

Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Itner

Politik zwischen Norm und Wirklichkeit

Systemmängel im deutschen Parteienstaat
aus demokratietheoretischer Perspektive



FÖV

35

Discussion Papers

Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner

Politik zwischen Norm und Wirklichkeit
Systemmängel im deutschen Parteienstaat
aus demokratietheoretischer Perspektive

2., durchgesehene Auflage

FÖV **35**
Discussion Papers

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
2006

1. Auflage Oktober 2006
2., durchgesehene Auflage Dezember 2006

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung Speyer
Postfach 14 09
67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

Universitätsprofessor Dr. iur. Hans Herbert von Arnim, Dipl.-Volkswirt

Ordentliches Mitglied und Leiter der Sektion I
„Modernisierung von Staat und Verwaltung“ des
Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer

Assessorin Regina Heiny und Stefan Ittner, M.A.

Forschungsreferenten im Projekt „Systemmängel in Politik und Verwaltung und Strategien zu ihrer Überwindung. Konzeptionelle Perspektiven, entwickelt an ausgewählten Bereichen“ am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Vorwort

Dieses Discussion Paper behandelt die Kluft zwischen Norm und Wirklichkeit am Beispiel der – postulierten, aber oft nicht erfüllten – Gemeinwohlorientierung von Inhabern staatlicher Ämter und des politischen Systems insgesamt. Das Manuskript hat mehrere Stadien durchlaufen. Der Schwerpunkt lag zunächst auf der politischen Korruption und ihren systemischen Bedingungen. Er verschob sich dann aber immer mehr ganz allgemein auf die Selbstentscheidung der Politik über die Regeln des Machterwerbs und der Machtausübung und die Auswertung einschlägiger Demokratietheorien. Die Behandlung des Korruptionsproblems im engeren Sinne wurde deshalb ausgelagert und einer eigenen Veröffentlichung vorbehalten (erste Fassung: von Arnim/Heiny/Ittner, Korruption. Begriff, Bekämpfungs- und Forschungslücken, FÖV-Discussion Papers 33, 2006). Bei der schließlichen Abfassung des vorliegenden Textes hat uns Dr. Sebastian Wolf, Sektionsreferent am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, redaktionell unterstützt und durch konstruktive Kritik wertvolle Hinweise gegeben.

Speyer, im September 2006

Hans Herbert von Arnim
Regina Heiny
Stefan Ittner

Inhalt

I. Einführung	1
II. Normative und realistische Ansätze	4
1. Die Gemeinwohlverpflichtung des Staates und seiner Diener	4
2. Der Wettbewerbs-Ansatz: Schumpeter und Downs	10
3. Kartell-Parteien: Der Ansatz von Katz/Mair	19
4. Die politische Klasse: Renaissance eines Ansatzes	34
5. Der Parteienstaat: Gerhard Leibholz	38
6. Das System hinter dem System: Niklas Luhmann	47
a) Macht statt Gemeinwohl	47
b) Das System hinter dem System	49
III. Die Schlüsselrolle des institutionellen Ansatzes	53
1. Public choice: Der Prinzipal/Agenten-Ansatz	53
2. Der institutionelle Ansatz	55
IV. Mögliche Strategien und Gegengewichte	58
1. Kompensatorische Rechtsprechung des Verfassungsgerichts	60
2. Direkte Demokratie als Gegengewicht gegen Kartelle der politischen Klasse	65
a) Bruno S. Frey: Gegen missbräuchliche Politikfinanzierung	65
b) Böckenförde, Lerche und Klaus Vogel: Gegen Verkehrung der Grundregeln	66
c) Abrundung des Konzepts	68
d) Reform des Wahlrechts	69
e) Praktische Beispiele	70
V. Resümee	72
Literatur	78

I. Einführung

Die Spannung zwischen Norm und Wirklichkeit ist ein ewig junges Thema der Wissenschaften von Staat und Verwaltung, von Politik und Gesellschaft. Die verschiedenen wissenschaftlichen Sichtweisen kann man in zwei große Gruppen einteilen: die normativen und die realistischen. Die einen postulieren, wie die Welt sein *sollte*, die anderen erheben den Anspruch zu erklären, wie sie tatsächlich *ist*. Beide Sichtweisen sind nach Anspruch, Voraussetzung und Methode voneinander geschieden und gegeneinander abgeschottet. Zwischen beiden klafft eine große, scheinbar unüberbrückbare Lücke – zum Schaden der praktischen Brauchbarkeit der Wissenschaft selbst und damit auch zum Schaden der Bürger und Steuerzahler, die die Wissenschaft vom öffentlichen Recht, die Wissenschaften von Politik und Verwaltung mit Milliarden öffentlicher Mittel unterhalten, ohne dafür aber einen ausreichenden Ertrag zurück zu bekommen. Die Rechts- und Sozialwissenschaften erfüllen ihre Funktion, die Möglichkeiten und Maßstäbe menschlichen Handelns vor dem Hintergrund sich wandelnder Gegebenheiten immer wieder neu zu durchdenken und so zu einer Verbesserung der Lage des Gemeinwesens beizutragen, nur unvollkommen. Und das hat eben auch methodische Gründe.

