

# **Kirche und Gesellschaft**

Herausgegeben von der  
Katholischen Sozialwissenschaftlichen  
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 118

## **Parteienmoral und Demokratie**

von  
Albrecht Langner

Verlag J. P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die  
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle  
Viktoriastraße 76  
4050 Mönchengladbach 1

**Redaktion:**  
**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**  
**Mönchengladbach**

Demokratiekritik im Sinne der Frage nach der „Moral des Ganzen“ artikuliert sich stets und primär als Parteien- und über diese als Parlamentskritik. Kritik an den Parteien wie an der Wirklichkeit des Parlamentarismus ist so alt wie die Entstehung dieser Institutionen.

### **„Klassische“ Argumente der Parteien- und Parlamentskritik**

Zu den Parteien in Deutschland urteilt Max Weber für seine Zeit, sie „waren und sind Zünfte“, die keine Persönlichkeiten dulden, einer „unerhörten Langeweile“ der Parlamentsreden durch vorherige Durchzensurierung<sup>1)</sup> Vorschub leisten, durch ihre oligarchischen Führerapparate innerparteilich „seelische Proletarisierung im Interesse der ‚Disziplin‘“ befördern und, sobald sie zur Macht gelangt sind, ihre Gefolgschaft „leicht in eine ganz gewöhnliche Pfründnerschicht . . . entarten“<sup>2)</sup> lassen.

Die Parteien hätten, wie der Philosoph Karl Jaspers in den sechziger Jahren moniert, „ihren Sinn“ gewandelt, sie seien nicht „Organe des Volkes“, sie machten sich, „entzogen dem Volksleben, selber zum Staat“<sup>3)</sup>. Heute heißt es im Zusammenhang mit der Amnestie- und Parteispendenaffäre, die Parteien haben „einen unseligen Hang zur Hoheitlichkeit und Staatlichkeit entwickelt“<sup>4)</sup> und „Akte selbstgerechter Heuchelei . . . so regelmäßig“ vollzogen, „daß die Vermutung naheliegt, sie seien zum Herrschaftssystem erhoben worden“<sup>5)</sup>.

Willy Hellpach, 1924/25 badischer Staatspräsident, klagt, die „Zahl der bedeutenden Figuren in den Parlamenten nimmt ab“<sup>6)</sup>, „die besten Köpfe und Charaktere aller Berufssphären wird das Parlament nicht anziehen vermögen“<sup>7)</sup>. Ebenso heißt es bei Karl Jaspers im Hinblick auf die Bundesrepublik, die Politiker und Parlamentarier seien auch heute „unsichere und ungewisse Gestalten“, unter ihnen befänden sich „nicht viele eigentliche Männer“<sup>8)</sup>. Zudem verhindere die dem Volk entfremdete „Parteienoligarchie“, daß nur „die besten Männer“ in Regierungsfunktionen gelangen<sup>9)</sup>.

Max Weber unterscheidet den allen Versuchungen ausgesetzten Berufspolitiker, der „von“ der Partei und „von“ der Politik lebt, vom Ideal des unabhängigen Politikers, der „für“ die Politik lebt<sup>10)</sup>. Beklagt wird heute die für den Berufspolitiker bleibende Gefahr einer wirklichkeitsfremden „Sonderkultur“, die ihn dazu verführe, eher das „System gegenüber dem Bürger zu verteidigen, statt zwischen Politik und Bürger zu vermitteln“<sup>11)</sup>. Spätestens mit der Gründung der Bundesrepublik sei der Parlamentarismus unserer modernen Industriegesellschaft unstreitig in eine seiner schwersten Aporien geraten, indem er nicht mehr den kreativen „Überzeugungspolitiker“, sondern nur noch den blassen „Experten“ verlange<sup>12)</sup>. Insgesamt sei das „Ansehen der Parlamentarier unaufhaltsam

gesunken<sup>13</sup>). Im Gegensatz zur angelsächsischen Tradition bringe das Amt des Parlamentariers bei uns auch heute noch wenig „öffentliches Ansehen“ ein<sup>14</sup>). Zudem werde von den Interessengruppen allzu oft gerade derjenige „zum Parlamentarier gemacht, der im Grunde kein Politiker ist“<sup>15</sup>). Schließlich sieht man im Parlamentarier „bestimmte Charakterzüge“ negativer Natur weit stärker entwickelt als im Querschnitt der Bevölkerung: Aggressionstrieb, Geltungsbedürfnis oder Eitelkeit, schauspielerische Begabung<sup>16</sup>).

Wie abstoßend auf die Öffentlichkeit Parlamentsdebatten in der Tat wirken können, zeigt eine Reaktion der Frankfurter Allgemeinen Zeitung: „Diese ewigen Wortgefechte, auch jetzt wieder im Bundestag; diese hämisch-gehässigen Bemerkungen, bewußten Verdrehungen und Verbalinjurien bis hin zu schlichten Gemeinheiten sind bestens geeignet, die Bundesrepublik in ein Licht der Inkompetenz und Schäbigkeit zu tauchen, das jeden Demokraten erschrecken muß“<sup>17</sup>).

