

Das Parteienkartell lähmt die Republik

Zwölf Thesen zum Zustand von Staat und Gesellschaft - Debatte

Von Hans Herbert von Arnim

1. Lange hat der Ost-West-Gegensatz eine kritische Diskussion des Parteienstaates im Westen erschwert, war er doch im Vergleich zum Kommunismus immer noch die bessere Alternative. Erst der Zusammenbruch des östlichen Totalitarismus hat den Weg für eine unbefangene Kritik des bundesdeutschen Systems freigemacht. Nun konnte man den Kritikern nicht mehr vorwerfen, sie würden dem Kommunismus in die Hände arbeiten: Skandalöse Vorkommnisse der letzten Jahre haben weitere Anstöße zur kritischen Reflexion gegeben. Die Flick-Affäre, das "System Kohl", der Berliner Landowsky-Skandal, der Spenden- und Korruptionssumpf in Köln und Wuppertal sind ja in Wahrheit keine Einzelfälle, sondern krasse Erscheinungsformen eines - normalerweise sorgfältig verborgenen - Schattensystems hinter der offiziellen Fassade.
2. Das Grundgesetz und die öffentliche Meinung verlangen, dass alle Amtsträger sich am Gemeinwohl orientieren. In Sonntagsreden wird auch die Politik selbst nicht müde, dieses Ziel zu beschwören. Tatsächlich pflegen Berufspolitiker aber vor allem ihren Eigeninteressen zu folgen und bilden insofern eine "politische Klasse". Politik ist - immer schon - vorrangig Kampf um Macht, Posten und Geld.
3. Machtstreben ist allerdings nichts unbedingt Schlechtes. Solange die Politik nämlich für neue Kräfte offen ist, halten die konkurrierenden Lager sich einigermaßen in Schach, und der Wettbewerb zwingt sie, sich an den Wünschen der Wähler auszurichten. Doch in der Bundesrepublik ist der Wettbewerb massiv eingeschränkt, so dass auch seine Steuerungsfunktion verloren geht. Wie Unternehmer in der Wirtschaft, so neigen auch Politiker zur Bildung von Kartellen, die sich wie ein lähmendes Netz über die Republik legen.
4. Ursächlich für schlechte Politik sind vor allem Mängel des Systems, und auch dafür sind die Parteien und ihre politische Klasse verantwortlich. Diese sind nämlich nicht nur Teilnehmer am politischen Kräftespiel. In parteiübergreifender Einigkeit gestalten sie vielmehr auch die Spielregeln, also den institutionellen Rahmen, innerhalb dessen Politik sich abspielt. Sie sitzen mitten im Staat an den Hebeln der Macht und entscheiden über Gesetze und Haushaltspläne, ja sogar über die Verfassung. Sie haben das Monopol über alle wesentlichen Entscheidungen. "Volkssouveränität", wie sie die Verfassung proklamiert, ist nur noch ein schöner Schein. Damit liegt das ganze System in den Händen der politischen Klasse und wird nach ihren Interessen geformt. Warum auch sollten Berufspolitiker sich ausgerechnet dann nicht von ihren Eigeninteressen leiten lassen, wenn es um das in ihren Augen Wichtigste geht, nämlich darum, wie politische Macht erworben und behalten wird? Mängel und Deformationen, unseres Systems sind also nicht vom Himmel gefallen, sondern das Werk jener, die sich im Zentrum der Macht. eingerichtet haben.
5. Beispiele für systemverändernde politische Kartelle sind selbstbewilligte Steuergelder für Parteien und üppige Versorgungen von Politikern. Die deutschen Parteien haben ihre Subventionierung als Erste in Europa eingeführt und, nachdem das Bundesverfassungsgericht dem anschwellenden Strom Grenzen gezogen hatte, leiteten die Staatsmittel auf ihre Parlamentsfraktionen und Parteistiftungen um, die heute mehr Geld bekommen als die eigentlichen Parteien. Zusätzlich werden Hunderte von Millionen für Abgeordnetenmitarbeiter bereitgestellt, die in Wahrheit für Parteizwecke eingesetzt werden. Die Mitglieder der viel zu großen Landesparlamente haben sich zu voll bezahlten und überteuerten Berufspolitikern gemacht, obwohl ihre Aufgaben ständig abnehmen und sie heute oft weniger zu tun haben als Großstadtvertreter. Auch gegen massenhafte Postenschieberei mit ihren fatalen Wirkungen (wie Verschlechterung und Aufblähung der Bürokratie und Vertrauensverlust der Bürger) wird nichts Wirksames unternommen, weil alle Etablierten sie unter der Hand selbst praktizieren und sich so den Staat zur Beute machen. Ähnlich ist es mit politischer Korruption im weitesten Sinn. Parteien können (nach selbst gemachten Gesetzen) "ganz legal" bestochen und Abgeordnete gekauft werden.

