

Hans Herbert von Arnim  
**Die Deutschlandakte**



Hans Herbert von Arnim

# **Die Deutschlandakte**

Was Politiker und Wirtschaftsbosse  
unserem Land antun

C. Bertelsmann



Mix  
Produktgruppe aus vorbildlich  
bewirtschafteten Wäldern und  
anderen kontrollierten Herkünften

Zert.-Nr. SGS-COC-1940  
www.fsc.org  
© 1996 Forest Stewardship Council

Verlagsgruppe Random House FSC-DEU-0100  
Das für dieses Buch verwendete FSC-zertifizierte  
Papier EOS liefert Salzer, St. Pölten.

1. Auflage

© 2008 by C. Bertelsmann Verlag, München,  
einem Unternehmen der Verlagsgruppe Random House GmbH  
Umschlaggestaltung: R·M·E Roland Eschlbeck/Rosemarie Kreuzer  
Satz: Uhl + Massopust, Aalen  
Druck und Bindung: GGP Media GmbH, Pößneck  
Printed in Germany  
ISBN 978-3-570-01024-2

[www.cbertelsmann.de](http://www.cbertelsmann.de)

## Inhalt

Zur Einführung .....	II
----------------------	----

### I Volkssouveränität und Verfassung

1 Volkssouveränität: Usurpation durch die politische Klasse .....	15
2 Verfassung: Sicherung oder Gefährdung des Gemeinwohls? .....	22
3 Politische Klasse: Der heimliche Souverän .....	26
4 Norm und Wirklichkeit: Die Verfassung steht nur auf dem Papier .....	30
5 Repräsentation und Partizipation: Dichtung statt Wahrheit .....	35
6 Selbstbedienung: Entscheidung der Politik in eigener Sache .....	37

### II Wahlen

1 Wahlen: Das entwertete Fundamentalrecht der Bürger .....	39
2 Wahl von Abgeordneten: Inszenierter Schein .....	42
3 Europa: Wahl ohne Auswahl .....	46
4 Wahlbeteiligung: Stell' dir vor, es sind Wahlen, und keiner geht hin .....	48
5 Diskriminierung von neuen Parteien und Wählergemeinschaften: Politik als Closed Shop ....	51
6 Fünf-Prozent-Klausel: Willkommene Barriere gegen Konkurrenz .....	57
7 Europäische Union: Eine Scheindemokratie .....	64
8 Vorwahlen: Wider das Monopol der Parteien .....	68

9	Begrenzung der Amtszeit: Zwei Wahlperioden sind genug .....	70
---	---	----

### III Direkte Demokratie

1	Direkte Demokratie: Deutschland, ein Entwicklungsland .....	73
2	Wie die politische Klasse den Souverän verachtet: Hamburger Lehrstück in Machtmissbrauch .....	81
3	Reform der Kommunalverfassung: Die legale Revolution .....	84
4	Direktwahl des Ministerpräsidenten: Eine Antwort auf das Fünf-Parteien-System .....	89

### IV Politische Parteien

1	Parteibuchwirtschaft: Die Kolonisierung von Staat und Verwaltung .....	92
2	Staatliche Parteienfinanzierung: Die Verfassungsväter würden sich im Grabe drehen .....	98
3	Parteien im Schlaraffenland: Und sie wollen immer mehr .....	104
4	Parteisteuern: Wie die Parteien ihre Zöglinge melken .....	111
5	Spenden an Parteien und Abgeordnete: Institutionalisierte Korruption .....	114
6	Parteistiftungen: Die gesetzlosen Sechs .....	120
7	Der Parteienstaat: Leibholz' schweres Erbe .....	124
8	Parteiinterne Ochsentour: Lebensferne Tretmühle zur Macht .....	126
9	Politische Parteien: Korrupte Organisationen? .....	129

### V Abgeordnete

1	Abgeordnete: Parteifunktionäre statt Volksvertreter .....	138
2	Diätenerhöhung: Wie Abgeordnete sich selbst bedienen und die Wahrheit verdrehen .....	140
3	Zusatzeinkommen von Abgeordneten: Volle Publikation unerlässlich .....	149

4	Landtagsabgeordnete: Volle Bezahlung für Halbtagsjob	152
5	Freiheit des Mandats: Ein schöner Traum	157
6	Parlamentarische Unverantwortlichkeit von Abgeordneten: Ein überholtes Vorrecht	160
7	Abgeordnetenmitarbeiter: Missbrauch von Steuergeld	162
8	Europäische Union: Schlaraffenland für Politiker und Parteien	164
9	Berufspolitiker: Dilettanten im Amt?	167
10	Entschädigung: Der Stein der Weisen	171

## VI Parlamente

1	Die demokratische Legitimation des Bundestags: Eine bloße politische Formel	175
2	Verbeamtung: Die sogenannte Repräsentation des Volkes	178
3	Der lange Arm der politischen Klasse: Der Wissenschaftspreis des Bundestags	181
4	Europaparlament: Kein Parlament	185
5	Sofortmaßnahmen: Gegen Unverantwortlichkeit und Verdrossenheit	186

