

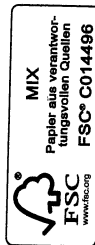
Hans Herbert
von Arnim

**DIE HEBEL
DER MACHT**
UND WER SIE BEDIENST

Parteiherrschaft statt
Volkssouveränität

WILHELM HEYNE VERLAG
MÜNCHEN

Die Verlagsgruppe Random House weist ausdrücklich darauf hin, dass im Text enthaltene externe Links vom Verlag nur bis zum Zeitpunkt der Buchveröffentlichung eingesehen werden konnten. Auf spätere Veränderungen hat der Verlag keinerlei Einfluss. Eine Haftung des Verlags ist daher ausgeschlossen.



Verlagsgruppe Random House FSC® N001967

Copyright © 2017 by Wilhelm Heyne Verlag, München,
in der Verlagsgruppe Random House GmbH,
Neumarkter Str. 28, 81673 München
Umschlaggestaltung: Hauptmann & Kompanie Werbeagentur, Zürich
Satz: Satzwerk Huber, Germering
Druck und Bindung: GGP Media GmbH, Pöfneck
Printed in Germany
ISBN: 978-3-453-20142-2

www.heyne.de

Inhalt

Vorwort	15
Teil 1: Darf die Politik in eigener Sache entscheiden und alle Kontrollen beseitigen?	17
1. Wer sitzt an den Hebeln der Macht?	17
Ausgehebelt: Zum Beispiel Blitzgesetze.	17
Auf die Spielregeln kommt es an	18
Wer legt die Regeln der Macht fest?	18
Das Spiel.....	19
... und die Bedeutung seiner Regeln	19
2. Entscheidungen in eigener Sache	20
Wann entscheidet das Parlament in eigener Sache?	20
Eine Frage des persönlichen Vorteils	21
Eigeninteresse und Gemeinwohl	23
Wirksame Kontrollen sind unerlässlich	24
3. Ausgehebelt: Kartelle schalten politische Kontrollen aus.....	25
Wie man Kontrollen beseitigt.....	25
Wie man die parlamentarische Opposition gleichschaltet und die Gewaltenteilung beseitigt	26
Wie man die öffentliche Kontrolle schwächt	28
Wie man Medien einbindet.....	29
Wie man den Ausschluss der Öffentlichkeit auf die Spitze treibt.....	31
Wie man Sachverständige für seine Zwecke instrumentalisiert	33
Wie man die eigene Basis hinter Licht führt.....	34
Wie man die Wähler entmachtet	35

Teil 2: Verdeckte Aktionen – Wie Parteien agieren	37
1. Ausweitung des Einflusses	37
Wo die Parteien den Hebel ansetzen	37
Abgeordnetdiäten	37
Staatliche Parteienfinanzierung	38
Wahlrecht	39
Parteiliche Ämterpatronage	39
Die einschlägigen Vorgehensweisen	39
2. Camouflage-Gesetze	40
Bundestag	40
Das Verfahren zum Abgeordnetengesetz 2014	40
Das Fraktionsgesetz von 1994	43
1995: Verfassungsänderung in eigener Sache?	45
Die Diätennovelle von 2007	48
Erneute Versuche zur Diätenerhöhung 2008 und 2011	50
Das Verfahren von 2013 zur Drei-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen	51
Exemplarische Fälle aus den Bundesländern	52
Bayern	52
<i>Ein Abgeordnetengesetz entsteht – und wird zum fatalen Muster für andere Landtage</i> 52 · <i>Das Gesetzgebungsver- fahren 2000: Vortäuschen falscher Tatsachen</i> 54 · <i>Ein Fraktionsgesetz wird erschlichen – und zum Muster für den Bund</i> 55	
Hessen	56
<i>Das Verfahren zum Diätengesetz von 1981</i> 56 · <i>Das Verfahren zum Diätengesetz von 1988 und später: Der Geburtsfehler wirkt bis heute fort</i> 57	
Saarland	60
<i>Ministerpension und Fraktionszuschüsse</i> 60 · <i>Das Fraktionsgesetz</i> 61	
Hamburg: Wie ein vorbildliches Abgeordnetengesetz entstand	62
3. Abschieben in den Haushaltsplan	64
4. Ämterpatronage: Bestellung geeigneter Amtsträger	65
Das schlechende Gift	65
Einschlägige Fälle	68

