

## Parteiendefizite in der Parteiendemokratie<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Macht und Einfluß der politischen Parteien sind in der *Bundesrepublik Deutschland* besonders weitgehend und umfassend. Das hat verschiedene Gründe, tatsächliche und rechtliche. In der Stunde Null nach dem Zusammenbruch stießen die demokratischen Parteien – auch angesichts der politischen Vorbelastung mancher konkurrierender Einflußgruppen – in ein Vakuum. Über fast fünf Jahrzehnte hinweg haben die Parteien ihre Stellung etabliert und ihre Macht in praktisch alle politisch relevanten Bereiche hinein auszudehnen gewußt. Damit einher ging ein Konzentrationsprozeß unter den Parteien, der auch durch Rechtsregeln wie die Fünfprozentklausel und durch das Verbot der SRP und der KPD aufgrund des Art. 21 Abs. 2 GG gefördert wurde und bei dem schließlich nur vier Parteien von Gewicht übrig blieben, die sich weitgehend als „Volksparteien“ verstehen: die CDU und die CSU, die SPD und – mit Einschränkungen – die F.D.P. Seit Ende der 70er Jahre sind „Die Grünen“ hinzugekommen. Ob sich am rechten und linken Rand dauerhaft weitere Parteien bilden, muß abgewartet werden.

Eine erhebliche Stärkung erfuhren die Parteien auch durch die rechtstheoretische Überhöhung ihrer politischen Rolle, wie sie vor allem Gerhard Leibholz mit seiner Parteienstaatsdoktrin vorgenommen hat. Dieser Ansatz, der in den Parteien nicht nur Vermittler zwischen Volk und dem Staat sieht, sondern sie „im Sinne einer eigenartigen Dreieinigkeit“ mit Volk und Staat identifiziert und der zunächst auch Einfluß auf das Bundesverfassungsgericht hatte, trug dazu bei, daß Parteien lange gegen Kritik weitgehend immunisiert waren und der Blick für Mißstände und Fehlentwicklungen in ihrem Wirken verstellt blieb, fast so, als gelte der Satz „Parties can do no wrong“.

Inzwischen hat sich in Wissenschaft und Öffentlichkeit ein deutlicher Wandel vollzogen, der seine Schubkraft auch aus unübersehbaren Zeichen zunehmender „Parteienverdrossenheit“ erhalten hat.

In der Tat kann die Frage, welche Rolle die Parteien im Verfassungsstaat zu spielen haben und wo ihnen Grenzen zu ziehen sind, in ihrer Bedeutung gar nicht überschätzt werden. Die Rolle der Parteien markiert eine *Verfassungsfrage* par excellence, neben der Rolle der Interessenverbände und der Medien heute vielleicht *die* Verfassungsfrage überhaupt. Letztlich geht es um die uralte Frage nach der Kontrolle der Mächtigen. Wenn der Satz stimmt, daß Macht, soll sie nicht korrumpieren, der Kontrolle bedarf, so ist von

---

<sup>1</sup> Auf die Angabe von Fundstellen wurde bewußt verzichtet. Eine Ausarbeitung der meisten hier wiedergegebenen Gedanken (und die zugehörigen Verweise finden sich in meinen Büchern „Staat ohne Diener“, „Staat als Beute“ und in meiner Aufsatzsammlung „Demokratie ohne Volk“ (alle München 1993).

vornherein zu vermuten, daß hinsichtlich der Parteien ein besonders ausgeprägter Kontrollbedarf besteht.

Mit der vorbehaltlosen Diskussion dieser Fragen tun sich Wissenschaft und Publizistik allerdings immer noch schwer. Ein Grund liegt darin, daß in Deutschland die Kritik an demokratischen Parteien aus historischen Gründen allzuleicht mißverstanden wird. Die Erinnerung an Weimar wirkt noch nach. Kritik an bestimmten Defiziten der Parteien wird kurzschlüssig – teilweise auch von interessierter Seite gezielt gelenkt – immer wieder mit Kritik an der Existenz der Parteien und an der Staatsform der Demokratie schlechthin gleichgesetzt.

Die aktuelle Kritik an den Parteien kommt von ganz oben und ganz unten zugleich. Der ehemalige Bundespräsident Richard von Weizsäcker hat sie in einem 1992 erschienenen „Gesprächsbuch“ in Worte gefaßt. Die Essenz seiner Kritik faßte er in dem Satz zusammen, die „Parteien und Parteiführungen“ seien „machtversessen auf den Wahlsieg und machtvorgessen bei der Wahrnehmung der inhaltlichen und konzeptionellen politischen Führungsaufgabe“. Der Bundespräsident hat damit, wie etwa die Heidelberger Rhein-Neckar-Zeitung schrieb, „Millionen Bürgern aus dem Herzen“ gesprochen. Nicht so allerdings vielen betroffenen Politikern. Ihre vorherrschende Reaktion war wütende Zurückweisung. Überwiegend werteten sie die Kritik als „undifferenzierte Parteienschelte“ ab und beantworteten sie mit Gegenattacken, warfen dem Bundespräsidenten „Haschen nach billiger Popularität“ (so der Chefredakteur des „Bayern-Kurier“) und „Maßlosigkeit“ (Rau) vor. Die Parteien benötigten in ihrer derzeit schwierigen Lage „eher eine Ermutigung“ (Rau, Schäuble). Weizsäcker ignorierte das Engagement der vielen Bürger, die ehrenamtliche Aufgaben auf Ortsebene vornehmen (Kohl). Zugleich bestehe die Gefahr des Beifalls von der falschen Seite. Schönhuber müsse sich vor Freude über Weizsäckers Worte auf die Schenkel geklopft haben, schrieb Norbert Blüm. Parteienkritik sei im übrigen auch in anderen Ländern zu beobachten, etwa in Italien und Frankreich. „Der Spiegel“ wollte in einer Titelgeschichte mit der Überschrift „Der Abkanzler“ in der Kritik Weizsäckers gar nur eine persönliche Abrechnung mit Helmut Kohl sehen, besonders in Weizsäckers zugespitztem Satz „Bei uns ist ein Berufspolitiker im allgemeinen weder ein Fachmann noch ein Dilettant, sondern ein Generalist mit Spezialwissen, wie man politische Gegner bekämpft. „Im übrigen sei die Kritik nicht neu (Blüm), und Weizsäckers „therapeutische Schlußfolgerungen“ seien „ausgesprochen dünn“ (Schäuble).

Immerhin gab es auch Zustimmung oder zumindest argumentative Offenheit, etwa bei Glotz, Diestel, Geissler, Biedenkopf, Däubler-Gmelin und Lüder; auch Hans-Jochen Vogel warnte vor einer vorschnellen Verurteilung der Kritik; selbst Kohl und Schäuble räumten, obwohl sie die Kritik zurückwiesen, Mißstände „in allen Parteien“ ein, „auch ‚Filz‘, ‚Verbonzung‘, und so manche Verkrustung“ (Kohl); die Parteien sollten sich „etwas zurücknehmen“ und „auf die wichtigsten Dinge“ beschränken (Schäuble).

Eines hat die bemerkenswerte Initiative des Bundespräsidenten jedenfalls bewirkt: Sie hat das Thema „politische Parteien“, von deren Funktionsgerechtigkeit unser aller Wohl und Wehe abhängt, dahin gerückt, wohin es gehört – von einem bisherigen Randthema in den Mittelpunkt der innenpolitischen Diskussion.

Nun bin ich nicht so vermessen, in einem Vortrag Patentlösungen für alle Probleme offerieren zu wollen. Ich möchte aber zweierlei versuchen: ein Konzept im Ansatz skizzieren, das die scheinbar auseinanderlaufenden Teilprobleme zusammenhält und einige praktische Fälle auswerten, über die ich gearbeitet habe.

