

## Parteienstaat – politische Kultur

Die beiden Begriffe, aus denen mein Thema zusammengesetzt ist, unterscheiden sich in mehr als einer Beziehung. Der wichtigste Unterschied ist dabei aber, daß der Begriff des Parteienstaates, zumindest wenn man ihn auf deutsche Verhältnisse radiziert, einigermaßen konkret ist: Nimmt man die Rechtsvorschriften, die sich auf politische Parteien beziehen, die bedeutendsten realen Erscheinungen, die sich mit ihnen im Staatsleben verbinden, und die wirklich ernstzunehmenden Kritikpunkte, die ihnen augenblicklich entgegengehalten werden, zusammen, so weiß man wenigstens in Umrissen, was ein normaler Deutscher sich vorstellt, wenn vom Parteienstaat die Rede ist. Beim Begriff der politischen Kultur ist das ganz anders. Politische Kultur führt zwar jedermann im Munde, vor allem, wenn ihm die Argumente ausgehen. Im übrigen handelt es sich aber wohl eher um einen jener Puddings, mit denen man einem Diskussionsgegner den Hals zu stopfen versucht oder die man einem Vortragenden in der schweigenden Hoffnung vorsetzt, er werde schon imstande sein, sie an die Wand zu nageln.

Für mich als Vortragenden ergibt sich aus diesem Sachverhalt eine Methode des Vorgehens. Ich werde von vornherein darauf verzichten, den Pudding zu definieren. Stattdessen möchte ich die einzelnen Begriffsmerkmale des heutigen Parteienstaates abschreiten, meine Zustimmung zu ihnen bzw. meine Kritik an ihnen in aller Kürze zum Ausdruck bringen und in diesem Zusammenhang jeweils kurz die Frage aufwerfen, ob es sich dabei um Punkte handelt, die man sinnvollerweise mit dem Begriff und den Forderungen politischer Kultur in Verbindung bringt. Fragen der Parteienfinanzierung werde ich dabei, wenn überhaupt, nur streifen; denn sie stehen im Vordergrund der nach mir folgenden Programmpunkte und es hätte wenig Sinn, zu den folgenden Referaten gleichsam vorweggenommene Diskussionsbeiträge zu liefern.

### I.

Ich möchte meinen Rundgang dementsprechend beim Parteienstaat beginnen, und zwar in einem engeren Sinne, wie er sich aus dem Wortteil „-staat“ ergibt. Staatscharakter haben im politischen System der Bundesrepublik Deutschland nur der Bund und die Länder, und da sich die Erscheinungen des Parteienstaates auf beiden Ebenen zumindest sehr ähnlich sind, nehme ich mir die Freiheit, nur die Bundesebene darzustellen und zu untersuchen.

Hier fällt zunächst auf, daß die Rechtsvorschriften, die sich auf die politischen Parteien beziehen, deren Funktionen im politischen Leben nur sehr unvollständig beschreiben. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, die Fundamentalnorm der Parteienstaatlichkeit, spricht lediglich davon, daß die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Dieser Begriff wird zwar meist stillschweigend auf die Staatswillensbildung, d. h. auf die Entscheidungen von Parlament und Regierung, erstreckt. *Lege artis* ist das aber nicht; denn nach der modernen Demokratietheorie geht die Willensbildung des Volkes der Wahlentscheidung des Volkes – und übrigens auch seinen Entscheidungen in Volksabstimmungen – voraus, ist also kein staatlicher, sondern ein innergesellschaftlicher Vorgang, an dem tatsächlich noch viele andere – Verbände, Kirchen, Massenmedien, aber auch der einzelne Bürger selbst – beteiligt sind, so daß sich auch die Mitwirkungsrolle, die Art. 21 GG den Parteien insoweit zuweist, ohne weiteres erklärt.

Einen Schritt weiter geht da schon § 2 Abs. 1 Satz 1 des Parteiengesetzes, der davon spricht, daß die Parteien einerseits auf die politische Willensbildung Einfluß nehmen, andererseits aber auch an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag mitwirken wollen. Damit wird erstmals die große Bedeutung erkennbar, die das Wahlrecht – nach alter deutscher Tradition das Verhältniswahlrecht – für das Parteiensystem besitzt. Außerdem ist damit – ohne daß ich das näher ausführen möchte – die Institution der Fraktionen dem Grundsatz nach legalisiert.

Verschwiegen wird in beiden Bestimmungen, daß die Parteien auf dem Umweg über Parlament und Parlamentswahlrecht selbstverständlich auch Regierungsverantwortung anstreben, d. h. daß sie im allgemeinen auch jene parlamentarische Mehrheit ansteuern werden, die es ihnen nach den Regierungsartikeln des Grundgesetzes möglich macht, den Bundeskanzler zu wählen und – auf dem Umweg über ihn – die Ministersessel zu besetzen. Daß auch das ein berechtigtes Bestreben ist, folgt zwar aus keiner verfassungsrechtlichen Bestimmung unmittelbar, läßt sich aber gleichwohl nicht bestreiten. Weder der Weimarer Nationalversammlung noch dem Parlamentarischen Rat, die ja selbst aus Parteienfraktionen bestanden, kann es verborgen geblieben sein, daß das parlamentarische Regierungssystem, das beide Gremien konstituierten, letztlich in dieser Gestalt bestehen würde, und in den Grundgesetzartikeln, die die Sicherung stabiler Regierungsmehrheiten auf ihre Fahnen geschrieben haben – ich erwähne nur die Art. 63, 67, 68 und 81 GG –, wird das noch einmal besonders deutlich. Damit ist, weil – vorhersehbarerweise – keine der beiden großen Parteien jeweils mit der sogenannten Kanzlermehrheit rechnen konnte, zugleich das Phänomen der Koalitionen „in den Willen des Verfassungsgebers“ aufgenommen worden.

