

Demokratischer Urknall

HANS HERBERT VON ARNIM

über die Unfähigkeit der politischen Klasse zu echten Reformen



Wir wissen aus der Wirtschaft, in welchem großen Maß der Output eines Systems von den Systemdeterminanten abhängt. Spätestens seit dem Zusammenbruch der kommunistischen Wirtschaftssysteme ist es in unser aller Bewußtsein übergegangen, daß etwa die Ostdeutschen in der Zeit der DDR nicht deshalb wirtschaftlich so sehr zurückgefallen sind, weil es

ihnen an Intelligenz, Fleiß und Erfindungsreichtum gefehlt hätte. Entscheidend für den Mißerfolg war vielmehr das System der Zentralverwaltungswirtschaft, das die Verantwortung verwischte und Leistung, Initiative und Innovationskraft bestrafte. Im Bereich der Wirtschaft wurde unübersehbar, daß die besten Eigenschaften der Menschen nichts nützen, wenn die Institutionen (die „das System“ bilden) ungeeignet sind.

Warum aber sollten die Institutionen nur für den Bereich der Wirtschaft entscheidende Bedeutung haben? Warum zögern wir, die Erkenntnis auch auf den Bereich der Politik zu erstrecken? Die Thematik gewinnt ihre Brisanz offenbar aus einem Mißverhältnis: der mangelnden Fähigkeit „der Politik“, Reformen durchzusetzen, bei gleichzeitig dramatisch zunehmender Dringlichkeit solcher Reformen. Da ist zunächst die Steuerreform, deren Scheitern vielen geradezu als Symbol für die Handlungsunfähigkeit der Bonner Politik gilt. Daß eine grundlegende Vereinfachung und Durchforstung des Einkommensteuerrechts unerlässlich wäre, ist heute allgemein anerkannt. Wer Steuervergünstigungen abbauen will, sieht sich aber mit zahlreichen Partikularverbänden konfrontiert, deren Funktionäre die Privilegien früher erkämpft haben. Der Finanzminister hat die Steuerreformidee jedoch nicht offensiv in der Öffentlichkeit vertreten und die Bevölkerung über die ökonomischen Zusammenhänge aufgeklärt. Die Regierung hat vielmehr den Verbänden das Terrain überlassen. Die aber konzentrieren sich darauf, den Abbau von Steuervergünstigungen zu kritisieren, ohne die Tarifsenkungen mitzuberücksichtigen.

Die Notwendigkeit einer schlankeren Verwaltung wird ebenfalls zunehmend beschworen. Die Reformentscheidung ist Aufgabe der Parlamente. Doch können die sich gegen den öffentlichen Dienst noch durchsetzen? In vielen Landesparlamenten kommt mehr als die Hälfte der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst, im Bundestag sieht es kaum besser aus. Bei einer solchen Ausgangssituation besteht wenig Hoffnung auf eine grundlegende Reform. Es geht im Kern darum, wie die seit Jahrzehnten wirksamen Selbstwachstumstendenzen innerhalb der

Der Verfasser ist Professor für Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und hat soeben das Buch „Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben“ (Kindler Verlag, München) veröffentlicht.

Verwaltung und der Politik unter Kontrolle gebracht werden können. Denn die haben nicht nur die bisherige Entwicklung mit herbeigeführt, sondern verhindern auch jede Reform. Daß unsere Verfassung die Wählbarkeit von Beamten und Richtern ins Parlament nicht einfach untersagt und damit die Verbeamtung der Parlamente an der Wurzel packt (wie dies in Großbritannien, den USA und Neuseeland der Fall ist), hängt wohl auch damit zusammen, daß bereits die Mitglieder des Parlamentarischen Rats, der das Grundgesetz seinerzeit konzipierte, zu 60 Prozent aus dem öffentlichen Dienst kamen.

Die Verwaltung durchdringt aber nicht nur die Parteien und Parlamente. Umgekehrt durchdringen auch die Parteien die Verwaltung – und machen sie sich mittels Parteibuchwirtschaft und

Ämterpatronage zunehmend zur Beute. Es entsteht eine gegenseitige Symbiose, die dazu führt, daß sich bald gar nichts Grundlegendes mehr bewegen läßt.

Auch der Tarifvertragsmechanismus funktioniert im öffentlichen Dienst nicht, weil die Bediensteten selbst bei Durchsetzung überzogener Forderungen ihren Arbeitsplatz nicht gefährden. Damit entfällt das im privaten Bereich bestehende Regulativ. So hat die ÖTV im Osten für öffentliche Bedienstete 85 Prozent des Westniveaus durchgesetzt, obwohl Arbeitnehmer im privaten Bereich bei 74 Prozent des westlichen Lohnniveaus liegen.