## 2. Vier Kritikpunkte

Die Kritik an den politischen Parteien läßt sich auf vier Hauptpunkte zurückführen:

Das Volk komme nicht zu Wort, sondern werde durch die politischen Parteien ersetzt, die aber ihrerseits ihrer Funktion als Mittler zwischen Staat und Volk nicht gerecht würden.

Die Parteien versagten vor der Lösung dringender Gemeinschaftsaufgaben, es bestehe ein Defizit an Problemlösungskompetenz, ein parteilich bedingtes „Staatsversagen“. Der Bundespräsident spricht insoweit von „Machtvergessenheit“.

Die Parteien höhlten den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung aus; das habe schädliche Rückwirkungen auf die Funktionsfähigkeit des ganzen Systems.

In den Parteien dominiere das Eigeninteresse an Macht, Posten und Geld. Das ist Weizsäckers „Machtversessenheit“.

Ich möchte versuchen, diese vier Kritikpunkte zu überprüfen und dabei zeigen, daß sie alle zusammenhängen und sich in der staatlichen Parteienfinanzierung und in der parteilichen Ämterpatronage besonders zuspitzen.

### 2.1 Demokratie ohne Volk?

Die Zurückdrängung, ja Entmündigung des Wählers wird besonders deutlich auf der Bundesebene, auf der nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes die wichtigsten Entscheidungen fallen. Sachentscheidungen im Wege des Volksbegehrens und Volksentscheids gibt es hier ohnehin nicht. Aber selbst bei Ausübung seines Königsrechts in der repräsentativen Demokratie, des Wahlrechts, wird der Bürger von den Parteien bevormundet, und zwar weitaus mehr als nach den Gegebenheiten der Massendemokratie unvermeidlich wäre. Wer ins Parlament kommt, bestimmt die Partei. Wen sie auf einen „sicheren“ Listenplatz nominiert hat, dem kann der Wähler nichts mehr anhaben. Selbst wer im Wahlkreis nicht die Mehrheit der Bürger erlangt, ist auf der Landesliste oft abgesichert und kommt auf diesem Weg doch noch ins Parlament. Die Wahl ist nur noch Formsache. Die Behauptung, der Wähler treffe mit dem Ankreuzen einer Partei eine Entscheidung über deren Personalangebot, ist reine Fiktion. Auf den Listen bei Bundestagswahlen sind die Kandidaten (mit Ausnahme der ersten fünf) denn auch nicht einmal mehr namentlich aufgeführt. Der Wähler entscheidet allein noch über die Größe der verschiedenen Fraktionen und damit über die Herrschaftsanteile der Parteien, nicht über die Kandidaten. (Bei den Europawahlen wird dies ebenso deutlich.)

Die Ersetzung des Volkes durch die Partei wird am Fehlen der Unmittelbarkeit der Wahl besonders deutlich. Würde die zeitliche Reihenfolge vertauscht und würden die

Bürger zuerst die Parteien wählen und diese erst danach festlegen, welche Personen die auf sie entfallenden Mandate erhielten, wäre der Verstoß gegen die Unmittelbarkeit offensichtlich. Die Wahl der Abgeordneten erfolgte dann unmittelbar durch die Parteien, nicht unmittelbar durch das Volk, wie Artikel 38 GG es verlangt. Es macht hinsichtlich der „sicheren“ Mandate aber keinen Unterschied, *wann* die Partei festlegt, wer sie bekommt; ob dies vor oder nach der Wahl geschieht, das Ergebnis bleibt dasselbe: die Partei und nicht das Volk verteilt die Mandate.

Dies bewirkt, daß die Abgeordneten, die wiedergewählt werden wollen, sich vornehmlich auf die Partei, nicht auf die Bürger hin orientieren. Die Parteien und ihre internen Gremien sind für die politische Durchschnittskarriere weit wichtiger als die 60 Mio. Wahlberechtigten. Für den Politiker besteht folglich wenig Anreiz zur Verstärkung von Bürgerkontakten, viel Anreiz dagegen zum Ausbau der innerparteilichen Verbindungen. Die derzeitigen Spielregeln der Macht sind also einer Verstärkung der Bürgernahe der Parteipolitik und ihrer Träger alles andere als förderlich.

Auch die große Richtung der Politik kann der Wähler kaum beeinflussen. Wenn kleine Parteien Zünglein an der Waage spielen und durch ihre Koalitionspräferenzen darüber entscheiden, wer die Mehrheit im Parlament erhält und die Regierung stellt, und zudem abweichende Mehrheiten im Bundesrat dazu führen, daß fast alle wichtigen Entscheidungen nur noch von den großen Parteien gemeinsam getroffen werden können und die Bundesrepublik de facto von einer großen Koalition regiert wird, kann der Bürger wählen, wen er will: Das Ergebnis bleibt das gleiche.

Auf der Ebene der *Verfassungsgebung* des Bundes ist das demokratische Defizit fast noch größer. Die Verfassung als normative Grundlage des Staates erhält in der Demokratie ihre Legitimation im allgemeinen dadurch, daß das Volk zunächst eine „verfassungsgebende Versammlung“ wählt und später über deren Verfassungsentwurf durch Volksabstimmung entscheidet. So sind die 1946 und 1947 erlassenen Verfassungen der Länder der späteren Bundesrepublik regelmäßig von Versammlungen beschlossen worden, die zu diesem Zweck direkt vom Volk gewählt worden waren, und vor ihrem Inkrafttreten wurden sie Volksabstimmungen unterzogen.

Demgegenüber war der Parlamentarische Rat, der das Grundgesetz 1948/49 unter erheblicher Einflußnahme der westlichen Besatzungsmächte ausarbeitete, weder direkt vom Volk gewählt worden, noch wurde das Grundgesetz einer Volksabstimmung unterworfen. Die These, dieses demokratische Legitimationsdefizit sei später durch die hohe Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen geheilt worden, entspringt einer etwas fraglichen Logik. Bei den Bundestagswahlen steht die Entscheidung zwischen bestimmten Parteien, nicht aber für oder gegen das Grundgesetz zur Debatte.

Auch die – jetzt ganz aktuell – in der Bundesrepublik eingesetzte 64-köpfige Verfassungskommission, die gewisse Vorschläge für Änderungen des Grundgesetzes machen sollte, wurde nicht etwa vom Volk für diese Aufgabe eingesetzt, sondern je zur Hälfte vom Bundestag und Bundesrat gewählt. Das wirft seine Schatten voraus – gerade wenn es um die Begrenzung der Macht der Parteien und der „politischen Klasse“ geht. Denn die Verfassungskommission war voll von ihnen. Mögen auch viele nachdenkliche, problembewußte und reformbereite Männer und Frauen darunter gewesen sein – die Begren-

zung der politischen Klasse durch sich selbst gerät doch leicht zum Münchhausen-Problem: sich am eigenen Schopf aus dem Sumpfe ziehen. Vorschläge für eine Erweiterung der Rechte des Volkes fanden keine Mehrheit.

Wie immer, wenn das Volk nichts zu sagen hat, fehlt bei allen derartigen Fragen, so fundamental sie auch sein mögen, jede breite und tiefgehende öffentliche Diskussion. Das war bei Beratung und Verabschiedung des Grundgesetzes nicht anders als beim Maastricht-Vertrag und bei den Beratungen der Verfassungskommission. Das Gefühl der Parteien, die Bürger nicht überzeugen zu müssen, und das Gefühl der Bürger und Medien, doch nichts bewirken zu können, weil alles schon entschieden sei, nahm jeder großen Debatte schon im Ansatz die Motivation.

