

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Eberhard Schütt-Wetschky

Parlamentsreform: Meilenstein oder Sackgasse?

Hans Herbert von Arnim

Staatsversagen: Schicksal oder Herausforderung?

Rudolf Wassermann

Politisch motivierte Gewalt
in der modernen Gesellschaft

B 48/87

28. November 1987

Eberhard Schütt-Wetschky, Dr. phil., geb. 1937; zunächst Großhandelskaufmann; 1974—1979 Assistenzprofessor; 1981/82 Professurvertreter; seit 1983 Privatdozent für Politikwissenschaft am Fachbereich Wirtschafts- und Organisationswissenschaften der Universität der Bundeswehr Hamburg; zur Zeit Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft an der Universität Kiel.

Veröffentlichungen u. a.: „Fraktionszwang“: Kritik und Gegenkritik, in: Peter Haungs/Eckhard Jesse (Hrsg.), Parteien in der Krise?, Köln 1987; Verhältniswahl und Minderheitsregierungen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1987)1; Praxisorientierte Politikwissenschaft. Zur Begründung einer richtig verstandenen normativen Position, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Erkenntnisfragen und Forschungsprobleme der Politikwissenschaft, Mannheim 1987 (vervielfältigtes Typoskript); Wahlsystem und politisches System in der parlamentarischen Demokratie, in: Politische Bildung, (1986)2; Bundestagskritik ohne Perspektive: Zur Medienkritik am leeren Plenum, in: Politische Studien, 278/1984; Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp, Freiburg-München 1984.

Hans Herbert von Arnim, Dr. jur., Dipl.-Volkswirt, geb. 1939; o. Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunal- und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, juristische Staatsexamen und Promotion in Heidelberg; 1968—1978 Leiter des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler; 1976 Habilitation für Staats- und Verwaltungsrecht, Finanz- und Steuerrecht an der Universität Regensburg; 1978 Professor für Öffentliches Recht an der Universität Marburg; seit 1981 in Speyer.

Veröffentlichungen u. a.: Volkswirtschaftspolitik. Eine Einführung, Frankfurt 1985⁵; Gemeinwohl und Gruppeninteressen, Frankfurt 1977; Ämterpatronage durch politische Parteien, Wiesbaden 1980; Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984; Normative Politikwissenschaft, Speyer 1985; Volkszählungsurteil und Städtestatistik, Köln 1987; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Rudolf Wassermann, Dr. jur. h. c., geb. 1925; Studium der Rechtswissenschaften, Philosophie, Politologie und Soziologie in Halle (Saale) und an der Freien Universität Berlin; 1963 Kammergerichtsrat in Berlin, 1967 Ministerialrat im Bundesjustizministerium und 1968 Landgerichtspräsident in Frankfurt am Main; seit 1971 Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig; daneben Präsident des Niedersächsischen Landesjustizprüfungsamts und Mitglied des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs.

Veröffentlichungen u. a.: Die richterliche Gewalt. Macht und Verantwortung des Richters in der modernen Gesellschaft, Heidelberg 1985; Recht, Gewalt, Widerstand, Berlin 1985; Vorsorge für Gerechtigkeit. Rechtspolitik in Theorie und Praxis, Bonn-Bad Godesberg 1985; Die Zuschauerdemokratie, Düsseldorf 1986; Gesamtverzeichnis der Veröffentlichungen bis 1985 in: Christian Broda/Erwin Deutsch/Hans-Ludwig Schreiber/Hans-Jochen Vogel: Festschrift für Rudolf Wassermann, Darmstadt-Neuwied 1985.

ISSN 0479-611 X



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984, 1985 und 1986 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Parlamentsreform: Meilenstein oder Sackgasse?

Zur Interpretation der Artikel 38 und 20 des Grundgesetzes

Ein „Meilenstein auf dem Wege zu einer Parlamentsreform“: Mit diesen Worten feierte die Sprecherin der überfraktionellen „Initiative Parlamentsreform“, Frau Hildegard Hamm-Brücher, die Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages im Dezember 1986¹⁾. Was war geschehen?

In der letzten Sitzungswoche des 10. Bundestages haben die Abgeordneten den § 13 ihrer Geschäftsordnung um einen Satz ergänzt. Er lautet: „Jedes Mitglied des Bundestages folgt bei Reden, Handlungen, Abstimmungen und Wahlen seiner Überzeugung und seinem Gewissen.“²⁾ Alle Beteiligten sind sich einig, daß damit die Rechtslage nicht geändert wird. Denn bei dem zitierten Satz handelt es sich um nichts anderes als die sogenannte Langfassung des Artikel 38 I 2 GG. Der Parlamentarische Rat hatte sie zunächst beschlossen, bevor dann, im Zuge der redaktionellen Überarbeitung, die endgültige Formulierung von 1949 entstand, nach der die Abgeordneten „an Aufträge und Weisungen

nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ sind.

Wieso kann eine Ergänzung der Geschäftsordnung, die rechtlich keine Änderung bedeutet, dennoch ein „Meilenstein auf dem Wege zu einer Parlamentsreform“ sein?³⁾ Für Frau Hamm-Brücher und ihre Mitstreiter ist die Langfassung des Artikel 38 I 2 identisch mit einem bestimmten Programm: der Rückkehr zur klassisch-altliberalen Intention von 1948/49, gegen die in der Praxis ständig verstoßen wird.

Frau Hamm-Brücher hat den Bundestag aufgefordert, „bis zum Jahre 1989 [. . .] eine Parlamentsordnung zu schaffen, die aus dem Geist des Art. 38 Abs. 1 lebt, eine Ordnung, mit der wir dem an uns gerichteten Verfassungsauftrag besser als bisher gerecht werden können.“⁴⁾ Worum handelt es sich bei diesem Verfassungsauftrag konkret? Was ist mit dem „Geist“ des Artikel 38 I gemeint? Ist die Rückkehr zur Intention von 1948/49 sinnvoll?

I. Überblick über die Hamm-Brücher-Initiative: Mehr Freiheit für den einzelnen Abgeordneten!

Die Vorgeschichte der Initiative Parlamentsreform reicht zurück bis zur Bonner „Wende“ von 1982. Der Koalitionswechsel der FDP war fraktionsintern sehr umstritten. Frau Hamm-Brücher, die bis zum Ende der sozialliberalen Koalition Staatsministerin im Auswärtigen Amt gewesen, von der christliberalen Koalition jedoch nicht wieder für ein Regierungsamt vorgesehen war, bestand darauf, die Minderheitsmeinung ihrer Fraktion am Tage der Abstimmung über das konstruktive Mißtrauensvotum – dem 1. Oktober 1982 – im Plenum zu begründen. Ihre Rede gegen den Koalitionswechsel der

FDP mußte zwangsläufig die Glaubwürdigkeit der Argumentation der Fraktionsmehrheit für den Koalitionswechsel schwächen. Für die SPD bedeutete die öffentliche Kritik einer prominenten FDP-Politikerin am eigenen Lager eine willkommene Unterstützung ihrer „Verratskampagne“ gegen die Liberalen. Damals war zweifelhaft, ob die FDP bei der nächsten Bundestagswahl überhaupt wieder die Fünfprozentgrenze überspringen würde⁵⁾. So kann es nicht überraschen, daß Frau Hamm-Brücher intern scharfer Kritik über ihren öffentlichen Alleingang gegen die eigene Fraktion und Partei ausgesetzt war.

Im folgenden Jahr – die FDP hatte im März 1983 doch wieder den Einzug in den Bundestag geschafft – veröffentlichte Frau Hamm-Brücher ein Buch mit dem programmatischen Titel „Der Politi-

¹⁾ Plenarprotokoll 10/255 vom 10. Dezember 1986, S. 19863 C. Auszüge aus der Debatte auch in: Das Parlament vom 20./27. Dezember 1986, S. 4.

²⁾ Vgl. die Beschlußempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Bundestags-Drucksache 10/6688 vom 5. Dezember 1986.

³⁾ Vgl. Norbert Lammert, Format und Rückgrat ist keine Frage der Geschäftsordnung, Möglichkeiten und Grenzen einer „Parlamentsreform“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl.), 17 (1986), S. 447: Es „bleibt unerfindlich, warum sich ausgerechnet an die Wiederholung einer ohnehin bestehenden Verfassungslage in den Verfahrensregeln des Bundestages die Erwartung durchgreifender Veränderungen knüpft“.

⁴⁾ Plenarprotokoll 10/255, S. 19863 D.

⁵⁾ Siehe z. B. Theo Sommer, Nun doch: 6. März, Die Quälerei mit der Wählerei, in: Die Zeit vom 26. November 1982, S. 1. Vor dem Hintergrund der verbreiteten Annahme, daß im März 1983 DIE GRÜNEN, nicht aber die FDP in den Bundestag gelangen würden und deshalb keine Mehrheitsregierung zustande käme, erörtert der Autor die Alternative zwischen einer CDU/CSU-Minderheitsregierung einerseits und einer Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD andererseits.

ker und sein Gewissen. Eine Streitschrift für mehr Freiheit“. Damit lieferte sie eine ausführliche Rechtfertigung der öffentlichen Kritik an der eigenen Fraktion. Nachdrücklich wies sie auf die Entstehungsgeschichte des Artikel 38 I hin. Entscheidend war es dem Parlamentarischen Rat darauf angekommen, nach den Erfahrungen mit der Hitler-Diktatur jeglicher Art von „Fraktionszwang“ vorzubeugen und die Abstimmungs- und Gewissensfreiheit des einzelnen Abgeordneten zu gewährleisten. In der ursprünglichen Langfassung des Artikel 38 I 2 kommt das deutlicher zum Ausdruck als in der 1949 beschlossenen kürzeren Fassung: Im Konfliktfalle soll ein Abgeordneter, der die Mehrheitsmeinung seiner Fraktion nicht teilt, im Plenum nicht bloß schweigen und mit der Mehrheit stimmen, wie es in der Praxis meistens geschieht, sondern seiner persönlichen „Überzeugung und seinem Gewissen“ folgen. Mit der öffentlichen Kritik an der eigenen Fraktion wegen des Koalitionswechsels hatte Frau Hamm-Brücher also lediglich — so ihre These — dem Auftrag des Grundgesetzes entsprochen.

Frau Hamm-Brüchers „Streitschrift für mehr Freiheit“ enthält außerdem Vorschläge zur Bundestagsreform, insbesondere zur Stärkung der Stellung des einzelnen Abgeordneten⁶⁾. Gleichzeitig war sie auf parlamentarischer Ebene zur Offensive übergegangen und hatte die überfraktionelle Initiative Parlamentsreform gegründet. Im April 1984 überreichte sie dem Bundestagspräsidenten „Erste Überlegungen und Vorschläge zur Berücksichtigung des Art. 38 Abs. 1 GG in der parlamentarischen Arbeit“. 110 Abgeordnete hatten das Papier unterschrieben⁷⁾. Unter anderem wurde der Bundestagspräsident gebeten, eine „Plenardebatte über das Selbstverständnis unserer parlamentarischen Arbeit“ anzusetzen. Diese Debatte fand am 20. September 1984 statt⁸⁾. In einer Resolution des Bundestages, die von Frau Hamm-Brücher und Kollegen eingebracht worden war, werden zwei Schwerpunkte herausgestellt: Stärkung des einzelnen Abgeordneten gemäß Artikel 38 I 2 GG; Stärkung des Bundestages als selbständiges Verfassungsorgan. Außerdem wird die „Einsetzung einer

vom Präsidenten geleiteten Ad-hoc-Kommission „Parlamentsreform“ vorgeschlagen⁹⁾.

Die konstituierende Sitzung der Ad-hoc-Kommission fand bereits am 2. Oktober 1984 statt. Sie setzte sich aus den Mitgliedern des Präsidiums, des Ältestenrates und des Geschäftsausschusses sowie vier weiteren Abgeordneten zusammen, die die Initiative Parlamentsreform unterstützten, unter anderem Frau Hamm-Brücher. Nach 14 Sitzungen legte die Kommission ihren Bericht am 1. Juli 1985 vor. Sie ging „davon aus, daß nach der Sommerpause eine Plenardebatte über ihren Bericht stattfinden wird“¹⁰⁾. Diese Annahme erwies sich als unzutreffend. Frau Hamm-Brücher konnte zwar insofern einen Teilerfolg erringen, als im Dezember 1986, also am Ende der 10. Wahlperiode, die eingangs zitierte Ergänzung der Geschäftsordnung beschlossen wurde; aber den Bericht der Kommission nahmen die Abgeordneten lediglich zur Kenntnis. Seine Behandlung wurde auf die 11. Wahlperiode vertagt¹¹⁾.

Auf Differenzen innerhalb der Kommission, insbesondere hinsichtlich Artikel 38, wird in der Einleitung des Berichtes ausdrücklich hingewiesen. „Nach Ansicht einzelner Mitglieder ist es trotz einiger Verbesserungen noch nicht ausreichend gelungen, dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 20. September 1984 — hier insbesondere dem Satz, wonach die Stellung der einzelnen Abgeordneten gestärkt werden soll — Rechnung zu tragen.“¹²⁾ Die von der Hamm-Brücher-Initiative angestrebte Stärkung des einzelnen Abgeordneten im Sinne des Parlamentarischen Rates — Unabhängigkeit von den Fraktionen und Parteien — stellt in der Tat das zentrale Problem dar.

⁶⁾ Hildegard Hamm-Brücher, *Der Politiker und sein Gewissen. Eine Streitschrift für mehr Freiheit*, München-Zürich 1983; vgl. auch dies., *Die Parlamentarisierung der Parlamente tut not*, in: *Liberal*, 27 (1985) 3, S. 23—35.

⁷⁾ Vgl. Vorwort und Einleitung des Berichtes der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform (s. u. Anm. 10) sowie Hildegard Hamm-Brücher, *Die Krise des Parlamentarismus und Chancen zu ihrer Überwindung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6/85, S. 3—10, hier S. 6. Der Text der „Überlegungen und Vorschläge“ wird S. 6—8 zitiert. Eine in Einzelheiten geringfügig abweichende Fassung findet man unter dem Titel „Abgeordneten-Initiative zur Respektierung des freien Mandates und zur Wahrung des Parlamentsansehens. Ein Dokument der Besorgnis um Parlamentsrechte und Parlamentskultur“, in: *ZParl.*, 15 (1984), S. 171—174, S. 174 f. sind die Namen von 106 Unterzeichnern abgedruckt.

⁸⁾ Plenarprotokoll 10/85, S. 6202—6263. Nach Hamm-Brücher (Anm. 7), S. 8, dauerte die Debatte sechs Stunden.

⁹⁾ Wortlaut des Antrages bei Hamm-Brücher (Anm. 7), S. 8, sowie in der Einleitung des Berichtes der Ad-hoc-Kommission.

¹⁰⁾ Bundestagsdrucksache 10/3600 vom 1. Juli 1985, S. 6. Der Kommissionsbericht ist auch abgedruckt in: *Liberal*, 27 (1985) 3, S. 65—87; die Zitate hier S. 67.

¹¹⁾ Plenarprotokoll 10/255 vom 10. Dezember 1986, S. 19867. Einzelne Aspekte des Berichtes waren auch schon in der Plenardebatte am 30. Januar 1986 zur Sprache gekommen.

¹²⁾ Siehe Anm. 10; vgl. auch die zum Teil sehr kritischen Bemerkungen von Frau Hamm-Brücher an die Adresse der „im Hohen Hause Mächtigen“ in den beiden Plenardebatten am 30. Januar 1986 und 10. Dezember 1986. — Im 11. Bundestag hat Frau Hamm-Brücher über einen Antrag (Drucksache 11/411) erneut die Initiative ergriffen. Am 18. September 1987 wurde das Thema Parlamentsreform rund drei Stunden diskutiert. In ihrem einleitenden Beitrag kündigte Frau Hamm-Brücher der „lieben innerparlamentarischen Obrigkeit“ an, man sei nötigenfalls „entschlossen, mit den Mächtigen auf Seiten der Regierung und in diesem Hause auch zu ringen, wie weiland Jakob mit dem Engel“ (Plenarprotokoll 11/28, S. 1873 A, ähnlich noch einmal S. 1874 A). Abschließend wies sie darauf hin, „daß die Antragsteller weder persönlicher Frust noch Geltungssucht umtreibt“ (S. 1874 A). Auch diesmal wurde wieder die „gähnende Leere des sogenannten Plenums“ kritisiert (S. 1896 A, Hartenstein), also auch insoweit der klassisch-altliberale Maßstab vorausgesetzt. Auszüge aus der Debatte in: *Das Parlament* vom 3./10. Oktober 1987, S. 1—6.

1. Zum Programm der Initiative: Plenardebatte als Beratung und individuelle Entscheidung der Abgeordneten

Was bedeutet die Forderung, die Stellung des einzelnen Abgeordneten zu stärken, konkret? Die Zielvorstellung der Initiative Parlamentsreform, ihr Leitbild hinsichtlich der Plenarpraxis des Bundestages, wird nicht unmittelbar und ausdrücklich formuliert. Es muß deshalb in einem Umkehrschluß aus der Kritik an der Praxis herausgearbeitet werden. Diese Kritik hat Frau Hamm-Brücher zu vier „Krisensymptomen“ zusammengefaßt, von denen hier zwei wichtig sind. Das eine besteht in der Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips: „eindeutige Überlegenheit der Exekutive“, „selbstverschuldete Unterlegenheit der Legislative“. Das andere betrifft die Art und Weise der Plenardebatte. Die Autorin konstatiert eine Verschlechterung des „Erscheinungsbildes der repräsentativen Demokratie, wie es sich im Debattenstil offenbart“, und fährt dann fort: „Der rüder werdende Redestil und der Schau-Charakter der Auseinandersetzungen tun ein übriges. Dies alles wird dann noch — via Fernsehen — samt der gähnenden Leere des Plenarsaales in den Wohnstuben der Nation vorgeführt. Der Bürger weiß: An vorgefaßten Entscheidungen ändert keine noch so heftige Debatte etwas. So degeneriert diese zur Proklamation und zum Schlagabtausch. Die politische Kultur verwildert — mit der Folge, daß Ansehen und Glaubwürdigkeit des Parlaments von immer mehr (vor allem jungen) Bürgern angezweifelt werden.“¹³⁾

Insbesondere die Kritik an den „vorgefaßten Entscheidungen“ zeigt, was Frau Hamm-Brücher anstrebt: Die Abgeordneten sollen sich nicht schon vor der Debatte entscheiden, fraktionsintern, sondern erst im Plenum, unter dem Eindruck der Reden ihrer Kollegen. Eine Debatte soll nicht bloß „Proklamation“ und „Schlagabtausch“ sein, also Verkündung bereits feststehender Positionen. Die Kritik am „Schau-Charakter“ zielt in dieselbe Richtung: Tatsachen und Argumente sollen nicht nur scheinbar, sondern wirklich und ernsthaft in der Absicht ausgetauscht werden, die Kollegen von der eigenen Auffassung zu überzeugen. Mit einem Wort: Die Initiative Parlamentsreform strebt an, daß im Plenum wirklich beraten wird. Das Parlament soll das Zentrum der politischen Entscheidungen sein, das heißt endgültig sollen sich die Abgeordneten erst im Plenum entscheiden, aufgrund der jeweils vorangegangenen Beratung. Die „Parteiräson“¹⁴⁾ soll möglichst keine Rolle spielen.

Zugleich mit der Stärkung des einzelnen Abgeordneten wird deshalb die Schwächung der Macht der

Fraktionen gefordert. „In dem Maße, in dem im Laufe der Jahrzehnte die Stellung der Fraktionen als Schaltstellen und damit als Machtzentren des parlamentarischen Geschehens gestärkt“ wurde, haben die „Wirkungsmöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten und seine persönliche Mitverantwortung abgenommen“. Dieser historische Prozeß soll rückgängig gemacht werden. „Bewußt zugespitzt lautet meine These: In der Ent-Persönlichung des Mandats des einzelnen und der Minimalisierung seiner parlamentarischen Wirkungsmöglichkeiten liegt meiner Erfahrung nach die Begründung für die nicht mehr ausreichende Funktionsfähigkeit des Parlaments als Kontroll-, Initiativ- und Diskussionsforum.“¹⁵⁾

Haben die Fraktionen den einzelnen Abgeordneten wirklich „ent-persönlicht“? Frau Hamm-Brücher beruft sich auf eigene Erfahrung, ihre „jahrzehntelange parlamentarische Tätigkeit“¹⁶⁾. In der Sache begleitet die Kritik am Funktionsverlust des Parlaments, an der Entmachtung des einzelnen Abgeordneten durch die Fraktionen und Parteien die parlamentarischen Regierungssysteme seit ihren Anfängen im 19. Jahrhundert.

2. Zur ideengeschichtlichen Einordnung der Initiative: Klassisch-altliberale Parlamentsvorstellung

Die Parlamentarismuskritik in der von Frau Hamm-Brücher vorgetragene Art und Weise hat eine lange Tradition. Am überzeugendsten ist sie immer noch in der Form, die ihr der berühmte Nationalökonom und Philosoph John Stuart Mill gegeben hat. Seine bis heute lesenswerten „Considerations on Representative Government“ (zuerst 1861) zeichnen sich dadurch aus, daß sie die politische Praxis nicht nur kritisieren, sondern auch den Maßstab darlegen und begründen, von dem her die Praxis beurteilt wird. Hinsichtlich der Parlamentsfunktionen stimmt dieser Maßstab überein mit dem eben herausgearbeiteten Ideal der Hamm-Brücher-Initiative. Auch nach Mill sollte im Plenum beraten und individuell entschieden werden¹⁷⁾.

Mills Parlamentsvorstellung wird von einigen Autoren als „klassisch“ bezeichnet, von anderen als „liberal“, entsprechend einem angelsächsischen Sprachgebrauch („liberal theory of constitutional government“). Gelegentlich wird sie auch „altliberal“ oder „klassisch-liberal“ genannt. Um klarzustellen, daß es sich in allen Fällen im wesentlichen um denselben Maßstab handelt, spreche ich von *klassisch-altliberaler* Parlamentsvorstellung oder

¹³⁾ (Anm. 7), S. 5.

¹⁶⁾ Ebda.

¹⁷⁾ Neueste, wenn auch gelegentlich problematische Übersetzung: John Stuart Mill, *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie*, hrsg. mit einer Einleitung von Kurt L. Shell, Paderborn 1971. Darstellung und Interpretation der Millschen Parlamentarismustheorie: Eberhard Schütt-Wetschky, *Grundtypen parlamentarischer Demokratie*, Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp. Unter besonderer Berücksichtigung der Kritik am „Fraktionszwang“, Freiburg-München 1984, Kapitel II.

¹³⁾ Alle Zitate: Hamm-Brücher (Anm. 7), S. 4. Auf gelegentliche Hervorhebungen durch Kursivdruck im Original wird hier nicht besonders hingewiesen.

¹⁴⁾ Auch dieser Begriff (Anm. 7), S. 4; vgl. auch Plenarprotokoll 11/28, S. 1873 C/D: „Zielkonflikt“ zwischen einerseits der „Fraktions- und Parteiräson“ und andererseits dem „Verfassungsauftrag“, dem das „Selbstverständnis als Vertreter des ganzen Volkes“ entspreche.

— in ihrer umfassenden Form — von klassisch-altliberaler Theorie parlamentarischer Demokratie.

Als Ganze ist die klassisch-altliberale Parlamentarismustheorie heute bei vielen Autoren in Vergessenheit geraten; die wichtigste Ausnahme stellen immer noch die Schriften von Gerhard Leibholz dar. Aber der Kern der Theorie, die Forderung nach Beratung und individueller Entscheidung im Plenum, ist nach wie vor weit verbreitet. Bei Frau Hamm-Brücher und der — 1984 vom Bundestag

einstimmig unterstützten — Initiative Parlamentsreform ist dies besonders deutlich.

Äußerlich gesehen, hinsichtlich ihrer faktischen Grundlage, besteht Frau Hamm-Brüchers Kritik zu Recht. Beratung und Entscheidung der Abgeordneten als einzelner finden so gut wie nie im Plenum statt, obgleich der Parlamentarische Rat dies wollte. So drängt sich die Frage auf: Gibt es zwingende Gründe, an der klassisch-altliberalen Parlamentsvorstellung und der entsprechenden Interpretation des Artikel 38 festzuhalten?

II. Eine andere Sichtweise der Praxis: Einzelner Abgeordneter und Gruppenstruktur

Wir müssen „sehr grundsätzlich darüber nachdenken, welche Funktionen das Mandat des einzelnen in einem Parlament der Fraktionen hat“, schreibt Frau Hamm-Brücher¹⁸⁾. Dieses Nachdenken ist in der Tat erforderlich. Daß die Plenarpraxis nicht der klassisch-altliberalen Parlamentsvorstellung entspricht, ist offenkundig. Was spielt sich wirklich ab?

1. Geschlossenheit der Fraktionen (und Parteien) als das kritische Merkmal

Für Frau Hamm-Brücher ist die Plenardebatte „degeneriert“ zur bloßen „Proklamation“ von „vorgefaßten Entscheidungen“. Faktisch trifft dies zu: Im Plenum sprechen die Abgeordneten in erster Linie nicht für sich selbst, als individuelle Abgeordnete A, B, C usw., sondern im Namen ihrer Fraktion (und Partei). Die Entscheidungen sind in der Tat „vorgefaßt“. Hinter den sprichwörtlichen „verschlossenen Türen“ wird vertraulich darüber diskutiert und entschieden, welche Politik man in der Öffentlichkeit gemeinsam vertritt. Erst diese fraktionsinterne Vorklärung der Probleme ermöglicht es den Abgeordneten, sich im Plenum übereinstimmend für die eine Politik ihrer Fraktion (und Partei) einzusetzen, kurz: geschlossen aufzutreten. Zu jedem Tagesordnungspunkt verfechten grundsätzlich alle Mitglieder einer Fraktion ein und dieselbe Politik, ebenso wie eine Partei im Wahlkampf der Öffentlichkeit nur ein Wahlprogramm und/oder nur ein Regierungsprogramm präsentiert, trotz ihrer Zigtausenden oder sogar Hunderttausenden von Mitgliedern mit den unterschiedlichsten Einzelauffassungen.

Da aber „die Fraktion“ nicht als eigenständiges physisches Gebilde existiert (ebensowenig wie „die Partei“), handelt sie der Öffentlichkeit gegenüber durch Sprecher. Auch im Zeitalter der Fraktionen und Parteien sprechen im Plenum immer nur einzelne Abgeordnete, aber in erster Linie im Namen ihrer Fraktion (und Partei). Insoweit die Abgeord-

neten im Plenum nicht als einzelne auftreten, sondern als Sprecher ihrer Fraktion — in der Praxis der Regelfall —, insoweit ist die Verwirklichung der klassisch-altliberalen Parlamentsvorstellung unmöglich. Geschlossenheit im Plenum bedeutet: keine Beratung, keine individuelle Entscheidung im Plenum. Dieser Zusammenhang ist zwingend, er ergibt sich aus der Natur der Sache. Nicht das Phänomen der Fraktion (und Partei) als solches, sondern ihre Geschlossenheit nach außen bewirkt das Scheitern der klassisch-altliberalen Parlamentsvorstellung in der Praxis.