Es gibt noch eine weitere Bremse gegen Reformen des öffentlichen Dienstes und der Verwaltung. Die politische Klasse hat ihre Bezahlung und ihre Versorgung strukturell an die des öffentlichen Dienstes angeglichen (und quantitativ noch erheblich draufgesattelt). Auch die Organisation „der Politik“, etwa in den Parlamenten, ist ähnlich, nur noch aufgeblähter als die der Verwaltung. Eine Reform des öffentlichen Dienstes und der Verwaltung würde deshalb voraussetzen, daß die politische Klasse erst einmal ihre Privilegien und ihre Organisation überprüft.

Doch tatsächlich macht die politische Klasse das Gegenteil. Nach dem Vorrang, den ihr die Parlamentarier selbst gegeben haben, war ihnen 1995 zu Beginn der Legislaturperiode die eigene Versorgung am allerdringendsten. 15 Monate lang hatten die Bundestagsabgeordneten nichts Wichtigeres zu tun, als die Erhöhung ihrer eigenen Bezahlung durchzuboxen. Begründet wurde das mit einem Nachholbedarf im Vergleich zu anderen Einkommen, der sich seit 1977 aufgestaut habe. Eine unseriöse Begründung: Denn just 1977 waren die Abgeordnetenbezüge verdoppelt worden. In jedem Fall aber wurde Mitte der neunziger Jahre die für Reformen wichtigste Zeit für eigene Zwecke der politischen Klasse verfrühstückt. Darüber wurden die Steuerreform und die Rentenreform so spät angepackt, daß schließlich im Sog des beginnenden neuen Wahlkampfes fast gar nichts mehr geht.

Eine wirkliche Reform auf Landesebene, und zwar die umfassendste der neunziger Jahre, fand dagegen fast unter Ausschluß





der Öffentlichkeit statt: die Reform der Gemeindeverfassungen in Richtung auf das baden-württembergische Modell. Dieses Modell ist durch Dreierlei gekennzeichnet: die Direktwahl des Bürgermeisters durch das Gemeindevolk, den höheren Einfluß der Bürger bei der Wahl des Gemeinderats (durch die Möglichkeit Stimmen auf bestimmte Kandidaten zu häufen und zusätzliche Namen dazuzuschreiben) und das Recht des Gemeindevolks, wichtige Sachfragen durch Bürgerentscheid an sich zu ziehen. Die baden-württembergische Gemeindeverfassung gibt dem Bürger erheblichen politischen Einfluß und erhöht die Handlungsfähigkeit der von ihm gewählten Repräsentanten.

Die süddeutsche Gemeindeverfassung hat in den letzten Jahren einen beispiellosen Siegeszug in allen anderen Flächenbundesländern angetreten. Dort ist sie inzwischen überall eingeführt, wenn auch teilweise mit Modifikationen. Es gibt nämlich in allen Bundesländern einen Weg – auch an den (von den Parteien beherrschten) Parlamenten vorbei –, grundlegende Verbesserungen durchzusetzen: durch Volksentscheide. Mit ihnen können oft sogar die Landesverfassungen geändert werden. Die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister hat gezeigt, welche Dynamik in diesem Instrument liegt. Die Direktwahl wurde in Hessen durch Volksentscheid und in anderen Ländern durch Drohung mit dieser Möglichkeit durchgesetzt.

Der Grundgedanke der süddeutschen Gemeindeverfassung läßt sich durchaus auch auf die Landesverfassungen übertragen. Gerade in den Bundesländern, deren Aufgabe vornehmlich in der Exekutive besteht, liegt es nahe, den Ministerpräsidenten als Spitze der Exekutive ebenfalls direkt zu wählen. Allerdings ist kaum zu erwarten, daß die Politik von sich aus derartige Reformen anstrebt. Direktgewählte sind unabhängiger von ihren Parteien und relativieren deren Macht. Im Zweifel geben die meisten Berufspolitiker ihren Macht- und Berufsinteressen Vorrang. Das ist zwar menschlich und wäre auch gar nicht so schlimm, gäbe es jemanden, der die Politiker wirksam unter Kontrolle hielte. Doch genau daran fehlt es meist, weil auch die Opposition mit im Boot ist: Die politische Klasse, also alle Politiker, die von der Politik leben, sitzt ja selbst an den Schalthebeln der Staatsmacht. Sie stellt die Regeln des Erwerbs von Macht, Posten und Geld selbst auf und verfügt damit über die Bedingungen der eigenen Existenz. Hier liegt der Kern des Problems.

