

GESPRÄCH MIT
HANS HERBERT VON ARNIM
»Kohl und Kanther
wussten, was sie taten«

Seit Jahren geißelt der Speyerer Jurist und Politologe Hans Herbert von Arnim die Gepflogenheiten des politischen Systems. Aufgrund ausgeprägter Eigeninteressen, so von Arnim in seinem jüngsten Buch »Der schöne Schein der Demokratie: Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei, Verlag Droemer« vernachlässigten die Politiker das Gemeinwohl, sperrten sich sogar gegen dringend notwendige Reformen. Diese Gewohnheiten hätten sich auch in der Partei-spendenaffäre wieder bestätigt. Denn aufgrund der Undurchsichtigkeiten des Spendensystems gebe es Möglichkeiten des Missbrauchs, die trotz aller öffentlichen Kritik bewusst nicht korrigiert worden, sondern systematisch offengehalten worden seien. Lassen sich derartige Missstände durch Elemente direkter Demokratie angemessen kontrollieren? Bietet der Spendenkandal der CDU eine Chance zur Stärkung der politischen Institutionen? Mit Hans Herbert von Arnim sprach Kersten Knipp.

NG/FH: Herr von Arnim, in Ihrem jüngsten Buch *Vom schönen Schein der Demokratie* schildern Sie die Schwarzgeldaffäre der CDU als Folge politischer Fehlentwicklungen, die nicht nur auf die individuellen Akteure, sondern auch und vor allem auf die sie umgebenden Institutionen zurückzuführen sind. Zerbricht die individuelle Moral an den Gegebenheiten des institutionellen Systems?

von Arnim: Die individuelle Moral ist ein heikles Thema. Berufspolitiker haben in puncto Macht, Posten, Geld und Status ausgeprägte Eigeninteressen, und die verfolgen sie auch. Bei Kohl und der Spendenaffäre hat man das ganz deutlich gesehen, dass er im eigenen Machtinteresse sogar bereit war, das Gesetz und die Verfassung zu verletzen. Und zwar nicht nur einmal und gelegentlich, sondern über Jahrzehnte, geradezu gewohnheitsmäßig. Dieses starke Eigeninteresse ist auch bei anderen Berufspolitikern häufig vor-

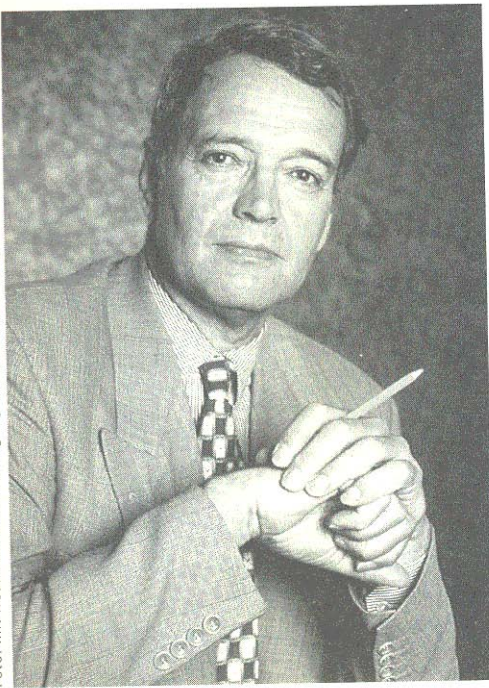
handen, auch wenn sie glücklicherweise meist nicht die Verfassung und das Gesetz brechen.

NG/FH: Glaubt man Ihren Ausführungen, brauchen sie das ja auch gar nicht.

von Arnim: Nein, denn sie sind ja selbst an der Entstehung und Formulierung der Gesetze unmittelbar beteiligt. Die formen sie so, dass sie ihren Interessen weitestmöglich entgegenkommen. Berufspolitiker setzen ihre Eigeninteressen unmittelbar in die Gesetze und ihre Gestaltung um, und dabei fällt häufig auch der sonst wirksame Regierungs-Oppositions-Mechanismus aus. Im Fall der Parteienfinanzierung haben Politiker lange Zeit überhaupt darauf verzichtet, ein Parteiengesetz zu formulieren, obwohl das Grundgesetz dieses von Anfang an vorgeschrieben hat. Es sah auch einen Passus vor, der den Parteien vorschrieb, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft abzulegen. Das bedurfte der Konkretisierung durch ein Parteiengesetz. Aber dieses Gesetz haben die Politiker schlicht nicht erlassen. Statt dessen haben sie 1959 eine staatliche Parteienfinanzierung außerhalb des Gesetzes – die war nur im Haushaltsplan vorgesehen – eingeführt. Das war eine europäische Premiere und wäre sogar eine Weltpremiere gewesen, hätten Costa Rica und Argentinien nicht schon vorher eine Staatsfinanzierung gehabt. Erst 1966 sah sich das Bundesverfassungsgericht veranlasst, hier Grenzen zu ziehen.

