

HANS HERBERT v. ARNIM

## ÜBER AUFGABEN UND BUNDESGENOSSEN DES BUNDES DER STEUERZAHLER\*

Günter Schmölders, dem dieser Beitrag gewidmet ist, erkannte schon früh die Rolle, die ein Bund der Steuerzahler in Deutschland spielen kann. Als junger Privatdozent hatte er vor fast 50 Jahren das Wirken der amerikanischen und schwedischen Steuerzahlerorganisationen studiert und die Ergebnisse seiner Studien in mehreren Veröffentlichungen festgehalten<sup>1</sup>. Die damaligen Pläne, auch in Deutschland eine derartige Organisation zu gründen, erwiesen sich allerdings durch das Aufkommen der nationalsozialistischen Diktatur zunächst als unrealisierbar. Um so mehr muß es für Schmölders eine Genugtuung gewesen sein, als sich 1949 der Bund der Steuerzahler konstituierte und allmählich nach Mitgliederzahl und Bedeutung in seine heutige Funktion hineinwuchs<sup>2</sup> – wozu auch Schmölders selbst im Verwaltungsrat des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen und seit einigen Jahren im Vorstand des Präsidiums des Bundes der Steuerzahler seinen Teil beigetragen hat<sup>3</sup>.

Welches ist nun aber die Rolle, die der Bund der Steuerzahler heute spielt und zu spielen hat? Jeder, der im Bund der Steuerzahler tätig ist, kennt die – teils interessierte, teils skeptische – Frage von Außenstehenden nach den Funktionen des Bundes der Steuerzahler, ja nach dem Sinn der Organisation überhaupt.

Es liegt nahe zu versuchen, die Frage mit einem Hinweis auf die satzungsmäßigen Aufgaben des Bundes der Steuerzahler zu beantworten. In der Satzung z. B. des Präsidiums des Bundes der Steuerzahler werden folgende Ziele genannt:

- organische Reform der Verwaltung, insbesondere des Finanz- und Steuerwesens,
- sinnvolle Einordnung der Finanzwirtschaft der öffentlichen Hand in die Gesamtwirtschaft,
- Festsetzung und Wahrung der Rechtsstaatlichkeit im Abgabenrecht,
- Heranführung des Bürgers an den Staat durch Wiederherstellung und

Festigung des Vertrauensverhältnisses zwischen Steuerzahler und Finanzverwaltung<sup>4</sup>.

Dieser Aufgabenkatalog mag etwas modernisierungsbedürftig sein. Insbesondere wird man Ziele wie Einfachheit und Gerechtigkeit der Besteuerung, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Finanzwirtschaft vermissen, die ohne Zweifel zentrale Anliegen des Bundes der Steuerzahler sind<sup>5</sup>. Aber auch eine Überarbeitung würde ein wesentliches Kennzeichen beibehalten: Die Ziele würden so formuliert, daß sie wahrscheinlich von jedermann gebilligt werden können. Der Bund der Steuerzahler versteht sich nämlich nicht als Vertreter einer bestimmten Bevölkerungs- oder Berufsgruppe, sondern als Anwalt allgemeiner, allen Steuerzahlern gemeinsamer Belange<sup>6</sup>. „Der Bund der Steuerzahler ist für alle da!“<sup>7</sup>

Dieses Verständnis wirft allerdings wieder mehr Fragen auf als es beantwortet: Erweisen sich damit die Aufgaben des Bundes der Steuerzahler nicht einerseits als allumfassend, andererseits aber mangels Konkretheit zugleich auch als unfaßbar?

In der Tat ist der Aufgabenkreis des Bundes der Steuerzahler außerordentlich weit. Er versucht, die Tätigkeit der öffentlichen Hand zwar nur in einer bestimmten Hinsicht zu überwachen, nämlich in bezug auf die Aufbringung und Veräusgabung öffentlicher Finanzmittel. Da aber jede staatliche Aktivität öffentliche Mittel erfordert, mindestens zur Besoldung der dabei tätig werdenden öffentlichen Bediensteten, erstrecken sich auch die Aufgaben des Bundes der Steuerzahler – im Gegensatz zu denen der meisten anderen Verbände, die partikulare Interessen vertreten – potentiell auf die gesamte Staatstätigkeit<sup>8</sup>. Darin liegt der Reiz, aber auch die Schwierigkeit einer Tätigkeit im Bund der Steuerzahler: Seine Repräsentanten müssen möglichst „Generalisten“ sein in dem Sinne, daß sie Struktur und Entwicklung des gesamten öffentlichen Bereichs „durchschauen“; zugleich erwartet man vom Bund der Steuerzahler aber auch fundierte Aussagen über die verschiedensten Teilaspekte des staatlichen Wirkens: von der Bundeswehrverwaltung bis zu den Abgeordnetendiäten, vom Datenschutz bis zum diffizilen Detail aus dem Abgabenrecht. Angesichts seiner beschränkten finanziellen und personellen Hilfsquellen muß der Bund der Steuerzahler eine sorgfältige Auswahl der Themen, die er aufgreift, vornehmen.

Hier stellt sich nun aber die weitere Frage, in welche Richtung der Bund der Steuerzahler tätig werden soll. Diese Frage ist um so schwerer zu beantworten, als es nicht darum gehen kann, z. B. den Staatsanteil, d. h. den von der öffentlichen Hand in Anspruch genommenen Teil des

Sozialprodukts, und damit die Abgabenbelastung der Bürger um jeden Preis niedrig zu halten. Die unausgesprochene Devise des Bundes der Steuerzahler war vielmehr stets, man solle dem Staate geben, was des Staates ist. Dabei ist der „Staat“ nicht als „Gegner“ des Bürgers zu verstehen, sondern – der Grundkonzeption nach – als eine Organisation, die im Interesse der Bürger diejenigen Belange wahrnehmen soll, welche die Bürger selbst nicht wahren können<sup>9</sup>. Andererseits soll die staatliche Organisation aber nur so viele Ressourcen in Anspruch nehmen, wie sie zur Wahrung dieser ihrer Funktion unbedingt braucht, nicht mehr. Mit anderen Worten: Die staatliche Willensbildung soll möglichst rational ausgestaltet sein. Denn jede Abweichung davon bedeutet die Fehlleitung von Ressourcen und bewirkt damit eine zu hohe Belastung der Steuerzahler.

Welche staatliche Maßnahme den Grundsätzen einer rationalen Politik im Einzelfall am besten entspricht, läßt sich aber meist nicht mit der nötigen Bestimmtheit feststellen. Ähnlich wie der Inhalt des „Gemeinwohls“ oder der „Gerechtigkeit“ sich von vornherein nicht zwingend feststellen läßt, so können nämlich auch die Meinungen darüber, was rational, was also angemessen, ausgewogen und richtig ist, im konkreten Fall beträchtlich voneinander abweichen, ohne daß man eine der Meinungen allgemein überzeugend als allein zutreffend nachweisen könnte. In dieser Lage wird der *Prozeß*, das *Verfahren* der politischen Willensbildung zum zentralen Ansatzpunkt der Beurteilung. Eventuelle Mängel des Willensbildungsprozesses lassen sich nämlich in der Regel viel leichter feststellen als die Unrichtigkeit einer konkreten Entscheidung. Ist der Prozeß der Willensbildung aber mangelhaft ausgestaltet, so werden auch die daraus resultierenden einzelnen Entscheidungen in der Regel unausgewogen und fehlerhaft sein, so daß ein entsprechendes Gegenhalten geboten ist<sup>10</sup>: Mängel des Willensbildungsverfahrens bedingen unrichtige Entscheidungen, diese führen zu einer Fehlallokation auch wirtschaftlicher Ressourcen und damit zu einer Verschwendung öffentlicher Mittel bzw. einer Überlastung des Steuerzahlers. Dazu ein Beispiel: Wenn sich ergibt, daß das von der Tarifautonomie vorausgesetzte Machtgleichgewicht zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden im Bereich der öffentlichen Bediensteten nicht mehr vorhanden, sondern zugunsten der Gewerkschaften verschoben ist, dann muß man erwarten, daß die in diesem Verfahren zustande gekommenen Ergebnisse tendenziell eine Schlagseite zu Lasten der Gesamtheit der Steuerzahler aufweisen, auch wenn man im Einzelfall nicht definitiv sagen kann, eine bestimmte Lohnsteigerungsrate sei die allein richtige<sup>11</sup>.

Im folgenden soll also nicht auf die einzelnen konkreten Entscheidungen der politischen Akteure, z. B. auf bestimmte Gesetzesbeschlüsse des Parlaments, eingegangen werden, sonst würde man sich alsbald in der Masse der Einzelheiten verlieren. Vielmehr gilt es, den Prozeß der politischen Willensbildung daraufhin zu prüfen, ob aus ihm letztlich ausgewogene Entscheidungen resultieren und inwieweit das nicht der Fall ist. Diese Prüfung wird dadurch erleichtert, daß Günter Schmölders den einzuschlagenden Weg auf mancherlei Weise markiert hat. – Die Prüfung führt auch direkt hin zu den Aufgaben des Bundes der Steuerzahler: Geht es diesem um eine möglichst rationale Finanzpolitik – Günter Schmölders selbst wird das anspruchsvolle Wort vom Bund der Steuerzahler als „finanzpolitischem Gewissen der Nation“ zugeschrieben –, so muß er sich gegen alle Abweichungen von der finanzpolitischen Vernunft wenden. Die Analyse des Prozesses der politischen Willensbildung wird ergeben, in welchen Bereichen mit derartigen Abweichungen vor allem zu rechnen ist, wo der Bund der Steuerzahler also als Gegengewicht besonders aktiv werden muß. Dabei stellt die bloße Existenz des Bundes der Steuerzahler, der ja seine Aktivität nur aufgrund der freiwilligen Beiträge seiner Mitglieder entfalten kann, bereits einen Indikator dafür dar, daß überhaupt Fehlentwicklungen und Mißstände bestehen. Gäbe es die Fehlentwicklungen nämlich nicht und würden sie nicht auch von einer ausreichenden Zahl von Bürgern als solche empfunden, so bestände auch für den Bund der Steuerzahler kein Bedarf und keine Existenzgrundlage. Eine Darstellung des politischen Prozesses pflegt herkömmlicherweise die in der Verfassung genannten und dort ausführlich behandelten Organe der Willensbildung in den Mittelpunkt zu stellen, also vor allem das Parlament und die Regierung<sup>12</sup>. Eine solche Sicht ist heute aber unzureichend geworden. Man darf sich, wie Schmölders pointiert formuliert hat, „nicht allein mit einer Betrachtung dieser Fassade begnügen“<sup>13</sup>, sondern muß die Akteure der politischen Willensbildung, die „treibenden Kräfte“ (Schmölders), in den Mittelpunkt der Betrachtung stellen, zu denen vor allem die politischen Parteien, die Interessenverbände, die Bürokratie und die öffentliche Meinung gehören<sup>14</sup>. Die – gerade von Schmölders für den Bereich der Finanzpolitik vorangetriebene – Analyse des Spiels der politischen Kräfte erlaubt es, „viele der Mängel und Klippen einer rationalen finanzpolitischen Willensbildung, wie sie sich im Alltagsleben der Finanzwirtschaft beobachten lassen . . . zu erkennen und zu verstehen“<sup>15</sup> – und, wie hinzuzufügen ist, über mögliche Abhilfen nachzudenken.

