

# Parlamentarismus und Demokratie

von Erik Lehnert

Der Herbst des Jahre 2024 hatte in Deutschland politisch einiges zu bieten. Der Paukenschlag der Landtagswahlen in Sachsen, Thüringen und Brandenburg brachte nicht nur der AfD neue Rekordergebnisse, das neugegründete Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW) wurde, dank der Anti-AfD-Brandmauer, bei den ersten Wahlen sofort an die Verhandlungstische der Regierungsbildung katapultiert. Das Altparteienkartell weiß bis heute nicht, ob es darüber froh sein soll, denn das BSW zielt sich in Thüringen und Sachsen, will den Nimbus der grundsätzlichen Opposition nicht zu schnell aus der Hand geben. Das Ende der Ampelkoalition im Bund und die absehbaren Neuwahlen werden die Neigung des BSW, auf Zeit zu spielen, bestärken. In Brandenburg scheint dagegen alles wie am Schnürchen zu laufen. Der dortige BSW-Chef, Robert Crumbach, war 40 Jahre lang in der SPD.

Es drängt sich die Frage nach dem Nutzen und dem Sinn selbst bester Wahlergebnisse auf. Denn die AfD konnte zwar in allen drei Bundesländern nicht nur rund ein Drittel der Wählerstimmen auf sich vereinen, sondern verfügt in den Landtagen von Thüringen und Brandenburg (in Sachsen fehlt dazu nur ein Sitz) auch über eine Sperrminorität von mehr als einem Drittel der Sitze. Gleichzeitig wird sie aber, wenn es keine Neuwahlen gibt, weitere fünf Jahre lang abenteuerlichen Koalitionen oder tolerierten Minderheitsregierungen bei der Arbeit zusehen. Denn ganz offensichtlich gelten die herkömmlichen Regeln, die dem Wahlsieger die Initiative zur Regierungsbildung überlassen, für die AfD nicht. Die Altparteien sind noch nicht einmal bereit, der größten Landtagsfraktion das zuzugestehen, was gern als »gelebte parlamentarische Praxis« bezeichnet wird: den Posten des Landtagspräsidenten.

Die turbulente konstituierende Sitzung des Thüringer Parlaments hat diese Ungleichbehandlung sichtbar gemacht. Nach Auffassung der Altparteien wurde auf diese Weise die »Machtergreifung« der AfD verhindert. Dabei kam ihnen der Umstand zupass, daß das Landesverfassungsgericht, das zur Klärung der strittigen Fragen der Tagesordnung und des Wahlprozederes angerufen wurde, ebenfalls ein Organ der Altparteien ist.<sup>1</sup> Wozu der Aufwand? Ein Landtagspräsident hat zwar protokollarisch eine wichtige Position, über allzuviel Gestaltungsmacht verfügt er nicht. Es geht also um Symbolpolitik, um das Bestreben, der AfD den wichtigen metapolitischen Erfolg des ersten Landtagspräsidenten zu verwehren. Aber nicht nur. Es ging auch darum, angesichts der fragilen Mehrheitsverhältnisse im Landtag ein metapolitisches Signal nach außen zu senden: Wir sind Herr der Lage und halten die AfD von der Macht fern.

Nun ist der Parlamentarismus in den Bundesländern schon immer eine Angelegenheit gewesen, die kaum den Erwartungen gerecht wurde.<sup>2</sup> Denn auf die grundsätzlichen und ideologisch bedeutsamen Fragen hat ein Ländeparlament keinerlei Einfluß.<sup>3</sup> Erst dann, wenn eine grundsätzlich anders

1 In diesem Fall ging die Verquickung so weit, daß der CDU-Vater als Verfassungsrichter über das Anliegen der Fraktion positiv entschied, der sein CDU-Sohn angehört.

2 Auch der Bundestag ist von diesem Bedeutungsverlust betroffen, da mittlerweile die EU-Kommission in den meisten Fragen maßgeblich ist.