NG/FH: Seitdem liefen die meisten Spenden im gesetzlichen Rahmen.

von Arnim: Die Staatsfinanzierung der Parteien war jetzt zwar begrenzt, aber die politische Klasse umschiffte diese Grenzen nach Kräften. Über Umwege lenkte sie die öffentlichen Gelder, die ihren Parteien nicht mehr in vollem Umfang zukommen durften, weiterhin an die entsprechenden Fraktionen und Stiftungen. Die Staatsfinanzierung der Fraktionen hat sich seitdem mehr als verdreifacht, die der Parteistiftungen mehr als vervierzigfach. Die CSU, die noch keine Stiftung hatte, hat eigens eine Stiftung



»Wer sich etabliert, wird in das politische Kartell eingebunden«
 Professor Hans Herbert von Arnim.

gegründet, um ebenfalls eine Anlaufstelle für die umgeleiteten Staatsmittel zu haben, nämlich die HANNS-SEIDEL-STIFTUNG. Kurz gesagt: Politiker lassen sich auch durch begrenzende Urteile des Bundesverfassungsgerichts kaum wirklich disziplinieren. Wenn sich Regierung und Opposition einig sind – und in den letzten Jahrzehnten waren sie das in diesen Angelegenheiten immer – ergeben sich praktisch unkontrollierbare Entwicklungen.

NG/FH: Sie selbst haben einer von dem damaligen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker 1992 einberufenen Sachverständigenkommission angehört. Einige der von der Kommission vorgebrachten Besserungsvorschläge wurden in das neue Parteiengesetz von 1994 nicht aufgenommen. So auch der, die im Parteiengesetz festgehaltene schwammige Formel »sonstige Einnahme« abzuschaffen. Wie deuten Sie diese Entscheidung im Licht des CDU-Parteispendenskandals?

von Arnim: In der Tat brauchen die so genannten »sonstigen Einnahmen« nach

dem derzeitigen Parteiengesetz nicht aufgeschlüsselt zu werden. Und genau diese Formulierung diene der CDU als regelrechte Waschanlage ihrer illegalen Einnahmen. Unser Vorschlag, diese Formulierung abzuschaffen, kam ebenso wenig zustande wie der, bestimmte Verstöße gegen die parteirechtlichen Regelungen unter Strafe zu stellen. Dass beides nicht zustande kam, hängt sicher auch damit zusammen, dass das zu jener Zeit neue Parteiengesetz vom damaligen Bundeskanzler Kohl und vom damaligen Bundesinnenminister Kanther unterschrieben worden ist. Und die wussten, warum sie sich gegen derartige Vorschläge wehrten.

NG/FH: Sie sprachen von einer »parteiübergreifenden Allianz« der Eigeninteressen. Geht eine solche wirklich in gleichem Maß durch alle Parteien?

von Arnim: Natürlich gibt es Unterschiede. Im Laufe der Parteigeschichte protestierte zunächst die SPD in den späten 50er und frühen 60er Jahren beim Bundesverfassungsgericht gegen entsprechende Missstände. Die Partei wurde dann aber seit den späten 60er Jahren zunehmend in die entsprechenden Mechanismen eingebunden und hatte sich schließlich an die Staatsfinanzierung gewöhnt.

Bei den GRÜNEN lief es ähnlich. Auch sie waren zuerst ganz massiv gegen Auswüchse; sie haben am Anfang sogar durch entsprechende Klagen gegen die bestehende Spendenpraxis ein oder zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts herbeigeführt. Aber dann zeigten sich auch bei ihnen Einbindungs- und Etablierungseffekte. In späteren Jahren wehren sie sich meist nicht mehr gegen Mehrheitsbeschlüsse der anderen Parteien, wie das früher der Fall war. Das Prinzip ist immer das Gleiche: Je mehr sich die Parteien etablieren, desto stärker werden sie in das bestehende politische Kartell eingebunden. Im Augenblick verwahrt sich noch die PDS gegen derartige Missstände. Aber in 10 oder 15 Jahren mag sich das auch bei ihnen anders entwickeln.

