

Parteiendemokratie – Anspruch und Wirklichkeit

Das klingt so, als sollte ein wenig geschimpft werden, mindestens etwas gejammt. Ich möchte das nicht tun. Natürlich genügt die Wirklichkeit dem Anspruch nicht. Wo täte sie das schon. Solange wenigstens guter Wille da ist, ist schon viel gewonnen. Sicher, guter Wille allein reicht nicht. Die Demokratie ist immer Baustelle. Ganz aus dem Schneider ist man nie. Zu oft gibt es die Versuchung, sich zu bedienen, Ziele auf verbotenen Wegen zu erreichen, Vorteile sich zu erschleichen. Wir haben in den letzten Jahren, vielleicht in den letzten Tagen so einiges an Beispielen gehabt. Undeutliche Spenden, undeutliche Flüge, ungute Flyer, immer mal wieder Korruption oder Untreue, hier und da einen Bonus. Die Frage nach Anspruch und Wirklichkeit – daraus spricht Unruhe, Unbehagen.

Der Anspruch ist klar: Die Parteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Sie ersetzen sie nicht. So sagt es Art. 21 des Grundgesetzes. Nun gibt es noch die Medien. Die sind po-

litische Macht. Aber da wirkt ein Verbrauchsjournalismus – so möchte ich das nennen. Da werden erst Stars gemacht, und dann werden sie fallen gelassen, zerstört, verbraucht eben. Irgendwann kommen die Lehrer dran und die Schulen, dann werden die Ärzte runtergeschrieben, dann die Wirtschaft. Gern die Universitäten. Und immer wieder die politischen Parteien. Die Themen werden verbraucht und die Menschen.

Wenn für heute der Auftrag lautet, über Anspruch und Wirklichkeit der politischen Parteien zu sprechen, ist das doch Ausdruck eines weit verbreiteten Bedürfnisses. Es ist der Eindruck, dass Bindungen der Politik fehlen. Die Gesetze scheinen nicht genug, Wahlen nicht wirksam. Es ist das Wissen, das alle in sich tragen, jeder auch in seinem Beruf, dass man etwas tut oder lässt, weil es gut ist oder schlecht. Maßstäbe richtigen Handelns gibt es in jedem selbst, innere Gesetze, die mit den Mitteln des Rechtszwanges nicht durchsetzbar sind, ohne die aber kein Gemeinwesen, kein Betrieb, kein Sportverein bestehen kann. Der Eindruck ist

verbreitet, dass im politischen Betrieb diese Bindungen verloren sind.

Das zielt zunächst auf eine politische Ethik als Tugendethik. Die soll man nicht gering schätzen. Welche Tugenden soll ein Politiker haben. Die kleine politische Ethik (Bernhard Sutor, 1997), die die Bundeszentrale für politische Bildung jüngst herausgegeben hat, belehrt uns dazu, dass insofern die klassischen vier Kardinaltugenden gelten, die man auch im schönen Trier am Petrusbrunnen als Symbolfiguren auf dem Hauptmarkt bewundern kann, wenn man nicht gerade Butter oder Eier kauft oder ein neues Sakko: Klugheit, Gerechtigkeit, Tapferkeit und Mäßigung, das sind die Kardinaltugenden. Das ist sicher sehr allgemein, aber es bleibt doch richtig. Politisches Machtkalkül ist der Klugheit anheim gestellt. Und die sagt allemal, dass in einer Mediendemokratie das meiste doch meist herauskommt; entsprechend soll man sich verhalten. Die Mäßigung im übrigen trägt unseren heutigen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Den kennen Sie als Juristen alle, weil er unser gesamtes Recht durchwaltet. Nicht zu viel, auch

nicht zu viel Macht. Aristoteles schon hat gesagt, das Gute ist ein Mittleres zwischen zu viel und zu wenig. Persönliche Appelle helfen allerdings selten.

Welche Lösungen kommen in Betracht. Politische Kontrolle ist vor allem eine Frage politischer Institutionen, von Verfahren und Strukturen.