Im folgenden sollen die treibenden Kräfte skizziert und dabei vor allem

mögliche Fehlentwicklungen herausgearbeitet werden (soweit dies in einem Aufsatz überhaupt möglich ist). Der dadurch angestimmte kritische Grundton darf allerdings nicht als Ablehnung unseres freiheitlich demokratischen Systems mißverstanden werden. Ein Wesenszug der Demokratie ist ihre stete Erneuerungsfähigkeit. Jede Therapie zum Besseren setzt aber eine vorherige Diagnose voraus.

Zunächst zu den politischen *Parteien!* Sie sind heute als unverzichtbare, sozusagen „daseinsnotwendige Faktoren für den modernen Staat“ (Konrad Hesse) anerkannt: In den modernen Massendemokratien bedarf es der Volksvertretungen. Ihre Bestellung kann aber nicht ohne politische Parteien erfolgen, die durch Heranziehen politischer Führungspersönlichkeiten, durch Sammlung von Gleichgesinnten, durch Aufstellung von Wahlprogrammen und Wahllisten die unerläßliche Strukturierung der politischen Willensbildung bewirken.

Die beherrschende Rolle, die die Parteien bei der politischen Willensbildung spielen, hat allerdings dazu geführt, daß die überlieferte Vorstellung von der Gewaltenteilung, d. h. der Ausbalancierung insbesondere der verfassungsrechtlichen Gewalten Regierung und Parlament, heute – jedenfalls im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik – weitgehend überholt ist; denn die Mehrheitsparteien verklammern Regierung und Parlament, indem sie die Mehrheit im Parlament *und* zugleich die Regierung stellen. Parlament(smehrheit) und Regierung stehen sich also nicht mehr als zwei wirklich getrennte Gewalten gegenüber<sup>16</sup>.

Die eigentliche Spannungslinie verläuft deshalb heute nicht mehr zwischen Regierung und Parlament, sondern zwischen Regierung und Regierungsparteien auf der einen Seite und der parlamentarischen Opposition auf der anderen Seite. An die Stelle der Gewaltenteilung von Regierung und Parlament ist die zwischen Regierungspartei(en) und Oppositionspartei(en) getreten<sup>17</sup>. Zwar kann die Regierungspartei die Opposition im Bundestag überstimmen<sup>18</sup>, aber auch sie ist darauf angewiesen, im Wettbewerb mit anderen Parteien um die Wählergunst bei den periodisch wiederkehrenden Wahlen die Zustimmung möglichst vieler Wähler zu erhalten, um an der Macht zu bleiben. Auf diese Weise soll der Wettbewerb zwischen den Parteien, wenn er funktioniert, gewährleisten, daß auch die Regierungspartei ihre Macht nicht mißbraucht, sondern an den Interessen der Bürger – und zwar möglichst vieler Bürger – ausrichtet. Zugrunde liegt folgende Prämisse: Wenn die Mehrheit der Wahlbürger den Eindruck hat, daß die Regierungspartei die Interessen der Bürger nicht mehr angemessen zu wahren und auszugleichen vermag, so wird sie bei den nächsten Parlamentswahlen vom Bürger

„abgesetzt“, die Oppositionspartei gewählt und damit an die Macht gebracht. Die darin liegende Kontrolle der Herrschenden durch die Beherrschten stellt eine wesentliche Ausprägung des Demokratieprinzips dar<sup>19</sup>.

Dieser Mechanismus funktioniert allerdings nur für solche Interessenbereiche, in denen die Parteien sich durch Vorlage alternativer Konzepte wirklich Wettbewerb machen. Ist dies aber nicht der Fall, sondern bilden die Parteien hinsichtlich bestimmter Fragen ein ausdrückliches oder stillschweigendes politisches „Allparteien-Kartell“, dann wird der Bürger entmachteter. Denn mangels Alternative wird ihm die Möglichkeit genommen, seinem Unwillen über bestimmte Entscheidungen der Regierungspartei durch die Wahl der Oppositionspartei Ausdruck zu geben.

Gewiß gibt es Bereiche, in denen unter den Bürgern ein weitgehender Konsens besteht, so daß von einer modernen Massenpartei, die ja versuchen muß, möglichst weite Bevölkerungskreise anzusprechen (Kirchheimer: „catch-all-party“), sinnvollerweise nicht verlangt werden kann, nur um der Alternative willen einen von diesem Konsens abweichenden Programmpunkt aufzustellen.

Das Einvernehmen der Parteien wird aber bedenklich, wenn handfeste Eigeninteressen auf dem Spiele stehen. Besteht zugleich die begründete Vermutung, daß die Mehrheit der Bürger andere als die von den Parteien einträchtig vorgebrachten Lösungen an sich vorzöge, so muß man in der Tat von einem „politischen Kartell zur Abblockung des Bürgerwillens“ sprechen.

Ein solcher Bereich ist die Festsetzung der Höhe und die Ausgestaltung der *Entschädigung für Abgeordnete* in den Parlamenten von Bund und Ländern. Hier versagt der Gedanke der demokratischen Kontrolle und Sanktion, weil Regierungs- und Oppositionsfraktionen sich in der Regel rasch einig sind und die entsprechenden Gesetze gemeinsam einbringen und durchsetzen. Um so dringender bedarf es anderweitiger Kontrollen, zu deren Aktivierung der Bund der Steuerzahler denn auch nach Kräften beizutragen versucht hat. Ein Gegengewicht ist die Verfassungsrechtsprechung. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Kontrollfunktion im sog. Diätenurteil vom 5. 11. 1975<sup>20</sup> auch mit Entschiedenheit wahrgenommen. Darin liegt kein unzulässiger Verstoß gegen das Gebot der richterlichen Zurückhaltung, sondern das notwendige Kompensat zur Verhinderung von Mißbräuchen im parlamentarischen In-sich-Geschäft<sup>21</sup>. Die Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht läßt aber eine Lücke, weil sie sich auf die Überprüfung der strukturellen Zusammensetzung der Diäten, die Beseitigung von Privilegien und andere qualitative Fragen beschränken

muß; dagegen ist die quantitative Angemessenheit der Diäten angesichts der mangelnden verfassungsrechtlichen Präzisierbarkeit dieses Begriffs durch das Bundesverfassungsgericht nur in ganz weiten Grenzen überprüfbar. Es bedarf deshalb weiterer Gegengewichte, als welches zunächst die Öffentlichkeit (öffentliche Meinung) in Frage kommt<sup>22</sup>. Die Öffentlichkeit allein kann indes häufig kein ausreichendes Gegengewicht bilden, wie z. B. der Ablauf der Diätengesetzgebung in Bayern vor der Sommerpause des Jahres 1977 gezeigt hat, die den bayerischen Abgeordneten in Zukunft neben einem Gehalt von 6750 DM und einer beträchtlichen, schon nach wenigen Jahren erreichten Pensionsanwartschaft eine steuerfreie Aufwandspauschale von 3800 DM bescheren wird – eine Regelung, die sogar den sonst höchst zurückhaltenden Bundespräsidenten zu einer ernststen Mahnung an die Adresse der Abgeordneten veranlaßte und den ehemaligen Richter am Bundesverfassungsgericht Willi Geiger, der selbst am Diäten-Urteil mitgewirkt hatte, dazu bewog, den Abgeordneten ein Mißverständnis des Diätenurteils vorzuwerfen.

Aus diesem Grund hat der Bund der Steuerzahler vorgeschlagen, eine unabhängige Diätenkommission zu berufen, die Vorschläge für die Höhe und Zusammensetzung der Diäten auszuarbeiten und zu veröffentlichen hätte und von Zeit zu Zeit auch die erforderlichen Anpassungen an die Entwicklung vorschlagen müßte<sup>23</sup>. Die Einsetzung einer solchen unabhängigen Kommission und ihre Gutachten kann ein glaubwürdiges Verfahren für die Diätenfestlegung begründen, weil die Empfehlungen der Kommission ein Eigengewicht im politischen Prozeß entfalten könnten und dem Staatsbürger und Steuerzahler zugleich eine gewisse Kontrollmöglichkeit über die sachliche Angemessenheit gegeben wäre.

Eine andere wirksame Kontrolle ergäbe sich dann, wenn das Volk die Bezüge seiner Vertreter unmittelbar im Wege des Volksbegehrens und des Volksentscheids festsetzen würde<sup>24</sup>.

Eine solche Möglichkeit ist vorgesehen in Baden-Württemberg (Art. 59–64 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg), Bayern (Art. 71–74 der Verfassung des Freistaates Bayern), Berlin (Art. 45 Abs. 2, 49 der Verfassung von Berlin), Bremen (Art. 69–74 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen), Hessen (Art. 116, 117, 124 der Verfassung des Landes Hessen), Nordrhein-Westfalen (Art. 68 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen) und Rheinland-Pfalz (Art. 107–109 der Verfassung für Rheinland-Pfalz).

Es war deshalb nur konsequent, daß der Bund der Steuerzahler sich zum Anwalt einer derartigen Initiative machte, als es darum ging, die

überhöhte – an die Regelung in Bayern angelehnte – Diätenbemessung zu Fall zu bringen, die im Mai/Juni 1978 in Nordrhein-Westfalen von den drei dort im Landtag vertretenen Fraktionen vorgeschlagen worden war. Die Furcht vor dem angedrohten Volksbegehren (dessen rechtliche Zulässigkeit das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler in einem Gutachten geprüft und bejaht hatte) hat wohl wesentlich dazu beigetragen<sup>25</sup>, daß die Fraktionen die vorgeschlagenen Entschädigungszahlungen zunächst senkten, sodann den Gesetzentwurf sogar ganz zurückzogen und schließlich eine unabhängige Diätenkommission beriefen, die bis zum Jahresende 1978 Vorschläge für die künftige Gestaltung der Abgeordneten-Bezüge unterbreiten soll. Dieser Entwicklung konnte sich auch der Bayerische Landtag nicht verschließen: Auch dort wurde – nach nordrhein-westfälischem Vorbild – eine Diäten-Kommission berufen.

An Wettbewerb, jedenfalls unter den etablierten Parteien, fehlt es auch dann regelmäßig, wenn es um die *Finanzierung der Parteien* (nicht der Abgeordneten) geht. Hier kommt dem Bundesverfassungsgericht<sup>26</sup> ebenfalls eine wichtige Kontrollfunktion zu. Es legte fest, daß eine volle Finanzierung der Parteien aus öffentlichen Mitteln unzulässig ist und nur eine Erstattung der „notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes“ in Betracht kommt. Bei der Entscheidung, welches diese notwendigen und angemessenen Kosten sind, vor allem bei der von Zeit zu Zeit erfolgenden Erhöhung des derzeit im Bund 3,50 DM betragenden „Kopfgeldes“ für jede Wahlstimme, gingen die Parteien in der Regel gemeinsam vor, entzogen dem Bürger also wieder seine Kontrollmöglichkeit.

