

Die Affären der letzten Wochen haben eine Vielzahl von Vorschlägen zur Zukunft der Parteidemokratie hervorgebracht

Die Reformdebatte – ein Überblick

Jürgen Hoffmann

Die CDU-Finanzaffäre, die Affäre um den früheren niedersächsischen Ministerpräsidenten Glogowski und die NRW-Flugaffäre haben dem Ansehen der Parteien geschadet. Das Demokratiebewusstsein, das Umfragen zufolge bei den meisten Bürgern stark ausgeprägt ist, scheint bei einem Teil der politischen Elite abhanden gekommen zu sein. Vor allem die CDU-Finanzaffäre – kaum ein Tag verging in letzter Zeit ohne neue Enthüllungen – dürfte das parlamentarische Regierungssystem nachhaltig verändern.

Viele Beobachter des politischen Geschehens befürchten, dass das Vertrauen der Bürger in eine an Recht und Gemeinwohl orientierte politische Amtsführung Risse bekommen könnte. Bei vielen Menschen macht sich der Eindruck breit, als habe der elementare Grundsatz, dass der Gebrauch von Macht in der Demokratie den Regeln der Verfassung unterliege, keine uneingeschränkte Gültigkeit mehr. Ein persönliches Ehrenwort darf nicht über Gesetz und Recht stehen. Die personale Dimension darf, wie Richard Schröder zu Recht betont, nicht gegen die formale ausgespielt werden (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. Februar 2000).

In beiden Volksparteien wird in der Rückschau auf die 25 Jahre dauernde Ära Kohl (davon sechzehn Jahre als Bundeskanzler) verstärkt über Amtszeitbegrenzungen für Politiker nachgedacht. Staatliche Ämter, so heißt es, sollten maximal acht bis zehn Jahre ausgeübt werden. Unter diese Höchstgrenze werden sowohl der Bundeskanzler und die Bundesminister als auch die Ministerpräsidenten, die Landesminister und die Abgeordneten in Bund und Ländern subsumiert. Die Debatte über Ämterbegrenzungen ist aber alles andere als neu. Vor mehr als zwanzig Jahren wurde sie durch die gerade aus der Taufe gehobenen Grünen mit Begriffen wie Rotation, Trennung von Amt und Mandat und Verbot der Ämterhäufung auf die politische Tagesordnung gebracht.

Was bei den Grünen 1980 nach einer Satzungsformulierung hoffnungsvoll als „grundlegende Alternative zu den herkömmlichen Parteien“ begann, endete aber schon wenige Jahre später in einem intransparenten, alternativ-bürokratischen Wirrwarr.

Einer der Gründe, warum die Grünen schon bald begannen, sich von ihren frühen Strukturidealen abzuwenden, war der eklatante

Mangel an qualifiziertem Spitzenpersonal. Die Rotation hatte nicht nur ein personelles Ausbluten, sondern auch eine fortschreitende Anonymisierung der Partei zur Folge. Kaum ein Wähler kennt mehr als eine Handvoll Grünen-Politiker. Auf der Basis von zwanzig Jahren überwiegend negativer Erfahrungen mit Ämterbegrenzungen und Unvereinbarkeitsklauseln und nach anderthalb Jahren bundesweiter Regierungsverantwortung plädiert ein Teil der Führungsspitze der Grünen heute deshalb energisch dafür, die von der Basis bislang vehement verteidigte Unvereinbarkeit von Ämtern und Mandaten aufzugeben. Durch die personelle Verschränkung von Partei- und Fraktionsfunktionen soll mehr politischer Sachverstand gebündelt werden. Außerdem soll der Verschleiß von Führungspersonal eingedämmt werden.

Der Ruf nach mehr personeller Kontinuität speist sich nicht zuletzt aus der Einsicht, dass zu viel Wechsel einer professionellen Selbstdarstellung abträglich ist. Ähnliches spielt sich derzeit in der PDS ab, bei der die Amtszeit auf allen politischen Ebenen auf acht Jahre begrenzt ist. Nicht zuletzt um Parteichef Lothar Bisky ein Verbleiben im Amt zu ermöglichen, hat die Arbeitsgruppe Statut des Parteivorstandes empfohlen, die Amtszeitbegrenzung aufzuheben. Wie die Grünen hat auch die PDS große Nachwuchssorgen.

