

Steht die Verfassung nur noch auf dem Papier?

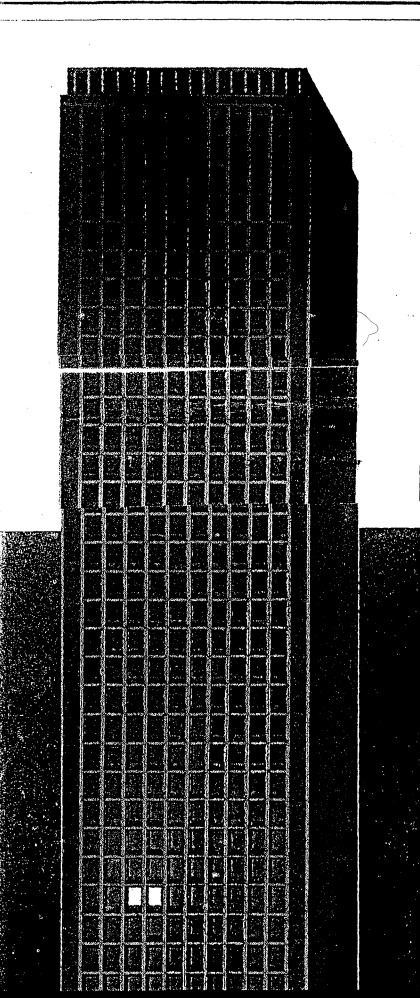
VON H. HERBERT VON ARNIM

Die geschriebene Verfassung und die Realität klaffen weit auseinander. Kern-Vorschriften des Grundgesetzes stehen häufig nur noch auf dem Papier. Der Sinn wichtiger Verfassungsvorschriften wird ins Gegenteil verkehrt. Das ist nicht nur eine juristische Frage, sondern steht auch in Zusammenhang mit den Fehlwirkungen, die allgemein beklagt werden: den Partizipationsdefizit und der mangelnden Handlungsfähigkeit der Politik.

Das Grundgesetz postuliert Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Tatsächlich gehören Mitglieder der Regierung und die Parlamentarischen Staatssekretäre gleichzeitig dem Parlament an. Dieselben Personen sollen also in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete sich selbst in ihrer Eigenschaft als Minister kontrollieren, Interessenverquickung ist die zwangsläufige Folge.

Hinzu kommt: Die deutschen Parlamente sind völlig verbeamtet.

Der Verfasser ist Professor für Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.



Ändern Sie Ihr Leben.

In vielen Landesparlamenten kommt weit mehr als die Hälfte der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst. Wie aber sollen Beamtentum und die nötige Distanz aufbringen, um die grundlegenden Reformen des öffentlichen Dienstes und der Verwaltung, die eigentlich nötig wären, durchzusetzen? Das Bundesverfassungsgericht sieht in der zunehmenden Verbeamtung mit vollem Recht eine Gefahr für die Gewaltenteilung.

Gelutet um die Eigeninteressen von Beamten, etwa bei ihren Diensten, und der Parteienfinanzierung, aber auch beim Wahlrecht und bei anderen Strukturfragen, sind Regierung und Opposition sich meist einig und ziehen an einem Strang, so daß auch die Opposition als Gegengewicht ausfällt. Statt Gewaltenteilung herrschen dann erst recht Gewaltvermengung und Kungelei.

Das Grundgesetz betont, daß Beamten- und Richterstellen nur nach persönlicher Qualifikation und fachlicher Leistung vergeben werden dürfen (Art. 33 Abs. 2 GG). Tatsächlich grassiert „Parteiwirtschaft“ in immer weiteren Bereichen.

Wenn aber Schlüsselstellungen im Staat, in Gerichten, in öffentlich-rechtlichen Medien und in der

Vor 50 Jahren trat unser Grundgesetz in Kraft. Professor Hans Heribert von Arnim stellt es auf den Prüfstand. Er belegt, daß der Sinn wichtiger Vorschriften unserer Verfassung ins Gegenteil verkehrt wurde

öffentlichen Wirtschaft mit Parteienfinanzierung, was wird dann aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG), aus dem Gebot, daß alle Bürger vom Staat gleich zu behandeln sind (Art. 3 GG)? Der pluralistischen Demokratie liegt die Verfassungserwartung zugrunde, daß die Gesetzgebung und andere politische Entscheidungen tendenziell zu ausgewogenen und richtigen Ergebnissen führen. Tatsächlich aber sind spezielle Interessen besser organisierbar als allgemeine, so daß die Politik unter dem Druck organisierter Interessen leicht die von allen geteilten, also die wichtigen allgemeinen Interessen, vernachlässigt. Kaum einer hat dieses Repräsentationsdefizit so ungeschickt beim Namen genannt wie Roman Herzog - als er noch Hochschullehrer in Speyer war.