## VII Gewaltenteilung

1	Erosion der Gewaltenteilung: Eine rechtsstaatlich-demokratische Bankrotterklärung	190
2	Minister als Abgeordnete: Ein unmöglicher Spagat	194
3	Staatsanwälte: Am Zügel der Politik	196
4	Parteienfinanzierung: Scheinkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht	200
5	Hofkommissionen: Irreführung der Öffentlichkeit	203
6	Bundespräsident: Von der Macht eines Machtlosen	207

## VIII Föderalismus und Bundesländer

- 1 Neugliederung der Bundesländer:  
Versagen aus Opportunismus . . . . . 211
- 2 Der gefesselte Riese: Konstitutionelle Lähmung  
der Republik . . . . . 214
- 3 Perversion der Politik:  
Organisierte Unverantwortlichkeit . . . . . 217

## IX Gerichte

- 1 Prozesse von endloser Dauer:  
Wer richtet die Richter? . . . . . 221
- 2 Richter: Ohne Verantwortung? . . . . . 225
- 3 Die Kleinen hängt man, die Großen  
lässt man laufen: Der Deal im Strafprozess . . . . . 227

## X Wissenschaft und Schulen

- 1 Wissenschaft an den Problemen vorbei:  
Warum Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft  
versagen . . . . . 232
- 2 Staatsrechtslehre: Nicht ohne faschistische  
U-Boote . . . . . 234
- 3 Schulen und Lehrer: Vernachlässigung des  
Wichtigsten . . . . . 236

## XI Medien

- 1 Die vierte Gewalt: Ein Teil des Problems . . . . . 239
- 2 Politische Korrektheit: Öffentliches Leugnen  
privater Wahrheit . . . . . 242
- 3 Talkshows: Fernsehen als Parlamentsersatz? . . . . . 245
- 4 Außen- und Europapolitik:  
Mediale Inszenierung . . . . . 246

## XII Folgen der Wiedervereinigung

- 1 Die verspielte Einheit: Aus Machtstreben  
und Gewinn gier . . . . . 249
- 2 Die sogenannte Bodenreform:  
Unrecht aus Opportunität . . . . . 254

### **XIII Wirtschaft**

- 1 Der Mittelstand: Zwischen allen Stühlen . . . . . 257
- 2 Überzogene Vorstandsgehälter trotz Misswirtschaft:  
Wer kontrolliert die Wirtschaftsbosse? . . . . . 259
- 3 Diener vieler Herren: In der Wirtschaft ganz  
normal? . . . . . 266
- 4 Kontrollierte Kontrolleure: »Gleichschaltung« von  
Betriebsräten . . . . . 268
- 5 Strompreise in Deutschland: Gegen die  
Konzerne scheint kein Kraut gewachsen . . . . . 272
- 6 Landesbanken: Vom Prestigeinstitut zum  
Klotz am Bein . . . . . 274
- 7 Funktionäre: Unselige Macher in Politik,  
Verwaltung, Wirtschaft und Verbänden . . . . . 277

### **XIV Lobbying und Pluralismus**

- 1 Lobbying: Zwischen Notwendigkeit und  
Missbrauch . . . . . 280
- 2 Pluralismus: Wunsch und Wirklichkeit . . . . . 285

### **XV Korruption**

- 1 Politische Korruption: In Deutschland erlaubt . . . . . 289
- 2 Pantouflage: Wie man sein Amt ungestraft  
zu Geld macht . . . . . 292
- 3 Sponsoring der öffentlichen Hand: Zwischen  
Wohltätigkeit, Werbung und Korruption . . . . . 295
- 4 Whistleblower: Denunziant oder Anwalt des  
öffentlichen Interesses? . . . . . 296
- 5 Flick-Skandal: Sturz einer Regierung . . . . . 298

### **XVI Zukunft unserer Kinder**

- 1 Mangelnde Nachhaltigkeit:  
Das strukturelle Defizit . . . . . 301
- 2 Staatsverschuldung: Geißel der Nationen . . . . . 305
- 3 Dinks (Double income, no kids):  
Verweigerung der Verantwortung . . . . . 308

4 Kinderwahlrecht: Institutionelle Stärkung der Zukunft .....	311
<b>Des Buches roter Faden .....</b>	<b>314</b>
<b>Zum Schluss: 16 Thesen .....</b>	<b>341</b>
Personenregister .....	345
Sachregister .....	351

