

HEYNE <

**HANS HERBERT
VON ARNIM**

Macht braucht Kontrolle

**Warum wir unsere
Demokratie
neu denken müssen**

Erfahrungen mit 75 Jahren Parteienstaat –
Ansichten eines streitbaren Demokraten

**WILHELM HEYNE VERLAG
MÜNCHEN**

Der Verlag behält sich die Verwertung der urheberrechtlich geschützten Inhalte dieses Werkes für Zwecke des Text- und Data-Minings nach § 44 b UrhG ausdrücklich vor.
Jegliche unbefugte Nutzung ist hiermit ausgeschlossen.



Penguin Random House Verlagsgruppe FSC® N001967

Originalausgabe 2024
Copyright © 2024 by Wilhelm Heyne Verlag, München,
in der Penguin Random House Verlagsgruppe GmbH,
Neumarkter Straße 28, 81673 München
Redaktion: Caroline Kaum
Umschlaggestaltung und Motiv:
Hauptmann & Kompanie Werbeagentur, Zürich
Satz: Satzwerk Huber, Germering
Druck: GGP Media GmbH, Pößneck
Printed in Germany
ISBN: 978-3-453-20031-9

www.heyne.de

Für Tulli

Inhalt

In eigener Sache	15
Einleitung: Konstruktive Kritik hält Demokratie lebendig ...	17
Von der Zukunft unserer Demokratie: Warum es jede Mühe wert ist, um dieses Gut zu streiten	17
Politik über die Köpfe der Menschen hinweg	17
»Das Imperium schlägt zurück«	20
Wenn notwendiger Kritik kaum noch Taten folgen	22
Wie alles begann: Parteilichem Machtmissbrauch wird kein Riegel vorgeschoben	24
1949: »Cave canem« – Angst vor dem Volk	24
1990: Demokratiereform verpasst.	27
Parlamentarische Crux: Missbrauchsgefahr bei Entscheidungen in eigener Sache	28
Indemnität von Abgeordneten: Verhinderte Waffengleichheit bei Kritik am Parlament	30
Zur demokratischen Perspektive: »von unten« statt »von oben« von Arnim, der »Parteienkritiker« – Was dieses »Etikett« im wirklichen Leben bedeutet	34
Eine persönliche Heldin: Elisabeth Selbert	38
I. Die prägenden Anfänge: Auf dem Weg zum »Parteien- kritiker«	39
Dem Störenfried droht der Rausschmiss	39
Tennis – frühe »Schule des Lebens«	40
Der Umschwung: Eine Wette und ihre Folgen	42
Was mir die Eltern mitgegeben haben	44
Unbewusst weitreichend: Die Entscheidung, Jura zu studieren .	45

Den Horizont erweitert und der Politik nähergekommen:	
Zweitstudium der Volkswirtschaft	47
Was für ein Glück: Tulli!	48
Erste Begegnung mit einem Lebensthema	50
Mehr als eine Promotion: Die Lust am wissenschaftlichen	
Arbeiten	52
Zeitloses Dissertationsthema: Verfall des betrieblichen Ruhe-	
geldes.	54
Sechs bleibende Einsichten – und eine siebte.	56

II. Das Gemeinwohl im Sinn: Am wissenschaftlichen Institut	
 des Bundes der Steuerzahler	60
Die Anfänge im Institut – und ihre lebensprägende Wirkung . .	60
Im Fokus der KBI-Tätigkeit: Themen, die nicht an Aktualität	
verlieren, leider..	66
Staatsverschuldung: Süßes Gift des Schuldenmachens	66
Verdrängtes Thema: Alterssicherung	67
Undurchdringliches Steuersystem mit vielen Partikular-Privilegien. . .	68
Erster Auftritt als »Parteienkritiker«: Das Diätenurteil des	
Bundesverfassungsgerichts.	70
Kleine Geschichte der Diäten	73
»Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache«: Endlich als	
eigenes Konzept (und demokratische Crux) anerkannt	74
Grundlage für die Aufdeckung diverser Versorgungsskandale	77
Zu eigenen Gunsten: Einseitige Umsetzung des Diäten-Urteils durch	
den Bundestag	78
Landtage auf Abwegen.	79
Funktionszulagen: Bezüge durch die Hintertür	81
Diätenpraxis: Vom unabhängigen Abgeordneten zum Parteifunk-	
tionär	82
45 Jahre Abgeordnetengesetz – privilegiengespickt und immer noch	
verfassungswidrig.	83
Gesetzes- und Haushaltsvorbehalt	88

III. Der interdisziplinäre Blick: Wirtschaftspolitik für	
Juristen	90
Premiere als Lehrbuchautor	91
600 Klausuren: Korrekturarbeit in Nachtschicht	92
IV. Gemeinwohldefizite im Fokus: Habilitationsschrift und	
echtes demokratisches Anliegen	93
Ein eigener staatsrechtlicher Ansatz – und viele Gutachten	94
Nicht immer gern gesehen: Pluralismuskritik	96
Gastspiele in München und Marburg: Wie interdisziplinäres	
Denken die wissenschaftliche Karriere erschwert.	100
V. Ämterpatronage – Das schleichende Gift im Parteienstaat.	
Versuchtes Entrée in Bayreuth und was daraus wurde	102
»An Ämterpatronage rührt man nicht«	103
Schwer nachweisbares Instrument der Macht	104
Verstoß gegen alle guten Grundsätze	105
Bestenauslese?	105
Gewaltenteilung?	106
Unabhängige Rechnungshöfe?	106
Demokratisches Prinzip?	107
Politischer Wettbewerb?	108
Politische Bildung?	108
Das Problem politischer Beamter	110
Wirksame Sanktionen gegen Ämterpatronage?	111
Ämterpatronage wird öffentlich – im staatsrechtlichen Tagungs-	
diskurs.	112
Ämterpatronage – Beispiele aus dem politischen und univer-	
sitären Leben.	114
Frühere Fälle	115
Der Fall Lars Brocker.	116
Vetternwirtschaft an Hochschulen	117