Die *Normativisten* verschließen entweder ganz die Augen vor der Realität oder sie können doch nicht erklären, *warum* diese so ganz anders beschaffen ist als sie fordern. Mangels Erfassung der inneren Zusammenhänge sind sie auch außerstande, brauchbare Vorschläge zu entwickeln, wie die Wirklichkeit der Norm näher gebracht, wie die realen Zustände also verbessert werden können und was getan werden muß, damit die Entscheidungen in der Praxis richtiger ausfallen.

Die auf die Analyse der Wirklichkeit erpichten *Szientisten* sehen sich dagegen außerstande und verstehen es auch gar nicht als ihre Aufgabe, die ermittelten Zustände und Entwicklungen zu bewerten und Defizite als solche zu benennen. Mangels eines normativen Konzepts können sie die Lücke zwischen Norm und Wirklichkeit wissenschaftlich gar nicht erfassen, geschweige denn Maßnahmen entwickeln, die die Wirklichkeit verbessern, das heißt, sie in Richtung auf die Norm verändern. Szientisten suchen allenfalls die Lücke im Wege einer normativen Kraft des Faktischen weg zu interpretieren.

Um die Mängel und Einseitigkeiten beider Ansätze¹ im Interesse der praktischen Brauchbarkeit der Wissenschaft möglichst zu vermeiden, bedarf es eines multi- und transdisziplinär angelegten integrativen Ansatzes. Es gilt, beide wissenschaftlichen Perspektiven miteinander zu konfrontieren, sie aufeinander zu beziehen und fruchtbar miteinander zu verbinden. Normativisten sind in dieser Sicht nur so gut, wie sie auch das tatsächliche Funktionieren von Interessen und Macht miteinbeziehen. Realisten sind umgekehrt nur so gut, wie sie auch Normen berücksichtigen. Die Notwendigkeit, aber auch die Möglichkeit der Integration beider Sichtweisen, zeigt sich bei Behandlung konkreter Probleme.

Im Folgenden soll versucht werden, dem vorstehend formulierten Anspruch anhand einer, wie wir meinen, zentralen Problematik einigermaßen gerecht zu werden. Es geht um die für das befriedigende Funktionieren der Demokratie grundlegende Frage: Wie können die „Führer“ im Sinne der Gemeinschaft diszipliniert werden? Wie können sie dazu gebracht werden, das Wohl des Volkes zur Richtschnur ihres Handelns zu machen und nicht ihre eigenen Interessen an Macht, Einfluss und gut dotierten Posten? Die rechtsstaatliche Demokratie enthält zur Sicherung dieses fundamentalen Anliegens vor allem zwei Vorkehrungen: die Verpflichtung aller Amtsträger auf das Gemeinwohl und den politischen Wettbewerb. In beiden Fällen geht es um die Disziplinierung der Politik im Sinne der Gemeinschaft. Das *eine* Mal soll dies durch einen unmittelbar an die Inhaber staatlicher Ämter gerichteten normatives Postulat erfolgen. Die Darstellung dieses Konzepts und die Kritik seiner Einseitigkeit bilden den Ausgangspunkt der folgenden Erörterung (Kap. II 1). Das *andere* Mal liegt die Erwartung zugrunde, dass der Kampf um die Regierungsmehrheit, den der Wähler mit seiner Stimme entscheiden soll, die Konkurrenten um die Macht, wenn sie Erfolg haben wollen, zu einer wählerorientierten Politik zwingt, auch wenn die Machthaber ihre eigenen Interessen verfolgen. Wir werden – mittels ausgewählter Theorien, die eine Art Brille zur leichteren Erfassung der komplexen Wirklichkeit bieten wollen –

1 Andreas Suchanek spricht, um die Einseitigkeit beider Ansätze hervorzuheben, einerseits vom „normativistischen Fehlschluss“, andererseits vom „naturalistischen Fehlschluss“. *Andreas Suchanek*, Erfolgreiche Therapie ohne gute Diagnose? Zum Zusammenhang von normativer und positiver Analyse in der Ökonomik, in: Martin Held (Hg.), Normative Grundfragen der Ökonomik. Folgen für die Theoriebildung, 1997, 189 (192 f.).

versuchen, ein Urteil darüber zu gewinnen, ob die Disziplinierung der Politik durch Wettbewerb gelingt. Zu diesem Zweck wird zunächst das Wettbewerbskonzept anhand zweier klassischer politikökonomischer Theorien skizziert (Kap. II 2). Die Grundlagen der Wettbewerbstheorien werden jedoch erschüttert, wenn und soweit der Wettbewerb in Wahrheit zurücktritt und stattdessen politische Kartelle vorherrschen. Diese Problematik ist Gegenstand zweier moderner politikwissenschaftlicher Theorien, die im folgenden ebenfalls dargestellt, kritisiert und ergänzt werden (Kap. II 3 und 4).

