

Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts und der Deutschen Bundesbank in der politischen Willensbildung

Festvortrag Se. Magnifizenz
Professor Dr. Rudolf Wildenmann
bei der Rektoratsübergabe

Gekürzte und nicht mit Anmerkungen versehene Fassung.

Von den Bürokraten seiner Zeit bedrängt, wegen der Quantität seiner Lehrverpflichtungen ebenso wie wegen seiner Ansichten, setzte Immanuel Kant seiner Schrift zum „Ewigen Frieden“ sinngemäß folgendes Motto voraus:

„Da der Staatsmann auf den Gelehrten ohnehin herabsehe als auf jemand, den man seine elf Kegel unbesorgt umstoßen lassen könne, solle man auch nicht gleich Gefahr für den Staat wittern, wenn er seine Meinung unbesorgt vortrage.“

Angesichts des Prestiges der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, die ohnehin mit leichtem Lächeln auf den Neukömmling „Politische Wissenschaft“ herabsehen, bin ich versucht, ebenfalls von vornherein um Generalabsolution zu bitten, wenn ich mit meinen Ansichten gehütete Bezirke der Jurisprudenz oder der Wirtschaftswissenschaft tangieren sollte. Da die Politische Wissenschaft sich in den professionalisierten Ausbildungen gewiß keine Provinz erobern wird, sondern sich allenfalls mit ihren eigenen Streitigkeiten über Sinn und Nutzen ihres Faches beschäftigt, besteht auch keinerlei Gefahr für Leib und Leben des corpus iuris oder des hominis pecuniarum.

Bei der Erörterung unseres Themas, der Rolle des BVfG und der Deutschen Bundesbank in der politischen Willensbildung vermöchte vielleicht dieser oder jener fragen, welcher Nutzen in dem zunächst frappierenden Vergleich beider Institutionen liegen könnte. Soweit ich sehe, bemerkte lediglich Otto Veit an einer Stelle seiner Schriften, daß „die Problematik der unabhängigen Notenbank die Problematik der unabhängigen Gerichte berühre“, ohne diesen Gedanken jedoch auszuführen.

Er begnügt sich mit der Feststellung, daß Eingriffe in das Recht den Eingriffen in die Währung vergleichbar seien. Uns erscheint es jedoch als ein bemerkenswertes Problem, daß auf dem Gebiete der Rechts- und der Geld-Verfassung unabhängige Institutionen ausgebildet worden sind, ohne daß deren Reichweite und Rückwirkungen auf die gesamten politischen Prozesse bislang von der politischen Theorie kohärent dargestellt worden wären.

In der Literatur — oder auch den Massenmedien — wird überwiegend ihre Rolle als „Kontroll“-Organ betont: die „Hüter“ der Verfassung oder die „Hüter“ der Währung. Obwohl recht bildhaft und allgemein, läßt dieses Verständnis keinen Zweifel zu, daß es sich darum handelt, die Politiker und Interessenten — Parlamente, Regierungen, Parteien, Verbände — müßten in ihrem Tätigkeitsdrang durch das unabhängige Verfassungsgericht oder die unabhängige Zentralbank jeweils auf eine spezifische Weise beschränkt werden. Dabei bieten sich auch neuere Beispiele für die Notwendigkeit solcher Kontrollen geradezu schlagend an. War es nicht das Verfassungsgericht, das den peinlich-überraschenden Versuch Konrad Adenauers, eine „private“, gleichwohl aus öffentlichen Mitteln betriebene Fernsehgesellschaft zu gründen, durch ein Grundsatzurteil zur Meinungsfreiheit vereitelte? War es nicht die Zentralbank, die 1965 die wahlkampfbedingte, in die Milliarden gehende Ausgabelust aller Parteien des Bundestages durch eine massive Restriktionspolitik beantwortete und auf diese Weise, wie behauptet wird, das Schlimmste verhinderte?

Der Kontrollgedanke durchzieht als Grundmotiv die gesetzgeberischen Beratungen, in denen

Verfassungsgericht und Zentralbank geschaffen worden sind. Alle vier zentralen Aufgaben des Gerichts: die Normenkontrolle von Gesetzen, die höchstrichterliche Entscheidung über Organstreitigkeiten, bzw. Streitigkeiten zwischen dem Bund und seinen Gliedern und die Verfassungsbeschwerde, beruhen auf einer alten Tradition institutionell-gewaltenteiligen Denkens. Aktualisiert wurde diese Tradition in der Bundesrepublik durch die sozusagen eingebrannten Erfahrungen aus der Zeit nationalsozialistischer Herrschaft. Außerdem läßt sich wie bei anderen Elementen des Grundgesetzes so auch beim Verfassungsgericht ein spezifisch amerikanischer Akzent nicht übersehen, das Vorbild des Supreme Court.

Ähnliche Zusammenhänge ergeben sich bei der Zentralbank, — einschließlich einer Anlehnung an ein anderes amerikanisches Vorbild, das Federal Reserve System. Zwar ist die institutionelle Ausfächerung von Entscheidungskompetenzen neueren Datums, aber die Trennung von Währungs- und Finanzpolitik ist auch in Deutschland seit langem wenigstens ein angestrebtes Ziel. Entscheidend für die Beratungen, ob BDL oder DBB, war aber die Erinnerung an die Inflation von 1924 und an die Verschleuderung des Volksvermögens im „Dritten Reich“ sowie an die unrühmliche Rolle, die die Reichsbank dabei gespielt hatte. Diese Vorgänge waren dem Gesetzgeber ebenso präsent wie der Mißbrauch des staatlichen Monopols auf die Ausübung von Zwangsgewalt. Die Erhaltung der Währung wurde aus den Regierungsfunktionen ausgeklammert und einer eigenen, einer wie man es verstand, nicht dem „parlamentarischen Getriebe verhafteten“ Institution anvertraut. So heißt es in der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung von 1957 über die Deutsche Bundesbank:

„Wichtiger als alle anderen noch so guten Gründe ist die Sicherheit der Währung, die oberste Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der Marktwirtschaft und damit letzten Endes einer freiheitlichen Verfassung der Gesellschaft und des Staates. Potentielle Interessenten einer der Wäh-

rungspolitik gegenläufigen Entwicklung des Geldvolumens sind erfahrungsgemäß alle politischen Instanzen, alle Kreditinstitute und Kreditnehmer. Von ihnen also muß die Notenbank unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sein.“ Hie Notenbank, da, als potentieller Gegner, Regierung und Gesellschaft.

Dieser Auffassung schloß sich der Deutsche Bundestag prononciert an.

Mit dem plausibel erscheinenden Kontrollmotiv ist die Rolle beider Institutionen im Grunde einfach zu umschreiben. Da offenbar der Satz von Lord Acton gilt: „Power corrupts, absolute power tends to corrupt absolutely“, müssen dem Handeln politischer Akteure deutliche Grenzen gezogen werden. Soll dieses Postulat aber verwirklicht werden, so bedarf es besonderer „checks and balances“. Und problematisch im Sinne einer Demokratietheorie konnte und könnte allenfalls die — technologische — Frage erscheinen, welche Entscheidungsbefugnisse wem zweckmäßigerweise gesetzlich zugeordnet werden. Der weitaus größte Teil der gesetzgeberischen Beratungen des Deutschen Bundestages beschäftigte sich mit diesen Fragen.

Die Erfahrungen der 30er Jahre haben das Kontrollmotiv ferner im sozialen Handeln des Volkes selber verhaltensrelevant werden lassen, nicht nur beim Verfassungs- und Gesetzgeber. Man kann davon ausgehen, daß es kein für den Alltag bloß geheiligtes, jedoch unverbindliches Symbol, sondern ein Stück gelebte Verfassungswirklichkeit ist.

Indessen ist diese Verfassungswirklichkeit ambivalent, äußert sich doch darin zugleich eine starke Geringschätzung der politischen Parteien der handelnden Politiker und der parlamentarisch-repräsentativen Institutionen, deren an sich „suspektes“ Dasein durch Instanzen sachbezogener, fachlicher Qualität kontrolliert werden müsse.

Der Glaube an die Unantastbarkeit des Fachmannes im Kontrast zum „unzuverlässigen“ Politiker ist ein alter Irrglaube deutschen politischen Denkens. Ein Satz, wie der von Volkmar Muthe-sius: „In unserer Verfassungsverfassung ist die Verantwortung für die Stabilität des Geldes den Fach-

leuten, den Leitern der Notenbank, zugeteilt“, kann auf ungeteilte und unkritische Zustimmung rechnen, begreifen sich doch selbst alle Arten von Interessenten gerne als Fachmann. Was die Richter betrifft, so bezeichnet *Bachof* es zwar in der sozialen Realität als eine Fiktion, daß sie bei der Ausübung des richterlichen Prüfungsrechts, dessen Spitze im BVfG zu sehen ist, nur dem Grundgesetz unterworfen seien, aber auch er glaubt, daß infolge der Gesetzesflut unserer Tage *nur* der Richter die Kraft der Entscheidung habe und den Gerichten „die letzte Verantwortung für die Achtung und Bewahrung der verfassungsmäßigen Wertordnung übertragen“ sei. Er bemerkt nicht, daß sich damit das Problem zu einem Problem der Soziologie der Richter verändert, — und die Ergebnisse solcher Sozialforschung sind keineswegs immer schmeichelhaft. Wie im Falle der Bank könnte man dann mit *Gert von Eynern* sagen, daß „die Entscheidungen vom Weltbild derjenigen abhängen, die sie fällen“, von Akteuren, deren politische Wertungen eben nicht oder nur sehr mittelbar dem Prozeß der politischen Willensbildung unterworfen sind.

Alle diese Annahmen über den Richter oder den Währungsfachmann sind keineswegs selbstverständlich, weil es keineswegs selbstverständlich ist, daß sich die tatsächliche Rolle solcher Akteure nicht von den Motiven gelöst hat oder sich von ihnen unterscheidet, die zu der Errichtung der jeweiligen Institutionen geführt haben. Es kommt hinzu, daß sich die Willensbildung beider Organe ex definitione und der tatsächlichen Übung nach sogar der fachmännischen Kritik weithin entziehen soll und entzieht. So wurde die Veröffentlichung von Minderheitenansichten im BVfG mit der Begründung abgelehnt, daß dadurch die Autorität des Gerichts leiden könnte, obwohl gerade diese Praxis des Supreme Court wesentlich zur Entwicklung neuer Rechtsprinzipien geführt und der amerikanischen Bevölkerung — nach den Ergebnissen neuer Forschungen in Ann Arbor — ein artikuliertes, nicht nur ein unspezifisches Vertrauen ermöglicht hat. Und bei der Zentralbank sollte man sich nicht

damit begnügen, daß eine Klientel von als vertrauenswürdig geltenden Fachleuten und Journalisten zwar bona fide, aber doch instrumental die Ziele der Bank unterstützt. Sehr allgemeine und unspezifizierte Verhaltenserwartungen drücken zwar ein Vertrauen aus, ohne das beide Institutionen überhaupt nicht arbeitsfähig wären und das ihnen einen großen Handlungsspielraum einräumt, aber sie überdecken auch ihre tatsächliche Rolle, Aufgaben und Verantwortlichkeiten.

