

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 235

# Erosion von Demokratie und Rechtsstaat?

Beiträge auf der 17. Speyerer Demokratietagung vom  
26. bis 27. Oktober 2017 an der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten  
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH  
Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-15536-1 (Print)

ISBN 978-3-428-55536-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85536-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die 17. Speyerer Demokratietagung war dem Thema *Erosion von Demokratie und Rechtsstaat?* gewidmet. Zur „Demokratie“ gehören Volkssouveränität, Wahlen, direkte Demokratie, kurz: Bürgerpartizipation an der politischen Willensbildung, oder – mit Abraham Lincoln – Herrschaft *durch* das Volk. Offenbar hat sich in den letzten Jahren immer mehr das Gefühl verbreitet, dass die Bürger wenig zu sagen haben und Politik über ihre Köpfe hinweg gemacht werde. Unter „Rechtsstaat“ sind Gewaltenteilung, Grundrechte, unabhängige Kontrolleure wie Gerichte, Zentralbanken, Rechnungshöfe zu verstehen. Die materiellen Stichworte sind inhaltliche Richtigkeit, sprich: Gerechtigkeit und Gemeinwohl, also Herrschaft *für* das Volk.

Die Erosionsgefahr wurde durch grundlegende faktische Entwicklungen sozusagen aktualisiert, die die politischen Koordinaten neu ausgerichtet und damit die Politik in Deutschland und in Europa wesentlich beeinflusst haben. Hier sind zu nennen der Brexit im Juni 2016 und der Flüchtlingsstrom besonders im Herbst 2015. Auch hat in der deutschen Innenpolitik das In-die-linke-Mitte-Rücken der CDU unter Angela Merkel die Volksparteien, besonders die SPD, geschwächt. Die Fortsetzung der großen Koalition nach der Bundestagswahl 2017 wurde dadurch sehr erschwert. Andererseits erhielten die kleineren Parteien Auftrieb. Insbesondere die großzügige Flüchtlingspolitik der Regierung hatte für die AfD, die nach der Trennung von ihrem Vorsitzenden darnieder lag, wie eine politische Reanimationskur gewirkt.

Angesichts des Zusammenrückens der Volksparteien kann der Bürger aber kaum noch mit dem Stimmzettel gute Politik belohnen und schlechte bestrafen, was letztlich die Essenz der Demokratie ausmacht – es sei denn, er wendet sich den Konkurrenten der Volksparteien zu.

Dementsprechend geht es in mehreren Texten dieses Bandes um ein „Zu wenig an Demokratie“, weil politische Entscheidungen dem Volk oder seiner Vertretung, dem Parlament, entzogen oder vorenthalten werden.

So etwa durch die Europäische Zentralbank, die die politische Macht usurpiert habe, wie Hans-Werner Sinn ihr in seinem Vortrag vorhielt. Leider konnte er die schriftliche Fassung nicht rechtzeitig für den Tagungsband fertigstellen, hat aber freundlicherweise seinen jüngsten Vortrag über den Brexit zur Verfügung gestellt. Darin beschreibt er das unerhörte Gewicht des Austritts Großbritanniens aus der EU, der gemessen an der Wirtschaftskraft dem Austritt der 19 kleinsten

von 28 Mitgliedern gleichkommt, und die gravierenden Auswirkungen gerade für Deutschland.

So etwa durch die Gerichte, die die Gesetze und die Verfassung nicht *aus*-legten, sondern ihnen etwas *unter*legten (Bernd Rüthers). Man fühlt sich an das Goethe-Wort erinnert: „Im Auslegen seid frisch und munter. Legt ihrs nicht aus, so legt was unter.“ Krasse Beispiele für die Machtergreifung der Verfassungsgerichte sind grundlegende Urteile des EuGH und neuerdings das Urteil des Hamburger Verfassungsgerichts zur direkten Demokratie.

So etwa durch Regierungen und ihre Chefs im Wege der Präsidialisierung (Thomas Poguntke), so dass dem Parlament nur die formale Absegnung längst getroffener Entscheidungen bleibt.

Ein Bereich, in dem Parlament, Regierung und Verwaltung von den Ereignissen überrollt wurden, stellt die Flüchtlingswelle im Herbst 2015 dar, deren Vorgeschichte und Ablauf Robin Alexander wohl recherchiert beschreibt.

Wolfgang Weiß behandelt die Wirkungsweise von Freihandelsabkommen sowie gewisse Gefahren für Demokratie und Rechtsstaat und zeigt verfassungsrechtliche Lösungsmöglichkeiten auf.