Von Interesse gerade für die Bundesrepublik ist auch die Parteienstaatsdoktrin von Gerhard Leibholz. Ihr gewaltiger Einfluss in den Anfangsjahren der Bundesrepublik wirkt auch heute noch fort und macht bestimmte Fehlentwicklungen erst nachvollziehbar (Kap. II 5).

Soweit die Disziplinierung der Politik im Interesse des Gemeinwesens nicht befriedigend gelingt, gilt es, zumindest ansatzweise, konstruktive Überlegungen anzustellen, wie Defizite beseitigt werden könnten. Dabei sind die Institutionen von zentraler Bedeutung, die eine Art Kontextsteuerung der Handelnden bewirken können (Kap. III). Hier konzentrieren wir uns auf die Regeln des Machterwerbs und der Machtausübung in der Erwartung, dass deren Gestaltung wesentlichen Einfluss auf die große Richtung der Politik besitzt und deshalb den zentralen strategischen Punkt für das befriedigende Funktionieren des Gemeinwesens darstellt. Zu jenen Grundregeln gehören etwa die Ausgestaltung des Wahlrechts, der Politikfinanzierung und des Föderalismus, ebenso etablierte Usancen wie etwa die Praxis parteipolitischer Ämterpatronage. Es geht um die Entwicklung von Vorschlägen zur Verbesserung der Grundordnung der Politik und darüber hinaus um die Ermittlung von Möglichkeiten, derartige Vorschläge in der Praxis auch durchzusetzen.

Hoffnung verspricht der Umstand, dass die Bürger die Sichtweise der Normativisten zu teilen scheinen und die Einhaltung bestimmter Standards von der Politik einfordern, auch wenn diese tatsächlich etwas ganz anderes praktiziert (Kap. II 6). Es dürfte deshalb – neben der Aktivierung unabhängiger Kräfte (Kap. IV 1) – vor allem darauf ankommen, diejenigen Institutionen zu stärken, die es den Bürgern ermöglichen, der Politik ihre Vorstellungen aufzuzwingen und eine angemessene politische Grundordnung durchzusetzen (Kap. IV 2).

II. Normative und realistische Ansätze

1. Die Gemeinwohlverpflichtung des Staates und seiner Diener

Seit der Antike befassen sich Philosophen und Staatsdenker mit der Frage, wie man die „Führer“ von Staaten dazu bringen kann, sich bei ihren Handlungen am Wohl des Volkes auszurichten und nicht an ihren eigenen Interessen an Einfluss, Posten und Reichtum. Dies ist die Schlüsselfrage. Denn muss man Spitzenpolitikern Macht anvertrauen, sonst können sie ihre Aufgaben nicht erfüllen. Andererseits soll diese Macht nicht missbraucht, sondern muss zum Wohl der Bürger eingesetzt werden. Dieselbe Frage stellt sich auch in der Demokratie, wenn Repräsentanten für das Volk entscheiden.

Der klassische Ansatz zur Disziplinierung von Amtsträgern im Interesse der Gemeinschaft besteht darin, an das öffentliche Amt und seine Befugnisse eine besondere Pflicht zu knüpfen, die Pflicht nämlich, die anvertraute Macht nur gemeinnützig zu gebrauchen, also im Sinne des Gemeinwohls.² Das war auch der Standpunkt der Väter des Grundgesetzes. Sie waren in der Aufbruchstimmung nach Überwindung der Nazi-Diktatur von Gemeinsinn erfüllt und glaubten, diese auch späteren Politikergenerationen abverlangen zu können. Zugrunde liegt die klassische Vorstellung der aufgeklärten Moderne, dass der Staat „um der Menschen willen da“ ist, nicht umgekehrt.³ Das gilt denn auch für die Bundesrepublik und ist im ersten Artikel des Grundgesetzes niedergelegt.⁴ Dieser Grundsatz (der auch in anderen Funda-

2 Statt vieler *Christoph Link*, Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 48, 1990, 7 (19 ff. m.w.N.); *Josef Isensee*, Das Amt als Medium des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: Gunnar Folke Schuppert (Hg.), Gemeinwohl auf der Suche nach Substanz, 2002, 241 (250 f.); *ders.*, Staat und Verfassung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Aufl., 2005, S. 3 (70 f. = Rdnrn. 130 f.). Siehe zum Gemeinwohlthema insgesamt auch *Hans Herbert von Arnim/Karl-Peter Sommermann* (Hg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004.

