

Wie aus der Krise eine Chance werden kann

Von Hans Herbert von Arnim

Gerhard Leibholz, der geistige Vater des Parteienstaats in Deutschland, hat schon früh davor gewarnt, „die Parteien als die unentbehrlichen Instrumente der neuen Demokratie“ könnten „zugleich ihre potenziellen Zerstörer“ werden. Die Warnung war nicht unberechtigt. Der derzeitige Parteienfinanzierungsskandal erlaubt bereits einen Blick in den Abgrund, dessen Boden allerdings noch nicht zu erkennen ist. Absehbar ist aber schon jetzt: Der Skandal wird sich wie ein Trauma auf unser aller demokratisches Gemüt legen und tiefgehende Auswirkungen auf unser politisch-kulturelles Vorverständnis haben.

Die Dimension wird zwar vielfach noch verkannt. Bundeskanzler Gerhard Schröder spricht von einer alleinigen Krise der CDU, und in dieser Partei wollen viele bloß das „individuelle Versagen Einzelner“ erkennen. Beides trifft natürlich nicht zu. Die Analyse muss grundsätzlicher ansetzen, sollen die Diagnose und die Entwicklung von Therapiemaßnahmen nicht am eigentlichen Problem vorbei gehen.

Das „System Kohl“ war ein perfektioniertes Netzwerk zum Zwecke des Machtgewinns und des Machterhalts. Das jahrzehntelange und im Hinblick auf das Machtziel höchst konsequente Agieren hat die ganze Struktur und das Führungspersonal der CDU geprägt und sie teilweise geradezu deformiert. Ob und wie die Erneuerung gelingt, werden die nächsten Monate zeigen. Es steht allerdings zu befürchten, dass der Essener Parteitag im April so sehr im Banne der nordrhein-westfälischen Landtagswahl stehen wird, dass Geschlossenheit als Trumpf erscheint und eine wirkliche Reform der Partei an Haupt und Gliedern erst einmal ausbleibt.

Die Problematik betrifft indes keinesfalls nur die CDU. Zwar haben sich die Eigeninteressen an Macht, Status, Posten und Geld bei Spitzenpolitikern dieser Partei besonders drastisch gezeigt. Sie sind aber bei anderen Berufspolitikern kaum weniger ausgeprägt, auch wenn Gesetzes- und Verfassungsbruch zum Glück nicht die Regel ist. Und vor allem: Die Eigeninteressen hoher Funktionäre wirken nicht nur in den Parteien, sondern auch im Staat. Oder will man uns wirklich glauben machen, die Parteiliten wechselten in dem Augenblick ihre Motivation aus, in dem sie in die Rolle staatlicher Amtsträger schlüpfen? Gewiss, für viele meiner staatsrechtlichen Kollegen mag es geradezu ein Horror sein, zur Kenntnis nehmen zu müssen, dass Amtsträger sich in der Praxis nicht primär am Gemeinwohl orientieren, wie die Verfassungen dies verlangen. Doch den Kopf in den Sand zu stecken und sich in Fiktionen zu ergehen, hilft nicht. Will man die Problematik in den Griff bekommen und angemessene Therapien entwickeln, muss man vom real existierenden Parteienstaat ausgehen.

Damit gewinnt die Problematik eine ganz neue Dimension. Denn die politische Klasse bedient die Schalthebel der staatlichen Macht, erlässt bindende Gesetze und beschließt über Hunderte von Milliarden vom Steuerzahler erhobener Mittel. Könnte es nicht sein, dass die Dominanz des Macht- und Sicherheitsstrebens, das die Struktur der CDU verdorben, ihre sachorientierte Programmatik ausgedörrt und die innerparteiliche Demokratie erstickt hat, sich auch in der staatlichen Demokratie insgesamt in ähnlicher Weise auswirkt und dort zu viel schlimmeren und weiter reichenden Verbiegungen geführt hat?