NG/FH: Sie sprechen oft recht pauschal von der »politischen Klasse«, den Berufspolitikern, die »von der Politik leben, und zwar möglichst gut und möglichst auf Dauer«. Deren Einfluss erfasse »die gesamte Struktur der politischen Willensbildung und prägt die dafür relevanten Institutionen. Er ist deshalb zum Beispiel auch für die Pervertierung des deutschen Bundesstaates, die Vorenthaltung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene und die Erschwerung ihrer Anwendbarkeit auf Landes- und Gemeindeebene mitverantwortlich.« Sind Generalisierungen dieser Art nicht reichlich überzogen?

von Arnim: Natürlich sind nicht alle Politiker über einen Kamm zu scheren. Aber eine typisierende Betrachtung ist erforderlich, um die Generallinie zu erkennen. Gerade bei der Parteienfinanzierung hat die parteiübergreifende Allianz eine lange Geschichte – mit durchaus verfassungswidriger Tendenz. So wurde schon in den 50er Jahren eine Steuerbegünstigung für Spenden eingeführt. Die begünstigte nicht nur die großen Parteien – weshalb sie später ja auch aufgehoben wurde – sondern darüber hinaus ausschließlich die Parteien innerhalb des Parlaments. Diejenigen, die an der 5-Prozent-Klausel scheiterten, bekamen überhaupt keine Steuerbegünstigung. Auch das hat das Verfassungsgericht aufgehoben.

Dann wurde 1959 die Staatsfinanzierung eingeführt – auch sie begrenzt auf die Parlamentsparteien. Die vielen anderen Parteien, die vor der Parlamentstüre standen, sollten nichts bekommen. Auch das hob das Verfassungsgericht später auf.

Um ein weiteres Beispiel aus dem Parteienrecht zu nehmen: In einer ganzen Reihe von Bundesländern durften lange Zeit nur Parteien Kandidaten bei Kommunalwahlen aufstellen. Wählergemeinschaften auf kommunaler Ebene, die in vielen Ländern eine große Rolle spielen – in Baden-Württemberg erhalten sie bei Kommunalwahlen etwa ein Fünftel der Stimmen – wurden auf kaltem Wege ausgeschaltet, indem die Kommunal-

wahlgesetze verfügten, Kandidaten könnten nur durch Parteien aufgestellt werden. Auch hier musste das Bundesverfassungsgericht eingreifen. Die Reihe derartiger Beispiele ließe sich fast nach Belieben fortführen. Und sie zeigt: In Fragen von Macht, Wahlgesetzen, Geld gestaltet die politische Klasse die Dinge so, wie es ihr nützt. Missliebige Konkurrenten schaltet sie so weit als möglich aus.

NG/FH: Um Entwicklungen wie dem Parteispendenskandal der CDU in Zukunft vorzubeugen, plädieren Sie für mehr Elemente direkter Demokratie, insbesondere Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene – nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung der repräsentativen Demokratie. Dabei berufen Sie sich auf Abraham Lincolns Diktum, Demokratie sei »Regierung des Volkes, für das Volk und durch das Volk«. Sie trauen diesem »Volk« ein bemerkenswertes Maß an politischer Energie und sachlicher Kompetenz zu.

von Arnim: Der Bürger ist bei uns stark unterfordert. In politischen Fragen hat er noch viel zu wenig zu sagen. Stattdessen kommt es zu unzureichenden Ersatzverfahren. Nehmen Sie etwa demoskopische Erhebungen. Hier werden auf die Schnelle viele Fragen abgefragt und dann als Bürgermeinung veröffentlicht. Genau das sind sie aber nicht. Bei ihnen geht es nur um Stimmungen und Affektive.

Bei Volksbegehren und Volksentscheiden wird hingegen über eine spezifische Sachfrage entschieden; und das nicht innerhalb von Minuten, sondern in einem äußerst langen Verfahren, das sich in der Regel über ein- bis anderthalb Jahre hinzieht. Während dieser Zeit wird die entsprechende Frage öffentlich intensiv diskutiert und auf Herz und Nieren geprüft. So entsteht ein viel sachlicherer öffentlicher Diskussionsprozess, die Zeitungen haben ein größeres Interesse daran, die Menschen über die entsprechenden Sachfragen zu informieren, Pro und Contra darzustellen. So gäbe es einen dynamischen Aufschaukelungsprozess, der für mehr Sachlichkeit spräche.



