

### Ein elitär-populistischer Regenbogen

*Arnim, Hans Herbert von: Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei, Droemer Verlag, München 2000, 391 S., 44,90 Mark.*

Die nur schleppend vorankommende Aufklärung der aktuellen Parteispendenaffäre könnte das Lehrstück abgeben für das, was *Hans Herbert von Arnim* seit längerem und so auch wieder in seinem neuen Buch als das „System organisierter Verantwortungslosigkeit“ geißelt. Es will dem Autor scheinen, dass die Angehörigen der „politischen Klasse“ – und dazu rechnet *von Arnim* nicht die „politische Elite“, sondern das kopfzahlstarke „Fußvolk“ in den Parteien – sich gegenseitig den Schwarzen Peter zuschieben: Die CDU wagt sich an die Demontage ihres „Großen Vorsitzenden“ *Helmut Kohl* nur sehr zögerlich heran, will sich mit einigen relativ kleinen Bauernopfern (*Manfred Kanther, Walther Leisler Kiep, Horst Weyrauch, Uwe Lütjhe*) aus der Affäre ziehen und die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit möglichst schnell auf den politischen Gegner umlenken („West-LB-Flugaffäre“, „undurchsichtige“ Rechenschaftslegung der SPD über Parteivermögen, „verdeckte Parteisteuern“ grüner Mandatsträger). Im Gegenzug weisen SPD und Grüne alle Versuche, umstrittene Praktiken in ihren Organisationen in den Zusammenhang der CDU-Parteispendenaffäre einzubinden, als „Ablenkungsmanöver“ zurück, sprechen von einer Krise nur der CDU, nicht aber des Parteienstaats insgesamt. Und alle zusammen, so ließe sich unschwer aus *von Arnims* Parteienschele deklinieren, bilden sie ein „Machtkartell“, um zum

Beispiel Stasi-Abhörprotokolle, die möglicherweise über manchen westdeutschen Politiker Brisantes zutage fördern könnten, möglichst vollständig unter Verschluss zu halten. *Von Arnims* These „vom schönen Schein der Demokratie“ impliziert das Pauschalurteil: Die „politische Klasse“ insgesamt operiert auf dem Felde der Parteienfinanzierung seit eh und je am Rande der Legalität, stellt die Eigeninteressen wenn nicht über den Buchstaben, so doch über den Geist der Verfassung.

Das sind – wie von *von Arnim* gewohnt – harte Vorwürfe. Dabei sei *von Arnim* durchaus zugegeben, dass er sich so gut wie kaum ein anderer in der zur Frage stehenden, komplexen Rechtsmaterie auskennt. Seit Mitte der siebziger Jahre ist er – den Bund der Steuerzahler und den an wissenschaftlichen und finanziellen Ressourcen nicht gerade armen Apparat des Karl-Bräuer-Instituts im Rücken – den fragwürdigen Praktiken von Parteienfinanzierung und Abgeordnetenentschädigung auf der Spur. Er hat „irreguläre“ Praktiken im Umgang mit Parteispenden und Wahlkampfkostenerstattungen aufgeklärt, er hat „verdeckte“ Staatsfinanzierungen der Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter angeprangert, und er hat „Selbstbedienungen“ politischer Funktionsträger – vor allem unverhältnismäßige Übergangsgelder und Pensionen – ins Visier genommen. Ohne seine Hartnäckigkeit hätte es die Diätenkandale von Hessen 1988 und Hamburg 1991 wahrscheinlich nicht gegeben – und somit auch nicht eine Reihe von rechtlichen Verbesserungen, die im Zuge von Reformen der Landesverfassungen in den letzten Jahren durchgesetzt wurden.

Im vorliegenden Buch veranschaulicht er die Grundthese, die sein wissenschaftliches und publizistisches Wirken seit jeher motiviert – nämlich dass es sich bei alledem um ein planvoll inszeniertes „System organisierter Verantwortungslosigkeit“ der „politischen Klasse“ handele – am Beispiel von zwei seit langem virulenten und in der Wissenschaft auch ausgiebig diskutierten Problemfeldern der bundesdeutschen Demokratie: Zum einen beklagt er die „Selbstentmündigung der Länder“ im deutschen Exekutivföderalismus. Zum anderen kritisiert er die „Abschottungsbestrebungen“ der „politischen Klasse“ gegenüber dem Volk und jedweden Formen der Volksgesetzgebung.