3 So ausdrücklich Art. 1 Abs. 1 des Herrenchiemsee-Entwurfs eines Grundgesetzes.

4 Die schließlich in Kraft getretene Formulierung des Art. 1 Abs. 1 GG brachte keine sachliche Änderung gegenüber dem Herrenchiemsee-Entwurf: *Maunz/Dürig/Herzog*, Grundgesetz. Kommentar, Art. 1, Rdnr. 15. Zum grundge-

mentalnormen des Grundgesetzes zum Ausdruck kommt⁵) bildet die normative Grundlage für alles Handeln der „Repräsentanten“ des Volkes.⁶ Der Kern dieses Konzepts der normativen Gemeinwohlbindung, die auch das Bundesverfassungsgericht in zahllosen Entscheidungen unterstrichen hat,⁷ liegt im Begriff des öffentlichen Amtes,⁸ verstanden als „anvertraute Herrschaft“⁹ als „trusteeship“.¹⁰ Gemeinwohlverpflichtete Amtsträger in diesem Sinne sind vor allem Abgeordnete, Regie-

setzlichen Gemeinwohlgebot siehe auch *Hans Herbert von Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 13 ff.; *ders.*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, 127 ff., 235 ff.; *ders.*, Das System, 2001, 31 ff., jeweils m.w.N.

- 5 So auch im republikanischen Prinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Absatz 1). Dazu *Josef Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: von Arnim/Sommermann (Hg.), a.a.O., 95 (101); *Karl-Albrecht Schachtschneider*, Res publica res populi. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre, 1994; *Karl-Peter Sommermann*, Kommentierung des Art. 20 Abs. 1 GG, in: Christian Starck (Hg.), Das Bonner Grundgesetz, Bd. 2, 2000, Rdnr. 14 m.w.N.; *Isensee*, a.a.O., 249 f.; *Michael Anderheiden*, Gemeinwohl in Republik und Union, 2006, 225 ff.
- 6 Siehe statt vieler *Ulrich Scheuner*, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie (1961), in: Heinz Rausch (Hg.), Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und repräsentativen Verfassung, 1968, 386 (397 ff.); *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., 1966, § 19, insbesondere S. 258 f.; *Hans J. Wolff/Otto Bachof*, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl., 1976, § 73 I, S. 28-32; *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratie und Repräsentation – Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion, 1983, 21; *ders.*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 1987, S. 29 (39 ff.); *Rolf Gröschner*, Die Republik, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl., 2004, S. 369 (404 f. = Rdnrn. 42 f.).
- 7 Siehe zum Beispiel BVerfGE 12, 354 (364) – 1961; 42, 312 (332) – 1976; 44, 125 (143) – 1977; 49, 89 (132) – 1978; 50, 50 (51) – 1978; 59, 216 (229) – 1982.
- 8 *Otto Depenheuer*, Das öffentliche Amt, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl., 2005, S. 87 ff.
- 9 *Depenheuer*, a.a.O., S. 114.
- 10 *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, 2005, S. 44. Siehe auch *Mark E. Warren*, Democratic Theory and Trust, in: *ders.* (ed.), Democracy and Trust, 1999, 310 f. und 313; *Russell Hardin*, Do We Want to Trust in Government?, in: *Mark E. Warren* (ed.), Democracy and Trust, 29 f. und 35 f.; *Niklas Luhmann*, Trust: A Mechanism for the Reduction of Social Complexity, in: *ders.*, Trust and Power: Two Works by Niklas Luhmann, 1979, 54 ff.

rungsmitglieder, Parlamentarische Staatssekretäre, der Bundespräsident und Beamte.¹¹ Symbolisch kommt die Gemeinwohlverpflichtung im Amtseid zum Ausdruck, den der Bundespräsident und die Regierungsmitglieder schwören (Art. 55 Abs. 2, Art. 64 Abs. 2 GG). Darin geloben sie, dass sie ihre „Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren und Schaden von ihm wenden“ werden. Die Gemeinwohlverpflichtung gilt aber auch für Abgeordnete,¹² die vom Grundgesetz unabhängig gestellt und nur ihrem Gewissen unterworfen sind (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Nach Art. 48 GG haben auch sie ein Amt inne und haben „Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“. Es geht Amtsträgern also um möglichst große sach- und wertorientierte Richtigkeit (oder es *sollte* ihnen doch darum gehen).¹³ Die ganze Amtsidee ist durchdrungen von der durch Sachlichkeit und Unparteilichkeit geprägten Wahrnehmung öffentlicher Ämter im Interesse und zum Besten der Bürger.¹⁴ Hierher gehört auch das Bild vom Staatsmann, der durch weitblickende Denk- und Handlungsweise zum Nutzen des gesamten Volkes charakterisiert ist. Dass der Typus des Amtswalters keinesfalls auf den Bereich der Rechtsprechung und Verwaltung beschränkt ist, sondern auch Politik und Gesetzgebung umfasst, ist Gemeingut der Staatsrechtslehre.

Der grundgesetzlich verankerten Verpflichtung von Amtsträgern auf das Gemeinwohl entspricht auch das übliche Verständnis und die weit verbreitete Wertung der Bürger. Auch sie verlangen, dass die Staatsmacht in ihrem Interesse und nicht zum Wohle der Machthaber selbst ausgeübt wird. Das Vorverständnis der Bürger dürfte dabei von der Philosophie der Römischen Republik („salus publica suprema lex“ – das öffentliche Wohl ist das höchste Ziel) und von der Staatstheorie

11 *Depenheuer*, a.a.O., S. 97 ff.

