

Parlamentarische Demokratie in der Bewährung

Von Hans Herbert von Arnim

Rupert Scholz, *Parlamentarische Demokratie in der Bewährung. Ausgewählte Abhandlungen*, hrsg. von Rainer Pitschas und Arnd Uhle, Berlin 2012 (*Duncker & Humblot*), 419 S.

Der von Schülern von Rupert Scholz zu seinem 75. Geburtstag herausgegebene Band enthält 22 Aufsätze, aus den Jahren zwischen 1980 und 2009; verfasst häufig als Festschriftbeiträge zu runden Geburtstagen von politischen Freunden oder wissenschaftlichen Kollegen. Die unbearbeitet und unkommentiert abgedruckten Erstveröffentlichungen sind zum Teil überholt, so etwa der gegen die Grünen bzw. Alternativen gerichtete Beitrag „Der antiparlamentarische Parlamentarier“ aus dem Jahre 1984. Der Jubilar hat – angesichts der sich wandelnden Zeiten – an Erfahrung gewonnen. Vieles bleibt aktuell, wiederholt sich allerdings häufig, wie in einer Aufsatzsammlung nicht anders zu erwarten. Da die Sammlung ohnehin nur Ausschnitte aus der anregenden Fülle des wissenschaftlichen und publizistischen Werks des Staatsrechtslehrers und Politikers Scholz enthält, von denen eine Besprechung wiederum nur einige antippen kann, erscheinen besonders die jüngeren Beiträge aus den Jahren 2006, 2008 und 2009 von Interesse. 17 neuere Aufsätze von Scholz, ausweislich der am Ende abgedruckten Publikationsliste 2010 und 2011 veröffentlicht, sind leider nicht mit aufgenommen. Drei – für die Einschätzung der parlamentarischen Demokratie relevante – Grundauffassungen schlagen immer wieder durch: die Ablehnung der direkten Demokratie auf Bundesebene, auch heute noch herrschende Auffassung der CDU, die Befürwortung der Mehrheitswahl und die Beseitigung der starren Listen.

Bei der Ablehnung von Volksbegehren und Volksentscheiden geht Scholz nach dem Eindruck des Rezensenten weniger „wissenschaftlich“ als „politisch“ vor, wenn man den Typ des Wissenschaftlers, der der Wahrheitsfindung verpflichtet ist, und den des Politikers, der der Opportunität Tribut zollen muss, in seiner eigenen Definition (vgl. S. 213) zu Grunde legt. Scholz zieht die umfassende Literatur zum Pro und Kontra direkte Demokratie nicht heran, sondern beschränkt sich auf alte Stereotypen: Bei Volksentscheiden gebe es nur Ja oder Nein und deshalb keine Kompromisse. Dass Regierung und Parlamentsmehrheit gleichzeitig einen Alternativentwurf zur Abstimmung stellen können, der eine Art Kompromiss anbietet, bleibt unberücksichtigt. Auch dass die Ablehnung direkter Demokratie durch den Parlamentarischen Rat eine berechtigte Reaktion auf Weimar gewesen sei, wird in der Literatur längst mit guten Gründen bestritten. Träfe die These zu, wäre es auch unverständlich, dass die vor dem Grundgesetz erlassenen Landesverfassungen, wie z. B. die bayerische, durchweg direkte Demokratie vorsehen. Der Parlamentarische Rat wollte direkte Demokratie ohnehin nur für eine Übergangszeit ausschließen. Die Warnung des späteren Bundes-

mehr als eine Alibifunktion“ (S. 210). Da die Direktwahl des Bundespräsidenten – mangels Volksgesetzgebung auf Bundesebene – ohnehin keine Realisationschance besitzt, wäre es interessant, wie Scholz sich zur Direktwahl von *Ministerpräsidenten* stellt.

Andererseits erkennt Scholz durchaus gewisse Gefahren eines in die Jahre gekommenen Parteienstaats. Er tritt deshalb nachdrücklich für ein Mehrheitswahlrecht ein. Darin sieht er eine Antwort auf die von ihm so bezeichnete „Koalitionsdemokratie“ (z. B. S. 49 ff.), deren negative Auswirkungen er herausstellt. Da „das Verhältniswahlrecht in Verbindung mit dem parteipolitischen Listenprivileg die Parteien und ihr faktisches Selektionsmonopol eindeutig begünstigt“, sieht Scholz in der Mehrheitswahl einen Weg, „wieder stärker auf die Persönlichkeit des jeweiligen Kandidaten und seine politische Überzeugungsfähigkeit“ (S. 232) abzustellen und die Entwicklung hin zum bloßen „Parlamentsfunktionär“ (S. 211) zu stoppen. Scholz macht sich auch keine Illusionen über die mangelnde Chance, die Mehrheitswahl in Zeiten kleiner Koalitionen durchzusetzen. Er votiert deshalb lediglich für ein Grabenwahlsystem, bei dem 60 Prozent direkt und 40 Prozent über Listen gewählt werden. Dann wären auch Überhangmandate nicht mehr zu befürchten. Diesem auch vom Bundesverfassungsgericht herausgestellten Grabensystem ist der Gesetzgeber mit seinem Beschluss vom Februar 2013 leider nicht gefolgt. Er lässt Überhangmandate vielmehr weiterhin zu und sucht sie durch Ausgleichsmandate zu kompensieren, was zu einer gewaltigen Aufblähung des Bundestags führen kann.