Die Macht der Lobby (und ihrer parlamentarischen Ansprechpartner) zeigt sich auch im mangelnden Schutz von Volkstrettern vor Korruption. Der von den Abgeordneten selbst gemachte Strafabstand der Abgeordnetenbestechung ist so eng gefaßt, daß er praktisch nie zur Anwendung kommen wird. So können Abgeordnete, die zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit aus Staatsmitteln voll bezahlt und versorgt werden, gleichzeitig ganz legal noch hauptamtlich Verbandsfunktionäre sein und so ihre Unabhängigkeit verkaufen.

Ähnliche Unausgewogenheiten des politischen Prozesses bestehen hinsichtlich künftiger Interessen des Volkes. Auch sie kommen angesichts des Kurzfristhorizonts der Parteien- und Verbändedemokratie - leicht zu kurz. Das findet in der Zunahme der Staatsschuld, in der mangelnden Vorsorge für die künftige Alterssicherung, in der Überbesteuerung von Investitionen in Betrieben und in der steuerlichen Benachteiligung des Unternehmertums seinen Ausdruck. (Verstanden ebenfalls als Investition in zukünftige Generationen) ihren Ausdruck.

Das Bundesverfassungsgericht vertritt hier bekanntlich ganz anders. In dem erst kürzlich erschienenen Urteil vom 10. Juni 1997 hat es die Besteuerung von Kunden vor allem bei der Besteuerung und bei der Beamtensold für verfassungswidrig erklärt und eine grundlegende Änderung der entsprechenden Bestimmungen erwirkt.

Das Grundgesetz schützt das Eigentum und läßt Enteignungen nur gegen Entschädigung zu (Art. 14 GG). Doch gegen Überbesteuerung und gegen Geldentwertung besteht kein verfassungsrechtlicher Schutz, obwohl durch sie der Wert des Eigentums besonders nachhaltig ausgehöhlt werden kann. Diese offene Flanke des Grundrechtsschutzes ist nur dadurch zu erklären, daß das Grundgesetz von der tendenziellen Ausgewogenheit und Richtigkeit des politischen, auch des steuer- und finanzpolitischen, Prozesses ausgeht, ein Ausgangspunkt, der in Wahrheit eben nicht mehr voll zutrifft.

Auch hier hat das Bundesverfassungsgericht versucht, mit dem in kühner Rechtsfortbildung entwickelten sogenannten Halbtagsgrundsatz, Barrieren gegen Politik und Gesetzgebung zu errichten. Nach jenem Grundsatz darf den Steuerzahlern nicht mehr als die Hälfte ihres Einkommens weggesteuert werden.

Im Bundesrat sollen die Länderinteressen in die Bundespolitik eingebracht werden. In Wahrheit wird der Bundesrat zum reinen parteipolitisch instrumentalisierten Organ und hat dadurch eine neue, ihm von den Verfassungsvätern gar nicht zugeordnete Rolle erhalten, die die bundespolitische Handlungsfähigkeit erheblich einschränken kann. Eine abweichende parteipolitische Mehrheit im Bundesrat ist leicht versucht, die Regierungsmehrheit im Bundestag mit ihrem Veto zu blockieren und sie auf diese Weise sozusagen an die Wand fahren zu lassen.

Zu ähnlichen Blockaden kommt es in den Ländern. Diese haben ihre Kompetenzen im wichtigsten Länderbereich, der Schul- und Hochschulpolitik, praktisch an die Kultusministerkonferenz abgetreten, die aber nur einstimmig entscheidet. Da selbst das kleinste der sechzehn Bundesländer alles blockieren kann, gilt das „Geleitzugprinzip“. Das schwerfälligste Schiff bestimmt das Tempo des ganzen Verbandes. Innovationsmangel und Verkrustung sind die Folgen.

