

## Warum Macht begrenzt werden muss

Stand: 23.06.2021 | Lesedauer: 10 Minuten

Von Hermann Otto Solms



Wäre Merkel 2017 nicht noch einmal angetreten, sie wäre mit großem Lob verabschiedet worden, schreibt Hermann Otto Solms

Quelle: picture alliance/dpa/ Christoph Soeder; Dr. Hermann Otto Solms, MdB / Werner Schuering

Macht macht einsam, süchtig und reformunfähig. Um die Demokratie zu schützen, muss Macht deshalb zeitlich begrenzt werden. Deutschland sollte darüber nachdenken, schreibt der scheidende Alterspräsident des Bundestags in einem Gastbeitrag.

**M**acht ist ein Phänomen, das uns seit jeher ebenso fasziniert wie einschüchtert, schreckt oder empört. Bei der Beschäftigung mit diesem jederzeit aktuellen und brisanten Thema wird schnell klar, dass der Begriff Macht überwiegend negativ konnotiert ist. Die Macht des Einen oder der Wenigen wird daher oft als die Ohnmacht von Vielen erfahren. Dieser schlechte Ruf der Macht dürfte maßgeblich damit zusammenhängen, dass sie keine abstrakte Größe ist, die sich nach Belieben einsetzen und kontrollieren ließe.

Macht liegt in Menschenhand. Wer sich jenseits der Staatstheorie mit ihr beschäftigt, spricht in aller Regel nicht über die Macht an sich, sondern über die Art und Weise ihrer Ausübung. Es dürfte leicht Einvernehmen darüber herzustellen sein, dass zur Organisation menschlichen Zusammenlebens in nahezu allen Zivilisationsformen Machtstrukturen

unverzichtbar sind. Das beginnt in kleinsten sozialen Gruppierungen und endet in den von Menschen geschaffenen Formen der Vergemeinschaftung bei der Führung und Steuerung von Staaten. Um die Verfahrensordnungen innerhalb solcher Gebilde verlässlich regeln zu können, muss es Personen oder Institutionen geben, die Macht ausüben, und das bedeutet in den Worten Max Webers, „innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“.

## **Die Gefahr des Machtmissbrauchs**

Mit der Macht geht immer und überall die Gefahr ihres Missbrauchs einher. Das wusste schon Perikles, der als Staatsmann im Athen des 5. Jahrhunderts v. Chr. maßgeblich für die Entstehung einer stabilen Verfassung nach dem Prinzip der Volkssouveränität gesorgt hat. Diese entmachtete den alten Rat des Adels (Areopag) und diente allen späteren direktdemokratischen Staatsformen als Modell. In der attischen Demokratie artikuliert sich die souveräne „Herrschaft des Staatsvolkes“. Aber auch der Rat der Athener Bürger – also jener überschaubaren Gruppe von Bürgern, der das Recht auf politische Partizipation zugestanden wurde – bedurfte der Kontrolle.

Der Geschichtsschreiber und Stratege Thukydides kannte sich aus mit der Natur des Menschen. Seine Einlassungen zur athenischen Volksversammlung und zu den von ihr ausgehenden politischen Gestaltungskräften lesen sich noch heute wie ein Handbuch zur Regulierung von Machtbefugnissen aus dem Geist menschlicher Fehlbarkeit. Es habe schließlich „noch nie jemand eine Gelegenheit zu kräftiger Bereicherung verschmäht oder auf einen Vorteil verzichtet“, wie es in Thukydides' kritischer Würdigung der Polisverfassung unter Perikles heißt.

