

---

## Forum

---

Professor Dr. Hans Herbert v. Arnim, Speyer

### Demokratiemängel 1949 bis 2009\*

#### I. Einleitung

Politiker und Medien kommen zum 60. Geburtstag des Grundgesetzes nur allzu gern in Festtagslaune und streichen die Sternstunden der zweiten deutschen Republik heraus. Ich möchte dagegen auf die Schattenseiten unserer Demokratie eingehen, die neben den vollmundigen Erfolgsmeldungen in aller Regel ausgeblendet werden. Diese andere Seite unserer Geschichte zu betonen scheint mir legitim – gerade in einem Superwahljahr mit 16 Wahlen. Manchen wird meine Kritik vielleicht zu hart erscheinen. Aber schon das Sprichwort sagt: Ist die Rute verbogen, kann man sie nur richten, indem man sie nach der anderen Seite biegt.

Um die Demokratie, also die „Herrschaft des Volkes, durch das Volk und für das Volk“ (*Abraham Lincoln*), ist es in Deutschland schlecht bestellt. Das hängt mit der Entstehungsgeschichte unseres Grundgesetzes zusammen, aber auch mit der Entwicklung danach. Dies möchte ich – statt der bei uns üblichen Sicht der Herrschenden und ihrer Wortführer – aus der Perspektive der Bürger darstellen, die in einer Demokratie eigentlich maßgeblich sein sollte.

#### II. Die Historie

Drei Faktoren haben die Haltung des Parlamentarischen Rates wesentlich mitbestimmt, als er 1948/49 das Grundgesetz konzipierte:

- die politische Lage,
- die relevanten Akteure und
- das herrschende Vorverständnis.

Die politische *Lage* war durch das niedergedrückte Selbstbewusstsein der Menschen nach dem militärischen und politischen Zusammenbruch, durch die Teilung Deutschlands und den Ausbruch des kalten Krieges gekennzeichnet, dessen Frontlinie Deutschland zerschnitt und es in die sowjetische und drei westliche Besatzungszonen aufspaltete.

Ein Hauptakteur war natürlich der Parlamentarische Rat selbst. Auch die Ministerpräsidenten der Bundesländer, die schon bald nach dem Zusammenbruch inthronisiert worden waren, übten erheblichen Einfluss auf den Inhalt des Grundgesetzes aus. Wichtige nichtdeutsche Akteure waren die drei westlichen Besatzungsmächte. Sie dekretierten den Erlass des

Grundgesetzes, nahmen Einfluss auf seinen Inhalt und stellten sein Inkrafttreten unter den Vorbehalt ihrer Genehmigung.

Das *Vorverständnis* des Rats war von einem gewaltigen Misstrauen gegenüber dem Volk beherrscht, das *Hitler* zugejubelt hatte und das man erst zur Demokratie erziehen müsse. Der spätere Bundespräsident *Theodor Heuss* verglich das Volk in den Beratungen gar mit einem bissigen Hund, vor dem man sich hüten müsse (*Heuss*: „cave canem“). Waren es aber nicht die Parteien, die am 23. 3. 1933 im Reichstag mit großer Mehrheit das Ermächtigungsgesetz beschlossen und so *Adolf Hitler* die unumschränkte Herrschaft übertragen hatten? Und hatte *Heuss* nicht selbst für das Ermächtigungsgesetz gestimmt? Drängt sich dann nicht die Frage auf, ob die verächtliche Äußerung über das Volk nicht vielleicht auch aus der psychischen Verdrängung der eigenen früheren Verantwortung resultiert?

Die Kehrseite der Verteufelung des Volkes war eine gezielte Hervorhebung der Parteien. Sie entsprang ebenfalls der Reaktion auf Weimar, nämlich der damaligen Parteienverachtung, die ihren Gipfel in der vernichtenden Parteien- und Parlamentarismuskritik eines *Carl Schmitt* gefunden hatte. Die 61 Väter und vier Mütter des Grundgesetzes verankerten die Parteien deshalb – erstmals in der deutschen Geschichte – in einer Verfassung.

