

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“

Bemerkungen über einige praktische Erfahrungen
und ihre Folgen

BURKHARD HIRSCH

I. „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Doch man hat nie gehört, daß sie jemals dahin zurückgekehrt ist.“ Das Zitat stammt von Kurt Tucholsky. Er war ein Spötter, also jemand, der ein ernsthaftes Problem so ironisch markiert, dass man blitzartig seine Ernsthaftigkeit versteht und gleichzeitig erkennt, dass man es eigentlich lösen müsste. Tucholsky kritisiert die Entfremdung eines professionell ausgeübten politischen Systems von seiner politischen Basis. Es behält zwar die äußeren Formen der Legitimität und der demokratischen Willensbildung bei. Aber es sorgt dafür, dass sie bei der Ausübung der politischen Macht nicht mehr stören. Die Ausübung der Staatsgewalt wird berechenbar. Das Volk, der große Lummel, wird zum domestizierten Haustier der politischen Großbauern.

Der englische Soziologe Colin Crouch beschreibt die Postdemokratie ähnlich, die nach seiner Meinung das heutige politische System kennzeichnet. Die politischen Hierarchen bestimmen die Themen des öffentlichen Diskurses und der Wahlkämpfe, die als äußerliche Form

ungeachtet der tatsächlichen Machtausübung erhalten geblieben sind.¹ Das sei die konsequente Folge einer neoliberalen globalen Ökonomie, bei der sich der Staat zugunsten privater wirtschaftlicher Interessen immer weiter aus seinen überkommenen Aufgaben zurückgezogen habe.

Mir ist das als Erklärung für die wachsende Distanz zwischen Politik und Bürgern zu eng. Hans Dichgans beschrieb schon 1968 „das Unbehagen in der Bundesrepublik“ mit der Frage, ob die Demokratie am Ende sei. Er beklagte das politische Desinteresse und das weit verbreitete Unverständnis politischer Abläufe: „Staatsführung und Politik, früher einmal die höchsten Formen des tätigen Lebens, sind zu einem Geschäft der Fachleute geworden. Unverständlichkeit erzeugt Mißtrauen.“²

Der unvergessene Rolf Zundel stellte die Frage, ob die Politik ihre Glaubwürdigkeit dadurch ruiniert, dass sie sich als Retter aus allen irgend denkbaren Problemen des täglichen Lebens der Bürger aufspielt, wenn man sie nur lange genug regieren ließe.³

Das Bundesverfassungsgericht wiederum sieht den gefährdeten Kern des demokratischen Systems in der ununterbrochenen Legitimationkette, durch die jeder Bürger durch sein Wahlrecht an der Legitimation der nationalen oder intergouvernementalen Institution jedenfalls potentiell beteiligt sein muss, deren Entscheidungen er sich unterwirft. Das BVerfG hat diesen demokratischen Grundsatz in seinen Maastricht- und Lissabon-Entscheidungen⁴ unerschrocken zum Inhalt der Ewigkeitsgarantie der Art. 1, 20 und 79 Abs. 3 GG gemacht.⁵ Nichts könnte diese Warnung deutlicher rechtfertigen, als die verärger-

1 Vgl. *Crouch* 2008 und die Kritik von *Rabe* 2008.

2 *Dichgans* 1968, 10 u. *ders.* 1974.

3 *Zundel* 1990 [1982], 261 ff.

4 BVerfGE. 89, 155 ff. und E 123, 267 ff.

5 Dabei allerdings eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem EuGH scheuend, vgl. BVerfG 126, 286 ff. und dazu insbesondere das eindrucksvolle Minderheitenvotum von Landau, 318 ff. (324).

te Antwort der politischen Eliten auf diese Forderung des Verfassungsgerichts. Das sei antieuropäisch, antiquiert und tendenziell nationalstaatlich.⁶

Das BVerfG hat es nicht leicht gehabt, dem Bundestag wenigstens die Budgethoheit zu erhalten, gegen dessen Willen, den er auf Wunsch der Bundesregierung gefasst hatte.

In § 3 Abs. 4 StabMechG⁷ hatte der Bundestag beschlossen, die Bundesregierung müsse sich vor weitreichenden Gewährleistungen wenigstens um das Einverständnis mit dem Haushaltsausschuss „bemühen“. Das BVerfG hat das umgehend ohne große Rücksichtnahme auf den eindeutigen Wortlaut des Gesetzes in die Voraussetzung einer verfassungsmäßig erforderlichen formellen Zustimmung uminterpretiert.⁸ Als der Bundestag daraufhin diese Legitimationskette in einem auf Wunsch der Bundesregierung vertraulich tagenden und geheim beratenden Neun-Männer-Gremium des Haushaltsausschusses enden lassen wollte,⁹ hat das BVerfG diese Regelung auf Antrag zweier Abgeordneter durch Einstweilige Anordnung für zunächst nicht anwendbar erklärt.¹⁰ Ende offen.

