

Rüdiger Voigt
Staatskrise



Staatsdiskurse

Herausgegeben
von Rüdiger Voigt

Band 12

Wissenschaftlicher Beirat:
Andreas Anter, Leipzig
Eun-Jeung Lee, Berlin
Marcus Llanque, Augsburg
Pierpaolo Portinaro, Turin
Samuel Salzborn, Gießen
Birgit Sauer, Wien
Gary S. Schaal, Hamburg
Virgilio Alfonso da Silva,
São Paulo

Rüdiger Voigt

Staatskrise

Muss sich die Regierung
ein anderes Volk wählen?



Franz Steiner Verlag Stuttgart 2010

Bibliographische Information der Deutschen
Bibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese
Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie;
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet
über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

ISBN 978-3-515-09800-7

Jede Verwertung des Werkes außerhalb der Grenzen
des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar.
Dies gilt insbesondere für Übersetzung, Nachdruck,
Mikroverfilmung oder vergleichbare Verfahren sowie
für die Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen.

© 2010 Franz Steiner Verlag, Stuttgart

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

Druck: AZ Druck und Datentechnik, Kempten

Printed in Germany

EDITORIAL

Der Staat des 21. Jahrhunderts steht in einem Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit, zwischen Ordnung und Veränderung, zwischen Herrschaft und Demokratie. Er befindet sich zudem in einem Dilemma. Internationale Transaktionen reduzieren seine Souveränität nach außen, gesellschaftliche Partikularinteressen schränken seine Handlungsfähigkeit im Innern ein. Anliegen der Reihe *Staatsdiskurse* ist es, die Entwicklung des Staates zu beobachten und sein Verhältnis zu Recht, Macht und Politik zu analysieren.

Hat der Staat angesichts der mit „Globalisierung“ bezeichneten Phänomene, im Hinblick auf die angestrebte europäische Integration und vor dem Hintergrund einer Parteipolitisierung des Staatsapparates ausgedient? Der Staat ist einerseits „arbeitender Staat“ (Lorenz von Stein), andererseits verkörpert er als „Idee“ (Hegel) die Gemeinschaft eines Staatsvolkes. Ohne ein Mindestmaß an kollektiver Identität lassen sich die Herausforderungen einer entgrenzten Welt nicht bewältigen.

Hierzu bedarf es eines Staates, der als „organisierte Entscheidungs- und Wirkeinheit“ (Heller) Freiheit, Solidarität und Demokratie durch seine Rechtsordnung gewährleistet. Gefragt ist darüber hinaus die Republik, bestehend aus selbstbewussten Republikanern, die den Staat zu ihrer eigenen Angelegenheit machen. Der Staat seinerseits ist aufgefordert, seinen Bürgerinnen und Bürgern eine politische Partizipation zu ermöglichen, die den Namen verdient. Dies kann – idealtypisch – in der Form der „deliberativen Politik“ (Habermas), als Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Staat (Gramsci) oder als Gründung der Gemeinschaft auf die Gleichheit zwischen ihren Mitgliedern (Rancière) geschehen.

Leitidee der Reihe *Staatsdiskurse* ist eine integrative Staatswissenschaft, die einem interdisziplinären Selbstverständnis folgt; sie verbindet politikwissenschaftliche, rechtswissenschaftliche, soziologische und philosophische Perspektiven. Dabei geht es um eine Analyse des Staates in allen seinen Facetten und Emanationen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des In- und Auslands sind zu einem offenen Diskurs aufgefordert und zur Veröffentlichung ihrer Ergebnisse in dieser Reihe eingeladen.

Rüdiger Voigt

INHALT

Vorwort	9
Abkürzungsverzeichnis	11
EINLEITUNG	13
Staatskrise – Muss sich die Regierung ein anderes Volk wählen?	15
I. KRISE DES STAATES	53
Der Staat im freien Fall: Staat und Demokratie als Verlierer	55
Krise des Staates – Chance zur Erneuerung	67
II. STAAT UND GESELLSCHAFT	93
Staat und Religion. Ein schwieriges Verhältnis	95
Staat und Verfassung. Carl Schmitt in der Verfassungsdiskussion der Gegenwart	121
III. BILDER DES STAATES	141
Konträre Staatsbilder. Leviathan und Behemoth	143
IV. SOUVERÄNE STAATEN	161
Souveränität und Krieg. Das Recht zur Letztentscheidung	163

V. RENAISSANCE DES STAATES	189
Staatskrise: Ist der Staat noch zu retten?	191
Literatur	201

VORWORT

Lohnt es überhaupt, ein Buch über die Krise des Staates zu schreiben? Mit Krise assoziieren wir eine schwierige Zeit, die den Höhe- und möglicherweise auch den Wendepunkt einer gefährlichen Entwicklung darstellt. Kaum jemand kann allerdings daran zweifeln, dass wir uns heute in einer ernsten Krise befinden, die sich als Finanzkrise, Europakrise und Vertrauenskrise zeigt.