Und noch ein drittes Element prägte die Befindlichkeit des Parlamentarischen Rates: Seine Mitglieder waren in der Aufbruchstimmung nach Überwindung der Nazidiktatur von Idealen und Gemeinsinn erfüllt und glaubten, diese auch bei späteren Politikergenerationen voraussetzen zu können. Das ganze Grundgesetz atmet die Pflicht von Amtsträgern, ihre Macht nur im Sinne des Gemeinwohls zu gebrauchen, eine Pflicht, die auch im Amtseid von Bundespräsidenten, Kanzlern und Ministern zum Ausdruck kommt. Sie alle schwören bei Amsantritt feierlich, ihre ganze Kraft „dem Wohle des deutschen Volkes“ zu widmen, „seinen Nutzen zu mehren und Schaden von ihm zu wenden“.

---

\* Der Autor lehrt als pensionierter Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Mitglied des dortigen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung.

Viele Inhalte und auch Defizite des Grundgesetzes kann man ziemlich genau auf die genannten drei Faktoren zurückführen.

Die deutsche Teilung und der Oktroi der Besatzungsmächte veranlassten den Parlamentarischen Rat, die Bezeichnung „Verfassung“ zu vermeiden und nur von „Grundgesetz“ zu sprechen, das er als bloßes Provisorium verstand. Später – nach der erhofften Wiedervereinigung – sollte ihm die erforderliche demokratische Legitimation gegeben werden. Das kam auch in der Präambel und in Art. 146 GG zum Ausdruck.

Auf das Misstrauen gegenüber den Bürgern geht es zurück, dass die Mitglieder des Parlamentarischen Rates nicht vom Volk für diese Aufgabe gewählt wurden, sondern von den Parlamenten der westlichen Bundesländer, bei deren Wahl der Erlass des Grundgesetzes aber noch gar nicht zur Debatte gestanden hatte. Auch der vom Rat ausgearbeitete Grundgesetzentwurf wurde dem Volk nicht zur Abstimmung vorgelegt. Eine solche Volksabstimmung hatten die Besatzungsmächte zwar zunächst verlangt. In westlichen Demokratien gelten seit jeher nur solche Verfassungen als anerkanntswerte Grundlage des Gemeinwesens, die sich das Volk selbst gegeben hat. Die Verfassungsgebung durch das Volk ist nun einmal elementarer Ausdruck seiner Souveränität. Bei den damals schon erlassenen Landesverfassungen war diese Bedingung denn auch erfüllt. Hinsichtlich des Grundgesetzes aber bestanden die Besatzungsmächte schließlich doch nicht auf ihrer Forderung.

Der „horror populi“ schlug sich auch in der Wahl des Bundespräsidenten nieder. Dieses merkwürdige Verfahren, das die Wahl formal in die Hand einer nur zu diesem Zweck geschaffenen so genannten Bundesversammlung legt, entsprang der zentralen Intention des Parlamentarischen Rates, auf keinen Fall eine Direktwahl des Bundespräsidenten zuzulassen. Tatsächlich vollzieht die Bundesversammlung heutzutage lediglich die längst getroffenen Entscheidungen von Parteiführungen – am 7. 6. 2009 von *Angela Merkel* und *Guido Westerwelle*.

Dem tief sitzenden Misstrauen und der Sorge um die Verführbarkeit des Volkes durch radikale Rattenfänger in der labilen Situation der ersten Nachkriegsjahre verdanken wir auch, dass der Parlamentarische Rat dem „großen Lümmel“ Volk direkte Demokratie auf Bundesebene, also die ergänzende Gesetzgebung mittels Volksbegehren und Volksentscheid, vorenthielt, obwohl solche Volksrechte in den Nachkriegsverfassungen der Länder ganz selbstverständlich waren.

### III. Die aktuelle Lage

Im Folgenden wird speziell auf die Parteien und das von ihnen geschaffene Wahlsystem eingegangen. Dies liegt in einem Superwahljahr nahe. Hier zeigen sich demokratische Fehlentwicklungen besonders deutlich. Das Wahlrecht gehört wegen seiner fundamentalen Bedeutung zur Verfassung im materiellen Sinn, auch wenn der Parlamentarische Rat sich nicht darauf einigen konnte, ein Wahlsystem im Grundgesetz zu verankern und deshalb die Entscheidung dem einfachen Gesetzgeber überließ. Ebenso gehört das Parteien- und Abgeordnetenrecht dazu. Es kann die Vorbereitung, den Ablauf und das Ergebnis von Wahlen erheblich beeinflussen. Schließlich wird noch ein Blick auf den bundesdeutschen Föderalismus geworfen, finden in diesem Jahr doch Wahlen auf allen vier Ebenen unseres Gemeinwesens statt: im Bund, in fünf Ländern, in vielen Kommunen und in Europa.