Ein anderer Bereich, in welchem die Parteien sich nicht wehe tun und die Vorlage alternativer Verbesserungsvorschläge unterlassen, obwohl der Bürger derartige Initiativen sicher begrüßen und sie wohl auch honorieren würde, betrifft die sog. *Ämterpatronage* durch die Parteien<sup>27</sup>. Damit ist die Erscheinung angesprochen, daß für Einstellung und Beförderung in vielen Ämtern, deren Inhaber aus öffentlichen Mitteln besoldet werden, eher der Besitz des richtigen Parteibuchs als Vorbildung, Erfahrung, Leistung und charakterliche Eignung den Ausschlag geben. Bei der Bewertung dieser Erscheinung muß man allerdings differenzieren: Die Berücksichtigung der parteilichen Präferenzen erscheint bei der Besetzung bestimmter Gruppen von Ämtern durchaus legitim, so bei der Auswahl der Bewerber um Parlamentsmandate, bei der Besetzung von Ministerämtern, kommunalen Wahlämtern und auch bei den sog. politischen Beamten (die dadurch gekennzeichnet sind, daß sie Ämter bekleiden, bei deren

Ausübung sie „in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen“ müssen<sup>28</sup>; das sind in der Regel Staatssekretäre und Ministerialdirektoren<sup>29</sup>.

Die Praxis der Ämterpatronage durch die politischen Parteien in der Bundesrepublik beschränkt sich aber keinesfalls auf die genannten Ämter, sondern betrifft im Bund und besonders in den Bundesländern – je nach Regierungspartei mit wechselnden Vorzeichen – auch die normalen Laufbahnbeamten<sup>30</sup>. Auch hier versuchen die Parteien, Leute ihrer politischen Richtung zu bevorzugen und sich auf diese Weise Einfluß auf Personal- und Sachentscheidungen und Zugang zu wichtigen Informationen zu sichern. Dies aber ist außerordentlich schädlich und kann m. E. in seinen negativen Auswirkungen gar nicht überschätzt werden. Wenn Richtungs- und Gefälligkeitsbereitschaft vor Leistung geht, wird die unerläßliche Fach- und Leistungsorientierung des öffentlichen Dienstes von Grund auf zersetzt. Immer mehr öffentliche Bedienstete werden dann in der Tendenz immer weniger Leistung erbringen. Hinzu kommt, daß auch das Vertrauen des Bürgers in seine Verwaltung auf die Dauer erschüttert werden muß, ganz abgesehen davon, daß sich bei einem Regierungswechsel ein Problem der „Regierbarkeit“ ergeben könnte, das um so stärker sein mag, je länger und intensiver die frühere Regierungspartei Ämterpatronage betrieben hat. Bedenkt man, daß die öffentliche Hand derzeit ca. 3,5 Mio. Bedienstete beschäftigt und die Bundesländer schon beinahe jede zweite Mark für Personalausgaben aufwenden, so wird auch die finanzielle Dimension der Problematik deutlich.

Da nun alle „etablierten“ Parteien irgendwo im Bund oder in den Bundesländern die Regierung (zumindest mit) stellen und Ämterpatronage praktizieren, vermögen sie auch dort, wo sie in der Opposition stehen, nicht mit Nachdruck dagegen vorzugehen, ohne Gefahr zu laufen, daß die Kritik letztlich auf sie selbst zurückfiele. So kommt es, daß – abgesehen von kleineren halbherzigen Ansätzen – auch hier der Parteienwettbewerb nicht funktioniert.

Die Praxis der Ämterpatronage ist im übrigen nicht nur rechts- und fiskalpolitisch schädlich, sondern auch verfassungswidrig. Aus Art. 3 Abs. 3 und 33 Abs. 2 Grundgesetz folgt, daß für die Besetzung öffentlicher Ämter grundsätzlich die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung ausschlaggebend sein muß; andere Voraussetzungen dürfen nicht gestellt, insbesondere darf also keine Prüfung des parteipolitischen Standpunktes vorgenommen werden (solange der Bewerber die freiheitliche demokratische Grundordnung nur überhaupt bejaht). Dem steht auch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz nicht entgegen, wonach die Parteien „bei der

politischen Willensbildung des Volkes“ mitwirken. Denn die Besetzung von Ämtern gehört – von den o. g. Ausnahmen abgesehen – gerade nicht zur „politischen“ Willensbildung. Die Verfassungswidrigkeit eindeutiger Fälle von parteipolitisch motivierter Bevorzugung bestimmter Bewerber ist nur deshalb bisher noch ohne Folge geblieben, weil es mangels entsprechender Klagen an einschlägigen gerichtlichen Entscheidungen fehlt<sup>31</sup>.

Neben den politischen Parteien gehören die *Interessenverbände* zu den wichtigsten treibenden Kräften der politischen Willensbildung<sup>32</sup>. Es ist an sich nichts dagegen einzuwenden, daß sich Verbände konstituieren, um gleichgerichtete Interessen ihrer Mitglieder in den wirtschaftlichen und politischen Prozeß einzubringen. Im Gegenteil, die Interessenverbände sind nicht selten das einzige Medium, über das der Bürger in der modernen Massengesellschaft seinen Interessen noch Gehör verschaffen kann. Problematisch wird der Verbandseinfluß aber dann, wenn es am Gleichgewicht der organisierten und organisierbaren Kräfte fehlt. Hier setzt die neuere politik-ökonomische Forschung ein; sie hat in jüngerer Zeit nachdrücklich zu zeigen versucht, daß es neben gewissen Randgruppen, vor allem allgemeine – weite Bevölkerungskreise umfassende – Interessen sind, die sich nicht oder nicht in ausreichender Stärke organisieren und damit zu Gehör bringen lassen<sup>33</sup>, wie die Konsumenteninteressen<sup>34</sup>, die Interessen am Umweltschutz, am Sparschutz<sup>35</sup> und die Steuerzahlerinteressen<sup>36</sup>.

Da die politischen Parteien sich vielfach auf Interessenverbände angewiesen fühlen, wirkt sich die eingeschränkte Organisationsfähigkeit allgemeiner Interessen auch auf die parteiliche Betätigung negativ aus. Hinzu kommt, daß es den Parteien ohnehin schwerzufallen scheint, über den zeitlichen Horizont der jeweiligen Wahlperiode hinwegzusehen, woraus sich die Neigung zu einer gewissen Kurzfristorientierung ihrer Politik ergibt. In diesem Zusammenhang ist auch „zu bedenken, daß die Termine der Landtagswahlen, die vielfach als kleine Bundestagswahlen verstanden werden, über die vierjährige Legislaturperiode des Bundestages verstreut liegen“<sup>37</sup>.

Diese Kurzfristorientierung der Politik äußert sich nicht selten in Ausgabenbeschlüssen, die keine Rücksicht auf ihre langfristigen negativen Auswirkungen nehmen. Die Politiker glauben anscheinend, sich die Gunst der Wähler dadurch erkaufen zu können, daß sie Leistungen aus öffentlichen Mitteln verteilen, auch dann, wenn deren sachliche Notwendigkeit, würde man die Kosten in vollem Umfang kennen, zumindest dubios erschiene. Soweit derartige Beschlüsse vor Wahlen getroffen

werden, werden sie häufig als „*Wahlgeschenke*“ bezeichnet. In Wahrheit handelt es sich um alles andere als Geschenke, denn was der Staat an die Bürger verteilt, muß letztlich der Bürger selbst aus eigener Tasche bezahlen – und zwar noch mit einem Aufgeld, das für die Kosten der Verwaltung anzusetzen ist. Der Staat ist ja nun mal nicht die Kuh, die im Himmel frißt, aber auf Erden gemolken werden kann. Die Politiker vertrauen offenbar darauf, daß der Bürger diese Zusammenhänge nicht durchschaut. Da man davon ausgehen kann, daß die Parteien den Durchschnittsbürger hier bisher nicht ganz falsch eingeschätzt haben, besteht ein elementar politisch-demokratisches Anliegen darin, die Aufklärung über diese Grundzusammenhänge, die man auch „*ehernes Gesetz des Steuerzahlers*“ nennen kann, voranzutreiben. Hier liegt ein Aufgabenfeld und eine wichtige Funktion gerade auch des Bundes der Steuerzahler.

Die größere Virulenz von Partikularinteressen zu Lasten allgemeiner Steuerzahlerinteressen zeigt sich besonders plastisch beim Subventionismus<sup>38</sup>: Den schlagkräftig organisierten einzelnen Gruppen, die für die Einführung oder doch den Fortbestand von Finanzhilfen und Steuerbegünstigungen eintreten und damit nicht zuletzt eine durchgreifende Vereinfachung des Steuerrechts blockieren, stand bisher kaum ein ausreichendes Widerlager gegenüber. Allein die Steuervergünstigungen – ausweislich des letzten Subventionsberichts 122 an der Zahl – bewirkten 1978 einen Steuerausfall von rund 36 Mrd. DM<sup>39</sup>. Immerhin könnte auch hier die Protestbewegung die etablierten Parteien aufschrecken und eine gewisse Auflockerung der verkrusteten Strukturen bewirken. Ein erstes konkretes Anzeichen ist der von dem rheinland-pfälzischen Finanzminister Gaddum Mitte 1978 vorgelegte Vorschlag, sämtliche Steuervergünstigungen abzubauen und gleichzeitig den Tarif beträchtlich zu senken<sup>40</sup>. Zwar erhoben die partikularen Interessenverbände gegen diesen Plan wie ein Mann Protest, was einmal mehr zeigt, wem wir unser kompliziertes Steuersystem mit zu verdanken haben. Die Tatsache, daß der SPD-Finanzsenator von Hamburg Dr. Seeler beinahe gleichzeitig einen ähnlichen Plan präsentierte und daß der Gaddum-Plan innerhalb der CDU allmählich weitere Befürworter zu finden scheint<sup>41</sup>, zeigt aber, daß die Entwicklung in Bewegung kommt.

Ein anderer Aspekt des Wirkens von gut organisierten Interessenverbänden, der die öffentlichen Finanzen ebenfalls direkt betrifft, ist mit dem Stichwort „*Streik im öffentlichen Dienst*“ angesprochen. Hier legt es eine Interessengruppe, nämlich die der öffentlichen Bediensteten, direkt darauf an, Zugeständnisse von der steuerzahlenden Allgemeinheit durch

Streikdrohung im öffentlichen Dienst zu erzwingen. Bei den *Beamten* ist das Streikrecht nach herrschender Auffassung kraft Verfassung (Art. 33 Abs. 5 GG) ausgeschlossen, nicht aber bei den *Angestellten* und *Arbeitern* des öffentlichen Dienstes; auch hier sind Arbeitskampf und Streik jedoch höchst unangemessene Verfahren, weil die in der Privatwirtschaft wirksamen Bremsen gegen ein Überziehen der Macht der Gewerkschaften (z. B. Gefahr von Krisen, Unternehmenszusammenbrüche und Kündigungen) hier nicht wirken können<sup>42</sup>. Der Bund der Steuerzahler hat sich deshalb für eine gesetzliche Einschränkung des Streiks im öffentlichen Dienst ausgesprochen<sup>43</sup>.

Kaum weniger problematisch ist allerdings dasjenige Verfahren, in dem die *Besoldungs- und Dienstrechtsregelungen für Beamte* festgelegt werden. Auch diese haben nämlich ihre – vielleicht weniger spektakuläre, aber doch kaum weniger wirksame – „Lobby“, mit der sie ihren Forderungen direkt Gehör verschaffen können. Zwar erfolgt jene Festlegung durch Gesetz; der Gesetzgeber ist seinerseits aber weitgehend in der Hand der öffentlichen Bediensteten selbst; das gilt einmal für das Plenum des Parlaments: Die außerordentliche Überrepräsentation öffentlicher Bediensteter in den Parlamenten des Bundes und der Länder ist bekannt; in vielen haben die öffentlichen Bediensteten bereits die absolute Mehrheit. Skeptisch macht auch die Tatsache, daß in den für Besoldungs- und sonstige Fragen des Beamtenrechts zuständigen Parlamentsausschüssen sich regelmäßig die Beamten und insbesondere die Funktionäre ihrer Interessenorganisationen ein Stelldichein geben.