In Deutschland scheinen bei der Zurückdrängung des Volkes überkommene obrigkeitsstaatliche Denkweisen, die dem beschränkten bürgerlichen Untertanenverstand nichts zutrauen, mit dem Allmachtinteresse der Führungsgruppen der Parteien eine unheilige Allianz eingegangen zu sein. 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 antiplebiszitäre 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 Väter des Grundgesetzes sind einem historischen Mißverständnis aufgefressen. Die seitherigen Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden in den Bundesländern sind gleichfalls ermutigend, etwa bei der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in Hessen und Nordrhein-Westfalen oder bei der Müllbeseitigung in Bayern. Auch 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. Soll der Bürger eines einheitlichen Deutschlands auch in Zukunft so weit entmündigt werden, wie dies in der Bundesrepublik bisher der Fall war?

## 2.2 Problemlösungsdefizite

Der extremen Zurückdrängung des Volkes entspricht das Hervortreten und Sich-immerbreiter-Machen der politischen Parteien. Diese Verkehrung ließe sich allenfalls rechtfertigen, wenn sie im Interesse einer möglichst hohen Qualität des politischen Personals und zur Sicherung der nötigen Entscheidungsfähigkeit unseres politischen Systems unerlässlich wäre. Genau diese höhere Qualität der parteilichen Willensbildung wird aber immer mehr in Frage gestellt. Unser Parteienstaat wird an diesem – für den Repräsentationsgedanken lebenswichtigen – Nerv immer skeptischer beurteilt.

Eine Zielscheibe der Kritik ist die *Personalrekrutierung* durch die Parteien. Die Kernthese eines 1992 erschienenen Buches von Erwin und Ute Scheuch geht geradezu dahin, daß in den Parteien kleine Cliques klüngeln und Weichen für politische Karrieren stellen, wobei die sachliche und persönliche Qualität der Kandidaten durchaus nicht das Hauptkriterium sein müsse.

Die Frage der Qualität des Personals scheint mir auch der eigentliche Grund zu sein, warum die Bezahlung der Politiker in der Öffentlichkeit ein solch gewichtiges Thema darstellt. Es ist weniger die Höhe der Bezüge, als vielmehr das Mißverhältnis zu ihren Leistungen, das auf Kritik stößt. „Das Volk“, so schreibt Peter Glotz, „beginnt sich immer häufiger zu fragen, ob die Politiker eigentlich das Geld wert sind, das für sie ausgegeben wird.“

Auch in der Sache zeigen sich allenthalben Problemlösungsdefizite. Quälend lange, von parteitaktischen Positionskämpfen bestimmte Auseinandersetzungen haben etwa das Asylproblem, die Pflegeversicherung oder die Finanzierung der deutschen Einheit geradezu zu Symbolen für die eingeschränkte Handlungskompetenz der Parteipolitik trotz größter sachlicher Herausforderungen werden lassen.

Natürlich ist es nicht möglich, in einem Vortrag politische Problemlösungsdefizite, die letztlich auf ein Zukurzkommen von allgemeinen und von Zukunftsinteressen hinauslaufen, umfassend zu schildern und zu analysieren. Doch machen, wie ich meine, zwei Erscheinungen unser fehlendes Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Parteipolitik schlaglichtartig deutlich. Die eine betrifft die Rolle des *Bundesverfassungsgerichts*. Das Gericht ist immer mehr an die Stelle der Politik getreten und hat zunehmend die Rolle eines Ersatzgesetzgebers angenommen. Hier findet eine Gewichtsverlagerung zwischen den Verfassungsorganen statt, die von der Politik zum Teil selbst herbeigeführt wird. Ich erinnere nur an die Urteile zur Schwangerschaftsunterbrechung, zum Maastricht-Vertrag und die im April 1994 in Karlsruhe verhandelte Frage des internationalen Einsatzes der Bundeswehr. Die Gewichtsverlagerung, die mit zunehmenden Vertrauenswerten für das Bundesverfassungsgericht und abnehmenden Vertrauenswerten für das Parlament einhergeht, ist ein unübersehbarer Indikator für ein Versagen der Parteipolitik.

Die zweite Beobachtung betrifft die Rolle der *Bundesbank*. Sie ist in Sachen Geldpolitik weisungsfrei und von Regierung und Parlament unabhängig. Der Grund liegt darin, man will die Bundesbank vom Spiel der politischen Parteien und Interessenverbände separieren, da man diesen die Sicherung des Geldwertes vor Inflation – in Anbetracht der Versuche kurzfristiger und partikularer Politik – nicht zutraut. Wo könnte das – strukturell bedingte – Versagen der Politik deutlicher zum Ausdruck kommen als in dieser Konstruktion? Auch die Bundesbank genießt hohes Vertrauen, so hohes, daß man zur Sicherung der Stabilität der in Maastricht beschlossenen zukünftigen europäischen Währung wiederum auf eine unabhängige Zentralbank setzt, diesmal einer europäischen, deren Befugnisse und deren Unabhängigkeit einen wesentlichen Teil des Vertrages von Maastricht ausmachen.

Wo aber sind eigentlich die überzeugenden Gründe dafür, daß wir Gefahren einer kurzfristigen und partikularistischen Politik nur bei der Geldpolitik erkennen und andere Politikbereiche ausnehmen? Wirken dort nicht ganz ähnliche Kräfte? Müssen wir deshalb die Skepsis gegenüber der Geldpolitik nicht etwa auch auf die Finanz- und die Sozialpolitik erstrecken?

Um nicht mißverstanden zu werden: Ich plädiere keineswegs für eine Ausweitung des Gedankens der unabhängigen Bundesbank auf die gesamte Regierung. Es ging mir nur darum, an den Beispielen Bundesverfassungsgericht und Bundesbank zu zeigen, daß strukturelles Politikversagen eigentlich gar nichts Neues ist, sondern daß umgekehrt

wichtige Institutionen ihren eigentlichen Sinn erst aus der klaren und ungeschminkten Erkenntnis gewinnen, daß die von Parteien und Verbänden beherrschten Parlamente und Regierungen leicht versagen und dagegen institutionelle Gegengewichte errichtet werden müssen.

### 2.3 Unterlaufen der Gewaltenteilung und Ausbeutung der öffentlichen Institutionen

Der dritte große Strukturangel unseres Parteienstaates besteht in der Auflösung der Gewaltenteilung. Die Gewalten und Institutionen, die sich nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung gegenseitig in Schach halten und zu ausgewogenen Entscheidungen auspendeln sollen, werden zunehmend gleichgeschaltet und paralysiert. Hier muß man allerdings differenzieren. Der Parteienwettbewerb als politisches Steuerungsmittel der parlamentarischen Demokratie hat Auswirkungen auf Parlament und Regierung. Da Parteienpolitik praktisch durch Regierung und Parlament umgesetzt wird, kann der Wähler überhaupt nur dann auswählen, wenn die Aktivitäten jeweils bestimmten Parteien zuzurechnen sind; das setzt – in der parlamentarischen Demokratie – eine Strukturierung des Parlaments in Regierungs- und Oppositionsfraktionen voraus. Dadurch 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.

Die Parteien bleiben dabei aber nicht stehen, sondern suchen auch die öffentliche Verwaltung mit ihren sechs Millionen Stellen, ebenso die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die Rechtsprechung, die Wissenschaft und andere vom Grundgesetz als parteifrei konzipierte Einrichtungen mit ihren Leuten zu besetzen; dies mit unterschiedlichem Erfolg zwar – es gelingt ihnen zum Glück noch nicht immer und überall – aber doch immer öfter. In diesem Punkt ist die Kritik voll berechtigt. Derartige Ämterpatronage zur Erhöhung des Einflusses und zur Versorgung, die der Parteizugehörigkeit der Bewerber Einfluß auf die Stellenbesetzung gibt, ist verfassungswidrig, weil sie gegen eine Reihe von Artikeln des Grundgesetzes verstößt, sie ist ein schleichendes Gift im demokratischen Rechtsstaat, dessen Schädlichkeit auf Dauer gar nicht überschätzt werden kann.