Ein übertriebenes demokratisches Selbstbewusstsein des Bundestages gegenüber dem handfesten Interesse der Bundesregierung an ihrer eigenen Handlungsfähigkeit und an der sicheren Gefolgschaft der Parlamentsmehrheit konnte man da nicht erkennen.

II. Es ist schwer zu bestreiten, dass sich etwas im demokratischen Selbstbewusstsein der Republik schon lange vor dem Einfluss ökonomischer Interessen einer globalisierenden Ökonomie verändert hat.

6 Vgl. statt aller v. *Bogdandy* 2010, 1 ff. u. d. d. Zit.

7 Euro-Stabilisierungsmechanismus-G v. 22. 05.10, BGBl. I, 627.

8 Vgl. BVerfG 2 BvR 987/10 v. 07.09.2011.

9 Vgl. § 3 Abs. 3 StabMechG v. 09.10.2011 (BGBl. I 1992).

10 Vgl. BVerfG 2 BvE 8/11 v. 27.10.2011.

Während der meisten Jahre der Republik wäre es ein akademisches Glasperlenspiel gewesen, darüber nachzudenken, ob die Demokratie eine Zukunft habe. Sie erschien als selbstverständlich und alternativlos.

Es gab wenige Ausnahmen. Da waren die krisenartigen Reaktionen auf Wiederbewaffnung, Notstandsgesetzgebung, Wettrüsten und militärische Abschreckungsstrategien. Sie richteten sich gegen parlamentarische Entscheidungen, waren aber in ihrem Kern nicht antidemokratisch motiviert, weder auf der einen, noch auf der anderen Seite. Immerhin führten sie unter massiver Mithilfe des Bundesverfassungsgerichts zu der Einsicht, dass Demonstrationen kein verkappter Landfriedensbruch, sondern ein demokratisches Recht sind, sozusagen die Pressefreiheit des normalen Bürgers, und dass nicht jede sich daraus ergebende Verkehrsbehinderung eine strafrechtlich relevante Nötigung darstellt.

Auch die 68er Studentenbewegung war in ihrem Selbstverständnis alles andere als antidemokratisch, wenn auch mit der bedenklichen Neigung, die Grenzen zur rechtswidrigen privaten Gewalt zu verwischen.

Da ging es um grundsätzliche Kritik an der Struktur der bundesrepublikanischen Gesellschaft, um soziale Gerechtigkeit, Bildungschancen, ökonomische Chancengleichheit, um Stamokap und den sog. Konsumterror: „Macht kaputt, was Euch kaputt macht!“ Das war auch eine Reaktion auf die mangelnde Reformbereitschaft des politischen Systems, jedenfalls im Ergebnis nicht geeignet, die politische Grundüberzeugung der Gesellschaft zu erschüttern, in einem demokratischen Staat und in einer fest begründeten demokratischen und gerechten Rechtsordnung zu leben.

Die Liberalen hatten das Freiburger Programm mit fabelhaften Umweltthesen und Überlegungen zur ökonomischen Chancengleichheit beschlossen. Willy Brandt hatte die Sätze „Mehr Demokratie wagen!“ und „Die Schule der Nation ist die Schule!“ formuliert. Und man begann damit, das umzusetzen.

Die bis dahin unveränderte demokratische Selbstsicherheit der bundesrepublikanischen Gesellschaft kann man an ihrer Erschütterung

und Fassungslosigkeit ablesen, mit der sie 1977 auf die Morde und Gewalttaten der RAF reagierte, die illusorisch geglaubt hatte, auf eine revolutionäre Situation zu treffen oder sie wenigstens schaffen zu können und die statt dessen in blanker Kriminalität endete.

Terroristen sind die apokalyptischen Reiter der Reaktion, hat Heinz Kühn einmal formuliert. Seit dieser Apokalypse hat die bundesrepublikanische Gesellschaft ihre einstige Selbstsicherheit nicht wiedergewonnen. Sie zweifelt immer wieder an der Funktionsfähigkeit der bestehenden demokratischen Institutionen, für die „die Politik“ und „die Politiker“ natürlich verantwortlich gemacht werden.

Die drei Hauptquellen dieser Unsicherheit sind (1) die Angst vieler Bürger vor der Freiheit, insbesondere vor dem Risiko, unzureichend vor Kriminalität geschützt zu werden, (2) die Angst von Regierungen und Bürgern vor der Straße, also vor der direkten Demokratie mit der Gefahr ungefilterter sozialer Emotionen, übrigens fest verbunden mit der Überzeugung, für die Verbesserung der parlamentarischen Demokratie keineswegs selbst zuständig oder politisch irgendwie verantwortlich zu sein, und schließlich (3) die Angst der Regierungen und der von ihr Begünstigten vor dem Verlust der Macht, also vor dem demokratischen Wechsel.

