

## Deutschland in guter Verfassung?

*Roland Sturm*



Roland Sturm

### Spielregeln der Politik

1949 entstand ein Provisorium, das Grundgesetz. Trotz mehr als 50 Jahre politischen und sozialen Wandels erwies sich dieses Provisorium als echte Verfassung, die auch für das vereinigte Deutschland in ihren Grundprinzipien Gültigkeit behalten konnte. Deutschland ist also in guter Verfassung. Mit der Verfassung verbindet sich ein Wertekonsens. Greifbarer Ausdruck dieses Wertekonsenses ist die Bereitschaft, den politischen Wettstreit auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Landes zu gründen. Dolf Sternbergers Hoffnung, die Deutschen könnten einen „Verfassungspatriotismus“ entwickeln, wurde in der politischen Rhetorik parteiübergreifend konsensfähig.

Aber haben Parteien und Regierungen, ja auch das Bundesverfassungsgericht, immer verstanden, was es heißt, mit einer Verfassung im politischen Alltag zu leben? Hier möchte ich Zweifel anmelden. Der Ausgangspunkt meiner Überlegungen ist ein Verständnis von Verfassung, das mich mit Theodor Eschenburg dazu führt, Verfassung nicht zuletzt als „Spielregeln der Politik“<sup>1</sup> zu übersetzen. Eschenburg konkretisierte diese notwendigerweise neutralen und für alle Bürgerinnen und Bürger verbindlichen Spielregeln mit den Worten: „Man muß Basen haben, von denen man ausgeht. Wenn man all diese Basen umgeht und sie durchlöchert, zersetzt man sie.“<sup>2</sup> Und – so wäre hinzuzufügen – man macht aus einer guten Verfassung eine problematische.

Nun steht außer Zweifel, dass es zu allen Zeiten eine Diskrepanz zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit gab, und dass Verfassungen unterschiedlich interpretiert werden können. Interpretation und ein Wandel von Verfassungen, der ja häufig als Konsequenz der Diskrepanz von Verfassungstext und gesellschaftlicher Realität angestrebt wird, sind im Sinne des Erhalts neutraler Spielregeln unproblematisch. Sie stellen das *Prinzip* der Anerkennung allgemeingültiger neutraler Spielregeln der Politik nicht in Frage.

## Verfassung in der Parteiendemokratie

Gleiches kann für den Wandel der Anwendung von Verfassung gesagt werden, der sich aus der Logik der Parteiendemokratie ergibt. Unser Grundgesetz äußert sich in Artikel 21 nur spärlich zu den Parteien und kennt den Begriff der Parteiendemokratie nicht. Dennoch ist die Überformung aller staatlichen Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland durch die Mechanismen des Parteienwettbewerbs und der parteipolitischen Ämterpatronage eine unbestrittene und allgemein anerkannte Tatsache. Aber auch hier gilt wieder: Zwar werden die Spielregeln geändert, sie werden aber voraussehbar und für alle Bürgerinnen und Bürger erkennbar unabhängig von Problemhaushalten und der politischen Färbung von Regierungen und damit neutral und allgemeinverbindlich verändert. Beispiele hierfür sind die Dominanz der Fraktionsdisziplin (deshalb oft auch Fraktionszwang genannt) über die in Artikel 38 (1) GG festgelegte Garantie, dass Abgeordnete „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ sind.

Wir haben erlebt, dass hier haarsträubende Kompromisse zwischen dem Interesse der Parteien an politischen Mehrheiten und der Gewissensentscheidung möglich waren. So verabredete beispielsweise die Fraktion von Bündnis 90/ Die Grünen bei der Abstimmung im November 2001 über den Bundeswehreinsatz in Afghanistan im Rahmen der Operation „Enduring Freedom“, die Bundeskanzler Gerhard Schröder mit der Vertrauensfrage verbunden hatte, dass die Gewissensentscheidung zum Erhalt der Regierungsmehrheit „portioniert“ werden sollte. Von den acht Gegnern des Einsatzes stimmten vier nach einer internen Absprache gegen ihr Gewissen, also mit ja und vier mit ihrem Gewissen mit nein.

Ein weiteres Beispiel für die neue Verfassung, die sich aus der Logik der Parteiendemokratie und hier insbesondere der Koalitionsregierungen ergibt, ist die Einschränkung der vom Grundgesetz Artikel 64(1) dem Bundeskanzler zugewiesenen zentralen Rolle bei der Bildung der Bundesregierung. Im Grundgesetz heißt es hierzu: „Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannt und entlassen.“ Tatsächlich aber kann der Bundeskanzler in dieser Souveränität bestenfalls über die Minister aus den Reihen seiner eigenen Partei entscheiden. Würde er dies auch für die Minister aus den Reihen eines Koalitionspartners versuchen, provozierte er einen Koalitionsbruch und damit das Ende seiner Regierung.