Schon dieser völlig unbestreitbare Sachverhalt relativiert alles, was in den vergangenen vierzig Jahren zur verfassungsrechtlichen Verankerung der sogenannten Kanzlerdemokratie an Gerüchten verbreitet wurde. Gewiß ist es eine Tatsache, daß der Kanzler heute – anders als in Weimarer Zeiten – nicht auch noch vom Wohlwollen des Staatsoberhauptes abhängt, und auch die Rechtsfigur des konstruktiven Mißtrauensvotums, die ihn gegen allzu leichtfertige Absetzungsgelüste schützt, soll hier natürlich nicht verschwiegen werden; immerhin läßt sich aber ihr Aktionsradius ernstlich in Frage stellen. Es müßte sich wohl erst noch herausstellen, ob der Weimarer Reichskanzler,

der gestürzt, aber noch geschäftsführend im Amt war, politisch, insbesondere außenpolitisch, wirklich um soviel schwächer war als ein Bonner Bundeskanzler, der zwar nicht sein Amt, wohl aber seine parlamentarische Mehrheit verloren hat.

Vollends relativiert werden durch die innere Gesetzlichkeit von Regierungskoalitionen aber die beiden Instrumente des Regierungschefs, die meist als die Arcana der Kanzlerdemokratie betrachtet werden: die Richtlinienkompetenz (Art. 65 Satz 1 GG) und das Recht, die Bundesminister zu bestimmen (Art. 64 Abs. 1 GG). Das Vorschlagsrecht des Bundeskanzlers wird gegenwärtig – um nur ein Beispiel zu nennen – dadurch relativiert, daß der kleinere Koalitionspartner nur dann bereit ist, in eine Koalition einzutreten und in ihr zu bleiben, wenn ihm der größere bestimmte Ressorts auf längere Zeit überläßt und sich zudem verpflichtet, die dafür vorgeschlagenen Personen zu Ministern zu berufen – der Rexrodt'sche Lapsus Linguae, den Sie wohl alle noch in Erinnerung haben, gab insoweit nur die seit 1969 bestehende Verfassungswirklichkeit wieder. Und auch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers ist sehr schnell am Ende, wenn der Koalitionspartner eine Richtlinienentscheidung zum Anlaß nimmt, das ganze Koalitionsverhältnis zu kündigen oder dieses zumindest anzudrohen. Auch hierzu nur ein Beispiel: Die Behandlung der sogenannten Awacs-Frage in der gegenwärtigen Regierung wäre um kein Haar anders abgelaufen, wenn nicht die Gesamtheit der Minister nach Art. 65 Satz 3 GG, sondern der Bundeskanzler nach Art. 65 Satz 1 GG entschieden hätte. Wer einigermaßen unvoreingenommen dachte, konnte das übrigens hinsichtlich der Richtlinienkompetenz mühelos vorhersehen; denn diese stand auch schon dem Weimarer Reichskanzler zu, ohne daß das an der Schwäche der Weimarer Regierungen das geringste geändert hätte. Die schönen Verheißungen der Bonner Regierungsartikel werden also durch die – in Art. 21 GG überdies ausdrücklich legitimierte – Existenz politischer Parteien und die sich daraus herleitenden Konsequenzen in wesentlichen Punkten relativiert, ohne daß man das als verfassungswidrig oder gar als einen Verstoß gegen die Gebote politischer Kultur bezeichnen könnte.

Als ein Zeichen mangelnder politischer Kultur erscheint es mir dagegen, daß dieser fast selbstverständliche Sachverhalt in Deutschland so wenig bekannt ist und daß er vor allem auch den politischen Kommentaren so gut wie nicht zugrundegelegt wird. Ich hege den Argwohn, daß hier noch die Vorstellung von Kaisern und Feldmarschällen in den Köpfen herumspukt.

Dasselbe gilt übrigens für den Zauberbegriff „Führungskraft“, der im Zusammenhang mit der Kanzlerdemokratie so gern verwendet wird. Das zeigt sich am schlagendsten an den Regierungsmethoden der Bundeskanzler Helmut Schmidt und Helmut Kohl und an der Resonanz, die diese höchst unterschiedlichen Methoden im politischen Umfeld hervorgerufen haben. Helmut Schmidt pflegte im allgemeinen von vornherein zu sagen, wie er ein Problem gelöst sehen wollte; die Folge davon war, daß man ihn als Oberlehrer bezeichnete und ihm, wenn die Frage sodann durch die Koalition gegangen war, vorrechnete, was er alles nicht erreicht habe. Helmut Kohl dagegen führt im Regelfall eine Diskussion im Rahmen der Koalition, ja zum Teil weit darüber hinaus, herbei; die Folge ist bei ihm, daß ihm die Führungskraft abgesprochen wird und daß ihm vorgeworfen wird, er sitze seine Probleme aus. In beiden Fällen erweist sich das

Thema „Führungskraft“ also als eine Art Mausefalle, die die Kritiker weit geöffnet aufgestellt haben, und ich frage mich, ob das ein überzeugender Beweis für politische Kultur ist – so sehr man im übrigen Einzelheiten der Methodik beanstanden mag. Mich erinnert das ganze etwas an die Geschichte von dem Strafverteidiger, der einen Dieb zu verteidigen hatte. Als der Staatsanwalt dem Delinquenten im einen Fall die Nächtlichkeit des Diebstahls vorwarf, im anderen Fall aber die besondere Dreistigkeit, bei hellem Tage einen Einbruch begangen zu haben, konnte sich dieser Verteidiger nicht mehr anders helfen als mit der rhetorischen Frage: Ja wann soll mein Mandant dann stehen?

