



PFREUNDSCHUH  
*in Heidelberg*

GERHARD PFREUNDSCHUH

## **Der Bürgerstaat**

### **7 Verfassung des Bürgerstaats**



Heidelberg 2021

Copyright © 2021 Gerhard Pfreundschuh

**Die einzelnen Abschnitte können kapitelweise und kostenlos als PDF-Dateien heruntergeladen werden.**

**Das Urheberrecht gilt insoweit, dass Zitate und Auszüge als solche gekennzeichnet werden müssen. Es ist also eine genaue Quellenangabe erforderlich.**

**Das Recht der Übersetzung in fremde Sprachen bleibt vorbehalten und beim Autor.**

**<https://pfreundschuh-heidelberg.de/downloads/der-buergerstaat/der-buergerstaat-kapitel-7.pdf>**

# Inhalt

7. Verfassung des Bürgerstaats.....	256
7.1 Die Staatsbürger sind der Staat.....	257
7.2 Vom Volk zum Staatsvolk.....	260
7.2.1 Das Volk.....	261
7.2.2 Die Nation.....	263
7.3 Die Staatsgewalt.....	267
7.3.1 Von der Allzuständigkeit zur Gewaltenteilung.....	268
7.3.2 Die vertikale Gewaltenteilung.....	272
7.3.3 Die horizontale Gewaltenteilung.....	280
7.3.4 Die dritte Trennung: Politik und Vollzug.....	293
7.3.5 Die Parlamentsdemokratie.....	294
7.3.6 Die Kanzlerdemokratie.....	299
7.3.7 Die Präsidentialdemokratie.....	302
7.4 Das Staatsgebiet.....	312
7.4.1 Körperschaftlicher Aufbau von unten.....	313
7.4.2 Grenzenlose Globalisierung.....	319
7.4.3 Kampf der Wirtschaftssysteme und Kulturen.....	321
7.4.4 Die Folgen für Europa .....	324
7.4.5 Die Folgen für Afrika .....	325

## 7. Verfassung des Bürgerstaats

*Wie ein roter Faden zieht sich durch unsere Abhandlung der Grundsatz: Der Staat ist die höchste Form der Selbstorganisation der Bürger.*

*Nun ist zu zeigen, welche Auswirkungen das auf Verfassung und Aufbau des Bürgerstaats hat. Gelten z.B. die theoretische Gegenüberstellung und damit die Trennung von Staat und Gesellschaft im Bürgerstaat?*

*Auch der Bürgerstaat besteht aus den drei Elementen: Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt (Drei-Elemente-Lehre). Heute meinen vor allem Weltbürger und Neoliberale, aber schon immer die Kommunisten, die Nationen und damit die herkömmlichen Staaten seien in Auflösung begriffen. Neuen großen, anonymen supranationalen Weltorganisationen gehöre die Zukunft. Wir haben gezeigt, dass dies unserem Menschenbild, unserer Kultur, den „Merkmale eines Bürgerstaats“ und der heutigen weltpolitischen Lage mit Großmächten und Groß-Nationen (China, Indien u.a.) nicht entspricht. Gerade „zerfallende Staaten“ sind eine Ursache für Elend, Not und Terror. So glauben wir auch nicht an eine staatenlose kommunistische End-Gesellschaft.*

*Damit lautet die erste Frage: Wie ist das Verhältnis der Gesellschaft zum Staat in einer bürgerstaatlichen Verfassung? Was ist anders als in der repräsentativen Demokratie und im Parteienstaat? Das führt zu aktuellen Fragen: Was hält die Gesellschaft zusammen? Wer ist das Volk? Nach Angela Merkel ist „Volk jeder, der in diesem Land lebt“. Das entspricht weder dem Grundgesetz noch der Staatslehre – auch nicht dem Bürgerstaat. Denn das deutsche Volk, die Staatsbürger sind der Staat (7.1 Die Staatsbürger sind der Staat).<sup>725</sup>*

*Das Grundgesetz spricht vom Deutschen Volk.<sup>726</sup> Nach der Staatslehre wird das Volk in zwei Stufen zum Staat. (1.) Es wird sich seiner Eigenart als Volk bewusst und will sie bewahren. (2.) Es wird zur Nation, wenn es den Willen zum eigenen Staat hat und ein Staatsvolk werden will.<sup>727</sup> Wir besprechen die Staatsmerkmale in der Reihenfolge: „7.2 Das Staatsvolk“, „7.3 Die Staatsgewalt“, „7.4 Die Staatsgebiet“.*

<sup>725</sup> Körperschaftlicher Staatsbegriff – wie die Gemeindebürger die Körperschaft „Gemeinde“ bilden, so die Genossen die Genossenschaft, ebenso beim Staat: „7.4.1 Körperschaftlicher Aufbau von unten“

<sup>726</sup> In der Präambel des Grundgesetzes wird das „Deutsche Volk“ sogar groß geschrieben.

<sup>727</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 43 ff.

## 7.1 Die Staatsbürger sind der Staat

Veranschaulichen wir uns die Staatswerdung zuerst an Israel und der Schweiz. Die Juden sind seit biblischen Zeiten ein Volk. Im Jahre 6 n.Chr. wurde ihr Königreich durch Kaiser Augustus endgültig zur römischen Provinz Judäa und verlor jede Eigenstaatlichkeit. Davor und danach begann ihre Vertreibung und Zerstreuung über das Römische Reich. Sie blieben jedoch trotz Verfolgung und Pogromen ein Volk mit eigener Religion und Kultur – ohne Staatsgebiet, ohne Staatsgewalt.

Die uralte Idee einer Rückkehr nach Israel wurde durch Theodor Herzls Schrift „Der Judenstaat“ im Jahr 1896 zu einer Bewegung. Es kam zu „illegalen“ Einwanderungen ins britische Mandatsgebiet, zur Gründung einer geheimen Armee (Hagana), die später in der israelischen Armee aufging. Doch erst mit der Staatsgründung 1948 bekamen die Israelis ein Staatsgebiet, konnten einen Staatsapparat mit Staatsgewalt aufbauen.

Dagegen entstand die Schweiz aus freien Landsgemeinden. Sie hatten von Anfang an ein Gemeindevolk mit Gebiet und Selbstregierung. Diese schlossen sich dann zu Kantonen und schließlich zur Eidgenossenschaft zusammen. Es war ein organischer und demokratischer Aufbau von unten nach oben.

Im Übrigen und genauer ist die Geschichte der Staatswerdung im Abschnitt „4. Vom Heerhaufen zum Bürgerstaat“ beschrieben. Wir sahen, dass der Absolutismus mit dem Monarchen (Alleinherrscher) es so sah: Der Staat mit Land und Leuten ist das Eigentum des Monarchen. „Ich bin der Staat“; der Satz wird zu Recht Ludwig XIV., dem französischen Sonnenkönig, zugeschrieben. Der Souverän darf wie ein Eigentümer alles bestimmen; dies ist der Obrigkeitsstaat. – Im Bürgerstaat ist das Volk der Souverän.

Roman Herzog bezeichnet in seiner Allgemeinen Staatslehre den Staat abstrakter „*als das bessere Gewissen und vielleicht auch als das Gehirn der Gesellschaft*“.<sup>728</sup> Damit müssen wir fragen: Was bedeutet diese Unterscheidung von klugem **Staat** und hirnloser **Gesellschaft** im Staat ohne Monarch? Eine vorläufige Antwort finden wir ebenfalls bei Herzog:

„Begrift man den Staat als Institution, also gleichsam als ein „Werkzeug“ oder „Instrument“ des Menschen zur besseren Bewältigung bestimmter Probleme,

---

<sup>728</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 151

... so stellt er nur einen bestimmten „Aggregatzustand“ des Volkes dar. ...  
*Moderne Gesellschaft und moderner Staat lassen sich also als das Volk in jeweils verschiedener Organisations- und Verhaltensweise definieren.*<sup>729</sup>

Trotzdem bleiben Roman Herzog und die Staatslehre bis heute bei der theoretischen **Trennung von Staat und Gesellschaft**. Diese hat die Staatstheorie des 19. Jahrhunderts gegen Landesherrn und Monarchen herausgearbeitet (Lorenz von Stein). Die Gesellschaft sollte ein staatsfreier Raum sein, in dem der Landesherr nichts zu suchen hat. Die wesentlichen Merkmale des modernen **Staates** sind nach Herzog die *dauerhafte Organisation*, das *Amt* und die *Herrschaft*.<sup>730</sup> **Gesellschaft** ist dagegen für ihn ein „*Selbstregulierungssystem*“, in dem heute, entgegen der liberalen Theorie, „private Herrschaftssysteme“ Macht ausüben.<sup>731</sup>

Damit stellt sich die Frage: Wer setzt in der „*vermachteten Gesellschaft*“ die **Vernunft gegen die Macht** durch? Wer ist die letzte Instanz für die Gewährleistung von Frieden und Freiheit, von Recht und Gerechtigkeit und all der genannten Merkmale des Bürgerstaats? Wir sagen: das **Volk** als *Träger der Staatsgewalt*. Nicht der Ausgang von Machtkämpfen in privaten Herrschaftssystemen oder in der politischen Klasse entscheidet. Das führt zum Vorrang, zum **Primat der Politik** mit ihrer Staatsgewalt über gesellschaftliche Teil- und Gruppeninteressen, auch der Wirtschaft.

Herzog macht sich Gedanken, ob heute die theoretische Trennung von Staat und Gesellschaft noch richtig ist.<sup>732</sup> Er bejaht dies, weil die „*permanente Organisation, das Amt und die Herrschaft*“ von der Gesellschaft aus betrachtet kein Element der Selbststeuerung, sondern der **Außen- oder Fremdsteuerung** sei. *Damit ist genau der Unterschied von Obrigkeits- und Bürgerstaat herausgearbeitet.*

Wer den Parteienstaat oder die spätrepräsentative Demokratie vor Augen hat, muss es so sehen. Doch der Bürgerstaat führt mit der Möglichkeit von Abstimmungen über alle Gesetze von der Außen- und Fremdherrschaft zur **Selbstorganisation** des Volkes. Der Bürgerstaat hebt die Trennung von Staat und Gesellschaft auf.

---

<sup>729</sup> *Kursivdruck* wie im Original – Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 141; zum Problem Trennung Staat und Gesellschaft S.145 f

<sup>730</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 93 Es begann mit dem Aufbau einer hauptamtlichen Polizei (Verwaltung) durch die Landesherren: 4.2 Der Polizeistaat (Verwaltungsstaat)

<sup>731</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 54 ff

<sup>732</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 145 f

Herzogs Allgemeine Staatslehre durchzieht noch der Gedanke, das Volk sei letztlich unfähig, das Hirn des Gemeinwesens zu sein. Heute im Zeitalter höchster Technisierung bleibe vieles den breiten Volksmassen verschlossen. Vielen, und da meint er auch sich selbst, sei z.B. die Stabilität der Deutschen Mark kaum zugänglich.<sup>733</sup> Tatsächlich hätten uns das Volk und eine Volksabstimmung vor einem unausgegorenen Euro bewahrt!

Nachdem Herzog Jahrzehnte als Minister und Abgeordneter in der Politik war, änderte er seine Meinung. So empfahl er 1993 im Hinblick auf Art. 146 GG, wonach das Grundgesetz mit einer Wiedervereinigung außer Kraft treten sollte, eine „Generalüberholung“ des Grundgesetzes. Er forderte vor allem mehr Kompetenzen für die Länder, den Umbau der Finanzverfassung und die Aufnahme von Volksabstimmungen in das Grundgesetz.<sup>734</sup> Dem ist voll zuzustimmen. Doch geschehen ist nichts.

Das führt zum **körperschaftlichen Staatsbegriff**, danach ist der Staat mit dem Volk identisch.<sup>735</sup> Es wurde schon gezeigt, dass städtische Bürgerschaften wie in Regensburg um 1200 zur „universitas“, d.h. zur juristischen Person wurden.<sup>736</sup> Diese konnte wie eine natürliche Person Rechtsgeschäfte abschließen (z.B. Grundstücke kaufen und besitzen). Das zeichnet auch heute Gemeinden, Länder, den Bund und alle „Körperschaften des öffentlichen Rechts“ (z.B. Universitäten) aus. Für uns ist der Staat eine „Körperschaft des öffentlichen Rechts“. Die Staatsbürger als Gesamtheit bilden diese Vereinigung. Auch die Stände, Städte und Eidgenossenschaften verstanden sich als „Korporationen“, was der lateinische Ausdruck für Körperschaften ist.

Der nächste Befreiungsschlag ist die **Genossenschaftlichkeit**, die Körperschaft gehört den Genossen, nicht dem Stadt- oder Landesherrn. So wie eine Genossenschaft aus den Genossen oder eine Familie aus den Familienmitgliedern besteht, so besteht der Staat aus den Bürgern. Das ist eine uralte und sachgerechte Vorstellung.

---

<sup>733</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 83 Später war Herzog mutiger. Er schrieb das Buch: „Marktwirtschaft in der Zwickmühle“, Hohenheim 2008

<sup>734</sup> Roman Herzog, Zukunft bauen: Erziehung und Bildung im 21. Jahrhundert, Stuttgart 1998, S. 10; auch: <http://www.bundespraesident.de/DE/Die-Bundespraesidenten/Roman-Herzog/roman-herzog-node.html>

<sup>735</sup> Genauer später bei „7.4 Das Staatsgebiet“ und „7.4.1 Körperschaftlicher Aufbau von unten“

<sup>736</sup> Vgl. oben „4.1 Lehenswesen und Ständeordnung“, auch von der Kaufmanns- zur Städtehanse. Dazu allgemein: Kurt Andermann, Oliver Auge (Hg.), Dorf und Gemeinde, Grundstrukturen der ländlichen Gesellschaft in Spätmittelalter und Frühneuzeit, Kraichgauer Kolloquien, Epfendorf 2012

## 7.2 Vom Volk zum Staatsvolk

*Wie wird ein Volk zum Staatsvolk, die Bürger zu Staatsbürgern? Die Staatslehre unterscheidet die Begriffe Volk, Nation und Staatsvolk. Wir durchschauen so, was den Staat zusammenhält und damit viele innen-, außen-, völkerrechtliche Konflikte und Kriege. Das gilt gerade für die „zerfallenden Staaten“, die heute viel Not, Elend und Terror verursachen.<sup>737</sup> Damit lassen sich womöglich aussichtreiche Strategien für die innere und weltweite Sicherheit und für Friedenordnungen entwickeln.*

***Völker** gibt es seit grauer Vorzeit, seit Menschen sich in größeren Einheiten als Familienverbänden zusammenschlossen. Völker sind eine vorstaatliche Erscheinung. Ein Volk wird zur **Nation**, wenn es sich seiner Eigenart bewusst wird und sie bewahren will.<sup>738</sup> Staatsvolk ist ein rechtlicher Begriff. Er kann auch mehrere oder nur Teile von Nationen umfassen. Das kann freiwillig wie bei der Schweizer Willensnation oder zwangsweise geschehen. Denken wir an fürstliche Dynastien, Kolonialreiche, Diktaturen oder politische, völkerrechtliche Machtverhältnisse (z.B. Verhinderung eines Kurden-Staats, eines freien Tibets).*

*Damit stellt sich die Frage nach der **Kultur**. Denn sie macht die Eigenart eines Volkes aus; die Kultur hält Nationen und Staaten zusammen. Ein Volk, das sich seiner kulturellen Eigenart bewusst geworden ist, will – i.d.R. ab der frühen Neuzeit – seinen freien, d.h. selbstregierten Staat- und wird **Staatsvolk**.*

*Wer diese Grundtatsachen leugnet, gefährdet den inneren und äußeren Frieden. Alle, die eine politische oder kulturelle, eine religiöse oder ideologische Weltherrschaft anstreben, wollen die Nationalstaaten mit unterschiedlichen Kulturen abschaffen. Sie wollen die Herrschaft von oben, nicht von unten durch das Volk. Sie sind gegen die Freiheit und das Selbstbestimmungsrecht.*

---

<sup>737</sup> China war vor Mao ein „zerfallener Staat“, vgl. Jung Chang, Wilde Schwäne. Die Geschichte einer Familie, Drei Frauen in China von der Kaiserzeit bis heute, München 1994; außerdem: Jung Chang und Jon Halliday, Mao – Das Leben eines Mannes, das Schicksal eines Volkes, München 2005

<sup>738</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 44 mit weiteren Nachweisen

## 7.2.1 Das Volk

Im allgemeinen Sprachgebrauch werden oft die Begriffe Volk, Nation und Staatsvolk gleichbedeutend verwendet. Doch zu Recht unterscheidet die Staatslehre die Begriffe. Konfuzius wurde gefragt: „Meister, was müssen wir tun, um den Staat zu ordnen?“ Da antwortete er: „Wir müssen die Begriffe klären!“

Wer die Vergangenheit, aber auch die heutige Welt betrachtet, der erkennt viele Völker und Kulturen.

Der bekannte Johann Amos Comenius, der bis heute im evangelischen Bereich sehr wirksam ist, gibt schon 1659 in seiner Schrift „Gentis Felicitas“ [Glückseligkeit des Volkes] eine Begriffsbestimmung. Sie entstand weit vor der Zeit des spätneuzeitlichen Nationalismus.

„(1) Ein Volk [...] ist eine Vielheit von Menschen, die aus gleichem Stamme entsprossen sind, an dem selben Ort der Erde [...] wohnen, gleiche Sprache sprechen und durch gleiche Bande gemeinsamer Liebe, Eintracht und Mühe um das öffentliche Wohl verbunden sind.

(2) Viele und verschiedene Völker gibt es [...], sie sind alle durch göttliche Fügung in diesem Charakterzug gekennzeichnet: wie jeder Mensch sich selbst liebt, so jede Nation, sie will sich wohl befinden, im wechselseitigen Wettstreit sich zum Glückszustand anfeuern.“<sup>739</sup>

Die ersten und hervorstechendsten Merkmale eines Volks sind bis heute die gemeinsame Geschichte und Sprache. Mit der Sprache sind wir bei der **Kultur**. „Als solche [ein Volk] konstituierenden Kulturtatsachen nennt die Staatslehre vor allem die gemeinsame *Sprache*, gemeinsame *Geschichte*, die gemeinsame religiöse oder weltanschauliche *Überzeugung*, die gemeinsame *Kultur*.“<sup>740</sup> Hinzukommen muss – auch nach der Staatslehre – das Wir-Gefühl, das subjektive Gefühl der Zusammengehörigkeit. Insofern ist zu verweisen auf die Ausführungen unter: „5.2 Gesellschaft – Gemeinschaft – Genossenschaft“ und das Spannungsverhältnis von Individualismus zu Kollektivismus.

Das Wir-Gefühl dient auch der Abgrenzung. So ist heute öfter zu hören: „Ich bin zwar „Pass-Deutscher“, aber tatsächlich Türke.“ In einer Gesprächsrunde meinte ein wohlwollender Verfassungspatriot: „Ihr Mann

---

<sup>739</sup>zitiert nach: [https://de.wikipedia.org/wiki/Selbstbestimmungsrecht\\_der\\_V%C3%B6lker](https://de.wikipedia.org/wiki/Selbstbestimmungsrecht_der_V%C3%B6lker)

<sup>740</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 42 – Kursivdruck wie im Original.

ist ja jetzt Deutscher, nicht mehr Türke.“ Doch die langjährig verheiratete Ehefrau widersprach: „Nein, nein, mein Mann hat einen deutschen Pass, aber er ist Türke. Wir fahren jedes Jahr in die Türkei und dort setzt er gerne einen Fes [rote türkische Filzkappe] auf.“

Neoliberale und marxistische Weltbürger wollten am Berliner Reichstag die Aufschrift „Dem deutschen Volke“ in „Der Bevölkerung“ abändern. Hier herrscht ein offener ideologischer Stellungskrieg.

Die Kanzlerin Merkel wollte wie gesagt eine neue Begriffsbestimmung: „Volk ist, wer in diesem Land wohnt.“ Das entspricht nicht unserem Grundgesetz und sicher nicht dem „Wir-Gefühl“, der in diesem Land beheimateten Menschen. Nicht nur in der Präambel des Grundgesetzes wird ausdrücklich das „Deutsche Volk“ als die verfassungsgebende Gewalt bezeichnet. Art. 20 geht ganz selbstverständlich vom deutschen Volk aus, wenn das Volk als Träger der Staatsgewalt genannt wird. Im Amtseid schwören Präsident, Kanzler und Ministern ihre Kraft dem Wohle des deutschen Volkes zu widmen, seinen Nutzen zu mehren und Schaden von ihm zu wenden. (Art. 56 GG).

Auch der letzte Artikel des Grundgesetzes (Art. 146) spricht vom „gesamten deutschen Volk“. Und das Grundgesetz „verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Daraus ergibt sich, dass das deutsche Volk der Verfassungsgeber ist. Es besteht schon vor und steht über dem Grundgesetz oder einer Verfassung. Ja, das Volk steht seit dem Wegfall der Landesherren auch über dem verfassten Staat. Völker sind vorstaatliche Erscheinungen.

Wer in die heutige Welt blickt, der erkennt, dass sie nach wie vor aus **Völkern mit Wir-Gefühlen** und **kultureller Eigenart** besteht. Das wurde verstärkt durch die Renaissance der außereuropäischen Kulturen ab 1989 / 2000. Und es entspricht genau den ‚Menschenrechten der dritten Generation‘.<sup>741</sup>

Neoliberale träumen vom Ende der Geschichte mit englischsprachigen, gleich denkenden und gleich konsumierenden Weltbürgern. Das passt am besten zu ihrem Wirtschaftsmodell. Soweit ist es noch nicht. 80 % der Menschheit versteht nicht einmal Englisch.

---

<sup>741</sup> Siehe: 5.4.3 Grundrechte – Bürgerrechte – Menschenrechte

Die sogenannte „Weltsprache“ hat öfter gewechselt. Im europäischen Mittelalter war es Latein, zurzeit Karl V. (1500 – 1558) Spanisch, später Französisch (Weltpostsprache, Diplomaten-sprache). Heute ist es Englisch mit starker Ablehnung beispielsweise durch Lateinamerikaner. Morgen ist es vielleicht Chinesisch. Doch es könnte auch ganz anders kommen. Wenn nämlich Kleinstcomputer mit KI als „Dolmetscher hinterm Ohr“ uns ohne Zeitverzug die Übersetzung des Gesprächspartners zuflüstern. Von IT-Experten ist der Gedanke zu hören.<sup>742</sup> „Vorhersagen sind schwierig, weil sie die Zukunft betreffen.“ (Karl Valentin).

Völker sind auch im 21. Jahrhundert eine Grundtatsache, bei deren Leugnung die Politik und die Welt in Unordnung geraten. Das gilt auch für das deutsche und die anderen europäischen Völker. Sie leben noch. „Noch ist Polen nicht verloren“, lautet eine meist mit Inbrunst gesungene Nationalhymne. Völker haben eben auch Gefühle, Nationalgefühle.

Bei reinen „Pass-Deutschen“ ist das anders. Woran liegt das? Die Antwort ist naheliegend: Sie haben eine andere Kultur. Es fehlt die Integration, d.h. das Zugehörigkeitsgefühl zum deutschen Volk.

## **7.2.2 Die Nation**

Der Ausdruck verweist auf das Abstammungsprinzip. „Nation“ kommt vom lateinischen „natus“ (geboren) und bezieht sich auf die gemeinsame Abkunft. Noch heute gilt im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht überwiegend das „Abstammungsprinzip“. Deutscher ist, wer einen deutschen Elternteil hat.<sup>743</sup> Dagegen gilt in alten Kolonialstaaten und ihren ehemaligen Kolonien (Frankreich, Großbritannien, USA, Kanada) meist das Territorialprinzip. Wer im Land geboren ist, bekommt mit der Geburt die dortige Staatsangehörigkeit.

In dem großen Werk „Geschichtliche Grundbegriffe“ umfasst der Artikel „Volk, Nation“ 290 Seiten und wurde von mehreren Wissenschaftlern bearbeitet. Besonders auf die Einleitung von Reinhart Koselleck<sup>744</sup> und den Unterabschnitt „VI. Frühe Neuzeit und 19. Jahrhundert“ von Bernd

---

<sup>742</sup> So Rupert Felder, Personalchef von HeidelDruck in einem Vortrag

<sup>743</sup> Im Judentum gilt: Jude ist, wer eine jüdische Mutter hat.

<sup>744</sup> Otto Brunner u.a. (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe, a.a.O., Bd. 7, S. 141 bis 151

Schönemann sei zur Vertiefung verwiesen.<sup>745</sup> Wir folgen hier den Ansichten der allgemeinen Staatslehre, wie sie z.B. bei Roman Herzog dargestellt sind. Sie sind sehr praxistauglich:

„Die bewusste und gewollte Zusammengehörigkeit macht aus einem Volke einen ganz anders strukturierten Aktionskörper, als dies in dem gewissermaßen paradiesischen Urzustand unbewussten Volkstums der Fall ist. Der Unterschied ist wichtig genug, um ihn in den Staatswissenschaften zum Ausgangspunkt einer terminologischen Unterscheidung zu machen. *Nation ist demgemäß jedes Volk, das sich seiner selbst bewusst geworden ist und damit zugleich die Bewahrung seiner Eigenart anstrebt.*“ (Kursivdruck wie im Original)<sup>746</sup>

Nun ist nach (a.) dem „nationalen Bewusstsein“, eine weiteres Merkmal einzuführen, nämlich (b.) der **Wille zur Staatswerdung**. Wir können auch sagen der Wille zum Selbstbestimmungsrecht, zur eigenen Staatsorganisation und zu sicheren Staatsgrenzen. Ab dem Beginn der Neuzeit können wir das Erwachen nationalen Bewusstseins feststellen (z.B. Jungfrau von Orleans, Jeanne d'Arc (1412 – 1431). Auch der Wille zur Staatswerdung entstand in diesen europäischen Nationalstaaten.<sup>747</sup> Durchgesetzt wurde die Staatswerdung von den jeweiligen Königen.<sup>748</sup>

Das war das **Ende der lateinischen Welt**. Mächtig wirkte hier die Reformation, sie entzog der *einen* Kirche und dem *einem* römischen Kaiser den Boden. Der Ausdruck „Nation“ war in Europa von Anfang an mit der Tendenz zur Staatswerdung, dem Entstehen der Nationalstaaten verbunden. Das wurde bei „4.2 Der Polizeistaat (Verwaltungsstaat)“ dargestellt. Es kam zum Ausdruck, indem sich ab 1495 das „Heilige Römische Reich“ den Zusatz „deutscher Nation“ gab.

