aufzuzwingen, mag dies die Mahner auch – zunächst einmal – in Gegensatz zu fast allen parteipolitischen Richtungen bringen – und in die Gefahr, von »Betonköpfen« jeglicher Couleur beschimpft zu werden.

Immerhin: Daß ein Insider wie der Geschäftsführer der Bundestagsfraktion der CDU/CSU Rüttgers inzwischen die Gefahren parteipolitischer Ämterpatronage öffentlich aufspießt, könnte – ebenso wie die Offensive des Bundespräsidenten – ein Zeichen sein, daß die Parteien sich den drängenden Themen ihrer eigenen Begrenzung nicht mehr lange entziehen können, wenn ihnen das Heft des notwendigen Handelns nicht entgleiten soll. Einige Beispiele für die Gefahr der Ausbeutung des Staates, wenn die Parlamente und die sie beherrschenden Fraktionen und Parteien in eigener Sache entscheiden, seien genannt.

### **2.2.2 Der Hessische Diätenfall**

Geradezu ein Lehrbeispiel, daß Macht erfinderisch macht, ist der sog. Hessische Diätenfall. Im Februar 1988 hatte sich der Landtag in Wiesbaden mit den Stimmen aller etablierten Landtagsfraktionen im Schnellverfahren kräftige Diätenerhöhungen, hohe steuerfreie Zusatzleistungen und unhaltbare Doppelbezüge bewilligt. Die Initiatoren hatten dies damit begründet, hessische Abgeordnete bildeten im Vergleich mit anderen deutschen Parlamenten das finanzielle Schlußlicht. In Wahrheit waren sie bereits in der Spitzengruppe und übernahmen nach der Gesetzesänderung die alleinige Spitze, teilweise noch vor Bundestagsabgeordneten. Als der Bund der Steuerzahler diesen Sachverhalt einige Monate später durch ein Gutachten aus meiner Feder publik machte, mußte das Gesetz nach vierwöchiger heftiger öffentlicher Kritik zurückgenommen werden; der Präsident und der Vizepräsident des Landtags nahmen ihren Hut.

### **2.2.3 Der Hamburger Diätenfall**

Der Hamburger Diätenfall von 1991 verlief ähnlich. Nach einem von allen etablierten Fraktionen eingebrachten neuen Diätengesetz sollten der Präsident der Bürgerschaft und die Fraktionsvorsitzenden zusätzlich zu ihrer Entschädigung von 3900 DM monatlich eine Amtszulage in Höhe des Vierfachen erhalten, zusammen also 19500 DM. Der in

einem unlesbaren Gesetz gut verpackte Clou bestand darin, daß die Spitzenparlamentarier schon nach dreieinhalb Jahren Amtszeit ohne eigene Beiträge einen dynamisierten Anspruch auf 62 Prozent der Amtszulage, zahlbar ab dem 55. Lebensjahr, erlangen sollten. Begründet wurde dies mit der Altersversorgung von Senatoren, die in der Tat ähnlich üppig ausgestaltet war. Die Nachprüfung ergab, daß die Versorgung von Senatoren auf einem Gesetz beruhte, das 1987 unmittelbar vor der Auflösung des Parlaments – unter Verletzung einer Vielzahl von Bestimmungen der Hamburger Verfassung – an einem einzigen Tag durch das Parlament und seine Ausschüsse gepeitscht worden war.

Das Gesetz war in Wahrheit gar nicht »eingbracht« worden, weil es, von niemandem unterschrieben, als Anlage eines Ausschußberichts den Parlamentariern als Tischvorlage unmittelbar vor den Abstimmungen untergeschoben worden war. Initiatoren waren eine Handvoll Spitzenpolitiker, im wesentlichen dieselben, die dann 1991 von der Pensionsregelung für Präsident und Fraktionsvorsitzende profitieren sollten, die nach dem Vorbild der Senatorenversorgung gestaltet war. Als diese Zusammenhänge aufgedeckt waren und der Camouflage-Charakter des Gesetzes von 1987 publik wurde, war das Diätengesetz zum Scheitern verurteilt, mochten die Betroffenen anfangs verbal noch so wild um sich schlagen. Auch das Gesetz über die Erhöhung der Senatoren Pension von 1987 mußte ersatzlos aufgehoben werden.

