

Mehr Macht dem Partei- und dem Wahlbürger in personellen Fragen

Haben die Parteien zu viel Einfluss?

Eckhard Jesse

Der Anti-Parteien-Affekt hat in Deutschland eine lange, wenngleich keine ehrwürdige Tradition. Im Kaiserreich hatten sich die Parteien gegen die mit dem Nimbus der „Überparteilichkeit“ versehene Obrigkeit durchzusetzen, und in der Weimarer Republik wurden sie von breiten Bevölkerungskreisen – den „Herzensmonarchisten“ – für fast alles Unbill verantwortlich gemacht. In der Bundesrepublik änderte sich dies. Bald fanden sie breite Anerkennung. Die Vorbehalte verblassten; ein stabiles Parteiensystem kristallisierte sich heraus. Die Anfang der sechziger Jahre verbreitete These vom „Ende des Parteienstaates“ erwies sich als eine Chimäre, die Parteiendemokratie nicht als „Produkt einer Übergangszeit“ (Ekkehart Krippendorff).

Doch in den letzten Jahren – nicht erst im Zusammenhang mit den Spendenaffären – mehren sich vielfältige Kritikpunkte an den mächtigen Parteien. Von der Allmacht der Parteien ist plakativ die Rede und von der Ohnmacht der Bürger. Es soll daher danach gefragt werden, wie die Parteiendemokratie lebendiger gestaltet werden könnte. Auf die nachfolgende Feststellung wird man sich leicht einigen können: Ohne Parteien geht es nicht, aber nur mit Parteien geht es auch nicht. Dazwischen bleibt ein breiter

Spielraum. Wie kann mehr Bürgernähe entstehen?

Wer auf mögliche Alternativen sinnt, wird nicht fündig, selbst wenn man massive Defizite des Parteienbetriebs in Rechnung stellt. Sie sind kein genereller Einwand gegen die Existenz von Parteien. Wer Parteien ablehnt, macht sich – zumindest indirekt – auch dafür stark, den demokratischen Verfassungsstaat zu delegitimieren. Sie bilden einen unverzichtbaren Bestandteil einer offenen, pluralistischen Gesellschaft. Nur mit ihrer Hilfe lassen sich divergierende politische Zielvorstellungen, Interessen und Bedürfnisse in einen friedlichen und kontrollierten Prozess der Willens- und Kompromissbildung einbringen, an dessen Ende verbindliche Entscheidungen stehen.

Angemessene Alternativen fehlen

Die etwa von Rudolf Wildenmann verfochtene These von der „Ratlosigkeit der Riesen“ suggeriert, es gäbe zu den Volksparteien eine Alternative in dem Sinne, dass kleinere Parteien besser in der Lage seien, die politischen Einstellungen der Bürger zu kanalisieren. Tatsächlich erhöhten sich die zentrifugalen Tendenzen; die Fixierung auf die Mitte – nach dem britischen Parteienfor-

scher Gordon Smith das Charakteristikum der deutschen Parteien – könnte ohne Not verloren gehen.

Aber: Wer Parteien als unentbehrlich ansieht und den Typus der Volkspartei beibehalten will, darf nicht den Blick für Missstände verschließen. Die Parteiendemokratie ist – wie wachsender Parteienverdruss zeigt – reformbedürftig. Die Parteien haben als Mittler zwischen dem Volk und den Staatsorganen eine wichtige Aufgabe. Sie stellen sich zur Wahl und bündeln ähnlich geartete Interessen.

Missstände in der Parteiendemokratie

Gemäß Artikel 21 Grundgesetz sollen sie an der politischen Willensbildung mitwirken; sie dienen damit nicht als bloße „Wahlvorbereitungsorganisationen“. Parteien müssen sich auch nach außen hin artikulieren und Führungsbereitschaft an den Tag legen – gegenüber ihren Wählern und gegenüber der öffentlichen Meinung.

Allerdings ist aus dem Gebot der politischen Mitwirkung vielfach ein Privileg der Alleinverantwortung herausgelesen worden. Wir haben jedoch keinen „Parteienstaat“, sondern einen demokratischen Verfassungsstaat, der maßgeblich durch die Parteien bestimmt, aber nicht beherrscht wird. Artikel 21 Grundgesetz steht in einem unaufheb- baren Spannungsverhältnis zu Artikel 38 Grundgesetz. Doch haben sich die Parteien im Laufe der Jahre in zu viele gesellschaftliche Bereiche eingemischt.

