

Die Verfassung muß Barrieren errichten gegen die Übermacht und die Begehrlichkeiten der Parteien

Deutschland — eine Demokratie der Funktionäre ?

Von Hans Herbert von Arnim

Die Vereinigung Deutschlands stellt das westliche politische System vor große Herausforderungen. Damit treten die bislang unterdrückten strukturellen Defizite des politischen Systems Deutschlands, die mit dem unkontrollierten „Spiel“ der Gewalten zwischen Volk und Staat verbunden sind, plötzlich ans Licht. Der Bundespräsident hat sie jetzt mit der ganzen Autorität seines Amtes und seiner Person auf die öffentliche Tagesordnung gesetzt. Das ist gut so, denn es geht um die Zukunft unseres Gemeinwesens.

Demokratie ist Regierung *durch* und zugleich Regierung *für* das Volk. Das erste betrifft die Mitwirkung des Bürgers an politischen Entscheidungen. Was alle angeht, sollen auch alle mitentscheiden, zumindest durch die Auswahl des politischen Personals. Das zweite betrifft die inhaltliche Ausgewogenheit der Entscheidungen gemessen an der sozialen Gerechtigkeit und am Gemeinwohl.

Von einer Regierung durch das Volk ist in Deutschland wenig zu bemerken. Zwar geht nach der Verheißung des Grundgesetzes „alle Staatsgewalt vom Volke aus“ und wird „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt. Dennoch sind Volksabstimmungen auf Bundesebene nicht vorgesehen — im Gegensatz zu den meisten Ländern. Und auch dort werden Finanzentscheidungen ausgenommen, die in den alten Demokratien Schweiz und Vereinigte Staaten gerade die wichtigsten Bereiche für Volksabstimmungen darstellen.

Auf der Ebene der Verfassungsgebung läßt sich das demokratische Defizit nicht leugnen. Weder war der Parlamentarische Rat, der das Grundgesetz entwarf, vom Volk für diese Aufgabe gewählt worden, noch wurde das Grundgesetz einer Volksabstimmung unterworfen. Was an demokratischer Legitimation der Staatsgewalt bleibt, sind die Wahlen.

Aber auch bei der Auswahl der Abgeordneten verflüchtigt sich der Einfluß des Volkes. Wen seine Partei auf einem „sicheren“ Listenplatz oder in einem „sicheren“ Wahlkreis nominiert hat, dem kann der Wähler nichts mehr anhaben. Wenn es zutrifft, daß in den Parteien kleine Cliquen klüngeln, wie Ute und Erwin Scheuch kürzlich publik gemacht haben, steht auch der Satz des Grundgesetzes, daß Parteien im Inneren demokratisch organisiert sein müssen, nur auf dem Papier.

Hier wird man sich allerdings vor Pauschalisierungen hüten und differenzieren müssen zwischen politischen Führungskräften („politischer Klasse“) und der Masse der Parteimitglieder. Der Allmacht der Führungsgruppen stände dann nicht nur die Ohnmacht des Volkes, sondern auch die, der Masse der Parteimitglieder gegenüber.

Diese Verkehrung demokratischer Grundvor-

stellungen ließe sich rechtfertigen, wenn Entscheidungen ohne Volk Entscheidungen für das Volk erleichtern, die Chance inhaltlicher Richtigkeit der getroffenen Entscheidungen erhöhen würden — wenn das Volk also unreif wäre und seine Repräsentanten alles besser könnten. Das aber ist nicht der Fall.

Zwar will niemand unser repräsentatives System durch direkte Demokratie ersetzen. Es besteht aber kein Grund, das Volk nach fast einem halben Jahrhundert demokratischer Bewährung und der friedlichen Revolution im Osten weiter in Unmündigkeit zu halten. Im übrigen ist auch die alte These von den angeblich negativen Erfahrungen mit Volksentscheiden in Weimar durch neue Forschungen widerlegt.

Vor allem stellen die zunehmenden Zweifel an der Problemlösungskompetenz der Parteien und unübersehbare Mißbräuche ihrer Macht ihre herrschende Stellung in Frage. Gegen die Parteien und ihre Führungsgruppen aber kommt nur ein wirksames Gegengewicht in Betracht: die Aktivierung des Volkes.

