

Schriftleitung:

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen a.D., Münster/Osnabrück (Schriftleitung, Abhandlungen, Berichte, Rezensionen) · Dr. Peter Szczekalla, Osnabrück (Redaktion)

Herausgeber:

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz, Luxemburg · Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn · Marion Eckertz-Höfer, Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts a.D., Leipzig · Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, Berlin · Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Heidelberg · Prof. Dr. Christoph Moench, Rechtsanwalt, Berlin · Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Osnabrück · Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig · Prof. Dr. Bernhard Stüer, Rechtsanwalt und Notar, FAVwR, Münster/Osnabrück

Aufsätze

Politische Parteien: Populismus von oben?*

von Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

Hinter der formalen Fassade haben die Parteien und ihre politische Klasse sich den Staat gefügig gemacht. Gewaltenteilung und politischer Wettbewerb werden ausgehebelt. Die öffentliche Kontrolle und die sonstigen Kontrollinstanzen werden geschwächt, die politische Bildung auf Linie gebracht und die politische Partizipation der Bürger auf ein Minimum reduziert. Gegen diese Form der Machtergreifung ist das Grundgesetz nicht ausreichend gerüstet. Das alles umfassende Streben der Politik nach Macht, Einfluss und Posten wird hinter routiniert vorgebrachten Gemeinwohlbekenntnissen verborgen, um die Menschen bei Laune zu halten. Populismus also, nur eben von oben.

Demokratie: alternativlos

Die Demokratie ist in letzter Zeit in die Kritik geraten. Ausgerechnet in ihren westlichen Geburtsländern zeigen sich Entwicklungen, die viele verschrecken: der Brexit in Großbritannien, die Wahl eines Donald Trump in den USA und der Erfolg der Marine Le Pen vom Front National bei der Vorwahl zum französischen Staatspräsidenten.

Und dennoch meine ich: Es gibt keine sinnvolle Alternative zur Demokratie. Sie ist und bleibt, um mit dem berühmten Wort von Winston Churchill zu sprechen, die schlechteste Staatsform – mit Ausnahme aller anderen.

Demokratie ist heute notwendig Parteiendemokratie, auch wenn ein Parteiloser wie Emmanuel Macron die Kandidaten der etablierten französischen Parteien aus dem Feld geschlagen hat, zum Präsidenten der Republik gewählt wurde und seine erst 2016 gegründete *La République en Marche* die absolute Mehrheit im Parlament errungen hat. Das ist zwar auch den Besonderheiten der französischen Präsidialverfassung und des Mehrheitswahlrechts geschuldet, macht aber doch sehr nachdenklich.

Demokratie unterscheidet sich von autoritären Staatsformen, die leicht versteinern und schließlich kollabieren, – neben vielem anderen – dadurch, dass sie öffentliche Kritik verträgt. Ja, Demokratie braucht Kritik geradezu, um sich stetig fortzuentwickeln und so ihre Lebensfähigkeit immer wieder unter Beweis zu stellen.

Lassen Sie mich also versuchen, unsere bundesrepublikanische Demokratie in groben Zügen zu analysieren und Fehl-

entwicklungen sowie Wege zu besseren demokratischen Lösungen aufzuzeigen.

Herrschaft durch und für das Volk?

Demokratie ist nach der bekannten Formel von Abraham Lincoln Herrschaft des Volkes, durch das Volk und für das Volk.

Meine These, die ich noch erläutern werde, ist, dass das Volk im exzessiven Parteienstaat wenig zu sagen hat und Politik im Wesentlichen über die Köpfe der Menschen hinweg gemacht wird, so dass von einer Herrschaft *durch* das Volk kaum noch die Rede sein kann.

Das würde vielleicht nicht als ganz so schlimm empfunden, wenn die Richtung der Politik allgemein akzeptiert würde, wenn also wenigstens die Herrschaft *für* das Volk gewährleistet wäre. Doch auch das ist nur eingeschränkt der Fall. In jüngerer Zeit sind ganz neue Herausforderungen entstanden, und viele Menschen sehen die Antworten der Politik auf diese Herausforderungen keineswegs als »alternativlos« an. Zugleich greift das Gefühl immer mehr um sich, dass es der Politik bei ihren Entscheidungen vorrangig um ihre eigenen Interessen an der Macht im Staat geht – und an seinen unerschöpflichen Ressourcen an Posten und Geld. Die Politikökonom Joseph Schumpeter und Anthony Downs sehen das Streben, die Macht zu erwerben und zu erhalten, geradezu als das dominante Motiv von Politikern an und legen es ihrer – viel beachteten – Demokratietheorie zu Grunde. Und der Soziologe Niklas Luhmann sah Macht als den Code an, nach dem Politik durchgehend funktioniere. Geht es der Politik aber vornehmlich um Macht, Posten und Geld, empfinden die Menschen ihre politische Ohnmacht umso drückender, zumal sie die Politik eben nicht daran hindern können, sich des Staates und seiner Ressourcen zu bemächtigen.

* Zur 77. Jahrestagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Aktualisierter Text eines Vortrags am 26.04.2017 i.R.d. Ringvorlesung *Recht gegen Populismus* des Fachschaftsrats der juristischen Fakultät der Universität Düsseldorf. Die Vortragsform wurde beibehalten. – Der Verfasser lehrt als pensionierter Professor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Gewiss, Politiker brauchen Macht, sonst können sie nicht gestalten. Vielfach aber herrscht der Eindruck vor, der Kampf um die Macht sei zum Selbstzweck geworden, wie schon der frühere Bundespräsident Richard von Weizsäcker in seiner Parteienkritik hervorhob.

Populismus

Und damit sind wir beim Thema »Populismus«. Dieses Wort braucht nicht unbedingt etwas Negatives zu enthalten. Schließlich steckt darin »populus«, das Volk. Man könnte den Begriff also durchaus so verstehen, Politiker sollten dem Volk aufs Maul schauen, um eine Redewendung Martin Luthers zu gebrauchen. Häufig – und wohl auch im Konzept dieser Veranstaltungsreihe – wird unter »Populismus« aber etwas anderes verstanden, nämlich dem Volk nach dem Munde zu reden, Vorurteile zu bestärken und Fakten zu unterdrücken, also, wie es heute heißt, »postfaktisch« daher zu reden.

Ist das aber nicht genau die Situation, die wir täglich in politischen Auseinandersetzungen beobachten? Politiker behaupten regelmäßig, dass sie sich bei ihren Vorschlägen und Aktionen am Gemeinwohl orientieren, und ihre höchsten Repräsentanten, die Kanzlerin, die Ministerpräsidenten und die Minister müssen das ja auch bei Antritt ihres Amtes feierlich beschwören. Und genau das erwarten die Menschen auch von ihren Politikern. Tatsächlich aber verfolgen diese oftmals ihre eigenen Interessen, die mit denen des Volkes keineswegs immer übereinstimmen.

So tun, als ob: das doppelte Spiel

Aus der Dominanz des Macht-Codes bei Politikern einerseits und ihrer gegenüber der Öffentlichkeit behaupteten Gemeinwohlorientierung andererseits kann sich eine Art politisches »Doppelleben« ergeben, eine Divergenz der intern und extern benutzten Sprachen. Dann entsteht, wie Luhmann es ausdrückte, ein »ständiger Widerspruch zwischen ›talk‹ und ›action‹«.