Ämterpatronage vor Gericht	72
Der Fall Graefen/Bartz	72
Politische Beamte	73
Zunahme von Konkurrentenklagen	75
Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	75
5. Parallelen im Privatrecht	77
Privatautonomie und öffentliche Freiheit	77
Die Verfallbarkeit der betrieblichen Altersversorgung	79
Teil 3: Der Kampf ums Recht: Was darf die Politik in eigener Sache?	83
1. Von entscheidender Bedeutung: ein fairer politischer Wettbewerb	83
Die Rolle kleinerer Parteien	83
Was der politische Wettbewerb bewirkt	84
Ein offener politischer Prozess	86
Die politische Chancengleichheit	88
2. Wahlrecht	90
Strikte Gerichtskontrolle von Sperrklauseln bei Kommunal- und Europawahlen	90
Verteidigung des Status quo: Beschwichtigende Staatsrechtler	91
Zwei Politiker als Staatsrechtslehrer: Hans Hugo Klein und Walter Schmitt Glaeser	91
Der lange Schatten einer abwegigen Doktrin: Gerhard Leibholz	94
Bedingte Erkenntnis: Thilo Streit und Heinrich Lang	95
Diskriminierung der parlamentarischen Opposition	98
Überhangmandate und Ausgleichsmandate: Es droht eine explosionsartige Vergrößerung des Bundestags	99
Die Blockade notwendiger Reformen durch die Regierungsmehrheit	101

Teil 4: Das Bundesverfassungsgericht verschärft die Regeln – die Politik ignoriert sie	105
1. Das Verfassungsgericht legt die Regeln der Gesetzgebung fest	105
Kreditaufnahme	106
Hartz IV und Asyl	106
Beamtenbesoldung	108
Unbestimmtheit der inhaltlichen Vorgaben	109
Evidenzkontrolle	109
Begründungspflicht nur bei Grundrechtsverletzungen?	110
2. Politikfinanzierung	111
Die Finanzierung der Abgeordneten	111
Vorkerhungen zur Ermöglichung öffentlicher Kontrolle: Das Diätenurteil von 1975	111
<i>Umfassende Neuregelung 111 · Öffentliche Kontrolle unerläßlich 112 · Strenger Gesetzesvorbehalt 113 · Einheitliche Kostenpauschale: Verstoß gegen den strengen Gleichheitssatz 117</i>	
Funktionszulagen: Ein Kampf ums Recht	119
<i>Die geltenden Grundsätze 119 · Der Bundestag und seine Fraktionen 120 · Verfassungswidrig? 122 · Bundesländer 126</i>	
Die Finanzierung der Parteien	133
Das Urteil von 1992: Die unmittelbare Finanzierung von Parteien	133
<i>Entscheidung in eigener Sache 133 · Die Parteienfinanzierung: Ausdruck des Parteienstaats 134 · Die Problematik staatlicher Parteienfinanzierung 136 · Absolute Obergrenze 141</i>	
Die mittelbare Finanzierung der Parteien	145
<i>... durch die Finanzierung der Fraktionen 145 ... durch die Finanzierung parteinaher Stiftungen 148 ... durch die Finanzierung von Mitarbeitern der Abgeordneten 155 · Fraktionen, parteinahe Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter: massenhafte Umgehungen der Kontrollen und Grenzen 159</i>	