Die Volksparteien haben unter dem Eindruck der Parteienkritik der vergangenen Jahre einzelne Elemente des grünen Selbstverständnisses (darunter die Frauenquote) aufgegriffen und in den Ländern und Kommunen eine intensive Parteireformdebatte geführt. Diese drehte sich im Kern um die Frage, wie die Parteien in einer gewandelten politischen und gesellschaftlichen Umwelt ihre Handlungs- und Zukunftsfähigkeit

unter Beweisstellen und Verkrustungen aufbrechen können. Ziel war es, mehr Transparenz in die innerparteiliche Arbeit zu bringen und die Parteien insgesamt durchlässiger zu machen. Auch das Kommunikationsverhalten sollte verbessert werden. In mancher Hinsicht übten die Parteien bereitwillig Selbstkritik. Defizite bei der Rekrutierung des politischen Personals wurden ebenso eingeräumt wie die Einmischung in zu viele Regelungsbereiche.

Mit ihrem Drang nach Allzuständigkeit hätten sich die Parteien letztlich selbst überfordert und in eine Zwickmühle manövriert: Denn wer für alles zuständig ist, wird auch für alle Missstände verantwortlich gemacht. Deshalb müsste der Einfluss der Parteien auf ein vertretbares Maß zurückgefahren werden. Ernst-Wolfgang Böckenförde fordert in diesem Sinne, den Parteienstaat zu einer lebendigen Parteiendemokratie, das heißt zu einer staatlich-politischen Ordnung, zurückzubilden, „in der die Parteien zwar an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, nicht aber die Staatsgewalt insgesamt innehaben“ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14. Februar 2000).

Hier liegt ein wichtiger Ansatzpunkt für die seit Jahren innerhalb wie außerhalb der Parteien diskutierten Reformüberlegungen: So müssten die Parteien nach Auffassung von Jürgen Rüttgers Bedingungen schaffen, die den Bürgern einen größeren Entscheidungs- und Gestaltungsraum für eigene Initiativen sicherten. Sie sollten sich aus nicht genuin politischen Feldern wie Justiz, Schulwesen und Rundfunk zurückziehen. Die Wahl der Bundesrichter dürfe ebenso wenig vom Parteienproporz bestimmt sein wie die Bestellung von Schuldirektoren und Rundfunkräten der öffentlich-rechtlichen Sender (*Die Woche*, 28. Januar 2000). Staatsbetriebe müssten konsequent privatisiert

Die Reformdebatte – ein Überblick

werden. Mitglieder der niedersächsischen Landesregierung sollen nach einer geplanten Änderung des Ministergesetzes künftig im Regelfall nur noch ein Aufsichtsratsmandat in einem Unternehmen mit direkter Beteiligung des Landes wahrnehmen dürfen. Mit dieser und weiteren Regelungen sollen Konsequenzen aus der Affäre um den früheren Ministerpräsidenten Glogowski gezogen werden.

Ein in den vergangenen Wochen besonders häufig unterbreiteter Vorschlag sieht die Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers auf acht Jahre vor, das heißt – wie bei den amerikanischen Präsidenten seit Franklin D. Roosevelt – auf zwei Wahlperioden. Auch Bundeskanzler Gerhard Schröder plädiert für eine maximale Amtsdauer von zwei Wahlperioden (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. Februar 2000). Auf den ersten Blick leuchten diese Vorschläge ein. Doch nach welchen Kriterien lässt sich eine angemessene Amtszeit rechnerisch ermitteln? Warum gerade acht und nicht zehn oder zwölf Jahre? Wie wird gerechnet, wenn der Regierungschef in der Mitte der Wahlperiode ausgetauscht wird? Muss der neue Kanzler, der sich bereits nach zwei Jahren dem Wählervotum stellen muss, nach seiner zweiten Wiederwahl in der Mitte der Wahlperiode zurücktreten? Was macht ein Bundesminister nach Ablauf seiner acht Amtsjahre? Darf er dann Landesminister oder sogar Ministerpräsident werden, oder muss er wieder für ein paar Jahre die harten Abgeordnetenbänke drücken?

