

## Rezensionen

**Hans Herbert von Arnim: Der Verfassungsbruch, Verbotene Extra-Diäten – Gefräßige Fraktionen, Duncker & Humblot, Berlin 2011, 155 S., ISBN 978-3-428-13606-3, 18 €.**

**Hans Herbert von Arnim: Politische Parteien im Wandel. Ihre Entwicklung zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien – und was daraus folgt, Duncker & Humblot, Berlin 2011, 94 S., ISBN 978-3-428-13734-3, 18 €.**

Wenn von *Hans Herbert von Arnim* die Rede ist oder wenn seine Bücher rezensiert werden, so erhält er häufig das Epitheton „Parteienkritiker“. Diese Bezeichnung hat er sich tatsächlich verdient – im Sinne dessen, dass er sich erhebliche Verdienste darin erworben hat, Missstände, insbesondere in der Form überzogener Leistungen an die politische Klasse, aufgedeckt und angeprangert zu haben. Die hier zu besprechenden beiden neuen Publikationen sind ebenfalls in kritischer Intention verfasst, was bereits ihre Titel oder Untertitel zum Ausdruck bringen: „Verfassungsbruch“ trägt ebenso das Potential zur Skandalisierung in sich wie die Bezeichnung „wettbewerbsbeschränkende Staatsparteien“. Beiden genannten Schriften gemein ist die Fokussierung auf finanzielle Leistungen aus Haushaltsmitteln; dies geschieht insofern zu Recht, als auch für die politischen Parteien das Geld eine wesentliche Größe ist. Man mag das Parteienrecht deswegen auch als finanzzentriertes Recht ansehen. Gleichwohl erschöpft sich die Bedeutung des Rechtes der politischen Parteien nicht in Regelungen über die Zuweisung von Haushaltsmitteln, weitere wesentliche Aspekte erfahren bei *von Arnim* tendenziell zu wenig Beachtung, auch wenn sie am Rande immer wieder anklingen. So ist die finanzielle Ausstattung der Fraktionen zugleich eine Benachteiligung der Parteien, die nicht mit eigenen Abgeordneten in den Parlamenten vertreten sind.

Der wesentliche Gegenstand beider Schriften ist der nämliche: Es geht um die erfolgten starken Steigerungen der staatlichen Leistungen an die politischen Parteien, an die Abgeordneten und deren Ausstattung mit Mitarbeitern, an die Frak-

tionen und an die parteinahen Stiftungen. In der Tat sind diese Staatsleistungen über die Jahre exorbitant gestiegen. Allerdings ist es ärgerlich, dass *von Arnim* die prozentualen Steigerungen ganz überwiegend auf der Basis der Rohdaten berechnet und zur Untermauerung seiner Thesen verwendet, so stellt er etwa heraus, dass von 1950-2010 sich die staatlichen Mittel für die Bundestagsfraktionen vervierhundertfünzigfach haben. Richtigerweise sollten diese Zahlen in verschiedener Hinsicht bereinigt werden, man müsste die Inflationsrate berücksichtigen, die erhöhten Zahlungen in Relation setzen zum gesteigerten Sozialprodukt, auch die Vergrößerung des Bundestages in der Folge der Wiedervereinigung wirkt sich aus. Bei den Zahlen für die Länder ist natürlich das Hinzutreten neuer Parlamente mit ihren Abgeordneten und Mitarbeitern ein wesentlicher Grund für die Steigerungsraten. Ausdrücklich ist festzustellen, dass *von Arnim* redlicherweise diese relativierenden Faktoren in jedem der Bücher einmal erwähnt, aber sonst in polemischem Überschwang mit den übergroßen Zahlen arbeitet, was völlig unnötig ist, da auch die bereinigten Zahlen Beleg einer eindeutigen Steigerungsdynamik sind und eine sehr gute Grundlage für das Beweisziel des Autors bilden. Man möchte ihm fast zurufen: „Allzu scharf macht schartig“.