Das Bewusstsein der Eigenart und das Erwachen des Nationalgefühls im Spätmittelalter und der frühen Neuzeit sind eng mit dem **Aufstieg der europäischen Nationalsprachen** und dem **Abstieg des Lateins** als Sprache der Wissenschaft und der Gelehrten verbunden. Dahinter steht ein tiefgreifender Gesellschafts- und Kulturwandel. Die europäischen

---

<sup>745</sup> Otto Brunner u.a. (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe, a.a.O., Bd. 7, S. 281 ff

<sup>746</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a. a. O., S. 44 mit weiteren Nachweisen

<sup>747</sup> Es ist falsch zu behaupten, erst das 19. Jahrhundert habe die Nation entdeckt. Es hat sie nur zum Nationalismus und Kolonialismus übersteigert.

<sup>748</sup> Joachim Wahley, Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation und seine Territorien, Bd. I 1493 – 1648, Darmstadt (WBG) 214, S. 79 ff (I.3. Das Reich und die deutsche Nation), S. 140 ff (II:9. Humanismus im Reich) „Fast überall in Europa führte die Bewegung zur Neuentdeckung nationaler Ursprünge und Identitäten.“ (S.140); S. 569 ff (V.38 Irenik und Patriotismus am Vorabend des Krieges) [= Dreißigjähriger Krieg, 1618 – 1648]

Völker beginnen in ihrer Gesamtheit zu lesen und zu schreiben. Daher wird Luthers deutsche Bibelübersetzung als Markstein und Beginn der neuhochdeutschen Sprache angesehen.<sup>749</sup>

Der Begriff **Kultur** wurde oben kurz abgegrenzt.<sup>750</sup> Das lateinische Wort bedeutet zunächst schlicht „Ackerbau“. Land- und Forstwirte nennen immer noch ihre Anpflanzung „Kulturen“ (z. B. Fichtenkulturen).

Heute wird der Begriff oft verengt auf Erzeugnisse „Kulturschaffender“. Das sind jene, die in den Feuilletons der Zeitungen schreiben und zeitrendiges in Literatur, Theater oder Filmen produzieren.

Dieser bildungsbürgerlichen Begriffsverengung folgen wir nicht. Wir verwenden den Begriff in seiner weiten und damit ursprünglichen Bedeutung. Die menschliche Kultur ist das, wodurch wir uns vom Affen unterscheiden. Kultur sind alle gegenständlichen und geistigen Erzeugnisse und Leistungen des Menschen. Für die Kultur ist in unserem Hirn das Vorhandensein der Großhirnrinde Voraussetzung. Doch auch Gefühle und Werte, Mentalitäten und Umgangsformen wirken mit, werden zu Teilen der Kultur, obwohl ihr Sitz gemeinhin im limbischen System verortet wird.<sup>751</sup>

Zur Kultur gehören auch all jene Erzeugnisse, die oben unter „5.4 Recht und Gerechtigkeit“ beschrieben wurden. Das sind auch „Werte“ wie Moral, Sitte und Anstand. Sie sind die Voraussetzung für eine innere, gesellschaftliche **Friedensordnung**.

Große Träger der mittelalterlichen Kultur waren unsere Handwerker. Sie stellten weithin die Güter des täglichen Bedarfes her. Sie schufen Dome und Schlösser, blühende Städte<sup>752</sup> und legten die Fundamente für die spätere Technik und Industrie, was ursprünglich „Kunstfleiß“ hieß. Im Mittelalter war zwar nicht jeder Handwerker ein Künstler, aber jeder Künstler war ein Handwerker. Die Abwertung der Handwerker zu Kleinbürgern muss ein Bürgerstaat überwinden.<sup>753</sup> Denn das strategische Ziel „Mittelstand für alle“ bringt genau das zum Ausdruck: der bildungsbürgerliche Akademikerdünkel ist überlebt.

---

<sup>749</sup> Ähnliches gilt für Dantes „Göttliche Komödie“, wodurch die italienische Schriftsprache entstand.

<sup>750</sup> Siehe „5.4.5 Ethik, Sittlichkeit, Ehrbarkeit“

<sup>751</sup> siehe vereinfachtes Schaubild des menschlichen Gehirns bei „5.4.5 Ethik, Sittlichkeit, Ehrbarkeit“

<sup>752</sup> Anschauliche Originalquellen sind die Stiche von Merian und seiner Schule (z.B. Wenzel Hollar)

<sup>753</sup> Bezeichnend: Rudolf Stadelmann und Wolfram Fischer, Die Bildungswelt des deutschen Handwerkers um 1800 – Studien zur Soziologie des **Kleinbürgers** im Zeitalter Goethes, Berlin 1955

Wir kommen zu einem **Ergebnis**. Die Kultur prägt die Eigenart eines Volkes. Die Kultur hält eine Gesellschaft zusammen. Die persönliche Bindung der Bürger an ihre Gemeinschaft und deren Werte halten Volk und Staat zusammen (so auch Radbruch).<sup>754</sup>

Bei der Betrachtung von Geschichte und Gegenwart erkennen wird sehr viele verschiedene Kulturen und Völker, auch viele Religionen und Weltanschauungen mit oft erheblichen Unterschieden, ja Gegensätzen. Das betrifft auch die Vorstellungen über Sitte und Ethik, Recht und Gerechtigkeit. Die **Renaissance der außereuropäischen Kulturen** zeigt es. Erste Anzeichen erkannte Adenauer seit 1945 mit dem Erscheinen von China und Indien auf der politischen Weltbühne.<sup>755</sup> Endgültig vollzog sich das mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes.

Kulturen können so unterschiedlich sein, dass es – nach marxistischem Sprachgebrauch – zu antagonistischen, todbringenden Gegensätzen kommt. Das kann zu gesellschaftlichen Spaltungen, Bürgerkriegen und „zerfallenden Staaten“ führen. Multikulturelle Modelle scheitern dann. Und fast alle ethnischen Konflikte sind auch Territorialkonflikte.

Welche Kultur dabei die „Wahrheit“ besitzt, können wir gemäß dem „kritischen Rationalismus“ von Karl Popper nicht feststellen. Es sind wie gesagt sogar in der Wissenschaft nur Falsifikationen (Widerlegungen) und keine Verifikationen (Wahrheitsbeweise) möglich. – Sogar die angebliche „Wahrheit“ ist zeit- und kulturabhängig. Wir müssen jedoch „wahrhaftig“, d.h. ehrlich zu uns selbst und zu anderen sein.

Oben wurde unter „Grundrechte – Bürgerrechte – Menschenrechte“ gezeigt, dass wir heute die „dritte Generation der Menschenrechte“ haben. Die nicht-europäischen Länder, zwei Drittel der Menschheit, wurden zu „Anwälten neuer sozialer, ethnisch-nationaler, kultureller Menschenrechte“<sup>756</sup>. Wir erleben auch eine **Renaissance der Nationen** bei den außereuropäischen Völkern.

---

<sup>754</sup> Gustav Radbruch, Einführung in die Rechtswissenschaft, a.a.O., S. 30 ff; ähnlich Norbert Elias, Der Prozess der Zivilisation, a.a.O.

<sup>755</sup> Konrad Adenauer, Erinnerungen, Band II (1955 – 1959), Stuttgart 1967, S. 19 f.

<sup>756</sup> Hans Maier, Menschenrechte, Einführung, a.a.O., S. 38 f mit weiteren Literaturangaben

## 7.3 Die Staatsgewalt

*Nationen werden zu Staaten, zu juristischen Personen (Körperschaften), um durch Organe mit Staatsdienern zu handeln, strategische Ziele und Aufgaben wie Sicherheit nach innen und außen zu verwirklichen. Man spricht von der Staatsgewalt mit einem Staatsapparat (früher Polizei).<sup>757</sup>*

*Nach der Theorie der Monarchie konnte der Landesherr als Souverän allein alle Staatsgewalt ausüben. In der Praxis, gemäß den ständischen Verfassungen durfte er aber nur gemeinsam mit den Ständen handeln. Das war die ursprüngliche Form der Gewaltenteilung.*

*Seit dem Abschied der Landesherren geht nach den republikanischen Verfassungen alle Staatsgewalt vom Volk aus. Früher stand über jedem Gerichtsurteil z.B. „Im Namen des Großherzogs“ und heute „Im Namen des Volkes“. Aufgeklärte Herrscher nannten sich „Diener des Staats“.*

*Das Volk übt die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch die besonderen Organe der Gesetzgebung (Legislative), des Vollzugs (Exekutive) und der Rechtsprechung (Judikative) aus (Art. 20 GG). Das sind die Volkssouveränität und die Gewaltenteilung im Rechtsstaat.*

*Nach der Souveränitätslehre ist der Staat für alles und jedes zuständig. Er hat die Kompetenz, seine Kompetenzen selbst zu bestimmen (sog. Kompetenz-Kompetenz). Die EU hat diese Macht nicht, sie nimmt sie sich einfach. Die demokratische Kontrolle ist dabei ausgehebelt.*

*Die allzuständige Staatsgewalt ist ein „scharfes Schwert“, wie die Missbräuche im 20. Jahrhundert zeigen. Jederzeit muss das Volk diese Gewalt überprüfen und korrigieren können; sonst haben wir die Diktatur.*

*Dem Parteienstaat ist die „Vernichtung der Gewaltenteilung“ (Roman Herzog) gelungen.<sup>758</sup> Wir müssen sie wiederherstellen. Die Parteien haben sich den Staat und weite Teile der Gesellschaft „zur Beute gemacht“ (Richard von Weizsäcker). Nur die „dreifache Gewaltenteilung“ und Volksabstimmungen können die Politiker zur Vernunft zwingen.*

*Alle drei Gewalten sind Diener des Staats und Bedienstete des Volkes.*

<sup>757</sup> Vgl. oben „4.1 Lehenwesen und Ständeordnung“ Der Übergang von Personenverband (Lehenwesen) zur Körperschaft (juristische Person) führt zur Entstehung der Ständeordnung (Verbund von Körperschaften).

<sup>758</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 292 f.

### 7.3.1 Von der Alleinzuständigkeit zur Gewaltenteilung

*Verfassungen hatten schon immer zwei wichtige Aufgaben: (1.) die Macht der Herrschaft oder der Herrschenden zu beschränken und (2.) die Mitwirkung der Beherrschten zu ermöglichen. Das führt zur Frage: Wie und durch wen wird die Staatsgewalt ausgeübt?<sup>759</sup>*

*„Macht macht süchtig.“ Der Schutz des Volks vor den Volksvertretern, früher vor der Herrschaft, ist eine Hauptaufgabe jeder Verfassung.<sup>760</sup> Die Grundrechte und die Gewaltenteilung zwischen der gesetzgebenden, der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt sind im bürgerlichen Rechtsstaat Mittel dazu.*

*Im Bürgerstaat kommt zu dieser klassischen, wir nennen sie horizontale Gewaltenteilung, noch die vertikale Gewaltenteilung zwischen den Staatsebenen, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Dies will auch unser Grundgesetz; doch der Parteienstaat hebt beides zügig aus.<sup>761</sup>*

*Die EU entzieht sich bisher jeder Gewaltenteilung; sie regiert durch wie ein undemokratischer Zentralstaat von oben bis zum letzten Untertan. Das ist schön für die demokratisch nicht eingeschränkten „Kommissare“ und schlecht für die Bürger und die Demokratie.*

*Wir fordern für den Bürgerstaat sogar noch eine dritte Gewaltentrennung zwischen Politik (Rechtssetzung) und Verwaltung (Rechtsanwendung). Wer als Politiker die Gesetze macht, darf in Einzelfällen und willkürlich nicht ihre Anwendung verhindern; was heute ständig geschieht.*

Unser Streifzug durch die europäische Verfassungsgeschichte – vom Heerhaufen bis zum Bürgerstaat – hat gezeigt: die Allzuständigkeit eines unumschränkten Herrschers ist eine Besonderheit des neuzeitlichen Staates. In Europa gab es das in der **Theorie** (!) des Polizeistaats seit der frühen Neuzeit, in der **Praxis** vielleicht beim französischen Sonnenkönig (Ludwig XIV.), tatsächlich bei Napoleon, dem „Kaiser der Franzosen“ – und dann in den Diktaturen des 20. Jahrhunderts. – Sonst mussten alle Kaiser und Könige, alle Fürsten und Landesherren sich mit

<sup>759</sup> Für den Parteienstaat siehe: Hans Herbert von Arnim, Die Hebel der Macht und wer sie bedient Parteienherrschaft statt Volkssouveränität, München 2017

<sup>760</sup> Roman Herzog sagt es akademischer: „Der Schutz der Repräsentierten vor ihren Repräsentanten.“

<sup>761</sup> Roman Herzog, Strukturmängel der Verfassung? a.a.O., S.81 ff, dort: Die USA machen es besser.

den Ständen einigen.<sup>762</sup> „Gemeinsame Sachen sind gemeinsam zu verhandeln“ – und zu verabschieden („ständische Gewaltenteilung“).

Übernommen wurde diese Gewaltenteilung in abgewandelter Form schon durch die ersten rechtsstaatlichen Verfassungen von 1818 in Baden und Bayern. Damals hieß die Volksvertretung zwar oft noch „Ständeversammlung“.<sup>763</sup> Doch konnten Gesetze nur vom Landesherrn und Landtag gemeinsam verabschiedet werden. Zurück geht die neue Gewaltenteilungslehre auf den weithin ständisch gesinnten Charles Montesquieu. Darauf ist gleich einzugehen. Wir nennen sie „**horizontale Gewaltenteilung**“, weil die Staatsgewalt zwischen den – in der Theorie (!) – gleichberechtigt nebeneinander stehenden Staatsorganen Regierung, Parlament und Rechtsprechung aufgeteilt wird.

Auch eine zweite Gewaltenteilung hat bei uns den Untergang der Ständeordnung und des Polizeistaates überlebt. Wir nennen sie „**vertikale Gewaltenteilung**“.<sup>764</sup> Das sind die Selbstverwaltung der Gemeinden (Gemeindeautonomie) und die bundesstaatliche Ordnung. Viele nennen es vertikale Gewaltenteilung, weil die übereinander liegenden Staatsebenen Gemeinden, Länder und Bund eindeutige Zuständigkeiten haben, die Staatsgewalt auch insoweit aufgeteilt ist.

Im Parteienstaat werden beide Gewaltenteilungen ausgehebelt. Regierung und Parlamentsmehrheit arbeiten eng zusammen. Die „Regierungsfraktion“ oder „Regierungskoalition“ beherrscht den Bundes- bzw. Landtag und (!) die Regierung. Über Jahrzehnte wurde auch die vertikale Gewaltenteilung immer mehr ausgehöhlt.

Dazu gibt es eine richtige Erkenntnis von Wolfgang Koydl im Buch „Die Besserköner – Was die Schweiz so besonders macht“:

„Auf der Welt gibt es nur anderthalb Demokratien, die diesen Namen verdienen: die Vereinigten Staaten und die Schweiz. Sieht man vom üblichen Sortiment an Diktaturen und Despotien ab, sind andere Demokratien lediglich halbgare, halfertige, zuweilen auch halbseidene Partokratien. Die Macht liegt in den Händen politischer Parteien. Sie haben sich verselbstständigt, sprechen nicht mehr im Namen ihrer Wähler, sondern für sie – ob es ihnen passt oder

---

<sup>762</sup> Anders die Militär- oder Familiendiktaturen in italienischen Städten zur frühen Neuzeit (Sforza, Medici u.a.). Für sie hat Machiavelli seinen „Fürst“ (Il principe) geschrieben mit „Politik“ als „Macht“.

<sup>763</sup> In der Schweiz heißt die Vertretung der Kantone „Ständerat“ und die Volksvertretung „Nationalrat“.

<sup>764</sup> Die Schweizer nennen es „Gewaltentrennung“.

nicht. Denn sie wissen ja angeblich besser, was für die Wähler gut ist. Der Staat und seine Institutionen sind ihre fette Beute.“<sup>765</sup>

Koydl nennt auch die Gründe, warum die USA nach ihm nur eine „50-%-Demokratie“ sind. Denn sie weisen auf Bundesebene und in den Bundesstaaten alle Merkmale eines Parteienstaates auf.

„Diesem traurigen Bild [eines Parteienstaats] stehen gottlob die weitgehenden Vorrechte und Freiheiten der Bundesstaaten gegenüber: Die Weltmacht Washington kann zwar harte und weiche *Power* rings um den Globus projizieren. In Angelegenheiten von Kalifornien, Colorado oder Connecticut hingegen darf sich die Zentrale nach wie vor nicht ohne weiteres einmischen. Diese reagieren auf solches Ansinnen noch empfindlicher als Israel oder China.“

Die Schweiz ist dagegen – auch nach Koydl – eine echte Demokratie, weil sie ein Bürgerstaat ist mit Volksabstimmungen und einer sehr weitreichenden horizontale und vertikale Gewaltentrennung.

Nun ist noch eine „**dritte Trennung**“ sinnvoll, nämlich die zwischen „Politik“ und „Verwaltung“. Der Bürgerstaat muss sie einführen. Denn die politischen Parteien regieren heute in den Gesetzesvollzug der Verwaltungen hinein; sie erzwingen oft, dass für ihre Lobby oder Klientel Gesetze einfach nicht vollzogen werden. Und wo kein Kläger, da kein Richter. Weil dies z.B. beim Umweltschutz alltäglich ist, fordern die Umwelt-Verbände für sich ein Klagerecht, die sog. Verbandsklage.

Die Grundrechte des Grundgesetzes sind eine weitere Beschränkung der Staatsgewalt. Es geht um die **Privatautonomie der Bürger**. In sie darf in einem freiheitlichen Staat die Staatsgewalt ebenfalls nicht eingreifen. Teilweise gibt es auch da ständische Vorläufer.<sup>766</sup> Besonders durchgängig hat der Code Napoleon mit der Vertragsfreiheit und dem Eigentum die wirtschaftliche Freiheit im Sinne der Aufklärung umgesetzt. Er wurde 1809 in Baden als Badisches Landrecht verkündet.

Heute greifen die Partei-Politiker immer mehr in die Privatautonomie ein: durch Quoten und Vorschriften, die weit ins Privatleben reichen. Man denke an den Versuch der Grünen zu bestimmen, was wir essen.<sup>767</sup>

---

<sup>765</sup> Wolfgang Koydl, Die Besserkönner, a.a.O., S. 137

<sup>766</sup> G. Pfreundschuh, Entstehung und Merkmale des frühen Rechtsstaats, Speyer 1977 (z.B. institutionelle Grundrechte wie Art. 5 Hochschulautonomie und Justizgrundrechte wie Art. 103 f)

<sup>767</sup> Gesetz für einen „Veggie-tag“, an dem Kantinen nur Veggie-Kost zubereiten und verkaufen dürfen.

Vor allem gehört hierher die Tendenz linker Parteien, den Familien vorzuschreiben, wie sie ihre innerfamiliäre Arbeit aufteilen. „Wir müssen die Männer zur Hausarbeit zwingen“, hörte ich oft. Die Gegenmeinung lautet: „Nur Rabenmütter arbeiten, wenn sie kleine Kinder haben.“ Mündige, gleichberechtigte Ehepartner entscheiden eigenverantwortlich und selbständig, wie sie ihren Haushalt führen.

In einer Diskussion erklärte eine Mutter leidenschaftlich und „wissenschaftlich“ untermauert, warum sie bei ihren Kindern bleiben muss. Ich sagte: „Sie machen alles richtig. Aber Sie dürfen ihre Nachbarin nicht zwingen, es genauso zu machen. Das ist deren Privatleben, deren Privatautonomie.“ – Mit dem goldenen Zügel, der Gewährung oder Verweigerung von staatlichen Zuschüssen, wird hier u.a. gearbeitet. Doch die Obrigkeit weiß es nicht besser.

Es ist nun nachzudenken, wie die **dreifache Gewaltentrennung im Bürgerstaat** (wieder) herzustellen ist. Dabei muss auch durch klare Zuständigkeiten die Handlungsfähigkeit des Staats verbessert werden. Die großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts verlangen einen gut funktionierenden Bürgerstaat, der vor allem beim globalen Wettstreit mit den neuen Zentral- und Machtstaaten wie China, Russland u.a. erfolgreich ist. Dabei ist die EU in die Überlegungen einzubeziehen.

Roman Herzog gibt in seiner Allgemeinen Staatslehre einen wichtigen Hinweis, auf den er oft zurückkommt. Gegenüber den starken gesellschaftlichen Teilinteressen (Lobby, Verbände) sowie den Welt- und Finanzkonzernen des 21. Jahrhunderts muss der Staat „das bessere Wissen und Gewissen“ sein. Wer, wenn nicht der gemeinwohlorientierte Staat, soll für Umweltschutz, für nachhaltiges und verantwortungsvolles Wirtschaften, für Recht und Gerechtigkeit, für innere und äußere Sicherheit usw. sorgen? All unsere strategischen Ziele des Bürgerstaats kann nur der Staat verwirklichen, sie lassen sich nicht privatisieren.

Wir betrachten im Folgenden nacheinander die drei Arten von Gewaltenteilung bzw. Gewaltentrennung:

- die vertikale Gewaltenteilung zwischen Gemeinden, Ländern, Bund – und (!) EU,
- die horizontale Gewaltenteilung zwischen Regierung (Exekutive), Parlament (Legislative) und Rechtsprechung (Judikative),
- die dritte Trennung zwischen Politik und Verwaltung.

### 7.3.2 Die vertikale Gewaltenteilung

*Eine echte vertikale Gewaltenteilung liegt nur vor, wenn für die einzelnen Staatsebenen folgende Merkmale gegeben sind:*

- *eigene Zuständigkeiten, abgesichert gegen Eingriffe von oben,*
- *die Ermächtigung, eigene Gesetze oder Satzungen zu erlassen,*
- *eine eigene Verwaltung zur Erfüllung der eigenen Aufgaben,*
- *eigene Steuern und Finanzen.*

*Hinzu kommt im Bürgerstaat der Grundsatz der Subsidiarität: Alles, was unten erledigt werden kann, hat oben nichts zu suchen. Denn jede Vorschrift von oben ist eine Freiheitsberaubung unten.*

Wir beginnen mit der **vertikale bzw. föderale Gewaltenteilung**. Sie ist im Bürgerstaat so wichtig, weil heute über die Parteien die Macht und Regelungswut oben im Bund, weithin sogar in der EU zusammengeballt sind. Immer mehr Zuständigkeiten und Aufgaben werden nach Berlin und von dort nach Brüssel verlagert. Inzwischen ist die Entwicklung sogar noch einen Schritt weiter gegangen. Brüssel kann Hoheitsrechte an internationale Einrichtungen weiterreichen, ohne dass wir es merken (z.B. beschließende CETA-Ausschüsse).

Alles, was durch EU-Recht oder andere völkerrechtliche Verträge geregelt ist oder in deren Zuständigkeit fällt, ist den nationalen Volksvertretungen entzogen. Das führt folgerichtig dazu, dass insoweit die **Staatsgewalt dem Volk entzogen** ist. Art. 20 GG ist außer Kraft gesetzt, obwohl ihn die „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 III GG garantiert.

Im „*Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*“ (AEUV) gibt es sogar Regelungen für ein vereinfachtes Übertragungsverfahren von Hoheitsrechten. Daran ist nur die *Kommission* beteiligt (Art. 218 Abs. 7 und 9 AEUV). Das EU-Parlament und die nationalen Parlamente sind ausgeschlossen, obwohl es sich um die Übertragung von Hoheitsrechten ins Völkerrecht handelt. Diese Hoheitsgewalt übt dann ein geheim tagender Ausschuss aus, dessen Entscheidungen Durchgriffswirkung haben. Im Art. 216 Abs. 2 AEUV heißt es lapidar: „Die von der EU geschlossenen Übereinkünfte binden die Organe der Union und die Mitgliedsstaaten.“ Der Ausschuss hat ein weites Ermessen. Das ist der schleichende und heimliche Weg in die Diktatur.

Die Lösung des Problems wäre einfach, wie z.B. der Speyrer Staatsrechtsprofessor Wolfgang Weiß zeigt. Es darf keine vereinfachten Übertragungsverfahren von Hoheitsrechten geben, weil sie Art. 20, Art. 23 I und Art. 80 GG widersprechen.<sup>768</sup> Wir erinnern uns: Nach Art. 23 I GG darf es nur Einzelübertragungen mit Bestimmtheit und bei Notwendigkeit geben. Als Ergebnis lässt sich festhalten. Die parlamentarische Demokratie ist dabei, die Demokratie abzuschaffen

Hinzu kommt: Durch schwierige Regierungskoalitionen (z.B. Schwarz-Grün, Schwarz-Rot usw.), durch die Kämpfe und Kartelle der Parteien, durch den Einfluss der Lobbyisten wird vieles verhindert. Ganz Wesentliches und Wichtiges bleibt liegen, wird nicht entschieden.<sup>769</sup>

Wie können nun die Volksvertreter ihren Kopf aus der Schlinge ziehen? Sie schieben die Zuständigkeit dafür zur EU und erklären ihren Wählern: „Wir können nicht handeln. Die EU ist für den Missstand verantwortlich.“

Das gilt wegen des Binnenmarktes nicht nur für fast alle Wirtschafts-, Währungs- und Geldmarktaufgaben, sondern z.T. auch für das Soziale, die Sicherheit und Ordnung, die Grenzen, ja für fast alles und jedes.

Dieser Entwicklung müssen wir die **bürgerstaatlichen Grundsätze** entgegen stellen:

- Wir wollen die Selbstbestimmung und Privatautonomie der Bürger.
- Der Bürgerstaat baut sich von unten nach oben auf.
- Was unten erledigt werden kann, hat oben nichts zu suchen.
- Jede Regelung von oben ist eine Freiheitsberaubung unten.

„Wenn es möglich ist, kein Gesetz zu machen, dann ist es nötig, dass kein Gesetz gemacht wird.“ (Charles Montesquieu)

Hier stoßen in der EU zwei Weltanschauungen aufeinander: Der nordeuropäische Föderalismus gegen den französische Zentralismus mit seiner langen Tradition vom Sonnenkönig über Napoleon bis zur heutigen politischen Klasse aus den „Großen Schulen“ (Grandes

---

<sup>768</sup> Wolfgang Weiß, Kann Freihandel Demokratie und Rechtsstaat gefährden? Beiträge 17. Speyerer Demokratietagung, a.a.O., S. 62 f

<sup>769</sup> Beispiele dazu bei: Roman Herzog, „Das Patt der politischen Lager – Die große Bremse“ in: Strukturmängel der Verfassung? a.a.O., S. 62 ff

Écoles).<sup>770</sup> Allerdings wettern Frankreichs „Rechte“ (Marine Le Pen) auch gegen den „Ausverkauf der Souveränität“ an Brüssel.

Dieser Zentralismus hat in der EU Einzug gehalten bis hin zum Europäischen Gerichtshof (EuGH), der ganz nach französischer Rechtspraxis arbeitet.