Wer kann diese Krise meistern, die „Staatengemeinschaft“ (UNO), der Internationale Währungsfonds (IWF), die Europäische Union (EU) oder aber der gute, alte (National-) Staat? Dass häufig mehrere Akteure miteinander kooperieren, legt das Bonmot von Elmar Altvater nahe, der den Staat als „Dreigestirn“ aus Nationalstaat, Europäischer Union und Internationalem Währungsfonds bezeichnet hat.¹ Die „Bewältigung“ der Griechenlandkrise scheint das auf den ersten Blick zu bestätigen. Dabei wirkten EU-Mitgliedstaaten, EU-Institutionen und IWF tatsächlich eng zusammen. Ist der Staat also ein längst überholtes Relikt aus einer anderen Zeit? Immerhin ist es fast 400 Jahre her, dass uns Thomas Hobbes mit seinem berühmten *Leviathan* den Weg zum modernen Staat gewiesen hat, der allerdings häufig als bloßer Herrschaftsapparat missverstanden wurde. Vor mehr als 220 Jahren wurde – im Zuge der Französischen Revolution – aus diesem von einem Monarchen geführten Territorialstaat der moderne Nationalstaat. Dadurch wurde die Staatsgewalt freilich nicht schwächer, vielmehr ist sie stärker geworden, weil jetzt Einheit und Unteilbarkeit hinzutraten.²

Wollte man den Zustand Deutschlands dem Bild entnehmen, das die gegenwärtige Bundesregierung zurzeit bietet, müsste man jedoch im wahrsten Sinne des Worts das Schlimmste befürchten, ja geradezu in Tränen ausbrechen (Heinrich Heine). Von einem starken Staat ist jedenfalls kaum etwas zu sehen, von Einheit und Unteilbarkeit kann nicht die Rede sein. Nicht nur die Parteien im Parlament sind zerstritten, sondern selbst die Koalitionäre der schwarz-gelben Regierung lassen keine Gelegenheit ungenutzt, den internen Streit nach außen zu tragen. Zudem erweist sich die Kleinstaaterei des deutschen Föderalismus als ernstes Reformhindernis. Ihre Folgen – u.a. ein katastrophales Bildungssystem – stehen jedermann vor Augen. Diese Form des Föderalismus hat sich längst überlebt. Daran kann jedoch – scheinbar – niemand etwas ändern. Die „Ewigkeitsklausel“ des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3 GG) ist freilich nicht so strikt, wie es scheint. Sie hindert lediglich Bundestag und Bundesrat an einer grundlegenden Neuordnung des Verhältnisses von Bund und Ländern.

1 www.freitag.de/Wochenthema/1018-einepleite-K-unterhalten.

2 *Schmitt* VL, S. 51; diese Formel findet sich in jeder französischen Verfassung, auch in der Fünften Republik.

Der eigentliche Souverän ist jedoch das Volk, das sich jederzeit eine neue Verfassung geben kann. Sein *pouvoir constituant* ist unabhängig von dem jeweils gültigen Verfassungsgesetz und kann von diesem auch nicht beschränkt werden. Dass über diese Grundfrage der Volkssouveränität überhaupt kontrovers debattiert werden kann, zeigt anschaulich, wie weit wir uns inhaltlich von der Feststellung des Artikels 20 Abs. 2 des Grundgesetzes: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, entfernt haben. Das Bekenntnis zur Volkssouveränität ist zu einem bloßen Lippendienst geworden, der nur noch in der Formel der Gerichtsurteile „Im Namen des Volkes“ weiterexistiert. Ernsthafte Konsequenzen wollen die politischen Parteien daraus natürlich nicht ziehen. Denn das würde ihre einmalige Machtposition in Staat und Gesellschaft schmälern. Sie in ihre Schranken zu weisen und damit aus der Entartungsform Parteienstaat wieder eine echte Parteiendemokratie erstehen zu lassen, ist eines der Anliegen dieses Buches.