Um Defizite des politischen Systems zu orten, muß man nach der Ausgewogenheit des „Interessenkonzertes“ fragen. Der machtvolle Einfluß von

Parteien, Verbänden und Medien auf die eigentlichen Staatsorgane muß gemeinwohlkonforme Entscheidungen nicht unmöglich machen. Die These von einem solchen Gleichgewicht der Kräfte und Interessen war das Credo der sogenannten „Pluralistischen Harmonielehre“. Regierungs- und Oppositionsparteien halten sich bis zu einem gewissen Grad in Schach. Auch die Verbände bilden Gegengewichte.

Auf der anderen Seite sind nicht alle Interessen organisierbar. „Was nicht organisiert ist aber, ist ungeschützt“ (Eschenburg). Das gilt besonders für allgemeine und Zukunftsinteressen. Es begründet den Widerspruch, daß Interessen um so geringere Durchsetzungschancen haben, je mehr Menschen sie teilen. Beispiele sind die Interessen der Verbraucher, Steuerzahler und Geldwertsparer. Der Teufelskreis läßt sich allerdings durchbrechen, wenn es gelingt, ein Thema so zu „politisieren“, daß die politischen Parteien sich seiner an-

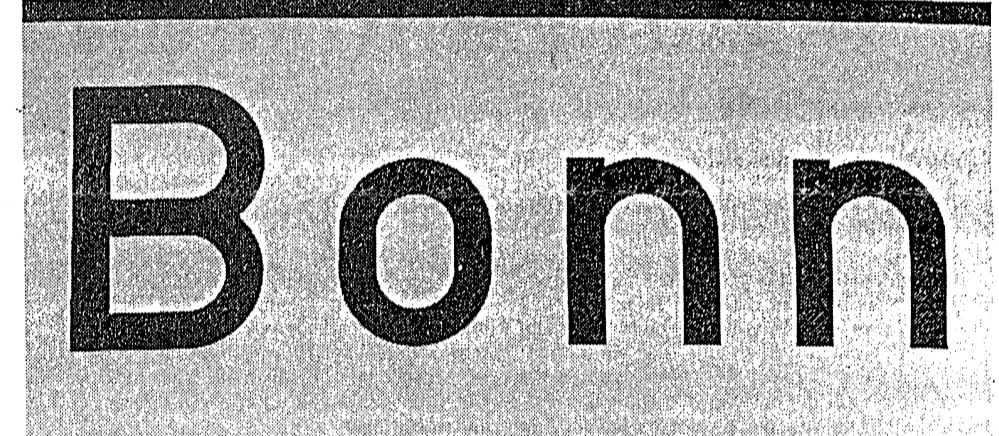
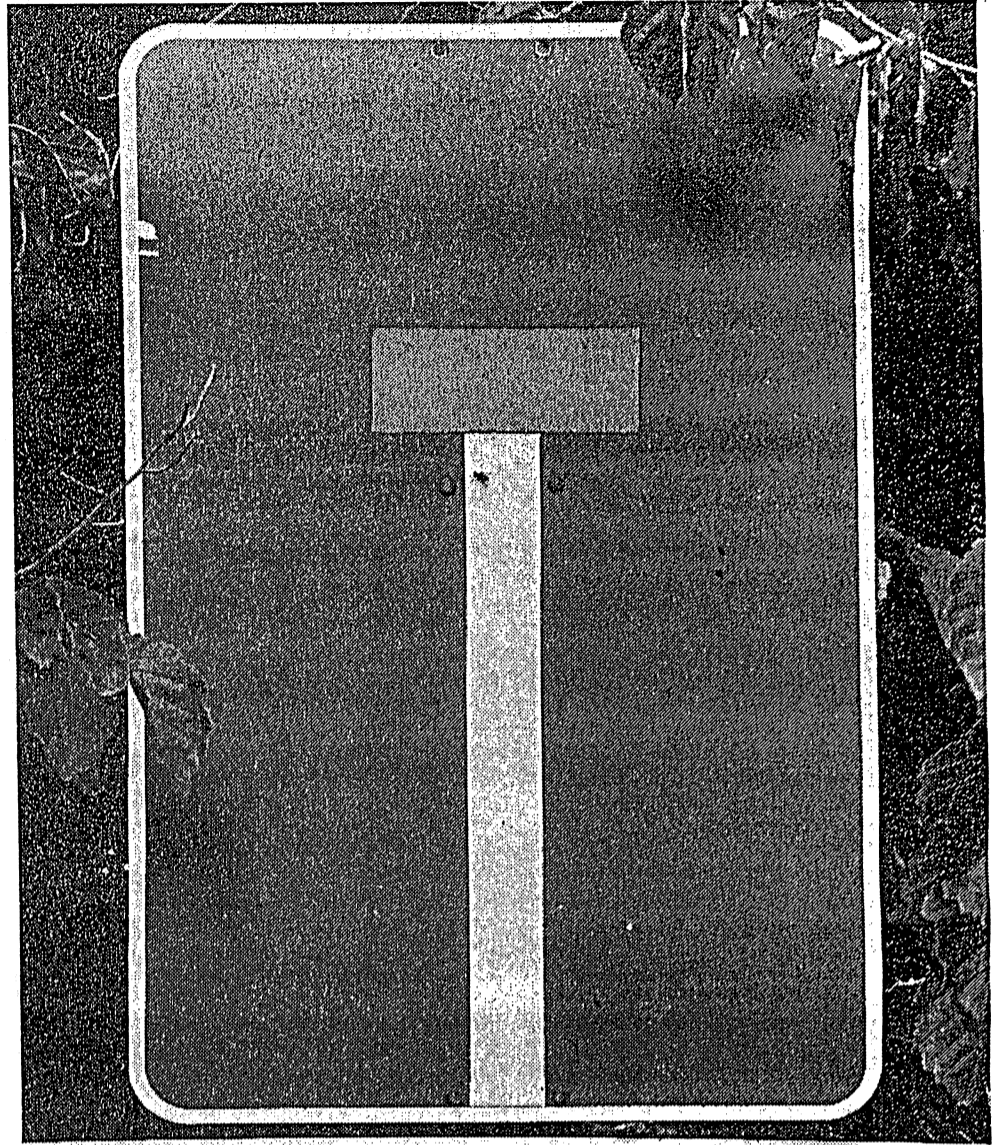