Das Agieren der Ministerpräsidenten auf Bundesebene im Bundesrat und der anderen Exekutivspitzen in interföderalen Gremien (zum Beispiel eben in der Konferenz der Kultusminister) hat fatale Rückwirkungen auf die Gewichtsverteilung in den Bundesländern:

Die Landesparlamente und damit auch die sie wählenden Bürger werden zunehmend ausgeschaltet. Die Fehlwirkungen ließen sich nur aufbrechen und die Schiefelage nur ausbalancieren, wenn - so meine These - das Volk wirklichen Einfluß erhielte. Aber gerade daran fehlt es.

Das Grundgesetz verpflichtet allen Bürgern, sie könnten ihre Abgeordneten unmittelbar und frei wählen (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG). In Wirklichkeit kann der Wähler die

nominieren. Die Kandidaten werden nicht primär wegen ihrer Qualität als Volkstreuer aufgestellt, sondern wegen ihrer Vorleistungen für die Partei - und sie müssen auch nach Übernahme des Mandats kräftig bluten: Wer der Partei ein Mandat (oder ein anderes Amt) verdankt, muß dafür hohe Abgaben aus seinem staatlichen Gehalt zahlen („Parteisteuern“).

Die vorherige Ochsen Tour können sich aber nur „Zeitreiche“ und „Immobilie“ (Pfeiffer) leisten. Des-

erleiden. Tatsächlich aber erhalten alle Abgeordnete eine gleich hohe Alimentation (wobei einige Abgeordnete „zu Pferd“, zum Beispiel Parlamentspräsidenten und Fraktionsvorsitzende, noch gleicher sind als andere). Die grundsätzlich gleiche Bezahlung führt dazu, daß Tüchtige mit entsprechend hohem Einkommen durch die Übernahme des Mandats einen wirtschaftlichen Verlust erleiden.

Dagegen verbessern „Zeitreiche“ und „Immobilie“, die im gesellschaftlich-wirtschaftlichen Bereich kaum reüssieren, durch Übernahme des Mandats ihr Einkommen meist beträchtlich. Werden Lehrer Bundestags- oder Landtagsabgeordnete, verdoppeln oder verdreifachen sie oft ihre Bezüge. Das heißt: Die materiellen Anreize, ein Man-

der herrschten Verfassungswirklichkeit sind zwei Motive elementar: Das eine ist das Interesse an der Macht, um welche Regierung und Opposition konkurrieren. Das andere vitale Interesse ist, von der Politik leben zu können und zwar. In diesem Zusammenhang gehören beispielsweise die vielfach überzogenen Altersrenten von Politikern, mit denen sie ein denkbar schlechtes Vorbild geben: Wie soll den Bürgern klargemacht werden, daß sie ihre Versorgungsansprüche aufgrund der demographischen Veränderungen und der zunehmenden Arbeitslosigkeit deutlich zurückschrauben müssen, wenn die politische Klasse gleichzeitig für sich gewaltige Übervergütungen anhäuft und gegen Kritik verweigert?

Die Eigeninteressen von Politikern werden dadurch zum Problem, daß die Interessenten selbst an den Schalthebeln der staatlichen Macht sitzen und ihre Interessen deshalb direkt in Gesetze oder Haushaltstil umsetzen können, zum Beispiel beim Wahlrecht, bei der staatlichen Finanzierung von Parteien, Fraktionen und Parteistiftungen, bei der Versorgung von Politikern und bei der parteipolitischen Vergabe von Posten.

In Wahrheit geht der langfristig hintergründige Einfluß der politischen Klasse noch viel weiter: Wer den Staat beherrscht, legt die gültigen ideologischen Grundvorstellungen fest und bestimmt, wie der französische Soziologe Pierre Bourdieu überzeugend dargelegt hat, letztlich die Denkkategorien, nach denen Politik überhaupt wahrgenommen und beurteilt wird. Die politische Klasse hat die Einrichtungen, die das Denken prägen, insbesondere die gesamte politische Bildung, fest im Griff. Die Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung, die Parteistiftungen und die meisten Volkshochschulen sind in ihrer Hand. Kaum ein Schulleiter, der nicht auch unter parteipolitischen Gesichtspunkten berufen wird. Führungskräfte der öffentlich-rechtlichen Medien werden nach Parteibuch bestellt. Die politische Klasse vergibt Ämter mit dem höchsten Ansehen bis hin zu den Bundesverfassungsrichtern. Sie verleiht alle Arten von Orden und Ehrenzeichen und verpflichtet sich so fast alle zur Dankbarkeit, die öffentlich etwas zu sagen haben. Das entwertet es ihr umgekehrt, diejenigen, die gegen den Stachel locken, als politisch inkorrekt zu brandmarkieren und ins politische Abseits zu stellen. Und wenn dann doch einer etwas Kritisches sagt, wie Richard von Weizsäcker mit seiner Parteientkritik, wird das von der politischen Klasse und allen ihren unzähligen Zuarbeitern als Ausdruck von Undankbarkeit, Ja von Verrat hingestellt.