Der Eindruck, dass sie nicht immer an einer sachgerechten Problemlösung interessiert sind, ist nicht ganz falsch. Was vor allem Not tut, ist mithin die Aufgabe des Allzuständigkeitsdenkens der Parteien. Auf diese Weise konnten und können sie überfordert erscheinen und für Missstände aller Art an den

Pranger gestellt werden. Das „Parteibuchdenken“ – verbunden mit „Ämterpatronage“ – hat zum Teil schlimme Formen angenommen. Das böse Wort von der „Machtbesessenheit“ machte vielfach die Runde. Allerdings ist dies nur die halbe Wahrheit. Wenn Parteien etwa in Rundfunkgremien vertreten sind, mokieren sich viele über die Auswüchse des Parteienstaates. Doch kann ein Parteienproporz auch den Vorteil haben, dass alle relevanten politischen Strömungen Berücksichtigung finden.

Im Übrigen haben wir nicht annähernd den starken Parteienproporz wie in Österreich, der dort den Populismus begünstigt hat. Deutschland ist angesichts der vielfältigen Politikverflechtung keineswegs ein „ungefilterter“ Parteienstaat. Man denke an die föderale Ebene, an die starke Rolle der Gerichte, die Bedeutung der Verwaltung.

Auf diese Weise wird zwar der Parteeinfluss zurückgedrängt (wenngleich diese Bereiche zum Teil zur „Beute der Parteien“ geworden sind), doch führt Politikverflechtung zur Verwischung der Verantwortlichkeiten. Wird nicht mehr hinreichend die Zurechenbarkeit der Entscheidungen erkannt, so stellt sich ebenso Verdruss ein. Es ist also nicht nur die behauptete „Allmacht“ der Parteien, die für Ärger sorgt.

Reformmöglichkeiten

Die Macht der Parteien kann in vieler Hinsicht beschnitten werden, nicht zuletzt durch Selbstbeschränkung. An dieser Stelle sei nur eine Reformbestrebung gewürdigt: Die „Parteibürger“ (also die Parteimitglieder) und die „Wahlbürger“ (also die Nicht-Parteimitglieder) müssen stärker einbezogen werden – in Personenfragen, jedoch nicht in Sachfragen. Auf diese Weise ließe sich der Parteienverdruss eindämmen.

Haben die Parteien zu viel Einfluss?

Allerdings: Die vielfach geforderte Abstimmung des Bürgers über Sachfragen wird verworfen. Wenn „Parteibürger“ über Sachfragen abstimmen, so ist das ein offenkundiger Verstoß gegen das repräsentative Prinzip schlechthin. Haben die Parteien eine Art „imperatives Mandat“, so unterhöheln sie die Verantwortlichkeiten der politischen Entscheidungsträger. Die Mitgliederbefragung der FDP zum „großen Lauschangriff“ (was für ein Wort für die Möglichkeit des elektronischen Abhörens von Wohnungen als Mittel zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität!) ist daher kein Ruhmesblatt innerparteilicher Demokratie, sondern ein bedenkliches Symptom „parteienstaatlicher“ Omnipotenz. Auf diese Weise wird der „Parteienstaat“ zementiert, nicht aufgelockert.

Repräsentatives Prinzip

Auch die Entscheidung von „Wahlbürgern“ über Sachfragen ist keineswegs rühmendwert. Schließlich hat das Volk am Wahltag die Möglichkeit, die regierenden Parteien zur Verantwortung zu ziehen, aber es kann sich nicht selbst „belangen“. Die ohnehin in der „Stimmungsdemokratie“ schon schwindende „Führungsbereitschaft“ würde nicht zu-, sondern wohl abnehmen. Allerdings sollte man aus einem antiplebiszitären Affekt heraus den Teufel nicht an die Wand malen: Vereinzelt Volksabstimmungen gefährdeten keineswegs die repräsentative Demokratie. Doch gibt das Beispiel der Schweiz zu großem Optimismus keinen Anlass.

Anders – weitaus positiver – sieht es mit der Abstimmung über Personen aus. Das gilt für „Wahlbürger“ wie für „Parteibürger“. Denn durch deren Einbeziehung in den personellen Auswahlprozess wird noch kein Urteil

über die jeweilige Politik gefällt. Das repräsentative Prinzip bleibt unangetastet. Allerdings darf dieser Ansatzpunkt nicht verallgemeinert werden: So ist es wenig sinnvoll, den Bundespräsidenten, der durch seine Repräsentation stilbildend wirken soll, durch das Volk wählen zu lassen. Und eine Direktwahl des Ministerpräsidenten erwiese sich geradezu als systemwidrig, benötigt dieser doch die Unterstützung der Mehrheit des Landesparlamentes.

