

HEYNE <

Hans Herbert
von Arnim

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

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, Pößneck
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 hinters 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
Abgeordnetendiäten	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 52 · Das Gesetzgebungsver- fahren 2000: Vortäuschen falscher Tatsachen 54 · Ein Fraktionsgesetz wird erschlichen – und zum Muster für den Bund 55</i>	
Hessen.	56
<i>Das Verfahren zum Diätengesetz von 1981 56 · Das Verfahren zum Diätengesetz von 1988 und später: Der Geburtsfehler wirkt bis heute fort 57</i>	
Saarland	60
<i>Ministerpension und Fraktionszuschüsse 60 · Das Fraktionsgesetz 61</i>	
Hamburg: Wie ein vorbildliches Abgeordnetengesetz entstand	62
3. Abschieben in den Haushaltsplan	64
4. Ämterpatronage: Bestellung geeigneter Amtsträger.	65
Das schleichende 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
Vorkehrungen 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 · Verfassungswidrige 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 · Fraktionsfinanzie-</i> <i>rung 199 · Stiftungen 200 · Diäten 201</i>	
Ausschöpfen und Überschreiten der Grenzen	204
Der Sperrklinken-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 · Kontaminierter Sachverstand 213</i>	
Aktivierung der öffentlichen Kontrolle	216
<i>Die bayerische Verwandtenaffäre 216 · Cornelia Yzer und</i> <i>das Problem der Doppel- und Dreifachbezahlung und</i> <i>-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..... 223

 Staatliche Parteienfinanzierung..... 224

 Bezahlung und Versorgung von Amtsträgern..... 224

 Lähmung der Gewaltenteilung und Schwächung des Parteienwettbewerbs 225

 Die Verflüchtigung der politischen Verantwortung 231

 Formales Staatsrecht und politische Praxis 231

 Verantwortliche Parteien? 232

Verhältniswahl und Koalitionen 232 · Angleichung der etablierten Parteien 233 · Funktionsstörung des politischen Wettbewerbs 234 · Der bundesdeutsche Föderalismus und die Rolle des Bundesrats 236

 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

Artikel 21 des Grundgesetzes: rührend weltfremd 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

 Zweierlei 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	303
1. Schein- und Vorformen direkter Demokratie	303
Meinungsumfragen sind keine Beteiligung	303
Das Demonstrationsrecht: 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 Bremser	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 Strukturmangel 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 diese 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 verträgt, 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

Teil 1

Darf die Politik in eigener Sache entscheiden und alle Kontrollen beseitigen?

1. Wer sitzt an den Hebeln der Macht?

Ausgehebelt: Zum Beispiel Blitzgesetze

Wenn es um wichtige Angelegenheiten geht, entscheidet das Parlament in einem besonderen Verfahren, dem Gesetzgebungsverfahren – und solche Verfahren dauern oft 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 werden 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 spätnachts beschlossen wird oder unmittelbar vor einem großen Sportereignis wie der Fußballweltmeisterschaft, das medial alles beherrscht, handelt es sich oft um ein Gesetz, welches das Parlament in eigener Sache beschließt. Typisch für solche Blitzgesetze¹ ist, dass die Politik sich an allen Kontrollen vorbei in parteiübergreifender Einigkeit »selbst bedient«.²

Auf die Spielregeln kommt es an

Wer legt die Regeln der Macht fest?

Entscheidungen in eigener Sache trifft die Politik in den Bereichen Wahlen, Politikfinanzierung, Ämterbesetzung und bei der sonstigen Ausgestaltung der Demokratie. Dabei geht es um politische Macht. Die Regeln über den Erwerb, den Behalt und den Genuss der Macht,³ kurz: die »Regeln der Macht«,⁴ haben, je nach Ausgestaltung, in unterschiedlicher Art und Weise Einfluss auf die Gewinnung, die Aufrechterhaltung und den Genuss der Macht. Sie sind fundamental *wichtig*, weil von ihrer Angemessenheit die Legitimation des ganzen politischen Systems wesentlich abhängt.⁵ Deshalb gelten sie als besonders bedeutsames, grundlegendes Recht, als sogenanntes materielles Verfassungsrecht.⁶

Die Regeln der Macht sind nicht nur besonders wichtig, sondern auch besonders *gefährdet*, eben weil das Parlament – wegen der Entscheidung in eigener Sache – befangen und deshalb versucht ist, die Regeln zum eigenen Vorteil und damit unausgewogen und einseitig auszugestalten.⁷

Die grundlegende Bedeutung der Regeln der Macht erkennt man auch daran, dass Wahlrecht, Politikfinanzierung, Ämterpatronage und die restriktive Behandlung von Elementen direkter Demokratie zu den »Hebeln« gehören, mit denen die Parteien sich des Staates bemächtigt, ihn zum Parteienstaat geformt und eine politische Klasse mit eigenen Macht-, Status- und Einkommensinteressen ausgebildet haben. Die Erkenntnis, dass der Parteienstaat das Produkt der Selbstermächtigung von Parteien ist, die Parteien sich ihn also sozusagen angeeignet und einverleibt haben, muss seine Legitimation erschüttern.

Das Gewicht dieser Feststellung mag auch die zögerliche Haltung mancher Staats- und Politikwissenschaftler erklären, die grundlegende Problematik von Entscheidungen der Politik in eigener Sache anzuerkennen, ganz zu schweigen vom Widerstand der politischen Klasse selbst.

Das Spiel ...

Wie überall sind auch in der Politik die Spielregeln vom Spiel selbst zu unterscheiden, das sich innerhalb der Regeln bewegt.⁸

Das Spiel wird dadurch bestimmt,

- *wer* entscheidet: zum Beispiel der Bundestag oder die Bundesregierung;
- *was* entschieden wird und *mit welchem Ergebnis*: zum Beispiel die Höhe der Abgeordnetenentschädigung oder wer als Amtsträger eingestellt wird;
- *auf welche Weise*, das heißt in welchem Verfahren entschieden wird: zum Beispiel durch Sachgesetz (wie die staatliche Parteienfinanzierung), durch Änderung eines Titels im Haushaltsplan (wie die Höhe der öffentlichen Mittel für Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter im Bund) oder durch Wahl (wie die Bestellung von Verfassungsrichtern) oder durch Verwaltungsakt (wie die Bestellung von Beamten).

... und die Bedeutung seiner Regeln

Die Spielregeln legen fest, wer worüber nach welchen Kriterien und in welchem Verfahren zu entscheiden hat.⁹ Wer Erfolg haben will, muss sich an die Regeln halten. Dabei sollten diese so gestaltet sein, dass sie keinen Spieler von vornherein bevorzugen oder benachteiligen. Bestimmen aber einige der Spieler selbst die Regeln, gerät dieser Grundsatz in Gefahr. Niemand sollte die Regeln nach seinen Bedürfnissen so festlegen können, dass er bereits im Vorfeld gewonnen hat oder einen unangemessenen, möglicherweise spielentscheidenden Vorteil erlangt.