Wenn die von der Parteien Gnaden in die Führungspositionen öffentlicher Unternehmen Gehieften sich auch noch dadurch erkenntlich erweisen, daß die Unternehmen den Parteien Geldspenden leisten, scheint aus der Sicht mancher Parteistrategen geradezu das perpetuum mobile der Parteienfinanzierung gefunden zu sein.

In welche Verstrickungen die Verwaltung geraten kann, wenn die Loyalität zu einer Partei in Konkurrenz tritt zur Loyalität zu Gemeinwohl und Recht, haben der Fall Uwe Barschel und die Parteispendenaffäre einer breiteren Öffentlichkeit deutlich gemacht. Die Verkehrung kann so weit gehen, daß diejenigen, die die Bindung der Verwaltung an Gemeinwohl und Recht auch dann ernst nehmen, wenn Parteiinteressen entgegenstehen, zu unliebsamen Außenseitern werden. Ein Beispiel war der Leiter der Bonner Steuerfahndung, Klaus Förster, der durch Zufall einen Zipfel der Parteispendenaffäre zu fassen

bekam, dann nicht mehr losließ und so die Lawine des Flick-Skandals auslöste, dafür aber in seinem Amt nicht etwa Anerkennung und Unterstützung, sondern unverhohlene Zurücksetzung erntete, so daß er schließlich seinen Dienst quittierte.

Die Ausbeutung der staatlichen Gemeinschaft durch Parteipatronage war nach frühen kritischen Beiträgen Theodor Eschenburgs in späteren Jahren weitgehend tabuisiert. Das hat sich erst seit meiner kleinen Schrift über „Ämterpatronage durch politische Parteien“ von 1980 geändert. Jüngst hat auch Bundespräsident Roman Herzog das Thema traktiert und in parteipolitischer Ämterpatronage den „gewichtigen und zugleich wundensten Punkt des Parteienstaates“ erkannt.

Daß inzwischen auch aus Parteiensicht die Notwendigkeit eines Umdenkens akzeptiert wird, zeigt der damalige parlamentarische Geschäftsführer der Bundestagsfraktion der CDU/CSU, Jürgen Rüttgers, der in einem Buch die parteipolitische Ausrichtung von Schulleiterstellen, Direktoren von öffentlichen Unternehmen einschließlich der Sparkassen und des Personals im Rundfunk kritisiert, wenn auch eher platonisch, denn Abhilfevorschläge fehlen.

Noch immer größte Probleme mit dem Thema hat allerdings eine Hauptrichtung der Politikwissenschaft. Das hängt mit ihrer Fixierung auf die affirmative Darstellung der Macht und dem Fehlen eines normativen, gemeinwohlorientierten Konzepts zusammen. Manchem paßt die Richtung der aktuellen Diskussion so wenig, daß er nach Art der Politiker statt der sachlichen Auseinandersetzung in persönlicher Diffamierung der Exponenten der Kritik seine Zuflucht sucht. Immerhin scheint sich bei vielen anderen Politikwissenschaftlern ein Prozeß des Umdenkens anzubahnen.

Es dürfte indes nicht ausreichen, daß sich der eine oder andere Wissenschaftler gelegentlich des Themas „Parteipolitisierung der öffentlichen Verwaltung“ annimmt. Erforderlich sind organisierte Forschungsanstrengungen. Leider haben die Innenministerien, die für die Ausgestaltung des Beamtenrechts zuständig sind, das Problem bisher abgetan. Auf Anfrage der Bundestagsfraktion der Grünen nach den Wirkungen der Ämterpatronage und den Möglichkeiten, etwas dagegen zu tun, antwortete die Bundesregierung vor einigen Jahren lapidar: Da es Ämterpatronage nicht gebe, seien die gestellten Fragen gegenstandslos; auch bestehe kein Grund, das Phänomen systematisch wissenschaftlich zu erforschen – also eine Antwort nach der Devise, daß nicht sein kann, was nicht sein darf.

Von besonderer Brisanz ist die zunehmende Parteipolitisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (einschließlich des Fernsehens), die auch auf die Rundfunkanstalten der neuen Länder übertragen wurde. Dadurch wird die Informations- und Kontrollfunktion des Rundfunks gemindert, ja möglicherweise allmählich lahmgelegt. Dies geht an den Nerv des demokratischen Rechtsstaats, weil unabhängige Information und kritische Kontrolle durch den Rundfunk gerade im Parteienstaat unverzichtbar sind. Denn die Opposition ist regelmäßig in der Minderheit und kann nur mit Hilfe einer funktionierenden Öffentlichkeit die Regierungsmehrheit von Fehlern abbringen und zu möglichst guten Entscheidungen drängen. Die vom Bundesverfassungsgericht unterstrichene Staatsfreiheit des Rundfunks verlangt – angesichts der Beherrschung des Staates durch die Parteien – heute vornehmlich Parteienfreiheit des Rundfunks. Davon kann aber immer weniger die 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 schlecht bestellt, wenn viele der Wissenschaftler, die sich intensiv mit den Parteien befassen, diesen aufgrund vielfacher Zusammenarbeit so nahestehen, daß sie kaum mehr unbefangenen Kritik äußern können. Umgekehrt ist solche Kritik oft eine undankbare Sache, und sie ist um so undankbarer, je genauer sie den Nerv trifft. Wer Defizite des Parteienstaates diagnostiziert und sich dabei mit (fast) allen Parteien zugleich anlegen muß, wird kaum erwarten können, von den Verantwortlichen ans Herz gedrückt zu werden – oder aber vielleicht so sehr, daß ihm der Atem wegbleibt. Er wird sich vielmehr auf massivste Diffamierungen, auch persönlicher Art, gefaßt machen müssen. Das hat auf höchster Ebene Bundespräsident von Weizsäcker erfahren. Wer Mängel der Parteipolitik kritisiert, muß gewärtigen, daß sich das Spezialwissen der Politiker im Bekämpfen politischer Gegner gebündelt gegen ihn kehrt, ebenso wie der Ingrimms ihrer wissenschaftlichen Berater, über deren beschwichtigende Thesen die öffentliche Diskussion mittlerweile hinweggegangen ist – und er muß bereit sein, dies auszuhalten.

Die größte Gefahr der versuchten parteipolitischen Gleichschaltung aller Institutionen, die vom Grundgesetz als parteifrei konzipiert sind, läuft, so befürchte ich, auf eine Änderung der Denkweise hinaus. Die Machtorientierung der Parteien steht im Gegensatz zum rein sachlichen und gemeinwohlorientierten Denkstil, der das Gemeinsame für ansonsten so verschiedene Einrichtungen wie die öffentliche Verwaltung, 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, Macht, Positionen und Versorgung ankommt, der ist innerlich anders eingestellt und gelangt oft auch zu anderen Ergebnissen als der, dem es um sachliche Richtigkeit geht. Ein Redakteur, der *die parteipolitische Schere im Kopf* hat, verliert aufgrund des vorauseilenden Gehorsams gegenüber den Machthabern leicht jede Produktivität. Wer immer nur besorgt ist, ob den Mächtigen genehm ist, was er geistig produziert, dem droht allmählich sein sachorientierter Denkstil abhanden zu kommen. Gerade der aber ist die Basis für die rationale Bewältigung unserer Gemeinschaftsprobleme. In der „Verbonzung“ und „Verkrustung“ (Helmut Kohl) und der dadurch bewirkten Abnahme der sachbezogenen Reaktions- und Überlebensfähigkeit der Gemeinschaft als Ganzes liegt vielleicht die größte Gefahr der zunehmenden parteipolitischen Durchpatronierung aller Bereiche.