Jens Gnisa, Vorsitzender des deutschen Richterbundes, gibt einen umfassenden Überblick über aktuelle Gefahren für Rechtsstaat und Demokratie und stellt zahlreiche Reformvorschläge zur Diskussion. Gelegentlich entsteht in der Tat der Eindruck, der Rechtsstaat nehme es im Kleinen sehr genau, während Rechtsbrüche im Großen ungeahndet blieben.

Werner Patzelt und Frank Decker behandeln das Thema direkte Demokratie auf Bundesebene in seinen verschiedenen Aspekten durchaus kontrovers. Ihre Analysen erscheinen auch vor dem Hintergrund der jüngsten Koalitionsvereinbarung von Union und SPD von Interesse, die die Einsetzung einer einschlägigen Sachverständigenkommission vorsieht.

Joachim Behnke analysiert das undurchsichtige Bundestagswahlrecht, auch am Beispiel der Wahl vom 24. September 2017, das mit seinen Überhang- und Ausgleichsmandaten zu einer gewaltigen Aufblähung des Bundestags, gerade an Listenmandaten, geführt hat, und unterbreitet einen Reformvorschlag.

Sven Giegold gibt in der Niederschrift seines frei gehaltenen Vortrags einen erfahrungsgesättigten Überblick über Licht- und Schattenseiten der Europäischen Union aus Sicht des Brüsseler Abgeordneten.

Insgesamt kann man feststellen, dass die Themen immer noch höchst aktuell sind. Mit den meisten wird sich die Politik auch in den nächsten Jahren zu beschäftigen haben.

Allerdings: Überwiegend geht es nicht um Inhalte der Politik, sondern um die Struktur der politischen Willensbildung selbst, um die angemessene Regelung

der Regeln der Macht. Und darüber entscheidet die Politik in eigener Sache. Das erschwert Veränderungen zum Besseren und schürt Skepsis, ob und inwieweit hier Reformen vorankommen. Beim Wahlrecht wird das Problem der Entscheidung in eigener Sache besonders akut. Zur Eindämmung der übergroßen Zahl der (Listen-)Mandate kommt noch die Frage der Verlängerung der Wahlperiode auf 5 Jahre hinzu, ferner die Frage der voraussetzungslosen Briefwahl und der Doppelt-Wahl von Zwei- oder Mehrstaatlern.

Auch die Frage der Einführung und Ausgestaltung der direkten Demokratie auf Bundesebene stellt letztlich eine Entscheidung in eigener Sache dar. Dies wird besonders deutlich, wenn gleichzeitig die Wahlperiode des Bundestags verlängert werden sollte, wie die Fraktionen noch kurz vor der Bundestagswahl 2017 angekündigt hatten.

Bei der Vorbereitung der Tagung und dieses Bandes hat mir Herr Dipl.-Volkswirt Andrei Király wertvolle Hilfe geleistet.

Speyer, im April 2018

*Hans Herbert von Arnim*

## Inhaltsverzeichnis

<i>Hans-Werner Sinn</i>	
Brexit, Deutschland und die Zukunft der Europäischen Union .....	11
<i>Wolfgang Weiß</i>	
Kann Freihandel Demokratie und Rechtsstaat gefährden? Zu den (unions-) verfassungsrechtlichen Anforderungen der parlamentarischen Begleitung von Regelsetzung durch Vertragsgremien .....	21
<i>Jens Gnisa</i>	
Gefahren für Rechtsstaat und Demokratie in Europa .....	71
<i>Werner J. Patzelt</i>	
Mehr „direkte“ Demokratie! Aber was und wofür? .....	81
<i>Frank Decker</i>	
Direkte Demokratie – aber wie und wofür? .....	109
<i>Bernd Rütters</i>	
Judex legibus absolutus? Erosion des Rechtsstaats? .....	127
<i>Robin Alexander</i>	
Die Flüchtlingskrise – wie es dazu kam .....	147
<i>Joachim Behnke</i>	
Das neue Wahlgesetz von 2013 im zweiten Test der Bundestagswahl von 2017 – nicht bestanden: Die dringende Notwendigkeit einer Reform .....	157
<i>Thomas Poguntke</i>	
Präsidentialisierung: Entmachtung des Parlaments? .....	189
<i>Sven Giegold</i>	
Das Europäische Parlament zwischen Zerrbild und Realität .....	203
Verzeichnis der Autoren .....	221