

Professor Dr. Hans Herbert von Arnim*

Abgeordnetenmitarbeiter und Kostenpauschalen in Bayern

Stellungnahme nach Vorlage des Berichts des Bayerischen Obersten Rechnungshofs

A. Vorbemerkungen

I. Verschiebung der Reform auf die Zeit nach der Wahl?

Der Landtag hat im Frühjahr 2013 Reformen des finanziellen Status seiner Mitglieder beschlossen. Doch die vom Rechnungshof angemahnte Fortsetzung des Reformprozesses droht auf die Zeit nach der Landtagswahl und damit auf den St. Nimmerleinstag verschoben zu werden. Der Landtag verfolgt dabei eine ganz ähnliche Strategie wie der Bundestag, der eine Erhöhung seiner Diäten um fast 1000 Euro und ihre Dynamisierung¹ ebenfalls erst nach der Wahl angehen will².

II. Überblick über die bisherigen Reformen

In Bayern³ dürfen nun immerhin seit dem 1. 6. 2013 Ehegatten, Verwandte und Verschwägerter bis zum vierten Grad nicht mehr aus der Mitarbeiterpauschale der Abgeordneten bezahlt werden. Das ist ein sehr weitgehendes Verbot. Untersagt wird sogar die Beschäftigung von Verwandten und Verschwägerten anderer Abgeordneter bis zum dritten Grad und die Beschäftigung ernsthaft Zusammenlebender, auch wenn sie keinen Trauschein haben.

Die Abrechnung der Gehälter und anderen Aufwendungen für Mitarbeiter sowie entsprechender Dienst- und Werkverträge erfolgt in Zukunft durch das Landtagsamt. Diese Änderung tritt allerdings erst am 1. 10. 2013 in Kraft, also nach der Landtagswahl, und auf dann ausscheidende Abgeordnete, die ihre Mitarbeiter ja noch für über fünf Monate weiterbeschäftigen können, findet sie überhaupt keine Anwendung.

Zugleich legte der Landtag die gesetzliche Grundlage dafür, die Höhe der Nebeneinkommen von Abgeordneten zu publizieren. Auf dieser Basis wurden die Verhaltensregeln für Abgeordnete inzwischen konkretisiert⁴. Entsprechend der neuen Regelung des Bundestags werden zehn Stufen gebildet. Der Abgeordnete muss veröffentlichen, welcher Stufe seine Nebeneinnahmen angehören, nicht allerdings deren genaue Höhe. Auch „arbeitslose“ Zahlungen, mit denen die Abgeord-

neten „angefüttert“ werden können, werden in Zukunft verboten, Spenden bleiben aber erlaubt. Auch diese Neuerungen treten erst am 1. 10. 2013 in Kraft.

Schließlich hat die CSU-Fraktion die exzessiven Zulagen für ihre Funktionäre gekürzt. Nach Zeitungsmeldungen⁵ beträgt die Zulage von CSU-Fraktionsvorsitzenden nun 10 866 Euro (= das 1½-Fache der Entschädigung). Der frühere Fraktionsvorsitzende der CSU-Fraktion *Georg Schmid* hatte 13 746 Euro erhalten. Parlamentarische Geschäftsführer bekommen nun 3622 Euro Zulage (= ½ Entschädigung), stellvertretende Fraktionsvorsitzende 2391 Euro (= ⅓ Entschädigung), bisher erhielten sie 5220 Euro. Vorsitzende der Arbeitskreise erhalten 1811 Euro (= ¼ Entschädigung), bisher 2000 Euro. Beisitzer bekommen 362 Euro (= 1/20 Entschädigung), bisher 5000 Euro. Die jetzigen Beträge sind aber immer noch weit höher als andere Landtagsfraktionen ihren Funktionären zahlen⁶. Gleichzeitig haben die Fraktionen mit Änderungsgesetz zum Fraktionsgesetz vom 16. 7. 2013⁷ mit Wirkung ab dem 1. Oktober eine Publikation der Höhe der Zulagen beschlossen, diese allerdings – entgegen der ständigen Rechtsprechung des *BVerfG*, das Zulagen allenfalls für

* Der Verfasser lehrt als entpflichteter Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Mitglied des dortigen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung.

1 Siehe *v. Arnim*, NVwZ-Extra H. 8 a/2013, abrufbar unter: http://rsw.beck.de/rsw/upload/NVwZ/NVwZ-Extra_2013_8_a.pdf.

2 *Bröcker*, Nach der Wahl höhere Diäten?, Rheinische Post v. 27. 7. 2013, <http://www.presseportal.de/pm/30621/2522878/rheinische-post-lammert-plaedierte-fuer-diaetenreform-nach-der-wahl> (abgerufen am 18. 8. 2013); „Lammert plädiert für Diätenreform nach der Wahl“, dpa v. 27. 7. 2013.

3 Gesetz zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes v. 22. 5. 2013, GVBl S. 299.

4 LT-Dr 16/17938. Siehe auch Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 16. 7. 2013, S. 4: „Neue Regeln für Nebeneinkommen“.

5 *Frank Müller*, CSU-Abgeordnete verpassen sich neue Regeln, Süddeutsche Zeitung v. 12. 6. 2013.

6 Siehe *v. Arnim*, Die Selbstbediener, 2. Aufl. (Juni 2013), S. 58 ff. (die 1. Aufl. war im April 2013 erschienen); *ders.*, Der Verfassungsbruch, 2011, S. 82 ff.

7 BayGVBl S. 449.

Fraktionsvorsitzende erlaubt⁸ – auch für stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Vorsitzende der Arbeitskreise und Beisitzer erneuert und nunmehr ausdrücklich für zulässig erklärt. Der Landtag stützt sich dabei auf ein Gutachten, mit dem er versucht hatte, die Kritik, die der Rechnungshof vor zwei Jahren an den verfassungswidrigen Zulagen geübt hatte, aus dem Wege zu räumen⁹. Doch es gibt auch noch einen Verfassungsgerichtshof, dem man mittels der in Bayern möglichen Popularklage die Frage zur Entscheidung unterbreiten kann.

III. Anstehende Reformen

Im Folgenden sollen die noch anstehenden Reformthemen behandelt werden: die Abgeordnetenmitarbeiter und die Kostenpauschalen; sie stehen auch im Mittelpunkt des Berichts des Bayerischen Obersten Rechnungshofs (BayORH). Dabei wird auch auf das Bestreben des Landtags eingegangen, die Reformvorschläge durch Verschiebung der Diskussion auf die Zeit nach der Landtagswahl am 15. September und – wieder einmal – durch bestellte Gegengutachten auszuhebeln¹⁰. Diese Stellungnahme ist damit zugleich eine Art Fortschreibung des Buchs „Die Selbstbediener“, dessen zweite Auflage im Juni 2013 erschienen ist.

B. Abgeordnetenmitarbeiter

I. Überblick

Bayerische Landtagsabgeordnete bewilligen sich für Mitarbeiter derzeit 7524 Euro monatlich, weit mehr als jeder andere Landtag. Die Zahlungen sind dynamisiert, wurden darüber hinaus aber auch in großen Sprüngen aufgestockt, so z. B. im Jahre 2000 um 47 Prozent und nach der Landtagswahl 2008 um fast 50 Prozent. Im Haushalt 2013 ist ab 1. 10. 2013 eine weitere Erhöhung von rund 30 Prozent vorgesehen, die im Zuge der öffentlichen Diskussion im Frühjahr 2013 allerdings vorläufig ausgesetzt wurde. Die Explosion auf das Zwanzigfache seit 1978 wurde dadurch ermöglicht, dass der Landtag darüber in eigener Sache entscheidet und die nötigen Kontrollen beseitigt hat. Die Problematik von Abgeordnetenmitarbeitern wird in der Fachliteratur noch kaum behandelt¹¹, und auch die Öffentlichkeit hat die Brisanz, von der Verwandtenbeschäftigung in Bayern abgesehen, bisher kaum erkannt. Dabei kann das Problem nicht im Ob von Abgeordnetenmitarbeitern liegen, sondern nur im Wie, im Wieviel und im Wofür. Für uns stellt sich heute vor allem die Frage, ob im Zuge der Fortsetzung des Reformprozesses die nötigen Kontrollen geschaffen werden.

1. Verwandtenbeschäftigung

Nachdem die Beschäftigung von Angehörigen auf Staatskosten, die – angesichts des die Verwaltung beherrschenden Verbots von Vetternwirtschaft und Nepotismus (vgl. z. B. Art. 20 und 21 BayVwVfG) – ohnehin problematisch war¹² (*Unwerturteil 1*) durch Gesetz vom 22. 5. 2013¹³ zum 1. 6. 2013 beseitigt wurde, ist nun noch die Vergangenheit aufzuarbeiten, insbesondere fragt sich, ob Rückzahlungen zu leisten sind. Das setzt voraus, dass die Staatsleistungen für die angehörigen Mitarbeiter rechtswidrig waren und kein Vertrauensschutz zu Gunsten der Abgeordneten eingreift.

Am nächsten liegt diese Frage bei den vor dem 1. 12. 2000, aber bereits in Kenntnis des kommenden Verbots geschlossenen Verträge mit Ehegatten, Kindern und Stiefkindern (Verwandte und Verschwägere 1. Grades), also den so genannten Last-minute-Verträgen. Hier hat der Landtag das späte Inkraftsetzen des Gesetzes, das Vielen noch das „Aufspringen“ ermöglichte, beschlossen, obwohl sein verfassungsrechtlich

zulässiger Handlungsspielraum wegen der Entscheidung in eigener Sache (*Unwerturteil 2*) stark eingengt war¹⁴. Zudem hätten die von der späten Festsetzung Profitierenden an der Beschlussfassung des Landtags gar nicht teilnehmen dürfen (§ 135 I Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags¹⁵), weil sie – ähnlich wie Mitglieder des Gemeinderats (Art. 49 und 50 BayGO) – von Beschlüssen, die ihnen einen unmittelbaren Vorteil bringen, eigentlich hätten ausgeschlossen werden müssen (*Unwerturteil 3*, wobei hier unterstellt wird, dass das nicht geschehen ist). Und für Vertrauensschutz, der eine Übergangsregelung gerechtfertigt hätte, bestand ohnehin kein Raum, weil gar kein Vertrauen bestanden hatte¹⁶. Fragen stellen sich aber auch hinsichtlich vorher geschlossener Verträge mit Ehegatten und Kindern, bei denen Vertrauen auf die Fortgeltung der Kostenerstattung nur bis zum Ende der damaligen Wahlperiode schutzwürdig war.

In jedem Fall war seit einem Änderungsgesetz von 2004, das die Übergangsregelung für Altfälle nicht mehr enthielt, die weitere Erstattung unzulässig¹⁷. Der BayORH kommt bei seiner Prüfung des Landtags zum Ergebnis, dass die Verträge mit Ehegatten und Kindern nur bis zum 1. 7. 2004 hätten staatlich finanziert werden dürfen und die Kostenerstattung seitdem rechtswidrig war¹⁸. Die Frage der Rückzahlung überlässt der BayORH dem Landtagsamt zur Prüfung¹⁹. Wird damit aber nicht der „Bock zum Gärtner“ gemacht? Schließlich entscheidet der Landtag auch über die Frage der Rückzahlung in eigener Sache. Der Landtag bezweifelt ja bereits die Rechtswidrigkeit und lässt dazu ein Gegengutachten erstellen (s. unten D II).

8 Nachweise bei v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 54 ff.

9 Siehe v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 57.

10 v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 56 f.

11 Siehe aber v. Arnim, DÖV 2011, 345 ff.; ders., Politische Parteien im Wandel, 2011, S. 13 ff., 26 ff., 42 f., 56 ff.; ders., Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 77 ff. Siehe auch die beim BVerfG anhängige Klage der ÖDP gegen die verdeckte Staatsfinanzierung u. a. durch Abgeordnetenmitarbeiter von Bundestagsabgeordneten. Dazu Tagesspiegel v. 1. 7. 2012, <http://www.tagesspiegel.de/meinung/parteienfinanzierung-ein-verstoss-gegen-das-grundgesetz/6819530.html> (abgerufen am 10. 8. 2013)

12 Die Behauptung des früheren Landtagspräsidenten Johann Böhm (CSU), die Beschäftigung von Familienangehörigen als Abgeordnetenmitarbeiter sei ebenso legitim wie die Beschäftigung der Ehefrau durch Betriebsinhaber (Sitzung des Landtagspräsidiums v. 30. 11. 1999, Protokoll, S. 7 f.), lässt unberücksichtigt, dass die Bezahlung im einen Fall aus dem eigenen Einkommen des Betriebsinhabers erfolgt, im anderen Fall dagegen aus Steuermitteln (so auch der damalige 1. Vizepräsident des Landtags Dr. Helmut Ritzer [SPD], Sitzung des Präsidiums v. 9. 12. 1999, Protokoll, S. 6 f.).

13 Gesetz zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes v. 22. 5. 2013, GVBl. S. 299.

14 BVerfGE 40, 296 (327) = NJW 1975, 2331; BVerfGE 120, 82 (105, 113 f.) = NVwZ 2008, 407; BVerfGE 129, 300 (322 f.) = NVwZ 2012, 33; BVerfGE 130, 212 (229) = NVwZ 2012, 622.