Auch für diese Fragen liefert die Geschichte der Grünen instruktives Anschauungsmaterial. In der Öko-Partei wurde in den achtziger Jahren nach Belieben zwischen den Ebenen „querrotiert“, und damit wurden die horizontalen Beschränkungen unterlaufen. Das ist sehr schnell ein grün-alternatives Be-

rufspolitikertum herausgebildet hatte, war in den meisten Fällen eine politikfremde berufliche Karriere ausgeschlossen.

Es ist eine Illusion zu glauben, dass sich Macht und politischer Einfluss durch den regelmäßigen Wechsel einzelner Politiker zwischen den staatlichen Ebenen begrenzen lassen. Joschka Fischer war in den neunziger Jahren der maßgebliche Politiker der Grünen, gleich ob er hessischer Umweltminister oder Fraktionsvorsitzender im Bundestag war.

Ein Weiteres kommt hinzu: Die Begrenzung von Amtszeiten kann zu großen Problemen führen, wenn Parteien nicht genug qualifizierte und geeignete Bewerber für politische Ämter haben. In diesem Fall droht die Herrschaft des Mittelmaßes.

Längere Legislaturperioden?

Soll eine Legislaturperiode künftig fünf oder gar sechs Jahre dauern, um die Zahl der Bundestagswahlkämpfe zurückzufahren? Man darf die Legislaturperiode des Bundestages nicht isoliert betrachten, sondern muss sie vielmehr in das System der Landtagswahlen einbetten. Seit Jahren wird zu Recht argumentiert, die Geschäfte der Bundesregierung würden durch die Vielzahl von Landtagswahlkämpfen und die daraus resultierenden Rücksichtnahmen auf Parteiinteressen behindert. Eine fünfjährige Wahlperiode, wie wir sie bereits aus einigen Ländern kennen, würde deshalb vor allem dann Sinn machen, wenn sie mit einer stärkeren Bündelung der Landtagswahltermine einherginge.

Eine solche Konzentration auf einige wenige Wahlkampfphasen würde den Parteien nicht nur erhebliche Kosten sparen, sondern zusätzlich den politischen Prozess entschlacken. Allerdings dürfte eine solche

Neuregelung auf beträchtliche Länderwiderstände stoßen, weil sich einige Landesparteien von separaten Landtagswahlterminen eine Steigerung ihrer Wahlchancen versprechen.

Auch die amerikanischen Erfahrungen mit Amtszeitbegrenzungen sind durchaus ambivalent. Politische Skandale konnten nicht verhindert werden. Andererseits hat es mancher Amerikaner sicher schon bedauert, einen beliebten Präsidenten nicht ein drittes Mal wählen zu können. Die Zeit, in der der amerikanische Präsident wirklich regieren kann, ist zudem stark eingeschränkt. Große Reformprojekte müssen früh eingebracht werden.

Zeitraubendes Schaulaufen

Das letzte Amtsjahr ist – bedingt durch Vorwahlen und den eigentlichen Präsidentschaftswahlkampf – fast ein reines Wahlkampfjahr, worunter die Regierungsgeschäfte erheblich leiden. Eine vergleichbare Entwicklung könnte auch in Deutschland drohen, wenn der Wechsel im Amt des Bundeskanzlers nach acht Jahren zwingend wäre. Bundestagswahlen würden noch in sehr viel stärkerem Maße als heute den Charakter von Plebisziten bekommen, das letzte Amtsjahr des alten Kanzlers wäre ein reines Schaulaufen der Kanzlerkandidaten.

Amtszeitbegrenzungen sind dem parlamentarischen System fremd. Sie gehören traditionell eher in präsidentielle Systeme. So kann der Bundeskanzler im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland auf dem Wege des konstruktiven Misstrauensvotums jederzeit mit den Stimmen der Mehrheit der Abgeordneten ausgetauscht werden, während der Präsident der USA vor Ablauf von vier Jahren nur durch das Impeachment-Verfahren aus