Das sollten wir uns etwas näher ansehen.

III. Was hat sich am traditionellen demokratischen System verändert?

1. Die Angst vor der Freiheit gipfelt in der Vorstellung, unzureichend vor Kriminalität geschützt zu sein. Sie ist fest verbunden mit der Illusion, man könne seine Sicherheit zu Lasten der Freiheit der anderen vergrößern. Das ist politische Zechprellerei. Ein Staat, der alle schützen kann, muss alle überwachen können und tendenziell allwissend und allgegenwärtig sein. Ohne gesellschaftliche Freiheit gibt es auch keine individuelle Freiheit. Entgegen der kriminologischen Wirklichkeit werden Bedrohungsszenarien in allen Wahlkämpfen geradezu lustvoll beschworen. Die letzten zwanzig Jahre des 20. Jahrhunderts bieten eine ununterbrochene Kette von Kriminalitätsbekämpfungs-, Terrorismusbekämpfungs- und Terrorismusbekämpfungsergänzungs-

gesetzen und von Vorbeugungsgesetzen. Die Trennung von polizeilicher und nachrichtendienstlicher Tätigkeit wurde aufgeweicht. Aus dem Übermaßverbot wurde ein Untermaßverbot. Der bis dahin verdienstvolle Innenminister Wolfgang Schäuble fühlt sich von der Verfassung weniger geschützt als gegängelt. „Die Verfassung“, klagte er schon 1996, „ist immer weniger das Gehege, in dem sich die demokratisch legitimierte Politik entfalten kann, sondern immer stärker die Kette, die den Bewegungsspielraum der Politik lahmlegt.“¹¹ Eine durchaus bedauerliche Erklärung des damals für die Verfassung zuständigen Ministers.

Nach dem Attentat vom 11. September 2001 gerieten wir vollends auf eine schiefe Ebene, auf der wir die Grenze zum autoritären Überwachungsstaat erreicht, wenn nicht überschritten haben:¹² mit den sog.

11 Schäuble 1996, 12.

12 Vgl. dazu auch die kritische Würdigung durch Albrecht 2010.

Dem Anti-Terrorismusegesetz von 1976 folgte das Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus von 1986, das umfangreiche Gesetz zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität von 1992, das Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994, das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität von 1998 mit der Einführung des sog. Großen Lauschangriffs, die als Schily I und Schily II bezeichneten Terrorismusbekämpfungsgesetze von 2002 und 2003, das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz von 2006 mit umfangreichen Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, des Passgesetzes, des Ausländerrechts und mit neuen tiefgreifenden Eingriffsbefugnissen der Nachrichtendienste im Inland. Auf die Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität beziehen sich auch verschiedene Strafrechtsänderungsgesetze, das Telekommunikationsgesetz von 1996 und seine Novellierung, das Zuwanderungsgesetz von 2004, das Luftsicherheitsgesetz von 2005 und die Gesetze über heimliche Ermittlungen, über die sog. Vorratsdatenspeicherung der Telekommunikationsverbindungsdaten aller Art und von jedermann ohne jeden Anlass und die Online-Überwachung privater PCs. Die Aufrüstung wird ergänzt durch eine Vielzahl landesrechtlicher Regelungen im Bereich des Polizei- und Verfassungsschutzrechts, durch die Überwindung parlamentarischen Wi-

Schily-Gesetzen mit ihrer maßlosen Ausdehnung der Befugnisse der Nachrichtendienste, mit Auswüchsen der Rasterfahndung zu Lasten von hunderttausenden moslemischen Ausländern,¹³ mit dem schändlichen sog. Großen Lauschangriff, mit der Absicht, selbst vollbesetzte mutmaßlich entführte Passagierflugzeuge abzuschießen, mit heimlicher Ausforschung privater PCs durch „Bundestrojaner“ bis schließlich zu dem immer noch geforderten Vorhaben, auf Vorrat alle denkbaren Daten der elektronischen Kommunikation zu speichern, für polizeiliche wie für nachrichtendienstliche Zwecke von Bund und Ländern.

Man erörterte, ob man Ausländer auf unbeschränkte Zeit internieren sollte, wenn man sie nicht abschieben könne, ob es nicht doch zulässig sein sollte, im Namen der Grundrechte notfalls zu foltern, ob man Grundrechte auf Zeit aufheben müsse, wenn die Exekutive das für nötig halte. Da wurde die Formel vom asymmetrischen Krieg erfunden, um sich unter der Berufung auf ein sog. „Feindrecht“ von den Hemmnissen des Polizei- und Strafprozessrechts befreien zu können.

