

Die neuen Herren des Volkes

Die Parteien sind zur stärksten Macht im Staate geworden / Von Hans Herbert von Arnim

Nach dem Willen des Grundgesetzes wirken die Parteien „bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“. Dieser Satz war 1949 ausgesprochen fortschrittlich, brachte er doch die legitime Rolle der politischen Parteien zum Ausdruck. Nach über vier Jahrzehnten „Parteienstaat“ haben sich die Problemfronten heute aber völlig verschoben. Mußte es nach dem Zusammenbruch der Hitler-Diktatur erst einmal darum gehen, die Parteien zu etablieren, so sind sie heute wahrhaft etabliert genug. Es besteht kein Grund mehr, sie mit Samthandschuhen anzufassen oder gar gegen Kritik zu immunisieren. Im Gegenteil: Wenn der Satz stimmt, daß Macht, soll sie nicht korrumpieren, Kontrolle benötigt, sind die Parteien heute besonders kontrollbedürftig. Sie haben sich mit den Worten des jetzigen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker „fettfleckartig“ ausgebreitet, blicken hinter allen staatlichen Institutionen hervor, auch dort, wo sie eigentlich nichts zu suchen haben, kurz: sie machen sich den Staat zunehmend zur Beute.

In der Vor- und Anfangsphase der Bundesrepublik hatte sich dem Marsch in den Parteienstaat kaum Widerstand entgegengestellt. Die Parteien stießen in der Stunde Null – auch angesichts der politischen Vorbelastung mancher konkurrierender Einflußgruppen – in ein Vakuum und konnten ihre Position rasch festigen. In Überreaktion auf die Verketzerung demokratischer Parteien in der Weimarer Republik, die ihnen die Daseinsberechtigung abgesprochen und derart die nationalsozialistische Diktatur begünstigt hatte, verfiel man in der Bundesrepublik zunächst ins gegenteilige Extrem. Die Überhöhung der Parteien fand ihren staatsrechtlichen Ausdruck in einer überspitzten Parteienstaatsdoktrin, die in den Parteien nicht nur Vermittler zwischen Volk und organisierter Staatlichkeit sah, sondern die Parteien mit Volk und Staat identifizierte und so den Blick für Mißstände und Fehlentwicklungen lange verstellte. Diese Auffassung schlug sich anfangs auch in der höchstrichterlichen Rechtsprechung nieder. So bewirkte ein Wink aus Karlsruhe, daß die Bundesrepublik 1959 als erstes europäisches Land die staatliche Finanzierung der Parteien einführt; die Verfasser des Grundgesetzes waren noch von einer rein privaten Finanzierung ausgegangen.

Ähnliche Übertreibungen sind auch momentan wieder zu befürchten: In Abgrenzung zum abbröckelnden diktatorischen Regime der DDR droht die Güte unseres Parteienstaats so überbetont zu werden, daß die Diskussion über Reformen gar nicht erst aufkommen kann. Es geht in diesem Zusammenhang vor allem um zwei Gefahren: die Aufweichung der Gewaltenteilung und eine gewisse Entmächtung des Volkes.

Die Gewalten und Institutionen, die sich nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung gegenseitig in Schach halten und zu ausgewogenen Ergebnissen auspendeln sollen, werden zunehmend gleichgeschaltet und paralysiert. Natürlich hat der Parteienwettbewerb als zentrales politisches Steuerungsmittel der parlamentarischen Demokratie Auswirkungen auf Parlament und Regierung. Da Parteienpolitik praktisch durch Regierung und Parlament umgesetzt wird, kann der Wähler nur dann auswählen, wenn die Aktivitäten jeweils bestimmten Parteien zuzurechnen sind; das setzt eine Strukturierung des Parlaments in Regierungs- und Oppositionsfraktionen voraus. So wird der klassische Gegensatz zwischen Regierung und Parlament immer mehr überlagert vom Gegensatz zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien. Dieser Verfassungswandel und der damit einhergehende Einfluß der Parteien auf Parlament und Regierung erscheint grundsätzlich systemkonform und wird durch Artikel 21, das sogenannte Parteienprivileg, legitimiert.