Teil 5: Das Wahlrecht öffnen, die Politikfinanzierung begrenzen: Konsequenzen der Rechtsprechung ..	165
1. Wahlrecht	165
Fünfprozentklauseln bei Bundestags- und Landtagswahlen nicht mehr haltbar	165
Starre Wahllisten: verfassungswidrig?	166
Vorwahlen zur Durchsetzung von Freiheit, Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl?	169
2. Politikfinanzierung	170
Die Schlüsselfunktion der öffentlichen Kontrolle	170
Begründung im Gesetzgebungsverfahren	172
Einhaltung von Mindestfristen	174
Verstöße gegen den Gesetzesvorbehalt	175
Kosten- und Mitarbeiterpauschalen: Festlegung der Höhe im Haushaltsplan	175
Scheinbare Ermächtigung im Abgeordnetengesetz: verfassungswidrige Täuschung der Öffentlichkeit	175
<i>Allgemeine Kostenpauschale 176 · Abgeordnetenmitarbeiter 177 · Bewilligung von Fraktionsmitteln 178</i>	
Funktionszulagen, Fraktionen, Stiftungen	179
Resümee der Politikfinanzierung	180
Multiple Verfassungswidrigkeit	180
<i>Verfassungswidrige Ermächtigungen 180 · Verfassungswidrig: Kostenpauschale, Mitarbeiterpauschale, Fraktionsfinanzierung, Stiftungsfinanzierung 181</i>	
Fazit: Ein missbräuchliches, vielfach verfassungswidriges Gesamtsystem	183
Teil 6: Grenzen der Kontrolle	187
1. Rechtliche Grenzen der Gerichtskontrolle	187
Fehlende Klagebefugnis und mangelnde Klagebereitschaft	187
Beschränkte gerichtliche Prüfung	189
Wahlanfechtung: Eine Art Popularklage?	190
Die Notwendigkeit einer Erweiterung der Klagebefugnis ..	191

2. Verflechtung von Rechtsprechung und Politik.	192
Richterliche Unabhängigkeit unter Druck	192
Angewiesenheit des Gerichts auf die Politik	192
Richterbestellung durch die »Gegenseite«	193
Der großzügige Umgang des Bundesverfassungsgerichts mit Befangenheitsvermutungen	194
Das Bundesverfassungsgericht: Wegbereiter überzogener Politikfinanzierung?	196
Asymmetrie des gerichtlichen Gegenhaltens	196
Begünstigung durch das Bundesverfassungsgericht	198
<i>Staatliche Parteienfinanzierung 199 · Fraktionsfinanzierung 199 · Stiftungen 200 · Diäten 201</i>	
Ausschöpfen und Überschreiten der Grenzen	204
Der Sperrlinken-Effekt	204
Lange Prozessdauer: Verschärfung der Probleme	205
Autoritätsverlust der Rechtsprechung durch Zickzackkurs	206
Ergebnis: Zwei zurück, drei vor	207
3. Sonstige Kontrollinstanzen	208
Der Bundespräsident	208
Generelle Zurückhaltung des Präsidenten	208
Keine Fristen für Bundespräsident und Bundesregierung	209
Geheimverfahren	211
Kontrolle durch Öffentlichkeit und Sachverstand	212
Sachverständige	212
<i>Das Dilemma 212 · Kontaminiertes Sachverstand 213</i>	
Aktivierung der öffentlichen Kontrolle	216
<i>Die bayerische Verwandtenaffäre 216 · Cornelia Yzer und das Problem der Doppel- und Dreifachbezahlung und -versorgung 219</i>	
Kontrolle durch Rechnungshöfe?	220

Teil 7: Der Fehler liegt im System: Das Kartell auf dem Weg in den exzessiven, bürgerfernen Parteienstaat	221
1. Systemische Fehlentwicklungen	221
Wesentliche Elemente	221
Die strukturellen Regeln des Machterwerbs	221
Zersetzung durch Ämterpatronage	221
Staatliche Parteienfinanzierung	223
Bezahlung und Versorgung von Amtsträgern	224
Lähmung der Gewaltenteilung und Schwächung des Parteienwettbewerbs	224
Die Verflüchtigung der politischen Verantwortung	225
Formales Staatsrecht und politische Praxis	231
Verantwortliche Parteien?	231
<i>Verhältniswahl und Koalitionen 232 · Angleichung der etablierten Parteien 233 · Funktionsstörung des politischen Wettbewerbs 234 · Der bundesdeutsche Föderalismus und die Rolle des Bundesrats 236</i>	
Verantwortliche Personen	238
Mehrheitswahl von Abgeordneten und Exekutivspitzen	240
Das System hinter dem System	243
Das Auseinanderklaffen von Form und Inhalt als Folge des hintergründigen Parteienwirkens	244
Was sich hinter den demokratischen Formeln tatsächlich verbirgt	246
<i>Artikel 21 des Grundgesetzes: rührend weltoffen 246 · Staatliche Parteienfinanzierung: kleingerechnet 246 · Sperrklauseln: Abschottung des Kartells gegen Konkurrenz 247 · Wahl ohne Auswahl 248 · Abgeordnete: Parteivertreter statt Volksvertreter 249 · Die Fiktion von der demokratischen Legitimationskette 249</i>	
Zweiterlei Sprachen: Die Diskrepanz von Reden und Tun	249
Zurück zum Bürgerstaat: Das Parteienregime eindämmen, den Bürgereinfluss stärken	251
Fundamentale Reformen?	251
Weniger weitgehende Änderungen?	253