## 1. Rolle der Parteien

Das Grundgesetz gesteht den Parteien in Art. 21 ausdrücklich nur eine begrenzte Rolle zu. Sie sollen an der politischen Willensbildung des Volkes, also nicht auch das Staates, lediglich *mitwirken* und sie nicht beherrschen. Natürlich streben die Parteien – wie jegliche Macht – darüber hinaus, und diesem Expansionsdrang hatte *Gerhard Leibholz*, ein überaus einflussreicher Staatsrechtslehrer, schon zu Beginn der Republik die verfassungsrechtliche Legitimierung geliefert. Seine Doktrin vom umfassenden Parteienstaat lief quasi auf eine Vergötterung der Parteien hinaus. Das Volk wurde weginterpretiert und durch die Parteien ersetzt; das bereitete die theoretische Grundlage, das Volk vollends zu entmachten. Gleichzeitig setzte *Leibholz* die Parteien mit dem Staat in eins, was der Aneignung des Staates durch die Parteien den Schein der Rechtfertigung gab.

Kein Wunder, dass die Parteien *Leibholz* von Anfang an ins *BVerfG* wählten, die Wahl immer wieder erneuerten und auch seinen Schüler *Julius Rönck* nach Karlsruhe entsandten. Jahrzehntlang drückte ihre Parteienstaatsdoktrin der Rechtsprechung den Stempel auf. Inzwischen ist das Gericht davon zwar wieder abgerückt. Die früheren Urteile wirken aber immer noch fort. Dieser Teil der Geschichte des Gerichts wird von den Parteien meist unterdrückt. Sonst wären die Konsequenzen unabweisbar, und der öffentliche Druck, die früheren Urteile bei der ersten Gelegenheit zu revidieren, würde übermächtig.

## 2. Parteien und Staat

Eine Folge der Gleichsetzung der Parteien mit dem Staat ist die allmähliche Erosion des Ethos politischer Amtsträger, also der Verpflichtung aufs Gemeinwohl. Diese Bindung wurde ohnehin allmählich gelockert: durch den so genannten Wertewandel von den Pflicht- hin zu den Selbstentfaltungswerten und durch die Entwicklung zum Berufspolitiker, dem das eigene Hemd oft näher ist als der Gemeinwohlrock. Die Lockerung wurde durch Theorien wie die von *Leibholz* auch noch normativ abgesegnet.

Eine andere Folge ist die Permissivität gegenüber der grassierenden parteipolitischen Ämterpatronage, die weite Bereiche des öffentlichen Dienstes, Teile der Richterschaft und der öffentlich-rechtlichen Medien erfasst. Dabei hatte der Parlamentarische Rat in seiner Verdammung solcher „Partei-buchwirtschaft“ keinerlei Klarheit vermissen lassen. Nach Art. 33 II GG darf bei Besetzung öffentlicher Ämter niemand auf Grund seines Parteibuchs bevorzugt oder benachteiligt werden. Doch die Verfassungsgerichte, die dieser Vorschrift eigentlich Geltung verschaffen müssten, sitzen selbst im Glashaus.

Bei der Gestaltung von Verfassungen stellt sich ein zentrales Problem: Über das Fundament des Gemeinwesens, also die Verfassung im formellen und materiellen Sinn, sollten idealerweise Personen entscheiden, bei denen keine eigenen Interessen ihre Objektivität trüben. Der Staatsphilosoph *John Rawls* hat dafür das Bild gebraucht, Verfassungsgeber sollten – ähnlich der Augenbinde der *Justitia* – hinter einem Schleier des Nichtwissens entscheiden, also die Konsequenzen ihrer Entscheidungen für ihre eigene Position nicht kennen. Doch unser Dilemma ist, dass diejenigen, die von der Verfassung eigentlich gezügelt werden sollten, selbst mitten im Staat an den Hebeln der Macht sitzen und ihre Belange direkt in die Verfassungen einbringen können. Und die Erosion des Gemeinwesens schwächt die Hemmung gegen den Missbrauch dieser Schlüsselposition zum eigenen Vorteil. Auch die Op-