Leider unterlässt er eine gründlichere Auseinandersetzung mit Gründen, welche die finanzielle und personelle „Aufrüstung“ der Parlamente rechtfertigen könnten; zu denken ist hier insbesondere an die Herstellung annähernder „Waffengleichheit“ des Parlamentes mit der Regierung. Die Steigerung der Kontrollkapazitäten ist ja ein ehrenwerter Grund gewesen, die Abgeordnetenfraktionen mit mehr Mitarbeitern auszustatten. Die dargestellte Frühzeit des Bundestages, in der nur die Fraktionsspitzen Hilfskräfte hatten, kann er nach seinen eigenen Prämissen nicht als vorbildhaft ansehen. Jedenfalls hätte man das Wachstum der Ministerialbürokratie dem Wachstum der Parlamentsmitarbeiter gegenüberstellen sollen. Eine andere Ursache für die Vergrößerung des Mitarbeiterstabes im Parlament liegt in der Verkomplizierung der Sachmaterien und dem Hinzutreten der europäischen Ebene der Po-

litik, deren Impulse eben auch in den Parlamenten von Bund und Ländern verarbeitet werden müssen.

Das Buch über den „Verfassungsbruch“ zielt zum einen auf die Finanzierung der Fraktionen, zum anderen auf die Praxis, Parlamentariern mit besonderen Aufgaben Zusatzdiäten zu zahlen. Dem steht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegen. Von ganz eng begrenzten Ausnahmen abgesehen zeichnet Karlsruhe das Idealbild des Parlaments als einer Versammlung rundum gleichberechtigter Abgeordneter, innerhalb welcher es keine Hierarchien und damit auch keinen Anreiz zum Aufstieg gibt, insbesondere nicht durch Gehorsam gegenüber der Fraktionsführung. Die mittlerweile geübte Praxis geht nun dahin, Funktionsträgern keine zusätzlichen Diäten unmittelbar aus dem Haushalt zu zahlen, sondern Extravergütungen aus Fraktionsmitteln zukommen zu lassen. *Von Arnim* hat Recht darin, dass es beste Gründe gibt, das Verbot von Zusatzleistungen auch auf solche aus Mitteln der Fraktion zu erstrecken, diese sind ihrem Ursprung nach ebenfalls staatlicher Natur und die Gründe, die gegen solche Zusatzleistungen sprechen, nämlich die Sicherung der fraktionsinternen Offenheit der Willensbildung, gelten für Mittel, die kraft Fraktionsentscheidung vergeben werden, noch stärker als für solche aufgrund gesetzlicher Regelung.

Das hinter dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stehende Leitbild ist sicher sympathisch und für sich genommen einleuchtend. Es fragt sich aber, wie realistisch es ist in einer Gesellschaft, in der Leistung durch Geld honoriert wird und auch Anerkennung in finanzieller Münze ausgezahlt wird. *Von Arnim* scheint dies auch zu sehen und zeigt sich hier offen für gewisse Modifizierungen, Überlegungen in diese Richtungen schichtet er als „rechtspolitisch“ ab. Auch ist zu bedenken, ob die Zusatzleistungen an Abgeordnete aus der Fraktionskasse nicht einen Nebenweg darstellen, die Hauptstraße einer Diätenerhöhung aus Furcht vor öffentlicher Ablehnung nicht beschränkt wird. Hier sollten die Abgeordneten mehr Mut und mehr Ehrlichkeit zeigen.

Als Gegenmaßnahmen schlägt *von Arnim* insbesondere eine verstärkte Transparenz der Fraktionsfinanzierung vor. So sei es insbesondere notwendig, dass in einem *Gesetz* darüber befunden wird, weil das Gesetzgebungsverfahren viel größere Öffentlichkeit genießt als in ggfls. mehreren Haushaltstiteln versteckte Zahlen, ein Vorschlag, den bereits die sogenannte Sandler-Kommission zur Reform der Parteienfinanzierung gemacht hatte. Verfassungsrechtlich lässt sich dieses Transparenzgebot mit der Konsequenz eines Vorbehalts des Gesetzes begründen mit einer Übertragung der Rechtsprechung zur Parteienfinanzierung und zu den Abgeordnetendiäten.