Berufspolitikern verfügen damit - als einzige Berufsgruppe überhaupt - weitgehend über die materiellen, gesellschaftlichen und ideologischen Bedingungen ihrer eigenen Existenz. Von daher wird die von Richard von Weizsäcker beschworene Gefahr, die politische Klasse drohe sich den Staat zur Beute zu machen - mit tiefgreifenden Rückwirkungen auf das ganze System und die gesamte politische Kultur - nicht zu sagen haben. Das Verfassung hinter der Verfassung“ verstanden. Die realen Machtverhältnisse sprechen der geschriebenen Verfassung vielfach Hoch und verdrängen allmählich auch den Charakter der Parteien selbst.

Gegen das Wuchern der Eigeninteressen der politischen Klasse nutzen wohlfeile Appelle, wie sie zum 50. Geburtstag des Grundgesetzes überall gekäuert werden, wenig. Es gibt letztlich nur ein wirksames Gegenmittel: die Aktivierung des Volkes selbst als des eigentlichen Souveräns in der Demokratie: Das ganze System ist für den Willen der Bürgerschaft durchlässiger zu machen, das heißt, den Common sense der Bürger muß den ihm in der Demokratie zukommenden Einfluß erhalten. Nur dann kann der Bürger wirklich mitbestimmen. Nur dann können die verkrusteten Strukturen aufgebrochen werden, nur dann kann die Handlungsfähigkeit der Politik wiederhergestellt werden.

Thomas Jefferson, der Verfasser der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776, hat zu 200 Jahren betont, jede Generation sei aufgerufen, sich ihre Verfassung neu zu geben. Früher meinte man, eine Generation seien 30 Jahre. Heute, nachdem wir länger leben, dürfen es 50 Jahre sein, und es ist, im Jahre 50 des Grundgesetzes, höchste Zeit, daß auch die jetzige Generation ihre Verfassung auf den Prüfstand stellt und, soweit erforderlich, erneuert. Das ist die Verheißung des Schlußartikels des Grundgesetzes: Art. 146 GG bestimmt, daß das Grundgesetz außer Kraft tritt, wenn sich das wiedervereinigte deutsche Volk in freier Selbstbestimmung eine Verfassung gibt.



Heute vor 50 Jahren: Der spätere Kanzler Konrad Adenauer (Mitte) beobachtet, wie Adolf Schönfelder, eines der Mitglieder des Parlamentarischen Rates, das Grundgesetz unterzeichnet

Kandidaten oft gerade nicht auswählen. Alle Kandidaten, die die Parteienlistenplätze gesetzt haben, sind mit der Nominierung durch die Partei praktisch schon gewählt. Die eigentliche Volkswahl wird zur Farce, von Freiheit und Unmittelbarkeit kann keine Rede sein. Auf diese Weise immunisieren sich Berufspolitikergewerkschaften gegen die Abwahl durch die Bürger.

Ein Beispiel unter hunderten: Bei der letzten Bundestagswahl kämpften im Wahlkreis Ludwigshafen Helmut Kohl (CDU) und Doris Barnett (SPD) um das Direktmandat. Da beide Kandidaten aber auf den Listen ihrer Parteien abgesichert waren, stand von vornherein fest, daß auch der Verlierer in den Bundestag einzeln würde. Alles Wahlkampfgeschehen war nur vordergründige Inszenierung, um den Bürger darüber hinweg zu täuschen, daß er in Wahrheit gar nichts mehr zu entscheiden hatte.

Bei der anstehenden Europawahl, bei der deutsche Wähler nur eine Stimme haben, ist die Bevormundung der Wähler noch krasser: Selbst wenn zum Beispiel die SPD, die vor fünf Jahren 40 von insgesamt 99 deutschen Abgeordneten nach Straßburg entsandte, am 13. Juni sehr schlecht abschnitten und ein Fünftel ihres Stimmanteils verlieren sollte, können doch zumindest ihre Kandidaten mit den Listenplätzen 1 bis 32 schon jetzt ihres Erfolges bei der Europawahl am 13. Juni absolut sicher sein, mag auch der Wähler fast keinen von ihnen auch nur dem Namen nach kennen.

