

**rowohlt repertoire**  
macht Bücher wieder zugänglich,  
die bislang vergriffen waren.

Freuen Sie sich auf besondere Entdeckungen  
und das Wiedersehen mit Lieblingsbüchern.

Alle **rowohlt repertoire** Titel finden Sie auf  
[www.rowohlt.de/repertoire](http://www.rowohlt.de/repertoire)

Rechtschreibung und Redaktionsstand dieses Buches  
entsprechen einer früher lieferbaren Ausgabe.

Veröffentlicht im Rowohlt Verlag, Reinbek bei Hamburg  
Copyright für diese Ausgabe © 2018 by  
Rowohlt Verlag GmbH, Reinbek bei Hamburg  
Umschlaggestaltung Anzinger und Rasp, München  
Druck und Bindung CPI buchbücher.de, Birkach

ISBN 978-3-688-11576-1

**rowohlt** repertoire

**Hans Herbert von Arnim**

**Fetter Bauch regiert  
nicht gern**

**Die politische Klasse –  
selbstbezogen und abgehoben**

**Kindler**

Den 68 Gesprächs- und Korrespondenzpartnern aus Wissenschaft und Politik gewidmet, die eine frühe Fassung des Manuskriptes kommentiert und dem Verfasser Mut gemacht haben, die Thematik dieses Buches in grundsätzliche Fragen hinein zu erweitern.



© Copyright 1997 by Kindler Verlag GmbH, München.  
 Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
 Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar.  
 Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.  
 Umschlaggestaltung: Graupner & Partner, München  
 Satz: Ventura Publisher im Verlag  
 Druck und Bindung: Franz Spiegel Buch GmbH, Ulm  
 Printed in Germany  
 ISBN 3-463-40323-4

5 4 3 2

## Inhalt

Einleitung: Die Eigeninteressen der politischen Klasse drohen alle Reformbewegungen zu ersticken .....	11
<b>1 Die politische Klasse .....</b>	<b>21</b>
Die »politische Klasse« – ein Begriff macht Karriere .....	29
Politik als Hauptberuf .....	32
Wie viele Personen leben von der Politik? .....	35
Kosten der politischen Führung .....	40
Im Zentrum des Staates:	
Die politische Klasse und ihre Elite .....	42
Die Besonderheit der politischen Klasse .....	43
Der innere und der äußere Kreis der politischen Elite .....	47
Die Interessen der Politiker als treibende Kräfte .....	49
Das Interesse an Macht und	
Einkommen und das Gemeinwohlgebot .....	51
Die Triebfedern der politischen Elite und der politischen Klasse .....	51
Der »politische Unternehmer« .....	54
Uneigennützig Diener des Staates? .....	57
Die Spielregeln des Systems .....	61
<b>2 Die Berufsinteressen der politischen Klasse ...</b>	<b>65</b>
Entscheidungen in eigener Sache .....	74
Übersorgt .....	80
Aufgebläht .....	93
Einlaß nur für Mitglieder: Wettbewerbsverzerrungen .....	101
Die beherrschende Rolle der Parteien bei der Rekrutierung der Abgeordneten .....	101
Gründe für die bisherige Vernachlässigung der Thematik ....	105