Da beinahe alle Strukturreformen, die die politische Willensbildung verbessern könnten, die Eigeninteressen der politischen Klasse berühren, erweist sich diese letztlich als unfähig, solche Reformen von sich aus durchzusetzen. Das Gelingen der amerikanischen Steuerreform zeigt aber auch, wie solche Projekte dennoch durchgesetzt werden können: durch entschlossene demokratisch legitimierte Führung und Aktivierung von politischer Unterstützung durch die Masse der Bürger. Dies ist ein Weg, Allgemeininteressen zu organisieren und notwendige Reformen gegen die Blockadehaltung gut organisierter Partikularverbände dennoch durchzubringen.

Politische Reformen sollten deshalb beides verbessern: die Handlungsfähigkeit der Politik und die Verantwortung gegen-

über den Bürgern. Dafür bieten sich folgende Alternativen an: einmal die Einführung eines mehrheitsbildenden Wahlrechts wie in Großbritannien, den USA und Neuseeland zur Zeit der großen Reformen. Nach unserem Verhältniswahlrecht kommen Regierungsmehrheiten in der Regel nur durch Koalitionen zustande. Koalitionsbildungen aber entmachten nicht nur den Bürger, sondern unterminieren auch unser politisches System: Wer die Regierung bildet, handeln einige wenige politische „Elefanten“ nach den Wahlen in Koalitionsabsprachen aus. Die übrigen Regierungsmitglieder, die Fraktionen und Parteien, können die Absprachen dann nur noch abnicken und abarbeiten, wenn sie die Koalition nicht gefährden wollen. Wenn die Koalitionsregierung aus zwei oder drei Koalitionsparteien gebildet ist, kann der Bürger meist gar nicht mehr nachvollziehen, welche Partei für welche politischen Entscheidungen verantwortlich ist.

Und bei abweichenden Mehrheiten im Bundesrat wird die Lage noch unübersichtlicher, so daß die politische Verantwortung immer mehr verschwimmt. Dagegen würde ein Mehrheitswahlrecht Koalitionen überflüssig machen und politische Entscheidungsfähigkeit, Transparenz, Verantwortung und Rückbindung der politischen Klasse an die Bürger wiederherstellen. Die andere Alternative wäre die Einführung der Direktwahl des Ministerpräsidenten und die Flexibilisierung des Landtagswahlrechts.

An beiden Modellen aber ist die amtierende politische Klasse nicht interessiert. Weil der Einfluß von Verbandsfunktionären und öffentlichen Bediensteten zurückgedrängt würde, weil parteiinterne Kungeleien aufgebrochen würden, weil Seiteneinsteiger bessere Chancen erhielten und weil mit der Anhebung der Qualität des politischen Personals sich die Wiederwahlchancen der derzeitigen Amtsinhaber verringerten.

Es gibt aber auch einen höchst demokratischen Weg, die nötigen Reformen herbeizuführen. Die in den Bundesländern bestehende Möglichkeit, Gesetze auch durch Volksbegehren und Volksentscheid zu erlassen und auf diesem Weg auch die Verfassung zu ändern, eröffnet die Möglichkeit zu einer Art legalen Revolution. Mehrere Reformen wurden so bereits auf den Weg gebracht. Wie die schon erwähnte Reform der Gemeindeverfassungen. Oder der Volksentscheid in Bayern, durch den 1995 in den Kommunen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid installiert wurden. Oder der jetzt laufende Volksentscheid in Bayern zur Abschaffung des dortigen Senats. Die bloße Androhung, auch über die Größe des Landtags per Volksentscheid zu befinden, reichte schon aus, um die CSU (und die beiden anderen Landtagsfraktionen) dazu zu bringen, von sich aus eine Verkleinerung des bayrischen Landtags in Angriff zu nehmen.

Dies könnte auch auf den Bund ausstrahlen. Gelingt es nur in einem Land, durch Volksbegehren und Volksentscheid eine wirklich grundlegende Umgestaltung der Staatsverfassung vorzunehmen und auf diese Weise die politische Klasse wirksam an die Bürger zurückzubinden, so könnte das wie ein demokratischer Urknall wirken und die Reformgestimmtheit auf andere Länder und schließlich auf den Bund überschwappen lassen. ■