

HENNING VOSCHERAU

Ende oder Wende? Neue Herausforderungen der Demokratie

„Neue Herausforderungen der Demokratie“ lautet das Thema, gar „Ende oder Wende?“. Das klingt dramatisch. Ist es so dramatisch?

Ohne eine Wende zum Besseren bei der Überwindung der Parteien- und Politikverdrossenheit, bei einem neuen Aufbruch zu Partizipation und Demokratie: ja, dramatisch; die Zahl der Wutbürger und Wahlverweigerer wird dann weiter zunehmen.

Wird das Demokratieprinzip auf dem Umweg über Europa angetastet: ja, dramatisch! *Taxation without representation is tyranny*, hieß es historisch einmal in Boston. Eine eigene europäische Tea-Party-Bewegung, ganz anders als auf der Rechten in den USA, gerichtet nicht gegen die Friedenszone Europa, wohl aber gegen die vereinigten Bürokratien in Brüssel ohne ausreichende demokratische Legitimation, halte ich für möglich. Manchmal bin ich versucht zu sagen: für *notwendig*.

Last, not least: Kämen als Folge von Globalisierung, Raffgier und Staatsschulden mittel- und langfristige Not und Elend auf uns zu: ja, dann würde es dramatisch! *Guntram Wolff*, stellvertretender Direktor des Brüsseler Think Tank Bruegel, dessen Gründungsdirektor *Mario Monti* war, hat vor dem Hintergrund der Schuldenkrise gerade öffentlich ausgesprochen: „Ich glaube, noch nie habe ich die Brüsseler Community so ängstlich gesehen. Ich glaube, die Leute haben wirklich Angst, dass das Projekt scheitert.“ Bei Auseinanderbrechen der Eurozone sieht er bankrotte Banken und einen massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit voraus. Zweifellos eine Herausforderung für die Demokratie.

Andererseits: Kommt es auf die Staats- oder Regierungsform überhaupt besonders an? Ist nicht eher das Ergebnis von Regierungshandeln für die Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger das eigentlich ausschlaggebende Kriterium? Jede Demokratie lebt von Identifikation und Legitimation. Identifizieren sich die Staatsbürger immer weniger oder am Ende gar nicht mehr mit der Wirklichkeit ihrer Demokratie (auf diesem Wege sind wir ja) und gelingt es den Gewählten immer weniger, die Ergebnisse ihres Handelns bei den Bürgern zu legitimieren, dann kann es gefährlich werden.

Neu, meine Damen und Herren, sind nur die Anlässe für unser Thema: Vor der Haustür nur noch Missachtung für die Parteien und in Stuttgart Wutbürger. Im Ausland „Wahre Finnen“, Aufruhr in Athener Straßen. In Europa Rettungsschirm und Hebel, massenhafter Ankauf von Risiko-Anleihen durch die EZB – von da aus ist es bis zur Notenpresse nicht mehr weit –, vielsagendes Ausscheiden der Notenbanker *Weber* und *Stark*, gesamtschuldnerische Haftung aller für alle als europäischer Lösungsweg unter Bruch der entsprechenden Verträge, die doch vor 2001 die Grundlage

grünen Lichts aus Karlsruhe waren: „Diese Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes. Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrags fortentwickeln können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen.“ Wie hören sich diese Sätze des Bundesverfassungsgerichts heute an? Und wie das Wort „schritt haltend“?

Die Anlässe sind neu, die Herausforderungen nicht. Ob eine demokratische Regierung hinreichend handlungs- und lösungsfähig sei, jedenfalls in Krisen-, geschweige denn in Kriegszeiten, die Frage und die gegensätzlichen Antworten kennen wir aus Griechenland (dem antiken), wie die Verfassungen Athens und Spartas zeigen. Was ist heute anders, wenn wir das Ringen um Schuldenkrise und Euro einmal nicht durch die Brille der Märkte, sondern unter demokratischen Kriterien betrachten? *Perger* hat in der ZEIT zu der Eintagsfliege des späten Vorschlags eines griechischen Referendums Ende 2011 geschrieben: „Aber der Empörungsreflex von Merkel, Sarkozy & Co. hat in Wahrheit einen tiefer sitzenden Grund: Papandreou war damit aus dem allgemeinen Einverständnis ausgebrochen, als Regierung dürfe man eine so wichtige Sache prinzipiell nicht dem Volk überlassen.“ Lieber Sparta statt Athen, wenn Märkte Krieg gegen Völker führen? *Papandreou* stürzte. Sein Nachfolger, ein Technokrat, hat Europa und seine Bürger vor einer Woche nun doch auf die Option Staatsbankrott im März 2012 eingestimmt. War es das nicht, was durch den Rettungsschirm vermieden werden sollte? So wurde er uns doch begründet. Der andere der beiden Technokraten, die statt gewählter Regierungschefs als Retter herbeigerufen wurden (offenkundig geht es ja um technokratische Rettung vor der Unfähigkeit der Parteiendemokratie – ein interessantes Signal!), *Mario Monti*, hat gestern in der WELT erklärt: „Wenn es für die Italiener in absehbarer Zeit nicht greifbare Erfolge ihrer Spar- und Reformbereitschaft gibt, wird in Italien ein – sich heute schon abzeichnender – Protest gegen Europa entstehen, auch gegen Deutschland, das als Anführer der EU-Intoleranz gilt, und gegen die Europäische Zentralbank.“ Antideutsche Demonstrationen mit NS-Symbolen in Athen, „Anführer der EU-Intoleranz“ aus Rom – solidarischer Beistand und doch Sündenbock. Wenn das so weitergeht oder wenn es nicht so weitergeht, weil wir nachgeben und uns der traditionell lockereren südeuropäischen Schulden- und Inflationsmentalität anschließen – ob das eine oder das andere in Deutschland demokratisch auf Dauer gut geht?