Die begriffliche Anleihe beim sportlichen Wettstreit bringt allerdings noch nicht gehörig zum Ausdruck, dass bei der Regelung des Wahlrechts, der Politikfinanzierung und Ämterbesetzung nicht nur die Interessen der unmittelbar betroffenen Spieler, sondern auch allgemeine Interessen auf dem Spiel stehen. Deshalb sollten die Spieler

darüber sinnvollerweise auch dann nicht selbst entscheiden können, wenn sich alle einig sind. Gerade in diesem Fall besteht nämlich die Gefahr, dass die Einigung zulasten der Allgemeinheit erfolgt. Deshalb pflegt die Öffentlichkeit auf Änderungen des Grundgesetzes in eigener Sache besonders allergisch zu reagieren. Das hat zum Beispiel 1995 der Versuch des Bundestags gezeigt, den Diätenartikel (Art. 48 GG) zugunsten seiner Abgeordneten zu ändern: Das ist vornehmlich am öffentlichen Protest gescheitert.

Um solche Reaktionen der Öffentlichkeit von vornherein auszuschalten, suchen die Parlamente problematische Regelungen, selbst wenn es sich um materielles Verfassungsrecht handelt, bisweilen auf trickreich-manipulative Weise an der Öffentlichkeit vorbei zu beschließen, wie dies zum Beispiel bei Fraktionsgesetzen immer wieder der Fall war.

2. Entscheidungen in eigener Sache

Wann entscheidet das Parlament in eigener Sache?

Bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache geht es nicht um Regelungen, von denen die Abgeordneten in ihrer Rolle als normale Bürger *mit* betroffen sind. Das Steuerrecht, das Familienrecht, das Straßenverkehrsrecht und die meisten anderen Rechtsgebiete gelten für die Allgemeinheit der Bürger und damit natürlich auch für Abgeordnete. Das ist auch gut so, schließlich sollen sie die praktischen Folgen ihrer parlamentarischen Entscheidungen sozusagen »am eigenen Leibe« verspüren, auch um ein Abheben der Repräsentanten vom Volk möglichst zu verhindern.¹⁰

Mit »Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache« sind Entscheidungen gemeint, die *nur* (oder primär) das Parlament, das heißt dessen Abgeordnete, Fraktionen oder Parteien betreffen. Das sind Entscheidungen über das Wahlsystem oder über wahlrechtliche Sperrklauseln, Entscheidungen über Abgeordnetendiäten sowie über

die Aufgaben und die Finanzierung von Parteien, Fraktionen und parteinahen Stiftungen. Auch die Regelung des finanziellen Status von Regierungsmitgliedern geschieht gewissermaßen in eigener Sache, wenn damit gleichzeitig eine Verbesserung der Diäten verbunden ist, um das Parlament und besonders die Opposition einzubinden. Ebenso betreffen Entscheidungen des Parlaments über seine Größe oder über die Dauer seiner Wahlperiode speziell die Abgeordneten und ihre Parteien im Parlament und erfolgen in eigener Sache.¹¹

Auch hier ist wieder zwischen den Spielregeln und dem Spiel innerhalb der Regeln zu unterscheiden. Über die Spielregeln entscheiden in diesen Fällen die Spieler selbst, genauer gesagt eine Seite der Spieler, obwohl diese Festlegung ihnen fairerweise nicht einseitig überlassen werden dürfte, da sie am Ausgang des Spiels interessiert sind. Sie entscheiden also nicht nur über die Sache (das Spiel), sondern auch über die Spielregeln in eigener Sache.

Eine Frage des persönlichen Vorteils

Für die Väter des Verfassungsstaats war die Unterscheidung zwischen allgemeinen Gesetzen und solchen, die allein den Mitgliedern des Parlaments Vorteile bringen, noch selbstverständlich. Der Ausschluss Letzterer galt ihnen als Bedingung für die Legitimität der Staatsgewalt. So schrieb John Locke, dessen politische Philosophie prägend war für die Verfassungen der USA und der französischen Republik: »Den Mitgliedern der gesetzgebenden Versammlung ist es versagt, ein Gesetz zu erlassen, das allein ihnen Vorteile bringt. Sie sind lediglich ermächtigt, in Sachen der Allgemeinheit zu entscheiden, nicht aber in eigener Sache.«¹²

In der aktuellen Diskussion beharren allerdings manche darauf, dass das Parlament *immer* in eigener Sache entscheide, und lehnen deshalb das hier vorgetragene Konzept ab.¹³ Deshalb sei der kategoriale Unterschied zwischen Entscheidungen des Parlaments in eigener

Sache und allgemeinen Regelungen, die Abgeordnete *auch* betreffen, wie Steuergesetze, noch einmal an zwei Beispielen illustriert.

So würde etwa eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt zwar auch Abgeordnete belasten. Bei einem angenommenen monatlichen Verbrauch von 1000 Euro wären das 10 Euro im Monat. Da das damit erzielte zusätzliche Steueraufkommen aber auf der staatlichen Ausgabenseite in der Regel Nutzen für die Bürger und eben auch für Abgeordnete erbringen würde, dürfte das Nettoresultat für die Bürger (einschließlich der Abgeordneten), jedenfalls im Durchschnitt, bei null liegen oder sogar positiv sein: Steuergelder werden zum Erhalt und zur Entwicklung des Gemeinwesens eingesetzt.

Demgegenüber erbrächte eine Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung um zum Beispiel 300 Euro monatlich jedem Bundestagsabgeordneten ein entsprechendes Mehr an Einkommen, ohne dass er in seiner Eigenschaft als Steuerzahler in relevanter Weise zusätzlich belastet würde. Abgeordnete kokettieren gelegentlich damit, wie wenig ihre Diäten die Allgemeinheit belasten, wenn man sie rechnerisch auf alle Bürger umgelegt. Das gilt aber auch für die Abgeordneten selbst in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler. Da sich die steuerliche Belastung zur Finanzierung der genannten Diätenerhöhung von 300 Euro auf, sagen wir, 60 Millionen Steuerzahler verteilt, trüge jeder (und damit auch jeder Abgeordnete selbst) dazu mit weniger als einem Tausendstel Cent im Monat bei.

Während der Verzicht auf die Steuererhöhung die persönliche Nutzenbilanz von Abgeordneten per Saldo also praktisch nicht berühren würde, schließe der Verzicht auf die Diätenerhöhung in voller Höhe auf jeden Abgeordneten durch.