## II.

Aus alldem erweist sich m. E., daß der Eindruck einer bestehenden Kanzlerdemokratie und im Zusammenhang damit die relative politische Stabilität der vergangenen vier Jahrzehnte nicht wirklich etwas mit der Weisheit der Verfassungsväter und -mütter zu tun hatte, sondern – zumindest überwiegend – mit dem bisher bestehenden Parteiensystem und mit seiner Aufnahme durch die Bürger.

Spätestens seit 1957 standen sich im politischen System der Bundesrepublik Deutschland zwei große, im Regelfall allerdings nicht allein regierungsfähige Parteien gegenüber, nämlich CDU/CSU und SPD. Die dritte Partei, die F.D.P, hielt sich zwar grundsätzlich für Koalitionen mit beiden bereit, stand aber doch jeweils mit einer von ihnen in einem auf Dauer angelegten Koalitionsbündnis. Es gab daher stets zwei große politische Lager, zwischen denen sich die Wähler entscheiden konnten, und da es kaum andere ins Gewicht fallende Kräfte gab, entschied der Wähler praktisch darüber, wer Bundeskanzler werden und welches politische Lager regieren sollte. Erst auf dieser Grundlage entstand – um nur diese beiden Beispiele zu nennen – die im Grundgesetz an sich nicht vorgesehene Institution des Kanzlerkandidaten und ferner die Forderung, der neue Regierungschef müsse sich Neuwahlen stellen, nur weil die F.D.P. 1982 bei wählender Legislaturperiode den Koalitionspartner wechselte. Allerdings waren diese Fragen von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung im Verhältnis zu der Bedeutung, die dieses Parteiensystem für die politische, vor allem auch gesellschaftspolitische Entwicklung des ganzen Staates gewann.

Parteien – oder meinetwegen auch Parteienbündnisse –, die es für möglich und überdies notwendig halten, die Mehrheit aller Wähler hinter sich zu bringen, können es sich nämlich nicht leisten, nur bestimmte Bevölkerungsgruppen zu umwerben, sondern sie müssen fast mit chemischer Notwendigkeit zu Volksparteien werden, zwar nicht in dem vordergründigen Sinne, daß ihre Mitglieder das Volk als ganzes zu repräsentieren vermöchten, wohl aber eben in dem Sinne, daß sie die berechtigten Interessen aller gesellschaftlichen Gruppen in ihrer Programmatik bedenken und zu einem erträglichen Ausgleich bringen. Die beiden Unionsparteien konnten sich wohl schon seit 1953 in diesem Sinne als Volksparteien bezeichnen, was sich in dem aufsehenerregenden Wahlergebnis von 1957 nochmals bestätigte, und zur gleichen Zeit befand sich die SPD auf

dem gleichen Wege, was dann 1959 im sogenannten Godesberger Programm seinen Ausdruck fand.

Das Parteiensystem, das daraus entstand und das erst jetzt, vierzig Jahre später, zugrunde zu gehen scheint, muß m. E. trotz aller Mängel, die man natürlich auch ihm nachsagen kann, als integraler Beitrag Deutschlands zu dem gewertet werden, was man so hochtrabend als politische Kultur bezeichnet. Spätestens seit dem Ausgang der fünfziger Jahre standen sich in Deutschland nämlich keine Gruppen-, Klassen-, Weltanschauungs- oder Interessenparteien mehr gegenüber, die beliebige Koalitionen eingehen konnten und erst während der Koalitionsverhandlungen, hinter verschlossenen Türen, aushandelten, wer dem Kabinett angehören sollte und wessen Programmpunkte folglich auch ins Regierungsprogramm eingehen sollten. Die Berücksichtigung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen hing also nicht vom Zufall des jeweiligen Koalitionsschnitts ab, sondern schon innerhalb der beiden großen Volksparteien ergab sich – wenn auch mit gewissen Akzentunterschieden – ein Ausgleich, ja eine Integration der Gruppeninteressen, und zwar in einem ganz umfassenden Sinne. Sie erfaßte praktisch alle in der Gesellschaft vorhandenen Interessen und Tendenzen; denn schließlich sollten auf diesem Wege ja auch aus allen Interessen und Meinungslagern Wählerstimmen gewonnen werden.

Diesem Sachverhalt, der in seiner Bedeutung viel zu wenig gewürdigt wird, verdankt die Bundesrepublik die außergewöhnliche, politische und soziale Stabilität, die sie bisher genossen hat, und ihm verdankt sei es insbesondere, daß selbst der Wechsel der Regierungsverantwortung von einem politischen Lager zum andern bisher nie zu einem tiefgreifenden Kurswechsel im Gesamtsystem geführt hat. Daß sich damit auch die Parteiprogramme weitgehend aneinander angeglichen haben und daß sich die Wahlkämpfe daher zwangsläufig von den programmatischen auf die personellen Fragen verlagert haben, ist eine fast notwendige Folge dieser Entwicklung. Man mag sie bedauern oder meinetwegen auch kritisieren. Aber wahrscheinlich kann man nicht beides haben: ein stabiles, auf innere Integration und inneren Interessenausgleich angelegtes Parteiensystem und ein Parteiensystem, in dem jeder Tag – fern von personalpolitischen Schaukämpfen und Reibereien – von feinsinnigen Debatten über die politische Programmatik erfüllt ist. Immerhin wollen wir aber vermerken, daß die Langeweile, die von unserem politischen System mitunter ausgeht und für sein Ansehen gerade bei den sogenannten Intellektuellen schädlich ist, hier zu einem guten Teil ihre Wurzeln hat.

