

HANS HEINRICH RUPP

Politische Teilhabe – Politische Kultur

I.

Viele Anzeichen lassen befürchten, daß wir in Deutschland unruhigen und krisenhaften Zeiten entgegengehen. Die Freude über die Wiedervereinigung Deutschlands ist verflogen und Unzufriedenheit und Existenzangst gewichen; das politische Klima ist von Unsicherheit geprägt, die sogenannte Parteien- und Staatsverdrossenheit nimmt erschreckende Ausmaße an. Die Wahlen im nächsten Jahr lassen ein Ende der im großen und ganzen stabilen politischen Nachkriegsjahrzehnte erwarten. Diese Probleme türmen sich zu einem Berg der Hoffnungslosigkeit, nimmt man hinzu, daß sie mit dramatischen Entwicklungen übernationaler Art zusammentreffen: Mit dem durch den Zusammenbruch des Sowjetimperiums freigesetzten unaufhaltsamen Drang der mittel- und osteuropäischen Völker zurück nach Europa und der dadurch ausgelösten tektonischen Verwerfung der europäischen Staatenwelt und der Stellung des vereinigten Deutschlands in ihr, sowie mit der sich in krisenhaften Symptomen abzeichnenden Dramatik des Endes des europäischen Wohlfahrtsstaates – von den die Erde bedrohenden ökologischen Problemen ganz zu schweigen.

Die Politik hat auf diese Fragen noch kaum reagiert, geschweige denn Antworten gefunden. Es steht daher meines Erachtens zu befürchten, daß, falls nichts geschieht, eine Situation entstehen kann, die derjenigen von Weimar nicht unähnlich ist.

Doch was hat das alles mit dem Thema der politischen Teilhabe und politischen Kultur zu tun?

Meine Antwort darauf ist folgende:

Ein Volk, das wie derzeit das deutsche, offenbar in seiner Mehrheit von den politischen Parteien, den Politikern und dem derzeitigen Parteienstaat so wenig hält, ist nicht in der Lage, wirkliche Krisen, von denen die Bundesrepublik bisher verschont blieb, durchzustehen. Es ist deshalb in meinen Augen für die politische Zukunft Deutschlands existentiell, alles nur Erdenkliche zu versuchen, um dem Auseinanderfallen von Volk und politischem Regime Einhalt zu gebieten und dem Überhandnehmen politisch extremer Parteiblöcke – wie dies in Italien geschehen ist – zu wehren.

Mit Hans Herbert von Arnim¹ bin ich freilich der Ansicht, daß hierzu moralische Appelle an die Adresse der politischen Akteure nicht weiterführen und eher Verhärtung erzeugen: Die Politiker sind nicht besser und nicht schlechter als die Wähler; sie sind

¹ Hans Herbert von Arnim, Staat ohne Diener, 1993, S. 15f.

allerdings auch nicht die Elite der Nation. Sie nutzen die ihnen gebotenen Möglichkeiten, schöpfen sie – gelegentlich übermäßig – aus und denken auch nicht immer nur an die anderen und das Gemeinwohl. Macht steigert das persönliche Lebensgefühl und wird deshalb nur ungern aufgegeben. Man mag deshalb mit Rousseau ausrufen: „Je voudrais que le despote pût être dieu“,² doch wir haben es mit Menschen zu tun, und wer deshalb das Verhältnis von Volk, politischer Klasse und Staat verbessern will, darf sich nicht in moralischen Vorhaltungen verlieren und auf den „Neuen Menschen“ hoffen, sondern muß die Spielregeln der Macht, die Auswahl und Rekrutierung des politischen Führungspersonals, die Organisation der Kontrolle und – vor allem die Teilhabe des Demos an demokratischer Staatsgewalt verbessern. Denn alle Erfahrung zeigt, daß Entscheidungen, an denen das Volk unmittelbar beteiligt ist, auch von der unterlegenen Minderheit eher akzeptiert werden als autoritäre Machtsprüche. Darin liegt letztlich das Geheimnis von Legitimität und Akzeptanz demokratischer Spielregeln.

Doch bevor ich auf diese Spielregeln und ihre Verbesserung eingehe, mag der Hinweis angebracht sein, daß für die heutige Parteien- und Politikverdrossenheit selbstverständlich nicht nur Mängel des politischen Systems verantwortlich gemacht werden können. Es gibt dafür noch eine ganze Reihe anderer Gründe, wobei ich freilich die von Parteistrategen gelegentlich aufgestellte These vom gebrochenen Verhältnis des deutschen Spießbürgertums zur Politik³ schon im Hinblick auf ähnliche Verhältnisse in anderen Demokratien für ein Ablenkungsmanöver halte, zumal die These, wäre sie richtig, der jahrzehntelangen politischen Arbeit der politischen Parteien in Deutschland ein Armutszeugnis ausstellen würde.

II.