2. Frühe Kritiker der Fehlentwicklungen	255
Richard von Weizsäcker	255
Erwin K. Scheuch	257
Hans Herbert von Arnim	259
3. Die etablierte Politikwissenschaft	261
Diskreditieren der Kritiker durch Klaus von Beyme und Michael Greven	261
Politische Klasse und politische Elite	265
Berufspolitiker als politische Klasse	265
Führungsgruppen als politische Elite	266
Politische Vermachtung: Kartellparteien	268
Parteien: Täter oder Opfer?	270
Der Wandel der Parteien	272
Ein untauglicher Versuch, den Parteienstaat zu rechtfertigen	272
Fazit: Systematisches Ausblenden des unausgewogenen politischen Prozesses	275
4. Beurteilung: Verlust der Richtung im Kern des Staates	275
Vorläufige Wertungen	275
Verfassungstheoretische Grundannahmen:	
Ausgewogenheit und Richtigkeit demokratischer Entscheidungen	276
Erschütterung der Grundannahmen: Gefährdung der demokratischen und rechtsstaatlichen Legitimation	277
Teil 8: Wohin treibt Europa?	281
1. Verlust der Selbstbestimmung?	281
2. Die Finanzierung der Parteien: Symbol für politische Kartellierung und Bürgerferne der EU	286
3. Europäische Diäten	288
Ausholen zum großen Coup: Vom Scheitern und schamlosen Lügen	288

Die derzeitigen Regelungen	290
Überzogene Pauschalen	291
Abwegige Gleichmacherei	291
4. Beamte, Kommissare und Richter im Schlaraffenland	294
5. Die Wahlen zum Europäischen Parlament und das Demokratiedefizit	295
Ungleiches Wahlrecht	295
Kein vollwertiges Parlament	296
Reine Parteienwahl	296
Sperrklausel durch die Hintertür	297
6. Die Währungsunion: Mutter vieler Übel	298
7. Flüchtlingspolitik und Brexit	299

Teil 9: Das System korrigieren: Direkte Demokratie und ihre Ersatzformen

1. Schein- und Vorformen direkter Demokratie	303
Meinungsumfragen sind keine Beteiligung	303
Das Demonstrationstrecht: Ventil für Unzufriedenheit und Protest	304
Ein Grundrecht	304
Große Worte des Bundesverfassungsgerichts	305
Pegida	306
Der Bürgerbonus – ein charmanter Vorschlag	307
Planungszellen und »Citizens' Jury«	308
2. Frischer Wind durch neue Parteien?	309
Die Bedeutung eines offenen politischen Prozesses für die Demokratie	310
Die AfD: Von der Protest- zur Reformpartei?	312
Bisherige Entwicklung	312
Zum Programm	314
3. Der Bedarf an direkter Demokratie	318
Ergänzung der gerichtlichen und sonstigen Kontrolle durch direkte Demokratie	318

Direkte Demokratie für Verfassungsgebung und Verfassungsänderung	324
Einführung direkter Demokratie durchs Parlament	326
Eine Entscheidung in eigener Sache	326
Widerstand gegen den Absolutismus der politischen Klasse?	329
Direkte Demokratie in den Ländern	330
Restriktive Auslegung der Tabubereiche	332
Einseitige Bestellung der Verfassungsgerichte	335
Beeinträchtigung der parlamentarischen Demokratie?	336
Direkte Demokratie in der Europäischen Union	337
Teil 10: Die fatale Rolle der Wissenschaft.	339
1. Die Politikwissenschaft: teilweise blind.	339
Unkritische Haltung	339
Politiknähe	341
2. Die Staatsrechtslehre: teilweise Bremsen	343
3. Mangelnde Zusammenarbeit	344
4. Ein neuer Ansatz tut not	345
Teil 11: Zusammenfassung	351
Anhang	363
Anmerkungen	363
Register	439