## Zur Einführung

Politiker und Honoratioren, die bei öffentlichen Anlässen die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse Deutschlands in den Blick nehmen, kommen nur allzu gern in Festtagslaune und streichen die Sternstunden der deutschen Demokratie heraus. In diesem Buch wird die andere Geschichte der Republik hinter den vollmundigen Erfolgsmeldungen erzählt. Hier trifft der Leser auf eine erschreckende Fülle von Versäumnissen, gezielten Täuschungen, Rechtsbrüchen und politischer Verantwortungslosigkeit. Aus purem Egoismus haben vor allem die politische und die wirtschaftliche Klasse in erstaunlicher Kontinuität seit den Gründungsjahren die Weichen falsch gestellt und dringend notwendige Anpassungen unterlassen. Angesichts der Unterdrückung dieser Schattenseite unserer Demokratie in der öffentlichen Diskussion erscheint es legitim, sie hier besonders hervorzuheben. Ist die Rute verbogen, so sagt schon das Sprichwort, kann man sie nur richten, indem man sie nach der anderen Seite biegt. Das Buch handelt deshalb von Tatsachen und Zusammenhängen, die aus Gründen der Ideologie und der sogenannten politischen Korrektheit meist ungenannt bleiben. Von Sachverhalten, die aus dem Sprachgebrauch verbannt, und von Begriffen, denen ein Inhalt untergeschoben wird, der mit ihrer eigentlichen Bedeutung nichts mehr zu tun hat. Die Dinge beim Namen nennen und mit den Problemen offen umgehen ist erste Voraussetzung für eine Wende zum Besseren und die Entwicklung konkreter Reformvorschläge.

Für den unvorbereiteten Leser mag die Ansammlung von Aufregern, die das Buch enthält, wie ein Schock wirken. Immerhin wird der Stoff dadurch leichter verdaulich, dass er in wohlbemessene Portionen aufgeteilt ist. In 82 in sich geschlossenen Texten, die in 16 Kapitel gegliedert sind, werden Defizite und

Auswüchse in Politik, Gerichtsbarkeit und Wirtschaft beleuchtet. Das neue Format entspricht einem vielfachen Wunsch von Lesern nach handlicher und eingängiger Darstellung. Anders als sonst bei Sachbüchern muss man sich nicht erst lange einlesen, um wirklich etwas »mitzunehmen«. Die kompakten Texte fördern Erschütterndes zu Tage, regen zu unkonventionellem Nachdenken an, und vielleicht stimulieren sie sogar zu politischem Handeln. Man kann sich je nach Geschmack in kürzester Zeit informieren oder – dank der Querverweise, des zusammenfassenden Schlusskapitels und der 16 Thesen am Ende des Buches – auch intensiver mit der Sache beschäftigen.

Das Buch ist die Quintessenz intensiver Recherchen des Autors auf der Basis jahrzehntelanger Beschäftigung mit den politisch-gesellschaftlichen Zuständen in Deutschland. Wer sich nicht vom vordergründigen Schein blenden lassen will, findet hier die richtige Anleitung und die nötige Aufklärung, die »neuen Kleider« der heute Mächtigen zu durchschauen und die politische und wirtschaftliche Klasse nackt dastehen zu sehen.

Die einzelnen Texte sind nicht isoliert aneinandergereiht, sondern werden durch ein inneres Band zusammengehalten. Indem die Ziele und Motive der Akteure – die von den öffentlich behaupteten völlig abweichen – hinterfragt werden, wird der übergreifende Zusammenhang deutlich. Das – ansonsten sorgfältig verborgene – Netzwerk hinter dem auf der Schaubühne präsentierten Politstück wird erkennbar. Zugleich zeigt sich, dass und auf welche Weise die Institutionen, die dieser Doppelzüngigkeit Vorschub leisten, allmählich von den Akteuren selbst deformiert worden sind, um ihre egoistischen Ziele besser durchsetzen zu können. Das Ergebnis ist eine krasse Diskrepanz zwischen dem öffentlich immer wieder beschworenen Ideal und den real existierenden Zuständen, die sich – angesichts der Herausforderungen, vor denen unser Gemeinwesen steht – als fatal zu erweisen droht. Denn die verdorbenen Institutionen passen nicht mehr und verlieren ihre Steuerungskraft. Die gesetzten Anreize und Schranken vermögen die Akteure in Politik, Verwaltung und Wirtschaft nicht mehr so zu dirigieren, dass ihre Entscheidungen möglichst zum Vorteil für die Gemeinschaft ausschlagen. Es herrscht ein Zustand organisierter Unverantwortlichkeit.

Die Zusammenhänge, die zur Verdeutlichung der großen Linie am Schluss dieses Buches ausführlicher dargestellt sind, werden nirgendwo sonst thematisiert, weder von der etablierten Wissenschaft noch von der Publizistik. Einzelne Problemfälle treten zwar immer wieder in Erscheinung. Oft werden sie auch skandalisiert und sind deshalb unübersehbar. Doch was diese Welt »im Innersten zusammenhält«, das eigensüchtige Streben der sogenannten Eliten, ihre weit gesponnenen Beziehungsgeflechte und die spezifische Wirkungsweise der pervertierten Institutionen, bleibt im Verborgenen. Fast alle staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wortführer halten an einem normativ aufgeladenen, aber wirklichkeitsfernen Bild von sich selbst und von der Funktionsweise unserer Institutionen fest. Die Zusammenhänge herzustellen und die Realverfassung unseres Landes hinter den auf Glanzpapier vorgeschobenen Normativverfassungen zu enthüllen gilt als tabu. Solche Entzauberung müsste, so scheint man instinktiv zu befürchten, ja auch die Grundvorstellungen, auf denen Staat und Gesellschaft beruhen, ins Wanken bringen und die Legitimität der Herrschaft im Staat, in der Wirtschaft, in Verbänden und Medien erschüttern. In Wahrheit kann nur ungeschminkte Offenheit die Basis schaffen, um die tief gehenden Defizite unseres Gemeinwesens zum Wohle aller zu beseitigen. Der Idee nach hat die Demokratie ja auch den großen Vorzug, dass sie die öffentliche Diskussion ihrer Mängel erlaubt und so einer Versteinerung vorbeugt und ihre Leistungsfähigkeit auch gegenüber neuen Herausforderungen bewahrt.