„Denn in Europa werden Probleme reflexartig auf die nächsthöhere Ebene verlagert. ‚Größe wird gleichgesetzt mit Lösung‘ wie die Süddeutsche Zeitung schrieb. Und auf den Europäischen Gerichtshof kann der EU-Bürger nicht hoffen: ‚Er hat in einem halben Jahrhundert nicht ein einziges Mal einen von mehr als 100.000 Rechtsakten der Union als grundgesetzwidrig erkannt‘, urteilte der Staatsrechtler Karl Albrecht Schachtschneider.“<sup>771</sup>

Ein Beispiel ist, dass der EuGH den Beschluss der EU-Innenminister zur Umverteilung der Flüchtlinge für rechtmäßig erklärte.<sup>772</sup> Danach konnten die Minister das einfach beschließen. Dazu sei weder Einstimmigkeit noch die Einbeziehung der nationalen Volksvertretungen nötig. Nach Ansicht der EuGH-Richter kann also eine Gruppe von Innenministern ohne die Organe der direkten oder der repräsentativen Demokratie weitreichende, tiefgreifende und den nationalen Verfassungen<sup>773</sup> widersprechende Beschlüsse fassen. Das macht fassungslos.

Doch es geht weiter. Die EU-Kommission kann danach gegen die widerspenstigen Länder ein Vertragsverletzungsverfahren eröffnen. Wieder wäre der EuGH zuständig. Am Ende können hohe Geldstrafen und Entzug der Stimmrechte (!) stehen. Für die vielen und erheblichen Übertretungen der Maastrichter und Lissaboner EU-Verträge gab es nie Vertragsstrafen. Das hätte auch Frankreich und Italien, nicht aber die Slowakei, Tschechien oder Polen getroffen. Auch hier geht Macht vor Recht. Der Abbau des Rechtsstaats durch die EU ist besorgniserregend. Zum Ganzen sind u.a. empfehlenswert von Roman Herzog „Europa neu erfinden“ und Hans-Werner Sinn „Der schwarze Juni“.<sup>774</sup>

Im Zusammenhang mit der EU ist ein oft beschworener, aber tatsächlich außer Kraft gesetzter Grundsatz zu nennen: das **Subsidiaritätsprinzip**. Es wurde auf deutsches Drängen in die EU-Verträge aufgenommen.

---

<sup>770</sup> Siehe oben „5.3.1 Gleichheit“

<sup>771</sup> Wolfgang Koydl, Besserkönner, a.a.O., S. S. 180

<sup>772</sup> EuGH Rechtssachen C-643/15 und C-647/15

<sup>773</sup> Nach Art. 16 a GG hat in der BRD keinen Anspruch auf Asyl, wer aus einem EU-Staat einreist.

<sup>774</sup> Roman Herzog, Europa neu erfinden, a.a.O. – Hans-Werner Sinn, Der schwarze Juni: Brexit, Flüchtlingswelle, Euro-Desaster – Wie die Neugründung Europas gelingt, Freiburg i. Br. 2016

Danach ist die unterste Gesellschaftseinheit oder unterste Staatsebene (z.B. Gemeinden) zuständig, wenn sie eine Aufgabe eigenverantwortlich, selbstständig und abschließend erledigen kann. Je näher dies beim Bürger geschieht, umso mehr kann er darauf Einfluss nehmen und schwache Politiker in Wahlen abstrafen. Je weiter oben und weiter weg entschieden wird, umso geringer ist der Einfluss der Bürger, der Wähler.

Die vertikale Gewaltenteilung ist außerdem wichtig, weil es zu einem **Wettbewerbsföderalismus** kommt. Wie segensreich dieser ist, kann bei uns eigentlich schon der Vergleich der Schulerfolge zeigen. Die Schulen und Hochschulen sind die einzigen wichtigen Aufgaben, die den Bundesländern geblieben sind. Hier zeigen die Pisa- und andere Vergleiche, welche Länder erfolgreich, welche Versager sind. In Baden-Württemberg sackte das Niveau der Schulen im Bundesvergleich durch die grün-roten „Reformen“ erschreckend ab. Nun will die grün-schwarze Regierung zurück zum alten Leistungsstand, der aber noch weit unter jenem der 1970er Jahre liegt. Nur wo dezentral entschieden werden kann, gibt es schnelle Entscheidungen.

Ein Wettbewerbsföderalismus offenbart gute oder schlechte Arbeit. Versuch und Irrtum ergreifen nicht gleich die ganze Republik. Vieles lässt sich leichter erproben. Der Zentralismus neigt schnell zur Einheitlichkeit auf niedrigstem Niveau und zu faulen Kompromissen. Wenn wir ihn im Schulbereich hätten, wären alle Schüler so schwach wie in Bremen oder NRW. Bayern zeigt auch, dass sich in Freistaaten Volksabstimmungen schnell und einfach durchführen lassen.

Ein echter Wettbewerbsföderalismus verlangt in etwa gleichstarke, leistungsfähige und damit ungefähr gleich große Bundesstaaten. Wir brauchen dazu eine **Neugliederung** des Bundesgebiets. In den 1970er Jahren war Deutschland noch reformstark. Es kam zur Gemeindereform mit neuen leistungsfähigen Städten und Gemeinden. Zur Neugliederung der Bundesländer lag ein gutes Gutachten der „Ernst-Kommission“ vor. Es wurde nicht umgesetzt, weil die Parteien es aus parteitaktischen Gründen (Mehrheiten in kleinen Ländern, im Bundesrat) verhinderten.

Bei der letzten Föderalismusreform waren gerade die kleinen Länder gegen mehr Zuständigkeiten. Sie fürchteten die zusätzlichen Kosten und die Last der Aufgaben. Nur sieben große, leistungsfähige **Freistaaten** verschaffen dem Föderalismus in Deutschland eine politische Zukunft.

Jede Staatsebene muss für ihre Aufgaben eigenverantwortlich und selbstständig zuständig sein. Vorbild sind da die USA. Wo dort die Bundesstaaten für eine Aufgabe zuständig sind, erlassen sie die Gesetze, vollziehen sie durch ihre Behörden und finanzieren sie aus eigener Kasse. Über Streitigkeiten entscheiden ihre Gerichte, nicht die Bundesgerichte. Das Gleiche gilt umgekehrt auch für den Bund.<sup>775</sup> Die Bürger können dann in Wahlen und Abstimmungen die Politiker genau jener Ebene zur Verantwortung ziehen, die zuständig ist.

Bei uns herrscht die „organisierte Unverantwortlichkeit“. Das gilt auch für die **Finanzen**, also die Steuererhebung und -verteilung. Dazu brauchen wir ein **Steuertrennsystem** wie in der Schweiz und den USA. Danach erhebt jede Staatsebene von den Gemeinden über die Bundesländer bis zum Bund für die eigenen Aufgaben eigene Steuern. Das hatten wir in Deutschland vor dem I. Weltkrieg. Der Gesamtkuchen war in etwa gedrittelt. Jede Ebene hatte ungefähr gleich viel.<sup>776</sup> Das Reich lebte vor allem von Verbrauchssteuern und Zöllen, die Länder von Einkommensteuern, die Gemeinden von Realsteuern und Zuschlägen.<sup>777</sup>

Weiter muss eine **Schuldenbremse** in die Verfassungen von Bund, Ländern und in die Gemeindeordnungen. Sie ist verhältnismäßig einfach und wurde bei den baden-württembergischen Kommunen schon immer geübt. (1.) Alle laufenden Ausgaben (sog. Verbrauchs- oder Konsumausgaben) müssen durch laufende Einnahmen (Steuern, Gebühren, Beiträge u.ä.) gedeckt sein. (2.) Diese laufenden Einnahmen müssen darüber hinaus einen **Überschuss** ergeben. Dieser muss mindestens alle Zinsen und Tilgungen decken (Finanzierung der Investitionsausgaben). Dazu muss noch eine gesetzliche Rücklage für konjunkturschwache Zeiten oder höhere Zinsen vorgeschrieben sein.<sup>778</sup>

Bei eigenen Steuern muss die zuständige Gebietskörperschaft **konkursfähig** sein. So können in den USA und der Schweiz selbstverständlich die Kantone bzw. Bundesstaaten pleitegehen, wenn

---

<sup>775</sup> Mehr bei Roman Herzog, Strukturängel der Verfassung? a.a.O., S. 90 ff. zu unserer „Verantwortungsverschränkung“, Mischfinanzierung“ usw.

<sup>776</sup> Hermann Elsner, Das Gemeindefinanzsystem - Geschichte, Ideen, Grundlagen, Köln 1979, S. 23 – Gemeinden hatten 1913 – ohne Hansestädte – 37% des gesamten Steueraufkommens.

<sup>777</sup> Zuschläge (Hebesätze) auf die Einkommensteuer sieht auch das Art. 106 V 3 GG vor. Das wurde bisher nirgends umgesetzt. Zu den erheblichen Vorteilen für die Gemeindefinanzverwaltung und zustimmend: Michael Sachs, Grundgesetz, a.a.O., Art. 106 RdNr. 46; Art. 28 RdNr. 84 ff

<sup>778</sup> In den kameralistischen Haushalten war das leicht abzubilden. Bei der in Kommunen eingeführten Doppik müsste die Schuldenbremse noch wirksamer sein (durch Abschreibungen, Rückstellungen, Eigenkapitalvorschriften). Ähnliches will Art. 115 GG.

sie schlecht wirtschaften.<sup>779</sup> (Das an sich wohlhabende Kalifornien sorgt hier immer wieder für Aufsehen und Aufregung.) Bei uns und in der EU wird Misswirtschaft nicht marktwirtschaftlich bestraft, sondern „gerettet“.

Ein weiterer Reformbedarf betrifft die erwähnten **Blockaden** des **Bundesrats**. Auch hier herrscht „organisierte Unverantwortlichkeit“. In den meisten Bundesländern ist eine Junior-Partei (z.B. Grüne, früher FDP) der Mehrheitsbeschaffer. Auch wenn sie nur 5 – 10 % der Wähler vertritt, kann sie über den Bundesrat als Koalitionspartner der CDU oder SPD auf Länderebene fast alles verhindern.<sup>780</sup> Da helfen nur Volksabstimmungen. Dann entscheidet tatsächlich die Mehrheit.

Richtig wäre, dass der Bund seine Gesetze durch eigene Verwaltung ausführt (anders Art. 83 GG). Dann wären einige umständliche Regelungen in Art. 84 ff GG überflüssig.<sup>781</sup> Die heutige konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74)<sup>782</sup> sollte klar entweder den Freistaaten oder dem Bund zugeordnet werden. Im Zweifel müssten die neuen, größeren Freistaaten zuständig sein. Der Einspruch des Bundesrates müsste bei Gesetzen, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, von der Mehrheit des Bundestags zurückgewiesen werden können. – Jede Staatsebene sollte für ihre Zuständigkeiten die letzte Verantwortung allein tragen.

Diese Vorstellungen haben es so schwer, weil sie der vom französischen Absolutismus entwickelten **Souveränitätslehre** widersprechen. Diese herrscht bis heute im Staats- und Verfassungsrecht sowie im Denken aller Machtpolitiker. Ihre Entstehung wurde oben bei „4.2 Der Polizeistaat (Verwaltungsstaat)“ vorgestellt. Souveränität verlangt aus heutiger Sicht:

1. die Unabhängigkeit eines Staates von allen anderen Staaten,
2. das Recht des Staats, seine Aufgaben in eigener Entscheidung zu bestimmen,
3. das Recht des Staates, die zur Erfüllung seiner Aufgaben und zur Erreichung seiner Ziele erforderlichen Machtmittel uneingeschränkt einzusetzen,
4. die Vorstellung, dass es sich bei der Staatsgewalt um eine höchste, von keine anderen irdischen Gewalt abgeleitete oder abhängige irdische Gewalt handelt,
5. die Vorstellung, dass im Krisenfall die Staatsmacht ganz und allein in der Hand des Souveräns [hier: des Herrschers] liegen müsse.<sup>783</sup>

---

<sup>779</sup> Für die Schweiz siehe: <https://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2013/07/schaltegger.pdf>

<sup>780</sup> Vgl. oben: 6.2.4 Die Kartellparteien; auch: Roman Herzog, Strukturmängel der Verfassung? S. 106 ff. „Zwiespältig: Die Macht des Bundesrats“

<sup>781</sup> Grundgesetz: „VIII: Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“

<sup>782</sup> Konkurrierend, d.h. die Länder sind nur dann Gesetzgeber, wenn der Bund nicht tätig wird.

<sup>783</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 87 f

Die Souveränitätslehre diene dem Monarchen dazu, alle ständischen Körperschaften zu unterwerfen und oft zu enteignen. Der monarchische Absolutismus denkt von oben nach unten; wir müssen im Bürgerstaat von unten nach oben denken. Das beginnt schon damit, dass alle Staatsgewalt vom Volk abgeleitet ist (Art. 20 GG). Damit ist – wie die Schweizer sagen – das Stimmvolk der Souverän, nicht die Staatsspitze.

„Souveränität“ ist seit vielen Generationen „einer der Schlüsselbegriffe jeder Staatslehre“ (Roman Herzog). Danach darf es „keinen Staat im Staate“ geben, d.h. letztlich keinen Bund mit Bundesländern. Sie versagt bei Bundesstaaten, die eben „Staaten im Staat“ haben. Dies Gleiche gilt für die Selbstverwaltung der Gemeinden. Zu Recht lautet Art. 1 der Bayerischen Gemeindeordnung: „<sup>1</sup>Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaften mit dem Recht, die örtlichen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze zu ordnen und zu verwalten. <sup>2</sup>Sie bilden die Grundlagen des Staates und des demokratischen Lebens.“ „Ursprünglich“ heißt, sie leiten ihren Ursprung nicht vom Staat ab. Sie waren da, bevor es den neuzeitlichen Staat gab.

Herzog stellt zu Recht fest, dass diese Fakten „jeden Versuch einer realistischen Deutung des Bundesstaates von vorherein vor unlösbare Probleme stellten“. Das gilt auch für den „Versuch, den spezifischen Unterschied zwischen dem Staat und der *Gemeinde* zu finden“. <sup>784</sup>

Für Frankreich und obrigkeitliche Zentralstaaten, in denen es nur nachgeordnete Staatsbehörden wie Regionen und Departements gibt, ist die Souveränitätstheorie tragfähig. Sie versagt heute, weil wir bei der EU und ihren Mitgliedsstaaten auf die gleichen offenen Fragen stoßen. <sup>785</sup>

Die Lösung im Bürgerstaat ist einfach: alle Staatsgewalt leitet sich vom Staatsvolk oder in Gemeinden von den Gemeindebürgern ab. Die Bürger sind der Souverän. Sie können in Abstimmungen bestimmen, welche Kompetenzen welche Staatsebene hat oder nicht. <sup>786</sup>

Hier stoßen wir auf zwei unterschiedliche Denkansätze. Bei Reden und Abhandlungen von Franzosen stellte ich oft fest: Sie denken „**deduktiv**“;

---

<sup>784</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 86 f

<sup>785</sup> EU-Kommissare und EU-Bürokraten machen Zug um Zug die EU zum Zentralstaat. Aus der Aufgabe „Binnenmarkt“ leiten sie *deduktiv* EU-Zuständigkeiten für alles, für alle Lebensbereiche ab.

<sup>786</sup> So lehnten die Schweizer in einer Volksabstimmung 2015 eine Erbschaftssteuer auf Bundesebene ab: „Voller Risiken für Familien, KMU und Kantone“ hieß es auf Plakaten.

d.h. sie leiten ihre Denkgebäude, Modelle streng logisch und folgerichtig aus obersten Grundsätzen ab. Die Absolutismus-Theorie ist ein Beispiel.

Dagegen neigen Deutschsprachige zum „**induktiven**“ (eindringenden) Vorgehen. Sie dringen in ein Untersuchungsgebiet ein, indem sie nach Fakten, Tatsachen suchen. Diese werden verglichen, um Unterschiede oder Gemeinsamkeiten und schließlich ein Ordnungssystem zu erkennen.<sup>787</sup> Unser Vorgehen bei der Erklärung von Gleichheit, Freiheit, Brüderlichkeit, aber auch von Recht und Gerechtigkeit sind Beispiele.

Letztlich wollen beide Vorgehensweisen, Zusammenhänge erkennen und Überblicke gewinnen. Bei rein *induktivem Vorgehen* werden oft vor lauter Bäumen der Wald und sein Ökosystem nicht erkannt. Die Gefahr, sich in Einzelheiten zu verlieren, ist groß. „Fachidioten“ neigen dazu. Bei streng *deduktivem Denken* wird oft versucht, die Wirklichkeit ins eigene Modell zu pressen. Angelsächsische Ökonomen sehen i.d.R. die Welt gemäß ihren mathematischen Modellen mit wenigen Grundannahmen.<sup>788</sup>

Auf das Politische übertragen geht die EU *deduktiv* vor. Sie leitet aus dem Grundsatz „freier Markt“ Zuständigkeiten für alle Lebensbereiche, für alles ab. Denn alles hängt irgendwie mit dem Markt zusammen. – Der Bürgerstaat geht *induktiv* vor. Von unten nach oben wird auf jeder Staatebene untersucht, was eigenverantwortlich und selbständig erledigt werden kann. Das entspricht auch der „Erfolgslust“ und der Y-Theorie.<sup>789</sup>

Karl Popper sagt, wir brauchen beides. Man kann mit deduktivem und induktivem Denken innovativ sein. Es kommt auf den Fall und die Zeit an.<sup>790</sup> Der Absolutismus war zu seiner Zeit sehr erfolgreich. Wollen wir ihn wieder? – Auch wir können mit dem „Bürgerstaat“ nur einen Raum, Zeit und Kultur abhängigen Entwurf für ein besseres Europa erarbeiten.<sup>791</sup>

---

<sup>787</sup> Die „Ordnungen“ der Tier- und Pflanzenwelt sind so erarbeitet worden.

<sup>788</sup> Die Chinesen sind derzeit dabei zu beweisen, dass pragmatisch-strategisches Vorgehen dem Modell der „unsichtbaren Hand“ (Adam Smith und Neoliberale) überlegen sein kann.

<sup>789</sup> Siehe oben“5.1.2 Erfolgslust und Gruppendynamik“

<sup>790</sup> Henry Fords Fließbandarbeit wurde von oben und durchdacht, d.h. deduktiv gesteuert. Sie war damals innovativ und erfolgreich. – Die „Industrie 4.0“, die Auftragstaktik u.a. brauchen dagegen selbst denkende Mitstreiter. – Eine „Strategie“ gemäß objektiver Lagebeurteilung wird induktiv gefunden.

<sup>791</sup> Nach dem Popper-Kriterium beweisen wir mit neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen stets, dass die alten falsch waren. Doch diese „neue“ Wahrheit ist auch nur vorläufig, keiner kann sie beweisen.

### 7.3.3 Die horizontale Gewaltenteilung

*Die klassische, horizontale Gewaltenteilung bestimmt, dass die Gesetzgebung, die Regierung und die Rechtsprechung von jeweils selbständigen Staatsorganen wahrzunehmen ist. Sie sind unabhängig voneinander. Jede Gewalt waltet für sich. Das ist die rechtsstaatliche Theorie; die Verfassungswirklichkeit ist im Parteienstaat ganz anders.*

Zum Verständnis der **horizontalen Gewaltenteilung** zwischen Gesetzgebung (Volksvertretung), Regierung, und Rechtsprechung müssen wir klären, welche eigenständigen Aufgaben jede Gewalt hat. Dabei ist die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, die Regierung (vollziehende Gewalt) und Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden, Richter sind dem Gesetz unterworfen (Art. 20, 97 GG).

Beginnen wir mit den **Aufgaben der Volksvertretung**. In einem Staat mit klarer Gewaltenteilung hat sie nur **drei Aufgaben**:

1. Sie ist das **Gesetzgebungsorgan** mit dem Auftrag, einfaches, verständliches Recht nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit zu schaffen.
2. Sie ist der **Kassenwart des Landes**. Schon den ständischen und vorbildlich den alt-württembergischen Landtagen oblag die sparsame und schuldenfreie Haushaltsführung (Budgetrecht).
3. Die **Kontrolle der Regierung** ist eine ureigene Aufgabe der Volksvertretung. Heute sind da die Medien oft besser. Kontrolle heißt, Missstände aufzudecken und durch Gesetze beseitigen. Es heißt nicht, in den Vollzug hineinzuregieren.<sup>792</sup> Weder die Regierungsfractionen noch die Opposition kontrollieren heute unparteiisch und erfolgreich. Die „Kartellparteien“ wollen vor allem miteinander koalieren. Ihnen ist Regieren wichtiger als gute Gesetze und Kontrolle. Irgendwo koaliert jeder mit jedem.

Dabei ist unsere Abgrenzung wichtig: Gesetzgebung ist **Politik**, d.h. sie hat für den notwendigen, zeitgemäßen Wandel zu sorgen. Mit Gesetzen schafft oder ändert die Politik das Recht. Ist das **Recht** geschaffen, dann haben die beiden anderen Gewalten es anzuwenden und zu vollziehen.

---

<sup>792</sup> Daher „Dritte Gewaltentrennung“.

Der Gesetzesvollzug obliegt der „vollziehenden Gewalt“, wie das GG die **Regierung** mit der Verwaltung auch nennt. Tatsächlich hat die Regierung weitere Aufgaben (weiter unten).

Wird um die Anwendung von bestehendem Rechts im Einzelfall gestritten, sind die **Gerichte** zuständig. Ihnen obliegen weitere Aufgaben wie Justizvollzug bei Strafsachen (Gefängnisse) oder Gerichtsvollzug bei Zivilsachen.<sup>793</sup> Der Oberbegriff ist Justiz oder Rechtspflege.<sup>794</sup>

Wir nennen sowohl Volksvertreter (Abgeordnete) als auch Personen in Regierungsverantwortung **Politiker**. Bei Richtern ist das nie der Fall. Trotzdem machen heute die Richter viel Politik, wie wir später sehen werden. Die Gewaltenteilung ist aufgeweicht, weithin außer Kraft.

Was sind nun die **Aufgaben der Regierung**?

1. Sie hat „Recht und Gesetz“ mit ihrer Verwaltung **auszuführen**.<sup>795</sup>
2. Sie **macht Politik**, indem sie Gesetzesvorlagen im Parlament einbringt.<sup>796</sup> Dabei erfolgt deren Ausarbeitung klassisch durch die Verwaltung, vornehmlich die Ministerialbürokratie; heute leider zu oft durch Anwaltskanzleien, Berater, Gutachter oder Lobbyisten.
3. Sie **gestaltet Politik**, indem Politiker mit ihrer Ordnungs- und Leistungsverwaltung, mit staatlichen, kommunalen oder zusammen mit privaten Einrichtungen das öffentliche Leben ordnen und (!) verbessern. (Gestaltungsauftrag im Rahmen der Gesetze)<sup>797</sup>
4. In der **Außenpolitik** hat die Regierung traditionell große Befugnisse. Das BVerfG fordert hier zunehmend Mitwirkungsrechte des Parlaments (politische Beschlüsse oder Gesetzesgrundlagen).

**Aufgabe der Rechtsprechung** ist, in einem Gerichtsverfahren, also im Einzelfall, die **Gesetze anzuwenden**.

Dabei gilt Art. 97 I GG: „Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen.“ Wichtig ist dabei, dass sie **dem Gesetz unterworfen** sind. Sie sind Diener des Rechts und der Gesetze, nicht

---

<sup>793</sup> Daher die Bezeichnungen: Justizvollzugsbeamter [Gefängniswärter] und Gerichtsvollzieher.

<sup>794</sup> Organe der Rechtspflege sind auch die freiwillige Gerichtsbarkeit, Staatsanwälte, Rechtsanwälte.

<sup>795</sup> Art. 20 III GG

<sup>796</sup> Art. 76 I GG (Einbringung von Gesetzesvorlagen, Recht der Gesetzesinitiative)

<sup>797</sup> Ausführende Staatsorgane sind neben der Leistungs- und Ordnungsverwaltung mit der Polizei (Schutz nach innen), auch das Militär (Schutz nach außen). *Leistungsverwaltung*: Krankenhäuser, Schulen, Straßen, Bäder usw.

wie Politiker Urheber der Gesetze. Da fehlt ihnen als Lebenszeitbeamte die demokratische Legitimation. Auch die Fortentwicklung des Rechts ist Sache der gesetzgebenden Gewalt, im Bürgerstaat auch des Volkes. Über allen Gerichtsurteilen steht „**Im Namen des Volkes**“. Die direkte, aber auch die repräsentative Demokratie sieht den Willen des Volks als letzten Gesetzgeber und Schöpfer von „Recht und Gerechtigkeit“.

Es war ein großer Wunsch der Aufklärer, nicht mehr dem Dünkel und Gutdünken von Menschen, sondern vernünftigen Gesetzen unterworfen zu sein. Doch die heutigen Richter stellen sich oft über Recht und Gesetz; sie herrschen dadurch und machen sogar Politik.

Dazu hatte ich als Gerichtsreferendar ein Schlüsselerlebnis. Ich war dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim zugeteilt. So nahm ich an einer für mich denkwürdigen Sitzung des dreiköpfigen Senats, an einer Urteilsbesprechung teil. Der Fall war nach dem Wortlaut des Gesetzes eindeutig geregelt. Doch die Richter wollten im Interesse des Klägers davon abweichen. Alle drei waren sich bewusst, dass sie vom klaren, nicht auslegungsfähigen Wortlaut abwichen. Im vollen Bewusstsein taten sie es und erörterten dies. Um ihr ungutes Gefühl zu beruhigen, ließen sie die Revision zu. Ich war schockiert; denn mir war vor Augen, wie viele Abgeordnete und Anhörungen bei der Verabschiedung oder Änderungen eines Gesetzes nötig sind. Und hier beugten drei Männer in einem schlichten, weiß gekalkten Zimmer eigenmächtig das Gesetz. – Diese richterliche Überwindung der Gesetze und somit der Gewaltenteilung ist daher genauer zu betrachten.

### **Keine Gewaltenteilung: Richter machen Politik**

Die Gerichte haben in der Öffentlichkeit einen guten Ruf. Richter werden von den Medien kaum kritisiert. Offensichtlich verstehen Journalisten zu wenig davon.

Auch im EU-Vergleich genießt die deutsche Justiz ein hohes Ansehen. Dagegen verlieren andere Bereiche wie Parteien, Politiker, Medien u.a. oft im Sinkflug an Vertrauen. Dazu schrieb mir ein hoher Richter (Besoldung: R 5),<sup>798</sup> der nicht genannt werden will:

---

<sup>798</sup> Präsident eines Landesobergerichts.

„Ob der Justiz wirklich noch hohes Ansehen in breiten Bevölkerungsschichten entgegen gebracht wird, da bin ich mir nicht so sicher. Die jahrelangen Stellenkürzungen forderten jeweils einen deutlichen Tribut. Die Neigung der Ziviljustiz Prozessbeteiligten einen Vergleich „aufzuzwingen“, der Staatsanwaltschaft Verfahren massenweise einzustellen, der Strafjustiz Verfahren durch einen Deal abzuschließen, damit möglichst viele Verfahren schnell erledigt und abgehakt werden können, hat aus meiner Sicht zu einem Vertrauensverlust geführt. Hinzu kommen Richterinnen und Richter – Gott sei Dank nicht die Mehrheit, aber auch keine unbedeutende Minderheit – die hinter dem Schutzschild der richterlichen Unabhängigkeit ein komfortables Leben führen. Richterverbände schweigen sich über Letzteres aus.“

Das schreibt ein Beteiligter, ein Insider.