nehmen müssen, wie es beim Umweltschutz einigermaßen geglückt ist. Der politische Wettbewerb soll die Richtung halten, die Regierungsparteien am Mißbrauch ihrer Macht hindern und sie an den Interessen der Allgemeinheit ausrichten. Das funktioniert aber nur, soweit Wettbewerb besteht. Fraktionsübergreifende, wettbewerbsbeschränkende Absprachen („politische Kartelle“) erlauben es dagegen — genau wie wirtschaftliche Kartelle —, die Allgemeinheit auszubeuten.

Das wird besonders deutlich bei der Politikfinanzierung aus der Staatskasse, bei der die Begünstigten selbst entscheiden; ebenso, wenn die Parteien staatliche Institutionen für ihre Zwecke instrumentalisieren und versuchen, öffentliche

Bundespräsident Richard von Weizsäcker hat vorige Woche im Gespräch mit der ZEIT scharfe Kritik am Parteienstaat geübt. Der Verfassungsrechtler Hans Herbert von Arnim fordert eine Reform des Grundgesetzes, die dem Volk mehr Einfluß auf politische Entscheidungen gibt.



I.



Aufnahme: Jürgen Es

Politik in der Sackgasse: Noch immer hält der Bonner Parteienstaat das Volk in Unmündigkeit

Unternehmen, öffentlich-rechtliche Medien oder das Bildungssystem gleichzuschalten. Hier wetteifern die Parteien im stillen um möglichst große Einflußanteile.

Sie hüten sich freilich, die Frage, wie derartige Grenzüberschreitungen verhindert werden können, zum Thema eines Wahlkampfes oder einer Verfassungsdebatte zu machen. Es besteht ein Quasi-Kartell des Ausklammerns und Verschweigens von grundlegenden Problemen.