Richard von Weizsäckers große Parteienkritik von 1992 war außerordentlich verdienstvoll, weil hier der höchste Amtsträger das Unsagbare aussprach. Seine Analyse hatte jedoch offene Flanken, die von den Betroffenen geschickt zu ihrer Verteidigung genutzt wurden. So erklärte Weizsäcker die Parteien insgesamt zu Sündenböcken, obwohl die große Mehrheit der Parteimitglieder die Auswüchse mindestens genauso verabscheut wie Bürger und Öffentlichkeit allgemein. Diese Unschärfe ermöglichte es Kohl, Hunderttausende ehrenamtlich Tätige und die Millionen von zahlenden Mitgliedern in den politischen Parteien zu Zeugen dafür aufzurufen, dass das uneigennützige Engagement innerhalb der Parteien dominiere, und dadurch vom eigentlichen Thema abzulenken. Das eigentliche Problem bildet eine kleine Minderheit in den Parteien, die rund 17000 Berufspolitiker in Deutschland, die eine neuere politikwissenschaftliche Forschungsrichtung „politische Klasse“ nennt.

Am deutlichsten wird das Eigeninteresse der politischen Klasse, wenn es um Geld und Posten geht. Hier war Kohl gleich mehrfach ein schlechtes Vorbild. So stand er in den sechziger Jahren als CDU-Fraktionsvorsitzender des rheinland-pfälzischen Landtags gleichzeitig auf der Gehaltsliste eines Ludwigshafener Chemieverbandes. Kein Wunder, dass er dann später andere, die sich – neben ihren keinesfalls bescheidenen – Abgeordnetenbezügen von Großunternehmen oder Lobbyverbänden bezahlen ließen, auch noch ermutigte, statt sie in die Schranken zu weisen. Kaum war er dann Ministerpräsident in Rheinland-Pfalz geworden, wurden die Pensionsansprüche für Kabinettsmitglieder schon nach kurzen Amtszeiten drastisch (und weit über das Niveau von Bundesministern hinaus) erhöht. Dieser Exzess (den Rudolf Scharping später zurück nehmen musste) war mit der SPD- und FDP-Opposition abgesprochen, so dass diese in den parlamentarischen Lesungen kein einziges Wort äußerte, von Kritik ganz zu schweigen. Dafür wurden die Abgeordnetendiäten erhöht und die staatlichen Mittel für Fraktionen verdoppelt. Damals wurden parteiübergreifende Kartellabsprachen erprobt, die die Oppositionskontrolle ausschalten und die Öffentlichkeitskontrolle erschweren – zu Gunsten der politischen Klasse und zu Lasten der Staatskasse und der Demokratie. Dies war das auch in anderen Bundesländern und in Bonn gepflegte Muster, mit dem die staatliche Politikfinanzierung in den vergangenen 30 Jahren auf das zehnfache Volumen hochgepuscht wurde.

Auch bei der Neuregelung der Parteienfinanzierung im Jahre 1993 wurden die verfassungsrechtlichen Grenzen bewusst gedehnt. So wollte das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil von 1992 die steuerliche Begünstigung von Spenden mit guten Gründen so begrenzt wissen, dass auch Bezieher von Durchschnittseinkommen den Rahmen ausschöpfen könnten. Deshalb hatte die von Weizsäcker eingesetzte Parteienfinanzierungskommission (der auch der Verfasser angehörte) in ihrem Bericht empfohlen, höchstens Zuwendungen von 2000 Mark (für Verheiratete 4000 Mark) im Jahr steuerlich zu begünstigen. Die Schatzmeister aber, die dem Gesetzgeber die Hand führten, verdreifachten den Betrag, obwohl klar ist, dass ein verheirateter Durchschnittsverdiener keine 12000 Mark jährlich spenden kann, auch wenn man die steuerliche Entlastung berücksichtigt.

Die Verfassungsverletzung wurde in Kauf genommen, vor allem um die Sonderbeiträge von Abgeordneten nicht zu gefährden, die bei der Union und erst recht bei der SPD oft 1000 Mark im Monat erreichen und bei den Grünen und der PDS noch viel höher sind. Solche von Abgeordneten eingeforderten „Parteisteuern“ sind aber ihrerseits verfassungsrechtlich hoch problematisch; sie sind außerdem entlarvend, weil sie die ganze Misere der Rekrutierung unserer Politiker widerspiegeln. Dahinter steht nämlich die Auffassung, die Abgeordneten müssten ihrer Partei für ihre Aufstellung dankbar sein. Selbstbewusste Abgeordnete, die sich ihres Wertes bewusst sind und denen umgekehrt die Partei dafür dankbar sein müsste, dass sie

sich zur Verfügung stellen, würden sich das nicht gefallen lassen – und werden deshalb nicht aufgestellt.

