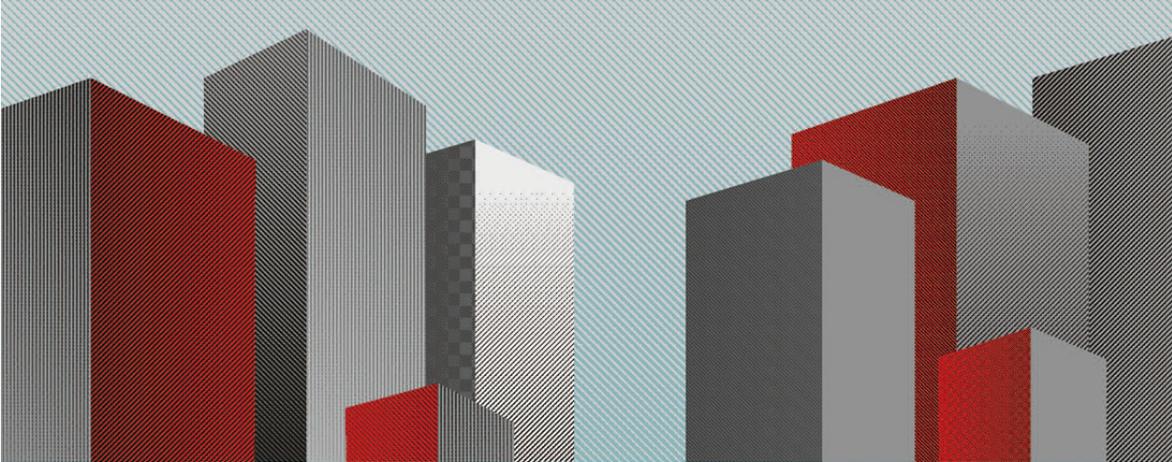


Beat Kappeler  
**Der Superstaat**  
**Von Bürokratie und**  
**Parteizentralen und wie**  
**man den schlanken**  
**Staat zurückgewinnt**

**NZZ LIBRO E-Book**

NZZ LIBRO



Beat Kappeler  
**Der Superstaat**  
Von Bürokratie und  
Parteizentralen und wie  
man den schlanken  
Staat zurückgewinnt

NZZ LIBRO **E-Book**

NZZ LIBRO

# **DER SUPERSTAAT**

---

**Von Bürokratie und Parteizentralen - und wie  
man den schlanken Staat zurückgewinnt**

**BEAT KAPPELER**

NZZ Libro

## 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.

© 2020 NZZ Libro, Schwabe Verlagsgruppe AG, Basel. Der Text des E-Books folgt der gedruckten 1. Auflage 2020 (ISBN 978-3-907291-10-8)

Lektorat: Christoph Meyer, Basel  
Umschlag: Icona, Basel  
Gestaltung, Satz: Marianne Otte, Konstanz  
Datenkonvertierung: CPI books GmbH, Leck

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werks oder von Teilen dieses Werks ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN E-Book 978-3-907291-11-5

[www.nzz-libro.ch](http://www.nzz-libro.ch)

NZZ Libro ist ein Imprint der Schwabe Verlagsgruppe AG.

# INHALTSVERZEICHNIS

---

## **EINLEITUNG**

Das Ärgernis - und das Vorgehen dieses Buchs  
Werft die Staatskundebücher weg, es ist alles anders  
Drei Thesen zur Sache

## **ERSTER TEIL: DIE ANALYSE - SO GING DIE FREIHEIT VERLOREN**

### **KAPITEL 1 FESSELN DER FREIHEIT IM NATIONALSTAAT**

Die Gewaltenteilung ist abgeschafft  
Wenn die Gewaltenteilung lebt - USA, Schweiz  
Berufsparlamentarier - abhängig von Parteizentrale  
Wenn die Parteizentralen die Kandidaten der Legislative  
auswählen  
Die Parteizentrale ernennt Minister  
Innerparteiliche Demokratie?  
Staatsmacht ohne den Segen der Völker - auch in der  
Geschichte

### **KAPITEL 2 DIE FESSELN IN DER EUROPÄISCHEN UNION: MACHT VON OBEN**

Minister regieren im Rat die EU – Parlamente zu Hause  
müssen nicken

Die EU-Kommission

Einstimmigkeit im Rat der EU in der Theorie

... und in der Praxis

Das «Spiel über die Bande»

Braucht es noch Beweise?