Eröffnung des Bundestags

Ein kleines, aber ziemlich durchsichtiges Beispiel für das Verschieben falscher Motive ist die Änderung des Reglements, wer die erste Sitzung des neu gewählten Bundestags mit einer Rede eröffnen darf. Bisher war dies stets der an Lebensjahren älteste Abgeordnete. Doch das schien nach der Bundestagswahl im Herbst voraussichtlich der AfD-Mann Wilhelm von Gottberg zu werden. Das wollten die Bundestagsparteien verhindern, und haben deshalb die Geschäftsordnung so geändert, dass der »dienstälteste« Abgeordnete den Bundestag eröffnet. Das ist voraussichtlich Wolfgang Schäuble. Doch offen sagte man das nicht. Den eigentlichen Grund für die Änderung der Geschäftsordnung, nämlich dem Schreckgespenst der AfD keine Bühne zu geben, gestanden weder Bundestagspräsident Norbert Lammert noch der Fraktionsvorsitzende der Union Volker Kauder ein. Vielmehr schoben sie irgendwelche angeblichen Sachgründe vor.

Aufblähung des Bundestags

Ein anderes Beispiel für das doppelte Spiel und das Verschweigen egoistischer Motive betrifft die gewaltige Auf-

blähung, die dem Bundestag nach der Wahl im September droht. Ein aberwitziges Wahlgesetz, das der Bundestag längst hätte entschärfen müssen, führt möglicherweise dazu, dass das Hohe Haus, das jetzt schon 630 Mitglieder umfasst, – auf Grund von Überhangmandaten und Ausgleichsmandaten – auf 700 Abgeordnete oder mehr anwachsen wird. Dabei ist im Bundeswahlgesetz grundsätzlich von 598 Abgeordneten die Rede.

Der wahre Grund für das Unterlassen der längst fälligen Änderung liegt darin, dass Abgeordnete aller Bundestagsfraktionen ein starkes Eigeninteresse daran haben, dass der Bundestag möglichst groß wird. Je größer der Bundestag, desto höher sind nämlich die Wiederwahlchancen vieler Abgeordneten. Doch dieses eigentliche Motiv für das Verschleppen der Reform wurde – hinter wortreichen Rechtfertigungsversuchen – geflissentlich verschwiegen.

Man fragt sich, wie die vielleicht bis zu 100 zusätzlichen Bundestagsabgeordneten und ihr Tross rein räumlich untergebracht werden sollen, abgesehen von den, völlig unnötigen, zusätzlichen Kosten. Schließlich hat jeder einzelne Abgeordnete – neben seinem zum 01.07.2017 automatisch auf monatlich 9.542 € angehobenen Gehalt, seiner ebenfalls indextierten steuerfreien Kostenpauschale von 4.318 € und einer üppigen, schon nach einem Jahr im Bundestag erworbenen Anwartschaft auf die staatlich finanzierte Altersversorgung – noch rund 25.000 € monatlich (einschließlich der Arbeitgebersozialleistungen) für Mitarbeiter zur Verfügung, womit er im Durchschnitt sechs Leute beschäftigt.

Politikerverdrossenheit

Das doppelte Spiel der Politik wird allerdings von vielen durchschaut, so dass sich, wie Luhmann bemerkte, eine »Kultur des Verdachts« unter den Menschen verbreitet. Andere sprechen von Politikerverdrossenheit. Um es mit Abraham Lincoln zu sagen: »Man kann einen Teil des Volkes die ganze Zeit täuschen und das ganze Volk einen Teil der Zeit. Aber man kann nicht das gesamte Volk die ganze Zeit täuschen.«

Schwächung der *checks and balances* in eigener Sache

Gewiss, die geistigen Väter der Demokratie waren keineswegs blind gegenüber der zentralen Rolle des Strebens nach Machterwerb und Machterhalt in der Politik. Schon Charles de Montesquieu wusste, dass Macht sich immer weiter ausdehnt – bis sie an wirksame Grenzen stößt. Und die Väter der amerikanischen Verfassung, Alexander Hamilton und James Madison, sahen in der Errichtung von *checks and balances* die unerlässliche Vorkehrung gegen Machtmissbrauch.

Unser großes strukturelles Problem aber besteht darin, dass die Parteien diese Grenzen, diese *checks and balances*, im Laufe der Zeit in eigener Sache und im eigenen Interesse Stück für Stück geschwächt oder ganz beseitigt haben und jüngere Entwicklungen dem auch noch Vorschub leisten.

Die politischen Parteien haben sich, wie Weizsäcker es ausdrückte, fettfleckartig immer weiter ausgebreitet und sind auch in Bereiche vorgedrungen, in denen sie eigentlich nichts zu suchen hätten.

Dabei ist wichtig, sich klarzumachen, dass die Parteien kein einheitlicher Block sind; sie bestehen vielmehr aus ganz unterschiedlichen Teilen. Viele Mitglieder der Parteien ärgern sich über parteiliche Fehlentwicklungen und Missbräuche selbst am meisten.

Politische Klasse und politische Kartelle

Meine Kritik betrifft vor allem diejenige Teilgruppe innerhalb der Parteien, die die Politikwissenschaft – aber auch souveräne Politiker selbst, wie Helmut Schmidt – als »politische Klasse« bezeichnen. Gemeint sind damit die voll bezahlten und gut versorgte Politiker, die in den Parlamenten und Regierungen an den Hebeln der Macht sitzen und die Möglichkeit haben, diese in ihrem Sinne zu betätigen, also z.B. Gesetze zu erlassen und staatliche Posten zu besetzen. Die Wissenschaft nennt sie deshalb »politische Klasse«, weil sie alle – über die Partei- und Föderalismusgrenzen hinweg – das gemeinsame Interesse haben, ihren finanziellen und sonstigen Status und den ihrer Parteien möglichst günstig zu gestalten. Sie bilden quasi politische Kartelle und prägen damit auch die Gestalt ihrer Parteien; die Politikwissenschaftler Richard Katz und Peter Mair sprechen deshalb in einer viel beachteten Analyse davon, dass in vielen Demokratien, vor allem aber in Deutschland, »Kartellparteien« am Ruder seien. Diese betrieben in der »Gemeinsamkeit der Demokraten« ihr eigenes Ding und entfernten sich immer weiter von den Bürgern und auch von ihren eigenen Mitgliedern, die – angesichts der üppigen staatlichen Ressourcen – immer unwichtiger würden.

Schrumpfen der Mitglieder und Dominanz der Karrieristen

Die Dominanz der politischen Klasse hat Auswirkungen auch auf die innere Struktur der Parteien. Einfache Mitglieder haben immer weniger zu sagen. Wer politisch etwas bewirken will, wird eher abgestoßen. Kein Wunder, dass die Anzahl der Parteimitglieder sich in den letzten 30 Jahren halbiert hat und die verbliebenen immer älter geworden sind. Die langjährige Ochsentour zu durchlaufen, was meist Voraussetzung für eine Fortkommen in der Partei ist, scheint sich nur noch für Karrieristen zu lohnen, die als öffentliche Bedienstete auf parteiliche Ämterpatronage hoffen oder selbst eines der üppig bezahlten Parlamentsmandate anstreben – häufig über die Zwischenstation des staatlich bezahlten Abgeordnetenmitarbeiters. Beruflich erfolgreiche Personen mit erfüllenden Aufgaben pflegen sich das nicht anzutun. Da nutzt dann auch das Locken mit noch so hohen Diäten nichts. Im Gegenteil: Je höher die Bezahlung, desto größer der innerparteiliche Kampf um die Pfründe, wobei diejenigen das Sagen haben, die drinnen die Fäden ziehen.

Das Streben der politischen Klasse, ihre Belange so weit wie möglich zu fördern, ist an sich nichts Besonderes. Sie teilt dieses Anliegen mit anderen Berufsgruppen. Was sie von allen anderen aber unterscheidet, ist die privilegierte Möglichkeit, ihre Belange selbst zu regeln und alle möglichen Kontrollen zu schwächen.