Da sind wir nicht weit weg von den Vereinigten Staaten, die mit dem US Patriot Act und seiner jetzigen Fortsetzung durch einen Defence Authority Act die altherwürdige Habeas-Corpus-Akte zu einer sentimental Erinnerung an demokratische Rechtsstaatlichkeit gemacht haben. „Man bekämpft die Feinde des Rechtsstaats nicht mit dessen Abbau und man verteidigt die Freiheit nicht mit deren Einschränkung“, formulierte 1978 in einem Aufruf der Humanistischen Union der damalige Rechtsanwalt Otto Schily. Das ist auch heute noch so. Dabei darf man nicht vergessen, dass die Gesetze mit Zustimmung eines erheblichen Teils der Öffentlichkeit beschlossen wurden, wenn

derstandes durch europarechtliche Vorgaben, durch die ständigen Bemühungen des Bundes, die polizeilichen Zuständigkeiten beim Bundeskriminalamt und der Bundespolizei zu zentralisieren und durch die Bemühungen eines Teils der gegenwärtigen Koalition, der Bundeswehr Einsatzmöglichkeiten im Innern zu verschaffen.

- 13 Ein Verdachtskriterium für sog. „Schläfer“ war, dass der Ausländer bisher polizeilich noch nicht in Erscheinung getreten war.

auch unter bewusster und vorsätzlicher Entwicklung von neuen Begriffen, die die Wirklichkeit verbrämen und verschönen sollten.¹⁴ Damit wurde nicht nur die rechtsstaatliche Substanz der Republik geschmälert, sondern auch die demokratische Legitimation dieser Entscheidungen. Wenn der Staat legitimiert wird, alle Bürger ohne konkreten Anlass wie potentielle Straftäter zu behandeln, dann ist der Weg zu einer autoritären Herrschaftsorganisation nicht mehr weit.

2. Wenden wir uns der zweiten Beobachtung zu: der Angst vor der Straße.

Natürlich soll die Sitzblockade nicht die oberste Instanz der Republik werden. Es geht vielmehr darum, ob man wesentliche politische Entscheidungen nur dann treffen kann, wenn man Berufspolitiker geworden ist, also um die „Elemente der direkten Demokratie“.

Die Angst vor der Straße durchzieht die deutsche Politik seit der Weimarer Republik, deren Zerfall man mit Demonstrationen und Volksentscheiden gleichsetzte. Theodor Heuss bezeichnete Volksentscheide als Prämie der Demagogen.¹⁵ Es gehörte für Jahrzehnte verfassungsrechtlich zum guten Ton, die Überlegenheit der repräsentativen Demokratie zu feiern und die sog. „Elemente der direkten Demokratie“, die sich allmählich in Kommunen und Ländern durchsetzten, ungeachtet der Homogenitätsklausel des Art. 28 GG als irregulären Populismus abzuwerten.¹⁶

Es erregte einiges Aufsehen, als sich nach der Wiedervereinigung in der Gemeinsamen Verfassungsreformkommission des Bundes und der Länder nahezu alle geladenen Sachverständigen unter außerordent-

14 Rettungsschuss, Trojaner, Lauschangriff, Abhören des nichtöffentlich gesprochenen Wortes ohne Kenntnis des Betroffenen, unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt auf ein Luftfahrzeug, passive Bewaffnung, Sicherheitsarchitektur.

15 Vgl. „Stilfragen der Demokratie“ (1955) in *Dahrendorf* 1985, 456.

16 Es ist bemerkenswert, dass ausgerechnet das konservative Bayern sogar die vorzeitige Auflösung des Landtags durch Volksentscheid zulässt, Art. 18 Abs. 4, Art. 74 BayLVVerf.

licher öffentlicher Beteiligung für die Einführung von Volksentscheid und Volksbegehren in das Grundgesetz aussprachen und entsprechende Anträge zwar knappe, aber eben doch Mehrheiten fanden.¹⁷

Abgesehen von der Neugliederungsregel des Art. 29, der Gesamtrevision nach Art. 146 GG und natürlich den Wahlen nach Art. 20 Abs. 2, 38 GG hat das Grundgesetz keine unmittelbare Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen vorgesehen.

Schon die Weimarer Verfassung war nicht von der Bevölkerung beschlossen worden, sondern von der direkt gewählten Weimarer Nationalversammlung. Das Grundgesetz war 1949 nach seinem Art. 146 GG von den Landtagen als den „Behelfsheimen der deutschen Existenz“¹⁸ angenommen worden. Erst spätere Veröffentlichungen belegten die entscheidende Sorge der westdeutschen Ministerpräsidenten, die Propaganda der KPD gegen eine Spaltung des Deutschen Reiches könne die Annahme des Grundgesetzes gefährden.