»... Sie drückt immer noch!«

NG/FH: Demnach wäre derzeit auch der öffentliche Informationsstand und die darauf basierende Diskussion ein Spielball der Parteien?

von Arnim: Bei den jetztigen Wahlen wissen wir doch gar nicht mehr, wofür die einzelnen Parteien eigentlich stehen. Klare Stellungnahmen werden ja regelrecht vermieden. Demgegenüber führen Volksentscheide tendenziell zu erheblich größerer Rationalität als das Wahlverfahren – das im übrigen ja keineswegs abgeschafft werden soll. Die Frage ist nur: Soll das Wahlverfahren das alleinige Äußerungsinstrument der Bürger sein? Meine Antwort lautet: Nein. Direktdemokratische Elemente sollten durchaus ergänzend hinzutreten. Das gilt besonders bei Strukturreformen, denn die kann das Parlament aufgrund der Eigeninteressen der politischen Klasse allein gar nicht bewältigen.

Zur Zeit etwa spricht man viel von zeitlichen Begrenzungen der Amtszeiten. Genau

das werden die Parlamente selbst aber kaum beschließen können. Aufschlussreich ist demgegenüber aber ein Blick in die USA: Dort wurden in den letzten 15 Jahren zeitliche Begrenzungen von Ämtern, sogenannte *term-limits*, eingeführt. Bezeichnenderweise geschah dies gerade in den Staaten, in denen solche Gesetze mit Volksbegehren und Volksentscheid durchgesetzt werden können. Die Parlamentarier hierzulande selbst wollten das natürlich nicht. Wer begrenzt sich schon gerne selbst?

NG/FH: Dennoch: Woher nehmen Sie die Sicherheit, dass die Bürger ihre persönlichen Belange in mächtigen Interessensverbänden nicht ebenso ungeniert durchdrücken werden? Sind Bürger die besseren Menschen?

von Arnim: Mitnichten. Wir haben alle zwei Seelen in unserer Brust. Hier die engen Eigeninteressen – die des klassischen *Bourgeois* – und da die große Sicht auf das Ganze, also die des *Citoyens*. Die beiden ringen mit-

einander. Und wenn die Eigeninteressen stark werden, dann siegt meist der *Bourgeois*. Wenn sie aber nicht so stark sind, kann der Mensch es sich leisten, dem Ideal des *Citoyens* den Vorzug zu geben. Bei den Millionen Bürgern steht im Unterschied zu den Politikern nicht so viel auf dem Spiel. Existentielle Entscheidungen fallen bei ihnen anderswo, etwa am Arbeitsplatz. So kann der Bürger es sich viel eher leisten, gemeinwohlorientiert zu handeln. Für ihn geht es einfach nicht um so viel. Er kann deshalb viel leichter an das Ganze denken, er kann als *Citoyen* handeln, er ist eben nicht reduziert auf die Rolle des *Bourgeois*. Und genau das können Berufspolitiker paradoxerweise nicht. Nur aus diesem Grund fällt der Kampf zwischen Gemeinsinnigkeit und engem Eigeninteresse beim Bürger oft ganz anders aus als beim Berufspolitiker. Aber nicht, weil er der bessere Mensch wäre.

NG/FH: Trotzdem bleiben Zweifel. »Politik«, schreiben Sie, »lebt davon, dass Verantwortung zurechenbar bleibt«. Aber wie wollen Sie bei 61 Millionen wahlberechtigten Bürgern noch von persönlicher Verantwortung sprechen? Die ginge in einer Massengesellschaft doch völlig unter – und zwar noch viel mehr als in den von Ihnen kritisierten institutionalisierten Entscheidungskanälen.

von Arnim: Wenn man in eigener Sache entscheidet, dann stellt sich die Verantwortung viel stärker, als da, wo jemand anders für einen entscheidet. Wenn ich meine Fragen selbst entscheide, dann trage ich natürlich auch die Folgen und die Verantwortung. Also stellt sich die Verantwortungsfrage viel stärker als im repräsentativen System; denn dort entscheiden andere für das Volk. Und gerade weil er nur einer von vielen Millionen ist und er von den jeweiligen Entscheidungen oft nur indirekt und teilweise betroffen ist, kann der Bürger es sich leisten, gemeinwohlorientiert zu entscheiden; denn auch Entscheidungen gegen seine Eigeninteressen sind nicht wirklich existentiell. Es gibt in den Sozialwissenschaften den Begriff der so

genannten *low-cost-decisions*. Demnach entscheidet der Bürger bei Fragen, die ihn ohnehin nicht viel kosten, erheblich objektiver, gemeinwohl- und gewissensorientierter. Für den Bürger sind fast alle politischen Entscheidungen *low-cost-decisions*.