Hält man sich also nicht an die Tabuisierung – und das sollte die ureigenste Aufgabe des Wissenschaftlers sein – und schiebt den interessen- und machtbefindlichen Schleier beiseite, entsteht ein Gesamtbild, das zu schlüssigen Erklärungen führt und weitgehende Folgerungen für Staat und Gesellschaft erzwingt. Das dafür erforderliche theoretische Rüstzeug ist im Ansatz da und dort und in unterschiedlichen Disziplinen durchaus vorhanden. Aber auch die Wissenschaft ist schwerfällig wie ein Tanker und vermag nur ganz langsam eine neue Richtung einzuschlagen. Zudem stehen diejenigen Wissenschaftler, die sich mit Parteien, Verbänden etc. befassen, diesen meist so nahe, dass sie ihnen nicht wehtun wollen. Deshalb scheut man davor zurück, die isolierten Ansätze zu einem problemorientierten Ganzen zu-

sammenzufügen, eine umfassende Gesamtsicht zu entwickeln und diese konsequent auf die verschiedenen Bereiche unseres Gemeinwesens anzuwenden. Genau dies aber wird im vorliegenden Buch versucht.

# I Volkssouveränität und Verfassung

## 1 Volkssouveränität: Usurpation durch die politische Klasse

Die demokratische Bewegung hat das Gottesgnadentum, das die Herrschaft der Monarchen und des Adels über Jahrhunderte legitimiert hatte, als fromme Lüge entlarvt und an ihre Stelle die – unter gewaltigen Blutopfern erkämpfte – Volkssouveränität gesetzt. Doch die erweist sich heute ebenfalls als bloßes herrschaftsstützendes Trugbild, mit dem nunmehr eine neue politische Klasse ihrer Stellung ideologischen Glanz zu verleihen und das Volk ruhig zu stellen sucht.

Die viel beschworene Volkssouveränität, die die Basis unseres ganzen demokratischen Staatsaufbaus darstellt, ist bei genauem Hinsehen nichts weiter als eine Fiktion. Weder beruht das Grundgesetz von 1949 auf Entscheidungen des Volkes, noch hat das deutsche Volk heute über die europäische Verfassung (die nun nicht mehr so heißen darf) mit zu entscheiden – und über Erweiterungen der EU schon gar nicht.

Volkssouveränität bedeutet: Die Schaffung der Verfassung als politisch-rechtlicher Grundlage eines Gemeinwesens ist Sache des Volkes. Eine solche »Verfassung ist nichts anderes als die in Rechtsform gebrachte Selbstverwirklichung der Freiheit des Volkes. Darin liegt ihr Pathos, und dafür sind die Völker auf die Barrikaden gegangen.« So hatte es der SPD-Abgeordnete Carlo Schmid im Parlamentarischen Rat, der das Grundgesetz in den Jahren 1948 und 1949 konzipierte, formuliert. Doch darum ist es in unserer Republik schlecht bestellt. Selten war ein Volk so sehr von der Gestaltung »seiner« Verfassung ausgeschlossen wie das deutsche. Zwar behauptet die Präambel des Grundgesetzes das Gegenteil: »Das deutsche Volk« habe sich »kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grund-

gesetz« gegeben, und Art. 20 postuliert, »alle Staatsgewalt« gehe »vom Volke aus«. Die herrschende deutsche Verfassungslehre nimmt – staatstragend, wie sie ist – die vollmundigen Sätze für die Wirklichkeit und schließt daraus, die Organe der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit seien schon dadurch demokratisch legitimiert, dass das Grundgesetz sie nennt. Doch die ganze Konstruktion steht auf tönernen Füßen, weil die genannten Sätze schlichtes Wunschdenken sind. In Wahrheit fehlt dem Grundgesetz selbst die erforderliche demokratische Legitimation. Die sogenannte bundesdeutsche Volkssouveränität ist ein ideologisch verbrämtes Traumgebilde.

Dass die Väter des Grundgesetzes so taten, als ob, hatte seine Gründe: Seit der Aufklärung und den darauf fußenden Menschenrechtserklärungen gelten nur solche Verfassungen als anerkennenswert, die das Volk sich selbst gegeben hat. Dieses Prinzip gehört zu den »unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten«, zu denen sich das »Deutsche Volk« gemäß Art. 1 Abs. 2 Grundgesetz ausdrücklich »bekennt«. Dementsprechend sind die 1946 und 1947 erlassenen Verfassungen der Länder der späteren Bundesrepublik regelmäßig von Versammlungen beschlossen worden, die zu diesem Zweck direkt vom Volk gewählt worden waren, und vor ihrem Inkrafttreten wurden sie vom Volk in Abstimmungen angenommen.