Das Kontrollmotiv unterstellt ferner, daß die Positionen, die die Akteure beider Institutionen im Prozeß der Willensbildung besitzen, einer systematischen Demokratietheorie entsprächen, fußend auf eben jener elementaren Regel, daß der Gebrauch von Macht zum Mißbrauch verleite. Auch das kann nicht unkritisch hingenommen werden.

Der Verfassungsgeber hat sich in der Grundsatzentscheidung zur Verwirklichung der demokratischen Grundrechte für eine parlamentarische Kabinettsregierung entschieden und andere Formen des Regierens, z. B. die präsidentiale, abgelehnt. Er hat die Stellung des Kanzlers zu stärken versucht und die Rolle demokratischer Parteien privilegiert. Auch sind die Regierungsentscheidungen viele Jahre lang in einem Wechselspiel von Regierung und Opposition getroffen worden. Dadurch hat sich die Notwendigkeit der Opposition als Kontrollorgan der Regierungsentscheidungen oder als zukünftige Regierung auch im Verständnis der Bevölkerung deutlich ausgeprägt, wie entsprechende Untersuchungen zeigen. Gemessen an der Verfassungsgeschichte Deutschlands ist das eine außerordentliche Entwicklung. Der Form und der politischen Wirklichkeit nach schien die Bundesrepublik einem repräsentativen Regierungssystem zuzusteuern, das sich von dem traditionellen kontinentalen Vielparteiensystem gelöst und einem alternativen Regierungssystem genähert hat. Wechselnde Parlamentsmehrheiten von instabilen Koalitionsregierungen und, damit verbunden, undeutliche Verantwortlichkeiten der regierenden Akteure, für die der Wählerwille bei der Zuteilung von staatlichen Herrschaftspositionen weithin irre-

levant ist, schienen — bis vor einem Jahr — der Vergangenheit anzugehören.

Das legt zur Entwicklung von Beurteilungskriterien v. a. einen Vergleich mit dem englischen alternierenden Regierungssystem nahe, aber auch die amerikanische Präsidentschaftsverfassung kann uns dabei weiterhelfen. In England wird der richterlichen Kontrolle oder der Bank of England ein ganz anderer Ort in der Willensbildung zugewiesen als dem Bundesverfassungsgericht oder der DBB. Gerade England, das Land der richterlichen Unabhängigkeit, hat die richterliche Überprüfung von Gesetzen niemals einer gesonderten Institution neben Parlament und Regierung überlassen. Während ein amerikanischer Richter des Supreme Court sagen konnte, der Supreme Court *ist* die Verfassung, ein Verständnis, das sich heute mehr und mehr auch für das Bundesverfassungsgericht geltend macht, hat England bis heute am Begriff des „King in Parliament“ festgehalten, jener Symbolformel, die in der Realität der Willensbildung die Suprematie der in Wahlen jeweils neu legitimierten und durch Wahlen kontrollierten Mehrheitsparteien-Regierung umschreibt. Im Grenznutzenkalkül der regierenden Akteure oder der Parlamentarier wird so bei ihren Entscheidungen nicht die mögliche Sanktion einer gesonderten, nicht-parlamentarischen Institution antizipiert, wie das im Bundestag heute in hohem Maße der Fall ist, sondern die Sanktionen der Wähler, genügt doch ein Geringes an „Wechselwählern“, um der Regierungstätigkeit einer Partei, besser: einer bestimmten Regierung ein Ende zu machen. „Die letzte Verantwortung für die Achtung und Bewahrung der verfassungsmäßigen Wertordnung“ liegt in der strukturierenden Willensbildung selber begründet. Sie ist nicht einer dem Volkswillen sehr entfernten, oft einem fachmännischen Urteil nur wenig zugänglichen Institution überlassen, sondern realisiert sich in der möglichen Artikulation gesellschaftspolitischer Kräfte *innerhalb* der repräsentativen Institutionen.

Diesen Gesetzmäßigkeiten eines alternierenden Regierungssystems wurde auch die Position der Bank of England angepaßt. Die Bank of England

Akte von 1946 verstaatlichte das bis dahin in privatem Eigentum befindliche Kapital der englischen Zentralbank. Der „Court“ der Bank — vergleichbar unserem Zentralbankrat — wird seither nicht mehr von den privaten Eigentümern gewählt, sondern von der Treasury ernannt. Insoweit bestehen keine prinzipiellen Unterschiede zur DBB. Der entscheidende Unterschied liegt in der Weisungsbefugnis der Treasury. Weder Bundes- noch Landesregierungen besitzen ein solches Weisungsrecht; die Minister der Bundesregierung wirken lediglich an den Beratungen des Zentralbankrates mit. Andererseits ist die Zentralbank geraten, die Politik der Bundesregierung zu unterstützen. Die Probe aufs Exempel, die Unterstützung einer Regierung mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen als den bisherigen Bundesregierungen, steht hier allerdings noch aus.

Man könnte vermuten, daß die Einführung des Weisungsrechts eine bedeutende Veränderung dargestellt habe, hatte die alte Bank of England doch die „solicitation of merchants“ ebenso abgelehnt wie „the wishes of government“. Die Royal Commission, das „Committee on the Working of the Monetary System“, kommt indessen in ihrem Report von 1959 zu bemerkenswerten Schlüssen über die tatsächlichen Beziehungen zwischen Regierung und Bank. Zunächst wird festgehalten, daß sich in der Praxis auch schon vor 1946 eine Zusammenarbeit durch „practical accomodation“ entwickelt habe. Das sei nach 1946 fortgesetzt worden. Das formale Weisungsrecht sei niemals ausgeübt worden. Dennoch müsse man davon ausgehen, daß beide, Regierung und Court, von der Implikation ausgehen, „that the will of the Government, formally expressed in the form of a direction, is paramount, yet accepts the advantages of retaining in the Bank a separate organization with a life of its own, capable of generating advice, views and proposals that are something more than a mere implementation of its superiors' instructions“.