Gegenüber der Öffentlichkeit treten die Abgeordneten in der Regel nicht als Einzelkämpfer auf, wie es die klassisch-altliberale Theorie fordert, sondern als Mannschaftskämpfer. Indem Frau Hamm-Brücher für Beratung und Entscheidung im Plenum eintritt, plädiert sie zugleich für den Einzelkämpfer. Dieses Einzelkämpfertum ist gemeint mit ihrem Schlachtruf „Mehr Freiheit für den einzelnen Abgeordneten!“. Hier stoßen wir offenbar auf einen bemerkenswerten Widerspruch in ihren Äußerungen. Sie schreibt: „Ich plädiere nicht für ein Parlament von Einzelkämpfern. Jeder Abgeordnete ist zuerst Mitglied seiner Fraktion. Er verdankt sein Mandat seiner Partei.“¹⁹⁾ Tritt sie also doch für Fraktionen und damit auch Geschlossenheit im Plenum ein, was zugleich bedeuten würde: gegen Beratung und gegen individuelle Entscheidung im Plenum?

Der Widerspruch ist nur scheinbar. Er beruht auf der Doppeldeutigkeit der Begriffe „Fraktion“ und „Partei“. Im herkömmlichen oder traditionellen Sinne meinen diese Begriffe Organisationen oder, wie man im 19. Jahrhundert treffender sagte, Wahlvereine, das heißt Aktionsgemeinschaften grundsätzlich gleichgesinnter Parlamentarier, Parlamentskandidaten und ihrer Helfer, deren Hauptzweck darin besteht, gemeinsam und dadurch effektiver Wahlkampf zu machen. Fraktionen und Parteien im modernen, der neueren Praxis entspre-

¹⁸⁾ Hamm-Brücher (Anm. 7), S. 9.

¹⁹⁾ Ebd., S. 6.

chenden Sinne dagegen sind mehr: grundsätzlich nach außen geschlossen auftretende Wahlvereine. Dieses zusätzliche Merkmal der Geschlossenheit lehnt Frau Hamm-Brücher ab. Ihr Schlachtruf „Mehr Freiheit für den einzelnen Abgeordneten!“ meint in Wahrheit: Wider die Geschlossenheit der Fraktionen und Parteien! Zwar bejaht sie Fraktionen und Parteien, aber nur im herkömmlichen, nicht im modernen Sinne der Begriffe.

Die Geschlossenheit der Fraktionen und Parteien ist also das kritische Merkmal. Um diesen verfassungspolitisch entscheidenden Gesichtspunkt, den Kern der Parlamentarismusproblematik in faktischer Hinsicht gegenüber den doppeldeutigen Begriffen der Fraktion und der Partei akzentuieren zu können, wird ein Begriff verwendet, der gelegentlich auch von politischen Akteuren gebraucht wird: der Begriff der politischen Gruppe.

2. Politische Gruppen – Gruppenstruktur

Die Begriffe „Fraktion“ und „Partei“ reißen auseinander, was grundsätzlich – aus der Sicht der Struktur des politischen Prozesses – ein identisches Phänomen darstellt: das Handeln der Akteure in einer nach außen geschlossen auftretenden Aktionsgemeinschaft. Bei Parlamentswahlen können formal allein Parteien kandidieren, nicht Fraktionen. Faktisch jedoch kandidieren in erster Linie Fraktionen. Umgekehrt im Parlament: Formal gibt es hier allein Fraktionen, nicht Parteien. Aber faktisch handeln die Abgeordneten in der Regel nicht nur im Namen ihrer Fraktion, sondern auch ihrer Partei. Nicht ohne Grund tragen die Fraktionen die Namen ihrer Parteien: „CDU/CSU-Fraktion“, „SPD-Fraktion“ und so fort. Da politische Programme im wesentlichen nur im Bereich von Parlament und Regierung in praktische Politik umgesetzt werden können, können Parteien überhaupt nur als Fraktionen praktisch tätig werden. Fraktionen sind ihrerseits bei Wahlen auf ihre Parteien angewiesen, richtiger: Nur als „Parteien“ können sie sich um Parlamentsmandate bewerben. Zutreffend hat man die Fraktion als „Partei im Parlament“ definiert²⁰⁾. Ebenso kann man den besonders aktiven Teil einer Partei als „Fraktion im Lande“ bezeichnen. Im Kern handelt es sich um ein und dasselbe Phänomen. Der Terminus der politischen Gruppe erlaubt es, dieses Phänomen auf den Begriff zu bringen.

Das Handeln der Akteure in nach außen geschlossen auftretenden Aktionsgemeinschaften ist der Grundtatbestand, an dem die Verwirklichung der klassisch-altliberalen Parlamentsvorstellung scheitert. Über den Begriff der politischen Gruppe kann dieser Grundtatbestand deutlicher bewußt gemacht werden. *Politische Gruppe* kann folglich definiert werden als Aktionsgemeinschaft politischer Ak-

teure, die in der Regel geschlossen²¹⁾ auftritt. Politische Gruppen sind nicht nur Fraktionen und Parteien im modernen Sinne, sondern auch die entsprechenden innerparteilichen Phänomene, in der Praxis bezeichnet als „Flügel“, „Fraktion“, „Gruppe“ und so fort.

Der Terminus der politischen Gruppe ermöglicht es außerdem, in knapper Form die entsprechende Struktur des politischen Prozesses zu bezeichnen: als *Gruppenstruktur*. Zu diesem Zweck steht bisher nur der Begriff der „parteienstaatlichen“ Struktur zur Verfügung. Er ist jedoch aus mehreren Gründen problematisch. Der wichtigste: Er bezieht sich auf die ihrerseits sehr problematische Lehre vom „Parteienstaat“ (Leibholz). Nach dieser Lehre ist der einzelne Abgeordnete nur noch „organisatorisch-technisches Zwischenglied“ zwischen Partei (und Fraktion) einerseits und Parlamentsbeschluß andererseits²²⁾. In der Sache ist dasselbe gemeint, wenn Frau Hamm-Brücher den einzelnen Abgeordneten und „die Fraktion“ gegenüberstellt. „die Fraktionen“ pauschal als die „Machtzentren des parlamentarischen Geschehens“ bezeichnet und zugleich die „Minimalisierung“ der „parlamentarischen Wirkungsmöglichkeiten“ des einzelnen Abgeordneten beklagt.

3. Übermächtige Fraktion, ohnmächtiger Abgeordneter?

Wer ist „die Fraktion“, der der Abgeordnete scheinbar ohnmächtig gegenübersteht? Frau Hamm-Brücher erweckt den Eindruck, als ob die Fraktion für den einzelnen Abgeordneten ein Aliud wäre, ein prinzipiell anderes und fremdes, in scheinbar unerreichbarer Ferne thronendes Gebilde. Die Wahrheit ist viel einfacher. Die Fraktion besteht im wesentlichen aus nichts anderem als dem einzelnen Abgeordneten selbst und seinen Fraktionskollegen. Jedes Fraktionsmitglied hat grundsätzlich die gleichen Rechte. Es gibt zwar einen Fraktionsvorstand, Vorsitzende in den Arbeitskreisen der Fraktion und so fort. Aber das besondere Gewicht, das den führenden Akteuren im fraktionsinternen Entscheidungsprozeß zukommt, beruht nicht auf unabänderlichen Vorrechten, sondern

²¹⁾ Der Einfachheit halber ist hier nur pauschal von Geschlossenheit die Rede. Genauer wäre zwischen absoluter und relativer Geschlossenheit zu differenzieren. Absolute Geschlossenheit – hundertprozentige Übereinstimmung nach außen – ist in der Praxis selten. Meistens handelt es sich um relative Geschlossenheit, das heißt: Eine Mehrheitsfraktion zum Beispiel votiert im Plenum nur insoweit geschlossen, als erforderlich, um das jeweilige politische Ziel – einen bestimmten Parlamentsbeschluß oder die Wahl des eigenen Kandidaten – durchzusetzen. Die mindestens relative Geschlossenheit ist in der Praxis die Regel. In der letzten Wahlperiode des Bundestages zum Beispiel scheiterte kein einziges Gesetzesvorhaben der Regierungsmehrheit an nicht ausreichender Geschlossenheit im Plenum. Die jeweils erforderliche relative Geschlossenheit wurde stets erreicht.

²²⁾ Gerhard Leibholz, Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, in: ders., Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, Berlin 1966³, S. 228 f.

²⁰⁾ Vgl. zuletzt Gerald Kretschmer, Fraktionen, Parteien im Parlament, Heidelberg-Hamburg 1984.

darauf, daß sie vom Vertrauen der Mehrheit ihrer Kollegen getragen werden. Sie kennen deren Meinungen und Stimmungen und können deshalb als ihre Repräsentanten handeln. Die „Macht“ eines Vorsitzenden reicht immer nur so weit wie die Zustimmung der Mehrheit. In der Vollversammlung einer Fraktion, wenn es hart auf hart geht²³) und zu einer Kampfabstimmung kommt, hat der Fraktionsvorsitzende ebenso nur eine Stimme, er ist ebenso der demokratischen Mehrheitsregel unterworfen wie jeder „einfache“ Abgeordnete auch.

Frau Hamm-Brücher malt das Schreckgespenst des „verplanten“, „reglementierten“, „verbürokratisierten“ Abgeordneten an die Wand²⁴). Wer aber „verplant“ und „reglementiert“ ihn denn, wer oder was stellt konkret die „Bürokratie“ dar, die ihn gängelt? Letztlich führen alle Wege, alle Richtlinien der Willensbildung zurück zur Vollversammlung der Fraktion, als Aktionsgemeinschaft gleichberechtigter einzelner. Wenn ein Abgeordneter in einem bestimmten Konfliktfall scheinbar „der Fraktion“ unterliegt, dann unterliegt er in Wahrheit der Mehrheit seiner Kollegen. Das, was vordergründig einen Konflikt zwischen individuellem und „der Fraktion“ darstellt, ist tatsächlich ein Konflikt zwischen Minderheit und Mehrheit ein und derselben Aktionsgemeinschaft. Daß es Frau Hamm-Brücher ärgert, daß sie in etlichen Fällen die Mehrheit ihrer Fraktionskollegen nicht von ihrer eigenen Auffassung überzeugen, den Koalitionswechsel von 1982 nicht verhindern konnte, ist verständlich. Aber diese fraktionsinternen Niederlagen sollten nicht hochstilisiert werden zum Bild des armen einzelnen unter der Knute „der Fraktion“.

Die Bezeichnung der Fraktionen als „Machtzentren“ enthält allerdings auch einen zutreffenden Aspekt. Fraktionen und Parteien sind in der Tat insofern die Machtzentren, als jeder Bürger, der im

Bereich von Parlament und Regierung erfolgreich tätig werden will, nur dann eine reale Chance hat, dieses Ziel zu erreichen, wenn er Mitglied einer Partei und — im Parlament — Mitglied einer Fraktion ist: wegen der faktischen Gruppenstruktur. In diesem Sinne verfügen Parteien und Fraktionen in der Tat über ein Machtmonopol. Der Klarheit halber sollte man diesen spezifischen Sachverhalt aber auch spezifisch bezeichnen. In Anlehnung an den Begriff der Gruppenstruktur bietet es sich an, hier vom *Gruppenprinzip* zu sprechen. Es besagt: Politisches, auf den Bereich von Parlament und Regierung zielendes Handeln ist mit Aussicht auf Erfolg nur möglich in einer und durch eine politische Gruppe.

Die Charakterisierung der Fraktionen als „Machtzentren“ ist also nur insoweit zutreffend, als das Gruppenprinzip gemeint ist. Unzutreffend ist die These, der einzelne Abgeordnete stünde der Willensbildung seiner Fraktion quasi hilflos gegenüber. Auch die Behauptung von der „Minimalisierung“ der „parlamentarischen Wirkungsmöglichkeiten“ des einzelnen Abgeordneten weckt falsche Vorstellungen. Richtig ist zwar, daß die Politik der Fraktionen im Parlament — im Sinne von Plenum — in der Regel bereits feststeht; insofern gibt es in der Plenardebatte in der Tat nichts mehr zu bewirken. Aber in der Sache — Einflußnahme auf die Parlamentsbeschlüsse — bestehen die „parlamentarischen Wirkungsmöglichkeiten“ nach wie vor: innerhalb der Fraktionen. Die Kritik an der „Minimalisierung“ der „parlamentarischen Wirkungsmöglichkeiten“ wäre deshalb nur dann begründet, wenn es zwingend notwendig wäre, daß im Plenum beraten und entschieden wird. Genau dies ist das Ziel der Hamm-Brücher-Initiative. Damit können wir uns endgültig der Frage zuwenden: Gibt es zwingende Gründe für Beratung und individuelle Entscheidung im Plenum?

III. Zurück zu Beratung und Entscheidung im Plenum?

1. Zur historischen Perspektive: Verfall der parlamentarischen Beratung?

Frau Hamm-Brücher argumentiert nicht nur systematisch und grundsätzlich, sondern auch historisch. Es geht ihr nicht nur um die Herstellung, sondern um die Wiederherstellung von Beratung und individueller Entscheidung im Plenum. Ein historischer, sich über Jahrzehnte erstreckender Prozeß soll rückgängig gemacht werden: die Usurpation der „parlamentarischen Wirkungsmöglichkeiten“ des einzelnen Abgeordneten durch die Fraktionen. Die

Funktionsfähigkeit des Parlaments als „Diskussionsforum“ soll dadurch wiederhergestellt werden²⁵). Frau Hamm-Brücher setzt also voraus — auch in diesem Punkte ebenso wie Leibholz —, daß die Plenarpraxis vor Jahrzehnten im wesentlichen der klassisch-altliberalen Vorstellung entsprechen habe. Ist diese Annahme zutreffend? Zwei Aspekte sind auseinanderzuhalten.

Erstens geht es um die tatsächliche Entwicklung der Plenarpraxis seit dem vorigen Jahrhundert. Relativ am besten erforscht ist das britische Regierungssystem. Hier kann es keinen Zweifel geben, daß im Laufe der Jahrzehnte in der Tat eine Entwicklung stattgefunden hat, die hinsichtlich bestimmter Merkmale — zum Beispiel Fraktionsdisziplin — auf die Formel gebracht werden kann: weg von klassisch-altliberalen Merkmalen, hin zur Grup-

²³) Zur Offenheit der fraktionsinternen Diskussionen abschlußreich der langjährige parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion: Friedrich Schäfer, Der Bundestag, Opladen 1982¹, S. 149.

²⁴) Vgl. Hamm-Brücher (Anm. 7), S. 6. Ebenso schon in der sogenannten Selbstverständnisdebatte des Bundestages am 20. September 1984, Plenarprotokoll 10/85, S. 6205 f.

²⁵) Siehe Anm. 15.

penstruktur. Insofern handelt es sich um denselben Vorgang, der von Leibholz als „Strukturwandel der Demokratie“ skizziert worden ist: Niedergang des „liberal-repräsentativen Parlamentarismus“, Aufkommen des „Parteienstaates“. Insofern ist die These von der Usurpation der parlamentarischen Wirkungsmöglichkeiten der einzelnen Abgeordneten durch die Fraktionen mindestens teilweise richtig, jedenfalls bei vordergründiger Betrachtung (Vernachlässigung der fraktionsinternen Willensbildung).

Zweitens geht es um die Frage, ob die klassisch-altliberale Parlamentsvorstellung im 19. Jahrhundert tatsächlich ganz verwirklicht war. Leibholz' These vom 19. Jahrhundert als dem Zeitalter des „liberal-repräsentativen Parlamentarismus“ wird von etlichen Autoren als bloße „Fiktion“ abgetan. Nach dem gegenwärtigen Stand der Forschung kann diese Frage nicht eindeutig beantwortet werden. Fest steht, daß die Plenarpraxis im britischen Unterhaus in den Jahren vor Mills „Considerations on Representative Government“ (1861) hinsichtlich mehrerer Merkmale überwiegend der klassisch-altliberalen Vorstellung entsprochen hat. Ob aber damals im Unterhaus wirklich immer beraten wurde, müßte noch untersucht werden²⁶⁾.

Die Klärung dieser Fragen ist jedoch nicht von entscheidender Bedeutung. Auch wenn die Plenarpraxis früher in irgendeinem parlamentarischen Regierungssystem wirklich vollständig der klassisch-altliberalen Vorstellung entsprochen hätte, so könnte dies allein kein hinreichender Grund für die Wiederherstellung jenes Zustandes in der Gegenwart sein. Umgekehrt gilt dasselbe. Auch ein eindeutiger Beweis, daß die klassisch-altliberale Vorstellung niemals vollständig realisiert war, könnte für sich allein kein hinreichendes Argument gegen das Bemühen sein, sie im Bundestag zu realisieren. Entscheidend kommt es nicht auf die Plenarpraxis im 19. Jahrhundert an, sondern auf die Sachargumente pro und contra in der Gegenwart. Bevor wir diese erörtern, ist eine Vorfrage zu klären. Glaubt man dem amtlichen Sprachgebrauch, dann wird im Bundestag doch ständig beraten. Rennt Frau Hamm-Brücher mit ihrer Forderung nach Beratung im Plenum also nur offene Türen ein?

2. Beratung im Bundestag?

Offiziell ist regelmäßig von „Beratung“ die Rede. So beendet zum Beispiel die amtierende Präsidentin einen gewöhnlichen Sitzungstag mit den Worten: „Meine Damen und Herren, wir sind am Schluß unserer heutigen Beratung angekommen.“²⁷⁾ Tatsächlich jedoch war keineswegs beraten worden; vielmehr hatte es den üblichen „Schlagabtausch“ zwischen den Fraktionen ge-

ben (Haushaltsdebatte). Zutreffender sollte man in diesen Fällen nicht von Beratung sprechen, sondern von Debatte oder Disput. In der konstituierenden Sitzung des 11. Bundestages hat sein Präsident die These vertreten, man müsse „unserem Volk noch mehr als bisher [. . .] verdeutlichen, daß sich die Arbeit des Deutschen Bundestages nicht in den Plenarberatungen erschöpft“²⁸⁾. Wann hat es denn jemals im Bundestag *Plenarberatungen* über Sachfragen gegeben, die zwischen den Parteien öffentlich umkämpft waren? Diese irreführende Bezeichnung findet sich auch in der Geschäftsordnung. Hier heißt es zum Beispiel, daß Gesetzentwürfe „in drei Beratungen“ behandelt werden (§ 78 GO-BT). Im allgemeinen Sprachgebrauch, sowohl in der Literatur als auch in den Medien, ist in diesen Fällen treffender von Lesung die Rede. Wichtig ist hier nicht der terminologische Aspekt als solcher, sondern seine Bedeutung für das Ansehen des Bundestages in der Öffentlichkeit.

Mit der Bezeichnung der Plenarpraxis als Beratung wird verbal etwas vorgetäuscht, was faktisch nicht existiert. Ein überzeugender Grund für die irreführende Bezeichnung der Praxis ist nicht ersichtlich. Anscheinend handelt es sich um einen unreflektierten Restbestand der klassisch-altliberalen Parliaments-theorie. Das offizielle Festhalten an der Beratungsfunktion der Plenardebatte muß all diejenigen in ihrer Auffassung bestärken, die seit eh und je fordern, daß im Bundestag nun endlich wirklich beraten werde, oder die — wie etwa Frau Hamm-Brücher — das Fehlen von Beratung im Plenum öffentlichkeitswirksam kritisieren.

3. Das Realisierungsproblem

Die Forderung nach Herstellung oder Wiederherstellung von Beratung und individueller Entscheidung im Plenum ist grundsätzlich in zweifacher Hinsicht zu beurteilen. Zum einen stellt sich die Frage: Ist die Forderung in der Praxis realisierbar? Dieses Problem kann kurz als Realisierungsproblem bezeichnet werden. Zum anderen wird zu fragen sein: Sollte sie realisiert werden? Gibt es zwingende Sachgründe für Beratung und individuelle Entscheidung im Plenum?

Wie könnte die klassisch-altliberale Parlamentsvorstellung realisiert werden? In den letzten hundert Jahren hat sich die Plenarpraxis im großen und ganzen immer mehr von der klassisch-altliberalen Vorstellung entfernt. Die Tatsache, daß im Plenum nicht beraten und individuell entschieden wird, ist nicht auf die Bundesrepublik beschränkt. Wir finden sie im österreichischen Parlament, dem „Nationalrat“ (auch diese Bezeichnung erinnert an die klassisch-altliberale Beratungsfunktion) ebenso wie im dänischen „Folketing“ (Volks-Thing, Beratungsstätte des Volkes oder der Volksvertreter), im britischen Unterhaus ebenso wie in den Parlamen-

²⁶⁾ Siehe für weitere Einzelheiten und Belege Schütt-Wetschky (Anm. 17), S. 274 ff.

²⁷⁾ Plenarprotokoll 10/42 vom 6. Dezember 1983, S. 3008 C (Renger).

²⁸⁾ Plenarprotokoll 11/1 vom 18. Februar 1987, S. 7 D (Jenninger).

ten Schwedens, Italiens, Israels und so fort. Der oft beklagte „Verfall der parlamentarischen Beratung und Kontrolle“²⁹⁾ ist ein universeller Vorgang. Dies legt die Vermutung nahe, daß es sich um eine bestimmte Gesetzmäßigkeit handelt. Worauf beruht sie?

Die Tatsache, daß im Plenum nicht beraten wird, ist faktisch identisch mit Geschlossenheit nach außen. Warum bemühen sich Fraktionen und Parteien um Geschlossenheit? An dieser Stelle kann nur die zentrale Ursache angesprochen werden: die Konkurrenz, der Machtkampf der politischen Akteure³⁰⁾.

Die optimale Verwirklichung der eigenen politischen Ziele setzt voraus, daß man über die Mehrheit der Parlamentsmandate verfügt oder — bei Koalitionen — einen möglichst gewichtigen Teil der Regierungsmehrheit darstellt. Nur eine einzige Partei oder Parteienkoalition kann die Mehrheit der Mandate gewinnen. Faktisch jedoch verfolgen stets mindestens zwei dieses Ziel. Deshalb kommt es notwendig zur Konkurrenz, zum „permanenten Wahlkampf“ der rivalisierenden Fraktionen und Parteien. Jede ist auf optimale Glaubwürdigkeit angewiesen, um bei der nächsten Wahl möglichst viele Stimmen zu gewinnen. Eine Gruppe, die „mit einer Zunge spricht“, ist angesichts der Ratlosigkeit vieler Wähler überzeugender als eine Gruppe, deren Akteure teils „Hül!“ und teils „Hott!“ rufen. Mangelnde Geschlossenheit ist außerdem ein gefundenes Fressen für den politischen Gegner. „Die wissen ja selbst nicht, was sie wollen“ lautet dann der Vorwurf. So bringt es der Konkurrenzkampf mit sich, daß jede politische Gruppe um möglichst weitgehende Geschlossenheit nach außen bemüht sein muß. Man darf dem politischen Gegner keine Blöße geben; es darf ihm nicht möglich sein, den einen Teil der Fraktion gegen den anderen auszuspielen. Deshalb findet die Willensbildung der Fraktionen überwiegend „hinter verschlossenen Türen“ statt, was zugleich bedeutet: keine Beratung und keine individuelle Entscheidung im Plenum.

Die klassisch-altliberale Parlamentsvorstellung realisieren zu wollen ist also gleichbedeutend mit dem Ziel, eine praktisch unvermeidbare Folge des Konkurrenzkampfes abzuschaffen. Wie sollte dies gelingen? Einen auch nur einigermaßen überzeugenden Vorschlag finden wir weder bei Frau Hamm-Brücher noch bei sonstigen Vertretern dieser Auffassung. Um so wichtiger ist die Beantwortung der anderen Frage: Brauchen wir denn unbedingt Beratung im Plenum?

²⁹⁾ Formulierung in Anlehnung an Carl Joachim Friedrich, *Der Verfall der parlamentarischen Kontrolle und Beratung*, in: ders., *Zur Theorie und Politik der Verfassungsordnung*, Heidelberg 1963, S. 113 ff.

³⁰⁾ Eingehender und mit Beispielen Schütt-Wetschky (Anm. 17), Kapitel IV: Gründe für freiwillige Geschlossenheit im Plenum.

4. Gibt es zwingende Gründe für Beratung und individuelle Entscheidung im Plenum?

Wie begründet Frau Hamm-Brücher ihre Forderung nach Beratung und individueller Entscheidung im Bundestag? Merkwürdigerweise findet man bei ihr keinen einzigen substantiellen Grund. Ihre Argumentation bewegt sich im Kreis. Stillschweigend setzt sie voraus, daß im Plenum beraten und entschieden werden müßte. Aufgrund dieser Prämisse kommt sie zur Kritik an der „Minimalisierung“ der „parlamentarischen Wirkungsmöglichkeiten“ des einzelnen Abgeordneten.

Ihre Prämisse könnte begründet sein, wenn die faktisch bestehende Struktur des politischen Prozesses — die Gruppenstruktur — erhebliche Mängel aufweisen würde gegenüber der Struktur gemäß klassisch-altliberaler Vorstellung. Derartige Mängel sind jedoch nicht erkennbar. Warum sollten sich Abgeordnete nicht fraktionsintern zusammenraufen, um dann in der Öffentlichkeit geschlossen aufzutreten?

Wenn Frau Hamm-Brücher ihre Prämisse — die klassisch-altliberale Parlamentsvorstellung — auch nicht explizit begründet, so formuliert sie doch zwei Kritikpunkte gegenüber der Praxis, die implizit als Argumente für Beratung und individuelle Entscheidung im Plenum verstanden werden können. Diese beiden Punkte lassen sich zu der These zusammenfassen: Die gegenwärtige Praxis erlaube weder gewissenhafte Politik noch persönliche Verantwortung des einzelnen Abgeordneten. In den „Überlegungen und Vorschlägen zur Parlamentsreform“ der Initiative Parlamentsreform heißt es eingangs: „Abgeordnete aus allen Fraktionen machen sich verstärkt Gedanken über die Bedeutung des Art. 38.1 GG für die parlamentarische Arbeit. Sie gehen davon aus, daß mit dieser Bestimmung begründet wird

— eine persönliche Mitverantwortung des einzelnen Abgeordneten für das Ansehen und die Glaubwürdigkeit des Parlaments in der Öffentlichkeit,

— eine persönliche Mitverantwortung für das Gesetzgebungsverfahren, bei der politischen Willensbildung und bei der Kontrolle der Regierung und Exekutive sowie

— eine persönliche Verantwortung für die Gewissenhaftigkeit des Verhaltens als ‚Vertreter des ganzen Volkes‘ bei ‚Reden und Handlungen, Wahlen und Abstimmungen‘.“³¹⁾

Daß sich Politiker gewissenhaft verhalten, sollte selbstverständlich sein. Gewissenhaftigkeit setzt jedoch nicht voraus, daß sich die Abgeordneten erst im Plenum entscheiden. Auch fraktionsintern kann man gewissenhaft für die eigenen Überzeugungen eintreten und dementsprechend votieren. Aus dem Gesichtspunkt der Gewissenhaftigkeit ergibt sich deshalb keineswegs, daß im Plenum beraten und entschieden werden müßte.