Nach der deutschen Wiedervereinigung lehnte der Bundestag einen Nationalkonvent und die Formulierung einer neuen gesamtdeutschen Verfassung ab. Die Abstimmung für das Grundgesetz sei schon mit den Füßen erfolgt, hieß es, und hinter der Tür, was man denn machen sollte, wenn das Grundgesetz abgelehnt werden würde? In Wirklichkeit ging es um die westdeutsche Ablehnung der sog. sozialen Grundrechte, die in den Landesverfassungen der neuen Bundesländer reichhaltig formuliert worden waren. Verfassungen seien kein Weihnachtswunschzettel. Sicherheitshalber traf man die Verabredung, dass in der schon erwähnten Gemeinsamen Verfassungsreformkommission des Bundes und der Länder wirksame Beschlüsse mit Zweidrittelmehrheit gefasst werden müssten.

(Ich kann mir dazu die amüsierte Bemerkung nicht verkneifen, dass sich alle diese sozialen Grundrechte in der Grundrechtscharta der Europäischen Union wiederfinden, die auch von den Konservativen al-

17 Vgl. BT Schriftenreihe „Zur Sache“ 2/96, Bd. 1, 83 ff., 359, 731, Bd. 2, 131 ff.

18 So Heuss, Rede im Parlamentarischen Rat, 3. Sitzung, 9. September 1948.

ler Fraktionen des Bundestags ohne jede Detaildiskussion beschlossen wurde und seit dem Vertrag von Lissabon unmittelbar geltendes Unionsrecht ist.)

Leider ist die traditionelle Mediatisierung der politischen Entscheidungen auch bei der verfassungswirksamen Übertragung von Hoheitsrechten auf Institutionen der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union nahtlos fortgesetzt worden. Die sog. Bürgerbeteiligung nach Art. 11 EUV, 24 AEUV ist ohne jede praktische Bedeutung. Wer wird denn eine Million Stimmen in unterschiedlichen Staaten sammeln, nur um die EU-Kommission zu einer wie auch immer gearteten Initiative veranlassen zu können. Da wendet man sich besser an ein Mitglied des Europäischen Parlaments.

In Deutschland ist keine einzige der tief in unsere Verfassungsstrukturen eingreifenden europäischen Entscheidungen einer Volksabstimmung unterworfen worden. Nachdem der Entwurf einer Europäischen Politischen Gemeinschaft und einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im Jahr 1954 in der französischen Nationalversammlung gescheitert war, betrachteten die europäischen Staats- und Regierungschefs – eine veräterische Bezeichnung! – und die Europa-Politiker es geradezu als politische Leistung, die Integration nicht nur ohne jede plebiszitäre Rückkopplung voranzutreiben, sondern, wenn möglich, auch unter Umgehung der nationalen Parlamente. Man hat dafür den Begriff „policy laundering“ erfunden.¹⁹

Es war höchste Zeit, dass das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen zu Maastricht und Lissabon vor einer Erosion des Verfassungsrechts durch administrative oder intergouvernementale Entscheidungen gewarnt und den Gesetzgeber aufgefordert hat, die Grenze zu beachten, deren Überschreitung nur mit einer legitimierenden Volksabstimmung zulässig ist. Der Gesetzgeber darf, das ist der Kern der etwas mühsam begründeten Entscheidungen, nicht so viele Rechte auf Europa übertragen, dass er selbst nichts mehr von Bedeutung zu

19 Schöne Beispiele sind die biometrischen Daten in Pässen oder die Vorschichte der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung.

entscheiden hat und seine Wahl darum zur Farce wird. Wir haben schon gesehen, dass die Reaktionen der Bundesregierung auf diese Entscheidungen nicht gerade begeistert waren.

Man darf darauf gespannt sein, wie der Bundestag reagieren wird, wenn die EU-Kommission ihren Vorschlag für eine Europäische Datenschutz-Verordnung durchsetzen will. Sie würde ohne Beteiligung des Bundestags das deutsche Datenschutzrecht und die Entscheidungen des BVerfG zur informationellen Selbstbestimmung, zum Großen Lauschangriff, zum Trojaner, zur Gewährleistung der Integrität der Kommunikation und zur Vorratsdatenspeicherung zu Makulatur machen und aus der Zuständigkeit des BVerfG herausnehmen, ohne dass ein anderes gleichwertiges individuelles Rechtsmittel zur Verfügung stünde.²⁰