Ein wichtiger Grund für die heute umsichgreifende Parteien-, Politik- und Staatsverdrossenheit liegt meines Erachtens in einer geistigen Strömung, die, mit dem Studentenaufstand 1968 sichtbar geworden, aus tieferen Schichten stammt und bis heute fortwirkt. Es ist – wie es jüngst Cora Stephan beschrieben hat⁴ – die aus Versatzstücken marxistischer, maoistischer und Freud'scher Lehren zusammengesetzte und von den akademischen Mentoren des Studentenaufstands gestützte Lebensmaxime der antiautoritären Selbstverwirklichung, der Befreiung von bürgerlichen Institutionen, von Konvention, Sitte und Anstand als angeblichen Repressionsmitteln der kapitalistischen Gesellschaft; der „alternative“ Lebensstil, das Konzept der bewußten Regelverletzung, der Systemüberwindung und der Illegitimität der sog. „strukturellen“ Gewalt des Staates, gegen die allemal Notwehr zulässig sei und Gegengewalt gegen Personen und Sachen;

² Brief Rousseaus an Mirabeau v. 6. Juni 1767, abgedruckt bei Peter Mayer-Tasch, Hobbess und Rousseau, 1976, S. 127 (129).

³ Z. B. Heiner Geißler, in: Jürgen Becker (Hrsg.), Wahlwerbung politischer Parteien im Rundfunk, 1990, S. 19 (22).

⁴ Cora Stephan, Der Betroffenheitskult, 1993.

es ist die negative Moralisierung all dessen, was der eigenen Weltsicht nicht entspricht, und jener „Betroffenheitskult“, der alles Unrecht dieser Welt brandmarkt, nur nicht dasjenige, das man selbst begeht oder das zu kritisieren politisch für nicht opportun gehalten wird. Es ist dieser Schub eines übersteigerten, aber ständig gekränkten besserwisserischen Individualismus, der – unfähig einer Bindung – den Single-Kult hervorgebracht und den Hedonismus zum Lebensprinzip erkoren hat.⁵

Wer heute den Wust der Worte und des hochtrabenden Geschwätzes der damaligen Zeit nochmals liest, greift sich unwillkürlich an den Kopf und fragt sich, wie es kommen konnte, daß eine zivilisierte Kulturnation mit großen Teilen ihrer Intelligenz und ihrer Medien auf dieser Welle mitschwamm und all diejenigen verteufelte, die den Mut hatten, Kritik zu üben und Verstand walten zu lassen.

Heute ist zwar der Mythos der 68er Jahre verrauscht, und nach den Worten Patrick Süskinds hat das Erdbeben des dramatischen Zusammenbruchs der sozialistischen Welt die 68er Generation „kalt erwischt“ und die Erkenntnis reifen lassen, daß die Weltsicht von 1968 sich als gänzlich untauglich für die Analyse oder gar Bewältigung der heutigen Probleme erwiesen habe. Aber trotzdem – so scheint es – bekommen viele der damals Rebellierenden noch heute glänzende Augen, wenn von dem Studentenaufstand gesprochen wird, und sie neigen auch heute noch jener liebgewordenen Einstellung zu. Daß aus solcher Sicht die politischen Parteien, der Staat und seine Institutionen als Stätte des Gemeinwohls und die Mühsal der Politik mit tiefer Verachtung gestraft und eher wieder zu Carl Schmitt gegriffen wird, kann nicht verwundern, zumal wenn man als postmoderner und der Systemtheorie zuneigender Mensch längst die Vorstellung verabschiedet hat, es könne in funktional ausdifferenzierten Gesellschaften überhaupt so etwas geben wie eine übergeordnete zentrale und mit souveräner Gestaltungskompetenz und Gesamtverantwortung ausgestattete Herrschaftsinstanz, wo doch evident sei, daß in Wahrheit Staat und Politik nur eines neben vielen anderen blinden, rücksichtslosen und selbstbezüglichen Aktionszentren sei, deren Synthese und Zusammenspiel von keinem denkbaren Ort aus gelenkt werden könne.⁶

Angesichts der Wirkkraft solcher Sicht der Dinge fällt es schwer, nicht zu resignieren, überhaupt noch an die Genesung des politischen Systems der Bundesrepublik zu glauben und in Vorschlägen einer beherzten Reform noch einen Sinn zu sehen.

Doch wir würden vor der Geschichte und uns selbst nicht bestehen können, wollten wir für das in jahrzehntelanger geduldiger Arbeit vieler Generationen zu einem demokratischen Gemeinwesen erwachsene und vom Glück der Wiedervereinigung begünstigte Deutschland keine Hand mehr rühren und nicht alles in unserer Kraft Stehende zur Sicherung der politischen Zukunft tun. Es wächst eine junge Generation heran, die uns dies danken wird.

⁵ Cora Stephan (FN. 4) S. 79.

⁶ Kritische Beschreibung von Claus Offe, Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, in: Ellwein/Hesse/Mayntz/Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd. 1, 1987, S. 309ff.

III.