Die Parteien bleiben dabei aber nicht stehen, sondern suchen auch die Verwaltung, die Rundfunkanstalten, die Rechtsprechung, die Wissenschaft und andere als parteifrei konzipierte Einrichtungen mit Leuten ihres Vertrauens zu durchsetzen. Wer meint, die bei Wahlen siegreiche Partei solle auch sämtliche Beamtenstellen besetzen dürfen, sollte sich einmal die verheerenden Erfahrungen ansehen, die die Vereinigten Staaten mit ihrem früheren „Beutesystem“ gemacht und die sie veranlaßt haben, ein auf Qualität und Professionalität gegründetes Berufsbeamtentum einzuführen.

Parteipolitische Ämterpatronage in der Verwaltung ist ein schleichendes Gift im demokratischen Rechtsstaat, dessen Schädlichkeit auf Dauer gar nicht überschätzt werden kann. Parteibuchwirtschaft beeinträchtigt die Chancengleichheit, untergräbt die Leistungsfähigkeit im Amt, bläht die Verwaltung auf, gefährdet ihre Neutralität, preßt Beamte in die Parteien und leistet der Parteien- und Staatsverdrossenheit beim Bürger Vorschub. Parteibuchwirtschaft erleichtert es den Parteien, im Wege des Durchgriffs in die Verwaltungen hineinzu-regieren. Eschenburg spricht von „Herrschaftspatronage“. In welche Verstrickungen die Verwaltung geraten kann, wenn die Loyalität zu Parteien in Konkurrenz tritt zur Loyalität zu Staat und Recht, haben die Parteispenderverfahren und der Fall Uwe Barschel schlaglichtartig deutlich gemacht.

Leider haben selbst manche Innenministerien, die für die Ausgestaltung des Beamtenrechts zuständig sind, das Problem bisher abgetan. Auf die Anfrage einer Bundestagsfraktion nach den Wirkungen

der Ämterpatronage und den Möglichkeiten, etwas dagegen zu tun, antwortete die Bundesregierung lapidar: Da es das Problem der Ämterpatronage nicht gebe, seien die gestellten Fragen gegenstandslos – eine Antwort nach der Devise, daß nicht sein kann, was nicht sein darf. Eine derartige Haltung hatte der jetzige Bundeskanzler Kohl 1982, vor der Regierungsübernahme also, noch als „lächerlich“ bezeichnet. Der parteilich berufene (und beförderte) Schulleiter, Krankenhausdirektor oder auch nur ganz normale Laufbahnbeamte in Gemeinde und Staat sind keine Karikatur, sondern alltägliche Wirklichkeit.

Nicht weniger brisant ist die Parteipolitisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Nachdem Mitte der siebziger Jahre eine Art Trendwende in der (vorher eher zurückhaltenden) Einschätzung der politischen Wirkung der Medien zu beobachten war, haben sich die Bemühungen der Parteien, die Rundfunkanstalten mit ihren Parteigängern zu besetzen, weiter verstärkt. Dadurch wird die Informations-, Kritik- und Kontrollfunktion des Rundfunks gemindert, ja teilweise lahmgelegt. Dies geht an den Nerv des demokratischen Rechtsstaates, weil unabhängige Information und kritische Kontrolle durch den Rundfunk gerade im Parteienstaat dringlich sind. Die vom Bundesverfassungsgericht unterstrichene Staatsfreiheit des Rundfunks verlangt – angesichts der Beherrschung des Staats durch die Parteien – heute vornehmlich Parteienfreiheit des Rundfunks. Davon kann tatsächlich aber keine Rede sein.

Auch die Unabhängigkeit der Wissenschaft ist verfassungsrechtlich nicht zuletzt deshalb gewährleistet, um ihre Sachlichkeit und Kritikfähigkeit gegenüber den Mächtigen in Staat und Gesellschaft zu erhalten. Darum ist es ein Ärgernis, wenn diejenigen, die sich besonders intensiv mit den Parteien befassen, diesen aufgrund vielfacher Zusammenarbeit zu nahe stehen, um unbefangene Kritik äußern zu können. Werden parteinahe oder gar parteihörige Personen auch noch vorrangig in Kommissionen zur Reform des Parteiwesens berufen, so wird der Bock zum Gärtner, die Einrichtung der wissenschaftlichen Politikberatung wird diskreditiert und zugleich das Gemeinwesen zur hilf- und wehrlosen Beute der Parteien gemacht.