Der Kampf in Hamburg dauerte 3 ½ Monate von Ende August bis zum Nikolaustag 1991. Die Fraktionen legten immer wieder neue Gesetzentwürfe, insgesamt drei an der Zahl, mit substantiell immer wieder dem gleichen Inhalt vor. Die öffentliche Kritik speiste sich im wesentlichen aus vier kritischen Stellungnahmen, die ich im Auftrag des Bundes der Steuerzahler jeweils recht kurzfristig erstellt und durch ein halbes Dutzend Beiträge in überregionalen Zeitungen ergänzt hatte. Vier Parteitage der Hamburger Parteien, zwei der SPD, einer der CDU und einer der FDP, beschäftigten sich mit dem Thema. Erst nachdem das Gesetz von der Bürgerschaft schon verabschiedet war, zog der Erste Bürgermeister Dr. Henning Voscherau die Notbremse; der Senat legte Einspruch gegen das Gesetz ein und kündigte die ersatzlose Aufhebung des Gesetzes von 1987 an, die später auch geschah. Bezeichnenderweise gibt es in Hamburg keine Möglichkeit des Volksbegehrens und Volksentscheids. Andernfalls wäre der Kampf schneller zu Ende gewesen und die Bürgerschaft zur Einsicht gekommen.

Die Hamburger Diskussion hat den Blick auf die finanziellen Bezüge und Versorgungsungen von Ministern in Deutschland insgesamt gelenkt. Dieses Thema war bislang ein weißer Fleck auf der wissenschaftlichen und publizistischen Landkarte. Die Untersuchung ergab, daß es hier teilweise noch ausgeprägtere Privilegien als in Hamburg gibt. Das Saarland ragt hervor. Dort kann ein Minister schon nach einem einzigen Amtstag eine dynamisierte Altersversorgung von 75 Prozent der Aktivenbezüge von ca. 16000 DM, also 12000 DM ab dem 55. Lebensjahr, erwerben, wenn er nur vorher 13 ½ Jahre im Parlament war. Das kommt daher, daß die ersten Amtsjahre doppelt zählen und vorangegangene Parlamentsjahre wie Ministerjahre gerechnet werden. Für Bundesminister gibt es nichts dergleichen, sie benötigen 23 Amtsjahre, um eine Altersvollversorgung zu erwerben.

#### **2.2.4 Die saarländische Regelung**

Die saarländische Regelung ist schon vor Jahren zustande gekommen, noch unter einer

CDU-Regierung. Aber auch die seinerzeitige SPD-Opposition trägt Mitverantwortung, weil sie sich in keiner der drei Lesungen des Gesetzentwurfs im Parlament zu Wort meldete, von Kritik ganz zu schweigen. Grund war wohl die Verdoppelung der Zahlungen an die Fraktionen und die Erhöhung der Abgeordnetendiäten, die als eine Art politisches Schmiermittel zur Herstellung der »Einigkeit der Demokraten« herhalten mußten. Der heutige Ministerpräsident Lafontaine war damals Mitglied des zuständigen Parlamentsausschusses und stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion. Regierung und Opposition im Saarland haben inzwischen die Änderungsbedürftigkeit ihres Ministergesetzes eingeräumt.