Politikfinanzierung: Aushebeln der öffentlichen Kontrolle ...

Der geradezu klassische Typ von Regelungen, bei denen die politische Klasse es darauf anlegt, möglichst unbehelligt in

ihrem Sinne zu entscheiden, sind Gesetze über Diäten, Parteien- und Fraktionsfinanzierung. Hier entscheidet das Parlament, das ja aus Abgeordneten, Parteien und Fraktionen besteht, in eigener Sache. Dann drohen, wie immer, wenn jemand seinen finanziellen Status alleine bestimmen kann, leicht Missbräuche.

Bei solchen Entscheidungen in eigener Sache ist, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, »Öffentlichkeit die einzige wirksame Kontrolle«. Doch gerade diese sucht die politische Klasse möglichst auszuhebeln. Um die Medien gar nicht erst zur Besinnung kommen zu lassen, werden oft alle Regeln guter Gesetzgebung außer Acht gelassen und Gesetze in Windeseile durchs Parlament gepeitscht. Solche »Blitzgesetze« sind das Kontrastmodell zu verschleppten Reformen wie beim Bundeswahlgesetz. Wie das abläuft, habe ich in einem kürzlich veröffentlichten Buch »Die Hebel der Macht und wer sie bedient« auf der ersten Textseite beschrieben:

»Wenn es um wichtige Angelegenheiten geht, entscheidet das Parlament in einem besonderen Verfahren, im Gesetzgebungsverfahren – und solche Verfahren dauernd auf ziemlich lang. Manchmal aber geht es sehr rasch. Dann werden die vorgesehenen Fristen zwischen der Einbringung des Gesetzentwurfs und der ersten Lesung im Parlament und die Fristen zwischen der ersten und der zweiten Lesung nicht eingehalten; da wird der Inhalt des Gesetzes vor der Öffentlichkeit verborgen, tatsächliche und rechtliche Einwände unterdrückt; da fehlt eine Begründung oder sie liegt neben der Sache; da meldet sich in den Plenardebatten niemand zu Wort, oder es werden Ausführungen gemacht, die von der Sache ablenken. Wenn solche Verfahrensmängel vorliegen und das Ganze auch noch spät nachts beschlossen wird oder unmittelbar vor einem großen Sportereignis wie der Fußballweltmeisterschaft, dass medial alles beherrscht, handelt es sich oft um ein Gesetz, welches das Parlament in eigener Sache beschließt. Typisch für solche Blitzgesetze ist, dass die Politik sich an allen Kontrollen vorbei in parteiübergreifender Einigkeit »selbst bedient«.

... in Baden-Württemberg

Genauso ging der 2016 gewährte Landtag von Baden-Württemberg im Februar 2017 vor: Unmittelbar vor dem Sonntag, an dem der Bundespräsident gewählt wurde, legten alle Fraktionen (außer der AfD) am Mittwoch, als die Wahl schon ihren publizistischen Schatten voraus warf und für andere Themen kaum mehr Raum war, zwei Gesetzentwürfe vor, die die Einführung einer üppigen staatlichen Altersversorgung sowie die Erhöhung der steuerfreien Kostenpauschalen um 40 % und der Mitarbeiterfinanzierung sogar um fast 100 % vorsahen. Beide Gesetze wurden am Donnerstag darauf, dem 9. Februar, in erster Lesung beraten und am Freitag, dem 10. Februar, in abschließender zweiter Lesung beschlossen. Das Ganze geschah inmitten der Beratungen des gesamten Landeshaushalts. Jede Fraktion hatte in der ersten Lesung nur 5 Minuten Zeit, und am Freitag fand eine Beratung überhaupt nicht mehr statt. Der Inhalt der Gesetze hätte in einem Verfahren, in dem die Regeln guter Gesetzgebung beachtet worden wären, vermutlich keine Chance gehabt.

Mit diesem Schnellschuss wollte man offenbar die öffentliche Kontrolle ausmanövrieren, zumindest meinte man, nach

einem möglichen Aufschrei würde sich bald wieder alles beruhigen. Doch diesmal hatte man sich verrechnet: Der öffentliche Protest schwoll rasch an. Das führte dazu, dass die Initiatoren des Gesetzes nach nur einer Woche erst einmal den Rückzug antraten: Die Altersversorgung wurde vorerst zurückgenommen. Jetzt sollen Sachverständige sich der Thematik annehmen. Mit deren Bericht sei allerdings erst nach den Bundestagswahlen im Herbst zu rechnen, ließen die Fraktionsvorsitzenden verlauten. »Ein Schelm, wer Böses dabei denkt«, kommentierte eine Zeitung. Offensichtlich will man das Thema auf die lange Bank schieben, um nach dem Wahljahr 2017 dann freie Hand zu haben.

Die Befürchtung wurde erst einmal bestätigt: Die von der Landtagspräsidentin im Mai präsentierte Kommission soll ihren Bericht erst Ende März 2018 vorlegen. Im Übrigen sollte die üblicherweise ehrenamtlich erledigte Kommissionsarbeit 400.000 € kosten, wobei 125.000 € auf das Honorar des Vorsitzenden, des ehemaligen Bundesverfassungsgerichtes Herbert Landau, entfallen sollten. Nach öffentlicher Kritik hat man jetzt den Vorsitz dem früheren Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, Michael Hund, übertragen und die Kosten halbiert. Die Erhöhung der Pauschalen für Kosten und Mitarbeiter, die zum 01.05.2017 bereits in Kraft trat, bleibt vom Auftrag der Kommission ausgespart, obwohl auch sie im selben Blitzverfahren durchpeitscht worden war und jeder plausiblen Begründung entbehrt.

... in Rheinland-Pfalz

Ganz ähnlich ging sechs Wochen später der Landtag von Rheinland-Pfalz vor: Am 23. März behandelte er ein neues Diätengesetz in erster und am 24. März in abschließender zweiter Lesung, in der niemand mehr das Wort ergriff. Das Gesetz erhöht die Entschädigung in vier Schritten um 1.017 €. Das ist eine Erhöhung um 17,5 %, um die auch die ohnehin sehr großzügige staatliche Altersversorgung Altersversorgung aufgestockt wurde. Der erste Erhöhungsschritt trat am Gründonnerstag rückwirkend zum 1. Januar in Kraft, der vierte Erhöhungsschritt kommt im Jahre 2020 – just noch vor Inkrafttreten der staatlichen Schuldenbremse. *Honi soit, qui mal y pense* gilt hier einmal mehr.

Hinzu kommt, dass die Initiatoren dieses Camouflagegesetzes, die Fraktionen der SPD und ihrer Koalitionspartner Grüne und FDP sowie der CDU, die Öffentlichkeit gezielt hinters Licht führten. Sie begründeten die Erhöhung im Gesetzentwurf und in der ersten Lesung im Plenum nämlich damit, die Entschädigung sei in den letzten zwanzig Jahren hinter der Beamtenbesoldung zurückgeblieben, und der Rückstand müsse durch die Anhebung der Diäten ausgeglichen werden. In Wahrheit liegt jedoch keinerlei Zurückbleiben vor. Die angebliche Lücke wurde vielmehr dadurch vorgespiegelt, dass nur am Grundgehalt der Beamten Maß genommen wurde. Dieses aber war durch den Einbau vor allem des Ortszuschlages und des 13. Monatsgehalts ins Grundgehalt optisch aufgebläht worden, ohne dass sich an den Bezügen der Beamten etwas geändert hätte. Die Gesamtbesoldung war in Wahrheit (mit 28 %) gar nichts schneller gestiegen als die Abgeordnetenentschädigung (29,5 %). Auch in dieser gezielten Täuschung der Öffentlichkeit liegt ein Fall von postfaktischem So-tun-als-ob vor,

um öffentliche Zustimmung für die selbstbewilligte Maßnahmen zu erlangen.