VI. Lehrstuhl in Speyer und ein politisch nicht immer bequemer Professor.	118
Es geschah am Himmelfahrtstag: Staatsrechtslehrer-Vortrag in Innsbruck	118
Fruchtbare Arbeit an der Hochschule	121
Parteienfinanzierung und ihr Missbrauch: Leitthema des »Parteienkritikers«	124
Sechs Konstellationen von parteilicher Selbstbegünstigung	126
Eine Kommission von <i>nicht-unabhängigen Nicht-Sachverständigen</i>	130
Parteienfinanzierung auf Umwegen: Fraktionen, Stiftungen und Mitarbeiter	132
Warum der herrschende Parteienbegriff zu kurz greift	133
Staatliche Parteienfinanzierung kleingerechnet	135
Politikfinanzierung »druckreif«: Ein Buch, das aufklärt und nachwirkt.	136
Neues Heim und echte Begegnungsstätte.	138
Konsequent interdisziplinär: Eine fächerübergreifende Staatslehre der Bundesrepublik	139
Ein streitbarer Rektor – und wie die Politik darauf reagierte . . .	142
Gutachten und Hilferufe	144
 VII. Verfassungsrichter in Brandenburg – und eine Frage der inneren Einstellung.	 146
 VIII. Von den USA über Lübeck in den »Ruhestand«, der keiner war und ist.	 148
Gastprofessur in Lübeck	149
Rheinland-Pfalz: Quittung für den Kritiker	150
 IX. David gegen Goliath: Was ein Einzelner bewegen kann . .	 152
Meine Arbeit als »investigativer Professor« und die Politik- skandale der 80er- und 90er-Jahre	152
1988: Täuschung der Öffentlichkeit: Der hessische Diätenfall	154
1991: Der Hamburger Versorgungsskandal	161

1992: Kaum im Amt, schon voll versorgt. Oskar Lafontaines Saarland	172
Elogen, die schwindlig machen könnten.	179
Reaktionen der Politikwissenschaft	181
Die Arrivierten mögen nicht, wenn man in ihrem Garten grast	181
Was sagen ausländische Politikwissenschaftler?.	184
Autor in Publikumsverlagen	184
Populärwissenschaftliche Sachbücher bereichern das Schaffen.	186
Vom schönen Schein der Demokratie: Ein Buch und seine Folgen	187
X. Kritisches Engagement – Spiegel der Verfasstheit unserer Republik.	192
1992: Das Parteienfinanzungsurteil	192
Die Sendler-Kommission – stieß nicht auf Gegenliebe	193
Spät oder (noch) nicht bereinigte Verfassungswidrigkeiten.	194
1995: Der Bundestag: Verfassungsänderung in eigener Sache – Der gescheiterte Coup	195
Der geplante Diätensprung durch Koppelung an Bundesrichterge- hälter	196
Eine »Ermächtigungsvorschrift« für weitere Erhöhungen	198
Ein »Meisterstück« an Intransparenz schon im Vorfeld: täuschen, verstecken, desinformieren	198
Ein Taschenbuch im Eiltempo	200
Kritiker im Kreuzfeuer	201
Der Appell von 86 Staatsrechtslehrern und -lehrerinnen.	203
Der Bundesrat spielt nicht mit	205
Geschichtsklitterung.	206
Dennoch: Ein neues Diätengesetz mit »Orientierung« an Bundes- richtern	208
1997: Der Fall Cornelia Yzer offenbart Haarsträubendes	210
1998 ff.: Waschen von Schwarzgeld in Bayern und Nordrhein- Westfalen.	212
Die Lage in Bayern	213
Die Lage in Nordrhein-Westfalen.	214

Roland Bergers Hofkommission: Raffinierte Trickserien.	217
Der Bund der Steuerzahler – nicht mehr, was er einmal war	221
2003: Das Europäische Parlament: Ausholen zum großen Coup	222
Ein Aufsatz und ein Brief an den Kanzler.	223
Das Europäische Parlament verschließt wohlweislich die Augen	223
Ein Fernsehmagazin greift das Thema auf.	224
Die <i>Bild</i> -Zeitung springt auf.	225
Eine Streitschrift zum Jahreswechsel.	225
Die Medien fangen richtig Feuer	226
68 Prozent mehr Rente	227
Scheitern des Statuts	229
Ein gerichtliches Nachspiel	229
Ein neues Statut, doch Ungleichgewichte bleiben	231
Indexierung – ja oder nein?	234
2011: Beschwerde erfolgreich – Fünfprozentklausel bei deutschen Europawahlen verfassungswidrig.	235
2014: Dreiprozentklausel ebenfalls verfassungswidrig.	237
Ein unmögliches Gesetzgebungsverfahren	238
Gerichtsbashing und Wiedereinführung der Sperrfrist über Bande? .	240
2013: Ein Bayern-Buch und seine Wirkung.	241
Politikfinanzierung: Bayern hat die Nase vorn	242
Gegen-Pressekonferenz der Landtagspräsidentin	243
Eine Journalistin lässt nicht locker	244
Die Volkswahl von Bürgermeistern: Direkte Demokratie als Reformmotor	245
Elf bleibende Erkenntnisse	248
XI. Themen, die nichts an Aktualität verloren haben: Von Wahlen ohne Auswahl bis hin zu Blitzgesetzen im Parlament	256
Wahlen ohne Auswahl.	256
Tatsächlich freie Wahlen?	256
Personenwahl als demokratische Alternative.	259