Immerhin hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Diätenurteil<sup>44</sup> versucht, hier einen ersten Riegel vorzuschieben, indem es die Doppelbesoldung von öffentlichen Bediensteten in den Parlamenten für verfassungswidrig erklärt und damit die Attraktivität des Abgeordnetenmandats für den öffentlichen Dienst relativ verringert hat. Ob das Problem auf diese Weise allerdings wirklich ausgestanden ist, muß bezweifelt werden. Bemerkenswert ist auch, daß das Bundesverfassungsgericht finanzielle Zuwendungen, die interessierte Kreise an Abgeordnete leisten, um Einfluß auf deren Willensbildung zu gewinnen, entschieden als verfassungswidrig verurteilt (Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 2, 48 Abs. 1 GG) und den Gesetzgeber verpflichtet hat, Vorkehrungen dagegen zu treffen<sup>45</sup>. Damit ist ein erster Ansatz für die Zurückdrängung des Verbandseinflusses auf die Parlamente entwickelt. Wie die erforderliche gesetzgeberische Regelung aussehen könnte, ist an anderer Stelle dargestellt<sup>46</sup>. Im neuen Abgeordnetengesetz von Niedersachsen findet sich eine dahingehende Regelung<sup>47</sup>.

Eine wichtige Komponente im Spiel der politischen Kräfte ist auch die *Verwaltung*<sup>48</sup>. Ihre Notwendigkeit und Bedeutung ist im Grundsatz ebenfalls unbestritten. Auch hier zeigen sich aber Fehlentwicklungen.

Einige Formen, die mit dem Wirken der Parteien und der Interessenverbände des öffentlichen Dienstes zusammenhängen, wurden bereits angesprochen (Ämterpatronage, Streik im öffentlichen Dienst, Selbstgesetzgebung des öffentlichen Dienstes aufgrund des großen Anteils der öffentlichen Bediensteten in den Parlamenten). Hinzu kommt eine weitere – sozusagen bürokratie-typische Gefahr (auf die nachdrücklich hinzuweisen ebenfalls eine Aufgabe des Bundes der Steuerzahler ist)<sup>49</sup>:

Es gehört zwar zu den rechtlichen<sup>50</sup> und ideellen<sup>51</sup> Grundsätzen der Verwaltung, daß die Amtsinhaber nicht durch ihre egoistischen Eigeninteressen motiviert werden dürfen; vielmehr wird an ihren Gemeinsinn appelliert, wobei vorausgesetzt werden muß, daß die Betroffenen in dieser Hinsicht überhaupt ansprechbar sind, d. h., daß sie von einem auf die Gemeinschaft bezogenen Ethos erfüllt sind. Diese Voraussetzung mag etwa bei einer Beamtenschaft i. S. der klassisch-preußischen Tradition erfüllt gewesen sein.

Heutzutage bestehen aber Zweifel, ob eine derartige Gemeinwohlorientierung der Staatsbediensteten überall in ausreichendem Maße vorhanden ist. Die Eigeninteressen der Verwaltungsangehörigen, d. h. das auf Macht-, Geld- und Freizeitgewinn gerichtete Bestreben des einzelnen öffentlichen Bediensteten, seine Arbeitsbedingungen möglichst vorteilhaft zu gestalten, drängen sich anscheinend immer mehr in den Vordergrund<sup>52</sup>, und sie tendieren eben dahin, den bürokratischen Apparat möglichst weit auszudehnen. Denn eine Ausdehnung durch Schaffung zusätzlicher Amtsstellen entlastet die bisherigen Bediensteten. Nun stellt sich allerdings die Frage, ob die Behördenleiter einer solchen Tendenz zur bürokratischen Aufblähung nicht wirksam entgegentreten. Dies wäre in der Tat ihre eigentliche Pflicht. Aber auch hier kann die Pflicht mit dem egoistischen Eigeninteresse des Leiters kollidieren: Da die effektiven Leistungen einer Behörde und insbesondere der einzelnen Mitglieder einer Behörde regelmäßig nur schwer zu messen sind, pflegen sich der Status und die Beförderungschancen eines Behördenleiters häufig an der Zahl seiner Untergebenen und dem Volumen der finanziellen Mittel auszurichten, über die er verfügt. In dieser Situation Nachdruck auf personal- und kostensparende Verwaltung zu legen, verlangt von ihm schon eine wahrhaft heroische Pflichtauffassung, die man offenbar nicht immer voraussetzen darf. Die populärwissenschaftliche Analyse dieser

Zusammenhänge geht auf Parkinson zurück<sup>53</sup>. Aber auch die Finanzwissenschaft geht heute an dieser Problematik nicht vorüber<sup>54</sup>.

Das Eigeninteresse der Verwaltung ist allerdings nur ein Faktor in einem ganzen Strauß von Faktoren, der nicht allein für die Ausweitung der öffentlichen Bediensteten, die in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1961 und 1973 – bei konstanter Zahl der gesamten Erwerbstätigen – um mehr als 40 v.H. zugenommen haben, verantwortlich gemacht werden kann. Die Steigerung hängt z. T. auch mit der Ausweitung der öffentlichen Aufgaben zusammen; ein anderer – in seiner Größe allerdings kaum zu quantifizierender – Teil dürfte aber dem Eigeninteresse der Bürokratie zuzuschreiben sein, das eben in Richtung auf eine unnötige Aufblähung der Verwaltung wirkt.

Einen weiteren problematischen Effekt bewirkt die an sich notwendige fachliche Spezialisierung des „Bürokraten“. Sie führt nämlich leicht dazu, daß die jeweiligen Spezialaufgaben in ihrer Bedeutung überschätzt und verabsolutiert werden. Es fehlt an einer relativierenden Einordnung der eigenen Rolle in eine Gesamtsicht. Jeder Beamte und jede Behörde versucht, gerade für ihren Bereich möglichst viel Aufmerksamkeit und möglichst viel finanzielle Mittel zu bekommen. Solche Art von „*Ressortpartikularismus*“ verstärkt die bereits angesprochenen bürokratismus-internen Aufblähungstendenzen<sup>55</sup>.

Die spezifische Expertenmentalität kann sich aber nicht nur in einem unangemessenen Wachstum des Bürokratismus-Apparates niederschlagen, sondern auch sonst notwendige „Durchforstungen“ überkommener und überholter Regelungen behindern. Das zeigt sich etwa bei der Vereinfachung des Steuerrechts, die seit langem verbal beschworen wird, bisher aber nicht vorwärts gekommen ist. Dafür gibt es gewiß mehrere Gründe. Einer wurde oben bereits angesprochen (Blockierung des Abbaus von Steuervergünstigungen durch Partikularverbände). Ein anderer Grund dafür, daß man auf der Stelle tritt, dürfte aber in der Mentalität der Steuerexperten in den zuständigen Ministerien liegen, von denen man nur selten Vereinfachungsinitiative erwarten kann. Gewohnt, virtuos mit den komplizierten Bestimmungen zu hantieren, sind sie sich ihrer Kompliziertheit nur selten noch bewußt. Sie finden sich sozusagen blind im Irrgarten zurecht, ja, sie mögen häufig an jeder steuerrechtlichen Klippe hängen, wie man wohl die verwinkelten Korridore und die engen Stiegen eines alten, verbauten, aber gewohnten und vertrauten Hauses lieb gewinnen wird. Der Wegfall einer komplizierten Vorschrift oder auch einer überholten „Bagatellsteuer“, in der sie sich als einige der ganz wenigen auskennen, wird zudem ihr für sie bislang sehr nützliches und

wertvolles Know-how zu lediglich steuergeschichtlichem Wert degradieren<sup>56</sup>.

Es ist nun interessant zu sehen, daß viele der bisher zu kurz gekommenen Belange seit Mitte 1978 plötzlich gewaltigen „Rückenwind“ zu erfahren scheinen, weil sich ihrer bestimmte neu auftretende Parteien oder auch solche, mit deren Gründung erst noch gedroht wird, annehmen bzw. annehmen wollen (Umweltschutz, Steuervereinfachung, Eindämmung öffentlicher Verschwendung, insbesondere Bürokratiedurchforstung und -abbau). Der schon seit 1973 anhaltende Erfolg der „Fortschrittspartei“ eines Morgens Glistrup im Nachbarlande Dänemark und – als jüngstes Beispiel – die gelungene Steuersenkungsinitiative („Vorschlag 13“) eines Howard Jarvis in Kalifornien machen es den etablierten Parteien unmöglich, zumindest Steuer(protest)parteien auf die leichte Schulter zu nehmen.

Die relativ große aktuelle Wirkung der Protestinitiativen rührt indes wohl weniger von ihrem direkten Einfluß her – sie haben bisher in der Bundesrepublik nicht den Nachweis erbringen können, daß sie in der Lage sind, die Fünf-Prozent-Klausel zu überspringen und damit in die Parlamente einzuziehen. Die Wirkung der Protestparteien dürfte vor allem ihrem indirekten Einfluß, den sie auf das Verhalten der etablierten Parteien ausüben, zuzuschreiben sein: Wie die Landtagswahlen in Hamburg und Niedersachsen gezeigt haben, sind sie fähig, der FDP so viel Stimmen wegzunehmen, daß diese ebenfalls unter die Fünf-Prozent-Marke fällt und aus dem Parlament ausscheidet. Damit wird aber – wenn die FDP, wie in Hessen, Nordrhein-Westfalen oder im Bund, zur Regierungskoalition gehört – die Koalition und damit auch die Macht der größeren Regierungspartei gefährdet. So versuchen die etablierten Parteien, allen voran die FDP, den Protestinitiativen den politischen Wind aus den Segeln zu nehmen, indem sie ihren Anliegen selbst verstärktes Gewicht einzuräumen versuchen. Vor allem auf diesem mittelbaren Wege entfalten die Protestparteien außerordentliche Fernwirkungen<sup>57</sup>. Das kann dazu führen, daß Vorhaben und Anliegen, die gestern noch als absolut utopisch gegolten haben, plötzlich durchaus realisierungsfähig werden mögen<sup>58</sup>.

Nun bestehen viele der skizzierten Mängel des politischen Kräftespiels schon seit langem. Wenn sie sich aber in jüngster Zeit als *besonders* unerträglich herausstellen, so hat das vor allem darin seinen Grund, daß das politische Schauspiel sich heute vor dem Hintergrund einer merklich düsteren gesamtwirtschaftlichen Zukunftsperspektive vollzieht. Die hohen realen Wachstumsraten der vergangenen Jahrzehnte ermöglichten es,

aus einem andauernd und stark wachsenden Kuchen – trotz beträchtlicher Mängel der politischen Willensbildung – immer noch ausreichende Mittel für allgemeine Belange abzuzweigen, ohne dadurch den Bürger zu überlasten. Angesichts der durch das Wachstum in die öffentlichen Kassen geschwemmten Steuermilliarden schien man sich gewisse Mängel der politischen Willensbildung sozusagen leisten zu können. – Die Wachstumsraten der Vergangenheit werden wir aber in der Zukunft nicht mehr erwarten können. Die Belastung der Bürger steigt<sup>59</sup>. Da die von der Gemeinschaft als Ganzer zu bewältigenden Herausforderungen, wie z. B. Umweltschutz und zunehmende Energie- und Rohstoffknappheit, gleichzeitig zunehmen, treten die Fehlentwicklungen der politischen Willensbildung allmählich zwangsläufig schärfer als bisher hervor. Die sich in vielen Schattierungen zeigende Protestwählerbewegung beruht also durchaus nicht auf rein subjektiv-gefühlsmäßigen Empfindungen, sondern entspringt einer gewandelten objektiven Lage.