dem Amt entfernt werden kann. Voraussetzung für eine Amtsanzeige ist, dass der Präsident sich eines schweren Vergehens wie Verrat oder Bestechung schuldig macht. In das parlamentarische Regierungssystem sind durch die Verfassung mehr immanente Kontrollmechanismen eingebaut. Das parlamentarische System bietet einen schnelleren Ausweg aus politischen Blockaden und Regierungskrisen als das präsidentielle. Während die Regierung in parlamentarischen Regierungssystemen ständig vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist und durch dieses abberufen werden kann, steht im präsidentiellen System ein direkt vom Volk gewählter Präsident an der Spitze der Exekutive, der nicht von der Volksvertretung abhängig ist. Im parlamentarischen System liegt die oberste Souveränität beim direkt vom Volk gewählten Parlament. Dagegen verfügen im präsidentiellen System Parlament und Regierung über eine unmittelbare demokratische Legitimation durch Wahlen, das heißt, die Volkssouveränität ist zwischen Exekutive und Legislative aufgeteilt. Schließlich unterliegt der Regierungschef im parlamentarischen System auch der Kontrolle durch seine eigene Partei und durch den Koalitionspartner.

Wie oft hat sich die Frage langer Kanzlerzeiten in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland in der Vergangenheit gestellt? Wirft man einen Blick darauf, wie lange die sieben Kanzler im Amt waren, kommen nur zwei, Konrad Adenauer und Helmut Kohl, über die kritische Marke von acht Jahren. Helmut Schmidt war genau acht Jahre im Amt, Ludwig Erhard, Kurt Georg Kiesinger und Willy Brandt blieben deutlich darunter. Es ist also vor allem die Ära Kohl, die in Verbindung mit den erheblichen Verstößen gegen die gesetzlichen Regeln der Parteienfinanzierung den Ruf nach Amtszeitbegren-

Die Reformdebatte – ein Überblick

zungen hat laut werden lassen. Die Begrenzungsdebatte erstreckt sich aber nicht nur auf staatliche Ämter, sondern macht auch vor den Parteivorsitzenden nicht Halt. So schlug der frühere Bundespräsident Richard von Weizsäcker (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28. Januar 2000) angesichts des 25 Jahre währenden Parteivorsitzes von Helmut Kohl vor, auch die Gesamtzeit von Parteiämtern zeitlich zu begrenzen, ein Vorschlag, der, wie nicht anders zu erwarten, auf ein geteiltes Echo stieß. Die Aufnahme diesbezüglicher Regelungen in das Parteiengesetz, so verständlich sie vor dem Hintergrund der jüngsten Affären auch erscheinen, sind rechtlich anders zu bewerten und deshalb erheblich komplizierter als Begrenzungen für staatliche Ämter. Parteien sind keine Staatsorgane, sondern in der Gesellschaft wurzelnde Organisationen im Range eines Verfassungsorgans. Ihnen gesetzlich vorzuschreiben, wie oft sie ihre Vorsitzenden austauschen müssen, würde einen erheblichen Eingriff in ihre Organisationsfreiheit bedeuten. Ist den Parteien nicht zuzutrauen, dieses Problem eigenständig zu lösen? Da in Deutschland ohnehin häufig eine überzogene Regelungswut beklagt wird, erscheint es wenig sinnvoll, hier neue Vorschriften zu erlassen.

Auch die Forderung nach einer Trennung zwischen Regierungsamt und Parteivorsitz hat neue Nahrung bekommen. Der Politikwissenschaftler Jürgen W. Falter vertritt die These, dass wahre Macht erst durch die langjährige Kombination von Parteivorsitz und Amt des Kanzlers entstehe (*Die Woche*, 11. Februar 2000). Ein Regierungschef, der nicht gleichzeitig Parteivorsitzender sei, werde mit stärkeren innerparteilichen Widerlagern konfrontiert und könne deshalb nicht so schnell abgehoben agieren wie einer, der beide Ämter innehat. Die Par-

teien sind in dieser Frage in den vergangenen Jahren unterschiedliche Wege gegangen. Die SPD, die unter Helmut Schmidt mit der Trennung negative Erfahrungen machte, wählte nach dem Rücktritt von Oskar Lafontaine automatisch Bundeskanzler Gerhard Schröder zu ihrem Vorsitzenden. Bei den Grünen wurde Joschka Fischer mehrfach aufgefordert, Parteivorsitzender zu werden, um die desolante Selbstdarstellung der grünen Partei nach dem Eintritt in die Bundesregierung zu beenden. Während es in der SPD kaum Widerstände gegen Schröder gab, übte sich Fischer in realistischer Einschätzung der parteiinternen Mehrheitsverhältnisse in Amtsverzicht. In der CDU war Helmut Kohl zunächst Oppositionsführer im Bundestag und in Personalunion Parteivorsitzender. Wie Kohl bis 1982 war Wolfgang Schäuble nach der Wahlniederlage der CDU vom September 1998 Partei- und Fraktionsvorsitzender. Nach Schäubles Rücktritt von beiden Ämtern gibt es in der CDU wieder eine Trennung. Auch hier wird deutlich, dass es keinen Königsweg gibt, sondern dass die Entscheidung von den politischen Rahmenbedingungen und dem personellen Angebot abhängt.