Folgen für die Demokratie	260
Klage gegen die Europawahl 2009	262
Anpassung an die Jetztzeit dringend erforderlich	265
Direktwahl von Ministerpräsidenten	265
Zu Wahlverfahren und Rolle des Bundespräsidenten – und seiner überzogenen Pension	271
Funktionszulagen: Umgehung des Rechts	273
Verfassungsrechtlicher Grundsatz: Verbot von Funktionszulagen. ...	274
Massenhaft Verstöße	275
Die Rolle der Rechnungshöfe	276
Gegen die mangelhafte Kontrolle verdeckter Parteienfinan- zierung	277
Strategischer Personalwechsel: Statt Michael Gerhardt kommt Peter Müller	278
Beugt sich das Gericht der politischen Klasse?	280
2017: Blitzgesetze in Baden-Württemberg: Erhöhungen im Schweinsgalopp	281
2017: Blitzgesetz in Rheinland-Pfalz – und ein politstrategischer Trick	282
2020: Abgeordnetenhaus von Berlin. Ein Tollhaus	284
Das Buch zum Diätenhoch.	285
Unverdienter Lotteriegewinn für »langgediente« Abgeordnete ...	286
Krösus durch Selbstbedienung	287
Kaum Hoffnung auf wirksame Kontrolle	288
XII. Zur aktuellen Lage: XXL-Parlamente und Abgeordneten- korruption	289
Der überdimensionierte Bundestag	289
Von 598 auf 736	290
Das bisherige Wahlrecht macht es möglich	290
... ist durch den Wandel der Verhältnisse aber überholt	291
Das neue Wahlgesetz der Ampel-Parteien: Ein Tohuwabohu	292
Wahlrecht als Hebel der Parteimacht	293
Prozessdesaster: Die Bundestagswahl 2021 in Berlin	294

Straftatbestand: Abgeordnetenkorruption (§ 108e StGB) – endlich wird auch das Ausnutzen der Abgeordnetenstellung erfasst (§ 108f StGB)	295
XIII. Hat der öffentliche Wind sich gedreht?	300
Wertewandel	300
Bund der Steuerzahler: Kooperation statt Konfrontation	301
Abschreckende Beispiele im Ausland	303
Themen, die alles überschatten.	304
Kann das »gute Deutschland« denn Mängel haben?	304
Die AfD	305
»Populismus«-Vorwürfe	306
Einseitigkeit in Medien und Politikwissenschaft?	307
Die Grünen gehören inzwischen zum Establishment	308
Angleichung der etablierten Parteien und institutionalisierte Verantwortungslosigkeit.	310
Gezielte Besetzung von Kontrollorganen	311
Umgehungstaktik via EU	311
Neue Formen der Kritik? Der Satiriker und die Verlockung politischen Komforts	312
XIV. Der kritische Blick auf das Parteiensystem als Motor demokratischer Weiterentwicklung	313
Anhang	317
Anmerkungen.	319
Register	360

In eigener Sache

Gegenstand dieses Buches ist einmal mein privater und beruflicher Werdegang. Dazu gehören auch die spektakulären Erfolge, die ich vor allem im Bereich der Politikfinanzierung und des Wahlrechts erzielen konnte. Im Zusammenwirken mit Medien und oft auch dem Bund der Steuerzahler gelang es, krasse politische Missbräuche aufzudecken und sogar abzustellen. Doch die Verhältnisse haben sich inzwischen gewandelt, nicht zuletzt durch das Wirken der Parteien selbst. Was früher gelang – die Öffentlichkeit zu mobilisieren und Fälle von parteilicher Selbstbedienung zu verhindern –, scheint seit einigen Jahren immer weniger möglich. Welche Ursachen es dafür gibt und wie dem abzuhelfen wäre, das will dieses Buch aufzuklären helfen.

In eigener Sache meint aber auch »In eigener Sache entscheiden« und betrifft Abgeordnete, Regierungen, Fraktionen und Stiftungen (und die hinter ihnen stehenden politische Parteien), die bei Beschlüssen über ihren eigenen Status nicht unbefangen sind. Sie sind deshalb leicht versucht, sich der Parlamente, der Gesetzgebung und sonstiger Institutionen des Staates zu bedienen, um seine Macht und seine Ressourcen an Geld und Posten auszubeuten. Umso wichtiger wäre es, die mangelnde Neutralität der parteilichen Akteure beim Handeln in eigener Sache wirksam auszugleichen. Doch die Kontrollen leiden Not: Die Gewaltenteilung, deren klassischer Zweck die Verhinderung von Missbrauch ist, läuft leer. Das sieht man schon daran, dass Mitglieder der Regierung, also der Führung der Exekutive, gleichzeitig der Legislative, dem Parlament, angehören. Profitiert dann auch noch die parlamentarische Opposition von der »Selbstbedienung«, erlahmt auch ihr Widerstand. Der Wettstreit von Regierung und Opposition und die daraus resultierende Mäßigung der Staatsmacht entfallen. Selbst in Verfas-

sungsgerichte, Rechnungshöfe, Sachverständigenräte, Einrichtungen der politischen Bildung und den öffentlichen Dienst berufen die Parteien ihre Leute. Die Folge ist: Die »politische Klasse« gestaltet die Regeln, die sie eigentlich zügeln sollten, oft selbst und in ihrem Sinne. Das aufzuzeigen und möglichst gegenzuhalten, war Ansporn für meine Arbeit. Um die Mechanismen, die hierbei am Werk sind, und die Gründe für das zunehmende politische Unbehagen, das die fatale Entwicklung begleitet, geht es in diesem Buch.