Ich bin der Überzeugung, dass die Entfremdung des Bürgers von der europäischen Politik trotz des wachsenden politischen Einflusses der Europäischen Institutionen auf die nationale Gesetzgebung zugenommen hat, weil er sich im Gewirr der Europäischen Zuständigkeiten nicht zurecht findet, weil er eine zusammenhängende demokratische Legitimationskette nicht mehr erkennen kann und weil er den zutreffenden Eindruck hat, dass diese Institutionen Bürokratien sind, also Beamtenherrschaften, die politische Macht ausüben, ohne persönlich verantwortlich und ohne in einem demokratischen Prozess gewählt worden zu sein.²¹ So hat es die europäische Öffentlichkeit einfach hingenommen, dass in der Währungsfrage nicht nur die Regierung eines Schuldnerstaates verpflichtet wurde, ökonomische Entscheidungen zu treffen, die von einer Troika aus Europäischer Kommission, der EZB und dem IWF festgelegt wurden. Man hat sogar verbindliche schriftliche Erklärungen der Parteien vor einer Neuwahl verlangt, dass sie sich an diese Bedingungen halten würden. Das kann man ökonomisch ver-

20 Vgl. dazu Masing 2012, 10.

21 Vgl. Zielonka 2012 und Knelangen 2012, 24 ff. und 32 ff. Es ist ohnehin nicht zu übersehen, dass kein nationaler Politiker der ersten Reihe für das Europäische Parlament kandidiert hat.

stehen, unterscheidet sich aber nicht von der politischen Entmündigung ganzer Staaten durch ein administratives Protektorat.

Der normale Bürger kann resignieren oder andere Wege der sozialen Teilhabe suchen.

Nur etwa acht Prozent der Bevölkerung haben sich entschlossen, in einer Partei – und damit an den regulären, tief gestaffelten politischen Entscheidungsprozessen in Bund und Ländern mitzuarbeiten. Nur etwa zwei Prozent der Aktivbevölkerung nimmt an der Auswahl und Aufstellung der Kandidaten zu öffentlichen Wahlen teil. Parteiarbeit ist nicht attraktiv. Gleichwohl hat sich das Interesse von Teilen der Bevölkerung dramatisch erhöht, auf punktuelle Entscheidungen einzuwirken, wenn damit vitale eigene oder öffentliche Interessen verbunden werden. Klassische Beispiele sind die vielfältigen Projekte des Umwelt-, Natur- und Tierschutzes, der Kernenergie, große städtebauliche Projekte, aber auch Probleme der Bildungspolitik, des Asylrechts und der Bürgerrechte. Nicht nur das Bundesverfassungsgericht war überrascht, dass sich an einzelnen Verfassungsbeschwerden über 30.000 Beschwerdeführer beteiligten. Sie müssen nicht recht haben, weil es so viele sind. Aber dass es so viele sind, ist ein deutliches Zeichen dafür, dass in der politischen Kommunikation strukturelle Mängel entstanden sind. Die Leichtigkeit, mit der sich Menschen informieren und auch organisieren können, entspricht nicht mehr ihrer durchgängigen Mediatisierung und führt sie zu der berechtigten Frage, warum sie sich nur zu spät und nur marginal an politischen Entscheidungen beteiligen können, wenn sie nicht vorher Berufspolitiker geworden sind.

3. Damit komme ich zum dritten Aspekt dieser Betrachtung, Machterhalt durch Professionalität, also zu der Angst der Hierarchen und der von ihnen Begünstigten vor dem demokratischen Machtwechsel.

Es ist paradox, dass sich die Demokratie gerade dann bewährt, wenn die jeweiligen Inhaber der politischen Macht sich darum bemühen müssen, ihren Verlust zu verhindern. Sie müssen sich um die Forderungen der gesellschaftlichen Kräfte bemühen, auf die sie sich bei ihrer Wahl gestützt haben. Jeder fordert seinen Teil der Beute und

überlässt es „den Politikern“ zu entscheiden, ob und wie das jeweilige partielle Interesse mit den Interessen der gesamten Gesellschaft zu vereinbaren ist. Ich habe außerordentliche Versuche erlebt, Einfluss auf politische Entscheidungen mit wirtschaftlichen Mitteln oder dem Aufbau persönlicher Kontakte zu gewinnen, auf allen Ebenen der politischen Entscheidungsstufen, in den Ministerien, den Fraktionen und zu einzelnen Abgeordneten.

Wer neu in den Bundestag kommt, sieht sich den siebzig Prozent der wiedergewählten Kollegen und ihrer festgefügtten Hierarchie gegenüber, die über Besitzstände und ein sensibles System der Belohnung, Benachteiligung und Einflussnahme verfügt. Die politischen und staatlichen Machtpositionen überschneiden sich, wie Leibholz²² das schon vor Jahrzehnten unter dem Begriff des Parteienbundesstaates beschrieben hat. Man muss sich sehr schnell entscheiden, ob man seine eigenen politischen Interessen in Übereinstimmung mit den vorgefundenen Hierarchien oder ohne sie verfolgen und ob man sich einer der politischen Seilschaften innerhalb der Fraktion anschließen will. Man muss die Entscheidungsstrategien verstehen, die sich aus dem Zusammenspiel mit den verschiedenen ideologischen, ökonomischen und sozialen Interessengruppen ergeben und aus ihren massiven Bemühungen, ihre Interessen in Ministerien, in den Fraktionen und bei dem einzelnen Abgeordneten durchzusetzen. Man muss Zugang zu den Medien gewinnen und mit einer Ministerialbürokratie umgehen können, die um so politischer handelt, je länger „ihre Partei“ an der Regierung beteiligt ist. Sie kann einen bedeutenden Einfluss auf den Kenntnisstand und die Tätigkeit der Abgeordneten des jeweiligen Gebietes ausüben – und tut das auch, durchaus nicht immer in Übereinstimmung mit der Leitung des Ministeriums, und sie überlegt gelegentlich auch, was sie bei einem Machtwechsel nicht aktenmäßig hinterlassen sollte.