Unmündiger Souverän?

Insgesamt sind berechtigte Zweifel angebracht, ob zeitliche Begrenzungen und Aufgabenverzicht allein in der Lage sein werden, Amtsmissbrauch und überbordende Versorgungspatronage zu verhindern. Amtszeitverkürzungen durch Gesetzesnovellen oder Satzungsänderungen haf-tet etwas Formales an. Sie weichen dem Kern des Problems, einem problematischen oder überzogenen Amtsverständnis, aus. Hinzu kommt ein wichtiges inhaltliches Argument, denn eine zeitliche Be-

grenzung durch Gesetz oder Verfassung würde eine Einschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts und einen Eingriff in die Dynamik des politisch-parlamentarischen Prozesses bedeuten. Außerdem würde sie, wie Heribert Prantl zu Recht hervorhebt, „eine Art Unmündigkeitserklärung“ des Souveräns bedeuten (*Süddeutsche Zeitung*, 25. Februar 2000). In diesem Sinne kann man mit Rupert Scholz (*Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt*, 14. Januar 2000) fordern, auch in Zukunft allein den souveränen Wähler über die Verlängerung eines Regierungsmandats entscheiden zu lassen. Zwar wird der Bundeskanzler vom Parlament gewählt, de facto stellt die Wählerentscheidung aber bereits die vorweggenommene Kanzlerentscheidung dar. Eine zeitliche Begrenzung ist, wie Ernst Benda hervorhebt, bei Ämtern sinnvoll, die keiner „parlamentarischen Kontrolle oder einer Entscheidung der Wähler unterworfen sind, sondern – von der fern liegenden Möglichkeit der Amtsenthebung in Fällen äußersten Fehlverhaltens abgesehen – unabsetzbar sind“ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9. Februar 2000). Insofern ist der Fall des deutschen Bundespräsidenten anders gelagert als der des Kanzlers.

Freiwilligkeit statt Formalismus

Zu lange Verweilzeiten in Ämtern können in der Tat den nötigen Generationen- und Führungswechsel in einer Partei verhindern, notwendige innere Reformen verzögern und Ermüdungs-, Erstarrungs- und Verselbstständigungstendenzen fördern. Eine zeitliche Begrenzung von Ämtern kann überwuchernde Loyalitäten verhindern und die innerparteiliche Demokratie stärken. Nachwuchspolitiker erhalten früher die Chance, Führungsqualitäten unter Be-

weis zu stellen. Außerdem wirken kürzere Amtszeiten der Gefahr entgegen, dass das Regieren zur reinen Routine erstarrt und der Aspekt des reinen Machterhalts zu sehr in den Vordergrund tritt. Es wäre gleichwohl falsch, sich der Illusion hinzugeben, dass eine Begrenzung der Amtszeit des Kanzlers automatisch Amtsmissbrauch vorbeugt. Amtsmissbrauch ist nicht erst nach zehn Jahren, sondern bereits am Tage der Amtsübernahme möglich. In den USA kam es in den siebziger Jahren unter Richard Nixon trotz der Begrenzung der Amtszeit des Präsidenten zum Watergate-Skandal. Amtszeitbegrenzung ist also weder unbedingt eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für die Verhinderung von Amtsmissbrauch. Sinnvoll erscheint es vielmehr, in den Parteien stärker als bisher politische Erfahrung mit neuen Ideen zu mischen, um den notwendigen Generationenwechsel besser und schneller zu bewältigen. Dieser Wechsel ist aber letztlich nicht ohne freiwilligen Amtsverzicht möglich. Die Demokratie würde auf breiter Basis gewinnen, wenn Politiker den richtigen Zeitpunkt für einen Rückzug aus Ämtern und Mandaten selbst erkennen würden.

