

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 235

Erosion von Demokratie und Rechtsstaat?

Beiträge auf der 17. Speyerer Demokratietagung vom
26. bis 27. Oktober 2017 an der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

HANS HERBERT VON ARNIM (Hrsg.)

Erosion von Demokratie und Rechtsstaat?

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 235

Erosion von Demokratie und Rechtsstaat?

Beiträge auf der 17. Speyerer Demokratietagung vom
26. bis 27. Oktober 2017 an der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH

Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-15536-1 (Print)

ISBN 978-3-428-55536-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85536-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die 17. Speyerer Demokratietagung war dem Thema *Erosion von Demokratie und Rechtsstaat?* gewidmet. Zur „Demokratie“ gehören Volkssouveränität, Wahlen, direkte Demokratie, kurz: Bürgerpartizipation an der politischen Willensbildung, oder – mit Abraham Lincoln – Herrschaft *durch* das Volk. Offenbar hat sich in den letzten Jahren immer mehr das Gefühl verbreitet, dass die Bürger wenig zu sagen haben und Politik über ihre Köpfe hinweg gemacht werde. Unter „Rechtsstaat“ sind Gewaltenteilung, Grundrechte, unabhängige Kontrolleure wie Gerichte, Zentralbanken, Rechnungshöfe zu verstehen. Die materiellen Stichworte sind inhaltliche Richtigkeit, sprich: Gerechtigkeit und Gemeinwohl, also Herrschaft *für* das Volk.

Die Erosionsgefahr wurde durch grundlegende faktische Entwicklungen sozusagen aktualisiert, die die politischen Koordinaten neu ausgerichtet und damit die Politik in Deutschland und in Europa wesentlich beeinflusst haben. Hier sind zu nennen der Brexit im Juni 2016 und der Flüchtlingsstrom besonders im Herbst 2015. Auch hat in der deutschen Innenpolitik das In-die-linke-Mitte-Rücken der CDU unter Angela Merkel die Volksparteien, besonders die SPD, geschwächt. Die Fortsetzung der großen Koalition nach der Bundestagswahl 2017 wurde dadurch sehr erschwert. Andererseits erhielten die kleineren Parteien Auftrieb. Insbesondere die großzügige Flüchtlingspolitik der Regierung hatte für die AfD, die nach der Trennung von ihrem Vorsitzenden darnieder lag, wie eine politische Reanimationskur gewirkt.

Angesichts des Zusammenrückens der Volksparteien kann der Bürger aber kaum noch mit dem Stimmzettel gute Politik belohnen und schlechte bestrafen, was letztlich die Essenz der Demokratie ausmacht – es sei denn, er wendet sich den Konkurrenten der Volksparteien zu.

Dementsprechend geht es in mehreren Texten dieses Bandes um ein „Zu wenig an Demokratie“, weil politische Entscheidungen dem Volk oder seiner Vertretung, dem Parlament, entzogen oder vorenthalten werden.

So etwa durch die Europäische Zentralbank, die die politische Macht usurpiert habe, wie Hans-Werner Sinn ihr in seinem Vortrag vorhielt. Leider konnte er die schriftliche Fassung nicht rechtzeitig für den Tagungsband fertigstellen, hat aber freundlicherweise seinen jüngsten Vortrag über den Brexit zur Verfügung gestellt. Darin beschreibt er das unerhörte Gewicht des Austritts Großbritanniens aus der EU, der gemessen an der Wirtschaftskraft dem Austritt der 19 kleinsten

von 28 Mitgliedern gleichkommt, und die gravierenden Auswirkungen gerade für Deutschland.

So etwa durch die Gerichte, die die Gesetze und die Verfassung nicht *aus-*legten, sondern ihnen etwas *unterlegten* (Bernd Rüthers). Man fühlt sich an das Goethe-Wort erinnert: „Im Auslegen seid frisch und munter. Legt ihrs nicht aus, so legt was unter.“ Krasse Beispiele für die Machtergreifung der Verfassungsgerichte sind grundlegende Urteile des EuGH und neuerdings das Urteil des Hamburger Verfassungsgerichts zur direkten Demokratie.

So etwa durch Regierungen und ihre Chefs im Wege der Präsidialisierung (Thomas Poguntke), so dass dem Parlament nur die formale Absegnung längst getroffener Entscheidungen bleibt.

Ein Bereich, in dem Parlament, Regierung und Verwaltung von den Ereignissen überrollt wurden, stellt die Flüchtlingswelle im Herbst 2015 dar, deren Vorgesichte und Ablauf Robin Alexander wohl recherchiert beschreibt.