Das Duopol der Macht: Frankreich und Deutschland

Binnenmarkt als Rasenmäher oder als Wettbewerb der  
Lösungen?

Der Europäische Gerichtshof (EuGH): ein Gleichrichter  
von oben – ohne Volk, Parlamente, Regierungen

Der Euro als unwiderrufliche Fessel durch Macht

Die Westafrikaner – gefesselt am Euro und zur  
Auswanderung gezwungen

Die Währungsunion – geboren aus Tricks und Kniffen

Das Top: Angestellte Funktionäre schaffen den EU-  
Vertrag ab

Die Europäische Zentralbank (EZB) sprengt ihre eigenen  
Fesseln

«Unwiderruflich», «alternativlos» – der Euro und seine  
Krisen

### **KAPITEL 3**

## **STAATSBUDGET UND NOTENBANKEN ZENTRALISIEREN DEN SUPERSTAAT ÜBERALL**

J.M. Keynes baute den Superstaat auf – Defizite als  
Machtzuwachs

«Kapital» ist nicht Kapital, Österreichische Schule gegen  
Keynes

Die Notenbanken erfanden die «monetisierte  
Fiskalpolitik»

Die Notenbanken ermächtigten sich selbst zum  
Superstaat

Das kann uns passieren - monetäre Implosion

Die USA, dank Clearing ein Imperium

Superstaat ist Steuerstaat

Die Medien - Komplizen, Claqueure, Profiteure des  
Superstaats

#### **KAPITEL 4**

### **DIE FESSELN DES INTERNATIONALEN SUPERSTAATS UND SEIN «MISSION CREEP»**

Die korrosive Frage an den internationalen Superstaat

#### **KAPITEL 5**

### **DER VOLLZUG SCHNÜRT DIE FESSELN - DIE BÜROKRATIE**

Das «zweiseitige Monopol»: Parlament und Verwaltung

Heere der Bürokratie

Die barocken Wucherungen der Bürokratie

Das Büro

Die Sitzung

Die Bürokratie multipliziert sich bei den Adressaten

Puder und Perücken damals, Papier heute

#### **KAPITEL 6**

### **RÜCKBLICK UND AUSBLICK AUF EIN «AUGUSTEISCHES ZEITALTER» ALS HORRORSHOW**

Die Abstrakte Lehre von der Macht und ihrem Scheitern

Die Freiheit scheiterte oft in der Geschichte

Schachmatt: Die Verklüderung öffentlicher Finanzen  
bringt den Untergang

Es geht lange und ohne Aufsehen, bis die Freiheit  
entgleitet

Diktaturen und ihr unheimlicher Kitt

Chinas meritokratische Diktatur

Die neuen Netze - Techno-Superstaat oder neue  
Freiheiten?

## **ZWEITER TEIL: WEGE ZUR FREIHEIT**

### **KAPITEL 7 DIE MACHT DEM BÜRGER - ALS WÄHLER**

Ein erstes Mittel - die Wähler bestimmen die Listen

Zweites Mittel: Vertrauen ist gut, aber die Regierung soll  
gehorsam

Drittes Mittel: Volksabstimmungen

Viertes Mittel: hybride Entscheidmechanismen

Das Los werfen

Einstimmigkeit

Das Proporzsystem

Zynismus - einfach so laufen lassen?