12 *Isensee*, Das Amt als Medium des Gemeinwohls, a.a.O., S. 255; *Depenheuer*, a.a.O., S. 118.

13 *Hans Herbert von Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 203 f.

14 *Wilhelm Hennis*, Amtscharakter und Demokratiebegriff (1962), in: *Ders.*, Die missverstandene Demokratie, 1973, 9; *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 1966, 255 ff.

der Aufklärung geprägt sein, etwa eines John Locke¹⁵ oder Friedrich des Großen („Ich bin der erste Diener meines Staates“). Insofern sind die entsprechenden Ideen und Postulate der Philosophie, auf denen auch das Grundgesetz beruht, tief eingegraben im Verständnis und in den Köpfen der Menschen.

Was genau der Inhalt des den Amtsträgern aufgegebenen „Gemeinwohls“ ist, mag zwar oft undeutlich und vage sein. Klar aber ist, dass eine Motivation verlangt wird, die das *Gegenteil* vom Streben nach *eigenem* Nutzen ist. „Zum Begriff des Amtes gehört“, wie Ernst-Wolfgang Böckenförde – sozusagen als Sprecher der Staatsrechtslehre – feststellt, „die Fremdnützigkeit, die Ausrichtung auf Aufgaben und Verantwortlichkeiten, die von den eigenen Interessen unterschieden sind.“¹⁶ Die sich daraus ergebenden Pflichten und Anforderungen umreißt der Bonner Staatsrechtslehrer Josef Isensee folgendermaßen:

„Die durch das Amt definierte und disziplinierte Staatsgewalt richtet sich ausschließlich auf das Wohl des staatlich verfassten Volkes ... Sie ist resistent gegen den Eigennutz der Amtsinhaber wie gegen Gruppeninteressen, obwohl diese sich im außerstaatlichen Raum legitim entfalten ... Der Amtsinhaber ist Treuhänder des Volkes. Es ist ihm verwehrt, das Amt ... zu anderen Zwecken als denen des Treugebers auszuüben: etwa ... zur Durchsetzung von Verbandsinteressen ... zur Selbstbedienung statt zum Dienst für andere ... Das Amt ist keine Pfründe, die zur wirtschaftlichen Versorgung ihres Besitzers geschaffen ist.“¹⁷ Wie jede andere Staatsform dürfe die Demokratie nicht „für

15 John Locke, *Two Treatises of Government*, 1689, Book II, § 171: „ (...) Political power is that power, which every man having in the state of nature, has given up into the hands of the society, and therein to the governors, whom the society hath set over itself, with this express or tacit trust, that it shall be employed for their good, and the preservation of their property.“

16 Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, 2005, S. 44.

17 Josef Isensee, *Öffentlicher Dienst*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hg.), 1994, *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2. Aufl., 1994, 1527 (1535 f.). Isensee entwickelt dort am Beispiel des öffentlichen Dienstes die Anforderungen an das Amt generell (1534 f.). Siehe auch Isensee, *Staat und Verfassung*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. II, 3. Aufl., 2005, S. 70 f.

den Eigennutz der Machthaber missbraucht werden, zur Selbstbedienung von Kader und Klientel entarten“.¹⁸

Die Staatsrechtslehre ist allerdings keineswegs blind gegenüber der Wirklichkeit. Auch ihr bleibt nicht verborgen, dass häufig die „Staatspraxis im Widerspruch zum Gemeinwohl“ steht.¹⁹ Das zeigen beispielhaft die folgenden typischen Zitate.

Isensee: „Staats- und Parteistrukturen verfilzten. Die Demokratie gibt immer wieder das Bild der Selbstbedienung der Parteien, die sie regieren. Das Prinzip des Amtes gilt dem Zeitgeist als überholt. Die verfassungsrechtlich gebotene Auslese für die öffentlichen Ämter nach fachlicher Eignung wird unterlaufen durch Partei- und Gewerkschafts-patronage.“²⁰

Depenheuer: In der Praxis gilt das öffentliche Amt häufig „als nette, aber naive Idee, die sich im Alltag staatlichen Handelns schnell verliert, gilt die Berufung auf das Gemeinwohl als Heuchelei, die Möglichkeit der Unparteilichkeit der Amtsführung als wirklichkeitsfremd. Der Verfall der amtsethischen Ideen hat Konsequenzen: Offene Ämterpatronage und ungehemmte Korruption bestimmen teilweise die Wirklichkeit des politisch-administrativen Systems.“²¹

Böckenförde verpackt seine Kritik in eine konditionale Wenn-dann-Formulierung: „Fehlen in einer Demokratie beherzte, der Herausforderung repräsentativen Handelns [...] gewachsene Führungspersonen – sie sind im Parlament, Regierung und politischen Parteien vonnöten –, so verfällt demokratisches politisches Handeln schnell in politische Selbstbedienung.“²²

Überlegungen, wie die normwidrigen Fehlentwicklungen wirksam bekämpft und die Wirklichkeit stärker an die Norm angenähert werden könnte, stellt die Staatsrechtslehre allerdings kaum an.²³ Isensee etwa

18 Isensee, in: von Arnim/Sommermann, 101.

19 So z.B. Josef Isensee, in: von Arnim/Sommermann (Hg.), a.a.O., 116.

20 Josef Isensee, in: von Arnim/Sommermann (Hg.), a.a.O., 116.

21 Otto Depenheuer, a.a.O., S. 128.

22 Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, 2005, a.a.O., S. 52.