*Von Arnim* zeigt noch einmal auf, wie die Länder über die Jahre hinweg immer mehr von ihren Gesetzgebungskompetenzen an den Bund abgetreten haben. Gerade auch in ihre Kernzuständigkeiten auf dem Gebiet der „Kulturhoheit“ und der öffentlichen Infrastruktur haben sich die Länder bereitwillig hineingeregieren lassen: durch vom Bund mitfinanzierte Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen, durch diverse Kooperationsgremien auf Bund-Länder-Ebene und nicht zuletzt durch den Finanzausgleich. Der Unitarisierungstrend im „kooperativen Föderalismus“ ist in der Wissenschaft unbestritten und wird schon seit den sechziger Jahren in immer neuen Studien problematisiert. *Von Arnim*, als Meister der Zuspitzung bekannt, macht aus diesem mächtigen, sachgesetzlichen Trend, der überall auf der Welt und selbst noch im stärker „dual“ angelegten Föderalismus der USA zu beobachten war und ist, nun aber so etwas wie ein Verschwörungskonzept der „politischen Klasse“. Er vertritt die These, dass diese „Selbstentmündigung“ der Länder, die im Gegenzug durch einen Machtzuwachs der Länderexekutiven über den Bundesrat und die interföderalen Koordinationsgremien kompensiert wurde, ganz im Interesse der „politischen Klasse“ gewesen sei, weil im Gestrüpp des bundesdeutschen Verbundföderalismus Entscheidungen kaum noch politisch zurechenbar seien. Jeder könne sich folglich leichtin aus der Verantwortung stehlen und mit dem Finger auf andere zeigen. Mit der drastisch reduzierten Aufgabenlast, nahezu frei von Kontrolle und politischem Wettbewerb, lebe es sich, meint *von Arnim*, für die üppig versorgte politische Klasse in den Ländern fast „wie Gott in Frankreich“. Und mit der These, der Finanzausgleich sei letztlich nicht viel mehr als eine Prämie auf ineffizientes Wirtschaften der Länder, greift *von Arnim* eine weitere gängige populistische Münze auf. Seine sehr subjektiv gefärbte Interpretation des bundesdeutschen Verbundföderalismus gipfelt in der Frage nach der Existenzberechtigung der Länder: Da von der an ihrem eigenen Wohlergehen interessierten „politischen Klasse“ in den Ländern durchgreifende Föderalismusreformen nicht zu erwarten seien – geschweige denn eine Länderneugliederung, wie sie *von Arnim* im Prinzip für unausweichlich hält – müsse man notfalls sogar über die Abschaffung der Länder im Wege des Artikel 146 GG nachdenken.

Die Abschaffung der Länder gilt *von Arnim* zwar nur als ultima ratio, die vor allem deshalb in die Diskussion einzubringen sei, weil die auf dem Status quo beharrende „politische Klasse“ in den Ländern ansonsten zu Reformen nicht zu bewegen wäre. Aber auch so haben es seine – größtenteils schon in früheren Publikationen geäußerten – Reformvorstellungen in sich, laufen letzten Endes auf nichts weniger als die nahezu vollständige Entmachtung der Parlamente in den Ländern hinaus. Es ist schon kurios: Aus seiner Diagnose einer weitgehenden „Selbstentmündigung“ der Landesparlamente leitet *von Arnim* nun

keinesfalls eine Therapie zu ihrer Stärkung ab, sondern will mit Hilfe seiner Reformvorschläge nur dem stattgefundenen „schleichenden Verfassungswandel“ verfassungsrechtlichen Ausdruck geben, die Verfassungsnorm also an die Verfassungspraxis, wie er sie interpretiert, anpassen. Die Eckpunkte der von ihm avisierten Reform der Landesverfassungen beinhalten die folgenden Maßnahmen: unmittelbare Volkswahl der Ministerpräsidenten; Einführung flexibler Listen bei den Landtagswahlen mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens; Schaffung von Teilzeitparlamenten und „Ersetzen der grotesken Vollalimentation und Überversorgung von Landtagsabgeordneten durch die Zahlung einer wirklichen „Entschädigung“; sowie die Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat. In diesem System läge die von *von Arnim* so dringend eingeklagte politische Verantwortung allein beim amorphen „Volk“ und bei den Ministerpräsidenten, die nun im echten Wortsinne „Landesfürsten“ wären und gegenüber einem Rumpfparlament aus Honoratioren schalten und walten könnten, wie sie wollten. Sollte das tatsächlich die „Demokratie“ sein, die sich *von Arnim* vorstellt?