Freiheit beginnt im Kopf

### **KAPITEL 8 DIE MACHT DEM BÜRGER - GEGEN DIE BÜROKRATIE ZIVILER UNGEHORSAM**

Gewaltenteilung gilt auch für die Gerichte

**KAPITEL 9**  
**DEN SUPERSTAAT RÜCKBAUEN**

Selbstbindung der Parlamente mit Verfahrensregeln

Das «roll-back» überbordender Leistungen und  
Kreuzkompromisse

Das Ende monetärer Frivolität

Die Wende beginnt in den Köpfen - und kommt nach der  
Krise: die intellektuelle Lufthoheit gewinnen

**ANHANG**

**ANMERKUNGEN**

# EINLEITUNG

---

## **Das Ärgernis - und das Vorgehen dieses Buchs**

Die parlamentarischen Demokratien Europas sind vermachtet, sie kennen die Gewaltenteilung nicht mehr und scheffeln die Macht den Parteizentralen, den Regierungen und EU-Gremien, den Funktionären internationaler Organe, der Bürokratie und den Notenbanken zu. Die Macht wird von oben nach unten durchgedrückt, anstatt von unten nach oben übertragen. Die Wähler sind empört, die Politik verliert ihr Ansehen, Protestparteien steigen auf, die Nationen werden unregierbar.

Der Staat vor 50, vor 70 Jahren war schmaler, regelte wenig, nahm und gab wenig. Zwar sind die Ansprüche an Technik, Infrastrukturen heute gestiegen, doch können Bürger, Private, Firmen diese dank der Netze, dank der Informationstechnik auch viel eher selbst steuern. Und heute sind alle (alle!) Bürger doppelt so reich wie damals. Es könnte also anders sein als heute. Denn:

### **WERFT DIE STAATSKUNDEBÜCHER WEG, ES IST ALLES ANDERS. NÄMLICH SO:**

- Kanzlerin Merkel lässt 2015 in alleiniger Regie die Zuwanderung von Hunderttausenden zu.
- Präsident Macron verkündet im Alleingang am Fernsehen im Dezember 2018 mit niemandem abgesprochene Milliardengeschenke ans rebellierende Volk - und das

Parlament muss sie dringend, ohne Diskussion vor Ende 2018 billigen.

- Die italienische Regierung der zwei populistischen Parteien einigt sich nach langem Gezerre kurz vor Jahresende 2018 mit der EU über das Budget, und das Parlament muss es vor Jahresende ohne Diskussion genehmigen.
- Das britische Parlament bekommt Ende 2018 unbefriedigende Vorschläge zum Austritt aus der EU (Brexit) und muss entweder die Regierung stürzen, sich damit selbst auflösen, oder die Regierung macht damit weiter. Die Regierungschefin rief eine Vertrauensabstimmung aus, und die Rebellen ihrer eigenen Partei mussten kuschen.
- Der folgende Premierminister Boris Johnson verlor eine Abstimmung und schloss umgehend 21 Rebellen aus seiner Partei aus, nahm ihnen damit die Möglichkeit einer Kandidatur in der Partei bei der von ihm angesetzten Neuwahl. Alle, die sich nicht mit der Partei arrangierten, verloren ihren Sitz in dieser Wahl.
- Der Deutsche Bundestag hat seinerzeit die Milliardenhilfen an Irland, Griechenland, Zypern, an Spaniens Banken über den Hilfsfonds ESM widerwillig, aber ohne Alternative billigen müssen.
- In allen diesen Ländern - und den anderen - werden Parlamentarier der Regierungsseite wie der Opposition gezwungen, gemäss der Parteilinie zu stimmen. Sonst riskieren sie die Neuwahl, und zu dieser müssen sie auf einem von den Parteispitzen zugeteilten schlechten Listenplatz oder in einem Wahlkreis antreten, in dem sie chancenlos sind. Die Gewaltenteilung ist aufgehoben.
- Die Beschlüsse der EU-Gipfel von Europäischem Rat (Rat der Staats- und Regierungschefs) und Rat der EU

(Ministerrat) können daher in den nationalen Parlamenten nicht bestritten werden, sondern werden auf nationaler Ebene mit Druck durchgewinkt. Die Macht verläuft von oben nach unten.