Die größten Gefahren durch parteipolitische Ämterpatronage machen sich in der Änderung der Denkweisen bemerkbar. Die Machtorientierung der Parteien steht im Gegensatz zum rein sachorientierten Denkstil, der das Gemeinsame für ansonsten so verschiedene Einrichtungen wie die öffentliche Verwaltung, die Gerichtsbarkeit, die Medien und auch die Wissenschaft ist (oder doch sein sollte). Der parteipolitische Einfluß verändert auch dann, wenn er nicht von einer Partei allein ausgeht, die Motivations- und Denkweise und damit auch die Art der Willensbildung insgesamt. Wem es primär auf Mehrheiten, Bündnisse und Macht ankommt, der ist innerlich anders eingestellt und gelangt oft auch zu anderen Ergebnissen als der, dem es um wert- und erkenntnisorientierte Richtigkeit geht. Reaktions- und Überlebensfähigkeit der Gemeinschaft insgesamt nehmen ab. Darin liegt vielleicht die größte – bisher noch kaum diskutierte – Gefahr einer zunehmenden parteipolitischen Durchpatronierung

Augenfällig wird der aufgedunsene Parteienstaat bei der staatlichen Parteienfinanzierung. Sie ist Spiegel der Stärke der Parteien und zugleich Mittel, ihre Macht immer weiter auszubauen. Geld schafft Verfügung über Personal und Ressourcen aller Art. Die deutschen Parteien finanzieren sich inzwischen zu 60 bis 70 Prozent aus der Staatskasse („Wahlkampfkostenerstattung“, „Sockelbetrag“, „Chancenausgleich“, Steuerbegünstigung der Beiträge und Spenden); bei den Parlamentsfraktionen und den Parteistiftungen, die mit ihren Mutterparteien jeweils eng verbunden sind, erreicht die Staatsfinanzierungsquote fast 100 Prozent. Alle zusammen erhalten derzeit aus Steuermitteln über eine Milliarde Mark im Jahr, sie haben sich damit im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien eine einmalig hohe Staatsfinanzierung verschafft – mit steigender Tendenz. Die Subventionen, die allein den Fraktionen des Bundestags zuteil wird, haben sich in den letzten vierundzwanzig Jahren vervierundzwanzigfacht, in diesem Jahr werden sie bei 80 Millionen Mark liegen. Noch schneller stieg die öffentliche Zuwendung an die parteinahen Stiftungen, die in diesem Jahr weit über eine halbe Milliarde Mark erhalten. Der Wähler kann gegen diese Eigenmächtigkeiten nichts unternehmen. In Sachen Staatsfinanzierung der Parteien, Fraktionen und Stiftungen sprechen sich die etablierten Parteien regelmäßig ab. Welche Partei der Bürger auch wählt, alle (mit Ausnahme meist nur der Grünen) sind in das Kartell eingebunden; der Wähler wird entmachteter.

Die Ohnmacht der Bürger ist die Kehrseite der wuchernden Macht der Parteien. Der Wähler entscheidet nicht mehr über Kandidaten, sondern nur noch über die Herrschaftsanteile der verschiedenen Parteien. Er wird also selbst bei Ausübung seines demokratischen Königrechts von den Parteien bevormundet –, und zwar weitaus mehr, als nach den Gegebenheiten der Massendemokratie unvermeidlich wäre: Einfluß auf die Auswahl der Volksvertreter – etwa durch Häufeln der Stimmen auf bestimmte Kandidaten oder durch Ankreuzen von Kandidaten verschiedener Listen – haben die Wähler selbst bei Kommunalwahlen nur in wenigen Bundesländern. Die Wahl des Bürgermeisters direkt durch das Volk gibt es bisher nur in Süddeutschland – und dies nicht etwa, weil die Volkswahl Demagogen und Kandidaten minderer Qualität an die Macht brächte. Wie die süddeutschen Erfahrungen zeigen, ist das Gegenteil der Fall.