Die Ursache für Übertreibungen bei der Finanzierung des Politikbetriebes sieht *von Arnim* wesentlich im Charakter der einschlägigen Entscheidungen als solche in eigener Sache. Entscheidungen in eigener Sache seien ein Verstoß gegen ein Grundprinzip unserer Rechtsordnung. Dem muss man nicht unbedingt folgen. Das Verbot der Entscheidungen in eigener Sache gilt für die Judikative und die Exekutive, nicht aber für die Legislative. Im Gegenteil, es gehört zum Kernbestand demokratischen Denkens, dass die Betroffenen in eigener Sache selbst entscheiden, entweder direkt oder durch ihre Repräsentanten. Die Bezeichnung des unzweifelhaft bestehenden Problems als „Entscheidung in eigener Sache“ legt es nahe, die Lösung darin zu suchen, diese Entscheidungen in andere Hände zu legen. Das führt bei der Volksvertretung aber in die Irre. Das Problem liegt nicht darin, ob solche Entscheidungen getroffen werden, sondern wie, sprich unter welchen Randbedingungen. Einer Entschärfung des Problems kommt man mit einer anderen Bezeichnung näher: Es handelt sich um Entscheidungen mit einem strukturellen Kontrolldefizit<sup>1</sup>. Von dieser Einsicht aus liegt es nahe, als Gegenmittel eben verstärkt Kontrollen für diese heiklen Entscheidungen aufzubauen, auch Grenzen des Entscheidungsspielraums. In dem Buch über politische Parteien im Wandel, anders als im „Verfassungsbruch“ (dort S. 14 ff.) geht *von Arnim* gerade diesen Weg, er stellt die Kontrolldefizite als Kernproblem heraus – ge-

<sup>1</sup> So *Th. Streit*, Entscheidung in eigener Sache, Duncker & Humblot, Berlin, 1. Aufl. 2006.

koppelt mit unbegrenzten Wünschen und leichter Verfügbarkeit (S. 16 f.). Neben der Herstellung von Öffentlichkeit durch ein Gesetzgebungsverfahren kommen damit weitere Instrumente in den Blick wie die Wahrnehmung von Informationsansprüchen durch die Öffentlichkeit, gesetzlich fixierte Obergrenzen der Fraktionsfinanzierung und eine verstärkte Rechnungshofkontrolle.

Der „Parteienkritiker“ wählt seinen Gegenstand weit, wie gesagt unter Einschluss von Akteuren, die im strengen Rechtssinne keine Parteien sind, insbesondere also Abgeordnete und Fraktionen. Er folgt damit politikwissenschaftlichen Ansätzen, die von verschiedenen Ausprägungen der Parteitätigkeit ausgehen, also auch von „Parteien in öffentlichem Amt“ und „Parteien im Parlament“, nicht nur von Parteien als Mitgliederorganisationen. Er spricht insofern von einem materiellen Parteibegriff. Das ist zwar bei Juristen auf Kritik gestoßen, sofern es aber nicht um die Entscheidung konkreter Rechtsfragen geht, ist ein solch weiter Begriff für Zwecke der Analyse nicht nur möglich, sondern sogar geboten, will man das Phänomen in seiner gesamten Erstreckung in den Blick bekommen. Demgemäß mag man auch nicht nur von „Parteienfinanzierung“ sprechen, sondern sollte die „Politikfinanzierung“ zum Thema machen. Richtigerweise hat die letzte Bundespräsidentenkommission zur Reform der Parteienfinanzierung ja auch einen Politikfinanzierungsbericht befördert<sup>2</sup>.