In den folgenden sieben Essays gehe ich der Frage nach, welches Ausmaß die Staatskrise erreicht hat und ob daraus schon jetzt eine Demokratiekrise erwachsen ist. Befinden wir uns bereits im Stadium der „Postdemokratie“ (Jacques Rancière, Colin Crouch), oder liegt diese noch vor uns? Zur Beantwortung dieser Fragen analysiere ich die Finanzkrisen der Jahre 2008 und 2010, das Verhältnis von Staat und Parteien, Staat und Religion, Staat und Verfassung, die (konträren) Bilder des Staates sowie den Zusammenhang von Souveränität und Krieg. Letzteres liegt umso näher, als sich Deutschland in Afghanistan in einem schmutzigen Krieg befindet, in dem die Regierung, aber auch die Gesellschaft, die deutschen Soldaten weitgehend allein lassen. Aus ideologischen Gründen wurde der Krieg zu einem „Stabilisierungseinsatz“ schöngeredet. Noch immer sind die politisch Verantwortlichen nicht bereit, die Soldaten dieser Parlamentsarmee mit vollem Einsatz und allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu unterstützen oder aber die Soldaten aus einem Einsatz zurückzuziehen, der nicht der Verteidigung unserer existenziellen Interessen dient. Deutschland wird nicht am Hindukusch verteidigt!

Auch die Zeichnung eines düsteren Bildes unseres politischen Systems hindert mich freilich nicht daran, einen Hoffnungsschimmer aufzuzeigen. In einem Forderungskatalog, der sich an Politiker, Journalisten und Bürger richtet, versuche ich, die Verantwortlichen zur Einsicht und – wenn möglich – zur Umkehr zu bewegen. Es ist zwar schon spät, noch ist es aber nicht zu spät!

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil-Club
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMJ	Ahmadiyya Muslim-Gemeinschaft (Ahmadiyya Muslim Jamaat)
AP	Associated Press
ARD	Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands
ATTAC	Vereinigung für die Besteuerung von Finanztransaktionen zum Nutzen der Bürger (Association pour une taxation des transactions financière pour l'aide aux citoyens)
BAFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BND	Bundesnachrichtendienst
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DITIB	Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V. (Diyanet İşleri Türk Islam Birliği)
Diyanet	Amt für Religiöse Angelegenheiten in der Türkei (Diyanet İşleri Başkanlığı)
EADS	European Aeronautic Defence and Space Compagn
EG	Europäische Gemeinschaften
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (bis 30.11.2009)
EKD	Rat der Evangelischen Kirche Deutschlands
ELENA	Elektronischer Entgeltnachweis
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
G8	Gruppe der 7 führenden Industrienationen plus Russland
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Gulag	Akronym für Hauptverwaltung der Besserungslager, Synonym für ein umfassendes Repressionssystem in der Sowjetunion
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
i.d.F.	in der Fassung

ISAF	International Security Assistance Force
ISGH	Internationaler Strafgerichtshof
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IWF	Internationaler Währungsfonds
JZ	JuristenZeitung
NATO	North Atlantic Treaty Organization, Nordatlantische Verteidigungsorganisation
NGO	Non-Governmental Organisations, Nichtsstaatliche Organisationen
No-Fligh-Zones	Flugverbotszonen
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus, vorher SED
PISA	Programme for International Student Assessment (OECD)
PR	Public Relations, Öffentlichkeitsarbeit
PVV	Partij voor de Vrijheid, Partei für die Freiheit (Niederlande)
RAF	Rote Armee Fraktion
RFID	Radio Frequency Identification, Identifizierung mit Hilfe elektromagnetischer Wellen
SA	Sturm-Abteilung
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SEK	Spezialeinsatzkommando, Spezialeinheit der Polizei
SRP	Sozialistische Reichspartei
Stamokap	Staatsmonopolistischer Kapitalismus
Staten-Generaal	Generalstaaten, Parlament der Niederlande
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
UČK	Befreiungsarmee des Kosovo (Ushtria Çlirimtare e Kosovës)
Umma	Gemeinschaft der Gläubigen (Islam)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNO	United Nations Organization, Vereinte Nationen
u.U.	unter Umständen
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei
VO	Verordnung
WASG	Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit
WTO	World Trade Organization, Welthandelsorganisation
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

EINLEITUNG

STAATSKRISE

Muss sich die Regierung ein anderes Volk wählen?