15 Die Vorschrift lautet: „Von der Abstimmung ist ein Mitglied des Landtags ausgeschlossen, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, die allein und unmittelbar das Mitglied selbst betreffen.“ Mit dem Wort „allein“ sollen Angelegenheiten, die den Landtag allgemein oder einzelne Mitglieder als Berufs- oder Berufsgruppe betreffen, ausgeschlossen werden, was hinsichtlich der Abgeordneten mit Last-minute-Verträgen aber nicht der Fall ist. Siehe zu § 135 I GO auch E. Schmid, Die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag, 1950, S. 148 ff.; Knebel-Pfuhl, Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit für Parlamentarier?, 1978, S. 112 ff.; Peine, JZ 1985, 914 (915).

16 Rechtsmethodisch kommen hier die teleologische Reduktion (*Brandenburg*, Die teleologische Reduktion, 1983) wegen krassen Verstoßes gegen die Rechtsidee (*Bydlinski*, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, 1982, S. 566 ff.) und eine verfassungskonforme Auslegung (*Larenz*, Methodenlehre d. Rechtswissenschaft, 6. Aufl. [1991], S. 339 ff.) in Betracht.

17 Siehe schon v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 94 f.

18 Prüfungsmittelteilung des Bayerischen Obersten Rechnungshofs v. 12. 8. 2013, S. 6 und 17 ff. http://www.bayern.landtag.de/images/content/ORH-Bericht_2013.pdf (abgerufen am 15. 8. 2013).

19 Prüfungsmittelteilung (o. Fußn. 18), S. 7, 26.

Aber auch hinsichtlich der Verträge mit Enkeln und Geschwistern (Verwandte und Verschwägerter 2. Grades), mit Onkeln und Tanten (3. Grades) und mit Vettern und Cousins (4. Grades) stellen sich ähnliche Fragen. Schließlich war in der Begründung des Gesetzentwurfs und in beiden Lesungen des Gesetzes im Landtagsplenum von allen Fraktionen und Abgeordneten, auch den Betroffenen selbst, gezielt der Eindruck erweckt worden, auch diese Verträge würden künftig nicht mehr staatlich finanziert; die Öffentlichkeit wurde massiv hinters Licht geführt²⁰.

2. Andere Formen des Missbrauchs: Selbstbereicherung und verschleierte Parteienfinanzierung

Die Beschäftigung von Angehörigen stand bisher ganz im Vordergrund der öffentlichen Diskussion. Zwei andere mögliche Missbrauchsformen wurden dadurch in den Hintergrund gedrängt: die Verwendung der staatlichen Mittel für Mitarbeiter zur verschleierte Parteienfinanzierung²¹ und die Verwendung zur Auffüllung des eigenen Säckels des Abgeordneten. Beides war zwar durch Gesetz vom 8. 12. 2000²² verboten worden, und die Einhaltung des Gesetzes sollte auch nachgewiesen werden müssen. Das geschah aber nur formal. In Wirklichkeit fehlen wirksame Vorkehrungen zur Verhinderung von Missbrauch, insbesondere gegen die Verwendung von Mitarbeitern für Parteizwecke. Im Gegenteil: Diesem Missbrauch wird geradezu Vorschub geleistet. Diese gravierenden Mängel bestehen immer noch. Das Gesetz von 2000 hat allenfalls die Selbstbereicherung von Abgeordneten etwas erschwert, und das Gesetz vom 22. 5. 2013 (einschließlich der neuen Richtlinie), das allenfalls teilweise Abhilfe auch hinsichtlich der verdeckten Parteienfinanzierung bringen kann, tritt erst am 1. 10. 2013 in Kraft, und für am Ende der Wahlperiode ausscheidende Abgeordnete, die ihre Mitarbeiterkosten noch für eine Übergangszeit von über fünf Monaten erstattet bekommen, gilt es gar nicht mehr. In jedem Fall bleibt auch im aktuellen Wahlkampf die Möglichkeit, Abgeordnetenmitarbeiter in großem Umfang für die Parteien einzusetzen.

II. Warnungen

Schon früh war intern auf die mangelnde Verwendungskontrolle hingewiesen worden. So hatte der damalige Abgeordnete und jetzige Landrat des Landkreises Aichach-Friedberg, *Christian Knauer* (CSU), in der Sitzung des Landtagspräsidiums vom 30. 11. 1999 betont:

„Die Form der bisherigen Ehrenerklärung sei jedenfalls in den Fällen unzureichend und damit problematisch, in denen Abgeordnete keine Familienmitglieder beschäftigt hätten. Er, *Knauer*, lasse deshalb von seinem Lohnbüro jährlich eine exakte Aufstellung über seine Ausgaben, die Bezahlung von Mitarbeitern, Beiträge zu den Berufsgenossenschaften usw. fertigen. Zur Vermeidung einer Diskussion in der Öffentlichkeit sollten solche Nachweise mit Versicherungsnummer usw. von jedem Abgeordneten verlangt werden. Dann stellte sich vermutlich heraus, dass nicht alle Mitglieder des Hohen Hauses den Betrag voll ausschöpfen.“²³

Ins selbe Horn blies der damalige Landtagspräsident *Johann Böhm* (CSU) und warnte in der Sitzung des Landtagspräsidiums vom 9. 12. 1999:

„Dem Ansehen der Abgeordneten schade die Tatsache, dass für die Beschäftigung von Mitarbeitern – Ausnahme Familienangehörige – kein echter Aufwendungsnachweis erforderlich sei. Anzugeben sei lediglich die verbrauchte Summe. Darin liege eine große Versuchung.“²⁴

Im Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 18. 1. 2000²⁵ wurde ebenfalls moniert, dass Abgeordnete lediglich im Nachhinein die Erklärung abzugeben hätten,

dass die Gelder korrekt verwendet worden seien und „eine weitergehende Kontrolle durch das Landtagsamt... nicht statt“ finde. Gefordert wurde deshalb „eine erhöhte Nachweispflicht (Vorlage der Arbeitsverträge, Nachweis der Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge)“.

Auch das Landtagsamt selbst hatte immer wieder Bedenken, dass „zum Teil erhebliche Beträge an die Wahlkreisgeschäftsstellen weitergeleitet“ werden²⁶.

Ich selbst habe im Zuge der öffentlichen Diskussion der Verwandtenaffäre Briefe erhalten, in denen beide Formen des Missbrauchs geschildert wurden:

- die übertriebene Angabe von Zahlungen gegenüber dem Landtagsamt, die der Abgeordnete in der Absicht machte, mit der Differenz sein Gehalt aufzustocken, und
- die Zulassung der Kandidatur als Abgeordneter durch die Partei nur unter der Voraussetzung, dass nach der Wahl die Geschäftsführerin des Bezirks als Abgeordnetenmitarbeiterin eingestellt wurde, und ganz allgemein die Verwendung der Mitarbeitermittel für Parteizwecke.

Das veranlasst mich, der Thematik – unter Heranziehung der auch schon in meinem Buch „Die Selbstbediener“ und früheren Studien enthaltenen Darlegungen und unter Auswertung der von der Landtagspräsidentin zur Verfügung gestellten umfangreichen Unterlagen über das Gesetzgebungsverfahren in den Jahren 1999 und 2000²⁷ und vor allem des 63seitigen Berichts des BayORH (plus Anlagen) über die Prüfung des Landtagsamts²⁸ – erneut nachzugehen.

Bei der Verwandtenaffäre hatte, bevor alles herauskam, niemand glauben mögen, in welchem Ausmaß hier Missbrauch getrieben wurde, so geschickt war alles vor der Öffentlichkeit verborgen worden. Ähnliche Überraschungen dürften uns auch bei anderen Formen der missbräuchlichen Verwendung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter noch bevorstehen, wenn nur einmal intensiv nachgefasst würde. Der Rechnungshof hat dies – wohl in dem an sich löblichen Bestreben, mit seinem Bericht noch vor der Landtagswahl herauszukommen – nur ansatzweise geleistet. Er sollte deshalb seine Prüfung fortsetzen. Darüber hinaus bleibt den Medien die Aufgabe investigativer Recherchen²⁹.

Im Folgenden wird dargelegt,

- dass die Regelungen so gestaltet sind, dass Missbrauch zu Gunsten der jeweiligen Mutterpartei unbeschränkt möglich ist und davon – angesichts der Abhängigkeit des Abgeordneten von seiner Partei bei der Kandidatenaufstellung und Wiederaufstellung – vermutlich auch ausgiebig Gebrauch gemacht wird,

20 v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 89 f.

21 Von „verschleierter Parteienfinanzierung“ spricht auch das *BVerfG* bei überzogener Fraktionsfinanzierung (*BVerfGE* 20, 56 [105] = NJW 1966, 1499). Entsprechendes gilt auch bei überzogener Mitarbeitererstattung.

22 Gesetz zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes v. 8. 12. 2000, GVBl S. 792.

23 Protokoll (o. Fußn. 12), S. 4.

24 Protokoll (o. Fußn. 12), S. 9.

25 LT-Dr 14/2476, S. 1.

26 Prüfungsmittteilung (o. Fußn. 18), S. 34.

27 <http://www.bayern.landtag.de/images/content/Mitarbeiterentschaedigung.pdf> (aufgerufen am 9. 8. 2013).

28 Prüfungsmittteilung (o. Fußn. 18).

29 Vgl. schon damals *Der Spiegel* v. 3. 12. 1999: Wirbel um höhere Mitarbeiter-Bezüge; ARD-Fernsehmagazin Panorama, Bericht v. 16. 3. 2000: Landtag als Familienbetrieb – Bayerische Abgeordnete versorgen ihre Angehörigen. Neuerdings hinsichtlich der Mitarbeiter von Bundestags- und Landtagsabgeordneten ARD-Fernsehmagazin Report Mainz, Bericht v. 9. 5. 2011: Warum Abgeordnete immer mehr Mitarbeiter brauchen.

- dass die schwierige Nachweisbarkeit im Einzelfall politisch gewollt ist und diese den Missbrauch verhüllende Nicht-Regelung, die dem Missbrauch geradezu Vorschub leistet, ein zentrales verfassungsrechtliches Problem darstellt,
- dass die absichtliche Kontrolllosigkeit nicht nur die Entfernung der Politik von den Bürgern und das Aushebeln der für die staatliche Parteienfinanzierung geltenden Obergrenzen fördert, sondern auch zu Lasten kleiner Parteien geht und vermutlich im derzeitigen Wahlkampf voll durchschlägt,
- dass Abgeordnete und Parteien, die mit ihren Mitarbeitermitteln verdeckte Parteienfinanzierung betreiben, sich strafbar machen,
- dass die ansatzweise Prüfung weniger Fälle durch den BayORH bereits signalisiert hat, in welchem Umfang hier Missbrauch zu vermuten ist,
- dass weitere Reformmaßnahmen erforderlich sind, die über die vom Landtag beschlossenen erheblich hinausgehen,
- dass aber der weitere Reformprozess vom Landtag auf den St. Nimmerleinstag verschoben zu werden droht.

Im Übrigen gibt die Aufarbeitung des bayerischen Diätenfalls wichtige Hinweise für die Beurteilung entsprechender Probleme im Bund und – auf abgeschwächtem Niveau – auch in anderen Ländern.

III. Das Gesetz von 2000

1. Mangelnde Verwendungskontrolle

Das Änderungsgesetz vom 8. 12. 2000 fügte zwar die beiden Passus „zur Unterstützung seiner parlamentarischen Arbeit“ und „gegen Nachweis“ ins Abgeordnetengesetz ein, und bayerische Abgeordnete haben seitdem auf einem „Formblatt über die Verwendung der Aufwandsersatzung Rechnung zu legen“ (so die heute geltende Richtlinie³⁰ unter Nr. 4). Gleichzeitig gestattet das Gesetz nun aber ausdrücklich die Finanzierung auch von Werkverträgen; Beraterverträge dürfen nur dann nicht erstattet werden, wenn sie keinen konkreten Inhalt haben. Auch die regelmäßige Berichterstattung des Landtagspräsidenten über die Angemessenheit der Entschädigung und der Aufwandsentschädigung wurde beseitigt. Hier hätten eigentlich folgende Fragen gestellt werden müssen:

- Hatte der Landtag die Zahlungen für Mitarbeiter bis dahin etwa ganz ohne Nachweis erbracht?
- Welcher Nachweis ist seitdem erforderlich, um Missbrauch zu verhindern,
- und reichen die vom Landtag getroffenen Vorkehrungen aus?

Auf alle drei Fragen hätte es keine befriedigende Antwort gegeben. Hinsichtlich der bis zum Änderungsgesetz 2000 geleisteten Zahlungen hatten bereits Knauer, Böhm und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den fehlenden Nachweis bemängelt.

a) *Arbeitsverträge*. Auch bei nach dem Gesetz von 2000 geschlossenen Arbeitsverträgen ist auf dem Formblatt nur der Name und die Adresse des Arbeitnehmers sowie die Höhe des Entgelts, der Aufwand für Pauschalsteuern und Sozialversicherungsanteile des Arbeitgebers und für die Berufsgenossenschaft anzugeben. Der Vertrag selbst braucht – entgegen der Forderung der Grünen³¹ – nicht vorgelegt zu werden. Der Abgeordnete Christian Knauer hatte zumindest die Vorlage einer Bestätigung über die Anmeldung bei der Krankenkasse, einer Ablichtung der Lohnsteuerkarte und der An-

meldung bei der Berufsgenossenschaft gefordert³², ebenfalls vergebens.

