

Vortragsreihe 2012: „Alles im Umbruch?“

Referent: Prof. Dr. Dr. h.c. Heinrich Oberreuter

„Kann der Primat der Politik gegenüber der Wirtschaft noch durchgesetzt werden?“

Den dritten Vortrag der Reihe 2012 „Alles im Umbruch?“ hielt am 10. September 2012, wenige Tage vor seinem 70. Geburtstag (21.09.), Herr Prof. Dr. Dr. h.c. Heinrich Oberreuter, ehemaliger Direktor der Akademie für Politische Bildung in Tutzing.

Professor Oberreuter stellt zu Beginn die rhetorische Frage, ob es sinnvoll ist, im politischen System vom Primat der Politik gegenüber einem einzelnen Subsystem, hier der Wirtschaft, zu sprechen. Parlamentarische Demokratien sind Systeme, in denen viele Akteure beteiligt sind. Diese üben zu Recht Einfluss aus und sollen sich beteiligen. Das System der Bundesrepublik Deutschland ist keine „Parlamentsautokratie“ und steht damit in einer anderen Verfassungstradition als Großbritannien. Dort stellt die sog. verfassungspolitische Kompetenz-Kompetenz anders als hierzulande einen präzisen politischen Begriff dar, der folgenden Grundsatz beschreibt: „Das Parlament darf alles.“ In Deutschland existiert ein „eingehegtes“, normativ begründetes System, das auf den Willen des Individuums und seine Freiheit zu wählen, abstellt. Dieses System umfasst erklärtermaßen und allgemein anerkannt die Bereiche Politik, Verfassung und Gesellschaft.

Als „Degenerationserscheinung“ bezeichnet Prof. Oberreuter die Haltung, der Autonomie des Individuums nicht den angemessenen Stellenwert zukommen zu lassen; diese Autonomie dennoch einzufordern, wird – abwertend – als „neoliberal“, ja „verketzert“. Ausdruck dieser Degeneration ist zugleich die erkennbare Tendenz möglichst viele Lebensrisiken abzusichern und zwar auf sozialstaatlicher Basis.

Es macht einen Unterschied in der Ausgangsposition, ob die Delegation an die Sicherungssysteme bejaht und gefördert wird oder ob man dem Individuum so viel Autonomie wie zuträglich einräumt und selbstverantwortlich agieren lässt, hierbei aber dessen Anspruch, öffentliche Kommunikation zu beeinflussen, steigert.

Im 18. Jahrhundert stand dem Absolutismus des Staates die Forderung der Wirtschaft nach Autonomie entgegen, nach dem Motto: „Geben Sie uns eine gute Justiz und Policey (im weiteren Sinne als „inneres System“), den Rest erledigen wir.“

Heute existiert die Idee der individuellen Freiheit *und* der ökonomischen Maximierung. Prof. Oberreuter stellt die Frage, ob heute die Entfaltung des Sozialstaates noch mit dem klassischen bürgerlichen Freiheitsmodell vereinbar ist und ob uns diese Freiheiten überhaupt noch interessieren. Der Referent betont im Folgenden, dass er nicht von „Primaten“ – gemeint sind selbstverständlich Vorrangstellungen – reden möchte, sondern vielmehr von Interdependenzen, also wechselseitigen Abhängigkeiten, von Wirtschaft, Politik, Gesellschaft und – ausdrücklich: Justiz.

Der Herrenchiemseer Verfassungskonvent 1948 hat einen ganz wesentlichen Beitrag zur Entstehung des Grundgesetzes und damit auch der Bundesrepublik Deutschland geleistet: „Politik wurde unter das Recht gebeugt“, als Resultat der Tragödie des nationalsozialistischen Unrechtsstaat

und bestätigt durch die Erfahrungen mit dem Unrechtsregime der DDR. Das Bundesverfassungsgericht erhielt eine Wächterfunktion.

Das Recht geht in verfassungsrechtlich relevanten Fragen der Politik vor. Darauf beruht die den Primat des Rechts sichernde Rolle des Bundesverfassungsgerichts. Notfalls muss es sich gegen parlamentarische Mehrheitsentscheidungen stellen, was viele nicht verstehen wollen.

In der Ära Adenauers war der Meinungsabgleich zwischen Regierungsspitze und Lobbygruppen üblich, letztere beanspruchten aber nicht automatisch Priorität. Mit Blick auf die Gegenwart fordert Professor Oberreuter, dass die Politik – wieder – auf Autonomie und Souveränität pochen und die Frage beantworten muss, welche Gesellschaft man wolle.

Der Referent würzt seine in freier Rede gehaltenen Ausführungen mit weiteren humorigen Wortspielereien. Der Präfix „Post“ in „Post-Parlamentarismus“ lasse eine dominante Rolle der Deutschen Post im politischen System vermuten, beschreibt aber einerseits eine Phase des Wandels des Systems und andererseits das Nebeneinander von alten und von neuen Elementen, die zusammengenommen das derzeitige System ausmachen.