Diese Unterschiede sind so wesentlich, dass sie von der Quantität in die Qualität umschlagen. Nur wer des Rechnens nicht mächtig ist oder das Arbeiten mit Zahlen für eine unwürdige, niedere Angelegenheit hält, wie Jean-Jacques Rousseau¹⁴ oder – bezogen auf Juristen – zum Beispiel Günter Dürig¹⁵ gelehrt haben, kann die gewaltigen Unterschiede ignorieren. Beschlüsse von Abgeordneten, die nur sie

betreffen, sind eben qualitativ etwas ganz anderes als allgemeine Gesetze, die sie auch betreffen. Damit dürfte der Einwand, Entscheidungen in eigener Sache besäßen keine rechtliche Relevanz, weil Abgeordnete stets auch selbst von ihren Entscheidungen mitbetroffen seien, widerlegt sein.

Eigeninteresse und Gemeinwohl

Das Konzept der Entscheidung in eigener Sache unterstellt keineswegs, das Parlament und seine Abgeordneten handelten immer nur eigennützig und richteten sich bei ihren Entscheidungen stets nur am Erhalt und an der Verbesserung ihres eigenen finanziellen und sonstigen Status aus, ohne sich an den Erfordernissen des Gemeinwohls zu orientieren. Auch das Bundesverfassungsgericht spricht ja lediglich von der *Gefahr*, dass das Parlament sich etwa bei der Einführung und der Aufrechterhaltung von wahlrechtlichen Sperrklauseln statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen von dem Ziel leiten lasse, die eigene Macht und den eigenen Status zu erhalten, weshalb eine verschärfte Gerichtskontrolle erforderlich sei.¹⁶

Die Erfahrung zeigt aber, dass die Rechtsordnung sich nicht allein auf die Gemeinwohlorientierung des Parlaments verlassen kann, wenn massive Eigeninteressen der Abgeordneten und ihrer Parteien auf dem Spiel stehen und es an wirksamen Kontrollen und Gegengewichten fehlt. Aus demselben Gedanken heraus ist es schließlich auch dem ausdrücklich ans Wohl der Allgemeinheit und seine gesetzlichen Konkretisierungen gebundenen Beamten¹⁷ untersagt, im Verwaltungsverfahren in eigener Sache tätig zu werden.¹⁸ Ebenso ist es dem an Gesetz und Recht gebundenen Richter¹⁹ verboten, Urteile zu fällen, die ihn selbst betreffen. Dafür sorgen die entsprechenden Ausschluss- und Befangenheitsvorschriften der Prozessordnungen.²⁰ Grundsätzlich darf kein Richter und kein Verwaltungsbeamter also über eine Angelegenheit entscheiden, die ihn selbst (seine Angehörigen, sein Unternehmen oder seine sonstige Sphäre) betrifft.²¹ Diesen Grund-

satz kannte bereits das römische Recht: »Nemo iudex in causa sua« – niemand sei Richter in eigener Sache. Wer in eigener Sache urteilt, ist befangen. Ihm fehlt, wie bereits der äußere Schein besagt, die für einen fairen Interessenausgleich erforderliche Unabhängigkeit.

Wirksame Kontrollen sind unerlässlich

Entscheidet das Parlament in eigener Sache, fehlt – anders als für Justiz und Verwaltung – zwar ein Verbot, aber auch die Abgeordneten und die Fraktionen beschließen mit ihren Parlamentsparteien Regelungen, von denen sie selbst profitieren können (oder unterlassen es, einschränkende Regelungen vorzunehmen). Auch sie sind also befangen.²²

Auf der anderen Seite legt das Grundgesetz ausdrücklich fest, dass die Abgeordnetenentschädigung durch Gesetz zu regeln ist.²³ Auch die Regelung des Parteienrechts²⁴ und des Wahlrechts²⁵ weist das Grundgesetz dem Gesetzgeber zu. Und die Gesetzgebung liegt in der Hand des Parlaments.²⁶ Das gilt jedenfalls für den Bund, da das Grundgesetz – abgesehen von den Bestimmungen über die Neugliederung des Bundesgebiets²⁷ – keine direkte Demokratie kennt.²⁸ Die Väter des Grundgesetzes hatten das Problem des Entscheidens in eigener Sache noch nicht gesehen. Eine staatliche Parteienfinanzierung war ihnen noch fremd, und die Diäten galten als bloße Aufwandsentschädigung für ehrenamtlich tätige Abgeordnete; sie waren deshalb gering und sahen keine staatsfinanzierte Altersversorgung vor. Parteipolitischer Ämterpatronage sollte das ausdrückliche grundgesetzliche Verbot²⁹ einen Riegel vorschieben.

Wir stehen also vor einem Dilemma: Einerseits ist das Parlament bei Entscheidungen in eigener Sache befangen und deshalb nach Organisation und Verfahren für solche Entscheidungen wenig geeignet. Andererseits ist in der rein parlamentarischen Demokratie niemand vorhanden, der die Entscheidungen anstelle des Parlaments treffen könnte.

Da aber die Vorbehalte der Rechtsordnung gegen Entscheidungen staatlicher Organe in eigener Sache bei Entscheidungen des *Parlaments* nicht weniger greifen als bei Beamten oder Richtern, ist es umso wichtiger, den *Prozess* der politischen Willensbildung möglichst dadurch vor strukturellen Ungleichgewichten zu bewahren, dass für ausreichende Kontrollen und Gegengewichte gesorgt wird. Da das, was das Gemeinwohl verlangt, inhaltlich-positiv praktisch kaum zu bestimmen ist, wäre eine angemessene, problemadäquate Verfahrensordnung umso wichtiger.³⁰

Tatsächlich aber ist die Bedeutung des Verfahrensgedankens im vorliegenden Zusammenhang noch nicht hinreichend erkannt.

3. Ausgehebelt: Kartelle schalten politische Kontrollen aus

Wie man Kontrollen beseitigt

Um die ganze Dimension des Dilemmas zu verstehen, muss man sich zweierlei klarmachen:

- welche weiteren Spielregeln normalerweise das parlamentarische Verfahren bestimmen
- und dass das Parlament bei Entscheidungen in eigener Sache alle diese Spielregeln weitgehend unterläuft und aushebelt.

Dieses fatale Dilemma zu erkennen verlangt allerdings ein gewisses gedankliches »Einsteigen«, denn es handelt sich dabei um Regeln, die zwar vorausgesetzt werden, aber zumeist nicht schriftlich niedergelegt sind; ihr Außerkraftsetzen beruht auf gleichgerichtetem informalem Verhalten³¹ der – wegen ihrer besonderen tatsächlichen Interessenlage – in eigener Sache entscheidenden Abgeordneten und Fraktionen.