Bei dieser Darstellung ist man unwillkürlich an das Wort Isabellas in *Shakespeares* „Measure for Measure“ erinnert: „Ach, 's ist groß, des Riesen

Kraft besitzen, doch tyrannisch, dem Riesen gleich sie brauchen.“ Ansichten, daß die Bank unabhängig sein müsse, also dadurch in die Lage komme, die Regierungsentscheidungen nicht nur zu beeinflussen—to generate advice, views and proposals—, sondern eine eigene Regierungsfunktion auszuüben, seien zwar auch anzutreffen. Dies sei jedoch “out of harmony with the general conceptions of responsible government that prevail in this country.”

Dem ist wenig hinzuzufügen. Die Erhaltung des Freiheitsraumes hat stets Vorrang, selbst auf die Gefahr hin, fachmännisch dadurch als weniger effizient zu gelten.

Anders gelagert, in den grundsätzlichen Problemen jedoch vergleichbar, ist das Verhältnis zwischen Präsidential-Regierung, Kongreß und Federal Reserve Board. Seit der Gesetzgebung von 1913 und 1914 gilt in den USA der Grundsatz von der Unabhängigkeit der Bank. Man wollte und will die Bank freihalten von den “pressures of political expedience” und den “dictates of private interest”.

Man wollte “Co-operation, but not orders”. Diese Kooperation sei jedoch, wie es Senator *Paul H. Douglas* formulierte, der Kopf eines Senatskomitees in einer kritischen Phase: ein wundervolles Wort, — wie ein overcoat nämlich, unter dem sich vieles an Realität verbergen könne — ein Wort, das sicherlich auch auf die verschiedenen Bundesregierungen und die Frankfurter Zentralbank angewendet werden kann. In einer wechselvollen Geschichte wird die unabhängige Rolle des Zentralbanksystems immer neu definiert, in seinem Verhältnis zur Regierung ebenso wie zum Kongreß, in seinen Aufgaben wie in seinen Verfahrensweisen, in den Instrumenten seiner Politik wie in den theoretischen Grundlagen.

A. *Jerome Clifford*, dem wir eine der wenigen empirischen Untersuchungen über das tatsächliche Spiel der Kräfte verdanken, kommt zu dem Schluß, daß weder die Regierung noch die Direktoren des Federal Reserve Systems die Unabhängigkeit als absolut notwendig ansehen würden; nichtsdestoweniger sei sie nützlich und wünschenswert. Dafür

seien jedoch im wesentlichen drei Bedingungen notwendig:

1. Die Zentralbank müsse bereit sein, zu jeder Zeit ihre Aktionen zu erklären. Die Zusammenhänge der Währungspolitik müßten offen gelegt werden. Versäumnisse, sich verständlich zu machen, seien geeignet, die Unabhängigkeit der Bank zu gefährden.

2. Die Zentralbank müsse sich bei der Regierung wie im Kongreß eine gute Reputation erwerben.

3. Das System müsse nach innen und außen gut geordnet sein. Es könne nur dann in den gesamtstaatlichen Rahmen eingefügt werden, wenn die Unabhängigkeit nicht auf Kosten der Kooperation gehe. Das Federal Reserve System wird nicht nur im Hinblick auf eine einzige Aufgabe, den Schutz der Währung, wie im Gesetz über die DBB, sondern auf seine Gesamtverantwortung hin definiert, schon weil in der Realität politischer Willensbildung der Inhalt solchen Schutzes sehr unterschiedlich verstanden werden kann.

Halten wir als Zwischenbilanz fest: Das Kontrollmotiv hat in der politischen Willensbildung der Bundesrepublik, in Übereinstimmung mit traditionellen Vorstellungen, aber auch aus zeitnahen Gründen, zwei wichtige Institutionen der politischen Willensbildung entstehen lassen. Davon ist die eine, das Bundesverfassungsgericht, ermächtigt, unabhängig allgemein verbindliche, jedoch überparlamentarische Entscheidungen zu treffen, um der möglichen Verwandlung parlamentarischer Rechtssetzung in parlamentarisches Unrecht oder dem Übermut der Regierungsämter vorzubeugen. Die zweite, die Deutsche Bundesbank, übt partielle, zielgerichtete und in ihren Wirkungen diskriminierende Regierungsfunktionen aus. Sie ist auf dem Gebiet der Währungs- und damit der Wirtschaftspolitik als eine Kontre-Regierung errichtet und bewußt der Einwirkung und Kontrolle gesellschaftlicher Kräfte entzogen.

Beide Institutionen sind nicht einer unmittelbaren Legitimation unterworfen. Das Gesetz der Besetzung durch andere politische Gewalten hat sich, im Falle des BVfG wie der DBB, allemal als viel schwächer erwiesen als das Gesetz der Stelle. Der institutionelle Konflikt ist gewollt, auch wenn er im Falle der Bank oft von einer persönlich guten Zusammenarbeit überdeckt wird.

Mit der tatsächlichen Rolle setzen sich nun jene Auffassungen auseinander, die die Verantwortlichkeit der Entscheidungen des Gerichts oder Zentralbank abzustecken suchen.