Das Volk hat das Vertrauen der Regierung verscherzt. Wäre es da nicht doch einfacher, die Regierung löste das Volk auf und wählte ein anderes?¹

Staatskrise: Das Wort klingt nicht nur bedrohlich, der Zustand ist auch tatsächlich gefährlich. Und leider besteht kein Zweifel daran: Unser Staat befindet sich in einer Krise, aus der kein Weg hinauszuführen scheint. Allerdings müssen wir uns zunächst vergewissern, ob wir von demselben Staat sprechen, oder ob jeder von seiner eigenen Vorstellung vom Staat spricht. Ist der Hegelsche Staat gemeint, der als geschichtsteleologische „Idee“ die Gemeinschaft des Staatsvolkes verkörpert? Es liegt auf der Hand, dass dabei dem Volk als Souverän eine entscheidende Bedeutung zukommt. Oder geht es um den „arbeitenden Staat“ im Sinne Lorenz von Steins, letztlich also um Regierung und Verwaltung, wobei Parteipolitik eine eher untergeordnete Rolle spielt (oder spielen sollte)? Oder ist der heutige Staat – gerade umgekehrt – ein reiner Parteienstaat, d.h. jenseits der politischen Parteien gibt es nichts Staatliches?

Das würde bedeuten, dass Hegels Staatsidee durch eine eher kurzfristige und jederzeit änderbare Parteiräson des *Muddling through* ersetzt würde: Wer gerade Mehrheiten stellt oder solche in Koalitionen herstellen kann, der ist auch mit dem Staat gleichzusetzen mit der Konsequenz, dass es einen schwarzen, roten oder grünen Staat geben würde. In dieser Version vereinnahmen die Parteien den Staat, seine Institutionen, Aufgaben und Verfahren. Der arbeitende Staat wird mit dem eigenen Personal ausgestattet, das der Partei bzw. dem Spitzenpolitiker verpflichtet ist, nicht aber der Nation. Nicht die höchste Qualifikation, sondern die größtmögliche Loyalität entscheiden in diesem Fall über die Besetzung von Spitzenpositionen. Die Staatseinnahmen und Amtsprivilegien dienen dann in erster Linie zur reibungslosen Durchsetzung der jeweils herrschenden Parteiräson, wozu natürlich vor allem der Machterhalt gehört.

1. FEHLENDE LÖSUNGSSTRATEGIE

Auffällig ist allerdings, dass es keine Partei gibt, die eine Strategie zur Lösung der akuten Probleme parat hätte. Vielmehr wird sogar die Krise selbst als solche verkannt oder geleugnet. Man könnte durchaus von einer Vogel-Strauß-Politik sprechen: „Was ich nicht sehe, gibt es auch nicht“. Das grundsätzliche Versagen des Parteienstaates wird zu einem „Fehlstart“ oder einem „vorübergehenden Formtief“ herunter gespielt und schön geredet. Wie bei starken Rauchern heißt es: „Wir könnten ja jederzeit mit dem Entzug anfangen, wenn wir nur wollten!“ Das ist

¹ Brecht 1997, S. 404.

aber ein Irrtum: Macht ist eine Droge, die abhängig macht. Wer sie erst einmal genossen hat, der kann nicht von ihr lassen. Erschwerend kommt hinzu, dass es sich diesmal nicht nur um einen Reformstau handelt, wie es ihn bereits häufiger in Deutschland gegeben hat. Der ließe sich mit einigem guten Willen auflösen, wie die Regierung Gerhard Schröders mit ihrer Agenda 2010 gezeigt hat.

1.1 Mündige Bürger in einem demokratischen Staat

Heute geht es jedoch um mehr als um eine Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen in einer globalisierten Welt. Diesmal geht es um uns selbst und um die Frage, unter welchen politischen Bedingungen wir künftig leben wollen. Geben wir uns mit einer „gelenkten Demokratie“ zufrieden, in der wir uns von anonymen Mächten unter Verweis auf die politische Korrektheit (*political correctness*) vorschreiben lassen, was wir zu denken, zu sagen und zu tun haben? Oder wollen wir als mündige Bürger in unserem eigenen Staat ernst genommen werden und eigenverantwortlich über unser Denken, Reden und Handeln entscheiden?