... durch bloße Änderung eines Haushaltstitels

Höchst drastisch wird die öffentliche Kontrolle ausgeschlossen, wenn Erhöhungen nicht durch Änderung eines besonderen Gesetzes, sondern nur durch Änderung eines Haushaltstitels erfolgen, wie beim Staatsgeld für Bundestagsfraktionen, bei Kosten- und Mitarbeiterpauschalen von Bundestagsabgeordneten sowie bei den Mitteln für parteinahe Stiftungen. Dann gehen selbst gewaltige Erhöhungen in den tausenden Titeln, die der Haushaltsplan enthält, regelmäßig unter.

Da das Parlament insgesamt meist kein Interesse daran hat, die Medien auf die in eigener Sache beschlossenen Etatposten aufmerksam zu machen, findet eine öffentliche Beratung dieser Haushaltstitel praktisch nicht statt.

Das Verheimlichen wird dadurch noch weiter erleichtert, dass Erhöhungen erst ganz kurz vor der endgültigen Beschlussfassung ins Plenum des Parlaments eingeführt werden. Hier wird der Ausschluss der öffentlichen Kontrolle auf die Spitze getrieben. Eine spätere Veröffentlichung im Gesetzblatt erfolgt ohnehin nicht.

Ein Beispiel für eine solche blitzartige Veränderung eines bloßen Haushaltstitels war die Erhöhung der Mittel für Mitarbeiter um 30 Mio. € (17,6 %), die sich Bundestagsabgeordnete für 2016 klammheimlich bewilligt haben. Eine öffentliche Begründung für die gewaltige Erhöhung suchte man vergebens.

Auch die Erhöhung der Globalzuschüsse für die parteinahen Stiftungen um 16 Mio. € (13,8 %) im Jahr 2014 erfolgte auf dieselbe kontrollscheue Weise. Die Maßnahme wurde unmittelbar vor der zweiten Lesung des Bundeshaushalts ins Plenum eingeführt und beschlossen, ohne dass dort aber der gewaltige Umfang der Erhöhung begründet worden wäre.

Selbstbestimmung der Regeln der Macht

Es geht aber nicht nur um die »Selbstbedienung« an staatlichem Geld. Das eigentliche Problem ist grundlegender. Die politische Klasse hebt immer weiter von den Bürgern ab. Sie entscheidet selbst über die so genannten Regeln der Macht, die sie eigentlich an die Bürger zurückbinden sollten. Dazu gehören – neben der Politikfinanzierung – Wahlgesetze, das Parteiengesetz, die Besetzung von Stellen im öffentlichen Dienst und fast aller wichtigen staatlichen Positionen sowie die Frage der Einführung und Ausgestaltung von Elementen direkter Demokratie.

Das Grundgesetz

Statt Art. 21 und Art. 33 Abs. 2 GG: exzessiver Parteienstaat

Das vor bald 70 Jahren erlassene Grundgesetz nennt die Parteien in Art. 21 ausdrücklich und gibt ihnen die Aufgabe, bei der politischen Willensbildung des *Volkes mitzuwirken*. Also nur Mitwirkung, kein Beherrschen – und ausdrücklich nur bei der Willensbildung des Volkes, nicht auch der des Staates; seine Organe haben sich am Gemeinwohl zu orientieren, d.h., sie

dürfen sich bei ihrem amtlichen Handeln nicht von ihren persönlichen Interessen, den Machtinteressen ihrer Partei oder den einseitigen Belangen eines Verbandes leiten lassen. Und parteiliche Ämterpatronage ist nach Art. 33 Abs. 2 GG ohnehin streng verboten. Doch darüber sind die Parteien inzwischen weit hinausgegangen. Sie sitzen an den Hebeln der Macht, durchdringen die staatlichen Institutionen und besetzen systematisch alle Schlüsselstellen. Hinter der offiziellen Fassade von Parlament, Regierung und Verfassungsgericht führen sie den staatlichen Amtsträgern die Hand. Aus der Parteiendemokratie ist ein exzessiver Parteienstaat geworden. Gegen solche parteilichen Fehlentwicklungen ist das Grundgesetz nicht ausreichend gerüstet. Die klassische Gewaltenteilung ist weitgehend entschärft, der politische Wettbewerb wird unterlaufen, und die von den Parteien bestellten Verfassungsrichter trauen sich kaum, das Strukturproblem wirklich anzugehen.

Misstrauen gegenüber dem Volk

Um die Entwicklung hin zur Parteienherrschaft und zur Entmündigung der Bürger zu verstehen, muss man in die Geschichte gehen: Die Väter (und die 4 Mütter) des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat hatten, als sie das 1949 erlassene Grundgesetz konzipierten, noch ganz andere Gefahren vor Augen als die Missbräuche und Fehlentwicklungen, die aus der »Machtergreifung« demokratischer Parteien resultieren können, und dagegen haben sie kaum wirksame Vorkehrungen getroffen; wohl auch deshalb, weil ihnen derartige Probleme damals noch nicht vor Augen standen: Das Abgeordnetenmandat war anfangs noch als Ehrenamt ausgestaltet, eine staatliche Finanzierung der Parteien war – öffentlich und staatsrechtlich – verpönt, und parteiliche Ämterpatronage hatte der Parlamentarische Rat ja ohnehin im Grundgesetz verboten. Dass dieses Verbot in stillschweigender parteiübergreifender Übereinkunft immer wieder ignoriert werden könnte, daran hatte man damals noch nicht gedacht.

Dass es Aufgabe der *Bürger* sein könnte, die Parteien zu kontrollieren und Missbräuche zu verhindern, kam dem Parlamentarischen Rat schon gar nicht in den Sinn. Das hing damit zusammen, dass große Teile des Rats von einem abgrundtiefen Misstrauen gegenüber dem Volk erfüllt waren. Der spätere Bundespräsident Theodor Heuss hatte das drastisch ausgedrückt, als er im Parlamentarischen Rat vor dem Volk als einem bissigen Hund warnte, den man an die Kette legen müsse (Heuss: »cave canem«). In Wahrheit waren es die demokratischen Parteien selbst, die vor Hitler einknickten und im Reichstag dem Ermächtigungsgesetz zustimmten, das Hitler Allmacht verschaffte, allein hätten die Nationalsozialisten es nicht geschafft. Heuss selbst hatte als Abgeordneter der »Deutschen Staatspartei« dem Ermächtigungsgesetz seinen Segen erteilt. Die Abschiebung der historischen Hauptverantwortung für die anscheinend ganz legale Machtübernahme durch die Nationalsozialisten auf das Volk bezeichnete der Philosoph Karl Jaspers sogar als eine Art »Dolchstoßlegende«.

Das Misstrauen hatte fatale Folgen, die bis in die Gegenwart reichen: Da der Parlamentarische Rat dem Volk nichts zutraute, verweigerte er ihm jede Form der direkten Demokratie. Doch das war eben eine überzogene Reaktion (die heute nach Jahrzehnten demokratischer Bewährung erst recht nicht mehr gerechtfertigt ist).

Ganz anders: vorkonstitutionelle Landesverfassungen

Die Überzogenheit zeigt sich auch daran, dass die Landesverfassungen, die *vor* dem Grundgesetz erlassen worden waren, wie etwa die bayerische und die hessische, beide von 1946, direkte Demokratie schon damals vorsahen. Diese Verfassungen wurden von Verfassungsgebenden Versammlungen erarbeitet, die die Bürger gewählt hatten, und durch Volksabstimmungen in Kraft gesetzt. Auch konnten die Verfassungen nur mit Zustimmung des Volkes geändert werden. Das bestimmt Art. 75 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung auch heute noch.