Meine weiteren Ausführungen werde ich demgemäß in drei Abschnitte ordnen: zwei Herausforderungen der Demokratie und – wenn noch Zeit sein sollte – drittens ein Blick in die Zukunft auf ökonomische und soziale Risiken für unsere Demokratie.

Meine Damen und Herren, in politischer Rede gilt, anders als in der Wissenschaft, die oftmals scherzhaft wiederholte lebenslange Erfahrung des großen politischen Kommunikators *Helmut Schmidt*: „*Plagiare necesse est.*“ Politische Argumente kann man nicht schützen lassen, darf man nicht schützen wollen, denn im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes sollen sie sich ja gerade ausbreiten, sollen alle erreichen. Jedermann soll sie sich aneignen können, um sie seinerseits zu verwenden – politische Kommunikation nach dem Schneeballsystem. Das verträgt keine Fußnoten.

Ach, übrigens, mein Thema eignet sich vor dem Hintergrund aktueller und absehbarer Herausforderungen, die auf uns Europäer zukommen werden, durchaus für Kassandrarufer. Ich warne Sie vor. Denn je wichtiger es wird, dass Cassandra nicht Recht behält, desto mehr neige ich zu Worst-Case-Szenarien. Dann ist man besser gewappnet. Die Optionen sind den Empfängern allerdings meist unwillkommen, und sie halten die „Vermeintlichkeitsgrenzen“ politischer *correctness* nicht immer ein. Ich bitte also um Nachsicht.

I. Identifikation und Parteiverdrossenheit

Zum ersten Abschnitt:

Immer weiter untergräbt die fortschreitende Abwendung der Bürgerinnen und Bürger von den Gewählten – Parteien, Berufsfunktionäre, Abgeordnete, Fraktionen, sogar Parlamente und Regierungen – die Fundamente unserer repräsentativen Demokratie. Die kumulierten Stimmenanteile von CDU/CSU und SPD sind von 1972 mit über 90 % auf unter 57 % 2009 zurückgegangen. Bezogen auf alle Wahlberechtigten sind das weniger als 40 %. Stellen Sie sich vor: eine Große Koalition ohne Kanzlermehrheit. Kein Geheimnis: Die Parlamente sind auch längst nicht mehr repräsentativ zusammengesetzt. Eine Schere von Missmut, Misstrauen und Missgunst hat sich geöffnet zwischen oben und unten. „Keine Bange, Ihr Bürger da unten, wir hier oben machen das schon“ legt immerhin die FAZ in einer Karikatur ihres Feuilletons Anfang dieses Jahres *Wolfgang Schäuble* in den Mund. Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus, heißt es in Art. 21 Abs. 1 GG, aber in Gesprächen innerhalb der „politischen Klasse“ hört man immer wieder – ob sarkastisch, zynisch oder resigniert – die Fortsetzung: „... und kehrt nie zu ihm zurück.“ Das ist der Blick von oben nach unten. Dasselbe Phänomen von unten nach oben betrachtet, offenbart eine Krise der demokratischen Verfassungswirklichkeit in Deutschland, eine Zerrüttung des Vertrauens in aufgabenbezogene Ernsthaftigkeit und Integrität der Gewählten, in ihre Bereitschaft, dem Ganzen zu dienen statt sich selbst, ihrer Partei oder Partikularinteressen, eine Zerrüttung des Zutrauens in ihren Lösungswillen und ihre Lösungskompetenz. Die Folge besteht in abnehmender Akzeptanz der Ergebnisse, der Politiker, Parteien und selbst der Verfassungsorgane.

Demgemäß geht seit zwei Jahrzehnten die Mitgliederzahl der Bundestagsparteien zurück. Im Zusammenleben und -arbeiten der Menschen in der Gesellschaft sind Parteien und ihre Mitglieder zur kleinen Minderheit ganz am Rand geworden. Überdies produziert die viel zu geschlossene Gesellschaft der Berufsparteipolitiker zu oft negative Schlagzeilen über einzelne Politiker. Aktuell fällt mir der in das freie Mandat eingreifende Ausfall aus dem Bundeskanzleramt gegenüber dem Abgeordneten *Bosbach* ein. Dabei hat sich dieser eigenen Worten zufolge über anschließende Anwürfe in seiner Fraktion nach der Abstimmung sogar „noch mehr geärgert“. Auf die noch aktuellere täglich laufende Mediendiskussion gehe ich nicht ein, halte ihren privaten Ursprung allerdings für eine Bagatelle, scheidungsbedingt, kein Politikum. Eine

Pflicht, sich selbst ‚reinzureiten‘, gibt es aber auch nicht. Der Gegensatz zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Berufspolitik bewirkt Wutbürger. Sie akzeptieren nichts mehr, was von den Parteien kommt. Wer wie ich, als ein mit einigermaßen heiler Haut aus dem Amt herausgekommener Ehemaliger, mit Bürgerinnen und Bürgern immer noch in politischen Diskussionen steht und von ihnen meist zu den „guten Indianern“ gezählt wird – bekanntlich das Privileg „toter Indianer“ – erfährt dabei das ganze ungeschützte Ausmaß der Missachtung, ja Verachtung, gegenüber Erscheinungen der heutigen Parteiendemokratie. „Der Fisch stinkt vom Kopf“ ist ein verbreitetes Urteil. Wer es vertritt, ist allerdings auf einem Auge blind. Ich stelle deshalb in solchen Diskussionen stets die Gegenfrage, ob es nicht ehrlicher heißen müsste: „Der Fisch stinkt. Punkt!“ Alle Bürger kennen ihre Rechte, aber es gibt zu wenige Staatsbürger, die ihre Pflichten ernst nehmen. Ich zitiere eine große Hamburger Tageszeitung nach den Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen 2008: „Bürgermeister *Ole von Beust* weiß seit dem Wochenende, dass die ‚Methode Wulff‘ Erfolg verspricht, während die ‚Methode Koch‘ deutlich vom Wähler abgestraft wurde.“ Die Wähler belohnen Weichspüler und bestrafen ein kantiges Profil. Wie soll dann eine sachgerechte, eine unbequeme demokratische Diskussion um existentielle, aber unpopuläre Zukunftsfragen zu Stande kommen, geschweige denn tragfähige unbequeme Entscheidungen legitimiert werden?