NG/FH: Kommen wir zu den Konsequenzen der Spendenaffäre. Mit Angela Merkel und Friedrich Merz hat die CDU zwei neue, jüngere Politiker an ihre Spitze gewählt. Doch erweckt der Enthusiasmus, mit dem der personelle Wechsel zu Teilen gefeiert wurde, bisweilen den Eindruck, die Partei betreibe den altgewohnten Personenkult. Setzt die CDU einmal mehr auf Lichtgestalten, die das Heil bringen sollen? Oder geht mit der personellen auch eine inhaltliche Erneuerung einher?

von Arnim: Zunächst einmal ist ja beachtlich, in wie kurzer Zeit die CDU einen Generationswechsel geschafft hat, der im Grunde ja schon nach der Wahlniederlage im Herbst 1998 fällig war. Belastet waren sowohl diejenigen, die an der Parteispendenkrise direkt mitgewirkt haben, als auch die, die Kohl sehr lange gedient haben. Ohne die Parteispendenkrise wäre dieser Generationswechsel nicht gelungen; insofern war sie heilsam. Die CDU hat aus der Not eine Tugend gemacht – personell. Das reicht aber nicht, und insofern ist es bedauerlich, dass nach dem personellen Aufbruch der sächliche offenbar stecken bleibt. So müssten der Parteienstaat und seine Auswüchse viel intensiver diskutiert werden. Das also, was Richard von Weizsäcker schon vor Jahren zugespitzt als die »Machtvergessenheit« und gleichzeitige »Machtversessenheit« der Parteien bezeichnet hat.

NG/FH: Wie sähe diese Diskussion denn aus?

von Arnim: Indem sie die großen Herausforderungen nennt, denen das Gemeinwesen sich gegenüber sieht – und die strukturelle Schwäche der Politiker, ihnen zu begegnen; indem sie etwa die Ämterpatronage im gesamten Öffentlichen Dienst zur

Sprache bringt. Derartige Missstände müsste sie entschlossen aufgreifen und zu ihrer Bewältigung beitragen. Dies wäre ganz im Sinne der Lincolnschen Formel. »Demokratie für das Volk«: Denn das hieße ja gerade, die anstehenden Aufgaben anzugehen. Das tun die Parteien aber nur sehr eingeschränkt – also Machtvergessenheit. »Demokratie durch das Volk« hieße, dem Bürgerwillen stärkeren Einfluss zu geben. Aber auch das tun die Parteien wenig, denn je mehr Macht sie dem Bürger geben, desto mehr Macht verlieren sie selbst – also Machtversessenheit. Die entsprechende Diskussion tritt jetzt leider wieder zurück, nachdem mit der personellen Erneuerung der CDU das Thema erst einmal aus den Schlagzeilen raus und die Partei selbst dem gewaltigen öffentlichen Druck entkommen ist. Die Partei will jetzt ihr Finanzstatut ändern. Das ist immerhin beachtlich. Aber es reicht noch lange nicht.

NG/FH: Woran sollte sich die Regelung der Parteispenden in Zukunft orientieren? Sollte noch stärker als bisher nach der Rechtsform des Spenders – also natürlicher oder juristischer Person – unterschieden werden? Oder nach der Höhe der Spenden?

von Arnim: Meines Erachtens besteht kein Grund, juristischen Personen, also Großunternehmen, die juristisch selbstständig sind, Spenden an Parteien zu erlauben. Wählen können ja auch nur natürliche Personen. Warum sollen Körperschaften noch einmal zusätzlichen Einfluss über die Möglichkeit des Spendens haben? Damit wäre auch das Problem erledigt, dass juristische Personen sich der Publikationsgrenze entziehen können. Denn Spenden über 20.000 DM müssen ja mit Namen des Spenders publiziert werden. Das umgehen Konzerne häufig dadurch, dass sie Großspenden auf ihre juristisch selbständigen Konzerntöchter aufsplitten, so dass keine publikationspflichtigen Spenden über 20.000 DM anfallen. Sie bleiben dann also alle unter der Decke, obwohl die Gesamtspende, die wirtschaftlich zusammengehört, weit über 20.000 DM

beträgt. Das gilt als legal. Beseitigen lässt es sich nur dann, wenn man die Spendenmöglichkeit juristischer Personen überhaupt beseitigt.