Der Gegenstand und das Datum des Vertrags, die Stundenzahl und die Qualifikation des Arbeitnehmers werden dem Landtagsamt nicht mitgeteilt. Ob der Abgeordnete seinem Mitarbeiter mehr Stunden gutschreibt, als dieser geleistet hat, oder ihn höher einstuft als seiner Qualifikation entspricht, ist allein seine Sache. Konsequenter Weise sah man auch davon ab, die 2000 beschlossene Erhöhung der Mitarbeiterpauschale für die Bezahlung eines (entsprechend qualifizierten) wissenschaftlichen Mitarbeiters zu reservieren³³, obwohl die Erhöhung mit dem Bedarf der Abgeordneten für „wissenschaftliche Zuarbeit“ begründet worden war³⁴.

b) *Verquickung mit Parteiarbeit*. Wenn *Christa Stewens* – nun für eine Übergangszeit Vorsitzende der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag, nachdem ihr Vorgänger *Georg Schmid*, der seine Frau unter Ausnutzung der Altfallregelung mittels eines großzügigen Werkvertrags staatlich finanzieren ließ, hatte zurücktreten müssen – behauptet, es bedürfe keiner äußeren Kontrolle, denn es „liege im Interesse jedes einzelnen Abgeordneten, Mitarbeiter zu beschäftigen, die ordentliche Arbeit leisten“³⁵, so mag das zutreffen, wenn es wirklich um die Unterstützung der parlamentarischen Arbeit des Abgeordneten geht, nicht aber, wenn die Partei darauf drängt, die Mittel für ihre Zwecke einzusetzen. Ihren Wünschen kann sich kaum ein Abgeordneter entziehen, der wiedergewählt werden will. Und die überzogene Bezahlung eines Mitarbeiters erlaubt es diesem, umso mehr scheinbar unentgeltliche Parteiarbeit als Parteifunktionär zu leisten, z. B. Mitgliederverwaltung, Vorbereitung und Durchführung von Parteiveranstaltungen, Vorbereitung und Durchführung von Wahlkampfmaßnahmen³⁶. So können z. B. der Abgeordnete und seine Partei den Geschäftsführer, den Sekretär oder sonstige Angestellte der Partei gemeinsam beschäftigen und sie pro forma je zur Hälfte bezahlen. Dass er dann tatsächlich 80 oder 90 Prozent seiner Arbeit der Partei widmet – wer will das dann noch nachrechnen? Oder der Mitarbeiter wird ganz vom Steuerzahler finanziert und leistet die Parteiarbeit etwa als Geschäftsführer dann angeblich in seiner Freizeit. Da Abgeordnete und ihre Mitarbeiter häufig Zimmer an Zimmer mit der örtlichen oder regionalen Partei residieren, lässt sich solcher Missbrauch um so leichter praktizieren, es bleibt aber Zweckentfremdung öffentlicher Mittel und illegale Parteienfinanzierung. Dass Parteiangestellte und -funktionäre häufig auch als Abgeordnetenmitarbeiter bezahlt werden, bestätigt eine Internetrecherche für den Bezirk Oberpfalz, die allerdings noch Lücken lässt³⁷. Viele problematische Beschäftigungsverhältnisse sind aus dem Internet nämlich gar nicht ersichtlich. Die SPD-Bundestagsabgeordnete *Marianne Schieder* erklärte denn auch, sie könnte weitere Fälle aus der Oberpfalz nennen, wolle die Betroffenen aber nicht

30 Siehe v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), Anlage 14, S. 274 ff.

31 Begründung ihres Gesetzentwurfs v. 18. 1. 2000, LT-Dr 14/2476, S. 1.

32 Sitzung des Landtagspräsidiums v. 21. 3. 2000, Protokoll, S. 3.

33 Siehe Abgeordneter *Christian Knauer* (CSU), Sitzung des Landtagspräsidiums v. 9. 12. 1999, Protokoll, S. 7.

34 So die Abgeordnete *Emma Kellner* (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zur Begründung der Mehrbewilligung für Abgeordnetenmitarbeiter im Nachtragsgaushalt für das Jahr 2000, PlenProt. der Sitzung v. 10. 12. 1999, S. 2079.

35 Bayerischer Landtag, Protokoll der Plenarsitzung v. 16. 5. 2013, S. 11875.

36 Zur Unzulässigkeit wegen verdeckter Parteienfinanzierung *Braun/Jantsch/Klante*, AbgG, 2002, S. 150.

37 v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 101 ff. mit Anlage 20, S. 287 ff.

reinreiten³⁸. Da die Mitarbeitermittel in den ersten Monaten des Jahres sozusagen angespart und später dann vermehrt ausgegeben werden können, eignen sie sich besonders in der heißen Phase des Wahlkampfes für die verdeckte Parteienfinanzierung.

Um dem möglichen Missbrauch durch Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern für Parteiarbeit wirksam vorzubeugen, müsste die Beschäftigung von Parteiangestellten auf Staatskosten verboten werden (Ansätze dazu finden sich in Baden-Württemberg, Berlin, Schleswig-Holstein und Thüringen). Auch im Übrigen sollte, da nirgendwo im Einzelnen definiert ist, was unter der „parlamentarischen Arbeit“ zu verstehen ist, für deren Unterstützung die Mitarbeiter allein eingesetzt werden dürfen³⁹, zumindest in den Ausführungsbestimmungen klargestellt werden, welche geldwerten Arbeitsleistungen zulässig und welche unzulässig sind⁴⁰. Zudem sollte der Abgeordnete verpflichtet werden, über die Verwendung seiner Mitarbeiter öffentlich Rechenschaft zu legen⁴¹.

c) *Werk- und Dienstverträge*. Durch die nunmehrige gesetzliche Gestattung auch der Finanzierung von Werkverträgen und Dienstverträgen, selbst von Beraterverträgen, wird das Versteckspiel noch weiter erleichtert und der missbräuchlichen Verwendung der öffentlichen Mittel erst recht Vorschub geleistet. Dass auch Werkverträge staatlich finanziert werden, erfuhr eine breitere Öffentlichkeit erst am Beispiel des inzwischen zurückgetretenen CSU-Fraktionsvorsitzenden *Georg Schmid*. Der Abgeordnete gibt als Werkunternehmer und bei Beschäftigung freier Mitarbeiter im Formblatt lediglich den Namen und die Adresse des Vertragspartners an, gegebenenfalls den der Firma, die auch eine juristische Person, z. B. eine GmbH, sein kann, oder bloß den Namen seiner Partei; auch diese darf nämlich aus Mitarbeitermitteln des Abgeordneten bezahlt werden, wenn sie dafür Leistungen erbringt. Lohnsteuer- und Sozialversicherungsprüfungen, die der Abgeordnete bei Arbeitsverträgen zu gewärtigen hat, braucht er ohnehin nicht zu fürchten. Da – im Gegensatz zu anderen Ländern und dem Bund, wo die Kosten grundsätzlich erst ab der Vorlage des Vertrags erstattet werden – die Zahlungen an bayerische Landtagsabgeordnete auch noch vorwiegend in vollem Umfang gewährt werden, und nur die nach Auskunft des Abgeordneten nicht benötigten Mittel zurückzuzahlen sind, liegt die Versuchung zu verdeckter Parteienfinanzierung durch überzogene Zahlungen besonders nahe. Um die nicht für die eigenen Mitarbeiter ausgegebenen Mittel nicht zurückgeben zu müssen, besteht ja die Möglichkeit, sie mit schnell gezimmerten Verträgen, die bis zu reinen Scheinverträgen gehen können, der Partei oder dem eigenen Portemonnaie zuzuführen.

Alle diese Nicht-Regelungen ergeben sich aus der geltenden Richtlinie und dem besagten Formblatt, für die sich bislang keine Ermächtigung im Abgeordnetengesetz findet und die auch nicht offiziell veröffentlicht werden. Der früher vorgesehene ausdrückliche Hinweis, dass auch Leistungen von Parteibüros mit Mitarbeitermitteln bezahlt werden können⁴², was die verdeckte Parteienfinanzierung etwa im Wege überhöhter Zahlungen erst Recht erleichtert, wurde, wohl um keine schlafenden Hunde zu wecken, in der Richtlinie und im Formblatt gestrichen⁴³. Richtlinien und Formblatt können immerhin noch relativ leicht öffentlich bekannt werden. Geändert hat sich dadurch aber nichts. Denn die von der Landtagsverwaltung intern zur Verfügung gestellten Musterverträge

- für freie Mitarbeiter,
- für die Überlassung von Mitarbeitern von Parteigeschäftsstellen oder
- für die Leistungserbringung durch Parteigeschäftsstellen⁴⁴

erleichtern nach wie vor die Verwendung der öffentlichen Mittel für die Parteien, ja sie bieten sich dafür geradezu an.

d) *Abschaffung der Berichtspflicht des Präsidenten*. Durch die gleichzeitige Beseitigung der regelmäßigen Berichterstattung des Landtagspräsidenten über die Angemessenheit der Entschädigung und der Aufwandsentschädigung, zu der auch die Mitarbeiterentschädigung gehört, wurde der Präsident der Verpflichtung enthoben, über die krassen Kontrollmängel im Vollzug des Gesetzes öffentlich zu berichten, bzw. darüber, dass er auf Grund der eingeschränkten Berichtspflichten der Abgeordneten gegenüber dem Landtag keine Kenntnis über eventuelle Missbräuche besitze, was nicht weniger enttäuschend gewesen wäre. So konnten der Öffentlichkeit die krassen Vollzugsmängel weiterhin vorenthalten bleiben.

2. Verhüllung im Gesetzgebungsverfahren

Dem problematischen Inhalt der Regelung entsprechen die Tricksereien im Gesetzgebungsverfahren. Die Einfügung der Zweckbestimmung der öffentlichen Mittel („zur Unterstützung bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit“) und der Erstattung nur „gegen Nachweis“ wurde im Gesetzentwurf sowie in der ersten und zweiten Lesung des Gesetzes mit keinem Wort begründet, sondern geradezu verschwiegen. Vermutlich geschah dies deshalb, weil sich sonst sogleich die oben (unter B III 1 a. A.) genannten drei Fragen angeschlossen hätten, auf die es keine befriedigende Antwort gab.

Warum – im Gegensatz zu fast allen anderen Landesparlamenten und zum Bund – auch die Finanzierung von Werkverträgen zulässig sein soll, wurde im Gesetzgebungsverfahren ebenfalls nicht begründet, schon gar nicht wurde erwähnt, dass dadurch verdeckte Parteienfinanzierung erst recht erleichtert wird. Offenbar ging es auch darum, die schon vorher eingerissene Praxis zu legalisieren⁴⁵.

Das Unterbinden der Berichterstattung durch den Präsidenten (und was das bedeutete) wurde hinter einer angeblichen Präzisierung der Stellung der Diätenkommission geradezu arglistig versteckt⁴⁶. Man hat nicht einmal die Überschrift in der Inhaltsübersicht des Abgeordnetengesetzes geändert⁴⁷, so dass dort immer noch vom Bericht des Parlamentspräsidenten die Rede war.

38 *Schröpf*, Mittelbayerische Zeitung v. 26. 6. 2013: *Schieder* verweist darauf, „dass die Internetrecherche *Hans Herbert v. Arnims* ... Lücken lässt. Sie kennt weitere Fälle, bei denen in Oberpfälzer Wahlkreisbüros Mitarbeiter mit Parteifunktionen beschäftigt sind. Namen nennt sie nicht. Ich will niemanden reinreiten.“ – Verdacht weckt es auch, dass zahlreiche Abgeordnete aus Ostbayern, mit dem Vorwurf möglicher Zweckentfremdung ihrer Mitarbeitermittel konfrontiert (*Kain*, Flossen Landtagsgelder auch in Parteikassen?, Passauer Neue Presse v. 15. 5. 2013, S. 9), allein auf die Verwendung ihrer allgemeinen steuerfreien Kostenpauschale auswichen (*Karl/Kleiner*, Abgeordnete aus Ostbayern weisen jeden Verdacht von sich, Passauer Neue Presse v. 15. 5. 2013, ebenfalls S. 9)

39 So für den Bund auch *Braun/Jantsch/Klante* (o. Fußn. 36), S. 150.

40 So schon Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts („Kissel-Kommission“) v. 3. 6. 1993 – BT-Dr 12/5020, S. 13.

41 So auch Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission Unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung („Sender-Kommission“), 1994, S. 110.

42 Siehe Anlagen zum Protokoll der Sitzung des Landtagspräsidiums v. 21. 3. 2000.

43 Siehe Anlagen zum Protokoll der Sitzung des Präsidiums v. 5. 12. 2000.

44 Siehe *v. Arnim*, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), Anlagen 17–19, S. 279 ff.

45 Siehe das Ergebnisprotokoll der Sitzung der „Interfraktionellen Arbeitsgruppe zur Beratung von Fragen des Abgeordnetenrechts“ v. 5. 10. 2000, S. 1, unterzeichnet vom Vorsitzenden *Dr. Otmar Bernhard*.

46 Siehe den Abgeordneten *Dr. Otmar Bernhard* (CSU) in der ersten Lesung des Gesetzes am 28. 9. 2000, PlenProt., S. 3145, ebenso *Bernhard* in der zweiten Lesung, PlenProt., S. 3583.

