

Josef Schüßlburner

IV.

Gegen das *Prinzip der Gewaltenteilung* gerichtete Bestrebungen

„Schwein, Verräter, Heckenschütze“¹

*Die folgenschwerste Form der Korruption in der Bundesrepublik Deutschland dürfte die Ämterpatronage sein.*²

*Hinter dem offiziellen System hat sich ein Schattensystem entwickelt, in dem es nicht um das Allgemeinwohl, sondern um Macht, Posten und Geld geht.*³

Die *wesentliche Gefährdung des Prinzips der Gewaltenteilung geht von den Machtansprüchen der etablierten politischen Parteien aus*, die die drei Staatsgewalten für sich vereinnahmt haben und lenken, indem sie sich als „**Parteienstaat**“ etablieren. Damit wird nicht nur die **Unabhängigkeit des Abgeordneten** und damit die **Essenz des Parlamentarismus**, sondern über das **Patronagesystem im öffentlichen Dienst** auch die **Voraussetzungen einer an dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ausgerichteten Exekutive beeinträchtigt**. Neben der damit verbundenen Diskriminierung Betroffener wird eine bedeutsame **Bedingung für die Korruption** gelegt. Das Ergebnis dieser gegen das Gewaltenteilungsprinzips gerichteten Bestrebungen ist demgemäß die Zunahme rechtswidriger, zumindest unsachgemäßer oder sehr verzögerter Verwaltungs- und Regierungsentscheidungen, die sich insbesondere mit der an den Staatsbankrott heranführenden **Staatsverschuldung** manifestieren.

Zweck und verfassungsrechtliche Garantie des Gewaltenteilungsprinzips

Das Prinzip der Gewaltenteilung stellt sich historisch, neben dem Kampf gegen den „Glaubensstaat“ (modern: Ideologiestaat), als wesentlicher Aspekt der gegen die „Despotie“ gerichteten Forderung auf Verwirklichung des Rechtsstaates⁴ dar. Damit wird die **Freiheit des Bürgers vor staatlichen Allmachtsgelüsten** geschützt. Diese Freiheit sollte sich nicht nur in Grundrechtsgarantien, sondern auch in der **Sicherstellung einer berechenbaren Staatsverwaltung**⁵ niederschlagen, die insbesondere die finanzielle Belastung des Bürgers durch eine **solide Haushaltspolitik** in Schranken hält. Die Macht zur Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung darf deshalb nicht in einer Hand liegen, sonst könnte derselbe die Regeln - und Finanzmittel - vorgeben, sie vollziehen (ausgeben) und auch noch über die Rechtmäßigkeit seines Gebarens urteilen. Wo eine Person, ein Gremium oder eine Partei alle

¹ Aussagen von Parlamentskollegen über einen Abgeordneten, der anlässlich einer Ministerpräsidentenwahl in Schleswig-Holstein seine Stimme „falsch“ abgegeben hat; s. *FAZ* vom 23.03.05, S. 4.

² S. *Erwin K. Scheuch*, Die Mechanismen der Korruption, in: *Hans Herbert von Armin*, (Hrsg.) *Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft*, 2003, S. 31 ff., 63.

³ So *Hans Herbert von Armin*, zitiert bei *Roth, Jürgen*, *Ermitteln verboten. Warum die Polizei den Kampf gegen die Kriminalität aufgegeben hat*, 2004, S. 142 f.

⁴ S. im einzelnen *E. W. Böckenförde*, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, in: *ders.* *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, 1976, S. 65 ff., sowie die Ausführungen unter B. I. der vorliegenden Abhandlung.

⁵ Der letztgenannte Aspekt war ursprünglich wohl noch wichtiger als der in der jüngsten Zeit hervorgehobene Aspekt, s. dazu etwa *Hans-Joachim Schoeps*, *Preußen – gestern und morgen*, 1963.

diese Machtmittel in ihrer Hand vereint, herrscht „Despotie“ oder Diktatur⁶ im Sinne eines verfassungsrechtlichen Dauerzustandes. Im Grundgesetz (GG) ist das so verstandene Gewaltenteilungsprinzip an zentraler Stelle hervorgehoben, indem bei dem unter den besonderen Schutz des Art. 79 Abs. 3 GG („Ewigkeitsklausel“) gestellten Art. 20 Abs. 2 GG geregelt ist, daß die „vom Volk“ ausgehende „Staatsgewalt“ „durch *besondere Organe* der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ werde. Damit ist das Gewaltenteilungsprinzip mit dem Demokratieprinzip in Verbindung gebracht, indem dieses in der Weise konkretisiert wird, daß durch die Aufnahme des Gewaltenteilungsprinzips in den Prinzipienkatalog der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ die so verstandene Demokratie des GG gegen das Konzept der „Volksdemokratie“ in Stellung gebracht⁷ ist. Bei letzterer ist unter Berufung auf das Demokratieprinzip, wonach es gelte, den Willen des in einem Parteigremium (oder der Führungsfigur) verkörperten Volks unverfälscht und vor allem ungehindert zum Ausdruck zu bringen, etwa mit der Verfassung der DDR von 1949 das Gewaltenteilungsprinzip generell in Frage⁸ gestellt worden. Das **Maß an Gewaltenteilung** in einer sich als Demokratie verstehenden politischen Ordnung **beantwortet** deshalb die **Frage, ob** - in der Terminologie der speziellen bundesdeutschen Verfassungs(schutz)begrifflichkeit - eine „**freiheitliche Demokratie**“ oder eher eine „**Volksdemokratie**“ **vorliegt**. Letztere kann wiederum als Partei(en)-Diktatur beschrieben werden, die sich unter Berufung auf „demokratische Werte“ (DDR) - und weniger durch entsprechende Verfahren, wie einem ergebnisoffenen politischen Wettbewerb - legitimiert.

Dabei ist allerdings festzuhalten, daß gemessen an der von *Charles-Louis de Montesquieu* (1689-1755) ausformulierten Lehre die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Gewaltenteilungsprinzips im Grundgesetz defizitär erscheint, wobei diese Abweichung vom theoretischen Ideal durch die Normierung von Gewaltenschränkungen durchaus, und damit dem „volksdemokratischen“ Ansatz methodisch zumindest entfernt verwandt, mit dem Demokratieprinzip gerechtfertigt wird. Als wesentliche derartige Relativierung muß neben anderen Elementen⁹ vor allem die Konzeption der parlamentarischen Demokratie insofern angeführt werden, als die Regierung (durch Kanzlerwahl und -abberufung nach Art. 63 und 67 GG) *prima facie* lediglich so etwas wie einen Ausschuß der Parlamentsmehrheit darstellt, während es *Montesquieu* als gefährlich angesehen hat, daß das Parlament als Kurationsorgan der Regierung in Erscheinung tritt. Sobald in ein und derselben Person oder „Beamtenschaft“ die legislative Befugnis mit der exekutiven verbunden wird, gebe es danach keine Freiheit.¹⁰ Weder dürfe der Fürst als Haupt der Exekutive noch das Parlament als Gesetzgebungsorgan alle staatliche Macht in sich vereinigen.¹¹ Nach dieser Prämisse könnte wirkliche Gewaltenteilung nur entweder in einer (nicht-demokratischen, aber politie-artigen)

⁶ S. *Carl Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 1923 / 1991, S. 52.

⁷ S. die Begründung des Abgeordneten v. *Mangoldt* im Parlamentarischen Rat für den Begriff der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“: „Es gibt eine demokratische Ordnung, die weniger frei ist, die volksdemokratische, und eine, die frei ist.“, s. *JöR N.F.* 1 S. 1 ff 173 (Verhandlungen zu Art. 18).

⁸ Insbesondere durch das Institut der Allparteienregierung entsprechend der Fraktionsstärke des Parlament (Art. 92), die Zuweisung der Verfassungsgerichtsbarkeit an das Parlament (Art. 66) und die umfassenden Regelungen zur Richterabsetzung (Art. 132); als entscheidend für die Verwirklichung des Totalitarismus war jedoch die Beschränkung der Wahlvorschläge auf „demokratische“ Parteien (Art. 53 i. V. m. Art. 13); zu dieser Verfassung als mögliche „Fortentwicklung“ des Grundgesetzes durch „demokratische“ Relativierung nicht zuletzt des Gewaltenteilungsprinzips, s. die Ausführungen des Verfassers:

<http://ef-magazin.de/2009/10/07/1483-betrachtungen-zum-60-jahrestag-des-erlasses-der-verfassung-der-deutschen-demokratischen-republik-vom-7-oktober-1949-die-rad>.

⁹ Zur Relativierung des Gewaltenteilungsprinzips durch Übernahme der Legislativfunktion durch die Verfassungsgerichtsbarkeit, s. die Ausführungen zum Prinzip der Unabhängigkeit der Gerichte in dieser Abhandlung unter B. VII.: <http://www.links-enttarnt.net/?link=verfassungsschutz&id=24>

¹⁰ S. *Montesquieu*, Vom Geist der Gesetze, Reclam 1965 / 1989, S. 212 = 11. Buch, 6. Kapitel.

¹¹ S. *C. Schmitt*, a.a.O., S.51.

konstitutionellen Monarchie¹² oder als Demokratie in einer Präsidialdemokratie verwirklicht werden. Dagegen stellt sich die Situation unter dem Grundgesetz dergestalt dar, daß die parlamentarische Mehrheitspartei die Gesetze macht, den regierenden Kanzler bestimmt und die (Bundesverfassungs-)Richter (mit-)wählt, die die Gesetze auslegen oder durch Zuweisung einer negativen Gesetzgebungskompetenz (§ 31 BVerfGG) sogar verwerfen. Der frühere Bundespräsident *Roman Herzog* lehnt es im Ergebnis ab, diesen Zustand noch als Gewaltenteilung zu bezeichnen: „Wenn sich in der politischen Wirklichkeit eines Staates nicht mehr wie bei *Montesquieu* Legislative und Exekutive als miteinander echt konkurrierende Gewalten gegenüberstehen, sondern einerseits ein Konglomerat aus Regierung und parlamentarischer Mehrheit und andererseits die Opposition als parlamentarische Minderheit, die zudem durch das Mehrheitsprinzip jederzeit überstimmt werden kann, **kann von einer Gewaltenteilung vernünftigerweise nicht mehr die Rede sein.**“¹³

Wenn unter diesen einschränkenden Umständen doch noch berechtigter Weise von der Geltung des Gewaltenteilungsprinzips gesprochen werden kann, liegt dies neben der Unabhängigkeit der Justiz¹⁴ vor allem daran, daß mit der **Garantie des Berufsbeamtentums** doch ein Element vorliegt, das sicherstellt, daß die Bundesregierung (Art. 62 GG) und die ihr unterstellte Verwaltung doch mehr sind als nur ein hervorgehobener, parteipolitisch einseitig kreierter Parlamentsausschuß. Anhand der einschlägigen GG-Regelungen läßt sich aufzeigen, daß hinsichtlich des im Legislativbereich tätigen (Abgeordneten) und des in der Exekutive tätigen Personals (Beamten im statusrechtlichen Sinne), das in Art. 137 Abs. 1 GG genannt ist, strukturelle Unterschiede bestehen, die es erlauben, von unterschiedlichen „Gewalten“ zu sprechen, wie folgende Übersicht zeigt:

GG-Vorschriften über Beamte

Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen (Art. 33 Abs. 4 GG)

Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums [vgl. Art. 128 - 131 WRV, Anm.] zu regeln (Art. 33 Abs. 5 GG)

Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte (Art. 33 Abs. 2 GG)

GG-Vorschriften über Abgeordnete

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind ... an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG)

Der Bundestag wird auf vier Jahre gewählt (Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG). Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung (Art. 48 Abs. 3 GG)

Niemand darf gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben (Art. 48 Abs. 2 Satz 1 GG); wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt (Art. 38 Abs. 2,

¹² Dabei muß allerdings hinzugefügt werden, daß der deutsche Konstitutionalismus das Gewaltenteilungsprinzip theoretisch abgelehnt hat; s. dazu: *Stefan Koriath*: „Monarchisches Prinzip“ und Gewaltenteilung - unvereinbar? Zur Wirkungsgeschichte der Gewaltenteilungslehre Montesquieus im deutschen Frühkonstitutionalismus, in: *Der Staat* 1998, S. 25 ff., sowie *Hans Fenske*, Wahlrecht und Parteiensystem. Ein Beitrag zur deutschen Parteiengeschichte, 1972, S. 58 ff., jedoch unter Fortentwicklung der ständestaatliche Tradition etwas an dessen Stelle gestellt, was sich vom Montesquieu'schen Konzept in der Sache nicht unterschied, so daß *Otto Mayer* gegen Ende des 19. Jahrhunderts zu Recht feststellen konnte, daß die Trennung der Gewalten, aller theoretischen Verwahrungen zum Trotz, in tatsächlicher Geltung war, ja mehr noch, man würde im Rückblick sogar feststellen müssen, daß die deutsche Form der konstitutionellen Monarchie in spezifischer Weise von diesem Grundsatz für die Organisation der Staatsgewalt geprägt war.

¹³ S. *Roman Herzog*, in: *Maunz / Dürig*, Kommentar zum GG, Anm. zu Art. 20 GG, Kap. V, Rdnr. 29.