3 Theodor Eschenburg forderte 1960 die Abschaffung des parlamentarischen Prinzips für die Länderregierungen und wollte es durch ein Modell ersetzen, das sich an der Schweizer Eidgenossenschaft orientiert. Vgl. Theodor Eschenburg: *Institutionelle Sorgen in der Bundesrepublik. Politische Aufsätze*, Stuttgart 1962, S. 223–227.

gestimmte Partei als Feind wahrgenommen wird, ergibt sich wieder diskursiver Spielraum für das Parlament, auch wenn dieser in der Regel für Pseudodebatten genutzt wird, da weder über die Ausländerpolitik noch die NATO-Mitgliedschaft oder die Klimawende auf Landesebene entschieden wird.<sup>4</sup> Entschieden werden kann aber durch parlamentarisches Verhalten, ob eine Alternative eingemeindet wird, und wenn ja, zu welchen Bedingungen, oder eben: wann und mit welchem Spitzenpersonal keinesfalls.

Dagegen hat wiederum eine Partei, die von jeder Macht ausgeschlossen ist, das natürliche Bedürfnis, jede Wahl zu einem Plebiszit über die Parteien zu machen, die in Land und Bund schon immer regieren. Auf Seiten der AfD beklagte man die Ungleichbehandlung in Thüringen und pochte auf die parlamentarische Praxis. Das hatte man auch im Bund immer wieder getan, wenn es um die Besetzung eines Ausschußvorsitzes oder den Posten eines Vizepräsidenten im Parlament ging. Die Mehrheit der Abgeordneten wollte sich nicht an die üblichen Verfahren halten, und die Karlsruher Richter segneten das mit dem Verweis aufs Mehrheitsprinzip und das freie Mandat ab. Es sollte daher langsam offensichtlich geworden sein, daß die Spielregeln beliebig ausgelegt<sup>5</sup> werden und die AfD solange außen vor bleibt, solange sie nicht über die Hälfte der Sitze verfügt oder die Brandmauer fällt. Das Verhalten der Altparteien ist zwar mit viel Geschrei verbunden, nüchtern betrachtet aber völlig rational: Warum sollten die Altparteien auch nur ein kleines Stückchen Macht oder den kleinsten metapolitischen Erfolg zulassen, wenn sie nicht müssen?

Bisher nahm der Wähler die Demokratie in Deutschland als Konsensdemokratie wahr. Die AfD ist die Konsensstörung, und das Verhalten der Altparteien zeigt, wie sehr die AfD als Fremdkörper, als Gefahr für den eigenen Machterhalt wahrgenommen wird. Denn bislang hatten die Altparteien nur wenige, nur teil- und zeitweise Probleme, Neuankömmlinge im Parlament auf die übliche Art und Weise zu behandeln. Das hat zwei Gründe. Der eine ist, daß die Grünen und die PDS (in all ihren Verwandlungen mit der WASG zur Linken und daraus wieder zur Linken und dem BSW) zahlenmäßig immer zu schwach waren, um in die Lage zu kommen, die Machtfrage (oder den Parlamentspräsidenten) zu stellen. Hinzu kommt, daß beide Parteien vom linksliberalen Lager der Bundesrepublik relativ rasch als Mehrheitsbeschaffer eingemeindet wurden, was deshalb kein Problem war, weil in vielen grundsätzlichen Fragen Einigkeit herrschte (und davon abweichende Meinungen immer im jeweiligen Fundi-Flügel ihren Platz behielten). Der AfD wird hingegen unterstellt, das Parteiengefüge nicht ergänzen, sondern weltanschaulich aufsprengen und in Teilen ersetzen zu wollen. Es schwingt also die Sorge mit, daß die AfD die Macht nicht mehr aus der Hand geben würde, hätte sie sie einmal erobert. Diese Sorge kommt nicht von ungefähr: Die Altparteien machen ja vor, wie man es machen kann, und nehmen dafür in Kauf, daß das Fundament, das bislang auch noch von den meisten AfD-Funktionären und -Wählern akzeptiert wird, tatsächlich unsicher wird. Denn das Funktionieren einer parlamentarischen Demokratie hängt stark davon ab, ob man sich dann, wenn man auch anders könnte, dennoch an die Spielregeln hält, die vereinbart worden sind.