### **„System“-Kritik und Fundamentalopposition der Grünen**

Kritische Urteile wie die soeben dargelegten sind seit je in der Öffentlichkeit verbreitet. Sie stellen nicht ein Votum gegen, sondern für die Bewahrung aller Ideale des modernen demokratischen Verfassungsstaats dar. Anders die an Weimar erinnernde „System“-Kritik und Fundamentalopposition der Grünen. Parteien- und Parlamentsbegriff, parteienstaatliche (Art. 21) und repräsentative (Art. 38) Demokratie des Grundgesetzes sollen zugunsten einer neuen „Basis“-Demokratie überwunden werden, welche Politik, politische Entscheidung und „Volk“ in eine „wirkliche“ Beziehung und Übereinstimmung bringe. Diese basisdemokratische Systemkritik erinnert an eine ebenfalls basisdemokratische antiparteienstaatliche Systemkritik von Gruppierungen und Autoren in den Jahren der Weimarer Republik. Nicht wegen der konkreten parteipolitischen Zielsetzungen, sondern im Hinblick auf das formale Argumentationsarsenal basisdemokratischen Charakters, das historisch, und schon bei Karl Marx und Friedrich Engels vorfindlich, formal stets bei linken wie rechten Gruppierungen identisch bleibt und auch bei den Grünen nichts Neues bringt. In jedem Fall wird das liberaldemokratische Prinzip, wie es auch dem Grundgesetz zugrunde liegt, in Frage gestellt. Willy Hellpach schrieb in den Weimarer Jahren damals klarsichtig, daß die „Selbstentfaltung“ eines entgrenzten „Demokratisierungsprozesses“ stets den „Geltungsabstieg des Parlaments mit sich bringt“, daß Demokratie schon in sich die, von vielen immer wieder nicht gemeisterte Versuchung in sich trage, „immer bestimmter als direkte Demokratie sich auswirken zu wollen“, daß damit „undemokratische, ja unpolitische Kräfte“ auf die politische Machtebene streben<sup>18</sup>).

Die Argumentation der Grünen bewegt sich in folgenden Problemkreisen:

1. Die Gegenwartsdemokratie der Bundesrepublik als „bankrott System“: „Das System“, heißt es bei Petra Kelly, „ist bankrott“, die herkömmlichen Parteien seien nur das „Spiegelbild“ eben des „bankrotten Systems“<sup>19</sup>). Joschka Fischer spricht vom bloßen „institutionellen Regelwerk“ einer nur formalen Gegenwartsdemokratie ohne wahres Leben, die nicht den Bürger, sondern nur privilegierte Parteien kenne: In der wahren Demokratie, der Basisdemokratie, kommen immer „die Bürger zuerst“<sup>20</sup>).

2. Verweigerung durch Fundamentalopposition: Petra Kelly erklärt, Integration, politische Mitarbeit und politische Verantwortungsübernahme im Sinne von „Bündnissen und Koalitionen“ seien unmöglich. Man lasse sich nicht von den „Altparteien“ für ihren „Machterwerb oder für ihren Machterhalt mißbrauchen“. Joschka Fischer plädiert für eine „Fundamentalopposition“ im Sinne eines „grünen Radikalreformismus“ mit dem Postulat, „eine begrenzte Anarchie“ der gesellschaftlichen Kräfte zuzulassen, „ohne welche die Freiheit des einzelnen einfach nicht gedeihen kann“, gegen die „stählerne Utopie“ von „Ordnung und Einheit“, nach welcher der Staat sich als bloße „Machtmaschine“ enthülle.

3. „Bewegung“ statt Partei: Die Grünen müssen sich, wie es bei Petra Kelly heißt, gegen die „sterilen, verkrusteten“ und volksfremden „Altparteien“ als „Antiparteienpartei“ verstehen. Diese Altparteien seien im Grunde nur noch basisfremde Instrumente von Berufspolitikern, die „aus ihren herkömmlichen Berufen flüchten und sich in den zu Karriereleitern verkommenen Parteien hochdienen“. Die Grünen könnten dagegen auf basisdemokratischer Grundlage nur das eine sein: „halb Partei und halb Bürgerinitiative“, in jedem Fall eben „Antiparteienpartei“ und damit Bewegung statt Partei.

4. Basisdemokratie gegen repräsentative und verfassungsstaatliche Demokratie: Am parteienstaatlichen und repräsentativen Demokratieverständnis des Grundgesetzes (Art. 21 u. 38) vorbei erklärt Joschka Fischer, entgegen dem bloßen und volksfremden „institutionellen Regelwerk“ grundgesetzlicher Formaldemokratie hätten auch im formalen politischen Entscheidungsvorgang „die Bürger“ den Vorrang vor den, nach Art. 38 des Grundgesetzes unabhängigen und nur ihrem Gewissen unterworfenen Repräsentanten des Volkes im Parlament. Dem imperativen Mandat wird das Wort geredet, wie es besonders im verfassungswidrigen Rotationsprinzip zum Ausdruck kommt (Teilrotation zur Hälfte der Legislaturperiode durch sogenannten „freiwilligen“ Verzicht oder keine Wiederaufstellung des Parlamentariers als Kandidat für die nächste Legislaturperiode: der „Kontakt mit der Basis“ soll durch ständiges Nachrücken gewährleistet werden). Die „Basis“ wird hierbei nicht nur von den

Mitgliedern der Grünen dargestellt, sie versammelt sich in offenen Veranstaltungen unter Einschluß bloßer Sympathisanten, die gegebenenfalls an Abstimmungen teilnehmen.