Es ist dringlich, dass unsere repräsentative Demokratie wieder näher an die Bürgerinnen und Bürger heranrückt, deren Partizipation und Identifikation verbessert, sie motiviert mitzumachen, aber ihre Mitwirkung auch wieder ernst nimmt. Ich sehe folgende Felder, auf denen wir vorankommen könnten.

1. Wahlen „und Abstimmungen“

Die Ausübung der Staatsgewalt nicht nur in Wahlen, sondern auch in Abstimmungen sieht das Grundgesetz vor. An dem frühen österreichischen Beispiel des von Bundeskanzler *Kreisky* in der Not ergriffenen Referendums über die Inbetriebnahme des fertigen Kernkraftwerks in Zwentendorf konnte man sehen, dass eine hochkontroverse Entscheidung in einer tief gespaltenen Bevölkerung, wenn die Zerreißprobe nicht von oben oktroyiert, sondern von unten durch das Volk selbst aufgelöst wird, die Chance friedensstiftender Wirkung bietet. Es tritt dann ein Maß an Legitimation ein, das weiterem Widerstand die gesellschaftliche Akzeptanz entzieht. Wenn die Kraft des Parlaments dafür nicht mehr ausreicht, ist es eine demokratische Chance, das Volk zu fragen. Das geht nicht immer, wird aber, wenn die Delegitimierung der repräsentativen Parteiendemokratie weiter zunähme, immer öfter unvermeidlich sein. Bei Stuttgart 21 ergab sich am Ende eine ähnliche Wirkung. Vielleicht hätte Oberbürgermeister *Schuster* gut daran getan, frühzeitig, ich glaube 2007 hätte die politische Möglichkeit bestanden, einer Volksabstimmung zuzustimmen, aber das ist bloße Hypothese.

Allerdings bergen kommunale Volksentscheide das Risiko einer Vetokratie interessierter Minderheiten gegen Zukunftsvorhaben. Wichtig ist deshalb aus meiner Sicht

der Mut zu Regelungen über ausreichende repräsentative Quoren und Mehrheiten. Mein Vorschlag, für die Volksgesetzgebung als notwendig diejenige Abstimmungs-beteiligung vorzusehen, die der vorangegangenen Wahlbeteiligung entspricht – mehr Legitimation kann das Parlament ja von den Bürgern nicht gut verlangen und weniger kann eine Initiative eigentlich nicht gut begründen –, fiel nicht auf fruchtbaren Boden. Der politische Mut zu klarer Aussprache ist allerdings zu wenig vorhanden. Und ich muss desillusioniert hinzufügen, dass die Hamburger Initiative „Mehr Demokratie“ vor Jahren ein neues, kompliziertes und aus meiner Sicht in einigen Punkten suboptimales sogenanntes Volkswahlrecht im Wege der Volksgesetzgebung mit unglaublich großer Mehrheit gegen die beiden großen Parteien durchgesetzt hat, obwohl Bürgermeister *von Beust*, damals sehr beliebt, und ich, auch mit relativ hohem Ansehen unter den Ehemaligen, zeitgleich öffentlich mit Gründen davon abgeraten hatten.

Trotzdem glaube ich nicht, dass es kommunal und landespolitisch ein Zurück hinter Volksentscheide und Volksgesetzgebung im Wege direkter Demokratie gibt oder geben sollte.

2. Mediatisierung der Mitglieder wie im Postkutschenzeitalter bei der Aufstellung von Kandidaten

Mit der Begründung „Prävention gegen weitere Erosion der Parteiendemokratie“ habe ich vor knapp zwei Jahrzehnten als Vorsitzender der Gemeinsamen Verfassungskommission bei einem Treffen der beiden Vorsitzenden und der Obleute der Fraktionen in der Villa Hammerschmidt gegenüber Bundespräsident *von Weizsäcker* sinngemäß folgenden Vorschlag vorgelesen:

„Eine Partei, die Kandidaten für einzelne Parlamentsmandate oder Staats- oder Kommunalämter aufstellt, hat die Auswahlentscheidung nach den Grundsätzen der unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl durch ihre jeweils aktiv wahlberechtigten Mitglieder zu treffen.“

Schlimmer noch die zweite damals verlesene Überlegung:

„Mitgliedern stehen solche aktiv wahlberechtigten Bürger gleich, die sich vor Ablauf einer Frist von x vor dem Wahltermin bei dem jeweiligen staatlichen oder kommunalen Wahlleiter als Stammwähler der Partei haben registrieren lassen.“

Der damalige Obmann der SPD in der Verfassungskommission, *Hans-Jochen Vogel*, hat den Vorschlag diszipliniert angehört und alsbald routiniert unter „Verschiedenes“ in Präsidium und Parteivorstand der SPD erledigen lassen. Herr *Lafontaine* entgegnete übrigens intern: „So, Du willst also, dass die Hälfte unserer Beitrag zahlenden Mitglieder in diesen neuen Status als beitragsfreies Mitglied wechselt.“ Ich hielt den Versuch einer neuen Wurzelbildung in der Gesellschaft für wichtiger. Die Erosion der Parteien geht bis heute weiter. 2011 gab es in der SPD von oben entsprechende Überlegungen des Parteivorsitzenden. Auch sie fielen in den Gremien nicht wirklich auf fruchtbaren Boden. Berufsfunktionäre wissen genau, wann es ihnen ans Fell ginge. Ich verspreche ihnen, drei Bundestagswahlen nach einer solchen Reform verfügt Deutsch-

land über eine deutlich anders und besser, weil repräsentativer, zusammengesetzte Volksvertretung.