Diese Spielregeln sind keine Naturgesetze, ein Blick in die Geschichte genügt, um zu sehen, daß es auch anders geht. Regeln zu brechen bedeutet: sie zur Disposition zu stellen. Wenn sie nicht mehr so recht gelten, wird man sich nach anderen umsehen dürfen. Die Überhöhung der parlamentarischen Demokratie zu einem sakralen Gut wird nicht durchtragen, besonders dann nicht, wenn die Hohepriester der Demokratie den Wählern den Betrug so plastisch vor Augen führen.

Ein gründlicher Verächter der Demokratie war Erik Ritter von Kuehnelt-Leddihn. Er beschrieb die Demokratie als Form des Totalitarismus und setzte einen »gemeinsamen weltanschaulichen Nenner« aller Parteien für eine dauerhafte parlamentarische Demokratie voraus, da im »Falle weitgehender weltanschaulicher Unterschiede zwischen den Parteien jede Wahl eine unblutige Revolution bedeutet«.<sup>6</sup> Als Beispiel diente ihm dazu die USA, wo in beiden Parteien über die grundsätzlichen Fragen Einigkeit herrschte. Die letzten Jahrzehnte haben zwar gezeigt, daß der gemeinsame weltanschauliche Nenner dort kaum noch existiert und eine extreme Polarisierung zu beobachten ist. Allerdings herrscht in der wesentlichen Frage weiterhin Einigkeit: Die amerikanische Demokratie mag gefährdet sein, in Frage stellt sie deswegen niemand.

4 Das Landesparlament kann immerhin den Institutionen des Landes das Gendern untersagen.

5 In Thüringen kam dazu, daß der Anwalt der CDU-Fraktion vor sechs Jahren noch ganz anders, nämlich im Sinne des Anspruchs der AfD-Fraktion auf den Landtagspräsidenten, argumentiert hatte. Vgl.: Matthias Brodkorb: »Erniedrigte und Beleidigte«, in: *Cicero* (November 2024), S. 45 f.

6 Erik von Kuehnelt-Leddihn: *Freiheit oder Gleichheit? Die Schicksalsfrage des Abendlandes*, Salzburg 1953, S. 130.

Das tut bislang auch kaum jemand in Deutschland. Daher ist es erklärungsbedürftig, warum die Altparteien die AfD zum Feind erklärt haben. Wenn wir nicht unterstellen wollen, daß es ihnen lediglich um den besten Platz am Trog geht, kann die Antwort nur in der tatsächlichen Herrschaftsordnung der Bundesrepublik gesucht werden, in der sowohl Parlament als auch Demokratie zu Mitteln des Parteienstaats degradiert worden sind. Das Bundesverfassungsgericht stellte 1952 fest: »Heute ist jede Demokratie zwangsläufig ein Parteienstaat.«<sup>7</sup> Diese Feststellung ist dem Juristen Gerhard Leibholz zu verdanken, der schon in den späten 1920er Jahren ein Verfechter des Parteienstaats (als Alternative zur parlamentarischen Demokratie!) und seit 1951 Richter am Bundesverfassungsgericht war. Seiner Auffassung nach war das liberal-repräsentative System, in dem Parteien und Staat zwei getrennte Dinge sind, den Herausforderungen der Massengesellschaft nicht gewachsen, so daß den Parteien eine besondere Stellung bei der politischen Willensbildung zukommen sollte. Leibholz sah in den Parteien »Verfassungsorgane«, was sie laut Grundgesetz, das ihnen nur eine Mitwirkung an der politischen Willensbildung zugesteht, nicht sind.<sup>8</sup>

Wahlplakat mit Gustav Stresemann von der Deutschen Volkspartei (DVP) zu den Reichstagswahlen 1930.