Zu diesen offenkundigen und vordergründigen Mängeln kommt eine tiefer liegende Fehlentwicklung: die richterliche **Rechtsänderung** durch Umdeutung oder „neue“ Auslegung. Dazu hat der Konstanzer Uni-Professor Bernd Rütters ein Leben lang geforscht.<sup>799</sup>

Ihm fiel auf, dass einige führende Juristen seit dem Kaiserreich unter „vier Reichen“ mit vier Amtseiden als Richter, Staatsanwälte oder Professoren dem „Recht“ gedient hatten. Rütters bewegte die Frage, wie Richter ein im Wortlaut kaum verändertes Recht im Kaiserreich, der Weimarer Republik, im Dritten Reich, in der Bonner Republik und jetzt unter der EU-Herrschaft anwenden konnten. Schon 1968 hat er in seiner Habilitation „*die unbegrenzte Auslegung*“ untersucht.<sup>800</sup> Das betraf vor allem das Privatrecht. Inzwischen hat er die Rechtsprechung weiterer Rechtsgebiete und des BVerfG unter diesem Gesichtspunkt erforscht.

Sein heutiges Urteil lautet: „Nach der jeweiligen Wende haben Justiz und Rechtswissenschaft die Rechtsordnung zur Zufriedenheit der neuen Machthaber im Sinne der neuen ‚Grundwerte‘ umgestaltet durch die entsprechende ‚Auslegung‘ oder oft ‚Einlegung‘ in die überkommenen Gesetze.“ Und sie haben dazu die passenden Instrumente, d.h. Auslegungsmethoden, entwickelt. „So sind die deutschen Juristen ‚Wende-Experten‘, quasi ‚Weltmeister‘ in der Kunst der Umdeutung ganzer Rechtsordnungen geworden.“<sup>801</sup> (Ossis sagten ‚Wendehälse‘.)

---

<sup>799</sup> Er ist inzwischen emeritiert, im Ruhestand.

<sup>800</sup> Bernd Rütters, *Die unbegrenzte Auslegung – Zum Wandel der Privatrechtsordnung im Nationalsozialismus*, Tübingen 1968, 8. Auflage 2017

<sup>801</sup> Bernd Rütters, *Judex legibus solutus? Erosion des Rechtsstaats? Beiträge 17. Speyerer Demokratietagung (2017)*, a.a.O., S. 127 ff.

Diese Vorgehensweise ist durchgängig. Rüthers hat zwei Gerichte herausgegriffen, bei denen dies leicht nachvollziehbar ist: das BVerfG (Bundesverfassungsgericht) und das BAG (Bundesarbeitsgericht). Es gilt jedoch für alle obersten Bundesgerichte und für alle Gerichte im Rahmen ihrer Möglichkeiten. In Rechtsstreiten, in denen es kein Rechtsmittel gibt, weisen die Richter sogar ausdrücklich darauf hin. Das heißt dann: „Wer dem von mir vorgeschlagenen Vergleich nicht zustimmt, der verliert auf der ganzen Linie.“ Das erspart u.a. die Arbeit, ein Urteil zu schreiben.

Rüthers kritisiert diese richterliche **Gesetzesabweichung** oder **Gesetzesverweigerung**. Er unterscheidet sie von der Rechtsfortbildung, insbesondere bei Rechtslücken. Seine Schlussfolgerung lautet:

„Die Bundesrepublik ist nach dem Grundgesetz ein demokratischer Rechtsstaat, im realen Vollzug ist sie ein *Richterstaat* geworden. Geltendes Recht ist in der Bundesrepublik und in der EU das, was die letztinstanzlichen Gerichte rechtskräftig entscheiden. Diese Feststellung hat Folgen. Sie schafft einen *neuen Rechtsbegriff* und eine neue *Rechtsquellenlehre*. Das Richterrecht ist zu einer wichtigen, oft dominanten Rechtsquelle geworden.“<sup>802</sup>

Als besonders schwerwiegend nennt Rüthers die Entscheidungen des **Bundesverfassungsgerichtes** (BVerfG). Denn hier sind die Richter von „Hütern der Verfassung“ zu „Herren der Verfassung“ aufgestiegen. Sie ändern die Verfassung, indem sie den Wortlaut umdeuten oder ihre Rechtsprechung ändern. Dabei sind Verfassungsgesetzgeber der Bundestag und der Bundesrat mit jeweiliger 2/3-Mehrheit. Das BVerfG ist gemäß Grundgesetz ausdrücklich nicht Verfassungsgesetzgeber.<sup>803</sup> Ihm fehlt dazu die demokratische Legitimation.

Art. 79 I GG bestimmt: „Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt.“ Dahinter steckt der folgenschwere Konstruktionsfehler der Weimarer Verfassung, nämlich die allmähliche Verfassungsbeseitigung durch Verfassungsdurchbrechungen. Denn

---

<sup>802</sup> Bernd Rüthers, Der (un-)heimliche Wandel vom Rechtsstaat zum Richterstaat – Verfassung und Methoden, Tübingen, 2016

<sup>803</sup> So auch Roman Herzog „Gefahr eines Rechtsprechungs- bzw. Richterstaats ... Entsprechendes gilt vom Verhältnis des verfassungsändernden Gesetzgebers zur Verfassungsgerichtsbarkeit.“ Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 337

jedes Gesetz, das der Reichstag mit 2/3-Mehrheit beschloss, galt als verfassungsgemäß, sogar Rassengesetze wurden so verabschiedet.<sup>804</sup>

Rüthers sagt schlicht:

„Verfassungsänderungen sind dem Bundesverfassungsgericht verboten (Art. 79 GG). Sie sind an enge Voraussetzungen geknüpft und für bestimmte Fragen durch die „Ewigkeitsgarantie“ gänzlich ausgeschlossen (Art. 79 Abs. 3 GG).“<sup>805</sup>

Das BVerfG ist dazu berufen, im Rahmen des Verfassungsrechts Recht zu sprechen, es darf aber nach der Logik der Gewaltenteilung keine Verfassungspolitik und -gesetzgebung betreiben. Dies tut es aber dadurch, dass es allgemeine Rechtsbegriffe, wie „Menschenrechte“ oder „Menschenwürde“ (Art. 1 GG) umdeutet und mit einem ihm passenden Inhalt füllt. Es wurde gezeigt, dass dies insbesondere auch mit dem Gleichheitssatz möglich ist, da er kulturbedingt ist (5.3.1 Gleichheit).

Rüthers kritisiert zu Recht, dass das BVerfG und die übrigen Gerichte gar nicht mehr nach dem Normzweck des jeweiligen Gesetzes fragen. Welchen Zweck wollte der Gesetzgeber oder der Verfassungsgeber mit dieser Vorschrift erreichen? Welche Ziele sollen verfolgt werden?

Im „Historischen Lexikon Bayerns“ wird genau dies empfohlen und auf den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee verwiesen:

„Ein Blick auf die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes, welche den Inhalt der Verfassungsnormen in engste Abhängigkeit zu deren Schöpfern stellt, ermöglicht ein anderes Verfassungsverständnis: Ein Verständnis, das nicht dem Zeitgeist, sondern dem Willen des Verfassungsgebers verpflichtet ist.“<sup>806</sup>

Rüthers nennt als Beispiel die „gleichgeschlechtliche Ehe“. Man könne dazustehen, wie man wolle. Doch im Grundgesetz stehe sie nicht. An sie dachten die Väter des Grundgesetzes nicht. Und die Frage sei auch in der Öffentlichkeit so stark umstritten, dass sie nur politisch, d.h. von der dazu berufenen Gewalt (Legislative) und (!) durch eine Änderung des Wortlauts im Grundgesetz entschieden werden könne. Rüthers kritisiert

---

<sup>804</sup> Historisches Lexikon Bayerns, Verfassungskonvent von Herrenchiemsee [https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Verfassungskonvent\\_von\\_Herrenchiemsee,\\_10.-23.\\_August\\_1948](https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Verfassungskonvent_von_Herrenchiemsee,_10.-23._August_1948)

<sup>805</sup> Bernd Rüthers, Judex legibus absolutus? Erosion des Rechtsstaats?, in: Beiträge 17. Speyerer Demokratietagung, a.a.O., S. 135.

<sup>806</sup> [https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Verfassungskonvent\\_von\\_Herrenchiemsee,\\_10.-23.\\_August\\_1948](https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Verfassungskonvent_von_Herrenchiemsee,_10.-23._August_1948)

diese „verschwiegene Umdeutung“ als „Verfassungsumgehung“.<sup>807</sup> Im Bürgerstaat ist es einfach: Der Souverän der Verfassung, die Stimmbürgern sind Letztentscheider; und da wird nichts umgedeutet, sondern klar und eindeutig mit „ja“ oder „nein“ abgestimmt.<sup>808</sup>

Erst recht kennt das Grundgesetz kein „drittes Geschlecht“, wie 2017 das BVerfG verfügte.<sup>809</sup> Das ist sogar unter Biologen höchst umstritten, weil es angeblich mit einem Gendefekt verbunden ist.<sup>810</sup> Dass das eine Änderung des Wortlauts der Verfassung ist, ergibt sich daraus, dass bisher unbestrittene und allgemein anerkannte Gesetze im Wortlaut geändert werden mussten (z.B. Personenstandsgesetz).

Das BVerfG hat damit in der breiten Öffentlichkeit viel Ansehen verloren; dabei hatten alle Vorgerichte einschließlich BGH anders entschieden. Vor allem war das Ganze mit einem Fehlschluss verbunden, wie die Wochenzeitung „Die Zeit“ recherchierte.<sup>811</sup> „Rund 160.000 Menschen, schätzten die Hüter der Verfassung, könnten von ihrem Spruch betroffen sein.“ Doch gut hatte das BVerfG nicht recherchiert, nicht nachgeforscht.

„Unter den Experten, die das Bundesverfassungsgericht für sein Urteil befragte, war keiner der Mediziner und Wissenschaftler, die sich mit dem Thema tagtäglich beschäftigen. Die öffentliche Debatte dominieren vielmehr Gendertheoretiker, Kulturwissenschaftlerinnen sowie eine kleine Gruppe Aktivisten, die sich tatsächlich weder als Mann noch als Frau sehen.“<sup>812</sup>

Seit der Entscheidung des BVerfG (2017) müssen alle Standesämter auch das Geschlecht „divers“ eintragen.

„Eine Nachfrage der ZEIT bei den Standesämtern der elf größten deutschen Städte ergibt: Insgesamt haben 20 Personen beantragt, ihren Geschlechtseintrag auf „divers“ ändern zu lassen (Stand Mitte April [2019]). Neun von ihnen leben in Berlin, zwei in München. Rechnet man die Zahlen,

---

<sup>807</sup> Bernd Rüthers, *Judex legibus absolutus? Erosion des Rechtsstaats?*, in: Beiträge 17. Speyerer Demokratietagung, a.a.O., S. 142

<sup>808</sup> Manche kritisieren das; doch auch in allen Parlamenten wird nur mit „ja“, „nein“ oder Enthaltung abgestimmt. Nur bei Wahlen (z.B. Stellenbesetzungen) kann in ersten Wahlgängen gewählt werden.

<sup>809</sup> 1 BvR 2019/16 – BVerfG-Beschluss vom 10.10. 2017:

[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/10/rs20171010\\_1bvr201916.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/10/rs20171010_1bvr201916.html)

<sup>810</sup> So auch das BVerfG im zu entscheidenden Fall: „Ausweislich der vorgelegten Chromosomenanalyse verfügt sie [es!] über einen numerisch auffälligen Chromosomensatz mit einem X-Chromosom und einem fehlenden zweiten Gonosom.“ - Frage: Jeder Chromosomschaden hat Verfassungsrang?

<sup>811</sup> Die Zeit, Nr. 20/2019, 9. Mai 2019 „Männlich, weiblich oder divers: Wie viele Menschen stellen sich diese Frage wirklich?“ Eine Analyse von Martin Spiewak

<sup>812</sup> Die Zeit, a.a.O., Beschluss BVerfG, a.a.O., RdNr. 19 ff. (dort Nennung Angehörten)

die von ähnlichen Umfragen bestätigt werden, auf ganz Deutschland hoch, sind es rund 150 Fälle.“

Und über dem Beschluss steht: „Im Namen des Volkes“ Bernd Rüthers empfiehlt ironisch Art. 97 I GG umzuformulieren in: „Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz und dem Zeitgeist unterworfen.“<sup>813</sup>

Die Verfassungsrichter haben sich seit langem ein Tor aufgebrochen, um vom Verfassungshüter zum Verfassungsgesetzgeber zu werden. Aus unbestimmten Begriffen schöpfen sie ihre tief eingreifenden und bis in die Einzelheiten gehenden Umwertungen und Erkenntnisse. Das war auch beim dritten Geschlecht so. Die Menschenwürde (Art. 1 GG) und der Gleichheitssatz (Art. 3 GG) waren die Begründung:

„Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG schützt nicht nur Männer vor Diskriminierungen wegen ihres männlichen Geschlechts und Frauen vor Diskriminierungen wegen ihres weiblichen Geschlechts, sondern schützt auch Menschen, die sich diesen beiden Kategorien in ihrer geschlechtlichen Identität nicht zuordnen, vor Diskriminierungen wegen dieses weder allein männlichen noch allein weiblichen Geschlechts.“ (1 BvR 2019/16, RdNr. 58)

Begonnen hat es mit dem Datenschutz. Dazu steht nichts im Grundgesetz und der Grundgesetzgeber konnte 1949 nichts dazu sagen. Aus der Menschenwürde des Art. 1 GG hat dann das BVerfG ein „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ geschöpft. Insbesondere Ernst Benda (1925 - 2009) war daran maßgeblich beteiligt und sehr stolz auf seine Rechtsschöpfung. Er war nicht nur Jurist, sondern zuerst Politiker (CDU, Bundesinnenminister 1971 – 1983) bevor er schließlich Präsident des BVerfG wurde. Politiker wollen eben Recht ändern, Politik machen.

Durch dieses Urteil wurde das ganze Polizei- und Ordnungsrecht über den Haufen geworfen und maßlos kompliziert. In den folgenden Urteilen des BVerfG wurde dann wie in anderen Fällen bis in die Einzelheiten Gesetzgebung betrieben und behauptet, so stehe es in der Verfassung. Es wurde verboten, auf Autobahnen mittels elektronischer Kennzeichenerfassung nach Autodieben und Verbrechern zu suchen. Überhaupt hieß es in Verwaltung und Polizei von damals bis heute: der Datenschutz wurde zum Tatenschutz für Kriminelle.

Doch für die normalen Bürger ist insbesondere im Bereich der Steuern und Abgaben der Datenschutz völlig aufgehoben. Für die Finanzämter

---

<sup>813</sup> Bernd Rüthers, Beiträge 17. Speyerer Demokratietagung, a.a.O., S. 144

gilt es kein Bankgeheimnis. Sogar ohne Wissen der Banken und Konteninhaber sehen sie übers Internet Konten ein. Erstaunt sind dann Steuerzahler, wenn sie Rückzahlungen auf einem Konto erhalten, das sie als Privatkonto dem Finanzamt nie mitgeteilt hatten.

Nun will wegen der Torgefahr die große Mehrheit der Bürger mehr Datenaustausch und Videoüberwachung. Dafür zuständig wäre nach dem Grundgesetz und dem Grundsatz der Gewaltenteilung der einfache, höchstens der Verfassungsgesetzgeber.<sup>814</sup> Niemals kann das BVerfG sich zum demokratisch legitimierten Handlungsbevollmächtigten des Volkes aufschwingen.

Das ist auch deshalb so bedeutsam, weil nach solchen BVerfG-Urteilen Änderungen nicht mehr durch die Legislative, sondern nur durch das BVerfG selbst möglich sind. Die Zukunftsgestaltung, die Anpassung des Rechts an den notwendigen zeitgemäßen Wandel ist blockiert. Eine sehr kleine Gruppe von parteipolitisch ins Amt berufenen Richtern hat sich die Politik angeeignet, die Macht usurpiert. Auch dem Volk wird die Staatsgewalt entzogen. Die Staatsgewalt geht vom BVerfG aus.

Glücklich ist da die Schweiz; dort ist das Volk der Verfassungsgeber, nicht eine parteipolitisch gewählte kleine Richterelite. Dort sind dadurch Anpassungen an die Entwicklung der Lebenswirklichkeit leichter, vielleicht überhaupt erst machbar. Juristische und ideologische Barrieren können überwunden werden; denn das Recht ist kultur- und zeitbedingt.

Das gilt z.B. für den Schutz der „Ehre“ durch das BVerfG. In Art. 5 II GG ist ausdrücklich das „Recht der persönlichen Ehre“ geschützt. Rüthers weist darauf hin, dass es zeitweise aus dem Sprachgebrauch des BVerfG nahezu verschwunden und von dort zu hören war, dass „Ehre als eine vordemokratische Kategorie“ überholt sei. Das wurde von verschiedenen Seiten heftig angegriffen.<sup>815</sup>

Besonders umstritten waren das Urteil zu „Soldaten sind Mörder“<sup>816</sup> oder die Entscheidung, dass die bildliche Darstellung des „Urinierens auf die Bundesfahne“ unter die Kunstfreiheit fällt.<sup>817</sup>

---

<sup>814</sup> Bundestag und Bundesrat mit 2/3-Mehrheit (Art. 79 GG)

<sup>815</sup> Rolf Stürmer, Die verlorene Ehre des Bundesbürgers – Bessere Spielregeln für die öffentliche Meinungsbildung? JZ (JuristenZeitung) 1994, Nr. 18, S. 865 ff; Martin Kriele, Ehrenschatz und Meinungsfreiheit, NJW 27.07.1994

<sup>816</sup> BVerfG 93, 266

Bemerkenswert ist auch das „Kruzifixurteil“.<sup>817</sup> Denn als im Jahre 1941 von der NS-Regierung das Aufhängen von Kruzifixen verboten wurde, kam es in Bayern zu einem Sturm der Entrüstung. Die Nazis mussten die Bestimmung wieder zurücknehmen. Das BVerfG hat dagegen 1995 entschieden, dass die Bayerische Volksschulordnung verfassungswidrig sei, weil in jedem Volksschulzimmer in Bayern ein Kreuz hängen müsse.

Auch der EGMR (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte) hat sich 2009 damit beschäftigen müssen. Er urteilte, die Republik Italien habe einer aus Finnland stammenden Klägerin eine Entschädigung zu zahlen, weil Kruzifixe in der Schule ihrer Kinder nicht entfernt worden waren. Doch Italien klagte weiter. Und am 18.03.2011 hob die große Kammer des „Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte“ das alte Urteil auf. Das Anbringen eines Kruzifixes sei kein Verstoß gegen die europäische Menschenrechtskonvention. Waren das neue „Menschenrechte“ oder nur andere Richter? Glückliche Eidgenossen, ihr habt es besser!

Möglicherweise muss das BVerfG beim Ehrenschatz wieder zum „Wende-Gericht“ werden. Inzwischen klagt alle Welt über die groben Beleidigungen von Rechtspopulisten und islamischen Hasspredigern. Der Schutz der Ehre, aber auch gewalttätige Demonstrationen könnten zum Problem werden. Hier sind allerdings nun dem Gesetzgeber die Hände gebunden, weil das BVerfG dazu fast alles, nicht gerade aus dem Kaffeesatz, aber angeblich aus der Verfassung herausgelesen hat.

Der EGMR hat sich auch mit Art. 8 GG (Versammlungsfreiheit) beschäftigt. „Alle Deutschen haben das Recht sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln.“ Der EGMR hat geurteilt, dieses Grundrecht sei ein Menschenrecht. Art. 8 GG gilt nun über seinen Wortlaut hinaus für alle Menschen. Nun kann das Versammlungsrecht unter freiem Himmel nach Art. 8 II GG durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Das BVerfG hat aber ab 1968 dem Gesetzgeber enge Grenzen gezogen. Gewalttätige Demonstrationen von rechts, links oder Islamisten sind da nur schwer zu verhindern. Glaubens-, Bürger- und Nationalitäten-Kriege können bei uns weithin ausgekämpft werden. Die Richter dienen dem Zeitgeist, nicht dem Volk, nicht der Verfassung.

---

<sup>817</sup> BVerfG 81, 278

<sup>818</sup> BVerfG 93, 1; 35, 366; vgl. dazu Hans Maier, 25 Jahre Kruzifix-Beschluss, FAZ, 29.05.2020 <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/hans-maier-25-jahre-kruzifix-beschluss-des-bundesverfassungsgerichts-16784030.html>

Damit sind wir beim nächsten Mangel der Gewaltenteilung. Es ist die **parteipolitische Richterwahl**. Denn Richterwahlen erfolgen heute durch nur parteipolitisch besetzte Richterwahlausschüsse (vgl. Art. 95 II GG). Dabei wurde die parteipolitische Ausrichtung der künftigen Richter für die Mitglieder des Wahlausschusses mit der Zeit immer entscheidender. Schon 1988 (!) warnte Gerd Pfeiffer, der Präsident des BGH (Bundesgerichtshof), als er in den Ruhestand ging:

„Der Satz, der Bundesgerichtshof ist so gut wie es der Richterwahlausschuss zulässt, trifft trotz der Vereinfachung den Kern der Sache. Jeder Bundesrichter, der aus persönlichen, parteipolitischen oder sonstigen sachfremden Erwägungen nicht aus der objektiven Spitzengruppe gewählt wird, belastet die Senatskollegien in unerträglicher Weise und auch die Güte der Rechtsprechung.“<sup>819</sup>

Als 1996 der BGH-Präsident Walter Odersky sich in den Ruhestand verabschiedete, mahnte auch er:

„In fast allen europäischen Nachbarländern – im Westen wie im Osten – ist man der Auffassung, daß die Unabhängigkeit der dritten Staatsgewalt sich auch darin zeigt, daß sie, meist über einen Rat der Magistratur, bestimmenden Einfluß auf die Besetzung der Richterämter hat.“<sup>820</sup>

Besonders folgenschwer ist die parteipolitische Besetzung des BVerfG mit Parteipolitikern. Hier kam es bei der Wahl des saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller zu Auseinandersetzungen, die an die Öffentlichkeit drangen. „Die FDP fühlt sich bei der Wahl von Peter Müller zum Verfassungsrichter von der CDU übergangen und legt sich quer. Ein Ministerpräsident sei nicht geeignet.“ Der Wechsel des Saar-Ministerpräsidenten ans BVerfG war von CDU und SPD klammheimlich ausgehandelt worden. Die FDP als Koalitionspartner der CDU/CSU war nachhaltig verärgert. – Bei Frau Däubler-Gmelin (SPD) gelang die Absprache nicht. Sie hatte so schwache Examensnoten, dass sie nicht einmal Amtsrichterin hätte werden können. Erfahrungen konnte sie nur als Parteipolitikerin, nicht als Richterin vorweisen.

Inzwischen ist die Wahl der Verfassungsrichter nach parteipolitischen und ideologischen Gesichtspunkten augenfällig. Im Ersten Senat, der das „dritte Geschlecht“ im Verfassungstext entdeckte, sitzt die Richterin

---

<sup>819</sup> Ansprachen zum Präsidentenwechsel beim Bundesgerichtshof, Karlsruhe 1988, S. 35

<sup>820</sup> Ansprachen zur Verabschiedung des Präsidenten des Bundesgerichtshof, Heidelberg 1997, S. 35

Da das nun in Polen nicht so ist, sieht der EuGH die Gefahr einer EU-Vertragsverletzung.

Susanne Baer, ehem. Direktorin des GenderKompetenzZentrums Berlin (2003 – 2010), vorgeschlagen von Grünen und SPD.

In den USA zeigte der leidenschaftliche parteipolitische Kampf um die Besetzung des Obersten Gerichts (Supreme Court) den Letzten, wie wichtig die Richterauswahl für die Unabhängigkeit und Überparteilichkeit der Gerichte ist. Präsident Donald Trump setzte mit Amy Coney Barrett seine Kandidatin durch.<sup>821</sup> Was bei den Polen EU und EuGH als schwere Verletzung der Rechtsstaatlichkeit brandmarken, ist nicht einmalig.

Roman Herzog meint bei den „Strukturmängeln der Verfassung“: „Dem Gewaltenteilungsprinzip würde es ja genaugenommen entsprechen, dass keine der drei Staatsgewalten in ihrer Zusammensetzung, d.h. bei der Bestellung ihrer Träger, von einer der beiden anderen Gewalten abhängig sein darf.“ Und er verweist auf die Volkswahl von Richtern in vielen US-Bundesstaaten.<sup>822</sup>

In Frankfurt gibt es einen Verein gegen Rechtsmissbrauch e.V. Seine Mitglieder hatten schlechte Erfahrungen mit der Justiz und/oder mit Rechtsanwälten. Sie machen gerade zur Richterwahl gute Vorschläge. So fordern sie Richter auf Zeit wie in der Schweiz. Dort gibt es nur im Kanton Freiburg Richter auf Lebenszeit. Im Übrigen werden sie von den Parlamenten des Bundes, der Kantone, teils vom Volk direkt gewählt. Im Kanton Freiburg gibt es aber ein Abberufungsrecht. Sonst werden Richter meist auf vier oder sechs, im Kanton Tessin auf zehn Jahre gewählt, wobei Wiederwahl möglich ist. Gefordert wird von dem kleinen Verein auch die Verschärfung des § 339 StGB (Richterrechtsbeugung) und des § 839 II BGB (Amtshaftung des Richters). Auch sonst werden bedenkenswerte Vorschläge gemacht. Die Bedeutung dieses Vereins ist allerdings gering.<sup>823</sup>

Ein weiterer Irrtum vieler Richter und Gerichte ist, dass sie behaupten, sie seien nur der **Einzelfallgerechtigkeit** verpflichtet. Sie sehen nicht, dass jedes Urteil der Bundesobergerichte, grundsätzliche, oft Recht schöpfende Bedeutung hat. Es gilt für alle vergleichbaren Fälle. Dies

---

<sup>821</sup> Südd. Zeitung, 27.10.2020: Trump-Kandidatin Barrett als neue Supreme-Court-Richterin bestätigt

<sup>822</sup> Roman Herzog, Strukturmängel der Verfassung? a.a.O., S 14

<sup>823</sup> Vereinsmitglieder waren Teilnehmer der 17. Speyerer Demokratietagung.

wurde oben schon als Grund für die immer größere Zersplitterung und theoretische Übersteigerung des Rechts genannt.<sup>824</sup>

Rüthers zeigt das an der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG). Er nennt das Kündigungsschutzrecht und das Arbeitskampfrecht. Ein folgenreicher Irrtum beim Kündigungsrichterrecht habe darin bestanden, dass das BAG seine Rechtsprechung lange Zeit als Einzelfall-Rechtsprechung zwischen den jeweiligen Streitparteien missverstanden habe. In Wirklichkeit wurde das Schicksal der Arbeitslosen mitverhandelt, nämlich die Beschäftigungschancen der seit 1982 bis heute über 2 Millionen Arbeitslosen.<sup>825</sup>

Der Kündigungsschutz wurde entgegen dem ursprünglichen Normzweck zu einer Art „Lebensbund“ stilisiert. „Eine Ehe ist heute in Deutschland leichter und schneller auflösbar als ein Arbeitsverhältnis.“ (Nur die Weltkonzerne und Finanzinvestoren finden Wege zur Umgehung.)