3. Volkswahl des Bundespräsidenten¹

Wir brauchen mehr Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Demokratie. Das Einpersonen-Verfassungsorgan Bundespräsident hat Distanz gegenüber der Partei- und der Tagespolitik zu üben. Es eignet sich deshalb besonders dafür, die Identifikation der Bürger zu stärken. Ein durch die Spitzen der jeweiligen Regierungsmehrheit frühzeitig von oben bestimmter Präsident ist weniger unabhängig, als der Identifikation der Bürger mit ihrem Staatsoberhaupt und ihrem Staat gut tut. Die Auswahl von oben erfolgt übrigens regelmäßig, bevor das erste Mitglied der Bundesversammlung in einem Landtag überhaupt gewählt ist. So wird die Bundesversammlung zum Spielball taktischer Interessen der Machtzentralen der Parteien, und natürlich wird sie dadurch delegitimiert. Weder entspricht das der *ratio constitutionis*, denn dann hätte sie es auch bei der Wahl des Bundespräsidenten durch den Deutschen Bundestag belassen können. Noch tut es dem Amt, dem Amtsinhaber und der Amtsführung gut.

Zwei ganz verschiedene negative Beispiele:

Erstens, die beispiellosen Prügel Bundeskanzler *Kohls* vor 20 Jahren für Bundespräsident *von Weizsäcker* wegen dessen Kritik an der Inbesitznahme des Staates durch die Parteien in einem heute noch interessanten Gesprächsbuch.

Zweitens, die mit einer Rüge verbräunte Unterschrift Bundespräsident *Raus* unter ein offenkundig nicht verfassungsgemäß zustande gekommenes Gesetz, zu dessen Ausfertigung er deshalb nicht verpflichtet war. Die Nichtigkeit des Zuwanderungsgesetzes mangels Zustimmung des Bundesrats stand dem Gesetz „auf der Stirne geschrieben“, was niemandem klarer sein musste als einem ehemaligen Bundesratspräsidenten. Aber es gab erheblichen politischen Druck, den er vorzog, nach Karlsruhe weiterzureichen.

Wenn es ans Eingemachte geht, kennen die Parteien kein Pardon, auch nicht gegenüber dem Bundespräsidenten. Das alles schwächt die Legitimation der Bundesversammlung und die Legitimation des Bundespräsidenten. Die Identifikation der Bürger mit ihrem Staatsoberhaupt, ihrem Staat und ihrer Demokratie könnte anders deutlich verbessert werden. Meine Konsequenz ist einfach: Direktwahl. Der regelmäßige Einwand, dazu seien die Kompetenzen des Amtes zu schwach, ist ernst zu nehmen. Deshalb drei vorsichtige Ergänzungen, ohne die Gewichtsverteilung des Grundgesetzes zwischen den Verfassungsorganen einschneidend zu ändern:

- Nach einer Bundestagswahl obliegt es dem Bundespräsidenten, einen der Spitzenkandidaten mit dem Versuch der Regierungsbildung zu beauftragen. Die Regelung

¹ Meine Überlegungen haben keinerlei Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion um Bundespräsident *Wulff*.

erleichtert in Demokratien mit vielen Parlamentsfraktionen die Regierungsbildung. Dahin können wir noch kommen. Besser, man hat die Regelung dann schon.

- Kann nach Auffassung des Deutschen Bundestages oder des Bundeskanzlers mit der vorhandenen Regierungsmehrheit nicht mehr sinnvoll weiter gearbeitet werden, so kann der Bundeskanzler oder der Deutsche Bundestag den Bundespräsidenten um Auflösung des Parlaments ersuchen, ohne dass dieser dem Ersuchen folgen müsste – das Ende des unechten Misstrauensvotums und eine Lösung für dessen Verfassungswidrigkeit.
- Der Bundespräsident als Teil des Gesetzgebungsverfahrens ist nicht gezwungen auszufertigen, hat aber öffentlich zu begründen, warum nicht.

Diese Änderungen wären maßvoll. Sie zögen richtige Schlüsse aus konkreten Problemen der Staatspraxis. Sie griffen weder in die Verantwortung des Bundeskanzlers noch in die des Deutschen Bundestags ein. Die Bundeswehr bliebe Parlamentsarmee. Unsere Parteiendemokratie würde nicht weiter geschwächt, sondern im Gegenteil durch mehr Identifikation der Bürger mit dem Staat und mehr Rücksicht der Berufspolitiker auf das Staatsoberhaupt gestärkt – als ein von ihnen unabhängig legitimierter Versachlicher, Mahner, Wegweiser.

Drei Millionen Bürger suchen eine Heimat, hieß es kürzlich in den Medien. Tun wir nichts, wird die Zahl zunehmen, besonders wenn sich die Rahmenbedingungen weiter verschlechtern. Ohne neue Verwurzelung unserer Parteiendemokratie in der Gesellschaft sage ich auch in der Bundesrepublik eine neue rechtspopulistische Partei voraus, nachdem die CSU den Platz freigegeben hat. Der Schaden wird sehr groß sein – europaweit.