6. Sogar das Königsrecht der Bürger in der Demokratie, das Wahlrecht, hat die politische Klasse zu ihren Gunsten manipuliert: Bedingt durch selbst gemachte Wahlgesetze stehen die meisten Parlamentsabgeordneten schon lange vor der Wahl fest. Für Kandidaten, die die Parteien auf "sichere Plätze" gesetzt haben, ist die Volkswahl nur noch Formsache. Sogar wer die Regierung und den Kanzler stellt, entscheiden meist nicht die Wähler, sondern die Parteien durch Koalitionsvereinbarungen nach der Wahl. Ob die FDP nach dem 22. September eine Koalition mit der SPD oder der Union eingeht, lässt sie erklärtermaßen offen. Genau davon hängt aber wahrscheinlich ab, ob Schröder oder Stoiber die neue Bundesregierung führen wird. Durch die Vielzahl von Wahlen wird den Bürgern zwar suggeriert, sie hätten unheimlich viel zu sagen. Doch in Wahrheit trifft die politische Klasse die Schlüsselentscheidungen ganz allein. Die Folge des schleichenden Demokratieverlustes ist eine Verflüchtigung der politischen Verantwortung der Repräsentanten gegenüber dem Volk.
7. Zur organisierten Unverantwortlichkeit trägt auch ein perverser Föderalismus bei: Den wichtigsten Bundesgesetzen muss der Bundesrat zustimmen. Der aber ist mehrheitlich meist in der Hand der Opposition. Wen soll der Wähler, der die Gesetzesprodukte von Regierung und Opposition ablehnt, dann noch wählen? Wie kann er seiner Unzufriedenheit hoch sinnvoll Ausdruck geben? Auch auf Landesebene werden fast alle Fragen in länderübergreifenden Gremien der Kultusministerkonferenz abgestimmt, die einstimmig entscheidet. Wenn aber alle Verantwortung tragen, trägt sie niemand wirklich. Damit versagt das Steuerungsinstrument Wettbewerb auch hier.
8. Die Konsequenzen könnten nicht gravierender sein: die Probleme des Gemeinwesens werden nicht gelöst, und der "Reformstau" wächst. Stattdessen ergeht sich die Politik - durch bestimmte Medien begünstigt - in Inszenierungen und symbolischer Politik. Das "So tun als ob"-Prinzip feiert Triumphe. So hat die Pisa-Studie zwar zu einem öffentlichen Aufschrei geführt. Doch dass etwas Durchgreifendes geschieht, muss bezweifelt werden. Der schlechte Zustand unserer Bildungseinrichtungen ist ja schon seit Jahren bekannt - spätestens seit der Timss-Studie. Und dass die Hartz-Kommission ihre (in Wahrheit gar nicht so neuen) Vorschläge zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erst am Ende der Wahlperiode vorlegt, kommt der Politik nur zupass: Jetzt kann man Versprechungen machen, auch wenn man sie nach der Wahl nicht hält: Roman Herzog hatte schon in seiner Berliner Rede vom 26. April 1997 festgestellt, in Deutschland bestehe hinsichtlich der nötigen Reformen kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem. Doch die eigentlichen Ursachen für die mangelnde Reformfähigkeit, die auch Herzog erst neuerdings (und fast nebenbei) anzusprechen wagt, werden in der öffentlichen Diskussion sträflich vernachlässigt: die Mängel des Systems.
9. Die wahre Situation unseres Gemeinwesens auch nur zu erfassen wird durch ritualisierte "politische Formeln" wie "Volkssouveränität" und "Repräsentation" erschwert. Überkommene politische Theorien, die quasi als Brillen fungieren, mit denen wir Staat, Demokratie und Politik wahrnehmen, sind verzerrt. Ihre Vertreter stehen im Dienst des Systems und scheuen sich, seine Mängel beim Namen zu nennen. Der Arm der politischen Klasse reicht weit und beeinflusst die herrschende Denkweise von Staats- und Politikwissenschaften. So hat der einflussreiche frühere Verfassungsrechtler Gerhard Leibholz großen intellektuellen Schaden angerichtet: Trotz (oder gerade wegen) seiner überzogenen Parteienstaatslehre beriefen die Parteien ihn ins Bundesverfassungsgericht, dem er anfangs seine Lehre ebenfalls unterschob. Leibholz hatte Parteien, Staat und Volk gleichgesetzt und es durch diese Fiktion ermöglicht, dass selbst Übergriffe der Parteien als "demokratisch" verklärt wurden.
10. Die Parteien tun einerseits zu wenig, andererseits zu viel - und jeweils an der falschen Stelle: Die Parteien haben die Rekrutierung des politischen Nachwuchses bei sich monopolisiert, erfüllen diese wichtige Aufgabe aber nur ungenügend. Die Parlamente bestehen schon lange nicht mehr aus den "Besten der Nation". Als Vorbedingung für ein Parlamentsmandat verlangen die Parteien von ihren Kandidaten jahrelangen Einsatz vor Ort. Statt offener Wettbewerb entscheiden über den Erfolg politische Verbindungen und Kungelei. Fähige Leute mit Alternativen in anderen Berufen (so genannte Seiteneinsteiger) werden eher abgeschreckt. Die Parteien stellen nicht nur das Parlament und die Regierung, sondern nehmen in Deutschland auch da Einfluss, wo sie eigentlich nichts zu suchen haben.