³¹⁾ Zitiert nach: Hamm-Brücher (Anm. 7), S. 6.

Neben der Notwendigkeit gewissenhafter Politik wird in der eben zitierten Passage die persönliche Mitverantwortung jedes Abgeordneten für das Ansehen des Parlaments und die parlamentarische Willensbildung betont; grundsätzlich ebenfalls zu Recht. Wie aber könnte politische Verantwortung der Abgeordneten als einzelner realisiert werden?

Frau Hamm-Brücher behauptet, daß mit der „Entpersönlichung des Mandats [...] die Verantwortung für das Parlamentsgeschehen anonymisiert und in den Fraktionen verkadert“ wurde³²⁾. Anonym heißt namenlos. Tatsächlich jedoch sind die für das Parlamentsgeschehen Verantwortlichen keineswegs namenlos. Zum einen handelt es sich um die politischen Gruppen: in erster Linie die jeweiligen Regierungsfractionen und -parteien, in zweiter Linie die Oppositionsfractionen und -parteien. Ihre Namen sind bekannt: CDU/CSU und FDP, SPD, DIE GRÜNEN. Zum anderen werden die Gruppen repräsentiert durch ihre führenden Akteure; auch die Namen dieser Akteure sind bekannt. Grundsätzlich liegt also keineswegs eine Anonymisierung der Verantwortung vor.

In einer Hinsicht besteht die Kritik zu Recht: Persönliche, das heißt individuelle Verantwortung kann vom Wähler nicht realisiert werden. Dieser Sachverhalt aber ist nicht eine Folge der Geschlossenheit im Plenum, sondern eine Folge unseres Wahlrechts (und des Handelns der Akteure in Gruppen). Das Wahlrecht ist im wesentlichen nicht

ein Persönlichkeitswahlrecht, sondern ein Listen- oder allgemeines Gruppenwahlrecht. Mit der entscheidenden Stimme, der Zweitstimme, entscheidet der Wähler nicht über einzelne Kandidaten, sondern über Mandatsanteile von Gruppen. Die politische Verantwortung des einzelnen Abgeordneten A, B oder C kann er in der Regel nicht geltend machen. Die personelle Auswahl einer Hälfte der grundsätzlich 496 uneingeschränkt stimmberechtigten Bundestagsabgeordneten ist ohnehin seiner Einflußnahme entzogen, da sie über Listen gewählt werden. Von den 248 Wahlkreiskandidaten kann er mit der Erststimme nur einen einzigen wählen, den Kandidaten im eigenen Wahlkreis; aber auch dieser eine ist oft zusätzlich über eine Liste abgesichert. Individuelle politische Verantwortung ist also bei unserem Wahlsystem praktisch nicht zu realisieren. Durch die Einführung von Beratung und individueller Entscheidung im Plenum würde sich hieran nichts ändern.

Ein überzeugendes Sachargument für Beratung und individuelle Entscheidung im Plenum ist also nicht ersichtlich. Es bleibt das rechtliche Argument: Artikel 38 I 2 GG. Historisch gesehen ist es begründet. Bei der Formulierung dieser Norm stand die klassisch-altliberale Parlamentsvorstellung Pate. Erfordert also das Grundgesetz die (Wieder-)Einführung von Beratung und individueller Entscheidung im Plenum? Ist die derzeitige Plenarpraxis verfassungswidrig?

IV. Interpretation der Artikel 38 I 2, 20 II 2 gegen die Intention des Parlamentarischen Rates?

Der Wortlaut des Artikels 38 steht der derzeitigen Praxis nicht entgegen. Von Beratung und individueller Entscheidung im Plenum ist im Grundgesetz nicht die Rede. Die rechtliche Garantie des freien Mandates — „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ — darf nicht verwechselt werden mit einem Verbot, im Plenum geschlossen aufzutreten. Ein derartiges Verbot läßt sich nicht aus dem Wortlaut des Grundgesetzes ableiten.

Zum immer wieder kritisierten „Fraktionszwang“ sei hier nur folgendes festgestellt. Es läßt sich plausibel begründen, daß die Abgeordneten im Plenum überwiegend freiwillig geschlossen auftreten. Entscheidend beruht dies auf dem schon erwähnten Zusammenhang zwischen Geschlossenheit und politischem Erfolg. Der politische Erfolg jedes einzelnen Abgeordneten setzt den Wahlerfolg seiner Partei und Fraktion voraus. Deshalb die faktische Gruppenstruktur: Für jedes einzelne Sachproblem einigt man sich intern auf einen Kompromiß, den man nach außen gemeinsam vertritt. Gerade ein gewissenhafter, der eigenen politischen Überzeu-

gung gegenüber verantwortungsbewußter Politiker bejaht deshalb die Fraktionsdisziplin³³⁾.

Gleichwohl hat der Parlamentarische Rat grundsätzlich die klassisch-altliberale Parlamentsvorstellung vertreten. Ist deshalb an dieser Intention festzuhalten, oder sollte es nicht doch erlaubt sein, sich sozusagen auf den Wortlaut des Artikels 38 zurückzuziehen? Die faktische Gruppenstruktur und insbesondere die Geschlossenheit der Fraktionen im Plenum wären dann mit dem Grundgesetz vereinbar.

Die Interpretation einer Bestimmung des Grundgesetzes gegen die Intention des Parlamentarischen Rates sollte nur nach besonders sorgfältiger Abwägung aller einschlägigen Aspekte pro und contra erfolgen. Hierzu ist es erforderlich, sich die Situation zu verdeutlichen, in der sich der Parlamentarische Rat 1948/49 befand.

³³⁾ Zum „Fraktionszwang“: Schütt-Wetschky (Anm. 17). Kapitel II—V; ders., „Fraktionszwang“: Kritik und Gegenkritik, in: Peter Haungs/Eckhard Jesse (Hrsg.), Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven, Köln 1987, S. 237—242.

³²⁾ Ebda., S. 6.

1. Zur Situation des Parlamentarischen Rates

Die klassisch-altliberale Parlamentstheorie beherrschte das Denken bis in die Bundesrepublik hinein. Zwar wurde vereinzelt schon im 19. Jahrhundert Kritik geübt; am wichtigsten ist Walter Bagehots Buch über die englische Verfassung (1867). Aber im Kern beschränkte sich seine Kritik auf die Behauptung, daß das Handeln der Akteure in politischen Gruppen zum „Wesen“ parlamentarischer Regierungssysteme gehöre. Eine Begründung für diese Behauptung gibt es bei ihm nicht. Ausführlich legt er den Sachverhalt dar, daß die Praxis im wesentlichen ganz anders strukturiert ist, als es die klassisch-altliberale Theorie behauptet bzw. fordert: Stichwort Gruppenstruktur. Nachdrücklich weist er darauf hin, daß faktisch nicht das Kollegium der Volksvertreter oberste politische Entscheidungsinstanz ist, sondern das Kabinet; für das britische Regierungssystem sei nicht die Trennung von Parlament und Regierung charakteristisch (klassisches Gewaltenteilungskonzept), sondern ihre enge Verbindung, die sogenannte Gewaltenteilung. Eine vergleichende Bewertung der beiden Strukturtypen bzw. Maßstäbe — klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp — findet man bei ihm jedoch nicht, ebensowenig eine Erörterung des Realisierungsproblems. Offenbar hielt er es für selbstverständlich, daß die klassisch-altliberale Theorie abzulehnen, die Gruppenstruktur zu bejahen sei. Auf dieser Linie bewegt sich die „realistische“ Richtung der Politikwissenschaft bis in die Gegenwart. Die faktische Gruppenstruktur wird ohne inhaltliche Begründung zur Norm erhoben. Daß eine derartige Argumentation nicht ausreichen kann, um die klassisch-altliberale Parlamentsvorstellung zu entkräften, liegt auf der Hand. Die weite Verbreitung dieser Vorstellung bis in die Gegenwart kann deshalb nicht überraschen.

Von besonderer Bedeutung für den deutschsprachigen Bereich wurden die Schriften von Gerhard Leibholz. Sein Verdienst besteht darin, massiv die These von der Unvermeidbarkeit des „Parteienstaates“ vertreten und damit wesentlich zur Akzeptierung der Parteien und Fraktionen beigetragen zu haben, allerdings um einen hohen Preis. Denn gleichzeitig hielt er am klassisch-altliberalen Repräsentationsbegriff fest (Beratung und individuelle Entscheidung im Plenum). Da aber faktisch im Plenum nicht beraten und nicht individuell entschieden wird, kommt er zu der schon erwähnten These von der Ohnmacht des einzelnen Abgeordneten im „Parteienstaat“. „Die Partei“ bzw. „die Fraktion“ stellen bei ihm eine Art „black box“ dar, die den einzelnen Abgeordneten in ihrer Gewalt hat. Scheinbar sind die Abgeordneten im Plenum dem „Fraktionszwang“ ausgesetzt. Die fraktionsinterne Willensbildung wird ignoriert. So ist es nicht erstaunlich, daß das Konzept des „Parteienstaates“ all diejenigen provozieren mußte und nach wie vor provoziert, die eine vordergründige Sichtweise der Praxis ablehnen und an der Verantwortung des einzelnen Abgeordneten festhalten. Eine überzeugende Alternative zur klassisch-altliberalen Theo-

rie kann das Konzept des „Parteienstaates“ daher nicht darstellen.

In welcher Situation befand sich also der Parlamentarische Rat 1948/49? Er konnte gar nicht anders, als grundsätzlich vom klassisch-altliberalen Maßstab auszugehen. Ein gleichwertiger, hinreichend begründeter Alternativmaßstab stand nicht zur Verfügung. Bei Artikel 38 dachte er an Beratung und individuelle Entscheidung im Plenum. In Artikel 21 hat er nicht das Leibholzsche Konzept des „Parteienstaates“ legitimiert, wie weithin behauptet wird, sondern lediglich die Mitwirkung der Parteien bei der „politischen Willensbildung des Volkes“³⁴⁾.

Hinsichtlich der Gewaltenteilung war man sich in allen demokratischen Fraktionen des Parlamentarischen Rates darüber einig, daß das klassische Konzept maßgebend sein müsse. Dementsprechend wurden „Gesetzgebung“ und „vollziehende Gewalt“ je für sich „besonderen Organen“ zugeordnet (Art. 20 II 2)³⁵⁾. Jedermann weiß, daß die Bonner Praxis von Anfang an über das klassische Konzept hinweggegangen ist. Zahlreiche Rechtfertigungsversuche, etwa über die Formel, daß die „Staatsleitung“ Parlament und Regierung „zur gesamten Hand“ zustehe, können nichts daran ändern, daß die Praxis der Intention des Parlamentarischen Rates zuwiderläuft. Auch in dieser Hinsicht stellt sich das Realisierungsproblem: Es ist nicht ersichtlich, wie das klassische Gewaltenteilungskonzept mit angemessenem Aufwand verwirklicht werden könnte.

2. Der Gruppentyp als Alternativmaßstab

In der Bundesrepublik ist es mehr als drei Jahrzehnte lang nicht gelungen, die klassisch-altliberale Intention des Parlamentarischen Rates zu realisieren. Um so dringender stellt sich das Problem einer überzeugenden Alternative. Gesucht ist ein Maßstab, der nicht nur realisierbar und mit dem Wortlaut des Grundgesetzes vereinbar ist; er müßte auch mindestens gleichwertig sein. Wie könnte ein derartiger Alternativmaßstab aussehen?

Angesichts der tatsächlichen Entwicklung der Praxis seit dem 19. Jahrhundert sowie der Ansätze von Bagehot, Schumpeter, Sternberger und anderen Autoren liegt es nahe, diese Linie weiterzuführen und sich von der faktischen Struktur des politischen Prozesses anregen zu lassen. Der grundlegende Un-

³⁴⁾ Siehe zur Diskussion über das Verhältnis zwischen Art. 21 und 38 GG die zahlreichen Nachweise bei Claus Arndt, Der Bundestagsabgeordnete als Ausschußmitglied, in: ZParl., 15 (1984), S. 524, Anm. 2. Zu Hildegard Hamm-Brücher sowie zu Carl-Christoph Schweitzer. Der Abgeordnete im parlamentarischen Regierungssystem. Opladen 1979, stellt der langjährige Bundestagsabgeordnete fest, daß er ihre Schlußfolgerungen „nicht — oder doch zumindest nicht vollständig — zu teilen vermag“ (ebda.).

³⁵⁾ Siehe für Belege aus den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates Schütt-Wetschky (Anm. 17), S. 110 ff.; zum Gegensatz zwischen Mill und Bagehot sowie zu Schumpeter S. 280 ff., zu Sternberger S. 98 ff., zu Leibholz S. 221 ff. und passim.

terschied der Praxis gegenüber der klassisch-altliberalen Vorstellung liegt, wie bereits dargelegt, in der Gruppenstruktur. Es bietet sich deshalb an, den gesuchten Maßstab auf der Grundlage der Gruppenstruktur zu erarbeiten. Dementsprechend kann er kurz als Gruppenmaßstab oder Gruppentyp bezeichnet werden.

Es würde hier zu weit führen, alle Einzelmerkmale der beiden Maßstäbe oder Grundtypen parlamentarischer Demokratie sowie die prinzipiell unterschiedliche Struktur der Willensbildung gegenüberzustellen. Wichtig ist für unseren Zusammenhang der Sachverhalt, daß die von der Initiative Parlamentsreform geforderte Beratung im Plenum aus klassisch-altliberaler Sicht in der Tat unverzichtbar ist. Im Gruppentyp dagegen (bzw. in der dem Gruppentyp entsprechenden Praxis) ist Beratung im Plenum nicht erforderlich. Denn hier wird ständig an anderen Stellen des politischen Prozesses beraten: zum einen in der allgemeinen Öffentlichkeit sowie in zahllosen Beratergremien und Expertenzirkeln in Ministerien und Behörden, in Bundestagsausschüssen, Interessenverbänden usw., zum anderen im Innern der politischen Gruppen, insbesondere in den Arbeitskreisen und Vorständen der Fraktionen. Trotzdem ist die Plenardebatte nicht sinnlos. Sie sollte, insbesondere dazu dienen, die jeweilige Politik der Gruppen in Anwesenheit des politischen Gegners öffentlich zu begründen, hierdurch politische Verantwortung zu ermöglichen und sich jeweils um eine möglichst breite Zustimmung der Bürger zu bemühen (einerseits Konsensbildung, andererseits „permanenter Wahlkampf“). Diese vier Aspekte — Begründung, Verantwortung, Konsensbildung und Kampf um Stimmen — sind gemeint, wenn im folgenden vom Plenum als Arena politischer Gruppen gesprochen wird.

Bejaht man die Gruppenstruktur, dann wird damit auch der ständigen Kritik an der „gähnenden Leere des Plenarsaales“ (Hamm-Brücher)³⁶⁾ der Boden entzogen. Wenn im Plenum wirklich beraten und individuell entschieden werden müßte, dann wäre die faktische Präsenz von oft nur fünf oder zehn Prozent der Abgeordneten in der Tat skandalös. Denn repräsentative Entscheidungen im klassisch-altliberalen Sinne könnten bei so geringer Präsenz nicht zustande kommen. Im Rahmen der Gruppenstruktur dagegen — Plenardebatte nicht als Beratung und Entscheidung einzelner, sondern als Wettkampf politischer Gruppen — ist die faktische Plenarpräsenz ausreichend. Denn die politischen Gruppen sind — über ihre Sprecher — stets hundertprozentig anwesend³⁷⁾.

Der Gruppentyp ist dann mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn man sich auf den Wortlaut der Artikel 38 I 2 und 20 II 2 beschränkt und diese Normen als Kompetenzregelungen versteht, nicht als inhaltlich-funktionale Regelungen. Dies setzt voraus,

daß man differenziert zwischen Beschluß und Entscheidung, zwischen der rechtlich wirksamen Beschlußfassung der Staats- bzw. Verfassungsorgane einerseits und der vorangegangenen inhaltlichen Entscheidungsfindung der Akteure andererseits, zwischen der von der Verfassung geregelten Organstruktur (Kompetenzen der Beschlußorgane und ihr Verhältnis zueinander) auf der einen Seite und der Struktur des politischen Prozesses auf der anderen Seite. Rechtlich gesehen liegt auch im Gruppentyp die oberste Beschlußkompetenz beim Gesamtparlament; insofern ist auch hier das Parlament der Regierung übergeordnet, es ist in der Tat „Erste Gewalt“, insofern ebenso wie nach klassisch-altliberaler Vorstellung. Aber oberste politische Entscheidungsinstanz ist im Gruppentyp nicht das Parlament, sondern die Regierungsmehrheit, das heißt Regierung und Parlamentsmehrheit als eine politische Gruppe. So wird das neue Gewaltenteilungskonzept ermöglicht. Es besteht darin, daß die staatsrechtlich normierte Aufteilung der Kompetenzen zwischen den beiden Verfassungsorganen Parlament und Regierung quasi überlagert wird durch das Gegenüber konkurrierender politischer Gruppen: einerseits Regierungsmehrheit, andererseits Opposition (oder mehrere oppositionelle politische Gruppen). Hinsichtlich der Kompetenzen bleibt es auch im Gruppentyp beim Gegenüber der beiden Staatsorgane Parlament und Regierung. Aber der Sinn und Zweck von Gewaltenteilung — Kontrolle politischer Macht — wird optimal erst erreicht durch die „neue Frontstellung“ zwischen Regierungsmehrheit und Opposition³⁸⁾, also die öffentliche, an die Wähler der nächsten Parlamentswahl appellierende Konkurrenz rivalisierender politischer Gruppen. Während das klassische, auch von Frau Hamm-Brücher vertretene Gewaltenteilungskonzept primär zwischen den beiden Funktionen „Legislative“ und „Exekutive“ differenziert, deren Ausübung jeweils einem Verfassungs- oder Staatsorgan zugeordnet wird, differenziert das neue Konzept zwischen den beiden Funktionen „Regierung“ (im weiteren Sinne: „Staatsleitung“) und „Opposition“, die durch politische Gruppen wahrgenommen werden. Die Funktion der Regierung in diesem weiteren Sinne umfaßt beide klassische Funktionen, sowohl „Gesetzgebung“ als auch „Vollziehung“.

Während es nach klassisch-altliberaler Vorstellung selbstverständlich ist, daß staatsrechtliche Kompetenz (Beschlußbefugnis) und politische Funktion jeweils einem und demselben Träger zukommen, nämlich einem Staats- oder Verfassungsorgan (klassische Organvorstellung), treten im Gruppentyp — bzw. in der dem Gruppentyp entsprechenden Praxis — Beschlußbefugnis und politische Funktion auseinander. Den Staatsorganen verbleibt das

³⁶⁾ Siehe Anm. 13.

³⁷⁾ Hierzu ausführlicher Eberhard Schütt-Wetschky, Bundestagskritik ohne Perspektive: Zur Medienkritik am leeren Plenum, in: Politische Studien, 35 (1984) 278, S. 677—687.

³⁸⁾ Vgl. Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, München 1977, Titel von § 23: „Neue Frontstellung: Regierungs- und Oppositionsfraktion“. Daß der Opposition faktisch nicht nur die Regierung oder nur die Regierungsfraktion(en) gegenüberstehen, sondern die Regierungsmehrheit, wird bis heute weithin übersehen.

Beschlubrecht, während die beiden Hauptfunktionen des politischen Systems — Regierung (im Sinne von Staatsleitung) und Opposition — von politischen Gruppen wahrgenommen werden, bezeichnet als „Regierungsmehrheit“ und als „Opposition“. (Für die Opposition hat es sich in unserem Sprachgebrauch ergeben, daß die Bezeichnungen der Funktion und des Trägers der Funktion identisch sind.) Träger des politischen Prozesses sind im Gruppentyp nicht Staatsorgane, sondern politische Gruppen. Die neue oder politische Gewaltenteilung — zwischen Regierungsmehrheit und Opposition — verläuft zwar quer zur klassischen Gewaltenteilung (zwischen Parlament und Regierung), setzt aber die klassische Kompetenzenverteilung zwischen den beiden Staatsorganen Parlament und Regierung voraus³⁹⁾.

Auch das neue Gewaltenteilungskonzept entspricht zwar nicht der Intention des Parlamentarischen Rates, ist aber ebenfalls mit dem Wortlaut des Grundgesetzes vereinbar. Denn auch wenn die Regierungsmehrheit die oberste politische Entscheidungsinstanz darstellt, so bleiben den Verfassungsorganen Bundestag und Bundesregierung dennoch die Beschlukompetenzen der „Gesetzgebung“ und der „vollziehenden Gewalt“ (Art. 20 II 2 GG). Ebenso wie für Artikel 38 I 2 stellt sich deshalb auch für Artikel 20 II 2 die Frage, ob es zulässig ist, diese Norm gegen die Intention des Parlamentarischen Rates zu interpretieren, sich auch hier sozusagen auf den Wortlaut des Grundgesetzes zu beschränken.

3. Stärkung des „Gewichtes“ des Bundestages: Erste Gewalt im klassisch-altliberalen Sinne oder Arena politischer Gruppen?

Was Frau Hamm-Brücher's öffentlichkeitswirksame Forderung nach einer „Stärkung des einzelnen Abgeordneten“ betrifft: Wer wäre nicht grundsätzlich dafür, den einzelnen gegen die „Mächtigen“ in Schutz zu nehmen? Konkret geht es der Initiative Parlamentsreform um etwas anderes: Beratung und individuelle Entscheidung von den Fraktionen ins Plenum zu verlagern, was jedoch hinsichtlich der „Stärke“ des einzelnen Abgeordneten grundsätzlich nichts ändern würde. Denn die Mehrheitsregel gilt nicht nur fraktionsintern, sondern auch im Plenum — ganz abgesehen vom Problem der Realisierbarkeit.

Problematisch ist auch die zweite Hauptforderung der Initiative: das „politische Gewicht“ des Bundestages zu „stärken“. Während es eben um die Stellung des einzelnen Abgeordneten ging, geht es nun um den Bundestag insgesamt und seine Stellung

gegenüber der Bundesregierung. Auch diese zweite Forderung ist zwar, wie eingangs berichtet, schon in der Bundestagsresolution vom September 1984 enthalten. Aber besonders betont und ins Zentrum der Aktivitäten gerückt wurde sie von Frau Hamm-Brücher erst zu Beginn dieser Wahlperiode. In einem „zweiten Anlauf“, so erklärte sie als Sprecherin der Initiative in der Reformdebatte am 18. September 1987⁴⁰⁾, verfolge man nun das „Ziel, das Gewicht und die Funktionsfähigkeit des Parlaments als erster Gewalt im demokratischen Staat und damit vor allem seine Reputation in der Öffentlichkeit zu stärken“⁴¹⁾. In dem der Debatte zugrundeliegenden Antrag wird an erster Stelle das Ziel genannt, das „politische Gewicht des Parlaments und seine Kontrollaufgaben gegenüber der Exekutive“ umfassend zu strken⁴²⁾. Zunächst gehe es um eine „nüchterne Positionsanalyse darüber, wie sich die Gewichte zwischen Legislative und Exekutive heute in der Wirklichkeit verteilen, und darum, die Frage zu klären, ob sie sich nicht zunehmend zuungunsten unseres Verfassungsauftrags verschoben haben“. Diese Analyse habe unter anderem zu der „Einsicht“ geführt, „daß unser Parlament noch weit davon entfernt ist, wirklich erste Gewalt im Staat zu sein“⁴³⁾.

In rechtlicher Hinsicht ist das Ergebnis der „Positionsanalyse“ eindeutig unzutreffend. Niemand macht dem Bundestag das Recht zur letztinstanzlichen Beschlußfassung über die Gesetzgebung streitig (abgesehen von den im Grundgesetz geregelten Kompetenzen des Bundesrates). Es ist kein einziger Fall bekannt und angesichts der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit auch nicht vorstellbar, in dem dem Bundestag die oberste Beschlußkompetenz in Sachen Gesetzgebung genommen worden wäre. In staatsrechtlicher Sicht ist der Bundestag nach wie vor „erste Gewalt im Staat“.

Frau Hamm-Brücher's Kritik zielt auf die Struktur des politischen Prozesses. Ihre Berufung auf den „Verfassungsauftrag“ deutet auch hier den Maßstab an, von dem sie ausgeht: die klassisch-altliberale Parlamentarismustheorie. Nach dieser Theorie soll das Gesamtparlament — das Parlament als Ganzes, das heißt alle Abgeordneten gemeinsam — als „Legislative“ im klassischen Sinne fungieren; ihm soll nicht nur die staatsrechtlich relevante Beschlußfassung zukommen, sondern es soll auch als Kollegialorgan die inhaltlichen Entscheidungen treffen. Gefordert wird ein klares Gegenüber von Parlament und Regierung, also das klassische Gewaltenteilungskonzept, das — wie bereits

⁴⁰⁾ Vgl. Anm. 12.

⁴¹⁾ Plenarprotokoll 11/28. S. 1871 D.

⁴²⁾ Bundestags-Drucksache 11/411 vom 3. Juni 1987 sowie 11/411 (neu) vom 10. August 1987. Der Text beider Anträge ist identisch, lediglich die Zahl der Unterschriften hat sich vergrößert: ursprünglich 67, in der Neufassung 83. Am 18. September 1987 teilte Frau Hamm-Brücher mit, daß es „165 Unterzeichner der Initiative“ gebe (Plenarprotokoll 11/28. S. 1871 D).

⁴³⁾ Plenarprotokoll 11/28. S. 1873 A. B.

³⁹⁾ Zur Gewaltenteilungsproblematik ausführlicher Schütt-Wetschky (Anm. 17), S. 95 ff., 166 f., 270, 309; zum Konzept der Regierungsmehrheit und zur Differenzierung zwischen Entscheidung und Beschluß S. 183 ff.

erwähnt — bei der Formulierung des Artikel 20 II 2 GG Pate stand ⁴⁴).

