

*Joachim Wieland* (Hrsg.): Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache. Tagungsband zum Kolloquium anlässlich des 70. Geburtstages von Professor Dr. Hans Herbert von Arnim am 19. März 2010, Beiträge zum Parlamentsrecht Bd. 71. Duncker & Humblot Verlag, Berlin 2011, 197 S., EUR 68,-.

*Hans Herbert von Arnim* ist zweifelsohne ein Außenseiter unter den deutschen Staatsrechtslehrern und zugleich einer der wenigen, die einer breiteren Öffentlichkeit bekannt sind. Dafür hat sein populärer Kampf gegen eine nur allzu oft ihren eigenen finanziellen Vorteil suchende und findende politische Klasse gesorgt. Ihm hat er in großer Hartnäckigkeit immer wieder den Spiegel vorgehalten und ihre Gemeinwohlverantwortung eingefordert. Mag seine Kritik an einer Selbstbedienungsmentalität unter den Berufspolitikern und den politischen Parteien mitunter vielleicht auch überspitzt gewesen sein und hat er sich daher den Vorwurf zugezogen, ein das ohnehin ramponierte Ansehen der Politik noch weiter beschädigendes Zerrbild gezeichnet zu haben, so wird man ihm doch zugutehalten müssen, dass er jedenfalls im Kern auf zweifelsohne vorhandene Missstände öffentlichkeitswirksam aufmerksam gemacht und insoweit mit Recht Abhilfe eingefordert hat.

Diese Abhilfe muss rechtlich betrachtet bei den Selbstbedienungskonstellationen ansetzen, die es entweder zu vermeiden oder deren gemeinwohlgefährdendes Potential es durch besondere Verfahrensgestaltung zu entschärfen gilt.

Das Risiko einer Verfehlung des Gemeinwohls besteht vor allem bei „Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache“. Unter diesem Titel vereint der hier anzuzeigende Band die auf dem Kolloquium anlässlich des 70. Geburtstags von *Hans Herbert von Arnim* gehaltenen, anregenden Vorträge und Diskussionsbeiträge.

Entscheidungen in eigener Sache verletzen, so führt *Heinrich Lang*, der mit seiner großen Habilitationsschrift zu diesem Thema einschlägig ausgewiesen ist, in seinem Referat aus, eine Entscheidungsvoraussetzung legitimer Herrschaftsausübung, die er als „verfassungsstaatliches Distanzgebot“ bezeichnet. Sowohl bei der Exekutive wie auch bei der Judikative führe Distanzverlust ausweislich der Regelungen über Ausschließung und Befangenheit zugleich zum Verlust der Entscheidungskompetenz. Aber auch für die Gesetzgebung müsse jedenfalls ein Verbot der Entscheidung in *nur* eigener Sache gelten. In einer Demokratie sei es zwar unvermeidlich, dass Abgeordnete fast immer mehr oder weniger in *auch* eigener Sache entschieden. Die Einbringung von Interessen in das demokratische Gesetzgebungsverfahren sei notwendig und keineswegs an sich von Übel, es müsse aber

verhindert werden, dass Eigeninteressen dominant würden. Diese Gefahr bestehe bei Entscheidungen, die sich für die Entscheidungsträger, und nur für diese unmittelbar selbstbegünstigend auswirkten; denn hier gebe es ein strukturelles Kontrolldefizit.

Wer aber soll anstelle des Parlaments entscheiden? *Heinrich Lang* hält hinsichtlich der Abgeordnetenfinanzierung die Übertragung der Entscheidung auf das Volk selbst für eine sachgerechte Lösung. Art. 48 Abs. 3 GG bestimme mit der Vorgabe der zur Sicherheit der Unabhängigkeit der Abgeordneten dienenden Angemessenheit der Entschädigung ein auch die Volksgesetzgebung bindendes Untermaß. Ein gewisser Distanzschutz werde auch bereits erreicht, wenn eine Neuregelung der Abgeordnetenfinanzierung erst zur nächsten Legislaturperiode wirksam werde.

In der Diskussion wurde einerseits die Engführung des Begriffs der „Entscheidung in eigener Sache“ kritisiert. So beharrte *von Arnim* darauf, dass auch Entscheidungen des Parlaments über Fraktions- und Parteienfinanzierung sowie Stiftungsfinanzierung als Entscheidungen in eigener Sache zu qualifizieren seien, obwohl sie die Abgeordneten selbst nur mittelbar betreffen. Andererseits wurde auf die Besonderheit der demokratischen Entscheidungsfindung hingewiesen, bei der die Verfassung vorbehaltlich ausdrücklicher, rechtsverbindliche Grenzen markierender Regelungen offenbar auf die politische Kontrolle durch die Öffentlichkeit vertraue.

Auch im Wahlrecht als Wettbewerbsordnung, die in der Hand der Wettbewerber selbst liegt, droht eine selbstbegünstigende Ausgestaltung durch die stärksten, mit der Parlamentsmehrheit ausgestatteten Wettbewerber. Von diesem Ausgangspunkt aus unterzieht *Hans Meyer* das Bundeswahlrecht und die dazu ergangene Rechtsprechung des BVerfG einer fundamentalen Kritik. Sie gilt der von ihm bestrittenen Verfassungsmäßigkeit des Mehrheitswahlsystems, den „internen“ wie „externen“ Überhangmandaten und damit zusammenhängend den Phänomenen des „negativen“ wie des „doppelten Stimmgewichts“. Die Aussichten auf eine umfassende Remedur im Zuge der anstehenden Wahlrechtsreform beurteilt *Hans Meyer* wegen des Interessenkalküls und der auf dem Spiele stehenden politischen Macht skeptisch.