Die dabei angewandten Praktiken, die bisher in Wissenschaft und Rechtsprechung noch zu wenig Beachtung gefunden haben, lassen

sich anhand typischer Fälle belegen (siehe Teile 2 und 3). Charakteristisch für solche Gesetzgebungsverfahren ist, dass über Tatsachen getäuscht wird, zum Beispiel werden vergleichbare Regelungen anderer Parlamente unterdrückt oder unrichtig dargestellt. Oder der Inhalt der zu beschließenden Regelungen wird vor der Öffentlichkeit verborgen, etwa durch unverständliche Formulierung. Oder es werden entgegenstehende rechtliche oder politische Argumente, wie zum Beispiel unerwünschte Berichte von Sachverständigenkommissionen, übergangen und verfassungsgerichtliche Urteile ignoriert oder falsch wiedergegeben, um sich eine öffentliche Auseinandersetzung zu ersparen und die öffentliche Kontrolle nicht auf den Plan zu rufen. Oder es wird zur Abschirmung gegen erwartete Kritik der Bericht einer Gefälligkeitskommission vorgeschoben.

Ein Indiz für solche Mängel ist häufig eine überhastete Blitzgesetzgebung; oder es meldet sich bei den »Beratungen« im Parlamentsplenum niemand zu Wort, sodass die eigentlichen »Dollpunkte« öffentlich nicht zur Sprache kommen.

Wie man die parlamentarische Opposition gleichschaltet und die Gewaltenteilung beseitigt

In der parlamentarischen Demokratie ist die klassische Gewaltenteilung³² zwischen Regierung und Parlament geschwächt, weil Regierung und Regierungsfractionen denselben Parteien angehören und deshalb politisch an einem Strang ziehen. Die Mehrheit bildet mit der Regierung einen gemeinsamen politischen Block, sodass sich der Gegensatz zwischen Regierung und Parlament in der parlamentarischen Demokratie zu einem großen Teil auf den Gegensatz zwischen der Regierung einschließlich der sie tragenden Parlamentsfractionen einerseits und der parlamentarischen Opposition zusammen mit der Öffentlichkeit andererseits verschoben hat. Wesentlich für das parlamentarische Verfahren ist deshalb das Gegeneinander von Regierungsparteien und parlamentarischer Opposition.³³

Die Opposition präsentiert sich im Parlament als Alternative bei der nächsten Wahl und übt so eine wichtige Kontrollfunktion aus. Sie zwingt die parlamentarische Mehrheit in öffentlicher Verhandlung zur Konkretisierung ihres Vorhabens und zum Eingehen auf Gegenargumente. Aus der Gewaltenteilung ist so der Wettbewerb der Parteien um die Gunst der Wähler geworden.

Bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache jedoch wird diese Funktion der Opposition ausgehebelt: Bei Beschlüssen über Diäten, Parteienfinanzierung oder Sperrklauseln sowie beim Praktizieren und Tolerieren von Ämterpatronage stimmen die Interessen von Regierung und Opposition überein. Dann wird Opposition manchmal nur geheuchelt, während die öffentlichen Mittel und Posten oder die Ausschaltung außerparlamentarischer Konkurrenten in Wahrheit gern hingenommen werden. Die Halbherzigkeit des öffentlich vielleicht demonstrierten Widerstands zeigt sich dann daran, dass die Opposition selbst gegen Beschlüsse, die sie als verfassungswidrig erkennt, nicht bereit ist, vors Verfassungsgericht zu gehen.

Ist die parlamentarische Opposition aber aus Eigeninteresse mit im Boot, verliert sie ihren Oppositionscharakter. Dann ermangelt das Gesetzgebungsverfahren, wie das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, »des korrigierenden Elements gegenläufiger politischer Interessen«.³⁴ Die Parlamentsparteien und ihre Abgeordneten bilden ein »politisches Kartell«, ein Ausdruck, den der Politikwissenschaftler Otto Kirchheimer schon früh gebraucht hat.³⁵ Ein Kartell ist eine Art (Kollektiv-)Monopol, das den Wettbewerb beseitigt. Es entsteht insoweit der Eindruck eines »Einparteienstaats mit mehreren Parteien«.³⁶

Um das Problem politischer Kartelle zu verharmlosen, wird gelegentlich darauf hingewiesen, dass das Parlament häufig, ja geradezu in der Mehrzahl der Fälle, einstimmig entscheide; solche Beschlüsse könnten deshalb nicht problematisch sein. Die Beurteilung einstimmiger Entscheidungen fällt aber ganz unterschiedlich aus, je nachdem, ob es um Gesetze geht, die auch die Abgeordneten in ihrer Eigenschaft als Bürger betreffen, oder ob die Beschlüsse sich allein auf

die Abgeordneten und ihre Parteien beziehen (siehe S. 20 ff.). Im einen Fall beruht die Einstimmigkeit darauf, dass die Interessen der Abgeordneten in denen der Allgemeinheit aufgehen. Im anderen Fall aber geht es um die speziellen Interessen der politischen Klasse selbst, und diese ist in ihren Eigeninteressen befangen.

Es bleibt also dabei: Der Opposition kommt eine wichtige Funktion in der parlamentarischen Demokratie zu. Der öffentliche Wettbewerb von Oppositions- und Regierungsparteien soll darauf abzielen, dass staatliche Entscheidungen »möglichst richtig« getroffen werden.³⁷ Bei politischen Kartellen der Parlamentsparteien fällt dieser Wettbewerb, der an die Stelle der klassischen Gewaltenteilung getreten ist, aus. Aus gewaltenteilendem Wettbewerb wird – kraft »großkoalitionärer Parteieneintracht«³⁸ – ein gewaltenvermengendes Kartell.

Wie man die öffentliche Kontrolle schwächt

Wesentlich für das parlamentarische Verfahren sind die öffentliche Diskussion und die öffentliche Kontrolle.³⁹ Dazu ist es erforderlich, die »Mehrheit zur Rechtfertigung ihrer Entscheidungen vor dem ganzen Volk« zu zwingen.⁴⁰ »Die öffentliche Diskussion insbesondere politisch bedeutsamer oder umstrittener Gesetzentwürfe [gilt] heutzutage [als] selbstverständlich.«⁴¹

Nur ein Gesetzgebungsverfahren, das dem öffentlichen Austragen von Meinungsverschiedenheiten und Interessengegensätzen Raum lässt, ist geeignet, eine am Gemeinwohl orientierte Entscheidung zu ermöglichen und zu fördern und – wie das Bundesverfassungsgericht es formuliert – eine mit Allgemeinverbindlichkeit ausgestattete normative Regelung, wie das Gesetz sie darstellt, hervorzubringen.⁴² Anders gesagt: Öffentliche Kontrolle soll Auswüchse und Machtmissbrauch möglichst verhindern.

Tatsächlich aber wird die öffentliche Kontrolle bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache regelmäßig geschwächt oder

ganz ausgeschaltet. Das ist das Ziel der erwähnten Blitzgesetze. Die Medien sind in diesen Fällen vielfach auf Hinweise der Opposition angewiesen, die aber, wenn Eigeninteressen auf dem Spiel stehen, meist gar kein Interesse daran hat, auf ein Problem aufmerksam zu machen. Ganz im Gegenteil: Sie pflegt – zusammen mit den Regierungsparteien – an der Abschottung des Gesetzgebungsverfahrens gegenüber der Öffentlichkeit tatkräftig mitzuwirken.