Beim Bundesverfassungsgericht hat dieser Aspekt bereits in den ersten Beratungen des Gesetzes erhebliche Meinungsverschiedenheiten ausgelöst. Während der spätere Vizepräsident *Rudolf Katz* z. B. damals schon die heute herrschende Überzeugung vertrat, daß die erwarteten Entscheidungen des Gerichts politische Entscheidungen seien, zu denen eine große historische, ökonomische, soziale und staatspolitische Erfahrung nötig sei, wiesen andere — wie *Jäger* oder *Etzel* — diese Auffassungen als ein Schlagwort zurück; es handele sich lediglich um Rechtsentscheidungen.

Auch *Adolf Arndt* meinte, es seien keine politischen, sondern rechtliche Entscheidungen zu erwarten; diese könnten allerdings nicht ohne Klarheit über die politischen Auswirkungen getroffen werden. Es handele sich *nicht* um Willensentscheidungen, wie im Parlament, sondern um “echte Erkenntnisse”. Das Gericht habe den Willen des Verfassungsgebers ans Licht zu bringen (eine gewiß heikle Aufgabe, sollte man hinzufügen). Alle Gesetze — auch er betonte den Vorrang der juristischen Normenkontrolle — seien am Grundgesetz zu messen; es handele sich um Rechtsentscheidungen, die für die Gesamtheit verbindlich seien.

Die Dichotomie von “Recht” und “Politik”, nicht ihre für die Demokratie notwendige Interdependenz, gehe aus dieser Debatte deutlich hervor, ohne daß wir in die Lage versetzt werden, die Kriterien zu erkennen, die eine solche Unterscheidung von “Willensentscheidungen” und “echten Erkenntnissen” rechtfertigen würden.

Es kann nicht verwundern, daß das Problem sozusagen bis heute offen geblieben ist und sich die Debatte darüber bei konkreten Entscheidungen immer neu entzündet. Anders als 1950 oder 1951 sind wir jedoch in der Lage, heute aus den tatsächlich getroffenen Entscheidungen deren Charakter zu analysieren. So etwa beim Urteil zur Frage der öffentlichen Zuschüsse an die Parteien, bei der Bank etwa hinsichtlich ihrer Restriktionspolitik von 1965 und danach.

Fixieren wir zunächst die Entscheidung zur Frage der Parteifinanzierung. Der sogenannte Koalitionsvertrag von 1961 sah eine pauschale Subvention an die Parteien des Deutschen Bundestages von zunächst 20 Mill. DM vor, die später auf 38 Mill. DM aufgestockt wurden. Dagegen klagten zuerst die BP, die GDP, die DFU und die NPD mit unterschiedlicher Zielrichtung.

Zu einem späteren Zeitpunkt machte die hessische Landesregierung ein Normenkontrollverfahren anhängig, das im Prozeß den Ausschlag gab. Sehen wir hier von den vielfältigen prozessualen Fragen des Verfahrens ab, so spitzte sich die verfassungspolitische Entscheidung auf die Frage zu, ob sich Parteien aus “eigenen” Mitteln — Beiträgen, Spenden und, wie das Gericht selber sagte, “geldwerten” Dienstleistungen — finanzieren sollten oder ob ihre Funktionen im Regierungssystem nicht abgrenzbare Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln verlangen und wenn ja, für welche Zwecke.

Selbst den unmittelbar Betroffenen dürfte während des Prozesses klar geworden sein, daß das “Zugriff“-Verfahren zur Abdeckung von Wahlkampfverpflichtungen aus dem Jahre 1961 unhaltbar war, so unhaltbar wie die private Fernsehgesellschaft seligen Angedenkens. Die Zeit, in der ein Parteien-, besser noch ein Volksvertretungsgesetz hätte ausdiskutiert und verabschiedet werden können, war vertan worden. Der Bundestag hatte versäumt, selber ordnungspolitisch zu handeln.

Das Gericht hat aber — mit welcher Begründung auch immer — nicht nur entschieden, daß die bis 1966 gezahlten Subventionen verfassungswidrig seien, sondern daß den Parteien als den Trägern

der politischen Willensbildung ein „angemessener Ersatz“ der Wahlkampfauslagen ermöglicht werden könne. Das nähere müsse durch ein Parteiengesetz geregelt werden. Anders als in einem Plenarbeschluß des BVfG von 1952, wo es u. a. heißt: „Das Gericht soll also die verfassungsrechtlichen Grundlagen klären und nicht eigentlich den Streit der Parteien durch eine vollstreckbare Entscheidung beenden“, hat das Gericht in diesem Fall eine bindende Entscheidung selber getroffen.

Diese Lösung des Finanzproblems ist in der relevanten wissenschaftlichen Literatur ebenso umstritten wie in den Parteien und in der Bevölkerung. Auch über die praktischen Folgen der Entscheidung von 1966 gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen und Bewertungen. Indessen interessiert hier nicht die Diskussion um die Kriterien oder um den Mangel an Kriterien, mit der die Frage der Parteifinanz geordnet oder, wie andere meinen, eben nicht geordnet wurde, sondern allein die Tatsache, daß das Gericht selber durch den Verweis auf den Ersatz von Wahlausgaben eine verfassungspolitische Entscheidung von größter Tragweite getroffen und nicht lediglich eine getroffene Entscheidung auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft hat. Das Gericht hat Strukturdaten gesetzt. Die Entscheidung wurde dem Spiel von Zustimmung oder Ablehnung jener Akteure entzogen, die dem Verfassungsverständnis nach dafür befugt sein sollten: Parteien und Parlamente. Bei dem Interesse, das diese Parteien an der Finanzierung hatten, hätte man sie auch zwingen können, das Versäumte nachzuholen. Diese Entscheidung ist zwar nicht der erste Präzedenzfall, aber in seinen Auswirkungen auf die gesamte Struktur der Demokratie vielleicht der bislang bedeutendste.