## 2.4 Politikfinanzierung

Die Ausbeutung der staatlichen Institutionen durch die Parteien findet teilweise ihre Entsprechung in einer Ausbeutung der staatlichen *Finanzen*. Bei der Politikfinanzierung wird der Bürger vollends entmachtet, weil Regierung und Opposition in eigener Sache entscheiden und sich regelmäßig fraktionsübergreifend einig sind. Der Wettbewerb zwischen den Parteien soll bewirken, daß die Regierungsparteien ihre Macht nicht mißbrau-

chen, sondern an den Interessen der Allgemeinheit ausrichten, die über ihre Wiederwahl entscheidet. Das funktioniert aber nur, so lange wirklich Wettbewerb besteht. Politische Kartelle zwischen Regierung und Opposition machen dagegen die Allgemeinheit der Staatsbürger und Steuerzahler wehrlos; aus Gewaltenteilung wird faktisch ein Gewaltmonismus, der leicht Mißbrauch und Ausbeutung Vorschub leistet. Hier kommen, so lange das Volk nichts zu sagen hat, als Gegengewichte nur noch das Verfassungsgericht und die Öffentlichkeit in Betracht, deren Möglichkeiten allerdings – nicht zuletzt wegen der parteilichen Umarmungsversuche – beschränkt sind.

Ein Beispiel ist die staatliche Parteienfinanzierung. Ursprünglich waren die „Väter“ des Grundgesetzes davon ausgegangen, die Parteien finanzierten sich allein aus Spenden und Beiträgen ihrer Mitglieder. Zu Beginn der 50er Jahre gab es deshalb noch keinerlei staatliche Parteienfinanzierung. Die direkte Parteienfinanzierung aus der Staatskasse wurde erst 1959 in der Bundesrepublik eingeführt. Dies war eine europäische Premiere und wäre sogar eine Weltpremiere gewesen, hätten nicht Costa Rica und Argentinien sie schon vorher eingeführt. Aufgrund des schnellen Wachstums der von den Parteien selbst bewilligten Staatsmittel mußte das Bundesverfassungsgericht 1966 Grenzen ziehen. Auch später sind die Ansätze zur Begrenzung der Anspruchsmentalität der Parteien und zur Ordnung dieses Bereichs regelmäßig vom Bundesverfassungsgericht ausgegangen (wenn das Gericht auch keineswegs eine gerade Linie verfolgte). Hier wird die schon erwähnte Funktion des Bundesverfassungsgerichts als Ersatzgesetzgeber deutlich. Das Parteiengesetz, das in Wahrheit weitgehend ein *Parteienfinanzierungsgesetz* ist, stellt in allen wichtigen Punkten lediglich eine Ratifikation verfassungsgerichtlicher Urteile dar, wobei die Parteien allerdings ständig versuchten, die vom Gericht gesetzten Grenzen hinauszuschieben.

Der letzte Zug in dieser gigantischen Schachpartie zwischen Bundesverfassungsgericht und Parlament war die Änderung des Parteiengesetzes Ende 1993. Dieses Gesetz geht auf ein Grundsatz-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 zurück. Um die Anforderungen dieses Urteils zu konkretisieren, hatte der Bundespräsident eine Kommission eingesetzt, die aus sieben Sachverständigen bestand, denen auch ich angehörte. Das neue Gesetz geht jedoch in wesentlichen Punkten über die Vorschläge der Kommission hinaus. Um die öffentliche Kritik in Grenzen zu halten, veranstaltete der zuständige Ausschuß des Bundestags im Oktober 1993 ein Hearing, dessen Verfahren einem Schauprozeß östlicher Provenienz alle Ehre gemacht hätte. Von den 15 geladenen Sachverständigen waren sechs die Schatzmeister der Parteien selbst. Andere „Sachverständige“ standen den vom Gesetz begünstigten Parteien übermäßig nahe, noch andere hatten – angesichts chronischer Überlastung und kurzer Ladungsfristen – keine Möglichkeit, sich in die extrem komplizierte Materie einzuarbeiten. So kam am Ende das von der großen Koalition aus Union, SPD und FDP gewünschte Ergebnis heraus, und die Parteien konnten sagen, die Mehrheit der angehörten Sachverständigen hätten dem Gesetz seine Unbedenklichkeit bescheinigt. Nachhaltig kritisiert wurde der Gesetzentwurf nur vom Vorsitzenden der Kommission, Prof. Horst Sandler, dem früheren Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, und von mir. Der Bundespräsident unterschrieb das Gesetz zwar schließlich, weil er sich bei der Verfassungsüberprüfung nicht an die Stelle des Bun-

desverfassungsgerichts setzen wollte, aber nur unter größten Bedenken, die er in einer gleichzeitig veröffentlichten Presseerklärung näher begründete. Damit ist ein neues Verfahren in Karlsruhe bereits programmiert. Eine nicht im Bundestag befindliche Partei hat bereits Klage angekündigt. Doch wird es bis zu einer Entscheidung wiederum Jahre dauern, während derer die Parteien die erhöhten Zahlungen erhalten, und zur Zurückzahlung verfassungswidriger Leistungen hat das Gericht die Parteien bisher noch nie verurteilt.

Die neue Parteienfinanzierung sieht vor, daß die Parteien nicht mehr pro *Stimmberechtigten* 5 Mark je Wahlperiode erhalten, sondern eine Mark pro tatsächlich *abgegebener* Stimme pro Jahr; zusätzlich soll es 50 Pfennig Staatszuschuß auf jede eingeworbene Mark an Mitgliedsbeiträgen und Kleinspenden geben. Das Ganze innerhalb einer Obergrenze von 230 Mio. Mark im Jahr.

Der Grundgedanke ist, daß die Zahlungen an den *Erfolg* der Parteien gekoppelt sind. Das gilt auch für die Wahlbeteiligung: Je höher sie ist, desto mehr sollen die Parteien an sich erhalten. Doch so hoch wie die genannten Beträge für die Staatsgelder bemessen sind – eine Mark pro Wählerstimme und 50 Pfennig pro eingeworbener Mark an Beiträgen und Kleinspenden, viel höher als die Parteienfinanzierungskommission vorgeschlagen hatte –, werden die Parteien stets den Maximalbetrag von 230 Mio. Mark erhalten – unabhängig von der Wahlbeteiligung. Insofern kann von Erfolgsorientierung also keine Rede sein.

Verfassungswidrig ist, daß die kommunalen Wählergemeinschaften – entgegen dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992 – von der direkten Staatsfinanzierung ausgeschlossen bleiben.

Verfassungswidrig ist an der neuen Parteienfinanzierung nach meiner Einschätzung vor allem die zu hohe steuerliche Begünstigung von Spenden an Parteien. Das Bundesverfassungsgericht hat sie nur in einer solchen Höhe zugelassen, daß ein Durchschnittsverdiener sie auch ausschöpfen kann. Sonst würden Reiche – und Parteien, die besonders von Reichen unterstützt werden – gleichheitswidrig begünstigt. Die vom Bundespräsidenten eingesetzte Parteienfinanzierungskommission ermittelte diese äußerste Grenze bei jährlich 4.000 Mark für Verheiratete. Das von den Parteischatzmeistern entworfene neue Gesetz begünstigt jetzt aber Spenden bis zur dreifachen Höhe, also bis zu 12.000 Mark jährlich.

Diese Grenzüberschreitung ist um so gravierender als derartige Spenden nicht nur beim Geber steuerbegünstigt sind, sondern bei der nehmenden Partei auch noch Staatszuschüsse in Höhe von 50 Prozent der Spende auslösen.