Die Kritik an der parteipolitischen Instrumentalisierung des Bundesrats, die zu Blockaden der Bundespolitik führen kann, ist berechtigt. Scholz plädiert für die in der Tat überfällige Änderung des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat; relative Mehrheit sollte in Zukunft genügen. Bloß verlangt das eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat selbst, der damit auf ein Stück Macht verzichten müsste. Auch hier stößt man dann auf das Problem der mangelnden politischen Durchsetzungschance solcher Reformvorschläge.

Mit Verve tritt Scholz für die Flexibilisierung der Wahllisten bei Bundestags- und Landtagswahlen ein. Auf dem „Privileg der parteipolitischen Listenaufstellung“ und den starren Listen gründe sich „in entscheidendem Maße die reale politische Macht der politischen Parteien bzw. ihrer internen Funktionsstruktur“ (S. 184), die Scholz – wohl auch auf Grund der eigenen politischen Erfahrung – mit den Jahren zunehmend kritisiert. Es fehle in der Politik an „besonders profilierten Persönlichkeiten“ (S. 178). Der „Weg vom Jugendfunktionär über den Fraktionsassistent bis hin zum Abgeordneten“ sei „zu mannigfaltiger Realität geworden“ (S. 230). Das bewirke eine „wesensmäßige Angleichung der aktiven politischen Personale“, die immer mehr „glatt geschliffenen Kieselsteinen“ (S. 178) glichen. Die Auswahl der Kandidaten erfolge eben „weniger nach dessen fachlichen Kompetenzen als nach dessen parteipolitischer Macht wie Zugehörigkeit“ (S. 211).

Scholz geht allerdings nicht auf die Frage ein, ob die Rechtsprechung die Flexibilisierung der Listen erzwingen könnte. Da einerseits die Parteien nach aller Erfahrung ungern Macht abgeben, und sei es auch zu Gunsten der Bürger, andererseits das Bun-

präsidenten Theodor Heuß, der 1933 dem Ermächtigungsgesetz zugestimmt hatte, vor dem Volk als einem bissigen Hunde („cave canem“) ist nach über 60 Jahren gefestigter Demokratie ebenfalls nicht mehr aktuell. Dass ein Plebiszit von demjenigen entschieden werde, der die Fragestellung formuliert, wie Scholz behauptet, ist mit praktischen Erfahrungen nicht in Einklang zu bringen, ebenso wenig seine These, direkte Demokratie sei ein Instrument der Minderheitsdemokratie. Unter Gleichsetzung mit Umfragen behauptet er, direkte Demokratie fördere die Stimmungsdemokratie, obwohl einer Abstimmung regelmäßig ein monatelanger öffentlicher Diskussionsprozess vorausgeht. Schon gar nicht erörtert Scholz die Frage, ob direkte Demokratie nicht ein wirksames Gegengewicht gegen (auch von ihm in neuerer Zeit diagnostizierte) Mängel der Parteiendemokratie darstellt, besonders bei Gestaltung der Regeln des Machterwerbs und Machterhalts, wie dem Wahlrecht und der Politikfinanzierung. Die Schweiz bietet hier Anschauungsmaterial. Ein Beispiel ist auch die Durchsetzung der Direktwahl der Bürgermeister in Westdeutschland, die nur mit direkter Demokratie erfolgen konnte, beginnend mit dem Volksentscheid in Hessen, bei dem 82 Prozent für die Direktwahl votierten.

Scholz lässt im Übrigen unerwähnt, dass die Gemeinsame Verfassungskommission, deren Co-Vorsitzender er war, nach der deutschen Vereinigung mehrheitlich für die Einführung direkter Demokratie gestimmt hatte. Das kam allerdings nicht zum Tragen, da die Kommission sich für ihre Empfehlungen vorher eine Zweidrittel-Mehrheit auferlegt hatte. Damit klingt das Problem der Durchsetzung solcher Reformen bereits an. Scholz befürwortet die Verlängerung der Wahlperiode des Bundestags auf fünf Jahre, ohne aber die darin liegende Minderung der Bürgermitwirkung zu erwähnen, die eine Kompensation durch Einführung von direkter Demokratie nahe legt.