position wird oft „gleichgeschaltet“. Geht es um die Interessen der Politiker und die Macht ihrer Organisationen, neigen diese zu fraktionsübergreifenden politischen Kartellen und entziehen sich so der Kontrolle durch die Wähler. Welche Partei soll der Bürger noch wählen, wenn alle in die Absprachen eingebunden sind? So werden Politiker mit ihren gemeinsamen Berufsinteressen zur „politischen Klasse“, die selbst über ihren Status und den ihrer Organisationen entscheidet.

### 3. Parteien und Wahlen

Dass die politische Klasse in eigener Sache entscheidet, ist hinsichtlich der Abgeordnetendiäten, bei denen der Parlamentarische Rat noch an eine bloße Aufwandsentschädigung gedacht hatte, und hinsichtlich der staatlichen Parteienfinanzierung, die sich der Rat noch gar nicht hatte vorstellen können, inzwischen anerkannt – auch vom *BVerfG* selbst. Ein Beispiel für Auswüchse, die solche „Selbstbedienung“ hervorbringen kann, ist die steuerfreie Kostenpauschale von Bundestagsabgeordneten von jährlich 46 416 Euro (= 3868 Euro monatlich). Ein anderes Beispiel ist die Aufblähung der Parlamentsfraktionen und Stiftungen der Parteien, deren öffentliche Gelder in den letzten vier Jahrzehnten vierzigfach wurden. Vor kurzem wurde nach deutschem Vorbild sogar eine europäische Parteien- und Stiftungsfinanzierung eingeführt. Die Mittel sind seit 2007 um 75% gestiegen. Auch das Wahlrecht ist ein Geschöpf der politischen Klasse. Die Parteien haben alle Schlüsselentscheidungen inne und die Bürger ausgeschlossen:

Vor der Wahl entscheiden sie, wer Abgeordneter wird. Wen immer sie in ihren Hochburg-Wahlkreisen aufstellen, der ist schon „gewählt“. Denn Vorwahlen gibt es nicht. In meinem kürzlich veröffentlichten Buch „Volksparteien ohne Volk“ habe ich Ross und Reiter genannt und etwa die Kandidaten in 100 Bundestagswahlkreisen aufgelistet, die jetzt schon ihrer Wahl im Herbst 2009 sicher sein können.

Wen die Parteien auf vordere Listenplätze setzen, dem kann der Wähler erst recht nichts mehr anhaben. Bei Europawahlen stehen lange vor der Wahl regelmäßig drei Viertel der 99 deutschen EU-Abgeordneten namentlich fest. Dazu gehörten bei der Wahl am 7. 6. 2009 zum Beispiel die ersten 22 auf der Wahlliste der SPD; sie konnten selbst bei einem schwachen Ergebnis ihrer Partei von vornherein sicher sein, ins Europäische Parlament einzuziehen. Die Europawahl als „Direktwahl“ zu bezeichnen, ist eine semantische Verschleierung der wahren Verhältnisse. Nicht die Bürger bestimmen, wer Abgeordneter wird, sondern die Parteien. Diese demonstrieren auch ganz ungeniert, wer die Pfründe verteilt, indem sie sich von ihren Abgeordneten dafür regelrecht bezahlen lassen. Die auf diese Weise erhobenen „Parteisteuern“ machen über 50 Millionen Euro im Jahr aus.