Die direkt demokratischen vorkonstitutionellen Landesverfassungen stehen im Gegensatz zur Volksferne des Parlamentarischen Rats und seines Grundgesetzes. Auch was das Wahlrecht anlangt, speiste der Rat das Volk mit einem ganz von den Parteien geprägten Wahlgesetz mit starren Wahllisten ab.

Ohne Praxis kein Reifen in Sachen Demokratie

Auf diese Weise weitgehend entmündigt, konnte das Volk politisch nur schwer reifen. Damit Bürger Demokratie lernen können, muss man ihnen politische Mitwirkung geben. Karl Jaspers hat das so ausgedrückt:

»Wenn man das Volk nicht hineinspringen lässt in politische Tätigkeit, gibt es keine Methode, wie es reif werden kann.«

»Ein Volk wird reif zur Demokratie, indem es Politik treibt, indem es selber politisch aktiv ist.«

Das fatale Wirken von Gerhard Leibholz

Hinzu kommt, dass anfangs die Parteienstaatsdoktrin von Gerhard Leibholz in der Bundesrepublik herrschte, welche Partei, Staat und Volk in eins setzt – und damit die Bekämpfung parteilicher Missbräuche und Fehlentwicklungen bereits im Keim erstickt. Diese Doktrin dominierte in den ersten eineinhalb Jahrzehnten auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in das Leibholz von den Parteien immer wieder gewählt wurde und in dem er das Schlüsseldezernat »Parlaments-, Parteien- und Wahlrecht« als Berichterstatter innehatte. Mit Leibholz' Doktrin stufte das Bundesverfassungsgericht die Parteien zu Verfassungsorganen hoch und segnete die starren Wahllisten ab, obwohl das Grundgesetz selbst die unmittelbare und freie Wahl der Abgeordneten durch die Bürger vorschreibt. Leibholz hat den Art. 21 GG, der den Parteien nur das Recht gibt, bei der politischen Willensbildung des *Volkes* mitzuwirken, im Sinne seiner Parteienstaatslehre uminterpretiert und, ganz überraschend so nebenbei in einem Urteil von 1958, die staatliche Parteienfinanzierung für zulässig erklärt.

Das Parteiengesetz von 1967

Auf dieser Basis konnten die Parteien ihre Macht immer weiter ausbauen. Vor einem halben Jahrhundert haben sie mit dem selbst erlassenen Parteiengesetz vom 24.07.1967, das kürzlich seinen 50. Geburtstag feierte, die Ausdehnungstendenz auch noch legalisiert, indem sie sich darin extrem weite Aufgaben zumaßen; dies auch, um ihre selbst bewilligte, seit 1959 gewaltig hochgepuschte staatliche Finanzierung zu legitimieren.

Schmähung von Kritikern

Wer diese Fehlentwicklung öffentlich kritisiert, muss damit rechnen, mit Unwahrheiten überzogen und persönlich diffamiert zu werden. Berufspolitiker sind Fachleute darin, »wie man politische Gegner bekämpft«, hatte Richard von Weizsäcker festgestellt. Wer Probleme anspricht, die alle Parteien gemeinsam zu verantworten haben, zieht erst recht massive Gegenkritik auf sich, die, gerade wenn sie in der Sache nichts zu erwidern weiß, mit Vorliebe unter die Gürtellinie zielt.

Indemnität von Abgeordneten: Mangelnde verbale Waffengleichheit

Waffengleichheit besteht in solchen öffentlichen Auseinandersetzungen nicht. Abgeordnete genießen – laut Verfassung – immer noch das Privileg der Indemnität, d.h., sie können für Äußerungen, die sie in Ausübung ihres Mandats machen, grundsätzlich rechtlich nicht verantwortlich gemacht werden. Die Indemnität im Rücken gibt offenbar manche Abgeordneten das Gefühl, sie könnten gegenüber Kritikern rücksichtslos vom Leder ziehen und Lügenmärchen auftischen – in der Hoffnung, dass ihre Suada von den Medien und Bürgern geglaubt wird und vom Sachproblem ablenkt. Auch dies ist eine Erscheinungsform eines Populismus *von oben*, dem die Indemnität noch Vorschub leistet.

Martin Schulz und Karl-Heiner Lehne

Dazu möchte ich ein Beispiel aus eigenem Erleben schildern. Es liegt zwar schon eine Weile zurück. Da aber Martin Schulz beteiligt war, der jetzige Parteivorsitzende und Spitzenkandidat der SPD bei der Bundestagswahl, ist der Vorgang vielleicht doch noch von Interesse:

Als ich vor Jahren ermittelt hatte, dass ein vom Europäischen Parlament beschlossenes Abgeordnetenstatut – entgegen den Beteuerungen der Nutznießer – unhaltbare Privilegien aufwies und die Versorgung auch von deutschen Europaabgeordneten gewaltig steigerte, machte ich meine Analyse öffentlich. Martin Schulz kommentierte das für die Sozialdemokraten im Brüsseler Parlament in einer Presseerklärung und machte – im Vertrauen auf seine parlamentarische Unverantwortlichkeit – mich und die Bild-Zeitung, der ich das Material geliefert hatte, verbal nieder; er erklärte, meine Zahlenangaben seien frei erfunden. (Dass Der Spiegel, der als seriöser gilt als die Bild-Zeitung meine Angaben ebenfalls veröffentlicht hatte, wurde von ihm verschwiegen.)

Die Presseerklärung von Schulz war übrigens abgestimmt mit dem CDU-Abgeordneten Karl-Heiner Lehne, der eine ähnliche Erklärung abgab. In der Presseerklärung von Schulz vom 15.01.2004 hieß es folgendermaßen:

»Die Zitate des selbst ernannten »Aufklärers« Hans-Herbert von Arnim werden durch ihre endlose Wiederholung nicht wahrer«, so Martin Schulz, Vorsitzender der SPD-Abgeordneten in Europäischen Parlament. »Seit vergangenem Herbst läuft eine beispiellose Hetzkampagne zur Diffamierung des europäischen Abgeordnetenstatuts, initiiert von diesem Fachhochschulprofessor aus Speyer und willfährig übernommen von Deutschlands »buntestem« Boulevard-Blatt. Obwohl für die Öffentlichkeit bereits in vollem Umfang und Transparenz der tatsächliche Inhalt des Statutsentwurfs offen einsehbar ist, die Beschlüsse des Europaparlaments im Juni des letzten Jahres in einer Pressekonferenz vorgestellt worden sind, wird bewusst falsch berichtet«; so das vernichtende Urteil

von Schulz. »Heute wird nun das nächste Lügenmärchen aufgetischt, um in einer reißerischen Aktion die Auflage in die Höhe zu treiben. BILD behauptet, EU-Abgeordnete bekämen nach neuem Recht 68 % mehr Rente. Dies ist frei erfunden. [...] Die Angaben von Hans-Herbert von Arnim zur Steuerbelastung und in Sozialbeiträgen waren falsch. Die offiziellen Mitteilungen der Verwaltung des Europaparlaments belegen das Gegenteil zur Beschlussfassung des Statuts. Es ist mir unbegreiflich, wie ein streitbarer Wissenschaftler seit Jahren damit durchkommt, dermaßen hanebüchernen Unsinn ohne Konsequenzen zu verbreiten«, so das abschließende Fazit von Martin Schulz.