¹⁴ S. zu den gegen die Gewährleistung des Prinzips der Unabhängigkeit der Gerichte gerichteten Bestrebungen die Ausführungen unter B. VII. dieser Abhandlung:

<http://www.links-enttarnt.net/?link=verfassungsschutz&id=24>

2. Halbsatz GG)

Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten (Art. 34 GG)

Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestage oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden (Art. 46 Abs. 1 GG)

Beamte sind Vertreter der Allgemeinheit und keiner Partei [Art. 130 Abs. 1 WRV und Vorschriften der Beamtengesetze, i. V. m. Art. 33 Abs. 5 GG, *Anm.*]

Sie (die Abgeordneten, *Anm.*) sind Vertreter des ganzen Volks (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG)
Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG). Das Nähere regeln Bundesgesetze (Art. 21 Abs. 3 GG)

Die Wählbarkeit von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes, Berufssoldaten, freiwilligen Soldaten auf Zeit und Richtern im Bund, in den Ländern und den Gemeinden kann gesetzlich beschränkt werden (Art. 137 Abs. 1 GG)

Diese Vorschriftenkomplexe sind dabei als komplementär zu kennzeichnen und werden erst im Verhältnis zueinander voll verständlich. Unterschiede in der Ausgestaltung der beiden Tätigkeitsbereiche lassen sich in Übereinstimmung mit der Philosophie des Gewaltenteilungsprinzips darauf zurückführen, daß der Abgeordnetenstatus die Freiheit des Volks reflektiert, die das Wesen von Demokratie ausmacht, während der Status des Beamten den Zweck hat, weitgehend die sachliche Richtigkeit der staatlichen Entscheidungen und deren am Gesetzmäßigkeitsprinzip¹⁵ zu messenden Rechtmäßigkeit zu gewährleisten.¹⁶ Letzteres kann in den Begriffen der klassischen Staatslehre als „aristokratisches Element“ einer Politie (einer dem Gewaltenteilungsprinzip entsprechenden Demokratie im Sinne von *Aristoteles*) beschrieben werden.¹⁷ Deshalb stehen etwa die Unverantwortlichkeit des Abgeordneten nach Art. 46 Abs. 1 GG und der Mangel des Erfordernisses einer beruflichen Qualifikationsvoraussetzung (s. Art. 38 Abs. 2, 2. Halbsatz GG) der Verantwortlichkeit des Beamten nach Art. 34 Satz 2 GG und der Qualifikationsanforderung gemäß Art. 33 Abs. 2 GG gegenüber. Damit der Beamte die sachliche Rationalität durchsetzen kann, ist ihm gegenüber dem politischen Prozeß und den damit verbundenen irrationalen Elementen¹⁸ eine rechtlich gesicherte berufliche Dauerstellung eingeräumt, die derjenigen eines Richters gemäß Art. 97 GG nahekommt und einem vergleichbaren Zweck hat, nämlich ohne allzu großes berufliches Risiko und ausgestattet mit dem Remonstrationsrecht dem Gesetzmäßigkeitsprinzip auch gegenüber den Wünschen der (parteilich motivierten)

¹⁵ Zu den gegen das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gerichteten Bestrebungen, s. die Ausführungen im Unterabschnitt B. VI: <http://www.links-enttarnt.net/?link=verfassungsschutz&id=27>

¹⁶ S. auch die mehr politikwissenschaftlich formulierte Gegenüberstellung von Beamten und Abgeordneten bei *Hans Herbert v. Arnim*, *Fetter Bauch regiert nicht gerne, Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben*, 1997, S. 220 f.; zur Erläuterung der hier gebrachten Gegenüberstellung, s. zusätzlich *Josef Schießlburner*, *Beamtenum in der Bundesrepublik als konservatives Element*, in: *Frank-Lothar Kroll* (Hrsg.), *Die kupierte Alternative. Konservatismus in Deutschland nach 1945*, 2005, S. 37 ff. <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=20452>

¹⁷ *A. Tocqueville*, *Über die Demokratie in Amerika*, hatte bei der Beschreibung der Stellung der amerikanischen Juristen, insbesondere der Gerichtsbarkeit, keine Scheu, von Aristokratie zu sprechen; s. Reclam-Ausgabe von 1985, S. 162 ff., welche „das mächtigste Bollwerk gegen die Ausschreitungen der Demokratie“ darstelle. „Daher finden wir im tiefsten Innern der Juristen einen guten Teil aristokratischer Neigungen und Gewohnheiten. Wie die Aristokratie haben sie einen instinktiven Hang zur Ordnung, eine wesensmäßig bedingte Liebe für die Formen; sie teilen mit ihr ferner die Abneigung gegen das Treiben der Menge und verachten im Stillen die Volksregierung“.

¹⁸ Zweifel an der Rationalität der Demokratie äußert *M. Th. Greven*, *Ist die Demokratie modern? Zur Rationalitätskrise der politischen Gesellschaft*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1993, S. 399 ff.

vorgesetzten Minister entsprechen zu können. Deshalb hat etwa der Bayerische Verfassungsgerichtshof¹⁹ eine von der CSU gewollte Regelung für verfassungswidrig erkannt, nach der Ämter mit leitender Funktion zunächst nur im Beamtenverhältnis auf Zeit übertragen werden sollten. Die Kontrolle des Beamten erfolgt durch die Weisungsgebundenheit / Gehorsamspflicht bei Rückgriffshaftung nach Art. 34 Satz 2 GG (wovon der Richter, seine Funktion kennzeichnend, weitgehend freigestellt ist), welcher der Beamte nur bei Ausübung des Remonstrationsrechts entgehen kann. Die Kontrolle des Abgeordneten erfolgt durch die periodische Wahl, die verhindern soll, daß Unverantwortlichkeit zur Verantwortungslosigkeit degeneriert. Zudem soll die Periodizität der Wahl im Unterschied zur Dauerstellung des Beamten demokratiekonform die Transformation der Wünsche des Volks als Staatswillen sicherstellen. Da die Freiheit der Wahl unterschiedliche Parteien voraussetzt, kann sich der Abgeordnete trotz seiner Stellung als Vertreter des Volks²⁰ parteiisch verhalten, während der Beamte als Vertreter der Allgemeinheit bei Anwendung und Durchsetzung des geltenden Rechts unparteiisch zu sein hat. Als Institution, „die ...auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung“ gegründet ist, soll deshalb das Berufsbeamtentum „eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den dem Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen“.²¹ Mit der Garantie des Berufsbeamtentums ist im GG der vielleicht wesentlichste Beitrag der jüngsten deutschen Verfassungstradition zur Rechtsstaatsidee rezipiert worden, wo zunächst weniger die Individualrechte, sondern der Staat und seine Ordnung im Vordergrund standen.²² Dementsprechend kann auch die vergleichsweise stabile Währungspolitik der Bundesrepublik darauf zurückgeführt werden, daß sich die Bundesbank als eine der wenigen staatlichen Institutionen der Einflußnahme durch Parteien fast gänzlich entziehen konnte.²³ Schließlich trägt das so vom eigentlichen (partei-)politischen Betrieb unterscheidbare Beamtentum zur Lösung der Dialektik bei, daß die parteiisch errichtete Regierung das Volk insgesamt zu vertreten vermag, indem sie sich allen politisch-weltanschaulichen Richtungen desselben gegenüber neutral verhält.

Bekämpfung des Prinzips der Gewaltenteilung durch den „Parteienstaates“ und ...

Die **eigentliche Bedrohung des Gewaltenteilungsprinzips erfolgt** daher nicht so sehr durch seine als „systemimmanent“ anzusehende Relativierung aufgrund der parlamentarischen Regierungsweise, wengleich diese Relativierung des Gewaltenteilungsprinzips tatsächlich die Einbruchstelle sein würde, um eine parlamentarische Demokratie in eine (antifaschistische) „Volksdemokratie“ mutieren zu lassen. Dem wirkt das vom monarchischen Konstitutionalismus der Reichsverfassung übernommene Beamtenprinzip entgegen, daß auch mit der parlamentarischen Regierungsweise vereinbar gemacht werden kann, weil dann wie aufgezeigt die Regierung insbesondere durch die Garantie des Berufsbeamtentums doch mehr darstellt als ein bloßer Parlamentsausschuß. Die wirkliche Bedrohung des Gewaltenteilungsprinzips erfolgt vielmehr **durch den** sog. „Parteienstaat“, der schon **gegen die gedankliche Voraussetzung des Gewaltenteilungsprinzips gerichtet** ist, nämlich **die Trennung von Staat und Gesellschaft** und auf eine Identifizierung von Staat und Partei(en)

¹⁹ S. DVBl. 2005, S. 306 ff.

²⁰ Die Formel, wonach der Abgeordnete, „Vertreter des ganzen Volkes“ ist (s. Art. 38 Abs. 1 GG) meint, daß er rechtlich nicht den Wahlkreis vertritt, weil ansonsten im Parlament eine Konföderation der Wahlkreise repräsentiert wäre.

²¹ BVerfGE 7, 162.

²² Gut zusammengefaßt bei *Hans-Joachim Schoeps*, a. a. O., S. 12 ff.

²³ Zur Recht hat *B. Banduelt*, Was wird aus unserem Geld, München 1997, S. 37 f. darauf hingewiesen, daß „Maastricht“ „auf den endgültigen Triumph des Parteien- und Funktionärsstaates“ hinausläuft: „Die Bundesbank, eine genuin deutsche Schöpfung, wie Beethovens Neunte oder der Preußische Generalstab, läßt sich weder klonen noch kopieren - allenfalls schlecht und recht eine Zeitlang imitieren“.

hinausläuft. Die Unterscheidbarkeit von Staat und Gesellschaft gewährleistet, daß sich die staatliche Willensbildung demokratiekonform von „unten nach oben“ vollzieht, was wiederum zur Voraussetzung hat, daß die Willensbildung des Volkes als „frei“ bezeichnet werden kann. Davon scheint der einschlägige Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG auszugehen, wenn er davon spricht, daß die Parteien „bei der politischen Willensbildung des Volkes“ „mitwirken“, diese aber nicht bestimmen, wobei diese „Mitwirkung“ auf die „politische“ Willensbildung beschränkt erscheint und sich nicht etwa auf religiöse („Bewältigung“), sportliche, künstlerische oder wissenschaftliche etc. Willensbildung erstreckt. Die bundesdeutsche Verfassungswirklichkeit stellt sich allerdings genau gegensätzlich dar: „Fest in der Hand des Parteien-Staates sind bekanntlich der - idealiter staatsfreie - Rundfunk²⁴ und die kommunale Selbstverwaltung. Weiterhin werden Schulen, Universitäten, Bahn, Post und Sparkassen zunehmend zur „Beutemasse“ der Parteien gerechnet, und auch der sogenannte vopolitische Raum mit Wohlfahrts-, Bauern- und Vertriebenenverbänden sowie Fußballklubs soll parteipolitischer Unterwanderung ausgesetzt sein“.²⁵ Der **Parteienstaat** ist demnach in der Bundesrepublik Deutschland in einer extrem(istisch)en Weise etabliert und sein Charakteristikum besteht gerade in der **Negierung des Wesens des Parlamentarismus**, nämlich der politischen Entscheidungsfindung durch freie parlamentarische Diskussion und Abstimmung auf der Grundlage einer von der staatlichen Willensbildung selbst nicht beeinflussten („vorstaatlichen“) Gesellschaft als Resonanzboden. Aber auch von den den Parlamentarismus ergänzenden Prinzipien, die mit der Garantie des Berufsbeamtentums zum Ausdruck kommen und sich schließlich in der Unabhängigkeit der Justiz²⁶ manifestieren, läßt der „Parteienstaat“ immer weniger Raum. Gemessen an einer realistischen Bewertung des Stellenwerts politischer Parteien in einer sog. „westlichen Demokratie“ kann man im bundesdeutschen Fall nämlich nur die „im Unterschied zu allen vergleichbaren westlichen Ländern so einzigartige Machtstellung der Parteien“²⁷ feststellen, wobei „es zu den ... Staterklärungen des Gesetzgebers und des Karlsruher Gerichts kein Vorbild und keine Parallele“²⁸ gibt. Dies kann am **Ausmaß der staatlichen Parteienfinanzierung** ausgemacht werden, die als solche in der Bundesrepublik beinahe eine Uraufführung²⁹ erlebt hätte, wären dem nicht südamerikanische Musterdemokratien vorangegangen, sowie am Einfluß der politischen Parteien generell, über die zusammengeführt wird, was die rechtsstaatliche Verfassung getrennt halten will und auseinanderreißt, was nach Verfassung, etwa zur Sicherstellung der Verantwortlichkeit der Regierung,³⁰ zusammengehört. „Mit schöner Offenheit spricht das gemeinsame Organ der drei etablierten Bundestagsparteien, Das Parlament (vom 13. September 1985), davon, daß „**das gesamte Finanzaufkommen der deutschen Parteien international gesehen recht einsam an der Spitze liegt**.“³¹ Man darf wohl von einer Staatsfinanzierungsquote von 60 % ausgehen,³² was größte Zweifel am Vorliegen staatsfreier Verbände aufwirft, die den Volkswillen möglichst unverfälscht zum Ausdruck bringen sollen: Wenn das Verständnis von *Hennis* richtig ist, daß mit dem als Argument für

²⁴ 40-50 % der ARD- und ZDF-Mitarbeiter sind Parteimitglieder vgl. *Erwin K. und Ute Scheuch*, Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien - eine Studie, 1992., S. 45; allgemein weicht die Parteipräferenz von Journalisten erheblich von derjenigen der Bevölkerung ab; Zahlen s. *Criticón* 1993, S. 237.

²⁵ So *Hans- Peter Vierhaus*, Die Identifizierung von Staat und Parteien – eine moderne Form der Parteidiktatur?, in: *ZRP* 1991, S. 468 ff., 472 m. w. N.

²⁶ Dazu im Unterkapitel B. VII. dieser Abhandlung.

²⁷ S. *Wilhelm Hennis*, Auf dem Weg zum Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten, 1998, S. 81.

²⁸ S. *Derselbe*, S. 108.

²⁹ S. vor allem *Hans-Herbert von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld - Parteienfinanzierung in Deutschland, 1996, S. 22.

³⁰ Zu den gegen dieses Prinzip gerichteten Bestrebungen, s. die Ausführungen unter B. V. dieser Abhandlung.

³¹ S. bei *Caspar v. Schrenck-Notzing*, Abschied vom Parteienstaat. Tendenzen eines Umbruchs, 1988, S. 58 f.

³² S. *Vierhaus*, a. a. O., S. 469 m. w. N.

den „Parteienstaat“ angeführten Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG nur die von Parteien zu machenden Wahlvorschläge als Fall von „Mitwirkung“ angesprochen werden sollte, dann kann man die maßgebliche Auslegung, die die **bundesdeutsche Realverfassung** trägt und die **Stellung des etablierte Parteiensystems** als „demokratisch“ legitimieren soll, „kaum anders als verfassungswidrig bezeichnen.“³³ Das **Vorliegen eines bundesdeutschen Demokratie-Sonderwegs**³⁴ kann nicht bestritten werden, der sich in diesem Parteienstaats-Konzept manifestiert und als solcher eigentliches Schutzgut des „**Verfassungsschutzes**“, eines weiteren besonderen Merkmals der bundesdeutschen Demokratie, darstellt, dessen Aufgabe es ist, außerhalb des Kartellparteiensystems angesiedelte Gruppierungen als innerstaatlichen Feind³⁵ zu bekämpfen, indem er **Kartellparteien mit dem Staat bzw. der „Verfassung“ identifiziert**. Dadurch wird das **Parteiensystem** **vermittels seiner rechtlichen Ausgestaltung zum zentralen Herrschaftsinstrument**, das alle diesem Konzept (womöglich) entgegenstehende GG-Vorschriften neutralisiert, relativiert und letztlich als „Werteordnung“ entwertet.

... Beseitigung der Unabhängigkeit des Parlamentsabgeordneten und ...

