

Lutz Beyermann/Ulrich Wetzl

Demokratie Jetzt? – Zum Gesetzgebungsalltag einer Revolution

Die Novembertage 1989 in der DDR brachten eine Situation mit sich, die typisch ist für grundlegende gesellschaftliche Umbrüche. Das einigende Band des Widerstandes der übergroßen Mehrheit des Volkes gegen das feudalabsolutistische Regime des realen Sozialismus honeckerscher Prägung führte dazu, daß die alten Machtstrukturen nicht mehr imstande waren, diesem Prozeß einen Rahmen zu geben, da sie weder die Kompetenz noch die Akzeptanz besaßen, die dafür nötig gewesen wäre. Die Macht lag auf der Straße, und scheinbar war es das Volk allein, welches das entstandene Vakuum zu füllen berechtigt war. Wie aber sollte das geschehen?

In dieser Phase des permanenten Machtverfalls – Politbüro und Regierung dankten ab, die Volkskammer war handlungsunfähig – wurde von Teilen der bislang kriminalisierten Opposition der Vorschlag zu einem Runden Tisch, wie er auch in anderen osteuropäischen Ländern als Krisenmanagement installiert worden war, unterbreitet. Das Angebot fand nur teilweise offene Ohren. Allerdings mußten die Regierenden der SED sehr schnell erkennen, daß die Degradierung des Runden Tisches zum Feigenblatt der Fortsetzung der alten Politik an den tatsächlichen Machtverhältnissen weit vorbei ging, was nicht zuletzt bei der Auflösung des Ministeriums für Staatssicherheit deutlich wurde. So wuchs denn die Bedeutung dieses Parallelparlaments schnell über die des eigentlichen hinaus.

Naturgemäß wurde es notwendig, einzelne Sachfragen vom Runden Tisch weg an Arbeitsgruppen zu verweisen, die dann in bekannter parlamentarischer Form Beschlussvorschläge erarbeiteten. Anhand zweier zusammenhängender Beispiele, den Wahlgesetzen und dem Parteiengesetz (Gesetzblatt der DDR vom 23. 2. 1990, Teil I) wollen wir versuchen, Antworten auf die oben gestellte Frage zu geben – gibt es die Demokratie jetzt?

1. Die Wahlgesetzgebung

Den Werdegang so komplexer Probleme nachzuvollziehen, fällt schwer, so daß wir der Einfachheit halber mit den Diskussionen zum Wahlgesetz beginnen, um zum gegebenen Zeitpunkt die Betrachtung auf das Parteiengesetz auszuweiten. Es muß darauf hingewiesen werden, daß die Kommissionen zeitgleich und unter extremem Zeitdruck arbeiteten, was eine Abstimmung über inhaltliche Differenzen kaum zuließ – so zumindest unser Eindruck, der sich auch an Gesetzestext nachvollziehen läßt. Ein Beispiel dafür ist die doppelte Möglichkeit, eine Partei von den Wahlen und so von ihrer eigentlichen Zweckbestimmung auszuschließen: Verbot einer Partei nach §§ 3 (2), 21 Parteiengesetz und die Möglichkeit, eine legal arbeitende Partei durch das Präsidium der Wahlkommission auszuschließen, § 8 (2) Wahlgesetz.

Für die Erarbeitung des Wahlgesetzes waren vor allem folgende historische Quellen und soziale Faktoren von Bedeutung:

1. Die Erfahrungen aus 40 Jahren DDR. Deshalb wurde besonderer Wert auf das

Verhindern von Wahlbetrug und auf die Garantie der geheimen Wahl gelegt. Das bisherige Wahlrecht fand davon unabhängig auch seinen Ausdruck in der Neigung zu Formen der Persönlichkeitswahl oder zur Möglichkeit, Abgeordnete während der Legislaturperiode abwählen zu lassen.

2. Das Wahlrecht der Weimarer Republik, insbesondere hinsichtlich der Orientierung auf das Verhältniswahlrecht und die Entscheidung, ob Republik- oder Landeslisten gewählt werden.

3. Ebenso wurde das bundesdeutsche Wahlrecht in die Diskussion einbezogen.

4. Die Ergebnisse und der Verlauf der Umwälzung selbst. Das betrifft insbesondere den Umstand, daß an der Diskussion nicht nur Vertreter von Parteien im traditionellen Verständnis, sondern auch Bürgerbewegungen teilnahmen. In diesem Zusammenhang sei vermerkt, daß sich die Positionen von einigen Parteien im Verlauf der Kommissionsarbeit dem politischen Profil und dem Streben nach Machtstabilisierung anpaßten (etwa in der Frage einer Sperrklausel).

Gleiche Schwerpunkte ließen sich auch beim Parteiengesetz aufzählen, wobei in dieser Kommission doch weit deutlicher dem bundesdeutschen Modell zugestrebt wurde als das beim Wahlgesetz der Fall war.