Der Begriff Postparlamentarismus, der sich in Anlehnung an den von Colin Crouch geprägten Begriff der „Post-Democracy“ entwickelt hat, bringt beobachtbare Funktionsstörungen demokratischer Verfahren zum Ausdruck. Demokratische Institutionen bestehen fort, zugleich ist ein diffuser, gleichwohl gravierender Wandel des politischen Systems im Gange, insbesondere ein Prozess des Bedeutungsverlustes des Parlamentes. Die Potenz privater Akteure wächst und neue außerparlamentarische Formen politischer Steuerung entstehen. Intransparente Absprachen zwischen Exekutive und Interessengruppen erlangen gesetzliche Verbindlichkeit, der Akzent liegt auf Effektivität und nicht auf demokratisch-parlamentarischer Legitimation.

Die Fähigkeit zur Kompromissbildung und Konsensfähigkeit zwischen Regierung und Opposition ist zunehmend fraglich. Diese Schwäche wird z.B. in der aktuellen Rentenfrage sehr deutlich. Ein Millionenheer von (künftigen) Rentnern will selbstverständlich keine Altersarmut, Gespräche zwischen den Parteien sind daher ein „Gebot der Vernunft, Gesellschaft zu befrieden“. Aus dieser Konstellation muss nicht zwangsläufig eine Große Koalition entstehen, jedoch besteht durchaus die Möglichkeit.

Das Beispiel der nach dem GAU von Fukushima eingeleiteten „Energiewende“ lässt, so der Referent, als so wörtlich, „emotionaler Schwenk“, ernsthafte Zweifel an der Rationalität politischen Handelns aufkommen. In diesem Zusammenhang betont Prof. Oberreuter das Recht von Konzernen wie Siemens und EON, Einfluss auf eine derart grundlegende Entscheidung nehmen zu wollen.

Wahlausgänge, so Prof. Oberreuter, lassen sich ziemlich gut mittels der Indikatoren Konjunkturentwicklung und des „Komforts sozialer Sicherungssysteme“ prognostizieren. Er zitiert in diesem Zusammenhang den Wahlslogan Bill Clintons im US-Präsidentenwahlkampf 1992: „It’s economy, stupid!“

Die ganz überwiegende Mehrheit der Wähler entscheidet an der Urne danach, wie es sich für sie individuell auszuzahlen scheint. Die Metapher „Unterm Strich zähl ich“, ist von wachsender Attraktivität.

Die Analyse der Zweitstimmenanteile der Volksparteien im Zeitablauf illustriert deren Bedeutungsverlust. Stimmten 1949 rund 60 Prozent der Wähler (nicht der Wahlberechtigten) für die beiden „Großen“, also CDU oder SPD, waren es 1976 über 90 Prozent, 2009 indes nur noch knapp 57 Prozent. „Das Totenglöckchen der Volksparteien läutet“, so Oberreuter. Individualisierungsschübe, Wertewandel, Pluralisierung der Lebensstile und Organisationskepsis stehen parteilichen Bindungen entgegen. Das Vertrauen in die politischen Parteien insgesamt ist aktuell auf einem Allzeittief von 12 Prozent angelangt.

Bundestagswahlergebnisse der CSU in Bayern von „50 Prozent plus X“ gehören nach Einschätzung von Prof. Oberreuter der Vergangenheit an, eine angesichts der aktuellen Themen „populistische Annäherung“ an die 50 Prozent-Marke hält er jedoch durchaus für möglich.

„Wir haben uns“, so der Referent, „daran gewöhnt“, alle sozialen Gegebenheiten ökonomisch zu betrachten“, so z.B. auch im Bildungsbereich. Bei einer Vortragsveranstaltung in Andechs stellte er den Zuhörern die, zugegebenermaßen provokante, Frage, ob die Staatsverschuldung nicht auch durch deren Anspruchshaltung auf staatliche Leistungen begründet ist. Die Empörung war groß, einige anwesende Vertreter der Wirtschaft haben ihn jedoch in seiner Position unterstützt.

Mit Blick auf die aktuelle Lage konstatiert Prof. Oberreuter, dass der eingeschlagene fiskal- und subventionspolitische „Irrweg“ von der Politik als „unumkehrbar“ angesehen wird.

Immer wieder macht er im Laufe seines Vortrages deutlich, dass die zu bewältigenden Problemstellungen immer gravierender werden: „Politik ist so komplex wie nie zuvor“. Zugleich kommt er auf die bereits zu Beginn erwähnten postparlamentarischen Prozesse zu sprechen, die auf eine zunehmende Entmachtung des Parlamentes hindeuten. Eine Reihe von Maßnahmen ist nur deshalb nicht als verfassungswidrig eingestuft worden, weil das Bundesverfassungsgericht nicht angerufen wurde; er nennt hier u.a. die über ein Jahr anhaltende Nichtanwendung eines geltenden Gesetzes zur Sperrung der Kinderpornographie im Netz, das Atommoratorium, die Aussetzung der allgemeinen Wehrpflicht ohne gesetzliche Grundlage und die Evakuierung deutscher Staatsbürger aus Libyen durch die Bundeswehr ohne notwendige Zustimmung des Parlamentes.