Aus klassisch-altliberaler Sicht ist die Kritik berechtigt. Denn faktisch entscheidet über die Gesetzgebung des Bundestages nicht die Gesamtheit der Abgeordneten, sondern lediglich eine Mehrheit unter ihnen. Insbesondere bei öffentlich umkämpften Problemen ⁴⁵) tritt die Parlamentsmehrheit nach außen gemeinsam mit den Mitgliedern des Kabinetts auf, als eine politische Gruppe oder — im Falle einer Koalition — als eine politische Gruppierung. So entsteht das schon erwähnte Phänomen der Regierungsmehrheit. Da die führenden Akteure der Regierungsmehrheit überwiegend im Kabinett und im Fraktionsvorstand sitzen, kann es nicht überraschen, daß die Mitglieder der Regierungsfraktion(en) den Kabinettsvorlagen meistens zustimmen, jedenfalls in ihren Grundzügen. Da sie über die Mehrheit der Stimmen verfügen, können sie allein über die Beschlüsse des Parlaments — des Parlaments als Staatsorgan — entscheiden. Bei vordergründiger Betrachtung entsteht so der Eindruck, daß die „Exekutive“ die „Legislative“ entmachtet. In Wahrheit „entmachtet“ — wenn man an diesem zweideutigen Ausdruck festhalten will — nicht die Regierung das Parlament, sondern die Mehrheitsgruppe im Parlament die Minderheitsgruppe im Parlament. Wegen der Mehrheitsregel kann die Parlamentsmehrheit allein über die Beschlußfassung des Gesamtparlaments entscheiden. Wirklich „entmachtet“ ist die Parlamentsminderheit jedoch keineswegs: Über die Öffentlichkeit kann sie Druck auf die Entscheidungen der Regierungsmehrheit ausüben ⁴⁶).

Dieses faktische Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition will die Initiative Parlamentsreform so weit wie möglich beseitigen. Der Bundestag soll „erste Gewalt“ im klassisch-altliberalen Sinne sein: Das Kollegium der miteinander beratenden Abgeordneten soll als Ganzes der Regie-

rung gegenüberstehen und sie „kontrollieren“, entsprechend dem klassischen Gewaltenteilungskonzept. Warum diese Forderung? Warum wird das Plenum als Arena politischer Gruppen abgelehnt? Auch hierzu liefert die Initiative Parlamentsreform kein einziges Sachargument, ebensowenig wie zum Problem der Realisierung ihrer Forderungen.

Bei Parlamentswahlen konkurrieren nicht die Verfassungsorgane Parlament und Regierung um die Stimmen der Wähler, sondern politische Gruppen. Deshalb ist es folgerichtig, daß die politischen Auseinandersetzungen auch während einer Wahlperiode nicht zwischen den Verfassungsorganen stattfinden, sondern zwischen den politischen Gruppen, insbesondere zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Akzeptiert man — wenn auch insoweit gegen die Intention des Parlamentarischen Rates — die faktische Gruppenstruktur, dann sollte die Forderung nach einer Stärkung des „Gewichtes“ des Bundestages folglich bedeuten: alles zu tun, was die Funktion des Bundestages als Arena politischer Gruppen verbessern, sie gegenüber der Öffentlichkeit überzeugender und attraktiver machen kann. Die Stichworte sind bekannt: „lebendigere Debatte“ und „Streitkultur“. Die Initiative Parlamentsreform und auch der Bundestagspräsident ⁴⁷) haben dazu Vorschläge gemacht, die zu diskutieren hier zu weit führen würde. Am wichtigsten dürfte die Forderung sein, endlich jener Bestimmung der Geschäftsordnung Geltung zu verschaffen, nach der die Redner grundsätzlich frei sprechen sollen (§ 33 GO-BT). Auf Parteitag sind die Politiker hierzu in der Lage: Warum nicht ebenso im Plenum? Jeder Student im Anfangsemester weiß: Vorlesungen, die wirklich nur Vor-Lesungen sind, langweilen fast immer aufs äußerste. Schreibstil und Sprechstil sind nun einmal unterschiedlich. In dieser und manch anderer Hinsicht — Fairness der Plenardebatten — könnte sich die Initiative Parlamentsreform um den Bundestag verdient machen.

⁴⁴) Die Intention des Parlamentarischen Rates entspricht jedoch nicht ausschließlich der klassisch-altliberalen Theorie im Sinne etwa John Stuart Mills. Mit Artikel 65 (Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers) zum Beispiel hat er versucht, ein Element der Gruppenstruktur (politische Führung) in das Grundgesetz zu inkorporieren — ob mit tauglichen Mitteln, sei hier dahingestellt. Es erscheint deshalb zutreffender, mit Theo Stamm von zwei Schichten im Grundgesetz zu sprechen, vgl. Schütt-Wetschky (Anm. 17), S. 61 f.

⁴⁵) Die bisherigen Aussagen zum Verhältnis von Parlament und Regierung leiden darunter, daß eine einfache und zugleich grundlegende Differenzierung fehlt: zwischen stark umkämpften und sonstigen politischen Problemen, vgl. Schütt-Wetschky (Anm. 17), S. 184 ff., ferner S. 189 ff., 236 f. Auch dies belegt die Bedeutung des Machtaspektes — des Phänomens des politischen Kampfes — für die Struktur des politischen Prozesses im Bereich von Parlament und Regierung. Wenn Sachfragen zu Machtfragen werden, verdrängt die Gruppenstruktur — Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition, im Plenum Begründung statt Be-

ratung usw. — die Struktur gemäß klassisch-altliberaler Vorstellung. Die Entscheidung für den Gruppentyp als Maßstab parlamentarischer Demokratie bedeutet insofern lediglich, die Konsequenzen des elementaren Sachverhaltes anzuerkennen, daß Politik faktisch Kampf um Macht ist. Eine lohnende Aufgabe wäre es, die Parallelen und Unterschiede im Vergleich zur Internationalen Politik herauszuarbeiten, vgl. zuletzt Hans-Peter Schwarz, Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit, Stuttgart 1985.

⁴⁶) Hierzu ausführlicher Schütt-Wetschky (Anm. 17), S. 231 ff.

⁴⁷) Bundestagspräsident Jenninger hat nach der Sommerpause ebenfalls die Initiative ergriffen und in einem Schreiben an den Ältestenrat des Bundestages verschiedene Vorschläge gemacht, u. a. zur Konzentration der Plenardebatten auf die zentralen politischen Fragen, zur Kabinettsberichterstattung im Plenum und zur Neuordnung der Redezeiten bei Plenar„beratungen“, vgl. Das Parlament vom 3./10. Oktober 1987, S. 6.

V. Die Aufgabe für die nächsten Jahre

Sowohl die Äußerungen der Initiative Parlamentsreform selbst als auch etliche positive Reaktionen in der Öffentlichkeit zeigen, wie weit die klassisch-altliberale Idee nach wie vor verbreitet ist. Gleichwohl ist nicht ersichtlich, wie sie mit angemessenem Aufwand realisiert werden könnte. Praktikable Vorschläge gibt es nicht. Von den Anhängern des klassisch-altliberalen Maßstabes ist die Gruppenstruktur bisher nur als Abweichung vom eigenen Ideal wahrgenommen worden, nicht als autonome Alternative. Zunächst kommt es deshalb darauf an, beide Maßstäbe bewußt zu machen. Noch wichtiger ist ihre vergleichende Bewertung. Ist der Gruppentyp dem klassisch-altliberalen Typ, ist das neue dem klassischen Gewaltenteilungskonzept mindestens gleichwertig? Trotz der grundlegenden Bedeutung dieser Fragen sind sie bisher nicht erörtert worden, weder von der Rechts- noch von der Politikwissenschaft⁴⁸⁾. Die Lage ist vielmehr dadurch gekennzeichnet, daß beide Seiten, sowohl die Anhänger der faktischen Gruppenstruktur als auch die Befürworter der klassisch-altliberalen Parlamentsvorstellung, die jeweils eigene Auffassung für so selbstverständlich halten, daß sie sich nicht um eine angemessene Begründung bemühen. Die Vertreter der Gruppenstruktur begnügen sich damit, die klassisch-altliberale Vorstellung als bloße „Fiktion“ oder als „überholt“⁴⁹⁾ abzutun oder von „ideologischen Verzerrungen“⁵⁰⁾ zu sprechen. Eine Antwort auf die Frage, warum allein die Gruppenstruktur „realistisch“ sei, sucht man bei ihnen vergebens. Gleiches gilt für die Gegenseite. Die Initiative Parlamentsreform ist hierfür ein Beispiel. Frau Hamm-Brücher versichert, daß sie „keineswegs an eine Dogmatisierung des Grundgesetzartikels 38 Abs. 1“ denke⁵¹⁾. Versteht man jedoch unter Dog-

matisierung, daß man die eigene Interpretation für selbstverständlich, keiner Begründung bedürftig hält, während man die Gegenauffassung ignoriert, dann liegt hier durchaus eine solche Dogmatisierung vor.

In ihrer Bundestagsrede vom 10. Dezember 1986 hat Frau Hamm-Brücher an die Abgeordneten appelliert, „Mut zum Grundgesetz“ zu beweisen⁵²⁾. Diese Formulierung ist insofern irreführend, als in Wahrheit nicht Mut zum Grundgesetz selbst gemeint ist, zu seinem Wortlaut, sondern Mut zur Intention des Parlamentarischen Rates. Gehört aber letztlich nicht mehr Mut dazu, eine liebgewordene Vorstellung selbstkritisch zu überprüfen und über realisierbare Alternativen nachzudenken?

Welchen Typ parlamentarischer Demokratie wollen wir? Die Diskussion dieser Frage ist die große verfassungspolitische Aufgabe für die nächsten Jahre, vor allem auch im Blick auf das Ansehen des Bundestages in der Öffentlichkeit. Gleiches gilt für die Landtage⁵³⁾. Das Ziel sollte ein möglichst breiter Konsens über einen Maßstab sein, der — wie auch immer er im einzelnen aussehen mag — mindestens drei Kriterien genügen mußte: Vereinbarkeit mit der Verfassung, Realisierbarkeit in der Praxis und Funktionsgerechtigkeit. Frau Hamm-Brücher hat selbst „nachdrücklich für eine tabufreie Diskussion der Problematik der Anwendung des Grundgesetzartikels 38 Abs. 1“ plädiert⁵⁴⁾. Die tabufreie Diskussion sollte vor allem im Interesse derer liegen, die bisher von der klassisch-altliberalen Vorstellung ausgehen. Denn nach wie vor ist offen, wie sie realisiert werden könnte. Das unkritische Festhalten an diesem Maßstab führt in eine Sackgasse.

⁴⁸⁾ Meine in Anm. 17 genannte Untersuchung stellt den ersten und bislang einzigen Versuch dar, alle Einzelmerkmale der beiden Maßstäbe zusammenzustellen, ihre prinzipiell unterschiedliche Struktur der Willensbildung und ihre innere Logik zu beschreiben und zu begründen und sie wertend zu vergleichen, wenn auch nicht anhand aller, sondern nur einiger Kriterien. Zu weiteren Forschungsaufgaben dort S. 296 ff., zur Kritik des Forschungsstandes S. 58 ff. Beispiele für klassisch-altliberale Elemente bei Wissenschaftlern findet man S. 46 ff. (Paul Noack), S. 51 ff. (Kurt Biedenkopf) und S. 250 ff. (Karl Dietrich Bracher).

⁴⁹⁾ So zum Beispiel Hans de With, *Haben wir eine Krise des Parlaments?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6/85, S. 41: „Die nähere Prüfung wird ergeben, daß hinter der ständigen Kritik ein überholtes Verständnis von Parlamentarismus steht. Ein Verständnis von Parlamentarismus, das gleichwohl noch bei der Schaffung des Grundgesetzes 1948/49 und der Formulierung der ersten Geschäftsordnung des Bundestages allgemein war.“

⁵⁰⁾ So zum Beispiel Wolfgang Zeh, *Altersschichten in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, in: *ZParl.* 17 (1986), S. 411. Als solche ist die klassisch-altliberale Parlamentarismustheorie in sich schlüssig. Zur Abqualifizierung als „ideologisch“ besteht kein Grund. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren nicht verblendete Ideologen. Ihre Intention sollte ernst genommen und sachlich erörtert werden.

⁵¹⁾ Vgl. Hamm-Brücher (Anm. 7), S. 6.

⁵²⁾ Plenarprotokoll 10/255, S. 1986A.

⁵³⁾ Ein extremes Beispiel: 1982 ging die Opposition in Nordrhein-Westfalen so weit, dem Regierungschef einen „Angriff auf die demokratischen Prinzipien unserer Landesverfassung“ vorzuwerfen. Die Beschuldigung wurde auf den Tatbestand gestützt, daß die Regierungsmehrheit vor der Plenardebatte gruppenintern über den Haushalt diskutiert und im wesentlichen entschieden hatte. Der CDU-Fraktionsvorsitzende Kurt Biedenkopf warf dem SPD-Ministerpräsidenten Johannes Rau in einem öffentlichen Brief vor, dadurch würden die Landtags„beratungen“ zum „bedeutungslosen Schauspiel und damit zur demokratischen Farce verurteilt“, die späteren Etat„beratungen“ im Landtag hätten „im Grunde ihren Sinn verloren“; das Parlament werde faktisch entmündigt, die „Erfüllung seiner wichtigsten Aufgabe“ werde ihm unmöglich gemacht, nämlich „in freier und eigenständiger Entscheidung den Haushalt des Landes zu beraten und zu verabschieden“; durch die „Verfälschung von Exekutive und SPD-Fraktion“ werde „das für die Machtkontrolle in der Demokratie entscheidende Prinzip der Gewaltenteilung“, das „verfassungspolitische Gegenüber von Parlament und Regierung“, außer Kraft gesetzt. All diese Vorwürfe wären in der Tat dann begründet, wenn der klassisch-altliberale Maßstab vorauszusetzen wäre. Aus der Sicht des Gruppenmaßstabes dagegen sind sie unbegründet. Vollständiger Wortlaut der offenen Briefe von Biedenkopf und Rau: Schütt-Wetschky (Anm. 17), S. 308 ff. Vgl. auch Lothar Beverunge, *Politik mit offenen Briefen*, in: *FAZ* vom 2. Juni 1982, S. 12.

⁵⁴⁾ Vgl. Hamm-Brücher (Anm. 7), S. 6.

Staatsversagen: Schicksal oder Herausforderung?

I. Einleitung

Das Thema „Staatsversagen“ betrifft Grundfragen von Staat und Gesellschaft, mit denen sich bisher im akademischen Bereich vornehmlich die Wirtschaftswissenschaften befaßt haben. Der Begriff „Staatsversagen“ ist in Analogie zum Begriff „Marktversagen“ entstanden und gehört der modernen politischen Ökonomie an.

Diesem Beitrag liegen drei Prämissen und eine Einschränkung zugrunde: Erstens wird mit dem Soziologen und Wirtschaftswissenschaftler Joseph Schumpeter unterstellt, daß sich allgemeine politische Entwicklungen — und Fehlentwicklungen — in der Finanzpolitik besonders intensiv zu zeigen pflegen, sozusagen wie durch eine Lupe vergrößert; Geld ist eben exakt meßbar. Zweitens wird davon ausgegangen, daß Wirtschafts- und Finanzpolitik wie alle Politik erst ganz verständlich wird, wenn man den Zusammenhang zu den (auch rechtlich determinierten) Institutionen herstellt. Das verlangt eine Verbindung von wirtschafts- und rechtswissenschaftlicher Betrachtung, wie sie für die klassische politische Ökonomie, aber auch für die Verwaltungswissenschaft etwa eines Lorenz von Stein noch selbstverständlich war. Drittens wird die These vertreten, daß gewisse Charakteristika des heutigen demokratischen Sozialstaats erst hervortreten, wenn man ihn in Kontrast stellt zu seinem Vorgänger, dem bürgerlich-liberalen Staat des 19. Jahrhunderts. Schließlich ist eine Einschränkung zu machen: Staatsversagen zeigt sich nicht nur im nationalen Bereich, sondern auch im internationalen. Einige höchst existentielle Probleme — Frieden, Ressourcensicherung, Umweltschutz, Welternährung — sind nur (im Weltmaßstab) durch internationale Zusammenarbeit zu lösen. Und es fragt sich, ob der überkommene Nationalstaat hierfür noch die adäquate politische Organisationsform ist. Diese Frage wird hier ausgeklammert, um den Rahmen des Beitrages nicht zu sehr auszuweiten. Es kann aber davon ausgegangen werden, so die These, daß eine Eindämmung der Ursachen für

inneres Staatsversagen auch die Lösung internationaler Probleme erleichtert.

Der Begriff „Staatsversagen“ ist wissenschaftsgeschichtlich aus dem Terminus „Marktversagen“ hervorgegangen und nur vor diesem Hintergrund zu verstehen. Man kann das Wirken des Staates generell nur richtig verstehen, wenn auch die gesellschaftlichen Selbststeuerungsmechanismen, besonders die marktwirtschaftliche Steuerung, und ihre Grenzen in die Betrachtung einbezogen werden; von dorthin kann man dann versuchen, bestimmte Staatsaufgaben und den Begriff des „Staatsversagens“ zu erschließen.

Das Thema würde also an sich eine sorgfältige Analyse der Marktwirtschaft und der staatlichen Willensbildung verlangen; auf dieser Grundlage wären dann die Mängel und Schwachstellen beider Steuerungsverfahren zu ermitteln. Dieses Programm wäre in einem knappen Beitrag wie dem vorliegenden allerdings nicht zu bewältigen. Stattdessen soll an die Geschichte angeknüpft werden. Marktwirtschaft und Staat, so wie wir sie heute vorfinden, sind das Ergebnis geschichtlicher Entwicklung, und man kann sie nicht anders verstehen als vor diesem Hintergrund. Dabei bedient sich der Verfasser einer vereinfachenden Stilisierung der Entwicklung — in der Hoffnung allerdings, daß dadurch das Wesentliche um so deutlicher hervortritt. Es wird sich zeigen, daß die Entwicklung von Staat und Recht im großen und ganzen einem bestimmten Muster folgt: Herausforderung und Antwort, „challenge and response“ sind der Takt der geschichtlichen Entwicklung vor allem der vergangenen zwei Jahrhunderte (in einem optimistischeren Zeitalter hätte man vielleicht vom „Takt des geschichtlichen Fortschritts“ gesprochen). Jedenfalls vollzieht sich die geschichtliche Entwicklung in einer Art rhythmischem Dreischritt von Erkenntnis eines Mißstandes (Diagnose des Mißstandes), Konzeption von Abhilfemaßnahmen (Ausdenken von Therapien) und dem Versuch, die Therapie politisch zu verwirklichen.

II. Der bürgerlich-liberale Staat als Vorgänger des heutigen demokratischen Sozialstaats

Die Vorstellungen über die Leistungsfähigkeit von Markt und Staat waren im Laufe der Zeit beträchtlichen Schwankungen unterworfen. Seit dem Mer-

kantilismus hat es immer wieder ein Hin- und Herpendeln zwischen einseitiger Überhöhung entweder der Marktsteuerung oder der staatlichen Steue-

rung gegeben. Unsere heutige Vorstellung von der Funktionsweise der Marktwirtschaft geht auf das bahnbrechende Werk des englischen Ökonomen und Moralphilosophen Adam Smith mit dem Titel „Eine Untersuchung über Natur und Wesen des Reichthums der Nationen“ aus dem Jahre 1776 zurück. Das Werk war eine Antwort auf Feudalismus und Merkantilismus im 18. Jahrhundert, die die Wirtschaft überall reglementiert und bevormundet und die Entfaltung der Produktivkräfte behindert hatten. Man hatte geglaubt, der Staat müsse den Wirtschaftsprozess selbst steuern, damit sinnvolle Resultate zustande kämen. Für eine solche staatswirtschaftliche Auffassung hatte es wie eine gedankliche Revolution erscheinen müssen, wenn Smith nunmehr nachwies, daß eine sinnvolle wirtschaftliche Ordnung sich auch ohne staatliche Lenkung ergeben könne. Vergrößern wir die Botschaft Adam Smiths, wie dies in der wirtschaftspolitischen Diskussion meist geschah, so mündet sie in die Empfehlung, die wirtschaftlichen Kräfte nur sich selbst zu überlassen, um sie zur Entfaltung zu bringen und — im Wege der Selbststeuerung — den bestmöglichen Ablauf des Wirtschaftsprozesses zu gewährleisten. Die wirtschaftspolitische Leitregel lautete dementsprechend: „Laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même“ (Laissez-faire-Politik).

Ausgangspunkt und Basis dieser Konzeption lieferte die Annahme, die zuverlässigste Motivation für Initiative und Leistung im wirtschaftlichen Alltag sei das Bestreben der Menschen, den eigenen Vorteil zu mehren. Das Menschenbild des homo oeconomicus, jenes eigennütigen Wesens mit gutem Überblick über die Marktdaten, ist seitdem zur Prämisse der Volkswirtschaftslehre geworden. Smith erbrachte den Nachweis, daß der Eigennutz der Menschen durchaus nicht zum Nachteil der Mitmenschen auszuschlagen braucht. Das Gewinnmotiv der Unternehmen kann vielmehr — wenn Wettbewerb besteht — für die Masse der Verbraucher durchaus förderlich sein. Die Erkenntnis, daß das Eigeninteresse der Menschen durch den Wettbewerb kontrolliert und die Aktivität auf diese Weise

in eine Richtung gelenkt werden kann, die der Gesamtheit dient, bildet den Kern der ganzen liberalen Wirtschaftstheorie.

Das durch Freiheit und Privatinitiative wie durch einen machtvollen Motor angetriebene marktwirtschaftliche Konkurrenzmodell tendiert zur bestmöglichen Ausnutzung der volkswirtschaftlichen Produktivkräfte an Boden, Kapital und Arbeit und dient damit der Wohlstandsmehrung. Die Fähigkeit der Marktwirtschaft, unerhörte Wachstumskräfte freizusetzen, zeigte sich nicht nur im klassischen Kapitalismus des 19. Jahrhunderts, sondern auch nach dem Zweiten Weltkrieg, als 1948 im Gebiet der späteren Bundesrepublik Deutschland die Bewirtschaftung in vielen Bereichen mit einem Schlag aufgehoben, die Preise und die meisten sonstigen Wirtschaftsdaten dem Spiel der marktwirtschaftlichen Selbststeuerung überantwortet wurden und dadurch das „deutsche Wirtschaftswunder“ ermöglicht wurde. Die Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft wird im übrigen bei einem Vergleich mit der Zentralverwaltungswirtschaft der Ostblockstaaten besonders deutlich.

Auch nach der Laissez-faire-Doktrin war der Staat allerdings nicht ganz aus dem Spiel. Ihm blieb die Aufgabe, gewisse öffentliche Güter zur Verfügung zu stellen, die der Markt nicht selbst bereitstellen kann, insbesondere die rechtliche Rahmenordnung zu schaffen und ihre Einhaltung durch die Staatsmacht zu sichern. Sache des Staates sei es, den äußeren und inneren Frieden durch Heer, Polizei, Rechtsprechung und Zwangsvollstreckung zu schützen, Eigentum, Verträge und Währung zu sichern, kurz: das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte vor Störungen zu bewahren.

Man hat die Unfähigkeit des Marktes, solche öffentlichen Güter selbst hervorzubringen, bisweilen bereits als „Marktversagen“ bezeichnet. Das mag hier dahinstehen. Klar ist jedenfalls, daß der Markt, um zu funktionieren, auf die Bereitstellung solcher öffentlichen Leistungen durch den Staat angewiesen ist.

III. Marktversagen

Die trefflichen Qualitäten des marktwirtschaftlichen Steuerungssystems drängten sich so sehr in den Vordergrund, daß bestimmte Schwächen des Marktes lange Zeit wenig beachtet blieben. Die Feststellung der Leistungsfähigkeit des Marktes gilt nämlich nicht für alle Bereiche und nur unter bestimmten Voraussetzungen. Analyse und Erfahrung zeigen, daß die Marktwirtschaft eine Reihe von Funktionen nicht erfüllen kann. Die Schwachstellen der Marktwirtschaft („Marktversagen“) las-

sen sich stichwortartig mit fünf Begriffen kennzeichnen: Soziale Frage, Vermögenskonzentration, Monopolproblem, Wirtschaftskrisen, Externalitäten.

Die soziale Frage entstand als Folge des Elends der Arbeiter im 19. Jahrhundert. Ein Lohn, der zum Sterben zu hoch und zum Leben zu gering war, ein Arbeitstag von 16 Stunden, unmenschliche sonstige Arbeits- und Wohnverhältnisse, Kinderarbeit etc. waren die Merkmale.

Die Marktwirtschaft erwies sich auch als unfähig, für eine gerechte Vermögensverteilung zu sorgen. Die Marktwirtschaft geht von der geschichtlich gewordenen und durch Erbgang akkumulierten Besitzverteilung als Datum aus. Ökonomische Ungleichheiten werden vom Markt nicht korrigiert, sondern eher noch verstärkt.

Das Monopolproblem resultiert aus der Neigung der Unternehmer, den Wettbewerb durch Absprachen über Produktionsmengen und Preise ihrer Güter, also durch Kartelle oder auch durch Fusionen oder „abgestimmtes Verhalten“, auszuschalten. Konkurrenz unter möglichst vielen Unternehmen um die Gunst der Kunden ist jedoch Voraussetzung für ein gutes Funktionieren der Marktwirtschaft.

Als folgenschwerstes Versagen der Marktwirtschaft aber wurden die periodisch auftretenden Wirtschaftskrisen empfunden, die in der 1929 beginnenden Weltwirtschaftskrise gipfelten. Sie machte allein in Deutschland sechs Millionen Menschen arbeitslos, begünstigte eine politische Radikalisierung und die Machtergreifung Hitlers. Dadurch wurde der Glaube an die uneingeschränkte Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft endgültig erschüttert.

Schließlich kann der Markt bestimmte Vorteile oder Nachteile für Dritte oder die Allgemeinheit, die im Wege der Bereitstellung von Gütern entstehen, nicht abgelten. Zu welchen Verzerrungen diese sogenannten externen Kosten oder Nutzen führen können, wird besonders im Zusammenhang mit Umweltbelastungen und Umweltschutz deutlich.