Auf dem Parteiticket ins Parlament .....	108
<i>Die Ochsentour</i> .....	111
<i>Beamte bevorzugt</i> .....	113
<i>Lobbyisten haben es leichter</i> .....	114
<i>Einmal Abgeordneter – immer Abgeordneter</i> .....	115
<i>Fazit: Wettbewerb und Leistung spielen keine Rolle</i> .....	126
Von Ministern und Seiteneinsteigern .....	128
Beamte: Zunehmend das Parteibuch in der Tasche .....	130
Etablierte Parteien unter sich .....	131
Das Auswahlverfahren bestimmt die Qualität der Politiker ...	137
Organisierte Verantwortungslosigkeit .....	147
Zu lang: Politiker auf Lebenszeit .....	152
Falsch motiviert: Leben <i>von</i> der Politik statt <i>für</i> die Politik? ..	156
Stimmt nicht: Je höher das Einkommen, desto besser und unabhängiger der Abgeordnete .....	162
Seiteneinsteiger oder	
Fängt man mit Geld die gewitztesten Mäuse? .....	163
<i>Klüngel kontra Außenseiter</i> .....	163
<i>Seiteneinsteiger haben Besseres zu tun</i> .....	165
Der Mythos von der Unabhängigkeit der Volksvertreter ...	167
Zwischenbilanz: Diätenerhöhungen sind kontraproduktiv ..	170
So tun als ob: Der idealisierte Abgeordnete .....	170
<b>3 Das Machtinteresse der politischen Elite. ....</b>	<b>173</b>
Sind die demokratischen Institutionen noch zeitgemäß? .....	175
Machtwille: Der Funktionsverlust der Institutionen .....	182
Blockadeinstrument Bundesrat .....	182
Landesparlamente – bedeutungslos, aber vollbezahlt .....	186
Fazit: Das Eigeninteresse an Macht und Posten triumphiert .	189
Die politische Elite: Elefanten im Porzellanladen .....	191
Koalitionsgepoker .....	192
Der Bundesrat:	
Absprachen zwischen Regierung und Opposition .....	194
Entmachtung von Parlament und Regierung .....	195
Fraktionszwang: Die Negation des freien Mandats .....	197
Abgeordnetenfrust .....	199
Lobbyverbänden in die Arme getrieben .....	201
Entmachtung der Parteien .....	201

Regierungsabsprachen .....	202
Bewertung: Die Misere ist institutionell bedingt .....	203
<b>4 Die Symbiose von politischer Klasse und öffentlichem Dienst. ....</b>	<b>205</b>
Zwei grundverschiedene Typen: Abgeordnete und Beamte ...	209
Der Abgeordnetenstatus: Rechte ohne Pflichten .....	209
Abgeordnete brauchen kein Diplom .....	213
Beamte wahren Recht – Parlamentarier schöpfen Recht ...	215
Fachlich qualifiziert muß nur der Beamte sein .....	215
Beamte auf Lebenszeit – Abgeordnete auf Zeit .....	216
Abgeordnete werden bloß entschädigt –	
Beamte voll alimentiert .....	217
Unparteiische Beamte – parteiliche Abgeordnete .....	218
Machtkennntnis versus Fachkennntnis .....	219
Die Verquickung von Politik und Verwaltung .....	223
Öffentliche Bedienstete in den Parteien .....	223
Verbeamtung der Parlamente und Regierungen .....	224
<i>Bundestag und Landesparlamente</i> .....	224
<i>Eine lange Tradition: Beamtenparlamente</i> .....	224
<i>Verbeamtung des Parlamentarischen Rats</i> .....	226
<i>Verbeamtung der Regierungen</i> .....	226
Ämterpatronage im öffentlichen Dienst .....	226
Gründe für die wechselseitige Durchdringung .....	230
Verquickt, verstrickt und abgenickt .....	234
Die Übermacht der Beamten	
im Parlamentarischen Rat und das Grundgesetz .....	235
Wenn im Parlament lauter Beamte sitzen .....	236
<i>Im Parlament entscheiden Beamte in eigener Sache</i> .....	236
<i>Besoldungs- und Versorgungsgesetze:</i>	
<i>von Beamten gemacht</i> .....	237
<i>Die Ohnmacht des Staates gegenüber der ÖTV</i> .....	241
<i>Abgeordnete: Bezahlung nach dem Vorbild der Beamten</i> ...	244
Politik und Verwaltung:	
»Kontrolle« im gegenseitigen Einvernehmen .....	249
<i>Keine Kontrolle der Verwaltung durch die Politik</i> .....	249
<i>Kein Gegengewicht zur Politik: die Verwaltung</i> .....	254
<i>Unterwanderung der verwaltungsinternen Hierarchie</i> .....	255