Interessengruppen und Verbände sind regelmäßig mit den Parteien verbunden und zur Durchsetzung ihrer Interessen auf sie angewiesen, sodass auch von ihnen meist kein wirksames Gegengewicht gegen Maßnahmen der Politik in eigener Sache zu erwarten ist. Der Bund der Steuerzahler bot früher – jedenfalls was die Politikfinanzierung anlangt – immer wieder mal eine Plattform für wirksame Kritik.⁴³ Seit zweieinhalb Jahrzehnten ist er aber zunehmend von einer konfrontativen zu einer kooperativen Haltung übergegangen und mehrheitlich nicht mehr bereit, der politischen Klasse mit durchgreifender Kritik an ungerechtfertigter »Selbstbedienung« wirklich wehzutun.⁴⁴ Er hat damit eine ähnliche Wandlung durchgemacht wie die Grünen, die sich ursprünglich massiv gegen Fehlentwicklungen im parlamentarischen System zur Wehr gesetzt hatten, inzwischen aber Teil dieses Systems geworden sind.

Wie man Medien einbindet

Von den in Berlin, in den Hauptstädten der Bundesländer oder in Brüssel akkreditierten Journalisten kommt eher selten durchgreifende Kritik.⁴⁵ Zu eng pflegen sie mit der etablierten Politik verbunden zu sein, zu sehr bleiben sie für ihre tägliche Berichterstattung nach Hause auf die häufig auch inoffiziellen Informationskanäle zu Parlament und Regierung angewiesen. Bei Auslandsreisen, zu denen Politiker Journalisten im Flugzeug mitnehmen, und in handverlesenen sogenannten Hintergrundkreisen, von denen es in Berlin mehr als ein Dutzend gibt, werden Journalisten regelmäßig exklusiv informiert.

Für die Fähigkeit zur Kritik bleibt aber eine gewisse Distanz zwischen Politik und ihren Kontrolleuren unerlässlich. Um diese nicht zu gefährden, galt in früheren Zeiten, jedenfalls für den preußischen Oberrechnungshof, das sogenannte Berlin-Potsdam-Prinzip: Der Rechnungshof residierte in Potsdam, um sich auch räumlich den Einflüssen der Berliner Machtzirkel möglichst entziehen zu können. Heute ist das Gefühl für Distanz als Voraussetzung unbefangener Kontrolle vielfach verlorengegangen. Dabei kann allzu große Nähe zur Politik »für kritischen Journalismus tödlich« sein, wie Bascha Mika, ehemalige Chefredakteurin der *taz*, mit Recht schreibt.

Wenn Hauptstadtjournalisten ein Gesetz erst einmal unbehelligt haben passieren lassen, bedarf es im Nachhinein oft gesteigerter Anstrengungen, sie noch für das Thema zu interessieren. Das gilt selbst dann, wenn seine Unangemessenheit nun klar zutage tritt, denn damit wird nun erst recht deutlich, dass die »zuständigen« Journalisten die Thematik früher verschlafen hatten (Beispiele auf S. 58, 60 f., 217).

Opposition und Öffentlichkeit bedingen sich in ihrem Funktionieren gegenseitig und sollen zusammen ein Gegengewicht gegen die Macht der Regierung und der sie tragenden Fraktionen bilden. Werden beide Kontrollen aber vom Parlament in eigener Sache ausgeschaltet, so ist meist auch von den offiziellen Pressekonferenzen in Berlin, in den Bundesländern und in Brüssel wenig zu erwarten. Damit wird die durch die Gewaltenteilung versprochene Richtigkeits-tendenz staatlicher Entscheidungen vollends geschwächt.⁴⁶

Hinzu kommt eine auch von vielen Journalisten gepflegte *politische Korrektheit*, die der politischen Klasse lange in die Hände spielte: Kritiker und ihre Themen, die dem politisch-medialen Mainstream zuwiderlaufen, werden moralisch verurteilt und als populistisch gebrandmarkt, womit man glaubt, sich eine sachliche Auseinandersetzung ersparen zu können. Damit fühlen sich die Betroffenen aber erst recht ausgegrenzt und somit in ihrer Kritik bestätigt.⁴⁷ Gewiss ist ein Teil der Kritik abwegig und wird von Agitatoren geschürt, von inakzeptabler Wortwahl und Schmähungen unter der Gürtellinie ganz zu schweigen. Der andere Teil aber verdient eine öffentliche Diskussion. So sagt der

CDU-Politiker Wolfgang Bosbach: »Natürlich haben wir in Deutschland ein garantiertes Recht auf eine freie Meinungsäußerung, aber wehe dem, der von diesem Recht in einer Weise Gebrauch macht, die den Politikmainstream oder den Journalisten nicht gefällt.«⁴⁸

Inzwischen schlagen sich auch nachdenkliche Journalisten wie der frühere WDR-Intendant Fritz Pleitgen⁴⁹ und der Chefredakteur der *Zeit* Giovanni di Lorenzo⁵⁰ an die Brust. Sie fragen, ob nicht auch sie – zusammen mit der Politik⁵¹ – mit der Etablierung öffentlicher Benimmregeln, die viele Bürger als Bevormundung empfinden, dazu neigen, wichtige Anliegen breiter Bevölkerungskreise mittels einer Art sozialer Zensur unter den Teppich zu kehren.

Wie man den Ausschluss der Öffentlichkeit auf die Spitze treibt

Bei Änderungen etwa des Parteiengesetzes, eines Wahlgesetzes oder der Entschädigung von Abgeordneten ist immerhin ein spezielles Sachgesetzgebungsverfahren zu durchlaufen und das Ergebnis im Gesetzblatt zu veröffentlichen. Manchmal ist aber überhaupt kein Sachgesetz vorhanden – und folglich auch nicht das entsprechende Gesetzgebungsverfahren, so zum Beispiel bei den politischen Stiftungen; oder wenn das Gesetz die Höhe und die Verteilung der öffentlichen Mittel ausklammert und stattdessen auf den Haushaltsplan verweist, sodass Erhöhungen nur die Änderung eines Haushaltstitels verlangen, wie im Falle der Fraktionsgelder und bei den Kosten- und Mitarbeiterpauschalen von Bundestagsabgeordneten. Dann gehen selbst gewaltige Erhöhungen in den Tausenden Titeln, die der Haushaltsplan enthält, regelmäßig unter. Hier wird der Ausschluss der öffentlichen Kontrolle auf die Spitze getrieben.