Auch die für uns neue Situation, dass sich das Parteiensystem von einer stabilen Dreierkonstellation aus CDU/CSU, SPD und FDP über ein System aus vier Parteien (Bündnis 90/Die Grünen seit 1990) zu einem Fünfparteiensystem (Die Linke, als PDS mit zwei Direktmandaten seit 2002) entwickelt hat, ist nicht die Ursache, auch wenn das die Koalitionsbildung natürlich erschwert. Vielmehr haben die Ost-West-Konfrontation und die (zunächst vollständige, später partielle) Entmündigung Deutschlands uns den Blick für das Wesentliche verstellt. Die Probleme der gegenwärtigen Bundesregierung zeigen jedoch stellvertretend für die Regierungen anderer Länder (z.B. Italien), dass wir es im 21. Jahrhundert mit einer ernstesten Systemkrise zu tun haben. Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat sind in höchster Gefahr.

1.2 Anspruch und Wirklichkeit

Der Spiegel kleidet das Dilemma mit der schwarz-gelben Regierung in die Überschrift „Aufhören!“ und zeigt auf dem Titelbild einen nachdenklichen Vizekanzler Guido Westerwelle und eine Bundeskanzlerin Angela Merkel mit tiefen Sorgenfalten.² Michael Spreng, der sich als Politikberater von Unionspolitikern einen Namen gemacht hat, spricht gar von der „Zombie-Regierung“, also einer Regierung, die eigentlich schon tot ist und nur so aussieht, als ob sie noch lebte.³ Das Motto der Regierenden lautet: „Augen zu und durch!“

2 *Der Spiegel*, Nr. 24 vom 14.6.2010, Titelbild.

3 <http://www.sprengsatz.de/?p=3422>, Zugriff am 20.6.2010.

Zweckbündnis von Parteien

Merkwürdigerweise wird die Staatskrise nämlich nicht zur Regierungskrise, obgleich das Auseinanderklaffen zwischen Anspruch und Wirklichkeit bei der CDU/CSU/FDP-Regierung besonders deutlich sichtbar wird. Sie war als bürgerliche Wunschkoalition angetreten, die Deutschland „zukunftstauglich“ machen wollte, entpuppte sich jedoch schon bald als ein Zweckbündnis aus Parteien, die ganz unterschiedliche Interessen (und Interessenten) vertreten. Dementsprechend herrscht in der Regierung ständiger Streit unter den Koalitionären. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen erschien die Große Koalition, die zunächst – vor allem von den Medien – als die allerschlechteste Lösung verteufelt worden war, im Nachhinein schon bald als geradezu ideale Konstellation.

Frist bis zum Superwahljahr

Dennoch bricht die Regierung trotz ständig neuer Katastrophenmeldungen nicht auseinander, die Krise wird einfach nicht zur Kenntnis genommen. Und das gute Abschneiden der deutschen Nationalmannschaft bei der Fußballweltmeisterschaft 2010, das zumindest die fußballbegeisterte Nation vor den Bildschirmen festhielt, half die schwere Zeit bis zur Sommerpause zu überbrücken. Der Abschied in die Sommerferien ist wie der ersehnte Gong in der 12. Runde nach einem schweren Boxkampf, bei dem der Gegner freilich in der eigenen „Ecke“ zu suchen ist. Das Kalkül der Regierenden ist: Im „Sommerloch“ passiert schon nichts, und im Herbst haben sich die Medien längst auf andere Themen „eingeschossen“, so dass mit einer weiteren „Galgenfrist“ zu rechnen ist. Diese Frist wird jedoch kaum länger als bis zu den Landtagswahlen des Superwahljahres 2011 anhalten: Sachsen-Anhalt (20. März), Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz (27. März), Bremen (22. Mai), Berlin und Mecklenburg-Vorpommern (4. September), dazu Kommunalwahlen in Hessen und Niedersachsen.