Nach der Wahl entscheiden oft Parteiführungen hinter dem Rücken der Wähler in Koalitionsabsprachen, wer die Regierung bildet. Der Wähler kann zwar die Größe der Fraktionen bestimmen. Das aber wird dadurch zum großen Teil entwertet, dass keineswegs feststeht, dass die Partei mit den meisten Stimmen auch an der Regierung beteiligt wird. Und für eine große Koalition wird es – auch nach der Bundestagswahl im Herbst – immer noch reichen, selbst wenn beide Partner erheblich an Stimmen verlieren sollten. Seitdem die Linke auch im Westen Erfolg hat, ist die Ungewissheit des Bürgers, wem seine Wahlstimme zur Regierung verhilft, noch größer geworden. Das Fünfparteiensystem potenziert die Koalitionsmöglichkeiten und minimiert den Einfluss der Bürger. Kann der Wähler aber schlechte Regierungen und Abgeord-

nete nicht mehr mit dem Stimmzettel nach Hause schicken, verflüchtigt sich die Verantwortung. Das mag für die politische Klasse zwar komfortabel sein, demokratisch aber ist es nicht.

Auch bei der Europawahl kann der Wähler nicht einmal die Richtung der Politik bestimmen. Denn die beiden großen europäischen Fraktionen, die Europäische Volkspartei und die Sozialdemokraten, stimmen das Meiste untereinander ab, wobei Ausnahmen die Regel bestätigen. Da ist es dann fast egal, ob sie mehr oder weniger Stimmen bekommen. Die Mehrheit behalten sie doch.

Das alles verändert auch den Charakter der Parteien. Schon vor Jahrzehnten hatte der legendäre SPD-Politiker *Herbert Wehner* bei Einführung der Staatsfinanzierung der Parteien davor gewarnt, die Mitglieder würden demotiviert und die Parteien denaturiert. In der Tat: Inzwischen sind aus Volksparteien „Fraktionsparteien“ (so der frühere Generalsekretär der CDU und Berliner Senator *Peter Radunski*) und „Kartellparteien“ (so die amerikanisch-britischen Politikwissenschaftler *Richard Katz* und *Peter Mair*) geworden. Diese haben sich dem Volk entfremdet, so dass den einstigen Volksparteien die Mitglieder und Wähler davon laufen.

Im Herbst soll der Bundestag sogar auf materiell verfassungswidriger Grundlage gewählt werden. Das *BVerfG*<sup>1</sup> hat die Verfassungswidrigkeit des so genannten negativen Stimmgewichts 15 Monate vor der Wahl ausdrücklich festgestellt und dem Gesetzgeber für die Reparatur dennoch bis zur übernächsten Wahlzeit eingeräumt. Vermutlich hatte das Gericht ein schlechtes Gewissen. Denn das eigentliche Übel, die so genannten Überhangmandate, hätte es schon vor zwölf Jahren beseitigen können. Dann hätte auch kein negatives Stimmgewicht mehr entstehen können. Doch 1997 verhinderten die vier von den Regierungsparteien nach Karlsruhe entsandten Richter ein solches Urteil<sup>2</sup>. Die Überhangmandate waren bei der Bundestagswahl 1994 der CDU/CSU/FDP-Regierung unter Kanzler *Helmut Kohl* zugute gekommen und hatten ihre knappe Mehrheit stabilisiert. So kam es im Gericht zu einem 4:4-Patt, was die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Überhangmandate unmöglich machte.

Jetzt, nachdem die öffentliche Debatte die Auswüchse unseres Wahlrechts einer breiten Öffentlichkeit nahegebracht hat, kann es am 27. 9. 2009 mittels gezielten Stimmensplittings zu einer Vielzahl von Überhangmandaten kommen, so dass der Zufall möglicherweise sogar über die Mehrheit und damit über die Regierungsbildung entscheidet. Auch der Fortbestand der starren Listen, mit denen die Parteien – entgegen der vom Grundgesetz geforderten freien und unmittelbaren Wahl durch das Volk (Art. 38 GG) – die Abgeordneten bestimmen, ist ein demokratischer Makel, dem das Gericht früher einmal unter dem unsäglichen Einfluss von *Leibholz'* Parteienstaatsdoktrin den Segen erteilt hat.

Problematisch ist auch die Fünf-Prozent-Klausel, jedenfalls bei der Europawahl. Das Wahlgesetz für den ersten Bundestag hatte noch nichts dergleichen vorgesehen – jedenfalls in der vom Parlamentarischen Rat verabschiedeten Fassung. Die Sperrklausel wurde erst von den Ministerpräsidenten hinzugefügt und später vom *BVerfG* abgesegnet. Die Klausel verlangte ursprünglich nur, dass eine Partei mindestens 5% der gültigen Zweitstimmen in *einem* Bundesland erreicht. Später wurde die Regelung zu Lasten kleinerer Konkurrenz-

1 *BVerfG*, NVwZ 2008, 991.