Man ist versucht, zum Vergleich die Entscheidungen des Supreme Court der Jahre 1936 und 1937 heranzuziehen, mit denen ein wesentlicher Teil der damaligen New Deal-Gesetzgebung aufgehoben und das Problem einer Ordnung der Fragen sozialer Sicherheit vertagt wurde.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde von den Betroffenen akzeptiert, anders als

in den Vereinigten Staaten, wo 1937 ein Verfassungskonflikt erwachsen ist. Dennoch sind beide Entscheidungen, die amerikanische und die deutsche, Symptome eines institutionellen Konflikts, in dem das Recht der exekutiven und gesetzgebenden Gewalt, zu Entscheidungen die Strukturdaten zu setzen, inhaltlich ausgehöhlt werden kann. Dabei ging das Bundesverfassungsgericht weiter als seinerzeit der Supreme Court, der sich auf die Aufhebung der Gesetze und Exekutivmaßnahmen beschränkt hatte.

Mit dem Schlagwort von *Carl Schmitt*, dies sei eine „Juridifizierung der Politik“ oder eine „Politisierung der Justiz“, ist es nicht getan. Vielmehr ist zu konstatieren, daß mit Entscheidungen solcher Art wesentliche Teile möglicher politischer Vermittlungsprozesse dem Spiel der demokratischen Willensbildung und damit der Konsensbildung entzogen werden, sich entkonkretisieren, Politikern im Ornat des Richters vorbehalten bleiben. Was heute, in der Frage der Parteifinanzierung, auf eine zwar nicht artikulierte oder ausdiskutierte, aber sehr verbreitete Zustimmung stoßen mag, kann morgen, schon in bloßer Antizipation möglicher verfassungsrichterlicher Entscheidungen, bei anderen Fragen einen Immobilismus im Parlament hervorrufen (z. B. beim Wahlrecht). Außerdem sind politische Entscheidungen des BVfG, die Strukturdaten setzen, weit weniger korrigierbar als solche des Parlaments, da zu ihrer Änderung praktisch eine Änderung des Grundgesetzes notwendig ist. Schon die bloße Antizipation einer möglichen negativen Entscheidung des BVfG in Sachen EVG-Vertrag führte 1953 zu einer der merk- und denkwürdigsten Koalitionsbildungen, um eine verfassungsändernde Mehrheit im Bundestag zu erzielen, die den gordischen Knoten zerschlagen konnte. Oder aber es kommt zu großen Diskrepanzen zwischen den normativen Erwartungen, die den Entscheidungen des BVfG zugrunde liegen, und dem tatsächlichen Gebaren in der Politik. Das Problem, das es hier zu lösen gilt, besteht nicht nur darin, daß das Kontrollorgan BVfG sich auf oder jenseits der Kompetenzgrenzen be-

wegt, die ihm 1951 gesetzt wurden, sondern vor allem darin, daß die Anwendung und Interpretation juristisch-kodifizierter Normen in verfassungspolitischen Fragen eine Theorie der Demokratie voraussetzt, — eine schwierige Situation angesichts der Entwicklung des Staatsrechts in Deutschland, von der *Horst Ehmke* glaubt, daß sie nur Trümmer hinterlassen habe. Mit Gesetzen und Polizei läßt sich ein Schwarzer Markt wenig bekämpfen, wenn die Wirtschaftspolitik nicht selber die Bedingungen beseitigt, die den Schwarzen Markt ermöglicht haben. Ähnliches gilt für den Gebrauch oder Mißbrauch politischer Positionen.

Wenden wir uns der Bank zu. Nach dem Sturz *Ludwig Erhards* ging das Wort um, er sei nicht zuletzt von *Karl Blessing*, dem Präsidenten der Deutschen Bundesbank, gestürzt worden. Gemeint ist, daß die Restriktionspolitik der Zentralbank einen wirtschaftlichen Schrumpfungsprozeß angestrebt hatte, der in seinen Konsequenzen auf das Verhalten der Wähler den von einigen Parteifreunden *Ludwig Erhards* schon 1965 beabsichtigten Sturz ermöglicht hätte.

Wie immer das gewesen sein mag: Wir wissen, daß sich Veränderungen des Wählerverhaltens zu einem großen Teil aus den Veränderungen des Einkommens, genauer: der erwarteten zukünftigen Einkommensentwicklung, erklären, sogar prognostizieren lassen. Dafür liegen Untersuchungen in Hülle und Fülle vor. Auch gilt das nicht nur für die Unter- oder Mittel-, sondern auch für die Oberschicht, die sich ihrer differenzierteren Bildung wegen selber oft frei von solchen Einflüssen glaubt.

Gewiß machen sich andere Faktoren, wie traditionelle Parteiidentifikationen, die bloße Anzahl der in Wahlen konkurrierenden Parteien oder die Einschätzung von Kandidaten ebenfalls geltend, aber die Variable „erwartetes Einkommen“ wirkt sich auf alle sozialpsychologischen und sozialen Prozesse der Politik nachhaltig aus. Ihr kommt in der politischen Theorie die Stelle zu, die in der wirtschaftlichen die Grenznutzerwartung der Unternehmer hat. Beide sind in der Realität auch miteinander verschwistert. Dies ist um so bedeutender,

als ohnehin die Ansicht, die Stabilität der Demokratie in der Bundesrepublik hänge vom out-put ab und werde durch andere Verhaltensnormen weniger geschützt, nicht ohne Berechtigung ist.