### **2.2.5 Ministergesetze anderer Bundesländer**

Auch die Ministergesetze anderer Bundesländer und teilweise des Bundes enthalten nicht zu rechtfertigende Privilegien und müssen geändert werden. Dabei liegen die Probleme nicht bei den offen ausgewiesenen Gehältern der Minister, sondern bei den »raffiniert unübersichtlichen und kaum durchschaubaren Regelungen« (Hans Heinrich Rupp) der kleingedruckten Zusatzleistungen, die geradezu durch eine Flucht aus der Öffentlichkeit gekennzeichnet sind. Neben den schon erwähnten Auswüchsen der Versorgung sind hier z. B. überhöhte Aufwandsentschädigungen zu nennen, die in Wahrheit ein steuerfreies Zusatzeinkommen darstellen. So erhalten z. B. bayerische Minister, wenn sie zugleich Abgeordnete sind, neben ihren steuerpflichtigen monatlichen Bezügen noch steuerfreie Kostenpauschalen von 5790 DM monatlich. Solche Pauschalen sind verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn sie sich am amtsbedingten Aufwand orientieren. Das ist aber sicher nicht der Fall, was sich schon daran zeigt, daß die steuerfreien Beträge bayerischer Minister höher sind als im Bund und fast viermal so hoch wie in Niedersachsen.

Auch in Rheinland-Pfalz bestehen für Minister z. B. sehr viel günstigere Versorgungsregelungen als im Bund. Ein rheinland-pfälzischer Minister kann schon nach einem Tag Amtszeit eine Pension von 55 Prozent und nach 5 Jahren Amtszeit von 70 Prozent seiner Aktivenbezüge erwerben, wenn 10 Parlamentsjahre vorangehen. Die Regelung wurde – insoweit ähnlich wie im Saarland – schon vor langen Jahren eingeführt, damals noch unter der Regierung von Helmut Kohl.<sup>1</sup>

Die Oppositionsfraktionen der SPD und FDP kritisierten den Regierungsentwurf auch in Rheinland-Pfalz nicht, sondern hielten sich durch massive Anhebungen der Fraktionsmittel und der Abgeordnetendiäten schadlos. Einmal mehr mußten Steuergelder als Schmiermittel zur Herstellung der Einigkeit der Demokraten herhalten – ein Hochschaukeln ohne Rücksicht auf die Unangemessenheit der Regelungen.

Diese Regelungen wurden vor kurzem im Wege der »Amtshilfe« durch westliche Berater auf Thüringen übertragen. Nach dem thüringischen Ministergesetz vom 14. Mai 1991 sind – wie in Rheinland-Pfalz, das die Betreuung Thüringens übernommen hatte – vorangegangene Jahre in einem Parlament auf die Altersversorgung anzurechnen, selbst dann, wenn sie außerhalb Thüringens und lange vor der Entstehung dieses Staates liegen. Die

---

<sup>1</sup> Das bis jetzt für Rheinland-Pfalz gültige Ministergesetz von 1975 wurde durch Landesgesetz vom 8. 6. 1993 geändert. Zur Gegenüberstellung der alten und der neuen Regelungen vgl. auch von Arnim: Der Staat als Beute. Wie Politiker in eigener Sache Gesetze machen. München 1993, S. 182 f. (Tabelle 2 mit Anm. und Komm.) (Anm. d. Hrsg.)

Anrechnung ist auf zehn Jahre begrenzt. Ein Nutznießer ist Jochen Lengemann, der frühere Präsident des Hessischen Landtags, der nach dem dortigen Diätenfall seinen Hut nehmen mußte. Er war nach Gründung des Landes für kurze Zeit thüringischer Minister »für besondere Aufgaben« und vergoldete dadurch seine früheren Jahre als hessischer Landtagsabgeordneter.