Die Grenzüberschreitung wurde vorgenommen, damit auch sogenannte Parteisteuern darunter fallen. Das sind Sonderabgaben, die Abgeordnete neben ihrem normalen Mitgliedsbeitrag an ihre Partei abführen müssen und die bei Bundestags- und Europaabgeordneten bis zu 12.000 Mark jährlich, bei der SPD und den Grünen noch mehr, betragen können.

Da diese Beträge wie eine Hypothek auf dem Mandat lasten, weil sich ihnen kein Abgeordneter entziehen kann, wenn er die Wiederaufstellung durch die Partei nicht gefährden will, und sie faktisch aus der staatlichen Abgeordnetenentschädigung gezahlt werden, stellen sie letztlich eine indirekte staatliche Parteienfinanzierung dar, die eigentlich

illegal ist; doch ist es bisher nicht gelungen, sie zu unterbinden. Doch *daß* diese rechtswidrig abgepreßten Gelder nun auch noch zweifach Staatszuwendungen auslösen – beim Geber als Steuervergünstigung, bei der Partei als direkten Staatszuschuß –, ist geradezu aberwitzig.

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts seit 1966 betrafen nur die Parteienfinanzierung im engeren Sinne. Die Folge war ein explosionsartiges Wachstum der Staatszuwendungen an Hilfsorganisationen der Parteien, besonders an Parlamentsfraktionen und Parteistiftungen ab 1967. Die Zuwendungen an die Fraktionen des Bundestags haben sich seitdem fast verdreißigfacht, die an die Parteistiftungen mehr als vervierzigfacht; sie haben sich dadurch zu einer Größenordnung ausgewachsen, die die Staatsfinanzierung der eigentlichen Parteien bei weitem in den Schatten stellt, ohne daß die Öffentlichkeit aber bisher die Gewichtsverlagerung erkannt hätte und ohne daß sich die Rechtsprechung und große Teile der Wissenschaft bewußt gemacht hätten, daß dadurch die Begrenzung der staatlichen Parteienfinanzierung faktisch zu einem beträchtlichen Teil unterlaufen werden.

Über die Parteistiftungen veranstaltete die Regenbogen-Stiftung der Grünen im Februar 1994 eine Sachverständigen-Anhörung, die – anders als das erwähnte manipulierte Hearing zur Parteienfinanzierung – wirklich offen war. Übereinstimmendes Ergebnis aller fünf Sachverständigen auf dem Podium war: Keine der Aufgaben, für die die Stiftungen inzwischen über 600 Mio. Mark jährlich aus der Staatskasse erhalten, erwies sich als tragfähig, die Staatsfinanzierung zu rechtfertigen. Die finanzierten Aktivitäten sind sämtlich entweder besser beim Staat oder in den Händen der Parteien aufgehoben. Bei vielen läßt es sich nicht begründen, daß dafür überhaupt Staatsmittel verwendet werden. Daß die Parteistiftungen weiterhin so viel Geld vom Staat bekommen, läßt sich nur damit erklären, daß die Parteien in den Parlamenten selbst darüber entscheiden; eine Rechtfertigung liegt darin natürlich nicht.

Über die *Fraktionsfinanzierung* hat der Bundestag Ende 1993 zwar – gleichzeitig mit der Änderung des Parteiengesetzes – ein Fraktionsgesetz beschlossen, das allerdings erst Anfang 1995 in Kraft tritt. Auch mehrere Landesparlamente haben Fraktionsgesetze erlassen. In Bund und Ländern werden aber die wichtigsten verfassungsrechtlichen Anforderungen, die die Parteienfinanzierungskommission für ein solches Gesetz aufgezeigt hatte, nicht eingehalten, etwa die genaue Benennung der Mittel, die die Fraktionen erhalten im Gesetz und die Festlegung einer Obergrenze. Die Gesetze erklären sogar Öffentlichkeitsarbeit und das Bundesgesetz sogar Öffentlichkeitsarbeit der einzelnen Abgeordneten zu den mit öffentlichen Mitteln finanzierbaren Aufgaben der Fraktionen. Da solche Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aber ihren jeweiligen Mutterparteien zugute kommt, läuft sie auf die staatliche Finanzierung von Parteiwerbung hinaus, etwa in Zeitungsanzeigen, Broschüren oder Postwurfsendungen. Damit werden die strengen verfassungsrechtlichen Grenzen für die staatliche *Parteienfinanzierung* in krasser Weise umgangen. Auch dazu wird die Klage einer Partei zum Bundesverfassungsgericht vorbereitet. Bis dieses darüber entscheidet, dürften allerdings wieder Jahre vergehen.

Solange ist *öffentliche Kritik* die einzige Kontrolle. In solchem Fall kann Machtmißbrauch durch die politische Klasse nur eingedämmt werden, wenn es gelingt, der Po-

litik ein Thema öffentlich aufzuzwingen. Dafür drei Beispiele, die ich selbst bearbeitet und miterlebt habe:

Ein Lehrbeispiel, daß Macht erfinderisch macht, war der sogenannte hessische Diätenfall. Im Februar 1988 hatte sich der Wiesbadener Landtag mit den Stimmen aller etablierten Fraktionen im Schnellverfahren kräftige Diätenerhöhungen, hohe steuerfreie Zusatzleistungen und unhaltbare Doppelbezüge bewilligt. Die Initiatoren hatten dies damit begründet, hessische Abgeordnete bildeten im Vergleich mit anderen deutschen Parlamenten das finanzielle Schlußlicht. In Wahrheit waren sie bereits in der Spitzengruppe und übernahmen nach der Gesetzesänderung die alleinige Spitze, teilweise noch vor den Bundestagsabgeordneten. Als der Bund der Steuerzahler diesen Sachverhalt einige Monate später durch ein Gutachten aus meiner Feder publik machte, mußte das Gesetz nach vierwöchiger öffentlicher Kritik zurückgenommen werden; der Präsident und der Vizepräsident des Landtags nahmen ihren Hut.

Der Hamburger Diätenfall von 1991 verlief ähnlich. Nach einem von allen etablierten Fraktionen eingebrachten neuen Diätengesetz sollten der Präsident und die Fraktionsvorsitzenden des dortigen Landesparlaments die fünffache Entschädigung von normalen Abgeordneten, nämlich fast 20.000 Mark monatlich, erhalten. Der in einem unleserlichen Gesetz gut verpackte Clou bestand darin, daß die genannten Spitzenparlamentarier schon nach dreieinhalb Jahren Amtszeit einen dynamisierten Anspruch auf eine Versorgung von über 10.000 Mark monatlich, zahlbar ab dem 55. Lebensjahr, erlangen sollten (wenn sie nur vorher fünf Jahre Abgeordnete waren). Man versuchte, dies mit der Altersversorgung von Senatoren zu begründen, also der Hamburger Minister, die in der Tat ähnlich üppig ausgestaltet war. Die Nachprüfung ergab, daß die Versorgung von Senatoren auf einem Gesetz beruhte, das 1987 unmittelbar vor der Auflösung des Parlaments – unter Verletzung einer Vielzahl von Bestimmungen der Hamburger Verfassung – an einem einzigen Tag durch das Parlament und seine Ausschüsse gepeitscht worden war. Das Gesetz war in Wahrheit gar nicht „eingebracht“ worden, weil es – von niemandem unterschrieben, sondern als Anlage eines Ausschußberichts – den Parlamentariern als Tischvorlage direkt vor den Abstimmungen untergeschoben worden war. So wurde das Vorhaben camoufliert und die Öffentlichkeit unterlaufen, bei deren Einbeziehung das Gesetz nicht die geringste Chance gehabt hätte. Initiatoren waren eine Handvoll Spitzenpolitiker – im wesentlichen dieselben, die dann 1991 von der Pensionsregelung für Präsident und Fraktionsvorsitzende profitieren sollten, die nach dem Vorbild der Senatorenversorgung gestaltet war. Als ich im November 1991 diese Zusammenhänge in einer Stellungnahme für den Bund der Steuerzahler aufgedeckt und den Camouflage-Charakter des Gesetzes von 1987 publik gemacht hatte, war nicht nur das Diätengesetz zum Scheitern verurteilt; auch das Gesetz über die Erhöhung der Senatorenpension von 1987 mußte schließlich ersatzlos gestrichen werden, mochten die Betroffenen anfangs auch noch so wild verbal um sich schlagen.