Einleitung:

Konstruktive Kritik hält Demokratie lebendig

Von der Zukunft unserer Demokratie: Warum es jede Mühe wert ist, um dieses Gut zu streiten

Politik über die Köpfe der Menschen hinweg

Als ich im Frühjahr 2019 damit begann, diesen Text zu verfassen, wurde viel über die Erosion der Demokratie diskutiert. Zeitungen und Talkrunden im Fernsehen waren voll davon. Ein allgemeines Unbehagen am Funktionieren der zentralen Mechanismen unserer politischen Willensbildung machte sich unter den Menschen breit.¹ Immer mehr Bürger meinten, Politik werde über ihre Köpfe hinweg gemacht² und dringende Maßnahmen würden verschleppt. Ein unübersehbares Beispiel, wenn auch vielleicht nicht das wichtigste, war die lange überfällige Verkleinerung des viel zu großen Bundestags. Ganz im Gegensatz zu diesem lang andauernden Findungsprozess gingen und gehen Erhöhungen von Diäten oder Parteienfinanzierung oft blitzschnell über die parlamentarische Bühne, ohne dass der Bürger darauf auch nur den mindesten Einfluss besitzt.

Bundespräsidenten hatten immer wieder zu Reformen aufgerufen, so Richard von Weizsäcker mit seinem Vorwurf, die meisten würden die zentrale »Rolle der Parteien entweder nicht durchschauen oder lieber mit Schweigen übergehen«. Roman Herzog hatte einen Ruck gefordert, der durch Deutschland gehen müsse, ohne allerdings eine Lösung der Probleme aufzuzeigen. Im Herbst 2018 hatte Frank-Walter Steinmeier zusammen mit der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* einen »call for papers« ausgerufen, mit dem

er vor allem junge Politikwissenschaftler animieren wollte, sich Gedanken über unsere Staatsform zu machen und entsprechende Analysen und Vorschläge zur Verbesserung der Demokratie vorzulegen.³ Doch der Demokratiepessimismus hat seither nicht nachgelassen,⁴ wie auch die Rechtswissenschaftlerin Angelika Nußberger 2021 in ihrem Mannheimer Referat auf der Staatsrechtslehrertagung darlegte⁵ und Umfragen es bestätigen.

Mich erinnert das gegenwärtige Unwohlsein über den Status quo unserer bundesrepublikanischen Demokratie unwillkürlich an die öffentliche Rede, die ich am 2. November 1993, also vor rund 30 Jahren, bei Übernahme des Rektorats der Speyerer Hochschule gehalten hatte. Bereits damals beschäftigte ich mich mit der Ausgestaltung dieser – trotz aller Mängel – immer noch besten aller Staatsformen. Angesichts der momentanen Verfasstheit unserer Republik erscheint meine damalige Kritik heute umso mehr berechtigt. Viele der seinerzeit georteten Defizite bestehen immer noch, und neue sind hinzugekommen. Umso wichtiger, dieses wertvolle Gut wieder zu stärken, selbst wenn das notwendigerweise bedeutet, bestehende Schwachstellen im Sinne einer positiven Veränderung genau auszuleuchten.

»Hat unsere Demokratie Zukunft?«,⁶ hieß mein Vortrag 1993 nicht von ungefähr: Drei Jahre zuvor war das kommunistische Regime zusammengebrochen, der 80 Jahre währende Kampf der Systeme schien endgültig für Marktwirtschaft und freiheitliche Demokratie entschieden. Doch mit dem Triumph des Westens und der Abwendung der Menschen vom totalitären Kommunismus und seinen Verheißungen waren auch die von ihm ausgehende existenzielle Bedrohung und die Bindungen entfallen, die uns bis dahin zusammengehalten hatten. Im Vergleich zur Praxis des ideologischen Gegners hatte das westliche System immer noch gut ausgesehen. Doch mit dem Wegfall der Alternative wurden wir freier, auch nach seinen Schwächen und seiner Zukunft zu fragen und es auf den Prüfstand zu stellen.

Bei meinem Vortrag damals war die Aula der Hochschule bre-

chend voll; die Veranstaltung wurde sogar in das benachbarte Auditorium Maximum übertragen. Der damalige Bundespräsident Richard von Weizsäcker hatte gerade seine viel beachtete Parteienkritik⁷ veröffentlicht und mich in die von ihm berufene Parteienfinanzierungskommission geholt, deren Bericht⁸ inzwischen vorlag. Ich selbst hatte, zusammen mit dem Bund der Steuerzahler, in zähem öffentlichem Kampf eine Reihe von Versorgungsskandalen aufgedeckt, etwa in Hessen und im Saarland, worüber die Medien ausführlich berichtet hatten (siehe S. 154 ff., 172 ff.). Kurz vor Antritt des Rektorats hatte ich zudem zwei Bestseller geschrieben⁹ und eine Sammlung von Aufsätzen in Buchform publiziert.¹⁰ Kurzum, ich war mit meinen Themen öffentlich präsent.

Und auch mit der Resonanz auf meine Rektoratsrede hätte ich eigentlich zufrieden sein können. Die *FAZ* druckte sie ab¹¹ und die *Teleakademie* des Süddeutschen Rundfunks sendete sie in voller Länge.¹²

Weniger erfreulich aber war die Reaktion unter Politikern. Hier erhob sich ein ebenso unerwarteter wie heftiger Sturm der aufgesetzten Entrüstung. Sogar im Plenum des Deutschen Bundestags – es ging in der Sitzung vom 12. November 1993¹³ um eine neue gesetzliche Regelung für die Fraktionen (siehe S. 132 f.) – überboten sich die Volksvertreter in Beschimpfungen und unverhohlenen Drohungen gegen den Professor aus Speyer: »Wir müssen uns diesen Kritiker etwas genauer ansehen«, kündigte der Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Joachim Hörster damals an.¹⁴ Und Torsten Wolfgramm, Parlamentarischer Geschäftsführer der FDP, wurde – unter »Heiterkeit im ganzen Haus« und »lebhaftem Beifall der FDP, der CDU/CSU und der SPD«, wie das offizielle Protokoll vermerkt, – noch deutlicher: »Wenn mir Hans Herbert ›ohne Bindestrich‹ vor's Schienbein tritt«, dann haut »Torsten ohne ›h‹ ... ihn ... auf die Nase.«¹⁵ Statt auf meine Kritik einzugehen und Gegenargumente anzuführen, drohte man mit Repressalien. »Das Hohe Haus«, so kommentierte der Staatsrechtler Hans Meyer, konnte sich »nicht genug tun, ein Scherbengericht [...] auf Kosten eines abwesenden Dritten [...]