Begrenzung von Amtszeiten.

Was wir in der Politik vom Amt des Bundespräsidenten kennen, höchstens zwei mal fünf Jahre, soll man dies auf andere Ämter übertragen, auf das des Bundeskanzlers, von Ministern, Oberbürgermeistern, Parteiführern? Das ist von machtvoller Seite vorgeschlagen worden. Solche term limits sind in den Vereinigten Staaten von Amerika zur Zeit ein großes Thema. In vielen amerikanischen Bundesstaaten bestehen solche term limits - wie beim amerikanischen Präsidenten - bei den Gouverneuren, aber auch für Abgeordnete in den Parlamenten. Und so wird gefordert, die Mög-

lichkeit der Wiederwahl für den Bundeskanzler zu begrenzen, für Abgeordnete und besonders auch für Parteiführer.

Kräftige Politiker prägen aber unabhängig vom konkreten Amt. Gute Amtsinhaber sollte man nicht aus Gründen der Verfahrenstechnik verlieren. Das Rotationsprinzip, und auf nichts anderes zielen diese Vorschläge, das Rotationsprinzip haben die Grünen in unserem Lande gerade praktiziert, und sie haben es gerade abgeschafft. Es hat sich nicht bewährt.

Soll doch der Wähler entscheiden in regelmäßigen Abständen, wer wie lange im Amt bleibt. Tatsächlich zeigt die Erfahrung, dass ein mit Macht ausgestattetes Amt, je länger es von einem ausgeübt wird, den Amtsinhaber auch zu Missbrauch verführt. Es verändert ihn, und es entfremdet ihn auch von denen, die ihm das Amt anvertraut haben. Man kann die Amtszeiten begrenzen, das sorgt immer wieder für frisches Blut und neue Ideen in den Staatsämtern. Aber die doch auch immer notwendige Kontinuität wird sich dann andere Wege suchen. Wer aus den Staatsämtern ausscheiden muss, wird sich in den Parteien Einfluss sichern und über sie, in-

direkt, agieren. Das diene der Begründung von Einfluss und Macht außerhalb von Ämtern. Das würde das Amt entwerten. Das diene nur der Verschleierung.

Oder mehr direkte Demokratie.

Wir haben sie in großem Umfang in den Kommunen, den Kreisen und Gemeinden, und auf der Ebene der Länder. Volksbegehren und Volksentscheide gibt es als Möglichkeit in großer Vielfalt. Nicht freilich für die Bundespolitik, hier nur in kleinen Ansätzen. Auf Bundesebene gibt es sie von Rechts wegen kaum. Dort wo es sie gibt, in den Ländern und Kommunen, werden sie kaum genutzt.

Ernsthafte Fragen ernsthaft entscheiden, das braucht Kenntnisse; sich die zu verschaffen braucht Zeit - neben vielem anderen. Hat die jeder Bürger? Mittelbare Demokratie über die Parlamente ist ein Phänomen der Arbeitsteilung, auch ein erfolgreiches Prinzip der Ökonomie. Informationen für die Entscheidungen zu vermitteln wäre Sache der Medien - deren Macht würde wachsen, gegen

die politischen Parteien. Die Erfahrungen zeigen auch, wer über die Frage entscheidet, entscheidet über die Antwort. Macht und Einfluss des Volkes selbst würden nicht wirklich wachsen. Aber es wäre immerhin ein zusätzliches Kontrollinstrument geschaffen, eine zusätzliche Möglichkeit.

In der Weimarer Republik gab es auf Reichsebene Volksabstimmungen. Ganze sieben Mal wurden sie genutzt, mehr als eine Reservefunktion haben sie nie erlangt. Die Zeit für Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene ist dann gekommen, wenn sie dort, wo es sie schon gibt, auch tatsächlich hinreichend genutzt werden. Immerhin: Durch Volksbegehren ist in Niedersachsen vor einigen Jahren ein Gottesbezug in die Präambel der Landesverfassung gelangt. In Bayern ist durch Volksentscheid der Senat abgeschafft worden.