Er wendet sich auch gegen die Direktwahl des Bundespräsidenten, weil dann auch dessen Kompetenzen erweitert werden müssten, wogegen Weimarer Erfahrungen sprächen. Das Gegenbeispiel des österreichischen Bundespräsidenten, der wenig Kompetenzen besitzt, aber dennoch direkt gewählt wird, erwähnt Scholz nicht, auch nicht den Vorschlag von Weizsäcker und Glotz, den jüngst Jürgen Rüttgers aufgegriffen hat.¹ Sie wollen einem direkt gewählten Bundespräsidenten die Einsetzung von „presidential commissions“ übertragen und mehr Rechte bei der Berufung etwa von Richtern und Rundfunkräten geben. Schon gar nicht bemerkt Scholz, solche den britischen „royal commissions“ nachgebildete Kommissionen könnten ein institutionelles Mittel gegen das von ihm selbst hervorgehobene „evidente Sachverständigendefizit vor allem in der Gesetzgebung“ (S. 210) darstellen. Bei Hearings dominieren in der Tat bereits „bei der Auswahl von Sachverständigen in aller Regel entweder verbandsmäßige oder parteipolitische Interessen“ (S. 211), sodass meist vorher klar sei, was rauskommt. Die Politik sieht darin dann nur die Bestätigung ihrer vorgefassten Meinungen, was dem Sinn solcher Hearings widerspricht und sie entwertet. Auch Beiräte, über die „nahezu jedes Bundesministerium verfügt“, haben allzu oft „nicht wesentlich

¹ Vgl. Jürgen Rüttgers, Parteien – übermächtig und überfordert. Zwanzig Jahre nach der Parteienkritik Richard von Weizsäckers, Marburg 2013, S. 100.

desverfassungsgericht die judikative Kontrolldichte von Entscheidungen, die das Parlament in eigener Sache trifft, deutlich erhöht hat, liegt diese Frage eigentlich besonders nahe. Das Bundesverfassungsgericht hat das Thema starre Listen in seinem Urteil zur Fünfprozentklausel bei der Europawahl zwar in einem einzigen Satz abgewürgt,² offenbar deshalb, weil es das Thema, das auch auf Bundes- und Landtagswahlen ausstrahlt, nicht am Beispiel der Europawahlen behandeln wollte. Das Gericht wartet möglicherweise auf eine gut begründete Klage, die die *Bundestagswahl* betrifft. Gegen Vorwahlen wendet Scholz sich mit dem Argument, dann müsste in Deutschland noch mehr gewählt werden, und gegen Amtszeitbegrenzungen, deshalb weil dadurch vielleicht die Besten ausgeschlossen würden.

Auf Europaebene weist Scholz auf das Demokratiedefizit hin, das zu dem paradoxen Resultat führt, dass ein Land, welches ein derart demokratie-defizitäres System wie die EU hätte, nicht in dieselbe aufgenommen würde. Er hebt auf die Tendenz der europäischen Instanzen zu einem Immer-Mehr hervor, dem auch der Europäische Gerichtshof sich nicht entziehen könne. Zugleich illustriert er die Schwäche des Subsidiaritätsprinzips, das zwar europarechtlich verankert ist, in der Praxis aber leicht überspielt wird. Dabei stellt er das in seiner mangelnden Praktikabilität geradezu groteske „Frühwarnsystem“ dar, mit dem nationale Parlamente die mangelnde Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit geplanter EU-Gesetze rügen können. Scholz plädiert deshalb wie Roman Herzog für die Schaffung eines eigenständigen europäischen Kompetenzgerichtshofs.

Vorschläge zur Verbesserung der Funktionsweise der parlamentarischen Demokratie müssen regelmäßig gegen die Interessen der politischen Parteien durchgesetzt werden, die immer auch „von den Zielen des Machterwerbs, des Machterhalts oder des Machausbaus“ (S. 213) erfüllt sind. Die Gretchenfrage, wie Reformvorschläge dennoch realisiert werden könnten, ist Scholzens offene Flanke; er spricht sie gar nicht an, zumal er ein Instrument, das für Reformen der Regeln der Macht besonders geeignet erscheint, nämlich direkte Demokratie, vorab zurückgewiesen hat.

Rupert Scholz gehört wie Roman Herzog und Hans Hugo Klein zu den profilierten Staatsrechtslehrern, die sich auf Bundesebene als CDU-Politiker betätigt haben. Das Ende seiner nicht einmal einjährigen Amtszeit als Bundesverteidigungsminister 1989³ und die gescheiterte Nominierung als Bundestagskandidat bei der Wahl 2002⁴ waren für ihn enttäuschend, bestätigen aber seine Kritik an den parteiinternen Mechanismen der Personalauswahl. Umso lesenswerter erscheint seine Gegenüberstellung der gegensätzlichen Typen des Parteipolitikers und des Wissenschaftlers, also der zwei Seelen, mit denen er in der eigenen Brust fertig werden musste.

2 Vgl. BVerfGE 129, 343.

3 Vgl. den Artikel: Kohl: „Ich kann nicht anders“, in: *Der Spiegel* 16/1989, S. 16-21; Prof. Dr. Rupert Scholz, Bundesminister a. D. im Gespräch mit Christoph Lindenmeyer, in: *BR-Alpha-Forum*, Sendung vom 23. Mai 2007.

4 Vgl. sib, CDU-Wahlkampf: Keine Chance für Rupert Scholz, in: *Der Tagesspiegel* vom 12. Februar 2002.