Unmittelbares **Hauptopfer** des „Parteienstaates“ ist die **Unabhängigkeit des Abgeordneten** (Art. 38 GG) und damit einer wesentlichen Säule des Gewaltenteilungsprinzips. Anders als bei formaler juristischer Analyse zu erwarten wäre, wird demnach durch die Modifizierung des Gewaltenteilungsprinzips, die in der parlamentarischen Wahl der Regierung liegt, nicht die Regierung zum Büttel des Parlaments. Vielmehr wird **das Parlament**, zumindest seine jeweilige Mehrheit, aufgrund der Tatsache, daß die maßgeblichen Mitglieder der Regierung, und damit die Inhaber der eigentlichen Macht, die wesensgemäß bei der Exekutive liegt, gleichzeitig die Parteiobrigkeit darstellen, zum **Instrument der Regierung**. Dabei verlagert sich allerdings die Macht in einen Bereich, der mit den Kategorien der überkommenen Gewaltenteilungslehre letztlich zu Lasten des Prinzips der Verantwortlichkeit der Regierung nur unzulänglich erfaßt werden kann. Diese Parteiführung wird trotz der verfassungsrechtlichen Maßgabe von „demokratischen Grundsätzen“ bei der Parteiorganisation³⁶ (s. Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG) zu einer Obrigkeit, weil sie über das Geld der staatlichen Parteienfinanzierung verfügt³⁷ und im Rahmen des Listenwahlprinzips weitgehend über die weitere politische und meist auch beruflich-finanzielle Existenz der ihnen zugehörigen Parlamentsabgeordneten entscheidet. Die **weitgehende Beseitigung der Unabhängigkeit des Abgeordneten** läßt sich beim **Fraktionszwang** aufzeigen, „dessen Existenz wahrheitswidrig immer wieder von

³³ Hennis, a. a. O., S. 78.

³⁴ S. dazu umfassend: Josef Schüßlburner, Demokratie-Sonderweg Bundesrepublik. Analyse der Herrschaft in Deutschland, 2004; zum dem konzeptionell auf Leibholz zurückgehenden „Parteienstaat“, dort 4. Kapitel, insbesondere S. 383 ff..

³⁵ S. dazu den Aufsatz von Volker Neumann, Feinderklärung gegen rechts, in: Claus Leggewie / Horst Meier (hrsg.), Verbot der NPD oder Mit Rechtsradikalen leben?, 2002, S. 155 ff., der zwar mit einem Fragezeichen versehen ist, das aber nach den Ausführungen entfallen kann.

³⁶ Innerhalb einer Partei kann es entgegen dieser GG-Vorschrift keine wirkliche Demokratie geben, weil diese die weltanschauliche Neutralität zur Voraussetzung hat, Parteien jedoch in diesem Sinne nicht „neutral“ sein brauchen und deshalb Dissidenten als „parteischädigend“ aus der Partei ausschließen können, was dem demokratischen Staat ja nicht erlaubt ist, mag das Parteiengesetz für den Ausschluß auch ein sog. Schiedsverfahren vorschreiben, dessen juristische Qualität man daran erkennen kann, daß die Mitglieder eines Parteischiedsgerichts anerkanntermaßen nicht als „Schiedsrichter“ im Sinne des Rechtsbeugungstatbestandes (§ 339 StGB) angesehen werden.

³⁷ Auf diesen die Oligarchie fördernden Effekt der staatlichen Parteienfinanzierung hat Böckenförde in seinem Sondervotum, BVerfGE 73, 40 ff., 116 hingewiesen.

Abgeordneten bestritten wird“.³⁸ Die Tatsache, daß **bei der Tätigkeit des bundesdeutschen Abgeordneten der verfassungswidrige Zwang überwiegt**, ergibt sich daraus, daß bei besonderen Themen, wie bei der Frage der strafrechtlichen Freigabe der vorgeburtlichen Kindstötung die „Abstimmung“ feierlich „freigestellt“³⁹ oder wie bei der Einführung der bundesdeutschen Zivilreligion⁴⁰ „freigegeben“ wird,⁴¹ was ja wohl bedeutet, daß **im Normalfall die Freiheit des Abgeordneten nicht existiert**. Im übrigen ist das Bestreiten des anti-parlamentarischen Fraktionszwanges deshalb nicht überzeugend, weil der Haupttheoretiker des bundesdeutschen Parteienstaates, BVerfG-Richter *Gerhard Leibholz*, diesen im Sinne seines Volk mit Parteien gleichsetzenden Theorieansatzes als notwendig und im Widerspruch zum überholten „liberalistischen“ Verständnis⁴² von Demokratie gar als wünschenswert betrachtet hat. Zwar lehnt *Leibholz* wegen Art. 38 GG das für die Effektivität des „Parteienstaates“ wohl erforderliche imperative Mandat und die Aberkennung des Mandats durch die Partei als verfassungswidrig ab,⁴³ ordnet aber die mit Art. 38 GG (Unabhängigkeit des Abgeordneten) aufgerichtete Schranke gegenüber dem „totalen Parteienstaat“⁴⁴ nur als Übergangszustand „im Sinne eines Rückzugsgefechtes“ ein und hält deshalb diese Gewaltenteilung sichernde Vorschrift eigentlich demokratietheoretisch für illegitim. Daher sieht es *Leibholz* auch als folgerichtig an, wenn die Parteien versuchen, die Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten in jeder Weise einzuengen⁴⁵ oder abzuschaffen.⁴⁶ *Leibholz* als führender Theoretiker der bundesdeutschen Verfassungswirklichkeit schreckt in diesem Kontext nicht einmal vom Begriff der „Gleichschaltung“ zurück. Zu Recht ist bemerkt worden, daß es für *Leibholz* schwierig ist, seinen „massendemokratischen Parteienstaat“ vom diktatorförmigen Einparteiensstaat wesensmäßig zu unterscheiden.⁴⁷ In der Tat ist durch die Weise, in der *Leibholz* den „Parteienstaates“ verteidigt, methodisch eher eine Konzeption zu rechtfertigen, die mehr dem „Mehrparteiensystem“ (Blockparteiensystem) der untergegangenen DDR entspricht als dem, was man unter „freiheitliche demokratische Grundordnung“ verstehen sollte und vielleicht deutlich macht, daß der Schritt vom Grundgesetz zu einer der DDR-Verfassung von 1949 entsprechendem Regime bei entsprechendem politischen Willen doch nicht so groß sein dürfte. Dieser Weg kann zumindest schneller gegangen werden als

³⁸ S. *Erwin K.* und *Ute Scheuch*, Bürokraten in den Chefetagen. Deutsche Karrieren: Spitzenmanager und Politiker heute, 1995, S. 183.

³⁹ S. *FAZ* vom 13.12. 1990, S. 4: „Einigkeit über Innen- und Rechtspolitik“.

⁴⁰ Die das Rechtsstaatsprinzip fundamental in Frage stellt, wie unter B. I. dieser Abhandlung weiter ausgeführt ist.

⁴¹ Dazu bezeichnend die *FAZ*-Meldung vom 20.1.1999: „Fraktionen wollen Abstimmung zu Holocaust-Denkmal freigeben“; sowie vom 17.02.05, S. 4: „Union gegen Fraktionszwang“, der demnach normalerweise besteht.

⁴² Schon *Triepel* hatte sich 1931 dagegen gewandt, daß *Leibholz* bestimmte staatliche Einrichtungen, wie den Rechtsstaat als „liberalistisch“ abgetan hat; zu seiner wenig überzeugenden Antwort, s. *Gerhard Leibholz*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1958, S. 38; bei einer entsprechenden Kritik am Liberalismus von „rechts“ würde der Inlandsgeheimdienst „Verfassungsfeindlichkeit“ erkennen, was er bei amtlicher Verfassungsfeindlichkeit eines Bundesverfassungsrichters natürlich nicht tun darf.

⁴³ S. *Leibholz*, a. a. O., S. 94, 98, 114 f.

⁴⁴ S. *Klaus Kunze*, Der totale Parteienstaat. Abschied vom idealen Staat. Der Weg aus der Krise des deutschen Parteiensystems, 1994.

⁴⁵ S. *Leibholz*, a. a. O., S. 97 f.

⁴⁶ *Leibholz* stellt auf S. 230, Fn. 19 von: Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 1966, den Vorfall des MdB *Peter Nellen*, der nach einer Rüge seiner Fraktion wegen abweichender Entscheidung erklärte, sein künftiges Verhalten entsprechend der ihm erteilten Warnung einrichten zu wollen, zu Recht „zumindest in der Tendenz einer Entwicklung zu den Reue- und Besserungserklärungen..., die die Abgeordneten in totalitären Staaten abzugeben pflegen, wenn sie von der Parteilinie abgewichen sind und einen Ausschluß aus der Partei vermeiden wollen“; wobei allerdings nicht so richtig klar wird, ob *Leibholz* dies tadelnd meint.

⁴⁷ S. *K. I. Uderberg*: Zur Wahlrechts- und Parteienstaatstheorie von Gerhard Leibholz, in: *VuVW* 1967, S. 222 ff., S. 243.

etwa von einer Präsidialverfassung herkommend. Ein Kritiker⁴⁸ der die bundesdeutsche Verfassungsrealität immer noch zutreffend beschreibenden Lehren von *Leibholz* will die Garantie des Art. 38 GG denn auch gegenüber dem aus Art. 21 GG entwickelten „Parteienstaat“ und insbesondere dem dadurch besonders legitimierten Fraktionszwang verfassungsrechtlich gesichert wissen, indem er argumentiert, daß jeder Abgeordneter wisse, auf was er sich einlasse, wenn er im Rahmen einer Partei Abgeordneter wird. Es sei seine freie Entscheidung, sich dem Fraktionszwang zu unterwerfen. Wäre dieser Argumentationstopos überzeugend, müßte man auch einen Abgeordneten der DDR-Volkskammer selbst den unter der Ulbricht- / Honecker-Verfassung von 1968 / 74 als „frei“ bezeichnen, hat er doch gewußt, auf was er sich bei seiner parlamentarischen Tätigkeit in diesem Regime eingelassen hat!

Obwohl der Parteienstaatextremismus des ehemaligen Bundesverfassungsrichters *Leibholz* von der Rechtswissenschaft / Staatsrechtslehre mittlerweile überwiegend zurückgewiesen wird, so muß darauf hingewiesen werden, daß dessen Lehre immer noch maßgebend ist, um die gegen die Wahlgleichheit gerichtete und daher das Demokratieprinzip erhebliche „modifizierende“ Sperrklausel des Wahlrechts rechtfertigen zu können: Die verfassungsgerichtliche Rechtfertigung für diese gleichheitswidrige Sperrklausel liegt in der Gewährleistung der Regierungsstabilität. Dieser Zusammenhang ist nur möglich, wenn man unterstellt, die Regierung würde über „ihre“ Abgeordneten zur parlamentarischen Mehrheitssicherung verfügen, womit stillschweigend davon ausgegangen wird, daß die Unabhängigkeit der Abgeordneten im Interesse der parlamentarischen Regierungsweise nicht wirklich wünschenswert ist: Gäbe es unabhängige Abgeordnete, dann müßte es eigentlich egal sein, welcher Partei oder Fraktion diese angehören und wie viele Fraktionen es in einem Parlament gibt.

Nun muß es schon nach der dem Gewaltenteilungsprinzip zugrundeliegenden Konzeption von *checks and balances* sicherlich Mittel geben, daß die Exekutive ein Gegengewicht zur Legislative darstellen kann, wie es etwa im Recht des britischen Premierminister zur jederzeitigen Parlamentsauflösung besteht (eine Befugnis, die der Bundeskanzler nach dem GG aufgrund der berüchtigten „Vergangenheitsbewältigung“ gerade nicht haben soll, womit aber vielleicht das Wesen des vorbildlich gehaltenen britischen Parlamentarismus verkannt wird!). Die **Freiheit des Abgeordneten** ist jedoch nur dann nicht beeinträchtigt, wenn ihm und dem Parlament ebenfalls Gegenmittel gegenüber der Exekutive zustehen. Das wesentliche Gegenmittel eines Abgeordneten zur Sicherung seiner Unabhängigkeit gegenüber dem letztlich durch Parteidisziplin vermittelten Druck von Regierungsseite stellt die **Möglichkeit des Fraktions- und Parteienwechsels** dar. Dieses Recht des Abgeordneten **wird** in der Bundesrepublik Deutschland schon aus der Logik des Listenwahlsystems **in einer aggressiv-kämpferischen Weise bestritten**, wie etwa **extremistische Beschimpfungen eines unabhängigen** und verständlicher Weise anonym gebliebenen **Abgeordneten** durch seine Kollegen, die „Demokraten“ im Zusammenhang mit der fehlgeschlagenen Wiederwahl der Ministerpräsidentin *Simonis* in Schleswig-Holstein zeigt. Im Falle des sächsischen Langtages kann sogar von einer **offenen Verschwörung⁴⁹ der „Demokraten“ (CDU, SPD, PDS,⁵⁰ FDP und Grüne) gegen die Unabhängigkeit ihrer Abgeordneten** gesprochen

⁴⁸ S. *Uwe Thaysen*, Repräsentation in der Bundesrepublik Deutschland, in: US-Kongreß und Deutscher Bundestag – Bestandsaufnahme im Vergleich, hrsg. von *Uwe Thaysen*, *Roger H. Davidson*, *Robert G. Livingston*, 1988, S. 78 f.

⁴⁹ S. *FAZ*-Bericht: Fraktionen einig über Vorgehen gegen NPD vom 14.01.05; dazu den Leserbrief von *Christof Ehrler*, Verabredete Nötigung in: *FAZ* vom 11.02.05, S. 9.

⁵⁰ Die „demokratische Partei“ PDS ist dort von einer Person geführt worden, die im DDR-Unrechtsregime in einer spezifischen Weise äußerst aktiv war (um es zurückhaltend auszudrücken), aber nunmehr als agitierender BRD-Demokrat akzeptabel ist.

werden, wurde dort die Kartellabrede getroffen, Abgeordnete, die bei geheimen Abstimmungen oder Wahlen für eine unerwünschte Oppositionspartei gestimmt haben, unverzüglich aus ihren Fraktionen auszuschließen. Ein aus der Fraktion ausgeschlossener Abgeordneter hat jedoch, wie etwa die Fälle *Möllemann (FDP)* und *Hohmann (CDU)* zeigen, mangels realistischer Optionen seine politische Existenz verwirkt. Dies wird vor allem durch die wahlrechtliche Sperrklausel von 5 % sichergestellt, deren Sperrwirkung durch die Instrumente des bundesdeutschen Parteiverbotssurrogats (Intervention der Inlandsgeheimdienste in den Prozeß der politischen Willensbildung) fast ins Unüberwindliche gesteigert⁵¹ ist. Dadurch bestätigt sich, daß wesentlicher Zweck dieser wahlrechtlichen Sperrklausel die Verminderung der Unabhängigkeit des Parlamentsabgeordneten darstellt.