5. „Basiswille“ gegen parlamentarisches Mehrheitsprinzip – „ziviler Ungehorsam“: Während die Abgeordneten im Parlament nach vorheriger Kompromiß- und Konsensbildung und nach verfassungsrechtlich vorgegebenen Regeln die politische Entscheidung repräsentativ für das Volk durch Mehrheitsentscheid verbindlich treffen, hat für die Grünen ein imaginärer (in Wahrheit partikularer, antipluralistischer, kompromißunwilliger und kompromißunfähiger) „Volkswille“ Vorrang, der im Parlament nicht zum Zuge kommen könne. Dieser Volkswille ist nach Urteil und Praxis der Grünen legitimiert, parlamentarische und rechtsstaatlich verbindliche Beschlüsse und Gesetze jederzeit zu unterlaufen durch das, was die Grünen mit Petra Kelly „zivilen Ungehorsam“ oder „gewaltfreie Aktionen“ nennen: Recht ist, was ein in Wahrheit unbestimmter und nicht durch Mehrheit demokratisch legitimierter Volkswille verlangt. Dieser tatsächlich immer partikuläre Volkswille legitimiert sich selbst durch basisdemokratische Berufung eben auf die „Basis“.

Die Grünen verdanken ihre Wahlerfolge zweifellos einer Art „Sogwirkung“, die sie auf ein unbestimmbares, von den übrigen Parteien nicht aufgefangenes Unbehagen von Wählern ausüben, ohne daß diese Wähler sich immer genau Rechenschaft über die tatsächlichen Konsequenzen ihres Wahlverhaltens ablegen. Ebenso unbestimmt ist das Programm der Grünen: Fest steht lediglich, daß es sich insgesamt um eine neue linke Opposition handelt, vielleicht, wie Joschka Fischer selbst erklärt, um eine „Taschenbuchausgabe der USPD“, die nun aber nicht mehr dem Glauben an die „großen Systemalternativen“ huldigt, „sich jedem systematischen Zugriff entzieht“ und zunächst daran geht, das „zersetzende Termitenwerk“ an einer verkrusteten Gesellschaft zu vollziehen.

So sind die Grünen nur auf kleinstem Nenner einig: in einer irrationalen Fundamentalopposition, im Verweigern, das nicht verantwortungsethisch nach dem fragt, was morgen ist. Ferner einig in dem, was z. B. Petra Kelly die Suche nach einem „neuen Lebensstil“ nennt im Sinne einer „eigenen persönlichen Welt“, gegen „bürgerliche Kälte“ und z. B. gegen „sexuelle Ausschließlichkeit einer Zweierbeziehung“, die der Natur widerspreche und nur „streckenweise notwendig“ sein könne: Der Mensch sei von Natur aus „nicht monogam“. Daß die Grünen ganz entscheidend eine neue Kulturbewegung sind, ist bisher weniger beachtet worden.

In Nordrhein-Westfalen haben sich grüne Gruppierungen dafür ausgesprochen, den Kirchen die staatlichen Zuschüsse des kommunalpolitischen Landschaftsverbandes bezüglich ihrer sozialen Einrichtungen zu streichen<sup>21</sup>). Ist dies das wahre Gesicht der „Basisdemokratie“ als antipluralistischer „Volkswille“?

## **„Berufsethik“ und „Standestugenden“ des Abgeordneten**

Als unstreitig kann gelten, daß der Abgeordnete dazu bestellt ist, das Wohl der politischen Gemeinschaft, das Wohl *aller* im Sinne der Gesamtheit von Staat und Gesellschaft zu fördern. An die Spitze eines entsprechenden „Tugendkatalogs“ der Persönlichkeit des Abgeordneten werden gestellt: Persönliche Integrität, Glaubwürdigkeit, Prinzipienfestigkeit, Überzeugungsfähigkeit, Rechtstreue, guter Stil, Anstand, Dienstgesinnung, Pflichttreue, Autorität, Würde, unabhängige Urteilskraft, Gerechtigkeitssinn, kurzum das, was man „Charakter“ nennt.

Einen heute schon „klassischen“ Katalog von persönlichen Qualitäten im Sinne von Kardinaltugenden des Politikers konkret auf der Ebene politischen Handelns hat Max Weber aufgestellt. Er erwartet vom Politiker „Leidenschaft“, d. h. Engagement für seine Sache, dabei aber „Distanz zu den Menschen und Dingen“ im Sinne innerer und äußerer Unabhängigkeit, „Verantwortungsgefühl“ und schließlich den täglichen Kampf gegen die „ganz gemeine Eitelkeit, die Todfeindin aller sachlichen Hingabe und aller Distanz“, vor allem „sich selbst gegenüber“. Nur mit diesen Tugenden könne der Politiker die mit seinem Beruf notwendig verbundenen Faktoren von „Macht“ und „Machtinstinkt“ kreativ und sozialbezogen einsetzen<sup>22</sup>).

Am Beruf des Politikers hat Max Weber seine ebenso bekannte Unterscheidung von „Gesinnungsethik“ und „Verantwortungsethik“ entwickelt: Der verantwortungsethische Politiker werde im Gegensatz zum bloßen Gesinnungsethiker stets die „Folgen seines Handelns“ und seine Pflicht, für sie verantwortlich einzustehen, im Auge behalten<sup>23</sup>).

Angesichts des hohen und öffentlichen Amtes des Politikers bzw. Abgeordneten mit unmittelbar folgenreichen Entscheidungsbefugnissen für alle Glieder der Gemeinschaft gilt nach allgemeiner Überzeugung für einen solchen Amtsträger eine Art „Sondermoral“: eine „öffentliche“ und gesteigerte Moral, die über privatethische Anforderungen hinausgeht. Das heißt, für den Politiker gilt das römische Sprichwort, „quod licet Jovi, non licet bovi“ (was Jupiter erlaubt ist, gilt nicht für jedermann) in genau umgekehrter Form: Was bei Herrn Jedermann durchgehen mag, ist für den Politiker unverzeihlich.