Es ist kaum bestreitbar, dass jedenfalls ein Bundestagsmandat nur noch professionell wirksam ausgeübt werden kann. Der Abgeordnete, der dabei selbständig bleiben will, muss eine sichere berufliche Rück-

22 Vgl. u. a. *Leibholz* 1958.

zugsmöglichkeit ebenso haben, wie eine eigene politische Basis, die ihm persönlich vertraut und die bereit ist, ihm das Mandat auch dann erneut zu verschaffen, wenn sie nicht in allen Einzelheiten mit ihm übereinstimmt. Das gibt es immer wieder, in allen Fraktionen, aber es ist nicht die Regel.

Wer in einem solchen System Einfluss ausübt, also Mehrheiten bilden will, ist auf Teamarbeit angewiesen und darauf, auch seinen Kollegen für deren Arbeitsgebiet den Vertrauensvorschuss einzuräumen, den man für seine eigene Arbeit haben möchte.

Auch manches parlamentarische Ritual verkehrt sich in sein Gegenteil. War einst die namentliche Abstimmung der höchste Appell an persönliche Verantwortung, so bedeutet sie heute den dokumentierten Nachweis darüber, ob sich ein Abgeordneter an die verlangte Fraktionsdisziplin gehalten hat oder nicht. Ich habe mich einmal gegen den Versuch wehren müssen, durch Fraktionsentscheidung festzustellen, ob ein bestimmter Punkt eine Gewissensfrage ist oder nicht – als ob Bundesregierung, Ältestenrat oder Fraktion entscheiden könnten, ob der Art. 38 GG gerade gilt oder nicht! Und ich habe bei einer Häufung namentlicher Abstimmungen einmal vorgeschlagen, der Einfachheit halber dem Fraktionsvorsitzenden oder dem sitzungsdiensthabenden Geschäftsführer ein Depotstimmrecht zu erteilen, natürlich widerrufbar.

Mindestens ebenso dramatisch – gegenüber den Anfangsjahren der Republik – ist die Beschneidung des Rede- und Antragsrechts im Plenum und die zunehmende Verlagerung auch wichtiger Punkte auf Abstimmungen zu späterer Nachtzeit, die Beschneidung der Beratungsmöglichkeit auch umfangreicher Vorlagen auf wenige Stunden oder Tage, die Verlagerung auf Abstimmungen ohne Debatte oder nach Abgabe der Reden zu Protokoll.

Wer sich für eine Abstimmung auf sein Gewissen beruft, gewinnt zwar öffentliche Zuneigung, bekennt aber gleichzeitig, in seiner Fraktion bei dem Kampf um die Mehrheit verloren zu haben. Und wer ständig quer im Stall steht, dem geht es in einer Fraktion so wie in je-

der Familie, jedem Unternehmen, jedem Verein, man lässt ihn eben links liegen und er verliert am Ende jeden Einfluss.

Auf die Unterstützung der Öffentlichkeit kann man nicht rechnen. Sie spottet über eine zerstrittene Fraktion ebenso wie über die unerschütterliche Riege der Parteisoldaten ohne Namen und Gesicht. Das System zielt nicht mehr auf den demokratischen Diskurs, sondern auf die termingerechte Erledigung der Beschlüsse, die von den Elefantenrunden gefasst und als Position der Regierung oder der Koalition schon verkündet werden, bevor sie das Parlament erreicht haben. Der Glanz und der Reiz des parlamentarischen Systems werden zerstört, wenn aus den Repräsentanten Vertreter werden.

Ich bin der Überzeugung, dass die Veränderung parlamentarischen Verhaltens die größte Gefährdung des demokratischen Systems darstellt.

IV. Wohin führt uns das? Ich kann die Vorstellung nicht teilen, die als Postdemokratie bezeichnete Veränderung des traditionellen demokratischen Systems sei eine Folge des Rückzugs des Staates zugunsten globaler neoliberaler Wirtschaftsformen. Sie ist eine Folge einer Parteiendemokratie, die das traditionelle Gewaltenteilungsprinzip zwischen Regierung und Parlament, Bund und Ländern, unterwandert hat und in der die nationalen Regierungen in Ansehung der Europäischen Gesetzgebung die entscheidenden Machtpositionen übernommen haben. Das hat sich unabhängig von der ökonomischen Politik vollzogen, die in diesem Rahmen verwirklicht wird.