Bezeichnend dafür war die Behandlung einer Bundestagsanfrage der Grünen im Jahre 1987 zur Verbreitung und wissenschaftlichen Erforschung parteipolitischer Ämterpatronage im öffentlichen Dienst. Die Antwort war ebenso knapp wie lapidar. Nach Auffassung der Bundesregierung gebe es das Problem der Ämterpatronage nicht. Deshalb seien die gestellten Fragen gegenstandslos; auch bestehe kein Grund, ein nicht existentes Phänomen wissenschaftlich zu erforschen — eine Antwort nach der Devise, daß nicht sein kann, was nicht sein darf.

Das Schweigen über den Machtmißbrauch durch die politische Klasse kann offenbar nur durchbrochen werden, wenn es gelingt, den Politikern ein Thema öffentlich aufzuzwingen, mag dies die Mahner auch in Gegensatz zu fast allen parteipolitischen Richtungen bringen — und in die Gefahr, von „Betonköpfen“ jeglicher Couleur beschimpft zu werden.

Politikfinanzierung und Ämterpatronage bilden allerdings nur die Spitze des Eisbergs. Die Dominanz der eigenen Interessen an Macht und Geld und die eingeschränkte Problemlösungskompetenz der die Parteien beherrschenden Führungs-

gruppen spiegelt sich auch bei der Finanzierung der deutschen Einheit wider. Die Unfähigkeit, politische Prioritäten entsprechend dem Gewicht der Herausforderungen zu setzen, (was eine durchgreifende Einschränkung zweit- und dritrangiger Aufgaben und ihrer Finanzierung) verlangt hätte, findet ihren Ausdruck in einer unkontrollierten Ausweitung der Staatsverschuldung.

Die vom Bundespräsidenten hervorgehobene Direktwahl der süddeutschen Bürgermeister besticht dadurch, daß sie alles zugleich möglich macht:

- einen unmittelbar demokratisch legitimierten und starken Amtsträger, der einzelne Partikularinteressen dem Gemein(de)wohl unterordnen kann;
- eine Zurückdrängung des Einflusses der Parteien und damit auch der parteipolitischen Durchdringung des öffentlichen Dienstes und anderer als parteifrei konzipierter Einrichtungen;
- eine Aktivierung von Kräften der demokratischen Integration bei Wählern und Gewählten.

Die Einrichtung des direkt gewählten Bürgermeisters verspricht also ein Mehr an Entscheidung durch und für das Volk, das heißt einen demokratischen Mehrwert. Man stelle sich, um ein weiteres Beispiel zu nennen, einmal vor, welchen Einfluß es auf die Intensität der Kontrolle der Rechnungshöfe haben könnte, wenn ihre Spitzen direkt vom Volk als dem eigentlichen Staatsfinanzier gewählt würden. Dann würden auch Fragen der Art, ob der Bundestag als eines der größten Parlamente der westlichen Welt nicht verkleinert werden sollte, ob Parlamentarische Staatssekretäre erforderlich sind, ob der kommunale Finanzausgleich

für die Kommunen nicht eher lähmend wirkt, und viele andere Schlüsselfragen an den Parteien vorbei zum öffentlichen Thema gemacht.

Die Führungsgruppen der Parteien aber fürchten Auswahlverfahren, die ihre Macht auf das grundgesetzliche Maß zurückführen. Das zeigt die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen, wo vor einem halben Jahr ein Parteitag der Regierungspartei die von allen Sachkennern dringend befürwortete Reform der Kommunalverfassung abgeschmettert und die Landesregierung sich dem widerspruchslos gefügt hat.

Wie derartige Politikblockaden manchmal doch aufzubrechen sind, machte Hessen vor. Am 20. Januar 1991 wurde durch Volksentscheid die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in die hessische Verfassung geschrieben — mit einer Mehrheit von über achtzig Prozent. Kaum jemand scheint bisher dieses Signal bemerkt zu haben. Ähnlich könnte auch die Blockade in Nordrhein-Westfalen aufgebrochen werden.