Dennoch kann die Gründung einer „Steuerzahlerpartei“ schwerlich als Patentrezept für eine Eindämmung der skizzierten Mängel angesehen werden, schon deshalb, weil eine solche Partei in der Bundesrepublik wohl keinen dauerhaften Erfolg haben würde. Dies folgt u. a. daraus, daß die sinnvolle Teilnahme an der parlamentarischen Arbeit ein umfassendes Parteiprogramm voraussetzt, das sich dann aber nicht auf Steuerzahlerbelange beschränken dürfte. Zudem ist es, wie dargelegt, äußerst zweifelhaft, ob eine solche Partei die Fünf-Prozent-Hürde überspringen und schon gar, ob sie sich auf Dauer im Parlament halten könnte<sup>60</sup>.

Der Bund der Steuerzahler wird deshalb zwar versuchen, die derzeitige Aufgeschlossenheit der „etablierten“ Parteien für Steuerzahler-Belange nach Kräften zu nutzen. Auf Dauer wird es aber seine Aufgabe bleiben, in beständiger Arbeit seinen Beitrag für die Verbesserung der Finanzpolitik zu leisten und sich dabei auch weiterhin auf seine bisherigen *Verbündeten* zu verlassen. Diese sind z. T. mächtiger als er selbst. Dadurch kann die Schwierigkeit einer wirksamen Durchsetzung der vom Bund der Steuerzahler in Anspruch genommenen allgemeinen Interessen<sup>61</sup> bis zu einem gewissen Grade ausgeglichen werden. Jene Verbündeten sind bisher zwar schon teilweise angesprochen worden, sie sollen im folgenden aber eingehender und im Zusammenhang betrachtet werden. Dabei wird den sich von Fall zu Fall ergebenden Allianzen – etwa mit der Deutschen Steuergewerkschaft – allerdings nicht weiter nachgegangen<sup>62</sup>. Behandelt werden nur solche Akteure, die von ihrer Grundhaltung her dem Bund der Steuerzahler nahestehen und deshalb so etwas wie „natürliche“ Bundesgenossen darstellen.

Hier ist an erster Stelle die sogenannte *öffentliche Meinung* zu nennen<sup>63</sup>, bei der die Vertreter von Presse, Rundfunk und Fernsehen eine Schlüsselstellung innehaben, weil sie öffentliche Meinung, genauer: die *veröffentlichte Meinung*, artikulieren. Da der Bund der Steuerzahler allgemeine Interessen auf sein Panier geschrieben hat und Mißstände aufdeckt, ergibt sich eine ganz natürliche Interessenparallelität zu Presse, Funk und Fernsehen, die ihrer Natur nach ebenfalls kritisch sind und ihre Aufgabe nicht zuletzt darin sehen, eine öffentliche Kontrollfunktion auszuüben<sup>64</sup>. Diese Bundesgenossenschaft schafft die besten Voraussetzungen für ein Wirken des Bundes der Steuerzahler und trägt dazu bei, daß die Abdruckergebnisse des Bundes der Steuerzahler in der Presse und die Resonanz in den übrigen Medien um ein Vielfaches besser sind als die manch anderer, finanziell viel stärkerer Interessenorganisationen, die ihn immer wieder um sein großes Echo in den Massenmedien beneiden<sup>65</sup>. Als Gegengewicht gegen Fehlentwicklungen der pluralistischen Kräfte spielt auch die *Rechtsprechung*, vor allem *des Bundesverfassungsgerichts*, welche von Parteien, Interessenverbänden und Bürokratie relativ unabhängig ist<sup>66</sup>, eine wachsende Rolle. Das Bundesverfassungsgericht hat gerade in den letzten Jahren eine immer intensivere Kontrolle ausgeübt und eine größere Zahl von Gesetzen für verfassungswidrig erklärt. Das hat dem Gericht zwar manche Kritik und den Vorwurf eingetragen, es würde die gebotene richterliche Zurückhaltung (*judicial restraint*) vermissen lassen, in den Bereich des Gesetzgebers hineinregieren und dessen Handlungsspielraum ungebührlich einengen. In Wahrheit aber ist die zunehmende Intensität der Verfassungsrechtsprechung zu einem guten Teil nur die Kehrseite der wachsenden Fehlentwicklungen im Bereich der Gesetzgebung<sup>67</sup>: Die Gegengewichtsfunktion der Verfassungsrechtsprechung wird um so fühlbarer, je größer die Mängel der politischen Willensbildung werden, so daß man das Gericht etwas pointiert bereits als „Dritte Kammer“ der Gesetzgebung (neben Bundestag und Bundesrat) bezeichnet hat.

Diese Entwicklung, die durch eine – angesichts der Offenheit der meisten verfassungsrechtlichen Normen – unerläßliche Einbeziehung politik- und sonstiger sozialwissenschaftlicher Elemente in die Entscheidungsfindung des Gerichts gefördert wird, hat zugleich zu einer beträchtlichen Erhöhung des Stellenwerts des Verfassungsrechts und der Verfassungsinterpretation für alle politischen Akteure geführt. Der Bund der Steuerzahler versucht, dieser Entwicklung dadurch Rechnung zu tragen, daß verfassungsrechtliche Gutachten im Bouquett der Arbeiten des Karl-Bräuer-Instituts ein wachsendes Gewicht erhalten. Die Ausarbeitung über die

Verfassungswidrigkeit der Abgeordnetengesetze in Bund und Ländern dürfte das Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts wesentlich beeinflusst haben. Das Gericht hat die vom Bund der Steuerzahler seit langem geforderte Beseitigung der Privilegien der Abgeordnetenbesoldung endlich durchgesetzt<sup>68</sup> und erwies sich so, wenn das Wort nicht zu vermessen klingt, ebenfalls als wichtiger Bundesgenosse des Bundes der Steuerzahler. Ein anderes verfassungsrechtliches Gutachten, welches 1977 auf Anfrage des Gerichts erstellt worden ist, betrifft die Besteuerung von Zinsen aus privatem Geldvermögen bei Geldentwertung<sup>69</sup>. In dieser Sache sind mehrere Verfassungsbeschwerden in Karlsruhe anhängig, die voraussichtlich Ende 1978 entschieden werden. – Darüber hinaus werden verfassungsrechtliche Aspekte auch in schwerpunktmäßig finanz- und steuerpolitischen Arbeiten mit berücksichtigt.

Die Gegengewichtsfunktion beschränkt sich aber durchaus nicht auf das Bundesverfassungsgericht, sondern gilt – im öffentlich-rechtlichen Bereich – auch für die *Finanz- und Verwaltungsgerichte*. Dementsprechend sieht der Bund der Steuerzahler es als eine seiner Aufgaben an, über Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, deren Klärung im allgemeinen Interesse liegt, Musterprozesse zu führen (bzw. führen zu lassen)<sup>70</sup>.

Hier zeigt sich allerdings auch eine bedeutsame Lücke im System der Rechtskontrolle der Bundesrepublik. Gegen rechtswidrige Belastung mit Steuern kann der einzelne Steuerzahler Klage bei den Finanzgerichten erheben. Anders ist es bei rechtswidriger *Verausgabung* von öffentlichen Mitteln. Die Prozeßordnungen geben nur demjenigen ein Klagerecht, der unmittelbar in seinen Rechten verletzt ist<sup>71</sup>. Diese direkte rechtliche Betroffenheit des einzelnen Steuerzahlers liegt bei der Verausgabung öffentlicher Mittel nicht vor, so daß er keine Klagebefugnis besitzt. Auch Verbände haben hier kein Klagerecht. Und von Amts wegen (d. h. ohne Klage eines Berechtigten) können die Gerichte nach deutschem Prozeßrecht im allgemeinen nicht tätig werden: „Wo kein Kläger, da kein Richter“.

Auch hinsichtlich der rechtswidrigen Verausgabung von öffentlichen Mitteln kann aber durchaus ein Bedürfnis nach gerichtlicher Kontrolle bestehen. Um auch insoweit die Kontrollfunktion der Gerichte zu aktivieren, empfiehlt sich die Einsetzung eines „*Vertreters des öffentlichen Interesses*“ mit eigener Klagebefugnis<sup>72</sup>; für den Bereich des Verfassungsrechts haben Kelsen und Marcic schon früher den Vorschlag gemacht, einen „Verfassungsanwalt“ beim Verfassungsgericht zu bestellen<sup>73</sup>. Zu denken wäre schließlich auch daran, dem Bund der Steuerzahler das Recht der *Verbandsklage* zu geben. Ähnliche Gründe, wie sie für die

teilweise bereits eingeführte Verbandsklage von Konsumentenverbänden und die diskutierte Einführung für Umweltschutzverbände sprechen, können auch für die Steuerzahlerverbandsklage geltend gemacht werden: In allen Fällen handelt es sich um sog. public-interest-organisations, also um Verbände, die allgemeine Interessen wahrnehmen, welche im pluralistischen Kräftespiel ansonsten leicht zu kurz kommen und welche deshalb der Stärkung durch den gerichtlichen Schutz bedürfen<sup>74</sup>. Konsequenterweise hat der Bund der Steuerzahler beide Anliegen (Vertreter des öffentlichen Interesses und Steuerzahler-Verbandsklage) in seinen Forderungskatalog aufgenommen<sup>75</sup>.

Angesichts der unerhörten Kompliziertheit und der vielfachen Interdependenz allen sozialen Geschehens, in die jede politische Entscheidung heute gestellt ist, gewinnen die *Sozialwissenschaften* zwangsläufig einen zunehmenden Einfluß auf die praktische Politik, ist doch das Bewußtsein der Interdependenz allen sozialen Geschehens gerade das eigentlich Typische der sozialwissenschaftlichen Denkweise<sup>76</sup>. Der Einfluß der Sozialwissenschaften findet seine Institutionalisierung in *unabhängigen Kommissionen und Sachverständigenräten* und ihren Berichten und Gutachten. Obwohl diese formell nur vorbereitendes Material für die politische Entscheidung liefern, können (und *sollen*) sie deren tatsächlichen Spielraum doch einengen. Derartige Gremien sind sozusagen Mittler zwischen Wissenschaft und Politik und haben die Aufgabe, die Wissenschaft für die Verbesserung der Politik zu mobilisieren; in diesem Sinne gehören sie ebenfalls zu den Akteuren der Politik. Vor allem haben sie eine Gegengewichtsfunktion gegen Fehlentwicklungen des wirtschaftlich-politischen Kräftespiels<sup>77</sup>. Das zeigt sich nicht zuletzt daran, daß unabhängige Sachverständigengremien gerade für diejenigen Bereiche eingesetzt werden, in denen sich Fehlentwicklungen zeigen (die gerade der Gesamtheit zum Schaden gereichen): der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ zur Bekämpfung von gesamtwirtschaftlichen Rezessionen mit Arbeitslosigkeit einerseits, übermäßigen Steigerungen des Preisniveaus andererseits<sup>78</sup>; der „Rat von Sachverständigen für Umweltfragen“ zur Sicherung eines befriedigenden Umweltschutzes<sup>79</sup>; die „Monopolkommission“ zur Bekämpfung übermäßiger Unternehmenskonzentration und Aufrechterhaltung eines befriedigenden Wettbewerbs<sup>80</sup>. Zur Begutachtung der Höhe und Ausgestaltung der Abgeordnetenbezüge wurden 1974 im Bund ein „Beirat für Entschädigungsfragen“<sup>81</sup> und 1978 in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Bayern Diäten-Kommissionen berufen. Eine den steuerpolitischen Bereich direkt betreffende Kommission hat kürzlich die Steuervergünstigun-

gen der Landwirtschaft unter die Lupe genommen<sup>82</sup>. Von großer finanzpolitischer Tragweite könnte auch das Gutachten der sog. Transfer-Kommission werden, mit dessen Vorlage bis Ende des Jahres gerechnet wird.