Wolfgang Weiß behandelt die Wirkungsweise von Freihandelsabkommen sowie gewisse Gefahren für Demokratie und Rechtsstaat und zeigt verfassungsrechtliche Lösungsmöglichkeiten auf.

Jens Gnisa, Vorsitzender des deutschen Richterbundes, gibt einen umfassenden Überblick über aktuelle Gefahren für Rechtsstaat und Demokratie und stellt zahlreiche Reformvorschläge zur Diskussion. Gelegentlich entsteht in der Tat der Eindruck, der Rechtsstaat nehme es im Kleinen sehr genau, während Rechtsbrüche im Großen ungeahndet blieben.

Werner Patzelt und Frank Decker behandeln das Thema direkte Demokratie auf Bundesebene in seinen verschiedenen Aspekten durchaus kontrovers. Ihre Analysen erscheinen auch vor dem Hintergrund der jüngsten Koalitionsvereinbarung von Union und SPD von Interesse, die die Einsetzung einer einschlägigen Sachverständigenkommission vorsieht.

Joachim Behnke analysiert das undurchsichtige Bundestagswahlrecht, auch am Beispiel der Wahl vom 24. September 2017, das mit seinen Überhang- und Ausgleichsmandaten zu einer gewaltigen Aufblähung des Bundestags, gerade an Listenmandaten, geführt hat, und unterbreitet einen Reformvorschlag.

Sven Giegold gibt in der Niederschrift seines frei gehaltenen Vortrags einen erfahrungsgesättigten Überblick über Licht- und Schattenseiten der Europäischen Union aus Sicht des Brüsseler Abgeordneten.

Insgesamt kann man feststellen, dass die Themen immer noch höchst aktuell sind. Mit den meisten wird sich die Politik auch in den nächsten Jahren zu beschäftigen haben.

Allerdings: Überwiegend geht es nicht um Inhalte der Politik, sondern um die Struktur der politischen Willensbildung selbst, um die angemessene Regelung

der Regeln der Macht. Und darüber entscheidet die Politik in eigener Sache. Das erschwert Veränderungen zum Besseren und schürt Skepsis, ob und inwieweit hier Reformen vorankommen. Beim Wahlrecht wird das Problem der Entscheidung in eigener Sache besonders akut. Zur Eindämmung der übergroßen Zahl der (Listen-)Mandate kommt noch die Frage der Verlängerung der Wahlperiode auf 5 Jahre hinzu, ferner die Frage der voraussetzungslosen Briefwahl und der Doppelt-Wahl von Zwei- oder Mehrstaatlern.

Auch die Frage der Einführung und Ausgestaltung der direkten Demokratie auf Bundesebene stellt letztlich eine Entscheidung in eigener Sache dar. Dies wird besonders deutlich, wenn gleichzeitig die Wahlperiode des Bundestags verlängert werden sollte, wie die Fraktionen noch kurz vor der Bundestagswahl 2017 angekündigt hatten.

Bei der Vorbereitung der Tagung und dieses Bandes hat mir Herr Dipl.-Volkswirt Andrei Király wertvolle Hilfe geleistet.

Speyer, im April 2018

Hans Herbert von Arnim

Inhaltsverzeichnis

<i>Hans-Werner Sinn</i>	
Brexit, Deutschland und die Zukunft der Europäischen Union	11
<i>Wolfgang Weiß</i>	
Kann Freihandel Demokratie und Rechtsstaat gefährden? Zu den (unions-) verfassungsrechtlichen Anforderungen der parlamentarischen Begleitung von Regelsetzung durch Vertragsgremien	21
<i>Jens Gnisa</i>	
Gefahren für Rechtsstaat und Demokratie in Europa	71
<i>Werner J. Patzelt</i>	
Mehr „direkte“ Demokratie! Aber was und wofür?	81
<i>Frank Decker</i>	
Direkte Demokratie – aber wie und wofür?	109
<i>Bernd Rüthers</i>	
Judex legibus absolutus? Erosion des Rechtsstaats?	127
<i>Robin Alexander</i>	
Die Flüchtlingskrise – wie es dazu kam	147
<i>Joachim Behnke</i>	
Das neue Wahlgesetz von 2013 im zweiten Test der Bundestagswahl von 2017 – nicht bestanden: Die dringende Notwendigkeit einer Reform	157
<i>Thomas Poguntke</i>	
Präsidentialisierung: Entmachtung des Parlaments?	189
<i>Sven Giegold</i>	
Das Europäische Parlament zwischen Zerrbild und Realität	203
Verzeichnis der Autoren	221

Brexit, Deutschland und die Zukunft der Europäischen Union¹

Hans-Werner Sinn

Reisende solle man ziehen lassen. So hört man es achselzuckend aus deutschen Regierungskreisen. Der Brexit wird kommunikativ als ein Ereignis von minderer Bedeutung dargestellt. Schade zwar, aber auch kein Beinbruch.