Alles das fehlt beim Grundgesetz. Tatsächlich waren es die westlichen Besatzungsmächte, die die Entstehung des Grundgesetzes beherrschten. Sie dekretierten den Erlass des Grundgesetzes, nahmen massiv Einfluss auf seinen Inhalt und stellten sein Inkrafttreten unter den Vorbehalt ihrer Genehmigung. Und selbst der Parlamentarische Rat war keineswegs vom Volk eingesetzt, sondern von den Landesparlamenten, die das Grundgesetz auch mehrheitlich beschlossen. Nach den Landesverfassungen waren die Landesparlamente dazu aber gar nicht befugt. Sie waren von den Bürgern für ganz andere Aufgaben gewählt worden. In ihrer Wahl konnte deshalb keine Ermächtigung zur Bundes-Verfassungsgebung seitens des Volkes gesehen werden. Und auch abschließend durften die Westdeutschen nicht über das Grundgesetz abstimmen, obwohl selbst die Alliierten dies ausdrücklich verlangt hatten (dies aber später nicht energisch durchsetzten).

Im Parlamentarischen Rat war man sich des konstitutiven Mangels auch völlig bewusst. Sein Präsident, der spätere Bundeskanzler Konrad Adenauer, bekannte freimütig: »Wir sind keine Mandanten des deutschen Volkes, wir haben den Auftrag von den Alliierten«, und Carlo Schmid sprach unumwunden von einer Form der »Fremdherrschaft«. Deshalb hatte der CDU-Abgeordnete Bernhard von Brentano, der spätere Außenminister, bei der zweiten Lesung des Grundgesetzes den Antrag gestellt, das Volk wenigstens über das Grundgesetz abstimmen zu lassen, und dies so begründet:

»Indem wir anerkannt haben, dass die Staatsgewalt vom Volke ausgeht, haben wir ein unverzichtbares, aber auch unabdingbares Recht des Volkes anerkannt, über sein politisches Schicksal selbst zu entscheiden... Nicht wir, sondern nur die Gesamtheit des Volkes kann die Verfassung mit dem Vertrauen ausstatten und sie damit zu lebendiger Wirksamkeit bringen, die für eine gesunde Entwicklung unserer Demokratie Voraussetzung ist.«

Der Antrag fand zwar die Zustimmung der FDP und der KPD, wurde aber von der Mehrheit niedergestimmt. Damals ließ sich die Ablehnung immerhin einigermaßen plausibel begründen: Das Grundgesetz unterliege der Kontrolle der Besatzungsmächte und erfasse auch nur die Deutschen der drei westlichen Besatzungszonen. Es sei deshalb keine echte demokratische Verfassung und könne ohnehin nur vorläufigen Charakter haben, daher auch bloß die Bezeichnung »Grundgesetz«. Zudem stand der Parlamentarische Rat unter dem Eindruck einer akuten Ost-West-Krise. Das von den Sowjets blockierte Berlin musste mit »Rosinenbomben« entsetzt werden, die in Frankfurt im Minutentakt starteten und landeten – unmittelbar über den Köpfen der Ratsmitglieder. Man fürchtete, die Kommunisten würden eine Abstimmung der Demokratie-entwöhnten Deutschen als Agitationsplattform missbrauchen.

Die damaligen Argumente gegen die Verfassungsgebung durch das Volk waren allerdings durchweg zeitgebunden und sind spätestens mit der Wiedervereinigung entfallen. Die Väter der Verfassung hatten dafür in weiser Voraussicht auch Vorsorge getroffen. Denn das Grundgesetz sieht in seinem Schlussartikel 146 für den Fall der deutschen Wiedervereinigung seine eigene Ablösung vor, sobald »eine Verfassung in Kraft tritt, die

von dem deutschen Volk in freier Selbstbestimmung beschlossen worden ist«. Das erforderliche Ausführungsgesetz zu dieser Vorschrift, das auch eine Initiative aus der Mitte des Volkes ermöglichen würde, hat das Parlament aber bisher zu erlassen versäumt. Dafür, dass der Weg des Art. 146 GG nach der Vereinigung nicht beschritten und die demokratische Legitimation nicht nachgeholt wurde, gibt es keine stichhaltige Begründung – außer die Machtinteressen der politischen Klasse. Auch die nach der Hitlerdiktatur zunächst von vielen unterstellte Unmündigkeit des deutschen Volkes sollte nach fünfzig Jahren demokratischer Praxis im Westen und nach erfolgreicher basisdemokratischer Revolution im Osten (»Wir sind das Volk«) inzwischen eigentlich als überwunden gelten.

Zusammenfassend muss man feststellen: Die angebliche Volkssouveränität ist eine mit den vollmundigen Behauptungen des Grundgesetzes unvereinbare Lüge, für die es heute keine Rechtfertigung mehr gibt. Teile der deutschen Staatsrechtslehre, für die z.B. Gerd Roellecke steht, geben das Fiktive der bundesdeutschen Volkssouveränität denn auch offen zu.