Vorwort

Demokratie ist Herrschaft durch und für das Volk. Was den Bürgern frommt, ist allerdings höchst umstritten. Wie immer, wenn keine klaren Kriterien für die inhaltliche Richtigkeit bestehen, gewinnt deshalb das *Verfahren* zentrale Bedeutung: Die angemessene Gestaltung des politischen Willensbildungsprozesses soll bewirken, dass die Politik sich am Willen und am Interesse der Menschen ausrichtet. Die Ordnung dieses Prozesses und seine Ergebnisse sind jedoch verzerrt. Denn hinter der formalen Fassade von Regierung und Parlament entscheiden tatsächlich die politischen Parteien, und sie verfolgen ihre eigenen Interessen, die mit denen des Volkes keineswegs immer übereinstimmen.

Dabei geht es nicht nur um »Selbstbedienung« der Parteien an Geld und Posten, also um staatliche Politikfinanzierung und Ämterpatronage. Das sind nur die sichtbaren Zeichen für den Wandel von Parteien und Staat. Das eigentliche Problem ist viel grundlegender, denn die Parteien entscheiden selbst über die sogenannten Regeln des Machterwerbs, die ihnen eigentlich Grenzen setzen sollten. Dies stellt einen grundlegenden Strukturangel unseres politischen Systems dar, prägt die Entwicklung zum exzessiven Parteienstaat und ermöglicht eine Politik über die Köpfe der Menschen hinweg.

Das 1949, vor bald 70 Jahren, erlassene Grundgesetz ist gegen die Form der Machtergreifung nicht ausreichend gerüstet – und das vor einem halben Jahrhundert von den Parteien selbst konzipierte Parteiengesetz vom 24. Juli 1967 schon gar nicht. Die klassische Gewaltenteilung versagt, der Wettbewerb wird durch programmatische Angleichung der Parteien und durch politische Kartelle unterlaufen, und die von den Parteien bestellten Richter bewirken nur Randkorrekturen, ohne aber das Strukturproblem wirklich anzugehen.

Die Souveränität, die in der Demokratie eigentlich dem Volk zusteht, haben die Parteien an sich gerissen. Schritt für Schritt haben sie ihre Macht immer weiter ausgebaut, ihre finanzielle Ausstattung ausgedehnt und ihr Personal in Schaltstellen und auf gesicherten Positionen untergebracht, um sich selbst immer unangreifbarer und unersetzlicher zu machen. Auf welche Weise sie das tun und welcher Mittel sie sich dabei bedienen, das wird im Folgenden anhand vieler Beispiele genau dargelegt.

Letztlich kann wohl nur direkte Demokratie, die den Bürgern die Möglichkeit gibt, die Regeln der Macht selbst festzulegen und dem Kartell der politischen Klasse Grenzen zu setzen, wirksam gegenhalten und so die Gefahr eines exzessiven Parteienstaates bannen. Schließlich sind der demokratische Staat und die, die ihn lenken, um der Menschen willen da und nicht umgekehrt der Mensch um des Staates und der Parteien willen.

In diesem Buch geht es bei aller Systemkritik nicht um eine Demontage der Demokratie, sondern im Gegenteil um die Etablierung eines wahrhaft demokratischen Systems. Dazu muss man Fehlentwicklungen aufzeigen und Wege zu besseren Lösungen. Von autoritären Staatsformen, die leicht versteinern und schließlich kollabieren, unterscheidet sich Demokratie dadurch, dass sie öffentliche Kritik trägt, ja, sie geradezu braucht, um sich stetig fortzuentwickeln. So stellt sie ihre Lebensfähigkeit immer wieder unter Beweis.

Danken möchte ich Christian Pestalozza (Freie Universität Berlin), der große Teile des Manuskripts gegengelesen hat, für seine verständigen Anmerkungen, ebenso meinem Mitarbeiter Andrei Kiraly für die Hilfe bei der Materialrecherche.

Speyer, im Dezember 2016

Hans Herbert von Arnim