Die Hamburger Diskussion hat den Blick auf die Versorgungen von Ministern in Deutschland insgesamt gelenkt. Eine Untersuchung ergab, daß es in anderen Ländern teilweise noch unhaltbarere Privilegien gibt als in Hamburg. Das Saarland ragte hervor, was angesichts der dortigen Haushaltsprobleme besonders prekär erscheint. Dort konnte

ein Minister schon nach einem einzigen Amtstag die Höchstversorgung von fast 13.000 Mark monatlich, zahlbar ab dem 55. Lebensjahr, erwerben, wenn er nur vorher 13 1/3 Jahre im Parlament war. Das kommt vor allem daher, daß die ersten Amtsjahre doppelt zählen und vorangehende Parlamentsjahre wie Ministerjahre gerechnet werden. Für Bundesminister gibt es nichts dergleichen; sie benötigen 23 echte Amtsjahre, um eine volle Altersversorgung zu erwerben.

Die saarländische Regelung ist schon vor Jahren zustande gekommen, und zwar noch unter einer CDU-Regierung. Aber auch die seinerzeitige SPD-Opposition trägt Mitverantwortung, weil sie sich in keiner der drei Lesungen des Gesetzentwurfs im Parlament zu Wort meldete, von Kritik ganz zu schweigen. Grund war wohl die gleichzeitige Verdoppelung der Zahlungen an die Fraktionen, die durch Einführung eines Oppositionsbonus überwiegend der Opposition zugute kam, und die Erhöhung der Abgeordnetenlöhne; beides mußte offenbar als eine Art politisches Schmiermittel zur Herstellung der „Einigkeit der Demokraten“ herhalten. Der heutige Ministerpräsident Lafontaine war damals Mitglied des zuständigen Parlamentsausschusses und stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion. Er hat, als die Angelegenheit durch ein Gutachten aus meiner Feder im Mai 1992 veröffentlicht wurde, zunächst – ganz ähnlich wie vor ihm die Hamburger – versucht, das Gesetz „ohne Einschränkung“ zu verteidigen, die Kritiker persönlich zu beschimpfen und die Medien mit der Nazi-Presse auf eine Stufe zu stellen.

Im übrigen berief Lafontaine sich darauf, auch in anderen Bundesländern sei die Versorgung von Ministern günstiger als im Bund. Das trifft zwar zu und gilt leider auch für die neuen Länder, auf deren Ministergesetze die Auswüchse im Wege westlicher „Amtshilfe“ übertragen wurden. Bloß ist dies natürlich keine Rechtfertigung, sondern umgekehrt ein Argument, die Überversorgung der Landesminister auch in allen anderen Bundesländern zu beseitigen.

Inzwischen ist dies tatsächlich in sechs Ländern, auch im Saarland und in Bayern, geschehen, allerdings ohne große Öffentlichkeit – dies wohl deshalb, weil durch die Gesetzesänderung die Berechtigung der Kritik stillschweigend anerkannt wurde, gleichwohl die Gesetze nur für die *Zukunft* geändert wurden, den *amtierenden* Ministern dagegen die Privilegien erhalten blieben.

Mecklenburg-Vorpommern ist insoweit die rühmliche Ausnahme. Dort ist man dabei, die Privilegien auch den amtierenden und den früheren Ministern zu nehmen und dadurch ein bemerkenswertes Vorbild auch für alle anderen Länder zu setzen.

In neun Bundesländern, darunter z. B. auch Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt, fehlt allerdings noch jeder Ansatz, ihre überzogene Ministerversorgung dem Bundesministergesetz anzupassen.

Die Bedeutung der staatlichen Finanzierung als Vehikel, die Macht der Parteien immer weiter zu verfestigen, kann man nur einigermaßen ermessen, wenn man das Gesamtspektrum ins Auge faßt und neben der Finanzierung der Parteien, Fraktionen und Parteistiftungen auch die Aufwertung der Landtagsabgeordneten zu Vollzeitparlamentariern, die Schaffung von Abgeordnetenmitarbeitern, die Einrichtung parlamentarischer Staatssekretäre und die immer weitere Ausdehnung sogenannter politischer Beamter mit überzogener Versorgung einbezieht.

Der SPD-Vorsitzende von Brandenburg, Steffen Reiche, hat kürzlich zum Ausgleich für die wegbleibenden Mitglieder der Parteien allen Ernstes vorgeschlagen, den Parteien mehr Geld aus der Staatskasse zu geben, damit sie sich auch auf Orts-ebene staatsfinanzierte Funktionäre leisten könnten. Derartige Gedanken erinnern an Vorschläge des parteinahen politikwissenschaftlichen Schrifttums, die parteiliche Ämterpatronage auszuweiten, um die Mitglieder durch Vergabe von Posten bei Laune zu halten.

Peter Radunski, der frühere Bundesgeschäftsführer der CDU, empfiehlt seinerseits als Ersatz für den Mitgliederrückgang der Parteien, ihre Aufgaben immer mehr auf die Fraktionen zu übertragen, und Äußerungen aus den aktiven Führungsgruppen der Bundestagsfraktionen weisen in die gleiche Richtung.

Tatsächlich sind wir längst auf dem Weg dorthin. Die Fraktionen treten in immer weiteren Bereichen an die Stelle der Parteien. Hinsichtlich der Parteiwerbung wurde dies im neuen Fraktionsgesetz auch offen abgesegnet.

Auch die Entwicklung der Landtagsabgeordneten von einer früheren Teilzeitbeschäftigung zur Vollzeittätigkeit und die entsprechende Aufstockung ihrer Bezüge, die noch in den 60er Jahren 40–50 Prozent der Bundestagsentschädigung umfaßt hatte, sich inzwischen aber dieser annähert, ist nur vor dem Hintergrund der zunehmenden Verlagerung von Parteiaufgaben auf sie zu verstehen. Die Aufwertung erfolgte – abgesehen von dem stets präsenten Wunsch nach mehr Geld – nicht, weil die Tätigkeit *im Landtag* das wirklich verlangt, sondern wegen der Inanspruchnahme der Abgeordneten vor Ort, um sie also – mit den Worten des früheren Bundestagspräsidenten von Hassel – als „vom Landtag bezahlte Parteiarbeiter von Montag bis Freitag einspannen zu können“. Hier haben wir also bereits Ansätze für den staatlich finanzierten hauptamtlichen Parteifunktionär.

In ähnliche Richtung geht die Einrichtung von Abgeordnetenmitarbeitern, die vor 25 Jahren eingeführt und seitdem stark ausgebaut wurde. Für die Bezahlung von Mitarbeitern für Bundestagsabgeordnete wurde 1969 erstmals gut drei Mio. Mark in den Bundeshaushaltsplan eingestellt. 1992 waren es bereits 135 Mio. Mark, also mehr als die öffentlichen Mittel für Bundestagsfraktionen. Bundestagsabgeordnete verfügten 1991 über 4.000 Mitarbeiter. Jeder Bundestagsabgeordnete hat im Durchschnitt zwei vollbeschäftigte und vier teilbeschäftigte Mitarbeiter. Sie werden nicht nur in Bonn, sondern auch im Wahlkreis eingesetzt, und ihre Tätigkeit ist oft in weiten Bereichen nicht mehr von der staatlich bezahlter *Parteifunktionäre* zu unterscheiden.