### **Reaktionen und Sanktionen bei Verletzung der „Standesethik“ des Politikers**

Zum einen kann etwa der nach dem Grundgesetz (Art. 38) unabhängige und weisungsfreie Abgeordnete dennoch parteiinternen, ganz legalen Strafen unterworfen werden, die vom öffentlichen Tadel, weiterhin über

die Nichtwiederaufstellung als Kandidat bei der nächsten Wahl bis zum Parteiausschluß führen.

Zum anderen gibt es die parteiinterne „Sündenbock“-Praxis: Einer wird für alle in die „Wüste“ geschickt, damit eine – oft genug vom Opfer nach den Maßstäben einer persönlichen Schuld nicht oder nicht allein zu verantwortende – Erregung der öffentlichen Meinung wegen eines Vorganges sich wieder lege und damit die um ihren Ruf fürchtende Partei als Ganze wieder in einem reinen Licht erscheine. „Undankbarkeit“ ist ein häufiges Los, das den Politiker trifft.

Besonders empfindlich reagiert die Öffentlichkeit. So hieß es jüngst zu Vorgängen im Zusammenhang mit einem prominenten Bonner Politiker in der Presse: „Es geht in diesen Etagen der Politik nicht nur um die juristische Legitimität, es geht auch und vor allem um die moralische Vertretbarkeit, um den Stil und die Substanz des Handelns, das mit den selbstgesetzten Maßstäben nicht in Widerspruch geraten darf“<sup>(24)</sup>.

### **Parteiinterne Auswahlkriterien für Parlamentskandidaten**

Sofern parteiinterne Auswahlkriterien für die Auswahl von Abgeordneten kandidaten formalisiert, „offiziell“ gemacht werden, stellt sich eine Reihe von Problemen:

- Charakterprüfungen sind von Natur aus schwierig; es fehlt zudem die „objektive“ Instanz;
- charakterliche Eignungskriterien müssen mit Kriterien einer funktionalen Eignung verbunden werden, d. h. mit Wissen, Erfahrung, aber auch mit Wählerwirksamkeit;
- die Entscheidungsmotive der Delegierten, die über die Aufstellung eines Kandidaten letztlich entscheiden, sind vielfach subjektiv eingefärbt; d. h. der einzelne Delegierte wird z. B. danach fragen, wie er mit dem Kandidaten politisch harmoniert (Flügelproblem), wie dieser ihm persönlich von Nutzen sein kann durch Kooperation etc., wie ihm etwaige Verschiebungen der Personalsituation in der regionalen Parteebene oder Partei hierarchie durch den Weggang gerade dieses Kandidaten „nach Bonn“ einfluß- und machtmäßig Vor- oder Nachteile bringen usw.;
- personale Orientierungspunkte sind für Delegierte faktisch wichtiger als sachliche, die mit der praktischen Arbeit im Parlament verbunden sind; so stehen z. B. rhetorische Begabung des Kandidaten, Bekanntheitsgrad etc. leicht im Vordergrund;
- alle Kriterien leiden an Unbestimmtheit, die Auswahlentscheidung ist letztlich ein „politischer Akt“.

Insgesamt läßt sich sagen, daß Kriterienkataloge der Unionsparteien mehr



„außengeleitet“ sind, d. h. sich am Bekanntheitsgrad des Kandidaten im Wahlkreis und an seiner Verankerung in Wählerschichten orientieren, während Kriterienkataloge der Sozialdemokratie sich mehr als „innengeleitet“ erweisen, d. h. auf Position und Bekanntheit des Kandidaten innerhalb der Partei abstellen.

Im folgenden sei aus einem praktischen Beispiel für Leitsätze einer Partei zur Kandidatenaufstellung im Wahlkreis zitiert<sup>25</sup>). Genannt werden hier speziell zur charakterlichen Seite: „Glaubwürdigkeit“, die Fähigkeit, im Parlament „über eigene Interessenbindung hinweg das Gemeinwohl zu fördern“; im Hinblick auf eine Öffentlichkeit, welche gerade auch die Person des Kandidaten, nicht nur die Partei und ihr Programm „kritisch überprüfen“ werde: „Integrität des Kandidaten“, an der „kein Zweifel“ sein dürfe; ferner „soziale Anerkennung“, die „berufliche Bewährung und geordnete Verhältnisse“ voraussetze.

Zu „fachlichen Anforderungen“ heißt es in den gleichen Leitsätzen, „neben guter Allgemeinbildung“ müsse der Kandidat eine „Ausbildung besitzen, zum Beispiel praktischer, technischer, kaufmännischer, verwaltungspraktischer oder wissenschaftlicher Art“. Der Kandidat solle ferner in der Lage sein, „außergewöhnliche geistige und körperliche Leistungsfähigkeit“ in der politischen Arbeit wie im Parlament unter Beweis zu stellen. Ferner werden „parteilpolitische Solidarität“ und die „Bereitschaft zur gemeinsamen Entscheidungsfindung und zum Kompromiß“ gefordert. Daß, wie es in den Leitsätzen schließlich heißt, neben dem Parteiprogramm gleichsam gleichrangig die „Persönlichkeit des Kandidaten von entscheidendem Gewicht für die Wahlentscheidung“ sei, stellt sich grundsätzlich als Deklamation heraus: Alle Untersuchungen zeigen, selbst für die strikte Mehrheitswahl im angelsächsischen Bereich, daß der Wähler sich primär an der Partei, nicht aber am Kandidaten orientiert.