Im Arbeitskampfrecht ist es sogar zum innergerichtlichen Grabenkrieg beim BAG gekommen.<sup>826</sup> Bei diesem Recht haben wir eine vom Gesetzgeber bewusst offen gelassene Gesetzeslücke. Wenn nun Fragen zwischen verschiedenen Senaten eines Gerichtes strittig sind, muss der gemeinsame Große Senat eine Grundsatzentscheidung fällen.<sup>827</sup> Sie ist für alle Senate zwingend und verbindlich (§ 45 II ArbGG).

Doch der Erste Senat hielt sich nicht daran. Er hat sie vielfach verändert und nach Rüthers zu einem erheblichen Teil buchstäblich auf den Kopf gestellt. Rüthers nennt u.a. das Recht zu den „Wellenstreiks“, zum „Sympathiearbeitskampf“ und zum Schlichtungsgebot. Das hatte Folgen. „Deutschland wurde zeitweilig, wie der Spiegel formulierte,<sup>828</sup> „Exportweltmeister in Arbeitsplätzen“. Ganze Wirtschaftszweige sind abgewandert, nicht allein wegen dieser Judikate, aber von ihnen beschleunigt.“<sup>829</sup>

Eine Ursache für dieses umfassende Arbeits-Richterrecht liegt beim Gesetzgeber, also Bundestag und Bundesrat. Man hat sich einfach nicht

---

<sup>824</sup> Oben bei 5.4.1 in Unterabschnitt: „Altes gegen neues Recht“

<sup>825</sup> Bernd Rüthers, Beiträge 17. Speyerer Demokratietagung, a.a.O., S. 132

<sup>826</sup> Der Präsident des Bundesarbeitsgerichts (BAG) musste abgelöst werden.

<sup>827</sup> Im vorliegenden Fall legte der Große Senat den Mindestmaßstab für Verhandlungs- und Kampfgleichgewicht der Arbeitskämpfparteien fest.

<sup>828</sup> Spiegel, Heft 44/2004, Titelblatt

<sup>829</sup> Bernd Rüthers, Beiträge 17. Speyerer Demokratietagung, a.a.O., S. 132 f

getraut, das Arbeitsrecht in einem Gesetz zu regeln. Diese Feigheit oder Faulheit hat System. Oft sagt der Gesetzgeber: „Die Ausgestaltung wird der Rechtsprechung überlassen.“ Über die Richterwahl kommt dann die Parteipolitik zum Zug. Dann wird nicht nur parteiisch und parteipolitisch, sondern auch überdetailliert bis in die Einzelheiten durch Richter Politik gemacht – und regiert. Die gewählten Politiker weigern sich, Politik zu machen; es könnte ja der Wiederwahl schaden.

Rüthers kommt zum **Ergebnis**: *„Alle mächtigen Institutionen neigen nach einem organisationssoziologischen Erfahrungssatz dazu, ihre Kompetenzen auszureizen, auch zu überdehnen. Das gilt für alle letzten Gerichtsinstanzen, auch für das Bundesverfassungsgericht.“*

### 7.3.4 Die dritte Trennung: Politik und Vollzug

Nun ist noch eine „**dritte Trennung**“ sinnvoll, nämlich die zwischen „Politik und Verwaltung“. Der Bürgerstaat muss sie einführen. Denn die politischen Parteien regieren wie gesagt in den Gesetzesvollzug der Verwaltungen hinein, erzwingen oft, dass für ihre Lobby oder Parteifreunde oder ihr Klientel Gesetze nicht vollzogen werden. Damit sind wir wieder beim „Ende der Gerechtigkeit“ (Jens Gnisa) durch die Aussetzung des Vollzugs von Gesetzen (vgl. oben bei 2.2)

Jeder Kommunalpolitiker kennt diese Eingriffe von Abgeordneten und Regierungsmitgliedern. Mit dem Petitionsrecht wurde die Durchbrechung der Gewaltenteilung sogar legalisiert.<sup>830</sup> Wenn eine Partei, Koalition oder Körperschaft die Gesetze macht, die Regierung stellt und in den Gesetzesvollzug eingreift, dann ist nach Montesquieu alles verloren.<sup>831</sup>

Landräte kennen es: In Stuttgart beschließen die Abgeordneten z.B. wirksame Umweltgesetze. Anschließend rennen die Abgeordneten in ihrem Wahlkreis zu den Behörden, damit die Gesetze bei ihren Genossen, Parteifreunden, Spendern nicht angewandt werden.

Weitere Beispiele kennen wir aus der Presse. Staatsanwaltschaften (StA) stellen plötzlich ihre Ermittlungen ein. Sie sind nämlich bis zur

---

<sup>830</sup> Jeder kann sich mit seinem Anliegen an den Petitionsausschuss des Landtags wenden. Solange die Petition läuft, wird der Vollzug ausgesetzt.

<sup>831</sup> Montesquieu, wir erinnern uns: „Alles wäre verloren, wenn ein und derselbe Mann oder dieselbe Körperschaft der Fürsten, des Adels oder des Volkes diese drei Gewalten ausübte: Gesetze zu erlassen, sie in die Tat umzusetzen und über Verbrechen und private Streitigkeiten zu richten.“

Ausführungsebene weisungsgebunden und unterstehen der politischen Spitze, dem Justizminister als oberstem Dienstherrn. Darum wurden z.B. in Bayern, aber nicht nur dort, bei wichtigen Ermittlungen still und heimlich die Akten geschlossen. Über die Regierung hatte z.B. die Ärzte-Lobby angeblich ihren Einfluss geltend machen können.

### 7.3.5 Die Parlamentsdemokratie

*Hier geht es nun darum, wie die horizontale Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung wieder hergestellt werden kann. Dazu müssen wir drei Verfassungstypen unterscheiden:*

- die parlamentarische Demokratie (IV. Franz. Republik, Italien u.a.)*
- die Kanzlerdemokratie (gem. unserem Grundgesetz),*
- die Präsidialdemokratie (V. Republik in Frankreich, USA).*

*Alle drei Formen gibt es in der EU. Es ist gut zu erkennen, dass sie sich auf die Stabilität und Handlungsfähigkeit des Staats stark auswirken (vgl. Italien mit Frankreich). Am labilsten ist die Parlamentsdemokratie, in der sich der Parteienstaat ohne Gewaltenteilung schnell und voll entfaltet.*

*Deutschland ist u.a. durch das Ende der Volksparteien mit Viel-Parteien-Parlamenten auf dem Weg zur reformunfähigen Parlamentsdemokratie. Es ist ohnehin nur wegen weniger Merkmale Kanzlerdemokratie (7.3.6).*

Eine parlamentarische Demokratie oder kurz Parlamentsdemokratie wird überall, und zwar je länger desto mehr zum Parteienstaat. Die Parteien steuern die Regierung. Der Regierungschef hat eine schwache Stellung. Er und seine Regierung können täglich gestürzt werden. Sie sind vom Wohlwollen der Parlamentsmehrheit, also der Regierungsfraktion oder den Fraktionen der Regierungskoalition abhängig.

Dazu ist der Unterschied zwischen **Fraktionen und Parteien** zu klären. Er gilt für alle Demokratieformen.

Eine **Partei** ist eine privatrechtliche Vereinigung von Bürgern. Sie ist, wie der Name sagt, ein Teil (pars) der Bürgerschaft und verfolgt besondere, meist eigene Interessen oder Ideologien. Christen, Sozialisten, Gewerkschaftler, Arbeitgeber usw. haben entweder eigene Parteien gegründet oder bilden innerparteiliche Machtgruppen (Bauern, Frauen,

Nachwuchs, Unternehmer) mit dem Ziel, die **Teilinteressen** ihrer Anhänger durchzusetzen. Es wird von Klientelpolitik gesprochen. Eine privatrechtliche Vereinigung, hier eine Partei, kann allerdings keine Politik machen, sie kann nur Kandidaten aufstellen, Forderungen stellen und Programme anbieten.

Erst wenn Parteimitglieder vom Volk in allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen in die Volksvertretung gewählt sind, können sie Politik gestalten – mit Gesetzen und Geld. Aus den Partei-Kandidaten wurden Abgeordnete, die sich gemäß ihrer Parteizugehörigkeit i.d.R. zu einer **Fraktion** zusammenschließen. Abgeordnete und Fraktionen sind Teil des öffentlich-rechtlichen Staatsorgans Legislative.<sup>832</sup>

Dann sind sie aber zu „**Vertretern des ganzen Volkes**“ aufgestiegen und haben nun ein „**freies Mandat**“ (**Art. 38 I GG**). Der heute übliche Fraktionszwang ist auch nach unserem Grundgesetz verfassungswidrig. Hier widersprechen sich Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Man kann auch sagen, hier widersprechen sich Idee und Wirklichkeit.

Die zweite Besonderheit einer Parlamentarischen Demokratie besteht darin, dass die **Personalverantwortung** von der Exekutive zur Legislative wandert, genauer zu den „regierenden“ Fraktionen. Das beginnt bei den **Ministern**. Die Fraktionen (landläufig und fälschlich oft „Parteien“ genannt) bestimmen faktisch, wer welchen Ministerposten bekommt. Bei Regierungskoalitionen werden die Ministerposten meist gemäß dem Wahlergebnis verteilt. Wer Minister wird, bestimmen dann die mitregierenden Fraktionen. Der Regierungschef (z.B. Kanzler) ist höchstens informell beteiligt, obwohl das nicht dem Grundgesetz mit unserer „Kanzlerdemokratie“ entspricht (siehe 7.3.6 und Art. 64 GG).

Eine Folge ist, dass die Minister heute durchweg aus den Reihen der Abgeordneten kommen. Ganz selten werden andere, fachlich ausgewiesene Persönlichkeiten Minister. Das ist ein großer Fehler, wie wir gleich sehen werden. In Baden-Württemberg wurde früher das wichtigste Ministeramt der Landespolitik, nämlich der Kultusminister, oft mit einem ausgewiesenen Sachkenner besetzt. So waren bei Amtsantritt nicht Abgeordnete die Kultusminister Wilhelm Hahn (Minister von 1964 - 1978) und Roman Herzog (Kultusminister von 1978 - 1980, danach bis

---

<sup>832</sup> Daher ist die Verwendung von (staatlichen) Fraktionsgeldern für (private) Parteizwecke strafbare Veruntreuung. Das Gleiche gilt für den Einsatz von Ministerialbeamten für Parteiarbeit (Programme).

1983 Innenminister). Das gleiche gilt für Hans Maier, der von 1970 - 1986 Kultusminister in Bayern war. Nach ihrem Amtseintritt bemühten sie sich um einen Parlamentssitz.

Heute ist das kaum noch denkbar. Die Regierungsparteien wollen, dass die Regierung mit ihren Abgeordneten besetzt wird. Und die Regierung möchte, dass möglichst viele Regierungsmitglieder in ihrer Fraktion sitzen, um dort für richtige Stimmungen und Abstimmungen zu sorgen. Das ist auch der Sinn der Parlamentarischen Staatssekretäre, die oft im Ministerium nur lästig sind und eigentlich selbst Minister werden wollten.

Nun werden geeignete, sog. „ministeriable“ Abgeordnete in den Landtagen und auch im Bundestag immer seltener. Die Personaldecke wird zusehends dünner. Darunter leiden alle Parteien. Die FDP hat längst keine Großkaliber mehr wie Hans-Dietrich Genscher, die CSU keinen Franz Josef Strauß, die SPD keinen Helmut Schmidt.

So wurde der nette Arzt Philipp Rösler (FDP) Wirtschaftsminister. Der Mühlenbesitzer Michael Glos (CSU) war dessen Vorgänger und ist ehrlicherweise aus Überforderung als Minister zurückgetreten. Er gab das ausnahmsweise sogar zu und verdient daher hohe Achtung:

„Ich wusste damals nicht einmal, wo dieses Wirtschaftsministerium genau stand. Ich habe sogar in der Nähe gewohnt, aber es hat mich nie interessiert. Ich hatte kaum eine Ahnung davon, was die Aufgaben dieses Ministeriums sind, um was es sich alles zu kümmern hat.“<sup>833</sup>

Ein Guido Westerwelle wurde – aus Sicht vieler – ohne persönliche Eignung und fachliche Befähigung deutscher Außenminister. Die Reihe unfähiger Verteidigungsminister ist erschreckend.<sup>834</sup> Dabei kann eine Organisation nur derjenige voll verstehen und gut führen, der selbst eine angemessene Zeit darin gearbeitet hat. Das gilt schon für Landräte und Bürgermeister. Doch Partei-Politiker meinen, sie seien Alleskönner und werden oft zu Rundum-Versagern.

Jeder sollte einmal darüber nachdenken oder nachschauen, ob sich die Qualität der Minister seit den Kanzlern Adenauer, Willi Brandt und Helmut Schmidt bis heute verbessert oder verschlechtert hat.

---

<sup>833</sup> Schlusssätze im Interview, Spiegel Online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/politikveteran-glos-ich-habe-kollegen-durch-alkohol-sterben-sehen-a-746524.html> - letzter Abruf am 19.11.2021

<sup>834</sup> Dazu sehr aufschlussreich: Dieter Kilian, Führungseliten – Generale und Admirale der Bundeswehr 1955 – 2017 – Politische und Militärische Führung, Bielefeld 2014, z.B. S. 72 ff

Ein weiteres Merkmal der Parlamentsdemokratie und des Parteienstaats ist die **Absprache von Gesetzesvorlagen**. Das gibt es z.T. schon auf kommunaler Ebene. Hinrich Lehmann-Grube, Oberstadtdirektor von Hannover und später Oberbürgermeister von Leipzig, gab 1985 einen guten Einblick, wie Mehrheitsfraktionen sogar dem Oberstadtdirektor oder Oberbürgermeister vorschreiben, was in die Beschlussvorlagen für den Gemeinderat hineinkommt und was nicht. Dabei sollten doch alle Räte selbst die Vor- und Nachteile gegeneinander abwägen können. Lehmann-Grube zeigt und beklagt, wie die „normalen Abgeordneten“ von einer kleinen Parteilite manipuliert, hinters Licht geführt werden.<sup>835</sup>

Aus Süddeutschland ist mir diese Vorgehensweise nicht bekannt. Durch die Volkswahl der Bürgermeister und meist der Landräte sowie die starke Stellung von freien Wählervereinigungen in den Volksvertretungen herrscht hier eine andere politische Kultur, eben mehr Gewaltenteilung.

Doch für den Bund hat Wolfgang Zeidler (SPD), ein guter Kenner der Verhältnisse und Präsident des Bundesverfassungsgerichts, bei seiner Verabschiedung in den Ruhestand 1987 so geurteilt:

„Die politisch Verantwortlichen an höchster Stelle werden mediatisiert durch die Anbindung an Gremien, deren Sachkompetenz und menschliche Qualität in den Augen einer Mehrheit der einfachen Bevölkerung als nicht immer gleichmäßig gesichert erscheint. Die Basis in der Politik, so empfindet es wohl mancher Bürger, ist gar nicht mehr das Volk, von dem doch alle Staatsgewalt ausgehen sollte, sondern als Basis geben sich Funktionskader aus, deren Zusammensetzung zuweilen den Eindruck einer problematischen Mischung von Halbprofessionalität und Subalternität vermitteln. Die Unterwerfung unter die jeweilige Denk- und Gefühlsmode tritt an die Stelle kontinuierlicher Arbeit und langfristigen Planens, das Hinterherlaufen soll als Führung erscheinen. Zum Regieren gehören aber Rationalität und Unabhängigkeit des Denkens und Entscheidens.“<sup>836</sup>

Wolfgang Zeidler gehörte noch zu der Richter-Generation, als die besten und unabhängigsten Persönlichkeiten zu Verfassungsrichtern gewählt wurden. Er genoss unter Zeitgenossen hohes Ansehen.

Die Vermengung von Regierung und Parlament führt zum weiteren, schon besprochenen Missstand, der für einen massiven Reformstau

---

<sup>835</sup> Hinrich Lehmann-Grube, Der Einfluß politischer Vertretungskörperschaften auf die Verwaltung, in: DÖV (Die öffentliche Verwaltung), 1985, Heft 1, S. 1 ff

<sup>836</sup> Wolfgang Zeidler, in: Bulletin Nr. 125 des Presse- und Informationsdienstes der Bundesregierung, Bonn 1987, S. 1066 – Zeidler stammte aus einer Hamburger SPD-Familie und war früh SPD-Mitglied.

sorgt, dem **Lobbyismus**. Die Lobbyisten sehen u.a. eine Hauptaufgabe darin, unerwünschte Gesetze zu verhindern, nichts zu tun. Dabei ist das neoliberale Dogma von der „unsichtbaren Hand“, die unsere Wirtschaft und eigentlich alles am besten steuert, der willkommene Verbündete.

Nach dem Grundgesetz (Art. 38 I 2 GG) müssten die Volksvertreter genauso unabhängig und gerecht Gesetze machen, wie wir das von Richtern bei ihren Urteilen erwarten. Doch alle wissen, dass sie ständig von Interessenvertretern und Verbandsfunktionären umlagert werden, die die Gesetzgebung beeinflussen. Stellen wir uns vor, wir stünden vor Gericht und wüssten, dass der Richter von der Gegenpartei im Geheimen und womöglich mit Geld und Spenden beeinflusst wurde. – Dabei geht das Grundgesetz in Art. 38 von einem freien, unabhängigen, gewissenhaften und dem ganzen Volk verpflichteten Volksvertreter aus.

In der Parlamentsdemokratie gibt es keine Gewaltentrennung zwischen Regierung und Parlament. Gute Posten in der Regierung sind den Abgeordneten wichtiger, als die Arbeit an guten Gesetzen. Und über diese Posten entscheidet die Regierung. Wer sich als Abgeordneter oft quer legt, hat seine Chancen verspielt.<sup>837</sup>

Altbundeskanzler Helmut Schmidt nannte wie gesagt 2012 die größte Fehlkonstruktion der Demokratie, dass das wichtigste Ziel der meisten Politiker die Wiederwahl ist.<sup>838</sup> Das wichtigste Ziel aller Berufspolitiker ist, einen einträglichen Posten, am besten in der Regierung, später in der Wirtschaft oder Verwaltung zu bekommen (sog. Versorgungsposten).

In Kenntnis dieser Missstände und der Weimarer Erfahrungen wurde mit dem Grundgesetz die Kanzlerdemokratie eingeführt.

---

<sup>837</sup> Ein bekanntes Beispiel der CDU war Wolfgang Bosbach MdB: beim Volk beliebt, aber nie Minister.

<sup>838</sup> Handelsblatt, 02.11.2012, S. 52

### 7.3.6 Die Kanzlerdemokratie

*Die Kanzlerdemokratie unterscheidet sich von der Parlamentsdemokratie durch:*

- **Das Konstruktive Misstrauen.** Der Kanzler kann nur abgewählt werden, wenn der Bundestag einen neuen Kanzler wählt (Art. 67 GG).
- **Die Personalverantwortung:** Der Bundeskanzler hat ein materielles Kabinettsbildungsrecht. Die Minister werden auf seinen Vorschlag vom Bundespräsident ernannt und entlassen (Art. 64 GG).
- **Die Politikverantwortung:** „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.“ (Art 65 GG)
- **Organisationsverantwortung:** Der Kanzler leitet Geschäfte der Regierung (Art 65 GG): *gouvernementale Organisationsgewalt.*<sup>839</sup>

Die Väter des Grundgesetzes hatten 1949 zu Recht das Scheitern der Weimarer Republik mit ständigen Regierungswechseln und der Machtergreifung Hitlers vor Augen. Daher gaben sie dem Bundeskanzler eine starke Stellung. Das führte zur Bezeichnung „Kanzlerdemokratie“.<sup>840</sup>

Nach dem Wortlaut des Grundgesetzes wird der Bundeskanzler nach einer Bundestagswahl auf Vorschlag des Bundespräsidenten ohne Aussprache vom Bundestag gewählt (Art. 63 GG). Gestürzt werden kann er nur durch die Wahl eines Nachfolgers. In Österreich beauftragt der Bundespräsident nach einer Wahl den Fraktionsobmann der stärksten Fraktion mit der Regierungsbildung.

Im unserem Parteienstaat kommt es nach Wahlen zuerst zu Sondierungsgesprächen der Parteien, dann zu Koalitionsverhandlungen und schließlich zum Koalitionsvertrag. Das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten ist eine zu vernachlässigende Formalie. Da alle Personalwahlen geheim sind, kann es bei knappen Mehrheiten zu Überraschungen kommen. Plötzlich fehlt eine Stimme (vergebliche Kanzlerwahl von Rainer Barzel 1972 oder Heide Simonis in Schleswig-Holstein 2005).

---

<sup>839</sup> Michael Sachs (Hg.), Grundgesetz, a.a.O., Art. 65, RdNr. 11- *gouvernemental* = die Regierung führend

<sup>840</sup> Eine reine Parlamentsdemokratie war die Weimarer Republik nicht: Der Reichspräsident ernannte den Reichskanzler, der wie die Minister vom Vertrauen des Reichstags abhing (Misstrauen = Sturz).

Ist der Kanzler gewählt, so hat er sein Kabinett zu bilden, also sich die geeigneten Minister zu suchen. Diese werden auf seinen Vorschlag ernannt und entlassen (Art. 64 I GG). Das wird das „**materielle Kabinettsbildungsrecht**“ des Kanzlers genannt. Im Parteienstaat ist die Verfassungswirklichkeit ganz anders, nämlich genau so wie bei der Parlamentsdemokratie beschrieben. Die Koalitionsfraktionen bestimmen ihre Minister, kugeln sie untereinander aus. Das Ergebnis ist keine „Bestenauslese“, sondern sehr oft eine mangelhafte bis ungenügende Qualifikation der Minister.

Die **Politikverantwortung** ergibt sich aus der Richtlinienkompetenz des Kanzlers. Er trägt die Verantwortung für die Politik der Regierung. Wie die Verfassungswirklichkeit aussieht, steht in Grundgesetzkommentaren:

„In der Realität der parteienstaatlichen parlamentarischen Demokratie unterliegt auch die gouvernementale Führung [des Kanzlers] oft politischen Bedingungen, die verfassungsrechtliche Prärogativen [Vorrechte] wie die Richtlinienkompetenz leer laufen lassen (vgl. u. Rn. 17). Solche Bindungen werten insbes. das Regierungskollegium als die zweite gouvernementale Führungspotenz auf (vgl. u. Rn. 32 ff.).“<sup>841</sup>

Das bedeutet, statt dem Kanzler bestimmen die Minister oder die hinter ihnen stehenden Fraktionen oder sogar Parteien, welche Politik gemacht wird. Das führt nicht nur zu erheblichen Reibungen, sondern oft zur Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners, zu Reformstau und Stillstand.<sup>842</sup> Es kommt einfach zu keiner Einigung. Statt regiert, wird nur auf den Druck von Ereignissen reagiert (Anschläge und Terror, Flüchtlingsansturm, Euro- und Finanzkrise u.a.). Statt einer strategischen und vorausschauenden Politik erleben wir einen parteipolitischen und taktischen Überlebenskampf der Regierenden. „Aussetzen“ heißt das.

Das gilt auch für die Organisationsverantwortung des Bundeskanzlers. Dazu lesen wir im Kommentar von Michael Sachs:

„Weder in Art. 65 noch sonst im GG ist die gouvernementale **Organisationsgewalt** geregelt. Dem Verfassungszusammenhang, insbes. dem materiellen Kabinettsbildungsrecht nach Art. 64 I und der Richtlinienprärogative nach Art. 65 S. 1, lässt sich indes mit der h.M.

---

<sup>841</sup> Michael Sachs (Hg.), Grundgesetz, a.a.O., Art. 65, RdNr. 13

<sup>842</sup> Gut bei Roman Herzog, Strukturmängel der Verfassung?, .a.a.O., z.B. „62 Die große Bremse“

entnehmen, dass diese Befugnis weder dem BT [Bundestag] noch dem Regierungskollegium, sondern dem Bundeskanzler zusteht.“<sup>843</sup>

Was heißt erste und zweite gouvernementale Organisationsgewalt? Nun, die Väter des Grundgesetzes haben etwas Weiteres in die Verfassung geschrieben. Es ist die **Ressortverantwortung** der Minister im Rahmen der Richtlinien des Kanzlers. Art. 65 S. 2 GG lautet: *„Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung.“*

Das entspricht unseren Grundsätzen zur „5.1.3 Führung in Gruppen und Großgesellschaften“ mit Erfolgslust, Auftragstaktik, Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit. Richtlinien können wir hier als strategische Vorgaben oder Aufträge verstehen und die Fachverantwortung der Minister mit einer „operativen und taktischen Umsetzung“ vergleichen. Das wäre staatsmännische Führungskunst.

Doch hier gibt es im Parteienstaat und in Koalitionen ein erhebliches Problem. Es ist der inhaltliche Streit der Fachminister mit ihren Kollegen oder mit dem Bundeskanzler. Dazu gibt es die **Kabinettskompetenz**, d.h. die Ministerrunde entscheidet. Das hat im Parteienstaat, bei dem sich alle gern bis in die höchsten Spitzen mit Einzelheiten, Sonderwünschen und parteiischem Kleinkrieg beschäftigen, zu einer reichen Fachliteratur geführt. Es wird von zwei miteinander konkurrierenden Führungsorganen gesprochen.<sup>844</sup> Praktisch entscheiden die Persönlichkeit des Kanzlers und die Machtverhältnisse.

Nach dem Grundgesetz hat der Kanzler die eigene Macht, ohne Gründe Minister zu entlassen oder sein Kabinett umzubilden (Art. 64 I GG).<sup>845</sup> Da wir faktisch eine Parlamentsdemokratie mit Koalitionen haben, kann der Kanzler dann leicht gestürzt, vom Bundestag ausgewechselt werden.

Die Regierung wird für die Bürger vor allem durch den Bundeskanzler verkörpert, in den Ländern durch den Ministerpräsidenten, in Gemeinden durch den Bürgermeister. Es wird vom Amtsbonus bei den Wählern gesprochen. Daher werden in Hessen z.B. die Landräte von „ihrer“ Partei auf Platz Eins der Listen für die Kommunalwahlen gesetzt. Nach der

---

<sup>843</sup> Michael Sachs (Hg.), Grundgesetz, a.a.O., Art. 65, RdNr. 11 (Fettdruck wie im Original)

<sup>844</sup> Michael Sachs (Hg.), Grundgesetz, a.a.O., Art. 65, RdNr. 36 (Kanzler gegen Kabinett)

<sup>845</sup> Ein gutes Beispiel war Seehofers Streit mit Merkel wegen der Zurückweisung von Flüchtlingen. Seehofer knickte ein, weil er Minister bleiben wollte.