Nicht weniger wird das Recht bei der so genannten Ämterpatronage verletzt. Die parteiliche Besetzung von Stellen im Öffentlichen Dienst, in den Gerichten, den öffentlich-rechtlichen Medien und staatsnahen Unternehmen (die gegen das Grundgesetz verstößt und die Institutionen verdirbt) grassiert in Bonn und Berlin ebenso wie in den Ländern und Gemeinden. Auch hier ist das Eigeninteresse an Macht (Einflusspatronage) und an Sicherheit (Versorgungspatronage) am Werk. Die Auswirkungen gehen allerdings weit über den Öffentlichen Dienst hinaus. Der Parteipolitisierung der Verwaltung entspricht im Gegenzug die Verbeamtung der Parteien und Parlamente. Sind verbeamtete Parteien und Parlamente aber innerlich noch fähig, den Öffentlichen Dienst und die Verwaltung grundlegend zu reformieren? Umgekehrt werden Institutionen, die die Politik eigentlich kontrollieren sollten – die Gerichte, die öffentlich-rechtlichen Medien, die Rechnungshöfe – parteipolitisch eingebunden und dadurch als Gegengewichte geschwächt. So macht die gegenseitige Verfilzung wirksame Kontrolle fast unmöglich.

Diese Beispiele zeigen bereits, dass die Eigeninteressen von Berufspolitikern sich nicht nur innerhalb der vorgegebenen Strukturen entfalten, sondern dass sie ihrerseits die Institutionen nach ihren Bedürfnissen verformen. Das gilt nicht nur für die Gestaltung der Parteien- und Politikerfinanzierung, des Wahlrechts und für die Ämterpatronage, die unmittelbar den Erwerb von Macht, Status, Geld und Posten betreffen. Es gilt auch beim Schaffen, Verändern und Uminterpretieren anderer Gesetze und Verfassungsnormen, bei denen der Zusammenhang mit den Eigeninteressen sehr viel indirekter und deshalb schwerer zu durchschauen ist. Der Verderben der Strukturen auf Grund des Wirkens unzureichend kontrollierter Eigeninteressen der politischen Klasse und die daraus resultierende organisierte Unverantwortlichkeit lassen sich beispielsweise an der Entwicklung des bundesdeutschen Föderalismus aufzeigen, wofür hier allerdings kein Raum ist.

Die in weite Bereiche ausstrahlende Tiefenwirkung der Eigeninteressen der politischen Klasse wird in der Öffentlichkeit allerdings leicht übersehen, weil die Akteure all das ungern zugeben. Hinzu kommt, dass das andauernde wettbewerbliche Gerangel zwischen den verschiedenen politischen Kräften sich in der öffentlichen Wahrnehmung in den Vordergrund schiebt. Darüber wird dann leicht übersehen, dass politischer Wettbewerb von vornherein nur in dem bestehenden Rahmen und unter den gegebenen Bedingungen stattfindet. Rahmen und Bedingungen sind nun aber so ausgestaltet, dass die Wettbewerbsprozesse in zentralen Bereichen eingeschränkt und in schiefe Richtungen gelenkt werden: Die Verantwortlichkeit und Handlungsfähigkeit der Politik wird ebenso gemindert wie die Mitwirkungsmöglichkeit der Bürger. Jenen Rahmen und jene Bedingungen haben sich die Akteure aber wiederum selbst gesetzt – und sei es dadurch, dass sie Anpassungen an neue Gegebenheiten abblocken.

Das System ist nicht leicht zu ändern. Dennoch ist genau dies erforderlich, wenn man zu durchgreifenden Verbesserungen kommen will. Erste Voraussetzung ist die öffentliche Diskussion der wirklichen Probleme. Dazu ein Beispiel: Es ist bekannt, dass das freie Mandat, obwohl es in den Verfassungen gewährleistet ist, in der Praxis verkümmert und damit auch die Parlamentsdebatten veröden und die Parlamentstätigkeit für selbstbewusste Menschen unattraktiv wird. Wer das verändern will, darf sich nicht auf Appelle an den Mut und das Gewissen von Abgeordneten beschränken. Er muss die systemischen Strukturen ins Auge fassen, die die Fraktionsdisziplin in der Praxis immer wieder erzwingen und diejenigen, die nachhaltig gegen den Stachel löcken, ins partei-politische Abseits stellen. Will man hier wirkliche Veränderungen durchsetzen, muss man sich dort umsehen, wo das freie Mandat

noch Wirklichkeit ist, etwa in deutschen Gemeinden, in den Bundes- und Staatenparlamenten der Vereinigten Staaten und in der Schweiz auf allen Ebenen.