II. Europa als archimedischer Punkt, von dem aus die Demokratie aus den Angeln gehoben werden kann?

Nun zum zweiten Abschnitt – Europa, Euro, Demokratie:

Es geht mir hier nicht um die Darlegung meiner wirtschafts- und finanzpolitisch abweichenden Auffassung zu den Instrumenten der Griechenland-Rettung und dem zu befürchtenden Dominoeffekt entlang der Mittelmeerküste. Das wäre ein weites Feld. Meine Aufgabe heute ist es im Hinblick auf unser Thema, die europäische Integration bis hin zu den aktuellen Entscheidungen zur Rettung Griechenlands – genauer: der Gläubiger Griechenlands – und weiterer Euroländer unter dem Blickwinkel zu beleuchten, welche neuen Herausforderungen für die Demokratie sich damit verbinden. Zunächst: Wir Deutsche sind vermutlich als einzige Europäer bisher nicht selbst befragt worden, wie wir eigentlich stehen

- zu dem Europa der vereinigten Brüsseler Bürokratien und ihrer Interventionitis zu Lasten der Vielfalt Europas selbst bei Lappalien ohne Relevanz für Europa und die Welt,
- zu der hastigen Ausweitung der Europäischen Union als politisches Projekt ohne vorherige strukturelle Reformen,

- zu der Abschaffung der D-Mark und der Einführung des Euro entgegen den vor Maastricht in einer Regierungserklärung Bundeskanzler *Kohls* 1991 formulierten Voraussetzungen – ich zitiere: „Die politische Union ist das unerläßliche Gegenstück zur Wirtschafts- und Währungsunion. Die jüngere Geschichte, und zwar nicht nur die Deutschlands, lehrt uns, daß die Vorstellung, man könne eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne politische Union auf Dauer erhalten, abwegig ist“,
- zu der Ausweitung der Eurozone nicht als ökonomisch fundiertes, sondern wiederum als politisches Projekt, ohne Berücksichtigung schwer, wenn überhaupt auf Dauer, beherrschbarer volkswirtschaftlicher Heterogenitäten,
- zu der Rettung der griechischen Gläubigerbanken,
- zu der Option einer Übertragung des Haftungsumfangs Deutschlands und damit des Etatrechts des Deutschen Bundestages, des „vornehmsten Rechts des Parlamentes“, auf die europäische Ebene.

Wohl gemerkt: Ich bin sicher, so gut wie alle Deutschen teilen die Vision eines friedlichen einigen Europa. Der Appell von *Jean-Claude Juncker*, als er im Mai 2011 den Hanns-Martin-Schleyer-Preis verliehen bekam – *Theo Waigel* fungierte als Laudator – ist wahr. „Wir sollten auf die alten Dämonen aufpassen, sie schlafen nur. Und wer es mit Geschick eines Tages schaffen wird, diese alten Dämonen wieder wach zu küssen, was angesichts der derzeitigen populistischen Welle in Europa nicht unvorstellbar ist, der wird erleben, zu welchem Unheil diese Dämonen fähig sind.“ Deshalb legt er uns die Europäische Union als Friedensprojekt für die Zukunft ans Herz und fordert dazu auf, dieses Erbe zu verwalten. Ich teile das. Seine Mahnung deckt sich hundertprozentig mit der Überzeugung *Helmut Schmidts* und *Helmut Kohls* und beider Generationen. Sie ist historisch und politisch richtig. Nicht geeignet ist sie aber, alle Fehlentwicklungen der vereinigten Bürokratien Europas zuzudecken, die demokratischen Defizite der europäischen Ebene achselzuckend unter den Teppich zu kehren, den besonders in Deutschland eklatanten Mangel an demokratischer Selbstbestimmung des Volkes in einer Dimension von Verfassungsqualität. Aktuell wirkt die Schuldenkrise Griechenlands als Vergrößerungsglas für die demokratischen Defizite und die bürokratischen Fehlentwicklungen der europäischen Ebene. Als Kehrseite ist das Vertrauen der Deutschen in die EU seit Mitte 2011 dramatisch eingebrochen. „Wenig oder kein Vertrauen“ sagen 67 %, Vertrauen haben nur noch 25 %. Nun folgt mit 2012 ein Jahr, das „ohne Zweifel schwieriger wird als dieses“, wie die Bundeskanzlerin in ihrer Neujahrsansprache erklärt hat – der Versuch einer dennoch optimistischen Einstimmung des Volkes. Aber den meisten Bürgern hat schon 2011 gereicht. Kann, darf, muss man über ihre Köpfe entscheiden? Als Ministerpräsident *Papandreou* sich – nach offenem Aufruhr und Bildung antideutscher Feindbilder, Montage von Bildern der Bundeskanzlerin in SA-Uniform – am Ende entschied, sein Volk selbst abstimmen zu lassen, entsetzten sich die demokratischen Staats- und Regierungschefs Europas, das könne die Märkte verunsichern. Aber wer, bitte, hätte denn das Recht, über die Alternative „Ende mit Schrecken“ – Staatsbankrott – oder „Schrecken ohne Ende“ – europäische Fremdherrschaft – zu entscheiden, als das Volk selbst? Nicht die europäische Vision

verdort, sondern die Hoffnung der Bürger Europas schwindet, dass die Realität in Brüssel der Vision eines demokratischen Europa näher kommt. Wer das mit *Junckers* Argumentation unter den Teppich kehrt, und das tut er meiner Meinung nach, stärkt Europa nicht, sondern läuft im Gegenteil Gefahr, das Übel zu vergrößern. *Montis* zitierte Aussagen in der WELT unterstreichen das.