Wahl treten sie sofort vom Mandat zurück, um weiter Landrat zu sein. Doch sie können für „ihre“ Partei meist viele Stimmen sammeln und ziehen so Bewerber von den hinteren Listenplätzen mit in den Kreistag. (Manche sprechen da von Wählertäuschung.)

Die Stellung des Bundeskanzlers im Bewusstsein der Bürger kennen auch die Meinungsforscher. Sie fragen daher regelmäßig ab, wen die Wähler am liebsten als Bundeskanzler hätten. Und wenn sich die Bürger dann über ihn beklagen, weil dieses oder vieles liegenbleibt oder schief läuft, dann kommt von den Parteifreunden die uralte Ausrede: „Wir täten es ja gern, aber unser Koalitionspartner macht nicht mit.“ Damit haben wir wieder die „organisierte Unverantwortlichkeit“, die den Parteienstaat durchzieht. Nur die klare Teilung der Gewalten und der Verantwortung kann hier weiterhelfen. In der Präsidentialdemokratie ist sie am besten verwirklicht, wie nun zu zeigen ist.

Wir kommen zum **Ergebnis**. Die Kanzlerdemokratie des Grundgesetzes hat sich im heutigen Parteienstaat zur Parlamentsdemokratie gewandelt. Die Gewaltenteilung ist auch hier zerstört.

Im Bürgerstaat sind (a.) die Volkssouveränität, (b.) die Gewaltenteilung und (c.) klare Verantwortlichkeiten herzustellen. Das kann gelingen, wenn wir die Grundsätze der Präsidentialdemokratie auf eine neue, **bürgerstaatliche Kanzlerdemokratie** übertragen. Das entspricht mehr den Zielen und Vorstellungen der Väter des Grundgesetzes als die heutige Verfassungswirklichkeit, wie nun zu zeigen ist.

### 7.3.7 Die Präsidentialdemokratie

*Die Präsidentialdemokratie zeichnet sich durch große Stabilität aus. Charles de Gaulle (1890 – 1970) hat diese Regierungsform mit der V. Republik in Frankreich eingeführt (1958). Davor, in der IV. Republik (1946 – 1958), gab es in 11 Jahren 25 Regierungen. Diese Parlamentsdemokratie war auch nicht fähig, die großen anstehenden politischen Aufgaben zu lösen: die Kolonialzeit und den aussichtslosen Algerienkrieg zu beenden. Dazu hatte in Frankreich niemand die Kraft.<sup>846</sup> Ein gegenwärtiges Beispiel für eine Parlamentsdemokratie mit besonders großem Politikversagen und fortgesetztem Scheitern von Regierungen ist Italien.*

---

<sup>846</sup> Mit meiner aus dem Elsass stammenden Tante habe ich damals über den Algerienkrieg diskutiert. Sie sagte: „Algerien ist Mutterland. Das ist keine Kolonie. Darauf können wir nie verzichten.“

In der Präsidentialdemokratie wird der Präsident für eine Amtszeit von vier oder mehr Jahren **vom Volk gewählt**. Er ist nur vom Verfassungsgericht in einem förmlichen Amtsenthebungsverfahren bei schwerwiegenden Verfehlungen absetzbar.<sup>847</sup> Im Übrigen hat er die soeben bei der Kanzlerdemokratie besprochenen Zuständigkeiten und Verantwortungen nicht nur auf dem Papier, sondern in der Verfassungswirklichkeit. Im Bürgerstaat sollte ebenfalls der **Kanzler vom Volk gewählt** werden.

Damit er nicht übermütig wird und grobe Fehlentwicklungen vermieden werden, muss ihn das Volk durch **Volksabstimmungen zügeln** können.

Die Präsidentialdemokratie hat zusammengefasst folgende Vorteile:

- klare Gewaltenteilung, für Wähler eindeutig zurechenbare politische Verantwortungen, weniger parteipolitischer Machtmissbrauch,
- Stabilität und Handlungsfähigkeit der Regierung (Exekutive),
- Berufung der Minister durch den Präsidenten,
- Gesamtverantwortung des Präsidenten bzw. volksgewählten Kanzlers für die Politik und Organisation der Regierung.

#### **Mittel gegen Amtsmissbrauch:**

- Parlament ist Herr über Geld und Gesetze,
- öffentliche und wirksame Kontrolle durch Parlament (öffentliche Kritik, Untersuchungsausschüsse),
- Antragsrecht zu Amtsenthebungsverfahren beim BVerfG (Art 98)
- im Bürgerstaat: Volksbegehren und Volksentscheide.

In ähnlicher Weise arbeiten übrigens in Deutschland die Kreise und Gemeinden, also die kommunale Ebene. Hier wurde inzwischen fast überall die Volkswahl der Bürgermeister und Landräte eingeführt (Süddeutsche Kommunalverfassung). In unterschiedlicher Ausprägung haben dabei Landräte und Bürgermeister folgende Zuständigkeiten:

- die Personalverantwortung,
- die Organisationsverantwortung,
- den Politikauftrag, das Wohl der Bürger und der Gemeinde im Rahmen der Allzuständigkeit und zusammen mit dem Gemeinderat zu verwirklichen.

---

<sup>847</sup> Vergleichbares gilt im Kommunalbereich für Bürgermeister und Landräte.

Bürgermeister oder Landräte müssen mit den gewählten Volksvertretern, Gemeinde-, Stadt- oder Kreisrate zusammenwirken. Denn letztere sind für die Finanzen und die Grundsätze der Kommunalpolitik zuständig. Vor allem erarbeiten Bürgermeister oder Landräte mit ihrer Verwaltung die Beschlussvorlagen für die Entscheidungen der Räte. Sie erkennen auch durch ihr Verwaltungshandeln frühzeitig auftretende Schwierigkeiten oder Chancen. Dafür haben sie mit ihrer Verwaltung Lösungen zu erarbeiten. Das vorletzte Wort haben die Räte, das letzte das Volk.<sup>848</sup>

Die Umsetzung, der Vollzug der Entscheidungen ist wieder Sache der Landräte und Bürgermeister. Wer dieses Verfahren kennt oder erlebt hat, der versteht die Präsidialdemokratie. Über die Amtsführung und das Selbstverständnis der Landräte gibt es übrigens eine umfang- und aufschlussreiche Untersuchung.<sup>849</sup>

Kehren wir zur Ebene der Nationalstaaten zurück. Hier ist die Präsidialdemokratie die einzige demokratische Regierungsform mit echter **Gewaltenteilung**. Der Präsident erhält seinen Auftrag unmittelbar vom Volk, ohne Gängelband des Parlaments. Roman Herzog sagt es so:

„Wie schon an anderer Stelle ausgeführt, ist dieses Präsidialsystem eigentlich die natürlichste Schlussfolgerung aus der Verfassungsentscheidung zugunsten einer gewaltenteilenden Demokratie; die parlamentarischen Regierungssysteme sind genau genommen nichts anderes als Ersatzlösungen.“<sup>850</sup>

Kurz geht Roman Herzog auf die geschichtliche Entwicklung der parlamentarischen Demokratie ein, die Schritt für Schritt den Monarchen entmachtete, bis es zur parlamentarischen Monarchie wie in England oder den skandinavischen Ländern kam. Für ihn ist „die wichtigste Folge aus dieser Entwicklung die *Vernichtung der Gewaltenteilung* als eines politischen Gestaltungsprinzips“.<sup>851</sup>

Schauen wir uns nun die einzelnen Verantwortungsbereiche in der Präsidialdemokratie bzw. einer echten Kanzlerdemokratie mit Volkswahl

---

<sup>848</sup> Bei Volksentscheiden geht es nicht um Stimmungen und laute Proteste, sondern um echte Abstimmungen mit gründlicher Auseinandersetzung, idealer Weise in unparteiischen, öffentlich-rechtlichen Medien.

<sup>849</sup> Georg Fuchs, Der Landrat, Karrierewege, Stellung, Amtsführung und Amtsverständnis, Wiesbaden 2012

<sup>850</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a. a. O., S. 275

<sup>851</sup> Roman Herzog, Staatslehre; a. a. O., S. 292 – Kursivdruck wie im Original.

an. Dabei sind (1.) gute Mitstreiter (Minister) auszuwählen und (2.) eine erfolgreiche Politik zu machen.

### **(1) Die Personalverantwortung**

Bei der Kanzlerdemokratie wurde gezeigt, dass auch nach unserem Grundgesetz die Auswahl der Minister beim Kanzler liegt. Im Parteienstaat haben die Fraktionen sie sich angeeignet. Sie stammen heute fast ausschließlich aus den Regierungsfraktionen. Dies führt im nächsten Schritt zur Ämterpatronage in der Ministerialbürokratie, aber auch in der übrigen Verwaltung.

Auf der **politisch-strategischen Ebene** ist die Berufung der Minister und politischen Beamten durch den Regierungschef richtig und notwendig.<sup>852</sup> Auch Bürgermeister und Landräte sind vom Volk zu wählen und abzuwählen. Sie müssen für ihre Leistung und ihre Entscheidungen, ihre Politik und Strategie von Zeit zu Zeit den Stimmbürgern in Wahlen Rechenschaft ablegen. Daher kommt der Spruch: „Politik vergeht, Verwaltung besteht.“

Die Personalverantwortung für die **politischen Führungskräfte** liegt in der Hand des Präsidenten. In Frankreich ernennt der Präsident den Ministerpräsidenten und die Minister.<sup>853</sup> Er wählt oft Persönlichkeiten aus verschiedenen politischen Lagern aus. Er kann auch parteipolitisch unabhängige Personen zu Ministern ernennen. Dabei muss er ein großes Interesse haben, gute Persönlichkeiten zu berufen. Denn seine Wiederwahl durch das Volk hängt davon ab, wie erfolgreich seine Regierung, seine Minister und seine Politik waren. Er trägt in diesem System wirklich die politische Gesamtverantwortung.

Teilweise gibt es Mitwirkungsrechte der Volksvertretung bei der politischen Personalverantwortung. In den USA kann der Kongress in manchen Fällen mitentscheiden, in anderen Fällen entscheidet der Präsident allein. Das sind Einzelheiten, hier geht es um Grundsätze.

Auf der kommunalen Ebene zeigt sich, dass gerade beim Personal die Vorstellungen der Räte und des Bürgermeisters oft auseinandergehen. Ein Nordrhein-Westfälischer Bürgermeister sagte mir: „Die Räte stellen

---

<sup>852</sup> Dazu gehören auch die Amtschefs der Ministerien, wie Ministerialdirektoren oder beamtete Staatssekretäre.

<sup>853</sup> Im hier empfohlenen Modell gibt es nur den volksgewählten Kanzler, keinen Ministerpräsidenten.

zuerst zwei Fragen. 1.) Zu welcher Partei gehört der Bewerber? 2.) In welchem Ortsteil der Gemeinde wohnt er? Gehört er zu ihrer Partei und stammt er aus ihrem Ortsteil, dann stellen sich keine weiteren Fragen.“

In Baden-Württemberg ist das anders. Hier haben die Bürgermeister und Landräte eine starke Stellung.<sup>854</sup> Die Auswahl leitender Mitarbeiter ist im Einvernehmen mit dem Bürgermeister oder Landrat zu treffen. Wird das Einvernehmen nicht hergestellt, dann kann der Rat mit 2/3-Mehrheit allein entscheiden. Letzteres gibt es kaum, weil meist um parteipolitische Personalien gestritten wird und keine Partei die 2/3-Mehrheit hat.

Die für eine bürgerstaatliche Demokratie richtige Lösung steht in Art. 64 I GG: „Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen.“

Wie steht es nun mit der Personalpolitik **unterhalb der politischen Führungsebene** bei den Berufsbeamten und Verwaltungsangestellten? Hier kommen wir zu einer Besonderheit unserer Traditionen und unseres Rechtsverständnisses. Beamte sind ebenso wie Richter nur für den Vollzug der Gesetze ohne politischen oder gar parteipolitischen Auftrag zuständig. Sie dürfen das Recht nicht „gestalten“, nur vollziehen.

Darüber hinaus sind sie noch weisungsgebundene Zuarbeiter für die politischen Führungskräfte. Sie machen keine Politik, aber sie dienen dieser (z.B. Ministerialbeamte). Rechtswidrige Entscheidungen oder Weisungen dürfen sie nicht ausführen, sie müssen dagegen schriftlich und nachweisbar „remonstrieren“ (aufbegehren). Nur dann machen sie sich nicht strafbar; die Verantwortung wandert hinauf zum Anweisenden.

Die Unkündbarkeit der Lebenszeitbeamten ist alt, sie sollte gerade dem Zweck dienen, dass sie unabhängig vom Landesherrn sind. Sie sind Fachleute, die dem Staat und dem Gemeinwohl, nicht einer Partei oder „ihren“ Politikern dienen. Dieses Beamtenethos sitzt tief im Bewusstsein unserer Beamtenschaft. Mit diesen Werten kann ein politischer Wahlbeamter (z.B. Bürgermeister, Landrat) schnell seine Verwaltung hinter sich bringen, zur aktiven Mitarbeit und zu Leistungen führen.

Wenn sie dann im Rahmen der Gesetze und der gemeinsamen Verabredungen eigenverantwortlich entscheiden und handeln dürfen,

---

<sup>854</sup> Dies setzten die Freien Wähler (Bürgermeisterpartei) durch. Sie drohten andernfalls für den Landtag zu kandidieren (vgl. Bayern). Das hätte der damals regierenden CDU Stimmen gekostet.

dann stellt sich die Erfolgslust ein.<sup>855</sup> Wenn jedoch eine Entscheidung unsachgemäß und willkürlich war, dann heißt es bei den Beamten fast immer: „Das war nicht unsere Entscheidung, das war eine „politische Entscheidung.“ Um das zu verhindern, brauchen wir die erwähnte „Dritte Gewaltentrennung“ (7.3.4). Nur in Monarchien oder Diktaturen werden die Beamten auf eine Person vereidigt; im Rechtsstaat auf das „Wohl des deutschen Volkes“ sowie „Recht und Gerechtigkeit“ (Art. 56 GG).

Besonders krass war der Führerkult bis nach ganz unten im NS-Staat. „Unsere Ehre heißt Treue“, war ein Leitspruch der SS. Für uns muss aber gelten: Keine „Nibelungentreue“, wohl aber „treues Dienen für Volk und Land“. „Nibelungentreue“ heißt: Recht oder Unrecht – ich stehe zu meinem Vorgesetzten. Das ist falsch. Über der Loyalität zu Personen steht die Loyalität zu Recht und Rechtsstaat, zu Volk und Gemeinwohl. Autorität soll man auch als Vorgesetzter durch Dienst, nicht durch Macht, Herrschen oder Unbeherrschtheit erlangen.<sup>856</sup>

Das gilt sogar für das Militär. Vom Generalfeldmarschall Prinz Friedrich Karl von Preußen (1828 – 1885), der in drei Kriegen erfolgreich war, ist der Satz überliefert: „Herr, dazu hat Sie der König zum Stabsoffizier gemacht, dass Sie wissen müssen, wann Sie nicht zu gehorchen haben.“<sup>857</sup> – Das hatten Hitlers Generale vergessen.

## **(2) Politikauftrag und Organisationsverantwortung**

Die (gouvernementale) Organisationsverantwortung des Kanzlers bzw. Präsidenten und der Minister ist in unserem Grundgesetz mit der Richtlinienkompetenz des Kanzlers und der Ressortverantwortung der Minister gut abgegrenzt: „Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung.“ (Art. 65 II GG) Das stimmt genau mit den oben bei „Führung in der Gruppe“ beschriebenen Grundsätzen überein (5.1.3). Doch genau das kann eine Verfassung niemals garantieren und kein

---

<sup>855</sup> Die oft erkennbare Erfolgslust der Bürgermeister beruht gerade auf ihrer Eigenverantwortung und Selbstständigkeit. So auch das NSM (Neue Steuerungsmodell) für Kommunen: Eigenverantwortung bis unten.

<sup>856</sup> vgl. dazu: G. Pfreundschuh, Führung im öffentlichen Dienst, Baden-Württembergische Verwaltungspraxis, Stuttgart 1986, S. 54

<sup>857</sup> Trevor Dupuy, Der Genius des Krieges, a.a.O., S. 400 – Loyal, Magazin für Sicherheitspolitik, 05/2012, S. 42

Verfassungsgericht nachprüfen oder sich einmischen. Das hängt zu sehr von den beteiligten Personen und ihren Führungsfähigkeiten ab.

Einen guten Einblick in die heutige Verfassungswirklichkeit gibt Robin Alexander in seinem Buch „Die Getriebenen – Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht“.<sup>858</sup> Der Hauptstadtkorrespondent der „Welt“ durfte tief ins Innenleben des Regierungsgeschehens schauen. „In den 180 Tagen von der Grenzöffnung bis zur Schließung der Balkanroute lief nichts nach Plan.“ Die Politik der gesamten Regierung bestand nur aus „Lavierern, Jonglieren, Taktieren – wie heute regiert wird.“ Hätte Makedonien nicht die Route geschlossen, ein Ende wäre unabsehbar gewesen. Es waren Tage, die Deutschland veränderten.

Dabei kam nichts unerwartet. Seit Jahren dringen Flüchtlinge über das Mittelmeer nach Griechenland, Italien und Spanien in die EU ein. Längst hätten eine Strategie, ein operativer Plan und ein taktisches Vorgehen ausgearbeitet und umgesetzt werden müssen. Wir erlebten und erleben ständig ein großes Politik- und Organisationsversagen der Regierung. Im September 2015 wurde es dann für jeden sichtbar.

Das Buch „Die Getriebenen“ schildert nur ein typisches Beispiel des heutigen Politikbetriebs. Weitere sind die kopflose Energiewende, bei der sich die Kanzlerin von einer Ethikkommission (!) beraten ließ und von ihr Lösungsvorschläge erwartete. Hinzu kommt die Aussetzung der Wehrpflicht, was die großen, von Politikern oft bestrittenen Personal- und Sicherheitsprobleme auslöste. Damals bot der Verteidigungsminister Karl-Theodor von und zu Guttenberg dem Kabinett frei aus der Luft gegriffen an, acht Mrd. € einzusparen. Darum fehlen heute überall die Ersatzteile; darum ist die Mehrzahl der Flugzeuge bei der Luftwaffe nicht einsatzfähig. Wie gezeigt ist die äußere Sicherheit nicht gewährleistet.

Es stellt sich nun die Frage, ob eine Präsidialdemokratie insoweit besser, erfolgreicher wäre. Zunächst gilt für alle Führungskräfte, ob Politiker, Unternehmer oder Feldherr: Zauderer, Nicht-Strategen, reine Taktierer, Intriganten und Ahnungslose versagen überall - unabhängig von System.

---

<sup>858</sup> Robin Alexander, Die Getriebenen – Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht, München 2017

Doch bei der Präsidentialdemokratie gibt es Verfassungsgrundsätze, die sie eindeutig gegenüber der parlamentarischen Demokratie auszeichnen.

Zuerst gilt auch für den Präsidenten und seine Minister der „**Vorrang des Gesetzes**“.<sup>859</sup> Gesetze beschränken die Gestaltungsfähigkeit eines volksgewählten Regierungs- oder Behördenchefs. Nun könnte rein theoretisch ja das Parlament bis in die letzten Einzelheiten gehende Gesetze machen und so über Gesetze regieren. Das würde auch in einer Präsidentialdemokratie die Gewaltenteilung aushöhlen.

Hier gilt nun wieder unser oben dargestellter Grundsatz, dass unser rechtsstaatliches Recht, anders als die ständische Privilegienordnung, von **generell-abstrakten Gesetzen** ausgeht. Es müssen allgemeine (abstrakte) für jedermann (generell) geltende Regeln sein. Dass dies auf den Kopf gestellt werden kann, dazu hatte der Staatsrechtslehrer Hans Julius Wolff immer ein schönes Beispiel zur Hand. Für den Reichspräsidenten Hindenburg sollte ein Einzelfall geregelt werden, Wolff sprach von einer „Extrawurst“. Was machte nun der Reichstag? Er begann ein Gesetz mit den Worten: „Wenn ein Reichspräsident, dann gilt ...“ Jeder wusste, dass für einen anderen Reichspräsidenten und auch für Hindenburg kein zweiter Fall dieser Art eintreten konnte. Doch dem Prinzip des rechtsstaatlichen Gesetzes war wenigstens dem Wortlaut nach entsprochen.

Auch heute gilt nach der Verfassungslehre, dass das Parlament der Regierung keine ins Einzelne gehenden Weisungen in Gesetzesform erteilen kann. Doch was wirklich ein Einzelfall ist, bleibt völlig unklar. Roman Herzog kritisiert diese Entwicklung, wodurch „*das Handeln der Verwaltung heute fast hundertprozentig durch Gesetze und sonstige Rechtsnormen reglementiert wird*“. Er kommt zum Schluss: „Wahrscheinlich hat sie [= diese Entwicklung] sogar zum empfindlichsten Strukturmangel geführt, unter dem unsere heutige Verfassung leidet.“<sup>860</sup>

Hier hatte nun Charles de Gaulle eine Idee. Er schrieb in die Verfassung der V. Republik, dass das Parlament nicht zu beliebigen Gegenständen Gesetze erlassen kann. Die Verfassung zählt vielmehr in einem abschließenden Katalog auf, was durch Gesetz geregelt werden muss

---

<sup>859</sup> Mit der Grenzöffnung hat die Regierung eindeutig bestehende Gesetze und das GG gebrochen.

<sup>860</sup> Roman Herzog, Strukturängel der Verfassung? a.a.O., S. 48, 55

und kann. Im Übrigen ist der Staatspräsident zuständig (Art. 34, Art. 37 I Französische Verfassung).

In den USA sind die Zuständigkeiten zwischen Präsident und beiden Kammern nicht genau abgegrenzt und führen immer wieder zu Auseinandersetzungen. Das gilt auch für die Mitwirkungsrechte bei der Besetzung wichtiger Beamtenstellen. Was bekanntlich beim Präsidenten Donald Trump zu heftigen Tauziehen führte.

Die Vertretung der US-Bundesstaaten ist der Senat, die Vertretung des Volkes das Repräsentantenhaus. Beide zusammen sind der Kongress (Zwei-Kammer-System). Der Präsident ist Oberbefehlshaber sämtlicher Streitkräfte und hat eine besonders starke Stellung in der Außenpolitik. Er hat, wie es heißt, ein „außenpolitisches Monopol“. Doch beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist er an die Zustimmung des Senats mit 2/3-Mehrheit gebunden. Denn durch diese Verträge werden in der Regel auch die Mitgliedsstaaten gebunden; schließlich heißt das Land die „Vereinigten Staaten“. Diese Regelung erscheint vorteilhaft, weil völkerrechtliche Verträge sehr oft Souveränitäts- bzw. Hoheitsrechte und damit zugleich die Volkssouveränität betreffen.

Gegenüber Gesetzen des Kongresses hat der Präsident ein Vetorecht, das mit 2/3-Mehrheit überstimmt werden kann. Dazu kommt es aber in der Praxis selten. In der Gesamtheit und langfristig gesehen hat sich die US-Verfassung bewährt, obwohl (1.) die Wahl des Präsidenten durch Wahlmänner und (2.) das Zwei-Parteien-System uns nicht überzeugen.

Roman Herzog betont, dass der Erfolg des Präsidialsystems von der Persönlichkeit des Präsidenten und der jeweiligen Gesellschaftsstruktur abhängt. Geht ein Riss durch die Gesellschaft (z.B. US-Rassenprobleme) dann kann der Präsident den Konflikt oft nicht überbrücken. Im Gegenteil, es kann sein, dass starke Gruppen ihre ganze Hoffnung in ihn setzen und er so „Präsident und Symbol der Desintegration“ wird.<sup>861</sup> Doch solche Spaltungen der Gesellschaft kann auch eine Parlamentsdemokratie nicht besser überwinden, höchstens länger aussitzen oder ableugnen.

---

<sup>861</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a. a. O., S. 279 – Herzog macht dies auch am Beispiel des damaligen Zyperns fest, wo der Präsident immer die Mehrheit der auf Zypern lebenden Griechen vertrat und im krassen Gegensatz zum türkischen Vizepräsidenten stand.

In allen drei Demokratieformen liegt die Gesetzgebung in der Hand der **Volkvertretung**. In Österreich gab es nach dem Ende der ÖVP-FPÖ-Regierung ein Experiment. Der Präsident setzte als Übergangskanzlerin die Verfassungsgerichtspräsidentin ein. Und plötzlich arbeitete die Volkvertretung sachlich und fachlich, flink und fleißig.

„ ... seit Anfang Juni eine Übergangsregierung die Geschäfte führt, herrscht nicht Stillstand, sondern rege Betriebsamkeit im österreichischen Parlament. Wir beobachten das freie Spiel der demokratischen Kräfte.

Plötzlich gibt es keinen Fraktionszwang mehr, alle Parteien können sich ihre Mehrheiten zusammensuchen – und so wird überraschenderweise ein Gesetz nach dem anderen verabschiedet: Die Mindestpensionen wurden angehoben, der Papa-Monat wurde eingeführt, ein Rauchverbot für Gaststätten erlassen sowie eine Neuregelung der Parteienfinanzierung verabschiedet. Diese Woche brachte die SPÖ im Nationalrat das erste europäische Totalverbot von Glyphosat mit breiter Unterstützung ein.

Ein Land ohne offizielle Regierung kommt in Schwung. Kaum hat sich der Nebel des parteipolitischen Kleinkriegs verzogen, erkennen wir die Schönheit der Demokratie. Vielleicht sollte Deutschland das auch versuchen.“<sup>862</sup>

Ein Anfang könnte mit der **Volkswahl des Ministerpräsidenten** in einem unserer Bundesländer gemacht werden. Das fordert schon seit Jahren der Speyerer Parteienkritiker Hans Herbert von Arnim. Mit ihm sprach ich öfter darüber. Über Volksbegehren und Abstimmungen, wie sie in Bayern möglich sind, könnte der Durchbruch gelingen. Allerdings wären dazu die Vor- und Nachteile mit den Bürgern umfassend zu erörtern. In der Schweiz finden solche Auseinandersetzungen monatelang und mit Waffengleichheit in den Medien statt, gerade auch im öffentlich-rechtlichen SRF (Schweizer Radio und Fernsehen). Dahinter müssen auch Parteien oder gesellschaftliche Gruppen stehen, die das Anliegen vertreten, bekannt machen und die Meinungsbildung vorantreiben.