Wichtige ständige Beratungsgremien sind auch die Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundesfinanzministerium und beim Bundeswirtschaftsministerium. (In beiden ist Günter Schmölders seit vielen Jahren Mitglied.) Sie sind autonome Gremien von Hochschullehrern (nicht mehr als 25, die grundsätzlich auf Lebenszeit ernannt und auf Vorschlag des Beirats vom zuständigen Minister berufen werden) und nehmen in ihren Gutachten, deren Themen sie selbst bestimmen, zu grundlegenden wirtschaftspolitischen Problemen Stellung.

Wie sehr der Bund der Steuerzahler die Sachverständigengremien als Verbündete betrachtet, zeigt nicht nur sein nachhaltiges Eintreten für die Berufung etwa von unabhängigen Diäten-Kommissionen, sondern auch die Tatsache, daß sich sehr häufig Parallelen zwischen den Forderungen des Bundes der Steuerzahler und den Stellungnahmen der Wissenschaft und der von ihr gebildeten Sachverständigenräte zeigen. Bedenkt man, daß als „Kern aller Einflußnahme“ des Bundes der Steuerzahler „die wissenschaftliche Arbeit“ herausgestellt wird<sup>83</sup>, so kann dies schwerlich überraschen. So ist z. B. die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung monierte starke Anhebung der Gehälter im öffentlichen Dienst seit 1969<sup>84</sup> vom Bund der Steuerzahler immer wieder an die Öffentlichkeit getragen worden, ebenso wie die vom Sachverständigenrat hervorgehobenen unsozialen Auswirkungen der „heimlichen Steuererhöhungen“<sup>85</sup>. Auch die Warnungen des Bundes der Steuerzahler vor der Misere der Staatsfinanzen sowie die Forderung nach einer mittelfristigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte<sup>86</sup> wurden durch Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium<sup>87</sup> und des Sachverständigenrates<sup>88</sup> bestätigt. Das angeführte Gutachten des Beirats beim Bundesfinanzministerium unterstrich auch – wie der Bund der Steuerzahler – die Notwendigkeit, unvoreingenommen bestehende Privatisierungsmöglichkeiten zu nutzen. Weitere Schützenhilfe leistete der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, der – in Übereinstimmung mit dem Bund der Steuerzahler<sup>89</sup> – zur Belebung des Wachstums und der Beschäftigung Steuersenkungen gegenüber Ausgaben ausweitungen eindeutig den Vorrang gibt<sup>90</sup>. Auch die langjährige Forderung des Bundes der Steuerzahler, die Gewerbesteuer abzubauen, wird durch Gutachten unabhängiger Kommissionen bestätigt<sup>91</sup>.

Neben den genannten Gremien gibt es eine Unzahl von Fachbeiräten, welche von Ministerien aufgrund der §§ 61, 62 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO I) errichtet worden sind. Ihre Aufgaben und Tätigkeiten sind kaum noch zu überschauen. Die Beantwortung einer kleinen Parlamentsanfrage durch die Bundesregierung ergab, daß 1977 nicht weniger als 358 Beiräte, Ausschüsse, Kommissionen und ähnliche Gremien allein im Bereich des Bundes bestanden<sup>92</sup>. Ähnliche Verhältnisse herrschen in den Bundesländern. Inwieweit sie alle nützliche Arbeit leisten oder nur dem Prestigebedürfnis des berufenden Ministeriums oder der in sie Berufenen dienen, läßt sich nicht einheitlich beurteilen. Es ist nicht auszuschließen, daß die oben für die Bürokratie geschilderten Auswüchse einer übersteigerten Expertenmentalität auch im Beratungswesen bisweilen ihre Wirkung entfalten.

Die Vielzahl der Beratungsgremien weist auf eine wesentliche Problematik hin: Obwohl Sachverständigenräte heute mit zu den treibenden Kräften der Politik gehören und damit die Frage, wie Politikberatung am besten zu institutionalisieren ist, eine zentrale Frage der Organisation von Staat und Gesellschaft geworden ist, enthält das Grundgesetz darüber kein Wort.

Dementsprechend weisen die Gremien beträchtliche Unterschiede hinsichtlich Errichtung, Zusammensetzung und Status auf. Vor allem besteht die Gefahr, daß das berufende Organ eine Kommission nicht in der Weise einsetzt, daß Fehlentwicklungen möglichst offengelegt und bekämpft werden, sondern daß die nach Auftrag, Status und Zusammensetzung der Kommission zu erwartenden Gutachten eher den Auftraggeber bestätigen.

Die Verfassungstheorie wird (zusammen mit der politischen Theorie) die bisherige Vernachlässigung der Problematik der Politikberatung aufgeben und Grundsätze für sie erarbeiten müssen, die schließlich ihren Niederschlag in einer Ergänzung des Grundgesetzes finden könnten. Vorbild könnte hierbei die Regelung für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sein (an die sich auch die Regelung für die Monopolkommission anlehnt)<sup>93</sup>.

Zu den wichtigsten Verbündeten des Bundes der Steuerzahler gehören die unabhängigen *Rechnungshöfe* in Bund und Ländern<sup>94</sup>, welche die gesamte öffentliche Hand auf Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu kontrollieren haben<sup>95</sup>. Sie können und sollen vor allem ein Gegengewicht gegen die oben angesprochenen bürokratieinternen Aufblähungstendenzen darstellen. Dies kommt auch in den Haushaltsordnungen zum Ausdruck, nach denen die Rechnungshöfe u. a. zu prüfen haben, ob die jeweilige öffentliche Aufgabe „mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder

auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann“<sup>96</sup>. Gegen öffentliche Verschwendung zieht auch der Bund der Steuerzahler nachdrücklich zu Felde. Seine einschlägigen Publikationen ergänzen die Berichte der Rechnungshöfe, indem sie in eingängiger Aufmachung in Text und Bild jeweils Roß und Reiter nennen. Konsequenterweise tritt der Bund der Steuerzahler nachdrücklich für eine Stärkung der Rechnungshöfe ein<sup>97</sup> und befürwortet auch die Verbesserung der zum Teil noch höchst mangelhaften Finanzkontrolle im Bereich der Gemeinden<sup>98</sup>.

Weitere mögliche Bundesgenossen des Bundes der Steuerzahler sind schließlich die *Finanzminister* in Bund und Ländern. Hier zeigt sich eine für den modernen Parteien- und Verbändestaat typische Strukturveränderung. Ursprünglich war die Sicherung der allgemeinen Steuerzahler-Interessen die eigentliche Aufgabe der Parlamente. Sie sahen ihre Funktion darin, die Stände und später das Bürgertum vor dem unkontrollierten Zugriff ausgabefreudiger Landesherren zu schützen. Die Entwicklung zur modernen Parteien- und Verbandsdemokratie hat jedoch zu einer „Umkehrung der Rollen“ geführt; „statt die Regierungen in ihrem finanziellen Ausdehnungsstreben zu zügeln, erliegt das Parlament unter dem Einfluß seiner Mehrheitsparteien immer häufiger der Versuchung, großzügige Sozialmaßnahmen und andere Ausgaben zu beschließen, für deren Deckung der Regierung die Sorge überlassen bleibt“<sup>99</sup>.

Diese „Ausgabefreudigkeit“ versucht das Grundgesetz dadurch zu bremsen, daß Art. 113 der Bundesregierung ein Vetorecht u. a. gegen ausgabenerhöhende Beschlüsse des Bundestages gibt. Die Bestimmung leidet indes an einem Konstruktionsmangel und ist deshalb – mit einer unerheblichen Ausnahme – noch niemals angewendet worden. Ein Grund liegt darin, daß das Gegengewichtsverhältnis von Regierung und Parlament, von dem die klassische Gewaltenteilungslehre noch ausgeht, nicht mehr vorliegt. Zwischen Regierung und Parlament (smehrheit) besteht deshalb – jedenfalls vor der Öffentlichkeit – keine wirksame gegenseitige Kontrolle<sup>100</sup>. Hinzu kommt, daß „die Fachminister nicht minder ausgabefreudig (sind) als das Parlament“ (Hans Peters). „Da die Höhe der Ausgaben eines Ressorts gewissermaßen zugleich ein Gradmesser seiner Bedeutung ist“<sup>101</sup>, drängen die Fachministerien von Jahr zu Jahr auf eine möglichst große Ausweitung ihres Budgets.

Das bedeutet allerdings nicht, daß es überhaupt keine Bremsen gegen übermäßige Ausgaben gäbe. Hinter verschlossenen Türen kann durchaus ein erbittertes Ringen vor sich gehen, insbesondere bei der Aufstellung, teilweise auch bei der Ausführung des Haushaltsplans. Und hier hat der

Finanzminister eine Schlüsselrolle inne<sup>102</sup>. Seine Aufgabe ist es, die Ausgabenanforderungen so weit zurückzudrängen, daß er einen verantwortbaren Gesamt-Haushaltsplanentwurf vorlegen kann. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, geben das Grundgesetz und die Bundeshaushaltsordnung dem Bundesfinanzminister<sup>103</sup> eine der „stärksten Stellungen, die in den europäischen und außereuropäischen Staaten vorkommt“ (Vialon).

Die starke *rechtliche* Stellung sagt indes noch nicht notwendig etwas aus über die *faktische* Stärke. Der Finanzminister ist in der Regierung naturgemäß oft in der Minderheit und sieht sich leicht einer Art „Anti-Abstrichsolidarität“ (Senf) seiner Ministerkollegen gegenüber. Dann kommt es auf die Haltung des Bundeskanzlers an. Steht dieser auf seiner Seite, kann der Bundesfinanzminister nicht überstimmt werden<sup>104</sup>. Das ist in der Praxis aber durchaus nicht gewährleistet. Es ist deshalb wichtig, daß bei Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Finanzminister und seinen Ressortkollegen die Öffentlichkeit sich auf die Seite des für Sparsamkeit eintretenden Finanzministers stellt, so daß Regierungschef und Regierungspartei sich einen etwaigen Rücktritt des Finanzministers aus einem solchen Grund (Beispiel: Alex Möller) politisch nur schwer leisten können. So sind, wie etwa Fritz Schäffer vorbildlich gezeigt hat, „für eine starke, kampfbereite Persönlichkeit auf dem Posten des Finanzministers große Möglichkeiten für eine sparsame Finanzwirtschaft gegeben“ (Nöll von der Nahmer). Der Bund der Steuerzahler kann ihm hierbei in der Öffentlichkeit beträchtlich den Rücken stärken.