Wie die Schuldenkrise ausgeht, wie sich die Haftung Deutschlands entwickeln wird, weiß in Wahrheit niemand. Vor wenigen Wochen hatte ich das Vergnügen, an einem Gespräch mit *Helmut Schmidt* und *Wolfgang Schäuble* teilzunehmen, in dem die beiden auch auf die verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten kamen, Antworten auf die Probleme unserer Gemeinschaftswährung zum von den Märkten vorgegebenen Zeitpunkt zu geben. Die Märkte sagen: jetzt oder nie, *hic Rhodos, hic salta*. Die Verfassung gebietet, die Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen, etwaige Anordnungen des Bundesverfassungsgerichts zu beachten. Zwei inkompatible Erwartungen. Wie aber, wenn neue europäische Instrumente ohne nationale Parlamente eingeführt werden? Wenn es dahin kommt, dann kraft Sachzwangs besser europäisch mitmachen als der Verfassung und dem Amtseid gehorchen? Damit man nicht „Anführer der EU-Intoleranz“ wird? Dann wäre die Schuldenkrise zu gefährlich, um sie der Volksmehrheit zu überlassen. Muss dann die Demokratie der Krise weichen? Wie wären wohl die demokratischen Verwerfungen in der deutschen Bevölkerung, würde sich herausstellen, dass die Bundeskanzlerin bei der Rettung Griechenlands „nicht nur Bürgschaften in ihrem Namen abgegeben hat, sondern Einziehungsermächtigungen“ – so hat es in der traditionsreichen Versammlung Eines Ehrbaren Kaufmanns zu Hamburg der Präses unserer Handelskammer am 30. Dezember 2011 formuliert und von „Sprengkraft für die Europäische Union“ gesprochen. Ich teile das.

Dabei zeichnet sich ab, dass die bisherigen Instrumente nicht ausreichen. Von seiner ersten Entscheidung über die damalige Verfassungsbeschwerde *Hankel, Nölling, Schachtschneider, Starbatty* an, in der sich die Aussage findet, der Beitritt Deutschlands zu einer Gemeinschaftswährung sei verfassungsgemäß (nur) als Beitritt zu einer „Stabilitätsgemeinschaft“ – aus heutiger Sicht nimmt sich das als *wishful thinking* aus, dafür hat man aber kein Bundesverfassungsgericht – ist dieses seiner Stunde der Wahrheit vorsichtig aus dem Wege gegangen. Der Deutsche Bundestag hat den eingeschlagenen Weg jeweils parlamentarisch getragen, meist mit großen Mehrheiten. Im Sinne unserer Vision der europäischen Einigung war das sicher weise. Aber es war auch konformistisch. Und das Volk wird durch diese Einigkeit einer seriösen demokratischen Alternative beraubt. Nachdem die Stabilitätsgemeinschaft Vergangenheit ist, wird jetzt der Schritt zu einer europäischen Fiskalunion diskutiert und vorbereitet. Um den Begriff geht es mir nicht. Würde aber dadurch die Ausweitung der Haftung Deutschlands für Schulden anderer Mitgliedsstaaten, des Europäischen Stabilitätsmechanismus, der Fiskalunion dem konkreten parlamentarischen Budgetrecht des Deutschen Bundestags entzogen, stellt sich eine neue Herausforderung für die deutsche Demokratie des Grundgesetzes, eine Herausforderung der demokratischen Grundordnung als eine der Unantastbarkeiten. Auch in Ansehung des Art. 23 GG, den wir nach der Einheit in die Verfassung gebracht haben, hielte ich bei Aushebelung des

deutschen Parlaments auf dem Umweg über europäische Instrumente das Grundgesetz für ausgereizt, und zwar wegen Art. 79 Abs. 3 GG. Jede parlamentarische Zustimmung zu europäischen Strukturen, durch die die ununterbrochene Kette demokratischer Legitimation ausgehend von den nationalstaatlichen deutschen Parlamentswahlen bis zu europäischen Entscheidungen wegfiel, durch die die Haftung der Bundesrepublik Deutschland ohne Bundestagsbeschluss ausgeweitet würde, wäre an Art. 79 Abs. 3 GG zu messen und wäre nach meinem Verfassungsverständnis nichtig. Auf einen solchen Beschluss könnten europäische Zustimmungsakte deutscher Verfassungsorgane nicht wirksam gestützt werden. Kurz: Jedes europäische Rettungsinstrument, über das jetzt diskutiert wird, das über den Deutschen Bundestag hinweg auf europäischer Ebene Haushaltsrelevanz für die Bundesrepublik Deutschland hätte, wäre wegen Verstoßes gegen die Unantastbarkeit des Art. 79 Abs. 3 GG unwirksam.

Das spricht nicht gegen eine europäische Fiskalunion, die über die nationalen Parlamente einschließlich des Deutschen Bundestags hinweg gehen dürfte. Das Grundgesetz schreibt uns durch die Sperre des Art. 79 Abs. 3 aber den Weg vor, auf dem man zu einer solchen Union gelangen kann, wenn man sie will. Es handelte sich dann um nicht weniger als die Ablösung des Etatrechts des Deutschen Bundestages. Damit würde einer der Grundsätze des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG berührt. (Ganz vorsichtig lohnt sich vielleicht auch ein Blick in den bisher als realitätsfern belächelten Absatz 4.) Bei dem Etatrecht des Parlaments handelt es sich um Ausübung von Staatsgewalt. Von welchem Volk, bitte, geht diese Staatsgewalt aus, wenn Staatsschulden und Haftung der Bundesrepublik Deutschland ohne den Deutschen Bundestag ausgeweitet werden könnten? Unverändert beruht demokratische Legitimation auf den nationalstaatlichen Wahlen in Europa. Eine den Grundsätzen des Art. 38 GG entsprechende europäische Wahl existiert nicht. Das Europäische Parlament – kein *gleiches* Wahlrecht. *Nelson Mandela* hat auch für das gleiche Wahlrecht fast 30 Jahre eingesessen, meine Damen und Herren, darunter 18 Jahre auf Robben Island, nicht allein gegen die Apartheid. Der Europäische Rat – kein *allgemeines*, kein *unmittelbares* Wahlrecht. Die Kommission – kein *unmittelbares* Wahlrecht bzw. keine ununterbrochene Kette, solange sie nicht durch ein mit gleichem Wahlrecht gewähltes Parlament gewählt wird. Wie sollen Organe einer Fiskalunion da demokratisch legitimiert werden können? Nein, eine Unantastbarkeit würde berührt, Art. 23 GG trüge nicht weiter. Natürlich kann, wer den Mut hat, sich dieses deutschen Problems für Europa entledigen – durch eine Verfassungsregelung, die von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist, Art. 146 GG. Angesichts der deutschen Geschichte der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist es kein Wunder, dass diese Bestimmung vielfach als zweischneidig angesehen, wenn nicht abgelehnt wird; sehr deutlich damals in der Gemeinsamen Verfassungskommission des Deutschen Bundestages und des Bundesrates. Aber nach meiner festen Überzeugung kommen wir mit Misstrauen gegenüber der demokratischen Vertrauenswürdigkeit des eigenen Volkes europäisch nicht mehr weiter. Als Kehrseite wäre zusätzlich die kongruente Verankerung des demokratischen Prinzips auf europäischer Ebene unverzichtbar, also eine Neuregelung der demokratischen Legitimation der europäischen Organe. Stellen Sie sich vor: Ein echtes europäisches