Diese Position ist entweder naiv, oder sie soll beschwichtigen. Großbritannien ist nicht nur eine von zwei Nuklearmächten der EU, sondern die zweitgrößte Volkswirtschaft Europas. Gemessen an der Wirtschaftskraft ist der Brexit gleichbedeutend mit dem simultanen Austritt von 19 von 28 EU-Ländern. Der Austritt ist ein größerer, ja katastrophaler Unfall in der Geschichte Europas. Er zerstört die Nachkriegsordnung und lässt eine lädierte EU zurück.

Ich erinnere mich noch gut, als der Elysée-Vertrag, der deutsch-französische Freundschaftsvertrag, im Jahr 1963 beschlossen wurde. Der französische Präsident De Gaulle zog über die deutschen Marktplätze und hielt flammende Reden. Im Fernsehen richtete er in makellosem Deutsch einen Appell an die Deutschen, um sie für das Vorhaben zu gewinnen. Die Briten wollte er freilich nicht dabei haben.

Die Atlantiker in der deutschen Regierung unter Leitung des damaligen Außenministers Gerhard Schröder und des Wirtschaftsministers Ludwig Erhard waren deshalb skeptisch. Sie überzeugten den Bundestag gegen den Willen Adenauers, der sein Amt bald darauf verlor, dem Freundschaftsvertrag eine Präambel vorzuschalten, in dem zwar der Wille zur Freundschaft mit Frankreich bekräftigt, doch auch erklärt wurde, dass man die Briten in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft aufnehmen wolle.

Als De Gaulle davon erfuhr, kochte er. Er blockierte die britischen Beitrittsge-
suche der Jahre 1963 und 1967 mit seinem Veto und praktizierte eine Politik des
leeren Stuhls, um Frankreichs Interessen durchzusetzen. Erst 1973, nach seinem
Tode, gelang es den Atlantikern in Deutschland und Nordeuropa, Großbritannien
in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu holen. Ein wesentliches Ziel der
deutschen Nachkriegspolitik war erreicht. Mit dem Beitritt Großbritanniens wur-

¹ Deutsche Niederschrift eines am 23. Januar 2018 beim *Forum on Geopolitics* an der Universität Cambridge (Brendan Simms und Sir Andrew Cook) frei gehaltenen Vortrags in englischer Sprache. Auch erschienen in der FAZ vom 23. 2. 2018, S. 20.

de der Schutz der NATO glaubhafter, eine einseitige Abhängigkeit von Frankreich wurde vermieden, und unter dem Schutz der weltläufigen Briten, die den Freihandel mit den Ländern ihres ehemaligen Weltreichs in der EU erfolgreich verteidigten, gelang es der deutschen Industrie, die Weltmärkte zu erobern.

Auch im Vereinigten Königreich selbst gab es freilich nicht nur Zustimmung. So strengte die Labour-Partei im Jahr 1975 eine Volksabstimmung über den Verbleib in der EWG an. Dass die Abstimmung nicht zum Wiederaustritt des Vereinigten Königreichs führte, lag nicht zuletzt auch an den Interventionen der deutschen Bundesregierung. So hatte Helmut Schmidt im November 1974 eine viel beachtete Rede in prächtigem Englisch auf dem Parteitag der EU-skeptischen Labour-Partei gehalten, um die Genossen von der Notwendigkeit des Verbleibs zu überzeugen.

Ähnlich energische Aktionen wie sie damals bei De Gaulle auf der Einen und den deutschen Atlantikern auf der anderen Seite beobachtet werden konnten, sind mir vor der Brexit-Entscheidung bei der deutschen Bundesregierung nicht aufgefallen. Ja, als Cameron zur Vermeidung des Brexit eine Verlängerung der Zeit bis zur Inklusion der EU-Migranten in das Sozialsystem des jeweiligen Gastlandes verlangte, um seine Landsleute vom Verbleib in der EU zu überzeugen, ließ man ihn abblitzen. Die Regelung, die die EU Cameron angeboten hatte und die auch die Kanzlerin unterstützte, war wertlos, weil sie nach einer Übergangszeit alsbald wieder auslaufen sollte. Cameron kam von den Treffen mit leeren Händen zurück und hatte wenig Substanz für einen positiven Ausgang des Referendums anzubieten. Er hat sich später über die mangelnde Unterstützung durch die Kanzlerin beklagt.