Die so ausgestatteten Abgeordneten verfügen über einen Apparat, der ihnen ungeheure materielle Übermacht gegenüber allen Konkurrenten um die innerparteilichen Nominierung gibt. Diese materielle und personelle Übermacht wiederholt sich im Verhältnis zwischen den etablierten und den nicht im Parlament vertretenen Parteien, die über keine Partearbeit leistende Abgeordneten, Abgeordnetenmitarbeiter, Fraktionen und Parteistiftungen verfügen.

Beides beeinträchtigt, ja beseitigt die Offenheit des politischen Prozesses, die für die Leistungsfähigkeit des Parteiensystems und ihre Wandlungsfähigkeit bei neuen Herausforderungen so zentral wichtig ist.

All das läuft – nimmt man noch die geschilderte Patronage in Verwaltung, öffentlichen Unternehmen und anderen Bereichen hinzu – im Ergebnis auf eine unerhörte Verkrustung des Systems hinaus, die der bloße Blick auf die engere *Parteienfinanzierung* auch nicht entfernt zu erfassen vermag.

### 3. Ausblick

In der Parteienfinanzierung und der Ämterpolitik spiegeln sich die vier eingangs genannten zentralen Politikmängel, wie durch ein Brennglas vergrößert: Das politische Problemlösungsdefizit, die Entmündigung des Volkes, das Unterlaufen der Gewaltenteilung und die Dominanz des Eigeninteresses der Parteien an Macht, Posten und Geld. Die öffentliche Diskussion um Parteienfinanzierung und Ämterpatronage ist deshalb kein Nebenkriegsschauplatz, sondern ein Mikrokosmos, in dem Parteiendefizite besonders klar zum Ausdruck kommen.

Es ist der Politik nicht gelungen, die Parteienfinanzierung und Ministerversorgung in den Ländern befriedigend zu ordnen. Das Bundesverfassungsgericht mußte bei der Parteienfinanzierung immer wieder, mehr schlecht als recht, als Ersatzgesetzgeber in die Bresche springen. Wo es dies bisher nicht tat, wie bei der Finanzierung der Fraktionen und Parteistiftungen oder bei der Durchsetzung eines der Parteipolitik entzogenen Verfahrens der Stellenbesetzung im öffentlichen Dienst – bleibt die Materie ungeordnet. Das Problemlösungsdefizit der Parteien ist handgreiflich.

Die Erfahrungen in Hessen, Hamburg und im Saarland bestätigen den geringen politischen Stellenwert von Sachargumenten und das große Gewicht der Eigeninteressen der politischen Klasse, also den Kern dessen, was Bundespräsident von Weizsäcker mit „Machtvergessenheit“ und „Machtversessenheit“ meint. In Hessen wurden der damalige Ministerpräsident Wallmann, im Saarland Ministerpräsident Lafontaine Monate vor Veröffentlichung der vernichtenden Gutachten schriftlich gewarnt und um der Sache willen um Reforminitiativen gebeten. Es geschah nichts. Erst nach Veröffentlichung der Gutachten wurde aufgrund massivsten öffentlichen Drucks eingelenkt, und auch die Begründung dafür belegt den geringen Stellenwert von Sachfragen: Nicht wegen der groben Unangemessenheit wurden in Hessen und Hamburg die Gesetze wieder aufgehoben, sondern weil man die Wucht der öffentlichen Kritik unterschätzt habe.

Auch die Entmündigung des Volkes geht bei der Politikfinanzierung besonders weit: Durch Kartellabsprachen der Parteien wird der Bürger entmachtet. Wen immer er wählt – alle sind in das Kartell eingebunden.

Dadurch werden die Auswüchse überhaupt erst ermöglicht. Das zeigt auch die Gegenprobe: Wo dem Volk seine Rechte nicht vorenthalten werden, ist nicht nur das Niveau der Politikfinanzierung weit geringer, sondern besteht auch ein wirksames Gegengewicht gegen Mißbrauch – z. B. in der Schweiz, wo jedes Gesetz unter Vorbehalt des Volksscheids steht.

Diese Beispiele bestätigen: Gegen Übermacht und Machtmißbrauch der Parteien gibt es letztlich nur ein Gegenmittel: die Aktivierung des Volkes selbst. Die Forderung, das



Volk behutsam aus der Entmündigung zu entlassen, ist also nicht nur demokratischer Selbstzweck, weil mehr Entscheidung durch das Volk in einer Demokratie einen Eigenwert darstellt, sondern zugleich auch Mittel zur Eindämmung parteilicher Ausbeutungstendenzen. Sie wird zum Kern einer erneuerten Gewaltenteilung gegen Über- und Allmacht der Parteien.

Aktivierung des Volkes heißt aber nicht in erster Linie Selbstentscheidung in Sachfragen, sondern vor allem Verstärkung seines Einflusses auf die Personalauswahl. Sie ist geeignet, gleich mehreren parteilichen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, auch den Defiziten der Personalrekrutierung und der Entscheidungskompetenz. Dies läßt sich an der Einrichtung des direkt gewählten Bürgermeisters zeigen: Der Bürger kommt in der Direktwahl zu Wort, die Parteien werden zurückgedrängt. In Baden-Württemberg sind über 50 Prozent der Bürgermeister – vornehmlich in kleineren Gemeinden – ohne Parteibuch, und auch in Städten sind die Bürgermeister alles andere als hörige Parteisoldaten. Spezialstudien zeigen, daß parteiliche Postenkungelei hier deutlich geringer ist, weil der Direktgewählte es sich leisten kann, Personalwünsche der Fraktionen zurückzuweisen, ohne seine Wiederwahl zu gefährden; denn dafür ist das Volk zuständig, das korrekte Amtsführung honoriert. Die Attraktivität des direkt gewählten Amtes lockt die besten Bewerber an. Der Direktgewählte kann das Gemeinwohl zu seiner Sache machen, hat hohe Entscheidungskompetenz und braucht eine Überwucherung durch gutorganisierte Partikularinteressen weniger zu fürchten. Der baden-württembergische Bürgermeister ist also geeignet, alle vier oben genannten Problempunkte der Parteienherrschaft zugleich einzudämmen.

Es geht insgesamt darum, die Grundlagen der politischen Willensbildung zu verbessern. Die Stellung der politischen Parteien ist heute die zentrale *Verfassungsfrage* in Deutschland oder sollte es doch sein. Das Grundgesetz beschränkte sich 1949 darauf, die Parteien anzuerkennen, ohne ihnen aber zugleich Grenzen zu setzen. Das reicht heute nicht mehr. Eine staatliche Ordnung, die dem parteilichen Egoismus auf Kosten des Gemeinwohls freien Lauf läßt, hat auf Dauer keine Zukunft – vor allem nicht in einer Zeit, in der die Herausforderungen des Parteienstaates schlagartig wachsen.

Daß wir alle an den notwendigen Reformen mitwirken müssen, hat Karl Raimund Popper folgendermaßen formuliert, und mit diesem Zitat will ich schließen: „Die Rechtsordnung kann zu einem mächtigen Instrument für ihre eigene Verteidigung werden. Zudem können wir die öffentliche Meinung beeinflussen und auf einem viel strengeren moralischen Kodex bestehen. All dies können wir tun; es setzt aber die Erkenntnis voraus, daß es ... unsere Aufgabe ist und wir nicht darauf warten dürfen, daß auf wunderbare Weise von selbst eine neue Welt geschaffen werde.“