### **Parlamentarische Persönlichkeitselite und funktionale Expertenelite**

Wird schon hierdurch der Einfluß auf die Kandidatenaufstellung bezüglich des Unterschiedes von Mehrheits- und Verhältniswahlrecht relativiert, so geschieht dies noch einmal durch den in beiden Fällen innerparteilich grundsätzlich oligarchischen Prozeß der Kandidatennominierung, indem hier die Vorstände und andere Funktionärseliten praktisch die Vorhand haben. Die gängige und pauschale Vorstellung, daß die Mehrheitswahl eindeutig profilierte Persönlichkeiten, die Listenwahl eindeutig den persönlich blassen Experten begünstige, ist nicht aufrechtzuerhalten. Der erwähnte, stark oligarchische Vollzug der Kandidatennominierung erscheint heute geradezu unentbehrlich angesichts der Tatsache, daß die „Auswahl und Ausbildung der Parlamentarier nicht Schritt (hält) mit der Komplizierung der Staatsaufgaben.“ „Nur ein starker Einfluß der zentra-

len Parteiführung garantiert die Aufstellung sachlich geeigneter, spezialisierter Kandidaten für die Parlaments- und Fraktionsarbeit.“ „Die technische Frage des Wahlsystems ist demgegenüber sekundär“<sup>(26)</sup>). Die Parlamente sind heute, entgegen einer früheren Tradition, Arbeitsparlamente geworden. Die Parteien verlangen den Experten, um sich in den die Plenarsitzungen entscheidungsmäßig präjudizierenden Ausschüssen zu behaupten.

Damit zugleich gerät das Problem der parlamentarischen Persönlichkeitselite in ein neues Licht: In einer Demokratie kann eine parlamentarische Elite nur dann legitim sein, wenn diese „Elite eine offene“<sup>(27)</sup> ist, zu der jeder eine grundsätzliche Zugangschance besitzt. An die Stelle der klassischen Elite als profilierter Honoratiorenelite tritt damit eine neue Leistungs- oder „Funktionselite“, mit deutlicher Tendenz zum Experten.

Das bedeutet, die Durchlässigkeit für kreative Außenseiter und eigenwillige Persönlichkeiten wird geringer. Die klassische parlamentarische Kunst gerät in das Hintertreffen. Es drohen bürokratische Gefahren und solche der Inferiorität gegenüber dem Sachverstand und Informationsvorsprung der Ministerialbürokratie. Die Zunahme der Staatsaufgaben hat einen neuen Parlamentarismus geschaffen. Dies zu akzeptieren, ist notwendig. Was bleibt, ist die Aufgabe, den neuen Gefahren immer neu zu begegnen.

### **Der „interessenfreie“ Abgeordnete – eine Utopie?**

Vom Abgeordneten wird nach einer gängigen Vorstellung erwartet, daß er im Parlament „interessenfrei“ das Gemeinwohl verwirkliche. Ein solches Bild sowohl von der Abgeordnetenfunktion im Gemeinwohlprozeß wie vom „Interesse“ als von vornherein negativer Größe ist bereits im Ansatz falsch.

In einer Gesellschaft des freiheitlichen demokratischen Pluralismus kann der Weg der Gemeinwohlfindung als demokratischer Weg der politischen Letztentscheidung nur ein pluralistischer Prozeß der Gemeinwohlfindung sein: Das allgemeine Interesse als das im konkreten Fall als gerecht Angestrebte wird in einem Prozeß fixiert, in dem die Parteien gemäß Art. 21, Abs. 1 des Grundgesetzes z. B. neben Verbänden und Gruppen an der politischen Willensbildung des Volkes im vorparlamentarischen Raum lediglich „mitwirken“, also „kein Monopol“ haben (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 20, S. 114) und in dem diese Parteien ferner „die auf die politische Macht und ihre Ausübung gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen . . . sammeln“ (Bd. 20, S. 101).

Dies geschieht in einem Integrationsprozeß „vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt“ (Bd. 20., S. 99). Der Integrationsprozeß der

Interessen setzt sich im Parlament fort. Der Gewerkschafter sitzt zu Recht als Gewerkschafter im Parlament. Seine Aufgabe als Parlamentarier ist nicht „Interessenneutralität“, vielmehr die Realisierung der Fähigkeit, seine Interessen und diejenigen, die von anderen im Parlament vertreten werden, mit Blick auf das Ganze der politischen Gemeinschaft zu regulieren.

Der notwendig pluralistische, genauer interessenpluralistische Prozeß der Findung gemeinwohlgerechter Entscheidungen erfolgt danach auf einem empirischen Wege, a posteriori, nicht deduktiv a priori, in, wie das Bundesverfassungsgericht erläutert, „ständiger Auseinandersetzung aller an der Gestaltung des sozialen Lebens beteiligten Menschen und Gruppen“ und im Wege von „Ausgleich und Schonung der Interessen aller“, d. h. auf dem Wege des „sozialen Kompromisses“ (Bd. 5, S. 198).

Das dagegen unabstimmbare und vorgebene Gemeinwohl a priori im Sinne der Zielvorgabe des Gerechten auf der Basis der normativen Gemeinwohlgrundwerte findet sich im Grundgesetz in Gestalt der Grund- und Menschenrechte. Der *formale* interessenpluralistische Gemeinwohlfindungsprozeß richtet sich auf die zeit- und menschengerechte Verwirklichung der Gemeinwohlgrundwerte als des vorgegebenen *materialen*, d. h. inhaltlich-werthaftern Gemeinwohls a priori. Im formalen Gemeinwohlprozeß, der seine Gerechtigkeitsentscheidung nach allem empirisch, a posteriori trifft, spielen die *materialen* Gemeinwohlgrundwerte die Rolle der richtungweisenden „regulativen“, konkret interessenregulierenden Ideen mit absoluter Verbindlichkeit.