IV. Die Antwort von Karl Marx: Revolution

Derartige Formen des Marktversagens sind schon früh beobachtet worden. Es stimmt vielleicht nachdenklich, daß schon Karl Marx vor fast einhalb Jahrhunderten den Ausgangspunkt für die Entwicklung seines theoretischen Baus von eben diesen Mißständen nahm: dem Arbeiterelend (Verelendungstheorie), der zunehmenden Monopolisierung und Vermögenskonzentration (Konzentrationsstheorie) und der Krisenanfälligkeit der selbstgesteuerten Wirtschaft (These von den zunehmend schwerer werdenden Konjunkturkrisen). Während aber andere, etwa Lorenz von Stein und die sogenannten „Kathedersozialisten“, eine soziale Reform zur Bekämpfung dieser Mißstände befürworteten, ging Marx davon aus, die wirtschaftliche Entwicklung nehme unabänderlich den von ihm vorausgesagten Verlauf, die Mißstände würden immer unerträglicher und müßten schließlich zum Zusammenbruch des kapitalistischen Systems führen. Diese Erkenntnis spiegelt sich in den Worten des kommunistischen Manifests von 1848 wider: „Die Stunde des kapitalistischen Eigentums schlägt. Die Expropriateure werden expropriert.“ Das ist der Tag der Revolution und der Machtergreifung des Proletariats.

Marx unterstellte also, Markt und Staat versagten beide, und zwar so vollständig, daß ganz andere – von Marx allerdings nicht näher beschriebene – Formen des Gemeinschaftshandelns an ihre Stelle treten müßten, was aber nur durch einen revolutionären Akt geschehen könne. Versetzt man sich in die Lage vor 140 Jahren, so kann Marx' Skepsis gegenüber staatlichen Reformen die innere Logik nicht abgesprochen werden, war doch die damalige Lage durch den Gesetzgeber selbst mitgeschaffen: Gewerkschaften, Tarifverträge und erst recht Streiks waren damals gesetzlich verboten. Den Arbeitern war die Möglichkeit genommen, Gegengewichte zur Macht der Unternehmer zu schaffen und so ihre „Vogelfreiheit“ am Arbeitsmarkt auszugleichen. Einfluß auf den Gesetzgeber, der die Verbote hätte aufheben und die Interessen der Arbeiter durch Arbeiterschutz- und Sozialgesetze hätte fördern können, hatten die Arbeitnehmer schon gar nicht. Das Wahlrecht war vielmehr auf Besitzbürger beschränkt, Arbeiter waren ausgeschlossen. Sie waren nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch macht- und wehrlos. Die Marxsche These, das Los der Arbeiterklasse könne allein durch physische Gewalt, also durch Revolution, gebessert werden, schien plausibel.

V. Die Antwort der westlichen Demokratien: Entwicklung des demokratischen Sozialstaats durch Reformen

Die Geschichte ging in den westlichen Demokratien gleichwohl einen anderen Weg und folgte den Befürwortern von Reformen. Die Bismarckschen Reformen brachten in den achtziger und neunziger

Jahren des 19. Jahrhunderts die Sozialversicherungen, Vereinigungsfreiheit, Tarifautonomie und Arbeitskampffreiheit wurden allmählich durchgesetzt und das allgemeine, gleiche Wahlrecht auch auf

Arbeiter erstreckt, ein Prozeß, der mit der Weimarer Reichsverfassung von 1919 abgeschlossen war. Nach einem Volkskrieg wie dem Ersten Weltkrieg, der von allen — gleichgültig ob „Besitzbürger“ oder Arbeiter — den totalen Einsatz verlangt hatte, war offensichtlich geworden, daß das Wahlrecht nicht mehr auf einen Teil der Bevölkerung beschränkt werden konnte. Die Ausdehnung des Wahlrechts auch auf Lohnabhängige und die Zulassung von Gewerkschaften und Arbeitskampf haben die Kräfte freigesetzt, die das Sozial- und das Arbeitsrecht, also das Sonderrecht zum Schutze sozial Schwacher, in ihrer heutigen Form entstehen ließen — und zugleich den Marxschen Thesen die Grundlage entzogen. Es bleibt aber das Verdienst von Marx, die Probleme der Durchsetzbarkeit staatlicher Politik gegenüber wirtschaftlichen Interessen ins Bewußtsein gehoben und die Gefahr des „Staatsversagens“ — wenn auch ohne Verwendung dieses Wortes — zum Thema gemacht zu haben.

Der heutige demokratisch-soziale (Rechts-)Staat der Bundesrepublik Deutschland stellt sich in weiten Bereichen als Antwort auf Fehlentwicklungen der Weimarer Republik dar: Der heutige Staat ist — im Gegensatz zum früheren Neutralitätsprinzip des bürgerlich-liberalen Staats — zur aktiven Bekämpfung von Fehlentwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft aufgerufen (Art. 20 I, 28 I GG; Sozialstaatsprinzip). Er hat die frühere „soziale Frage“ durch Entwicklung des Sozial- und des Arbeitsrechts weitgehend gelöst. Er versucht, etwa mittels Wettbewerbspolitik, des Monopolproblems Herr zu werden. Wichtigstes Instrument ist die Gesetzgebung gegen Wettbewerbsbeschränkungen. In der Bundesrepublik Deutschland gilt heute das — inzwischen mehrfach novellierte — Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1957. Seine theoretischen Väter, der Wirtschaftswissenschaftler Walter Eucken und der Jurist Franz Böhm, hatten aus geschichtlicher Erfahrung und theoretischer Analyse die Erkenntnis gewonnen, daß Wettbe-

werb sich nicht stets von selbst ereignet, sondern durch bewußte staatliche Veranstaltung gesichert werden muß.

Der Staat versucht, mittels Globalsteuerung Wirtschaftskrisen zu verhindern oder einzudämmen. Der Engländer John Maynard Keynes hatte — die Weltwirtschaftskrise vor Augen — 1936 ein bahnbrechendes Werk veröffentlicht mit dem Titel „Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes“ und darin die These vertreten, daß — entgegen der Annahme der klassischen Nationalökonomie — keine automatische Tendenz zur Vollbeschäftigung in der Marktwirtschaft bestehe. Zugleich hatte er einen Weg gewiesen, wie der Staat aktiv die Vollbeschäftigung sichern könne, nämlich durch fallweise kreditfinanzierte Ausweitung der Staatsausgaben, also durch sogenanntes Deficit-Spending. Weiter versucht der Staat, etwa durch progressive Besteuerung und andere Maßnahmen, der Vermögenskonzentration entgegenzuwirken und durch Umweltpolitik die Belastung der Umwelt in Grenzen zu halten.

In der Bundesrepublik Deutschland war man in der Anfangsphase allerdings zunächst nicht bereit, die Gedanken von Keynes aufzunehmen. In den ersten eineinhalb Jahrzehnten hatte man — in Reaktion auf den Nationalsozialismus — noch jeder Form staatlicher Wirtschaftslenkung ablehnend gegenübergestanden. Erst nach der wirtschaftlichen Rezession von 1966/67, der ersten in der Geschichte der Bundesrepublik, kam es zu einer Übernahme des Konzepts der staatlichen Konjunktursteuerung. Art. 109 GG wurde neu gefaßt und gleichzeitig das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 erlassen. Die Finanz- und Wirtschaftspolitik wurde auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht verpflichtet; zugleich stellte man ihr das Instrumentarium für eine antizyklische Finanzpolitik zur Verfügung. Die einjährige Haushaltsplanung wurde durch die mittelfristige Finanzplanung ergänzt.

VI. „Politische Machbarkeit“: Vom Optimismus zur Skepsis

Die Rezession von 1967 wurde rasch überwunden, was der sich ausbreitenden Vorstellung, die moderne Wirtschafts- und Finanzpolitik habe nun den Stein der Weisen gefunden, Vorschub leistete. In den USA war nach wirtschaftspolitischen Erfolgen in den Jahren 1960 bis 1965 ein überschäumender Optimismus in der Nationalökonomie entstanden; man sprach vom „Zeitalter der Ökonomen“ — so der amerikanische Präsidentenberater Walter Heller — und meinte, die staatliche Wirtschaftspolitik könne aufgrund der Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften mit allen Fällen von Marktversagen

fertig werden. Auch in der Bundesrepublik Deutschland breitete sich eine Aufbruchstimmung aus, die von der Vorstellung der politischen Machbarkeit durchdrungen war und die schließlich zu dem Postulat führte, den staatlichen Sektor auf Kosten des marktwirtschaftlichen stark auszudehnen. „Öffentliche Armut“ bei gleichzeitigem „privaten Reichtum“ war die Diagnose des amerikanischen Nationalökonom Galbraith, die unbesehen auch auf die Bundesrepublik übertragen wurde. Ausdehnung des Staatskorridors war die empfohlene Therapie.

Tatsächlich hat eine gewaltige Ausweitung des Staatsanteils stattgefunden. Die Quote der Staatsausgaben (einschließlich der Ausgaben der gesetzlichen Sozialversicherungen) stieg in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 bis 1975 um etwa ein Viertel von knapp 40 auf knapp 50 Prozent. Dies war die größte Steigerung der Staatsausgabenquote, die jemals in so kurzer Zeit stattgefunden hat, wenn man einmal von Kriegszeiten und Kriegsvorbereitungszeiten absieht. Die Probleme sind dennoch keinesfalls geringer geworden. Im Gegenteil: Es sind andere Probleme in den Vordergrund getreten, die dem Vertrauen in den Staat und sein Steuerungspotential empfindliche Dämpfer versetzt haben. Deutlich wurde dies etwa im Versagen der staatlichen Planung, dem Scheitern der Finanzplanung und der Subventionsabbauplanung; dem Unvermögen der Konjunktursteuerung, zunächst hohe Preissteigerungen und dann hohe Arbeitslosenquoten zu unterbinden; in Kostenexplosionen, etwa im Gesundheitsbereich; im Ansteigen der Abgabenbelastung; im Hochschnellen der Staatsverschuldung; in „Gesetzesflut“, Bürokratismusausweitung etc. Diese Erfahrungen bewirkten einen Rückschlag des Pendels: Aus der Euphorie der sechziger und der beginnenden siebziger Jahre hinsichtlich der staatlichen Steuerungsfähigkeit wurde eine ausgesprochene Skepsis — und das eben nicht ohne Grund.

Besonders plastisch ist wieder ein Beispiel aus dem Bereich der staatlichen Finanzen: Erklärtes Ziel der Ausdehnung des Staatsanteils in der Bundesrepublik Deutschland Anfang der siebziger Jahre war es, unter anderem den Anteil der staatlichen Investitionsausgaben auszuweiten. In Wahrheit kam es zu einer rasanten Ausdehnung der staatlichen Per-

sonalausgaben. Noch Anfang 1974, als die Ölkrise sich schon abzeichnete, setzte die Gewerkschaft „Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr“ (ÖTV) mittels eines Streiks, der die damalige Regierung Brandt rasch zu Zugeständnissen zwang, Einkommenserhöhungen im öffentlichen Dienst in einer Größenordnung durch (zwischen 11 und 18 Prozent), die vorher vom Bundeskanzler und vom Bundeswirtschaftsminister ausdrücklich als gesamtwirtschaftlich unverantwortlich bezeichnet worden waren. Dadurch setzte die öffentliche Hand auch für die Privatwirtschaft Zeichen und wurde insgesamt zum Vorreiter einer Stabilitäts- und schließlich auch wachstumswidrigen Lohnpolitik. Die folgende wirtschaftliche Entwicklung mit ihren zunächst enormen Preissteigerungen und den später zunehmenden Arbeitslosenzahlen hat, wie heute weitgehend anerkannt, eine wesentliche Ursache auch in der Lohnpolitik jener Jahre. Für die Finanzierung von staatlichen Investitionen blieb immer weniger Raum. Die staatliche Investitionsquote ging — entgegen den politischen Absichtserklärungen — stark zurück.

Die Ernüchterung über die beschränkte Fähigkeit des Staates, Reformen zum Besseren durchzuführen, hat einen neuen Aspekt in den Blickpunkt gerückt, der in der Ära des Keynesianismus kaum thematisiert worden war. Lange war man davon ausgegangen, der Staat sei autonom und könne erkannte Mißstände in Wirtschaft und Gesellschaft ohne weiteres beheben. Der Staat habe das Interesse des Volkes sozusagen verinnerlicht und werde alles für das Volk als richtig Erkannte ohne weiteres auch in die Tat umsetzen. Aber wie realistisch ist diese Vorstellung wirklich?

VII. Der Staat als polyzentrische Vielheit von Akteuren

Diese Frage legt es nahe, „den Staat“ etwas näher zu betrachten und zu prüfen, was unter diesem Begriff eigentlich zu verstehen ist. Dabei zeigt sich: „Der Staat“ ist kein monolithischer Block, keine kompakte Entscheidungseinheit, sondern definiert sich als das Zusammenwirken vielfältiger politischer Kräfte und Akteure, die nur zum Teil verfassungsrechtlich organisiert und geregelt sind, zum anderen Teil aber von der Staatsverfassung eher stiefmütterlich behandelt oder gänzlich ignoriert werden. Fassen wir nur die Ebene des Bundes ins Auge, so sind zuerst der nach Fraktionen gegliederte Bundestag, der von ihm gewählte Bundeskanzler zusammen mit der gesamten Bundesregierung, der Bundesrat und der Bundespräsident zu nennen. Neben diesen Staatsorganen und der Verwaltung, die in staatsrechtlicher Sicht allein den Staat bilden, und den Sozialversicherungen, die in

der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gleichfalls zum Staat gezählt werden, müssen aber auch mächtige vorparlamentarische Gruppierungen, vor allem die Parteien und die Interessenverbände, mit in den Blick genommen werden. Alle zusammen bilden in ihrem Wechselspiel ein kompliziertes, vielschichtiges und verschachteltes System der politischen Willensbildung und Entscheidung; die Politikwissenschaft spricht vom „politischen System“. Dieses ist nun gegenüber der bürgerlich-liberalen Zeit völlig gewandelt.

Die Einführung des allgemeinen Wahlrechts und die Garantie der Vereinigungsfreiheit haben erst den Boden für die Entstehung der Volksparteien und Interessenverbände, besonders der Gewerkschaften, bereitet. Diese als Vehikel der sozialen Emanzipation der abhängigen Arbeit entstandenen

Gruppierungen haben mit der Zeit aber auch ein ganz neues Koordinatensystem der politischen Willensbildung geschaffen: Aus der atomistischen Demokratie der bürgerlich-liberalen Konzeption, in der Gruppierungen aller Art noch zurückgedrängt, ja rechtlich verboten waren, entwickelte sich die moderne pluralistische Demokratie, in der mehrere Parteien und eine Vielzahl von Interessenverbänden zu beherrschenden Organisationen des politischen Prozesses aufgestiegen sind. Regierung, Parlament und Verwaltung sind nur noch vor dem Hintergrund des Wirkens der Parteien und Verbände

zu verstehen, die — gleich einem mächtigen Überbau — die staatlichen Institutionen in ihr Kräftefeld zwingen. Damit wird zur zentralen Frage, zu welchen Ergebnissen das Wirken der Parteien und Verbände voraussichtlich tendiert und — da es hier um Staatsversagen geht — welche typischen Schwachstellen im Spiel der Parteien und Verbände zu erwarten sind. Hierbei muß man sich von zwei Extremen fernhalten: Weder darf man die Notwendigkeit der Parteien und Verbände in der Demokratie verkennen noch sie andererseits überhöhen und ihr Wirken gegen Kritik immunisieren.

VIII. Das Gemeinwohlproblem

Für wissenschaftliche Analyse und praktisches Urteil ist es besonders wichtig, Strukturmerkmale des politischen Systems zu ermitteln, insbesondere typische Gleichgewichte und Ungleichgewichte. Die Konzentration auf Ungleichgewichte und ihre Beseitigung befreit uns zugleich aus einem scheinbaren Dilemma. Die Meinungen darüber, was richtig, was Inhalt der „Gerechtigkeit“ oder des „Gemeinwohls“ ist, können im konkreten Fall beträchtlich voneinander abweichen, ohne daß man eine der Meinungen allgemein überzeugend als allein zutreffend nachweisen könnte. Die Sozialphilosophie des Pluralismus scheint geradezu auf dem Kernsatz zu beruhen, niemand könne im vorhinein mit Sicherheit sagen, was für die Gemeinschaft richtig sei. Ernst Fraenkel, der als theoretischer Vater des Pluralismus gilt, hat dies auf die Formel gebracht, es gebe kein a priori-Gemeinwohl¹⁾. „Richtig“ scheint dann allein das zu sein, was sich im Kampf der Gruppen, Akteure und Meinungen im nachhinein, a posteriori, ergibt. Daraus wird dann in der Praxis leicht ein unbegrenztes Toleranzangebot abgeleitet, das uns unfähig zu machen droht, effektive Mißstände und Fehlentwicklungen, wenn sie nur unter Mitwirkung und in Verantwortung etablierter politischer Kräfte zustande kommen, überhaupt

noch als solche zu erkennen und beim Namen zu nennen.

In Wahrheit hat Fraenkel diese Konsequenz selbst gar nicht gezogen. Er hat vielmehr immer wieder hervorgehoben, daß es neben dem „streitigen Sektor“, auf den der pluralistische Kampf sich bezieht, auch einen „unstreitigen Sektor“ geben müsse, über dessen Geltung auch in einer pluralistischen Gemeinschaft Einigkeit bestehen müsse, wenn sie lebensfähig bleiben solle²⁾. Auf dieser Grundlage ergeben sich zwei Thesen. Die eine lautet: Was im politisch-sozialen Bereich „richtig“ ist, läßt sich zwar oft nicht positiv bestimmen. Andererseits kann man doch oft eindeutig negativ sagen, daß etwas „unrichtig“ ist. Diese Feststellung ist entgegen dem ersten Schein keine verbale Spielerei. Zugrunde liegt die Vorstellung, daß trotz des Vorliegens eines ganzen Bündels von unterschiedlichen Entscheidungsmöglichkeiten, die alle als „auch noch richtig“ zu akzeptieren sind, doch andererseits bestimmte, diese Bandbreite überschreitende alternative Entscheidungsmöglichkeiten eindeutig als unrichtig festgestellt werden können. Ein derartiger Ansatz ist der Philosophie von alters her vertraut. Schon Aristoteles antwortete auf die Frage, was gerecht sei, Gerechtigkeit sei die Vermeidung von Ungerechtigkeit.

IX. Systemische Steuerung

Die andere These lautet: Man darf nicht nur auf die Inhalte, die Ergebnisse der Willensbildung sehen, sondern muß auch den Prozeß der Willensbildung und die Ordnung und Organisation dieses Prozesses ins Auge fassen, kurz: den organisatorischen Rahmen und die Spielregeln, nach denen die Willensbildungsprozesse ablaufen. In dieser Sicht wird das

System der Willensbildung zum zentralen Ansatz für die Beurteilung. „System“ ist ja nichts anderes als eine Bezeichnung für den organisatorischen Rahmen und die Summe der Spielregeln, nach denen Willensbildungsprozesse ablaufen. Die Ten-

¹⁾ E. Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1979⁷.

²⁾ E. Fraenkel, in: F. Nuscheler/W. Steffani (Hrsg.), Pluralismus, Konzeptionen und Kontroversen, München 1976³, S. 150, 156.

denzen in Staat und Gesellschaft und die Ergebnisse, die die Akteure in ihrem vielfältigen Zusammenwirken hervorbringen; hängen wesentlich von der Organisation und den Spielregeln ab, denen die Akteure unterworfen sind und die sie einhalten müssen, wenn sie „gewinnen“, das heißt Anerkennung, Macht und Einfluß erlangen wollen³⁾. Ist das System der Willensbildung mangelhaft ausgestaltet, so werden auch die daraus resultierenden einzelnen Entscheidungen in der Regel unausgewogen und fehlerhaft sein, so daß ein entsprechendes Gegenhalten und möglichst eine Änderung der Systemdeterminanten geboten ist. Diese Feststellungen gelten auch für den Bereich der Politik. Der organisatorische Rahmen und die Spielregeln werden zu einem guten Teil von der Rechtsordnung und den von ihr geschaffenen Institutionen gesetzt. Sind die institutionellen Weichen falsch gestellt, so muß aus

individueller Rationalität fast notwendig kollektive Irrationalität erwachsen. Im Ansetzen am System liegt ein Weg, der in der pluralistischen Welt den Zugang zu den Problemen auch dann erleichtert, wenn es sich um solche Systembestandteile handelt, die das Grundgesetz nicht ausdrücklich nennt. Eventuelle Systemmängel lassen sich in der Regel auch viel leichter feststellen als die Unrichtigkeit einer konkreten Entscheidung. Es kommt also nicht so sehr darauf an, einzelne Entscheidungen zu beurteilen und eventuell zu kritisieren; wichtiger erscheint zu prüfen, inwieweit die derzeit herrschenden Spielregeln und die bestehende Organisation für die politische Willensbildung von heute noch passen und wie sie gegebenenfalls geändert werden können. Das ist das Kernproblem. Es geht um die Entwicklung adäquater systemischer Steuerungen.

X. Politische Parteien und Verbände

Im folgenden sollen vor allem die zentralen politischen Akteure, die politischen Parteien und die Interessenverbände, behandelt⁴⁾ und das von ihnen wesentlich geprägte Spiel der politischen Kräfte auf Ungleichgewichte untersucht werden⁵⁾.

Zunächst zu den politischen Parteien: Da ihre Unverzichtbarkeit in der modernen Demokratie unbestreitbar ist, beschränkt sich dieser Beitrag auf die Darstellung bestimmter charakteristischer Schwächen. Ein Mangel besteht in der Gefahr, daß Parteien dazu tendieren, primär kurzfristorientiert zu agieren. Die typische Folge ist — mit den Worten Ulrich Scheuners — „eine Kurzatmigkeit des Handelns, die den nächsten Wahltermin nicht aus dem Auge verliert, langfristige strukturelle Probleme dagegen hinauszuschieben geneigt ist“⁶⁾. Das Problem wird dadurch noch weiter verstärkt, „daß die Termine der Landtagswahlen, die vielfach als kleine Bundestagswahlen verstanden werden, über die vierjährige Legislaturperiode des Bundestags verstreut liegen“⁷⁾. Darüber hinaus betätigen sich

die Parteien nicht nur in den Bereichen, in denen dies legitim und durch Art. 21 GG verfassungsrechtlich vorgesehen ist, also im Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes und bei politischen Wahlen; sie suchen nicht nur Einfluß auf Parlament und Regierung, sondern sie versuchen, auch die Verwaltung, die Rundfunkanstalten, die Rechtsprechung, die Wissenschaft und andere als parteifrei konzipierte Einrichtungen zu beeinflussen und ihrem direkten Einfluß zu unterwerfen. Hauptinstrument ist dabei die Beeinflussung der Personalauswahl. Dies aber ist nicht nur grundsätzlich rechtswidrig, sondern auch gemeinschaftsschädlich. Parteipolitische Ämterpatronage⁸⁾ führt zu einer allmählichen Zersetzung der Verwaltung, der Rechtsprechung und der Wissenschaft, und — wegen der Dominanz des parteipolitischen Machtkalküls — allmählich auch zu einer Zurückdrängung sach- und richtigkeitsorientierten, kreativen und innovativen Denkens in diesen Bereichen.

Legt man den gleichen kritischen Maßstab an die Interessenverbände an, so ist zunächst auch hier festzustellen: An sich ist nichts dagegen einzuwenden, daß sich Verbände konstituieren, um gleichgerichtete Interessen ihrer Mitglieder in den wirtschaftlichen und politischen Prozeß einzubringen.

³⁾ Dazu ausführlich Crozier/Friedberg, *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*. Frankfurt 1979.

⁴⁾ H. H. v. Arnim, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*. Frankfurt 1977; ders., *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*. München 1984.

⁵⁾ Die mit der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik und der Europäischen Gemeinschaft zusammenhängenden weiteren Probleme der „Politikverflechtung“ (Scharpf), der „vertikalen Fachbruderschaften“ (Wagner) etc. können im Rahmen dieses Beitrags nicht behandelt werden.

⁶⁾ U. Scheuner, *Die Funktion der Verfassung für den Stand der politischen Ordnung*, in: Hennis u. a. (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*. Bd. 2. Stuttgart 1979. S. 102, 110.

⁷⁾ Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. 1976. Kap. I. RN 36.

⁸⁾ Dazu zuletzt W. Berg, *Politisierung der Verwaltung: Instrument der Steuerung oder Fehlsteuerung?*, in: H. H. v. Arnim/H. Klages (Hrsg.), *Probleme der Staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 1986. S. 141; M. Wichmann, *Parteipolitische Ämterpatronage. Vorschläge zur Beseitigung eines Verfassungsverstößes im Bereich des öffentlichen Dienstes*. Frankfurt 1986.

Interessenverbände sind nicht selten das einzige Medium, mittels dessen der Bürger in der Massendemokratie seinen Interessen überhaupt Gehör verschaffen kann. Was unorganisiert ist, bleibt unberücksichtigt.

Problematisch wird der Einfluß organisierter Interessen aber dann, wenn es am Gleichgewicht der Kräfte fehlt. Hier setzt die Kritik der „Neuen Politischen Ökonomie“ ein; sie kann sich auf Mancur Olsons stringente politik-ökonomische Analyse stützen. Olson hat 1967 in seinem Buch „Logik des kollektiven Handelns“ nachgewiesen, daß sich zwar enge Partikularinteressen, nicht aber allgemeine, weite Bevölkerungskreise umfassende Interessen in ausreichender Stärke verbandlich organisieren lassen. Olsons Thesen verbinden sich mit der Analyse von Anthony Downs, der — auf Vorarbeiten Schumpeters aufbauend — schon 1957 in sei-

dem Buch „Ökonomische Theorie der Demokratie“ dargelegt hatte, daß die Verfolgung allgemeiner Interessen auch für Parteien oft nicht lohnend erscheint.

Schaut man genauer hin, so ergibt sich allerdings ein differenzierteres Bild: Sonderinteressen lassen sich in der Regel schlagkräftiger organisieren als allgemeine Interessen. Gegenwartsinteressen sind politisch virulenter als Zukunftsinteressen, wirtschaftliche sind stärker als ideelle. Einkommenserwerbsinteressen werden nachdrücklicher vertreten als Ausgabeninteressen. Da aber auch die wichtigsten Ausgabeninteressen solche der Allgemeinheit (der Konsumenten und der Steuerzahler) sind und man auch Zukunftsinteressen in einem weiteren Sinn als allgemeine Interessen ansehen kann, bleibt die Feststellung von der Schwäche der Allgemeininteressen typischerweise richtig.