- Die Entscheide der EU-Kommission, die Entscheide des Europäischen Gerichtshofs, der EZB empören oft Mitgliedländer und das breite Publikum, aber nur einstimmige und daher unwahrscheinliche EU-Gipfelbeschlüsse könnten die Verträge in solchen Punkten ändern. Die EU ist erstarrt, nicht rückbaufähig, wenn sich die Umstände ändern.
- Schliesslich zeigte die Corona-Krise 2020, dass die Regierungen enorme Notstandskompetenzen haben oder sich nehmen. Das mag vor dem Unbekannten, Neuen nachvollziehbar gewesen sein. Gut daran war, dass allein in Europa ein Dutzend verschiedene Methoden angewandt wurden, nicht eine europäische, einheitliche, die ja verheerend falsch gewesen sein könnte. Die Nationen lernten so voneinander, ihre Bürger konnten vergleichen.
- Die ausführende Verwaltung aller Ebenen mutierte seit 1945 zu einer allumfassenden Bürokratie - gegen die Bürger. Tausend Regeln herrschen und werden befolgt: Der Superstaat oben setzt auf den Ameisenstaat unten.
- Internationale Organisationen praktizieren die «dynamische Fortentwicklung des Völkerrechts», also über die ursprünglichen Abmachungen ihrer Mitgliedstaaten hinaus. Damit herrschen die Funktionäre, die Expertengremien. Die souveränen Nationen stehen unter Gefolgszwang.
- Die Notenbanken der westlichen Welt stützen die überschuldeten Staaten nach der Finanzkrise, drücken die Zinsen, schöpfen beliebig Geld, alles ohne gesetzliche

Ermächtigung und ohne Einhaltung von ursprünglichen Abmachungen.

Auf allen Ebenen steckt hinter der politischen Routine ein jeweils ausgeklügeltes Machtprogramm, wurden Schraubstellen und Fesseln ausgelegt, welche die Regierungen stärken, und diese werden von den Parteien gestellt. Die Parteiführungen regieren.

Die Ohnmacht des Volks, der Legislativen bricht sich neuerdings in lauten Protesten Bahn, im Verdrängen traditioneller Parteien durch neue Parteien, in Protestwahlen. Schon sind die meisten sozialdemokratischen Parteien zu Splittergruppen geworden, schon hängen manche Regierungen von der ausdrücklichen oder stillschweigenden Duldung der Protestparteien ab. Die politischen Landschaften des Kontinents zerbröckeln, ein erstes Land tritt aus der EU aus, mehrere EU-Politiken funktionieren kaum noch - Schengen-Abkommen, Dublin-Abkommen, die früher gewohnten Geldmengen und Zinsen; die Schulden nehmen öffentlich und privat überhand.

Diese Klagen sind nur skizzenhaft formuliert. Hier gehen wir den Fesseln und der Vermachtung nach, national, europäisch, international. Wir entdecken, dass Demokratie überhaupt nicht läuft, wie Montesquieu oder die Verfassungsgeber nach dem Zweiten Weltkrieg das vorsahen. Auch nicht, wie sich die Politik selbst in Medien und bei Wahlen darstellt. Tief in der politischen Mechanik sind die Räder ausgewechselt, blockiert, oder sie laufen gegen die Völker.

### **DREI THESEN ZUR SACHE**

Die Gewaltenteilung ist ausgehebelt zugunsten der Zentralen in Regierung und Parteien. Doch das Parlament soll die Regierung und die Gerichte bestimmen, sie wählen, die Gesetze machen. Das Parlament soll nicht nur allerletzter Nothebel sein, mit dem die Bürger hin und wieder in Protestwahlen die Equipen auswechseln.

## 2

Die westlichen Nationen sind einem zentralisierenden Superstaat verfallen - durch die Regierungsübermacht, durch die umfassende Bürokratie, durch die enormen Steuern, Eingriffe, Kontrollen. Doch ein Rückbau zur Freiheit ist möglich, mit Kniffen gegen Kniffe und Knuten.

## 3

Der nationale und übernationale Superstaat fügte im Wahn «Sicherheit vor Freiheit» die Fesseln schleichend zusammen, über Jahrzehnte, von Fall zu Fall. Aber deren Summe erdrückt uns, und nur durch Widerstand im System selbst können wir sie loswerden - frech, liberal, libertär, leicht anarchistisch. Dabei müssen Analyse und Gegenmassnahmen auf die Interessen im Spiel eingehen, nicht auf unverbindliche Selbstdarstellungen der Politik von «Allgemeininteresse» und Visionen, Zielen der Gesellschaft (dabei stützen wir uns auf die Public Choice Theory, die ökonomische Theorie der Politik).