<i>Änderungen der Denkweise</i> .....	255
Reformunfähigkeit von Verwaltung und öffentlichem Dienst .....	256
<b>5 Hand in Hand mit Lobbyisten</b> .....	<b>259</b>
Der Bundestag: von Lobbyisten durchsetzt .....	261
Abgeordnete: Bestechung freigestellt .....	267
Lobbyverbände sind normal – Korruption auch? .....	274
Verfassungsgericht und Bundesbank: gesondert von Parteien und Verbänden .....	278
Blockierte Reformen – unbewältigte Probleme .....	282
Vereinfachung des Rechts – hoffnungslos .....	282
Steuerreform – gescheitert .....	283
Arbeitslosigkeit – keine Perspektive .....	286
Erst Politisierung schafft den nötigen Handlungsdruck .....	291
<b>6 Politische Klasse ohne Kontrolle</b> .....	<b>295</b>
Die Regeln des Kampfs um Macht und Posten .....	299
Die offene Flanke der Verfassung .....	302
Recht und Wirklichkeit klaffen auseinander .....	304
Die Regeln als Spielball der Machtpolitik .....	306
Entscheidung in eigener Sache .....	307
Wegfall der Oppositionskontrolle .....	307
Zum Begriff des »politischen Kartells« .....	312
Begrenzte Kontrolle durch die Öffentlichkeit .....	313
Verschlimmbesserung durch Sachverständigenkommissionen .....	316
Schwächung der parteiinternen Kontrolle .....	321
Die Abgehobenheit der politischen Klasse oder Das »Je näher, desto ferner«-Gesetz .....	326
Bewertung: Die politische Klasse hebelt demokratische Grundsätze aus .....	330
Gewaltenvereinigung statt Gewaltenteilung .....	330
Verkehrung der vertikalen Gewaltenteilung .....	332
Auf Kollisionskurs zum Rechtsstaatsprinzip oder Das »Gesetz unrichtiger Entscheidungen« .....	334

Aushebelung des Demokratieprinzips .....	335
Konstruktionsmangel im Zentrum der Demokratie .....	338
»Kartell-Parteien« .....	343
Die Herrschenden kontrollieren die Beherrschten .....	343
Nicht die Demokratie sollte sich den Parteien anpassen ....	345
Die Parteien als Volkersatz .....	347
Gegengewicht Verfassungsgericht? .....	352
Bleibendes Unbehagen .....	365
<b>7 Das Ende der Lähmung</b> .....	<b>367</b>
Die Schlüsselrolle des Volkes .....	369
Die Entmachtung des Volkes – Allmacht der politischen Klasse .....	370
Das vermutete Einverständnis des Volkes als Maßstab .....	375
Der Wertewandel als Bewußtseinsverstärker .....	377
Reformblockade durch Eigeninteressen der politischen Klasse .....	379
Volksentscheide als Anstoß von Verfassungsreformen .....	382
Herstellung echter Wahlmöglichkeiten .....	387
Beispiele für Systemänderungen .....	389
Direktwahl des Regierungschefs .....	389
Mehrheitsbildendes und wettbewerbsförderndes Wahlrecht .....	393
<i>Verhältniswahl oder Mehrheitswahl?</i> .....	394
<i>Vorzüge der Mehrheitswahl</i> .....	396
<i>Möglichkeiten der Durchsetzung</i> .....	400
Auffassungswandel in der Staatsrechtslehre .....	404
Ansatzpunkte für Reformen auf Bundesebene: Verfassungsgebung durch das Volk .....	406
<b>Anhang</b> .....	<b>409</b>
Anmerkungen .....	411

## **Einleitung**

### **Die Eigeninteressen der politischen Klasse drohen alle Reformbestrebungen zu ersticken**

Bundespräsident Roman Herzog hielt im Frühjahr 1997 in Berlin eine vielbeachtete Rede, in der er die Erstarrung von Politik und Gesellschaft rügt und die Menschen auffordert, Mut und Kraft für einen Neuanfang zu sammeln und die zahlreichen aufgestauten Reformen voranzubringen.<sup>1</sup> In dieser Rede benennt Herzog ausdrücklich eine Fülle von anstehenden Reformen, betont aber, das eigentliche Problem sei nicht die Klärung, welche Reformen erforderlich seien, sondern ihre politische *Durchsetzung*. »Wir haben kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem.«<sup>2</sup> Um so mehr überrascht es, daß er es unterläßt, nach den tieferen Ursachen der politischen Umsetzungsschwäche zu fragen. Hätte er es getan, wäre er sehr schnell auf die Eigeninteressen der politischen Klasse nach Macht, Posten, Geld und Status gestoßen, die sich wie eine Lehmschicht über jegliche Reformen legen und alle Innovationsbestrebungen zu ersticken drohen. Er wäre dann auch sehr schnell darauf gekommen, daß viele unserer überkommenen verfassungsrechtlichen Institutionen nicht mehr auf die heutigen politischen Gegebenheiten passen, weil sie nicht in der Lage sind, jene Eigeninteressen der politischen Klasse in eine für uns alle förderliche Richtung zu lenken.