Würde beispielsweise der Ministerpräsident in einem deutschen Bundesland direkt gewählt (wie die Bürgermeister und Landräte in den Städten und Kreisen) und hätten die Bürger die Möglichkeit, bei den Landtagswahlen ihre Stimmen auf bestimmte Personen zu häufeln (wie bei den süddeutschen Kommunalwahlen), würde nicht nur die Gewaltenteilung und die Verantwortlichkeit der Amtsträger wieder hergestellt, sondern auch das freie Mandat automatisch wieder Effektivität erlangen. Eine solche Verfassungsreform empfiehlt denn auch die „Frankfurter Intervention“, eine parteiübergreifende Gruppe von Persönlichkeiten, die sich bürgerschaftlich in die Politik einmischen wollen.

Doch wie sollen Deformationen, die auf jahrzehntelangem Wirken von Eigeninteressen der politischen Klasse beruhen, behoben werden können? Wird diese sich nicht auch gegen Reformen vehement zur Wehr setzen? Immerhin, einen erfolgversprechenden Weg zu Strukturreformen gibt es: die Aktivierung des Volkes selbst als der Reservepotenz in der repräsentativen Demokratie. Wenn Weizsäcker wenig von direkter Demokratie hält, übersieht er ihr Reformpotenzial. Ohne Aktivierung des Volkes wird eine wirkliche Reform kaum zustande kommen, und Appelle werden bloße Appelle bleiben. Das lässt sich an Weizäckers eigenen Reformvorschlägen belegen.

Weizsäcker tritt für eine Begrenzung der Amtszeit von hohen Amtsträger ein. In den Vereinigten Staaten sind derartige „term limits“ auch für Abgeordnete seit jüngerem ein großes Thema. Doch die Parlamentarier tun sich schwer, ihre eigene Amtszeit zu beschneiden. Wenn trotzdem inzwischen in vielen amerikanischen Staaten term limits nicht nur für Gouverneure, sondern auch für Abgeordnete bestehen, so standen bezeichnenderweise just diejenigen Staaten an der Spitze der Reformbewegung, in denen die Bürger die Möglichkeit haben, Gesetze und Verfassungsänderungen auch am Parlament vorbei durch Volksbegehren und Volksentscheid zu beschließen.

Ein zweites Beispiel: Weizsäcker kritisiert in seinem Gesprächsbuch von 1992, in Nordrhein-Westfalen sei es nicht gelungen, die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte einzuführen, und nennt dies einen „klassischen Fall der Machtbehauptung von Parteizentralen“. Doch inzwischen wurde die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten in Nordrhein-Westfalen und in anderen Bundesländern eingeführt – die einzige große Strukturreform der neunziger Jahre in der Bundesrepublik überhaupt. Wie konnte das gegen den Widerstand der politischen Klasse gelingen? Ausgangspunkt war ein Referendum in Hessen im Jahre 1991, bei dem sich 82 Prozent der Abstimmenden für die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten ausgesprochen hatten. Vor diesem Hintergrund bedurfte es dann in anderen Ländern nur noch des glaubwürdigen Einleitens eines Volksbegehrens, um den Regierungsparteien in Nordrhein-Westfalen, in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und im Saarland Beine zu machen.

Auch die soeben (von Guido Westerwelle) wieder ins Gespräch gebrachte Direktwahl des Bundespräsidenten hat vorläufig nicht die geringste Chance. Die politische Klasse wird die Wahl voraussichtlich nicht aus der Hand geben. Dagegen ließe sich die Direktwahl des Ministerpräsidenten eines Bundeslandes (für die auch sonst vieles spricht) am Parlament vorbei durch Volksbegehren und Volksentscheid durchsetzen – vermutlich mit ähnlichem Abstimmungsergebnis wie 1991 in Hessen. Das könnte als Initialzündung wirken und den Reformdruck und die Reformbereitschaft auch in anderen Ländern und im Bund schlagartig erhöhen.