2 *BVerfG*, NJW 1997, 1553; s. hierzu auch v. Arnim, Editorial NJW Heft 31/2009.

parteien auf das gesamte Bundesgebiet ausgeweitet. Auf kommunaler Ebene ist die Sperrklausel inzwischen wieder abgeschafft worden. Auch auf *Europaebene* macht sie keinen Sinn,

- weil ohnehin 162 Parteien im neu gewählten Europäischen Parlament vertreten sind,
- weil keine Regierung gewählt wird und
- weil kleinere Parteien sich im Europäischen Parlament in der Regel größeren Fraktionen verwandter europäischer Parteifamilien anschließen.

Wie merkwürdig sich die Fünf-Prozent-Klausel bei der Europawahl auswirkt, sieht man auch daran, dass eine deutsche Partei für die 5% mehr Stimmen braucht als Esten, Malteser, Slowenen und Zyprioten zusammen benötigen, um ihre 24 Abgeordneten nach Brüssel zu schicken. Die deutsche Sperrklausel treibt die ohnehin bestehende Ungleichheit bei der Europawahl, die etwa einem Luxemburger das vielfache Stimmgewicht eines Deutschen verschafft, auf die Spitze. Das ist verfassungswidrig. Die einschlägige Entscheidung des *BVerfG*<sup>3</sup> von 1979 muss meines Erachtens wegen völlig geänderter tatsächlicher Verhältnisse und gewandelter verfassungsgerichtlicher Maßstäbe revidiert werden. Eine Wahlprüfung, die jeder Wähler nach der Wahl erheben kann (§ 26 Europawahlgesetz), dürfte letztlich Erfolg haben. Allerdings werden solche Prüfungen oft so lange verschleppt, bis die Wahlperiode abgelaufen ist. Deshalb nennen Eingeweihte sie auch „Prüfungsverhinderungsverfahren“ (*Hans Meyer*).

#### 4. Wahlrecht und Föderalismus

Das Wahlrecht wird durch den bundesdeutschen Föderalismus – auf höchst verschlungenen Pfaden – noch weiter entwertet. Ihn hatten die drei westlichen Militärgouverneure fest geschrieben. Um ein zentralistisches Durchregieren wie zur Nazizeit unmöglich zu machen, gaben sie dem Parlamentarischen Rat eine „Regierungsform des föderalistischen Typs“ vor, die „die Rechte der beteiligten Länder“ schützen sollte.

Die Besatzungsmächte griffen auch in ganz konkreten Fragen ein. Ein Beispiel ist die Finanzverwaltung, die damals ein zentrales Thema war. Der Parlamentarische Rat hatte eine *bundeseinheitliche* Finanzverwaltung vorgeschlagen, scheiterte damit aber am Widerstand der Alliierten, die einen starken Bund fürchteten. Daran krankten wir noch heute: In der Hand der Länder tendiert die Verwaltung zu erheblichen Vollzugsdefiziten. Da der Länderfinanzausgleich einem Land nur einen kleinen Teil der Mehreinnahmen belässt, die durch konsequente Steuerprüfungen erzielt werden können, sind manche Länder versucht, ihre Unternehmen im Steuervollzug mit Samthandschuhen anzufassen, um so eine attraktive Standortpolitik zu betreiben. Dadurch gehen dem Fiskus jährlich viele Milliarden Euro verloren. Von der früher einmal getroffenen Entscheidung jetzt aber wieder wegzukommen, scheiterte bisher – trotz eindringlicher Appelle des Bundesrechnungshofs und von Unternehmensberatungen – am Widerstand der Länder.