---

<sup>862</sup> Gabor Steingart, Morning Briefing, 05.07.2019

## 7.4 Das Staatsgebiet

*Der Kampf um das eigene Staatsgebiet ist wieder höchst aktuell. Viele Politiker und Ideologen wollen ein „grenzenloses Europa“, sogar eine „globale Grenzenlosigkeit“. Gleichzeitig wird weltweit um Land und Meer gekämpft: im südchinesischen Meer, sogar in der Arktis und Antarktis. Es geht um Bodenschätze, um geostrategische und militärische Machtbasen. Sogar der Weltraum wird eingeplant. – Die Militärausgaben erreichten 2019 mit 1.917 Mrd. \$ weltweit eine Rekordhöhe. Das ist das höchste Aufkommen seit 1988, dem Rüstungsgipfel des Kalten Kriegs.<sup>863</sup>*

*Gleichzeitig geht es um die Zukunft und den Wohlstand der Länder in der Dritten Welt. Rauben neoliberale Finanzkapitalisten und chinesische Staatskapitalisten Afrika und anderen Ländern ihre Bodenschätze und ihr Land?<sup>864</sup> – Die Menschenrechte der „dritten Generation“ fordern seit 1980 ff. ein Menschenrecht auf die Bodenschätze im eigenen Land, zumindest eines gerechten Anteils an ihnen?<sup>865</sup> Seither treten neben die „Rechte der Menschen“ die „Rechte der Völker“. Dem widerspricht die neoliberale oder chinesische Ausbeutung Afrikas und anderer Länder.<sup>866</sup>*

*Wenn wir „Menschenrechte auf die eigenen Kultur und Sprache“ haben, dann verlangt das die „friedliche Koexistenz der Kulturen“ und führt zur „Frieden stiftenden Funktion von Grenzen“ (Antje Vollmer).*

*Das Staatsgebiet ist wieder wichtig, weil an seinen Grenzen die eigene Staatsgewalt endet und jene der Nachbarn beginnt. Gerade wenn alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, ist sie mit dem eigenen Staatsgebiet verbunden und darauf begrenzt. Das Gegenteil ist Fremdherrschaft.*

*Wer wie die USA eigene Gesetze anderen Staaten aufzwingt, missachtet seine Grenzen und verletzt die Volkssouveränität und den Willen fremder Völker. Die Zerstörung der überlieferten inneren Ordnungen in fremden Ländern und Kulturen führt oft zu „zerfallenden Staaten“.*

*Wie sieht dabei aus der Sicht des Bürgerstaats ein zukunfts- und tragfähiges Rechtsverständnis des Staatsgebiets aus?*

---

<sup>863</sup> Loyal, Juni 2020, S. 22 f – Quelle: Stockholmer Friedensforschungsinstitut (SIPRI)

<sup>864</sup> z.B. Fred Pearce, Land Grabbing, Der globale Kampf um Grund und Boden, München 2012

<sup>865</sup> Hans Maier, Menschenrechte, a.a.O., S. 39

<sup>866</sup> z.B. Volker Seitz, Afrika wird armregiert, München 2019, z.B. S. 49, 114 „Der Kongo zählt zu den rohstoffreichsten Ländern der Welt und ist zugleich eines der ärmsten.“

## 7.4.1 Körperschaftlicher Aufbau von unten

Die Kulturen sind unterschiedlich, doch manche Rahmenbedingungen sind ur-menschlich.

So werden seit eh und je Land- oder Wasserflächen zu Eigentum oder Hoheitsgebieten, wenn Menschen davon Besitz ergreifen. Im tierischen Revierverhalten, im Kampf ums eigene Biotop sehen Verhaltensforscher die stammesgeschichtlichen Vorläufer. Steinzeitliche Jäger kämpften um ihre Jaggründe, Hirten um ihre Weideflächen, Ackerbauern erschlugen Eindringlinge, wie in der Bibel der Bauer Kain den Hirten Abel.

Dabei geht es immer darum, wer wie viel Gewalt oder Herrschaft über das Stück Land oder Gebiet hat. Eigentum, Eigentümer und Umfang der **Eigentumsrechte** bilden ein vielfältig gestaltbares Rechtsgeflecht.

Nun gibt es dabei seit eh zwei Ebenen: (1.) das persönliche Eigentum und (2.) das gemeinsam genutzte Land oder das gemeinsame Hoheitsgebiet. Letzteres beginnt bei den Gemeinden mit dem Gemeindegebiet und Allmenden, setzte sich fort mit dem gemeinsam besessenen und verteidigten Stammes-, später Körperschaftseigentum bis zum heutigen Staatsgebiet. Dies verteidigten Fürst und Volk meist gemeinsam mit dem Landaufgebot, später der Monarch allein mit „seinem“ stehenden Heer und ab der Französischen Revolution wieder die ganze „Nation“ mit der allgemeinen Wehrpflicht.

Hier geht es zuerst um den Rechtscharakter des Staatsgebiets und dann um sein Verhältnis zum Privateigentum (Art. 14 II GG). Bei uns stehen, wie oben gezeigt, die Ideen von Genossenschaft und Körperschaft am Anfang. Doch seit Jahrhunderten kämpfen die *genossenschaftlich-freiheitliche* und die *herrschaftlich-obrigkeitliche* Idee miteinander. Das gilt bis heute. Roman Herzog sagte richtig:

„Tatsache ist jedenfalls, daß das gesamte Hoch- und Spätmittelalter von der *Volkssouveränitätslehre* beherrscht war und daß diese Lehre den frühesten Boden darstellt, das Verhältnis von Staat und Gesellschaft zu erklären: der Staat wurde, modern gesprochen als Inhaber einer von der Gesellschaft delegierten Gewalt angesehen.“<sup>867</sup>

---

<sup>867</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 49 f (kursiv wie Original; dort in Fußnote 29, 30 Bedenken gegen das Wort „Staat“; mit Verweis auf Otto Brunner und Johannes Althusius als bedeutendstem frühneuzeitlichen Vertreter.)

Die „kommunale“ Stadt- oder Dorfgemarkung war, wie der Name sagt,<sup>868</sup> gemeinsames, körperschaftliches Eigentum der Bürger, und zwar allein der Bürger, wenn ein Stadtherr (z.B. Bischof) abgesetzt war. Innerhalb der Gemarkung gab es noch gemeinschaftliches Eigentum (Allmende) und persönliches Eigentum (Allod). Hinzu kam geteiltes Eigentum (Lehen), an dem Herr sowie Lehensmann Rechte und Pflichten hatten.

Lehens- und Ständeordnung sahen das Gemeinwesen **von unten nach oben** aufgebaut – wie die Schweizer ihre Eidgenossenschaft bis heute. Jede dieser Ebenen hat jeweils eigene Eigentumsrechte an ihrem Hoheitsgebiet: die Grundherrschaft oder Stadt, das Land oder Reich. Das hat der rechtlich wie geschichtlich bewanderte Verfassungs- und Staatsrechtler Otto Kimminich gut herausgearbeitet und am bekannten, in ständischer Tradition stehenden Johannes Althusius gezeigt:

„Schon Johannes Althusius (1557 – 1638) hatte, unter Einfluß des calvinistischen Gemeindegedankens, die Auffassung vertreten, jeder Staat baue sich auf den darunterliegenden Verbänden auf. Auch die engeren Verbände seien originäre Gemeinwesen, die an die höheren Verbände nur so viel Herrschaftsmacht abgeben, wie dies zur Erreichung der Zwecke der höheren Verbände notwendig ist. Damit begründet Althusius moderne Prinzipien der Staatslehre wie die Subsidiarität und die Volkssouveränität.“<sup>869</sup>

Das Zitat bedarf einiger Anmerkungen. Althusius vertritt das ständische Verfassungsdenken. Er spricht von Verbänden, wozu auch der Staat gehört. Ursprung dieser Ansichten ist nicht der Calvinismus, sondern älteres ständisches und eidgenössisches Denken. Althusius vertritt „noch“ und nicht „schon“ diese Ansichten. Er wollte damit uralte Prinzipien bewahren, wodurch er zum Gegner des Absolutismus wurde.

Im Grundsatz ist das „**die vertikale Gewaltenteilung**“. Es lohnte sich, diese Grundsätze nicht nur in die EU-Verträge zu schreiben,<sup>870</sup> sondern sie zur europäischen Verfassungswirklichkeit werden zu lassen.

Der **Absolutismus** kehrte das Denken dann um. Jetzt wurde der Staat **von oben nach unten**, vom Alleinherrscher aus betrachtet.

Der Absolutismus brauchte eine Staatstheorie, die ihm erlaubte, den unteren Gemeinwesen (ständischen Körperschaften) Eigentum und

---

<sup>868</sup> communis (lat.) = gemeinsam, gemeinschaftlich

<sup>869</sup> Otto Kimminich, Deutsche Verfassungsgeschichte, Baden-Baden 1987, S. 222

<sup>870</sup> Art.5 (Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) Lissabon-Vertrag

Eigenständigkeit zu rauben und zugleich den Einfluss von außen (von Mächten wie römischem Kaiser und Papst) abzuschütteln. Das war wie gesagt die **Souveränitätslehre**. Sie verkündete die innere und äußere Allzuständigkeit (Souveränität) des Alleinherrschers (Monarchen).

Souverän heißt hier schlicht frei von fremdem Willen, auch der „Untertanen“. Wir können auch sagen, Ziel war das unbeschränkte Eigentum an Land und Leuten. Der **Souverän ist der Eigentümer des Staatsgebiets**.<sup>871</sup> Auch nach dem heutigen ‚liberalen‘ Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) kann der Privateigentümer mit seinem Eigentum nach Belieben verfahren. Unser sozialstaatliches Grundgesetz schränkt dies aber in Art. 14 II GG ein: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Das ist nicht nur ein Verweis auf die Staatsebene, sondern zugleich die „Bindung an das Wohl des gesamten Volkes“, die „Sozialpflichtigkeit des Eigentums“.<sup>872</sup>

Insgesamt kommen der Liberalismus im 19. Jahrhunderts und die Staatslehre bis heute nicht zur genossenschaftlich-körperschaftlichen Staatsvorstellung. Denn die konstitutionelle Monarchie, eine Monarchie mit frührechtsstaatlicher Verfassung (Baden, Bayern 1818), sah den Landesherrn immer noch als Eigentümer von Staat und Staatsgebiet.<sup>873</sup> Noch Bismarck verstand 1871 die Reichsgründung als eine Vereinigung der Fürsten. Der Bundesrat sollte das wichtigste Beschlussorgan sein.

Wie ist es überhaupt dazu gekommen? Im Abschnitt „Vom Heerhaufen zum Bürgerstaat“ wurde gezeigt, dass die Landesherrn den modernen Staat schufen. Sie entwickelten ihre Landeshoheit fort zur inneren und äußeren Souveränität, um die „allgemeine Wohlfahrt“ durchzusetzen. Sie wurden zum „Souverän“ und betrachteten den Staat mit „ihrem Land und ihren Leuten“ als ihr persönliches Eigentum. Das unterscheidet den

---

<sup>871</sup> Wobei immer zwischen Theorie bzw. Lehre und Praxis bzw. Wirklichkeit zu unterscheiden ist. Zu Recht werden oft „Verfassungsrecht“ und „Verfassungswirklichkeit“ einander gegenübergestellt.

<sup>872</sup> Es lohnt sich die enge Verknüpfung von Eigentum mit Gemeinwohl, Sozialstaat und sozialer Volkswirtschaft genauer zu studieren. Nach Michael Sachs, Grundgesetz, Art. 15, RdNr. 19 erlaubt Art. 15 (Sozialisierung, Überführung in Gemeineigentum) keine flächendeckende Sozialisierung. „Nicht ausgeschlossen wird mit ihr jedenfalls eine gemeinwirtschaftliche Umstrukturierung bestimmter Unternehmen bzw. einzelner Bereiche der Wirtschaft, wie sie etwa in Notlagen und Krisenzeiten oder als Reaktion auf die internationale Wettbewerbssituation in Frage kommt.“

<sup>873</sup> Die Verfassungen von 1818 in Baden und Bayern wurden daher einseitig von den Monarchen erlassen (oktroiert); nur die Württemberger Stände handelten unter Berufung auf den Tübinger Vertrag (1514) ihre Verfassung von 1819 als Vertrag mit dem König aus. Oktroierungs-Versuche des Königs waren zuvor zweimal „durchgefallen“, gescheitert.

Absolutismus von der Volkssouveränitätslehre der Ständeordnung des Mittelalters.<sup>874</sup>

Dann wurde der Monarch wieder eingeschränkt. Man unterschied zwischen privatem und öffentlichem Eigentum, zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht. Das erarbeiteten die „Bürgerlichen“ an den Universitäten im Rahmen der Polizeiwissenschaften. Damit wurde unmerklich der Fürst enteignet. Es wurde die *Schatulle* (fürstliches Privatvermögen) vom *Fiskus* (staatlichem, öffentlichem Vermögen) getrennt.<sup>875</sup> Mit *Privateigentum* kann man nach eigenem Belieben verfahren, bei *öffentlichem Eigentum* ist auch ein Herrscher an das „gemeine Beste“ und die „allgemeine Wohlfahrt“ für Land und Leute gebunden. Das zielt auf eine „körperschaftliches Staatsverständnis“, das bis heute nicht die Grundlage des Staatsverständnisses ist.

Der liberale Ausweg war nun die theoretische **Trennung von Staat und Gesellschaft**. Dabei sollten und sollen die **Grundrechte**, insbesondere die Unverletzlichkeit des privaten Eigentums und die Vertragsfreiheit, einen staatsfreien, wirtschaftlichen Entfaltungsraum gewähren. Und nach dem letzten Sinn und Zweck des liberalen Staates hat dieser, wie oben erwähnt und von Fukuyama überspitzt ausgedrückt, die Aufgabe, „dem Einzelnen eine geschützte Privatsphäre zu schaffen, in der er sich materiell bereichern und die Begierden seiner Seele befriedigen kann.“<sup>876</sup>

Im **Parteienstaat** bleibt es bei der Trennung, was mit einem Denken in **Über- und Unterordnung** verbunden ist. Für die Gesellschaft im heutigen Rechtsstaat, bedeutet dies Außen- und Fremdbestimmung. Auch Herzog anerkennt diese obrigkeitliche Über- und Unterordnung, er spricht klar von *Außen- und Fremdbesteuerung* der Gesellschaft durch den Staat. Folgerichtig lehnt er den körperschaftlichen Staatsbegriff ab. *Der Staat muss als „Phänomen der Herrschaft“ „von der Gesellschaft aus betrachtet, nicht als ein Element der Selbststeuerung, sondern der Außen- und Fremdsteuerung verstanden werden“.*<sup>877</sup> Für den Parteienstaat stimmt das; Herzog sieht und beschreibt das richtig.

---

<sup>874</sup> Fritz Kern, Recht und Verfassung im Mittelalter, a.a.O., S. 76 ff. auch: Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 49

<sup>875</sup> Familien oder besser „fürstliche Häuser“, die rechtzeitig genug in die Schatulle legten wie die Wittelsbacher und Württemberger, sind bis heute reich. Wer wie das Haus Baden da sparsamer und gemeinnütziger war, ist heute ärmer bis arm.

<sup>876</sup> d.h. Individualismus und Egoismus pur; siehe oben „5.3.2 Freiheit“; Fukuyama, a.a.O., S. 20

<sup>877</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 146

Dagegen ist der Bürgerstaat die höchste Form der Selbstorganisation der Bürger. Wenn wir den sozialen Rechtsstaat zum Bürgerstaat weiterentwickeln wollen, dann müssen wir die Volkssouveränität voll herstellen – durch „*Wahlen und Abstimmungen*“ (Art. 20 GG), d.h. Volksbegehren und Volksabstimmungen. Das „Stimmvolk“ wird zum „Souverän“ (Schweizer Bundesverfassung) und Eigentümer des Staats.

Damit sind wir beim **körperschaftlichen Staatsbegriff**, „nach welchem der Staat mit dem Volke identisch ist.“<sup>878</sup> Im Bürgerstaat gilt die Einheit von Volk und Staat. Denn die Körperschaftsgenossen bilden in ihrer Gesamtheit die Körperschaft, die Verbandsperson. Den Staatsbürgern gehört die Gebietskörperschaft „Staat“. Wenn an den Grundtatsachen und Grundfesten des Staates etwas geändert wird, dann hat darüber das Volk als Ganzes zu entscheiden, nicht nur die Volks-Vertreter. (Das gilt folgerichtig nach dem BGB sogar für privatrechtliche Genossenschaften, Gesellschaften und Vereine. Wenn wesentliche Gesellschaftsgrundlagen geändert werden, dann müssen dies alle Genossen bzw. Mitglieder beschließen. Der Vorstand allein darf es nicht.)

Hans-Werner Sinn kommt von der Idee des Eigentums als unverzichtbarem Wesenselement unserer Wirtschaftsordnung ebenfalls dazu, dass auch für den Staat der Eigentumsbegriff gilt und damit der Staat das Eigentum der Staatsbürger ist. Die angeblich populistischen Rufe „Wir sind das Volk“, „Wir sind der Staat“ sind dann zutreffend.

Wir müssen noch etwas tiefer denken. Wenn das Volk Eigentümer des Staats ist, dann gehört das „**Selbstbestimmungsrecht der Völker**“ (Art. 1 Ziff. 2 Charta der Vereinten Nationen) dazu. Völker, Nationen haben das Recht, eine Gebietskörperschaft „Staat“ zu gründen. Wenn dann „Recht“ in größter Verallgemeinerung oder Abstraktion eine „allgemeine Friedensordnung“ ist, verlangt dies den „*allgemeinen Landfrieden*“, mit anderen Worten den inneren Frieden und die innere Sicherheit.<sup>879</sup>

Weltweit verhindern oft willkürliche Grenzen der Kolonialzeit oder reine Macht die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts (z.B. kein Kurdenstaat) und damit den inneren *und* äußeren Frieden. Die Gegenüberstellung von Gesellschaft und Gemeinschaft durch Ferdinand

---

<sup>878</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 146

<sup>879</sup> Hier war die mittelalterliche Rechtsordnung mit dem Fehderecht unvollkommen. Noch Götz von Berlichingen hat sich darauf berufen. Hinzu kam das Widerstandsrecht, auf das sich die Bauern im Bauernkrieg (1525) beriefen und auch vom Götz angeführt wurden. (vgl. heute Art. 20 IV GG)

Tönnies ist da hilfreich.<sup>880</sup> Ein **innerer Friede** ist leicht zu erreichen, wenn es eine gemeinsame Kultur, Sprache, Überzeugung, Religion und soziale Ordnung gibt. Solche „Gemeinschaften“ mit eigenen Traditionen zu „passenden“ (!) Staaten oder Autonomiegebieten zusammenzufügen, sollte eine Möglichkeit sein, die aus den Fugen geratene Welt wieder in Ordnung zu bringen.

Der Art. 1, Ziff. 2 der *Charta der Vereinten Nationen* nennt das Selbstbestimmungsrecht der Völker einen der obersten Grundsätze für den Weltfrieden.<sup>881</sup> Nur Volksabstimmungen können den Gordischen Knoten durchschlagen. Ziel sind Staatsgebiete und Staatsvölker mit eigener Friedens-, Rechts- und Verfassungsordnung. Neue Grenzen bringen Befreiung für die Völker, Machtverluste für die Herrschenden.<sup>882</sup>

Das führt zu **Integration** und erfolgreicher **Staatswillensbildung**. Damit hat sich die Allgemeine Staatslehre ausführlich auseinandergesetzt, und zwar schon zur Weimarer Zeit.<sup>883</sup> Sie hat sich auch mit Staatenbünden und Staatenverbindungen (wie heute EU, Afrikanische Union) befasst. Roman Herzog bietet als Lösung das **Kulturkreis-Modell** an.<sup>884</sup> Das führt auch zu einem Staatenbund Europa; und ist das Gegenteil von Hegemonie oder Neokolonialismus in jeglicher Form.

Damit schließt sich der Kreis. Die obersten außen- und weltpolitischen Ziele Europas und des Bürgerstaats müssen heißen:

- „Friedliche Koexistenz statt Krieg der Kulturen“ und
- „Weltfrieden durch Wohlstand für alle Länder“<sup>885</sup>

Das ist eine andere Art der Globalisierung, als sie von Neoliberalen oder Chinesen derzeit betreiben wird. Das ist etwas genauer zu betrachten.

---

<sup>880</sup> Siehe oben „5.2.2 Von der Gesellschaft zur Genossenschaft“

<sup>881</sup> Digitaler Zugang: <http://www.documentarchiv.de/in/1945/un-charta.html> - letzter Abruf 20.11.2021

<sup>882</sup> Man betrachte nur das große *Abfindungsproblem* für Bürgermeister bei den Gemeindereformen der 1970er Jahre.

<sup>883</sup> z.B. die ‚Integrationslehre‘ von Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, Leipzig 1928, Nachdruck Berlin 2014, weitere Nachweise bei Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 80 ff

<sup>884</sup> Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 405 mit dem Hinweis, dass es 1971 von Vorteil war, dass „das weltweit interessierte Großbritannien“ und auch „unterentwickelte Länder wie die Türkei“ nicht zur EG gehörten. – Das wäre in einem eigenen Buch „Staatenbund Europa“ zu vertiefen.

<sup>885</sup> Siehe oben unter: „3. Strategische Ziele des Bürgerstaats“

## 7.4.2 Grenzenlose Globalisierung

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erwarteten viele den ewigen Frieden im glücklichen Eine-Welt-Dorf und den Sieg des Neoliberalismus mit den westlichen Werten.<sup>886</sup>

Dabei wollten die westlichen Finanzkapitalisten die Hoheitsrechte der Staaten, Nationen, letztlich auch der Staatenverbindungen aushebeln. Das Ziel war ein grenzen- und staatenloser Weltwirtschaftsbetrieb:

„Die Ökonomen haben sich bereits von der „Volks“-Wirtschaftslehre oder „National“-Ökonomie in Richtung einer „globalisierten Betriebswirtschaftslehre“ mit globalen Produktionskonzepten, globalem Marketing und global konsolidierten Bilanzen verabschiedet (Giersch 2006).“<sup>887</sup>

Dem machte allerdings die „staatlich gesteuerte Volkswirtschaft Chinas“ einen tüchtigen Strich durch die Rechnung, wie wir gleich sehen werden.

Handelsabkommen wie TTIP für freien Handel und TiSA für freie Dienstleistungen sollten die Globalisierung abschließen. Doch es kam zu heftigen Protesten. Denn es drohten überstaatliche Gremien mit Hoheitsrechten (vgl. CETA) und nicht-staatliche Schiedsgerichte zum Investitionsschutz. Sie sollten Staaten und Steuerzahler in unbegrenzter Höhe zu Schadensersatz verurteilen, wenn neue Klima-, Umwelt- und anderen Gesetze sie einschränkten.<sup>888</sup> Hier eine von vielen Warnungen:

„Viele in diesem Geschäft [= Schiedsgerichte] tätige Juristen rotieren zwischen dem Betreiben von milliardenschweren Klagen und einer schiedsrichterlichen Tätigkeit – ein Interessenkonflikt der besonderen Art. Höchstgrenzen für etwaige Entschädigungszahlungen sind nicht vorgesehen, und die verklagten Regierungen haben keine Möglichkeit, eine weitere gerichtliche Instanz anzurufen. ... Das ISDS-System ist zu einem parallelen Rechtssystem geworden, das allein dem Vorteil großer Konzerne dient.“ *[ISDS = Schiedsgerichtsverfahren – Investor-State Dispute Settlement]*<sup>889</sup>

Gebetsmühlenartig wurde die unbewiesene Behauptung wiederholt, TTIP und TiSA brächten der Welt mehr Arbeit und Wohlstand. Über alle Staatsgrenzen und Staatsgewalten hinweg sollen die Geldkapitalisten,

---

<sup>886</sup> So z.B. Francis Fukuyama, Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir? Reinbek 1992

<sup>887</sup> Gerhard Himmelmann, Wandlung des „Modells Deutschland“ zur „Shareholder-Gesellschaft“. Die „Deutschland AG“ im Prozess der Globalisierung/Internationalisierung, Braunschweig 2007, S. 18 – Herbert Giersch, Die offene Gesellschaft und ihre Wirtschaft, Hamburg 2006

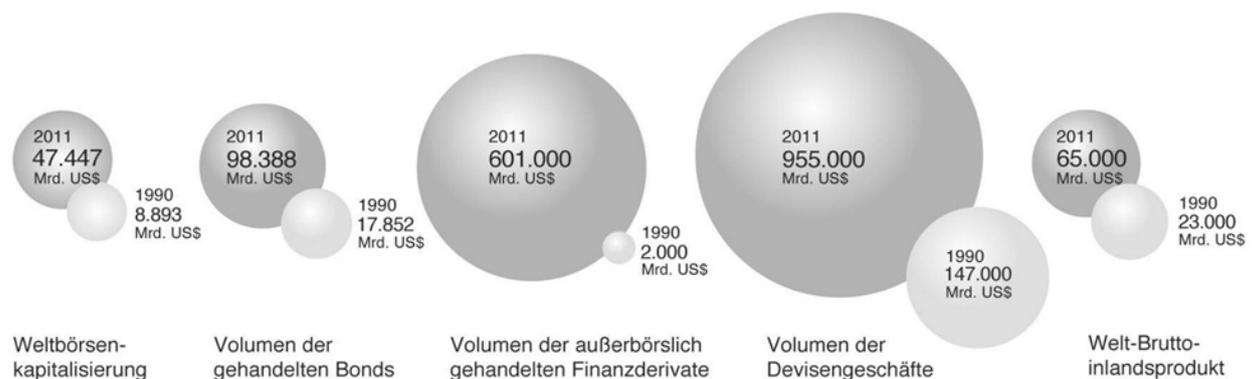
<sup>888</sup> Siehe oben: „6.2.7 Aushebelung von Demokratie und Rechtsstaat“

<sup>889</sup> Lori Wallach, Direktorin von Public Citizen's Global Trade Watch, in: Handelsblatt, 11.11.2014 – [https://de.wikipedia.org/wiki/Lori\\_Wallach](https://de.wikipedia.org/wiki/Lori_Wallach)

nirgends mehr das Volk herrschen. Tatsächlich dient Investitionsschutz vor allem den Investitionen von Hedgefonds und den Finanzspekulantent.