Es ist höchste Zeit, über derartige direktdemokratische Reserveverfahren ohne überkommene obrigkeitsstaatliche Vorurteile nachzudenken und sie neu zu bewerten. Die angeblich schlechten Weimarer Erfahrungen sind längst widerlegt. Man darf Volksbegehren und Volksentscheid auch nicht mit Demoskopie, Bürgerinitiativen oder der Unterschriftenaktion vor der letzten hessischen Landtagswahlen vergleichen, obwohl dies häufig in Diskreditierungsabsicht geschieht.

Von den beiden zentralen Legitimationsprinzipien unseres Staates hat das Repräsentationsprinzip bisher – jedenfalls auf Bundesebene – völlig dominiert. Die Orientierung an inhaltlichen Werten schien wichtiger als das andere, scheinbar nur formale Grundprinzip: die Demokratie. Doch hinter der Repräsentation stehen die Parteien, und diese sehen wir nach den jüngsten Skandalen mit ernüchtertem Blick. Wenn auch noch Repräsentanten just derjenigen Partei, die stets ihre spezifische Wertorientierung propagiert und dies auch im C ihres Namens zu Ausdruck gebracht hat, eben diese Werte mit Füßen treten, muss dies zu einer relativen Delegitimierung des Repräsentationsprinzips führen. Kern des repräsentativen Gedankens ist die Gemeinwohlorientierung der Amtsträger. Wenn Amtsträgern im Zweifel aber das eigene Hemd näher ist als der gemeinwohlorientierte Rock, verliert die bisher übliche einseitige Herausstellung des Repräsentationsprinzips ihre Schlüssigkeit. Dann gilt es, nach wirksamen Kontrollmechanismen Ausschau zu halten, und diese liegen eben in einer Aktivierung des common sense der Bürger. Das bedeutet nicht nur direktdemokratische Sachentscheidungen, sondern auch unmittelbare Wahlen. Das Erfolgsmodell der süddeutschen Gemeindeverfassung kann uns hier vieles lehren.

Führt die derzeitige Krise zu der längst fälligen Aufwertung des Demokratieprinzips, so kann aus der Not sogar eine Tugend werden. Dann wachsen auch die Chancen für die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene. Dies ist in der Koalitionsvereinbarung der Schröder-Regierung bereits vorgesehen. Voraussetzung ist aber eine Grundgesetzänderung. Die Reform kann deshalb nicht ohne Zustimmung der Union verwirklicht werden. Immerhin könnte die Krise die Union veranlassen, ihren bisherigen Widerstand aufzugeben.

Der Staatsrechtslehrer Heinrich Triepel unterscheidet in einem berühmten Vortrag von 1927 vier historische Stufen in der Behandlung der Parteien: „Behauptung“, „Ignorierung“, „Anerkennung und Legalisierung“ und „verfassungsmäßige Inkorporation“. Heute sind wir auf dem Weg zu zwei weiteren Stufen. Die fünfte Stufe umfasst die ungeschminkte Erkenntnis, dass sich eine politische Klasse mit eigenen Berufsinteressen entwickelt hat, die ihre Interessen überall einbringt und – mangels wirksamer Kontrollen – die Strukturen des Staates und der „angrenzenden“ Gesellschaft verändert und letztlich zu verderben droht. Die sechste Stufe ist bisher noch ein verfassungspolitisches Desiderat. Sie umfasst die Entwicklung wirksamer Institutionen, um die Gefahren zu parieren, auf die die überkommenen Verfassungen bisher nicht zugeschnitten sind.

Fünfzig Jahre nach Abfassung des Grundgesetzes und der meisten Landesverfassungen ist es an der Zeit, sie auf den Prüfstand zu stellen. Unsere Verfassungen waren eine gute Basis für den Aufbau der Bundesrepublik in den ersten Jahrzehnten. Doch inzwischen hat sich eine politische Klasse gebildet, die die überkommenen Kontrollmechanismen unterläuft. Schon Thomas Jefferson, der Verfasser der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung, hat betont, jede Generation sei aufgerufen, ihre Verfassung zu überdenken und sie notfalls – entsprechend den gewandelten Erfordernissen – zu erneuern.

Hans Herbert von Arnim ist Professor für Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Er ist Verfasser zahlreicher Bücher. Im Jahr 2000 erschien: "Vom schönen Schein der Demokratie". Politik ohne Verantwortung am Volk vorbei.

Aus FAZ vom 11.2.2000 mit freundlicher Genehmigung des Autors