47 Gesetz zur Änderung des BayAbgG v. 8. 12. 2000, GVBl S. 792.

IV. Der BayORH

Der BayORH hat seit Mai 2013 u. a. den Komplex Abgeordnetenmitarbeiter geprüft, offenbar erstmals überhaupt⁴⁸, und legte am 12. 8. 2013 seine Prüfungsmittelteilungs vor, die der Landtag alsbald veröffentlichte. Die Prüfung umfasste schwerpunktmäßig die drei Jahre 2010–2012. Der BayORH hatte sich allerdings nur die Kostenerstattung durch das Landtagsamt vorgenommen, also „welche rechtlichen Regelungen dafür gegolten haben und auf welcher Grundlage das Geld gezahlt wurde“, und konnte deshalb nur die bei ihm vorhandenen Unterlagen einbeziehen⁴⁹, die aber, da die Abgeordneten die Verträge dem Amt nicht vorgelegen müssen und auch kaum sonstige Angaben gefordert werden (oben B III 1), sehr dürftig sind⁵⁰. Neben der Rechtswidrigkeit der Leistungen für Ehegatten und Kinder von Abgeordneten seit 2004 (s. oben B I 1) hat der Rechnungshof festgestellt, dass dem gesetzlichen Nachweiserfordernis in gar keiner Weise entsprochen wird; die Kontrolllosigkeit hat geradezu System und steht in krassem Widerspruch zum Abgeordnetengesetz⁵¹ und auch zur Verfassung (s. unten B VII 3).

Der Rechnungshof hat aber die Abgeordneten selbst, also die allein in ihrer Verantwortung liegende korrekte Verwendung der Mitarbeitermittel, nicht geprüft, jedenfalls nicht systematisch, obwohl eine solche Prüfung unerlässlich wäre, um wirklich einen Überblick über konkrete Missbrauchsfälle zu gewinnen. In den Richtlinien (Nr. 4 III) waren die Abgeordneten auch ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass die Mittelverwendung der Nachprüfung durch den Rechnungshof unterliegt und sie deshalb die Belege aufheben sollten⁵². Das Problem liegt ja gerade darin, dass das Landtagsamt nicht einmal einen Überblick darüber hat, wie häufig welche Arten von problematischen Gestaltungen etwa mit der eigenen Parteigeschäftsstelle geschlossen werden, sondern die Gestaltung allein Sache der Abgeordneten ist. Eine solche umfassende Prüfung der Abgeordneten hat nicht stattgefunden, vermutlich, weil dies längere Zeit in Anspruch genommen hätte, der BayORH aber noch vor der Landtagswahl mit seiner Prüfungsmittelteilung herauskommen wollte. Der Rechnungshof hat auch nicht wenigstens eine Internetrecherche vorgenommen, um der Vermischung von Parlaments- und Parteiarbeit auf die Schliche zu kommen, wie z. B. der Rechnungshof Sachsen-Anhalt⁵³?

Immerhin hat der BayORH die wenigen Verträge, die dem Landtagsamt vorlagen, geprüft und dabei erhebliche Mängel festgestellt. Das lässt bereits erahnen, wie „ertragreich“ eine Prüfung bei den Abgeordneten hätte sein können. Der BayORH stellte z. B. fest, dass bereits die „explizit“ an Einrichtungen der Parteien geflossenen Mittel einen erheblichen Umfang ausmachten, und deutet damit selbst eine möglicher Weise beträchtliche „Dunkelziffer“ an⁵⁴. Er merkt an, dass Teile der Gelder, die an die Parteigeschäftsstellen überwiesen worden waren, „genau dem Differenzbetrag zwischen den für die eigenen Mitarbeiter verwendeten Aufwendungen und den erhaltenen Vorauszahlungen“ entsprachen⁵⁵, was vermuten lässt, dass nicht benötigte Zahlungen, um den Verfall zu vermeiden, den Parteien zugewendet wurden. Das wäre verdeckte Parteienfinanzierung, öffentliche Verschwendung und erfüllte den Tatbestand strafrechtlicher Untreue. Auch wurden Zahlungen an Parteigeschäftsstellen geleistet, die lediglich als „Aufwandszuschuss“ oder „Personalkostenzuschuss“ bezeichnet waren⁵⁶, was einen ähnlichen Verdacht begründet. Ob unter den Beraterverträgen auch solche waren, die keine konkreten Leistungen zum Gegenstand hatten und deshalb nicht erstattungsfähig waren, konnte mangels Vorliegens der Verträge nicht überprüft werden⁵⁷.

Er bemängelt auch die Finanzierung von Mitarbeitern, die im Unternehmen des Abgeordneten oder in einer Gesellschaft, an der er beteiligt ist, beschäftigt sind. Hier ergeben sich ähnliche Probleme wie bei der Verwandtenbeschäftigung⁵⁸: Es besteht – angesichts der fehlenden Kontrolle – die große Versuchung, in die eigene Tasche zu wirtschaften. Konkret nennt der Rechnungshof einen Abgeordneten, der drei Jahre lang den vollen Erstattungsbetrag von jährlich rund 86 000 Euro an eine Anwaltskanzlei, an der er früher beteiligt war und für die er immer noch tätig ist, weitergeleitet hat. Ein anderer Abgeordneter zahlte jährlich rund 17 400 Euro – ebenfalls im Rahmen eines Dienst- und Werkvertrags – an ein Kanzlei. Auch er war an ihr beteiligt. Die Kanzleimitarbeiter hätten ihnen Abgeordnetentätigkeiten abgenommen, so versuchen die Abgeordneten dies zu rechtfertigen. Nach Informationen der Süddeutschen Zeitung handelt es sich in beiden Fällen um ehemalige Regierungsmitglieder, deren Namen inzwischen auch bekannt sind⁵⁹.

Drei andere Abgeordnete haben ihre Mitarbeiter so lange hin und her geschoben, bis alle den maximalen Erstattungsbetrag abrechnen konnten⁶⁰. Auch hier sind inzwischen die Namen bekannt⁶¹.

Wenn aber schon die wenigen Unterlagen, die dem BayORH bei Prüfung des Landtagsamts vorlagen, einige Fälle zu Tage fördern, in denen die Abgeordneten die übergroßzügigen Regelungen ausgereizt und vermutlich auch die fehlende Kontrolle ausgenutzt haben, kann man sich vorstellen, was eine systematische Prüfung bei den Abgeordneten ergeben würde. Die bekannt gewordenen Fälle dürften nur die Spitze eines gewaltigen Eisbergs darstellen.

48 Siehe das Interview mit dem Präsidenten des Rechnungshofs *Fischer-Heidelberg*, „Nach der Landtagswahl nochmal nachbessern“, Bayerische Staatszeitung v. 17. 5. 2013. – Die früheren Prüfungen von 1998 und 2002 betrafen andere Bereiche.

49 So *Fischer-Heidelberg*, Bayerische Staatszeitung v. 17. 5. 2013; Prüfungsmittelteilung (o. Fußn. 18), S. 6.

50 Prüfungsmittelteilung (o. Fußn. 18), S. 27: „In mehr als 98 % der angegebenen Vertragsverhältnisse erfolgte die Erstattung durch das Landtagsamt ohne Vorlage der konkreten Arbeitsverträge.“ S. 29: „Nur in wenigen Fällen lagen dem Landtagsamt konkrete Werk- bzw. Dienstverträge vor.“

51 Prüfungsmittelteilung (o. Fußn. 18), S. 22 ff. Siehe auch schon *Szymanski*, *Blindes Vertrauen*, Süddeutsche Zeitung v. 6. 7. 2013, S. 30: „Erschrocken sollen die Prüfer vor allem über das sein, was sie kaum vorgefunden haben: Belege, Detailinformationen über die Verwendung des Geldes, Vertragsdokumente. Es herrschte offenbar ein blindes Vertrauen der Verwaltung in die Abgeordneten.“ – Allerdings war, wenn man die Richtlinien und das Formblatt liest, eigentlich gar nichts anderes zu erwarten (s. oben B III 1), so dass man eher über das Erschrecken der Prüfer erschrecken müsste. Siehe auch schon *v. Arnim*, *Die Selbstbediener* (o. Fußn. 6), S. 92 ff., 100 ff., 189.

52 Siehe *v. Arnim*, *Die Selbstbediener* (o. Fußn. 6), Anlage 14, S. 274 f.

53 ARD-Fernsehmagazin Report Mainz, Bericht v. 9. 5. 2011.

54 Prüfungsmittelteilung (o. Fußn. 18), S. 33.

55 Prüfungsmittelteilung (o. Fußn. 18), S. 34.

56 Prüfungsmittelteilung (o. Fußn. 18), S. 34.

57 Bemerkenswert ist, dass Mitglieder des Europäischen Parlaments für Verträge mit Fraktionen oder Parteien keine Erstattung erhalten: Art. 43 a Durchführungsbestimmungen zum Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments.

58 Prüfungsmittelteilung (o. Fußn. 18), S. 35 f.

59 *Müller/Szymanski*, *Der nächst Ärger für die CSU*, Süddeutsche Zeitung v. 21. 8. 2013, S. 30. Im einen Fall handelt es sich just um denjenigen Abgeordneten, der das Täuschungsmanöver um das Gesetz von 2000 als Berichterstatter im Landtag inszeniert hatte: *Dr. Otmar Bernd* (s. oben B III 2 und *v. Arnim*, *Die Selbstbediener* [o. Fußn. 6], S. 89 ff.). *Bernhard* war auch langjähriger Vorsitzender der interfraktionellen Diäten-Arbeitsgruppe, die die (Nicht-)Regelungen weitgehend gesteuert hat.

60 Prüfungsmittelteilung (o. Fußn. 18), S. 32 f.

61 *Müller/Szymanski*, *Stamm will Vorwürfe gegen Abgeordnete prüfen*, Süddeutsche Zeitung v. 22. 8. 2013, S. 36.

Darüber hinaus empfiehlt der BayORH einen Transparenzbericht, aus dem sich sämtliche Leistungen an Abgeordnete einschließlich der Sachleistungen detailliert ergeben⁶². Er verlangt also, etwas Ähnliches wie den 2000 insgeheim gestrichenen Bericht des Landtagspräsidenten (oben B III 1 d) wieder einzuführen und geht noch erheblich darüber hinaus. Zudem fordert er, die Höhe der Bewilligung von Mitteln für Abgeordnetenmitarbeiter unmittelbar im Abgeordnetengesetz festzulegen und nicht bloß im Haushaltsplan, wo sie sich „einer detaillierten parlamentarischen und öffentlichen Diskussion“ entzieht⁶³.

Auch eine ganze Reihe sonstiger die Transparenz verbessernder Maßnahmen werden empfohlen⁶⁴.

Weiter bemängelt der Rechnungshof die geplante neue Richtlinie⁶⁵ und fordert ihre Veröffentlichung; er hält es auch für unangebracht, dass Mitarbeiter noch bis zum Ende des fünften Monats nach dem Ende der Wahlperiode bezahlt werden⁶⁶. In anderen Parlamenten ist keine Finanzierung über die Wahlperiode hinaus zulässig.

V. Das Gesetz von 2013

Das Gesetz vom 22. 5. 2013, mit dem die staatlich bezahlte Verwandtenbeschäftigung mit Wirkung vom 1. 6. 2013 unterbunden wurde (oben B I 1), sieht auch vor, dass in Zukunft die „Abrechnung der Gehälter und anderen Aufwendungen für Mitarbeiter sowie entsprechende Dienst- und Werkverträge... durch das Landtagsamt“ erfolgt. Daraus ergibt sich aber noch nicht zwingend, dass dem Landtagsamt auch die entsprechenden Verträge vorgelegt werden und der unselige Vorauszahlungsmodus entfällt⁶⁷. Auch andere vom BayORH gerügte Punkte werden nicht ausgeräumt. Zudem soll die Erstattungsfähigkeit von Werkverträgen und Beraterverträgen beibehalten werden.

Die neue Richtlinie wird noch unter Verschluss gehalten, weil der Ältestenrat noch zustimmen müsse. Das aber soll erst nach der Wahl geschehen. Der BayORH, dem die Richtlinie vorlag, hat aber auch insoweit bereits eine Reihe von Punkten moniert⁶⁸. So wird die Höhe der Zahlungen nach wie vor nur in der Richtlinie und im Haushaltsplan ausgewiesen, nicht im Abgeordnetengesetz. Eine Veröffentlichung der Richtlinie ist nicht zwingend vorgesehen. Die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern im eigenen Unternehmen oder in der eigenen Gesellschaft, die ähnlich problematisch ist wie die Verwandtenbeschäftigung, wird nicht unterbunden⁶⁹. Weiter wird die Vagheit und mangelnde Verbindlichkeit des dort angesprochenen Gehaltsrahmens bemängelt. Vor allem vermisst der BayORH „eine klare Regelung bezüglich der Auszahlungen des Erstattungsbetrags an Parteigeschäftstellen.“ Mangels eindeutiger „Abgrenzung zur unzulässigen Parteienfinanzierung... empfiehlt der BayORH, Zahlungen an Parteigeschäftsstellen gänzlich von der Erstattung auszuschließen.“⁷⁰ Die Befolgung dieser und vieler anderer Petita des BayORH könnte, wenn der öffentliche Druck nach der Landtagswahl wegfällt, ausbleiben (s. oben D II).

Insgesamt ist festzustellen, dass Missbrauchsmöglichkeiten keineswegs beseitigt und verdeckte Parteienfinanzierung nicht wirksam unterbunden werden. Diese beruht ja ohnehin vielfach auf dem missbräuchlichen Einsatz der Mitarbeiter für Parteizwecke, den die Abgeordneten zu verantworten haben⁷¹. Im Übrigen treten die genannten Vorschriften erst zum 1. 10. 2013 in Kraft, also nach der Landtagswahl, und auf dann ausscheidende Abgeordnete, die ihre Mitarbeiter ja noch bis zum Ende des fünften

Monats nach ihrem Ausscheiden weiter beschäftigen können (Art. 8 II AbgG), was der BayORH ebenfalls bemängelt (s. oben IV) findet sie überhaupt keine Anwendung (§ 3 des Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes v. 22. 5. 2013).