Das hat die gewichtige Konsequenz, dass die demokratische Legitimation, die alle Staatsorgane vom souveränen Volk herleiten, entfällt. Geht man davon aus, die Verfassung beruhe auf dem Willen des Volkes, wird nämlich auch den Institutionen, die die Verfassung geschaffen und denen sie Funktionen zugewiesen hat, eine Art demokratische Salbung zuteil. Dann erhalten Bundestag, Regierung, Präsident, Verfassungsgericht etc. verfassungsunmittelbare sogenannte institutionelle und funktionelle demokratische Legitimation (so das Bundesverfassungsgericht und die herrschende Staatsrechtslehre). Da dem Grundgesetz selbst aber die demokratische Legitimation fehlt, fällt die ganze Konstruktion in sich zusammen wie ein Kartenhaus (zur sogenannten personellen demokratischen Legitimation, die angeblich durch die Wahl des Bundestags vermittelt wird, siehe S. 42 ff.).

Der größte Teil der Staatsrechtslehrer will das Fehlen der Volkssouveränität denn auch auf gar keinen Fall wahrhaben. Zu ihnen zählt Reinhard Mußnug. Er flüchtet in die Behelfstheorie, das demokratische Defizit des Grundgesetzes sei durch die hohe Wahlbeteiligung bei der ersten Bundestagswahl im Herbst 1949 geheilt worden. Doch das widerspricht jeder

Logik: Bei Bundestagswahlen stand damals wie heute nur die Entscheidung zwischen bestimmten Parteien, die um die Regierungsbildung wetteifern, nicht aber eine Entscheidung für oder gegen das Grundgesetz zur Debatte. Die genannte These ist letztlich nur Ausdruck einer ideologischen Überhöhung des Status quo und der Maxime, dass nicht sein kann, was nicht sein darf: Eine sich als demokratisch ausgebende Verfassung *muss* demokratisch legitimiert sein. Ist sie es nicht, muss man es irgendwie hinbiegen.

Eine andere Lehrmeinung, für die z.B. der Staatsrechtslehrer und frühere Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof steht, versucht, die Frage, ob das Volk das Grundgesetz angenommen habe oder nicht, überhaupt als irrelevant abzutun: Da die Zustimmung der Bürger einer bestimmten Generation alle späteren Generationen ohnehin nicht binden könne, spiele es heute keine Rolle mehr, ob das Volk früher einmal zugestimmt habe oder nicht. Doch dieser Argumentation ließe sich dadurch leicht der Boden entziehen, dass man nicht nur das überfällige Ausführungsgesetz zu Art. 146 GG erließe, sondern auch *jeder* Generation das Recht gäbe, auf das Grundgesetz einzuwirken – ein Gedanke, den die Politikwissenschaftlerin Heidrun Abromeit in die Diskussion gebracht hat. Zu diesem Zweck müsste man auch auf Bundesebene Volksbegehren und Volksentscheide einführen, mittels derer das Volk das Grundgesetz jederzeit ändern könnte (was fast alle Bundesländer hinsichtlich ihrer Landesverfassungen bereits vorsehen). Dann wiederum könnte das Nicht-Gebrauch-Machen von der Möglichkeit, das Grundgesetz zu ändern, vernünftigerweise als Einverständnis mit dessen aktuellem Inhalt verstanden werden. Es gibt also durchaus einen Weg, die Souveränität des deutschen Volkes zu verwirklichen, und zwar die Souveränität der gegenwärtigen *und* aller zukünftigen Generationen. Man muss dem Bundesvolk lediglich ein Recht geben, das auf Landesebene ganz selbstverständlich ist.

Übrigens: Der Gedanke, jede Verfassung müsse von Zeit zu Zeit überprüft werden und jede Generation eines Volkes müsse das Recht haben, über ihre Verfassung neu zu befinden, ist zeitlos. Der Gedanke stammt von Thomas Jefferson, dem »Vater« der amerikanischen Verfassung, und er ist zum Beispiel in US-Bundesstaaten auch realisiert. In Michigan, Illinois, Missouri

und anderen Staaten bestimmt die Verfassung, dass die Bürger alle zwanzig Jahre per Volksabstimmung darüber entscheiden dürfen, ob eine neue verfassungsgebende Versammlung einberufen werden soll oder nicht.

In Deutschland ist die Herstellung der Volkssouveränität allerdings schwierig und stößt auf große Widerstände. Denn in die Position, die dem Volk vorenthalten wird, ist inzwischen die politische Klasse eingerückt. Sie hat die Souveränität an sich gerissen und macht gegen jeden Versuch, das zu ändern, massiv Front – nicht zuletzt dadurch, dass sie diesen Sachverhalt ideologisch verschleiert und ein gezieltes Sperrfeuer gegen jeden, der um Aufklärung bemüht ist, entfacht. In fraktions- und länderübergreifender Einigkeit gestaltet die politische Klasse die Verfassung nach ihren Belangen, vor allem die für den Erwerb und Erhalt der Macht zentralen Regeln: das Wahlrecht, die Übergröße der Parlamente, die Finanzierung von Parteien, Fraktionen und Parteistiftungen, die Überversorgung von Politikern, die parteipolitische Vergabe von Posten, die Deformation des Föderalismus und die prägende Struktur der politischen Willensbildung insgesamt. Sie wird auch direktdemokratische Elemente kaum freiwillig auf Bundesebene einführen.