XI. Staatsversagen

Mängel im Spiel der Parteien und Verbände schlagen leicht auf die staatliche Willensbildung durch. Daraus ergibt sich nun eine besonders einschneidende These der Neuen Politischen Ökonomie. Sie geht nämlich davon aus, es gebe nicht nur Marktversagen, sondern man müsse realistischerweise auch ein (teilweises) Versagen „des Staates“ als durchaus denkbar in Rechnung stellen. Die Politikwissenschaft thematisiert die Problematik unter dem Stichwort „Pluralismusdefizite“, die Wirtschaftswissenschaft unter dem Stichwort „Staatsversagen“. Damit kommt zu der oben genannten Voraussetzung für ein Eingreifen des Staates (Versagen der Selbststeuerung) noch eine weitere hinzu. Mängel der marktwirtschaftlichen Selbststeuerung sind nunmehr eine (notwendige) Voraussetzung für staatliches Eingreifen. Zusätzlich muß noch die weitere (hinreichende) Voraussetzung hinzukommen, daß die Steuerung durch „den Staat“ insgesamt befriedigend funktioniert, jedenfalls befriedigender als die Selbststeuerung.

Inwieweit die These vom Staatsversagen wirklich

berechtigt ist, sollte man vielleicht an einigen Reformprojekten überprüfen, deren Dringlichkeit heute unübersehbar ist. Dazu drei Beispiele:

1. Die Änderung der Altersstruktur der Bevölkerung, die in der Bundesrepublik Deutschland als Folge der drastischen Verringerung der Geburtenrate zu erwarten ist, verlangt eine für manche gesellschaftliche Gruppen schmerzhaft Anpassung der Alters- und Krankenversicherungssysteme.
2. Der Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen würde eine Senkung der Steuertarife ermöglichen und Ungerechtigkeiten, Undurchsichtigkeiten und Wachstumshemmungen beseitigen. Dies ist eine zentrale Aufgabe einer durchgreifenden Steuerreform.
3. Die Errichtung wirksamer Vorkehrungen gegen die zunehmende Parteipolitisation des öffentlichen Dienstes, der Rechtsprechung, der Rundfunkanstalten und der Wissenschaft ist ebenfalls dringlich, wenn die Entwicklung nicht schließlich irreversibel werden soll.

XII. Neoliberalismus: Mehr Markt und Begrenzung des Staates

Die Skepsis bezüglich der Fähigkeit des Staates, die nötigen Reformen durchzusetzen, hat ihre wirtschaftspolitische Verkörperung in einer neuen wirtschaftspolitischen Richtung, dem Neoliberalismus, gefunden. Während die Keynesche Ära den Staat verherrlicht, Richtungsprobleme auf politischer Ebene übersehen und eine Art Neomerkantilismus begründet hatte, geht nun — im Zuge eines Pendelrückschlags — die neoliberale Richtung von der

Annahme aus, der politische Prozeß sei gegen Fehlentwicklungen nicht mehr gefeit als der wirtschaftlich-gesellschaftliche, so daß der Staat die Mißstände, die er bekämpfen will, mit seinen Maßnahmen meist eher noch vergrößere. Bekannte Vertreter des Neoliberalismus sind die drei Nobelpreisträger von Hayek, Milton Friedman und Buchanan; in der Bundesrepublik haben sich Vertreter dieser wirtschaftspolitischen Richtung im „Kronberger

Kreis" zusammengefunden (Engels, Fels, Gutowski, Stützel, Carl Christian von Weizsäcker, Willgerodt). Der Neoliberalismus tritt dafür ein, den Bereich des Marktes zu erweitern. Die Hauptlösung des Kronberger Kreises lautet: „Mehr Mut zum Markt“. Auch das wirtschaftspolitische Hauptproblem des letzten Jahrzehnts, die Arbeitslosigkeit, wird auf eine unzureichende Anpassung der Löhne an die Marktgesetze zurückgeführt: Die Wurzel der Arbeitslosigkeit sei die Überhöhung der Löhne. Sie habe die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften gedrosselt. Deshalb sei auch Abhilfe nur von einer relativen Senkung der Löhne (bzw. des Wachstums der Löhne) zu erwarten. Im übrigen tritt der Neoliberalismus für eine Verstärkung der staatlichen Politik ein. Schon Friedman hatte vor aktiver Konjunkturpolitik gewarnt, mit der man, auch wenn man das Richtige wolle, erfahrungsgemäß nur das Falsche tue. Der Politik wird vorgehalten, sie greife viel zu unüberlegt in die Marktwirtschaft ein und schaffe dadurch oft erst Probleme.

Wozu es führt, wenn die Politiker glauben, marktwirtschaftliche Zusammenhänge ignorieren zu können, zeigt sich beispielhaft an den Regelungen des gemeinsamen Agrarmarktes der Europäischen Gemeinschaft. In einem funktionierenden Markt bringt der Preis Angebot und Nachfrage zur Deckung. Schon der Student der Volkswirtschaftslehre im ersten Semester weiß, daß die Festsetzung von Mindestpreisen — wenn diese überhöht sind, wie im Regelfall — zu einem Überangebot führen muß. Eben diesem ökonomischen Kardinalfehler ist man

bei der Konstruktion der EG-Agrarmärkte aufgesessen. Die garantierten und im Durchschnitt weit über dem Preisniveau des Weltmarktes liegenden Erzeugerpreise haben zu erheblichen, zum Teil phantastischen Produktionsüberschüssen geführt und Weizen-, Zucker- und Milchkulverberge, kurz eine ganze alpine Übersehungslandschaft erzeugt. Der Bürger und Steuerzahler wird auf diese Weise gleich mehrmals zur Kasse gebeten: einmal als Konsument, wenn er die überhöhten Agrarpreise bezahlen muß, zum zweiten als Steuerzahler, wenn er nicht nur die hohen Kosten für die wachsende Bürokratie, sondern auch die Kosten für den Ankauf der überschüssigen Produkte und dann wieder für ihre Lagerung und Vernichtung tragen muß.

Die Durchsetzung von mehr Markt bedarf aber wiederum der politischen Entscheidungen. Die Frage nach der Fähigkeit, solche Entscheidungen im politischen Prozeß durchzusetzen, stellt sich also auch hier. Darauf wird noch zurückzukommen sein. Der Neoliberalismus plädiert weiter für eine Beschränkung der Aufgaben und Kompetenzen des Staates. Im finanzpolitischen Bereich geht es darum, den finanziellen Staatsanteil zu drosseln. Als Hauptinstrumente werden spezifische Verfassungsbestimmungen empfohlen, die das staatliche Ausgabenvolumen entweder direkt oder indirekt — etwa durch Unterbindung der Zulässigkeit bestimmter staatlicher Einnahmearten (zum Beispiel aus Kreditaufnahmen oder „heimlichen Steuererhöhungen“) — begrenzen⁹⁾. In vielen Einzelstaaten der USA sind im Laufe der letzten Jahre derartige Verfassungsbestimmungen eingeführt worden.

XIII. Verbesserung der Rationalität des politischen Prozesses

Pauschale Ausgabenbegrenzungen erscheinen aber ihrerseits problematisch. Es ist ja nicht von vornherein ausgemacht, daß öffentliche Ausgaben überall zu hoch sind. Möglich ist es ja auch, daß der Staat gleichzeitig zuviel und zuwenig tut, nur jeweils an der falschen Stelle; daß er zum Beispiel wegen der politischen Dominanz von Interessen mit Verbands- und Parteinähe für diese zu viel, für andere dagegen zu wenig ausgibt. Eine globale „Austerity-Politik“ bewirkt noch keine Prioritätensetzung. Es wäre im Gegenteil denkbar, daß gerade die wichtigsten Aufgaben unter globalen Beschränkungen am meisten zu leiden haben, während weniger wichtige oder gar überflüssige fortbestehen. Schon diese Erörterung deutet darauf hin, daß auch sinnvolle Ausgabenbegrenzungen am politischen Prozeß insgesamt ansetzen müssen. Damit erhält wiederum die Aufgabe Vorrang, die Ordnung der staatlichen Willensbildung zu verbessern und möglichst so zu verfassen, daß die resultierenden Ergebnisse eine erhöhte Richtigkeitschance erhalten. Hier liegt der

strategische Punkt. Wie staatliche Willensbildung organisiert sein muß, um die Chance für gemeinwohladäquate Entscheidungen möglichst groß zu halten, also die Frage nach dem „due process“ der Politik, ist die Fundamentalfrage des heutigen Staats- und Verfassungsdenkens.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erörterungen sollen vier weitere Thesen formuliert werden: Die Hauptthese geht dahin — und ich formuliere sie bewußt mit jener holzschnittartigen Grobheit, die alle Mißverständnisse ausschließt: Heute stellen sich die Aufgaben der verfaßten Gemeinschaft anders dar als früher. Es geht nicht mehr um die För-

⁹⁾ J. M. Buchanan/R. W. Wagner, *Democracy in Deficit*, 1977, aus dem deutschsprachigen Schrifttum K. Vogel, *Verfassungsgrenzen für Steuern und Staatsausgaben*, Festschrift für Maunz, 1981, S. 415; C. Folkers, *Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA*, Baden-Baden 1983; P. Pernthaler, *Osterreichische Finanzverfassung. Theorie — Praxis — Reform*, Wien 1984, S. 217 ff.

derung der abhängigen Arbeit gegenüber dem Kapital. Was man früher „soziale Frage“ nannte, ist gelöst. Die Herausforderungen haben sich verlagert. Heute geht es vornehmlich um die Durchsetzung einer Kategorie von Belangen, die dadurch gekennzeichnet ist, daß sie keine schlagkräftigen Organisationen hinter sich haben: um bestimmte querschnittsartige Interessen aller, vor allem auch um die Bewältigung von Zukunftsproblemen. Und hierbei erweisen sich nun diejenigen Akteure, die zur Überwindung der (alten) sozialen Frage angetreten sind, nicht nur als wenig förderlich, nein, sie scheinen — jedenfalls in der derzeitigen Verfassung — der Bewältigung der Herausforderungen unserer Zeit bisweilen sogar im Wege zu stehen.

Daraus folgt die zweite These: Die Rolle der Parteien und der Interessenverbände markiert heute die zentrale Verfassungsfrage. Letztlich geht es um die uralte Frage, wie die Mächtigen daran gehindert werden können, ihre Macht zu mißbrauchen, und wie sie dazu veranlaßt werden können, ihre Macht möglichst im Interesse der Gemeinschaft einzusetzen. Es geht um die Lenkung und Kontrolle der Macht. Wenn der Satz stimmt, daß Macht, soll sie nicht korrumpieren, der Kontrolle bedarf, so ist von vornherein zu vermuten, daß hinsichtlich der Parteien und Verbände ein besonders ausgeprägter Kontrollbedarf besteht. Das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland beruht wesentlich noch auf einer Tradition, welche Parteien und Interessenverbände in der heutigen Form noch nicht kannte und deshalb auch nicht auf ihr Wirken zugeschnitten ist. Inzwischen ist die verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien und Verbände zwar erfolgt. Ihre wirksame Begrenzung durch Erfassung und Kanalisierung des Willensbildungsprozesses insgesamt steht aber noch aus. Erforderlich sind verfassungsrechtliche Innovationen, die die Macht von Parteien und Verbänden so regulieren und kanalisieren, daß sie möglichst zum Besten für die Gemeinschaft ausschlägt; es geht um die Essenz des Verfassungsgedankens überhaupt.

Hier liegt auch der allein erfolversprechende Ansatz für die Zähmung des Wohlfahrtsstaats, so die dritte These. Der Wohlfahrtsstaat ist ja nichts anderes als das Produkt des spezifischen Wirkens der Parteien und Verbände. Heute wächst die Überzeugung, der Wohlfahrtsstaat müsse eingegrenzt und Mißbräuche und Fehlentwicklungen müßten beschnitten werden. Erfolg können diese Versuche aber nur haben, wenn sie an den treibenden Kräften als der eigentlichen Wurzel der Entwicklung ansetzen.

Die Vorstellung, Parteien und Verbände könnten wirkungsvoll diszipliniert und ihre Macht so reguliert werden, daß sie möglichst zum Besten für die Gemeinschaft ausschlägt, mag zwar auf den ersten Blick ziemlich weltfremd erscheinen, sind es die Parteien und Verbände doch selbst, die in den

Schaltzentralen der staatlichen Macht die Hebel bedienen und die Gesetzgebung, auch die verfassungsändernde Gesetzgebung, beherrschen. Laufen die Empfehlungen deshalb nicht darauf hinaus, sich wie Münchhausen am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen?

Hierzu lautet die vierte These: Fast alle Beteiligten (einschließlich der Parteipolitiker) fühlen sich als Opfer der Gesamtentwicklung, führen diese also nicht zielstrebig herbei, sondern erleiden sie sozusagen. Angemessene verfassungsrechtliche Spielregeln würden fast alle Mitglieder der Gemeinschaft besserstellen als vorher. Die Chance, ein politisches Klima herzustellen, das ihrer Einführung günstig ist, wird um so größer je umfassender es gelingt, ihren für alle förderlichen Effekt zu verdeutlichen. Es handelt sich um nicht mehr und nicht weniger als die Aufgabe, das Volk über seine Interessen aufzuklären. Das aber verlangt Information über die Zusammenhänge. Wer etwas zum Besseren wenden will, muß versuchen, den Bürger als den eigentlichen demokratischen Souverän zu überzeugen. Aufklärung über Mißstände und Wege zur Abhilfe ist geboten. Schule und Hochschule sind gefordert.

Die wichtigsten Adressaten aber sind die Parteien selbst und die in ihnen Tätigen, aber auch Verwaltungsleute als ihre wichtigsten Ratgeber. Hier sammeln sich viele an Staat und Politik interessierte und für die Gemeinschaft engagierte Bürger. Ohne Unterstützung der Parteien geht vermutlich gar nichts. Es wäre verkehrt, wollte man die Parteien und Verbände zu Sündenböcken stempeln. „Schuld“ an Fehlentwicklungen sind nicht die Parteien und Verbände. Sie sind — gerade in der Bundesrepublik Deutschland — in Wahrheit besser als ihr Ruf. Nichts wäre abwegiger (und vermessener) als moralische Verdammung. Die Parteien können bei der gegebenen institutionellen Ordnung oft gar nicht anders handeln, als sie es tun. „Schuld“ sind — neben der generellen Ambiance — die unzureichenden Regelungen, die falsche Anreize setzen und unter denen die Parteien selbst am meisten leiden.

Die Neue Politische Ökonomie hat die Augen dafür geöffnet, daß zwischen dem ökonomisch Rationalen und dem politisch Rationalen eine — bisweilen sehr erhebliche — Diskrepanz bestehen kann. In der Erklärung für die Gründe dieser Diskrepanz durch die Neue Politische Ökonomie liegt allerdings auch eine große Gefahr, nämlich die, daß man die Ergebnisse ihrer Analyse als unabänderliche Gegebenheiten, ja als eine Art auf die Politik übertragene ökonomische Gesetzmäßigkeit hinnimmt. Die Neue Politische Ökonomie geht vom Menschenbild des homo oeconomicus aus, dem es nur auf die Wahrung seiner individuellen Interessen ankommt, und überträgt dieses Menschenbild ohne weiteres auch auf den politischen Bereich (homo

politisch). Die Erklärung führt dann aber leicht zur Rechtfertigung oder doch dazu, sich damit abzufinden. Denn wer kann sich schon zutrauen, den Menschen zu ändern?

Diese gedankliche Sackgasse kann nur vermieden werden, wenn man sich vor Augen führt, daß das Menschenbild der Neuen Politischen Ökonomie selbst nicht voll realistisch ist. Es repräsentiert nur eine Seite der Medaille. Der Mensch ist nicht nur homo oeconomicus. Er läßt sich nicht nur von seinen eigenen individuellen Interessen leiten. Er ist vielmehr auch bereit, sich gemeinschaftskonform und solidarisch zu verhalten, kurz: Gemeinsinn zu entwickeln. Er ist — mit dem berühmten Wort von Heinrich Triepel — keineswegs nur „Bourgeois“, sondern auch „Citoyen“. Es gilt, den Gemeinschaftssinn nur zu wecken, zu entfalten und zu fördern. Das ist allerdings nicht nur und wohl nicht einmal in erster Linie eine Sache von Appellen und Ermahnungen, von Aufklärung und Erziehung. Vielmehr müssen auch die Ordnungen, die Organisation und das Verfahren so ausgestaltet werden, daß solidarisches, gemeinschaftsorientiertes Verhalten sich mehr lohnt als bisher. Es gilt, das Anreizsystem so zu konstruieren, daß nicht Anreize gerade in die falsche Richtung geschaffen werden. Belohnt werden muß vielmehr richtiges Verhalten. Das gilt im gesellschaftlichen ebenso wie im staatlichen Bereich und auch in Zwischenbereichen. Da die Regeln, die Anreizsysteme etc. zu einem guten Teil durch das Recht gesetzt werden, gilt es, die Rechtsordnung so zu gestalten, daß sinnvolle Effekte hervorgerufen werden. Der Gedanke, den Walter Eucken für den Bereich der Wirtschaftsordnung bis zur Perfektion durchdacht hat, ist auch auf den Bereich der politischen Willensbildung zu beziehen. Die politische Willensbildung wird wesentlich durch das Verfassungsrecht bestimmt. Es kommt also nicht zuletzt auch darauf an, im Wege der Verfassungspolitik die Staatsverfassung so fortzuentwickeln, daß es leichter wird als bisher, ökonomisch Richtiges politisch auch durchzusetzen. Die überkommenen konstitutionellen Regelungen müssen deshalb überdacht und auf die völlig gewandelten modernen Gegebenheiten ausgerichtet werden. Als Initiatoren und Exekutoren für eine solche

Fortentwicklung kommen primär wieder die politischen Parteien und ihre Ratgeber in Betracht. Die Übernahme einer solchen Rolle erscheint auch durchaus nicht unmöglich und liegt letztlich im eigenen weitsichtigen Interesse der Parteien selbst.

Diese etwas abstrakten Überlegungen sollen an einem Beispiel verdeutlicht werden. Das Beispiel betrifft die schon erwähnte Ämterpatronage durch politische Parteien, die auch im kommunalen Bereich verbreitet ist — dort teilweise besonders ausgeprägt. Betrachtet man die Städte und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland unter diesem Aspekt, so fällt der Unterschied zwischen Nord- und Süddeutschland ins Auge. In bayerischen und besonders in baden-württembergischen Städten und Gemeinden ist, wie Untersuchungen ergeben haben¹⁰⁾, parteipolitische Ämterpatronage deutlich geringer als in Norddeutschland. Das beruht unter anderem auf den unterschiedlichen Kommunalverfassungen. In Süddeutschland wird der Bürgermeister, der dort Verwaltungschef und Ratsvorsitzender zugleich ist, in Urwahl direkt durch das Gemeindevolk gewählt. Dadurch erhält er eine starke Stellung, auch gegenüber den politischen Parteien. In bezug auf die Personalpolitik bedeutet dies: Der Bürgermeister ist im eigenen Interesse gehalten, keine Parteibuchwirtschaft zu treiben. Sie sichert ja doch meist in die Öffentlichkeit durch, wird ihm dann übel angekreidet, und er muß befürchten, vom Bürger die Quittung zu erhalten, wenn es am Wahltag um seine Wiederwahl geht. Ämterpatronage ist deshalb in Süddeutschland weniger verbreitet. In Norddeutschland dagegen wird der Gemeindevorsteher nicht direkt vom Volk, sondern vom Rat gewählt. Will er seine Chance auf Wiederwahl nicht gefährden, so bleibt ihm gar nichts anderes übrig, als auf die personalpolitischen Wünsche seiner Partei und ihrer Ratsfraktion einzugehen, wenn er sie nicht verärgern will. Die von der Süddeutschen Ratsverfassung gesetzten Spielregeln sind also so beschaffen, daß sie parteipolitische Ämterpatronage tendenziell abblocken und bestrafen. Nach der Norddeutschen Ratsverfassung kann ein Stadtdirektor es sich dagegen umgekehrt kaum leisten, sich den Personalwünschen seiner Partei und Fraktion zu widersetzen.

XIV. Historische Herausforderung

Dieses Beispiel kann man verallgemeinern: Es kommt darauf an, die politischen Spielregeln so zu gestalten, daß es sich für die Akteure lohnt oder daß sie es sich zumindest leisten können, sich gemeinschaftskonform zu verhalten. Unter diesem Aspekt wäre es vielleicht auch aufschlußreich, sich die konstitutionellen Bedingungen anzusehen, die es in den Vereinigten Staaten möglich gemacht haben

— trotz des immensen Querfeuers der Interessenverbände — eine radikale Steuersenkung bei gleichzeitigem radikalem Abbau der Steuervergün-

¹⁰⁾ G. Banner, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1984, S. 364, (369); H.-G. Wehling, Der Bürgermeister und „sein“ Rat, in: Politische Studien, 1984, S. 27 (33).

stigungen, also eine echte Steuerreform, durchzusetzen.

Daß es nicht nur darauf ankommt, die Einstellungen der Menschen zu verändern, sondern auch darauf, die institutionelle Ordnung zu reformieren, hat der Staatsphilosoph Karl Raimund Popper folgendermaßen formuliert: „Die Rechtsordnung kann zu einem mächtigen Instrument für ihre eigene Verteidigung werden. Zudem können wir die öffentliche Meinung beeinflussen und auf einem viel strengeren moralischen Kodex bestehen. All dies können wir tun; es setzt aber die Erkenntnis voraus, daß es . . . unsere Aufgabe ist und wir nicht darauf warten dürfen, daß auf wunderbare Weise von selbst eine neue Welt geschaffen werde.“¹¹⁾

Mitte der siebziger Jahre gab es in der Bundesrepublik Deutschland eine Enquête-Kommission Verfassungsreform. Sie drang jedoch nicht zum Kern der Problematik vor. Die zentralen, hier angesprochenen Fragestellungen wurden von der Kommission noch nicht in den Blick genommen. Heute ist es an der Zeit, diese Probleme gezielt zu thematisieren. Ihr energisches Anpacken könnte sich sogar als Überlebensfrage für unsere rechts- und sozialstaat-

liche Demokratie erweisen. Der jetzige Bundespräsident Richard von Weizsäcker hat 1982 die Problematik in bezug auf die Parteien in einer ebenso grundlegenden wie schonungslosen Studie mit dem Titel „Krise und Chance unserer Parteiendemokratie“¹²⁾ herausgestellt. Der Bundespräsident sollte sich nun vielleicht selbst beim Wort nehmen lassen und ein Gremium von unabhängigen und erfahrenen Persönlichkeiten berufen mit dem Auftrag, — ganz im Sinne von Popper — über eine mögliche Neuordnung nachzudenken.

Eine staatliche Ordnung, die es den politischen Akteuren nicht ermöglicht, das Gemeinwohl durchzusetzen, hat auf Dauer keine Zukunft. Mancur Olson hat die Gültigkeit dieser ehernen Wahrheit in seinem 1982 veröffentlichten Buch „Aufstieg und Untergang von Nationen“ über die geschichtlichen Epochen hinweg verfolgt. Hier liegt eine große Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland. Wenn es zutrifft, daß „challenge and response“, Herausforderung und Antwort den Takt der geschichtlichen Entwicklung bestimmen, dürfen wir vielleicht nicht mehr viel länger mit der Entwicklung von Antworten auf diese heutige Herausforderung warten, wenn wir in Freiheit überleben wollen.

¹¹⁾ K. R. Popper. Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Bd. 2. 1980^e. S. 159 f.

¹²⁾ Aus Politik und Zeitgeschichte. B 42/82. S. 3.

Politisch motivierte Gewalt in der modernen Gesellschaft

I. Gewalt und Gewaltmonopol in der Demokratie

Das Spektrum menschlicher Aggressionshandlungen ist breit¹⁾. Nicht daß es Gewalt gibt, kann uns als Thema beschäftigen. Sie ist leider nicht aus der Welt zu schaffen. Die Frage ist, wie man die Gewalt als gesellschaftlich unerwünschte Interaktivität von Menschen vermeidet, bändigt, zivilisiert, eingrenzt, domestiziert. Wie können sich Menschen vor wechselseitiger Anwendung physischer Gewalt schützen?

Die Verhaltensforschung lehrt, daß es biologische wie kulturelle Muster der Aggressionskontrolle gibt. Nicht nur bei den Tieren, auch und gerade bei Menschen stellen Ritualisierungen eine wichtige Aggressionskontrolle dar. Es gibt angeborene wie kulturelle Verhaltensweisen, etwa schlichtende und vermittelnde Interaktionsmuster, die die Aggression unter Kontrolle halten können. Bindungsrituale (bis hin zu geselligen Zusammenkünften) können als Gewaltkontrolle wirken, wie auch Institutionen der Bändigung bzw. der Bindung von Gewalt dienen. Was die politische Gewalt angeht, so brauchen wir nicht lange zu suchen, um jenes Kontrollsystem beim Namen zu nennen, das als zivilisatorische und politisch-kulturelle Leistung ersten Ranges den inneren Frieden in einer Gesellschaft sichert. Es ist die für alle Mitglieder der Gesellschaft verbindliche Rechtsordnung, deren faktische Geltung durch die Staatsmacht garantiert wird.

Dieses System — die Grundlage der politischen Kultur bürgerlicher Freiheit — beruht auf zwei Bedingungen: Einmal darauf, daß ausschließlich dem Staat — der „allgemeinen Macht“ im Sinne von Thomas Hobbes — die Befugnis zur Ausübung physischer Gewaltsamkeit auf seinem Territorium zugesprochen wird, zum anderen darauf, daß die Ausübung dieses Gewaltmonopols nur zulässig ist, wenn und soweit es die an den Menschenrechten und bürgerlichen Freiheiten orientierte Rechtsordnung erlaubt. Voraussetzung für das Funktionieren dieser Gewaltkontrolle ist natürlich, daß das System mit seinen beiden Säulen von den Bürgern der Gesellschaft anerkannt wird. Die Gefahren für unsere politische Kultur, die uns von Jahr zu Jahr mehr bedrücken, beruhen darauf, daß das Verständnis dafür, wie stark die Kultur der Freiheit von

diesen beiden Bedingungen abhängt, weitgehend verloren gegangen ist und Gewalt als soziokulturelles Phänomen auch in unmaskierter Gestalt — also als physische Gewaltsamkeit — mehr und mehr akzeptiert wird.

Beobachtungen, die augenfällig sind, mögen verdeutlichen, wie weit diese Entwicklung im gesellschaftlichen Bewußtsein fortgeschritten ist. Die erste betrifft die Entgrenzung des Gewaltbegriffs. Paradoxerweise geschieht diese im Namen von Demokratie und Selbstbestimmung²⁾. Die höhere Legitimierung, die die Gewalt durch Zauberformeln erfährt, wird deutlich, wenn man — mit Sartre³⁾ oder mit Galtung, also mit der Theorie von der strukturellen Gewalt — unter Gewalt all das versteht, was den Abstand zwischen dem Potentiellen und dem Aktuellen vergrößert oder die Verringerung dieses Abstandes erschwert⁴⁾. Indem man in dieser Weise den Gewaltbegriff ausdehnt, verliert dieser nicht nur seine Konturen; es wird die zivilisatorische Leistung der Domestizierung der Gewalt zugunsten des Kampfes für eine bessere Zukunft aufgegeben, der Gewalttätigkeiten, ja Attentate auf Exponenten politischer und sozialer Ordnungen als Gegen Gewalt rechtfertigen soll.