abzuhalten und dabei die Grenzen [...] des guten Geschmacks weit hinter sich zu lassen.«¹⁶ Sarkastisch merkte der Abgeordnete Werner Schulz (Bündnis 90/Die Grünen) an, man hätte meinen können, »das Gespenst derer von Arnim« schwebe »über dieser Debatte«. Die »Unbelehrbarkeit« der großen Mehrheit des Hauses »in Sachen Geld« kenne »offenbar keine Grenzen«.¹⁷

Die Äußerungen der Abgeordneten, die hier wörtlich wiedergegeben werden, um das Niveau der Diskussion zu illustrieren, und der Applaus ihrer Fraktionen zeigten: Wer Kritik äußert und dabei Dinge anspricht, die der Politik unangenehm sind, der muss mit Beschimpfungen und Drohungen rechnen. Heute klagen viele über Populismus und abwegige Parolen, die sich der Realität verweigern. Genau damit aber wurde ich immer wieder konfrontiert. Statt sich mit meinen Argumenten auseinanderzusetzen, erlebte ich persönliche Diskreditierung, man stellte mich in die populistische Ecke – und zwar seitens der etablierten Politik selbst.¹⁸

Das war übrigens kein Einzelfall. Auch bei anderen Auseinandersetzungen zeigte sich immer wieder, wie sklavisch die Verteidiger aufgedeckter Kungeleien Arthur Schopenhauers ironisch-sarkastischem Ratschlag für Streitgespräche folgen, man solle, wenn sachliche Argumente fehlen, zu persönlichen Beleidigungen des Gegners übergehen und seine Motive in Zweifel ziehen (siehe S. 164 f.): Für denjenigen aber, der etwas bewegen will, darf eine derartige »Rhetorik« kein Grund sein, sein Engagement einzustellen. Ein Grundsatz, der mein Handeln stets geleitet hat.

»Das Imperium schlägt zurück«

...überschrieb die *Hamburger Morgenpost* ihren Artikel, als kurz nach den geradezu kindlich-albernen Verlautbarungen und Drohungen von 1993 aus dem Bundestag der Bundesrechnungshof nach Speyer in Marsch gesetzt wurde, um das vom Bund mitfinanzierte Forschungsinstitut der Hochschule zu durchleuchten.¹⁹ Den Leuten vom Rechnungshof war ihr Auftauchen in Speyer spürbar peinlich, als sie mir dann im Rektorzimmer gegenüber saßen. Schließlich ist

ihre Unabhängigkeit im Grundgesetz verankert. Wenn aber der Bundestag sie bitte, meinten sie, könnten sie sich dem kaum versagen.

Der Rechnungshof hielt die Hochschule zwar wochenlang in Atem, konnte aber nichts Anstößiges feststellen. Er empfahl im Gegenteil eine Aufstockung des Personals der Hochschule und des Speyerer Forschungsinstituts. Das kam uns in den Folgejahren bei Haushaltsverhandlungen mit der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei (und später mit dem Wissenschaftsministerium) sehr zu pass. Der Schuss, mit dem der Bundestag als Reaktion auf meine Rektoratsrede auf die Hochschule gezielt hatte, ging also nach hinten los. Als die Universität (wie sie neuerdings heißt) im Jahre 2022 ihren 75. Geburtstag feierte, habe ich daran wieder erinnert.²⁰

Sicher war es auch kein Zufall, dass ich persönlich einer Steuerprüfung des Finanzamts unterzogen wurde, die aber ohne Beanstandung blieb. Vielleicht um Nadelstiche der Politik gegen mich etwas zu kaschieren, wurden, wie man mir berichtete, auch andere Speyerer Professoren geprüft. Ein ebenfalls vom Finanzamt heimgesuchter Kollege gab jedenfalls mir, und das auch nur halb belustigt, dafür »die Schuld«.

Ich zog daraus einen Schluss, der sich im Laufe meines weiteren Lebens immer wieder aufs Neue bewahrheitet hat: Die Folge von Schmähungen und Drohungen einerseits und Lobpreisungen andererseits bestätigt, dass man sich durch nichts vom einmal als richtig erkannten Weg abbringen lassen sollte, auch wenn man dafür öffentlich unter Beschuss gerät. Erst recht heißt es, Erfolge nicht überzubewerten und die Bodenhaftung nicht zu verlieren, selbst wenn man gelegentlich in den Himmel gehoben wird. Der nächste Tiefschlag ist schon unterwegs. Im besten Fall weiß man, ihn zu nehmen.

Mein Tennispartner Ulrich Maierski präsentierte mir einst als Motto Bert Brechts Worte:

*»Die Schwachen kämpfen nicht.
Die Starken kämpfen vielleicht eine Stunde lang.
Die noch stärker sind, kämpfen viele Jahre.*

*Aber die Stärksten kämpfen ihr Leben lang.
Diese sind unentbehrlich.«*

Eine Aussage, die vielleicht etwas hochgegriffen erscheinen mag. Wenn sie uns alle jedoch zu mehr Aufrichtigkeit und Engagement bewegen kann, hat sie bereits ihren Zweck erfüllt.

Wenn notwendiger Kritik kaum noch Taten folgen

Die unerwartet gehässige Verteufelung meiner Person nach dem Rektoratsvortrag und der Versuch, mich »mores zu lehren«, indem man den Rechnungshof und wohl auch die Steuerprüfung nach Speyer in Gang setzte, erscheinen mir, rückblickend gesehen, geradezu als Vorboten sich verstärkenden Widerstandes gegen Kritik, so berechtigt letztere auch immer sein mag.