Abgesehen von der verbreiteten Neigung, als Leader den eigenen Vorteil über das Gemeinwohl zu stellen, scheint seit eh und je von der Macht eine Verführungskraft auszugehen, die über den konkreten Nutzen, der sich aus Führungspositionen ziehen lässt, hinausreicht. Selbst Perikles, dem sein Chronist einen maß- und verantwortungsvollen Führungsstil attestiert, wird sein hohes Ansehen geschmeichelt haben: „Es war dem Namen nach eine Demokratie, in Wirklichkeit die Herrschaft des Ersten Mannes“, betont Thukydides. Macht macht süchtig. Empfängliche Gemüter, denen Macht nicht in erster Linie Bürde bedeutet, können von so etwas leicht abhängig werden. Machtausübung befördert allem Anschein nach den quasi-libidinösen Effekt, Lust daraus zu beziehen und den Ring der

Macht nicht mehr hergeben zu wollen: „Alle Lust“ will bekanntlich „tiefe, tiefe Ewigkeit“ (Friedrich Nietzsche, „Also sprach Zarathustra“). (<http://welt.de/174326592>)

Die Dämonisierbarkeit der Macht gründet in der Vorstellung, dass sie den Menschen verändert, ihn zu etwas werden lässt, das ihm selbst nicht mehr gleicht oder seinen eigentlichen Charakter hervortreten lässt. Von Abraham Lincoln ist der Satz überliefert: „Willst du den Charakter eines Menschen erkennen, so gib ihm Macht.“ Sämtlichen mir bekannten Darstellungen der Macht als Sucht ist die beständige Angst des Mächtigen vor Sturz und Degradierung eingeschrieben. Der Preis der Befriedigung, die Macht verschafft, ist die Furcht, sie wieder zu verlieren. Da das Hauptinteresse des Machtabhängigen in der Bewahrung der Verhältnisse bestehen muss, kann er an Veränderungen kein Interesse haben. Im Gegenteil, er muss sie mit aller Kraft zu verhindern versuchen. Und das bedeutet: Macht macht reformunfähig.

Für Machtpolitiker, die nicht auf Macht verzichten können oder wollen, kann es daher nur einen Weg geben: die Erweiterung ihres Einflussbereichs. Um Reformbestrebungen, die sie als Angriff gegen ihre Person oder Kritik an ihrer Amtsführung verstehen, wirksam und dauerhaft abwehren zu können, sehen sich Machthaber veranlasst, ihre Macht mehr und mehr auszubauen. Sie errichten immer mehr Puffer zwischen sich und all den anderen, die ihnen womöglich gefährlich werden könnten. Dadurch vergrößert sich automatisch die Distanz zwischen ihnen und all den anderen. Der Effekt dieser Rückzugsbewegung ist hinlänglich bekannt: Macht macht einsam.

## **Der Beharrungswille der Mächtigen**

Welche Erkenntnisse lassen sich aus diesen allgemeinen Überlegungen im Hinblick auf das aktuelle Szenario der deutschen und internationalen Politik gewinnen? Dass Macht etwas ist, von dem man allem Anschein nach nur schwer lassen kann, ließe sich an den überlangen Amtszeiten von Adenauer und Kohl bis hin zu Merkel illustrieren. Wie die meisten Effekte der Machtausübung ist das Klammern an Ämter ein generalisierbares Phänomen, das sich in der Politik ebenso wie in der Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Bereichen nachweisen lässt. Es hat sich als nachteilig erwiesen, wenn Menschen zu lange an der Macht sind. Sie verlieren allzu oft den Realitätssinn. Sie glauben, es gehe nicht ohne sie, und übersehen, dass ihr Beharrungswille der Sache schadet. Je länger Macht ausgeübt wird, desto schwerer fällt es, auf sie zu verzichten. Das gilt im Großen wie im Kleinen.

Wie viele Vereinsvorsitzende mussten nicht schon herausgetragen werden, weil sie die Zeichen der Zeit nicht erkennen wollten? Wladimir Putin hat sich nach bereits mehr als 20 Dienstjahren durch eine einschneidende Verfassungsänderung das Weiterregieren bis 2036 selbst genehmigt (<http://welt.de/229785583>) und dabei auch gleich seine Machtbefugnisse ausgeweitet. Wie die Machthaber im Zarenreich und der Sowjetunion kann er schon aus Angst vor der Rache seiner Erben sein Amt nicht aufgeben. Ähnliches dürfte für Erdogan, Orbán oder Xi gelten. Dabei ist das Beharren auf Führungspositionen dem erhofften Nachruhm tendenziell eher abträglich.