Womöglich noch schwerer wiegt das zweite Faktum, auf das aufmerksam gemacht werden muß, der Umstand nämlich, daß das Bewußtsein für den Sinn und die Notwendigkeit des staatlichen Gewaltmonopols im Schwinden begriffen ist. So antworteten bei der jüngsten, 1986 veröffentlichten Allensbacher Umfrage⁵⁾ auf die Frage, ob sie grundsätzlich für oder gegen das Gewaltmonopol des Staates seien, 45 Prozent der Bevölkerung über 16 Jahre „dafür“, 44 „dagegen“. Die jungen Leute unter

²⁾ K. D. Bracher, *Geschichte und Gewalt*, Berlin 1981, S. 14.

³⁾ J.-P. Sartre, *Bürgerkrieg in Frankreich?*, in: *Der Intellektuelle und die Revolution*, Neuwied-Berlin 1971, S. 48f.

⁴⁾ J. Galtung, *Gewalt, Frieden und Friedensforschung*, in: *ders., Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung*, Reinbek 1975, S. 9; *ders., Der besondere Beitrag der Friedensforschung zum Studium der Gewalt: Typologien*, in: *Gewalt, Grundlagenforschung in der Diskussion der Gewaltprobleme*, hrsg. von K. Röttgers und H. Saner, Barel-Stuttgart 1978, S. 9ff.

⁵⁾ E. Noelle-Neumann, *Die Volkszählung als Probe auf die Regierbarkeit*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13. Mai 1987, S. 11.

¹⁾ I. Eibl-Eibesfeldt, *Krieg und Frieden aus der Sicht der Verhaltensforschung*, München 1975, S. 95

dreißig waren sogar zu 48 Prozent dagegen, zu 38 Prozent dafür. Rund die Hälfte der Bevölkerung hat also kein Verständnis mehr für die Funktion des Gewaltmonopols. Im Klartext heißt das, daß diesem Teil der Bevölkerung nicht klar ist, was der Sinn des staatlichen Gewaltmonopols ist, nämlich den Bürgern der Republik zu garantieren, daß auf ihrem Territorium das Recht und nicht die Gewalt herrscht; ja mehr noch: Sie sind — wenigstens nach ihren Antworten bei der Umfrage — nicht bereit, den fundamentalen Unterschied zwischen legaler und illegaler Gewalt zu akzeptieren.

Es fällt nicht schwer, die Gründe für diese Einstellung auszumachen. Ohne Frage steht die Ablehnung des staatlichen Gewaltmonopols durch nahezu die Hälfte der Bevölkerung im Zusammenhang mit der ausgeprägten Distanz zur institutionalisierten Staatlichkeit, die für die Gegenwart charakteristisch ist. Man wird diesen Befund aber auch mit dem Wertewandlungsschub in Verbindung zu bringen haben, der der Selbstentfaltung des einzelnen hohen Rang beimißt⁶⁾. Offenbar — man zögert es auszusprechen — wird auch die Chance, Gewalt ausüben zu können, zum bürgerlichen Freiheitsanspruch gerechnet, ganz so wie es jene Bürgerin tat, die im Südwestfunk zur Frage der Sitzblockaden allen Ernstes bemerkte, zur freiheitlichen Demokratie müsse es gehören, daß sich jeder dort hinsetzen dürfe, wo er wolle. Erinnert man sich, wie stark noch in den siebziger Jahren — also zur Zeit der Aktionen der RAF — die Ablehnung war, die der Gewalt entgegengebracht wurde, so dürfte auch derjenige, der demoskopische Umfragen nicht überbewertet, allen Anlaß haben, sich die Frage zu stellen, wie es zu diesem Einstellungswandel kommen konnte. Offensichtlich ist nicht nur der damals befürchtete Prozeß der Gewöhnung an Gewalt inzwischen eingetreten. Die Hemmschwelle gegenüber der Ausübung von Gewalt ist niedriger geworden, und in einem Klima übersteigter Ängste erscheint dann die Gewalttätigkeit als vergleichsweise harmlos gegenüber der vorgestellten Katastrophe, wenn nicht sogar als — vermeintlich — letzter Ausweg.

Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang auch die Umfunktionalisierung des Widerstandsbegriffes⁷⁾. Ursprünglich war die Rechtfertigung von Gewalt als Recht zum Widerstand auf die Unrechtsherrschaft von Tyrannen bezogen. Inzwischen wird sie aus diesem Kontext herausgelöst und auf alle politischen Ordnungen, auch auf liberal-rechtsstaatliche Demokratien ausgedehnt mit der Folge, daß mit dem Motto „Wo Recht Unrecht ist, wird Widerstand zur

Pflicht“ zum Boykott sogar gegen einwandfrei verfassungsmäßig zustande gekommene und auch inhaltlich wiederholt auf ihre Verfassungsmäßigkeit abgeklopfte Gesetze aufgerufen wird. Demonstrative Rechtsverletzungen — das kommt hinzu — werden in Gestalt des sogenannten zivilen Ungehorsams⁸⁾ als legitimes Mittel der politischen Auseinandersetzung propagiert, obwohl Recht und Verfassung den politischen Konflikt als Meinungskampf definieren, der in dem von Verfassung und Recht vorgegebenen Rahmen mit Argumenten und Stimmzetteln ausgetragen werden soll.

Nicht nur das Tolerieren oder Hinnehmen von Gewalttätigkeit, auch die Duldung vorsätzlicher Rechtsverletzungen schwächt die faktische Geltung des Rechts — mit allen Konsequenzen, die sich aus der partiellen Aufhebung seines Verbindlichkeitsanspruchs ergeben. Sowohl der Respekt vor der Verfassung und dem Recht als auch die politische Vernunft schließen aus, im zivilen Ungehorsam gleichsam ein Ventil zu sehen, das man öffnen muß, um Gewaltsamkeit vorzubeugen. Zudem unterliegen diese Öffnungen der Tendenz — und dafür gibt es empirische Belege gerade auch aus der Geschichte des zivilen Ungehorsams —, die Grenzen zu verlassen, in denen man sie kanalisieren will. Man braucht dabei nicht einmal auf die Erkenntnisse der Kollektivpsychologie zurückzugreifen. Da demonstrative Aktionen bei häufigem Auftreten ihren Aufmerksamkeitswert verlieren, zwingen schon die Aufmerksamkeitsregeln, denen die Medien gehorchen, die Akteure zur Eskalation. Letztlich ist in der reizüberfluteten Mediengesellschaft nur Gewalt stets „fit to print“. Nehmen wir die eigentümliche Faszination hinzu, die Gewalt auf Intellektuelle auszuüben pflegt, so ist vorauszusehen, daß der weiteren Boulevardisierung der Politik auch deren weitere Brutalisierung nahezu zwangsläufig folgen wird, so ehrenwert auch Person und Motive der Befürworter des zivilen Ungehorsams sein mögen, wenn sie auf den Symbolcharakter der Rechtsverletzung, die Kommunikationsschwächen des Protests und die partizipatorischen Defizite des Parteienstaates hinweisen.

Freilich ist die Verantwortung für diese Entwicklung nicht nur denen anzulasten, die sie gewollt haben. Gefördert wurde sie auch ungewollt, vielleicht sogar unbewußt von den Funktionsebenen in Politik, Verwaltung und Justiz. Aggressives Verhalten folgt der altbekannten Regel, daß am Erfolg gelernt wird. Erfahren aggressive Verhaltensweisen keine negative Reaktion, sondern positive Verstärkungen, wozu auch das Ausbleiben von erwarteten unangenehmen Sanktionen gehört, so nehmen aggressive Verhaltensweisen zu, und zwar an Häufigkeit wie an Intensität. Daß oftmals zwischen Ge-

⁶⁾ Dazu H. Klages, Wertorientierungen im Wandel, Frankfurt-New York 1984, S. 27 ff., 52 ff.; zur Verbindung von mißtrauischer Aktivität und Selbstverwirklichung vgl. H. Oberreuter, Recht und Politik, 1987, S. 62 ff.

⁷⁾ Vgl. R. Wassermann, Recht, Gewalt, Widerstand, Berlin 1985, S. 101 ff.

⁸⁾ Vgl. R. Wassermann, Die Zuschauerdemokratie, Düsseldorf 1986, S. 74 ff.

waltfreien und Gewalttätern kein deutlicher Trennungsstrich gezogen wird, fördert Solidarisierungen. Die Besetzung von Gebäuden ist, so wenig sie geduldet werden kann, nicht dasselbe wie Brandstiftung und Mordanschlag. Noch bedenklicher ist die Unfähigkeit, Gewalttäter dingfest zu machen und zu verurteilen. Dieser Sachverhalt erlaubt es mobilen „Chaoten“, die Torte der Zerstörung zu wechseln und ihre Aktionen sogar vorher anzukündigen. Die Beschönigungen, mit denen nach den Ausschreitungen aufgewartet wird, zeigen, wie sehr man sich auch in den Spitzen des Staates mit den Ausschreitungen abfindet und den damit verbundenen Vertrauensverlust in Kauf nimmt. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist kein Tätigkeitsverbot für die Polizei, scheint aber oft so verstanden zu werden. Indem die Staatsgewalt vor Gewalttätigkeiten zurückweicht, erhöht sie die Macht der Gewalttätigen und frustriert diejenigen, die das staatliche Gewaltmonopol bejahen.

Hier werden auch Erfahrungen der Geschichte in den Wind geschlagen, die besagen, daß „jeder Machtverlust der Gewalt Tür und Tor öffnet“⁹⁾. Aus den Erfahrungen der Weimarer Demokratie wissen wir, wie verhängnisvoll ein politisches Vakuum sich auswirken kann. Ein rechtliches Machtvakuum wirkt sich kaum weniger zerstörerisch aus. Eine Rechtsordnung, die nicht befolgt wird, befindet sich im Stadium des Verfalls, auch wenn sie auf dem Papier noch fortbesteht.

Nicht überflüssig ist allerdings die Feststellung, daß auch der Staatsapparat zur Eskalation der Gewalt beitragen kann. Insbesondere Autoritätsstrapazierungen und exzessives Eingreifen der Polizei, wie es immer wieder zu beobachten ist, führen leicht zu einer Spirale der Gewaltsamkeit, der dann kaum noch zu entrinnen ist. Wenn sich auf der einen Seite Demonstranten mit Wurfgeschossen und auf der anderen Seite Polizeibeamte mit Schlagstöcken und Wasserwerfern Auge in Auge gegenüberstehen, genügt oft ein Funke, um das Pulverfaß zu entzünden, was zur Explosion führt. Ist aber erst einmal jemand verletzt, dann lehrt schon die Kollektivpsychologie, wie schnell sich daraus in Verbindung mit den aufgeregten Aggressionen gewaltsame Auseinandersetzungen entwickeln. Namen wie Brokdorf, Startbahn West, Wackersdorf haben auch unter diesem Aspekt exemplarischen Rang.

In seiner Nüchternheit gibt dieser Befund weder Anlaß zur Hysterie noch zur Verharmlosung oder Verdrängung. Als 1974 Kammergerichtspräsident von Drenkmann von Terroristen ermordet, 1975 der Berliner Abgeordnete Lorenz entführt, 1976 die Deutsche Botschaft in Stockholm überfallen, 1977 Generalbundesanwalt Buback und der Bankier Ponto umgebracht wurden, glaubten die sozial-

liberale Koalition und die damalige Opposition gleichermaßen, der terroristischen Aktivität durch die Verschärfung und Erweiterung der Strafgesetze ein Ende machen zu können. Da die Angst, die Terror erzeugt, die Bereitschaft erhöht, Freiheitsrechte gegen vermeintliche Sicherheit einzutauschen, wetteiferten sie, durch beschwichtigende Gesetzgebung den Anschein zu erwecken, es werde von Staats wegen etwas zur Erhöhung der Sicherheit getan¹⁰⁾. Es bedurfte damals eines enormen publizistisch-politischen Einsatzes, um zu verhindern, daß der Gesetzgeber den Rechtsstaat in einer Weise verteidigte, die die Grundlagen dessen, was geschützt werden sollte, preisgab.

Diese Gefahr ist auch heute akut. Man könnte von der Eigengesetzlichkeit eines sozialpsychologischen Vorgangs sprechen. Werden Anschläge bekannt oder empörend Gewalttätigkeiten und Krawalle die Bevölkerung oder die öffentliche Meinung, besteht die gleichsam natürliche Reaktion politischer Instanzen darin, nach neuen Strafgesetzen zu rufen. Für die Regierenden ist die Versuchung, in diesen Chorus einzustimmen, schon deshalb groß, weil sie ihnen das Eingeständnis der Hilflosigkeit erspart und von dem wirklichen Geschehen zugunsten von Auseinandersetzungen mit hypothetischen Argumenten ablenkt. Freilich hat diese Affektgesetzgebung meist nur symbolischen Charakter. Effektives geschieht durch sie nur selten, weil sie nicht die Ursachen der Gewalt, sondern nur deren Symptome in den Blick nimmt. Gleichwohl hat diese Art von Gesetzgebung an Beliebtheit sogar noch gewonnen. Sie erweckt den Anschein von Tätigkeit, ohne Problemen ernsthaft zu Leibe zu gehen.

Montesquieu soll gesagt haben: Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu erlassen, ist es nötig, kein Gesetz zu erlassen. Politiker jeder Couleur — mit den jeweiligen Bundesjustizministern an der Spitze — werden bei uns nicht müde, die zunehmende Gesetzesproduktion zu beklagen und in Vorträgen und auf Tagungen¹¹⁾ vor dem Überhandnehmen der Gesetzesflut zu warnen. In ihrer parlamentarischen Arbeit oder in ihren Ministerien vergessen sie jedoch ihre guten Vorsätze ebenso schnell wie die Weisheit Montesquieus, so daß es an der Zeit erscheint, die Wissenschaft für das grassierende Phänomen symbolischer Gesetzgebung zu interessieren.

Nicht weniger bedenklich ist andererseits die Tendenz, politisch motivierte Gewalttätigkeiten zu ba-

¹⁰⁾ R. Wassermann, Sicherung oder Aushöhlung des Rechtsstaats?, in: ders. (Hrsg.), Terrorismus contra Rechtsstaat, Darmstadt-Neuwied 1976, S. 125 ff.

¹¹⁾ Vgl. zum Forum des Bundesjustizministers „Mehr Recht durch weniger Gesetze“ am 3. Juli 1986 in Bonn die gleichnamige Veröffentlichung in der Reihe „Rechtstatsachenforschung“, Bonn 1987.

⁹⁾ H. Arendt, Macht und Gewalt, München 1970, S. 86.

gatellisieren und zur Normalität des politischen Lebens in liberalen Gesellschaften zu rechnen. Wenn sich im Anschluß an Demonstrationen angestaute Emotionen (oder vulgärer Vandalismus) in der Zerstörung von öffentlichen Einrichtungen, im Zerschlagen von Schaufensterscheiben und im Plündern von Geschäften entladen, regt das kaum noch jemanden auf. Gleichgültigkeit herrscht auch gegenüber den Anschlägen auf militärische Einrichtungen, insbesondere, wenn sie den amerikanischen Streitkräften gelten. Selbst über Attentate gegen Personen wird zunehmend mit Achselzucken hinweggegangen. Ich erinnere nur an die Attentate auf Manager der Wirtschaft, aber auch an den kürzlichen Anschlag gegen einen Richter des Bundesverwaltungsgerichts, dessen Behandlung in manchen Organen der öffentlichen Meinung den Eindruck erwecken konnte, als sei dies das normale Berufsrisiko eines Richters, der mit Asylverfahren befaßt ist. Echte Betroffenheit und übergreifende Anteilnahme regten sich im Medienzentrum Bonn in letzter Zeit lediglich anlässlich eines Mordes in Bonn, dem ein Ministerialbeamter aus der nächsten Umgebung des Bundesaußenministers zum Opfer fiel. Jene oben skizzierte, in Umfragen ermittelte Einstellung, die dem Staat das Gewaltmonopol bestreitet und die Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung zunehmend toleriert, zeigt sich hier in ihrer faktischen Konsequenz.

Verglichen mit dem Libanon und anderen Ländern des Nahen Ostens ist die Bundesrepublik ohne Frage eine Oase des Friedens. Da Emotionen schlechte Ratgeber sind, ist es auch zu begrüßen, wenn auf die Statistik hingewiesen wird und Vergleiche mit den Ländern Westeuropas gezogen werden, bei denen die Bundesrepublik Deutschland gut abschneidet. Wer könnte auch bestreiten, daß der Straßenverkehr Jahr um Jahr weit mehr Opfer fordert als die politische Gewalttätigkeit. Jeder aus politischen Motiven Ermordete oder Verletzte ist jedoch ein Ermordeter und ein Verletzter zuviel.

Zudem steht unsere politische Kultur auf dem Spiel. Deren notwendige Grundlagen sind die bürgerlichen Freiheiten. Wir müssen diese sowohl gegen Übergriffe des Staates als auch gegen die Macht gesellschaftlicher Gruppen und ebenso gegen die Aggression von Überzeugungstätern verteidigen.

II. Maßnahmen gegen die Gewalt

Dieser Beitrag hat nicht die Aufgabe, im einzelnen aufzuzeigen, welche Wege man gehen muß, wenn man den politisch motivierten Gewalttätigkeiten ernsthaft entgegenzutreten will. Zudem ist die zu entwickelnde Strategie keineswegs einfach, sondern komplex. Einige Fingerzeige können jedoch gege-

Eine rechtsstaatlich-demokratische Ordnung ist keine konfliktfreie Ordnung.

Während Diktaturen dahin tendieren, Konflikte zu unterdrücken, herrscht in freiheitlichen Ordnungen die Vorstellung, daß Widersprüche und Gegensätze, die mit Gewalt niedergehalten werden, nicht etwa verschwinden, sondern an potentieller Virulenz zunehmen. Konflikte sollen daher nicht unterdrückt, sondern durch Regeln kanalisiert und in den Dienst einer allmählichen Entwicklung gestellt werden.

Gerade der politische Streit bedarf der Regeln, die das Erlaubte vom Unerlaubten trennen, der Prozeduren und Institutionen, die den Rahmen setzen, in dem sich die politische Auseinandersetzung entfaltet. Regeln und Rahmen sind änderungsfähig. Das Ensemble von Wertorientierungen, das wir politische Kultur nennen, ist nichts ein für allemal Feststehendes, sondern dem Wandel unterworfen. Ändern sich die Anschauungen, so taucht die Frage der Änderung des rechtlichen und institutionellen Gefüges auf. Insofern gehören Reform und Weiterentwicklung zum Lebensgesetz der rechtsstaatlich-liberalen Demokratie. Der Streit, der Wesenselement der Demokratie ist, ist jedoch kein Kampf der Fäuste und der Waffen, sondern die friedliche Konkurrenz der Argumente und Meinungen, der auf der Grundlage der Verfassung und im Rahmen der Rechtsordnung ausgetragen werden muß.

Nach diesen Grundsätzen und keineswegs anders soll der Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland verlaufen. Rechtsverletzungen und Gewalttätigkeiten, die aus politischer Überzeugung begangen werden, bereichern die politische Kultur der Bundesrepublik nicht, sondern schaden ihr. Es ist mehr als bedauerlich, daß es bisher nicht möglich gewesen ist, zwischen den die Bundesrepublik behandelnden und ihre Ordnung tragenden politischen Kräften und Personen eine Übereinstimmung darüber herbeizuführen, wie eine Strategie der Gewaltverhinderung und der Gewaltverminderung beschaffen sein muß, die sich nicht die Schwächung, sondern die Stärkung und Erneuerung der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland zum Ziele setzt.

ben werden, aus denen sich erkennen läßt, von welchen Grundlinien die Strategie ausgehen müßte.

Friedrich Hacker hat in seinem Buch über „Aggression“, das seit 1985 in neuer Fassung vorliegt, bemerkenswerte Feststellungen zum „Credo der Ge-

walt“ getroffen, die es wert sind, in die Erinnerung zurückgerufen zu werden. „Gewalt“, so schreibt er¹²⁾, „ist verwerfenswert aus moralischen Gründen. Sie bedroht, schädigt und zerstört den Mitmenschen, der grundsätzlich dieselben Merkmale aufweist wie wir selbst und daher prinzipiell dieselben Rechte besitzt. Wir begeben uns des eigenen Anspruchs auf menschliche Solidarität, wenn wir ihn im Mitmenschen verletzen. Gewalt reduziert den Mitmenschen zum Objekt und Mittel, beleidigt und erniedrigt ihn und bewirkt über die verschiedenen Formen der Dehumanisierung schließlich seine irreversible Verdinglichung und Vernichtung. Gewalt macht ihn schließlich zum Ding des Leichnams. Gewaltanwendung ist auf lange Sicht eine elende Strategie, da sie durch ihre Anfangserfolge der aufrüttelnden Aufmerksamkeitserregung und der Schaffung von Öffentlichkeit zur Wiederholung verführt, abstumpft und Gegengewalt, Gewalteskalation sowie allgemeine Brutalisierung hervorruft. Der gelungene erste Akt ist nicht das ganze Stück. Die Behauptung, daß Gewalt die Wunden heile, die sie schlägt, ist blanker Unsinn. Das Gegenteil ist richtig. Gewalt kann nicht im ewigen Wiederholungszwang erfolgreich durch Gewalt bezwungen werden, sondern nur durch Erkenntnis und Kenntnis der gewalthervorbringenden Umstände und Bedingungen — und deren Verhinderung.“

Nimmt man diese Erkenntnisse zum Ausgangspunkt, so dürfte klar sein, daß die Konfliktregelung, die das Recht zur Bindung und Verhinderung von Gewalt vornimmt, gegen Widerstrebende behauptet und durchgesetzt werden muß, allerdings nicht in einer blindwütigen Weise, die das, was geschützt und bewahrt werden soll, eher zerstört als sichert und damit die Bürger dem Rechtsstaat entfremdet. Die bürgerlichen Freiheiten sind die notwendigen Grundlagen unserer politischen Ordnung und daher strikt zu respektieren.

Die Vorverlegung der polizeilichen Sicherheitslinien, wie sie so manchem Sicherheitskonzept zugrunde liegt, ist daher nicht nur unter dem Aspekt des Datenschutzes fragwürdig, sondern prinzipiell. Polizei wie Justiz legitimieren sich ausschließlich durch das Recht. Nach wie vor muß davor gewarnt werden, die vermeintliche Staatsräson über die allgemeinverbindliche Rechtsordnung zu stellen. Das Vertrauen in die Institutionen hängt von der Glaubwürdigkeit derer ab, die sie repräsentieren und leiten. Der Mißbrauch von Befugnissen (siehe die Affäre in Schleswig-Holstein) führt zu Vertrauensverlusten für die Institutionen, woraus leicht die Zunahme von Gewaltbereitschaft resultiert.

Ein Vakuum besteht namentlich unter Jugendlichen in bezug auf eine sinnvolle Lebensführung, die

an übergreifenden Werten und Zielen orientiert ist. Mit dem Rückgang von Bindungen ist die Dominanz der Selbstentfaltungswerte gekoppelt, die in Frustration mündet, weil die Gesellschaft nur wenig ein befriedigendes Maß an Selbstverwirklichung zu bieten vermag. Zudem werden Ängste nicht nur artikuliert, sondern laufend geschürt, während nur wenig geschieht, um zu verantwortlichem Handeln zu ermutigen. Die gesellschaftlichen Tendenzen, deren prononcierter Ausdruck das Fernsehen ist, fördern vielmehr passives Verhalten und Zuschauermentalität. Sinn-Vakuum und Langeweile auf der einen, Angst- und Ohnmachtsgefühle auf der anderen Seite bilden aber ein hochexplosives Gemisch, das sich in Aggressivität und Zerstörung entladen kann und entlädt.

Des weiteren ist ein Abbau der übergroßen Ängste erforderlich, die in keinem anderen europäischen Land so exaltiert auftreten wie in der Bundesrepublik Deutschland und die Motivation für Hoffnungslosigkeit, Rechtsbrüche und Terror liefern. Es geht um die Stärkung der Fähigkeit, den technisch-ökologischen Fortschritt in geistig-moralischer Hinsicht zu bewältigen, anstatt irrational-politischen Radikallösungen zu verfallen.

Was soll man von jenen Erziehern und (geheimen) Miterziehern der Nation halten, die nun schon seit Jahrzehnten nicht müde werden, apokalyptische Untergangsvisionen auszumalen und Hoffnungslosigkeit zu predigen, obwohl doch alles darauf ankommt, den Lebens- und Behauptungswillen der Menschen zu stärken, damit sie der schrecklichen Bedrohungen Herr werden? Wie tief die Verzweiflung geht, konnte man Anfang September dieses Jahres auf der Festveranstaltung der Evangelischen Akademie Nordelbien in Bad Segeberg bemerken, als Ehepaare unumwunden erklärten, sie könnten es angesichts der drohenden Katastrophen nicht verantworten, Kinder in die Welt zu setzen. Und immer wieder wird berichtet, daß Jugendliche sich das Leben nehmen, weil sie der Verzweiflung nicht mehr Herr werden. Wohl jeder kennt aus seinem Bekanntenkreis solche tragischen Fälle. Eine Endzeitstimmung wird verbreitet, die keine Hoffnung läßt. Was wir auf diese Weise den Generationen, die uns folgen, antun, ist nichts anderes als ein Skandal, der um so größer ist, als die Katastrophe mit hohem moralischen Anspruch verkündet wird.

Ein Reservoir von Sympathisanten für politische Protestgewalt bilden jene Jugendlichen, denen man vorgegaukelt hat, höhere Bildung würde ihnen ein höheres Maß an Selbstverwirklichung ermöglichen, die aber nun erfahren müssen, daß die beati possidentes zwar imstande sind, ihr eigenes Einkommen zu erhöhen, aber nicht, Wirksames zur Verminderung der Arbeitslosigkeit zu tun. Diese Jugendlichen sehen einerseits, wie glanzvoll das Showgeschäft der Politik verläuft, andererseits aber auch,

¹²⁾ F. Hacker, Aggression, Die Brutalisierung unserer Welt, Düsseldorf 1985, S. 170f.

daß dessen Akteure nicht die Kraft finden, der Arbeitslosigkeit zu Leibe zu gehen. Die Indolenz, mit der man nun schon seit einem Jahrzehnt zusieht, wie sich bei jungen Menschen Enttäuschung auf Enttäuschung häuft, ist erschreckend.