Therapievorschläge setzen eine zutreffende Diagnose voraus; anders ausgedrückt: Gibt es objektive und nicht nur eingebildete oder eingeredete Gründe für die besorgniserregende Krankheit des Zwiespalts zwischen Staatsvolk und Politik, Demos und Herrschaft, Beherrschten und Herrschenden, und gibt es Mittel, dieser Krankheit zu begegnen?

Was den diagnostischen Teil dieser Fragestellung betrifft, so findet man im politischen Alltag Anlässe für das allgemeine Mißvergnügen zuhauf. Hans Herbert von Arnim hat in seiner Rektoratsrede vom 2. November 1993 viele dieser Anlässe benannt.⁷ Es sind ja nicht nur die nicht abreißenden Skandale und Affären, von denen diejenige, die zum Rücktritt Engholms geführt hat, sich zur unendlichen Geschichte zu entwickeln droht, die das Publikum vor den Kopf stoßen; es ist auch nicht nur die Parteien- und Politikfinanzierung in Deutschland, die trotz mehrfacher Verdikte des Bundesverfassungsgerichts immer noch nicht in Ordnung und eine Quelle dauernden Mißmuts ist; es ist auch nicht nur das Entscheiden in eigener Sache, wenn es um Bezüge und Versorgung von Parlamentariern und Ministern geht, die Ärger schafft und den Politikerberuf im öffentlichen Ansehen diskreditiert. Für alle Bürger augenfälliger und anstößiger ist die unverblümete Parteipatronage nicht nur bei der Besetzung öffentlicher Ämter, sondern auch von Führungspositionen in allen halböffentlichen Einrichtungen, Banken, Anstalten, Unternehmen, Organisationen und Verbänden. Die Spanne reicht von höchsten Positionen im internationalen und EG-Bereich herab bis zu den Direktoren und Vorstandsmitgliedern kommunaler Verkehrs-, Versorgungs-, Spielbankenbetriebe oder Baugesellschaften⁸ weitgehend Prämie und Versorgung für verdiente Parteimitglieder, die sich denn auch in ihrer neuen Stellung – wie das Bremer Beispiel zeigt – ihrer Partei erkenntlich zeigen. Es sind auch die oft erstaunlichen nachparlamentarischen Karrieren – vom EG-Kommissar bis zum Behördenchef – die den Parteienstaat zum Zerrbild des demokratischen Verfassungsstaates verkommen lassen und zur Verbitterung all derjenigen beitragen, die noch an das Leistungsprinzip und den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG glauben. Hans Apel hat in seinem Buch über die Parteienherrschaft in Deutschland diese Entwicklung unter dem Stichwort „Die Parteien machen Beute“ schonungslos geißelt und nachdrücklich auf die Gefahren hingewiesen. Daß diese Art der Rekrutierung des Führungspersonals und die ihr entsprechende Beförderungspolitik im öffentlichen Dienst oft zu einer Negativauslese führt, die die Leistungsbereitschaft der nicht parteigebundenen Bediensteten demotiviert und demoralisiert und auf Dauer verkümmern läßt, ist kein Geheimnis; gelegentlich hat man fast den Eindruck, daß bereits Resignation vorherrscht und die Beförderung als Leistungsanerkennung keinen Leistungsanreiz mehr bietet und in der individuellen Lebensplanung auch nicht mehr angestrebt wird.

⁷ Hat unsere Demokratie Zukunft?, gekürzter Abdruck: FAZ v. 27. 11. 1993 – Bilder und Zeiten.

⁸ Dazu Erwin und Ute Scheuch, Cliques, Klüngel und Karrieren, 1992; Hans Apel, Deformierte Demokratie, 1991, S. 56.

Es muß die Bürger auch verdrießen, wenn ihnen beispielsweise Facetten des Debakels um die Benennung des Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten zugemutet werden oder die Art und Weise, wie parteitaktische Pakete des personalpolitischen do ut des etwa zwischen einem Verfassungsrichteramt, dem Amt des Generalbundesanwalts und des Rechnungshofpräsidenten geschnürt werden. Was soll man auch von einem heiß umstrittenen und riesige Millionensummen verschlingenden Einsatz der Bundeswehr in Somalia halten, wenn von der indischen Brigade, die logistisch zu betreuen der einzige Auftrag des deutschen Verbandes war, nichts zu sehen und anscheinend von der indischen Regierung auch nichts zu hören ist, und nun nach Abzug der amerikanischen Einheiten in Deutschland zwischen Außen- und Verteidigungsminister über den Sinn des weiteren Unternehmens gestritten wird.