Oder direkte Wahl der herausgehobenen Amtsträger. Besonders für den Bundespräsidenten und für die Ministerpräsidenten ist das jüngst wieder vorgeschlagen worden. Mit der direkten Wahl des Staatsoberhauptes hat die Weimarer Republik keine guten Erfah-

rungen gemacht. Da stand der unmittelbar vom Volk gewählte Reichspräsident dem Parlament gegenüber, das nur über Parteilisten, über Verhältniswahl gewählt war, also eher noch indirekt. Das schwächte das Parlament und das schwächte letztlich auch die Regierung. Israel hat die unmittelbare Wahl des Regierungschefs jüngst eingeführt und keine guten Erfahrungen gemacht. Für die Ministerpräsidenten der Länder würde nichts anderes gelten. Sie hätten nicht mehr notwendig die Mehrheit im Landtag. Die Regierungsarbeit würde viel unsicherer mit oft wechselnden Mehrheiten. Das schwächt die Regierung und stärkt nicht das Parlament, es stärkt die politischen Parteien, die immer neue Mehrheiten zustande bringen müssen. Für klare Politik sorgt das nicht.

Bleibt das Geld.

Es ist auffällig, dass die großen Skandale sich in Deutschland letztthin meist um Geld entzünden. Es gibt nationaler Skandal, es gibt nationale Rücktrittskulturen. In England müssen Politiker wegen Sexgeschichten zurücktreten. In den USA wegen einer Flunkerei, wegen kleiner Unwahrheiten im Parlament oder in Zei-

tungsinterviews. In Italien, wenn man jemanden von der Mafia kennt. In Deutschland muss man als Politiker zurücktreten, wenn was beim Geld nicht genau stimmt. Kann man ja nachvollziehen. Aber beim Geld für die Politik ist Deutschland kleinbürgerlich, krämerseelenhaft. Niemand gibt gern Geld für die politische Infrastruktur. Schon die Straßen sollen möglichst wenig kosten. Aber gut sollen sie sein. Gut soll auch die Politik sein. Das kostet Geld. Niemand macht sich gern unbeliebt, aber sei es doch gesagt: Politische Arbeit muss angemessener finanziert sein. Das fängt schon bei den Bezügen der Abgeordneten an. Mittelständische Unternehmer lassen sich in den Bundestag wählen, erfolgreiche Rechtsanwälte, Ärzte, Handwerker; man muss ihnen dankbar sein. Es sind viel zu wenige. Sie verzichten auf einen erheblichen Teil ihres möglichen Einkommens. Das lässt sich nie ganz kompensieren, darf es auch nicht. Der Bundestagsabgeordnete verdient aber weniger als der Ministerialdirigent als höherer Beamter im Ministerium, das der Abgeordnete kontrollieren, mit dem er um Gesetzesformulierungen und Beschlüsse verhandeln muss. Ein Anreiz

ist die Bezahlung nicht. Das schlägt durch auf die soziale Schichtung, aus denen sich die, die Politik im Bundestag machen, rekrutieren. Und das soll doch ein Spiegelbild sein.

Schon die Reisekosten, immer wieder die Reisekosten: Der Landesminister, der Ministerpräsident soll bei jeder Vereinsveranstaltung, Betriebsfeier, Verbandsversammlung auftreten, in Berlin sein, bei Ministerkonferenzen und natürlich auch bei Parteiveranstaltungen, und er muss auch einmal nach Hause. Das Grundgesetz schützt Ehe und Familie ausdrücklich. Die größeren Firmen haben alle ihre Firmenjets. Der bundesweit tätige Bauunternehmer oder Architekt fliegt seine Baustellen mit dem Privatflugzeug ab. Die Länder haben keine Flugbereitschaft. Natürlich darf kein Unterschleif vorkommen, und es muss korrekt abgerechnet werden. Auf die Bedürfnisse des politischen Amtes abgestimmt ist das Reiserecht des Bundes und das der Länder freilich kaum.