Die Parlamentsausschüsse werden wegen der gesteigerten Verbandsnähe vieler ihrer Mitglieder<sup>28)</sup> häufig als „Verbandsinseln“ bezeichnet: Dem Vorteil profilierter Expertenfähigkeiten steht die permanente Gefahr von Interessenkartellen gegenüber.

Alles in allem ist, was oft übersehen wird, die „innere Lobby“ im Parlament durch verbandsnahe Abgeordnete in der Praxis bedeutungsvoller als die „Außenlobby“ durch eine externe Einwirkung von Verbänden auf das Parlament. Einer kontrollierenden Transparenz der Außenlobby gilt die gemäß Anlage Nr. 2 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages („Registrierung von Verbänden und deren Vertreter“) vom Bundestagspräsidenten zu führende Liste, in die „alle Verbände“ einzutragen sind, „die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten“. Diese Eintragung ist zugleich Voraussetzung für die Teilnahme an Hearings. Einer kontrollierenden Transparenz von Beruf, Nebentätigkeiten, Vertragsverhältnissen der Abgeordneten mit „Verbänden, Firmen“ usw. gilt eine Anzeigepflicht der Parlamentarier beim Bundestagspräsidium gemäß den als Anl. Nr. 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages geschaffenen „Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages“.

## Spendenwesen und Chancengleichheit der Parteien – Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Verlangen der Parteien nach extensiver Steuerbegünstigung von Parteispenden aus Gründen der Chancengleichheit der Parteien wie der spendenden Bürger seit langem (1958) und entschieden einen Riegel vorgeschoben. Dennoch haben alle Parteien bekanntlich durch eine sogenannte „Umwegfinanzierung“ über gemeinnützige Vereine mit ihrer extensiven Steuerbegünstigung sich eine erhöhte Geberfreudigkeit vor allem potenter Großspender zu sichern versucht.

Das Bundesverfassungsgericht limitiert in abgewogenen Grundsätzen die steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden streng auf ein Minimum, betont aber dabei: Angesichts der hohen Wahlkampfkosten „sind heute alle politischen Parteien auf Spenden angewiesen; keine kann ihren gesamten Finanzbedarf einschließlich der Kosten für die Wahlpropaganda allein aus Mitgliedsbeiträgen decken“ (Bd. 8, S. 65). Im Hinblick auf die Begrenzung der Steuerabzugsfähigkeit von Parteispenden im Hinblick auf die Chancengleichheit der Parteien erläutert das Bundesverfassungsgericht:

- das aus Art. 21, Abs. 1 des Grundgesetzes resultierende „Grundrecht der politischen Parteien auf Chancengleichheit“ gebietet, daß „alle Parteien formal gleich behandelt werden“ (Bd. 8, S. 63. 65);
- diese Chancengleichheit gilt auch „für den Wettbewerb zwischen den Parteien um die Erlangung von Spenden“ (Bd. 8, S. 64);
- die progressive Steuer führt zu einer das Spenden erleichternden progressiven Begünstigung einkommensstarker Spender, so daß bei einer steuerlichen Nichtbegrenzung von Parteispenden „bestimmte Parteien vor anderen“, denen in geringerem Maß potentielle Großspender nahestehen, „durch die Möglichkeit begünstigt werden, große Spenden zu erlangen und damit ihr Gewicht im politischen Konkurrenzkampf ohne sachlich zu rechtfertigenden Grund zu verstärken“ (Bd. 20, S. 67);
- die Forderung nach steuerlicher Gleichstellung von Parteispenden mit Spenden an „mildtätige oder wissenschaftliche Einrichtungen, Kirchen usw.“ ist abzuweisen: die „Tätigkeit der politischen Parteien vollzieht sich im Bereich der politischen Willensbildung“, ihrem „Ergebnis . . . sind *alle* unterworfen, auch diejenigen, die nicht die Parteien der Mehrheit unterstützt haben“; folglich „ist hinsichtlich der Chancengleichheit (der Parteien) ein besonders strenger Maßstab anzulegen“ (Bd. 8, S. 67).

Eine extensive steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden verletzt nach den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts nicht nur die Chan-

cengleichheit der Parteien, sondern auch das grundgesetzliche „Grundrecht der Bürger auf Gleichheit“, das auch im gesellschaftlichen „Vorfeld der politischen Willensbildung“ gilt (Bd. 8, S. 69): Infolge der progressiven Besteuerung „kann der Spender mit hohem Einkommen seiner politischen Meinung zu einer größeren Werbekraft verhelfen und damit seinem politischen Einfluß eine größere Wirkung verschaffen als der Spender mit kleinem Einkommen“, angesichts der Tatsache, daß „eine Partei, die über große Geldmittel verfügt, unter Umständen eine wirksamere Propaganda entfalten kann als eine Partei mit geringeren finanziellen Mitteln“. Damit werde „die politische Meinung“ einkommensstarker Spender „sozusagen prämiert“ (Bd. 8, S. 69).