Bisher gelang es meist, die Form und damit den Anschein zu wahren als käme der Vorschlag zur Regierungsbildung tatsächlich vom Bundeskanzler. Eine bisher einmalige Fehlleistung in dieser Hinsicht stammt aus dem Jahre 1993 und vom damaligen designierten Nachfolger des FDP-Wirtschaftsministers Jürgen Möllemann im Kabinett Helmut Kohl, Günter Rexrodt. Rexrodt verkündete in der Presse, seine Partei habe ihn als Wirtschaftsminister ausgewählt. Dies veranlasste Helmut Kohl, auf sein Ernennungsrecht nach dem Grundgesetz hinzuweisen und provozierte eine Berichtigung des „Missverständnisses“ durch Günter Rexrodt.

## Der politische Umgang mit Verfassung

Außerhalb der allgegenwärtigen parteipolitischen Überformung des Grundgesetzes macht sich aber in der Tagespolitik zusätzlich eine neue bedenkliche Herausforderung der Spielregeln der Politik breit, bedenklich deshalb, weil sie Spielregeln nicht mehr als neutrale für alle im politischen Prozeß Beteiligten gültige anerkennt, sondern diese selbst zum Gegenstand des politischen Machtkampfes macht. Damit verliert die Verfassung ihre „Überordnung“ im bezug auf die Tagespolitik und ihre Verlässlichkeit bezüglich der Garantie einer institutionellen Ordnung für alle Bürgerinnen und Bürger. Die zum Teil durch höchst-richterliche Urteile gestützte Möglichkeit, die Verfassung politisch zu deformieren, hat auch die häufig übersehene Folge, den Zynismus des Wahlvolks gegenüber dem Umgang mit Macht in Deutschland zu verstärken und eine Abkehr vom Vertrauen in die nun politisch „umstrittenen“ und in Frage gestellten, wie-wohl durch das Grundgesetz eigentlich solcherart von Attacken entzogenen Institutionen zu provozieren.

Welche Indizien gibt es für eine unangemessene Politisierung der Spielregeln der Politik wie sie das Grundgesetz vorgibt? Eine Reihe von Beispielen aus den letzten beiden Jahrzehnten deutscher Politik lassen sich anführen:

Zunächst zu nennen ist der Umgang mit der so genannten Richtlinienkompetenz des deutschen Bundeskanzlers. In Artikel 65 GG heißt es: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.“ Schon die Regierungspraxis Konrad Adenauers führte dazu, dass der Begriff der Richtlinienkompetenz relativ eng ausgelegt wurde. Dennoch blieb selbst in diesem Kontext, wie Theodor Eschenburg<sup>3</sup> argumentierte, zu beachten: „Die Bestimmung der Richtlinien der Politik befreit den Kanzler in den meisten Fällen bei abweichender Auffassung von der Unterwerfung unter den Mehrheitsbeschluss der Regierung, aber nicht davon, alle Angelegenheiten von politischer Bedeutung der Regierung zur Beratung und Beschlussfassung zu unterbreiten.“ Ausgeschlossen ist also nach Verfassungstext und Verfassungspraxis zweierlei: Erstens die völlige Entwertung der Ressortautonomie, also die Reduktion des Ministers zum Befehlsempfänger, und zweitens die völlige Entwertung des Kabinetts als Ort politischer Entscheidung.

Beides wurde aber in einer Reihe von Fällen bestimmendes Merkmal beispielsweise der Regierungen Gerhard Schröder. So wurde Umweltminister Jürgen Trittin nach Intervention der deutschen Automobilindustrie beim Bundeskanzler 1999 gegen seine Überzeugung gezwungen, die Beschlussfassung über die EU-Altauto-Richtlinie im Ministerrat der Europäischen Union zu verhindern.<sup>4</sup> Und er ließ sich auch zwingen, denn die Alternative, nämlich „Rücktritt“, wurde von ihm nicht erwogen.