Deshalb ist die Erkenntnis von Bedeutung, daß es **bei der extremistischen bundesdeutschen Konzeption des Parteienstaates** um den **Schutz eines Kartellparteiensystems** geht, das dem ungehinderten Wettbewerb der politischen Ideen entgegensteht und daher beschleunigt bewirkt, was nach *Michels* ohnehin mittelfristig Folge des „ehernen Gesetzes der Oligarchie“⁵² ist: Vermittels der politischen Parteien, insbesondere wenn sich diese wie in der Bundesrepublik Deutschland kartellartig durch spezielle Wahlrechtsmechanismen und Inlandsgeheimdiensten vor Abwahl schützen, wird **Demokratie** von der Herrschaft der Wähler **zur Herrschaft der Gewählten über ihre Wähler zurückverwandelt**. Deshalb kommt es verfassungsrechtlich naturgemäß nicht auf die Freiheit des Abgeordneten um seiner selbst willen an. Wenn es darauf ankäme, dann könnte man mit der bundesdeutschen Situation durchaus zufrieden sein, da vermutet werden kann, daß der individuelle Bundestagsabgeordnete aufgrund seiner Diäten und sonstiger finanzieller Begünstigungen,⁵³ die in der Regel erheblich über das hinausgehen, was er in seinem privaten Beruf, etwa als Grundschullehrer verdienen würde, mit seiner Unterwerfung unter die Fraktions- und damit Regierungsdisziplin (sofern „Regierungspartei“ vorliegt) mehr als glücklich ist, eine Einschätzung, die aber auch für den Abgeordneten der DDR-„Demokratie“ getroffen werden konnte! Auf was es verfassungsrechtlich jedoch ankommt, ist die Tatsache, daß die Freiheit des Abgeordneten als staatliche Kompetenznorm instrumentalen Charakter zur Sicherung der Freiheit des von ihm vertretenen Volks hat. Wenn es dem Abgeordneten die verfassungsrechtlichen Umstände, wie etwa der **Fraktionszwang im Kontext hoher Markteintrittsbarrieren für neue Parteien**, nicht effektiv erlauben, die Volksanliegen aufzugreifen, etwa durch die realistische Drohung mit einem Partei- und Fraktionswechsel, dann wird **das Volk nicht dem Verständnis der politischen Freiheit entsprechend repräsentiert**. Erkennbar wird die mangelnde Volksrepräsentanz der bundesdeutschen Parlamente an den teilweise grotesken **Abweichungen zwischen Parlamentsmehrheit und Volksmehrheit in politisch entscheidenden Fragen**, wie etwa in der Europa-Politik oder in der sog. Ausländerpolitik.

... Ämterpatronagesystem

⁵¹ S. dazu die Ausführungen zu den gegen das Mehrparteiensystem gerichteten Bestrebungen im Kapitel B. VIII. der vorliegenden Abhandlung.

⁵² S. *Robert Michels*, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Neudruck der 2. Auflage, 1925.

⁵³ S. dazu den Beitrag in *Focus* 31/2002, S. 22 und 23.

Neben der erheblichen Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Abgeordneten bei der Vertretung seines Volks und damit von dessen politischer Freiheit wird **durch die Ämterpatronage** als wesentliches Instrument des „Parteienstaates“ **die rechtsstaatliche Wirkungsweise der Exekutive erheblich unterminiert**. Ämterpatronage bedeutet dabei der „Versuch von Einflußeliten, das verfassungsmäßig gewollte Führungsinstrumentarium (der Bestenauslese, *Anm.*) im Wege einer Durchdringung des Staatsapparates mit Gesinnungsfreunden und -genossen zu ergänzen“⁵⁴ oder gar zu ersetzen. Strukturell werden dabei die Mechanismen, die als Organisationsweise des Parlaments angemessen sind, systemfremd, gerade unter Verstoß des Gewaltenteilungsprinzips und den deswegen gebotenen unterschiedlichen Organisationsprinzipien auf die Organisation der Exekutive übertragen. Aufgrund des Prinzips der parlamentarischen Regierung kann dies nur auf der sog. Leitungsebene, bei den sog. „politischen Beamten“ ausnahmsweise gerechtfertigt werden. Die über diesen Ausnahmecharakter hinausgehenden **verfassungsfeindlichen Maßnahmen des Kartellparteiensystems** stellen eine **Beeinträchtigung des Gewaltenteilungsprinzips** dar, weil sich durch die Garantie des auf der Leistungsauswahl beruhenden Berufsbeamtentums und seiner, wenngleich unter Gehorsampflicht stehenden Sachbezogenheit beim Gesetzesvollzug, die Exekutive als solche sich insbesondere von der Legislative als eigenständige Gewalt trotz eines durch das parlamentarische Regierungssystem bedingten Gewaltenmonismus unterscheidbar absetzen soll. „Der gewaltenvereinigende Monismus von Regierung und Parlamentsmehrheit ... ist nur dann vertretbar, wenn dem eine unabhängige Administration gegenübersteht. Besetzt man nun wichtige Verwaltungsdienstposten mit parteiabhängigen Beamten, so kann dies bereits einen Eingriff in den Gewaltenteilungsgrundsatz bedeuten, weil wesentliche Entscheidungen dann nicht mehr von dem einzelnen zuständigen Organen getroffen werden, sondern allenfalls noch umgesetzt wird, was parteipolitisch entschieden wurde. In verstärkter Form muß dies jedoch gelten, wenn personelle Abhängigkeitsverhältnisse geschaffen werden, die den Amtsinhaber nicht nur hinsichtlich des beruflichen Weiterkommens in Abhängigkeit von einer Partei oder bestimmten Abgeordneten bringt, sondern auch hinsichtlich der Sicherung des erreichten Status.“⁵⁵ Angesichts der eingespielten Mechanismen des Kartellparteiensystems ist davon auszugehen, daß die zwar nachvollziehbaren Bemühungen, im öffentlichen Dienst eine leistungsgerechte Bezahlung⁵⁶ einzuführen (die es derzeit nicht gibt?), letztlich darauf hinauslaufen, daß die (kartell-)parteilpolitische Vereinnahmungen⁵⁷ zu Lasten der Sachgerechtigkeit behördlicher Entscheidungen erheblich gesteigert werden dürfte. Diese Bestrebungen der Kartell-Parteien sind darauf gerichtet, den „Bürgermut vor Ministersessel“⁵⁸ weitgehend zu beseitigen.

Das Problem der **parteilpolitischen Ämterpatronage**⁵⁹ als **wesentliches Instrument der verfassungsfeindlichen Beeinträchtigung des Gewaltenteilungsprinzips durch den etablierten Parteienstaat** besteht im konkreten Nachweis: „Ähnlich wie bei der Steuerhinterziehung weiß man um die Verbreitung, kann jedoch den Einzelfall nur schwer

⁵⁴ S. *Vierhaus*, a.a.O., S. 470 m. w. N.

⁵⁵ *Günter Bochmann*, Führungsfunktionen auf Zeit gemäß § 12b BRRG und ihre Bedeutung für Berufsbeamtentum und Verwaltung unter Berücksichtigung des Problems der Ämterpatronage, 2000, S. 215, m. w. N.

⁵⁶ S. dazu etwas *Rainer Blasius*, Der leistungsorientierte Beamte, in: *FAZ* vom 21.06.05, S. 1.

⁵⁷ S. dazu die Leserbriefe von *Martin Elsässer*, Beamte und Parteiseilschaften, in: *FAZ* vom 09.07.05 einerseits und von *Hermann Gimbel*, Demotivierende Wirkung auf die Beamten und von *Axel Vulpius*, Besoldung nach dem Wohlwollen des Vorgesetzten, in: *FAZ* vom 15.10.04, S. 11 andererseits.

⁵⁸ S. einen entsprechenden Kommentar von *Georg Paul Hefty*, in: *FAZ* vom 25.04.05, S. 1.

⁵⁹ Zu dem Begriff als solchem und zur jüngsten einschlägigen Verfassungsgeschichte ist immer noch die Veröffentlichung von *Theodor Eschenburg*, Ämterpatronage, 1. Auflage 1961, instruktiv.

nachweisen“.⁶⁰ „Nach einer Studie des *Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung* hielten im Jahr 1987 86,3 % der befragten Beamten und 71,2 % der befragten Politiker die Behauptung der Parteipolitisierung der Beamtenschaft für zutreffend“.⁶¹ Diese Einschätzung wird von einer anderen Untersuchung⁶² bestätigt, wonach 45,8 % der befragten Politiker und 49,3 % der Beamten meinen, daß es „voll zutrifft“, wenn von einer **Parteipolitisierung des Berufsbeamtentums** gesprochen werde; 25,4 % der Politiker und 37,0 % der Beamten meinten danach, daß dies „etwas zutrifft“. Tatsache ist, daß sich aufgrund des parteipolitischen Patronagesystems und der mit diesem verbundenen Karriereerwartungen die Mitgliedschaft bei einer langjährigen Regierungspartei in teilweise grotesken Maßen als überproportional darstellt: In derartigen SPD-regierten Ländern gehören etwa 87,5 % aller beamteten Parteimitglieder der SPD an, in langjährig von der CDU regierten Ländern sind es 87,2 %, die der CDU angehören.⁶³ Insbesondere eine Untersuchung des *Bundes der Steuerzahler in Niedersachsen und Bremen*⁶⁴ hat den Einfluß auf die Bestellung von Spitzenämtern nachgewiesen, wonach in Niedersachsen 90 % der Abteilungsleiter einer bestimmten Partei angehören. Immerhin kann gesagt werden, daß das Phänomen der Ämterpatronage bei 31,4 % der befragten Politiker und 26,6 % der Beamten auf entschiedene Ablehnung stößt und 27,5 % der Politiker und 44,6 % der Beamten die Ämterpatronage „eher negativ“ beurteilen. Jedoch: „Leider steht das Material gegenwärtig nicht zur Verfügung, um die 17,6 Prozent der Politiker zu charakterisieren, die sich zur Parteipolitisierung des Berufsbeamtentums bekennen“.⁶⁵ Man dürfte demnach insofern von einem **Potential von ca. 20 % Verfassungsfeinden bei den etablierten Parteien** auszugehen haben. Im Zweifel dürfte es sich dabei um etwa denselben Personenkreis handeln, der sich entschieden unter dem Stichwort „wehrhafte Demokratie“ die Politik auf die Fahne schreibt, die *Eschenburg* in seiner einschlägigen klassischen Untersuchung als „**negative Ämterpatronage**“⁶⁶ gekennzeichnet hat und die in der Bundesrepublik als „**Verfassungsschutz**“ läuft, nämlich die **Diskriminierung innerhalb der Beamtenschaft aus parteiideologischen und weltanschaulichen Gründen**.

Spezialproblem: Vorsätzliche „negative“ Ämterpatronage

In der bundesdeutschen Diskussion wird in der Regel verkannt, daß sog. positive Ämterpatronage und die unter „Verfassungsschutz“ laufende „negative“ Ämterpatronage innerlich zusammenhängen. So stand der sog. „Radikalenbeschuß“ im unmittelbaren Zusammenhang mit der immensen Aufblähung des Beamtenapparates durch die Regierung *Brandt*, wo dann die Befürchtung bestand, daß nicht nur Sozialdemokraten und andere Mitglieder des bundesdeutschen Kartellparteiensystems in den Behörden versorgt würden, sondern auch Angehörige unerwünschter Parteien. Es gibt keine offiziellen Zahlen über die Auswirkungen dieser **negativen Ämterpatronage**, die in der Bundesrepublik den Charakter

⁶⁰ S. *Werner Schmidt-Hieber*, Ämterpatronage in Verwaltung und Justiz, in: *Hans Herbert von Arnim*, (Hrsg.) *Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft*, 2003, S.84 ff., S. 89.

⁶¹ S. *Vierhaus*, a.a.O., S. 479.

⁶² S. *Erwin K. und Ute Scheuch*, *Cliquen*, S. 55.

⁶³ S. *Hans-Herbert v. Arnim*, *Fetter Bauch regiert nicht gern*, a. a. O., S. 228.

⁶⁴ S. *Vorschläge zur Begrenzung des Parteieinflusses auf den öffentlichen Dienst*; hrsgg. *Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen*, 2002, S. 10.

⁶⁵ S. *Erwin K. und Ute Scheuch*, *Cliquen*, S. 55.

⁶⁶ S. *Eschenburg*, a. a. O. S. 33 ff. unter der Überschrift: Die „negative“ Ämterpatronage in Deutschland vor 1918, die sich gegen die Sozialdemokratie gerichtet hat; diese hat dann in der Weimarer Republik die positive Ämterpatronage unter dem Stichwort „Demokratisierung“ erfunden, was die NSDAP-Forderung nach „Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ attraktiv erscheinen ließ, was aber auf eine weitere massive „positive“ und „negative“ Ämterpatronage hinauslaufen sollte.

eines **Parteiverbotssurrogats**⁶⁷ angenommen hat und seinerzeit unter dem Schlagwort „Berufsverbote“, insbesondere von der politischen Linken bekämpft worden ist, soweit sie diese nicht selbst zu verantworten hatte.⁶⁸ Das in einer Untersuchung⁶⁹ vorgelegte Zahlenwerk geht von einer geschätzten Zahl von etwa 10 000 „Berufsverboten“ (Ablehnung aus ideologepolitischen Gründen, Entlassung nach entsprechend motivierten Disziplinarverfahren, Resignation und dergl.) im Zeitraum zwischen 1972 und 1988 in der gesamten Bundesrepublik Deutschland aus. Zumindest dürfte diese Zahl die Direktbetroffenen unter Einschluß derjenigen, zu deren Gunsten schließlich entschieden worden ist, annähernd erfassen. Insoweit wäre diese Schätzung mit der Aussage des Bundesinnenministeriums vom 18.7.1985 in Einklang zu bringen,⁷⁰ wonach in den Jahren 1976 und 1977 bei knapp 145.000 (!) Einstellungen fünf Bewerbungen wegen mangelnder „Verfassungstreue“ nicht entsprochen worden sei und es im Zeitraum von 1975 bis 1984 bei knapp 1,2 Mio. Beschäftigten nur fünf Entlassungen gegeben habe.⁷¹ Dabei ist natürlich noch nichts darüber ausgesagt, welche **einschüchternde Wirkung diese Vorgehensweise** insgesamt zuzuschreiben ist.