Das *Meyersche* Totalverdikt gegen das Mehrheitswahlsystem stieß in der Diskussion verbreitet auf im Einzelnen unterschiedlich begründete Kritik und Ablehnung. Dagegen wurde das System der starren Listen durch *von Arnim* verfassungsrechtlich unter dem Gesichtspunkt der Unmittelbarkeit der Wahl in Frage gestellt, und *Paul Kirchhof* monierte insoweit die Unvorhersehbarkeit der Regierungsbildung für die Wähler bei ihrer Stimmabgabe.

Können Elemente direkter Demokratie ein Gegengewicht gegen Kartelle der herrschenden politischen Klasse bilden? Diese Frage stellt und bejaht der Politikwissenschaftler *Otmar Jung* in seinem Referat; denn „das Volk kann frei politisch befinden, ob es eine Entscheidung des Parlaments in eigener Sache akzeptiert oder doch hinnimmt oder ablehnt und verwirft“. Bei „normalen“ parlamentarischen Entscheidungen sei das fakultative Referendum der verfahrenstechnisch angezeigte Weg der direkten Demokratie. Dagegen sei dem höheren Risiko der Gemeinwohlverfehlung bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache durch ein obligatorisches Referendum zu begegnen. In der anschließenden Diskussion

wurde u. a. kritisch gefragt, ob es nicht auch illegitime Eigeninteressen des Volkes geben könne. Zudem seien es wiederum die politischen Parteien und die sonstigen Mitglieder der herrschenden politischen Klasse, die die Volksabstimmung instrumentalisierten, organisierten und maßgeblich beeinflussten. Die Kritik schließt an die von *Theodor Heuss* in den Beratungen des Parlamentarischen Rates ausgesprochene Mahnung an, Volksabstimmungen seien „eine Prämie für jeden Demagogen und die dauernde Erschütterung des mühsamen Ansehens, worum sich die Gesetzgebungskörper, die vom Volk gewählt sind, noch werden bemühen müssen, um es zu gewinnen“.

Das das Kolloquium abschließende Referat von *Elmar Wiesendahl* widmet sich den „Volksparteien in der Krise“, die in einem massiven Wähler- und Mitglieder-schwund manifest wird. Die Ursachen dafür sieht *Elmar Wiesendahl* zum einen im Wegfall der Garantie steten Wirtschaftswachstums und der damit einhergehenden Befriedung der sozialen Frage durch Wohlstand für alle. Dies habe zu einer Rückkehr massiver sozialer Unsicherheit in der Gesellschaft und zu einer tiefen Enttäuschung über die Volksparteien geführt, die Wohlstand und Sicherheit versprochen hatten, aber nicht mehr gewährleisten konnten. Außerdem seien die traditionellen Milieus der Volksparteien erodiert, und der Zwang zur Erschließung neuer Wählerschichten habe im Zuge von Modernisierungsstrategien eine Loslösung der Volksparteien aus ihrem Milieuzusammenhang bewirkt. Die durch den sozialen und kulturellen Wandel hervorgerufenen lebensweltlichen und ideologischen Differenzen zwischen den verschiedenen anzusprechenden Wählerschichten erforderten einen Spagat, den die Volksparteien nicht mehr zu leisten vermögen. Schließlich sei das Vertrauen in die Berufspolitiker, die „in selbstreferenter, hermetischer Form Politiker-Politik“ betrieben, „die sich von der Lebens- und Alltagswelt der Wählerschaft mit ihren Problemen weitgehend losgelöst hat“, verloren gegangen. Nach Ansicht von *Elmar Wiesendahl* ist die Krise aber „noch gar nicht tief genug, um die aus den Volksparteien hervorgehende politische Klasse zur Umkehr und Rückbesinnung auf das Volksparteienprinzip zu bewegen“.

Aber kann dies angesichts der gesellschaftlichen Veränderungen auch bei gutem Willen überhaupt noch gelingen? *Dietrich Murswiek* wies hinsichtlich der Analyse für den Niedergang der Volksparteien ergänzend auf den Umstand hin, dass von ihnen zentrale Anliegen der Bevölkerung bei ihren Wahlangeboten systematisch ausgeblendet würden. So seien etwa die Immigrations- und Europapolitik, obwohl für die Entwicklung des Gemeinwesens von zentraler Bedeutung, nie Gegenstand von Wahlentscheidungen gewesen.

Dass auf diesem Kolloquium mehr Einigkeit über die pathologischen Befunde als über etwaige Therapievorschläge bestand, kann nicht überraschen, sondern liegt in der Sache selbst begründet. „Die Entscheidung in eigener Sache ist“, wie *Heinrich Lang* treffend bemerkt, „seit jeher bemakelt“. Ob aber und gegebenenfalls wie dieser Makel zu tilgen ist, bleibt zweifelhaft und strittig. Es bleibt dessen ungeachtet das besondere Verdienst von *Arnims*, die die Legitimität des politischen Systems beeinträchtigende Problematik in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gehoben und damit die andauernde Suche nach angemessenen Lösungen angestoßen zu haben.

*Christian Hillgruber*