2. KLUFT ZWISCHEN POLITISCHER KLASSE UND VOLK

Es wäre aber zu kurz gegriffen, wollte man die Regierung für die Situation allein verantwortlich machen. Sie trägt zwar eine gewisse Mitschuld, aber die Probleme liegen tiefer, ihre Ursachen reichen weiter zurück. Es ist vor allem die ständig wachsende Kluft zwischen der politischen Klasse („die da oben“) und dem Volk („wir hier unten“). Politik ist die Auswahl zwischen Alternativen. Den Regierenden obliegt es – im Interesse des Volkes, das sie gewählt hat und dem sie einen Eid geschworen haben,⁴ – aus den vorhandenen Handlungsmöglichkeiten die beste herauszufinden und umzusetzen. Wäre das politische Handeln tatsächlich alter-

4 Art. 64 Abs. 2 i.V.m. Art. 56 GG: „[...] meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, [...]“.

nativlos, wie in letzter Zeit von der Bundesregierung – wie ein altindisches Mantra – ständig wiederholt wird, dann brauchte man auch keine Politiker. Vielmehr wären dann Experten die geeigneteren Persönlichkeiten, um an der Spitze eines Staates zu stehen, den man dann freilich eher als Expertokratie bezeichnen könnte.

Tatsächlich versteckt sich dahinter jedoch eine andere Kontroverse, nämlich die zwischen Gemeinwohl und Interessenvertretung. Wie ist das Verhältnis der Politik zum Staat, welcher Grundregel folgt sie dabei? Geht es in der Politik um das Finden eines Kompromisses zwischen gegensätzlichen Interessen im Sinne eines kleinsten gemeinsamen Nenners, möglichst unter Vermeiden von Widerständen, oder steht die bestmögliche Problemlösung zum Wohle Aller, jedenfalls aber der überwiegenden Mehrheit des Volkes, im Vordergrund? Man könnte auch von dem Widerspruch zwischen tatsächlich zu beobachtender Parteipolitik und wünschenswerter Staatspolitik im Sinne des Grundgesetzes sprechen.

2.1 Gemeinwohl versus Parteiräson

Peter Graf Kielmansegg ist zuzustimmen, wenn er die Situation des Parteienstaates – mit Blick auf die Wahl des Bundespräsidenten – so beschreibt:

Demokratien müssen damit leben, dass die Parteien die Parteiräson in der Regel mit dem Gemeinwohl gleichsetzen. Sie können nur darauf hoffen, dass die Spannung zwischen Parteiräson und Gemeinwohl nicht zu groß wird. [...] Die Parteien wären gut beraten, diese Krise ernst zu nehmen. Sie sollten Chancen suchen, jedenfalls gelegentlich sichtbar zu machen, dass die Parteiräson nicht immer und überall das letzte Wort im Gemeinwesen hat.⁵

Freilich möchte man mit Lenin antworten: „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser!“ Es ist zu optimistisch, auf die Einsichtsfähigkeit und die Umsetzungsmöglichkeiten der regierenden Parteifürsten zu hoffen. Vielmehr müssen die Parteien – durch institutionelle Vorkehrungen, deren Einhaltung dem Bundesverfassungsgericht obliegt, – daran gehindert werden, sich alle Bereiche des öffentlichen Lebens einzuverleiben. Es führt kein Weg daran vorbei: Die Parteienherrschaft muss zu Gunsten der Volkssouveränität unbedingt eingeschränkt, wenn nicht gebrochen werden! Dabei sind drei Ebenen zu beachten, die Ebene des Volkes als Souverän, der absoluten Vorrang genießt, die Ebene der Verfassung, die unbedingt einzuhalten ist, deren Bedingungen für die Änderung aber dringend einer Überprüfung unterzogen werden müssen und schließlich drittens die Ebene der Verfassungsgerichtsbarkeit – von Fall zu Fall ergänzt durch den Bundesrechnungshof. Auch die Medien könnten hierbei eine positive Rolle spielen, freilich müsste zunächst die Herrschaft der etablierten Parteien über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beendet werden.

Durch Elemente einer direkten Demokratie kann das Volk seine verbrieftete Souveränität (Art. 20 GG) ausüben, ohne auf Gedeih und Verderb auch an unfähig-

⁵ Peter Graf Kielmansegg, Die Bundesversammlung sei frei! In: FAZ 24.6.2010.

ge (oder gar ungetreue) Treuhänder gebunden zu sein. Dazu gehört selbstverständlich die Volkswahl des Bundespräsidenten, aber auch die Möglichkeit eines Referendums bei Entscheidungen von gravierendem nationalem Interesse, wie die Übertragung von Souveränität auf supranationale Einrichtungen oder ein Finanztransfer in einem Umfang, der den Wohlstand künftiger Generationen bedroht („Euro-Rettung“). Die absolute Verfügungsmacht über den Staatshaushalt darf nicht länger in den Händen von Parteistrategen bleiben, die das formal zuständige Parlament jederzeit manipulieren können. Artikel 38 Abs. 1, Satz 2 des Grundgesetzes legt unmissverständlich fest, woran sich die Abgeordneten zu orientieren haben:

Sie [die Abgeordneten des Deutschen Bundestages] sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.