Beunruhigend ist nicht etwa, dass sich die Mechanismen der Machtausübung gegenüber den Idealvorstellungen des ausgehenden 19. Jahrhunderts wesentlich verändert haben. Beunruhigend ist es aber, dass die sogenannte politische Klasse – Regierung und Opposition – es ungerührt hinnimmt, wenn sie ihre politische Basis verliert, wenn immer weniger Bürger den ihnen offenstehenden Weg in die Parteien und zur Mitwirkung durch die Parteien nicht mehr annehmen, sondern eigene Wege der politischen Entscheidung suchen.

Die Lösung der Politik von ihrer Basis ist kein Zukunftsmodell. Wer das parlamentarische System erhalten will, der muss das Parlament revitalisieren, also wieder zum politischen Forum des Landes machen. Man muss den Einfluss des Wählers auf die Entscheidung, wer tatsächlich in ein Parlament einzieht, wesentlich verstärken, und man muss schließlich den Mut haben, plebiszitäre Entscheidungen zu integrieren, die sonst außerhalb des legislativen Verfahrens formuliert und schließlich auch durchgesetzt werden. Die Bürgerbeteiligung darf nicht erst dann ansetzen, wenn die Verwaltungen sich politisch festgelegt haben. Man muss die Möglichkeit von Petitionen und ihre Behandlung im Bundestag wesentlich verbessern.

Unsere heutige Demokratie ist ihrer Idee nach die Selbstorganisation der Gesellschaft und nicht etwa die Selbstbehauptung der Gesellschaft gegen einen autoritären Staat. Darum ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Repräsentanten der demokratischen Mehrheit nie vergessen, dass die Minderheit genauso zum Staat gehört wie die Mehrheit und dass es nicht gilt, diese jeweilige Minderheit zu beherrschen, sondern sie zu überzeugen. Aber wer die Funktion des Staates übernimmt, muss sich darum kümmern, dass der alte Gegensatz von Staat und Gesellschaft nicht erneut unter anderen Vorzeichen entsteht. Jeder von uns kann und sollte an dieser Aufgabe teilnehmen.

Hans Dichgans beschließt sein Buch über die Veränderung der Welt mit einem Satz von Bert Brecht: „Wer noch lebt, sage nicht niemals. Das Sichere ist nicht sicher. So wie es ist bleibt es nicht.“

LITERATUR

- Albrecht, Peter-Alexis (2010): *Der Weg in die Sicherheitsgesellschaft: Auf der Suche nach staatskritischen Absolutheitsregeln*. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Bogdandy, Armin von (2010): „Prinzipien der Rechtsfortbildung im europäischen Rechtsraum. Überlegungen zum Lissabon-Urteil des BVerfG.“ in: *NJW* 2010.

- Crouch, Colin (2008): *Postdemokratie*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Dahrendorf, Ralf (1985): *Theodor Heuss. Politiker und Publizist*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Deutscher Bundestag, Pressereferat (Hrsg., 1996): *Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung*, Schriftenreihe „Zur Sache“ (Bd. 1: Bericht und Sitzungsprotokoll, Bd. 2: Anhörungen und Berichterstattungsprache), Bonn: Universitätsdruckerei.
- Dichgans, Hans (1974): *Die Welt verändern. Reform oder Revolution*. Düsseldorf: Econ.
- Dichgans, Hans (1968): *Das Unbehagen in der Bundesrepublik*, Wien/Düsseldorf: Econ.
- Knelangen, Wilhelm (2012): „Die EU und der Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger“, in: *Das Parlament*, APuZ-Beilage *Europa* (62) 4 vom 23.01.2012.
- Leibholz, Gerhard (1958): *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe: C. F. Müller.
- Masing, Johannes (2012): „Ein Abschied von den Grundrechten“, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 09.01.2012.
- Rabe, J. Chr. (2008): „Das Volk, das obermiese“, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 25.07.08 (Kritik zu Colin Crouch: *Postdemokratie*).
- Schäuble, Wolfgang (1996): „Weniger Demokratie wagen? Die Gefahr der Konstitutionalisierung der Tagespolitik“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 13.09.1996.
- Zielonka, Jan (2012): „Paradoxien aus 20 Jahren Integration und Erweiterung“, in: *Das Parlament*, APuZ-Beilage *Europa* (62) 4, vom 23.01.2012.
- Zundel, Rolf (1990): „Parteien in der Krise“, in: ders. (Hrsg.), *Macht und Menschlichkeit. ZEIT-Beiträge zur politischen Kultur der Deutschen*, Reinbek: Rowohlt.