Das Grundgesetz verbietet allen Bürgern das gleiche Recht, gewählt zu werden. Tatsächlich bekommt man in den beiden großen westlichen Parteien in der Regel nur nach unendlicher „Ochsen Tour“ die Chance, als Parlamentskandidat an aussichtsreicher Stelle

halb hat - neben Verbandsfunktionären - vor allem eine bestimmte Kategorie von Beamten, besonders Lehrer, die beste Voraussetzung, ein Parlamentsmandat zu erlangen und in Partei, Politik und Parlament eine Rolle zu spielen. Hier liegt eine Wurzel für die Verbeamtung der Parlamente.

Die Abhängigkeit setzt sich auch nach der Wahl fort. Das Grundgesetz garantiert den Abgeordneten zwar das freie Mandat (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). In Wirklichkeit sind die Abgeordneten an die sogenannten Fraktionsdisziplin gebunden. Treffen sie dennoch Entscheidungen „nach ihrem Gewissen“ - ohne daß die Fraktionsführung das Stimmverhalten ausnahmsweise einmal „freigegeben“ hat - geraten sie leicht ins parteipolitische Abseits und müssen befürchten, bei der nächsten Wahl nicht wieder aufgestellt zu werden.

Die Verfassungen versprechen auch den Regierungen, den Fraktionen und Parteien die Freiheit der politischen Entscheidungen (über Personen und Programme). Tatsächlich dominieren Koalitionsvereinbarungen, die von wenigen politischen „Elefanten“ ausgehandelt werden. Alle anderen Politiker (in den Fraktionen, Parteien und Regierungen) können die Vereinbarungen dann oft nur noch nachträglich abhaken und während der Legislaturperiode abarbeiten, wollen sie die Zustände und den Fortbestand der Koalition nicht gefährden.

Die Verfassungen geben den Abgeordneten ausdrücklich einen Anspruch auf „eine ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ (Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG). Das bedeutet nach Wortlaut und Sinn, daß Abgeordnete Anspruch auf Kostenersatzung und auf Ausgleich des Einkommensverlustes haben, den sie durch die Übernahme und Ausübung des Mandats

anzustreben, sprechen typischerweise gerade die Falschen an: diejenigen, die von der Politik leben wollen, statt für sie.

Das alles hat eine geradezu abschreckende Wirkung auf hochqualifizierte mögliche Kandidaten außerhalb des parteipolitischen Spektrums. Die vorherige Ochsen Tour können sich vielgefragte Leute schon aus Zeitgründen gar nicht leisten, die Fraktionsdisziplin nimmt dem Mandat die Attraktivität für die besten und eigenständigsten Köpfe, und die beamtenähnliche Einheitsalimentation macht das Mandat gerade für die Erfolgreichsten zu einem finanziellen Zuschußgeschäft.

Hinzu kommt, daß die amtierenden Abgeordneten den von ihnen beherrschten Staatsapparat betetzen, um das Risiko einer Abwahl zu minimieren und Seitenesteigern den Weg vollends zu verlegen. Auf diese Weise blockieren die Eigeninteressen der politischen Klasse ihre eigene Erneuerung noch weiter.

Ein Beispiel: Abgeordnete haben ihre Amtsausstattung mit Mitarbeitern sprunghaft ausgeweitet. Bundestagsabgeordnete erhalten nicht nur eine steuerpflichtige Bezahlung von etwa 150 000 DM jährlich, eine dynamisierte steuerfreie Pauschale von etwa 75 000 DM jährlich und eine staatsfinanzierte Altersversorgung, sondern zusätzlich noch bis zu 240 000 DM jährlich für die Bezahlung von Mitarbeitern. Das erlaubt es jedem einzelnen Bundestagsabgeordneten, im Durchschnitt sechs staatsbezahlte Mitarbeiter zu beschäftigen, die er auch vor Ort einzusetzen pflegt und die ihm im alles entscheidenden Kampf um die parteiinterne Nominierung einen schier uneholbaren Vorteil gegenüber allen Herausforderern verschaffen.

In der von Berufspolitikern