Der Bundespräsident macht bereits im Ansatz einen in der Publizistik und in politischen Diskussionen verbreiteten Denkfehler. Er versäumt es, auf die tatsächlichen Bedingungen des Handelns einzugehen, die jedem einzelnen Menschen, also auch dem Politiker, vorgegeben sind und die er nicht verändern kann. Er muß sich an sie halten, wenn er reüssieren und nicht – heroisch zwar, aber erfolglos – untergehen will. Damit läßt

Herzog die »Spielregeln« außer acht, die die Spieler befolgen *müssen*, wenn sie gewinnen wollen. Er verlangt von den Politikern praktisch, ihre Interessen zu verleugnen und ihnen zuwiderzuhandeln. Gegen den Strich der Eigeninteressen gebürstete bloße Appelle haben aber noch kaum jemals gefruchtet. Das ist auch die eigentliche Ursache, warum Herzogs Rede – trotz allseitigem Kopfnicken – letztlich folgenlos blieb. Hätte Herzog dagegen die inneren Motive der Akteure, die sie wie ein starker Motor vorwärtstreiben, und die Institutionen, innerhalb derer sie handeln müssen, einbezogen und in Rechnung gestellt, so hätte dies zwangsläufig die weitere Frage nach der Eignung unserer überkommenen Institutionen provoziert, die ihnen zugeordneten Funktionen überhaupt noch zu erfüllen, und damit auch die Frage nach *institutionellen* Änderungen und ihrer Durchsetzung. So recht der Bundespräsident hat, wenn er umfassende Reformen anmahnt, so sind doch Reformen des politischen Systems selbst am dringendsten. Von der Leistungsfähigkeit unseres politischen Systems hängt sehr viel mehr ab, als ihre öffentliche und leider zum Teil auch wissenschaftliche Nichtbehandlung glauben macht. Man pflegt – genau wie Herzog – zu sehr auf individuelles Versagen abzuheben und den Schwarzen Peter herumzureichen: von den Bürgern zu den Politikern und von diesen zurück zu den Bürgern und von beiden zu den Medien, statt – viel grundsätzlicher – die *Systemfrage* zu stellen.

Auch der Bundespräsident appelliert bloß an den guten Willen, wenn er denen, die an der defizitären »Lebens- und Reformfähigkeit unseres ›Systems« zu verzweifeln drohen, zuruft: »Wenn ihr schon ›dem System« nicht mehr traut, dann traut euch doch wenigstens selbst etwas zu!«<sup>3</sup> – so, als ob der einzelne die ihn einengenden Bedingungen seines Handelns durch »Mut«, »Kraft« und »Bereitschaft« wettmachen könnte.

Daß man mit den Reformen ganz oben, nämlich an den politischen Institutionen selbst, ansetzen muß, zeigen bereits einige

wenige Beispiele. So beschwört der Bundespräsident die Notwendigkeit einer grundlegenden Verwaltungsreform<sup>4</sup> und stellt Neuseeland als leuchtendes Beispiel hin, wie »man aus alten, ineffizienten Strukturen« eine moderne Verwaltung aufbauen kann.<sup>5</sup> Doch wie soll man von unseren aufgeblähten Landesparlamenten, die nicht einmal sich selbst reformieren können, durchgreifende Reformen der Verwaltung (die in den Ländern ihr Schwergewicht hat) erwarten? Wie sollen unsere verbeamteten Parlamente, in die – im Gegensatz zu Neuseeland – auch öffentliche Bedienstete gewählt werden können, die für solche Reformen nötige Distanz gegenüber der Verwaltung aufbringen?