Gerade die Eurokrise macht deutlich, dass das Recht beiseitegeschoben wird, wenn sich emotional aufgeladene Situationen zuspitzen. Forciert werden diese Vorgänge durch die Kabinettsmitglieder und die jeweiligen Fraktionsvorsitzenden – auf Kosten des Parlamentarismus und des einzelnen Parlamentariers.

Funktionseleiten denken eher an die Abschottung ihrer Macht, als an den Anspruch des Bürgers. Konzerne und Regierung kommunizieren und erzielen, so wörtlich, einen „Elitenkonsens“, einen „Konsens im Hinterzimmer“ mit dem Ergebnis einer „paktierenden Kooperation im Netzwerk“. Jeder Abgeordneter ist dann nicht mehr gleich (vgl. Prinzip des „one man, one vote“). Die Entscheidungskompetenz des einzelnen Abgeordneten, wie auch des Parlamentes als solches, wird ausgehebelt, ohne, dass ein legitimierender Diskurs stattfindet.

Prof. Oberreuter betont, dass dies nicht der Alltag parlamentarischer Arbeit ist, aber von der Tendenz her erkennbar zunehmend. Noch sind die „embedded lobbyists“ quantitativ beherrschbar. Es ist kein Einzelfall, dass für das Gesetzgebungsverfahren relevante Unterlagen von durch die Ressorts beauftragte Anwaltskanzleien oder fachlich spezialisierte Unternehmen erstellt werden.

Als Beispiel für diese Externalisierung der Politikformulierung nennt der Referent einen Fall während der Amtszeit des damaligen Wirtschaftsministers Karl-Theodor zu Guttenberg, bei dem nicht einmal der Briefkopf geändert wurde. Weiterhin verweist er auf den Umstand, dass Mitarbeiter von Wirtschaftsverbänden als Angestellte auf Zeit in verschiedenen Ministerien eingesetzt wurden; ein Sachverhalt der durch den Bundesrechnungshof moniert wurde. „Die Rollen“, so der Referent, „müssen klar verteilt sein“, es muss Transparenz gelten. Sachverstand zu leihen ist in Ordnung, externe Expertise darf aber nicht in die Entscheidungsposition rücken.

Politisches Handeln erfordert ein hohes Maß an Rationalität. Die vermeintlich kompetente Administration ist heute nicht mehr alleine in der Lage, ohne externe Hilfe zu sachlichen Entscheidungen zu gelangen, jedoch müssen diese – um beim Lieblingswort der Kanzlerin zu bleiben – nicht „alternativlos“ sein.

Zu beobachten sind in jüngster Zeit Eingriffe in Parlamentsrechte und Beeinträchtigungsversuche seiner Verfahrensautonomie durch Instrumente des Zeitdrucks und der Vertraulichkeit. Das Bundesverfassungsgericht hat derartige Eingriffe verurteilt.

In den letzten zwölf Monaten hat das Bundesverfassungsgericht drei Entscheidungen hinsichtlich der Euro-Problematik getroffen und darin die Rechte des Bundestages gestärkt. Den Karlsruher Richtern ging es bei diesen Entscheidungen, so Heinrich Oberreuter, nicht darum, „die nationale Ebene gegen die unionale auszuspielen“, auch war es nicht Intention des Gerichtes, Parlament gegen Regierung oder den einzelnen Abgeordneten gegen die Institution aufzubringen, sondern es ging um die Wahrung des Rechtes des Bürgers auf legitime Regierung. Der Bürger soll nicht den Eindruck gewinnen, dass das Parlament sei entmachtet. Prof. Oberreuter bezeichnet das Bundesverfassungsgericht als eine „Bremse, die noch funktioniert“.

Hunderte von Milliarden Euro sind über die EZB der parlamentarischen Entscheidung entzogen. Lediglich zwei oder drei Bundestagsabgeordnete sowie ausgerechnet als parlamentarische Minderheit die Linke klagen in Karlsruhe. Prof. Oberreuter sieht die Gefahr des Demokratieverlustes zugunsten der europäischen Integration (unter Delegation von Souveränitätsrechten in einen Staatenverbund mit 27 und einer Währungsunion mit 17 Mitgliedern unterschiedlichster Interessen), katalysiert durch die Finanzkrise: (Z) „Der kostbare Gedanke europäischer Integration darf nicht beschwert oder verletzt werden durch ein Übermaß an Integration bzw. durch eine Vermehrung europäischer Zuständigkeiten“. (ZE) Trotz aller Demokratisierungstendenzen der EU entspricht die parlamentarische Repräsentation noch nicht den auf nationalstaatlicher Ebene gültigen normativen Maßstäben.

Weiterführende Literatur:

Oberreuter, Heinrich: Substanzverluste des Parlamentarismus. In: APuZ - Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, Heft 38-39/2012, 17. September 2012, S. 25-31

Protokoll: Dipl.-Staatswissenschaftler Univ Jörg Raab