Nicht weniger problematisch ist *von Arnims* Plädoyer für eine Erleichterung und Ausweitung des Gegenstandsbereiches der Volksgesetzgebung, die nach seinen Vorstellungen die Reform der Landesverfassungen abrunden müsste und der er den zweiten großen Schwerpunkt in seinem Buch widmet. *Von Arnim* spitzt auch hier wiederum sehr einseitig zu, greift im Wesentlichen nur die Argumentationsstränge der Forschung oder die Daten aus den Fallstudien auf, die in seine Richtung passen. Er schlägt sich auf die Seite derjenigen, die in der Vergangenheit argumentiert haben, dass all die historisch überkommenen Argumente gegen die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid oder die Direktwahl politischer Funktionsträger heute nicht mehr stichhaltig seien – und es auch früher kaum gewesen wären. Weimar sei eben nicht an den plebiszitären Konstruktionsmängeln seiner Verfassung gescheitert, sondern viel eher am Versagen seiner „politischen Klasse“ im Reichstag, die mit der Zustimmung zum Ermächtigungsgesetz das Ende der Weimarer Republik besiegelt habe: „Für diesen demokratischen Totengräberdienst, der der Machtergreifung Hitlers den Anschein der Legalität vermittelte, waren nicht das Volk, sondern die Parteien und Fraktionen im Reichstag verantwortlich“, macht *von Arnim* aus einer Teilwahrheit seine ganze „Wahrheit“.

In ihrer Pauschalität nicht haltbar ist *von Arnims* Behauptung, es sei nicht zulässig, die „direkte“ Demokratie gegen die „repräsentative“ Demokratie auszuspielen: Die Instrumente direkter Demokratie, meint *von Arnim*, würden vielmehr den politischen Wettbewerb stärken, sie würden die politische Kontrolle stärken, und sie würden damit auch die repräsentativen Institutionen stärken. So einfach ist das aber nicht, wie es *von Arnim* offenbar gern hätte. Die meisten der bisher vorliegenden Untersuchungen zur Volksgesetzgebung legen viel eher nahe, dass die Volksgesetzgebung das Parlament als die repräsentative Institution par excellence gegenüber der Regierung schwächt. Es ist insofern auch höchst zweifelhaft, ob die Volksgesetzgebung tatsächlich das Volk – denn wer oder was ist „das Volk“? – oder nicht viel eher die Regierungen, Regierungschefs und selbsternannten „Expertengruppen“ stärkt, die mit Hilfe der Volksgesetzgebung auf populistischem Wege durchzusetzen versuchen, wofür sie in den Parlamenten keine Mehrheit erzielen.

Es ehrt *von Arnim*, dass er die Volksgesetzgebung nicht mit demoskopischen Umfragen oder demagogischen Unterschriftenkampagnen, wie sie die hessische CDU im vergangenen Jahr durchführte, verwechselt wissen will. Die Volksgesetzgebung ziele, so *von Arnim*, auf eine Aktivierung und Informierung des Staatsbürgers, sie will ihn nicht für dumm verkaufen oder für populistische Zwecke manipulieren. Dass dies aber oftmals nur ein frommer Wunsch ist, hätte *von Arnim* gerade aus dem hessischen Beispiel lernen können. Es mag in diesem Fall ja zutreffend gewesen sein, dass das Land Hessen in der Sache – das Recht der Staatsangehörigkeit ist Bundessache – gar nicht zuständig war. Gleichwohl ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass die Volksgesetzgebung – insbesondere wenn sie, wie dies *von Arnim* fordert, an äußerst niedrige Zulassungsquoren und so gut wie keine Zustimmungsquoren gebunden sein soll – in anderen Fällen populistischen Kampagnen die gesetzgeberischen Schleusen öffnet. Auszuschließen ist letzten Endes nicht, dass dies im Sinne *von Arnims* und seiner durchaus parlamentsverdrossenen demokratiethoretischen Prämissen liegt: Seine Argumentation jedenfalls erzeugt den schönen Schein eines Regenbogens, der sich elitär-populistisch über die schweren, dunklen Wolkenberge der Parteien und Parlamente hinwegspannen ließe. Beständig und begehbar ist dieser farbenprächtig schillernde Regenbogen nicht.

Patrick Horst