Der Bundespräsident rügt, die Interessengruppen drängten sich zu sehr in den Vordergrund und machten Reformen fast unmöglich.<sup>6</sup> Aber ist es nicht so, daß Funktionäre von der möglichst wirkungsvollen Vertretung ihrer Verbandsinteressen leben und deshalb nach dem Gesetz, unter dem sie angetreten sind, gar nicht anders können, als die von ihnen vertretenen Interessen in den Vordergrund zu schieben? Es muß deshalb darauf ankommen, die *Politik insgesamt* unabhängiger von den organisierten Interessen zu machen. Wie aber soll das möglich sein, wenn es unter den Bundestagsabgeordneten selbst von Interessenvertretern nur so wimmelt und diese ihre Unabhängigkeit ganz legal gegen Geld verkaufen können?

Der Bundespräsident kritisiert mit Recht, die »Vorteilssuche des einzelnen zu Lasten der Gemeinschaft« sei »geradezu ein Volkssport geworden«.<sup>7</sup> Die politische Klasse aber erwähnt er mit keinem Wort, obwohl sie als Interessengruppe in eigener Sache solche »Vorteilssuche zu Lasten der Gemeinschaft« ebenfalls praktiziert und das ganze System und seine Legitimität an dieser Stelle besonders empfindlich und verletzlich ist, denn die politische Klasse hat ja die besten Möglichkeiten, ihre Interessen besonders reibungslos durchzusetzen und gegen Angriffe zu verteidigen. So schaltete die Bonner Politik einfach

»auf stur«, als Anfang 1997 herauskam, daß eine große Zahl von Politikern zweier Herren Diener ist und ungerechtfertigte Doppelalimentationen erhält. Fragen des *Spiegel* und anderer Presseorgane nach solchen Doppelbezügen wurden schlicht nicht beantwortet.

Das Kernproblem besteht darin, daß die politische Klasse selbst über die Bedingungen ihrer Existenz entscheidet: über die Regeln des Erwerbs und Behalts von Macht und Posten und über deren Ausstattung; sie kann also die Barrieren selbst abbauen, die ihr eigentlich den Weg verstellen sollen.

Wenn der Bundespräsident »alle, wirklich alle Besitzstände« »auf den Prüfstand« stellen will,<sup>8</sup> hätte er die politische Klasse nicht unerwähnt lassen dürfen, die besonders ausgeprägte Privilegien besitzt. Ihre Privilegien sind besonders heikel, weil der Wunsch, sie beizubehalten, der politischen Klasse auch die Kraft nimmt, beim Abbau von Besitzständen *anderer* wirklich durchzugreifen.

- Wie soll, um ein aktuelles Beispiel zu nennen, ein Parlament, dessen Angehörige und dessen Parteien eine Vielzahl von gewichtigen steuerlichen Vergünstigungen genießen, die innere Freiheit gewinnen, sich für eine Steuerreform stark zu machen, deren Kern in der Beseitigung aller Sondervorteile liegt? Und in der Tat: Eine der ersten Festlegungen zur geplanten Steuerreform, die die Parteigremien im Herbst 1996 trafen, war, die Steuervergünstigungen von Abgeordneten und Parteien nicht anzutasten. Bei der amerikanischen Steuerreform von 1986 hingegen waren die Parteien vorangegangen und hatten die Steuervergünstigungen auf Zuwendungen an sich selbst beseitigt. Sie hatten erkannt, daß es solcher Signale von oben bedarf, um einer durchgreifenden Steuerreform zum Durchbruch zu verhelfen.
- Wie soll, um ein zweites Beispiel zu nennen, die politische Klasse die erforderlichen Einschränkungen bei der Alters-

versorgung der Rentner und Beamten vornehmen und sie an die geänderte Alterspyramide der Bevölkerung anpassen, wenn sie vorher ihre eigene Überversorgung abgesichert hat?