© Album / Alamy Stock Foto

Der Parteienstaat verhindert die freiheitliche politische Willensbildung, weil er das Monopol auf die Willensbildung erhebt und faktisch durchsetzt. Außerdem verhindert der Parteienstaat die Bildung einer tatsächlichen Opposition, weil er sie mit den von ihm dominierten Institutionen unterdrückt. Und schließlich richtet sich der Parteienstaat letztlich gegen den Willen des eigenen Volkes, das keine Möglichkeit mehr hat, sich andere Repräsentanten zu suchen. Auf diese Konsequenz hat der Soziologe Wilhelm Hennis bereits 1995 hingewiesen: »Dieses Verfassungsverständnis könnte sehr bald große Schwierigkeiten bereiten, wenn neben den ›Altparteien‹, auf die die Theorie ja allein zugeschnitten war, noch andere Parteien einen Platz an der Sonne höchststrichterlich vermittelter ›Anerkennung‹ suchen und sich die ›Willensbildung‹ der Wähler gegen die Altparteien wendet.«<sup>9</sup>

Daß wir uns heute in dieser Lage befinden, liegt nicht allein am Parteienstaat. Er ist nur ein Symptom der Krise, in der die parlamentarische Demokratie steckt. Denn diese lebt von Voraussetzungen, die heute ganz sicher nicht mehr gegeben sind. Carl Schmitt wies in der Weimarer Republik darauf hin, daß Parlamentarismus und Demokratie zwei verschiedene Dinge sind, die nicht zwangsläufig miteinander zu tun haben. Schmitt rief Unterschiede zwischen Demokratie und Parlamentarismus in Erinnerung, die auch die gegenwärtige Lage erhellen können. Das Prinzip des Parlamentarismus sei die Diskussion, das der Demokratie die Identität von Regierten und Regierung sowie nationale Homogenität. Damit ist der Parlamentarismus Teil der liberalen Ideologie, die davon ausgeht, daß der Mensch als rationales Wesen zum Austausch und Verständnis von Argumenten fähig ist und daß seine Entscheidungen eben auf solchen Prozessen beruhen: »Zur Diskussion gehören gemeinsame Überzeugungen als Prämissen, Bereitwilligkeit, sich überzeugen zu lassen, Unabhängigkeit von parteimäßiger Bindung, Unbefangenheit von egoistischen Interessen.«<sup>10</sup>

7 Zitiert nach: Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste: »Parteiendemokratie in Deutschland – Parteiendemokratie in Rumänien?« (WD 1 – 080/07), 2007, S. 8.

8 Im Grundgesetz heißt es: »Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.« (Art. 21) Wenn ich richtig sehe, kommt der Begriff »Partei« in der Weimarer Verfassung nur einmal vor: »Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.« (Art. 130)

9 Wilhelm Hennis: *Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten*, Stuttgart 1998, S. 122.

10 Carl Schmitt: *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin 3 1961, S. 9.

Es war schon damals klar, daß diese Prinzipien mit den Funktionsmechanismen einer Massendemokratie nicht vereinbar sind. Sobald das Parlament die Aura einer rationalen Entscheidungsinstanz verloren hatte, wurde jedem klar, daß es sich um einen Basar handelt, der zwar funktioniert, dessen Ergebnis man aber auch einfacher haben könnte. Das Parlament ist dann eine Institution, die einer alten Zeit angehört, in der eine Elite in Verantwortung für das Gemeinwesen nach dem besten Weg suchte. Die Bundesrepublik hat daraus die Schlußfolgerung gezogen, einen Parteienstaat einzurichten.

Gerhard Leibholz, der Erfinder des Parteienstaates, und Carl Schmitt waren sich seinerzeit in der Analyse einig. Leibholz sieht den Niedergang des Parlamentarismus ebenfalls durch die Massendemokratie bedingt, allerdings nicht wie Schmitt, weil der Pluralismus der Interessen jede Diskussion unmöglich gemacht habe. »Vielmehr ist entscheidend gewesen, daß die Substanzverluste der Demokratie, die durch die zunehmend sich verschärfenden Einwirkungen der gesellschaftlich-ökonomischen Kräfte bedingt sind, die Voraussetzung der Funktionsfähigkeit auch der parlamentarischen Demokratie, nämlich die politisch-soziale Homogenität, in Frage gestellt haben.«<sup>11</sup> Leibholz sah diese Homogenität noch am Anfang der Weimarer Republik als gegeben, bevor die emanzipierten Massen diese zerstört hätten.