VI. Strafrecht

Die Erleichterung der heimlichen Parteienfinanzierung durch den Landtag, also das systematische In-Versuchung-Führen, befreit die Abgeordneten und ihre Parteien keineswegs von der eigenen Verantwortung, ihre Mittel zweckentsprechend zu verwenden und verfassungswidrige Parteienfinanzierung zu unterlassen. Heimliche Staatsfinanzierung kann ernste Konsequenzen haben und ist alles andere als ein Kavaliärsdelikt. So kann aufseiten des Abgeordneten Betrug (§ 263 StGB) vorliegen, wenn er z. B. wahrheitswidrig dem Landtagsamt erklärt, er habe die ganze Vorauszahlung zweckentsprechend verwendet. Untreue (§ 266 StGB) ist gegeben, wenn der Abgeordnete wissentlich daran mitwirkt, das Geld oder den damit bezahlten Mitarbeiter für die Partei zu verwenden. Aufseiten der Partei kann strafbare Umgehung der Rechenschaftslegung (§ 31 d PartG) vorliegen, wenn das Geld nicht ordnungsgemäß verbucht wird. Beim Vorliegen konkreter Verdachtsmomente, die durch einzelne Feststellungen des BayORH bereits vorliegen, muss die Staatsanwaltschaft ermitteln, soweit die Taten nicht so weit zurückliegen, dass sie verjährt sind. Auch substantiierte Anzeigen könnten hinzukommen. Weitere Informationen könnte der Rechnungshof liefern, wenn er seine Prüfung nur fortsetzen und auch die Abgeordneten selbst systematisch ins Visier nehmen würde (s. oben B IV). Man darf aber auch nicht übersehen, dass Staatsanwaltschaften in Deutschland nicht unabhängig, sondern weisungsgebunden sind (§ 146 VVG), letztlich bis hinauf zur Justizministerin *Beate Merk*⁷².

VII. Verdeckte Parteienfinanzierung: verfassungswidrig

1. Offene staatliche Parteienfinanzierung: öffentlich kontrolliert und gedeckelt

Der *offenen* staatlichen Parteienfinanzierung, aus der alle deutschen Parteien in Bund und Ländern zusammen 151 Mio. Euro jährlich erhalten (§ 18 II PartG), sind verfassungsrechtliche Grenzen gezogen. Da die Parteien bei der Bewilligung ihrer staatlichen Mittel in eigener Sache entscheiden, liegt die Gefahr überzogener Selbstbewilligung auf

62 Prüfungsmitteilung (o. Fußn. 18), S. 8, 57.

63 Prüfungsmitteilung (o. Fußn. 18), S. 54. Siehe auch schon v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 78 ff.

64 Prüfungsmitteilung (o. Fußn. 18), S. 53 f.

65 Schreiben des BayORH an den Landtag v. 12. 8. 2013.

66 Prüfungsmitteilung (o. Fußn. 18), S. 21 f.

67 Prüfungsmitteilung (o. Fußn. 18), S. 55. ff.

68 Schreiben des BayORH an den Landtag v. 12. 8. 2013.

69 Selbst wenn ein entsprechendes Verbot in der (bisher nicht veröffentlichten) Richtlinie stehen sollte (so offenbar *Müller/Szymanski*, Süddeutsche Zeitung v. 21. 8. 2013, S. 36), reicht das nicht, solange es nicht in das rechtlich vorrangige AbgG eingefügt ist (vgl. *NWVerfGH*, *OVGE* 45, 283 [288 ff.] = NVwZ 1996, 164).

70 Schreiben des BayORH an den Landtag v. 12. 8. 2013.

71 „Da die Abgeordneten selbst entscheiden können, wie sie die Mittel ausgeben ..., ist hier auch ein Rest von Kontrollmöglichkeit verschwunden, ob denn nicht der Abgeordnete die personelle Kapazität auch für die Parteiarbeit nutzt“. So für Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten, für die schon lange die Verwaltung die Verträge abrechnet, *H. Meyer*, Das fehlfinanzierte Parlament, in: *Huber/Mößle/Stock*, Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, S. 15 (58).

72 *W. Maier*, Wie unabhängig sind Staatsanwälte in Deutschland in: v. Arnim, Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, 2003, S. 121 ff.

der Hand⁷³ mit möglichen negativen Folgen für das Ansehen der Parteien und ihre Fähigkeit, die ihnen von Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen⁷⁴. Zudem droht die Parteipolitik abzuheben, die Kluft zu den Bürgern immer größer zu werden und kleine Parteien ausgeschlossen zu bleiben. Das *BVerfG* hat, um diesen Gefahren zu begegnen, drei Vorkehrungen getroffen:

- Auch kleine Parteien, die bei den letzten Bundestags- oder Europawahlen mindestens 0,5 Prozent oder bei einer Landtagswahl mindesten ein Prozent der Stimmen erhalten haben, müssen angemessen an den staatlichen Mitteln beteiligt werden (§ 18 IV PartG),
- Erhöhungen verlangen eine Änderung des Parteiengesetzes mit veröffentlichtem Gesetzentwurf, erster und zweiter Lesung im Parlamentsplenum und der Veröffentlichung im Gesetzblatt. Bloße Erhöhungen eines Titels im Haushaltsplan genügen nicht. Dadurch soll die öffentliche Kontrolle ermöglicht werden⁷⁵.
- Das reicht aber, wie wir gerade aus den Erfahrungen mit Bayern wissen⁷⁶, nicht aus. Deshalb hat das Gericht auch definitive Grenzen gezogen und die Staatsfinanzierung von Parteien gedeckelt: durch die absolute Obergrenze, die die Höhe der Gesamtzahlungen begrenzt (§ 18 II PartG), und die relative Obergrenze, wonach die Staatsgelder bei keiner Partei die selbst erwirtschafteten Eigenmittel übersteigen dürfen (§ 18 V PartG).

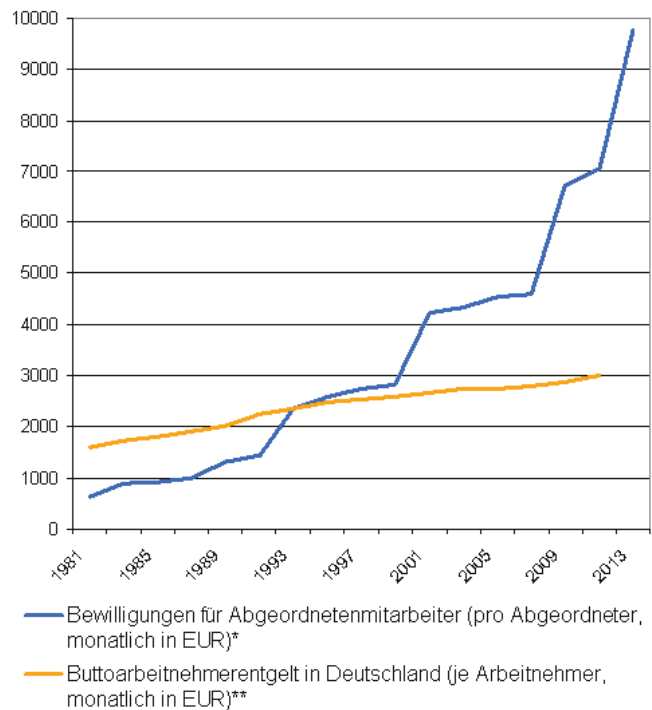
2. Abgeordnetenmitarbeiter: Ohne Kontrolle und Grenze

Alle diese Vorkehrungen gegen ein Zuviel an staatlicher Parteienfinanzierung, gegen das Abheben von der Basis und die Diskriminierung Kleiner werden durch die *verdeckte* staatliche Parteienfinanzierung im Wege einer Instrumentalisierung von Abgeordnetenmitarbeitern für Parteizwecke ausgehebelt. Das gilt bereits für die besonders großzügige Bewilligung der Mittel, durch welche die Möglichkeit des Missbrauchs geschaffen bzw. erweitert wird. Die Bewilligung erfolgt in Bayern an der öffentlichen Kontrolle vorbei, weil sie lediglich die Erhöhung eines Titels im Haushaltsplan verlangt⁷⁷, und eine Obergrenze besteht für die Mitarbeitermittel schon gar nicht.

Berücksichtigt man auch die mangelnde Verwendungskontrolle, so zeigt sich, dass der Landtag offenbar gezielt ein umfassendes System entwickelt hat, das Abgeordneten und ihren Parteien die Bewilligung von Mitarbeitermitteln erleichtert und ihnen Missbrauch für Parteien, Verwandte und den eigenen Geldbeutel ermöglicht. Die mangelnde Kontrolle bei der Bewilligung und der Verwendung der öffentlichen Mittel bedingen einander, begünstigen das steile Hochschießen der in eigener Sache bewilligten Mittel und schaukeln so die Zahlungen immer weiter hoch. Sie wurden von monatlich 1250 DM pro Abgeordneten im Jahr 1981, für das erstmals konkrete Angaben vorliegen⁷⁸, auf bis zu 7524 Euro, ab Oktober 2013 möglicherweise sogar auf 9773 Euro angehoben⁷⁹, also auf das Zwölfwache bzw. fast das Sechzehnfache, während sich die allgemeinen Gehälter von Arbeitnehmern gleichzeitig nur etwa verdoppelt haben. Deshalb können bayerische Landtagsabgeordnete jetzt sechs- und ab 1. Oktober möglicherweise achtmal so viel Manpower auf Staatskosten beschäftigen wie 1981⁸⁰. Die Entwicklung zeigt das folgende *Schaubild 1* auch optisch.

Schaubild 1:

Entwicklung der Bewilligungen für Abgeordnetenmitarbeiter in Bayern (1981–2013) im Vergleich zur Entwicklung des Bruttoarbeitnehmerentgelts (1981–2011)



* Soll-Werte (Quelle: Haushaltspläne)

** Bruttoarbeitnehmerentgelt = Bruttogehalt + Arbeitgeberentgelt; bis 1991 früheres Bundesgebiet (Quelle 1950–2010: BMAS, *Statistisches Jahrbuch 2011*, verfügbar im Internet unter: www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktstatistiken; Quelle 2011: Statistisches Bundesamt)

3. Verfassungswidrigkeit der Kontrolllosigkeit

Die Kontrolllosigkeit verstößt nicht nur gegen das Abgeordnetengesetz (Erstattung nur „gegen Nachweis“, wie der Bay-ORH eindrucksvoll belegt) sie ist auch verfassungswidrig. Hinsichtlich der Fraktionsfinanzierung ist anerkannt, dass den Gesetzgeber eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Vorsorge gegen Missbrauch trifft. Das *BVerfG* betont, dass es dem Parlament untersagt ist, „sei es durch übermäßige Zuwendungen, sei es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle, einem Missbrauch das Tor“ zu öffnen und „so den Weg [...] für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung“ zu ebnen⁸¹.

73 Bundespräsidialamt (o. Fußn. 41), S. 95 f.

74 So *BVerfGE* 85, 264 (290) = NJW 1992, 2545 = NVwZ 1993, 158 L.

75 *BVerfGE* 40, 296 (327) = NJW 1975, 2331; Bundespräsidialamt (o. Fußn. 41), S. 94 f.

76 Siehe v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 184 ff.

77 Siehe v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 78 ff., 74 ff.

78 Wie der Bay-ORH jetzt berichtet, waren 1978 noch 750 Mark vorgesehen: Prüfungsmitteilung (o. Fußn. 18), S. 17.

79 Siehe v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 104 ff. Die Erhöhung zum 1. 10. 2013 wurde zwar im Mai als „jetzt nicht vermittelbar“ storniert, ist im Haushalt aber nach wie vor bewilligt. Und nach der Landtagswahl entfällt der öffentliche Druck.

80 2014 waren allein für Abgeordnetenmitarbeiter 21,5 Mio. Euro im bayerischen Landeshaushalt angesetzt. Auf die letzte Steigerung, die sich die Abgeordneten für die Zeit ab dem 1. 10. 2013 bewilligt hatten, wollten die Fraktionsvorsitzenden allerdings im Mai 2013 als „jetzt nicht vermittelbar“ erst einmal verzichten (v. Arnim, Die Selbstbediener [o. Fußn. 6], S. 107). Nach der Wahl wird man sehen.

81 *BVerfGE* 80, 188 (214) = NJW 1990, 373 = NVwZ 1990, 253 L.

Dieses verfassungsrechtliche Missbrauchsabwehrgebot⁸² gilt sinngemäß auch für die Bewilligung und Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern, zumal die Missbrauchsgefahr angesichts des in Bayern erreichten Volumens, das die Gelder zur Fraktionsfinanzierung erheblich übersteigt, besonders groß ist. Im Haushaltsplan für 2014 sind für Abgeordnetenmitarbeiter 21,5 Mio. Euro eingestellt⁸³, für die Fraktionen 15,9 Mio.⁸⁴

Der Rechtsstaat verlangt nicht nur formell und symbolisch, sondern auch durch Einrichtung der erforderlichen Verfahren und Institutionen, dass Gesetz und Recht eingehalten werden⁸⁵. Indem der Landtag sowohl bei der Bewilligung als auch bei der Verwendung der Fraktionsmittel dem Missbrauch nicht abhilft, sondern ihm geradezu Vorschub leistet, verstößt er andauernd gegen dieses verfassungsrechtliche Gebot.