Eines der größten Hindernisse für die erforderlichen Reformen dürfte in den Köpfen der Verantwortlichen selbst liegen, die wissen, daß bei solchen Reformen unweigerlich ihre eigenen Privilegien zur Sprache kommen. Die Privilegierung der politischen Klasse fängt allerdings beim Bundespräsidenten selbst an, der als einziger Politiker nach Ablauf seines Amtes Anspruch auf eine Altersversorgung von 100 Prozent seiner Aktivenbezüge hat. Hätte er von sich aus auf die überzogenen Teile seiner Versorgung verzichtet (wie er auch schon mehrmals auf die Erhöhung seines laufenden Gehalts verzichtet hat), wäre das ein treffliches Signal auch für andere Politiker und die Bürger insgesamt, von übertriebenem Besitzstandsdenken zu lassen. Was für ein Paukenschlag wäre es gewesen, wenn Herzog derartiges in seiner Berliner Rede angekündigt hätte! Dann hätte er mit der von ihm selbst eingeforderten Vorbildfunktion der Elite und der demokratischen Führung wirklich ernst gemacht. Die zentrale Frage ist natürlich, welche Kräfte als Gegengewicht in Betracht kommen, um die Eigeninteressen der politischen Klasse unter Kontrolle zu halten. In der Demokratie gibt es letztlich nur eine Kraft, die bei Mißbräuchen der Machthaber eingreifen und sie zur Raison bringen kann: das Volk selbst. Um so mißlicher ist es, daß die Bürger in unserer Demokratie so wenig zu sagen haben. Erhielten die Bürger mehr Einfluß, bräuchte dies keineswegs auf Kosten der Handlungsfähigkeit der Politiker zu gehen, im Gegenteil: Es gibt in Deutschland keine handlungsfähigeren Politiker als die direkt von den Bürgern gewählten süddeutschen Bürgermeister – eine Einrichtung, die in den vergangenen Jahren, wenn auch da und dort mit erheblichen Abstrichen, auch in den Gemeinden und Städ-

ten aller anderen Länder eingeführt worden ist. Dieses Beispiel unterstreicht zugleich: Man muß, wenn man mehr Handlungsfähigkeit schaffen will, an die Institutionen der politischen Willensbildung ran.

Erweiterte Möglichkeiten der Bürgerpartizipation wären auch aus anderen Gründen außerordentlich förderlich. Der Bundespräsident hat ja völlig recht, wenn er feststellt, bei der Jugend sei erheblich mehr Bereitschaft vorhanden, »sich für die Gemeinschaft einzusetzen«, als gemeinhin angenommen.<sup>9</sup> Er versäumt es aber, gleichzeitig darauf hinzuweisen, daß die Menschen, und erst recht die Jugend, dort, wo sie sich einsetzen, auch mitbestimmen wollen und daß es an eben dieser Möglichkeit in den zentralen Institutionen für *politische* Mitwirkung, den Parteien, bisher meist gerade fehlt.

Der Bundespräsident warnt auch mit Recht davor, »die Vernunft- und Einsichtsfähigkeit der Bürger« zu unterschätzen. Die Bürger honorierten einen »klaren Kurs«, so daß die Elite gut daran täte, den Bürgern »reinen Wein« einzuschenken.<sup>10</sup> Wie sehr dies zutrifft, bestätigen Beispiele wie das folgende: Das rigorose Programm zur Sanierung der Finanzen der Stadt Offenbach stammt von dem ersten direkt gewählten Oberbürgermeister, Gerhard Grandtke, der trotz (oder wegen) dieses Programms mit einer Mehrheit von 60 Prozent gewählt wurde.<sup>11</sup> Das läßt den Schluß zu: Das Volk ist keineswegs der »dumme Lämmel«, als den es viele gern hinstellen wollen, sondern kann auch unangenehme Wahrheiten vertragen. In der Tat ist die Verantwortungsbereitschaft der durch Bildungsexplosion und Wertewandel mündiger gewordenen Deutschen gewachsen. Doch auch in diesem wichtigen Punkt stehen wiederum die Institutionen dagegen. Haben die Bürger in politischen Dingen ohnehin fast nichts zu sagen, warum sollten ihre Repräsentanten ihnen dann »reinen Wein« einschenken? Will man das in der zunehmenden Mündigkeit steckende große Potential aktivieren, setzt dies voraus, daß die Menschen auch