Warum wurde die deutsche Kanzlerin nicht aktiv? Hatte sie keine Zeit, sich dem Thema zu widmen? Oder war sie nicht handlungsfähig, weil sie sich bei der Flüchtlingspolitik verfahren hatte und nun Frankreich nicht verprellen wollte, auf dessen Unterstützung sie bei der Umsetzung einer Quotenregelung angewiesen war?

Zu der Austrittsentscheidung trug das Migrationsthema auch auf anderem Wege bei. UKIP hat nämlich unter Verweis auf die kampierenden Flüchtlinge vor dem Eingang des Tunnels von Calais davor gewarnt, dass ein Teil der Flüchtlinge, die damals nach Deutschland drängten, auch nach Großbritannien kommen werde, sei es auf illegalem Wege, sei es durch das von Deutschland angestrebte Quotenverfahren. Bei den Exit-Polls, den Umfragen, die das Befragungsinstitut YouGov direkt nach dem Verlassen der Wahlkabinen am 26. Juni durchführte, wurde das Migrationsthema von den *Brexiters* tatsächlich fünf Mal so häufig genannt wie das nächstwichtigste Thema, Arbeitsplätze und Investitionen. Insofern trägt die deutsche Regierung eine doppelte Mitverantwortung für die Entscheidung.

I. Nicht nur Verlierer

Deutschland ist für Großbritannien der zweitgrößte Exportmarkt, und die EU als Ganze ist sogar Großbritanniens wichtigster Exportmarkt. Eine Einschränkung des Handels würde Großbritannien empfindlich treffen und dem Land erhebliche Wohlfahrtsverluste bescheren. Besonders große Verluste sind beim Handel mit Finanzdienstleistungen zu erwarten, denn die werden sicherlich in besonderem Maße eingeschränkt werden, schon weil die EU es nicht zulassen wird, dass sie Institutionen, von denen systemische Risiken auf ihr Territorium ausgehen, nicht selbst kontrollieren kann.

Wenn der Dienstleistungshandel eingeschränkt wird, wird die City of London ihre Funktion als *Hub*, als Umschlagsplatz für die Transaktionen des europäischen Finanzmarktes verlieren. Allein schon an der Clearing-Funktionen im Derivate-Handel hängen zehntausende von Arbeitsplätzen. Aber auch die ganz normalen Arbitrage-Geschäfte der Banken, bei denen Ersparnisse eingesammelt und an Kreditnehmer in ganz Europa weitergeleitet werden, sowie das Versicherungswesen bieten direkt Hundertausenden und indirekt Millionen von Menschen Arbeit und Brot. Der Wertschöpfungsanteil der Finanz- und Versicherungsbranche ist in Großbritannien mit 6,5% des BIP fast doppelt so groß wie in Deutschland.

Der Austritt erzeugt in Großbritannien aber nicht nur Verlierer. Gewinner könnten die alten Industriegebiete sein. Diese Gebiete hatten durch die Aufwertung des Pfunds, die selbst auf die wachsende Attraktivität der Finanzdienstleistungen der *City* zurückzuführen war, ihre Wettbewerbsfähigkeit verloren und könnten mit der Zurückdrängung der *City* nun wieder hochkommen. Auf dem Weg über eine Normalisierung des Pfundkurses erhalten die alten Industriegebiete mit neuen stofflichen und digitalen Produkten neue Chancen.

In der Sprache der Ökonomen liegt dieser neue Vorteil darin, dass Großbritannien von der sogenannten „holländischen Krankheit“ geheilt wird. In den 1960er Jahren hatte Holland Gas gefunden, dessen Verkauf in die Welt zu einer Aufwertung des Gulden und einem Reallohnanstieg führt, der die holländische Industrie dezimierte. Erst als in den 1980er Jahren die Gaspreise wieder fielen und die Gasproduktion zurückging, erholte sich das Land wieder. Auch Norwegen leidet unter der Holländischen Krankheit, denn wegen des Verkaufs seiner Ressourcen hat es die höchsten Lohnkosten der ganzen Welt mit der Folge, dass man ein verarbeitendes Gewerbe dort vergeblich sucht. Was für Norwegen das Öl und für Holland das Gas ist, sind für Großbritannien die Produkte der *City*. So gesehen folgten die Wähler aus den alten Industriegebieten nicht nur irgendwelchen populistischen Rattenfängern, wenn sie sich gegen das Londoner Establishment auflehnten, sondern entschieden sich für eine Strategie, die ihnen persönlich Vorteile bringen kann. Das heißt nicht, dass diese Vorteile die Nachteile der *City* aufwiegen, es heißt nur, dass es sie gibt.