Doch die Zeitung wehrte sich mit meiner Unterstützung gegen die Diffamierung, strengte eine Unterlassungsklage gegen Schulz an und hatte damit vollen Erfolg. Schulz hatte derart überzogen, dass ihm selbst seine Indemnität nicht mehr half. Zwar hatte der damalige Präsident des Europäischen Parlaments, Pat Cox, brieflich an die deutsche Justizministerin appelliert, sie möge für die Einhaltung der Indemnität sorgen. Doch Brigitte Zypries verwies auf die Unabhängigkeit deutscher Gerichte. Die Entscheidung des Landgerichts Hamburg, welche das Privileg der Indemnität – angesichts der offensichtlichen Unrichtigkeit der Äußerungen des Abgeordneten – einschränkend ausgelegt hatte, stellt einen parlamentsrechtlichen Meilenstein dar.

Übrigens: Ich hatte der deutschen und der österreichischen Bundesregierung sowie mehreren anderen europäischen Regierungen meine – in deutscher und englischer Sprache abgefasste – Analyse zugesandt. Und tatsächlich stoppte der Rat darauf das Abgeordnetenstatut mit seinem Veto. (Später wurde dann ein abgespecktes Abgeordnetenstatut erlassen.)

Karl-Heiner Lehne, dem seine öffentlichen Lügen ebenfalls vom Landgericht Hamburg verboten wurden, ist heute Präsident des Europäischen Rechnungshofs.

Umformung der Gewaltenteilung

Zurück zur Bundesrepublik! Wie die politische Klasse die Vorkehrungen zur Verhinderung von Machtmissbrauch schwächt, sieht man bereits an der Umformung des Prinzips der Gewaltenteilung. Hinter Regierung und Parlament steht heute das Machtinteresse der Parteien und zwingt ihnen sein Regiment auf. So verläuft die politische Front heute nicht mehr zwischen Legislative und Exekutive, wovon das Grundgesetz noch ausgeht (Art. 20 Abs. 2), sondern zwischen den Mehrheitsparteien, die die Regierung stellen und von ihrem Erfolg leben, auf der einen und den Oppositionsparteien auf der anderen Seite. In politischen Auseinandersetzungen sieht die Mehrheit im Parlament ihre Hauptaufgabe nicht darin, die Regierung zu kontrollieren, sondern sie zu stärken und gegen Angriffe der Opposition zu verteidigen. Auf diese Weise hebt das parteiliche Machtinteresse das Gegeneinander von Parlament und Regierung weitgehend auf und beeinträchtigt damit das Gewaltenteilungsprinzip in seinem Kern.

Eine Folge ist, dass sich das Instrument des Misstrauensvotums, das früher einmal das schärfste Schwert des Parlaments war, zu einem bloßen öffentlichen Spektakel reduziert, bei dem die Opposition beantragt, der Regierung das Vertrauen zu entziehen, die Mehrheitsfraktionen dem Regierungschef aber regelmäßig das Vertrauen aussprechen. Als Speyerer

kommen mir da vor allem Beispiele aus Rheinland-Pfalz in den Sinn. So etwa geschehen Mitte letzten Jahres, als die Mehrheit im Mainzer Landtag der Ministerpräsidentin Malu Dreyer, deren Regierung für das blamable Platzen des Verkaufs des Flughafens Hahn verantwortlich war, dennoch das Vertrauen aussprach. Ähnliches geschah seinerzeit beim Misstrauensantrag gegen den Ministerpräsidenten Kurt Beck, dessen Regierung die Versenkung von Hunderten von Millionen im Nürburgring-Projekt zu vertreten hatte.

Wie wenig Minister und selbst die Regierungschefs die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung ernst nehmen, demonstrieren sie, wenn sie Sitz und Stimme auch im Parlament einnehmen – und dort zusätzlich zu ihren Regierungsbezügen Diäten kassieren.

Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst dürfen nicht noch in der Verwaltung tätig sein. Das verlangt der Grundsatz der Gewaltenteilung. Geradezu paradox aber ist es dann, dass bei ihren obersten Chefs, den Ministern, bei denen viel massivere Interessenkollisionen drohen, sämtliche Augen zugedrückt werden.

Dabei verbieten das Grundgesetz und die Landesverfassungen Regierungsmitgliedern ausdrücklich, ein anderes besoldetes Amt oder einen Beruf auszuüben, und Parlamentarier im Bund und in allen Flächenstaaten sehen ihr Mandat heutzutage als voll bezahlte und gut versorgte Berufe an. Doch die Vorschriften der Verfassungen werden von der Praxis weiterhin ignoriert.

Unvereinbarkeit von Amt und Mandat musste hier umso mehr gelten, als die Abgeordnetengesetze ausdrücklich festlegen, dass die Parlamentstätigkeit im Mittelpunkt des Mandats zu stehen hat. Wie aber kann man dann zusätzlich noch Minister sein? Wie soll eine Person zwei ausdrücklich zu »full-time jobs« erklärte Berufe gleichzeitig ausüben?

Parteienwettbewerb: ausgehebelt ...

In Ermangelung wirklicher Gewaltenteilung sollte wenigstens die Opposition im Verein mit der Öffentlichkeit eine gewisse Kontrolle über die Regierung ausüben und sich mit ihrer Kritik am Regierungsprogramm als bessere Alternative bei der nächsten Parlamentswahl darstellen. In der Theorie gilt der politische Wettbewerb der Parteien um die Stimmen der Wähler heute denn auch als das wichtigste Ordnungsprinzip, um den Machthunger der Parteien zu zähmen, ihr Wirken auf die Wünsche und Interessen der Bürger auszurichten und damit ein zentrales Postulat der Demokratie zu sichern.

Doch politischer Wettbewerb und das darauf angewiesene Wahlrecht werden bei uns faktisch weit gehend ausgehebelt.

Die politische Entmündigung erfolgt – unter anderem – durch folgende Faktoren:

... durch Große Koalition

Ein Grund besteht, angesichts der derzeitigen Großen Koalition, darin, dass Union und SPD gemeinsam für die Regierungspolitik verantwortlich sind. Wie soll der Bürger da noch zwischen den beiden unterscheiden und die eine oder

die andere am Wahltag für gute Politik belohnen oder für schlechte bestrafen?

... durch Angleichung der Parteien

Ein weiterer Grund liegt darin, dass die etablierten Parteien sich programmatisch immer ähnlicher werden. Exemplarisch wurde das deutlich am Kurs von Angela Merkel nach links (»Sozialdemokratisierung« und »Grünfärbung« der CDU) und der SPD unter Gerhard Schröder nach rechts (Übernahme neoliberaler Ideen und »Hartz IV«). So ist eine Quasi-Einheitspartei entstanden, die das Wahlrecht des Bürgers entwertet, indem sie ihn der Möglichkeit beraubt, unter verschiedenen Angeboten seine Auswahl zu treffen – das aber ist der Kern der demokratischen Wahl.

Die Angleichung beruht – ohne dass dies meist öffentlich eingeräumt wird – nicht zuletzt auf dem Kampf um die angeblich wahlentscheidende Mitte; auf dem Streben der Parteien, allseitig koalitionsfähig zu sein, um möglichst mitregieren zu können (Franz Müntefering: »Opposition ist Mist«); sowie auf der Notwendigkeit, Blockaden durch den Bundesrat möglichst vorzubeugen.

... durch die unvorhersehbare Koalitionen

Ein dritter Grund liegt darin, dass die Parteien erst *nach* der Wahl entscheiden, welche der vielen Koalitionsmöglichkeiten sie realisieren, ohne dass die Wähler das voraussehen können. Statt der Bürger durch die Wahl entscheiden also Parteien *nach* der Wahl, wer regiert. Früher, als noch Wettbewerb zwischen einem bürgerlichen und einem eher linken Lager herrschte, war das anders. Doch heute macht kaum eine Partei vor der Wahl noch eine Koalitionsaussage.