Neben Amtszeitbegrenzungen und Unvereinbarkeiten werden gegenwärtig verschärfte zivil- oder strafrechtliche Sanktionen für Rechtsbrüche durch Politiker diskutiert. Zu den am häufigsten gemachten Vorschlägen gehört die Aberkennung des passiven Wahlrechts. So soll in Zukunft nach einer von dem hessischen Grünen-Politiker Hartmut Bäumer und dem Frankfurter Verfassungsrechtler Günter Frankenberg am 10. Februar 2000 veröffentlichten Parteiengesetznovelle das passive Wahlrecht und die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, für die Dauer von mindestens fünf Jahren verlieren, wer Spenden gesetz-

Die Reformdebatte – ein Überblick

widrig entgegennimmt, nicht deklariert oder falsche Rechenschaftsberichte abgibt. Damit verbunden ist außerdem eine Kürzung der Versorgungsbezüge. Den Verstoß soll der Bundesrechnungshof feststellen. Über die Sanktionen soll das Bundesverfassungsgericht auf Antrag der Bundesregierung, einer Fraktion oder Gruppe des Bundestages oder von mindestens 2000 Wahlberechtigten entscheiden. Die Spendernamen sollen nach dieser Novelle bereits ab einer Spendenhöhe von 3000 D-Mark veröffentlicht werden statt wie bisher ab 20 000 D-Mark. Ein zeitweiliges Berufsverbot für unzuverlässige Mandatsträger – ähnlich der Gewerbeuntersagung im Gewerbebereich – fordert der Hagener Parteienrechtler Martin Morlok (*Der Spiegel*, 10. Januar 2000).

Ferner ist mehrfach die Forderung erhoben worden, Direktspenden an Abgeordnete zu verbieten. Weitere Vorschläge gehen dahin, die Spenden in ihrer Höhe zu begrenzen. Die Politikwissenschaftler Christine Landfried und Claus Leggewie plädieren für eine Obergrenze von 40 000 D-Mark. Großspenden stellen eine Gefahr für die gleiche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung dar. Bestimmte Spender, darunter öffentliche und private Körperschaften, Stiftungen, Betriebe und juristische Personen sollten aus Gleichheits- und Transparenzgründen ganz mit einem Spendenverbot belegt werden.

Eine weitere Eigenart des Parteiengesetzes liegt darin, dass Strafzahlungen nur für Parteien, nicht aber für Einzelpersonen vorgesehen sind. Strafrechtlich sind Verstöße gegen die Regelungen zur Parteienfinanzierung bisher also ohne Belang. Vor diesem Hintergrund fordert Robert Leicht (*Die Zeit*, 3. Februar 2000), jeden Politiker, der an der Verschleierung von Parteifinzen mitwirkt, persönlich strafrechtlich zur Verant-

wortung zu ziehen. Die bisherige Praxis sei unzureichend, da die Parteien nur finanziell und nur als Ganzes hafteten. Im Falle einer solchen Regelung würden Schatzmeistern, Vorsitzenden und Vorstandsmitgliedern für falsche Rechenschaftsberichte und finanzielle Manipulationen Geldbußen und Gefängnisstrafen drohen. Auch wenn Zuwiderhandlungen gegen das Parteiengesetz in Zukunft nicht ausgeschlossen werden können, würde das Risiko durch die Aussicht bestraft zu werden, doch deutlich zunehmen. Dem hält der Staatsrechtler Hans-Peter Schneider entgegen, dass das Strafgesetz auch keinen Mord verhindere. Er vertritt die Ansicht, dass es im Strafrecht, auch ohne dass Verstöße gegen das Parteiengesetz als Straftaten geahndet würden, genug Tatbestände gebe: Gegen die beteiligten Personen kämen Anklagen wegen Betruges, Unterschlagung und Untreue in Betracht (*Focus*, 7. Februar 2000).

Ferner stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß Politiker zivilrechtlich für Vermögensschäden haften. Gilt dies nur für Vorsatz oder auch bei Fahrlässigkeit? Selbst wenn die Tatbestände erfüllt sind, stellt sich aber die Frage, ob die Partei tatsächlich mit zivilrechtlichen Forderungen an frühere Verantwortliche herantritt.