Damit verträgt sich allerdings nicht, dass auch grundlegende Entscheidungen, die das deutsche Volk in seiner Gesamtheit betreffen und für seine Zukunft maßgeblich sind, von Parlamentsmehrheiten getroffen werden, die unter schwer durchschaubaren Zwängen stehen, die intern von Interessengruppen, extern von konkurrierenden Staaten oder Imperien ausgeübt werden.

2.2 Volk als Souverän

Alle Macht geht vom Volke aus, heißt es in unserer Verfassung. Aber um der Wahrheit die Ehre zu geben, müsste es weiter heißen: Und dann kehrt sie vier Jahre lang nicht mehr dorthin zurück. Die Parteien, nicht die Bürger, sind die Gottheit des Grundgesetzes.⁶

So viel Wahres auch an dieser Aussage ist, so falsch ist dennoch der letzte Satz. Der Parlamentarische Rat hatte zwar – in bewusster Abkehr von der Weimarer Reichsverfassung – den politischen Parteien ein Recht zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung eingeräumt und sie in mancher Hinsicht privilegiert. Aber dahinter steckte kaum die Absicht, einen Parteienstaat zu errichten, vor dem etwa der spätere Bundesverfassungsrichter Gerhard Leibholz (1901–1982) stets gewarnt hatte.⁷ Der Übergang von der Parteiendemokratie, in der die Parteien lediglich Mittler zwischen Staat und Bürgern sind, zu einem Parteienstaat, in dem die Parteien die Herrschaft über das politische Leben vollständig sowie über das gesellschaftliche Leben zu weiten Teilen übernommen haben, hat sich erst später vollzogen. Heute müssen wir freilich davon ausgehen, dass die Parteien sich den Staat, insbesondere seine finanziellen, personellen und institutionellen Ressourcen, total unterworfen haben. Dazu musste aber zunächst sichergestellt werden, dass der Bundestag (im Zusammenwirken mit dem Bundesrat) die alleinige Quelle der Gesetzgebung sowie vor allem der Verfassungsgesetzgebung sei.

6 Steingart 2009, S. 100.

7 Leibholz 1951, S. 1ff.

Legitimation durch das Bundesverfassungsgericht

Eine Volksgesetzgebung, wie sie die Weimarer Reichsverfassung in Artikel 73 vorgesehen hatte, hatte bereits der Parlamentarische Rat ausgeschlossen. Allenfalls die Interventionen des Bundesverfassungsgerichts wurden – zum Teil widerwillig – geduldet, weil das Gericht sich in hochbrisante politische Angelegenheiten eingemischt und sich damit sehr bald bei den Bürgern einen hervorragenden Ruf erarbeitet hatte. Für die Regierenden war damit jedoch – eher unverhofft und ungeplant – ein äußerst positiver Effekt verbunden. Mit seinen Entscheidungen erschloss das BVerfG eine wichtige Legitimationsquelle für das politische System und damit auch für die etablierten Parteien. Hat das Verfassungsgericht nämlich erst einmal eine den etablierten Parteien genehme Regelung (wie z.B. die Wahlkampffinanzierung oder die Fünf-Prozent-Klausel) für richtig befunden, dann kann kaum noch jemand hiergegen berechnete Einwände erheben. Verstärkt wird das durch eine „geschlossene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“⁸ aus Rechtswissenschaftlern, Richtern und Rechtspolitikern, die unter sich ausmachen, wie das Grundgesetz ausgelegt werden muss. Diese Auslegung wird dann in Kommentaren zum Grundgesetz, in Monografien aller Art sowie in Aufsätzen und Urteilsbesprechungen in den wichtigsten Fachzeitschriften, aber auch in der seriösen Tagespresse, „zementiert“. Dabei gerät die Vorstellung der Volkssouveränität – zu Gunsten einer (behaupteten) „Verfassungssouveränität“ – ganz aus dem Blick.