Wohin aber soll man sich wenden. Ich scheue mich nicht, auch über Ethik und Ethos zu sprechen. Wo gibt es Auskunft über die Ethik des Politischen. Die großen Firmen haben die Bedeutung

längst erkannt, da gibt es Seminare für leitende Mitarbeiter über Wirtschaftsethik, in erheblichem Umfang. Die Auskunft über politische Ethik versteckt sich meist in den Endkapiteln dicker Ethiklehrbücher, die kann niemand lesen.

Früher hat man auf die Philosophie geschaut, auf die Theologie. Die Fürsten, die herausragenden Politiker wurden für ihre Aufgabe erzogen, besonders darauf vorbereitet. Berühmt sind die Kronprinzenvorträge, die Carl Gottlieb Svarez dem späteren preußischen König Friedrich Wilhelm III. hielt. Aristoteles hat den Prinzen Alexander von Mazedonien erzogen, Alexander den Großen. Thomas von Aquin schreibt für den König von Zypern: Über die Herrschaft der Fürsten; einer der berühmtesten der Fürstenspiegel. Dort steht, in der Sprache der Zeit, schon alles, was an Grundsätzlichem zu sagen ist.

Diese Tradition ist abgerissen, die über Jahrhunderte geblüht hat, die Tradition der Fürstenspiegel vom Mittelalter bis in die Neuzeit hinein.

Die Demokratie hat mit den Fürsten auch die Fürstenspiegel abgeschafft. Demokratie heißt Herrschaft des Volkes. Wenn niemand Besonderes herrscht, bedarf es auch keiner besonderen Erziehung der Herrschenden. Für die Demokratie heißt das: Die Ethik des Politikers ist keine andere als die Ethik eines jeden. Politiker sind auch keinen Deut schlechter als alle anderen. Es ist gefragt worden: Warum haben Politiker einen so schlechten Ruf? Und die Antwort ist: Weil sie uns so ähnlich sind (Fernando Savater, 1993, S. 130). Zukünftige Politiker müssen nicht besonders, alle müssen besonders gut erzogen werden. Das verlangt die Demokratie. Die schulische Erziehung muss breiter und sie muss tiefer gestaltet werden als sie es zur Zeit ist. Das weiß man nicht erst seit Pisa. Schüler und Studenten müssen gefördert, und das heißt auch, sie müssen gefordert werden. Fangen wir bei uns selbst an, bei den Schulen und bei den Universitäten.

Die Parteiendemokratie wird beklagt. Da gibt es gewiss oft zu viel der Einflussnahme. Schulleiterpositionen dürfen nicht nach Parteibuch besetzt werden. Politische Parteien aber sind wichtige Tei-

le des guten und im wesentlichen doch gut funktionierenden Systems. Es zeigt sich doch immer jetzt wieder, dass die Parteien sich gegenseitig auch erfolgreich kontrollieren. Das Grundgesetz stützt sie: Die Parteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Über ihre Finanzierung müssen sie öffentlich Rechenschaft ablegen. Das Bundesverfassungsgericht hat ihnen fast die Stellung von Verfassungsorganen zuerkannt. Und das manchmal, ganz selten zum Instrument des Parteienverbots gegriffen wird – jetzt gerade wieder, Thema dieses Vortrages heute und die Verhandlung heute beim Bundesverfassungsgericht sind wirklich rein zufällig – das manchmal zum Instrument des Parteienverbots gegriffen wird, ist in der Seltenheit des Vorganges doch auch ein ermutigendes Zeichen.