Auch auf Europaebene bleibt das deutsche Volk bisher außen vor. Wichtige Abstimmungen, etwa über die Einführung des Euro, die sogenannte europäische Verfassung (auch wenn man sie seit der Regierungskonferenz von Heiligendamm vom Juni 2007 nicht mehr so bezeichnet) und die Erweiterung der EU, erfolgen nur im Bundestag – und dort auch noch im Wege bloßen Abnicken und ohne wirkliche Debatte. Das Volk bleibt ausgeschlossen, ganz zu schweigen von einer Volksabstimmung, wie sie etwa in Frankreich, Dänemark, Irland, den Niederlanden und anderen Ländern stattgefunden hat.

Dabei hatten große Teile des politischen Establishments zu Beginn des europäischen Verfassungsgebungsprozesses auch in Deutschland die Notwendigkeit einer Volksabstimmung über die europäische Verfassung selbst eingeräumt. Ministerpräsidenten wie Peter Müller (Saarland), Wolfgang Böhmer (Sachsen-Anhalt), Dieter Althaus (Thüringen) und Edmund Stoiber (Bayern) plädierten für ein Referendum. Stoiber: »Bei Fragen von fundamentaler Bedeutung darf nicht über die Köpfe der Bür-

ger hinweg entschieden werden.« Und am 26. November 2001 sprachen sich CDU und CSU insgesamt für ein Referendum über eine europäische Verfassung aus. Doch am Ende des Prozesses hatte man alle guten Vorsätze vergessen, fiel wieder auf die Abwehrhaltung gegen direkte Demokratie zurück, und auch die Spitzen der Union fügten sich in eine rein parlamentarische Ratifikation, die dann auch noch in eine regelrechte Farce ausartete: Auf der Bundestagssitzung im Mai 2005 wurde jede Kritik von der Fraktionsregie unterdrückt. Kein Gegner des Vertragswerkes durfte ans Rednerpult. Neunzig Abgeordnete konnten ihre Erklärungen nur schriftlich zu Protokoll geben. Dahinter stand nicht zuletzt die Absicht, der kurz darauf folgenden Volksabstimmung in Frankreich durch ein geschlossenes Ja zur europäischen Verfassung ein Signal zu geben. So wurde die gesamte deutsche Volksvertretung, wie der Politikwissenschaftler Otmar Jung mit Recht kritisiert, in unwürdiger Weise »für eine außenpolitische ›Geste‹ der Demonstration instrumentalisiert«.

Dass die Entscheidungen in aller Eile über die Köpfe der Bevölkerung hinweg getroffen wurden, erstickte jede breite und tief gehende öffentliche Diskussion. Wie immer, wenn das Volk nichts zu sagen hat, fehlte jede fundierte Erörterung des Für und Wider, obwohl es um wahrhaft fundamentale Fragen ging, nämlich um die Übertragung von Teilen der Souveränität von Bonn bzw. Berlin auf Brüssel. Das Bewusstsein der politischen Klasse, die Bürger nicht überzeugen zu müssen, und das Gefühl der Bürger und Medien, doch nichts bewirken zu können, weil alles schon entschieden sei, nahm jeder großen Debatte schon im Ansatz die Motivation.

Warum eigentlich dürfen nur die Bürger anderer EU-Staaten über europäische Verfassungsfragen abstimmen und nicht auch die Deutschen? In Sachen Europa ist die direkte Mitbestimmung der Bürger genau so unerlässlich wie in grundlegenden nationalen Fragen (siehe S. 73 ff.). Über den neuen EU-Reformvertrag findet nun allerdings auch in Frankreich und den Niederlanden keine Volksabstimmung mehr statt. Begründung: Das Risiko einer Ablehnung sei zu hoch, und der Vertrag sei ja auch keine Verfassung mehr. In Wahrheit ist er fast inhaltsgleich mit dem früheren Text. Hier zeigt sich, wie die europäische Demokratie immer weiter erodiert. Immerhin: Min-

destens die Iren stimmen über die europäische Verfassung ab, im Mai oder Juni 2008.

## **2 Verfassung: Sicherung oder Gefährdung des Gemeinwohls?**

Ferdinand Lassalle sah in Verfassungen schon vor eineinhalb Jahrhunderten nichts weiter als den Ausdruck der jeweiligen Machtverhältnisse. Bloß werde das durch idealistische Konstrukte verschleiert. Lassalle wandte sich gegen die Ausbeutung der Arbeiterschaft. Wird heute aber nicht das ganze Volk ausgebeutet – durch die politische Klasse, die den Staat in Besitz genommen und die Verfassung ihren Zwecken nutzbar gemacht hat?