Vollparlament mit allgemeinem, unmittelbarem, freiem, gleichem, geheimem Wahlrecht, ein restriktiver Gesetzgebungskatalog, der Europäische Rat eine Zweite Kammer, die zugleich die Funktion hätte, die kleineren Mitgliedsstaaten vor der Vielzahl deutscher Wähler zu schützen, diese europäischen Verfassungsstrukturen lägen der Fiskalunion zu Grunde. Der europäische Traum lebt. Wirklichkeit wird er nicht, solange ich lebe. Also werden sich die Staats- und Regierungschefs einschließlich der Bundeskanzlerin voraussichtlich an Art. 79 Abs. 3 GG vorbeizumogeln suchen. Das Bundesverfassungsgericht müsste Farbe bekennen. Es verdient unser Mitleid. Meinen Respekt behält es nur, wenn es seine grundgesetzlichen Pflichten einhält.

Noch einmal: Jeder andere Weg zu einem Schulden- oder Haftungserweiterungsautomatismus zu Lasten des Haushalts ohne konkreten Beschluss des Deutschen Bundestages verletzt Art. 79 Abs. 3 GG. Wird das demokratische Prinzip über Brüssel als archimedischer Punkt aus den Angeln gehoben, sage ich in der deutschen Wählerschaft einen Bruch gegenüber Europa voraus, endgültig und irreparabel, falls die Rettung über die Notenpresse – denn nichts anderes ist es auf Dauer – nicht gut geht. Ist die Bundesregierung erst einmal auf dieser schiefen Ebene, dann ist sie zum Erfolg verpflichtet, denn bliebe er am Ende aus, hätte sie Hasard mit ihrem Volk gespielt. Das Recht hat man nicht. Nichtidentifikation mit der weiteren europäischen Vertiefung und der Euro-Rettung – ein historischer Fehler. Hier tut sich eine Wende auf für die Demokratie der Zukunft, deren ganze Schärfe sich gesellschaftlich und demokratisch noch erweisen wird – eine Herausforderung von historischer Dimension für Europa und Deutschland und für die Zukunft der Demokratie.

III. Zukunft der Demokratie in Notzeiten

Zum Schluss, drittens: Der Blick nach vorn auf den Zusammenhang zwischen Krise und Demokratie oder „Not kennt kein Gebot“ und, wenn es schlecht geht, vielleicht auch keine Demokratie und keine Schuldenbremse.

Jeder Staat muss sich, seine Entscheidungen, deren Ergebnisse gegenüber seiner Bevölkerung legitimieren. Diese Selbstverständlichkeit wird infolge globaler nichtregulierter raffgieriger Kapitalmärkte und der Staatsschuldenkrise in Amerika und Europa wieder wichtiger. Die Demokratie hat einerseits den Vorteil, dass dieser Regierungsform bereits ganz abstrakt überzeugende Argumente zur Seite stehen. In diese Richtung geht *Ronald Reagans* wahrer und pathetischer Satz: *“Democracy is worth dying for, because it’s the most deeply honorable form of government ever devised by man.”* In kleinerer Münze sarkastisch mit britischem Understatement das berühmte Zitat *Winston Churchills* von 1947: *“Indeed it has been said that democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time.”* Warum überhaupt Demokratie? Ich biete Ihnen meine eigene Begründung an: „Der Grund, warum wir der Demokratie vor allen anderen politischen Herrschaftsformen den Vorzug geben, erschöpft sich nicht zählend im Mehrheitsprinzip, sondern

die Demokratie gewährleistet wertend die Menschenrechte und setzt sie durch. Das leistet verlässlich keine andere Herrschaftsform.“

Andererseits: Wie hoch der Anteil der Bürgerinnen und Bürger ist, die sich idealistisch staatsbürgerlichem Denken verpflichtet fühlen, wer weiß das schon. Meine politische Erfahrung spricht eher dafür, dass es eine Minderheit ist, die gleichsam durch „dick und dünn“ zur Demokratie um ihrer selbst willen steht. Ein mehrheitlicher Teil der Bevölkerung informiert sich staatsbürgerlich meist oberflächlich oder gar nicht, wird von zu vielen Medien politisch auch nur oberflächlich informiert (oder sollte man sagen: scheinbar informiert, in Wahrheit unterhalten, eine unverhältnismäßige Inszenierung erleben wir seit Wochen). Diese Mehrheit beurteilt Politik einschließlich der Leistungen der Demokratie in erster Linie nach dem Maßstab: Was bringt sie mir oder meiner Familie? Traue ich „denen da oben“ zu, dass es mir in Zukunft gut gehen wird? Viele Bürger treten für die Demokratie des Grundgesetzes in der Gewohnheit ein, dass diese ihnen über Jahre und Jahrzehnte gut getan hat. Eine Garantie ist das nicht. Was wäre wohl, wenn Wertschöpfung, Steuern und Abgaben einmal nicht ausreichen, um den Sozialstaat durchzufinanzieren? *Helmut Schmidt* hat auf dem Höhepunkt der Finanzkrise 2008 voller böser Ahnungen ausgesprochen, wir lebten demokratisch womöglich im Jahre 1929; die Staats- und Regierungschefs seien dazu verdammt, schnell, einig und ohne jeden Fehler abgestimmt zu handeln, was glücklicherweise gelang. Eine Garantie, dass das 2012 wieder gelingt, gibt es nicht.