Man hätte sich vorstellen können, daß diese Art einer bundesdeutschen politischen Diskriminierung durch die Entscheidung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs⁷² im Falle der entlassenen DKP-Lehrerin *Vogt* erledigt haben würde. Diese Diskriminierung ist aber in der bundesdeutschen Praxis des Kartellparteiensystems im „Kampf gegen Rechts“ als Rache für die unerwartete deutsche Wiedervereinigung, die Verwirklichung eines „rechten“ Anliegens, welches der linksgerichtete Parteienstaat verfassungsfeindlich weitgehend aufgegeben hatte, fortgesetzt worden, obwohl doch offensichtlich sein müßte, daß in der Regel die betroffenen „Rechten“ nicht so weit „rechts“ stehen wie die vom Menschenrechtshof geschützte DKP-Lehrerin⁷³ „links“ anzusiedeln ist. Als ein bekannt gewordenes prominentes Beispiel⁷⁴ dieser **widerlichen Diskriminierungspolitik** kann die gegen den Berliner Studienrat *Karl-Heinz Schmick* ausgesprochene Gehaltskürzung wegen eines im Gymnasialunterricht vorgenommenen Stalin-Hitler-Vergleichs⁷⁵ angeführt werden, wobei noch hinzugefügt werden muß, daß der Berliner Volksfrontsenat eine Dienstentlassung (wegen *Stalin*-Herabwürdigung?) angestrebt hatte. Neben den zahlreichen Kritikpunkten an dieser bundesdeutschen Radikalenbekämpfung, die auf eine totalitäre Vorwirkung eines (möglichen) Parteiverbots hinausläuft⁷⁶ und eine rechtsstaatswidrige Umgehung der (fälschlich?) als „schwere Hürde“ eingestuften Verbotsvorschrift des Art. 21 Abs. 2 GG

⁶⁷ S. dazu die Ausführungen zu den gegen das Mehrparteiensystem gerichteten Bestrebungen unter B. VIII. der vorliegenden Abhandlung.

⁶⁸ Das einzige einigermaßen umfassende Zahlenwerk ist von *Manfred Histor*, Willy Brandts vergessene Opfer. Geschichte und Statistik der politisch motivierten Berufsverbote in Westdeutschland 1971-1988, 1989 vorgelegt worden.

⁶⁹ S. ebenda, S. 112.

⁷⁰ BT-Drs. 10/3656.

⁷¹ Weitere Zahlen für die Bundesländer bei *Simon et alii*, Verfassungsschutz durch Verfassungszerstörung?, in: *ZRP* 1989, 175 ff.

⁷² S. *NJW* 1996, S. 376 ff..

⁷³ Die bundesdeutsche politische Klasse weiß natürlich, daß die europäischen Institutionen, die nicht zuletzt die „Einbindung“ der Deutschen bezwecken, anders als der deutschen Linken Vertretern der politischen Rechten kaum beistehen werden; s. dazu die Ausführungen unter B. II. der vorliegenden Abhandlung.

⁷⁴ Als weiteres Beispiel hinsichtlich der diskriminierenden Einstellungspraxis ist der von der *CSU* zu verantwortende Fall *Sascha Jung* zu nennen, s. dazu: http://www.staatspolitik.de/downloads/studien/ifs_studie13.pdf

⁷⁵ S. dazu den *FAZ*-Beitrag vom 29.06.2005, S. 39: Vergleichen verboten. Jedenfalls in der Untersekunda: Disziplinierung eines Lehrers.

⁷⁶ Zur dabei involvierten Verletzung des Gesetzmäßigkeitsprinzips, s. die Ausführungen unter B. VI. der vorliegenden Abhandlung.

darstellt, ist im Hinblick auf das hier behandelte Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung von Bedeutung, daß die immerhin häufig, aber reichlich folgendlos kritisierte „positive“ Ämterpatronage allein nicht ausreicht, um die in der Tat gegebene und den **Verdacht** einer „modernen Form **der Parteidiktatur**“ aufwerfende **Identifizierung von Staat und Parteien**⁷⁷ herbeizuführen. Vielmehr bedarf es dazu einer negativen Ausgrenzung und damit **faktischen Ausbürgerung aus erkennbar ideologischen Gründen**, die im Ergebnis besagt, daß jemand im Staat(sdienst) entgegen seiner Qualifikation nichts zu suchen hat, weil er sich trotz rechtmäßigen Verhaltens angeblich oder tatsächlich nicht zu bestimmten „Werten“ „bekennt“. Damit ist genau die **staatliche Neutralitätsgewährleistung verletzt**, deren Sicherstellung als ein wesentlicher Zweck des Gewaltenteilungsprinzips ausgemacht werden kann, dem durch das Berufsbeamtentum in einer parlamentarischen Demokratie Rechnung getragen wird. Dabei geschieht diese Diskriminierung durch „negative“ Ämterpatronage erkennbar aufgrund eines vom Kartellparteiensystem gemeinsam vertretenen, als „Grundwerte“ beschriebenes Überparteiprogramms, das quasi-totalitär mit „Verfassung“ gleichgesetzt wird, wie sich an einer maßgeblichen jüngeren Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts⁷⁸ nachweisen läßt, das immerhin den Grundsatz aufgestellt hat, daß „Ideen, Ideologien, Weltanschauungen, Überzeugungen und politische Denkweisen“ von Staats wegen, etwa disziplinarrechtlich nicht auf Vereinbarkeit mit der Verfassung überprüft werden dürfen. Die **Ausgrenzung grundrechtsberechtigter Deutscher aus ideologischen Gründen** als Form der „negativen“ Ämterpatronage muß dementsprechend noch mehr als die „positive“ Ämterpatronage die folgende überzeugende Kritik treffen: **„Während Korruption normalerweise „nur“ das Gemeinwesen schädigt, kommt bei der Ämterpatronage die Verletzung und Demütigung der unmittelbar Benachteiligten hinzu. Und das geschieht durch Parteien, die sich allesamt in ihrem Namen oder in ihren Parteiprogrammen wohlklingende Prädikate verliehen haben wie sozial, christlich, demokratisch, rechtsstaatlich“**.⁷⁹

Wie **prekär** allerdings die **Situation der geistigen Unabhängigkeit des öffentlichen Dienstes** ist, kann an einer besonderen Kategorie von Beamten verifiziert werden, nämlich dem beamteten Wissenschaftler, dem gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 2 GG Wissenschaftsfreiheit gewährt wird, die allerdings nicht „von der Treue zur Verfassung“ entbindet. Die - bei rechtsstaatlich-demokratischer Grundposition - sinnvollste Auslegung dieser ziemlich unklaren Vorschrift dürfe sein, daß Art. 5 Abs. 3 GG zwar den beamteten Wissenschaftler (Lehrer der überwiegend staatlichen Hochschulen) im Unterschied zu anderen Beamten von der beamtenrechtlichen Gehorsamspflicht freistellt, soweit es um Organisation und Inhalt von Wissenschaft geht, aber deutlich machen will, daß er außerhalb des wissenschaftlichen Bereichs selbstverständlich den gesetzlichen Bestimmungen unterliegt. In diesem eindeutig berechenbaren Sinne wird die Garantie der „Lehrfreiheit“, die auch noch nach Art. 18 GG „verwirkt“ werden kann, sofern diese zum „Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung“ „mißbraucht“ wird, allerdings nicht verstanden: Wenngleich nachdrücklich betont⁸⁰ wird, daß man natürlich „verantwortungsbewußte Kritik am Grundgesetz selbst“ und an den Prinzipien, auf denen es beruhe, wissenschaftlich üben könne, dürfe man jedoch nicht „die Demokratie wissenschaftlich unterlaufen“. Zu den Bemühungen, einerseits Wissenschaftsfreiheit zu gewährleisten, andererseits die „Verfassung zu schützen“, zählt dann der Versuch, Wissenschaft dort aufhören zu lassen, wo die politische Propagierung⁸¹

⁷⁷ So die als Frage formulierte Überschrift des Aufsatzes von *Vierhaus*, a. a. O.

⁷⁸ S. *NJW* 2002, 980; wobei die Entscheidung zugunsten beamteter „Republikaner“ wohl erst ergehen konnte als die entsprechende Partei durch die Mechanismen des Verbotssurrogats bereits politisch erledigt war.

⁷⁹ S. *Schmidt-Hieber*, a. a. O., S. 86.

⁸⁰ S. die maßgebliche Kommentierung von *Scholz* in: *Maunz / Dürig*, GG-Kommentar, Rdnr. 197 ff. zu Art. 5, ausgehend von der etwas kryptischen Begründung, die *Carlo Schmid* im Parlamentarischen Rat gegeben hat.

⁸¹ S. ebenda, Rdnr. 93 unter Bezugnahme auf eine entsprechende Erkenntnis des BVerfG im KPD-Verbotsurteil, BVerfGE 5, 85, 145 f.

(„Agitation“) wissenschaftlich-theoretischer Einsichten beginnt, was im Hinblick auf Art. 18 GG aber nicht zutreffend sein kann, wo ja nicht vom „Vorwand der Lehrfreiheit“ die Rede ist, sondern von dieser selbst, welche falsch eingesetzt würde. Die im Zweifelsfall alles andere als praktikable Abgrenzung faßt der offiziöse GG-Kommentar nach Auseinandersetzung mit konkurrierenden Auslegungsversuchen, die einerseits zu weit gingen, weil sie „eine Pflicht zur Duldung verfassungsuntreuer Lehre“ beinhalten, andererseits zu restriktiv seien, weil Verfassungskritik „unzweifelhaft“ erlaubt sei und „kein entsprechendes Schweigegebot“⁸² bestehen könne, dergestalt zusammen, daß allein „wissenschaftlich-rationale Verfassungskritik“⁸³ erlaubt sei. Diese immerhin als „rationale“ erlaubte Kritik dürfe sich aber nicht gegen die in Art. 5 GG gar nicht genannte „freiheitliche demokratische Grundordnung“ richten, ein Verbot, das dann sogar „mittelbar auch gegenüber der (allgemeinen) Meinungsfreiheit i. S. d. Art. 5 Abs. I wirksam“⁸⁴ sei: Was bleibt, ist **Rechtsunsicherheit und damit Möglichkeit politischer Einschüchterung**. Bemerkenswert ist dabei der innere Zusammenhang zwischen den Einschränkungen der (weitgehend) „verbeamteten Wissenschaftsfreiheit“ und dem Parteiwesen, auf den *Hennis* verweist, wonach gerade im Bereich der Wissenschaft eine ähnlich einschränkende und durchaus von ähnlichen Erwägungen getragene Vorschrift wie beim Parteiwesen vorliegt: „Nur gegenüber zwei Institutionen haben es die Väter des Grundgesetzes für angemessen gehalten, ausdrückliche Ermahnungen und Auflagen ins Grundgesetz hineinzuschreiben. ‚Kunst und Wissenschaft sind frei‘ - der Artikel 5, III enthält das in freien Staaten Selbstverständliche. Aber er fährt fort: ‚Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung‘.“⁸⁵ Dementsprechend würde bei Art. 21 GG zwar die Gründung der Parteien „frei“ sein, aber es folgen Einschränkungen hinsichtlich Organisationsform, Transparenzgebot und Verbotsmöglichkeit. Dieser Zusammenhang nimmt dadurch oppressiven Charakter an, wenn die Verbotsmöglichkeit - wie vom BVerfG abgesegnet⁸⁶ - an „Ideen“ anknüpft: Das hat zur Folge, daß sich der **Parteienstaat ermächtigt sieht, das Denken zu kontrollieren**: „Die politische Klasse hat die Einrichtungen, die das Denken prägen, insbesondere die gesamte politische Bildung fest im Griff. Die Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung, die Parteistiftungen und die meisten Volkshochschulen sind in ihrer Hand. Kaum ein Schulleiter, der nicht auch unter parteipolitischen Gesichtspunkten berufen wird. Führungskräfte der öffentlichrechtlichen Medien werden nach Parteibuch bestellt.“ Dadurch wird es erleichtert, „diejenigen, die gegen den Stachel löken und an die Wurzel gehende Kritik an den Verhältnissen äußern, als politisch inkorrekt zu brandmarken und ins politische Abseits zu stellen,“⁸⁷ wobei die volle Erkenntnis erst gewonnen wäre, wenn erkannt würde, daß diese Art von **Herrschaft über Denkkategorien**, u. a. im Widerspruch zur Wissenschaftsfreiheit stehend, „**Verfassungsschutz**“ heißt und „politisch inkorrekt“ im Ergebnis den ideologisch bestimmten Vorwurf des „Rechtsextremismus“ meint, der sich gegen alle richtet, die weltanschaulich rechts vom Kartellparteiensystem angesiedelt sind.

Verletzungsfolgen: Rechtswidrige Verwaltungsentscheidungen ...

⁸² S. ebenda Rn. 198 letzter Absatz, gegenüber *Thoma*, der wenn auch noch so wissenschaftlich deduzierte Lehren verbieten will, die „die freiheitliche demokratische Grundordnung negieren und untergraben“.

⁸³ S. ebenda, Rn. 199.

⁸⁴ S. ebenda, Rn. 200.

⁸⁵ S. a. a. O., S. 75.

⁸⁶ S. Verbotsurteil SRP, BVerfGE 2, 1, 73 f., wonach Zweck des Parteiverbotes sei, die von der Partei vertretenen Ideen aus der politischen Meinungsbildung auszuschalten!

⁸⁷ S. v. *Arnim*, Die Verfassung hinter der Verfassung, S. 333.