Da eine effektive Einzelberatung aller Haushaltsposten ohnehin nicht möglich ist und das Parlament insgesamt meist kein Interesse an der öffentlichen Diskussion der in eigener Sache beschlossenen Etatposten hat, findet eine öffentliche Beratung dieser Haushaltstitel

praktisch nicht statt. Auch erfolgt keine Veröffentlichung im Gesetzblatt; dort werden nur das Haushaltsgesetz und der Gesamtplan publiziert, aus denen die Erhöhungen der Einzeltitel nicht ersichtlich sind. Hinsichtlich der Fraktionen steht nicht nur die Höhe der öffentlichen Mittel, sondern auch der Schlüssel für ihre Verteilung meist lediglich in den Erläuterungen des Haushaltstitels, wenn überhaupt,⁵² und von einer speziellen Aufgliederung der beabsichtigten Ausgaben der Fraktionen nach Art und Zweck entsprechend dem haushaltsrechtlichen Spezialitätsprinzip kann schon gar keine Rede sein.⁵³

Die Öffentlichkeit wird umso mehr unterlaufen, wenn Erhöhungen nicht schon in den zu Beginn des Verfahrens vorgelegten Entwurf des Haushaltsplans eingefügt werden. Stattdessen werden sie in der Regel erst in der letzten Sitzung des Haushaltsausschusses, kurz vor der endgültigen Beschlussfassung im Plenum des Parlaments, gegen die das bisherige Zahlungsvolumen lediglich fortschreibenden Angaben im Haushaltsentwurf ausgetauscht⁵⁴ (siehe auch S. 64 f.).

Ein Beispiel für ein solches Camouflage-Verfahren ist die Erhöhung der Mittel für Mitarbeiter um 30 Millionen Euro (17,6 Prozent), die sich die Bundestagsabgeordneten für 2016 klammheimlich bewilligt haben: Im Haushaltsplan, den der Bundestag Anfang September 2015 in erster Lesung im Plenum verhandelt hatte, war davon noch nicht die Rede. Stattdessen war scheinbar nur eine ganz unwesentliche Erhöhung⁵⁵ gegenüber dem Vorjahr⁵⁶ vorgesehen.⁵⁷ Auch aus einem Bericht des Haushaltsausschusses vom 11. November 2015 war noch nichts ersichtlich.⁵⁸ Erst in einer Ergänzung seiner Beschlussempfehlungen vom 19. November 2015 kam der Haushaltsausschuss mit der Erhöhung auf 202,325 Millionen Euro aus der Deckung;⁵⁹ und so wurde es kurz darauf in der zweiten Lesung beschlossen,⁶⁰ allerdings vorläufig unter Sperrung, die der Haushaltsausschuss aber am 16. Dezember 2015 aufhob.⁶¹ Eine öffentliche Begründung für die gewaltige Erhöhung erfolgte nicht.

Im Gegenteil: Die Unterlagen stiften geradezu Verwirrung. Denn in den Haushaltsplänen findet sich regelmäßig der Vermerk, die Bewilligung erhöhe sich um den Prozentsatz, mit dem auch die Besol-

dung im öffentlichen Dienst steigt,⁶² so auch für 2016. Doch das war nur ein weiteres Element im Prozess der umfassenden Ausschaltung und Irreführung der öffentlichen Kontrolle, denn die Bewilligung wurde keineswegs nur um die 2,4 Prozent des öffentlichen Dienstes erhöht, sondern um 17,6 Prozent.

Dass dies kein Einzelfall war, zeigt die Erhöhung der Globalzuschüsse für die parteinahen Stiftungen um 16 Millionen Euro (13,8 Prozent) im Jahr 2014, die ebenfalls erst in der sogenannten Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses⁶³ unmittelbar vor der zweiten Lesung des Bundeshaushalts 2014 im Plenum beschlossen wurde, ohne dass dort aber der gewaltige Umfang der Erhöhung genannt worden wäre.⁶⁴ Im Entwurf des Haushalts war noch keine Erhöhung signalisiert worden, sondern im Gegenteil eine Absenkung um 2 Millionen Euro.⁶⁵

Die Parteistiftungen zeigen auch, dass Intransparenz noch weiter steigerungsfähig ist: Die sehr viel höheren *zweckgebundenen* Mittel, die sie unter anderem für den Erwerb von Liegenschaften zusätzlich erhalten, sind auf zahlreiche Haushaltstitel verteilt; aus diesen lässt sich oft gar nicht erkennen, dass sie den Stiftungen zufließen. Hier sind Erhöhungen und auch die Gesamthöhe der öffentlichen Stiftungsmittel aus dem Haushalt erst recht nicht zu ersehen.⁶⁶

Den Ausdruck »Camouflage« für manipulative Versteckspiele zu lasten der Bürger und Steuerzahler hatten übrigens Väter des hessischen Abgeordnetengesetzes von 1981 geschaffen, als sie im Rheingau beim Wein ihren Plan zur Täuschung der Öffentlichkeit ausheckten (siehe S. 56 f.).

Wie man Sachverständige für seine Zwecke instrumentalisiert

Das Bundesverfassungsgericht hat beim Fehlen »des korrigierenden Elements gegenläufiger politischer Interessen« – ein Ausdruck, mit dem Karlsruhe die mangelnde Gewaltenteilung und die geschwächte

Öffentlichkeitskontrolle umschrieb – die »Einschaltung objektiven Sachverständes« vorgeschlagen.⁶⁷ Doch die Versuchung ist groß, dass das Parlament auch die Berufung von Sachverständigen und von Sachverständigenräten in den Dienst seiner Eigeninteressen stellt, wodurch diese Form der Kontrolle ebenfalls leicht ausgehebelt und zu einem Instrument der Manipulation umfunktioniert wird (siehe S. 212 f.). Hof-Veröffentlichungen von Autoren, die in den Diensten der politischen Klasse stehen, drohen die Kontrollfunktion der Wissenschaft ebenfalls zu schwächen (S. 213 ff.).

Wie man die eigene Basis hinters Licht führt

Auch die politischen Parteien selbst können eine gewisse Kontrolle über ihre Politiker in den Parlamenten und Regierungen ausüben: Die Partei stellt die Kandidaten auf und verfügt damit über einen Hebel, um Berufspolitiker, die bei Wiederwahl und Wiedernominierung auf ihre Partei angewiesen sind, unter Kontrolle zu halten. Die Mitglieder der Parteien und ihre örtlichen Repräsentanten haben häufig eine andere Auffassung als die Berufspolitiker und kein Verständnis etwa für übermäßige Selbstbedienung. Nicht ganz zu Unrecht hatte Helmut Kohl in seiner Verteidigung gegen die Parteienkritik von Weizsäcker (siehe S. 255 ff.) darauf hingewiesen, die Kritik an Missständen und Machtmissbrauch sei »oft innerhalb der Parteien am schärfsten«.⁶⁸ Wenn Mitglieder ihre Parteibücher massenweise zurückschicken und die Abgeordneten vor Ort mit entrüsteten Fragen konfrontieren, kann das erhebliche Wirkungen zeitigen.