Es ist schwer zu verstehen, weshalb in puncto Machtverzicht immer wieder die gleichen Fehler gemacht werden, obwohl die Folgen hinlänglich bekannt sind. Angela Merkel wäre mit großem Lob verabschiedet worden, wenn sie 2017 nicht noch einmal angetreten wäre. Nun wird die Bilanz ihrer Kanzlerschaft anders ausfallen, als sie es sich gewünscht hätte, zumal sie keinen Nachfolger aufgebaut hat und ihre eigene Partei in einem denkbar schlechten Zustand zurücklässt. Seit die Kanzlerin ihren Rückzug angekündigt hat, stellt sich die Machtfrage nicht nur in ihrer eigenen Partei neu. Die holprige Kür des gemeinsamen Kanzlerkandidaten der Union hat dies eindrucksvoll vor Augen geführt.

## **Der Machtverlust des Parlaments**

Der Corona-bedingte Ausnahmezustand hat vielerorts zu einem krisenbedingten Machtzuwachs der Exekutive (<http://welt.de/215106632>) und zu einer Schwächung der Legislative geführt. Die Gewaltenteilung ist ein tragendes Organisations- und Funktionsprinzip unserer rechtsstaatlichen Verfassung. Legislative, Exekutive und Judikative sollen sich gegenseitig kontrollieren, um Machtmissbrauch zu verhindern. Für die Väter und Mütter des Grundgesetzes war nach der Machtkonzentration in der NS-Diktatur die Aufteilung der staatlichen Hoheitsbereiche von herausragender Bedeutung. Das regulative Prinzip der Verteilung staatlicher Gewalt auf mehrere, voneinander unabhängige Organe kann aber nur funktionieren, wenn die beteiligten Institutionen die Befugnisse der jeweils anderen respektieren und dem übergeordneten Ziel der rechtsstaatlichen Begrenzung von Macht verpflichtet bleiben.

Im Verlauf der Ära Merkel hat sich die Praxis herausgebildet und verfestigt, die Exekutive zu priorisieren und in grundlegenden Fragen am Parlament vorbeizuregieren. Das hat sich bei der Energiewende ebenso gezeigt wie bei der Flüchtlingspolitik

<http://welt.de/148588383>) oder der Zustimmung zur Verschuldung der Europäischen Union. Im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung wurden abermals Entscheidungskompetenzen des Bundestags „qua Amt“ auf die Regierungsebene verschoben und der Eindruck zu erwecken versucht, nur so sei das Problem zu beherrschen. Diese Entwicklung ist fatal und bedarf dringend einer Korrektur. Ansonsten könnten die konstituierenden und erprobten politischen Verfahrensordnungen unseres demokratischen Gemeinwesens nachhaltig Schaden nehmen.

Um Machtkonzentrationen in der Wirtschaft zu verhindern und notfalls zu zerschlagen, gibt es die Kartellgesetzgebung. In der Politik fehlt ein entsprechendes Instrument. Die politische Entscheidungskompetenz liegt in den Händen der gesetzgebenden Versammlung gewählter Volksvertreter. Nicht von ungefähr habe ich zu Beginn der im September endenden Legislaturperiode in meiner Funktion als Alterspräsident des Deutschen Bundestags auf einen Grundsatz hingewiesen, der umso leichter vergessen, je öfter er untergraben wird: „Der Bundestag wählt seine Regierung, nicht die Regierung ihr Parlament. ... Die in der Verfassung vorgesehene Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers bezieht sich nur auf das Handeln der Regierung und nicht auf die Entscheidungsfindung im Deutschen Bundestag, auch wenn das in den Medien häufig anders dargestellt wird.“

Das Parlament droht seine so wichtige Funktion als Ort für die gesellschaftlich relevanten Debatten unserer Zeit einzubüßen. Eine Ursache für diesen schleichenden Entwertungsprozess liegt auch in der Europäisierung der Politik. Sie hat dazu geführt, dass Entscheidungen, die unmittelbar die Nationalstaaten betreffen, zunehmend auf Regierungsebene, also unter Ausschluss der nationalen Parlamente, in Brüssel getroffen werden.