Bei aller Kritik wird in der aktuellen Diskussion hervorgehoben, dass die staatliche Finanzierung der Parteien grundsätzlich sinnvoll ist. Sie sichert ein größtmögliches Maß an Chancengleichheit der konkurrierenden Parteien, neutralisiert die finanzielle Macht Einzelner. Auch Spenden an politische Parteien sind legitim und sinnvoll, weil sie verhindern, dass die Parteien zu stark in staatliche Abhängigkeit geraten. Allerdings resultieren aus der öffentlichen Teilfinanzierung zugleich besondere Anforderungen an die Rechenschaftslegung der Parteien. Um

das Finanzmanagement der Parteien in Zukunft professioneller zu machen und dem Transparenzgrundsatz besser Rechnung zu tragen, wird gefordert, die Rechenschaftsberichte nach der Vorprüfung durch Wirtschaftsprüfer wie bisher beim Bundestagspräsidenten einzureichen, sie dann aber zur Kontrolle dem Bundesrechnungshof vorzulegen. Damit kann auch verhindert werden, dass der Bundestagspräsident in den Parteienstreit hineingezogen wird. Zwar würde dies mit der vom Grundgesetz vorgeschriebenen Staatsfreiheit der Parteien kollidieren, andererseits werden die Parteien in einem erheblichen Umfang aus staatlichen Mitteln alimentiert.

Auch die Stellung der Wirtschaftsprüfer der Parteien wird problematisiert. Der Bäumer-Frankenberg-Entwurf sieht beispielsweise vor, dass die Parteien ihre Finanzprüfer alle vier Jahre wechseln müssen.

Der Göttinger Parteienforscher Peter Lösche hält solche Einzelmaßnahmen allerdings auf Dauer für wirkungslos. Um Finanzskandale von vornherein auszuschließen, fordert er die Einrichtung einer unabhängigen Kontrollkommission zur Partei- und Wahlkampffinanzierung (*Die Tageszeitung*, 15./16. Januar 2000). Deren Aufgabe wäre es, die Regelungen des Parteiengesetzes durchzusetzen, zu interpretieren und auf Grund von Präzedenzfällen das Parteienfinanzierungsrecht weiterzuentwickeln. Diese Kommission könnte nach dem Vorbild der Federal Election Commission in den USA aus unabhängigen Persönlichkeiten bestehen, die vom Bundespräsidenten vorgeschlagen und jeweils mit Zweidrittel-

mehrheit in Bundestag und Bundesrat bestätigt werden müssen. Um zu überwachen, ob das Grundgesetz eingehalten wird, müssten ihr staatsanwaltliche Kompetenzen zugestanden werden. Sie müsste auf allen Parteebenen ohne Vorankündigung in die Akten und Konten Einsicht nehmen können. Die Kommission wäre sowohl für die Prüfung und Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte als auch für die Mittelzuweisung an die Parteien zuständig. Auch Günter Frankenberg fordert eine lückenlose Kontoführung durch die Parteien. Alle geldwerten Zuwendungen müssten kontonmäßig erfasst, alle Konten angemeldet werden. Die Führung von Konten außerhalb der EU sollte verboten werden (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. Januar 2000).

Der aktuelle Finanzskandal dürfte das Normenbewusstsein der Bürgersicherlich langfristig schärfen und die öffentliche Diskussion über die Stellung der Parteien in Staat und Gesellschaft beleben. Eine offene sachliche Debatte darüber ist nützlich und wichtig. Sie kommt der Parteiendemokratie insgesamt zugute. Die schleswig-holsteinische Landtagswahl vom Februar 2000 lehrt uns, dass das Pendel der Demokratie auch in schwierigen Lagen nicht übermäßig ausschlägt. Die Wähler haben überlegt und besonnen reagiert und der Demokratie nicht den Rücken gekehrt. Vielmehr sind sie gewillt, mit den Problemen der Parteien rational umzugehen. Gerade in Krisen zeigen sich die Stabilität und Funktionsfähigkeit einer Demokratie. Erfreulich ist es auch, dass Extremisten aus der Flug- und Finanzaffäre kein Kapital schlagen konnten.

Einem Teil dieser Ausgabe liegt ein Prospekt des Bundesverbandes deutscher Banken bei.