Dringend notwendig ist ein Abbau des Mißtrauens gegenüber der institutionalisierten Staatlichkeit. Das setzt sowohl die Wiedergewinnung der Glaubwürdigkeit durch die Institutionen und ihre Repräsentanten voraus als auch die Prüfung, ob die bestehenden Institutionen und Verfahren noch imstande sind, den Kommunikations- und Partizipationsbedürfnissen von Menschen Rechnung zu tragen, die seit vier Jahrzehnten zu Mündigkeit und politischer Beteiligung aufgerufen worden sind. In einer Gesellschaft, die durch Pluralität der Werte gekennzeichnet wird, kommt es für die Herstellung von Legitimation wie für das Gelingen von Integration entscheidend auf das Funktionieren der demokratischen Institutionen sowie darauf an, daß sich der Bürger in diesen wiedererkennt¹³⁾. Daran aber hapert es.

Ferner ist ein strengeres Rechts- und Verfassungsbewußtsein nötig, das Bewußtsein dafür, welch kostbares Gut ein Rechtsstaat ist, der einerseits nicht vor der Gewalt zurückweicht, sich aber andererseits auch streng an das Recht hält und damit überzeugend demonstriert, daß und wie man der Brutalisierung der Gesellschaft begegnen kann. Die Ausstattung des Vermummungsverbot mit einer Strafdrohung ist schon deshalb des Nachdenkens wert, weil die Vermummung den gewalttätigen Demonstranten das Gefühl der Unverantwortlichkeit gibt und wir allen Anlaß haben, eine Demonstrationenkultur zu schaffen, die dem Sinn des Demonstrationsrechtes gerecht wird, statt diesen zu pervertieren. Unerläßlich ist in diesem Zusammenhang auch eine Neudefinition der Bildungsarbeit, die an der Festigung des Rechtsethos mitarbeiten sollte, statt ein gelassener Beobachter jener vermeintlichen Spirale zu sein, in der sich die legitimierte Staatsgewalt und die illegale Gewalt von Gruppen und Individuen bis zur Eskalation hinaufwinden. Der Zweck heiligt nicht die Mittel; vielmehr können die Mittel den Zweck entheiligen¹⁴⁾.

Nicht zu vergessen ist eine Aufgabe, auf die Sozialpsychologen zu Recht die Aufmerksamkeit lenken: der Abbau innerstaatlicher Feindbilder. Manche Feindbilder — etwa das des Antikommunismus — haben in den letzten Jahren ihre Bedeutung verloren. Die SPD zum Beispiel hat es — in den Beratungen ihrer Grundsatzkommission mit dem Institut für Gesellschaftswissenschaft beim ZK der SED — sogar fertiggebracht, den Kommunisten zu verzeihen, was diese ihr in der Weimarer Republik

und nach 1945 in der heutigen DDR angetan haben. Immer noch sieht sich jedoch derjenige enttäuscht, der hoffte, die Akteure des parteipolitischen Machtkampfes in der Bundesrepublik würden auch die Feindbilder begraben, mit denen sie untereinander ihre Auseinandersetzungen führen. Nicht nur in den Schlammschlachten, in die unsere Wahlkämpfe regelmäßig münden, stehen Feindbilder zu erschreckender Größe auf. Auch das politische Alltagsleben kommt noch immer nicht ohne ihre Beschwörung aus. Ein Unterschied zwischen heute und früher besteht allein darin, daß an die Stelle des Antikommunismus der Antiamerikanismus getreten ist. Heute kann zwar der Generalsekretär und Staatsratsvorsitzende der DDR die Bundesrepublik Deutschland besuchen, ohne Schmähungen, Beschimpfungen oder Bedrohungen durch gewalttätige Demonstranten ausgesetzt zu sein. Dafür wendet sich das Potential ideologisch stimulierter Gewalt nun gegen den amerikanischen Präsidenten Reagan, der selbst in Berlin durch enorme Sicherungsmaßnahmen vor Aggressionen geschützt werden mußte.

Entgegengewirkt werden muß schließlich auch der Neigung politisch agierender Gruppen, ihre eigenen Auffassungen absolut zu setzen und den Auffassungen anderer die Berechtigung abzuspochen. Wer glaubt im Besitz alleinseligmachender Wahrheiten zu sein, verfällt leicht dem missionarischen Drang, andere zu seinen Ansichten bekehren zu müssen, und das notfalls mit Gewalt. Die „Versuchung zum Absoluten“ (Hagen Schulze) fördert mithin Aggressivität, während umgekehrt Toleranz Frieden stiftet. Namentlich pazifistischen Gruppen und Bewegungen steht Intoleranz schlecht zu Gesicht, noch weniger die Militanz, mit der sie glauben, für den Frieden agieren zu müssen.

Toleranz ist kein freundliches Hinnehmen der Meinungen anderer, keine Weichherzigkeit, keine routinemäßige Milde. Richtig verstanden, schließt sie das Bekenntnis nicht aus, wohl aber jene Auffassung, wonach das Wesen des Politischen in der Freund-Feind-Situation besteht. Nichts ist falscher als diese vom pränazistischen Staatsrechtslehrer Carl Schmitt verkündete Lehre, die heute von so vielen Adepten wiederholt und leider auch nachgelebt wird. Das eigentliche Wesen des Politischen ist nicht in der Entgegensetzung von Freund und Feind, in der Machterhaltung oder im Machterwerb um jeden Preis zu sehen, sondern in der Herstellung und Wahrung des Friedens¹⁵⁾.

Kein Geringerer als John Locke wußte das, als er 1685 in seinem berühmten „Brief über die Toleranz“ die Folgerung aus einem jahrzehntelangen

¹³⁾ Vgl. R. Wassermann (Anm. 8), S. 83 ff und 165 ff.

¹⁴⁾ Vgl. ebda., S. 25. Ähnlich H. Arendt (Anm. 9), S. 8.

¹⁵⁾ Vgl. F. Werner, Recht und Toleranz, in: ders., Recht und Gericht in unserer Zeit, Reden, Vorträge, Aufsätze 1948—1969, hrsg. von K. H. Bettermann und C. H. Uhle, Berlin-New York 1971, S. 426.

Bürgerkrieg zog. Der Toleranzgedanke diente damals zur Befriedung gewalttätiger konfessioneller Auseinandersetzungen. Heute — in einer offenen Gesellschaft, die durch mannigfache Gegensätze und miteinander konkurrierende Weltanschauungen charakterisiert wird — brauchen wir den Gedanken der Toleranz als politischen Ordnungsfaktor, um Politik zu zähmen und Radikalität und Gewalt zu verhindern, kurz: die politischen Auseinandersetzungen erträglich zu machen. Eine der bedrückendsten Erscheinungen der Gegenwart ist die intolerante Selbstgerechtigkeit, mit der auf der politischen Bühne vom jeweils anderen Toleranz gefordert, aber nicht selbst geübt wird. Der innere Friede erfordert indessen wechselseitige Toleranz, und es gibt zu denken, daß es in den 40 Jahren, in denen in

der Bundesrepublik Deutschland zur Demokratie hin hätte erzogen werden können, nicht gelungen ist, dieses Ziel auch nur annäherungsweise zu erreichen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Wir brauchen eine Kultur der politischen Auseinandersetzung, also eine politische „Streitkultur“, deren Grundlage die Toleranz und die Anerkennung der Rechtsordnung sind. Es ist kein „Distanzierungsritual“, wie ein Teil der GRÜNEN meint, sondern die unerläßliche Voraussetzung für den zivilisierten Umgang zwischen Menschen in einer Gesellschaft, wenn man darauf besteht, daß der Rechtsstaat zur Gänze anerkannt wird (und nicht nur insoweit, als er einem Rechte und Ansprüche gibt).

III. Politische Kultur und die Lösung innerstaatlicher Konflikte

Es sind also Versäumnisse festzustellen, die wir uns in der Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Gewalt haben zuschulden kommen lassen und die wir wettmachen müssen, wenn wir diesem mit Aussicht auf Erfolg entgegentreten wollen. Das jedenfalls steht fest: Durch weiteres Zuwarten, unterbrochen von gelegentlichem Lamento, wird sich das Problem der illegalen Gewaltausübung in unserer Gesellschaft nicht lösen lassen. Warum haben wir bisher so wenig getan, warum zögert man noch immer, sich zu der hier in ihren Grundzügen skizzierten Strategie aufzuraffen?

Hier muß auf die Diskrepanz aufmerksam gemacht werden, die zwischen den Anstrengungen besteht, die zur Erhaltung des Friedens zwischen den Staaten, und denen, die zur Bewahrung des inneren Friedens innerhalb des staatlichen Territoriums unternommen werden. Es wird viel für den Weltfrieden getan, aber zu wenig, um eine Kultur der friedlichen Austragung innerstaatlicher Konflikte zu entwickeln, die Gewalttätigkeit ächtet und das Recht als Alternative zur Gewalt respektiert und durchsetzt.

Diese Diskrepanz hat ihren Grund in der unterschiedlichen Haltung, die mächtige Teile der öffentlichen Meinung zu den beiden Komplexen einnehmen. Der bundesrepublikanische Staat ist in seiner Aktionsfähigkeit davon abhängig, ob er den Rückenwind der öffentlichen Meinung hinter sich weiß oder nicht. Bloße Zuschauer, die unbewegt oder desinteressiert Ausschreitungen zur Kenntnis nehmen, sind in Wirklichkeit, wenn auch ungewollt, die heimlichen Verbündeten der militanten Gruppen. Erst dann, wenn sich die Öffentlichkeit und Bevölkerung der von der politisch motivierten Gewalttätigkeit ausgehenden Gefahren stärker bewußt werden, als dies heute der Fall ist, wächst der

politische Wille, Effektives zur Eindämmung der Gewalt zu tun.

Das Schlüsselpromblem, das vor allen anderen zu lösen ist, weil es weitere Schritte in der richtigen Richtung nach sich zieht, besteht somit darin, eine geistige Atmosphäre zu schaffen, die der Ausbreitung von Gewalt abträglich ist. Nicht nur die Stadtguerilla des politischen Terrorismus, die Gewalttätigkeit überhaupt braucht die sie tolerierende oder ihr gar freundlich gesinnte Umgebung wie der Fisch das Wasser. Wo kein Wasser ist, gibt es auch keine Fische. Es muß daher alles getan werden, Öffentlichkeit und Bevölkerung davon zu überzeugen, daß Gewalttätigkeit in einer liberaldemokratischen Ordnung weder zu heroisieren noch ideologisch oder politisch zu rechtfertigen ist, sondern ohne Wenn und Aber geächtet werden muß. Die entscheidende Voraussetzung zur wirksamen Bekämpfung politisch motivierter Gewalttätigkeit wäre dann geschaffen. Freilich sind wir heute davon noch weit entfernt. Wie weit, das haben gerade jetzt die vielerorts wohlwollend aufgenommenen Versuche gezeigt, die Angehörigen der RAF und der anderen Terrororganisationen zehn Jahre nach der Ermordung von Arbeitgeberpräsident Schleyer und dem Freitod der Terroristen Baader, Raspe und Ensslin zu Idealisten hochzustilisieren, deren unbarmherzige Verfolgung durch einen rachedurstigen Staat (so die Bundestagsabgeordnete Ditfurth) für die Entstehung der zweiten Terroristengeneration ursächlich gewesen sei. Legendenbildungen dieser Art stellen die historische Wahrheit auf den Kopf; sie machen auch deutlich, wie hartnäckig und unverdrossen nach wie vor an der Heroisierung von Attentätern gearbeitet wird, die Tod und Elend über Mitmenschen gebracht haben. Die Mythenbildung ist in vollem Gange. Es ist daher wohl realistisch, sich auf die Fortdauer politischer Gewaltsamkeit einzurichten.

IV. Gesprächsbereitschaft, Toleranz und Versöhnung

Eine andere Frage ist, ob und wie den inhaftierten Terroristen der Rückweg in die Gesellschaft erleichtert werden kann. Diese Frage hat an Aktualität gewonnen, nachdem die Bundestagsabgeordnete Antje Vollmer, die bereits 1986 mit einer ähnlichen Initiative hervorgetreten war, zusammen mit ihrer Kollegin Christa Nickels im Oktober 1987 an die Bundesregierung eine Große Anfrage über das Verhalten des Staates gegenüber Terroristen gerichtet hat. Das Stichwort dieser Bestrebungen lautet „Versöhnung“; sie ist mit der Erinnerung an die Ereignisse im Jahre 1977 verbunden, für die von interessierter Seite der Begriff „Deutscher Herbst“ geprägt wird. Gefordert wird eine versöhnliche Einstellung des Staates gegenüber denjenigen, die ihm den Kampf nicht mit freiheitlichen Mitteln, sondern mit Attentaten angesagt und Menschen umgebracht hatten, weil sie glaubten, auf diese Weise ihre politischen Ziele fördern zu können. Konkret geht es darum, ob die rechtskräftig verurteilten Angehörigen terroristischer Vereinigungen vorzeitig die Freiheit wieder erlangen sollen. Die Frage wird betont unter dem Gesichtspunkt christlicher Ethik gestellt, aber gleichzeitig als ein Politikum gewertet, auf das die öffentliche Aufmerksamkeit gelenkt werden soll. Rechtliche Gesichtspunkte spielen in der Erörterung nur eine untergeordnete Rolle. Vielfach zeigt es sich sogar, daß die Diskutanten über das geltende Recht un- oder desinformiert sind. Andere Vorstöße, die auf die „Versöhnung des Staates und der Gesellschaft mit den früheren Terroristen“ zielen, fordern eine Amnestie für alle verurteilten RAF-Mitglieder.

In der Tat ist es die sittliche Pflicht eines jeden Christen und ebenso eines Humanisten, niemanden aufzugeben, auch wenn er noch so schwere Schuld auf sich geladen hat. Der Hinweis auf frühere Amnestien in der Bundesrepublik verfängt jedoch nicht. Abgesehen davon, daß Amnestien in der Bundesrepublik auch bisher nur selten beschlossen wurden (zum Beispiel kam sie bei NS-Tätern von vornherein nicht in Frage, obwohl seinerzeit die Forderung, einen Schlußstrich unter die Vergangenheit zu ziehen, in der Öffentlichkeit breite Resonanz fand, und auch in der Parteispendenaffäre wurde die Amnestierung der Steuersünder aus moralischen und rechtspolitischen Gründen ausdrücklich abgelehnt), kommt eine solche Maßnahme des Gesetzgebers nur in Betracht, wenn ein Tatbestand abgeschlossen ist. Davon kann jedoch in bezug auf terroristische Aktivitäten nicht die Rede sein. Bis zum September 1987 gab es nach Mitteilung des Bundesinnenministeriums vor allem durch die „Roten Zellen“ und die Frauenorganisation „Rote Zora“ 250 Brand- und 40 Sprengstoffanschläge, allein 60 Anschläge gegen Bahnverbindungen und 70 gegen Energieversorgungsanlagen. Die Schüsse,

durch die Anfang November 1987 zwei Polizeibeamte an der Frankfurter Startbahn West ermordet wurden, zeigen, wohin die politisch motivierte Gewalttätigkeit führen kann, wenn man sie gewähren läßt. Schon aus diesem Grunde kann man eine Amnestie für die verurteilten Terroristen nicht ernsthaft in Erwägung ziehen. Nicht verkannt werden sollte jedoch, daß offene Türen einrennt, wer eine Einzelfallprüfung darüber verlangt, ob Terroristen nach der Verbüßung eines Teils ihrer Strafzeit entlassen werden können. Das Strafrecht der Bundesrepublik beruht längst nicht mehr auf dem Gedanken der Vergeltung, sondern auf der mitmenschlichen Solidarität auch mit dem Rechtsbrecher. Es enthält infolgedessen bereits ein wirksames Versöhnungsangebot in Gestalt der Aussetzung des Strafrestes zur Bewährung in Freiheit nach teilweiser Strafverbüßung.

Jeder Straftäter — und damit auch der Terrorist — hat die Chance, nach zwei Dritteln der Strafzeit, unter Umständen sogar nach der Hälfte, entlassen zu werden. Sogar lebenslänglich bedeutet heute nicht mehr lebenslang: Nach 15 Jahren winkt die Entlassung, sofern — wie es im Gesetz heißt — nicht die besondere Schwere der Schuld des Verurteilten die weitere Vollstreckung gebietet. Voraussetzung für die Strafaussetzung ist in jedem Falle die günstige Prognose, nämlich die Überzeugung des Gerichts, daß der Verurteilte die Probe, keine Straftaten mehr zu begehen, bestehen wird. Diese Regelung ist ein hochmoralischer, humaner Akt der Versöhnung. Der Terrorist hat der Gesellschaft die Solidarität aufgekündigt; diese reicht ihm jedoch die Hand, um ihn in das freie Leben zurückzuführen.

Unrichtig ist es, wenn man meint, andere Staaten gingen milder und humaner mit Terroristen um. Eher ist das Gegenteil der Fall. Um Beispiele zu erwähnen: Italien integriert die Terroristen nicht etwa reibungslos, sondern hat gerade die Terroristen von der Amnestie zum 40. Jahrestag der Republik ausdrücklich ausgenommen, und Frankreich hat bei Delikten wie Mord oder Geiselnahme mit Folterungen, Flugzeugentführungen mit Todesfolge und Mord an Polizeibeamten die „Sicherheitsperiode“, in der kein Täter freigelassen werden darf, auf 30 Jahre festgesetzt. Das Gerede darüber, wie illiberal die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern sei, sollte endlich aufhören, weil es nicht stimmt.

Versöhnungsangebote des Gemeinwesens dürfen allerdings keine Einbahnstraße sein. Der Verurteilte muß auch bereit und imstande sein, die Angebote anzunehmen. Terroristen, die darauf beharren, ihren terroristischen Kampf nach der Entlassung fortzusetzen, können nicht in die Freiheit ge-

setzt werden. Die „Unbußfertigkeit“ der bundesrepublikanischen Gesellschaft ist keineswegs das Problem, an dem die Strafaussetzung scheitern könnte. Es gibt keine Gesellschaft, in der Selbstzweifel, Selbstanklage und Selbstverdammung eine solche Rolle spielen wie in der Bundesrepublik Deutschland. Das wirkliche Problem ist die Unsicherheit darüber, ob die verurteilten Terroristen den Akt der Humanität, der sie in Freiheit setzt, damit beantworten, daß sie das Recht respektieren und nicht etwa untertauchen, um den blutigen Kapiteln der Inhumanität, die sie geschrieben haben, noch weitere hinzuzufügen. Integration erfordert Umkehr. Anders ist diese Problematik nicht zu lösen.

Das sollten alle bedenken, die auf der Straße, auf Veranstaltungen und in den Medien so vehement dem Staat Vorwürfe machen, weil er die inhaftierten Terroristen nicht in Freiheit gesetzt hat. Die Rückkehr in die Gesellschaft setzt glaubhafte Abkehr von jener menschenverachtenden Einstellung voraus, die meint, Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung gebrauchen zu dürfen. Mit denunziatorischer Lebensbeichte, wie gern behauptet

wird, hat das nichts zu tun. Würde die Bundesrepublik Deutschland jedoch nicht auf dieser Voraussetzung bestehen, so wäre sie kein Rechtsstaat, sondern ein „Selbstmörderpakt“. Denn es wäre in der Tat selbstmörderisch, wenn der Staat, der seinen Bürgern Schutz schuldet, inhaftierte Terroristen vor der Verbüßung ihrer Strafe freiläße, obwohl diese nichts anderes vorhaben, als erneut Terror zu verbreiten und ihren gewalttätigen Kampf gegen eben diesen Staat fortzusetzen.

Etwas anderes ist die Bereitschaft zum Gespräch mit den Terroristen, die mit ihrer Vergangenheit brechen wollen, aber nicht wissen, wie sie den Weg in die Gesellschaft zurückfinden können. Hier sollte ganz außer Frage stehen, daß dort, wo sich Menschen aus Verstrickung und Schuld lösen wollen, Gesprächsbereitschaft bestehen muß. Äußerungen wie die der Bundestagsabgeordneten Jutta Ditfurth, wonach der Staat nichts so sehnsüchtig brauche, wie den Terror, um seine Gewalt zu rechtfertigen, sind allerdings dazu angetan, die vorhandene Gesprächsbereitschaft wieder in Frage zu stellen.

Eberhard Schütt-Wetschky: Parlamentsreform: Meilenstein oder Sackgasse? Zur Interpretation der Artikel 38 und 20 des Grundgesetzes

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/87, S. 3—16

„Mehr Freiheit für den einzelnen Abgeordneten!“ fordert Hildegard Hamm-Brücher seit der „Wende“ von 1982. Die von ihr gegründete „Initiative Parlamentsreform“ hat im Dezember 1986 einen ersten Erfolg errungen. Einstimmig hat der Bundestag seine Geschäftsordnung um die ursprüngliche Fassung des Artikel 38 I 2 GG ergänzt: „Jedes Mitglied des Bundestages folgt bei Reden, Handlungen, Abstimmungen und Wahlen seiner Überzeugung und seinem Gewissen.“

Rechtlich hat sich durch diese Ergänzung nichts geändert. Gleichwohl wurde sie von Frau Hamm-Brücher als „Meilenstein auf dem Wege zu einer Parlamentsreform“ gefeiert. Dahinter steht die Absicht, die im Bundestag praktizierte Struktur des politischen Prozesses durch eine grundsätzlich andere, mit den klassisch-altliberalen Intentionen des Parlamentarischen Rates übereinstimmende Struktur zu ersetzen. Der Parlamentarische Rat wollte mit Artikel 38 I 2 „Fraktionszwang“ verhindern, er dachte an Beratung und Entscheidung der Abgeordneten als einzelner im Plenum. Bei der Formulierung des Artikel 20 II 2 stand das klassische Gewaltenteilungskonzept Pate: Das Parlament als Ganzes soll als „Legislative“ die „Exekutive“ kontrollieren.

Diesen Intentionen stand die Bonner Praxis schon in den fünfziger Jahren entgegen. Faktisch beraten und entscheiden die Abgeordneten nicht öffentlich im Plenum, sondern fraktionsintern. Gegenüber der Öffentlichkeit handeln sie in der Regel nicht als einzelne, sondern in politischen Gruppen, das heißt in Aktionsgemeinschaften, die nach außen geschlossen auftreten. Diese faktische Gruppenstruktur wird von Frau Hamm-Brücher abgelehnt. Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie die Intentionen des Parlamentarischen Rates in der Praxis realisiert werden könnten. Der Versuch, zu ihnen zurückzukehren, führt in eine Sackgasse.

Hans Herbert von Arnim: Staatsversagen: Schicksal oder Herausforderung?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/87, S. 17—28

Der Begriff „Staatsversagen“ hat seinen Ursprung in der modernen politischen Ökonomie und ist in Analogie zum Begriff „Marktversagen“ entstanden. Daß die marktwirtschaftliche Steuerung trotz ihrer unbestreitbar großen Leistungsfähigkeit nicht unter allen Aspekten und im übrigen nur unter bestimmten Voraussetzungen funktioniert, ist heute anerkannt. Die jüngeren Erfahrungen zeigen darüber hinaus, daß auch „der Staat“ in mehr oder weniger starkem Ausmaß versagen kann. Dies hängt zu einem guten Teil damit zusammen, daß die eigentlichen Staatsorgane unter dem massiven Einfluß von politischen Parteien und Interessenverbänden stehen und deren Wirken bestimmte Defizite aufweist. Den politischen Parteien fällt es wegen der Konzentration auf den kurzfristigen Rhythmus der Wahlen schwer, langfristige Probleme anzupacken. Sie versuchen ferner, die Personalauswahl auch in parteifrei konzipierten Bereichen unter ihre Kontrolle zu bringen. Interessenverbände stärken Partikularinteressen. Da allgemeine und Zukunftsinteressen sich kaum wirksam organisieren lassen, kommen sie im Parallelogramm der organisierten Kräfte leicht zu kurz.

Der Neoliberalismus zieht daraus die politische Folgerung, die Kompetenzen des Staates müßten zugunsten des Marktes möglichst eingeengt werden. Wichtiger noch erscheint es, das System der politischen Willensbildung nicht zuletzt durch verfassungspolitische Innovationen so zu ergänzen, daß es den politischen Akteuren erleichtert wird, Gemeinwohlkonformes durchzusetzen. Davon würden letztlich alle profitieren. Die Bewältigung dieser Herausforderung könnte vielleicht sogar zu einer Überlebensfrage für die sozial- und rechtsstaatliche Demokratie werden.

Rudolf Wassermann: Politisch motivierte Gewalt in der modernen Gesellschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/87, S. 29–37

Gewalt kann man nicht aus der Welt schaffen. Kulturelle Verhaltensmuster können die Aggression jedoch bändigen, eingrenzen und unter Kontrolle halten. Was die politische Gewalt angeht, so ist es die für alle verbindliche Rechtsordnung, die den inneren Frieden einer Gesellschaft dadurch sichert, daß dem Staat das Gewaltmonopol zugesprochen und dessen Ausübung an strikte Rechtsregeln geknüpft wird. Die gegenwärtigen Gefahren für unsere politische Kultur beruhen darauf, daß das Verständnis dafür, wie stark die Kultur der Freiheit von diesen beiden Bedingungen abhängt, weitgehend verloren gegangen ist und physische Gewaltsamkeit mehr und mehr akzeptiert wird.

In diesem Zusammenhang wird die Entgrenzung des Gewaltbegriffs, die zunehmende Akzeptanz politischer Gewaltsamkeit, die Pervertierung des Widerstandsrechts, die Duldung von Rechtsverletzungen, das Zurückweichen vor physischer Gewaltsamkeit, wenn sie politisch motiviert wird, und schließlich die Hilflosigkeit der staatlichen Reaktion, die zu symbolischer oder Affekt-Gesetzgebung flüchtet, wo durchdachte Strategien geboten wären, erörtert. Der Beitrag zeigt auf, welche Maßnahmen notwendig sind, um den politisch motivierten Gewaltaktionen wirksam zu begegnen. Es werden die Versäumnisse benannt und die Frage gestellt, weshalb Politiker nicht in gleicher Weise Anstrengungen zur Entwicklung und Durchsetzung einer die Gewalttätigkeit ächtenden Kultur der friedlichen Austragung von innerstaatlichen Konflikten unternehmen, wie sie um die Erhaltung des Weltfriedens bemüht sind.

Anschließend wird der Frage nachgegangen, wie den inhaftierten Terroristen der Rückweg in die Gesellschaft erleichtert werden kann. Gegenüber diffusen Aufforderungen zur „Versöhnung“ wird deutlich gemacht, welche Möglichkeiten bereits das geltende Recht dafür enthält, vorausgesetzt, daß die ehemaligen Terroristen sich glaubhaft von der Gewaltsamkeit als Mittel politischer Auseinandersetzungen abwenden.