Allerdings herrscht in der deutschen Öffentlichkeit – und auch bei mir – augenblicklich der Eindruck vor, als ob die guten Zeiten dieses Systems sich allmählich dem Ende zuneigten. Ich meine damit nicht die Skandale und Skandalchen, die in diesem Zusammenhang immer gleich zitiert werden. Die müssen rasch und gnadenlos ausgemerzt werden, und zwar nicht nur bei den Politikern, sondern in der ganzen Gesellschaft, wo immer sich Bestechung, Vetternwirtschaft, Versicherungsbetrug und Steuerhinterziehung breit gemacht haben; denn in allen diesen Fragen sind die Verfehlungen von Politikern nur die Spitze eines Eisbergs, der in Wirklichkeit schon große Teile unserer Gesellschaft umfaßt. Die Krise des Systems, die ich diagnostiziere, greift in Wirklichkeit viel tiefer. Aber um das aufzuzeigen, muß ich etwas weiter ausholen.

Das Wählerpotential moderner Industriestaaten scheint sich in aller Regel aus fünf großen Gruppierungen zusammzusetzen, die man – cum grano salis und von links nach rechts – als die Sozialisten, die Sozialdemokraten, die Linksliberalen, die Rechts-, National- oder auch Wirtschaftsliberalen und die Konservativen bezeichnen kann, die jeweils zwischen zehn und dreißig Prozent der gesamten Wählerschaft ausmachen und überdies seit geraumer Zeit immer weiter auseinanderdriften – Stichwort: Werteverfall. Die SPD und die Unionsparteien haben bisher je zwei dieser Flügel in sich vereinigt oder wenigstens zu vereinigen versucht: die SPD Sozialdemokraten und Sozialisten, CDU/CSU aber Rechtsliberale und Konservative. Um die verbleibende, sehr große und wohl immer noch größer werdende Gruppe der Linksliberalen haben sie untereinander und außerdem noch mit der F.D.P. konkurriert, meist unter dem Schlagwort „Wähler der Mitte gewinnen“.

Natürlich hat das Zusammenhalten dieser Flügel in den großen Volksparteien zu allen Zeiten beträchtliche Koordinations- und Integrationsprobleme hervorgerufen. Solange der Wertebestand der Gesellschaft aber verhältnismäßig homogen war und solange die äußerste Rechte durch die Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus, die äußerste Linke durch den Anschauungsunterricht des Kommunismus diskreditiert waren, hielten sich diese Probleme doch einigermaßen in Grenzen. Aber diese Zeiten gehen, wenn nicht alles trägt, ihrem Ende zu. Mit den historischen Erfahrungen, die unsere Generation gemacht hat, kann man den nachwachsenden Generationen verständlicherweise nur bedingt imponieren. Der sogenannte Werteverfall erschwert die innerparteiliche Integration zusätzlich, weil, wie schon gesagt, die Interessen und Überzeugungen immer weiter auseinanderdriften. Und dazu kommt seit dem Zusammenbruch des kommunistischen Lagers und – im wirtschaftlichen Bereich – mit dem offensichtlichen Ende der vierzigjährigen Aufwärtsbewegung noch ein ganz neues Integrationsproblem: In allen bestehenden Parteien gibt es jeweils eine Fraktion derer, die die Veränderungen bereits begriffen haben und bereit sind, sich darauf einzustellen, und eine Fraktion derer, die noch nichts begriffen haben und daher auf die gewohnte Weise weitermachen wollen.

Die Parteiführungen reagieren darauf ganz verständlich, aber ungenügend. Erstens verwenden sie immer mehr Zeit und Kraft auf die innerparteiliche Integration; aber diese Ressourcen fehlen dann naturgemäß bei der so dringend erforderlichen konzeptionellen Arbeit. Zweitens greifen sie, um möglichst niemand zu verprellen, zu immer vageren Formulierungen in ihrer politischen Programmatik, womit sie sich zwar innerhalb der Parteien im Augenblick noch Mehrheiten zu sichern verstehen, womit sie beim Bürger aber zunehmend den Eindruck erwecken, als sähen sie die eigentlichen Probleme gar nicht mehr oder versuchten sich zumindest an ihnen vorbeizumogeln. Das stimmt zwar im allgemeinen gar nicht. Aber es schmälert das Vertrauen der Bürger in die Parteien und damit in den ganzen Staat und es begünstigt neue Parteien, die den Besitz der richtigen Erkenntnisse vorzuspiegeln verstehen und die vor allem das einsetzen, was der Bürger sich am sehnlichsten wünscht: eine klare Sprache und einfache Lösungen – in einer Welt, die von Tag zu Tag komplizierter wird.