Soll der Zweck der Gewährleistung des Berufsbeamtentums und die damit verbundene berufliche Sicherung darin bestehen, daß sich der Beamte im Interesse einer an dem Gemeinwohl orientierten Haltung und auf dem Gesetzmäßigkeit basierenden Entscheidung einer **geistigen Unabhängigkeit** gegenüber der politischen Leitung befleißigen kann, ohne in seiner beruflichen Existenz bedroht zu werden, so ist diese Garantie **aufgrund der Herrschaft des Parteienstaatsystems über Denkkategorien fundamental in Frage gestellt**, wenn - wie in der Praxis des negativen Patronageprinzips üblich - folgerichtig bei bestimmten „Argumentationsmustern“ von Beamten weltanschaulich motivierte Disziplinarverfahren drohen. Zumindest wenn derartige Verfahren von „christlichen“, „sozialen“, „demokratischen“ oder „liberalen“ Behördenleitungen mit dem Ziel der Förderung der Arbeitslosigkeit (Dienstentlastung) betrieben werden! Es dürfte dann klar sein, daß angesichts der positiven Ämterpatronage und der Drohung von negativer Ämterpatronage eine Tendenz auszumachen ist, die durch die Garantie des Berufsbeamtentums von vornherein ausgeschlossen werden sollte: Der „**Gesetzesvollzug bliebe papierene Formel**“,⁸⁸ wenn die persönliche und wirtschaftliche Abhängigkeit des Beamten zur sachlichen Abhängigkeit führt, da die Sorge um die Existenz gefügig⁸⁹ macht. Das Ausmaß an **rechtswidrigen Verwaltungsentscheidungen**, die Folge der positiven und insbesondere der quantitativ kaum meßbaren Einschüchterungswirkung der negativen Ämterpatronage sind, läßt sich nur schwer einschätzen, dürfte jedoch vor allem dort zu erwarten sein, wo über Antragsteller zu entscheiden ist, die durch die Einschränkung des Gewaltenteilungsprinzips (und anderer damit verbundener Verfassungsprinzipien) gerade getroffen werden sollen, nämlich **beim „Kampf gegen Rechts“**. Neben der teilweise skurrilen „Verfassungsschutz“-Politik, die mit **Begriffsschrott wie „rechtsextrem“ als Ideologiekategorie** operiert, ist auch im Zusammenhang mit der Frage der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Gewalten bemerkenswert, daß etwa die Versammlungsbehörden seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland fast alle Versammlungsverbote und -beschränkungen nur gegenüber politisch „rechten“ Vereinigungen ausgesprochen haben, wobei allerdings die Gerichtsbarkeit fast sämtliche Versammlungsverbote „gegen Rechts“, etwa im Zeitraum in der Zeit von 2000 bis 2004, einem Höhepunkt der bundesdeutschen Art der politischen Verfolgung (Diskriminierung und Diffamierung), wieder aufgehoben⁹⁰ hat. Dies hat jedoch, soweit ersichtlich, zu **keinen rechtlichen Konsequenzen für die erkennbar rechtswidrig handelnden Bediensteten** geführt, obwohl zumindest ein Oberverwaltungsgericht angesichts der feststehenden einschlägigen Rechtsprechung einen Hinweis auf § 339 StGB (Rechtsbeugung)⁹¹ gebracht hat. Es ist auch nicht davon auszugehen, daß die Bediensteten deshalb nicht belangt werden konnten, weil sie pflichtgemäß von ihrem Remonstrationsrecht Gebrauch gemacht hatten und sich dann jedoch der erkennbar rechtswidrigen Anordnung der Behördenleitung dem beamtenrechtlichen Gehorsamsprinzip entsprechend beugen mußten, zumal man von Ministerrücktritten⁹² in diesem Zusammenhang nichts vernommen hat. Bei

⁸⁸ S. *Detlev Merten*, Das Berufsbeamtentum als Element deutscher Rechtsstaatlichkeit, in: *Lüder / Klaus* (Hrsg.) Staat und Verwaltung, Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997, S. 145 ff, S. 153.

⁸⁹ Ebenda., S. 160.

⁹⁰ S. dazu die Ausführungen unter B. IX. der vorliegenden Abhandlung:

<http://www.links-enttarnt.net/?link=verfassungsschutz&id=9>

⁹¹ S. ThürOVG, Beschluß vom 11.08.2004, Az. 3 EO 1178/04: „Mithin sind versammlungsrechtliche Verbotsverfügungen wie die hier inmitten stehende nach der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes eindeutig rechts- weil verfassungswidrig. Dies gibt Anlass, darauf hinzuweisen, dass der Antragsgegner - wie jede Behörde als Teil der vollziehenden Gewalt - gemäß Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes an Recht und Gesetz gebunden ist (vgl. auch § 31 BVerfGG zur Bindungswirkung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes); verstößt ein Amtsträger vorsätzlich gegen diese Bindung, kann der Straftatbestand des § 339 StGB erfüllt sein“.

⁹² Hier kann aufgezeigt werden, wie „Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“ <http://www.links-enttarnt.net/?link=verfassungsschutz&id=27> und „Verantwortlichkeit der Regierung“ über das Gewaltenteilungsprinzip zusammenwirken (müßten): Die Beamten weisen darauf hin, daß die von der politischen Leitung gewollten

diesen rechtswidrigen **Behördenentscheidungen „gegen rechts“** geht es im übrigen nicht um falsche „Argumentationsmuster“ und dergleichen, wie sie von den ideologiepolitisch ausgerichteten Inlandsgeheimdiensten „gegen rechts“ als ernstgemeinte (!) Vorwürfe vorgebracht werden, sondern **um erkennbar rechtswidriges Behördenhandeln**, das sich zudem auch noch gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richtet, ist doch die Meinungsfreiheit, auch in Form der Demonstration, für diese Grundordnung „schlechthin konstituierend“. Diese **Grundordnung scheint aber bei Durchsetzung der ideologiepolitischen Interessen des Parteienstaats nicht zu gelten**, was nur **aufgrund einer Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips** erklärt werden kann: etwa mangelnde staatsanwaltschaftliche Verfolgung behördlichen Rechtsbeugungsverdachts, trotz richterlicher Andeutung bei verwaltungsgerichtlicher Entscheidung über Versammlungsverbot.

Es wäre dabei nicht angebracht, sich angesichts dieser **verfassungswidrigen Verhältnisse** der Bundesrepublik, die **im „Kampf gegen Rechts“** festzustellen sind, damit zu trösten, daß die Unabhängigkeit der Gewalten insofern noch funktioniert als die Gerichte die rechtswidrigen Behördenentscheidungen korrigiert haben - was schon in NRW so nicht gegolten hat.⁹³ Die Position des Beamten ist der Stellung des Richters, zumindest hinsichtlich der sachlichen Unabhängigkeit, nämlich auch deshalb angenähert, weil das Justizsystem trotz oder gerade wegen der allgemeinen Rechtswegegarantie (Art. 19 Abs. 4 GG) völlig überfordert wäre, würden die Behörden überwiegend anfechtbare rechtswidrige Entscheidungen treffen. Deshalb kann die freiheitliche demokratische Grundordnung nur gewahrt werden, wenn die Behörden bei Erlaß von Verwaltungsentscheidungen unabhängig von der Frage der gerichtlichen Anfechtbarkeit oder tatsächlichen Anfechtung so gut wie immer rechtmäßig handeln (zumindest nicht grobfahrlässig oder gar vorsätzlich rechtswidrig entscheiden). Es gibt zudem zahlreiche, politisch durchaus entscheidende Bereiche, die mangels Vorliegens eines zur individuellen Anfechtung berechtigenden subjektiven Rechts (vgl. § 42 Abs. 2 VwGO) gar nicht der gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Trotzdem muß auch in diesen Bereichen im Interesse des Gemeinwohls rechtmäßiges Behördenhandeln erwartet werden können, wie etwa bei der Ahndung von Vergehen oder Verbrechen, die kein zur Einleitung eines Klageerzwingungsverfahrens (§ 172 StPO) berechtigtes Opfer aufweisen. Selbst wenn ein individuelles Anfechtungsrecht besteht, muß es, etwa wegen eines erheblichen Kostenrisikos, nicht wahrgenommen werden und selbst bei einer gerichtlichen Korrektur einer rechtswidrigen Verwaltungsentscheidung sind dem Staat unnötige Kosten entstanden und ist möglicherweise die Legitimität der politischen Ordnung beeinträchtigt oder beschädigt. Deshalb besteht unabhängig von der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz das dringende Bedürfnis nach einer **rechtstreuen Verwaltung**, die jedoch **nur gewährleistet ist, wenn keine Ämterpatronage**, sei sie nun „positiv“ oder „negativ“ **praktiziert wird**, d.h. wenn das Prinzip der Unabhängigkeit der Gewalten nicht nur hinsichtlich der Gerichtsbarkeit, sondern auch hinsichtlich der anderen Gewalten eingehalten wird.

... Korruptionsförderung und ...

Versammlungsverbote „gegen rechts“ rechtswidrig sind, da auch rechtsstehenden deutschen Menschen Grundrechte zustehen. Aufgrund der Befehle der politischen Leitung werden jedoch Versammlungsverbote ausgesprochen, die von der Gerichtsbarkeit, wie von den Beamten der Versammlungsbehörde remonstrierend hingewiesen, für rechtswidrig erklärt werden. Daraufhin muß erwartet werden, daß der zuständige Minister zurücktritt; tut er dies nicht, unterstellt er, seine Bediensteten hätten bewußt rechtswidrig gehandelt, womit er jedoch Disziplinarverfahren einleiten müßte. **Es ist in der BRD jedoch nicht üblich, daß die Verfassungsordnung im „Kampf gegen Rechts“ praktiziert wird!**

⁹³ S. dazu den Aufsatz von *Neumann*, a. a. O.

Mit der Ämterpatronage ist die Korruption eng verbunden, zumal die Ämterpatronage bereits selbst als Korruption einzustufen ist, da sie nach immerhin einhelliger Meinung⁹⁴ grundsätzlich den Straftatbestand des § 266 StGB (Untreue) erfüllt: „Die menschliche Arbeitskraft wird im Zivil-, Straf- und öffentlichen Recht als ein Vermögenswert angesehen. Wer dazu beiträgt, daß geringer Befähigte ein öffentliches Amt erhalten, verursacht deshalb einen Untreueschaden. Ämterpatronage ist übrigens vom Deliktscharakter her vergleichbar mit Veruntreuungen bei Auftragsvergaben: Wer Aufträge nicht an den Bestbietenden vergibt, macht sich bekanntlich der Untreue schuldig.“⁹⁵ In gewisser Weise kann man **die Ämterpatronage**, d.h. auch den Fall, daß jemand bei der Beförderung nicht zum Zuge kommt, weil er außerdienstlich ein „falsches Menschenbild“ propagiert haben soll (negative Patronage) und statt dessen ein weniger befähigtes Mitglied einer Partei des Kartellparteiensystems befördert wird (positive Patronage), **als den in der Bundesrepublik Deutschland wohl schwersten Fall der Korruption** ansehen. Diese wird sich zum einen deshalb negativ mit nachteiligen finanziellen Folgen auswirken, weil der weniger Befähigte in Zukunft im Zweifel weniger sachgerechte und eher rechtswidrige Entscheidungen trifft oder zu sachgerechten Entscheidungen wohl längere Zeit benötigt als der weltanschaulich wegen „fälschen“ „Menschenbildes“ diskriminierte Beamte benötigen würde. Zum anderen wird die generelle Arbeitsmoral im Behördenbereich ruiniert, nicht nur bei den von Diskriminierung unmittelbar Betroffenen, sondern auch bei anderen Kollegen, die - was korruptiv vielleicht gewollt ist - sich einer der Kartellparteien zuwenden, um ebenfalls möglicherweise unberechtigt befördert zu werden. Dabei ist bereits deutlich: **Die politische Klasse geht erkennbar davon aus, daß ihre Bürokratie durch Ämterpatronage bereits unfähig gemacht** worden ist, weil anders das überhandnehmende **kostspielige und erhebliche Steuergelder verschwendende Beraterwesen**⁹⁶ nicht erklärt werden kann, das im Falle des damaligen Verteidigungsministers *Scharping* ins öffentliche Bewußtsein^{96a} gedungen ist. In jüngster Zeit ist das „Gesetzgebungsoutsourcing“^{96b} im Zusammenhang mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz ins öffentliche Bewußtsein gedungen, bei dem das Bundesfinanzministerium die Kanzlei *Frehfields Bruckhaus Deringer* mit der Ausarbeitung des Entwurfs beauftragt hat, worauf Bundeswirtschaftsminister *von und zu Guttenberg* die Kanzlei *Linklaters* mit der Erarbeitung einer Art Gegenentwurf beauftragen sollte. Mit diesem Hinweis soll nicht generell die Beauftragung von Anwaltskanzleien zur Abfassung von Gesetzentwürfen als problematisch dargestellt werden; hier ist die Schlußfolgerung von Bedeutung, daß erkennbar nicht hinreichend qualifiziertes Personal in den Bundesministerien beschäftigt oder zumindest nicht mit den ihnen adäquaten Aufgaben betraut ist, was auch Folge von positiver und negativer Ämterpatronage sein dürfte. Wenn es darauf ankommt, d.h. wenn sich dringender Handlungsbedarf für eine höchstqualifizierte Tätigkeit ergibt, ist der politischen Klasse, die für die Fehlbesetzungen in den Ministerien verantwortlich ist, durchaus bewußt, daß man sich nicht wirklich auf die in „Schönwettertagen“ zur Erfüllung von Frauen-, Behinderten und Genderquoten privilegiert beförderten beamteten Parteifunktionäre verlassen kann, sondern etwa auf Personal zurückgreifen müßte, daß man wegen der Ämterpatronage nicht auf die adäquaten Posten befördert hat. Weil man jedoch nicht den entsprechenden Offenbarungseid leisten will, werden dann „Externe“ für die Tätigkeit der Internen mit hohen Zahlungen zu Lasten der Steuerzahler und des Staatshaushalts beauftragt.

⁹⁴ S. *Schmidt-Hieber*, a. a. O., S. 91.

⁹⁵ S. ebenda.

⁹⁶ S. dazu etwa *Focus* Nr. 30/2202, S. 31 ff. und *Der Spiegel* Nr. 31/2202, S. 30 ff.

^{96a} <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-29847345.html>

^{96b} S. hierzu den ausgewogenen Artikel von Prof. *Michael Kloepfer*, Gesetzgebungsoutsourcing – Die Erstellung von Gesetzentwürfen durch Rechtsanwälte, in: *NJW* 2011, S. 131 ff.