### **Wird durch Geld politisches Handeln gelenkt?**

Parteispenden, und hier soll von den Großspenden die Rede sein, unterliegen ihren Modalitäten nach im Sinne von Motiv und Zielsetzung lediglich einem „Ehrenkodex“ auf seiten des Gebenden wie des Nehmenden. Nach diesem „Ehrenkodex“ dürfen Spenden nicht verbunden sein

- nach Darlegungen des Bundesverfassungsgerichts: mit „die freie politische Willensbildung (der Parteien) störender Einflußnahme der Spender“ (Bd. 20, S. 105);
- konkret etwa nach dem Urteil der Wirtschaft: nicht „mit Gegenforderungen und Beeinflussungsversuchen“ (Bund Katholischer Unternehmer)<sup>29</sup>, dem Streben, „Firmenvorteile zu erlangen“ (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)<sup>30</sup>, einer „individuellen Interessenverknüpfung zwischen Wirtschaft und Politik“ (Deutscher Industrie- und Handelstag)<sup>31</sup>.

Legitime Spenden halten sich nach diesem Ehrenkodex, wie es allgemein heißt, im Rahmen „genereller Ziele“. Diese werden in der Praxis z. B. von einem Großspender, wie etwa von einem Großunternehmen, das an alle Parteien von Union, SPD und FDP spendet, erläutert als die generelle Förderung der „friedlichen und freiheitlichen Fortentwicklung des Landes“, der „Festigung unserer freiheitlich-demokratischen Ordnung, Förderung der politischen Bildung und Information“<sup>32</sup>).

Grundsätzlich gilt für das Spendengeben jedoch, daß es in der Regel mit konkret parteipolitischen Interessen verbunden ist und somit das Verfolgen „genereller Ziele“ im Rahmen einer bestimmten politischen Parteirichtung erfolgt. Parteispenden sind also, um den Ausdruck eines prominenten Vertreters der Wirtschaft zu nennen, mit „politischem Äquivalenzdenken“ verbunden. Dieses dürfe, wie der Genannte erläutert, jedoch den Rahmen der nur generellen Zielsetzung, nämlich lediglich die „gesicherte Existenz“ und Einflußnahme einer Partei oder von Parteien zu

fördern, die den allgemeinen Vorstellungen des Spenders zur „Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung“ besonders nahestehen, durch Verfolgen einer „individuellen Interessenverknüpfung“ nicht überschreiten<sup>33</sup>).

Wie ist nun in der Praxis zu unterscheiden? Wann wird eine nicht „generelle“ Zielsetzung verfolgt, die, wie das Bundesverfassungsgericht formuliert, die „freie politische Willensbildung“ einer Partei konkret verletzt? Auch das Bundesverfassungsgericht stellt keine exakte Regel auf und erklärt, daß das Grundgesetz in Art. 21, Abs. 1 durch die Pflicht der Parteien zur Offenlegung von Spenden lediglich eine Kontrolle durch Transparenz von Außeneinflüssen verfolgt. Der genannte Artikel habe nicht den „Sinn, verfassungsrechtlich zwischen sachfremden und sachgerechten Finanzierungsquellen zu unterscheiden“. Daher gilt: Die „Abgrenzung zwischen legitimer und die freie politische Willensbildung störender Einflußnahme der Spender ist verfassungsrechtlich nicht faßbar“ (Bd. 20, S. 105). Es folgt die Mahnung des Bundesverfassungsgerichts an die Moral der Spender und der Parteien selbst: „Es liegt in der Verantwortung der Parteien, den sachwidrigen Einfluß finanzkräftiger Interessenten vom sachgerechten zu unterscheiden und dem auf sie eindringenden sachwidrigen Druck der Interessenten zu widerstehen“ (Bd. 20, S. 105).

Was verfassungsrechtlich also bleibt, ist das, was das Grundgesetz als demokratische Kontrolle von Großspenden durch Transparenz betrachtet: Nach Art 21, Abs. 1 müssen die Parteien „über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben“. Zur Ausführung dieser Verpflichtung sieht das Parteiengesetz u. a. vor, daß Spenden, die mehr als insgesamt DM 20 000,- pro Jahr übersteigen (§ 25), mit Namen und Anschrift des Spenders im Rechenschaftsbericht aufgeführt werden.

Mit dieser Verpflichtung soll, wie das Bundesverfassungsgericht erläutert, verhindert werden, „daß anonyme Interessen allein vermöge ihrer Kapitalmacht“ auf dem Umweg über die Kassen der Parteien „Einfluß auf die staatliche Willensbildung gewinnen“. Es besteht ein „Verfassungsgebot . . . , den Prozeß der politischen Willensbildung für den Wähler durchschaubar zu machen und ihm zu offenbaren, welche Gruppen, Verbände oder Privatpersonen im Sinne ihrer Interessen durch Geldzuwendungen auf die Parteien politisch einzuwirken versuchen“ (Bd. 20, S. 106).

Was im übrigen einen „Abgeordnetenkauf“ durch „Bestechung“ betrifft, so kennt das Strafgesetzbuch weder die aktive noch die passive Parlamentarierbestechung. Aus gutem Grund: Der Nachweis, daß eine Zuwendung den nach Art. 38 des Grundgesetzes weisungsfreien, nur seinem Gewissen unterworfenen und damit einen weitesten Handlungsspielraum besitzenden Parlamentarier tatsächlich und konkret zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten bewegt hat, dürfte im Einzelfall kaum zu erbringen sein.

Es sei denn, der Abgeordnete redet selbst darüber, wie Julius Steiner 1972 im Zusammenhang mit dem Mißtrauensvotum gegen den seinerzeitigen Bundeskanzler Willy Brandt.

Zudem wäre die „Abgeordnetenbestechung“ in konkreten Fällen kaum zu unterscheiden von nicht unehrenhaften beruflichen oder sonstigen vertraglichen Arbeitsverhältnissen, die Abgeordnete als Funktionäre und Mitarbeiter von Verbänden eingegangen sind. Man denke hierbei z. B. an den hauptberuflichen Gewerkschaftsfunktionär im Parlament.