Die Kritik an den Parteien wählt aber scharfe Worte. „Der Staat als Beute“, klagt der Kollege Hans Herbert von Arnim, der Staat als Beute der politischen Parteien. Das ist die Faustformel, durchaus schlagkräftig. Die Rückbildung des Parteienstaates wird ge-

fordert worden. Das haben die Grünen in ihren jungen Jahren schon ausdrücklich versucht, als außerparlamentarische Opposition und als Bürgerinitiative von Basisgruppen. Jenseits der Parteien. Als Basisdemokratie. Sie sind darüber eine Partei par excellence geworden. Unser Mehrparteienmodell ist außergewöhnlich erfolgreich in der Praxis. Wenn schon die Politik selbst ihm nichts anhaben kann, werden auch einige abstrakte Rechtsregeln nichts ändern. Vom Recht darf man viel, aber man darf vom Recht nicht zu viel erwarten. Die perfektsten Regelungen können nicht verhindern, dass Menschen sich verführen lassen. Die neuen Strafvorschriften – ein wenig werden sie helfen. Aber gerade vom Strafrecht darf man nicht zuviel erwarten. Das ganze System muss stimmig sein.

Also wieder die Finanzen. Wenn für so vieles die Marktwirtschaft zum Vorbild genommen wird, dann muss auch das Medium der Marktwirtschaft akzeptiert werden, das Geld. Die CDU – laut Rechenschaftsbericht vom 15. Januar 2002 – hatte im Jahr 2000 Einnahmen von 255 973 058 DM, die CSU von 54 811 908 DM,

die SPD hat 292 007 961 DM eingenommen, die FDP 44 859 942 DM, die Grünen endlich 45 900 636 DM, die PDS hatte Einnahmen von 39 337 229 DM jeweils laut ihren offiziellen Rechenschaftsberichten, insgesamt 732 890 734 DM, also 374 721 082 Euro. Ist das ungehörig viel? 375 Mio. Euro für alle wichtigen Parteien? Der Staat jedenfalls darf derzeit für die Finanzierungshilfen an alle politischen Parteien als absolute Obergrenze nicht mehr als 133 Mio. Euro pro Jahr aufwenden. 133 Mio. Euro – das ist weniger als der Jahresetat des Fußballclubs Bayern München; ziemlich genau 76, 88 % des Jahresetats eines einzigen Fußballclubs für alle wichtigen politischen Parteien in Deutschland. Und zusammen haben alle diese wichtigen Parteien in Deutschland insgesamt gerade doppelt so viel wie allein Bayern München.

Ein Problem liegt an anderer Stelle. Dem gesamten Parteienfinanzierungssystem liegt der Gedanke zugrunde, dass die Politik auf das Gemeinwohl bezogen sein soll, dass nicht der mit dem meisten Geld sich durchsetzen soll, sondern der mit den besten Ideen.

Deshalb sollen alle sehen können, woher das Geld kommt, das doch auch nötig ist. Bei der Buchführung liegt manches im Argen. Bei den Rechenschaftsberichten soll es so gehen wie beim Bürger mit seinem Bankauszug. Der jährliche Bericht beginnt mit dem Geldendbestand des Vorjahres, der als Anfangsbestand des Berichtsjahres übernommen wird. Dann werden die Einzeleinnahmen hinzugefügt und die Einzelausgaben abgezogen. So ergibt sich am Ende des Jahres ein neuer Geldbestand, der mit dem Geldbestand nach dem Rechenschaftsbericht übereinstimmen muss. So stimmt das bei unseren Bankauszügen. Bei den Rechenschaftsberichten der politischen Parteien stimmt das aber nicht. Der Geldbestand, der in den Rechenschaftsberichten als Jahresendbestand angegeben ist, weicht von der Kontrollrechnung ab, wenn man alle Einzeleinnahmen und Einzelausgaben gegenrechnet, so wird berichtet. Bei allen großen Parteien, seit 1994, in jedem Jahr. Bei der FDP waren, so heißt es, 1994 19 732 152 DM zu viel angegeben gegenüber der genauen Kontrollrechnung aller einzelnen Einnahmen und Ausgaben, bei der CDU 1996 7 202 017 DM zu wenig, bei

der SPD ergibt sich für 1995 ein Minus von 46 035 289 DM. Es scheint hinten nicht zu stimmen und vorne nicht. Warten wir ab, wie es mit den neuen Zahlen geht. Niemand lässt sich gern in die Karten gucken. Dabei ist Deutschland im internationalen Vergleich noch in einer einzigartigen Lage. In keinem anderen Land legen die politischen Parteien jedes Jahr öffentlich Rechenschaft über Einnahmen, Ausgaben und Vermögen und dies für alle ihr Untergliederungen.