Die Tatsache, daß die **Ämterpatronage kaum zu Strafverfahren** geführt hat, wirft ein weiteres Problem der stillschweigenden Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips auf, die in der **Weisungsabhängigkeit der Staatsanwaltschaft**⁹⁷ gemäß § 145 ff. des Gerichtsverfassungsgesetzes besteht. Diese Weisungsgebundenheit ist bei Verfahren von politischer Relevanz durchaus instrumentalisiert eingesetzt worden, so daß es entweder nicht zur Anklage kommt oder umgekehrt unnötig ein Verfahren betrieben wird, statt unverzüglich eingestellt⁹⁸ zu werden. Da die Gerichte aus eigener Initiative keine Strafverfahren einleiten können, kann ohne Respektierung der sachlichen Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft durch die politische Leitung bei der Wahrnehmung des in der Strafprozeßordnung ausdrücklich noch hervorgehobenen Legalitätsprinzips, die Justiz noch so unabhängig sein, es wird dann aufgrund politischer Weisungen keine Strafverfahren geben, womit das Verfassungsprinzip der **Unabhängigkeit der Justiz aufgrund der auf die Verwaltung bezogenen Erosion des Gewaltenteilungsprinzips zur Formalie degeneriert**. Aufgrund der Ähnlichkeit im kriminellen Gehalt zwischen der offensichtlich weitgehend straffrei bleibenden Ämterpatronage und den Vergabemanipulationen, bedeutet die Ämterpatronage angesichts des immensen staatlichen Auftragsvolumens,⁹⁹ das zudem politisch diskriminierend eingesetzt¹⁰⁰ worden ist, auch eine gefährliche Versuchung in die mit konkreten finanziellen Gegenleistungen verbundenen Korruption (Bestechung) einzutreten. Neben der Verbindlichkeit des Rechts stellt nun einmal die Kaufkraft des Geldes das wesentliche Steuerungsinstrument¹⁰¹ einer marktwirtschaftlichen Ordnung dar. **Wird die Verbindlichkeit des Rechts aufgrund der Erosion des Gewaltenteilungsprinzips unterminiert, bleibt es eben bei der Motivation durch die Kaufkraft des Geldes**. Ist dieses Stadium erst einmal erreicht, besteht die Gefahr, daß fast alle staatlichen Leistungen zur Handelsware korrupter Bediensteter werden. Immerhin ist „seit mehr als einem Jahrzehnt ... auch **in Deutschland Korruption zu einem ernst zu nehmenden Problem geworden**.“¹⁰² Wie schwerwiegend die Situation bereits ist, kann u. a. durch die Lektüre eines jüngst erschienenen Buches¹⁰³ mit dem Titel „Ermitteln verboten. Warum die Polizei den Kampf gegen die Kriminalität aufgegeben hat“ erahnt werden. Insbesondere **in den aufgrund des Multikulturalismus als Ideologie des Kartellparteiensystems geförderten sog. ethnischen Parallelgesellschaften**¹⁰⁴ hat der bundesdeutsche **Gesetzesvollzug nahezu aufgehört**. Die Schwierigkeiten, die mit Ermittlungen in diesen Bereichen verbunden sind, machen es erklärlich, warum die politische Klasse so sehr an der Verfolgung sog. „Propagandadelikte“ „gegen rechts“ interessiert ist: Da braucht man zum Nachweis der staatsanwaltschaftlichen Daseinsberechtigung nur allgemein zugängliche Schriften zu studieren, in denen man irgendwelche „Relativierungen“, „Leugnungen“ und dergl. ausfindig machen kann, während **Ermittlungen gegen kriminelle Multikultur** aufgrund der damit verbundenen erheblichen Schwierigkeiten (Sprachprobleme etc.) **zu scheitern pflegen**. Zudem kann man dann amtlich ein gewisses Rachebedürfnis ausleben, hat doch „Rechts“ rechtzeitig vor den Gefahren der sog. Multikultur gewarnt und ist deshalb wegen des Ideologietatbestandes der „Ausländerfeindlichkeit“ geheimdienstlicher Überwachung und staatlicher Wertediffamierung unterworfen worden!

⁹⁷ S. dazu *Winfried Maier*, Wie unabhängig sind Staatsanwälte in Deutschland?, in: v. *Arnim* (hrsg.), Korruption, a. a. O., S. 121 ff.

⁹⁸ S. etwa den Leserbrief eines Betroffenen, *Hans-Joachim Roll*, Entpolitisierung staatsanwaltlicher Ermittlungen, in: *FAZ* vom 01.08.05, der einiges an Unverantwortlichkeit der NRW-SPD-„Justiz“ aufzeigt.

⁹⁹ Die *FAZ* hat in der Ausgabe vom 26.4.1995 ein jährliches öffentliches Auftragsvolumen von 400 Mrd. DM genannt, welches teilweise rechtswidrig vergeben worden ist.

¹⁰⁰ S. zu den gegen die Verantwortlichkeit der Regierung gerichteten Bestrebungen unter B. V. der vorliegenden Abhandlung.

¹⁰¹ Darauf weist vor allem *Bochmann*, a. a. O., S. 211 nachdrücklich hin.

¹⁰² S. *Gernot Korthals*, Versagen die Kontrollen?, in: v. *Arnim* (hrsg.), Korruption, a. a. O., S. 132 ff.

¹⁰³ Von *Jürgen Roth*.

¹⁰⁴ S. ebenda, S. 209 ff.: Die Macht ethnischer Parallelgesellschaften in Deutschland.

... Steuerverschwendung

Die **Ämterpatronage**, die ein wesentliches Element des Gewaltenteilungsprinzips schleichend zur Erosion bringt, bedeutet naturgemäß als solche bereits eine **unverantwortliche Verschwendung öffentlicher Mittel**. Trotz mittlerweile erkennbar knapper Haushaltskassen, werden im Falle eines Regierungswechsels und hierbei insbesondere bei Koalitionsregierungen, bei Verkennen der Funktion des Berufsbeamtentums, vor allem die oberen und damit die im Hinblick auf die Durchsetzung des Gemeinwohls eher unproduktiven (und hochbezahlten) Behördenebenen entschieden aufgebläht: „Dann schrumpfen einerseits die Chancen der Parteilosen gegen null, andererseits führen die beiderseitigen Begehrlichkeiten nach lukrativen Ämtern zu kaum faßbaren Personalaufblähungen. ... Die neuen Patrone halten die früher Patronierten für unbrauchbar, müssen aber wegen deren Unkündbarkeit neue Stellen für ihre eigenen Gefolgsleute schaffen ... allein in Niedersachsen (sind) durch drei Regierungswechsel rund 1000 zusätzliche Stellen geschaffen worden ... Bereits in den ersten Jahren der rot-grünen Koalition in Niedersachsen sollen 484 neue Stellen geschaffen worden sein.“¹⁰⁵

Als entscheidenden Wendepunkt zu dieser Art von Politik muß der Regierungswechsel auf Bundesebene von 1969 (Beginn der sozial-liberalen Koalition unter Kanzler *Willy Brandt*) ausgemacht werden.¹⁰⁶ Diese dabei vorgenommene immense Ausweitung der staatlichen Verwaltung versprach die Zunahme von Parteimitgliedern und hatte dabei den von den entsprechenden Parteipolitikern erwünschten Nebeneffekt, das Berufsbeamtentum zu denaturieren. Die Verschiebung der Situation in der Ära *Brandt* stellt sich dabei auf der Ebene der Bundesministerien¹⁰⁷ wie folgt dar:

1954 gab es im höheren Dienst:

894 Regierungsräte und Oberregierungsräte

111 Regierungsdirektoren

464 Ministerialräte

also: 1469 Beamte im höheren Dienst

1974 gab es im höheren Dienst:

1287 Regierungsräte und Oberregierungsräte

1714 Regierungsdirektoren

1311 Ministerialräte

also: 4312 Beamte im höheren Dienst.

Die Stellenzahl war damit um fast 300 % gewachsen, wobei es zudem mehr (im Zweifel eher nach Parteipräferenz zu bestellende) Vorgesetzte und immer weniger Untergebene gibt.

Erosion der Gewaltenteilung und Staatsbankrott

Die Konsequenz dieser Entwicklung, die wesentlich von einer diskriminierenden Denaturierungsabsicht hinsichtlich des Berufsbeamtentums im Interesse des Parteienstaates

¹⁰⁵ S. *Schmidt-Heiber*, a.a.O., S. 90.

¹⁰⁶ S. dazu *Gottfried Eisermann*, Auf dem Weg zur Parteibuch-Republik, in: *Gerd-Klaus Kaltenbrunner* (Hrsg.), Zurück zu den Tatsachen! Herderbücherei-Initiative, S. 36 ff.

¹⁰⁷ Zahlen bei *Eisermann*, a. a. O., S. 41.

motiviert gewesen ist, dürfte offensichtlich sein: Der „Parteienstaat“ und damit **das etablierte Kartellparteiensystem** ist für die durch die **Aufblähung des Staatsapparates hervorgerufene horrenden Staatsverschuldung**¹⁰⁸ verantwortlich, wie schon daraus zu kennen ist, daß 50 % der Ausgaben der öffentlichen Haushalte seit den 80er Jahren für Personalausgaben in Ansatz gebracht¹⁰⁹ werden müssen, so daß ein unmittelbarer **Zusammenhang zwischen Ämterpatronagepolitik als Form einer letztlich indirekten Finanzierung etablierter Parteien und der Staatsverschuldung offensichtlich** ist. Die Situation ist deshalb mittlerweile so verzweifelt, weil über 20 % der Haushaltseinnahmen seit den 1990er Jahren für die Zinsen der Staatsverschuldung aufgebracht werden müssen. Hinzu kommt: „Die Schulden der Bundesrepublik sind in vielen Etats listig versteckt - wie Bahn, Post, Kommunen, Regiebetriebe. Allein die sichtbaren Bundesschulden betragen inzwischen mindestens unvorstellbare 2.000 Milliarden DM“, so die beunruhigende Feststellung des Soziologen-Ehepaars *Scheuch*¹¹⁰ bereits aus dem Jahr 1995. Aber: „Das schlimmste unter diesen Entwicklungen im politischen System ist der **Verfall der Lösungskompetenz**“, was angesichts der **negativen Personalauslese aufgrund des positiven und negativen Patronagesystems** nicht verwundern sollte. Wie bedauerlicher Weise zutreffend diese Einschätzung noch immer ist, kann daraus entnommen werden, daß zehn Jahre nach der angeführten Feststellung, also im Jahr 2005, der Schuldenstand bereits bei (umgerechnet) 3.000 Milliarden DM gelegen haben dürfte und nunmehr (2011) die (umgerechnet) 4.000 Milliarden-DM-Grenze^{10a} erreicht hat, also eine ungeheuere Dynamik in Richtung Staatsbankrott herbeigeführt worden ist. Dabei stellt selbst dieser erschreckende Befund eigentlich eine Verharmlosung der Situation dar: Würde man nämlich diejenigen Bewertungsgrundsätze auf den Staat Bundesrepublik anwenden, die er selbst, nicht zuletzt aufgrund der Vorgaben des EG-Rechts sinnvoller Weise den privaten Aktiengesellschaften vorschreibt, dann müßte eine „Deutschland AG“ Insolvenz anmelden. Allein zur Abdeckung der künftigen Ansprüche an die Sozialsysteme, weitgehend Folge des Patronagesystems, hätte diese „Deutschland AG“ nämlich bezogen auf 1999 Rückstellungen in Höhe von 7.600 Milliarden DM erwirtschaften¹¹¹ müssen, was etwas über den wirklichen Schuldenstand besagt. Wie immer man das Fehlen dieser zumindest kalkulatorisch in Ansatz zu bringenden Rückstellungen betriebswirtschaftlich bewertet: Der **Geschäftswert des „Unternehmens“ Bundesrepublik ist auf alle Fälle negativ!** Und dieses überverschuldete „Unternehmen BRD“ muß aufgrund der extremistischen Europa-Ideologie auch noch die Schulden noch höher verschuldeten „Freunde“ mit übernehmen!

Die Tatsache, daß der wohl **bevorstehende Staatsbankrott** zum einen auf die verfassungsrechtliche Relativierung, aber vor allem (wenngleich nicht ausschließlich, dies zu behaupten würde „Verfassungswerte“ doch unsachgemäß überbewerten) **auf die parteienstaatliche Verletzung und Mißachtung des Gewaltenteilungsprinzips zurückzuführen** ist, ergibt der Vergleich mit dem Deutschen Kaiserreich, dessen staatsrechtlicher Dualismus dafür gesorgt hat, daß demokratisch gewähltes Parlament und kaiserliche Reichsleitung (Regierung) sich gegenseitig in der Ausgabenpolitik gehemmt¹¹² haben: „Das System der natürlichen Gegnerschaft zwischen Regierung und Parlament fiel mit der Abschaffung der konstitutionellen Monarchie im Reich und den Bundesstaaten zum Ende

¹⁰⁸ S. dazu: *FAZ* vom 15.09.1999, S. 19: Der lange Marsch der Finanzminister in den Schuldturm und *FAZ* vom 14.07.2005, S.11: Deutschland steht vor einem dramatischen Anstieg der Verschuldung.

¹⁰⁹ S. schon den Aufsatz von *Gisela Förber*, Produktivitätsorientierte Haushaltsreform, in: *DÖV* 1992, 1045 ff.

¹¹⁰ S. *Erwin K. und Ute Scheuch*, Bürokraten in den Chefetagen. Deutsche Karrieren: Spitzenmanager und Politiker heute, 1995, S. 201.

^{10a} s. <http://www.steuerzahler.de/Verschuldung/7688c8973i1p477/index.html>

¹¹¹ So *Peer Ederer / Phillip Schuller*, Geschäftsbericht Deutschland AG, 1999.

¹¹² S. *Charles B. Blankart*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 1991, S. 169 f.

des Ersten Weltkriegs. Die Regierungen wurden nunmehr nicht mehr vom Herrscher, sondern von der Parlamentsmehrheit eingesetzt (Parlamentarismus). Ausgabenausdehnung, die die Regierungen jetzt zum Ziele der Stimmenmaximierung betrieben, wurde nicht mehr durch eine kritische Parlamentsmehrheit in Schranken gehalten. Die Kontrolle war eine Stufe zurückverlagert worden. Sie lag jetzt bei den Wählern und nicht mehr beim Parlament. Die Wähler jedoch konnten sich nur alle vier Jahre zur Regierungspolitik äußern und waren daher als Kontrollorgane weit weniger geeignet als ein gegnerisches Parlament.¹¹³ Führt nun parlamentarische Demokratie in der Tendenz schon zur Versuchung einer **unsoliden Finanzpolitik**, so sind mögliche Hemmungen gegenüber einer exzessiven Ausgabenpolitik vollends beseitigt, wenn durch den **parteienstaatlichen Fraktionszwang** das Parlament als Gegengewicht im Sinne der Gewaltenteilungslehre so gut wie ausscheidet, insbesondere wenn dabei die **Ämterpatronage** finanziert werden muß, die das Kartellparteiensystem zu seiner Perpetuierung benötigt. Während bei Geltung des Gewaltenteilungsprinzips und ohne „positive“ Ämterpatronage¹¹⁴ der Staatsanteil an der Wirtschaft in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts bei 10-15% des Nettosozialprodukts zu Faktorkosten gelegen ist, liegt die Staatsquote seit den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts bei tendenzieller Außerkräftsetzen des Gewaltenteilungsprinzips und der positiven Ämterpatronage bei 60 % des Nettosozialprodukts zu Faktorkosten bzw. bei rund 50 % des Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen.¹¹⁵ Durch die Leistungsbürokratie, die in der parlamentarischen Demokratie kaum institutionell gesichert¹¹⁶ werden kann, war es dem „Obrigkeitsstaat“ möglich, sicherzustellen, daß die Einkünfte aus staatlicher Unternehmertätigkeit und Vermögen weit über den Summen lagen, die für die Verzinsung der öffentlichen Schuld aufgebracht werden¹¹⁷ müßten. In Folge dieser „demokratischen“ **Schuldenpolitik**, für die als Person vor allem der Sozialdemokrat *Helmut Schmidt* die Verantwortung^{117a} trägt, mittlerweile gefolgt vom linksgerichteten CDU-„Europäer“ *Wolfgang Schäuble*, dürfte die **parlamentarische Demokratie** in einer Weise **delegitimiert** werden, daß demgegenüber die angebliche oder tatsächliche Herausforderung von „Rechts“, die außerdem weitgehend nur intellektuell erfolgt ist (falls diese dabei entgegen der geheimdienstlichen Unterstellungen überhaupt herausgefordert oder in Frage gestellt werden sollte), eine absolute Lappalie darstellt. Es ist der gegen das Gewaltenteilungsprinzip gerichtete Parteienstaat, der es wahrscheinlich macht, daß die lange vor Einführung der modernen demokratischen Regierungsform gemachte Analyse von *Lord A. Fraser Tytler* sich auch in Bezug auch auf die Bundesrepublik Deutschland bewahrheiten könnte: „A democracy cannot exist as a permanent form of Government. It can only exist until the voters discover that they can vote themselves largesse from the public treasure. From that moment on, the majority always votes for the candidates promising the most benefits from the public treasury with the result that a democracy always collapses over loose fiscal policy, followed always by a dictatorship.“¹¹⁸ Letzteres kann sich

¹¹³ S. ebenda, S. 170.