Ich will hier die Aufzählung der politischen Verdrießlichkeiten, denen das deutsche Publikum in ununterbrochener Serie von allen Seiten ausgesetzt ist und die alles andere sind als Zeugnisse politischer Hochkultur, abbrechen. Man sollte sich jedenfalls über die grassierende Parteien- und Politikverdrossenheit der Deutschen und über die besorgniserregend wachsende Zahl der Protest- und Nichtwähler, neuerdings sogar der nicht mehr zur Mandats- oder Amtsübernahme Bereiten nicht wundern. Gewiß wird von den Medien manch politischer Vorgang negativ überzeichnet, je nach Parteifarbe unterschiedlich behandelt und zum Skandal hochgeredet, der er nicht ist; gewiß besteht ein eigenartiges Paradox zwischen einem lautstark auf individuelle Selbstverwirklichung und Eigennutzmaximierung bedachten Publikum und seinen gemeinwohlbezogenen Moralforderungen an die Politiker. Aber auch hier hilft nicht verbissener Trotz und das Wehgeschrei über die Ungerechtigkeit der Medien und des Wählervolks weiter, sondern nur der beherzte Versuch institutioneller und verfahrensmäßiger Reformen, die das Volk und die Kritiker mit in die Verantwortung einbeziehen. Die Politiker können sich nun einmal nicht das Volk aussuchen, das ihnen besser gefällt.

Die schlimme parteienstaatliche Entwicklung und die an Weimarer Verhältnisse erinnernde Entzweiung von Volk und Politik ist ja kein unabwendbares Schicksal; andere, ältere Demokratien haben und hatten es mit ähnlichen Problemen zu tun und sind ihnen mit Erfolg entgegengetreten. Das gilt beispielsweise von der Ämterpatronage, die in den Vereinigten Staaten bekanntlich im spoils-system ihren Höhepunkt erlebte, aber zu energischen Gegenmaßnahmen führte.⁹ Auch für andere Problemfelder des Parteienstaats halten andere demokratische Verfassungsordnungen durchaus Lösungen bereit. Zu denken ist beispielsweise an die Begrenzung der Amtszeit des amerikanischen Regierungschefs auf zwei Amtsperioden, um ihn vor deren Ablauf zu motivieren, sich an der positiven Suche und der aktiven Unterstützung eines geeigneten Bewerbers aus seiner Partei zu beteiligen. Daß diese Amtsbegrenzung gemäß Grundgesetz nicht dem Regierungschef, sondern dem Bundespräsidenten zuteil wurde, der konstitutionell sicher nicht das politische Machtzentrum der grundgesetzlichen Ordnung darstellt, ist

⁹ Vgl. dazu etwa Manfred Wichmann, *Parteipolitische Ämterpatronage*, 1986, S. 452; Hans Herbert von Arnim, *Ämterpatronage durch politische Parteien*, 1980; Wolfram Zischer, *Ämterpatronage – Krise der Rechtspflege?*, ZRP 1991, 100.

eine der Ungereimtheiten des Grundgesetzes und seiner Blickrichtung nach Weimar und der ganz anderen Machtfülle des Reichspräsidenten der Weimarer Ära. In diesem Zusammenhang mag auch die in manchen Ländern zur Bändigung der Parteienmacht bestehende Trennung von Staats-, insbesondere Richteramt und Parteiamt, oder von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat erwähnt werden. Zu erinnern ist immerhin auch daran, daß die Weimarer Staatsrechtslehre im Reichspräsidenten und seiner „Diktaturgewalt“¹⁰ ein Widerlager und eine „neutrale Gewalt im pluralistischen Parteienstaat“ sah,¹¹ die, unmittelbar vom Volk gewählt, den zentrifugalen Tendenzen entgegenwirke. Gerhard Leibholz, der Theoretiker des Parteienstaates, stellte sogar die Frage, ob nicht vielleicht ein Verfassungssystem nach Art der de Gaulle'schen Präsidialdemokratie dem Parteienstaat ein gewisses Gleichgewicht geben könnte.¹² Heute sehe ich in einer solchen Balance keine Lösung mehr, aber der Hinweis zeigt, daß man sich früher ernsthafte Gedanken über die Bändigung des Parteienstaates gemacht hat. Ich hätte mir eigentlich gewünscht, daß beim Maastrichter Unionsvertrag dieser Aspekt in neuartiger Weise genutzt und die Unionsorgane und -strukturen als Kompensatoren der Parteienstaatlichkeit der Bundesrepublik und anderer Mitgliedstaaten ausgebildet worden wären. Doch davon war nie die Rede, und auch die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat hat dieses existentielle, aber parteipolitisch heiße Eisen nicht angerührt.¹³

IV.

Doch damit komme ich wieder zu der eigentlichen politischen Teilhabe des Volkes und zu der Frage, ob die Demokratie im heutigen Deutschland überhaupt noch „rule of the people, by the people and for the people“ im Sinne Lincolns ist oder ob das Volk in Wahrheit durch die Parteienherrschaft und die europäische Oligarchie – das ist ein hier nicht behandelbares Problemfeld – ersetzt ist. Dabei ist vorweg klarzustellen, daß es hier auch nicht darum geht, den Ruf der frühen 70er Jahre nach Partizipation und Mitbestimmung in allen Lebenslagen, in Verwaltung, Wirtschaft, Universität und Schule zu wiederholen. Die damals unter der Flagge der „Demokratisierung“ aller Lebensbereiche geführte und durch heftige Auseinandersetzungen begleitete Bewegung hatte – wie man heute weiß – mit Demokratie nur wenig zu tun und zielte vielmehr auf eine Auswechslung demokratischer Herrschaft und gesellschaftlich-individueller Freiheit zugunsten einer Herrschaft von sog. „Betroffenen“, die sich durchweg als Systemveränderer auf dem Marsch durch die Institutionen verstanden. Die ersten BITBURGER

¹⁰ Vgl. Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl. (1933), Art. 48 Anm. 6.