Wie schon bemerkt, wurden die Texte unter Bedingungen formuliert, die wenig geeignet waren, juristisch widerspruchslose Normkonstruktionen hervorzubringen. So war ein elementarer Streitpunkt in beiden Kommissionen die Frage, wem bei der Volkskammerwahl das Recht, Kandidaten zu nominieren, zustünde – ob nur Parteien oder auch Vereinigungen. In diesem Streit wurde argumentiert, daß auch unter den neuen Bedingungen die Zulassung von Vereinigungen zu sogenannten Schlepmandaten führe, wobei immer auf die verdeckte Mehrheit der SED im alten Parlament verwiesen wurde. Von mehr politologischen Argumenten wurde eine andere Position getragen, die davon ausging, daß Parteien und Vereinigungen in differenzierter Weise funktional im politischen System der Gesellschaft wären. Demnach sind Parteien politische Vereinigungen, deren besondere Qualität darin besteht, daß sie über Wahlen am parlamentarischen Willensbildungsprozeß teilhaben. Das wiederum erfordert ein Mindestmaß an innerer Struktur und eine klare Programmatik, an der sich die Wähler orientieren können. Vereinigungen hingegen werden parteiübergreifend tätig, können also nicht das gleiche Maß an politischer Stabilität erreichen wie Parteien.

Interessant war, wie in beiden Kommissionen mit dem offenkundigen Dissens umgegangen wurde. Die Wahlgesetzkommision machte es sich einfach und stimmte ab. Die Mehrheit war für die Parteienwahl. Die Kommission für das Parteiengesetz bemühte sich dagegen um einen Kompromiß, der das Groteske der Position einiger Vereinigungen nur zu deutlich macht. So wurde der Begriff der »politischen« Vereinigung kreiert und in den Eingangsbestimmungen des Parteiengesetzes eine Generalklausel aufgenommen, die besagt, daß dieses Gesetz mit Ausnahme von wenigen Paragraphen auf solche politischen Vereinigungen anzuwenden sei, die sich mit eigenen Kandidaten an Wahlen beteiligen. Nun gab es jedoch noch den Mehrheitsbeschluß der Wahlgesetzkommision, der sicher auch am Runden Tisch selbst bestätigt worden wäre – wenn nicht auf dem Höhepunkt der Entscheidung die ebenfalls vom Runden Tisch berufene Verfassungskommision in das Geschehen eingegriffen und kurzerhand die Entscheidung der Wahlgesetzkommision als verfassungswidrig und mit den Menschenrechten nicht vereinbar erklärt hätte.

Der geistige Vater der diesem Veto zugrunde liegenden »streng wissenschaftlichen«, allen Regeln der Rechtsdogmatik folgenden Argumentation, Hans-Jürgen Will, seines Zeichens Staatsrechtler, begründete als berufener Experte erst vor der Verfas-

sungskommission und dann vor dem Runden Tisch seine Version der Problemlösung (man beachte, daß beide Male die Zuhörer vorwiegend nicht juristisch Vorgebildete waren). Will entwickelte folgende Argumentationslinie: Aktives und passives Wahlrecht ist ein Menschenrecht, schon die mögliche und gebräuchliche Differenzierung in Menschen- und Bürgerrechte unterließ er, und somit hat das Wahlrecht eine sehr hohe Wertigkeit. Verweigere man nun den Vereinigungen das Recht, sich zur Wahl zu stellen (in Rede stand immer nur die Volkskammerwahl), so bedeute das eine Einschränkung des passiven Wahlrechts und damit letztlich eines grundlegenden Menschenrechts.

Die Vertreter der Parteien zeigten sich von der Logik dieser Argumentation nicht sonderlich beeindruckt. Nicht völlig zu Unrecht argwöhnte der SPD-Vertreter eine »Parteilogik für eine bestimmte Meinung«. Auch wurde eingewendet, das passive Wahlrecht könne doch wohl nur in dem gleichen Recht aller Bürger bestehen, sich über einen bestimmten politischen Mechanismus zur Wahl zu stellen. Im Verhältniswahlrecht wäre sonst immer eine Einschränkung des passiven Wahlrechts gegeben, weil es dem einzelnen Bürger verwehrt sei, von sich aus, ohne eine bestimmte Form der politischen Vereinigung, zu kandidieren. Und so beschloß der Runde Tisch, auch politische Vereinigungen zur Wahl zuzulassen. Leider wurde in dieser leidigen Debatte das Hauptargument, welches die Zulassung der Bürgerbewegungen zu den Wahlen bewirkt hat, überdeckt, nämlich der Umstand, daß diese Bewegungen die ersten neuen politischen Organisationen in den revolutionären Tagen in der DDR waren und es ein politischer Skandal wäre, ausgerechnet diese von den Wahlen auszuschließen.