Sie durchsetzen alle möglichen Kontrollinstanzen mit ihren Parteigängern und suchen sie bis zu einem gewissen Grad gleichzuschalten. Betroffen sind vor allem:

- ⇒ hohe Gerichte, vor allem Verfassungsgerichte,
- ⇒ die Spitzen der Rechnungshöfe,
- ⇒ wichtige Positionen in den öffentlich-rechtlichen Hörfunk-/Fernsehanstalten,
- ⇒ der öffentliche Dienst insgesamt, manchmal; bis hinunter zum Pförtner,
- ⇒ Führungspositionen in öffentlichen Unternehmen,
- ⇒ Spitzenpositionen in Schulen und allmählich auch in den Universitäten,
- ⇒ Sachverständigenkommissionen und sonstige Gremien der wissenschaftlichen Politikberatung und vor allem
- ⇒ Einrichtungen der so genannten politischen Bildung.

Auf diese Weise bestimmt die politische Klasse die Grammatik der politischen Korrektheit und damit auch den Rahmen für erlaubte öffentliche Themen und Diskurse. Systematik gilt als inkorrekt - trotz des verbreiteten Gefühls, dass etwas faul ist im Staate. Das macht es fast unmöglich, die große Lücke zwischen Norm und Wirklichkeit, zwischen demokratischer Idee und bundesrepublikanischer Praxis, überhaupt noch wahrzunehmen. Eine an die Wurzel gehende Analyse muss deshalb auch die herrschenden Theorien über Staat, Demokratie und Politik in die Kritik miteinbeziehen. Erforderlich ist ein intellektueller Kraftakt. Am Ende müssen dann Elemente einer erneuerten Theorie der repräsentativen Demokratie stehen, die nicht die politische Klasse in den Mittelpunkt stellt, sondern die Bürger.

11. Da die Verzerrungen die Strukturen der politischen Willensbildung betreffen, setzen wirkliche Verbesserungen ihre Entzerrung voraus. Es bedarf der systemischen Restrukturierung. Nur mittels eines kontrollierten Systemwandels wird es möglich sein, die Grundprinzipien der Demokratie in deutlich höherem Maße zu verwirklichen als bisher. Gegen Auswüchse des Parteienstaates gibt es am Ende nur ein wirksames und zugleich demokratisches Gegengewicht: das Volk selbst. Wenn der repräsentative Ansatz nicht voll trägt, weil die Repräsentanten sich nicht mehr am Gemeinwohl orientieren; wenn der indirekte Weg, dem Willen des Volkes Geltung zu verschaffen, nämlich der politische Wettbewerb, durch Kartelle verstopft ist, drängt sich der direkte Weg umso mehr auf: die unmittelbare Demokratie durch Volksbegehren, Volksentscheid, Initiative und Referendum. Diese Institutionen können und sollen die repräsentative Demokratie zwar nicht ersetzen, würden sie aber sinnvoll ergänzen. Um dem Volk mehr Einfluss zu geben, brauchen wir grundlegende Verfassungsänderungen, wozu auch ein Wahlrecht gehört, mit dem die Bürger ihre Repräsentanten in den Parlamenten und an der Spitze des Staats wirklich auswählen (und für gute oder schlechte Politik verantwortlich machen) können.
12. Aus eigener Kraft wird die etablierte Politik Reformen des Systems kaum verwirklichen können. Gerade in diesem Punkt ist die Reformblockade besonders ausgeprägt. Die Interessen, die das System verdorben haben, wehren sich auch gegen seine Verbesserung. Zur Umsetzung der nötigen Reformen kommen deshalb wohl nur drei Möglichkeiten in Betracht:
 - die Nutzung des Artikels 146 Grundgesetz, der eine neue Verfassung verheißt, zum Zwecke der legalen "Revolution",
 - die Schaffung einer Protest- und wirklichen Reformpartei und/oder
 - die Durchsetzung von Strukturreformen mittels Volksbegehren und Volksentscheid, also an den Eigeninteressen der politischen Klasse vorbei, zunächst in den Bundesländern, wo derartige Formen der direkten Demokratie schon jetzt offen stehen.

Der Verfasser ist Professor für Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Die zwölf Thesen beruhen auf seinem jüngsten Buch "Das System. Die Mächtschaften der Macht", Droemer Verlag München.

Beitrag veröffentlicht in der Tageszeitung „Die Welt“ vom 27. 7. 2002