Die Kritik an den politischen Parteien rankt sich immer wieder um diese kleinräumigen Felder: das Geld, das Festhalten an Ämtern, der Bestand einer geschlossenen politischen Kaste, um menschlich – allzu Menschliches. Probleme also, die man nicht lösen kann. Das sind Probleme, mit denen man leben muss. Gegen die man immer angehen muss. Beharrlich, damit sie nicht zu groß werden. Die man in Institutionen, in Regeln einfangen, einbinden und minimalisieren muss.

Ich möchte ein anderes Feld betreten. Mir scheint, die Parteien in Deutschland sind zu national, zu kleinräumig. Die Parteien über-

all in Europa. Die Parteien müssen europäischer werden. Sie müssen sich nicht nur in ihrer Politik, sie müssen sich im Personalbestand europäisieren, öffnen. Als Willi Brandt vor vielen Jahren eine Griechin zur Parteisprecherin machen wollte – Aufstand. Und seither kein weiterer Versuch. Das Grundgesetz denkt europäisch. Die Wirtschaft denkt europäisch. Das Recht ist europäisch. Die Kultur ist europäisch. Und die Parteien sind national. Zur europäischen Öffentlichkeit aber gehören europäisch denkende, europäisch handelnde und eben europäisch strukturierte politische Parteien.

Nun ist im ganzen nicht gut gejammert. Aber jammern hilft nicht. Anpacken hilft. Es ist schon oft gesagt worden, jedes Volk hat die Regierung, die es verdient. Auch wenn es deutlich Ausnahmen gibt. Noch einmal: Die Politiker sind nicht schlechter als wir selbst. Die Politiker, die jeder von uns in seinem eigenen Bekann-tenkreis persönlich kennt: sind die denn in unserem eigenen Urteil etwa schlechtere Menschen als der Bäckermeister oder der Profes-

sor nebenan, als der Zahnarzt oder der Bankdirektor - doch wohl kaum.

An jeder Klage über die Politiker ist ein Korn Wahrheit. An jeder Klage über die Strukturen der Politik stimmt etwas. Wenn aber immer nur die anderen die Fehler machen, wenn immer nur die Gesellschaft oder die Politik schuld ist, wenn wir das glauben - wo bleibt dann die eigene Freiheit, die eigene Verantwortung. Der Reichsfreiherr vom Stein hat seine preußischen Reformen Anfang des 19. Jahrhunderts in seiner berühmten Nassauer Denkschrift damit begründet, die Erneuerung des Landes durch die Beteiligung aller Bürger an der Mitgestaltung des Staatslebens zu erreichen. Wenn wir weiterhin die Politik als Schaubühne, als Spektakel behandeln, das Infotainment als Nachrichten hinnehmen, wird nichts gebessert. Der häufigste Klageruf seit Jahren lautet, übrigens von Seiten der Politiker selbst, dass das Vertrauen der Bürger in Parteien und Politik erschüttert sei. Na und? Die Demokratie lebt von Vertrauen, ja auch. Viel mehr noch aber lebt sie vom Misstrauen. Vom gesunden, ruhigen Misstrauen.

Bei allem müssen wir nüchtern bleiben und von Staat und Politik nicht zu viel erwarten, vor allem nicht zu viel gutes Benehmen. In Hölderlin's Hyperion liest man: „Beim Himmel! Der weiß nicht, was er sündigt, der den Staat zur Sittenschule machen will. Immerhin hat das den Staat zur Hölle gemacht, dass ihn der Mensch zu seinem Himmel machen wollte“.