Wie die Darstellung zeigen sollte, gibt es in einer modernen pluralistischen Demokratie wie der Bundesrepublik eine Reihe von typischen Mängeln und Fehlentwicklungen im politischen Willensbildungsprozeß, die sich im Bereich der Steuer- und Finanzpolitik früher und deutlicher gezeigt haben als in anderen Bereichen. Andererseits besitzen wir gerade in der Bundesrepublik aber auch Einrichtungen, die geeignet sind, typischen Mängeln der politischen Willensbildung und Entscheidung entgegenzuwirken, ja deren eigentliche Funktion zu einem guten Teil darin besteht, Pluralismusdefizite aufzufangen und einzudämmen. Dazu gehören die öffentliche Meinung, die Rechtsprechung, vor allem des Bundesverfassungsgerichts, unabhängige Sachverständigenräte, die Rechnungshöfe und die Finanzminister. Soweit der Bund der Steuerzahler seinem Anspruch, organisierter finanzpolitischer Sachverstand zu sein, gerecht wird, erweisen sich diese Einrichtungen als seine natürlichen Bundesgenossen; im bewußten Zusammenwirken mit ihnen kann der Bund der Steuerzahler letztlich sehr viel mehr erreichen, als sich –

angesichts der Schwierigkeit der Organisation der allgemeinen Steuerzahlerinteressen – auf den ersten Blick vermuten ließe.

## Anmerkungen

- \* Der Verfasser dankt den Herren *Rolf Borell*, *Ernst H. Kunze* und *Karl Heinz Langer* für die freundliche Durchsicht des Manuskripts, für Kritik und Anregungen.
- <sup>1</sup> *Günter Schmölders*, Steuerzahlerbewegung und Verwaltungsreform in den Vereinigten Staaten, Reichsverwaltungsblatt 1929, Heft 47; *ders.*, Die Mitarbeit der Steuerzahler an Kommunalaufgaben in den USA, Zeitschrift für Kommunalwirtschaft 1929, Heft 22 (S. 1657 ff.); *ders.*, Steuerzahlerbewegung und Budgetreform in den Vereinigten Staaten, Wirtschaftsdienst 1929, Heft 42; *ders.*, The Taxpayer's Movement in Europe, National Municipal Review 1930; *ders.*, Die Steuerzahlerbewegung in Schweden, Köln 1950.
- <sup>2</sup> Zu den Einzelheiten der Entstehung, der Organisation und Struktur des Bundes der Steuerzahler vgl. *Kunze/Schelle*, Der Bund der Steuerzahler, 1977; *Schmölders*, Ursprung und Entwicklung der Steuerzahlerbewegung, Festschrift für *Willy Haubrichs*, 2. Aufl., 1977, S. 15 (29 ff.).
- <sup>3</sup> Unter der Betreuung von *Schmölders* entstand auch die erste wissenschaftliche Gesamtdarstellung über den Bund der Steuerzahler: *Karl-Heinz Däke*, Der Bund der Steuerzahler. Einflußmöglichkeiten einer Organisation der Steuerzahler auf die Rationalität steuer- und finanzpolitischer Entscheidungen, Kölner wirtschafts- und sozialwiss. Diss., 1975.
- <sup>4</sup> Vgl. *Kunze/Schelle*, Der Bund der Steuerzahler, 1977, S. 27 f.
- <sup>5</sup> *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (Hrsg.), Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem, 1971, S. 39.
- <sup>6</sup> *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (Hrsg.), Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem, 1971, S. 40; *Däke*, Der Bund der Steuerzahler, 1975, S. 124 ff.; *Kunze/Schelle*, Der Bund der Steuerzahler, 1977, S. 11.
- <sup>7</sup> *Willy Haubrichs*, Der ausgebeutete Steuerzahler, 1978, S. 115.
- <sup>8</sup> Zur Breite des Aktionsfeldes des Bundes der Steuerzahler *Karl-Heinz Däke*, Der Bund der Steuerzahler, 1975, S. 50 ff.
- <sup>9</sup> Dazu Näheres bei *v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 81 ff. m.N.
- <sup>10</sup> Zu diesen hier nur skizzierten Zusammenhängen *v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 48 ff., 175, 183 ff. m.N.
- <sup>11</sup> Dazu auch unten zu FN 42 f.
- <sup>12</sup> Kritik daran etwa bei *Hans Peters*, Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, 1969, S. 27. – Auf die neuesten Werke der Allgemeinen Staatslehre, etwa von *Roman Herzog* (1971) und *Reinhold Zippelius* (6. Aufl. 1978) trifft diese Kritik aber kaum noch zu.
- <sup>13</sup> *Schmölders*, Finanzpolitik, 3. Aufl., S. 94.
- <sup>14</sup> Ohne Einbeziehung jener Kräfte müßte eine Staats- und Verfassungslehre heute „leeres Normengeplapper“ bleiben, wie *Loewenstein*, Verfassungslehre, 2. Aufl., 1969, S. IV – allerdings etwas überspitzt – geschrieben hat.
- <sup>15</sup> *Schmölders*, Finanzpolitik, 3. Aufl., 1970, S. 94.
- <sup>16</sup> Dies gilt jedenfalls für das Auftreten in der Öffentlichkeit. Hinter den Kulissen kann es in parteiinternen Gremien häufiger zu Gegensätzen zwischen der Regierung und den Abgeordneten der Regierungsfraktion kommen, die im Einzelfall sogar zum offenen Gegensatz führen können, wie es die Rentenfrage 1976/77 gezeigt hat.
- <sup>17</sup> Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 1977, S. 807–824.
- <sup>18</sup> Ein gewisses Gegengewicht kann allerdings der Bundesrat bilden, wenn die Parteien, die im Bundestag die Opposition bilden, darin die Mehrheit besitzen, wie es derzeit der Fall ist.
- <sup>19</sup> *v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 44 f. m.N.

- <sup>20</sup> BVerfGE 40, S. 296. Vgl. auch das dem Bundesverfassungsgericht vorgelegte Gutachten des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, welches die Ergebnisse des Diäten-Urteils in einigem Umfang vorweggenommen hatte: v. Arnim, Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz, 1975, Heft 32 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler.
- <sup>21</sup> v. Arnim, a. a. O., S. 73; zustimmend Häberle, Neue Juristische Wochenschrift 1976, S. 537 (542 f.).
- <sup>22</sup> BVerfGE 40, S. 296 (327). Vgl. auch das im Auftrag des Bundes der Steuerzahler erstellte Gutachten von Manfred Friedrich, Der Landtag als Berufsparlament?, Heft 38 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, 1977.
- <sup>23</sup> v. Arnim, Parlamentsreform, Heft 16 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, 1970, S. 68; ders., Die Abgeordnetendiäten, Heft 28 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, 1974, S. 49 f.; ders., Reform der Abgeordnetenentschädigung, Heft 35 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, 1976, S. 45 f.
- <sup>24</sup> Der Gedanke, daß Volksbegehren und Volksentscheide ein Gegengewicht gegen die Übermacht der Parteien und der von ihnen beherrschten Parlamente bilden können, findet sich schon bei Gustav Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Bd., 1930, S. 285 (287).
- <sup>25</sup> Zugleich dürfte der Zulauf, den die sog. „bunten Listen“ bei den Landtagswahlen in Hamburg und Niedersachsen erfahren haben und der die FDP ihre Sitze in den beiden Landesparlamenten gekostet hatte, und die Ankündigung der Gründung weiterer Protestwählerparteien dazu beigetragen haben, das nordrhein-westfälische Diäten-Kartell aufzubrechen. Die FDP war ja die erste, die kurz nach den Wahlen in Niedersachsen und Hamburg ihre Unterschrift unter den Diäten-Gesetzentwurf zurückzog.
- <sup>26</sup> BVerfGE 20, S. 56; 24, S. 300.
- <sup>27</sup> Vgl. dazu vor allem die grundlegenden Veröffentlichungen von Theodor Eschenburg, insbes. Der Beamte in Partei und Parlament, 1952; Ämterpatronage, 1961. Aus der Sicht des Bundes der Steuerzahler: Haubrighs, Der ausgebeutete Steuerzahler, 1978, S. 63 f.
- <sup>28</sup> § 31 Abs. 1 Satz 1 Beamtenrechtsrahmengesetz.
- <sup>29</sup> Vgl. § 36 Bundesbeamtengesetz. – Zu erwägen ist allerdings, ob der Kreis der politischen Beamten nicht zu weit gefaßt ist und ob es nicht angebracht wäre, sie lediglich „auf Zeit“ zu berufen. Dazu König/Kroppenstedt, Neutralisierung der Bürokratie. Zum Problem der Spitzenposition auf Zeit im öffentlichen Dienst, Zeitschrift für Politik 1977, S. 240 ff. m.w.N.
- <sup>30</sup> Ein besonderes Problem ist die Ämterpatronage in den Rundfunk- und Fernsehanstalten, die ebenfalls immer weiter um sich greift, was Ernst Forsthoff veranlaßte, sie als „Nisthöhlen für Cliques“ zu bezeichnen, während der frühere Verfassungsrichter Willi Geiger von „Pfründen für Funktionäre“ spricht.
- <sup>31</sup> Hier zeigt sich beispielhaft, welche Bedeutung eine Steuerzahler-Verbandsklage haben könnte. Dazu unten zu FN 74 f.
- <sup>32</sup> Dazu Schmolders, Finanzpolitik, 3. Aufl., S. 123 ff.
- <sup>33</sup> Dazu v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 151 ff. m.w.N.
- <sup>34</sup> Dazu Edwin H. Buchholz, Schutzverbände, Die (un)organisierten Schutzbedürftigen im modernen Verbändepluralismus, in: Festschrift für Willy Haubrighs, 2. Aufl., 1977, S. 35 (53 ff.).
- <sup>35</sup> Buchholz, a. a. O., S. 64 ff.
- <sup>36</sup> Schmolders, Das Selbstbild der Verbände, 1965, S. 91: Es zeigt sich „sehr deutlich, daß der Organisationsgrad um so niedriger ist, je allgemeiner die Interessen, dagegen um so höher, je spezieller die zu vertretenden gemeinsamen Interessen sind“. Mancur Olson jr. hat in seinem Buch „Die Logik des kollektiven Handelns“, deutsche Ausgabe: Tübingen 1968, eine stringente Begründung dieser Zusammenhänge auf politisch-ökonomischer Grundlage vorgenommen.