Gesundheitsministerin Ulla Schmidt wurde am 8. November 2002 ins Kanzleramt eingeladen zum Kanzler und den Spitzenvertretern der Pharma-Industrie, die ihr ein Papier vorlegten, von dem sie nichts wusste, das aber die Zusage der Regierung enthielt, das Gesundheitsministerium werde von der Auflage einer

vierprozentigen Reduktion der Medikamentenpreise absehen, wenn die Pharmaindustrie 200 Millionen Euro an die Krankenkassenverbände überweist.<sup>5</sup> Auch Ulla Schmidt blieb im Amt und exekutierte das politische Diktat.

Ganz ohne Kabinett kam ebenfalls die weichenstellende Hartz Gesetzgebung (I-IV) zustande. Hier stellte Bundeskanzler Schröder der Kommission um den VW-Personalvorstand Peter Hartz einen politischen Blankoscheck aus. Er garantierte die unverzügliche Umsetzung ihrer Vorschläge („eins zu eins“), noch bevor im Einzelnen klar war, auf welche Maßnahmen sich die Kommission verständigen würde.<sup>6</sup>

Der Versuch, die Spielregel der Politik in Frage zu stellen, machte auch vor eindeutigen Verfassungsbestimmungen nicht halt. So lautet Artikel 51 (3) GG u.a.: „Die Stimmen eines Landes (im Bundesrat) können nur einheitlich“ abgegeben werden. Im Streit um das Zuwanderungsgesetz und die Wertung des Abstimmungsverhaltens Brandenburgs wurde von denjenigen, die aus der uneinheitlichen Stimmabgabe des Landes doch noch eine einheitlich zustimmende machen wollten, eine neue Regel hinzuerfunden. Um dem Zuwanderungsgesetz die erforderliche Mehrheit im Bundesrat zu sichern, wurde eine Richtlinienkompetenz des brandenburgischen Ministerpräsidenten bei der Stimmabgabe des Landes unterstellt. Der politische Trick, eine Kompetenz im Rahmen der Landespolitik auch für die Abstimmung im Bundesorgan Bundesrat zu beanspruchen, wurde in der Öffentlichkeit erstaunlicherweise ernsthaft diskutiert.

Das Bundesverfassungsgericht musste schließlich klarstellen, dass das GG die einheitliche Stimmabgabe erwartet, eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Aber zwei Verfassungsrichterinnen meinten, durch Sezieren der Frage, wann ist eine Stimme überhaupt abgegeben, im Unterschied zu einer uneinheitlichen Stimmabgabe, von der Mehrheitsmeinung des Gerichts abweichen zu sollen. Ob damit die „Spielregeln“ des GG Kontur gewinnen, darf bezweifelt werden. Hier ein Auszug aus dem Votum der Richterinnen: „Dass die in der Literatur bisher ganz herrschende Meinung uneinheitlich abgegebene Stimmen als ungültig bezeichnet, kann nicht als Stellungnahme zu der Frage aufgefasst werden, ob bei uneinheitlicher Stimmabgabe zweier Minister eine Abgabe der Stimmen des Landes überhaupt vorliegt. Die Unterscheidung zwischen Abgegebensein ungültiger Landesstimmen und Nichtabgebensein der Landesstimmen, um die es hier geht, war bis zum Streit über das Zustandekommen des Zuwanderungsgesetzes in der Diskussion über die Rechtsfolgen einer uneinheitlichen Stimmabgabe mehrerer Landesvertreter so wenig präsent, dass die Verwendung des Wortes „ungültig“ nicht als Votum für die eine oder die andere Alternative gedeutet werden kann.“<sup>7</sup>

Weniger konsequent als im obigen Fall bei dem Schutz der Einstimmigkeitsregel vor politischer Willkür war das Bundesverfassungsgericht als es darum ging, die vom Grundgesetz nicht vorgesehene Selbstauflösung des Bundestages durch die Hintertür einer Kanzlerentscheidung zu verhindern. Auch hier wieder kommt das Ansinnen, die verbrieften Spielregeln der Politik aus Opportunitätsüberlegungen in Frage zu stellen, aus der Politik, diesmal von den Kanzlern Helmut Kohl und Gerhard Schröder. Beide gingen den Weg zu Neuwahlen nach einer Parlamentsauflösung über eine unechte Vertrauensfrage im Bundestag, die der Artikel 68 GG nicht kennt. Wenn hier in Absatz 1 von einem Antrag des