Notwendige Voraussetzung dafür ist allerdings, dass Auswüchse überhaupt erst einmal aufgedeckt werden. Die kartellartige Einbindung der parlamentarischen Opposition hilft aber, Missstände etwa im Bereich der Politikfinanzierung nicht nur vor der Öffentlichkeit im Allgemeinen, sondern auch vor den eigenen Parteifreunden zu verbergen.⁶⁹

Wie man die Wähler entmachtet

Geradezu elementar für die Ausgewogenheit des parlamentarischen Verfahrens und die Legitimität seiner Ergebnisse ist schließlich, dass die Bürger bei den periodisch anstehenden Parlamentswahlen eine gute Politik belohnen und eine schlechte bestrafen können. Mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts: »Freie Wahlen mit regelmäßiger Wiederholung in relativ kurzen Zeitabständen« sollen »die Kontrolle des Volkes über die Benutzung der Macht durch die politische Mehrheit« sichern.⁷⁰

Die Möglichkeit der Bürger, die Regierung abzuwählen und die Opposition an die Macht zu bringen, hat somit eine disziplinierende Wirkung auf die Regierungsmehrheit. Das ist jedenfalls die normale Funktionsverteilung zwischen Regierung, Opposition und Wählern in der Wettbewerbsdemokratie. Wen aber sollen die Bürger für eventuelle Missbräuche bestrafen, wenn Regierung und parlamentarische Opposition dafür in gleicher Weise verantwortlich sind?

Bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache droht also – aufgrund kartellartiger Einheitsentscheidungen der Parlamentsparteien – auch die Kontrolle durch die Wähler weitgehend stumpf zu werden. Indem den Bürgern insoweit die Wahl zwischen Alternativen genommen wird, verliert ihr verfassungsrechtlich garantiertes Wahlrecht⁷¹ seinen Kerngehalt und wird entwertet. Das objektive Defizit mangelnder Kontrolle stellt also auch die Verletzung eines subjektiven Bürgerrechts dar. Das kann die gerichtliche Anfechtbarkeit von Auswüchsen erleichtern, welche die politische Klasse beschließt. Denn vor Gericht muss in aller Regel die Verletzung eines subjektiven Rechts geltend gemacht werden.

Bei Kartellen der Parlamentsparteien mag dem Bürger zwar noch die Wahl *außerparlamentarischer* Parteien bleiben. Da der Wähler sich aber umfangreichen Programmpaketen der Parteien gegenüber sieht, in denen Entscheidungen in eigener Sache meist nur einen eher geringen Teil ausmachen, können die etablierten Parteien selbst bei missbräuchlicher »Selbstbedienung« hoffen, nicht allzu viele Wähler

zu verlieren. Das gilt erst recht, seitdem die Parlamente dazu übergegangen sind, Erhöhungen etwa der Diäten gezielt auf die Zeit unmittelbar *nach* den Wahlen zu verlegen und auf diese Weise der Kontrolle der Wähler vollends zu entziehen.

Damit tun sie übrigens genau das Gegenteil von dem, was in den USA schon vor mehr als 200 Jahren James Madison und in Deutschland vor gut 100 Jahren Julius Hatschek als Gegenmittel gegen parlamentarische Selbstbedienung empfohlen haben: nämlich den Parlamenten aufzugeben, über Abgeordnetendiäten vor der Wahl und nur mit Wirkung für die nächste Legislaturperiode zu entscheiden.⁷²

Wenn sich allerdings eine Partei etabliert, die das Parteienkartell zum Gegenstand ihrer Kritik macht (siehe S. 309 ff.), dürfte sie in der einvernehmlichen Verschiebung von »Selbstbedienungen« auf die Zeit nach der Wahl einen weiteren Beleg für die politische Kartellierung und die Entmachtung der Wähler sehen.

Teil 2

Verdeckte Aktionen – Wie Parteien agieren

1. Ausweitung des Einflusses

Im Folgenden wird mit zahlreichen Beispielen belegt, wie das in eigener Sache entscheidende Parlament versucht, sich zu »bedienen« und dabei die üblichen Kontrollen auszuschalten.

Wo die Parteien den Hebel ansetzen

Abgeordnetendiäten

Das Problem der politischen Kartelle und der Ausschaltung von Kontrollen wurde zuerst bei Beschlüssen über Abgeordnetendiäten virulent, und dies bemerkenswerterweise in den Ländern: Aus der Aufwandsentschädigung, die den Abgeordneten ursprünglich zustand, haben sie eine volle Bezahlung einschließlich üppiger Versorgung und Übergangsgeld gemacht. Hier sprach das Bundesverfassungsgericht auch zum ersten Mal von »Entscheidung des Parlaments in eigener Sache« und erzwang eine umfassende Regelung durch Gesetz (statt lediglich durch Titel im Haushaltsplan, siehe S. 31 ff., 113 ff.).

Besonders deutlich wurde die Gefahr exzessiver »Selbstbedienung«, die auch durch Regierungsmitglieder erfolgte, dann in den Diäten- und Versorgungsskandalen in Hessen (1988), Hamburg (1991), im Saarland (1992) und in anderen Ländern. 1995 hatte die politische Klasse im Bundestag sogar das Grundgesetz ändern wol-

len, um die Entschädigung durch Ankoppeln an die Bezüge von Bundesrichtern nicht nur gewaltig zu erhöhen, sondern auch zu dynamisieren und so die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auszuhebeln. Das scheiterte zwar am Nein des Bundesrats, wurde dann aber 2014, also fast 20 Jahre später, ohne Grundgesetzänderung nachgeholt – in der begründeten Hoffnung, dass trotz der Verfassungswidrigkeit der Indexierung kein Klagebefugter das Bundesverfassungsgericht anrufen werde.

Staatliche Parteienfinanzierung

Sehr klar wurde der Zusammenhang zwischen politischem Kartell und Kontrolldefizit bei der Bewilligung staatlicher Parteienfinanzierung, sei es durch direkte Zahlungen, sei es indirekt durch Steuerbegünstigung von Parteispenden. Hier zeigten sich auch die zwei Gesichter des Bundesverfassungsgerichts als Bremser und Antreiber der Staatsfinanzierung: So hatte das Gericht 1958 selbst den Anstoß dazu gegeben, dass die Bundesrepublik als erstes europäisches Land eine direkte Staatsfinanzierung der Parteien einführte. Zwar begrenzte das Gericht 1966 und 1968 die Staatsfinanzierung und erzwang auch die Einbeziehung außerparlamentarischer Parteien. Doch das veranlasste die politische Klasse zu einer gewaltigen Umgehung der gerichtlichen Grenzen: Genau wie ab 1959 die direkte Staatsfinanzierung in die Höhe geschossen war, so explodierten ab 1967 die öffentlichen Mittel für Fraktionen, parteinahe Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter und wurden zu Ersatzinstrumenten der Parteienfinanzierung ausgebaut – dies alles gut verborgen vor der Öffentlichkeit und abgeschottet vor möglichen Kontrollen.