Lohnt sich im übrigen überhaupt ein „Abgeordnetenkauf“? „Wo es politisch hart auf hart geht, stimmt Mehrheit gegen Minderheit, und man wird auch mit erheblichen Summen einen Abgeordneten nicht dazu bringen können, nicht mit seinen ‚politischen Freunden‘ zu stimmen. Paradoxerweise steht also sowohl die Freiheit wie die (faktische) Gebundenheit des Abgeordneten einer ‚Abgeordnetenbestechung‘ im Wege“<sup>34</sup>).

## Schlußbemerkungen

Öffentliche Kritik an Parteien und Parlament gehört zu jeder demokratischen Ordnung, als Kontrolle der politischen Macht, die auf diese Weise wirkungsvoll verantwortlich gemacht wird. Parteien- und Parlamentskritik bedeutet zugleich, die „Moral“ einer Demokratiepraxis an ihrer entscheidenden Stelle zu treffen. Parteien und Politiker sind auf Dauer in einer offenen Gesellschaft der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und das heißt auch der ständigen Erneuerungsmöglichkeit und -fähigkeit nicht besser und nicht schlechter als diese Gesellschaft und ihre Bürger selbst.

## Anmerkungen

- 1) Max Weber, Gesammelte politische Schriften. 2. Aufl., Tübingen 1958, S. 531.
- 2) Ders., a.a.O., S. 545.
- 3) Karl Jaspers, Wohin treibt die Bundesrepublik? München 1966, S. 133.
- 4) Rolf Zundel, Viel ändern wird sich nicht. In: Die Zeit, Nr. 46, v. 9. 11. 84, S. 5.
- 5) Theo Sommer, Kaufen und sich kaufen lassen. In: Die Zeit, Nr. 44, v. 26. 10. 84, S. 1.
- 6) Willy Hellpach, Die Parlamentskrise und die Verfassung von Weimar. In: W. Hellpach – A. Graf zu Dohna, Die Krisis des deutschen Parlamentarismus. Karlsruhe 1927, S. 8.
- 7) Ders., a.a.O., S. 15.
- 8) Karl Jaspers, a.a.O., S. 117.
- 9) Ders., a.a.O., S. 194.
- 10) Max Weber, a.a.O., S. 377.
- 11) Rolf Zundel, Das verarmte Parlament. München–Wien 1980, S. 105.
- 12) Ernst Forsthoﬀ, Der Staat der Industriegesellschaft. München 1971, S. 97.
- 13) K. D. Bracher, Gegenwart und Zukunft der Parlamentsdemokratie in Europa. In: Parlamentarismus. Hrsg. Kurt Kluxen. Köln–Berlin 1967, S. 77.

- 14) O. H. von der Gablentz, Einführung in die politische Wissenschaft. Köln u. Opladen 1965, S. 186.
- 15) J. F. Volrad Deneke, Das Parlament als Kollektiv. In: Parlamentarismus. Hrsg. Kurt Kluxen. Köln-Berlin 1967, S. 277.
- 16) Ders., a.a.O., S. 277 f.
- 17) Jürgen Eick, Priorität für wirtschaftliche Dynamik. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 271, v. 30. 11. 84, S. 1.
- 18) Willy Hellpach, a.a.O., S. 5-7.
- 19) Hier und im folgenden zit. nach: Petra Kelly, Um die Hoffnung kämpfen. Bornheim – Merten 1983.
- 20) Hier und im folgenden zit. nach: Joschka Fischer, Für einen grünen Radikalreformismus. In: W. Kraushaar (Hrsg.), Was sollen die Grünen im Parlament? Frankfurt 1983. – Joschka Fischer, Interview in: Der Spiegel, Nr. 49, v. 3. 12. 84.
- 21) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung („Die SPD zwischen den Grünen und der CDU“), Nr. 287, v. 19. 12. 84, S. 4.
- 22) Max Weber, a.a.O., S. 533 f.
- 23) Ders., a.a.O., S. 539 f.
- 24) Ulrich Fack, Politik und Moral. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 242, v. 26. 10. 84, S. 1.
- 25) Leitsätze des CDU-Landesverbandes Rheinland-Pfalz für die Kandidatenaufstellung (1969). Zit. nach dem Abdruck bei Heino Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems. Opladen 1971, S. 605 ff.
- 26) K. D. Bracher, a.a.O. S. 79.
- 27) C. J. Friedrich, Demokratie als Herrschafts- und Lebensform. 2. Aufl., Heidelberg 1966, S. 77 f.
- 28) Vgl. Emil Peter Müller, Soziale Strukturen im X. Deutschen Bundestag. Köln 1983.
- 29) Erklärung des Bundes Katholischer Unternehmer, in: BKU-Rundbrief, Nr. 5, 1984, S. 4.
- 30) Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1983/84. Köln 1984, S. XV.
- 31) Otto Wolff von Amerongen (Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages), Zwischen Wirtschaft und Politik. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 264, v. 22. 11. 84, S. 13.
- 32) Erklärung der Deutschen Bank, zit. nach dem Abdruck in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 259, v. 15. 11. 84, S. 2.
- 33) Otto Wolff von Amerongen, a.a.O.
- 34) Friedrich Karl Fromme, Was Abgeordnete alles dürfen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 241, v. 25. 10. 84, S. 4.

### **Zur Person des Verfassers**

Dr. jur. Albrecht Langner, Professor für Politikwissenschaft an der Fachhochschule Niederrhein, Krefeld/Mönchengladbach.