Wahl von Personen

Zu den „Wahlbürgern“: Bei Bundestagswahlen haben wir eine „starre Liste“. Der Wähler kann lediglich ein Kreuz bei „seiner“ Partei machen. Hingegen besteht bei der „begrenzt offenen“ Liste die Möglichkeit, dass der Wähler nicht nur eine Auswahl zwischen den Parteien, sondern auch zwischen den Kandidaten hat. „Begrenzt offen“ (und nicht: „frei“) heißt die Liste deshalb, weil die Parteien die Kandidaten benennen.

Obwohl die Enquetekommission „Verfassungsreform“ von 1976 diesen Wahlmodus empfohlen hat, ist bis heute eine Reform ausgeblieben. Auf diese Weise gewinnt der Wähler mehr Einfluss, und es mag sein, dass die Parteien bei der Aufstellung ihrer Kandidaten darauf Rücksicht nehmen. Die Erfahrungen in Bayern bei den Landtagswahlen geben für Kritik keinen Anlass. Zu überlegen wäre auch, ob man „Wahlbürgern auf Bundesebene weitere Rechte einräumt (etwa durch „Panaschieren“ oder durch „Kumulieren“).

Zu den „Parteibürgern“: Die „Parteibürger“ müssen stärker in den Auswahlprozess der Kandidaten einbezogen werden. Für die Auswahl der Wahlkreiskandidaten sollte verbindlich gemacht werden, dass sich

daran alle Parteimitglieder des Wahlkreises beteiligen können. Auf diese Weise ist der siegreiche Kandidat besser legitimiert, und die Annahme liegt auf der Hand, dass sich „gemäßigte“ Positionen durchsetzen.

(Delegierte müssen keineswegs repräsentativ für die „Parteibasis“ sein.) Auch die Wahl der Kandidaten für die Landeslisten sollte auf eine breitere Grundlage gestellt werden.

Schließlich erscheint es angezeigt, Personen für Spitzenämter oder für den Parteivorsitz von allen Mitgliedern wählen zu lassen – jedenfalls dann, wenn Konkurrenz besteht. Die Befragung darf keinen konsultativen Charakter haben, sondern muss verbindlich sein.

So käme frischer Wind in die Parteien. Die Befürchtung, damit würden parteiinterne Auseinandersetzungen überhand nehmen, ist durch die bisherigen Erfahrungen nicht gedeckt.

Vergleichende Dimension

Die überbordende Kritik in den Medien an Parteien, ihren tatsächlichen und vermeintlichen Affären ist selbst ein Missstand. Die vergleichende Dimension kommt zu kurz – mit Blick auf die eigene Geschichte und mit

Blick auf andere demokratische Verfassungsstaaten. Eine kurzatmige Betrachtungsweise überwiegt. Man sollte daher nicht das Kind mit dem Bade ausschütten und alte Anti-Parteien-Affekte reaktivieren. Wohlfeile Aufregung ist kein guter Ratgeber. Wer die Selbstlosigkeit der Bürger gegen die Eigensucht der Parteien auszuspielen sucht, macht sich eine doppelte Moral zu Eigen. Das ist nicht nur populär, sondern auch populistisch. Nicht jede Kritik an Parteien speist sich aus Sachverstand. Und in mancher neuen Begeisterung für „Bewegungen“ zeigen sich alte Vorbehalte gegenüber Parteien.

Offenbar sind die Bürger mit der Politik der Parteien zufriedener als vermutet. Das ubiquitäre Wort von der Krise der Parteidemokratie geistert mehr in den Medien umher als bei der Bevölkerung. Wird diese stärker bei personellen Fragen einbezogen, so ließe sich damit eine größere Lebendigkeit erzielen. Sie dürfte nicht nur das Interesse von Bürgern für die Politik steigern, sondern auch die Bürgernähe der Parteien.

Allerdings: Ein besseres politisches Personal muss sich durch die genannten Partizipationsformen nicht automatisch ergeben.

Muntermacher

„Ganz offenkundig befindet sich das Parteiensystem in munterer, eher heilsamer Bewegung. Alle Beteiligten suchen den eigenen Vorteil so geschickt wie möglich zu kalkulieren. Keine Spur von Krise. Vielmehr zeigt sich die Bundesrepublik wieder einmal so, wie jeder sie seit Jahrzehnten kennt, wann immer bestimmte Parteien und deren Granden beim Unrecht und Mogeln erwischt wurden. In unserem ansonsten eher trägen System wirken Vorgänge wie die von vielen so laut beklagten als Muntermacher.“

(Hans Peter Schwarz am 13. März 2000 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*)