Die Möglichkeit zu direkten Sachentscheidungen hat das Volk – im Gegensatz zu alten Demokratien wie der Schweiz und den USA – bisher ohnehin praktisch nicht. Im Bund und in den Gemeinden mit Ausnahme Baden-Württembergs ist dem Volk praktisch jede Sachentscheidung genommen, in den Ländern sind die Voraussetzungen schon für ein Volksbegehren meist abschreckend hoch. Hier sind überkommene obrigkeitstaatliche Denkweisen, die dem beschränkten bürgerlichen Untertanenverstand nichts zutrauen, mit dem Allmachtinteresse der Führungsgruppen der Parteien eine unheilige Allianz eingegangen. Die Folgen sind Bürgerferne der Parteien und Parteienverdrossenheit der Bürger.

Es gibt gute Gründe, die Diskussion um mehr direkten Einfluß des Volkes heute erneut aufzugreifen: Der extrem antiplebische Affekt des bundesrepublikanischen Staatsrechts war durch eine Überreaktion auf Weimar geprägt. Neue Untersuchungen zeigen, daß die damaligen Erfahrungen – entgegen verbreiteten Behauptungen – durchaus nicht negativ waren. Die friedliche Revolution in der DDR, diese historische Tat der Befreiung von einem diktatorischen Regime, war ein direkter Akt des Volkes und hat dieser Äußerungsform einen starken Schub an Legitimation vermittelt. Damit stellt sich heute die Frage um so dringender: Soll der Bürger eines einheitlichen Deutschlands auch in Zukunft so weit entmündigt werden, wie dies in der Bundesrepublik bisher der Fall war?

Inzwischen hat sich auch in der Staatsrechtslehre und der Politikwissenschaft ein Wandel der Auffassungen vollzogen. Der vielfache Mißbrauch der Parteienmacht macht die Notwendigkeit, gegenzuhalten, unübersehbar. Es muß verhindert werden, daß die zu Kontrollierenden ihre Kontrolle selbst aussuchen und die Kontrolle dadurch immer unwirksamer machen. Es bedarf wirksamer, für alle Akteure geltender verfassungsrechtlicher Anforderungen und Beschränkungen, damit die individuelle Rationalität der Akteure nicht zur kollektiven Irrationalität entartet. Jede ein-

zelne Partei ist überfordert, wenn sie sich allein mäßigen soll; denn sie fürchtet, dadurch ihre Position im Wettbewerb um die Macht zu verschlechtern. Solange nicht sichergestellt ist, daß die anderen Parteien sich ebenfalls einschränken, wird die Ausdehnungstendenz zu Lasten der Gemeinschaft anhalten. Letztlich geht es um die uralte Frage, wie die Mächtigen am Mißbrauch gehindert und wie sie dazu veranlaßt werden können, ihre Macht im Interesse der Gemeinschaft einzusetzen. Das Verfassungsrecht der Bundesrepublik beruht wesentlich noch auf einer Tradition, welche Parteien in der heutigen Form noch nicht kannte. Das Grundgesetz hat die verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien zwar gebracht, die wirksame Begrenzung ihrer Macht steht aber noch aus.

Die verfassungsrechtliche Disziplinierung der Parteien ist keineswegs so utopisch, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Fast alle Beteiligten, einschließlich der Politiker und der großen Masse der Parteimitglieder, fühlen sich nämlich als Opfer der Gesamtentwicklung, führen sie also nicht etwa zielstrebig herbei, sondern erleiden sie. Angemessene verfassungsrechtliche Spielregeln würden alle Mitglieder des Gemeinwesens besserstellen als vorher.

Der Verfasser ist Staatsrechtslehrer an der Hochschule für Verwaltung in Speyer.

Swissmühle



Foto Werek

Die Zentralen der beiden großen Volksparteien beherrschen, aller Konkurrenz zum Trotz, gemeinschaftlich das Straßenbild im Süden der Bundeshauptstadt.