Da bei einer manipulierten Währung das Geldvolumen entscheidend von der Zentralbank beeinflußt wird, ja beeinflußt sein soll, die erwarteten Veränderungen des Einkommens nicht zuletzt aber auch vom Geldvolumen abhängen, besitzt die Zentralbank eine der wesentlichen Schlüsselpositionen in der politischen Willensbildung überhaupt und ist kein Organ, das Währungspolitik sozusagen in einem abstrakt-harmonischen, mathematisch-formulierbaren Modellsystem treiben könnte.

Wir können hier auf Einzelheiten verzichten. Doch sei auf einige Folgen hingewiesen. So werden bei rückläufigen, von der Bank gewollten Einkommensentwicklungen nicht nur die Einstellungen der Bevölkerung beeinflusst, etwa in Richtung auf eine zunehmende psychologische Radikalisierung, sondern bekanntlich auch die Einnahmen des Staates. Das wiederum bedeutet, daß das Budgetrecht der Parlamente, wie das überkommene Demokratieverständnis sagt, das Erstgeburtsrecht der Parlamente, wesentlich beschnitten werden kann.

Schrumpfungen des Einnahme-Volumens führten ferner zu unterschiedlichen Prioritäten in den Ausgaben, und da ein großer Teil der einkommenswirksamen Ausgaben gesetzlich fixiert, finanzpolitisch völlig unelastisch ist, werden zu meist solche Staatsausgaben weniger befriedigt, bei denen die handelnden Akteure kaum um Stimmenverluste fürchten müssen. Und Gewinn und Verlust von Stimmen sind allemal wichtige, sogar legitime Koordinaten der Einstellung von Politikern. In aller Regel erscheint in solchen Situationen die Kulturpolitik am unteren Ende der Prioritätenliste.

Die Parlamente können zwar innerhalb des ihnen von außen, „unabhängig“ gesetzten Rahmens entscheiden, aber den Rahmen nicht mehr selber setzen.

Man kann sich sicherlich darüber streiten, welche von vielen Entwicklungen mehr zur Aushöh-

lung von Entscheidungsbefugnissen in den Parlamenten geführt habe. Man kann auf das Übergewicht der Bürokratie in der Gesetzgebung hinweisen oder, verbunden damit, auf die hierarchische Struktur der Entscheidungsfindung in den Parlamentsfraktionen und Parteiführungsstäben mit ihrer Tendenz, die Kommunikation mit dem Volk auf das jeweils Gewünschte einzuengen.

Andere heben die enge Auswahl der Kandidaten hervor, die in einer Ämterhäufung auf wenige Personen kumuliert, so daß schließlich immer eine etwas peinliche Verlegenheit eintritt, wenn öffentliche Ämter neu besetzt werden müssen.

Schließlich wäre in einer solchen Ätiologie der gegenwärtigen politischen Struktur unübersehbar, daß den sieben fetten Jahren persönlicher Autorität Konrad Adenauers und einer effizienten wie legitimierten Rolle des Bundestages sieben magere Jahre eines Koalitionsimmobilismus gefolgt sind. Die anarchosyndikalistische Kritik, Spiegelbild der autoritären Kritik des Parlamentarismus, kann, wenn sie, wie Johannes Agnoli in Berlin, von den Transformationen des Parlamentarismus spricht, wie eh und je die Unvollkommenheit des Parlamentarismus als Popanz beschwören. An solchen Entwicklungen und Tendenzen gemessen, mag der Entzug von Entscheidungskraft durch Institutionen wie das BVfG oder die DBB gering erscheinen. Auch rechtfertigt sich die Existenzbedürftigkeit solcher unabhängigen Institutionen in einem immer neuen Prozeß der "self fulfilling prophecy": Die Armut kommt auch hier offenbar von der Pauperität.

Wir stehen vor entscheidenden Konsequenzen für unser Demokratieverständnis: Die Wirksamkeit und Stabilität einer solchen Staatsform – Stabilität definiert als die Fähigkeit, sich dem sozialen Wandel anzupassen, hängt davon ab, daß die Entscheidungen über die Verteilung von Werten: Gütern, Einkommen, gestaltenden Prinzipien auf den verschiedensten Gebieten, immer neu legitimiert werden können. Die Forderung nach der Selbstverwirklichung des Menschen erhält so ihren realen Bezug.

Dem Anschein nach ist aber das parlamentarische Regierungssystem mit solchen Schwächen behaftet, daß es aus eigener Kraft die ihm gestellte doppelte Aufgabe, Effizienz und Legitimierung, wenig zu leisten vermag. Wenn Regierungen und Parlamente ihre Gewalt mißbrauchen und ihre Legitimität, nicht ihre Legalität, ihre in Wahlen erworbene Legitimität fragwürdig ist, bleibt dann der Verfassungsstaat nicht auf ein Bundesverfassungsgericht angewiesen?

Wenn Regierung und Parlament, anstatt selber die Grundlagen ihrer Existenz durch eine entsprechende Währungs- und Finanzpolitik zu sichern, diese Grundlagen sogar gefährden, bedürfen wir dann nicht einer Zentralbank, die nicht nur Kontrollorgan, sondern sogar treibendes Organ selber ist?