Die Klage einer außerparlamentarischen Partei gegen diese Ersatzfinanzierung, die die Vorkehrungen gegen unangemessene Staatsfinanzierung unterläuft, hat das Bundesverfassungsgericht Mitte 2015 durch einen formalen Nichtzulassungsbeschluss abgewiesen. Ein weiteres Verfahren in Form einer Wahlanfechtung ist aber noch anhängig und harrt der Entscheidung.

Wahlrecht

Ganz ähnlich ist die politische Klasse immer wieder versucht, das Wahlrecht in ihrem Sinne zu gestalten, denn damit hat sie den Schlüssel, das klassische Recht des Machterwerbs in der Demokratie, in der Hand. Mehrere Urteile der Verfassungsgerichte der Länder und des Bundes, welche die Sperrklausel bei Kommunal- und Europawahlen aufhoben, haben dies neuerdings gezeigt. Dabei haben die Gerichte nunmehr auch ausdrücklich anerkannt, dass es bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache einer besonders intensiven gerichtlichen Kontrolle bedarf, denn hier bestehe die Gefahr, dass der Gesetzgeber sich statt vom Gemeinwohl von Überlegungen des parteilichen Macht- und Mandatserhalts leiten lasse.

Parteiliche Ämterpatronage

Auch hinsichtlich der Ämterpatronage gehen die Gerichte inzwischen zu einer verschärften Kontrolle über, wie einige Leiturteile belegen. Zugleich nimmt die Scheu benachteiligter Bewerber vor Konkurrentenklagen ab.

Die einschlägigen Vorgehensweisen

Charakteristisch für Entscheidungen in eigener Sache ist, dass die Parlamente die üblichen Kontrollen vielfach durch informales Handeln von Quasi-Kartellen ausschalten; sie folgen dabei Praktiken, die nirgendwo schriftlich niedergelegt sind und sich deshalb nur anhand typischer Fälle belegen lassen. Wenn es um Sachgesetze geht, kommen typischerweise folgende Verfahrensweisen zum Einsatz (siehe S. 40 ff.):

- ein Schnellverfahren,
- ein Verfahren ohne Begründung oder mit getürkter Begründung,
- ein Verfahren unter Heranziehung bestellter Sachverständiger o. Ä.

Ebenso wird die Kontrolle ausgeschaltet bei Bewilligungsverfahren, die für Erhöhungen öffentlicher Mittel nur die Änderung eines Haushaltstitels verlangen, weil entweder überhaupt kein Gesetz vorhanden ist (wie bei den parteinahen Stiftungen) oder weil die Höhe der Bewilligung nicht im Gesetz steht, sondern nur im Haushaltsplan (wie bei Kosten- und Mitarbeiterpauschalen von Abgeordneten und bei Zahlungen an Fraktionen) (siehe S. 64 f.).

Von derartigen Beschlüssen des Parlaments über Sachfragen zu unterscheiden ist die Bestellung geneigter Personen zu Amtsträgern (siehe S. 65 ff.).

2. Camouflage-Gesetze

Bundestag

Das Verfahren zum Abgeordnetengesetz 2014

Wie das in der Praxis laufen kann, zeigt das jüngste Änderungsgesetz zum Abgeordnetengesetz des Bundes vom 16. Juli 2014.¹ Mit diesem Gesetz wurden die Diäten rückwirkend zum 1. Juli 2014 und dann ein weiteres Mal zum 1. Januar 2015 weit überdurchschnittlich erhöht. Ferner sah das Gesetz für den 1. Juli 2016 eine weitere, automatische Erhöhung entsprechend der Entwicklung des sogenannten Nominallohnindex vor,² durch die die Entschädigung noch einmal um 245 Euro stieg, sodass sie nun 9327 Euro beträgt. Zudem erhalten Ausschussvorsitzende eine monatliche Zulage von 1300 Euro und selbst ehemalige Abgeordnete eine höhere Altersversorgung.

Das verfassungswidrige Gesetz,³ welches auch zahlreiche weitere, schon vorher bestehende verfassungsrechtlich zweifelhafte Regelungen unbeanstandet lässt,⁴ konnte nur ergehen, weil die öffentliche Kontrolle durch ein mehrstufiges Vorgehen ausgetrickst wurde.

Als ersten Schritt hatte der Bundestag eine Kommission unter Vorsitz des ehemaligen Bundesjustizministers Edzard Schmidt-Jort-

zig installiert und sie vornehmlich mit ehemaligen Ministern, Parlamentarischen Staatssekretären, Abgeordneten und anderen partei- und parlamentsnahen Mitgliedern besetzt.⁵ Diese Kommission interpretierte in ihrem im März 2013 vorgelegten Bericht die Urteile des Bundesverfassungsgerichts ausgesprochen bundestagsfreundlich und blendete dabei fast die gesamte staatsrechtliche Fachliteratur aus, welche die einschlägigen Urteile ganz anders versteht.⁶

Die Kommission hatte vorgeschlagen, die Entschädigung auf das Niveau der Bezüge von Bundesrichtern zu erhöhen. Um die Medien nicht aufzuschrecken, hatte sie den Betrag, zu dem ihr Vorschlag führen sollte, aber verschwiegen⁷ und so ihre Vorschläge verharmlost. Da die Bezüge von Bundesrichtern, die als Bezugsgröße dienen, schwer zu berechnen sind, hantierten die Medien mit weit untertriebenen Zahlen und beachteten den ein halbes Jahr vor der Bundestagswahl vorgelegten Bericht kaum. In Wahrheit lief der Kommissionsvorschlag auf eine Erhöhung der Entschädigung um monatlich fast 1000 Euro hinaus.⁸

Bundestagspräsident Norbert Lammert hatte das Parlament aufgefordert, die Vorschläge der Kommission *vor* der Bundestagswahl im Herbst 2013 zu behandeln, um dem Wähler reinen Wein einzuschenken, wie die von ihm zu bestellenden Vertreter bezahlt werden sollten. Andernfalls drohe der Eindruck unkontrollierter Selbstbedienung. Doch Lammerts Rat wurde von Fraktionsprechern zurückgewiesen.⁹ *Nach* der Wahl hat der Bundestag dann das Vorhaben Anfang 2014 als erstes Gesetz der neuen Legislaturperiode im Schnellverfahren beschlossen – mit den Empfehlungen der Kommission als scheinbare Rechtfertigung im Rücken.

Um durchgreifende Kritik gar nicht erst aufkommen zu lassen, war das Gesetz blitzartig – und im medialen Windschatten der sogenannten Edathy-Affäre und der Olympischen Winterspiele – in kaum mehr als einer Woche durch den Bundestag gepeitscht worden. Zu einem äußerst kurzfristig anberaumten Sachverständigen-Hearing hatten die Regierungsfaktionen wiederum vier Mitglieder der genannten Kommission eingeladen, die – wenig überraschend – das