¹¹ Carl Schmitt, Der Hüter der Verfassung, 3. Aufl. (1985) S. 141; zum Ganzen auch Christoph Gusy, Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik, 1993, S. 89f; ders., Die Lehre vom Parteienstaat der Weimarer Republik, DER STAAT 32 (1993, S. 57ff (77)).

¹² Gerhard Leibholz, Staat und Verbände, VVDStRL 24 (1966), S. 5ff (29f).

¹³ Das hat auch der Bundespräsident bedauert: v. Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und A. Perger, 1992, S. 138.

GESPRÄCHE des Jahres 1972 waren diesem Thema und seiner kritischen Analyse gewidmet.¹⁴

Schon damals hatte ich geltend gemacht, daß das Problem der Partizipation im Defizit an bürgerlicher Mitbestimmung im Staat und in der zunehmenden Mediatisierung und Distanzierung liege, die der Parteienstaat zwischen Bürger und politischem System habe entstehen lassen.

Das ist auch heute meine Meinung, wenngleich ich nicht verkenne, daß auch heute wieder Partizipationsmodelle und Kooperations-, Konsenserzielungs- und Konfliktlösungsverfahren mitsamt entsprechender Akzeptanzmanagements auf Verwaltungsebene erörtert werden. Doch sie sind ebensowenig mein Thema wie die Frage, ob sie wirklich zum Abbau der Staatsverdrossenheit der Bürger und zu ihrer Integration in den Staat geeignet sind.¹⁵

Mir geht es ausschließlich um die politische Teilhabe des Bürgers als Mitglied des Demos an Politik und Entscheidung des Gemeinwesens Bundesrepublik.

Hierzu hat Hans Herbert von Arnim den nüchternen Befund erhoben, daß angesichts der Parteienherrschaft der Bürger über keine Einwirkungsrechte verfüge und daß selbst der einzige ihm verbliebene Restbestand des demokratischen Souveränitätsrechts, nämlich das Wahlrecht, von den Parteien bevormundet werde, weil nur sie über die sog. „sicheren“ Listenplätze verfügten und nicht einmal der Versuch gemacht werde, die auf der Liste zur Wahl gestellten Personen außer den ersten beim Namen zu nennen.¹⁶

Gegen dieses für die derzeitige Negativeinstellung sicher mitursächlichen Übel des Parteienstaates gibt es eine ganze Reihe von Therapievor schlägen; ich nenne nur einige:

1. Zunächst ist an eine Änderung des Wahlrechts zu denken. Dabei habe ich zwar gewisse Bedenken, die Bevölkerung bei der Aufstellung der Kandidatenlisten der Parteien mitentscheiden zu lassen. Doch gäbe das Kumulieren und Panaschieren, wie es vielfach bei Kommunalwahlen geübt wird, den Wählern auch bei Landtags- und Bundestagswahlen eine viel breitere personelle Alternative. Daß dies der Wähler honoriert, haben die Kommunalwahlen – oft zum Ärger der Parteiführungen – gezeigt. Erörterungswert ist außerdem eine Herabsetzung der Abgeordnetenanzahl im Bund und das derzeit diskutierte Kinderwahlrecht in der Hand der Eltern.¹⁷

2. Schon die v. Hassel-Kommission in Rheinland-Pfalz hat 1991 vorgeschlagen, die Amtsperiode des Landtagsabgeordneten auf zwei Wahlperioden zu begrenzen, um zu verhüten, daß schon das Landtagsmandat zum vollalliierten und -versorgten Beruf wird, die Abgeordneten vom bürgerlichen Leben abheben und daß statt dessen möglichst viele Bürger Abgeordnete werden können.

¹⁴ Freiheit und Partizipation, BITBURGER GESPRÄCHE, Jahrbuch 1972/73, S. 25 ff (30).

¹⁵ Vgl. dazu etwa: Helmuth Schulze-Fielietz, Der Konfliktmittler als verwaltungsrechtliches Problem, in Hoffman-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. II, S. 55 mit umfangreichen Nachweisen; Hermann Hill, Integratives Verwaltungshandeln, in – Neue Formen von Kommunikation und Bürgermitwirkung, DVBl. 1993, S. 973 mit jeweils umfangreichem Nachweis; kritisch: Hans-Detlef Horn, Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus, Die Verwaltung 26 (1993) S. 545.

¹⁶ Hans Herbert von Arnim (FN. 7).

¹⁷ Vgl. etwa Konrad Löw, FuR 1993 1/S. 25.