Wenn im zweiten hier zu besprechenden Buch von „Kartellparteien“ die Rede ist, so wird damit ein Begriff aus der politikwissenschaftlichen Forschung über den Wandel der Erscheinungsformen der Parteien aufgenommen, aber es werden auch – zu Recht – andere Bezeichnungen vorgestellt. Der Befund scheint jedenfalls beim ersten Hinsehen eindeutig, die Parteien unterliegen einem Formwandel dahingehend, dass die Basis tendenziell eine geringere Rolle spielt, dass die Berufspolitiker wichtiger werden, dass die Parteien stärker professionell arbeiten und anderes mehr. Dafür den Namen Kartellpartei zu

nehmen (so wie es Katz/Mair vorgegeben haben), löst eher Assoziationen von Planung und Verabredung aus, legt gar Verschwörungstheorien nahe, ist deswegen nicht sehr ratsam. Tatsächlich dürfte es sich um Prozesse der Anpassung der Parteien an die institutionellen Inputstrukturen einer Demokratie handeln, in deren Folge die Parteien sich ihrem Zielgebiet, der staatlichen Sphäre, ein Stück weit anverwandeln. Das ist unter demokratischen Gesichtspunkten insofern problematisch, als damit tendenziell eine Verringerung der Offenheit der Inputstrukturen für neue Anliegen und neue Akteure einhergeht. Zugleich bedeutet die Institutionalisierung natürlich auch eine Anerkennung und Verbesserung der Einflusschancen, die staatliche Entscheidungsfindung öffnet sich für den bürgerlichen Einfluss, aber mit der rechtlichen Anerkennung und Institutionalisierung ist eben die Gefahr einer Chancenungleichheit zugunsten der etablierten Kräfte verbunden. Man könnte von einer Dialektik von Institutionalisierung und Entfremdung sprechen<sup>3</sup>. Von Arnim arbeitet eindringlich verschiedene Aspekte dieser Institutionalisierung, dieses Wandels der Parteien hin zu sogenannten Staatsparteien heraus. Mit am Wichtigsten bei diesen Veränderungsprozessen scheint mir die Verschiebung im Gefüge der politischen Akteure zu sein. Die Parteien – verstanden als Mitgliederparteien, die die wesentlichen Impulse setzen – werden weniger wichtig, die Macht wandert stärker hin zu den Fraktionen. Das ist auch äußerlich daran sichtbar, dass die Bundestagsfraktionen mehr Geld aus der Staatskasse erhalten als die Parteien. In der Folge dessen haben die Fraktionen größere Ressourcen, können konzeptionelle Arbeit leisten und gewinnen einen Einfluss in der innerparteilichen Willensbildung, der mit dem Postulat der innerparteilichen Demokratie zusammenstößt. Die gute Ausstattung der Abgeordneten mit Mitarbeitern, die auch im Wahlkreis eingesetzt werden können, ist auch an der Basis ein Vorteil für die aktuellen Abgeordneten in der innerparteilichen Konkurrenz. Die Chancengleichheit ist ebenfalls betroffen im Verhältnis zwischen den Parteien, die im Parlament vertreten sind, und den anderen Parteien. Es sollte

<sup>2</sup> *Bundespräsidialamt* (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Baden-Baden, 1. Aufl. 2001, S. 111 f.

<sup>3</sup> *Tsatsos/Morlok*, Parteienrecht, Heidelberg 1982, S. 179.

allerdings nicht dabei bleiben, dies zu beklagen, bei der nächsten Diskussion über eine Erhöhung der Parteienfinanzierung sollte man sich dieser *relativ* knappen Finanzausstattung der Parteien erinnern. Die Finanzierung hier wie dort zurückzufahren, erscheint auch nicht sinnvoll, weil dann die konzeptionelle Kompetenz vollends monopolisiert würde bei privaten Anbietern, sogenannten Think Tanks.