Das Paradoxe an dem Endergebnis ist, auch wenn es die Vertreter der Bürgerbewegungen nicht wahrhaben wollten, daß nun doch nur Parteien gewählt werden, da u. E. die Teilnahme an freien Wahlen zwangsweise die Profilierung, Strukturierung und Abgrenzung im Programm zur Folge hat. Typischerweise ist eine politische Vereinigung dann eine Partei, wenn sie eigenständig gegen andere Parteien zur Wahl antritt. Davon unabhängig unterliegen die politischen Vereinigungen den Bestimmungen des Parteiengesetzes. Bezeichnenderweise verzichteten die Vertreter der Bürgerbewegungen auf Regelungen, die sie als Grundsätze bereits in einem anderen Paragraphen akzeptiert hatten (einzige echte Ausnahme dürfte das Verbot der doppelten Mitgliedschaft bzw. der Ausschluß allgemeiner Aufnahmesperren sein). Hierbei handelt es sich um Bestimmungen, die den inneren Aufbau der Partei konkreter beschreiben. Das Willkürliche in der Auswahl war nicht zu übersehen, und am Ende ist es wohl nur der Wunsch, sich nicht Partei zu nennen, der zu den beschriebenen Grotesken führte. Um es deutlich zu machen: Der Vertreter des Neuen Forums erklärte ausdrücklich, daß seine Vereinigung selbstverständlich diese demokratischen Mindestnormen einhalte, sie aber dieses »Korsett« freiwillig zu wählen gedenkt. Im übrigen muß man kein Prophet sein, um die Kurzlebigkeit des Rechtsbegriffes »Politische Vereinigung« vorherzusagen.

Von nicht geringerer Bedeutung und ebenfalls kontrovers diskutiert war die Frage des anzuwendenden Wahlsystems. Hier wäre es auch fast gelungen, einen Beitrag zur demokratischen Entwicklung des Wahlrechts auf deutschem Boden zu leisten. Nachdem mehr am Verhältnis- und mehr am Personenwahlrecht orientierte Konzeptionen abgeklopft worden waren und ein Verhältniswahlrecht mit offener Liste (jeder Wähler hat drei Stimmen, die er innerhalb einer Liste oder zwischen den Listen verteilen, kumulieren und panaschieren kann) als für den Wähler nicht zumutbar abgelehnt war, konnte man sich auf ein Verhältniswahlrecht mit loser Liste (jeder Wähler hat eine Stimme, mit der er über den Kandidaten einer Liste die jeweilige Partei wählt) einigen.

Leider war diese Übereinstimmung nicht von langer Dauer. Hans-Jürgen Will war wiederum als unabhängiger Experte dazu bereit, den Vertretern von Parteien und Vereinigungen die mangelnde Praktikabilität dieses Verfahrens und die mit ihm verbundene Überforderung des Wählers nachzuweisen. Den Parteien, denen es zweifellos etwas unheimlich war, daß der Wähler an ihrer Listenreihenfolge etwas verändern und damit die Parteienhierarchie durchbrechen könnte, kam das entgegen, und die Vertreter der Vereinigungen wußten es nicht besser. Geltendes Recht ist nun die Verhältniswahl mit starren Listen.

Wie um alles wiedergutzumachen, beschloß die Arbeitsgruppe Wahlgesetz des Runden Tisches, in Übereinstimmung mit dem entsprechenden Volkskammerausschuß, für die Kommunalwahlen am 6. Mai 1990 ein Wahlrecht mit Mehrmandatswahlkreisen, d. h. also ein reines Personenwahlrecht. In der Illusion, in den Kommunen würde mehrheitlich eine starke Bindung der Kandidaten an die Wähler bestehen und im Verkennen der Tatsache, daß selbst dort, wo solche Bindungen bestehen (ländliche Gebiete), eine Privilegierung bestimmter sozialer Gruppen vorprogrammiert wäre, und im Stolz, vielleicht nur in der DDR ein solches System zu haben, wurden Bedenken des Vertreters der GRÜNEN PARTEI beiseite gewischt. Das war aber nicht das letzte Wort. Mit einem Antrag an den zentralen Runden Tisch, sich beim Kommunalwahlrecht für eine Verhältniswahl mit beweglichen (losen oder offenen) Listen zu entscheiden, wurde die Arbeitsgruppe Wahlrecht zu erneutem Nachdenken gezwungen, mit dem Ergebnis, sich geschlossen für eben ein solches Wahlrecht zu entscheiden.