Freiheit nimmt keinen geschichtlich geraden Weg von wenig zu immer mehr, wie wir uns das heute einreden. Vielmehr fielen ganze Völker, Reiche zurück: die Römische Republik, die Freien der Völkerwanderung, die Bauern des Spätmittelalters in fast ganz Europa, die Zwischenkriegszeit des 20. Jahrhunderts durch Kommunismus, Korporatismus und Faschismus - und

unsere Zeit durch grossflächige Zentralstaaten und ihre Bürokratisierung.

Können wir die Freiheit zurückgewinnen? Manche finden, das westliche, freiheitliche System untergrabe mit der Zeit selbst seine Voraussetzungen. Es neige seinem Ende zu, zwangsläufig, oder es könne zumindest die gesellschaftlichen Voraussetzungen seines Gedeihens nicht selbst schaffen (Wilhelm Röpke, Mancur Olson, Ernst-Wolfgang Böckenförde). Andere sind optimistischer, gerade der Markt zwingt uns immer wieder, auf andere einzugehen, deren Freiheit zu respektieren (Friedrich A. Hayek). Das sind eher konservative Stimmen. Linke Theoretiker sagen seit je, die üblichen Mächtigen schnallen sich den Staat an, um zu herrschen. Beide Lager müssen folgern: also weniger Staat.

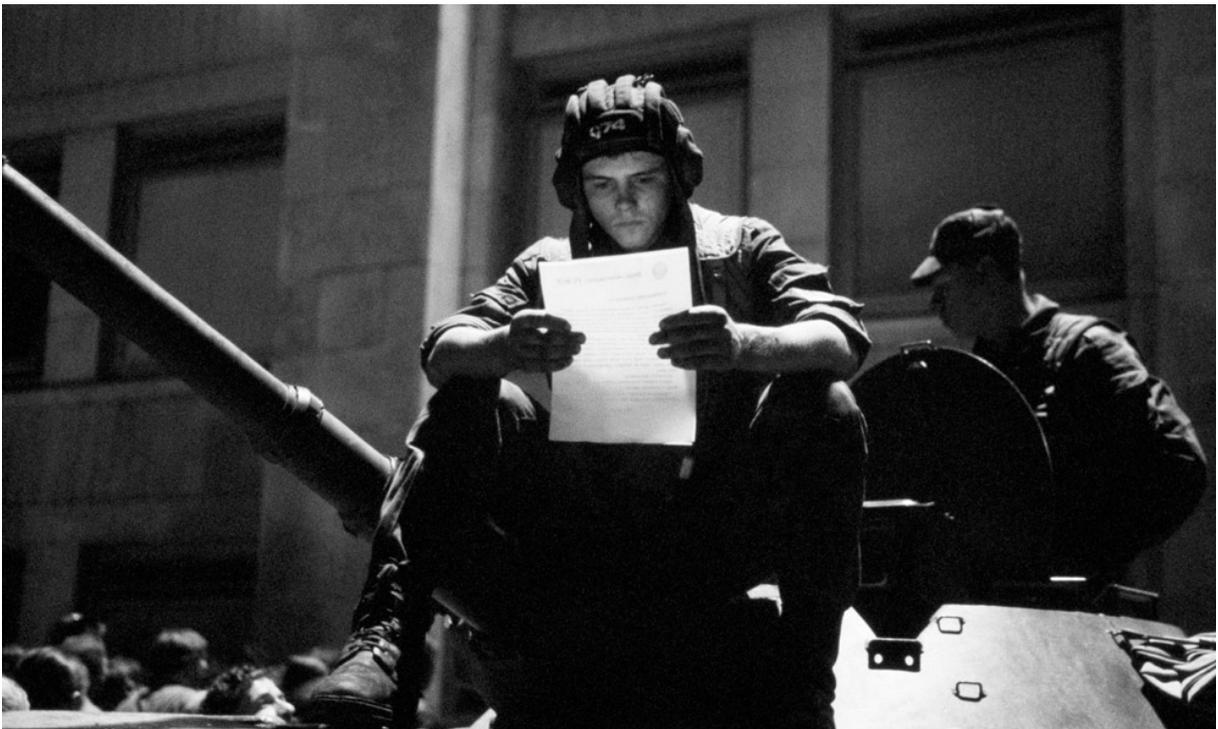


Bild 1: Panzersoldat. Foto: KEYSTONE / MAGNUM PHOTOS / Gueorgui Pinkhassov.