Daß sich bei dieser Entwicklung auch das Parteiensystem als solches tiefgreifend verändert – und nicht zu seinem Besten –, braucht niemand zu überraschen. Im Augenblick ist jedenfalls nicht mehr mit drei, sondern mit fünf der Wählerzahl nach parlamentsfähigen Parteien zu rechnen. Dann wird nicht nur die Regierungsbildung schwieriger werden – eine Entwicklung, die dann doch sehr an das Weimarer Parteiensystem vom Jahre 1920 erinnern würde (ohne daß freilich deshalb allein schon eine weitere Entwicklung wie die der Weimarer Republik vorgezeichnet sein müßte), sondern es wird sich auch die Frage stellen, ob unter den veränderten Verhältnissen das System der Volksparteien mit seinen zweifellos höchst positiven Aspekten Bestand haben kann. Mir jedenfalls scheint es ziemlich fraglich, ob die beiden großen Volksparteien in einem Fünfparteiensystem ihr Heil noch darin finden können, daß sie auf Kosten ihres sogenannten politischen Profils alle Schichten des Volkes in sich vereinigen und folglich auch in ihrer Programmatik ernsthaft berücksichtigen. Mit anderen Worten: Es steht zur Diskussion, ob die Fragen des sozialen Ausgleichs, die für jedes politische System so entscheidend sind, auch weiterhin innerhalb der Parteien geklärt und dann ziemlich einfach in das Regierungsprogramm des jeweiligen Wahlsiegers übernommen werden können oder ob sie – ähnlich wie zu Weimarer Zeiten – wieder zum Objekt zufälliger Koalitionsakte herabsinken und damit hinter verschlossenen Türen ausgehandelt werden. Der Attraktivität und Rationalität des politischen Systems insgesamt – und damit dem, was ich mir unter politischer Kultur vorstelle – wäre damit schwerlich gedient.

Ich möchte wiederholen, daß ich keine Ahnung davon habe, wie sich das alles in den kommenden Jahren wirklich entwickeln wird. Aber ich bin der Überzeugung, daß sich hier – außerhalb aller Kommissionen und Verfassungstexte – die eigentliche Verfassungsfrage der absehbaren Zukunft entscheidet. Staatszielbestimmungen und plebiszitäre Elemente – gegen die ich, wie Sie vielleicht wissen, gar nicht bin – sind demgegenüber Bagatellen fünfter oder sechster Ordnung.

### III.

Wie zu Beginn angekündigt, haben sich meine bisherigen Ausführungen auf den Parteienstaat im eigentlichen Sinne, d. h. auf die Veränderungen bezogen, die die Existenz politischer Parteien auf das Verfassungsgefüge in Bund und Ländern bewirkt hat. Die Vorwürfe, die gegen die Parteien erhoben werden, beschränken sich aber nicht auf diese Ebene, sondern sie laufen teilweise darauf hinaus, daß sich die Parteien nicht mit der Inbesitznahme des Staates begnügten, sondern daß sie zum Sturm auf fast alle politisch und gesellschaftlich relevanten Einrichtungen angesetzt hätten. Das ist ein Vorwurf, der so umfassend ist, daß er hier unmöglich lückenlos überprüft werden kann. Drei besonders kritische Beispiele möchte ich aber doch herausgreifen und untersuchen.

1. Da ist zunächst die Frage, ob die Parteien recht daran tun, wenn sie über die Staatsebene hinausgreifen und auch noch die Kommunalpolitik, insbesondere die Rat-

häuser, für sich reklamieren. Es mag sein, daß hier manche Aktivität auf einen ebenso instinktiven wie uneingestandenen Totalitätsanspruch einzelner Parteien zurückzuführen ist, auf den alle anderen mit gleichen Ansprüchen reagieren müssen, schon um nicht Boden zu verlieren. Ebenso mag es sein, daß in vielen Fällen der Wunsch untergeordneter Parteichargen mitspielt, sich auch einmal an einem öffentlichen Amt ergötzen, ja vielleicht sogar „gesundstoßen“ zu können. Zumindest für die zuletzt genannte Fallgestaltung gibt es aber ein ganz simples, dafür jedoch wirksames Heilmittel: nämlich die direkte Wahl der Bürgermeister und Gemeindevorstände. Dann haben es die Bürger nämlich in der Hand: Wollen sie keinen Parteirepräsentanten, dann können sie ja einen unabhängigen Bewerber wählen. Wählen sie dagegen den Kandidaten einer großen politischen Partei, dann kann sich darüber niemand beschweren.

Davon abgesehen gibt es natürlich nicht nur Gründe gegen die Mitwirkung, sondern auch für die Mitwirkung politischer Parteien in den Rathäusern. Ich will nur ein Beispiel erwähnen: Wenn eine Partei auf Bundes- und Landesebene die Humanisierung der Städte auf ihre Fahnen geschrieben hat, so wird sie dieses Ziel nicht erreichen können, wenn sie nicht auch auf die Kommunalpolitik bestimmenden Einfluß nimmt. So ist es in vielen Beziehungen; denn die politische und gesellschaftliche Wirklichkeit spielt sich nicht in den Gesetzblättern ab, die Parlamente mit ihren Gesetzen und Paragraphen füllen, sondern – wie es so bergbaufreundlich heißt – „vor Ort“, d. h. eben in den Gemeinden. Eine säuberliche Scheidung der Funktionsbereiche läßt sich da nicht vornehmen.