Eine Eigenart der Diskussionsführung in den beiden hier anzuzeigenden Büchern soll noch angesprochen werden: Es wird häufiger ad personam argumentiert. Dies nimmt bisweilen denunziatorische Züge an. Was ist etwa erreicht, wenn darauf hingewiesen wird, dass der Verfasser einer Dissertation der Sohn eines ehemaligen Landtagsdirektors ist? Um nicht missverstanden zu werden: Das Problem des Zusammenhanges von Erkenntnis und Interesse besteht (Jürgen Habermas), *von Arnim* spricht von „abhängigem Sachverstand“<sup>4</sup>. Es ist *von Arnim* auch zu danken, dass er darauf hinweist. Solche Hinweise können aber nur einen Anfangsverdacht begründen, sollen zu sorgfältiger Prüfung der vorgetragenen Argumente anregen, können Argumente selbst aber nicht ersetzen. Genesis und Geltung, Entstehungs- und Begründungszusammenhang sind zu trennen.

*Von Arnim* hat mit seinen beiden jüngsten Publikationen wichtige Fragen aufgegriffen und insbesondere auch die juristische Diskussion darauf verwiesen, sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Insbesondere die strukturellen Verschiebungen im Machtgefüge des politischen Systems verdienen alle Aufmerksamkeit, es geht nicht nur um den sparsamen Umgang mit Steuergeldern! Dass die beiden Bände sorgfältig gearbeitet, übersichtlich gestaltet sind, dass ihr Zahlenwerk in Tabellen aufbereitet ist, dass auch unangemessene, ja irreführende Gegenkritik dokumentiert ist, all dies nimmt der Leser gern zur Kenntnis. Dass der Autor den schweren Säbel dem Florett vorzieht, sollte den Blick auf das Vorgetragene nicht verstellen.

Prof. Dr. Martin Morlok

<sup>4</sup> Der Verfassungsbruch, S. 76 ff., siehe dort auch S. 32 ff. „geneigte Veröffentlichungen“.

**Philipp Austermann: Die Anrechnungsbestimmungen im Abgeordnetenrecht des Bundes und der Länder – Eine verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Abgeordnetenstatus, Verlag Peter Lang, Frankfurt a.M. 2011, 286 S., ISBN 978-3-631-61520-1, 54,80 €.**

Die Diäten der Abgeordneten stehen seit jeher unter strenger Beobachtung durch die Öffentlichkeit. Gerade die Höhe der monatlichen Entschädigung sowie der Charakter ihrer Festlegung qua Gesetz als „Entscheidung in eigener Sache“ geraten immer wieder in die öffentliche Kritik.

Die Diskussion um verfassungsrechtlich wie -politisch angemessene Entschädigungsregeln für Parlamentarier bereichert *Austermann* mit einer spezifischen Untersuchung der Normen, die eine Anrechnung verschiedener Bezüge des Abgeordneten anordnen. Gerade weil der Status des Abgeordneten mit der einhergehenden Entschädigung nur eine Etappe im Berufsleben darstellt, haben Verrechnungen unterschiedlicher Bezüge des Abgeordneten eine große Bedeutung. Die Untersuchung der Anrechnungsbestimmungen erfolgt eingebettet in den rechtlichen Rahmen des verfassungsrechtlichen Abgeordnetenstatus. Das Anliegen des Autors ist es, mit einer umfassenden Analyse der Anrechnungsbestimmungen vorschnelle Vorurteile gegenüber den Abgeordnetendiäten auszuräumen. Mit seiner Arbeit vermittelt *Austermann* dem Leser ein Verständnis der komplexen Anrechnungsbestimmungen, welches das Bild der Einkünfte von Abgeordneten vervollständigt.

Nach einer Einführung in das Thema der Arbeit stellt *Austermann* im zweiten Teil den verfassungsrechtlichen Abgeordnetenstatus ausführlich als Basis seiner Überlegungen zu den Anrechnungsbestimmungen dar. Er geht dabei auf die gängigen Ansätze zur Freiheit des Mandats ein und umreißt die verfassungsrechtlichen Rechte und Pflichten der Parlamentarier. Besonderes Gewicht misst er dem Titel entsprechend dem Entschädigungsanspruch bei. Diese Untersuchung nimmt er ebenso für die Gewährleistungen der Landesverfassungen vor.