Die deutsche Ausprägung des Föderalismus, der an sich einer guten Idee entspringt, ist inzwischen Teil des Problems. Eine Zusammensetzung der zweiten Bundeskammer aus Mitgliedern der *Landesregierungen* gibt es in keinem anderen westlichen Bundesstaat. Dies haben seinerzeit die Landesregierungen selbst durchgesetzt und damit einen *Senat*, dessen Mitglieder extra gewählt werden müssten, verhindert. Die Weichen hatten der bayerische Ministerpräsident *Hans Ehard* (CSU) und der nordrhein-westfälische Innenminister *Walter Menzel* (SPD) gestellt, als sie sich – hinter dem Rü-

cken des Ratsvorsitzenden *Konrad Adenauer* – bei einem Abendessen am 26. 10. 1948 auf die Errichtung eines Bundesrats einigten. Das war natürlich eine Entscheidung pro domo. Denn damit war gesichert, dass die Landesregierungen im Bund, wo nun einmal die politische Musik gespielt wird, ein gewichtiges Wort mitreden können.

Im Laufe der Jahrzehnte wurde die politische Stellung der Landesparlamente immer weiter geschwächt, so dass gelegentlich sogar die Staatsqualität der Länder in Frage gestellt wurde. Gesetzgebungskompetenzen wanderten in großem Umfang zum Bund. Die Ministerpräsidenten aber profitierten davon. Sie stimmten im Bundesrat der Übertragung nämlich nur unter der Bedingung zu, dass der Bund die neuen Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrats, also der Ministerpräsidenten selbst, erlassen durfte. Das erhöhte wiederum die Macht der „Landesfürsten“ – auf Kosten des Bundestags und der Bundesregierung.

Der Bundesrat, der zunehmend in den Sog des Parteienkampfes geriet, war häufig in der Hand der Opposition, die damit wichtige Gesetze blockieren konnte. Die Väter des Grundgesetzes wollten einen starken, handlungsfähigen Kanzler. Ihn von der Opposition abhängig zu machen, hätte sicher nicht in ihrer Absicht gelegen. Die Stärkung der Ministerpräsidenten ging aber auch auf Kosten der Landesparlamente und ihrer Wähler. Denn das Votum der Länder im Bundesrat ist allein Sache ihrer Regierungen.

Auch in den Bereichen, die den Ländern verblieben sind, stimmen sie sich in rund tausend Koordinierungsgremien untereinander ab. Die Folge ist ein verschleierter Zentralismus, der für Politiker aber den Vorteil besitzt, dass für ihre Entscheidungen niemand wirklich den Kopf hinhalten muss. Die Landesparlamente können die allseits abgestimmten Regelungen nur noch formal absegnen und werden noch weiter entmachtet, vom Bürger ganz zu schweigen.

Bisweilen entsteht der Eindruck, der bundesdeutsche Föderalismus mit seinen 16 Ländern sei ein gewaltiges Postenvervielfältigungsprogramm, an dem die politische Klasse aus durchsichtigen Gründen nicht rühren will. Jedenfalls ist die eigentlich längst überfällige Neugliederung des Bundesgebiets und die Verringerung der Zahl der Bundesländer immer wieder gescheitert. Der Parlamentarische Rat hatte noch eine zwingende Pflicht dazu in Art. 29 GG geschrieben, die 1976 aber durch Verfassungsänderung aufgehoben wurde.

Als die Mängel in letzter Zeit nicht mehr wegzureden waren, wurden zwar zwei „Föderalismusreformkommissionen“ eingesetzt. Das Ergebnis aber ist dürftig. Und zu einer Neugliederung kommt es schon gar nicht.

Betrachtet man die Entwicklung insgesamt, so muss man feststellen, dass der Parlamentarische Rat sich 1948/49 einer Lage gegenüber sah, die sich heute vollkommen gewandelt hat. Er war von einem Vorverständnis beherrscht, das inzwischen seine Grundlage verloren hat. Und er war Akteuren ausgeliefert, die es heute nicht mehr gibt. Damit ist die „Geschäftsgrundlage“ für die damalige Beschneidung der demokratischen Fundamentalrechte entfallen. Trotz völlig geänderter Verhältnisse wurden die nötigen Konsequenzen bisher aber nicht gezogen. Denn darüber entscheidet die politische Klasse in eigener Sache, und sie scheint nicht bereit, den Ast abzusägen, auf dem sie sitzt.