Im Laufe meiner Karriere konnte ich spektakuläre Fälle krasser »Selbstbedienung« im parlamentarischen Betrieb aufdecken. Spürte aber auch zunehmend den daraufhin einsetzenden Gegenwind. Nach meiner Erfahrung kann ich sagen – und tue das mit Sorge: Am Ende haben die andauernden Bemühungen politischer Kartelle, sich den Kontrollen zu entziehen, sie zu schwächen oder die Kontrollinstanzen selbst zu übernehmen, zur Folge, dass es den »Selbstbedienern« neuerdings gelingt, mit Gegenmaßnahmen, zu denen auch Angriffe auf die Persönlichkeit gehören, oder aufgrund für sie günstiger Entwicklungen grob missbräuchliche Regelungen durchzusetzen. In dieser Hinsicht seien auch die Grünen genannt, die sich nun selbst unangemessene Versorgungsprivilegien bewilligen, was früher undenkbar gewesen wäre (siehe S. 308 f).

Vor 30 Jahren war die Lage noch anders. Ich erlebte selbst, was begründete und öffentlichkeitswirksam platzierte Kritik hier bewegen konnte wie beispielsweise im Diäten- und Versorgungsfall in *Hamburg* geschehen. Dort konnte 1991 nach langer öffentlicher Auseinandersetzung ein unmögliches Abgeordnetengesetz verhindert und zugleich erreicht werden, dass ein Versorgungsgesetz für Senatoren, an dem das Abgeordnetengesetz Maß genommen hatte, mit

Rückwirkung aufgehoben wurde. Dieses vier Jahre vorher beschlossene Gesetz war in einem regelrechten Camouflage-Verfahren in nur zwei Stunden durch mehrere Ausschuss- und Plenarsitzungen des Hamburger Parlaments gepeitscht worden. Als beide Gesetze gescheitert waren und das ganze Ausmaß der heimlichen Selbstbereicherung nicht mehr vertuscht werden konnte, kamen Kommissionen zum Einsatz, um die kaum glaublichen Vorgänge zu untersuchen und vorbildliche Regelungen zu erarbeiten (siehe S. 161 ff.).

Diese Zeiten aber scheinen inzwischen vorbei, seitdem die Politik es versteht, Kritik auf verschiedene Weise abzumildern und auszumanövrieren. Das zeigt das Beispiel des Landes *Berlin*. Im Jahre 2020 hatte das viel zu große Abgeordnetenhaus seine Diäten mitten in der Wahlperiode um 58 Prozent erhöht, womit seine Mitglieder sich um 51 Millionen Euro reicher machten. Das gelang ihnen auch deshalb, weil Grüne und Linke mit von der Partie waren. Früher hatten diese mich beim Kampf gegen missbräuchliche Gesetze noch meist unterstützt. Zudem stand Corona vor der Tür und stellte medial alles andere in den Schatten.

Aber das war es nicht allein. Warum gelang 2020 nicht, was 1991 erreicht werden konnte: ein völlig maßloses Selbstbedienungs-gesetz durch öffentlichen Druck zu kippen? Welche Mittel und Methoden haben die Parteien entwickelt, um sich auch berechtigter öffentlicher Kritik zu entziehen? Dies sind Fragen, die wir in diesem Buch immer wieder zu beantworten versuchen.

Eines aber ist ganz klar: Wenn im Folgenden den idealen Zielen die bundesrepublikanische Wirklichkeit gegenübergestellt und daraus demokratische Defizite abgeleitet werden, sollte doch das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden. Unsere Demokratie ist zwar verbesserungsbedürftig. Das darf aber nicht dazu führen, ihre Prinzipien zu verleugnen, sondern immer wieder zu versuchen, deren Realisierung näher zu kommen. Insofern sei deutlich formuliert: Dieses Buch eignet sich definitiv nicht dazu, von Extremisten missbraucht zu werden. Es ist ganz im Gegenteil ein Plädoyer, Demokratie und Rechtsstaat zu stärken.

Wie alles begann: Parteilichem Machtmissbrauch wird kein Riegel vorgeschoben

1949: »Cave canem« – Angst vor dem Volk

Viele Defizite unseres politischen Systems hängen damit zusammen, dass unsere Republik sich von Anfang an einem Dilemma gegenübergesehen hatte: Als die Bundesrepublik aus der Taufe gehoben wurde, hielt man nicht mehr viel vom Volk, wollte aber dennoch eine Demokratie errichten. Der Parlamentarische Rat war, als er 1948/49 das Grundgesetz unter erheblicher Einflussnahme der westlichen Besatzungsmächte ausarbeitete, von einem gewissen Misstrauen gegenüber den Menschen erfüllt, die – so jedenfalls die übliche Lesart – Hitler an die Macht gebracht hatten. Tatsächlich waren es der Reichspräsident Hindenburg und der Reichstag, die – auch mit Unterstützung anderer Parteien als den Nationalsozialisten – Hitler zum Reichskanzler gemacht und das Ermächtigungsgesetz beschlossen hatten. Der spätere Bundespräsident, Theodor Heuss, der 1933 selbst dem Ermächtigungsgesetz zugestimmt hatte, nannte das Volk damals im Parlamentarischen Rat einen tollwütigen Hund, vor dem man die junge Republik schützen müsse. »Cave canem!« lautete seine Warnung.²¹

Zudem waren die meisten Mitglieder des Parlamentarischen Rats in ihrer Aufbruchsstimmung nach Überwindung der Nazi-diktatur von ethischem Ideal und Gemeinsinn erfüllt, ohne zu berücksichtigen, dass diese Werte bei späteren Politikergenerationen nicht mehr unbedingt vorausgesetzt werden konnten. Jedenfalls wurde die Einführung auch von direkter Demokratie zum guten Teil durch die Idee von – am Gemeinwohl orientierten – Amtsträgern ersetzt. Das mag auch erklären, wie sehr die Beratungen zum Grundgesetz als innere Angelegenheit der Ratsmitglieder, der Parteien und der Besatzungsmächte betrachtet wurden und wie wenig sie in Kontakt mit der Öffentlichkeit standen. Tatsächlich war kaum je eine andere westliche Verfassung unter so wenig Publizität zustande gekommen.²²

