

Der Verfassungsbruch

Verbotene Extra-Diäten – Gefräßige Fraktionen.

Von Hans Herbert von Arnim. – Berlin, Duncker & Humblot 2011. 155 S., kart. Euro 18,–.

ISBN: 978-3-428-13606-3.

Priv.-Doz. Dr. Norbert Janz, Landesrechnungshof Brandenburg, Potsdam

Das Privileg des Art. 21 GG sichert den Parteien in Deutschland seit 1949 eine deutlich herausgehobene Stellung im politischen Leben. Dies geschieht im Grundsatz zu Recht, bedarf es doch eines verbindenden Scharniers zwischen Bürger und Staat. Die „Parteiendemokratie“ hat jedoch auch eine Vielzahl an Problemen geschaffen. Betrachtet man die finanzielle Seite, so treten Fragen der Parteienfinanzierung und der Abgeordnetendiäten in den Vordergrund. Die lange Liste einschlägiger verfassungsgerichtlicher Judikatur legt davon beredt Zeugnis ab.

Erst seit Kurzem ist ein weiterer Problemkreis in den gesellschaftlichen und juristischen Fokus geraten: Parlamentsfraktionen zahlen stattliche Zulagen an bestimmte Abgeordnete in Bund und Ländern. Nach der Rechtsprechung des *BVerfG* sind jedoch solcherart Zulagen nur für Parlamentspräsidenten, Vizepräsidenten und Fraktionsvorsitzende grundgesetzkonform. Die formale Gleichheit der Abgeordneten aus Art. 38 I GG zieht hier eine enge Grenze.

Der Autor, *Hans Herbert von Arnim*, seit 2005 Emeritus der Speyeraner Verwaltungshochschule, hat sich auf gut 100 Textseiten dieser „Extra-Diäten“ angenommen. Wer den Autor schon einmal literarisch goutiert hat, wird nicht überrascht sein, wie sein Urteil ausfällt. Die vernichtende Kritik wird bereits im Titel überdeutlich. Mit klaren Worten beklagt er eine doppelte Verfassungswidrigkeit, nämlich einen Verstoß gegen das Transparenzgebot und das grundsätzliche Zulagenverbot. Als wohl profiliertester Parteienkritiker knüpft er in seiner schmalen Schrift an ähnliche Publikationen wie „Fetter Bauch regiert nicht gern“ (1999) oder „Der Staat als Beute“ (1993) an, die bemerkenswerterweise den Hafen angesehener juristischer Fachverlage verlassen hatten und bei Verlagen erschienen sind, die eher für die leichte Belletristik bekannt sind. So kann er seinen Forderungen auch jenseits des fachlich-juristischen Tellerrandes Gehör verschaffen.

Der Autor stellt sein plakativ als „Verfassungsbruch“ titulierte Sujet in vier eigenständigen Kapiteln dar. Nach einer knappen Einleitung umreißt er in „Transparenz, Kontrollen, Grenzen“ die gesellschaftspolitische und juristische Umhegung der Sonderzahlungen. Anschaulich (und kritisch!) wird besonders das Wirken wichtiger Interessenvertreter skizziert. Zutreffend legt er die Vollalimentierung der Abgeordneten dar. Extra-Gehälter für Funktionsträger seien insofern systemfremd und würden folgerichtig vom *BVerfG* nur in engen Ausnahmefällen akzeptiert. Diese Rechtsprechung sei nach einer Expertise des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Brandenburger Landtages auch auf die Länder übertragbar. Anders sei die Sachlage nur in den drei Stadtstaaten zu beurteilen, da in diesen Teilzeitparlamenten nur eine Teilalimentierung der Volksvertreter gewollt sei.

Sodann widmet sich *von Arnim* der „Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle“. Die hemmungslose Selbstbedienungsmentalität der Fraktionen werde dadurch besonders deutlich, dass sich seit 1950 ihre Finanzierung durch die öffentlichen Haushalte ver-450-facht habe. Insgesamt erhielten die Fraktionen auf Bundes- und Länderebene momentan jährlich 186 Mio. €.

Im mit knapp 50 Seiten umfangreichsten Kapitel seiner Schrift beleuchtet *von Arnim* die „Extra-Diäten für Fraktionsfunktionäre“. Er beklagt wortreich die Missachtung der Verfassungsgebote und das Vertrauen der Politriege darauf, dass kein weiteres Urteil eines Verfassungsgerichts ergeht. „Denn der Bürger hat kein Klagerecht, und, wo kein Kläger, da kein Richter.“ Das „Zulagenunwesen“ beliefe sich auf 8 Mio. € jährlich. Hunderte von Bundes- und Landtagsabgeordneten bezögen entsprechende Einkünfte, und zwar bis zu

mehreren Tausend Euro monatlich. Detailliert wird die Rechtslage im Bund und in den Ländern nachgezeichnet.

Der Autor konstatiert eine „große Kaltschnäuzigkeit“ bei der Verheimlichung dieser Extraleistungen. Sie würden nicht nur wie eine „Geheimsache“ behandelt, sondern zwecks Verschleierung von den Fraktionen – und nicht direkt aus dem Staatshaushalt – finanziert. Letztlich mache dies aber keinen Unterschied, da sich die Fraktionen fast vollständig aus Steuermitteln speisten. Selbst auf Anfrage der Medien – *von Arnim* dokumentiert im Anhang einen solchen Fall einschließlich des Wortlauts einer TV-Sendung – gebe es keine hinreichende Auskunft. Diese Geheimhaltung verstoße gegen das (ungeschriebene) Transparenzgebot des Grundgesetzes. Besonders anstößig sei es, dass die Verfassungswidrigkeit von den höchsten demokratischen Organen begangen wird, nämlich von den Parlamenten bzw. den Fraktionen. Eine geschlossene staatsrechtliche Phalanx geißele seit Langem diese Praxis als nicht verfassungskonform; allein vereinzelte systemnahe Autoren bestreiten dies. Die Rolle des abhängigen Sachverständes lasse sich in dem Sinnspruch *Wes Brot ich ess', des Lied ich sing'* zusammenfassen.

Hiernach wendet er sich kritisch dem (Nicht-)Agieren der Haushaltskontrollorgane zu: „Zum Jagen tragen: Die Rechnungshöfe“. Anstelle regelmäßiger Prüfung der Fraktionsfinanzen verweigerten zumindest einige Rechnungshöfe die Veröffentlichung oder gar die Prüfung an sich. Ob wirklich eine „amtswidrige Konfliktscheu von Rechnungshöfen“ ausgemacht werden könne, mag in dieser Pauschalisierung bezweifelt werden, da alle Rechnungshöfe regelmäßig die Fraktionen in ihrem Parlament prüfen.

Janz: Der Verfassungsbruch (LKV 2011, 409)

410



Eine thesenartige dreiseitige Zusammenfassung steht für den eiligen Leser am Ende des Buches, welches dann mit einem persönlichen Nachwort abschließt. Darin beschreibt *von Arnim* die konkrete Genese des Buches und seine Rolle in der jüngsten Diskussion um die Fraktionszulagen.

Der Autor liefert ein überaus kräftiges Plädoyer für die Streichung der Extra-Diäten. Nicht jeder Leser wird sich seinem sendungsbewussten und für einen Staatsrechtslehrer eher untypischen Duktus anschließen wollen. In der Sache kann man seiner Polemik aber nicht widersprechen. Es bleibt zu hoffen, dass sich in Zukunft die Verfassungsgerichte als „Hüter ihrer Verfassungen“ beweisen und der Selbstbedienungsmentalität der Fraktionen Einhalt gebieten.