... durch Sperrklauseln

Der vierte Grund liegt in der 5-Prozent-Sperrklausel bei Bundes- und Landtagswahlen.

... durch Entmachtung der Landesparlamente

Ein fünfte Grund liegt im Trend zur sogenannten Präsidialisierung, die die Parlamente entmachtet: Europäisierung und Internationalisierung der Politik verschieben die innerstaatlichen Gewichte von den volksgewählten Parlamenten hin zu den Regierungen und lassen den Einfluss der Bürger weiter schwinden. Wichtige politische Weichen hat die Kanzlerin ganz allein gestellt.

Ausgeprägt ist die Präsidialisierung auch in den Ländern. Die Landesregierungen agieren im Bundesrat autonom, und die Kultus-, Innen- und Justizminister entmachten durch Beschlüsse in Bund-Länder-Kommissionen die Landesparlamente und die Bürger vollends – worüber die Abgeordneten sich mit überzogenen Diäten hinwegtrösten, die sie sich durch Blitzgesetze bewilligen.

... durch pervertierte Landtagswahlen

Der Bundesrat soll die Interessen der Länder in die Bundespolitik einbringen. Wenn die Bundestags-Opposition aber die Mehrheit im Bundesrat bekommt, was häufig der Fall ist, ist sie versucht, die Bundespolitik mitzubestimmen. Damit entsteht zwar eine neue Form der Gewaltenteilung. Doch Landtagswahlen verkommen dann leicht zu kleinen Bundesratswahlen, bei denen die Landesprobleme keine Rolle mehr

spielen. Kleine Parteien und ihre Wähler erhalten unverhältnismäßig großen Einfluss im Bundesrat und dominieren dadurch die Mehrheit.

Geradezu paradox ist es, dass derzeit die Grünen, die an zehn Landesregierungen beteiligt sind, alle Bundesratsbeschlüsse blockieren können, obwohl sie bei der Bundestagswahl 2013 gerade mal 8,4 % der Stimmen erhielten. Das liegt daran, dass Enthaltungen im Bundesrat merkwürdigerweise als Nein gelten (Art. 52 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz) und die Länder sich bei Uneinigkeit ihrer Koalitionsparteien regelmäßig der Stimme enthalten. Das kann bis zur Lähmung der Bundespolitik, der Entmachtung der Masse der Wähler und der Entwertung ihres Wahlrechts führen.

Personenwettbewerb: eingeschränkt – Reformen

Wenn das Wahlrecht hinsichtlich der *Parteien* weitgehend entwertet ist, wäre es umso wichtiger, dass die Bürger wenigstens die *Personen* wählen können, die sie repräsentieren sollen. Schließlich betrachtet das Grundgesetz Wählen als den zentralen Hebel, mit dem die Bürger in der parlamentarischen Demokratie Einfluss nehmen. Doch tatsächlich bestimmen die Parteien und nicht die Bürger die Abgeordneten: Wen seine Partei bei Bundestags- und den meisten Landtagswahlen auf einen sicheren Listenplatz setzt, der ist schon so gut wie gewählt, und wer im Wahlkreis verliert, ist meist auf der Liste abgesichert.

Flexible Listen

Zumindest wäre es erforderlich, die starren Wahllisten zu öffnen und dem Bürger so die Personenwahl zu ermöglichen.

Vorwahlen

Vorwahlen in den Wahlkreisen wären eine Möglichkeit, den Bürgern auch in so genannten sicheren Wahlkreisen wirklich eine Auswahl der Kandidaten zu erlauben.

Eventualstimme

Wenn man von der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Bundes- und Landeswahlen nicht lassen will, müsste zumindest eine Eventualstimme eingeführt werden, damit Stimmen, die für kleinere Parteien abgegeben werden, nicht auch noch solchen Parteien in den Parlamenten zugutekommen, die die Wähler vielleicht zutiefst ablehnen. Denn die Stimmen fallen ja nicht einfach unter den Tisch, sondern werden auf alle Bundestagsparteien verteilt. Man könnte natürlich auch darüber nachdenken, den Bundestag um den Prozentsatz der Stimmen zu verkleinern, den Parteien erhalten haben, die unter der Sperrklausel geblieben sind.

Direktwahl von Ministerpräsidenten

Auch die Direktwahl der Ministerpräsidenten könnte den Bürgern Entscheidungsmacht geben, die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive wiederherstellen und die verfassungsrechtlich gewährleistete Freiheit des Mandats auch faktisch ermöglichen. Koalitionen zur Regierungsbildung würden sich erübrigen, womit auch die Blockademöglichkeit kleiner Parteien im Bundesrat entfele.

Die Direktwahl des Bundespräsidenten käme ebenfalls in Betracht. Die jetzige Wahl durch die Bundesversammlung ist zur bloßen Akklamation verkommen, die eine von wenigen

Parteiführern längst ausgekugelte Person nur noch formal bestätigt. Eine Direktwahl könnte dem Staatsoberhaupt die demokratische Legitimation verschaffen, etwa Ämterpatronage und verfassungswidrigen Gesetzen entschieden entgegenzutreten, wirklich unabhängige Sachverständigenräte zu berufen und mit seiner Redegewalt grundlegende Themen zu setzen.

Realisierbar wäre die Einführung der Direktwahl, die die große Mehrheit der Bevölkerung wünscht, aber wohl nur – an den von den Parteien beherrschten Parlamenten vorbei – durch direkte Demokratie. Da die Landesverfassungen diese bereits vorsehen, erscheint die Einführung der Volkswahl von Ministerpräsidenten durchaus machbar. Auch die Direktwahl von Bürgermeistern war schließlich mittels direkter Demokratie durchgesetzt worden. Die Direktwahl des Bundespräsidenten aber bleibt vorerst ein frommer Wunsch.

Ein Kuriosum: der Ehrensold des Bundespräsidenten

Am Rande sei erwähnt, dass einem Bundespräsidenten auch im Ruhestand sein volles Gehalt weitergezahlt wird – ein Privileg, das kein anderer Amtsträger genießt. Erklären kann das nur die Verfassungsgeschichte: Als Ende der Fünfzigerjahre alle den damals 83-jährigen Kanzler Konrad Adenauer loswerden wollten, verdoppelte man kurzerhand die Pension des Bundespräsidenten. Und tatsächlich spielte Adenauer zwei Monate lang mit dem Gedanken, Staatsoberhaupt zu werden, und nahm davon erst Abstand, als klar wurde, dass dann Ludwig Erhard ihm als Kanzler nachfolgen würde, dem Adenauer das Amt nicht zutraute. Doch die Aufstockung der Pension blieb bestehen. Der damalige Rechtfertigungsversuch, auch ehemalige Bundespräsidenten hätten noch Repräsentationspflichten und bräuchten dafür Büro und Personal, trägt heute ohnehin nicht mehr, denn längst haben sie zusätzlich ein staatsfinanziertes Büro, Auto mit Fahrer und ausreichend sonstige Hilfskräfte bis ans Ende ihrer Tage.

Schwächen der Kontrollinstanzen und Beherrschen der politischen Bildung

Da die Parteien im Parlament die Regeln des Machterwerbs selbst festlegen und dazu neigen, die Kontrollen zu beseitigen, wäre eine Kontrolle von außen umso wichtiger. Dafür kommen – angesichts der Schwäche der Gewaltenteilung und der Entwertung des Wahlrechts mangels effektiven politischen Wettbewerbs – Instanzen in Betracht, die als unabhängig konzipiert sind.