*institutionell* in die Verantwortung genommen und in die Lage versetzt werden, wirklich politisch mitbestimmen zu können. Der Bundespräsident betont die Bedeutung von Leitbildern und weist darauf hin, daß die Alten und Erfahrenen die Jugend nur überzeugen könnten, »wenn wir ihnen unsere eigene Verantwortung glaubhaft« vorlebten.<sup>12</sup> Er appelliert an die Eliten, sie müßten sich »durch Leistung, Entscheidungswillen und ihre Rolle als Vorbild rechtfertigen«.<sup>13</sup> Doch wie soll dies in einem politischen System geschehen, in dem eine Art organisierte politische Verantwortungslosigkeit herrscht und in dem der Zugang zur politischen Klasse mit Verantwortung und Leistung wenig zu tun hat? Die Partizipationsdefizite der Bürger sind nichts anderes als die Kehrseite der unkontrollierten Dominanz der Eigeninteressen der politischen Klasse. Für die jüngere Generation kommt hinzu, daß ihre eigene spätere Altersversorgung nicht mehr gesichert ist – aus bekannten demographischen Gründen. Zugleich erhält sie täglich Anschauungsunterricht darin, wie die politische Klasse ihre Versorgungschäfchen ins Trockene bringt, ohne irgendwelche Beiträge dafür zu leisten. Das schafft eine brisante politisch-psychologische Mischung, die nicht gerade geeignet ist, das Vertrauen in die politische Klasse zu fördern. Von einem Vorbild für die Jugend zu sprechen grenzt dann schon an Hohn. Wenn der Bundespräsident davor zurückscheut, im wahren Sinne des Wortes »radikal« an die eigentlichen Wurzeln unserer Reformschwäche zu gehen, spielt wohl auch die Furcht mit, er könnte bei deutlicher Nennung von Roß und Reiter eine Gegenattacke der angesprochenen Politiker auslösen, wie sie sein Vorgänger Richard von Weizsäcker aushalten mußte, als er 1992 die Parteien und ihre Führungen direkt anging und ihnen vorwarf, sie seien »machtversessen auf den Wahlsieg und machtergessen bei der Wahrnehmung der inhaltlichen und konzeptionellen politischen Führungsaufgabe«.<sup>14</sup> Auch wenn der einzelne Politiker sich an die bestehenden Institutionen an-

passen muß (was auch Weizsäcker zuwenig beachtete), so ist die politische Klasse als Ganzes doch dafür verantwortlich, wenn erforderliche institutionelle Änderungen nicht vorgenommen, sondern aus Eigeninteressen abgeblockt werden, und insofern traf Weizsäckers Kritik die Richtigen. Die Empfindlichkeit der politischen Klasse gegen Kritik ist jedenfalls kein Grund, die Problematik nicht in voller Breite öffentlich zu diskutieren.

Wie sehr die Aussage des Bundespräsidenten, »daß einzelne Gruppen durch die kompromißlose Verteidigung ihrer Sonderinteressen längst überfällige Entscheidungen blockieren«,<sup>15</sup> auf die politische Klasse selbst paßt, belegt kaum ein Ereignis besser als das Bonner Diätenspektakel des Jahres 1995. Die massive Aufbesserung der Finanzen der Bundestagsabgeordneten war das zeitlich erste und in den Augen der Bonner politischen Klasse offenbar wichtigste Vorhaben der ganzen Legislaturperiode. Der alles andere überragende Stellenwert dieses Vorhabens in eigener Sache, das geschickt hinter dem vielversprechenden Begriff »Parlamentsreform« versteckt wurde, spiegelt sich darin wider, daß die politische Klasse bereit war, die für die ganze Parlamentsarbeit wichtigste Zeit, nämlich das Jahr unmittelbar nach den Bundestagswahlen, für die Verbesserung ihres eigenen finanziellen Status einzusetzen und damit sozusagen zu »verfrühstücken«. Besonders die für die Bonner Sacharbeit so kostbaren vier Monate nach den ersten Parlamentsferien von September bis Dezember 1995 blieben dadurch für alle anderen Vorhaben blockiert. Das trug dazu bei, daß die wirklich wichtigen Reformen, etwa die Steuerreform, so lange aufgeschoben wurden, daß sie jetzt in den Sog der nächsten Bundestagswahlen kommen, so daß schließlich fast gar nichts mehr geht. Politische Beobachter der derzeitigen bundesdeutschen Politikblockade fragen entgeistert, warum die zentralen Reformen nicht früher angepackt wurden, sondern erst zu einer Zeit, wo der Wahlkampf schon seine Schatten vorauswirft. Die

Erklärung liegt darin, daß die politische Klasse die für die Bonner Sacharbeit wichtigsten zeitlichen Filetstücke der Legislaturperiode von vornherein für ihre eigennützigen Ziele reserviert hat. Den eigenen Bauch zu füllen war wichtiger als die Regierungsfähigkeit aufrechtzuerhalten.