Seit den Ursprüngen der modernen Demokratie in den USA und in Frankreich unterscheidet die Verfassungstheorie zwischen der verfassungsgebenden Gewalt (*pouvoir constituant*), die durch Erlass der Verfassung ausgeübt wird, und der durch die Verfassung *geschaffenen* Gewalt (*pouvoir constitué*), die jeweils durch Wahlen eingesetzt wird. Beides, der Erlass der Verfassung und die Wahl der Regierung, steht in der Demokratie dem Volke zu. Die Verfassung soll die Voraussetzungen für bürgernahe und gute Politik schaffen und die Akteure daran hindern, statt dem Wohl des Volkes ihr eigenes Wohl zu verfolgen. Sie hat vor allem drei Funktionen: die Staatsmacht demokratisch zu legitimieren, Machtmissbrauch zu verhindern und günstige Bedingungen für die Gemeinwohlgestaltung durch die Politik zu sichern. In Bundesstaaten mit kommunaler Selbstverwaltung grenzt die Verfassung zusätzlich die Kompetenzen von Bund, Ländern und Gemeinden voneinander ab.

Demokratische Legitimation verlangt, dass zunächst einmal die Verfassung selbst und damit auch alle von ihr geschaffenen Institutionen und die ihnen zugewiesenen Funktionen auf dem Willen des Volkes beruhen. Daran fehlt es beim Grundgesetz, wie wir gesehen haben (siehe S. 15 ff.). Demokratische Legitimation verlangt weiter, dass die Mitglieder des Parlaments vom Volk gewählt werden und damit auch der Kanzler, der Bundespräsident, die Verfassungsrichter und alle anderen vom Parlament gewählten Amtsträger zumindest mittelbar demokratisch

legitimiert sind. Auch daran fehlt es in unserer Republik (siehe S. 42 ff. und 175 ff.).

Machtmissbrauch soll verhindert werden durch Gewaltenteilung und Grundrechte sowie deren Sicherung durch das Bundesverfassungsgericht. Günstige Bedingungen für gute Politik zu schaffen ist vor allem die Aufgabe des Wahlsystems, das den Kern des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips bildet.

Wie aber soll eine solche Verfassung, die auch eigennützige Akteure dazu bringt, die Interessen der Bürger, und zwar möglichst vieler Bürger, zu verfolgen, zustande kommen? Wenn sie schon nicht aus dem Willen des Volkes hervorgegangen ist, muss sie jedenfalls so gestaltet werden, dass sie zumindest als aus dem Willen der Bürger hervorgegangen *vorgestellt* werden kann. Das verlangt Unabhängigkeit und Neutralität derer, die die Verfassung konzipieren. Können Politiker, die später selbst an die Regierung kommen wollen, aber wirklich dazu gebracht werden, bei Festlegung der Spielregeln ihre Eigeninteressen zu unterdrücken? Der Sozialphilosoph John Rawls will allen einen »Schleier des Nichtwissens« überstreifen, der ihnen ihre eigenen Interessen verbirgt und so wirkliche Unbefangenheit schafft – ähnlich dem Bild der Justitia, deren Augen verbunden sind, damit sie »ohne Ansehen der Person«, also unbeeinflusst und gerecht, entscheiden kann.

Doch diese zentrale Voraussetzung für eine gute Verfassung, die Unabhängigkeit des Verfassungsgesetzgebers, liegt in unserer Republik nicht vor. Diejenigen, die die Verfassung beschließen, sind alles andere als neutral. Die Regeln des politischen Kampfes werden bei uns von den Kämpfern selbst, das heißt der politischen Klasse, gemacht. In vielen Fällen fehlt überhaupt eine grundgesetzliche Regelung. Grundlegende Bestimmungen, die eigentlich in die Verfassung gehören, werden stattdessen dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Beispiele sind Wahlgesetze, Abgeordneten- und Ministergesetze sowie das Parteiengesetz. Sie sind materielles Verfassungsrecht, stehen aber dennoch nicht im Grundgesetz. Das erleichtert es den Kämpfern um die Macht, sie an ihren Interessen auszurichten. Die politische Klasse hat das Wahlrecht so verfälscht, dass es dem Wähler keine Wahl mehr lässt und den Wettbewerb der Personen und Parteien krass zugunsten der Etablierten ver-



Hans Herbert von Arnim

## **Die Deutschlandakte**

Was Politiker und Wirtschaftsbosse unserem Land antun

ORIGINALAUSGABE

Paperback, Klappenbroschur, 368 Seiten, 12,5 x 20,5 cm  
ISBN: 978-3-570-01024-2

C. Bertelsmann

Erscheinungstermin: April 2008

### Schwarzbuch Deutschland

Parteienpatronage, überbordende Bürokratie, gleich geschaltete Medien, Justiz unter dem Einfluss der Politik sowie Großunternehmen, in denen Korruption zum alltäglichen Geschäft gehört: Es ist wirklich etwas faul in unserem Staate, und der Fisch stinkt vom Kopf her. Die politische und wirtschaftliche Klasse agiert zunehmend im kontrollfreien Raum und im Zweifel eher im eigenen als im öffentlichen Interesse. Hans Herbert von Arnim lässt anhand einer langen Reihe von Missbrauchsfällen aus Politik, Verwaltung, Justiz, Wirtschaft und Gesellschaft ein ganzes System von Auswüchsen und Defiziten sichtbar werden. Sein Schwarzbuch Deutschland soll aufrütteln, bevor unsere Demokratie dauerhaften Schaden nimmt.