23 Siehe auch die Kritik von Schütt-Wetschky, Interessenverbände und Staat, 1997, 98.

meint zwar, „Vorkehrungen, [die] Souveränität und [die] Gemeinwohlsfähigkeit [des Staates und der Ämter] gegen die Überwältigung durch die partikularen Kräfte zu schützen, [lügen] in Gewaltenteilung, freiem Mandat der Abgeordneten, Berufsbeamtentum, unabhängiger Rechtspflege, Amtsethos und in anderen rechtlichen Bannmeilen um die staatlichen Entscheidungszentren.“²⁴ Doch das eigentliche Problem besteht darin, dass diese Vorkehrungen heute tatsächlich nicht mehr greifen, jedenfalls nicht ausreichend, wie Isensee an anderer Stelle auch selbst einräumt.²⁵ Isensees letztlich resignierende Position ist deshalb erfüllt von der Skepsis, ob es überhaupt möglich ist, die politischen Verhältnisse mittels der Instrumente des Rechts zum Besseren zu bringen. Rechtsgesetze seien „unvermögend [...], staatliche Machtverteilung tatsächlich zu beherrschen. Die realen politischen Kräfte“ bewegten sich vielmehr „nach ihren eigenen Gesetzen, die von allen juristischen Formen unabhängig“ wirkten.²⁶ Mittels der Instrumente des Rechts könne also nichts zum Besseren gewendet werden.

Angesichts der Abweichung der Wirklichkeit von der Gemeinwohl-Norm ruht die Hoffnung der Staatsrechtslehre vor allem darauf, dass Bürger und Öffentlichkeit nach wie vor unbeirrt an dem Postulat festhalten, dass Amtsträger gemeinwohlorientiert zu handeln haben. Das zeige, wie Depenheuer formuliert, dass „das Ethos des Dienens, das Prinzip der Unparteilichkeit und das Gebot neutraler Distanz der Amtsführung [...] latent nach wie vor vital“ sei. Kein Politiker und kein Verband könne es sich leisten, seine „Forderungen mit nacktem Klientelegoismus“ zu begründen. „So korrupt Amtsträger auch sein mögen, sie müssen mit dem Gemeinwohl argumentieren, müssen den Verrat an den Interessen der Allgemeinheit leugnen. [...] Korruption beleidigt ein tiefsitzendes und verbreitetes Rechtsempfinden der Öffentlichkeit.“ Dieses Rechtsempfinden trage „die alte Idee des Amtes in sich.“ Darin sieht Depenheuer auch „die Quelle für eine Renaissance des öffentli-

24 Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I, 1987, S. 592 (627).

25 Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VII, 1992, S. 103 (142 ff.).

26 Isensee (in: Isensee/Kirchhof [Hg.], Handbuch des Staatsrechts, Band I, 1987, S. 643) zitiert hier zustimmend einen Satz Georg Jellineks aus: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906, 72.

chen Amtes und seines Ethos.“²⁷ Typisch für die Staatsrechtslehre ist allerdings, dass sie sich auf das Klagen beschränkt und auf die bloße Hoffnung, dass das Gute siegt und die Bürger ihre Vorstellungen gegenüber der politischen Klasse durchsetzen. Verfassungspolitische Alternativen werden nicht angedacht, institutionelle Verbesserungsvorschläge, die die Durchsetzung der Bürgerperspektive erleichtern könnten, werden nicht entwickelt. Das beruht wohl auch auf dem überkommenen Vorurteil des Gros der Staatsrechtslehre gegen alle Formen der direkten Demokratie.

Deshalb kommt vielen Staatsrechtslehrern die direkte Demokratie als Gegengewicht gegen Fehlentwicklungen auch gar nicht in den Blick (siehe allerdings unten IV 2 b). Otto Depenheuer begründet seine vehemente Ablehnung der direkten Demokratie damit, Abstimmende hätten kein Amt und würden deshalb „verantwortungslos“ entscheiden.²⁸ Dabei verkennt er allerdings den Sinn staatsrechtlicher (oder sonstiger) Verantwortlichkeit. Dieser Sinn besteht darin, in Treugeber/Treunehmer-Verhältnissen möglichst zu sichern, dass der Treunehmer die Interessen des Treugebers vertritt und nicht seine eigenen. Dieses Problem kann gar nicht auftreten, wenn der Treugeber selbst entscheidet, wie dies bei direkter Demokratie der Fall ist.