NG/FH: Und auf diese Weise den unschönen Verdacht unzulässiger Einflussnahmen beseitigt.

von Arnim: Richtig. Wenn beispielsweise das Ehepaar Ehlerding aus Hamburg den Zuschlag für den Kauf von 35.000 Eisenbahnwohnungen bekommt, obwohl von einem Mitbieter ein höheres Angebot vorlag, und dabei zur gleichen Zeit eine Millionenpende geleistet wird – die höchste Spende, die die CDU jemals bekommen hat – dann ergibt sich selbst dann, wenn man das nicht exakt nachweisen kann, der böse Verdacht, dass zwischen dem vielen Geld und der Zuschlagerteilung ein Zusammenhang besteht. Insofern stehen Großspenden, wie der große, vor kurzem verstorbene Politikwissenschaftler Theodor Eschenburg gesagt hat, immer im Dunstkreis der Korruption. Und das lässt sich nur dadurch in den Griff kriegen, dass man Großspenden etwa von über 20.000 DM auch bei natürlichen Personen verbietet. Der Ausfall, der daraus resultieren würde, ist gar nicht so groß, wie in der Öffentlichkeit oft behauptet wird. Denn die Parteien finanzieren sich größtenteils aus Mitgliedsbeiträgen; und Spenden unter 20.000 DM von natürlichen Personen machen auch den größten Teil der Spenden aus. Außerdem kriegen die Parteien ja auch noch öffentliche Mittel, so dass durch ein solches Spendenverbot nur ein relativ kleiner Teil der Einnahmen ausfiele. Auch in Frankreich und den USA sind Großspenden verboten, um nur zwei ausländische Beispiele zu nennen.

NG/FH: Gleichzeitig sind Parteispenden aber auch ein legitimes Mittel politischer Einflussnahme. Durch sie können die Geber die Parteien ja auch an die Ansichten und Vorstellungen der »Basis« zurückbinden.

von Arnim: Mitgliedsbeiträge und auch Kleinspenden sind in der Tat legitime Kontrollinstrumente. Parteien sollten weiterhin

auf kleinere und mittlere Spenden ihrer Mitglieder und Sympathisanten angewiesen bleiben, man sollte sie auf keinen Fall verbieten. Genau deshalb werden sie ja auch gefördert, und zwar doppelt, indem die Spender den Betrag zu 50 Prozent von der Steuer abziehen können. Zusätzlich bekommen die Parteien auch noch einen Zuschlag von 50 Prozent, pro Spenden- oder Beitragsmark. Die Idee dahinter ist ja gerade die, die Parteien auch finanziell in die Arme ihrer Mitglieder oder Sympathisanten zu drängen. Diese Idee ist im Prinzip richtig. Ob die Größenordnungen ganz stimmen, ist eine andere Frage.

NG/FH: Herr Professor von Arnim, wir danken Ihnen für das Gespräch.

WOLFGANG SCHRÖDER

Sozialdemokratische

Suchbewegungen:

»Dritte Wege«, Zivilgesellschaften

Die einst feurig diskutierende Sozialdemokratie ist auf dem Feld der Debatte zurückhaltend geworden. Im Gegensatz zu einigen europäischen Schwesterparteien attestierte sich die SPD, über längere Zeit hinweg keinen grundlegenden programmatischen Nachholbedarf zu haben. Denn mit Godesberg (1959) war der Weg zu einer freiheitlichen und solidarischen Gesellschaftskonzeption geöffnet und mit dem Berliner Programm (1989) erhielt die »reflexive Moderne«, insbesondere die ökologische Dimension, eine programmatische »Heimat« in der deutschen Sozialdemokratie. Die Macht in der Hand belächelt man programmatische Debatten, weil es sich dabei ja nur um eine Spielwiese für die zu kurz gekommenen Intellektuellen handle, die sich noch für Parteien interessieren und sich mit der puren Alltagspraxis der Politik nicht zufrieden geben wollen. Manche sehen auch die Gefahr, dass die als gut erachtete Programmatik verschlechtert werden könne. Oder dass eine neoliberale Politik