Dazu kommen Gesichtspunkte, die es zwar nicht legitim, aber doch zumindest verständlich erscheinen lassen, daß die Parteien sich auch der Rathäuser bemächtigen wollen. Ich erwähne nur zwei: In den Ländern, in denen unabhängige Wählervereinigungen eine Rolle spielen und der Parteeinfluß daher zumindest relativiert ist, kommt es mit schöner Regelmäßigkeit vor, daß diese Vereinigungen sich auf Landesebene organisieren und dann auch die Beteiligung an Landtagswahlen überlegen. In diesem Augenblick werden sie aber zu Parteien im Sinne des Parteiengesetzes und verdienen die Schonung nicht mehr, die ihnen um einer funktionierenden „Graswurzeldemokratie“ eigentlich zukommen sollte. Daß die Bundes- und Landesparteien, um dem Entstehen einer solchen Konkurrenz vorzubeugen, sie dann auch auf kommunaler Ebene stellen, mag zwar nicht schön sein. Illegitim ist es aber auch nicht. Ähnliches gilt, wenn die Herren de Rathäuser – sei es durch konkrete Maßnahmen sei es durch laute Kritik – beginnen, die Bundes- und Landespolitik zu zensieren und sich damit in sie einzumischen. Natürlich wird es niemand einem geplagten Bürgermeister verwehren, auf die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit hinzuweisen, die ihm Bund und Land auferlegen, ja ich habe sogar ein allgemein menschliches Verständnis dafür, daß er mit solchen Hinweisen von seinen eigenen Fehlern ablenken will. Nur sollte es dann niemand den Parteien verübeln, wenn sie sich solcher Angriffe auch durch Kandidaturen erwehren wollen.

Ich will dazu kein Wort mehr sagen. Aber wir können daraus lernen, daß Schäden für die politische Kultur in dieser Hinsicht nicht nur von den Parteien ausgehen, sondern daß das Geschwür schon sehr viel weitergewuchert ist. Das gilt vor allem für das ziel- und planmäßige Hin- und Herschieben von Verantwortungen.



2. Nicht anders liegen die Dinge bei Rundfunk und Fernsehen, die ebenfalls weithin zu Tummelplätzen der politischen Parteien und ihrer Personalpolitik geworden sind. Gewiß ist hier die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Rechnung zu stellen, die eine Ausgewogenheit der Programme fordert und damit den Parteien – wie allen anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen – ein gewisses Mitspracherecht in den Aufsichtsgremien sichert. Diskussionsbedürftig sind hier aber zumindest die folgenden Punkte: Ist es – was auch das Bundesverfassungsgericht bisher hingenommen hat – wirklich richtig, daß die Repräsentanten der Gruppen bei vielen Anstalten nicht von den Repräsentierten, sondern von den Landtagen bzw. im Falle des ZDF von den Ministerpräsidenten berufen werden? Ist die Erwartung des Bundesverfassungsgerichts, daß von der pluralistischen Zusammensetzung der Gremien eine pluralisierende Wirkung auf die Programme ausgehen werde, wirklich realistisch? Ist es richtig, bei Fragen der personellen Ausgewogenheit so eindeutig auf Parteibücher zu setzen, wie es meist geschieht? Und schließlich: Ist es richtig, daß in vielen Fällen die nicht parteigebundenen Gremienmitglieder sich in „Freundeskreisen“ oder ähnlichem um die Vertreter der Parteien scharen?

Wie bei den Gemeinden gibt es allerdings auch bei den elektronischen Medien Entwicklungen, die den Zugriff der Parteien auf die Personalpolitik wenn schon nicht rechtfertigen so doch in einem etwas milderen Licht erscheinen lassen. Würden sich diese Medien nämlich auf Aufgaben der Berichterstattung, der Belehrung und der Unterhaltung beschränken, so gäbe es keinen Grund, solches Verständnis zu zeigen. In dem Maße allerdings, in dem sich missionarischer Eifer und Bekenntnisjournalismus in den Programmen breit machen, muß das Interesse der Parteien geradezu zwingend erweckt werden. Zumindest läßt sich nicht mehr eindeutig erkennen, ob die Requirierung von Leitungssämtern für Vertrauensmänner der Parteien nur der Ämterpatronage oder – zumindest auch – der Durchsetzung des verfassungsrechtlichen Ausgewogenheitsgebotes dient. Es entsteht eine nicht von den Parteien erzeugte Nebelzone, in deren Schutz sich diese aber „bedienen“ können. Politische Kultur ist etwas anderes.

3. Das letzte Kapitel, das ich in diesem Zusammenhang kurz ansprechen möchte, ist der Einfluß der Parteien bzw. der von diesen gestellten Minister und Staatssekretäre auf die Personalpolitik des öffentlichen Dienstes, also die sogenannte Ämterpatronage. Hier habe ich nie einen Zweifel darüber gelassen, daß ein Minister, der ein großes Ressort leiten soll, einen gar nicht so kleinen Kreis von Mitarbeitern braucht, die ihm absolut ergeben sind, seine Intentionen und seinen Stil genau kennen und das Ressort, das ihn zunächst ja als Fremdkörper, zumindest aber als Fremdling empfinden wird, in die von ihm für richtig gehaltene Richtung drängen. In Großbritannien, das hier durchaus als Vorbild dienen könnte, werden bei jedem Regierungswechsel zwei- bis dreihundert Sessel automatisch geräumt und mit Vertrauensleuten der neuen Regierungsmannschaft besetzt, die das Ressort allerdings bei einem erneuten Wechsel auch wieder verlassen. Ich würde mich anheischig machen, auf den „Organisationsspinnen“ unserer Ministerien die Positionen festzulegen, für die das auch in Deutschland sinnvoll wäre;

§ 36 des Bundesbeamtengesetzes, der den Kreis der politischen Beamten festlegt, ist insoweit viel zu undifferenziert.