Dazu zählen z.B. die Rechnungshöfe und die Gerichte. Sie sind bewusst in Distanz zu Verbänden, Wirtschaft, Medien und vor allem zu den Parteien gesetzt. Ihre Unabhängigkeit soll sie in die Lage versetzen, sich gegen Fehlentwicklungen zu wenden, die vom Wirken jener Kräfte drohen.

Das Dilemma besteht allerdings darin, dass die Kontrollierten viele ihrer Kontrolleure selbst auswählen und dabei häufig Personen bevorzugen, die ihnen nicht wirklich wehtun. Dabei zielen die Parteien besonders auf diejenigen Institutionen, die eigentlich die Parteipolitik *überprüfen* und Auswüchse verhindern sollten, und auf Einrichtungen, die eigentlich über Probleme des Parteienstaats *aufklären* sollten, also auf

die Einrichtungen der politischen Bildung, wie zum Beispiel die Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung und die parteinahen Stiftungen.

Die Besetzung der Verfassungsgerichte pflegen die Parteien unter sich auszumachen. Was das bedeutet, lässt sich am besten an einem Beispiel illustrieren: Zieht ein Bürger (etwa im Wege einer Wahlanfechtung) oder eine außerparlamentarische Partei vors Bundesverfassungsgericht und greift die Privilegien der politischen Klasse an, ist er in einer ähnlichen Situation wie wenn bei einem Bundesligaspiel die andere Mannschaft den Schiedsrichter auswählen und mitbringen dürfte. Denn die politische Klasse ist es ja, die die Verfassungsrichter bestellt.

Besonders deutlich wurde die Parteilastigkeit der Auswahl von Verfassungsrichtern am Beispiel von Gerhard Leibholz. Ein anderes Beispiel ist Hans Hugo Klein, früher Bundestagsabgeordneter und Parlamentarischer Staatssekretär. Er hatte in einem Aufsatz einer exzessiven Ausdehnung der Steuerbegünstigungen für Parteispenden das Wort geredet. Kaum hatten die Parteien ihn in den zuständigen Senat gewählt, erklärte dieser in einem Mehrheitsurteil von 1986 die alten Grenzen für obsolet; nun sollten Zuwendungen bis 100.000 Mark plötzlich beim Spender steuerlich begünstigt sein. Zugleich wurden riesige staatliche Direktzuwendungen an die Parteien vom Gericht absegnet.

Das Urteil wurde zwar sechs Jahre später vom Gericht wieder zurückgenommen. Die alten verfassungsrechtlichen Grenzen für Steuerbegünstigungen wurden wieder hergestellt. Auch hat das Gericht für die Parteienfinanzierung Obergrenzen benannt. Diese waren aber schon Ende der Sechzigerjahre vom Gericht gezogen worden und wurden jetzt nur ausdrücklich als relative und absolute Obergrenze bezeichnet. Im Übrigen blieb das einmal erreichte hohe Niveau der Staatsfinanzierung unangetastet.

Ein drittes Beispiel ist Peter Müller, der frühere Ministerpräsident des Saarlandes. Er hat im Zweiten Senat das Dezernat *Wahlen und Parteienrecht* inne. Seit drei Jahren ist nun bei diesem Senat ein (vom Verfasser im Rahmen einer Anfechtung der Bundestagswahl 2013 angestrebtes) Verfahren über verdeckte Parteienfinanzierung anhängig. Denn seit der Begrenzung der direkten Staatsfinanzierung sind die Zahlungen an Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen, die den Parlamentsparteien vielfach zu Gute kommen, explosionsartig gestiegen, sie betragen jetzt ein Mehrfaches der direkten Staatsfinanzierung und unterlaufen auf diese Weise die für die Staatsfinanzierung geltende absolute Obergrenze sowie die politische Chancengleichheit, denn außerparlamentarische Parteien sind davon ausgeschlossen.

Das Problem aber: Berichterstatter, der die Entscheidung des achtköpfigen Senats vorbereitet, ist Peter Müller, und seine Regierung hatte, als er saarländischer Ministerpräsident war, selbst verdeckte Parteienfinanzierung begangen, was das Landesverfassungsgericht des Saarlandes auch für verfassungswidrig erklärt hat. Nach normalen Grundsätzen wäre er als Richter und Berichterstatter befangen, aber das Gericht legt bei sich selbst besonders großzügige Maßstäbe an. Immerhin, im Senat sitzen noch sieben andere Richter

und Richterinnen. Soviele also zum Einfluss der politischen Klasse aufs Gericht.

Auch Sachverständigenkommissionen werden oft gezielt so zusammengesetzt, dass sie den Standpunkt der politischen Klasse vertreten und Kritik abtun. Die erwähnte, vom Landtag Baden-Württemberg berufene Kommission zur Beurteilung der staatlichen Altersversorgung könnte ein Beispiel dafür werden.

Umso wichtiger und zum Glück auch immer wieder wirksam ist in dieser Lage der sogenannte Becket-Effekt. Er ermöglicht den institutionell und persönlich unabhängig gestellten Richtern, aber zum Beispiel auch Professoren, die als Sachverständige geladen werden, die Aufgaben ihres Amtes entschlossen wahrzunehmen, auch wenn das den Interessen derer zuwider läuft, die sie berufen haben. Auch dafür gibt es beeindruckende Beispiele.

Den Etablierten Beine machen, aber wie?

Ich komme zum Schluss: Die Probleme eines exzessiven Parteienstaats werden öffentlich noch viel zu wenig diskutiert. Die jahrzehntelange parteiliche Ausbeutung der staatlichen Ressourcen, das Zurückdrängen des Bürgereinflusses und die einseitig beschönigende »politische Bildung« haben bei vielen eine gehirnwäscheartige Gewöhnung bewirkt, so dass wir an dieser fatalen Praxis oft gar nichts Unrechtes mehr finden.

M. E. ist eine erneuerte Diskussion in der Öffentlichkeit über die geschilderte fatale Entwicklung vonnöten, die auch die unabhängig gestellten Instanzen darin bestärken könnte, wirklich ihres Amtes zu walten.

Die betroffenen Politiker haben an einer solchen Diskussion aus naheliegenden Gründen kein Interesse. Doch die Zivilgesellschaft sollte sie erzwingen.

Angesichts der Lücken und Schwächen bei der Kontrolle der Parteienmacht muss der Blick sich letztlich auf die Menschen selbst richten. Um – an der alle Schlüsselstellungen beherrschenden politischen Klasse vorbei – etwas zu bewirken, erscheinen folgende Wege von besonderem Interesse:

- das Organisieren nachhaltigen Protests;
- das Gründen und Stärken neuer Parteien, die den bestehenden Parteien Beine machen; und vor allem
- das Einführen und Nutzen direkter Demokratie.

Auch die Wissenschaft ist hier gefordert. Lassen wir zum Schluss einen der Gründungsväter der Politikwissenschaft in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, Ernst Fraenkel, zu Wort kommen:

Die Wissenschaft von der Politik ist »kein Geschäft für Leisetreter und Opportunisten [...]. Eine Politikwissenschaft, die nicht bereit ist, ständig anzuecken, die sich scheuen wollte, peinliche Fragen zu stellen, die davor zurückgeschreckt, Vorgänge, die Kraft gesellschaftlicher Konvention zu »arcana societatis« erklärt worden sind, rücksichtslos zu beleuchten, und die es unterlässt, freimütig gerade über diejenigen Dinge zu reden, über die »man nicht spricht« habe »ihren Beruf verfehlt«.

Für die Rechtswissenschaft sollte nichts anderes gelten.