Ein Bild gibt Hoffnung: 1991 putschten ewiggestrige Funktionäre in Moskau gegen die neuen Freiheiten des Präsidenten Gorbatschow. Dieser Panzersoldat kannte nur das unfreie Sowjetsystem und militärische Disziplin. Er liest auf seinem Panzer an jenem Schicksalstag ein Flugblatt gegen die Putschisten - die Truppe solle ihnen nicht gehorchen.

Wir wissen, was folgte: Weil diese jungen Leute und ihre Kommandeure instinktiv wussten, was Freiheit ist, und ihnen diese wichtig war, griffen sie nicht ein. Der Putsch misslang. Sogar ein diktatorisches System konnte auch nach 70 Jahren das Gefühl der Freiheit nicht aus den Herzen reißen. Mensch sein heißt, frei sein zu wollen, zu allen Zeiten. Deshalb greift dieses Buch mit Zuversicht nach der Freiheit, die wir an falsche Einrichtungen verloren haben.

#### ALLMACHTSSTAAT WIE IM KRIMINALFILM

Die Kriminalfilme zeigen gerne, wie bei dramatischen Wendungen des Geschehens Kolonnen von Polizeiwagen vorpreschen, sich vor dem Platz des Dramas stauen, wie schwer bewaffnete Polizisten ausschwärmen, wie der Kommissar im schwarzen Ledermantel, umgeben von jungen Männern mit Pistolenhalftern, Sonnenbrillen und Bärten, einschreitet. Einer brüllt durchs Megafon, Sirenen heulen. Die Staatsmacht schlägt zu. Die Filmemacher finden es normal, dass die Zuschauer dies normal finden.

Leider können solche Szenen auch als Abbild des bereits allmächtigen Staats gelesen werden. Schwappen die Kriminalfilme dereinst auf die Alltagswelt über? Vielleicht nicht gerade so, doch der Superstaat ist da, subtiler, aber zupackender, nicht nur im Kino.

# **ERSTER TEIL**

---

**Die Analyse - so ging die Freiheit verloren**

# KAPITEL 1

---

## **Fesseln der Freiheit im Nationalstaat**

Die Drohung, die «Vertrauensfrage» zu stellen und bei einem Nein das Parlament aufzulösen, fesselt die Stimmen der Parlamentarier an die Regierung. Zwar soll eine Regierung durch das Parlament eingesetzt und bestätigt werden, das gehört zur Gewaltenteilung. Es ist auch richtig, wenn eine Regierung sich bei Streitigkeiten im Parlament ihrer Mehrheit versichert. Doch braucht es die Auflösung? Eine Regierung kann Niederlagen im Parlament erleiden und soll dann neue Vorschläge bringen, neue Unterstützung suchen. Sie müsste auf Minderheiten, die öffentliche Meinung, innerparteiliche Widerstände eingehen. Sie müsste kreative Lösungen suchen. Dies würde die Rolle einer Regierung unter der Gewaltenteilung unterstreichen – sie führt aus, was das Parlament will. Sie sucht nach dem Widerspruch des Parlaments eine neue Lösung, bringt ein anders formuliertes Gesetz ein. Oder das Parlament formuliert gleich selbst eine solche Änderung – was es nicht in allen Regimen darf! Welch eine gestörte Gewaltenteilung!