Man sah damals im Volk ein unreifes Mündel, das erst noch zur Demokratie erzogen werden müsse. Deshalb scheute man davor zurück, ihm Macht anzuvertrauen. Das hatte und hat gravierende Folgen für den verfassungsmäßigen Status der Republik: Weder war der Parlamentarische Rat vom Volk gewählt worden, noch wurde das Grundgesetz einer Volksabstimmung unterzogen. Referenden, Volksbegehren und Volksentscheide wurden und werden den Bürgern im Bund vorenthalten, obwohl solche Volksrechte in den Nachkriegsverfassungen von Ländern wie Bayern und Hessen ganz selbstverständlich enthalten sind – und diese Verfassungen waren damals übrigens selbst per Volksentscheid angenommen worden.

Auch von wichtigen Personalentscheidungen wird das Volk bis heute ferngehalten: Der Bundespräsident wird nicht vom Volk gewählt, sondern faktisch von Parteiführern bestimmt. Der Bundesrat besteht nicht aus direkt vom Volk gekürten Senatoren, sondern aus den Ministerpräsidenten der Länder. Selbst die meisten Parlamentsabgeordneten werden in Wahrheit nicht vom Volk gewählt, sondern von den Parteien bestimmt. Damit wird den Bürgern ihr demokratisches Königsrecht genommen. Sie bestimmen zwar die Größe der Parlamentsfraktionen, doch selbst dieses Recht wird einem Teil von ihnen durch Sperrklauseln entzogen. Auch über Verfassungs- und Bundesrichter sowie Rechnungshofpräsidenten entscheiden die Parteien. Wer Kanzler (oder Ministerpräsident in den Ländern) wird, liegt ebenfalls zum guten Teil in der Hand von Parteiführern.

Nach gängiger Doktrin bestimmen die Wähler, wer regiert. Sieht man aber genauer hin, trifft das nur ausnahmsweise zu, dann nämlich, wenn ein »Parteien-Lager« gewinnt, das sich schon vor der Wahl auf eine Koalition festgelegt hatte. Solche von Politikern als »Ausschlusserritis« verächtlich gemachte vorherige Festlegungen gibt es heute aber nur noch selten. Stattdessen schließen die Parteien vor der Wahl kaum eine Koalitionsmöglichkeit aus. Sind, wie zum Beispiel nach der Bundestagswahl 2021, drei oder vier Regierungsmehrheiten rechnerisch möglich, entscheiden faktisch Partei- und

Fraktionsführungen in Koalitionsverhandlungen, also *nach* der Wahl und über die Köpfe der Bürger hinweg, wer die Mehrheit im Parlament erhält und die Regierung stellt. Die Bürger kaufen bei der Wahl also, zugespißt formuliert, »die Katze im Sack«,²³ ihre Stimme wird teilweise entwertet. Nach demokratischen Prinzipien sollten jedoch eigentlich *sie* darüber entscheiden, wer regiert und wer opponiert.²⁴

Dass dem Volk möglichst wenig Macht anvertraut wurde, wollte man aber nicht offen zugeben und dekorierte deshalb die Realität mit demokratischen Formeln wie »Volksherrschaft« und »Volksouveränität«.

Angesichts dieser demokratischen Defizite sprach ich in meinem Vortrag 1993 auch davon, dass wir in Wahrheit keine echte Demokratie hätten. Das war vielleicht etwas zugespißt, schien mir aber mit Blick auf die zahlreichen Schwachstellen nicht unberechtigt. Ich wollte meine Hörer aufrütteln. Denn auch Jahrzehnte nach dem Neuanfang, als das Volk sich längst demokratisch bewährt hatte, war seine Machtlosigkeit nicht revidiert, sondern im Gegenteil weiter vertieft worden. Dabei hatte man damals eine solche Revision für die Zukunft versprochen, im Grundgesetz also ein bloßes Provisorium gesehen. Nach einem Dreivierteljahrhundert demokratischer Praxis aber sollte das Volk nicht mehr im Stadium teilweiser Unmündigkeit gehalten werden.

Wenig erstaunlich, doch höchst prekär: Dem längst fälligen Abbau von Demokratiemängeln widersetzen sich diejenigen Kräfte, die sich inzwischen etabliert haben, vor allem die politischen Parteien, die längst die Position des Volkes eingenommen hatten. Schlimmer noch: Sie besetzen auch die rechtsstaatlichen Einrichtungen und versuchen damit die Kontrolle eigenen Machtmissbrauchs lahmzulegen.

Wie konnte es dazu kommen? Nach dem Zusammenbruch 1945 waren die demokratischen Parteien in der sogenannten Stunde Null in ein Machtvakuum gestoßen – auch angesichts der politischen Vorbelastung mancher konkurrierender Einflussgruppen.²⁵ Über Jahrzehnte hinweg haben sie in der Folge ihre Stellung gestärkt

und ihre Macht in praktisch alle politisch relevanten Bereiche hinein ausgedehnt.²⁶ Ihre Übermacht wollen sie nun nicht wieder hergeben – sei es auch an den eigentlichen demokratischen Souverän, von dem im Grunde alle Macht ausgehen müsste. Die Parteien sind zwar gewiss unerlässlich, der Missbrauch ihrer Macht aber muss im demokratischen Rechtsstaat möglichst verhindert werden.