In allen anderen Positionen sind aber, wie ich es gern ausdrücke, keine Parteigänger der jeweiligen Regierung, sondern nur fleißige, sachkundige und loyale Berufsbeamte nötig, und die Besetzung dieser Sessel sollte man auf die Dauer nicht allein der politischen Leitung der Ressorts überlassen; die Versuchung, ja der Druck zur Ämterpatronage ist hier viel zu groß, selbst wenn beides durch die Bereitschaft vieler Beamter und ihrer Ehefrauen, karrierefördernde Parteibücher zu erwerben, wieder konterkariert wird.

Vor allem aber bewegen wir uns auch hier wieder nicht nur auf einer Einbahnstraße. Denn wir wissen doch, wieviele Beamte es in unseren Ministerien gibt, die keineswegs immer loyal sind. Jede politische Zielvorgabe, die in den Abteilungen einfach abgeblockt wird, jede Durchstecherei und vor allem jedes interne Papier, das bei irgendeinem Verband oder einer Redaktion auftaucht, gewährt auch der Ämterpatronage eine gewisse moralische Deckung und macht es immer schwerer, Ämterpatronage und Notwehr des Ministers exakt zu unterscheiden.

Wieder einmal zeigt sich, was ich schon einmal angedeutet habe: Die politische Kultur in unserem Lande ist zwar auch durch die Parteien gefährdet, aber eben nicht nur durch sie. Der Erosionsprozeß ist sehr viel weiter gediehen und es ist daher wenig überzeugend, daß jeder auf den anderen deutet und „Haltet den Dieb!“ ruft. Ein allgemeines Umdenken wäre sinnvoller.

#### IV.

Man braucht kein Jurist zu sein, um sich in solcher Situation klarere Verhaltensregeln zu wünschen. Ich erhebe diese Forderung – trotz meines grundsätzlich vorhandenen Horrors vor exzessiven Normierungen – seit geraumer Zeit, und sie bezieht sich nicht nur auf gesetzliche Regelungen. Denn einerseits gibt es Beispiele aus jüngster Zeit, die einmal mehr beweisen, wie man auch Gesetze so fassen kann, daß sie nur wohlütiges Dämmer schaffen, nicht aber die dringend notwendige Klarheit, und andererseits gibt es Fragen, die zwar in zahlreichen Fällen auftreten, die man aber durch ganz simple Konventionen, durch Absprachen zwischen den Sachverständigen, lösen könnte. Ein politischer Ehrenkodex, wie man ihn mir gern unterschiebt, wird daraus gewiß nicht, und auch keine allumfassende, alle offenen Fragen lösende Weltkarte. In den Bereichen, die wir hier abschreiten, wäre es schon viel, die Hälfte aller denkbaren Fragen einigermaßen sinnvoll zu regeln. Die übrigen könnte man dann immer noch künftigen Diskussionen überlassen. Ich will nur wenige Beispiele nennen, die ich zumeist auch schon in anderen Zusammenhängen erwähnt habe.

Was hätte es uns in den letzten Jahren geholfen, wenn es bereits vor den Flick-Prozessen eine Konvention darüber gegeben hätte, von welchem Stadium eines Ermittlungs- oder Strafverfahrens an ein Minister nun eigentlich zurücktreten muß und bis zu welchem er im Amt bleiben darf.

Und im Zusammenhang damit: Was hätte es uns geholfen, wenn wir gewußt hätten, von welchem Verfahrensstadium an und unter welchen Voraussetzungen ein Staatsanwalt Pressekonferenzen geben darf, und ob es wirklich der Gipfel des Rechtsstaates ist, daß die Strafgerichte über komplizierte steuerrechtliche Fragen befinden, noch ehe die Finanzgerichte dazu Gelegenheit hatten.

Oder ein weiteres Beispiel: Wenn ein Ministerpräsident eine Auslandsreise unternimmt, um einem Wirtschaftszweig seines Landes irgendwelche politischen Hemmnisse aus dem Weg zu räumen – wer soll dann die Reisekosten zahlen? die betroffenen Unternehmen, die ja den unmittelbaren Vorteil der Aktion erhalten, oder die Staatskasse, weil Wirtschaftsförderung zu den unzweifelhaften Aufgaben von Landesregierungen gehört?

Oder: Was sind eigentlich Stasi-Kontakte, für die man sich bei Politikern aus den neuen Bundesländern heute noch interessieren müßte? Wie weit müssen sie gegangen sein, um heute noch zu interessieren? Müssen konkrete Personen gefährdet worden sein oder reicht jeder Bericht über eine Reise in den kapitalistischen Westen? Und vor allem: Sind frühere Stasi-Offiziere geeignete Be- oder Entlastungszeugen für Politiker und Kirchenmänner? Wollen wir uns wieder einmal das unappetitliche, ja lächerliche Geschäft mit den Persilscheinen zulegen, und zwar gerade auch von den eigentlichen Schmutzverursachern?

Ich will diese Liste hier aus Zeitgründen abbrechen und ich füge ausdrücklich hinzu, daß man in jeder der genannten Fragen verschiedener Meinung sein kann. Mir geht es aber nicht um bestimmte Lösungen, sondern es geht mir um klare Lösungen, die die Beurteilung der auftretenden konkreten Fälle einerseits erleichtern und die Diskussionen nicht ständig auf Nebenkriegsschauplätze abwandern lassen. Hätte man sich, wie mehrfach versucht, in der Frage der Parteienfinanzierung so verhalten, so wäre der Republik in den vergangenen Jahren viel erspart geblieben. Aber die Anläufe sind immer wieder gescheitert, weil Lösungen natürlich im Konsens aller Parteien gefunden werden sollten und sich immer wieder eine fand, die sich dem Konsens verweigerte, angeblich, weil er nicht weit genug ging und nicht sauber genug war.