Die Allmacht der Führungsgruppen in den Parteien stellt sich heute als eine zentrale Verfassungsfrage. Das Grundgesetz erkennt die Parteien zwar selbstverständlich an. Ihre wirksame Begrenzung und Kanalisierung im Verfassungsrecht steht aber noch aus. Eine staatliche Ordnung, die es den politischen Akteuren nicht mehr ermöglicht, das Gemeinwohl durchzusetzen, hat auf Dauer keine Chance.

Die Verfassungslehre kennt seit der Französischen Revolution zwei Wege, zu neuem Verfassungsrecht zu kommen: Die *Verfassungsgebung*, bei der regelmäßig eine vom Volk eingesetzte Versammlung den Text formuliert, der dann in einer Volksabstimmung genehmigt wird, und die *Verfassungsänderung* nach den Bestimmungen der geltenden Verfassung.

Der in der Bundesrepublik für die Vorbereitung von Verfassungsänderungen eingesetzte 64köpfige „Verfassungsausschuß“ ist je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt. Im übrigen bedürfen Verfassungsänderungen der Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat. Das wirft im voraus seine Schatten auf den Verfassungsausschuß. In ihm sitzen Parteipolitiker, Angehörige der politischen Klasse. Mögen auch viele nachdenkliche, problembewußte und reformbereite Männer und Frauen darunter sein — die Begrenzung der politischen Klasse durch sich selbst gerät doch leicht zum Münchhausen-Problem: sich am eigenen Schopf aus dem Sumpfe zu ziehen. Kann man bei dieser Ausgangslage noch wirksame Selbstbegrenzung erwarten?

„Das Volk ist frei geboren, ist frei und liegt doch überall in Ketten.“ Dieses Wort Rousseaus stand an der Wiege der demokratischen Revolution gegen die absolute Monarchie. Heute sind die „Ketten“ raffinierter, zumal sie dem Volk von Organisationen angelegt werden, die erst das Aufkommen der sozialen Demokratie ermöglicht haben und die niemand beseitigen will. Gibt es einen Weg, die heutigen Ketten zu sprengen und die Parteien in ihre Schranken zu weisen?

Eine Alternative zur Änderung des Grundgesetzes könnte die Wahl einer Verfassungsversammlung mit dem Ziel sein, eine neue Verfassung durch das Volk beschließen zu lassen. Ob Artikel 146 des Grundgesetzes in seinem neuen, mit dem Einigungsvertrag leicht geänderten Wortlaut eine solche Möglichkeit noch offenhält, ist umstritten. Ein erheblicher Teil der Literatur bejaht die Frage aber wegen des eindeutigen Wortlauts der Vorschrift. Andere fürchten, eine allgemeine Verfassungsdebatte setze unser in vielem bewährtes Grundgesetz aufs Spiel und ebne utopischen oder von lautstarken Partikularinteressen propagierten Verfassungswünschen den Weg. Sie erklären den Artikel 146 deshalb für „obsolet“.

Das Dilemma liegt darin: Verfassungsrechtliche Vorkehrungen gegen Parteien, Verbände und andere Interessengruppen wären dringend nötig; aber es ist zu befürchten, daß die Dominanz der Kräfte, gegen die solche Barrieren zu errichten wären, in den für Verfassungsänderungen zuständigen Gremien statt der Eindämmung ihrer Macht eine weitere Etablierung bewirkt.

Dieses Dilemma unterstreicht die Unbeweglichkeit der Politik trotz größter Herausforderung des Gemeinwesens. Der Verfassungsausschuß sollte die Gefahr nicht gering schätzen, daß seine Vorschläge unter diesem zentralen Aspekt als nicht befriedigend verworfen werden. Daraus könnte sich zunehmender Druck auf die Einberufung einer echten, vom Volk direkt legitimierten Verfassungsversammlung ergeben. Er sollte einer solchen Entwicklung durch weitreichende Vorschläge möglichst entgegenwirken.

Der Verfasser, Jurist und Volkswirt, lehrt öffentliches Recht und Verfassungsrecht an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Er hat in Hamburg die üppige Pensionsregelung der Bürgerschaft zu Fall gebracht und auch die Selbstbedienungs-Regelungen in Hessen und im Saarland geißelt.