Es kommt aber noch etwas hinzu: Parlamentarier sind nicht nur die Stellvertreter des Volkssouveräns, sie gehören auch Parteien an, die im Bundestag Fraktionen bilden. Die Mehrheitsfraktionen schließen sich üblicherweise zu einer Koalition zusammen, um für vier Jahre eine Regierung zu stellen. Auf die Koalitionsfraktionen kommt damit eine Doppelrolle zu: Sie müssen einerseits die Regierung stützen, sie andererseits aber auch kontrollieren und ihr Grenzen bei der Machtausübung vorgeben. In diesem Dilemma der parteilich organisierten Bundestagsfraktionen und Abgeordneten – einerseits das Meinungsspektrum der Bevölkerung zu repräsentieren und andererseits Regierungen den Rücken stärken zu müssen, an denen sie selbst beteiligt sind – liegt meiner Ansicht nach ein Schwachpunkt

unseres politischen Systems. Das Parlament kann nur dann seiner Kontrollfunktion in Bezug auf die Regierung gerecht werden, wenn die Führungen der Koalitionsfraktionen den Mut und die Durchsetzungskraft aufbringen, nötigenfalls die Regierung in ihre Schranken zu weisen. Daran hat es in der gegenwärtigen Koalition gefehlt.

## **Herrschaft teilen – und zeitlich begrenzen**

In einer Demokratie ist das Volk der Souverän. Deshalb muss Machtausübung künftig wieder stärker an den Volkswillen angebunden werden, der auf Bundesebene durch den Bundestag repräsentiert wird. Das ist zwar bisweilen unbequem und zeitaufwendiger als ein übergriffiges Machtwort der Regierungsspitze. Aber nur so kann wirksam verhindert werden, dass die Macht sich verselbstständigt und die dezentrale Gestalt des Föderalismus beschädigt wird. Der Grundaufbau unseres Staatswesens muss dauerhaft auf eine horizontale und eine vertikal-föderative Machtaufteilung hin ausgerichtet bleiben. Die Machtausübung dagegen sollte in einer wandlungsdynamischen Welt wie der unseren nur noch zeitlich zugelassen sein – auf maximal zwei Legislaturperioden, wobei eine Periode auf fünf Jahre verlängert werden könnte.

In den Vereinigten Staaten hat sich die Beschränkung der Präsidentschaft auf zwei Amtszeiten (<http://welt.de/230897299>) bewährt. Machtwechsel in kürzeren Intervallen würden zudem sicherstellen, dass notwendige Innovationen nicht an zementierten Machtstrukturen scheitern. Es kann nicht sein, dass wir Entwicklungen dauerhaft hinterherhinken, weil Amtsträger so ungern auf ihren Einfluss verzichten. Deutschland ist stehen geblieben und von anderen überholt worden, weil wir aufgrund vergangener Erfolge behäbig geworden sind und kaum noch die Flexibilität aufbringen, uns an veränderte globale Rahmenbedingungen anzupassen.

Macht ist als Steuerungsinstrument absolut unentbehrlich und muss doch jederzeit unter Kontrolle gehalten werden, damit sie keinen Schaden anrichtet. Macht braucht Gegenmächte, die stark genug sind, ihre destruktiven Energien nicht zur Entfaltung kommen zu lassen. In unserer Verfassung ist die Begrenzung der Macht durch die kooperative Aufteilung von Zuständigkeiten verankert. Das zentralistische Prinzip „Divide et impera“ bekommt so eine umgekehrte, dezentrale Stoßrichtung. Statt „Teile und herrsche“ heißt es: Teile die Herrschaft. Es wäre an der Zeit, ihr auch einzuprägen, dass sie nicht ewig währt.

***Hermann Otto Solms ist Ehrenvorsitzender der FDP und Alterspräsident des Deutschen Bundestags. Im August erscheint seine politische Biografie „Frei heraus. Ein selbstbestimmtes Leben“ bei Langen Müller.***

---

Die WELT als ePaper: Die vollständige Ausgabe steht Ihnen bereits am Vorabend zur Verfügung – so sind Sie immer hochaktuell informiert. Weitere Informationen: <http://epaper.welt.de>

Der Kurz-Link dieses Artikels lautet: <https://www.welt.de/232033233>