In dem einen oder anderen Zusammenhang ist in den letzten Minuten auch schon ein Grundübel unserer öffentlichen Diskussionen angedeutet worden, das ich als die sektorale Diskussion bezeichnen möchte und das der politischen Kultur Deutschlands nun wirklich kein gutes Zeugnis ausstellt. Ich meine mit sektoraler Diskussion, daß bei uns kaum einmal ein Thema im vollen Zusammenhang diskutiert wird, sondern stets nur in Teilaspekten. Die Ergebnisse, die auf den einzelnen Sektoren erzielt werden, sehen sich auf den ersten Blick ganz vernünftig an; im Zusammenhang aber erweisen sie sich meist als Unsinn.

Das wichtigste Beispiel für eine solche sektorale Diskussion, die Parteienfinanzierung, habe ich in meiner Rede zur Eröffnung des neuen Bundestagssaales schon genannt. Diskutiert man nur die Parteispendenfrage, dann liegt es nahe, zu dem Ergebnis zu kommen, daß diese wegen des denkbaren Einflusses des Spenders möglichst gering gehalten werden sollen. Diskutiert man die staatlichen Zuschüsse, wie immer sie sich errechnen mögen, so liegt das Ergebnis nahe, auf die engen staatlichen Kassen und

zudem auf die Gefahr der Selbstbedienung hinzuweisen. Und diskutiert man die Mitgliedsbeiträge erst ernsthaft, so stellt sich heraus, daß sie entweder – bei niedrigen, jedermann zumutbaren Einheitssätzen – nicht genug Geld bringen oder daß sie – wenn man zu gestuften Beitragssätzen übergeht – die gleichen Bedenken aufwerfen wie die Spenden; denn für den Einfluß auf die Politik einer Partei ist es gleichgültig, ob eine Überweisung von einer Million als Spende oder als Beitrag deklariert werden muß. In jedem denkbaren Sektor kommt man also zu einem auf den ersten Blick ganz einleuchtenden Ergebnis. Die Summe dieser Ergebnisse aber führt dazu, daß die Parteien am besten überhaupt kein Geld mehr erhalten sollen – was angesichts ihrer unbezweifelbaren Rolle im politischen Leben einer Massengesellschaft auch wieder nicht richtig sein kann. Und bei dem vorher erwähnten Ministerpräsidenten ist es nicht anders. Hätte er seine Reisekosten bei der Landeskasse abgerechnet, so hätte sich unter Anführung des Rechnungshofes ein ähnlicher Sturm der Entrüstung erhoben. Nur wenn er nichts getan hätte, wären alle zufrieden gewesen.

Eine Sonderform sektoralen Denkens, die gerade auch in der Parteidiskussion fröhliche Urständ feiert, ist die in Deutschland weit verbreitete Gewohnheit, von hehren Prinzipien nur die positiven, nicht aber auch die negativen Seiten zur Kenntnis zu nehmen. Ein typisches und keineswegs ungefährliches Beispiel ist die ständige Forderung nach mehr innerparteilicher Demokratie. Natürlich bin auch ich dafür, die Parteimitglieder nicht nur als Stimmvieh und Befehlsempfänger mißbrauchen zu lassen. Aber in solchen Verbänden bildet sich dann doch auch das heraus, was man – je nach Grundstimmung – als Verbandssolidarität oder Stallgeruch oder Freunderlwirtschaft bezeichnen kann, und wenn man solchen Gruppierungen oder ihren Delegierten allein die Entscheidung über die Kandidaturen und vor allem über Kandidatenlisten bei Bundes- und Landtagswahlen überläßt, braucht man sich eigentlich nicht darüber zu wundern, daß am Ende besonders umtriebige, oft auch nur redegewandte Verbandsfunktionäre und Apparatschiks auf den Listen stehen und daß der berufserfahrene Außenseiter, der keine Zeit für ständige Betriebsamkeit in Ortsvereinen hat, dafür aber in die parlamentarische Arbeit etwas einbringen könnte und eines Tages vielleicht sogar ministrabel wäre, kaum mehr eine Chance hat. Wenn es nur nach den so oft verschrienen Parteizentralen ginge, hätten solche Außenseiter gewiß auch manche Schwierigkeiten; aber sie hätten doch wenigstens eine Chance. Man kann hieraus lernen, daß ein und dieselbe Sache ganz verschiedene Wertigkeiten erhält, je nachdem, von welcher Seite sie beleuchtet wird. Spricht man von innerparteilicher Demokratie, so geht allen gut und gerecht Denkenden das Herz auf; spricht man dagegen von der Chancenlosigkeit unabhängiger Fachleute in unserem Parteienbetrieb, so entrüsten sich die gleichen Leute ganz unbändig. Daß es sich nur um zwei Seiten ein und derselben Medaille handelt, sieht keiner, und in theoretischen Ableitungen läßt sich das natürlich auch weginterpretieren. Das Mißliche ist nur, daß der Mensch eben so ist, wie Menschen nun einmal sind.

Wo fehlt da jetzt eigentlich die politische Kultur: bei den Parteien, die sicher nicht genug für sie tun, oder bei ihren Kritikern, die sich vieles zu einfach machen? Ich lasse die Frage offen.