Selbst im Falle Englands könnte man sagen, daß das Prinzip verantwortlicher Regierung und die darauf beruhende spezifische Kooperation zwischen Bank und Regierung nicht ausgereicht habe, die offenbar abgesunkenen Leistungsmotivationen in der Gesellschaft aufzufangen. Dazu würden die Regierungen, Konservative wie Labourparty gleichermaßen, jeweils auf andere Weise parteistruktuell von einer rigiden Interessendifferenzierung und -organisation nur allzusehr eingeengt. Auch dort scheint die völlige Unabhängigkeit der Zentralbank im Interesse der Demokratie wie der wirtschaftlichen Gesundung notwendig zu werden. Denn nur eine durch Unabhängigkeit geschützte Kampfposition der Bank könnte die notwendigen Strukturreformen erzwingen, so wie die Kampfpositionen unserer Zentralbank – so ist sie von ihren Leitern immer verstanden worden – bei Krisenentwicklungen Strukturveränderungen erzwingen hat.

Anders gesagt, wir stehen vor dem Problem der „Lernfähigkeit“ des parlamentarischen Regierungssystems. Wenn seine Schwäche von der Schwachheit kommt, hilft es wenig, ihm weitere Kräfte zu entziehen, das heißt, den Prozeß der Willensbildung weiter in Bereiche hinein zu verlagern, die einer Artikulation gesellschaftlicher

Kräfte im System, im Extremfall zur Abwahl einer Regierung, unzugänglich sind. Dann wäre es richtiger, die Regierung in der Interaktion der vielfältigen politischen Partizipanten mit der „Kraft eines Riesen“ auszustatten, sie aber auf direkte Weise daran zu hindern, diese Kraft tyrannisch zu gebrauchen. Das Wort *Adolf Arnolds* von 1946, daß die Antwort auf den Totalitarismus nicht eine schwache, sondern eine starke demokratische Regierung sei, gilt allgemein.

Wenn das Parlament wegen seiner Interessenverschränkung zu inflatorisch wirkenden Ausgaben neigt, dann ist es richtiger, das Recht zu Ausgaben allein der Regierung zu übertragen, als eine bereits getätigte Ausgabenflut durch Kampfmaßnahmen der Bank auszugleichen. Denn diese Kampfmaßnahmen richten sich oft gegen Gruppen, die den Sinn solcher Politik gar nicht begreifen und auch zumeist an der Entstehung von Situationen, die die Kampfmaßnahmen ausgelöst haben, kaum oder gar nicht beteiligt gewesen sind, während sie diejenigen weniger trifft, die von ihr betroffen werden sollen, etwa Wirtschaftsverbände, Privatbanken oder Gewerkschaften. Außerdem können solche Reaktionen tiefgehende, irreversible politische Nebenfolgen auslösen, wie z.B. eine Radikalisierung der Gesellschaft. Die Dauerhaftigkeit der Demokratie ist ein zu wichtiges Gut, als daß man sie *alleine* dem Richter oder dem Währungsfachmann anvertrauen könnte, umgekehrt ist die Aufrechterhaltung des Verfassungs- und Rechtsstaates und einer gesunden Währung eine wichtigere Bedingung der Demokratie, als daß man sie dem Handeln der Politiker allein überlassen dürfte, deren Sinn und Trachten legitimerweise auf den Erwerb von Stimmen gerichtet ist. Allzu idealistische Anforderungen lassen hier nur allzu leicht Enttäuschungen aufkommen. Jeder Schritt, der die Chance der Artikulation gesellschaftlicher Kräfte innerhalb des Regierungssystems weiter schmälert, führt bei der ohnehin kritisch-distanzierten Einstellung der Bevölkerung gegenüber den Parteien mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem weiteren Ansteigen mittelbarer

plebiszitärer Erwartungen an die Regierungen. In wirklichen Krisenperioden könnte das alle Vermittlungsinstitutionen einfach hinwegschwemmen. Demokratische Stabilität wäre so nicht zu erwarten.

Die tatsächlich gangbaren Richtungen sind jedoch im Grundgesetz vorgezeichnet. Nur will es immer noch scheinen, als ob wir immer noch mit halbem Herzen bereit wären, mit den Formen parlamentarischer Regierungsweise auch deren Essenz zu übernehmen: die direkt kontrollierte und zugleich effiziente Regierung, bestehend aus einer Gruppe von Politikern, die auf Zeit die Chance, aber auch das unmittelbare Risiko zur Verwirklichung ihrer Vorstellungen besitzen. Zugeordnet auf einen solchen Regierungstyp, verwandeln sich alle funktional orientierten Institutionen wie etwa das Verfassungsgericht und die Zentralbank von selbst. Sie nehmen eher die Form einer "fleet in being" als einer "fleet in battle" an. Nichts ist wichtiger, als im Verfassungsdenken die Zuordnung der einzelnen Institutionen aufeinander, die Relativität der einzelnen Verfassungselemente, zu erkennen und isolierende Betrachtungen zu überwinden. Was uns aber dazu nötig erscheint, ist eine Reform der politischen Münze, mit der wir umgehen, die Überwindung der scheinparlamentarischen Vorstellungen und Strukturen, der Angst vor der Politik, solange sie nicht als konservative Politik vorstellbar erscheint, der Angst vor dem Politiker, solange er sich nicht als Fachmann geriert, der Angst vor der Demokratie selber, solange sie nicht auf die eigene Schicht beschränkt ist.

Lernfähigkeit der Demokratie und Demokratisierung beginnt in der Tat mit „Lernen“, und die Einsicht in die Zusammenhänge erfordert heute ein reflektiertes Wissen, das mehr ist als der stumpfe Drang, mit Ideologien autoritären oder radikalen Inhalts den Kreislauf von Gewaltsamkeit und Gegenaktion zum Schaden einer demokratischen Verfassung erneut zu begründen. Differenzierte Verfassungen sind ein Ausdruck politischer Kultur, ihre Entwicklung nicht nur ein Gebot der Stunde.