VIII. Überschneidungen

Die verdeckte Parteienfinanzierung der vorliegend behandelten Art erfasst allerdings nur krasse Fälle. Die verfassungsrechtlichen Probleme gehen weit darüber hinaus. Da in der Partei und im Landtag regelmäßig dieselben Personen das Sagen haben, ist die Versuchung groß, sich für Mitarbeiter immer mehr Mittel zu bewilligen und die Mitarbeiter immer mehr Aufgaben der Parteien übernehmen zu lassen. In den Augen der Bürger repräsentiert der Abgeordnete seine Partei und ist oft auch ganz offiziell deren Funktionär. Deshalb werden fast alle Aktivitäten eines Abgeordneten auch seiner Partei zugerechnet. Das bewirkt, dass Abgeordneten- und Parteitätigkeiten sich in vielen Bereichen derart überschneiden, dass die von der herrschenden staatsrechtlichen Auffassung vorgenommene Trennung oft nur schwer möglich ist. Politisch bilden sie in der Tat regelmäßig eine Einheit.

Das betont auch die Politikwissenschaft und fasst folglich Abgeordnetenmitarbeiter und Fraktionen, die sie *parties in parliament* nennt⁸⁶, und die eigentlichen Parteien unter einen erweiterten Parteienbegriff zusammen. Die faktische Zusammengehörigkeit war auch der Grund, warum die von Bundespräsident Richard von Weizsäcker berufene Parteienfinanzierungskommission Abgeordnete und ihre Mitarbeiter sowie Fraktionen in ihrem Bericht miteinbezogen hatte⁸⁷. Die Parteien selbst gehen ebenfalls von der politischen Einheit aus⁸⁸. Offen gesagt wird dies – angesichts der strengen staatsrechtlichen Trennung zwischen Parteien, Abgeordneten und Fraktionen – aber nur selten. Gelegentlich wird aber doch tacheles gesprochen. So räumt der frühere Generalsekretär der CDU, Heiner Geißler, offen ein, dass die „Trennung zwischen parlamentarischer und parteipolitischer Arbeit“ zunehmend zur „Fiktion“ und zur „politischen Lebenslüge“ des Parteienstaats werde⁸⁹. Abgeordnetenmitarbeiter stellen, wie Kenner freimütig formulieren, „heute das eigentliche organisatorische Rückgrat der Parteien“ dar⁹⁰.

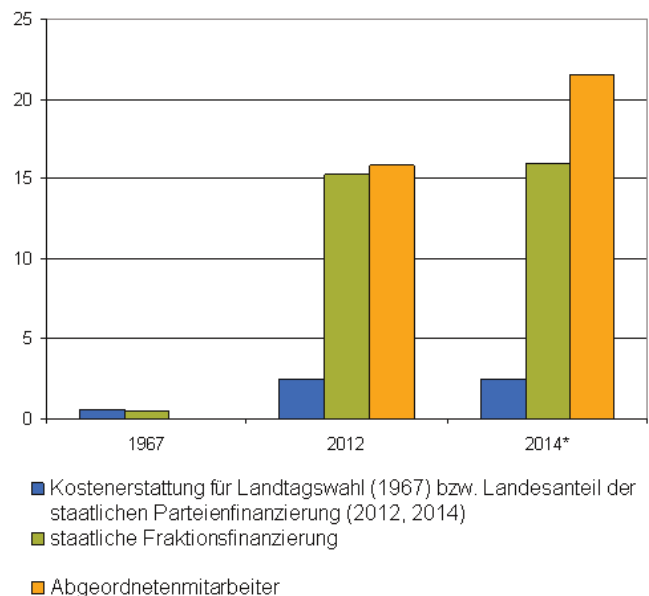
Bestätigt wird die Ersetzung der offenen Staatsfinanzierung durch eine (weiter verstandene) mittelbare Staatsfinanzierung auch durch die historische Entwicklung, die Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter und ihre staatliche Alimentierung immer deutlicher zu funktionalen Äquivalenten der eigentlichen Parteien und ihrer Finanzierung werden ließ: Als das *BVerfG* durch Urteile von 1966⁹¹ und 1968⁹² die bis dahin schnell wachsende Staatsfinanzierung der *Parteien* begrenzt hatte, nahmen die im Parlament vertretenen Parteien, die hier in eigener Sache entscheiden, eine großangelegte Verlagerung der Mittel vor: Sie umgingen die Barrieren, indem sie das Staatsgeld nun auf ihre *Parlamentsfraktionen* und die neu geschaffenen *Abgeordnetenmitarbeiter* umleiteten. Das konnte weitgehend ungehindert geschehen. Denn der dämpfende Effekt, der durch die Obergrenze und die öffentliche Kontrol-

le vom Gericht erzwungen worden war, betraf nur die Finanzierung der Parteien, nicht auch die der Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter, obwohl der Grund dafür, nämlich die „Selbstbedienung“ der Parlamentsparteien zu verhindern, auf diese nicht weniger zutrifft.

Die Entwicklung der zahlenmäßigen Größenordnungen in Bayern macht die Verlagerung ganz deutlich. Wie das *Schaubild 2* zeigt, hatte die staatliche Parteienfinanzierung 1967, als sie noch in Form einer Wahlkampfkostenerstattung für die Landtagswahl gezahlt wurde, (umgerechnet) 0,6 Mio. Euro betragen. Bis 2012 wurde sie lediglich auf 2,5 Mio. Euro erhöht, hat sich also nur etwa vervierfacht. Dagegen wurde die staatliche Fraktionsfinanzierung im gleichen Zeitraum verdreißigfach (von 0,5 Mio. auf 15,3 Mio. Euro). Staatlich bezahlte Abgeordnetenmitarbeiter gab es 1967 noch gar nicht. Für sie sind in Bayern inzwischen 18,1 Mio. Euro bewilligt und für 2014 21,5 Mio., also fast neun mal so viel wie die offene Staatsfinanzierung.

Schaubild 2:

Staatliche Finanzierung von Parteien, Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeitern in Bayern 1967, 2012 und 2014 (in Mio. Euro)



* Die Werte für den Landesanteil der Staatsfinanzierung ergeben sich aus § 19 a VI 1 PartG (0,5 Euro pro Stimme bei der bayerischen Landtagswahl 2008). Dafür wurde der Wert von 2012 eingesetzt. Der genaue Wert für 2014 ist erst nach der Landtagswahl 2013 zu ermitteln. (Quelle: *Haushaltpläne*)

82 *BVerfGE* 48, 127 (168 f.) = NJW 1978, 1245; *BVerfGE* 80, 188 (214) = NJW 1990, 373 = NVwZ 1990, 253 L; *BVerfGE* 84, 239 (271–273) = NJW 1991, 2129; *RbPVerfGH*, NVwZ 2003, 75 (77).

83 Siehe v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), Anlage 6, S. 259.

84 v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), Anlage 2, S. 255.

85 So zum Beispiel auch Waldhoff, Staat und Zwang – Der Staat als Rechtsdurchsetzungsinstanz, 2008, S. 85 f.

86 Überblick bei v. Arnim, Politische Parteien im Wandel (o. Fußn. 11), S. 38 f. m. Nachw., S. 65 f.

87 Bundespräsidialamt (o. Fußn. 41), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994. Der Verfasser war Mitglied der siebenköpfigen Kommission.

88 Siehe z. B. die Einlassung der CDU im Verfahren, das zum ersten Parteienfinanzierungsurteil führte: *BVerfGE* 20, 56 (79) = NJW 1966, 1499.

89 Geißler, in: *Tsatsos*, Politikfinanzierung in Deutschland und Europa, 1997, S. 34.

90 Lösche, in: *ders.*, Zur Lage des deutschen Regierungssystems, 2002, S. 60.

91 *BVerfGE* 20, 56 = NJW 1966, 1499.

92 *BVerfGE* 24, 300 = NJW 1969, 179.

Die zwangsläufige Folge der Verlagerung: Die spezialgesetzliche Regelung und die absolute Obergrenze müssen endlich – und das ist ein verfassungsrechtliches Gebot – auch auf die Abgeordnetenmitarbeiter (und die Fraktionsfinanzierung) erstreckt werden, seitdem diese zu funktionalen Äquivalenten der Parteien geworden sind⁹³. Dass sich auch und gerade die Höhe der öffentlichen Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter unmittelbar aus dem Abgeordnetengesetz ergeben muss, weil sie sich sonst „einer detaillierten parlamentarischen und öffentlichen Diskussion entzieht“, betont auch der BayORH⁹⁴. In der Tat ist die heutige Rechtsprechung insoweit eindeutig⁹⁵. Dieselbe Konsequenz ergibt sich auch für die absolute Obergrenze⁹⁶.

C. Kostenpauschalen

I. Die allgemeine Kostenpauschale

1. Das Problem

Die steuerfreie Kostenpauschale in Höhe von derzeit monatlich 3282 Euro wird allen Abgeordneten gezahlt, unabhängig davon, welchen mandatsbedingten Aufwand sie tatsächlich haben. Auch diejenigen Abgeordneten erhalten sie in voller Höhe, die kein Wahlkreisbüro oder keine Zweitwohnung oder nur geringe Pkw-Kosten haben oder gar von allen drei kostenmindernden Faktoren profitieren. Dabei ist die Pauschale gerade zur Abdeckung solcher Kosten gedacht (s. Art. 6 II AbgG). Derart privilegiert sind z. B. Abgeordnete, die ihren Wahlkreis in München, also am Sitz des Landtags haben und deshalb weder eine Zweitwohnung benötigen noch hohe Pkw-Kosten haben, erst recht wenn sie auch kein Wahlkreisbüro unterhalten, sondern ihre laufende Wahlkreisarbeit im ihrem Landtagsbüro abwickeln. Ein Beispiel ist der SPD-Abgeordnete *Peter Paul Gantzer*, dessen Wahlkreis im Münchner Norden liegt und der seine Arbeit in seinem Landtagsbüro abwickelt. *Gantzer* ist seit 1978 im Landtag und kandidiert auch bei der Wahl am 15. 10. 2013 wieder. Auf die Frage eines Journalisten, wozu er die Pauschale benötige, wusste *Gantzer* sich nicht anders zu helfen, als zu behaupten, sein „Porsche habe einen immensen Benzinverbrauch“; außerdem gehe er „nicht bei McDonalds essen.“⁹⁷ *Gantzer* ist kein Einzelfall. 40 der 187 Abgeordneten sollen nach Recherchen des Magazins Focus kein eigenes Wahlkreisbüro unterhalten⁹⁸.

Der BayORH schlägt deshalb vor, für Abgeordnete, die kein Wahlkreisbüro und/oder keine Zweitwohnung unterhalten, Abschläge vorzunehmen und einen weiteren Teil der Kostenpauschale nach der Entfernung zwischen Wohnort und München zu staffeln⁹⁹. Vermutlich gehören Ganzer und einige der anderen Abgeordneten ohne Wahlkreisbüro auch zu denjenigen, die zwei Büroräume im Landtag in Anspruch nehmen, was der BayORH ebenfalls als Verstoß gegen den Haushaltsgrundsatz der Notwendigkeit rügt¹⁰⁰. In diesen Zusammenhang hatte die Interfraktionelle Arbeitsgruppe auch die Frage erörtert, ob Abgeordnete für die Nutzung von Abgeordnetenbüros durch ihre persönlichen Mitarbeiter ein Entgelt entrichten sollten (das dann aus der Kostenpauschale zu entrichten wäre), was die Arbeitsgruppe aber schließlich ablehnte¹⁰¹.

2. Verfassungswidrigkeit und Popularklage

Der BayORH äußert sich zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Einheits-Kostenpauschale nicht ausdrücklich. Tatsächlich zeigt er aber auf, dass die Geschäftsgrundlage einer vor 31 Jahren getroffenen Entscheidung des *BayVerfGH*, die die Pauschale noch abgesegnet hatte¹⁰², inzwischen entfallen ist. Für Rechnungshöfe sind Gesetze Prü-

fungsmäßig. Die Erörterung ihrer Verfassungsmäßigkeit betrachten sie im Allgemeinen nicht als ihre Sache. Es gehört aber zu ihren Aufgaben, die tatsächlichen Prämissen von Gesetzen zu überprüfen und unvorhergesehene negative Konsequenzen aufzuzeigen¹⁰³. Von dieser Befugnis macht der BayORH hier Gebrauch, und das birgt dann doch erheblichen verfassungsrechtlichen Sprengstoff. Der *BayVerfGH* hatte nämlich bei seinem Urteil von 1982 eine Stellungnahme der Diätenkommission zu Grund gelegt, nach der „Aufwendungen in ungefähr gleicher Höhe... bei jedem Abgeordneten anfallen, der seinen verfassungsmäßigen Aufgaben in der Intensität nachkommt, die die Öffentlichkeit von ihm erwartet,“¹⁰⁴ und dass sie sich schon wegen der politischen Konkurrenz „in der Regel auch finanziell soweit belasten, wie es ihnen die vom Gesetz eingeräumte Amtsausstattung erlaubt.“¹⁰⁵ Doch der Fall *Gantzer* und zahlreicher anderer Abgeordneten hat klar gemacht, dass für eine erhebliche Zahl von Abgeordneten wesentliche Kostenbereiche, für deren Abdeckung die Pauschale gedacht ist, in Wahrheit fehlen. Da sie die Pauschale in voller Höhe gar nicht benötigen, stellt diese insoweit ein verschleiertes steuerfreies Zusatzeinkommen dar. Damit ist die tatsächliche Grundlage des damaligen Urteils entfallen. Die genannte Stellungnahme der Diätenkommission war denn auch methodisch fehlerhaft. Sie beruhte auf den Auskünften von Abgeordneten, die sich von sich aus zur Verfügung gestellt hatten¹⁰⁶, und das waren schwerlich diejenigen mit geringeren Aufwendungen; sie war also alles andere als repräsentativ.