Zum Parlamentarismus gehören neben der Diskussion die Öffentlichkeit und die Gewaltenteilung. Letztere ist im Parteienstaat nur noch formal vorhanden, denn alle wesentlichen Ämter und Positionen werden quer durch die »Gewalten« mittels Proporz vergeben – bis in die staatsfinanzierten, öffentlich-rechtlichen Medienanstalten hinein. Die Öffentlichkeit wiederum ist in der Massendemokratie durchaus vorhanden, allerdings vor allem als Zuschauer, da öffentlich nur Dinge verhandelt werden, die im Hinterzimmer bereits vorbereitet und abgesprochen worden sind. Ist das nicht der Fall, sind die Dinge nicht wichtig und können getrost der Öffentlichkeit überlassen werden. Deren Beteiligung dient vor allem dazu, den Parteienstaat in einem guten Licht erscheinen zu lassen. Die Sozialen Medien haben daran wenig geändert, eine Gegenöffentlichkeit etabliert sich nur langsam.<sup>12</sup>

Wenn Homogenität und Identität Voraussetzungen für die Demokratie sind, kommt der Willensbildung eine entscheidende Rolle zu – in der Massendemokratie ganz besonders: Masse muß ausgerichtet werden, da für sie das Prinzip der Diskussion nicht gilt. »Sobald die Demokratie den Inhalt eines in ihr selbst ruhenden Wertes bekommt, kann man nicht mehr (in formalem Sinne) Demokrat um jeden Preis sein.«<sup>13</sup> Wenn das Volk dennoch das falsche Programm wählt, muß es »durch richtige Erziehung dahin gebracht werden, daß es seinen eigenen Willen richtig erkennt, richtig bildet und richtig äußert«.<sup>14</sup> Der Erzieher setzt seinen Willen mit dem des Volkes gleich, obwohl er vielleicht nicht einmal mehr eine Mehrheit repräsentiert. »Die Konsequenz dieser Erziehungslehre ist die Diktatur, die Suspendierung der Demokratie im Namen der wahren noch zu schaffenden Demokratie.«<sup>15</sup>

Vom Despotismus unterscheidet sich die Diktatur gerade darin, daß letztere sich zugunsten eines höheren Ziels überflüssig machen will. Diese Diktatur muß sich demokratischer Mittel bedienen, wenn sie nicht über die Machtmittel verfügt, um den Willen des Volkes zu formen. Kuehnelt-Leddihn sieht in diesem Sinne im NS-System eine Diktatur, deren Ziel darin bestand, die Demokratie ganz nach »amerikanischem Muster« zu erneuern: »Es wurde uns einmal gesagt, daß man den Plan hege, den Reichstag neu zu beleben, sobald eine völlig vom nationalsozialistischen Geist durchdrungene Generation herangewachsen war. Dann könnte ja wieder eine Mehrzahl von Parteien gestattet werden, da diese lediglich verschiedene Schattierungen des Nationalsozialismus darstellen würden. Die ›Amerikanisierung‹ Deutschlands wäre somit vollendet gewesen.«<sup>16</sup>

Solch ein gemeinsamer weltanschaulicher Nenner wurde erst nach Ende des Zweiten Weltkrieges erreicht, erzieherisch durch die Reeducation, praktisch durch den Parteienstaat. Dieser ist an sein Ende gelangt, weil der Nenner nicht mehr existiert: Die einen wollen den Weltstaat, die anderen den Nationalstaat. Lang gepflegte Institutionen überdauern erfahrungsgemäß den Verlust ihres Sinns nur so lange, bis sie nicht mehr funktionieren. ■

11 Gerhard Leibholz: *Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild*, München 1933, S. 49.

12 Das führt zu der paradoxen Situation, daß die Rechte, von jeder Macht weit entfernt, zu einem Verteidiger der Gewaltenteilung und damit des Liberalismus geworden ist.

13 Schmitt: *Lage*, S. 37.

14 Ebd.

15 Ebd.

16 Kuehnelt-Leddihn: *Freiheit oder Gleichheit?*, S. 129.