1990: Demokratiereform verpasst

Nach der Vereinigung Deutschlands wäre der richtige Zeitpunkt gewesen, das Grundgesetz zu reformieren und das Volk voll in seine Rechte einzusetzen. Wie ein Haus, das allmählich in die Jahre kommt, bedarf eben auch die Demokratie von Zeit zu Zeit der Renovierung. Konsequenterweise hatte die nach 1989 berufene *Gemeinsame Verfassungskommission* zum Beispiel die Einführung direkter Demokratie auch auf Bundesebene mehrheitlich befürwortet. Da die Parteien aber vorher durchgesetzt hatten, Beschlüsse dürften nur mit Zweidrittelmehrheit getroffen werden, kam es dazu nicht. Dabei hatte das Grundgesetz in Art. 146 doch versprochen, nach der Wiedervereinigung solle sich das Volk eine neue Verfassung geben. Von Zweidrittelmehrheit war nicht die Rede.

Nach jüngsten Erfahrungen könnte der direktdemokratischen Entscheidung durchaus auch ein Bürgerrat vorgeschaltet werden. Bürgerräte sind nach Zufallsgrundsätzen zusammengesetzte Gremien normaler Bürger, die zu bestimmten Themen Gutachten erarbeiten.²⁷ Vorbild ist die von dem Soziologen Peter Dienel erfundene sog. Planungszelle. Dadurch sollen Sachthemen allseitig diskutiert und möglichst unabhängig, also frei von Verbands- und Eigeninteressen, erörtert werden. Irland hat damit gute Erfahrungen gemacht. Bürgerräte allein sind aber kein Ersatz für bürgereinstitiierte direktdemokratische Entscheidungen, selbst wenn ein entsprechendes Antragsrecht »von unten« bestünde. Denn ihr Votum könnte nur ein unverbindlicher Vorschlag sein. Die Politik und nicht die Bürgerschaft entschiede also letztlich über seine Realisierung.

Obwohl sich nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und der Wiedervereinigung Deutschlands eine Überprüfung unserer Verfassung aufgedrängt hätte, wollten viele nichts von den zwischenzeitlich aufgetretenen negativen Entwicklungen hören, erst recht nicht Politiker, die für den Zustand der Republik einen Gutteil der Verantwortung tragen. Man ging allgemein von einem umfassenden Siegeszug westlicher Demokratievorstellungen über die kommunistische Zwangsherrschaft aus. Der amerikanische Politikwissenschaftler Francis Fukuyama verkündete in seinem Erfolgsbuch sogar das »Ende der Geschichte«²⁸ und beschrieb, wie die Demokratie sich nun schnell über den ganzen Erdball ausbreiten würde. In der allgemeinen Euphorie über den Zusammenbruch der östlichen Ideologie neigten besonders Politiker dazu, Schwachpunkte und Defizite der eigenen Staatsform, wie ich sie diagnostiziert hatte, auszublenden. Viele dieser Missstände bestehen auch heute noch, und manche sind inzwischen sogar dazugekommen.

Parlamentarische Crux: Missbrauchsgefahr bei Entscheidungen in eigener Sache

Auch gegen das Fundamentalproblem, Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, hatte der Parlamentarische Rat noch keine Vorkehrungen getroffen. Dabei geht es vor allem um die sogenannten Regeln der Macht, welche die Mächtigen selbst festlegen. Beamte und Richter werden, wenn ein Beschluss ihnen persönlich unmittelbare Vor- oder Nachteile bringen kann, wegen Besorgnis der Befangenheit ausgeschlossen und müssen andere entscheiden lassen. Abgeordnete, Parteien und Fraktionen dagegen können selbst über staatliches Geld, das ihnen zufließt, beschließen und sich auf diese Weise auch Posten, Einfluss und Status verschaffen.

Das bringt uns zum entscheidenden Punkt, nämlich der Frage: Wer kann in dieser Lage eigentlich noch das Parlament kontrollieren? Das Problem der »Selbstbedienung« wird beim Geld besonders deutlich. Profitiert von der geplanten Maßnahme auch die Opposition, weil sie, wie das oft geschieht, mitbedacht wird,

verzichtet sie gern auf Kritik oder beteiligt sich sogar am Beschluss, sodass der wichtigste Mechanismus, Machtmissbrauch zu verhindern, ausfällt. Dann bildet die parlamentarische Opposition zusammen mit den Regierungsparteien die sogenannte politische Klasse, ein Begriff, der letztendlich nichts anderes beschreibt, als dass die im Politikbetrieb Entscheidenden gemeinsame Eigeninteressen haben und sie durchzusetzen suchen. Die Folge: Das Parlament ist bei Beschlussfassungen in eigener Sache unübersehbar befangen. Und es gibt niemanden, der stattdessen entscheiden könnte, solange den Bürgern direkte Demokratie vorenthalten wird. Hinzu kommt, dass auch mögliche Kontrollorgane von der Politik selbst besetzt werden. Damit entsteht die Gefahr, dass geeignete Richter berufen und Gefälligkeitskommissionen bestellt werden.

Was bleibt, ist die öffentliche Kontrolle. Nicht selten erleben wir aber, wie die politische Klasse in der »Einigkeit der Demokraten« die Öffentlichkeit durch blitzartig durchgepaukte oder ganz unverständliche Gesetze auszuschalten versucht. Auch werden Geldleistungen, statt sie durch ein öffentlichkeitswirksames Gesetz zu regeln, in letzter Sekunde im Haushaltsplan versteckt, wo sie dann in der Fülle der Titel untergehen. Das widerspricht zwar dem sogenannten Gesetzesvorbehalt, den das Bundesverfassungsgericht verlangt, um öffentliche Kontrolle zu ermöglichen. Den Bürgern aber wird das Recht, dagegen zu klagen, vielfach vorenthalten, sodass eine Fülle von Verfassungswidrigkeiten weiterhin besteht²⁹ und die Fehlentwicklungen überhandnehmen. Anhand der Bereiche Politikfinanzierung (siehe S. 70 ff. und 124 f.), Ämterpatronage (siehe S. 102 ff.) sowie Wahlrecht (siehe S. 256 ff. und 289 ff.) werde ich das weiter behandeln.