Die ökonomischen Grundlagen demokratischer Massenzufriedenheit mit der demokratischen Ordnung – oder sollte ich genauer sagen: mit den realpolitischen Ergebnissen demokratischen Regierens – dauern seit *Ludwig Erhards* epochemachender Weichenstellung von 1948 an. Heute wäre eine Umwälzung von oben dieser Dimension demokratisch unmöglich – ein Schwächezeichen nicht nur Deutschlands, das in schlechteren Zeiten Folgen haben könnte. Die materielle Lebenssituation der Menschen übt eine direkte Wirkung auf ihr persönliches und ihr demokratisches Verhalten aus: „Erst kommt das Fressen, dann kommt die Moral. ...“ Für die Demokratie gilt das auch. Berlin ist nicht Weimar – klopfen wir uns zu selbstbewusst auf die Schulter? Die Antwort der Deutschen am Ende von Weimar in den Reichstagswahlen von 1930 bis 1933 auf Massenarbeitslosigkeit und Massenelend ist bekannt, allerdings sind die damaligen Ursachen überwiegend unvergleichbar. Dennoch: Wie wäre wohl in der Stunde der Wahrheit die Antwort der Wählerinnen und Wähler? Könnte es wieder ein Hetzer schaffen, Parlamente als „Quasselbude“ verächtlich zu machen? Aktuell ist das weit und breit nicht zu sehen, aber gibt es nicht doch das eine oder andere Zeichen an der Wand unserer Parteiendemokratie?

Meine Antwort lautet: Stünden wirklich die sieben mageren Jahre bevor – sie würden ja zusätzlich durch unsere auf dem Kopf stehende Bevölkerungsglocke verschlimmert – dann schließe demokratisch die Stunde der Wahrheit, dann käme es auf die Antwort der Wählerinnen und Wähler an, auch auf die Alternative Ende oder Wende. Die Wiederkehr von Zeiten echter Not kann niemand auf Dauer ausschließen. Ja, dann wären politisch böse Wiederholungen möglich, trotz des wegen der „Sünden der Väter“ in Deutschland bisher noch höheren Tabus gegen Rechtsextremisten. Aller-

dings lässt seine Kraft nach, und sie erreicht nicht mehr alle Bevölkerungsgruppen und alle Generationen. Umso wichtiger wird es, die Lehren wach und verbindlich zu halten.

Im 21. Jahrhundert verlagern sich die ökonomischen Gewichte der Welt von Europa und selbst von Nordamerika nach Asien. Wie weit dieser Prozess gehen wird, kann heute niemand sagen. Deutschland und EU sind auf Energie- und Rohstoffimporte angewiesen – zu jeweiligen Weltmarktpreisen. Was wäre, wenn deren absehbarer Anstieg unsere Wettbewerbsfähigkeit ruinierte? Menschen, die frieren und hungern, denken nicht an das Klima. Neben den ökologischen gibt es andere unverzichtbare menschliche Grundbedürfnisse wie Nahrung und Gesundheit, die die Demokratie befriedigen muss, soll sie Bestand haben. In der heutigen Zeit grüner Gewissheiten scheint es in Deutschland wieder notwendig zu sein, diese bloße Selbstverständlichkeit in Erinnerung zu rufen. Was weder ökonomisch und finanzpolitisch noch sozialstaatlich durchgehalten werden kann, wird am Ende auch demokratisch schief gehen. Die materiellen Grundlagen selbstbestimmter Lebensführung und eigener Würde stellen Weichen für die Demokratie, aber auch für Haltungen gegenüber Mitmenschen, nicht zuletzt gegenüber Fremden. Es gibt einen Zusammenhang zwischen Ökonomie, Moral und Demokratie. Diese Lehre sollten wir Deutschen niemals vergessen.

Zum Schluss eine fröhliche Anekdote: Als beide Senate des Bundesverfassungsgerichts vor Zeiten zu Gast im Hamburger Rathaus waren und wir gemeinsam im Kaisersaal, von dem aus *Wilhelm II.* 1895 den Kaiser-Wilhelm-Kanal eröffnet hat, mittags zu Tische saßen, bei einem nach der Hamburger Tradition sogenannten „Senatsfrühstück“, frotzelten der von mir hoch geschätzte Richter *Ernst-Wolfgang Böckenförde* und ich über eine Hinterlassenschaft meines Freundes *Klaus von Dohnanyi* – sein in den Jahren zuvor immer wieder halb ernst, halb scherzhaft ausgebreitetes Szenario, wie Hamburg es schaffen könne, den unverhältnismäßig hohen hamburgischen Anteil im vertikalen Finanzausgleich einfach nicht mehr an den Bund abzuführen. „Herr Bürgermeister, jetzt wird es aber arg hochverräterisch“, kommentierte *Böckenförde* wörtlich, auch er halb ernst, halb scherzhaft. Immer wieder kommt mir das bei diesem Thema ins Gedächtnis.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.