Solange das deutsche Volk geteilt war, war, um die Lincoln'sche Formel aufzugreifen, eine Herrschaft *des Volkes*

3 *BVerfG*, NJW 1979, 2463

nicht möglich. Sie wurde später aber auch nicht nachgeholt. Angesichts der Entmachtung der Wähler kann von einer Herrschaft *durch* das Volk ebenfalls keine Rede sein. Und die Eingebundenheit des Kanzlers in die Koalitionsdisziplin sowie seine Abhängigkeit von einem von der Opposition beherrschten Bundesrat, die in der Vergangenheit meist bestand, können seine Stellung ungemein schwächen und so auch Politik *für* das Volk erschweren.

Die Folge ist eine krasse Unausgewogenheit: Während die Grundrechte des *Bourgeois* gegen den Staat (status negativus) groß herausgestellt und intensiv geschützt werden, begnügt man sich bei den Einflussrechten des *Citoyen* auf die Politik (status activus) mit einem bloßen Formalismus, hinter dem sich die Entmachtung des Staatsbürgers verbirgt. Ohne zureichenden Grund wird mit zwei völlig unterschiedlichen Maßstäben gemessen. Wir haben in Deutschland zwar einen wohl ausgebauten Grundrechtsstaat, gleichzeitig aber eine hoch defizitäre Demokratie. Würden die Wesensgehaltsgarantie (Art. 19 II GG) und das für Freiheitsgrundrechte entwickelte Übermaßverbot auch auf das Wahlgesetz angewendet, wäre seine Verfassungswidrigkeit offensichtlich.

#### IV. Fazit

In der heutigen Situation scheint mir die Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene aus drei Gründen dringend geboten:

(1) Wenn der Bürger schon die Personen, die ihn im Parlament vertreten sollen, nicht wirklich wählen und die Regierungen nicht entscheidend bestimmen kann, sollte er wenigstens die Möglichkeit erhalten, in Fragen, die ihm besonders wichtig sind, die Entscheidung an sich zu ziehen. Das gilt jedenfalls für die fundamentalen Regeln des Machterwerbs. In Sachen Wahlrecht und Bezahlung der Abgeordneten und Parteien ist der Bürger allemal ein besserer Schiedsrichter als die mit ihrem ganzen beruflichen Status betroffenen Abge-

ordneten selbst. Auf diese Weise könnte die nötige Kontrolle gegen Machtmissbrauch geschaffen und die Abschottung der politischen Klasse gegen die Bürger aufgebrochen werden. Es würde auch möglich, die längst überfälligen Reformen unserer demokratischen Infrastruktur – auch gegen den Widerstand der politischen Klasse – endlich vorzunehmen. Die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte, die in Ländern wie Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen nur mittels direkter Demokratie eingeführt werden konnte, hat gezeigt, wie es geht. Das Erfolgsmodell Direktwahl sollte auch auf Ministerpräsidenten und Bundespräsidenten ausgedehnt werden.

(2) Die Gründe, die den Parlamentarischen Rat noch bewegen, von Volksbegehren und Volksentscheid abzusehen, sind inzwischen entfallen. Nach 60 Jahren Demokratieerfahrung im Westen und 20 Jahre nach der friedlichen Revolution im Osten sollte niemand mehr dem deutschen Volk die demokratische Reife absprechen dürfen. Und was die Direktwahl des Bundespräsidenten anbelangt, würde dadurch das System durchaus nicht durcheinander gebracht. Auch eine Ausweitung der formalen Kompetenzen des Bundespräsidenten wäre nicht erforderlich, wie man etwa am direkt gewählten österreichischen Bundespräsidenten sieht. Nach der Wiederwahl des deutschen Bundespräsidenten am 23. 5. 2009 wurden selbst Parteiführer wie *Angela Merkel* und *Wolfgang Schäuble* vor laufenden Kameras nicht müde zu betonen, wie sehr die Wahl *Köblers* dem Willen der Deutschen entspreche, und erwiesen so, unabsichtlich, der Volkswahl ihre Reverenz.

(3) Mit der Eröffnung direkter Demokratie würde auch Volkssouveränität, die bisher fehlt, geschaffen. Wenn das Volk die Möglichkeit hätte, (mit den nötigen Quoren) die Verfassung jederzeit zu ändern, würde es zum potenziellen Herrn über sie. Dies könnte durchaus als Einverständnis mit ihr gewertet werden, auch soweit von der Möglichkeit kein Gebrauch gemacht würde. ■