In der Tat: Wenn es zutrifft, dass das Volk Abweichungen der Politiker von der Gemeinwohlorientierung missbilligt und etwa Depenheuer daraus geradezu die Hoffnung schöpft, dass Fehlentwicklungen halbwegs unter Kontrolle gehalten werden, liegt doch erst recht die Konsequenz nahe, dem Volk mehr Einfluss zu geben, um seine Gegengewichtsrolle zu stärken. Hier könnten die Regeln des Machterwerbs das entscheidende Scharnier bilden, durch dessen angemessene Gestaltung das Volk den Hebel erhielte, seine Repräsentanten in seinem Sinne zu disziplinieren.

2. Der Wettbewerbs-Ansatz: Schumpeter und Downs

In völligem Kontrast zum altehrwürdigen Gemeinwohlanatz der Staatsrechtslehre stehen einige jüngere Ansätze der Neuen Politischen

27 Quelle für die vorstehenden Zitate: *Depenheuer*, a.a.O., S. 129.

28 *Depenheuer*, a.a.O., S. 122.

Ökonomie und der Politikwissenschaft. Ihre übereinstimmende Kernthese geht dahin, Politiker strebten in Wirklichkeit nicht unbedingt nach Gemeinwohl, sondern folgten im Zweifel typischerweise ihren eigenen Interessen. Hier wird statt auf normative Postulate also ganz bewusst auf die (zunächst einmal behauptete) empirische Realität abgestellt.

Der geistige Vater der ganzen Konzeption war der Soziologe und Wirtschaftswissenschaftler Joseph Alois Schumpeter.²⁹ Er unterstrich, dass Politiker und Parteien in der Praxis nicht gemeinnützig, sondern eigennützig handelten. Sie seien, wie Schumpeter in Anlehnung an den wirtschaftlichen Unternehmer, der seinen Gewinn zu maximieren sucht, formuliert, „politische Unternehmer“ und strebten – trotz aller öffentlichen Gemeinwohrrhetorik – nicht wirklich nach dem „allgemeinen Besten“, sondern nach Position und Macht (eine Auffassung, die übrigens auch Max Weber, der Vater der Soziologie in Deutschland, bereits vertreten hatte³⁰). Schumpeter überträgt damit die wirtschaftswissenschaftliche Modellvorstellung von einem eigennützig handelnden sogenannten „homo oeconomicus“ ganz bewusst auf den Bereich

29 Siehe zum Beispiel *Manfred Schmidt*, *Demokratietheorien*, 3. Aufl., 2000, 202: Schumpeter errichtet "den Grundpfeiler für eine 'realistische' Demokratielehre", die er "nachdrücklich von der normativen, am Gemeinwohl ausgerichteten Begriffsbestimmung ... abgrenzt". – Wie großen Einfluss Schumpeter selbst auf die Staatsrechtslehre ausgeübt hat, sieht man auch daran, dass der Freiburger Verfassungsrechtler und spätere Richter am Bundesverfassungsgericht Konrad Hesse Schumpeters Wettbewerbskonzeption in seiner bahnbrechenden Abhandlung über die politischen Parteien auch in die deutsche Staatsrechtslehre inkorporiert hat. Konrad Hesse, *Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat* (1957), *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer*, Band 17, S. 11 ff. Der Staatsrechtslehrer *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, bezieht sich noch in seiner jüngsten Veröffentlichung auf "die grundlegende, bis heute nicht überholte Analyse von Joseph A. Schumpeter". *Böckenförde*, *Demokratische Willensbildung und Repräsentation*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band III, 2005, S. 31 (51).

30 *Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Halbband 1. Mit textkritischen Erläuterungen herausgegeben von Johannes Winckelmann, 5., rev. Auflage, 1976, 167: Den Parteien gehe es vor allem um die Erlangung der Macht für ihre Führer und um die Besetzung des Verwaltungsstabs durch ihre aktiven Mitglieder. Bei der Ämterbesetzung zu kurz zu kommen träfe sie im Allgemeinen härter als Abstriche in der sachlichen Programmatik.

der Politik. Den auf dieser Grundlage fußenden Ansatz nennt man deshalb auch „Neue Politische Ökonomie“.³¹

„Das erste und höchste Ziel jeder politischen Partei“ sei es, so schreibt Schumpeter, „über die anderen den Sieg davonzutragen, um zur Macht zu gelangen oder an der Macht zu bleiben“. *Wie* die politischen Probleme behandelt und die anstehenden Fragen entschieden würden, also die *Politikinhalte*, seien „vom Standpunkt des Politikers aus nicht das Ziel, sondern das Material der politischen Tätigkeit“. Entscheidend sei der Erfolg im Kampf um Macht und Amt.³²

Das Bahnbrechende an dieser These ist nicht das offene Eingeständnis, dass Politiker überhaupt nach Macht und Ämtern streben. Ohne sie können schließlich auch keine inhaltlichen Ziele verwirklicht werden, so dass sie immer auch Voraussetzung für politische Gestaltung sind. Entscheidend ist vielmehr Schumpeters Behauptung, dass Macht und Ämter in Wahrheit nicht Mittel zum Zweck, sondern ihre Erlangung Selbstzweck sei. Auf die Inhalte der Politik komme es Politikern nicht wirklich an.