Trotz der genannten Mängel, so der schon erwähnten Möglichkeit, eine Partei unter bestimmten Bedingungen durch Beschluß des Präsidiums der Zentralen Wahlkommission der DDR von der Wahl auszuschließen, wurden doch eine Reihe von Normen geschaffen, die noch einen Hauch von Revolution in die zukünftige deutsche Rechtsentwicklung tragen können, vorausgesetzt, die Menschen in der DDR haben noch die Kraft und die Zeit, sich in den Einigungsprozeß positiv einzubringen. Mehrheitlich entschieden sich der Runde Tisch und die Abgeordneten der Volkskammer gegen eine Sperrklausel im Wahlgesetz zur Volkskammer und so zu einem Schutz politischer Minderheiten.

Hervorzuheben ist auch die Vertretung der Sorben bei der Volkskammer. Sie wird gebildet durch drei vom Bundeskongreß der Domowina gewählte Mitglieder, die an den Tagungen der Volkskammer mit beratender und an den Tagungen der Ausschüsse mit beschließender Stimme teilnehmen. Bei allen Beschlüssen der Volkskammer, die die Lebensinteressen des sorbischen Volkes betreffen, hat diese Vertretung der sorbischen Minderheit das Recht, Veto zu einer erneuten Lesung einzulegen. Im übrigen entspricht ihre Rechtsstellung der eines Volkskammerabgeordneten.

Trotz Protesten im Volkskammerausschuß, man hatte die Befürchtung, sich international lächerlich zu machen, fand die feminine Sprachregelung Eingang in das Wahl- und Parteienrecht. Der Entwurf der Arbeitsgruppe des Runden Tisches wurde allerdings so weit gestützt, daß nun nur einmal Bürgerinnen und Bürger (nachfolgend als Bürger bezeichnet) Erwähnung finden. Bemerkenswert ist die einstimmige Entscheidung aller am Runden Tisch vertretenen Parteien und Gruppierungen für ein Kommunalwahlrecht für Ausländer und die entsprechende Verfassungsänderung.

Die Debatten zum Parteiengesetz verliefen in etwas sanfteren Bahnen als die zu den Wahlgesetzen. Nahezu alle Regelungen wurden konsensual verabschiedet, wenn man davon absieht, daß auch hier die Frage des passiven Wahlrechts eine herausragende Rolle spielte. Hervorhebenswert sind das sehr unbürokratische Zulassungsverfahren und der Umstand, daß die Gründe, die zum Verbot einer Partei in einem rechtsstaatlichen Verfahren führen können, wie auch schon im Wahlgesetz exakt definiert sind und nicht der allgemeine Vorbehalt der Verfassungswidrigkeit in das Gesetz aufgenommen wurde. Wie schon bemerkt, ähnelt dieses Gesetz in vielen Details dem der Bundesrepublik – so auch hinsichtlich der Parteienfinanzierung. Nun kann man darüber streiten, ob die durch die westlichen Regelungen wenn schon nicht direkt provozierte, so doch zumindest nicht ausgeschlossene Finanzierungspraxis der Parteien den Wünschen des Einzelnen entspricht oder nicht. Tatsache ist jedenfalls, daß in diesem System finanzstarke Parteien letztlich privilegiert werden. Die Kommission ignorierte jedoch mehrheitlich diesen Fakt und verschloß sich möglichen Alternativen. Es kann kaum übersehen werden, daß wenigstens die Altparteien, d. h. nicht allein die SED/PDS, sondern gerade die CDU oder die Liberalen hier schon in der klassischen Manier ihrer westlichen Schwesterparteien auftraten. Die Kontroverse zeigte deutlich, daß Parteien konservativer Prägung auch in der DDR nicht gewillt sind, ihre starren, auf Parteiinteressen gerichteten Ansprüche aufzugeben.

Aber eine platte Übernahme der bundesdeutschen Regelungen über die Parteienfinanzierungen wurde es dann doch nicht – neben den dort gebräuchlichen Möglichkeiten gibt es nun in der DDR noch die Variante der Wirtschaftstätigkeit von Parteien. Abgesehen davon, daß die Normen in sich nicht stimmig sind, werden damit Wege eröffnet, die den unheilvollen Filz aus Wirtschaft und Politik weiter verdichten und wohl mit einiger Sicherheit nur den großen Parteien nutzen. Diese Ansicht wurde aber mit Konsequenz nur von einer Minderheit des Runden Tisches vertreten.

Dieser kurze, keineswegs den Anspruch auf Vollständigkeit erhebende Einblick macht an einem Beispiel deutlich, wie widersprüchlich die Entwicklung der letzten Wochen und Monate in der DDR verlief. Ob der aktuelle Zustand und die sich abzeichnende Entwicklung wirklich Demokratie verheißen, läßt sich eben nur mit einem Jein beantworten. Alles deutet auf die den Deutschen eigene Schwäche hin – die Inkonsequenz beim Revolutionieren, das Zufriedensein mit halben Erfolgen.