¹¹⁴ Im „Obrigkeitsstaat“ gab es so gut wie keine positive Ämterpatronage, allerdings meint *Eschenburg*: „Die negative Ämterpatronage (gemeint: Diskriminierung der Sozialdemokratie und teilweise auch des Linksliberalismus und linken Zentrismus, Anm.) hatte in der Bismarckschen Staatskonstruktion die Voraussetzungen geschaffen, daß eine positive Ämterpatronage nicht aufkommen konnte“; a. a. O., S. 41.

¹¹⁵ S. *Blankart*, a. a. O., S. 170.

¹¹⁶ So *Eschenburg*, a. a. O., S. 33.

¹¹⁷ S. *Renate Merklein*, *Die Deutschen werden ärmer. Staatsverschuldung, Geldentwertung, Markteinbußen, Arbeitsplatzverluste*, 1982, S. 14.

^{117a} S. dazu *Gérard Bökenkamp*, *Das Ende des Wirtschaftswunders*, 2010: „In der Frage der Devisenbewirtschaftung lag er (*Schmidt*, Anm.) falsch, seine Finanzpolitik war ein Desaster, seine Konjunkturpolitik blieb wirkungslos, seine Aussagen zur Inflation und Stabilität waren wechselhaft.“

¹¹⁸ Wobei ein nachfolgender unklarer Satz anzudeuten scheint, daß er ihr eine Chance von maximal 200 Jahren einräumt; der Vollständigkeit muß noch darauf hingewiesen werden, daß von manchen die Urheberschaft des Zitats bestritten wird.

auch schleichend und schrittweise realisieren wie die **verfassungsfeindliche Erosion des Gewaltenteilungsprinzips** belegen dürfte.

Nachtrag 2011: Skizzierung¹¹⁹ von Lösungsvorschlägen

Zur Abwehr der bestehenden Gefährdungen des zur Sicherung des Gemeinwohls (etwa Einschränkung der Staatsverschuldung) und der politischen Freiheit etablierten Gewaltenteilungssystems ist beim Kern des real praktizierten Verfassungssystems anzusetzen. Im nachfolgenden sollen Vorschläge skizziert werden, die sich durch bloße Gesetzesänderung verwirklichen ließen, auch wenn teilweise sicherlich auch Grundgesetzänderungen geboten wären.

Aufgrund der vorgenannten Analyse der Gefährdung des Gewaltenteilungsprinzips in der Bundesrepublik Deutschland drängt sich als zentraler Punkt zur Sicherstellung des Funktionierens dieses Verfassungsprinzips die generelle Abschaffung der wahlrechtlichen Aussperrklausel auf. Das Prinzip der Gewaltenteilung hat in einer parlamentarischen Demokratie an der Gewährleistung der Unabhängigkeit des Parlamentsabgeordneten gegenüber der Parteiobrigkeit anzusetzen, die zumindest im Fall einer „Regierungspartei“ gleichzeitig die Spitze der staatlichen Exekutive darstellt. Durch die Abschaffung der wahlrechtlichen Sperrklauseln würde nämlich die Parteigründungsfreiheit erleichtert werden und ein Abgeordneter könnte dann realistisch, d.h. ohne sich, wie bislang, durch seine Gewissenentscheidung bei Entscheidungen, die parteiamtlich nicht „freigegeben“ wurden, lächerlich zu machen, mit einem Parteiwechsel und einer Partieneugründung drohen. Damit wäre dem Abgeordneten das Gegengewicht zu seiner Fraktion und der Regierung (Exekutive) verschafft, was seine verfassungsrechtlich gewährleistete Unabhängigkeit auch in der Verfassungswirklichkeit sicherstellen würde. Da die Drohung als Gegengewicht gegen den Mechanismen der Mehrheitssicherung durch Fraktionszwang einen angemessenen Gegendruck erlauben würde, würde es zu derartigen Partieneugründungen nicht kommen müssen. Verfassungsrechtlich entscheidend ist schon das Bestehen der Option, welche die Freiheit und Unabhängigkeit sichert und damit das Funktionieren des Gewaltenteilungsprinzips gewährleistet.

Die Erleichterung zur Partieneugründung, die als Option Voraussetzung der Unabhängigkeit des Abgeordneten gegenüber „seiner“ Exekutive darstellt, muß dabei begleitet werden durch die Änderung der sonderweglichen bundesdeutschen Demokratieschutzkonzeption, da diese darauf hinausläuft, daß jede Partieneugründung unter ideologie-politischem Verdacht gestellt wird, während die permanente Beeinträchtigung des Gewaltenteilungsprinzips in „Verfassungsschutzberichten“ nicht abgebildet und damit „verschwiegen“ wird. Wie in normalen westlichen Demokratien sollen auch in der Bundesrepublik Deutschland nur Parteien und Vereine verboten werden können, die rechtswidrig handeln oder zumindest Vorbereitungshandlungen zu derartigen Handlungen, wie Anlegen von Waffenlagern, treffen. Dementsprechend kann es keine sog. „Verfassungsschutzberichte“ geben, die „Gedankengut“ bekämpfen, d.h. die etwa auf den ideologischen Schrottbegriff des ideologischen „Extremismus“ aufbauen. Eine geheimdienstliche Unterwanderung von Parteien mit falscher Ideologie ist daher rechtswidrig und unter Strafe zu stellen. Bei dieser Abkehr vom

¹¹⁹ Die nachfolgende Skizzierung folgt einer Veröffentlichung des Verfassers in *Naturkonservativ*. 2008 / 2009, 53 ff., Zeitschrift der Herbert-Gruhl-Gesellschaft e. V.:

<http://www.naturkonservativ.de/html/gewaltenteilung.html>

Ideologieprinzip und der Hinwendung zum Rechtsstaatsprinzip können selbstverständlich öffentlich Bediente allen Parteien und Vereinigungen ihrer Wahl angehören oder eben keiner, wobei letzteres, die Neutralität der Verwaltung sichernde Bestimmung wohl nur durch Grundgesetzänderung zu verwirklichen wäre. Die auf diese Weise dann erstmals in der Bundesrepublik Deutschland verwirklichte Chancengleichheit aller politischen Strömungen, würde automatisch dazu beitragen, daß das Patronagesystem im öffentlichen Dienst, einschließlich der Richterschaft zurückgefahren würde, weil insbesondere der negativen Ämterpatronage - Stichwort „Radikalenerlaß“ - die Grundlage entzogen wäre und damit auch die sog. positive Ämterpatronage, die die Staatsverschuldung aufbläht, weniger funktioniert.

Die positive Ämterpatronage, aber auch die politische „Kaltstellung“ qualifizierter Beamter etwa durch Zwangsversetzung auf unterwertige Dienstposten aus ideologischen Gründen muß ausdrücklich dem Straftatbestand des § 266 StGB (Untreue) zugeordnet, also als schwerwiegender Fall der Korruption definiert werden, was nach Ansicht der rechtswissenschaftlichen Literatur ohnehin schon der Fall sein soll, sich aber in der bundesdeutschen Strafrechtspraxis nicht spiegelt und in „Verfassungsschutzberichten“ nachdrücklich „verschwiegen“ wird. Um derartige Straftaten politisch motivierter Art wirksam bekämpfen zu können, ist das weitgehend nur auf dem Papier stehende Klageerzwingungsverfahren (§§ 172 ff. StPO) wirksam auszugestalten. Bei bestimmten Delikten, die kein individuelles Strafopfer kennen, wie etwa bei gravierenden Umweltdelikten, sollte das Klageerzwingungsrecht entweder als *actio popularis* ausgestaltet werden oder einem *ombudsman* zustehen, der anders als die Staatsanwaltschaft nicht politisch weisungsgebunden, sondern nur dem Parlament verantwortlich sein sollte. Um rechtswidrigen Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen, wie etwa Versammlungsverboten oder (links-) „demokratischen“ Grundrechtsverhinderungsblockaden rechtlich wirksamer begegnen zu können, sollte ein minder schwerer Fall des Straftatbestandes der Rechtsbeugung eingeführt werden, der dann auch zu Verurteilungen führen sollte, die bei der derzeitigen Handhabung dieser Strafbestimmung kaum vorkommt. Das Risiko der individuellen strafrechtlichen Verantwortung würde Beamten eine stärkere Stellung gegenüber der politischen Leitung geben, soweit diese rechtlich zweifelhafte oder offen rechtswidrige Entscheidungen exekutieren wollen wie etwa rechtswidrige Versammlungsverbote „gegen Rechts“ auszusprechen. Der Neutralität des Behördenhandelns würde außerdem dienen, wenn das Recht zur Beamten- und Richterablehnung mit negativen Rechtsfolgen für die Entscheidung (d.h. ohne die großzügigen Heilungsmöglichkeiten nach dem bestehenden Verwaltungsverfahrensgesetz) erleichtert werden würde und zumindest in bestimmten Fällen auch auf die bloße Parteimitgliedschaft von Beamten und Richtern gestützt werden könnte. Die Befangenheitsrüge ist dabei als nichts Ehrenrühriges anzusehen, sondern Konsequenz der Tatsache, daß sich jemand in bestimmten Sachen befangen macht, wenn er sich gegenüber der Öffentlichkeit und sei es durch Parteimitgliedschaft definitiv auf eine bestimmte Position festgelegt hat, die Auswirkungen auf ein laufendes behördliches Verfahren oder ein entsprechendes Gerichtsverfahren haben könnte. Wieso sollen Richter, die sich definitiv der SPD angeschlossen haben, und damit einer Partei, die entsprechende Parteitagsbeschlüsse gefaßt hat, etwa darüber entscheiden dürfen, ob die NPD verboten werden oder ein Schornsteinfeger wegen einer derartigen Parteimitgliedschaft seinen Bezirk verlieren kann? Zumindest dann, wenn sie sich nicht nachdrücklich von entsprechenden Parteitagsbeschlüssen distanzieren haben. Ein entsprechendes Richterablehnungsrecht oder auch ein Recht der Beamtenablehnung wäre außerdem ein wirksames Gegenmittel gegen die Ämterpatronage, weil eine Partei dann, abgesehen natürlich von der Erhöhung des Beutewerts von Wahlerfolgen, keinen zu großen Vorteil daraus ziehen würde: In entscheidenden Frage, wenn es auf die Parteimitgliedschaft gerade ankommen würde, müßte der entsprechende

Bedienstete oder Richter damit rechnen, vom Verfahren und der Entscheidung wegen Besorgnis der Befangenheit ausgeschlossen zu werden.

Zusammengefaßt kann daher festgestellt werden, daß der bundesdeutsche „Verfassungsschutz“, der sich ideologie-politisch gegen neue Oppositionsparteien richtet, die Hauptgefahr für das Gewaltenteilungsprinzip darstellt, weil dadurch die Gründungsfreiheit der Parteien beeinträchtigt wird. Dies richtet sich in einer fundamentalen Weise gegen die Unabhängigkeit des Abgeordneten, der sich dann gegen den Fraktionszwang nicht effektiv mit der Option einer Parteineugründung wehren kann; eine Parteineugründung, insbesondere von „rechts“, ist ja der staatlichen Bekämpfung durch die amtliche Eingriffsberichterstattung des Verfassungsschutzes ausgesetzt und dann auch noch mit den Konsequenzen der negativen und positiven Ämterpatronage im öffentlichen Dienst versehen. Insbesondere die negative Ämterpatronage wirkt sich negativ auf das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit der Parteien aus, weil sich nur privilegierte Parteien (in der Demokratie ein Widerspruch in sich!) des öffentlich-rechtlich beschäftigten Personals bedienen dürfen, während es den geheimdienstlich unterwanderten und damit auch kontrollierten Parteien verwehrt ist, Wahlkandidaten aus dem öffentlichen Dienst rekrutieren zu dürfen.

Letztlich sind daher das Gewaltenteilungsprinzip und das mit diesem einhergehende Freiheitsversprechen nur durch Abschaffung des ideologie-politischen „Verfassungsschutzes“ zu verwirklichen. Diese eigentlich banale Korrektur der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland durch Abschaffung des ideologie-politisch ausgerichteten „Verfassungsschutzes“ und insbesondere seiner abstrusen, die Wirklichkeit weitgehenden verschweigenden „Verfassungsschutzberichte“ könnten weitergehende Forderungen wie etwa die Einführung des Systems der Präsidialdemokratie (etwa in Form der republikanisch-demokratischen Version der Bismarckschen Reichsverfassung) zur Sicherstellung der politischen Freiheit sichernden und der Sachgerechtigkeit des Regierungssystems besser entsprechenden Gewaltenteilungsprinzips vermieden werden.

Da diese zu überwindenden verfassungsrechtlichen Defizite letztlich darauf zielen, eine politische Rechte zu verhindern, da in der Verfassungswirklichkeit der freiheitlichen Bundesrepublik nur links und Mitte geduldet werden soll, erfordert die reale Verwirklichung des Gewaltenteilungsprinzip die Etablierung des Links-Rechts-Antagonismus einer normalen westlichen, d.h. einer (wirklich) liberalen und damit freien Demokratie. Kann dies in der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht werden?

S. dazu die neueste Veröffentlichung des Verfassers:



[Konsensdemokratie. Die Kosten der politischen Mitte](#) von Josef Schüßlburner von Edition Antaios (Gebundene Ausgabe - 1. Oktober 2010)

[Neu kaufen](#): EUR 8,50