Aber auch die normative Basis trägt nicht mehr. Der Verfassungsgerichtshof war damals noch davon ausgegangen, er habe die Pauschale lediglich auf Willkür zu überprüfen¹⁰⁷, also eine bloß laxe Gerichtskontrolle vorzunehmen. Diese Auffassung ist überholt. Die heutige Rechtsprechung führt bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, bei denen die Gefahr besteht, dass die Abgeordneten nicht gemeinwohlorientiert, sondern im eigenen oder im Interesse ihrer Partei votieren, eine strenge Gerichtskontrolle durch¹⁰⁸.

Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Einheitspauschale einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten wird.

93 Siehe *v. Arnim*, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 78–83 m. w. Nachw.; *ders.*, Politische Parteien im Wandel (o. Fußn. 11), S. 65 f.; Bundespräsidialamt (o. Fußn. 41), S. 109. – Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Dynamisierung der Mitarbeitererstattung (und erst recht, wenn diese wie in Bayern nur im Haushaltsplan steht) *v. Arnim*, NVwZ-Extra H. 8 a/2013, S. 1 (3 f., 8 f., m. w. Nachw.), abrufbar unter: http://tsw.beck.de/rsw/upload/NVwZ/NVwZ-Extra_2013_8 a.pdf.

94 Prüfungsmittelteilung (o. Fußn. 18), S. 54.

95 Nachweise bei *v. Arnim*, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 78 ff. – Die Entscheidung des *BayVerfGH* von 1982, die seinerzeit die öffentlichkeitsscheue Bewilligung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter noch abgesegnet hatte (*BayVerfGHE* 35, 148 [166]), ist durch die Entwicklung der Rechtsprechung überholt (dazu mit Nachweisen *v. Arnim*, Die Selbstbediener [o. Fußn. 6], S. 81 ff.).

96 *v. Arnim*, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 32; *ders.*, Politische Parteien im Wandel (o. Fußn. 11), S. 65 f.

97 *Watzke*, Bayerischer Abgeordneter kassiert Wahlkreispauschale ohne Wahlkreisbüro, Deutschlandradio v. 15. 5. 2013.

98 Focus v. 6. 5. 2013, S. 29.

99 Prüfungsmittelteilung (o. Fußn. 18), S. 8, 46 ff., 59.

100 Prüfungsmittelteilung (o. Fußn. 18), S. 52.

101 Interfraktionelle Arbeitsgruppe zur Beratung von Fragen des Abgeordnetenrechts, Sitzung v. 17. 5. 2000, Protokoll, S. 3.

102 *BayVerfGHE* 35, 148 (165).

103 So schon die Einleitung zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofs für das Haushaltsjahr 1978, BT-Dr 9/38, S. 4; seitdem ständige Formel.

104 Stellungnahme der Kommission nach Art. 23 II des BayAbgG v. 20. 1. 1981, S. 12. Siehe auch Prüfungsmittelteilung (o. Fußn. 18), S. 48.

105 *BayVerfGHE* 35, 148 (166).

106 Stellungnahme der Kommission (o. Fußn. 104), S. 10 ff.

107 *BayVerfGHE* 35, 148 (162, 165 f.).

108 Nachweise bei *v. Arnim*, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 32, 144 f., 148 f., 222 f.

Die Landtagspräsidentin beruft sich zur Verteidigung der Pauschale zwar jetzt nicht mehr auf Entscheidungen des *BFH* und des *BVerfG*, die mangels Antragsbefugnis der Kläger eine Entscheidung in der Sache ausdrücklich abgelehnt hatten, wie sie dies fälschlicherweise noch vor vier Monaten getan hatte¹⁰⁹. Vielmehr beruft sie sich auf die seit langem bestehende entsprechende Regelung des Bundestags, dessen Mitglieder sich eine ähnliche Einheitspauschale bewilligt haben. Der Unterschied besteht aber darin, dass die bayerische Pauschale mittels der Popularklage zum *BayVerfGH* (Art. 98 S. 4 BayVerf) anfechtbar ist, die Pauschale auf Bundesebene dagegen nicht. Mehrere Anläufe beim *BVerfG* sind an der fehlenden Klagebefugnis der klagenden Bürger gescheitert¹¹⁰.

II. Die steuerfreien Pauschalen für Funktionsträger

Nach Art. 6 VI AbgG erhalten eine Reihe von Funktionsträgern – zusätzlich zu ihrer allgemeinen Kostenpauschale – weitere steuerfreie, pauschalierte und ebenfalls steuerfreie Aufwandsentschädigungen: Der Präsident erhält monatlich 1079 Euro, die Vizepräsidenten 541 Euro, die derzeit 12 Ausschussvorsitzenden 510 Euro und die stellvertretenden Ausschussvorsitzenden 383 Euro monatlich. Bei mehreren Funktionen kumulieren sich die Zahlungen. Der Rechnungshof empfiehlt, auch diese Pauschalen, die ebenfalls nur zulässig wären, wenn ihnen ein entsprechender zusätzlicher Aufwand gegenüberstände, im Zweifel abzuschaffen¹¹¹.

III. Informations- und Kommunikationspauschale

Nach Art. 6 IV 1 AbgG können Abgeordnete für mandatsbedingte Informations- und Kommunikationseinrichtungen – bei einer Eigenbeteiligung von 15 Prozent – bis zu 12 500 Euro pro Legislaturperiode erstattet erhalten. Dieser Posten, den der BayORH ebenfalls geprüft hat, hat besonders großen Widerhall in den Medien gefunden. So war die anstandslose und mehrmalige Erstattung von Digitalkameras, eine davon für über 6000 Euro¹¹², geradezu ein Hit. Inzwischen kennt man auch den Namen des Abgeordneten¹¹³. Die medialen Berichterstattung steht allerdings in einem gewissen Gegensatz zu dem *relativ* geringen quantitativen Gewicht der Zahlungen. Tatsächlich machen die 2,4 Mio.¹¹⁴, die für Informations- und Kommunikationseinrichtungen pro Wahlperiode ausgegeben werden können, gerade mal ein Achtunddreißigstel der für Abgeordnetenmitarbeiter¹¹⁵ oder ein Fünftel der für die allgemeine Kostenpauschale in fünf Jahren zur Verfügung stehenden Mittel aus. Wie die Verwandtenaffäre als medial besonders greifbar anderes Wichtiges in der öffentlichen Diskussion in den Hintergrund gedrängt hatte (und, was die Frage der Rechtmäßigkeit der Zahlungen an Verwandte anlangt [oben B I 1], immer noch in den Hintergrund drängt), so drohen nun auch Auswüchse bei der Informations- und Kommunikationseinrichtungen die sehr viel gewichtigeren Posten Abgeordnetenmitarbeiter und allgemeine Kostenpauschale zu überlagern.

Der BayORH empfiehlt die Eigenbeteiligung der Abgeordneten zu erhöhen und dafür beim Ausscheiden des Abgeordneten aus dem Parlaments auf die Erstattung des aufwendig zu berechnenden Restwerts der Gegenstände zu verzichten¹¹⁶.

D. Aushebeln der Kritik des BayORH?

I. Wie sich Parlamente der Kontrolle durch die Wähler entziehen

Die Umsetzung der Vorschläge des bayerischen BayORH und die Umsetzung der Vorschläge der vom Ältestenrat des Bundestags eingesetzten *Schmidt-Jortzig-Kommission* haben

eins gemeinsam: die öffentliche Diskussion darüber soll verschoben werden – bis nach den Wahlen. Dann ist es leichter, die Fortsetzung der bayerischen Diätenreform einschlafen zu lassen und die Bundestagsdiäten massiv zu erhöhen. Über beide Maßnahmen entscheidet das Parlament in eigener Sache, und beide Male geht es um die Begünstigung der Abgeordneten: in Bayern um den Erhalt ungerechtfertigter Privilegien von Landtagsabgeordneten und die Verhinderung der notwendigen Einschränkungen; in Berlin um die massive Aufstockung der Diäten von Bundestagsabgeordneten.

Dabei ist es eigentlich eine demokratische Binsenweisheit, dass Diätenerhöhungen und andere die Abgeordneten begünstigende Entscheidungen, die sie in eigener Sache vornehmen, *vor* den Wahlen beschlossen oder jedenfalls öffentlich diskutiert werden müssen, so dass die Wähler die Standpunkte der Abgeordneten und ihrer Parteien kennen lernen. Nur so kann erreicht werden, dass die Abgeordneten, die im Wahlkampf unmittelbar mit den Bürgern konfrontiert sind, wirklich nur solche Selbstbegünstigungen in Angriff nehmen, die sich gut begründen lassen. Nur vor dem Hintergrund anstehender Wahlen können die Bürger die unerlässliche Kontrolle ausüben¹¹⁷. Bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache kann man nicht mehr auf die Gemeinwohlorientierung der Parlamentarier vertrauen; zudem versagt die für das Funktionieren des parlamentarischen System wesentliche Kontrolle durch die Opposition, da diese ja regelmäßig mit im Boot sitzt¹¹⁸. Voraussetzung für die Kontrolle ist allerdings, dass den Bürgern *vor* der Wahl reiner Wein eingeschenkt wird. Die USA haben deshalb 1992 eine Vorschrift in ihre Bundesverfassung geschrieben, dass zwischen Diätenerhöhungen und ihrem Inkrafttreten eine Wahl stattfinden muss¹¹⁹. Die Vorschrift beruht auf der zeitlosen Erkenntnis von James Madison, einem der Väter der amerikanischen Verfassung, dass „es unziemlich erscheint, wenn irgend eine Gruppe unkontrolliert mit der Hand in die Staatskasse greift, um daraus Geld in die eigene Tasche zu stecken.“¹²⁰

Aus ähnlichem Grund hatte Bundestagspräsident *Norbert Lammert* anfangs auch dafür plädiert, die Vorschläge der *Schmidt-Jortzig-Kommission*, die eine Erhöhung der Entschädigung von Bundestagsabgeordneten um 956 Euro monatlich (nicht bloß um „mehrere hundert Euro“, wie den Medien aufgeschwatzt worden war) vorsehen, vor der Bundestagswahl öffentlich zu diskutieren und zu entscheiden. Falls erst der neue Bundestag die Regelungen diskutieren und umsetzen

109 Siehe v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 145 f.

110 Siehe die beiden vorstehend erwähnten Gerichtsentscheidungen. – Die Landtagspräsidentin beruft sich auch auf eine Kommission, deren Mehrheit angeblich die Beibehaltung der Einheitspauschale im Bund befürwortet habe. Dabei waren dies fünf der elfköpfigen Kommission, also gar nicht die Mehrheit (s. die Analyse des Kommissionsberichts durch den Verfasser: NVwZ-Extra H. 8 a/2013, abrufbar unter: http://rsw.beck.de/rsw/upload/NVwZ/NVwZ-Extra_2013_8_a.pdf). Andere Mitglieder der Kommission hatten – ganz ähnlich wie jetzt der BayORH – Abschlüsse empfohlen.

111 Prüfungsmitteilung (o. Fußn. 18), S. 49 f., 60.

112 Prüfungsmitteilung (o. Fußn. 18), S. 43 f. Hinzu kommt noch der Eigenanteil von 15 %, den der Abgeordnete selbst bezahlt hatte.

113 Abendzeitung v. 21. 8. 2013.

114 12 500 Euro für 193 Abgeordnete (einschl. Nachrücker). Siehe Prüfungsmitteilungen, S. 43.

115 18,1 Mio. x 5 = 90,5 Mio. in fünf Jahren. 90,5 : 2,4 = 37,7.

116 Prüfungsmitteilung (o. Fußn. 18), S. 58 f.

117 *BVerfGE* 40, 296 (317) = NJW 1975, 2331.

118 Mit den Worten des *BVerfG* (*BVerfGE* 85, 264 [292] = NJW 1992, 2545 = NVwZ 1993, 158 L): „Bei der Festlegung der Bezüge von Abgeordneten ... ermangelt das Gesetzgebungsverfahren ... regelmäßig des korrigierenden Elements gegenläufiger politischer Interessen.“

119 v. Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1996, S. 421 ff.

120 *Wieland*, Mit Madison wider die Selbstbedienung der Diätenerhöher, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 22. 5. 1992.

sollte, könnten sich die Parlamentarier dem „Verdacht der Selbstbedienung“ aussetzen¹²¹. Doch die Bundestagsfraktionen hatten sogleich widersprochen und auf die Zeit nach der Wahl verwiesen, und unlängst hat sich auch Lammert für eine Verschiebung nach der Bundestagswahl ausgesprochen¹²².

II. Verschiebung der Reform auf den St. Nimmerleinstag?

Auch in Bayern wollen der Landtag und die Fraktionen die Fortsetzung der Reform der Politikfinanzierung auf die nächste Legislaturperiode verschieben. Daraus könnte der St. Nimmerleinstag werden. Denn nach der Wahl entfällt der öffentliche Druck, die nötigen Reformen noch umzusetzen. Mit der Verschiebung dürfte der Bericht des Rechnungshofs verpuffen; der Sinn seiner Veröffentlichung noch vor der Landtagswahl würde verfehlt¹²³. Die Beseitigung von Mängeln, von denen alle im Landtag vertretenen Parteien und ihre Abgeordneten profitieren, ist eben, wenn überhaupt, nur in der Vorwahlzeit durchzusetzen. Gelingt es den Fraktionen, eine öffentliche Diskussion darüber zu vermeiden und ihre Pläne unter der Decke zu halten, besteht die Gefahr, dass die Empfehlungen des BayORH so ausgehen wie das Hornberger Schießen. So war es auch bei der BayORH-Prüfung der Fraktionen des Landtags vor zwei Jahren; deren Ergebnisse hatte die primär angesprochene CSU-Fraktion lange ignoriert. Erst jetzt im Zuge der Verwandtenaffäre und vor der Landtagswahl wurden z. B. die vom Rechnungshof als verfassungswidrig beanstandeten Funktionszulagen¹²⁴ wenigstens gekürzt, und sie sollen in Zukunft auch transparenter werden (s. oben A II)¹²⁵.