### **DIE GEWALTENTEILUNG IST ABGESCHAFFT**

Doch wenn die Regierung oder der Staatspräsident nach einer Niederlage in der Vertrauensabstimmung das Parlament auflösen kann oder muss, dann setzt man den Parlamentariern Daumenschrauben an, damit sie zustimmen. Dies gilt auch in den Oppositionsparteien,

damit sie sich der Regierung widersetzen – der mögliche Sieg in einer dadurch ausgelösten Neuwahl verführt auch deren Parteileitungen zum Druck von oben auf ihre Parlamentarier.

Je nach Verfassung oder Usus gehen die Nationen nach einer verlorenen Vertrauensabstimmung unterschiedlich vor. Die Regierung kann selbst eine Neuwahl ausrufen, aber meistens wird das Staatsoberhaupt dies veranlassen. Was der alle paar Monate wiederholte Sturz einer Regierung nach Vertrauensabstimmungen an Schaden anrichtet, sah man in der Weimarer Republik, in der Dritten Republik Frankreichs und im Italien der Nachkriegszeit. Entweder führten diese Entscheide zu wiederholten und oft konturlosen Neubestellungen der Parlamente oder zu einem unwürdigen Postenschacher bei der Neubestellung der Ministerposten. Beides stärkte die Demokratie und das Ansehen der Politik keineswegs.

In Deutschland 1949, in Spanien 1978 wurde das «konstruktive Misstrauensvotum» eingeführt. Die Regierung kann nur gestürzt werden, wenn sich das Parlament auf einen neuen Regierungschef einigt. Doch die Zwänge gegenüber den Parlamentariern bleiben die gleichen, sie werden zur Gefolgschaft in Regierungs- wie in Oppositionsparteien gepeitscht.

So wurden beim Misstrauensvotum 1972 im Deutschen Bundestag Abmachungen getroffen, welche Mitglieder überhaupt und, wenn ja, wie zu stimmen hatten. Der SPD-Abgeordnete Günther Müller hielt sich nicht daran und wurde prompt aus der SPD-Fraktion ausgeschlossen.

Anlässlich der Debatten im Vereinigten Königreich zum Austritt aus der EU (Brexit, Frühjahr 2019) nahm die breite Öffentlichkeit ein Parlament wahr, das gar nicht dem Bild einer souveränen Legislative entsprach. Tatsächlich liegt

der Anstoss für die Gesetzgebung fast ausschliesslich bei der Regierung, sie bringt die Vorlagen ein. Nur zu Beginn jeder Session werden unter den etwa 650 Parlamentariern des Unterhauses 20 Mitglieder ausgelost, die einen Vorschlag einbringen dürfen, oder sie bekommen zehn Minuten Redezeit, um einen solchen vorzulegen. Doch wird für alle diese Vorstösse zusammen ein begrenztes Zeitfenster am Schluss anderer Debatten zugestanden, viele kommen so gar nicht zum Zug, und meist genügt der Zuruf «object» eines anderen Mitglieds für eine Verschiebung auf den Sankt-Nimmerleins-Tag.

In den Debatten um die Vorschläge der Regierung für den Brexit selbst billigte die Regierung May dann ausnahmsweise die freie Stimmabgabe zu, sonst hätte deren wiederholte Ablehnung zum Regierungsrücktritt und allenfalls zur Parlamentsauflösung geführt. Auch der Parlamentspräsident hat einen grossen Ermessensspielraum, ob er Anträge oder Wortmeldungen zulässt. Im Sommer 2019 lagen acht Varianten aus dem Unterhaus für den Brexit vor, doch der Speaker liess nur über deren vier abstimmen. Daher beschränken sich die meisten Wortmeldungen auf Fragen an Vorsitz oder Regierung. Die ganze glorreiche Parlamentsgeschichte seit der Magna Charta 1215, die schönen Rituale, die fein gedrechselten Anreden der Mitglieder täuschen nicht darüber hinweg, dass hier «top-down» herrscht.

Ausserdem verläuft die Entscheidungsfindung im britischen System ausgesprochen binär – mit Entweder-oder, ohne Zwischentöne. So verhandeln die Regierungs- und die Oppositionspartei kaum je, die stärkere Partei regiert allein. Das Unterhaus stimmt der Regierung entweder zu, oder es kommt zur Neuwahl, und so kommen fast alle Vorlagen nur von der Regierung.