Aus der Sicht der politischen Klasse war dies allerdings konsequent: Hätte man die Verbesserung des eigenen Status nicht vorgezogen, wären auch die unterschiedlichen Maßstäbe, die die politische Klasse einerseits bei der »Reform« ihres eigenen Status, andererseits bei den allgemeinen Reformen anlegte, nicht mehr zu verheimlichen gewesen: Draufsatteln für sich selbst, Einschränkungen dagegen für alle anderen.

Die rücksichtslose Priorität für die Eigeninteressen der politischen Klasse zeigt sich auch in den Ländern. Zu einem negativen Symbol ist die Diätenerhöhung in Brandenburg geworden, einem der ärmsten Länder der Bundesrepublik. Die dortige politische Klasse hat Anfang 1997 – entgegen dem Votum der zuständigen Sachverständigenkommission – ihre eigenen Bezüge in drei Schritten um 22 Prozent erhöht. Finanz- und wirtschaftspolitisch ist das das falscheste Signal, das man sich überhaupt vorstellen kann.

Die Systemfrage wird uns Deutschen auch von außen immer mehr gestellt werden. Im Zuge des globalen Wettbewerbs werden in Zukunft die politischen Systeme zunehmend nicht nur im Hinblick auf ihre Legitimität, sondern auch und erst recht in bezug auf ihre Leistungsfähigkeit überprüft und verglichen werden. Ein gutes politisches System als Voraussetzung guter Politik wird immer mehr als elementarer »Standortvorteil« erkannt. Wenn es darum geht, die nötigen Anpassungen an globale Herausforderungen vorzunehmen, zum Beispiel die Sozialversicherungssysteme auf die geänderte Zusammensetzung der Bevölkerung abzustimmen, das Steuersystem, die anderen Rechtssysteme und die Verwaltung auf die internationalen Anforderungen zuzuschneiden, wird Reform- und Durchsetzungs-

fähigkeit der Politik in immer stärkerem Maße gefragt sein. Die Politikwissenschaft hat den Zusammenhang zwischen unterschiedlichen konstitutionellen und institutionellen Arrangements und der Leistungsfähigkeit von Demokratien bisher weitgehend vernachlässigt.<sup>16</sup> Traktiert wurde allenfalls die längst beantwortete Frage, ob Institutionen überhaupt einen Einfluß haben können (»Do institutions matter?«), statt zur systematischen Erforschung der genauen Zusammenhänge, also der Fragen nach dem Wie, Wann und Inwieweit, überzugehen. Die zentralen und immer noch wachsenden wirtschaftlichen Probleme – wie zum Beispiel die zunehmende Arbeitslosigkeit, von deren Lösung auch die Legitimierung der politischen Entscheidungssysteme ganz wesentlich abhängt – werden in Zukunft die Frage der Leistungs- und Reformfähigkeit politischer Systeme immer mehr in den Mittelpunkt der Diskussion rücken. Internationale Vergleiche über die institutionellen Voraussetzungen einer allgemein sichtbaren und erfolgreichen Politik, die die notwendigen wirtschaftlich-sozialen Anpassungen zu bewältigen in der Lage ist, werden mit der Effizienzfrage die Systeme immer stärker auch mit der Legitimitätsfrage konfrontieren.

Die ersten Anzeichen dafür, daß die Frage nach der Leistungsfähigkeit des politischen Systems zunehmend gestellt wird, zeigen sich in der Bundesrepublik bereits sehr deutlich: Am entschiedensten hat die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer die Frage der Reform unseres politischen Systems zur Standortfrage erklärt,<sup>17</sup> aber auch andere Spitzen der Wirtschaft – wie jüngst der Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie Hans-Olaf Henkel, der als Antwort auf »die politisch-institutionellen Unzulänglichkeiten« ein »Political Reengineering« fordert – thematisieren diese Frage.<sup>18</sup>