Arkanum der Volkssouveränität

Vor allem deshalb muss die Regel des Artikels 79 Abs. 3 des Grundgesetzes auf der Basis der Volkssouveränität neu interpretiert und deutlich schärfer gefasst werden. Denn:

Auch die Befugnis zur Änderung oder Revision von Verfassungsgesetzen [...] ist, wie jede verfassungsgesetzliche Befugnis, eine gesetzlich geregelte Zuständigkeit, d.h. prinzipiell begrenzt. Sie kann den Rahmen der verfassungsgesetzlichen Regelung, auf der sie beruht, nicht sprengen.⁹

Verfassungsänderungen, die solche gravierenden Entscheidungen wie die Einführung des Euro erst möglich machen (z.B. Art. 23 Abs. 1, Satz 2 GG n.F.), dürfen nicht von einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat getroffen werden, sondern gehören zum Arkanum der Volkssouveränität, über das nur das Volk selbst – kraft seines *pouvoir constituant* – entscheiden kann. Krieg und Frieden sind solche Bereiche, aber auch die dauerhafte Übertragung von Souveränität. Es wird Zeit, dass das ständige Lamentieren über die Gefahren von Volksentschei-

8 Gegenbild zu Peter Häberles „offener Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“, vgl. Häberle 1998, siehe hierzu: Blankenburg/Treiber 1982, S. 9ff.

9 Schmitt VL, S. 98, vgl. auch S. 102.

dungen als das erkannt ist, was es ist: Einseitige Interessenpolitik zu Gunsten der herrschenden Parteien. Mit dem Reden von einer direkten „Mitwirkung der Bevölkerung“ wird der eigentliche Sachverhalt bewusst vernebelt und die Hierarchie verkehrt.

Es sind die politischen Parteien, die bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG), nicht umgekehrt. Sie verfügen über keinerlei Befugnis, dem Souverän sein natürliches Recht zur politischen Willensbildung zu gewähren oder gar zu beschneiden. Das Bundesverfassungsgericht schließlich muss darüber wachen, dass nicht aus Gründen der politischen Opportunität wesentliche Grundsätze des Rechtsstaates faktisch außer Kraft gesetzt werden. Dabei muss es sich auf seine besondere Legitimation gestützt auch gegenüber dem Europäischen Gerichtshof positionieren. Dass dieser die Interessen aller EU-Mitgliedstaaten wahrnehmen wird und nicht dem deutschen Volk gegenüber rechenschaftspflichtig ist, liegt auf der Hand. Seine Existenz sowie die Kompetenzen, die sich der EuGH selbst zugeschrieben hat,¹⁰ entlassen das Bundesverfassungsgericht aber nicht aus seiner Verantwortung.

3. LEGALITÄT UND LEGITIMITÄT

Damit gelangen wir zu der Kernfrage, ob eine Demokratie sich mit der bloßen Existenz demokratischer Institutionen und ihrem reibungslosen „Funktionieren“ begnügen kann, oder ob sie nicht grundsätzlich auf die Zustimmung und die Unterstützung des Volkes angewiesen ist. Letztlich geht es dabei also um das Verhältnis von Legalität und Legitimität. Während sich die Legalität in Form von Gesetzen, die von Parlamentsmehrheiten verabschiedet worden sind, zumindest formal aufrechterhalten lässt, ist die Legitimität politischen Handelns nur schwer auf diese Weise herzustellen.

3.1 Filter der politischen Korrektheit

Das bestehende Legalitätssystem hat Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um seine Legitimität zu gewährleisten. Dazu gehört der Glaube an die Vernünftigkeit, Gerechtigkeit und Zweckmäßigkeit der Gesetze, der die Kongruenz von Recht und formalem Gesetz erst herbeiführt.¹¹ Dieser Glaube ist freilich angesichts eklatanter Fehlleistungen nur schwer aufrecht zu erhalten, bei vielen Menschen ist er längst verloren gegangen. Selbst die Zweckmäßigkeit von Gesetzen ist oft zweifelhaft; dass sie gerecht oder gar vernünftig wären, wird man nur in den seltensten Fällen behaupten können. Zwar kann man mit einer ausgefeilten Propagandamaschinerie die Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung von Politik festlegen und Protestaktionen durch den Filter der Politischen Korrektheit (*politi-*

¹⁰ Vgl. Höreth 2008.

¹¹ Schmitt LuL, S. 23.