Wie kommen nun die Finanzkapitalisten zu dem vielen Geld, um sich die Welt zu kaufen? Seit dem Fall der Berliner Mauer (1989) erleben wir eine große **Geldschöpfung ohne Wertschöpfung**. So wuchs seit 1990 die Realwirtschaft um das 2,8-fache. Doch die Geldwirtschaft (Devisen, Derivate u.a.) verzehnfachte sich. Es gibt mehr Geld als Güter und (realwirtschaftliche) Dienste. „*Wertschöpfende Realwirtschaft und spekulative Finanzwirtschaft haben sich entkoppelt.*“ (Handelsblatt) Das zeigt das folgende Schaubild.<sup>890</sup>

Märkte der Finanz- und der Realwirtschaft – 1990 bis 2011



Quellen: BIZ (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich), WFE (Weltbörsenverband, World Federation of Exchanges), IWF (Internationaler Währungsfonds), Handelsblatt

Die kleinen, helleren Kugeln zeigen das im Jahr 1990 gehandelte Volumen, die großen, dunkleren sind die Werte von 2011. Die Kugeln ganz rechts sind das Welt-Bruttoinlandsprodukt (Welt-BIP), also die **Realwirtschaft**. Das sind die im jeweiligen Jahr hergestellten Güter und Dienstleistungen.<sup>891</sup> Die übrigen Kugel-Paare zeigen die **Finanzmärkte**. Es fällt sofort auf, dass die Realwirtschaft von 1990 bis 2011 sich nur knapp verdreifacht hat. Dagegen haben sich die Finanzmärkte insgesamt knapp verzehnfacht. Die **Devisengeschäfte** (6,5-fach) und vor allem die **Derivate** (300-fach) bildeten „Blasen.“<sup>892</sup> Geld kann man

<sup>890</sup> Handelsblatt, 13.07.2012

<sup>891</sup> BIP = Bruttowertschöpfung zuzüglich Gütersteuern und abzüglich Gütersubventionen

<sup>892</sup> Handelsblatt, 13.07.2012 - Der Kaufwert der Wertpapiere entsprach nicht mehr dem dahinter stehenden Realwert.

nicht essen. Papiergeld und andere ‚Wert‘-Papiere sind wertlos, wenn man damit keine Güter und Dienste der Realwirtschaft kaufen kann.

Das merkten plötzlich die Besitzer von US-‚Wert‘-Papieren, hinter denen Schrottimmobilien steckten. So platzten 2007 / 2008 die Finanzblasen; es kam zur großen Krise, zum Wertverfall der angeblichen Wertpapiere. Nach den Gesetzen der Marktwirtschaft hätten alle Banken und Fonds mit Schrottimmobilien und Giftpapieren Pleite gehen müssen. Doch sie wurden mit Steuergeldern gerettet, konnten das Spiel weitertreiben.<sup>893</sup> Die geretteten Milliarden gehören wenigen superreichen Spekulanten.

Geldschöpfung ohne Wertschöpfung hat drei **schwerwiegende Folgen**:

1. Großgeld- und Devisenbesitzer kaufen über „Vermögensverwalter“ (Hedgefonds) massiv Land, Immobilien und Unternehmensanteile; sie tauschen „Papierwerte“ in „Sachwerte“. Die Bevölkerung und viele Länder werden schleichend enteignet.<sup>894</sup>
2. Es kommt zur massiven Umverteilung von unten nach oben. Die Reichen werden reicher, die Armen ärmer, der Mittelstand schmilzt.
3. Das führt zur Steuerung unserer Wirtschaft von oben und außen durch die Großgeldbesitzer und ihre Vermögensverwalter (Hedgefonds usw.). Es geht nicht mehr um das Wohl der Menschen, sondern nur ums Wohl der Geld- und Devisenbesitzer (Shareholder-Value). Marktwirtschaft wird zu Finanzkapitalismus.

*Das Ergebnis heißt: Der Finanzkapitalismus ist ein **Kampf ums Geld**.*

### **7.4.3 Kampf der Wirtschaftssysteme und Kulturen**

Dem steht nun ein neuer großer Gegenspieler gegenüber: die „staatlich gesteuerte Wirtschaft Chinas“ Wir erleben seit 1989 / 2000 neben der **Renaissance der außereuropäischen Kulturen** (Islam, Indien) den kometenhaften **wirtschaftlichen Aufstieg Chinas**.

---

<sup>893</sup> Gut: Hans- Werner Sinn, Kasino-Kapitalismus, Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist, Berlin 2009; Nouriel Roubini und Stephen Mihm, Das Ende der Weltwirtschaft und ihre Zukunft, Frankfurt/M 2010 (auch sehr lesenswert; Roubini war u.a. Berater bei US-Präsident Clinton)

<sup>894</sup> Fred Pearce, Land Grabbing, Der globale Kampf um Grund und Boden, München 2012 - G. Pfreundschuh, Kampf der Wirtschaftssysteme, a.a.O., S. 25 ff: „2.3.2 Großgeldbesitzer kaufen die Realwirtschaft“

Dabei gilt wie oben bei 5.3 gesagt: „China repräsentiert schlechthin das Andere. Auf alles haben die Chinesen eine andere Antwort als wir gefunden. Die Schrift, den Denkprozess, die Ästhetik ... alles.“<sup>895</sup>

*Chinas staatlich gesteuerte Wirtschaft führt einen **Kampf ums Wissen**.*

Geld ist dabei nur ein operatives Mittel, kein strategisches Ziel. Die Realwirtschaft mit *Arbeit für 1,4 Mrd. Chinesen* steht im Mittelpunkt.

Außerdem ist für das heutige China die „**territoriale Integrität** ohne Kompromisse“ eines der obersten Ziele.<sup>896</sup> Wer diese Linie überschreitet, etwa Taiwan als Staat und nicht als Teil Chinas sieht, der überschreitet eine rote Linie und muss mit allen möglichen und denkbaren Antworten der Volksrepublik China rechnen. Der chinesische Staatspräsident äußerte eine deutliche Warnung Richtung USA: „*Vom Territorium, das uns unsere Vorfahren hinterlassen haben, werden wir kein Stück verloren geben.*“<sup>897</sup> Das widerspricht radikal einer grenzenlosen Welt ohne Staaten und Staatsgebiete. Und Zhang, ein bekannter chinesischer Schriftsteller, sagte: „In einem gewissen Sinne ist die Geschichte die eigentliche Religion des chinesischen Volkes.“<sup>898</sup>

China glaubt nicht an die „unsichtbare Hand“ (Adam Smith). Das wirtschaftliche Denken und Handeln der Chinesen ist durch ihre militärischen Traditionen geprägt. Die **Strategie** (Supraplanung) legt die großen Ziele fest (z.B. Hauptwidersprüche). **Operationen** bestimmen auf der Ebene darunter, mit welchen Mitteln (Menschen, Finanz- und Sachmitteln) wichtige Teil- oder Unterziele zu erreichen sind (z.B. Fünf- oder Zehnjahrespläne). **Taktik** ist dann die Lehre, wie geschickt zu kämpfen ist (z.B. Kriegslisten von Sun Tsu, um 500 v. Chr.).<sup>899</sup>

Seit 1979 wurden alle gesteckten Ziele deutlich übertroffen. – Im Land herrscht Aufbruchstimmung, ein ungebremster Wille zum Erfolg.

---

<sup>895</sup> Chinakenner Uli Sigg in: „Der Gradwanderer“, Handelsblatt-Magazin, Feb. 2019, S. 41 ff; vgl. auch Stefan Baron / Guangyan Yin-Baron, Die Chinesen, Psychogramm einer Weltmacht, Berlin 2018 (=Wirtschaftsbuch des Jahres 2018)

<sup>896</sup> Nikolaus Scholik, Die Auseinandersetzung um die globale Führung – China und die USA in der Falle des Thukydides? in: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ), 05/2018, S. 615 ff

<sup>897</sup> Nikolaus Scholik, Die Auseinandersetzung, a.a.O., ÖMZ 05/2018, S. 683

<sup>898</sup> Harro von Senger, Supraplanung, a.a.O., S. 36

<sup>899</sup> Dazu die guten Bücher des angesehenen Sinologen Harro von Senger. Die Begriffe sind bei Harro von Senger etwas anders als bei uns. **Supraplanung ist Strategie:** Harro von Senger, *Moulüe – Supraplanung – Unerkannte Denkhorizonte aus dem Reich der Mitte*, München 2008; Für **Operation** fehlt ein Begriff, obwohl von Senger das bei der Supraplanung beschreibt. **Taktik sind Strategeme:** Harro von Senger, *Die Kunst der List. Strategeme durchschauen und anwenden*, München 2001

Das derzeitige, 1978 von Deng verkündete **strategische Hauptziel** wird im Sinne von Hegels Dialektik „Hauptwiderspruch“ genannt:

„Der Hauptwiderspruch in der chinesischen Gesellschaft ist der Widerspruch zwischen den wachsenden materiellen und kulturellen Bedürfnissen des Volkes und der rückständigen gesellschaftlichen Produktion.“

Das heißt Beseitigung von Armut und technischer Rückständigkeit.

Dabei ist etwas ganz wichtig, das im Westen oft nicht erkannt wird: Die **operative Steuerung** erfolgt durchgängig bis in die letzten Dörfer und Betriebe durch die Kommunistische Partei Chinas. Das geschieht in allen Unternehmen durch Parteizellen. Sie sollen in ausländische Werke, die in China arbeiten, nun eingebaut werden. Sie besitzen Mitbestimmung nach den Richtlinien der Partei – sind die „Augen und Ohren“ der KP.

Seit 2018 wird heftig gestritten, ob in deutschen Unternehmen, die in China produzieren, kommunistische Zellen eingerichtet werden müssen.

„So drängt die Partei schon seit geraumer Zeit darauf, auch in ausländischen Unternehmen Parteizellen zu gründen. Bei wichtigen Entscheidungen beansprucht die Partei Mitspracherecht. Peking nimmt dadurch immer stärker Einfluss auf europäische und amerikanische Unternehmen. ‚Mit großer Sorge‘ beobachtet die deutsche Außenhandelskammer in China, wie Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen von Peking unter Druck gesetzt werden, Parteizellen einzurichten. Deutsche Unternehmen könnten China verlassen, warnte vor kurzem die Außenhandelskammer in Peking. So deutliche Worte sind ungewöhnlich, sie zeigen, wie stark sich mittlerweile deutsche Unternehmen von der Partei bedroht fühlen.“<sup>900</sup>

Immer mehr greift Chinas Machtpolitik **über die eigenen Grenzen hinaus**, erobert wirtschaftlich Afrika, drängt mit der „Seidenstraße“ nach Europa, kauft weltweit Infrastruktur (z.B. Hafen von Piräus) und errichtet auswärtige Militärbasen (z.B. Dschibuti am Horn von Afrika).<sup>901</sup>

Auf weitere Einzelheiten der „staatlich gesteuerten Volkswirtschaft“ wird an anderer Stelle eingegangen.<sup>902</sup> Hier soll nur noch kurz angesprochen werden, was der Kampf der Systeme für Europa und Afrika bedeutet.

---

<sup>900</sup> FAS (Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung), Chinas Weg zur Weltherrschaft, 07. 01. 2018

<sup>901</sup> Spiegel, 21.07.2017, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/china-eroeffnet-militaerbasis-in-dschibuti-welche-ziele-verfolgt-pekings-a-1158755.html> - letzter Abruf: 20.11.2021

<sup>902</sup> G. Pfreundschuh, Kampf der Wirtschaftssysteme, a.a.O., S. 29 ff: „3. Staatlich gesteuerte Volkswirtschaft Chinas“

## 7.4.4 Die Folgen für Europa

Europas äußere Sicherheit und Grenzen sowie sein Wohlstand und seine Wirtschaft sind bedroht. Wie können wir im Kampf neuer Macht- und Wirtschaftsblöcke langfristig unser kulturelles Überleben sichern? Oder werden wir eines Tags z.B. eine asiatische Kolonie, wie manche befürchten?<sup>903</sup> Dann erübrigen sich Gedanken über unser Staatsgebiet.

Europa wird von zwei Seiten in die Zange genommen. Das internationale Großkapital greift nach unserem Eigentum und unseren Unternehmen. Letztere werden oft von Hedgefonds gekauft, zur Erhöhung der Rendite ausgepresst, zerlegt und nach etwa fünf Jahren in Teilen weiterverkauft.

Die Chinesen wollen dagegen vor allem unsere Technik, um im Heimatland Arbeitsplätze zu schaffen. In vielen Sparten schafften sie das. Die Solarzellen-Produktion ist ein Beispiel.

„Denn die Maschinenbauer der Solarindustrie, die Ex-Solarworld-Chef Asbeck einst „die Totengräber der Branche“ nannte, verkauften ihre Technologie in die ganze Welt - auch nach China. Dort wurden die Anlagen bald kopiert und billiger weiterverkauft. Meyer Burger gingen die Kunden aus.“<sup>904</sup>

Die BASF will jetzt die genau gleiche Fabrik wie in Ludwigshafen / Rh. in China bauen.<sup>905</sup> Wir müssen daher parallel zum Bürgerstaat in Europa die Soziale Marktwirtschaft zur **Sozialen Volkswirtschaft** entwickeln.<sup>906</sup>

Die „Wurzeln unseres Wohlstands“<sup>907</sup> sind Arbeit, nützliche Erfindungen und begehrte Neuerungen, neudeutsch Inventionen und Innovationen. Geld allein genügt nicht. „Alles Leben ist Problemlösen.“ (Karl Popper) Dazu brauchen wir Verstand und Willenskraft. Nicht einmal Rohstoffe wie Gas und Öl (Nigeria), Gold und Silber (Südamerika) garantieren den Bürgern Arbeit und Wohlstand. Dort fließen die Gewinne ins Ausland und in Steueroasen. – Die grenzenlose Globalisierung bedroht Wohlstand und Umwelt, Frieden und Freiheit der Völker. Akut ist das in Afrika.

---

<sup>903</sup> Erik Reinert, Warum manche Länder reich und andere arm sind – Wie der Westen seine Geschichte ignoriert und deshalb seine Weltmacht verliert, Stuttgart 2014 – Reinert ist norwegischer Wirtschaftsprofessor an der Uni Tallin.

<sup>904</sup> Handelsblatt, 30.07.2020, „Der Mittelpunkt der globalen Solartechnik ist China. Dennoch gibt es Pläne, die Industrie zurück nach Deutschland zu holen. Kann das gelingen?“

<sup>905</sup> Die Bosse denken bei uns nur betriebswirtschaftlich, nicht auch volkswirtschaftlich.

<sup>906</sup> G. Pfreundschuh, Kampf der Wirtschaftssysteme, a.a.O.

<sup>907</sup> Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern Baden-Württemberg (Hg.), Wurzeln des Wohlstands, Bilder und Dokumente südwestdeutscher Wirtschaftsgeschichte, Stuttgart 1984

## 7.4.5 Folgen für Afrika

Die Folgen für Afrika treffen auch Europa. Denn die armen Arbeitslosen drängen auf Leben und Tod nach Europa. Schon unsere (noch) vorhandenen Sozialsysteme sind starke Magneten.

**Afrika ist reich, die Afrikaner sind arm.** Denn 60 % des Kaffees, 70 % des Kakao, mehr als die Hälfte des Golds, 90 % des Kobalts, 50 % der Phosphate, 40 % des Platins der Welt kommen aus Afrika. Das seltene Erz Coltan, das unverzichtbar für die Herstellung von Handys, Laptops und Lenkraketen ist, gibt es weltweit fast nur im Grenzgebiet von Kongo, Burundi und Ruanda. Auch die weltweit größten Diamantenvorkommen liegen im südlichen Afrika.<sup>908</sup>

Der Kongo zählt zu den rohstoffreichsten Ländern der Welt und ist zugleich eines der ärmsten. Die Erdölreserven werden auf 180 Millionen Barrel geschätzt. Doch das Land belegte 2019 beim Index der menschlichen Entwicklung der UNO den Platz 179 unter 189 Staaten.<sup>909</sup>

In Afrika liegen 90 % der Weltreserven an Platin. Nigeria hat riesige Öleinnahmen, trotzdem leben immer noch rund 70 % der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze.

In den 1960er Jahren hatten Nigeria, der Kongo, Ghana bessere wirtschaftliche Voraussetzungen als Südkorea. Im Jahr 1957, dem Jahr der Unabhängigkeit war Ghana schuldenfrei, verfügte über Auslandsguthaben, hatte ein vorbildliches Bildungswesen und eine erschlossene Infrastruktur. Das pro Kopf Einkommen war so hoch wie in Spanien. Das Land war weltweit der größte Kakaoproduzent. Dazu wurden Gold und Tropenhölzer ausgeführt. Heute lebt das Land von hohen Hilfszahlungen, mehr als die Hälfte der 27 Millionen Ghanaer leben in Armut. Die Zahl der Analphabeten liegt inzwischen bei 24 %.<sup>910</sup> Im Unterschied zu Ghana hat Südkorea kaum eigene Bodenschätze.<sup>911</sup> Wie heute die Lage im Industriestaat Südkorea ist, wissen wir.

Die meiste Entwicklungshilfe der EU fließt nach Afrika. William Easterly, langjähriger Weltbanker und jetziger Ökonom für Afrikastudien an der

---

<sup>908</sup> Fast alle statistischen Angaben auch bei: Volker Seitz, Afrika wird armregiert, a.a.O.

<sup>909</sup> UNO Human Development Report 2019

<sup>910</sup> Statistischen Angaben nach Volker Seitz

<sup>911</sup> Dagegen hat das arme Nordkorea gewaltige Vorkommen an seltenen Erden, Öl, Erdgas. (Manager Magazin, 13.06.2018)

Universität New York, hat ausführlich die Versickerung der Gelder im Wüstensand beschrieben. Ein Hauptirrtum sieht er darin, dass die Entwicklungshilfe am Aufwand und finanziellen Volumen, nicht am Ergebnis, Erfolg gemessen wird.<sup>912</sup> Die Lage der Menschen und der Wirtschaft muss sich prüfbar verbessern. Andernfalls machen sich die westlichen Geldgeber mitschuldig an der steigenden Armut, Korruption, dem Staats- und dem Raubtierkapitalismus (Helmut Schmidt), die alle Afrika ausplündern. Afrika muss den Afrikanern zurückgegeben werden!

### **Keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten**

Willy Brandts Ostpolitik wäre erfolglos geblieben, wenn er dem Ostblock zuerst und ständig dessen Menschenrechtsverletzungen vorgehalten hätte. Hier sind sich auch ausgewiesene Afrika-Kenner uneins. Viele sagen, ohne einen Rechtsstaat mit unseren Merkmalen wie Wahlen, Opposition, unabhängigen Gerichten und Medien geht gar nichts.

Andere wie der Enkel des letzten äthiopischen Kaisers, Asfa-Wossen Asserate fordern: „Es geht nicht darum, den Regierenden vorzuschreiben, wie sie ihr Land zu führen haben, oder ihnen das Staatsmodell der westlichen Demokratien zu oktroyieren. Aber man sollte doch die Einhaltung der Grundsätze fordern, die Afrikas Staaten selbst als verbindlich anerkannt haben.“<sup>913</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass sie vieles unterschreiben, um an westliche Gelder zu kommen.

Das westliche Modell der parlamentarischen Demokratie ist schwer auf Afrika zu übertragen. Schon vor der Kolonialzeit war die Teilhabe aller, auch der sog. Opposition, Bestandteil der stammes- und clan-geprägten afrikanischen Herrschafts- und Verwaltungssysteme. Vergleichbares gab es nicht nur im alten Europa. Nach der „Schweizer Zauberformel“ gibt es seit 1959 Bundesräte [= Minister] aus allen Fraktionen im Bundesrat [= Regierung].<sup>914</sup> Auf kommunaler Ebene kennen wir etwas Ähnliches. Beim Beigeordneten-System dürfen alle im Stadtrat vertreten Parteien in der Reihenfolge ihrer Faktionsstärke beigeordnete Bürgermeister stellen.

---

<sup>912</sup> William Easterly, Wir retten die Welt zu Tode, Für ein professionelleres Management im Kampf gegen die Armut, Frankfurt / M 2006, z.B. S. 166

<sup>913</sup> Asfa-Wossen Asserate, in seinem Vorwort zu Volker Seitz, a.a.O., S. 23

<sup>914</sup> sog. Konkordanzsystem <https://www.nzz.ch/schweiz/bunderatswahlen-die-zauberformel-verliert-ihre-magie-ld.1518450#subtitle-4-alternativen-zur-alten-zauberformel-second> letzter Abruf: 2011.2021

## Afrikas politische Kultur

In Afrika gab es stammesmäßige **örtliche Selbstverwaltungen**. Die **Vielzahl der Ethnien**, im Kongo etwa 300, in Kamerun und Nigeria mehr als 100, sind Reichtum und Last für Afrikas Regierungen und Wirtschaft. Afrika muss das selbst mit Föderalismus und/oder autonomen Selbstverwaltungen lösen. Die Kolonialherren aus den Zentral- und Einheitsstaaten Frankreich, England, Portugal verstanden das nie.

Dann gab und gibt es in Afrika auch einige Herrscher, die wie aufgeklärte Absolutisten (Maria Theresia, Joseph II., Friedrich II. von Preußen) sehr viel Wohlstand stifteten. Zu nennen ist der erste Präsident von Kamerun, Ahmadou Ahidjo (1960 – 1982). Er wird im Land bis heute hoch verehrt. Es gab kaum Korruption, der Lebensstandard verdoppelte sich. Nach ihm kam trotz steigenden Öleinnahmen der Niedergang. Als aufgeklärter Autokrat gilt auch Paul Kagame, Präsident im Musterlände Ruanda.

Erfahrene Afrikakenner haben überzeugende Vorschläge gemacht. Schon 2008 verfassten sie den „**Bonner Aufruf – eine andere Entwicklungspolitik**“, ergänzten ihn 2009 zum „**Bonner Aufruf Plus**“; und verfassten 2017 das „**Kölner Memorandum – Bloß keinen Marshallplan für Afrika!**“<sup>915</sup>

Verfasser und Unterzeichner der Aufrufe waren langjährige Afrika-Botschafter und Entwicklungshelfer sowie -politiker. Die Initiatoren waren u.a. **Dr. Rupert Neudeck** (Gründer „Cap Anamur“, Vors. „Grünhelme“)<sup>916</sup>, **Prof. Dr. Winfried Pinger** (Entwicklungspolitischer Sprecher der CDU/CSU Bundestagsfraktion 1982 – 1998), **Sigurd Illing** (28 Jahre Tätigkeit in 7 afrikanischen Ländern, Sonderbeauftragter der EU), **Volker Seitz** (17 Jahre deutscher Botschafter in 5 afrikanischen Ländern), **Prof. Dr. Peter Molt** (lange Afrikaerfahrung für das „Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen“, UNDP) und **über 100 weitere Unterzeichner** mit meist einschlägigen Erfahrungen vor Ort.<sup>917</sup>

Es werden zwei Hauptgründe für das Versagen genannt:

---

<sup>915</sup> <http://www.bonner-aufruf.eu/>

<sup>916</sup> Grünhelme e. V. (ggr. 2003) ist eine deutsche Hilfsorganisation. Sie setzt sich ein für den Bau und Wiederaufbau von Gemeindeinfrastrukturen sowie sozialen, ökologischen, kulturellen und religiösen Einrichtungen in ehemaligen Kriegs- und Krisengebieten.

<sup>917</sup> Auch der Altliberale Gerhart Baum (ehem. FDP-Bundesinnenminister) unterzeichnete.

(1.) Der ‚Norden‘ kann Afrika nicht entwickeln. „Wie jeder Mensch und jede Gesellschaft kann Afrika sich aber nur selbst entwickeln.“

(2.) „Der ‚Norden‘ glaubt, die Entwicklung Afrikas durch Umverteilung zu erreichen. Die Gleichung ‚mehr Geld = mehr Entwicklung‘ geht nicht auf. ... Geld hat der Entwicklung häufig sogar geschadet, weil die Eigeninitiative gelähmt wurde. Politische Beschlüsse, die Entwicklungshilfe für Afrika zu verdoppeln, sind unvernünftig und gefährlich. Gleiches gilt für die Tendenz, immer mehr Geld als ‚Budgethilfe‘ zu vergeben. Damit werden Korruption und Unterschlagung erleichtert.“

Die Aufrufe fordern u.a.,

- unsere Hilfe auf das zu konzentrieren, was sich als besonders förderungswürdig erwiesen hat: Grund- und Berufsbildung, Kleinkredite und die arbeitsintensive und beschäftigungswirksame Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen,
- bedarfsbezogene praktische berufliche Bildung als Basis für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung.

Der Bonner Aufruf endet mit der Feststellung:

***„Wenn wir in einem weiteren halben Jahrhundert nicht vor einer ähnlichen Situation wie heute stehen wollen, muss der Kurs der Entwicklungshilfe radikal geändert werden.“***

Ein allseits „gelobtes Land“ ist **Botswana**. Es hatte schon vor der Kolonialzeit eine starke Herrschafts- und Verwaltungsordnung mit Häuptlingen und Ratsversammlungen („Kgotlas“). Die Briten mischten sich wenig ein. Es gibt keine ethnischen Konflikte aufgrund der relativ homogenen Struktur des Tswanavolkes. Ein hoher Viehbestand mit klaren Eigentumsrechten sorgte für einen bescheidenen, aber sicheren Wohlstand. Der Viehexport steht an zweiter Stelle des Außenhandels.

Dann wurden 1968, kurz nach (!) der Unabhängigkeit (1966), vom Diamantenunternehmen De Beers große Diamantenvorkommen entdeckt, weitere 1976. Heute ist Botswana der größte Diamantenlieferant der Welt. Durch kluge Verträge mit De Beers, die 1986 zu einem Anteil von 5,2% und 2 Sitzen im Vorstand von De Beers führten, wurde das Land reich.<sup>918</sup> De Beers lässt seit 2013 sein gesamtes Angebot an Rohdiamanten statt in London in Botswana sortieren und handeln. Es gibt inzwischen 16 Schleif- und Polierwerke.

---

<sup>918</sup> William Easterly, a.a.O., S. 334 f.

Das Diamanten-Geld floss nicht in die Taschen der Regierenden und ‚Eliten‘, sondern in die Wirtschaft, Infrastruktur und einen Zukunftsfonds. Die Wirtschaft wuchs in den letzten 40 Jahren mit einer weltweit unerreichten Geschwindigkeit, von 1966 – 2003 mit jährlich 8,7%. Aus dem Zukunftsfonds wurde die Infrastruktur wie Straßen, Wasser, Strom, Krankenhäuser finanziert. In Botswana gibt es keinen Migrationsdruck. Die Einwohner sind stolz auf ihr Land.<sup>919</sup>

Hier haben wir ein überzeugendes Beispiel für einen afrikanischen Staat mit Staatsvolk, Staatsgebiet und Wohlstand stiftender Staatsgewalt.

Das führt geradewegs zum Band „**Bausteine des Bürgerstaats**“. Denn dort denken wir auch darüber nach, wie eine wirksame Entwicklung Afrikas gelingen kann (z.B. mit Bildung, Ausbildung und Friedenssheer). Dazu wollen wir mit einem chinesischen Spruch enden.

*„Wer einem Mann einen **Fisch schenkt**, gibt ihm für einen Tag zu essen. Wer ihn das **Fischen lehrt**, gibt ihm ein Leben lang zu essen.“*  
*Konfuzius (551 – 479 v. Chr.)*

---

<sup>919</sup> Volker Seitz, a.a.O., S. 229 f.