Das setzt natürlich eine Parlamentsreform in dem Sinne voraus, daß sich die Parlamentsarbeit zeitlich auf Sitzungsperioden reduziert, gestrafft wird und sich inhaltlich auf die Regierungskontrolle konzentriert. Unter diesen Umständen geht der übliche Einwand, ein solches Parlament gebe nur bestimmten Berufsgruppen eine Chance, ins Leere. Landesparlamente mit den ihnen verbliebenen und durch den Maastrichter Unionsvertrag zusätzlich beschnittenen Aufgaben böten durchaus eine breitere personelle Durchlässigkeit und wären allemal besser als die derzeitigen Funktionärs- und Beamtenparlamente, die das bisherige System hervorgebracht hat. Berufs- und lebenserfahrene Abgeordnete wären auch schnell in der Lage, die Winkelzüge und Gepflogenheiten des politischen Geschäfts zu begreifen, und der übliche Vorwurf der Laienspielschar gehört zu jener Überheblichkeit, die Berufspolitiker gegenüber anderen politisch interessierten Menschen an den Tag zu legen pflegen. Es ist aus der Sicht vieler erfahrener Politiker ein Übel unseres politischen Systems und der Rekrutierung des politischen Führungspersonals, daß es – Ausnahmen bestätigen die Regel – mit tatkräftiger Unterstützung des Bundesverfassungsgerichts¹⁸ einen Politikertypus hervorgebracht hat, dessen Werdegang ihn von Schule oder Hochschule unmittelbar in die Politik als Beruf geführt hat, keine beruflichen Alternativen mehr läßt, an die Partei bindet und ihn auf Machtgewinn und Machterhalt und die Beherrschung der Finessen des politischen Geschäfts und der Klaviatur der Personalpolitik bedacht sein läßt.¹⁹ Ich bin weit entfernt, diesen Werdegang als persönlichen Vorwurf zu verstehen; die Entwicklung liegt vielmehr im Auslesesystem und darin, daß schon das Landtagsmandat zum politischen Vollberuf ausgestaltet ist und damit jeder Anreiz einer Öffnung der Politik als Beruf gegenüber der breiten Bevölkerung fehlt. Dringend notwendig wäre deshalb auch eine Überprüfung der Inkompatibilitätsvorschriften.

3. Ich halte auch den Vorschlag von Arnims erwägenswert, die politische Mitwirkung des Volks auch durch eine Direktwahl der Regierungschefs der Länder zu stärken, wie das bereits bei der unmittelbaren Bürgermeisterwahl in deutschen Ländern der Fall ist. Hier habe sich gezeigt, daß Persönlichkeiten von praktischer Verwaltungserfahrung und politischer Ausstrahlung gewählt zu werden pflegten, die durch die Urwahl zusätzliche Autorität und Durchsetzungskraft erhielten.

Eine Urwahl auch der Ministerpräsidenten als Chefs der den Ländern verbliebenen Hauptaufgabe Verwaltung machte die Regierungschefs sehr viel stärker von Parteieinflüssen und Patronagewünschen, aber auch von langwierigen Koalitionsverhandlungen unabhängig, aber auch von der Besorgnis, für eine eventuelle Wiederwahl von Fraktionen oder Parteien nicht nominiert zu werden. Ich halte diesen Vorschlag für überzeugend. Er würde mit Sicherheit das politische System verändern und auch die Parteien zwingen, nach Kandidaten dieses Zuschnitts Ausschau zu halten.

4. Ich plädiere schließlich auch für die derzeit heiß umstrittene Einführung gewisser plebiszitärer Elemente in die grundgesetzliche Ordnung. Ich sehe mich dabei freilich schon einer Welle von Kritik ausgesetzt, der Volksbefragungen, Volksbegehren, Volks-

¹⁸ BVerfGE 4, 144 (150f); 32, 157 (163f); 40, 296 (311 f).

¹⁹ V. Weizsäcker, (FN. 13) S. 150.

entscheidungen und alles, was nach unmittelbarer Demokratie klingt, als suspekt und als unfeines Jakobinertum, jenseits ernsthafter Erwägungen, gilt. Ausländer registrieren daher nicht ohne Verwunderung eine deutsche „Angst vor dem Volk“.²⁰ In der Tat: Fragt man nach den Gründen dieser deutschen Aversion, so wird man u. a. mit dem Hinweis konfrontiert, Plebiszite führten zur Fernseh- und Stimmungsdemokratie, machten Politik unberechenbar, brächten Populisten und Demagogen an die Macht und verhinderten Sachentscheidungen, fraktionierten Politik in Augenblickeffekte und verlangten dem Volk Entscheidungen ab, zu denen es nicht fähig sei und deren Kalkül zu schwierig sei, um vermittelt werden zu können. Die Geschichte der Weimarer Reichsverfassung belege diese Schwächen, die den Vätern und Müttern des Grundgesetzes als Warnung stets vor Augen gestanden habe. Ihr Urteil gelte auch heute und deshalb sei der Verzicht des Grundgesetzes auf plebiszitäre Elemente wohlbegründet.