### **3. Die Kontrolle des Parlaments durch die veröffentlichte Meinung oder durch Kommissionen**

Die skizzierten Fälle, etwa Hessen, Hamburg und das Saarland, machen deutlich: Wenn das Parlament in eigener Sache sündigt und die Opposition eingebunden wird, versagen die herkömmlichen Sicherungen, die auf eine Kontrolle durch das Parlament abstellen, weil nun das Parlament selbst kontrolliert werden müßte. Das zeigt die Dimension des Problems eines Machtmißbrauchs durch die politische Klasse. Sicher, auch andere Gruppen von Menschen versuchen, den Staat für ihre Zwecke einzuspannen. Derartige Tendenzen gewinnen jedoch eine völlig neue Qualität, wenn sie diejenigen erfassen, die sozusagen im Innern des Staates und seines Herzstückes, des Parlaments, an den Hebeln der Macht sitzen und die Gesetzgebung und die Verteilung der staatlichen Finanzmittel beherrschen. Parlamentarischer Mißbrauch von innen her verschiebt die klassische Problemfront völlig. Das Volk muß nun seine nominellen Vertreter selbst zur Räson bringen. Die Öffentlichkeit wird dann zur »einzig wirksamen Kontrolle« (Bundesverfassungsgericht) der das Parlament beherrschenden »politischen Klasse«. Mangels direkter Entscheidungsrechte des Volkes und wegen der »politischen Kartelle« bleibt nur der Weg über das tägliche Plebiszit der veröffentlichten Meinung. Damit zeigt sich die tiefere Dimension des Problems. Der Kampf um die Kontrolle der Politikfinanzierung ist Ausdruck einer für die Parteiendemokratie existentiellen Frage: Wie kann verhindert werden, daß die Diener des Volkes sich zu dessen Herren aufschwingen und den Staat zu ihrer Beute machen? Der große Ökonom und Soziologe Alois Schumpeter hat einmal gesagt, daß sich in den Finanzen des Gemeinwesens sein Zustand am besten ausdrücke, seine Entwicklung, aber auch Fehlentwicklung. Das gilt erst recht für die Parteien und ihre Finanzierung und für die Politikfinanzierung insgesamt.

Inzwischen ist die Berechtigung der Kritik an der staatlichen Politikfinanzierung in Deutschland anerkannt. Der Bundespräsident hat kürzlich eine Kommission zur Reform der Finanzierung der Parteien, die Bundestagspräsidentin eine weitere Kommission zur Reform der Bezüge von Abgeordneten, Ministern, parlamentarischen Staatssekretären, politischen Beamten und ähnlichen Positionsinhabern berufen, die ihre Gutachten zu Beginn des Jahres 1993 vorlegen sollen.<sup>2</sup> Allerdings haben Landesparlamente Kommissionen mit zum Teil merkwürdiger Besetzung berufen, so daß die Gefahr besteht, daß die Gesamthematik von 2 plus 16 Kommissionen zerstückelt wird und dabei die Zusammenhänge und der Überblick verloren gehen.

So gut und richtig der Gedanke wirklich unabhängiger und sachverständiger Kommissionen zur *Beratung* der Parlamente ist, gerade wenn diese in eigener Sache entscheiden

<sup>2</sup> Der Bericht der Kommission zur Parteienfinanzierung wurde am 18. 2. 1993 vorgelegt, der Bericht der Diätenkommission am 3. 6. 1993. (Anm. d. Hrsg.)

müssen, so sehr wäre es ein Irrweg, wenn die *Entscheidung* selbst auf die Kommissionen übertragen würde. Ganz abgesehen von den hier bestehenden verfassungsrechtlichen Schranken, bestehen auch große praktische Gefahren: Gelänge es nämlich der politischen Klasse, die Kommission organisatorisch, prozedural und besonders personell in den Griff zu bekommen und zu einer »Hofkommission« zu degradieren, wären Gefälligkeitsgutachten zu erwarten, die den Bürger und Steuerzahler vollends schutzlos machen und alle Bremsen gegen die Ausbeutung des Staates durch seine Diener beseitigen würden. Dann würde das Parlament auch berechtigte Kritik von sich weisen und die Zuständigkeit der Kommission vorschieben; diese aber wäre dem Volk nicht verantwortlich – eine mit unserem demokratischen System unvereinbare Konstellation. Und der politische Druck zur Gleichschaltung der Kommission wäre gewaltig, viel größer noch als bei lediglich beratenden Kommissionen – angesichts dessen, was materiell für die politische Klasse auf dem Spiel stünde.