Kanzlers die Rede ist, ihm das Vertrauen auszusprechen, ist wohl nicht gemeint, alternativ ihm das Misstrauen zu heucheln, zumal es für den Misstrauensfall die Vorkehrungen des Artikels 67, also das konstruktive Misstrauensvotum, gibt. Dennoch gebot hier das Gericht der Regelverletzung keinen Einhalt, sondern erfand die „auflösungsgerichtete Vertrauensfrage“, die nicht nur den beliebigen Umgang mit als bisher geltend angesehenen Spielregeln der Politik rechtfertigt, sondern die Politik geradezu ermuntert, sich das Grundgesetz zurecht zu biegen. Und dies trotz der „Lehre“ aus Weimar, dass für stabile Regierungen zu sorgen sei. Die Entscheidung über die Zulässigkeit der auflösungsgerichteten Vertrauensfrage wird Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht faktisch höchst-richterlich „genommen“ und letztendlich, wie dies das Gericht formulierte, an die „höchstpersönliche“ Wahrnehmung“ des Bundeskanzlers und seine abwägenden Lagebeurteilungen gebunden.<sup>8</sup>

Die Liste des mangelnden Respekts gegenüber den Spielregeln der Politik ließe sich verlängern, beispielsweise um Verfahrensfragen: wieso spricht ein Ministerpräsident von der Bundesratsbank als Oppositionsredner zum Bundeshaushalt, wie beispielsweise Oskar Lafontaine 1998? Welche Kompetenzen hat ein Ländervertreter hierfür?

Oder um Fragen der Beachtung höchstrichterlicher Urteile, die den Spielregeln der Verfassung Geltung verschaffen wollen. Eine solche Spielregel ist die Festlegung des Artikels 115 GG: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“. Bereits 1989 hatte das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil gefordert, die Politik müsse den Investitionsbegriff konkretisieren, damit er als Verschuldungsbremse Wirksamkeit entfalten könne. Die Politik vermied es, dies zu tun. Eine solche Konkretisierung hätte ihren finanzpolitischen Handlungsspielraum beschränkt. Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Frage des ausreichenden Haushaltsausgleich in der Regierungszeit Gerhard Schröders vom Juli 2007 erkannte die Mehrheit der Richter die Nichtbeachtung der Forderung des Urteils von 1989 im Hinblick auf den Investitionsbegriff entschuldigend an. Nur zwei Richtern fiel in einem von der Richtermehrheit abweichenden Votum die „verweigerte Konkretisierungsleistung des Gesetzgebers“<sup>9</sup> hinsichtlich des Investitionsbegriffs negativ auf.

## Ein Fazit

Damit genug der Beispiele. Wie lautet das Fazit? Zunächst: Opas Politikwissenschaft, die Institutionenkunde, ist zu Recht tot. Dies rechtfertigt aber weder in der Politikwissenschaft noch in der politischen Praxis eine Vernachlässigung der Rolle von Institutionen, die über deren bloßes Funktionieren hinausweist, weil sie Gesellschaften verlässliche Grundlage des Zusammenlebens liefert. Was ist eine Verfassung anderes als u.a. ein Plädoyer für die Anerkennung der Herrschaft der Institutionen in dem Sinne, dass alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ohne Ansehen der Person, diese respektieren müssen? Fehlt dieser Respekt vor der Verfassung, – und in Deutschland scheint dies, um kurzfristiger

politischer Triumphe halber, zunehmend der Fall zu sein – fällt es schwer, einem Gemeinwesen zu bescheinigen, es sei in guter Verfassung.

## Anmerkungen

- 1 Theodor Eschenburg: Spielregeln der Politik. Beiträge und Kommentare zur Verfassung der Republik, Stuttgart 1987.
- 2 Theodor Eschenburg: Letzten Endes meine ich doch. Erinnerungen 1933-1999, Berlin 2000, S. 253.
- 3 Eschenburg: Spielregeln der Politik (Anm. 1), S. 268.
- 4 Joachim Raschke: Die Zukunft der Grünen, Frankfurt a.M./ New York 2001, S. 153ff.
- 5 Wolfgang Gehrmann: Handel mit Hautgout, in: Die Zeit vom 31.1. 2002, S. 17.
- 6 Hans-Jörg Hennecke: Die dritte Republik. Aufbruch und Ernüchterung, München 2003, S. 322.
- 7 BVerfG, 2BvF 1/02 vom 18.12. 2002, Absatz-Nr. 159.
- 8 Heinrich Pehle: Verfassungspraxis im Zwielicht? Die Problematik „unechter Vertrauensfragen“ und „vorgezogener“ Bundestagswahlen, in: Eckhard Jesse/ Roland Sturm (Hrsg.): Bilanz der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2006, S. 177-187.
- 9 BVerfG, 2 BvF 1/04 vom 9.7. 2007, Absatz-Nr. 172.