All dies ist m. E. längst widerlegt, aber vorgefaßte Meinungen und die Furcht, die Parteien könnten ein Stück ihrer Macht verlieren, lassen sich wohl nicht durch rationale Argumente vom Gegenteil überzeugen.

Immerhin sei darauf hingewiesen, daß der Verweis auf die Weimarer Ära als Beleg für die Gefahren von Elementen unmittelbarer Demokratie schlicht falsch ist: Es hat in der Weimarer Demokratie insgesamt neun Volksabstimmungsverfahren gegeben, von denen in vier Fällen die Anträge auf Zulassung bereits im Vorverfahren scheiterten; drei Fälle gelangten zwar in das plebiszitäre Verfahren, scheiterten aber daran, daß die Antragsteller schon im vorgeschalteten Volksbegehren, oder im Volksentscheid selbst die erforderliche Mindestbeteiligung nicht erreichten.²¹ In zwei weiteren Fällen, in denen die Weimarer Reichsverfassung eine Volksabstimmung vorsah – es handelte sich um Fragen der Neugliederung des Reichsgebiets –, führte das Verfahren zu einem negativen Ergebnis. Es verdient auch hervorgehoben zu werden, daß die Weimarer Staatspraxis die Volksabstimmung zusätzlich erschwerte: An sich war für die Abstimmung im Volksentscheid nur die einfache Mehrheit der *abgegebenen* gültigen Stimmen ausreichend; lediglich in denjenigen Fällen, in welchen durch Volksentscheid ein „Beschluß des Reichstags außer Kraft gesetzt“ werden sollte, bestand nach Art. 75 WRV das Erfordernis, daß „sich die Mehrheit der *Stimmberechtigten* an der Abstimmung beteiligt“. Die damals herrschende Praxis und Lehre interpretierte dies dahin, daß die Teilnahme der Mehrheit der Stimmberechtigten in allen Fällen des Volksentscheids erforderlich sei, so daß nach den Worten Ernst Rudolf Hubers²² „der Mißerfolg gleichsam vorausbestimmt war“.

Bei diesem Befund kann also keine Rede sein, daß die angeblich schlechten Erfahrungen der Weimarer Ära Ursache der grundgesetzlichen Plebiszitfeindlichkeit seien; fest steht vielmehr, daß schon damals eine Abneigung gegen Formen der unmittelbaren Demokratie bestand, die die bescheidenen Möglichkeiten der Weimarer Reichsverfassung noch zusätzlich einengte.

²⁰ Andreas Gross, Die Angst vor dem Volk, DIE ZEIT vom 3. Dezember 1993, Politik S. 12.

²¹ Gerhard Anschütz (FN. 10) § 73 Anm. 11; Ernst Rudolf Huber Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. VI, S. 434.

²² Ernst Rudolf Huber (FN. 21), S. 432.

Es waren schließlich auch nicht Volksentscheide, die 1933 zur Abschaffung des Rechtsstaats und der Demokratie in Deutschland geführt hatten, sondern Mehrheitsentscheidungen der Abgeordneten des Reichstags, die dem Ermächtigungsgesetz zustimmten und von denen einige später beim Grundgesetz mitwirkten.²³ Und das fanatische Ja-Geschrei auf jene unsägliche Goebbels'sche Sportpalastrede: „Wollt Ihr den totalen Krieg?“ kam – wie man heute weiß – vornehmlich von bestimmten Claqueuren, nicht vom Volk.

Ist somit der historische Rekurs als Beleg für die plebiszitären Gefahren ohne Beweiswert, so gilt dies m. E. auch für die übrigen Negativaussagen.

Gewiß läßt sich unter den Bedingungen der Fernseh- und Mediendemokratie die Gefahr von Stimmungsmache, politischer Manipulation und Demagogie und das Abgleiten in emotionale Gefühlsreaktionen nicht von der Hand weisen. Aber unterliegen ihnen nicht auch Politiker und sind sie selbst gegen die Versuchung der Demagogie gefeit? Es gibt doch hinreichende Möglichkeiten, momentane Stimmungen und impulsive Emotionen durch geeignete stufenweise Verfahren und Vorkehrungen eines zeitlichen Abkühlungseffekts zu dämpfen und auf ein gewisses Maß der Nüchternheit und Sachlichkeit zurückzuführen. Es eignet sich ja auch nicht jeder Gegenstand für Plebiszite – schon die Weimarer Reichsverfassung hatte insoweit Grenzen und Hürden gesetzt und für Verfassungsänderungen ein nur schwer erreichbares Quorum festgelegt (Art. 76 Abs. 1 Satz 4 WRV).