Mit welchen Argumenten nach der Wahl die Fortsetzung der Reform abgeblockt werden dürfte, zeigt die Landtagspräsidentin bereits in ihrer Erwiderung vom 13. 8. 2013 auf die Prüfungsmittelteilung des Rechnungshofs¹²⁶: Die Kritik des Rechnungshofs betreffe nur Einzelfälle. Dabei offenbart der Bericht ein geradezu systemisches Versagen des Landtags bei der Bewilligung und Kontrolle der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter (oben B III und IV), was eine übergroße Zahl von unentdeckten Missbrauchsfällen wahrscheinlich macht. Die verfassungswidrige Einheits-Kostenpauschale wird mit unhaltbaren Argumenten verteidigt (oben C I 1). Geradezu perfide mutet es an, wenn Stamm insinuiert, der BayORH habe den Landtag bereits 1998 geprüft und alles absegnet, und darauf habe man sich verlassen können. Dabei hatte die damalige Prüfung der Haushaltsrechnung des Landtags einen völlig anderen Schwerpunkt, und das gesetzliche Nachweisgebot, das der Landtag in krasser Weise missachtet, gab es ebenso wenig wie die gesetzliche Zweckbindung der Mittel für Mitarbeiter zur Unterstützung der Arbeit des Abgeordneten (s. oben B III 1). Auch das grundsätzliche Verbot der Beschäftigung von Ehegatten und Kindern wurde erst im Jahre 2000 eingeführt (s. oben B I 1). Dass die Landtagspräsidentin offenbar keine Skrupel hat, angesehene Instanzen falsch zu zitieren, um ihre Position zu verteidigen, hat sich etwa auch darin gezeigt, dass sie Entscheidungen des *BFH* und des *BVerfG* als angeblichen Beleg für die Verfassungsmäßigkeit der bayerischen Kostenpauschale anführte. In Wahrheit hatten beide Gerichte gerade keine Sachentscheidungen über die Verfassungsmäßigkeit der Pauschale getroffen, weil die Kläger keine Antragsbefugnis hatten¹²⁷.

Skepsis“ begegnet auch die Ankündigung Stamms, einen „renommierten Staatsrechtslehrer“ mit einem Gegengutachten zu beauftragen, da sie die Beschäftigung von Ehegatten und Kindern auf Staatskosten auch nach dem 1. 7. 2004 für zu-

lässig hält. Das nährt den Verdacht, dass der klare Standpunkt des BayORH in dieser Sache durch das angestrebte Gutachten „neutralisiert“ werden soll, zumal das Landtagsamt bereits ein eigenes Gutachten vorgelegt hatte, das der BayORH mit guten Gründen widerlegt hat¹²⁸. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bemerkungen des BayORH kein Parteigutachten darstellen, sondern von einer allein dem Recht verpflichteten, „mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet“ (Art. 80 I BayVerf) öffentlichen Einrichtung herühren.

In der Bestellung von Gutachtern zum „Unschädlichmachen“ von Rügen des BayORH zeigt sich eine Methode, mit welcher der Landtag immer wieder versucht, unangenehme Kritik ignorieren zu können. Ähnlich war mit dem erwähnten, vor zwei Jahren ergangenen Prüfbericht des BayORH zu den verfassungswidrigen „Funktionszulagen“ der Fraktionen verfahren worden¹²⁹, und auch schon früher hatte man einen Gutachter bemüht, um die Kritik an der Fraktionsfinanzierung auszuhebeln¹³⁰. Den neuen BayORH-Empfehlungen könnte nun ein ähnliches Schicksal drohen.

E. Resümee

I. Abgeordnetenmitarbeiter

Die öffentlichen Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter bayerischer Landtagsabgeordneter sind dynamisiert. Darüber hinaus werden sie immer mal wieder sprunghaft aufgestockt. Ihre außerordentlichen Steigerungsraten beruhen darauf, dass die Abgeordneten sowohl bei der Bewilligung als auch bei der Verwendung der Gelder in eigener Sache entscheiden (oben B I). Deshalb wären wirksame Kontrollen eigentlich besonders wichtig. Doch daran fehlt es, und zwar auch wieder bei der Bewilligung und bei der Verwendung. Auch das ist kein Zufall, sondern erfolgt gezielt. Der Landtag entscheidet auch über die Errichtung von Kontrollen in eigener Sache – oder eben über deren Nicht-Errichtung. Ebenso entscheidet er in eigener Sache, wenn es um die Rückzahlung rechtswidriger Leistungen geht. Der BayORH legt die Frage der Rückzahlung der seit 2004 rechtswidrigen Erstattungen für Verträge mit Ehegatten und Kindern in die Hand des Landtags. Wird damit aber nicht der „Bock zum Gärtner“ gemacht?

Die praktisch unkontrollierte Möglichkeit zweckwidriger Verwendung steigert den Anreiz zu immer großzügigerer Bewilligung noch weiter. So können sich die mangelnde Verwendungs- und Bewilligungskontrolle hochschaukeln. Die fast zwangsläufige Folge der Entscheidung in eigener Sache bei doppelter Kontrolllosigkeit ist die förmliche Explosion der Mittel, die der Landtag seit 1978 verzwanzigfacht hat.

Es bleibt der Rechnungshof. Dieser hat, durch die öffentliche Diskussion des bayerischen Diätenfalls sensibilisiert, jetzt die

121 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 2. 4. 2013, S. 4.

122 Bröcker, Nach der Wahl höhere Diäten?, Rheinische Post v. 27. 7. 2013.

123 Siehe Süddeutsche Zeitung v. 10. 7. 2013, S. 30: „Für die Prüfer steht fest: Die Ergebnisse müssen vor der Landtagswahl auf den Tisch.“ Der Rechnungshof hat der Verzögerung allerdings selbst Vorschub geleistet, indem er dem Landtag eine Frist von drei Monaten zur Stellungnahme einräumte. Doch erkennt man aus der öffentlichen Erwiderung der Landtagspräsidentin bereits, wie die Erwiderung ausfallen dürfte.

124 BayORH, Jahresbericht 2012 Nr. 20.4. Dazu auch v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 56 f.

125 Gesetz zur Änderung des Bayerischen Fraktionsgesetzes v. 16. 7. 2013. 126 http://www.bayern.landtag.de/de/16_10690.php (abgerufen am 15. 8. 2013).

127 Siehe v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 145 m. Nachw.

128 Prüfungsmittelteilung (o. Fußn. 18), S. 18 ff.

129 Siehe v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 57 m. Nachw.

130 Dazu v. Arnim, Die Selbstbediener (o. Fußn. 6), S. 45 ff. m. Nachw.

Regelungen betreffend die Abgeordnetenmitarbeiter erstmals geprüft und dabei bestätigt, dass es nicht nur bei der Bewilligung der Mittel, sondern auch bei ihrer Verwendung geradezu ein systemisches Versagen des Landtags gibt. Es herrscht völlige Kontrolllosigkeit. Es geht also keineswegs nur um problematische Einzelfälle, wie die Landtagspräsidentin und der Ministerpräsident behaupten.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung allerdings die Verwendung der Mittel durch die einzelnen Abgeordneten ausgelassen, soweit nicht zufällig Unterlagen beim Landtagsamt vorhanden waren, was aber nur vereinzelt der Fall war. Denn die Abgeordneten waren nicht verpflichtet, die Verträge mit ihren Mitarbeitern dem Landtagsamt vorzulegen. Immerhin haben schon die bei Prüfung der wenigen Fälle gewonnenen Erkenntnisse gezeigt, wie „fruchtbar“ eine gezielte Prüfung bei den Abgeordneten gewesen wäre. Die Abgeordneten waren auch immer darauf hingewiesen worden, sie sollten die Verträge und die Zahlungsbelege für eine mögliche Prüfung durch den BayORH aufbewahren. Der BayORH sollte deshalb erwägen, die Prüfung fortzusetzen und nunmehr die Abgeordneten selbst systematisch ins Visier zu nehmen. Damit würde er auch der Staatsanwaltschaft weiteres Material zur Verfügung stellen. Dabei geht es auch um die Aufdeckung klarer Verstöße gegen das Verbot verschleierte staatlicher Parteienfinanzierung, etwa indem den Parteien das nicht für eigene Mitarbeiter verwendete Geld zugeschoben wird oder Abgeordnetenmitarbeiter Parteiarbeit leisten (z. B. Mitgliederbetreuung, Vorbereitung von Partei- und Wahlkampfveranstaltungen). Das ist verboten und kann etwa als Untreue strafbar sein. Nötig sind wirksame Kontrollen bei der Verwendung der Mittel. Dazu gehört auch das Verbot von Werkverträgen, der Beschäftigung von Parteifunktionären und -angestellten als staatlich finanzierte Abgeordnetenmitarbeiter und einer öffentlichen Rechenschaftspflicht für Abgeordnete über die Verwendung der Mitarbeitergelder sowie die Ermutigung der Staatsanwaltschaft zur Aufnahme von Ermittlungen.

Von definitiv rechtswidrigen Missbräuchen zu trennen ist die unvermeidbare Förderung der jeweiligen Mutterpartei, die praktisch jede Aktivität bewirkt, die die Mitarbeiter für ihre Abgeordneten leisten. Die auch daraus resultierenden weit überproportionalen Steigerungen müssen zumindest im Zaum gehalten werden, indem wirksame Kontrollen bei der Bewilligung der Mittel durch spezialgesetzliche Regelung (also nicht nur durch Änderung eines Haushaltstitels) und durch die Einführung einer Obergrenze geschaffen werden. Dazu gehört auch die Einführung eines detaillierten jährlichen Transparenzberichts über alle staatlichen Leistungen an Abgeordnete und eine transparente Gliederung der im Haushaltsplan bewilligten Mittel.

II. Kostenpauschalen

Die steuerfreie Einheitspauschale, die Abgeordnete in Höhe von derzeit 3282 Euro monatlich erhalten, auch wenn ihre

mandatsbedingten Kosten sehr viel niedriger sind, weil sie z. B. in München wohnen, kein Wahlkreisbüro und keine Zweitwohnung benötigen und auch kaum Pkw-Kosten haben, ist in hohem Maße ungerecht, weil sie derartigen Abgeordneten ein steuerfreies Zusatzeinkommen verschafft. Das hat der Rechnungshof nachdrücklich bestätigt. Aus den Darlegungen des BayORH ergibt sich aber auch, dass die Kostenpauschale definitiv verfassungswidrig ist. Sie verstößt gegen den hier zu beachtenden strengen Gleichheitssatz. Eine vor 31 Jahren getroffene gegenteilige Entscheidung des *BayVerfGH* hat ihre tatsächliche und ihre normative Grundlage verloren und ist deshalb überholt. Während der Bürger die Einheitspauschale, die Bundestagsabgeordnete erhalten, mangels Klagebefugnis nicht angreifen kann, bietet ihm die Popularklage zum *BayVerfGH* die Möglichkeit, gegen die bayerische Kostenpauschale vorzugehen.

III. Wirksame Kontrollen unerlässlich

Kennzeichen des finanziellen Status bayerischer Landtagsabgeordneter ist die völlige Kontrolllosigkeit trotz Entscheidung des Landtags in eigener Sache. Als Kontrollinstanzen kommen in Betracht: die Öffentlichkeit, der Rechnungshof, der Verfassungsgerichtshof, die Strafgerichte zusammen mit der Staatsanwaltschaft und schließlich der Wähler:

- Zur Aktivierung der öffentlichen Kontrolle hat der BayORH eine Reihe von wichtigen Maßnahmen vorgeschlagen, deren Realisierung durch den Landtag aber höchst ungewiss erscheint.
- Der BayORH selbst hat einige Missbrauchsfälle aufgedeckt, z. B. die rechtswidrige Kostenerstattung für als Mitarbeiter beschäftigte Ehegatten und Kinder seit 2004. Die Landtagspräsidentin versucht aber – wie auch in der Vergangenheit immer wieder – die Kritik, durch die Bestellung eines Gutachters auszuhebeln.
- Der Verfassungsgerichtshof könnte durch Popularklage zur Überprüfung etwa der Funktionszulagen und der allgemeinen Kostenpauschale auf ihre Verfassungsmäßigkeit veranlasst werden.
- Die Staatsanwaltschaft kann bei krassen Missbrauchsfällen Ermittlungen anstellen und Anklage bei den Strafgerichten erheben.
- Besonders wichtig erscheint die Kontrolle durch die Wähler. Sie will der Landtag dadurch ausschalten, dass er die Diskussion der vom BayORH georteten Mängel auf die Zeit nach der Landtagswahl verschiebt. Nachdem jetzt herausgekommen ist, in welchem Umfang der Landtag Missbrauch bei der Abgeordnetenfinanzierung ermöglicht hat, sollte es aber eigentlich seine Pflicht sein, dem Wähler reinen Wein über die beabsichtigten Maßnahmen einzuschenken. Wird erst nach der Wahl mit offenen Karten gespielt, droht die Verschiebung der notwendigen Maßnahmen auf den St. Nimmerleinstag. ■