- <sup>37</sup> Bericht der *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*, 1976, Kap. I, RN 36.
- <sup>38</sup> Dazu *Schmölders*, Finanzpolitik, 3. Aufl. 1970, S. 223 ff.
- <sup>39</sup> 6. Subventionsbericht der Bundesregierung v. 17. 11. 1977, BT-Drucks. 8/1195. Kommentierung in *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (Hrsg.), Belastung ohne Ende?, 1978, Anl. 5. Zur Entwicklung und Kritik der Steuervergünstigungen vgl. auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (Hrsg.), Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem, 1971, S. 49 ff.; *Schmölders/Schelle*, Der manipulierte Steuerzahler, 1977, Heft 39 der Schriftenreihe des *Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler*.
- <sup>40</sup> Zur inneren Logik eines derartigen Vorschlags v. *Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 171 m.N.
- <sup>41</sup> So z. B. *Biedenkopf*.
- <sup>42</sup> Dazu im einzelnen v. *Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 108 ff. m.w.N.
- <sup>43</sup> *Borell*, Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften, 1974, Schriftenreihe des *Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler*, Heft 29, S. 72 f.
- <sup>44</sup> BVerfGE 40, S. 296.
- <sup>45</sup> BVerfGE 40, S. 296 (297).
- <sup>46</sup> v. *Arnim*, Das Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete, 1976, hrsg. vom *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* in der Reihe „Kurzanalysen“.
- <sup>47</sup> § 27 Abs. 3 und 4 Niedersächsisches Abgeordnetengesetz v. 3. 2. 1978 (GVBl. S. 101).
- <sup>48</sup> Hierzu *Schmölders*, Finanzpolitik, 3. Aufl. S. 108 ff.
- <sup>49</sup> Vgl. *Haubrachs*, Der Aufstieg der Bürokraten, in: *Der Apparatschik*, 1977.
- <sup>50</sup> § 35 Abs. 1 Satz 1 Beamtenrechtsrahmengesetz, § 35 Abs. 1 Satz 1 Bundesbeamtengesetz.
- <sup>51</sup> Vgl. z. B. *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., 1966, S. 266 ff.
- <sup>52</sup> Die Feststellung von *Joseph Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., 1950, S. 331, dürfte auch für unsere Lage zutreffen: „Wir tun gut daran, gleich von Beginn an zu erkennen, daß es ebenso wirklichkeitsfremd wäre, sich ausschließlich auf ein rein altruistisches Mitgefühl zu verlassen, wie dessen Bedeutung und Möglichkeit generell zu leugnen.“
- <sup>53</sup> *C. N. Parkinson*, Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, 1958.
- <sup>54</sup> *Schmölders*, Finanzpolitik, 3. Aufl., 1970, S. 113 f.; *Albers*, Ziele und Bestimmungsgründe der Finanzpolitik, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., 1975 ff., Bd. I, S. 123 (150 ff. m.w.N.)
- <sup>55</sup> *Schmölders*, a. a. O., S. 114.
- <sup>56</sup> v. *Arnim*, Das Dilemma der Steuervereinfachung, Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik, 1970, Heft 8; *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (Hrsg.), Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem, 1971, S. 38.
- <sup>57</sup> Bemerkenswert ist also, daß die weitgehenden Wirkungen wesentlich durch den derzeitigen politischen Überlebenskampf der FDP geprägt sind. In dieser Lage kann es sein, daß die bloße Ankündigung einer Steuerprotestpartei beträchtlich mehr in Bewegung bringt, als diese selbst es könnte, wenn sie tatsächlich in die Parlamente gelangte. Dazu: *Willy Haubrachs*, Von Steuergerechtigkeit keine Rede, Handelsblatt vom 30. 6. 1978, S. 6.
- <sup>58</sup> Ein Indiz ist der bereits oben angesprochene beachtliche und konkret ausgearbeitete Vorschlag des rheinland-pfälzischen Finanzministers *Gaddum*, die Einkommensteuer radikal zu vereinfachen. Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 28. 6. 1978.
- <sup>59</sup> Dazu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (Hrsg.), Belastung ohne Ende?, 1978.
- <sup>60</sup> *Willy Haubrachs*, Von Steuergerechtigkeit keine Rede, Handelsblatt v. 30. 6. 1978, S. 6.
- <sup>61</sup> Dazu *Däke*, Der Bund der Steuerzahler, 1975, S. 50 ff. (insbes. 78 f.); v. *Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 131 m.w.N.

- <sup>62</sup> Dazu *Kunze/Schelle*, *Der Bund der Steuerzahler*, 1977, S. 56.
- <sup>63</sup> *Schmölders*, *Finanzpolitik*, 3. Aufl., S. 130 ff.; *Däke*, *Der Bund der Steuerzahler*, 1975, S. 199 ff.
- <sup>64</sup> Die Kontrollfunktion wird jedoch geschwächt oder gar aufgehoben, soweit bestimmte Mängel die Einrichtungen der öffentlichen Meinung selbst erfassen. So werden die Rundfunk- und Fernsehanstalten schwerlich das Problem der Ämterpatronage aufgreifen (oben FN 30).
- <sup>65</sup> *Schmölders* behandelt die Steuerzahlerbewegung deshalb in seinem Lehrbuch der Finanzpolitik (3. Aufl., 1970, S. 137 f.) im Kapitel über „Die öffentliche Meinung“.
- <sup>66</sup> Die Richter des Bundesverfassungsgerichts werden je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat mit zwei Drittel Mehrheit auf die Dauer von 12 Jahren, längstens bis zur Vollendung des 68. Lebensjahres, gewählt. Wiederwahl ist ausgeschlossen (Art. 94 Abs. 1 GG, §§ 4, 6 und 7 Bundesverfassungsgerichtsgesetz). Diese Regelung gewährleistet ein relativ hohes Maß an Unabhängigkeit.
- <sup>67</sup> Dazu im einzelnen v. *Arnim*, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, 1977, S. 212 ff. (bes. 241 ff.).
- <sup>68</sup> Zur Entwicklung, v. *Arnim*, *Reform der Abgeordnetenentschädigung*, Heft 35 der Schriftenreihe des *Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler*, 1976, S. 9 ff.
- <sup>69</sup> v. *Arnim*, *Die Besteuerung von Zinsen bei Geldentwertung*, Heft 40 der Schriftenreihe des *Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler*, 1978.
- <sup>70</sup> *Däke*, *Der Bund der Steuerzahler*, 1975, S. 214 ff.; *Kunze/Schelle*, *Der Bund der Steuerzahler*, 1977, S. 46 f.
- <sup>71</sup> §§ 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung, 40 Abs. 2 Finanzgerichtsordnung, 90 Bundesverfassungsgerichtsgesetz.
- <sup>72</sup> v. *Arnim*, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, 1977, S. 313 f.
- <sup>73</sup> *Kelsen*, *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer*, Bd. 5, S. 75; *Marcic*, *Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat*, 1957, S. 443.
- <sup>74</sup> v. *Arnim*, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, 1977, S. 303 f., 309 ff. m.w.N.
- <sup>75</sup> Vgl. *Willy Haubrichs*, *Der ausgebeutete Steuerzahler*, 1978, S. 66; *ders.*, *Wirtschaftswoche* Nr. 4 v. 20. 1. 1978, S. 22.
- <sup>76</sup> *Schmölders*, *Enzyklopädisches Stichwort „Angewandte Wirtschaftstheorie“*, in: *Hicks*, *Einführung in die Volkswirtschaftslehre*, 1962, S. 307 (310 ff.).
- <sup>77</sup> Dadurch können sie naturgemäß leicht den Widerstand der für die Fehlentwicklung jeweils (Mit-)Verantwortlichen hervorrufen. Dies muß man z.B. bei Würdigung der heftigen Kritik der Tarifpartner, insbes. der Gewerkschaften, am Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Auge behalten, ohne daß der Sachverständigenrat und seine Gutachten dadurch allerdings gegen Kritik immunisiert werden dürften. Vgl. v. *Arnim*, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, 1977, S. 192, 327 m.N.
- <sup>78</sup> Gesetz über die Bildung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung v. 14. 8. 1963 (BGBl. I S. 685).
- <sup>79</sup> Der Rat wurde aufgrund eines Erlasses des Bundesministers des Inneren vom 28. 12. 1971 (BMBl. 1972 Nr. 3, S. 27) errichtet. Er hat vor kurzem sein zweites Hauptgutachten vorgelegt (BT-Drucks. 8/1938).
- <sup>80</sup> § 24 b Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (eingefügt 1973 durch eine Novelle zum GWB).
- <sup>81</sup> Dazu kritisch v. *Arnim*, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, 1977, S. 332 f.
- <sup>82</sup> Gutachten zur Besteuerung der Landwirtschaft, 1978, Heft 24 der Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen.
- <sup>83</sup> *Kunze/Schelle*, *Der Bund der Steuerzahler*, 1977, S. 56. Vgl. auch § 2 Abs. 2 der Satzung des *Präsidiums des Bundes der Steuerzahler*, wonach der Verein sich zur Aufgabe gesetzt hat, wissenschaftliche Untersuchungen zur Erreichung der oben genannten Ziele anzustellen.

- <sup>84</sup> Jahresgutachten 1972, Ziff. 338. Dazu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (Hrsg.), Geldentwertung und Steuerrecht, Heft 24 der Schriftenreihe, 1973, S. 40 f.
- <sup>85</sup> Jahresgutachten 1969, Ziff. 84. Dazu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (Hrsg.), Inflation – Auswirkungen und Voraussetzungen für ihre Dämpfung, Heft 23 der Schriftenreihe, 1972, S. 15 f.
- <sup>86</sup> *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (Hrsg.), Rekorddefizite erfordern Begrenzung der öffentlichen Haushalte, Nr. 11 der Stellungnahmen, 1974; *dass.*, Durch Einsparungen Steuererhöhungen vermeiden, Nr. 12 der Stellungnahmen, 1975.
- <sup>87</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Bulletin der Bundesregierung 1975, S. 1001 ff.
- <sup>88</sup> *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Sondergutachten zur konjunkturpolitischen Lage im August 1975, BT-Drs. 7/3976; *ders.*, Jahresgutachten 1975, BT-Drs. 7/4326, Tz. 333 ff. u. 424 ff.
- <sup>89</sup> *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Steuersenkung vorrangig – Leitlinien für die Finanz- und Steuerpolitik, Reihe „Kurzanalysen“, 1977.
- <sup>90</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft*, Aktuelle Probleme der Beschäftigungspolitik, Bulletin der Bundesregierung 1977, S. 1100 ff.
- <sup>91</sup> *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1976/77, BT-Drs. 7/5902, Tz. 353 ff.; Gutachten der *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*, 1976, Kap. III, Tz. 67 ff.; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium*, Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland, Heft 10 der Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 1968; Gutachten der *Steuerreformkommission* 1971, Heft 17 der Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 1971, Abschnitt VIII, Tz. 120 ff.
- <sup>92</sup> BT-Drs. 8/4884 v. 26. 5. 1977.
- <sup>93</sup> v. *Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 325 ff. m.N.
- <sup>94</sup> Vgl. auch *Kunze/Schelle*, Der Bund der Steuerzahler, 1977, S. 33.
- <sup>95</sup> Dazu *Schmölders*, Finanzpolitik, 3. Aufl., 1970, S. 426 ff.
- <sup>96</sup> Vgl. z. B. § 90 Ziff. 4 Bundeshaushaltsordnung.
- <sup>97</sup> Vgl. v. *Arnim*, Wirksamere Finanzkontrolle in Bund, Ländern und Gemeinden, erscheint im Herbst 1978 als Heft 42 der Schriftenreihe des *Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler*; *ders.*, Darf der Hessische Rechnungshof seine Bemerkungen unmittelbar dem Landtag zuleiten? Ein Beitrag für eine wirksame Finanzkontrolle in Hessen, Schriften des Bundes der Steuerzahler in Hessen, 1978.
- <sup>98</sup> *Siedentopf/Grunwald*, Die kommunale Rechnungsprüfung, Heft 36 der Schriftenreihe des *Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler*, 2. Aufl., 1977.
- <sup>99</sup> *Schmölders*, Finanzpolitik, 3. Aufl., 1970, S. 99.
- <sup>100</sup> Siehe oben zu FN 17 f.
- <sup>101</sup> *Schmölders*, Finanzpolitik, 3. Aufl., 1970, S. 195.
- <sup>102</sup> *Schmölders*, Finanzpolitik, 3. Aufl., 1970, S. 82.
- <sup>103</sup> Ähnliches gilt auch für die Finanzminister der Bundesländer.
- <sup>104</sup> § 26 der Geschäftsordnung der Bundesregierung.