Ich finde es auch ärgerlich, daß bei Bedarf von der dem Volk nicht vermittelbaren Schwierigkeit und Komplexität der heutigen Gesetzgebung und Politik gesprochen wird, andererseits aber das Wort vom „mündlichen Bürger“ die Runde macht. Daß Sachverhalte, Regelungsgegenstände und Entscheidungen der Politik oft kompliziert und die Ergebnisse der Gesetzgebungsarbeit oft schwer verständlich sind, kann nicht bestritten werden. Aber warum sollten ihre Grundlinien nicht in verständliche Sprache übersetzt und von jedem politisch Interessierten verstanden werden können? Es liegt doch nicht am beschränkten Horizont der Bürger, sondern an der Unfähigkeit oder Unwilligkeit vieler Politiker und Beamten, ihrer Mittlerfunktion gerecht zu werden. Wer allerdings Regelungswerke nach Art des Maastrichter Vertrags dem Publikum vorsetzt, braucht sich über Unverständnis und Politikverdrossenheit nicht zu beklagen. Der unmögliche Text ist weder in eine verständliche Sprache noch in eine präzise Zusammenfassung der wichtigsten Grundsätze übertragen worden und war auch vielen Politikern unverständlich, obwohl doch der Vertrag an die Substanz der grundgesetzlichen Ordnung geht und deshalb wahrlich einer Volksabstimmung würdig gewesen wäre, hätte man sie nur gewollt und in den Text der Neufassung des Art. 23 GG aufgenommen.

Schließlich sollte – auch das ist schon mehrfach hervorgehoben worden²⁴ – bei der

²³ Vgl. aus neuerer Zeit Roman Schnur, Die Ermächtigungsgesetze von Berlin 1933 und Vichy 1940 im Vergleich, 1993, S. 11 unter Bezugnahme auf Rudolf Morse, Das „Ermächtigungsgesetz“ vom 24. März 1933 – Quellen zur Geschichte und Interpretation des „Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich“.

²⁴ Vgl. Hans Jochen Vogel, in: Das Grundgesetz zwischen Bewährung und Reform, in: Das Grundgesetz zwischen Bewährung und Reform, 1993, S. 14ff (19); Thomas Mayer, Direkte Demokratie als Chance für die politische Kultur, ZRP 1993, S. 330 mit Nachweisen aus der derzeitigen Diskussion.

ganzen Diskussion nicht unbeachtet bleiben, daß es in den meisten deutschen Bundesländern nach deren Verfassung Plebiszite gibt – und mir ist nicht bekannt, daß je diese Möglichkeiten mißbraucht worden wären oder der Demokratie Schaden zugefügt hätten. Man soll m. E. auch vorsichtig mit der Warnung umgehen, der Parteienstaat werde sich auch der Plebiszite bemächtigen und sie für parteipolitische Ziele instrumentalisieren. Ich sehe diese Gefahr durchaus, aber die politischen Parteien werden schnell erkennen, daß sich die Wählerschaft nicht beliebig vor ihren Karren spannen läßt und ihnen durchaus Abfuhr erteilen kann, die sie warnen sollten.

V.

Ich komme zum Schluß.

Was ich an Beispielen zu artikulieren suchte, ist die keineswegs revolutionäre Einsicht, daß es zum Abbau der sich dramatisch zuspitzenden Entzweiung von Volk und politischer Herrschaft institutionelle Möglichkeiten und verfahrensmäßige Vorkehrungen gibt und daß andere Demokratien der westlichen Welt von diesen Möglichkeiten erfolgreich Gebrauch gemacht haben und daß dort unter dem Stichwort des „Kommunitarismus“ wieder eine die Sozialität des Menschen und das Gemeinwohl stärker betonende Gegenbewegung zum überzogenen Individualismus Platz greift.²⁵

Niemand kann voraussagen, ob diese Heilmittel gegen die Krankheit der Staatsverdrossenheit auch in Deutschland den gewünschten Erfolg zeitigen werden; von heute auf morgen tritt er sicher nicht ein. Aber die Krankheit, die es zu bekämpfen gilt, ist schwer und für die politische Zukunft Deutschlands eminent gefährlich; deshalb lohnt sich nach meiner Meinung jeder ernsthafte Versuch der Gegensteuerung. Niemand will die politischen Parteien abschaffen – ohne sie und ihre Leistung gäbe es keine funktionsfähige moderne Demokratie. Aber die oft trotzig und schroffen Reaktionen von Politikern verschiedener Couleur auf Verbesserungsvorschläge, die den Parteien ein Stück ihrer lieb gewordenen Macht zugunsten einer Ausbalancierung nehmen,²⁶ lassen fast befürchten, daß die Parteien zu einer echten Reform anscheinend nicht mehr fähig sind, und daß eines Tages auch bei uns italienische Verhältnisse entstehen, wenn sich nicht eine neue politische Gruppierung auf den Weg der Reformen macht. Vestigia terrent – das sollten wir bedenken.

²⁵ Einführung in diese Thematik etwa Günter Rieger, *Wieviel Gemeinsinn braucht die Demokratie?*, Zeitschrift für Politik 1993, S. 305.

²⁶ Vgl. etwa die Schilderung von Arnims, *Der Staat als Beute*, 1993, S. 113ff oder die Leserbrief-Reaktionen auf die Rektoratsrede von Arnims, FAZ vom 6. Dezember 1993 S. 11.