Auch aus der Sicht von Demokratietheorien, die sich rein realistisch geben, ist es allerdings meist keineswegs ganz irrelevant, ob der politische Prozess, so wie sie ihn darstellen, insgesamt akzeptabel erscheint oder aber als Deformation und korruptiver Verfall zu werten ist. In diesem Fall würde es, soll die Darstellung nicht zum reinen Verfallszenario werden, unausweichlich, über eventuelle Abhilfen durch Reformen nachzudenken, was jene Theoretiker aber nicht als ihre Sache ansehen. Deshalb suchen regelmäßig auch realistische Demokratietheorien, zumindest stillschweigend, das Ergebnis ihrer Analyse in nicht allzu schlechtem Licht dastehen zu lassen. Selbst bei Schumpeter schwingt – trotz ausdrücklich erklärter Ablehnung der überkommenen Gemeinwohlkonzeption³³ – die Auffassung mit, sein Wettbewerbsmodell, in dem ja schließlich der Wähler entscheide, wer die Mehrheit im Parlament erhalte und die Regierung bilde, führe zu

31 Dabei soll das Wort "neu" den Gegensatz zur Politischen Ökonomie vergangener Zeiten bis hin zum Marxismus-Leninismus kenntlich machen.

32 *Joseph A. Schumpeter*, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Bern 1950 (Erscheinungsjahr der amerikanischen Erstveröffentlichung 1943), 443, 449.

33 *Schumpeter*, a.a.O., 397 ff.

halbwegs ausgewogenen und gerechten Ergebnissen. Auch seinem Konzept liegt somit eine gewisse Gemeinwohlvorstellung zugrunde, wenn auch auf einem geringeren Anspruchsniveau. Das wird auch darin deutlich, dass Schumpeter ausdrücklich vier besondere „Bedingungen für den Erfolg“ seiner Wettbewerbskonzeption herausarbeitet:³⁴

- Die erste Voraussetzung sei die „hinreichend hohe Qualität“ derjenigen Personen, die „ins Parlament gewählt werden und zu Kabinettsposten aufsteigen“. Diese Erfolgsbedingung gerate in Gefahr, wenn im politischen Sektor Verhältnisse geschaffen würden, die „die meisten Menschen abstoßen ..., die irgendwo sonst zu Erfolg kommen können“. Dann könne es dazu kommen, dass gerade die Fähigsten und Energischsten die politische Karriere verschmähten. Es sei eben „nicht wahr, dass in einer Demokratie die Menschen immer nach Art und Qualität die Regierung haben, die sie wünschen oder verdienen“. Schumpeter betont also bereits die zentrale Bedeutung des Verfahrens, in dem Politiker rekrutiert werden.
- Wichtig für den Erfolg der Demokratie sei es auch, dass „der wirksame Bereich politischer Entscheidung nicht allzu weit ausgeweitet“ werde. Die Kompetenz, die Eigengesetzlichkeit und die echte Professionalität gewisser unabhängiger Institutionen wie etwa der Gerichte, der Rechnungshöfe, der Hochschulen, der Sachverständigenräte müsse unbedingt respektiert bleiben. Schumpeter hebt aber nicht nur die Wichtigkeit dieser Erfolgsbedingung hervor, sondern auch ihre besondere Gefährdung: „Die Macht des Politikers, das Personal nicht-politischer öffentlicher Stellen zu ernennen“, werde, „wenn hemmungslos ausgeübt, oft an sich schon genügen, um diese zu korrumpieren“. Schumpeter erkannte mit aller Klarheit, dass parteipolitische Ämterpatronage – mangels wirksamer Hemmungen – zur Korruption der patronierten Bereiche führen kann.
- Als dritte Bedingung nennt Schumpeter einen neutralen, von hohen Qualitätsstandards getragenen öffentlichen Dienst. Eine demokratische Regierung müsse „in einer modernen industriellen Gesellschaft ... über die Dienste einer gut ausgebildeten Bürokratie von hohem Rang, guter Tradition, starkem Pflichtgefühl und einem nicht weniger starken esprit de corps verfügen können. Eine derartige Bürokratie ist die Hauptantwort auf das Argument: Regierung

34 Schumpeter, a.a.O., 460 ff.

durch Amateure.“ Die Aufgabe der Bürokratie bestehe nicht nur in der Ausführung politischer Entscheidungen. Sie müsse „auch stark genug sein, um ... im Bedarfsfall die Politiker an der Spitze der Ministerien zu instruieren. Um dazu in der Lage zu sein, [müsse] sie eigene Prinzipien entwickeln können und ... unabhängig genug sein, um sie durchzusetzen. Sie [müsse] eine Gewalt eigenen Rechtes sein. Das heißt so viel wie, dass in Tat und Wahrheit, wenn auch nicht der Form nach, Ernennung, Beförderung und Amtszeit (innerhalb der Beamtenreglemente, die die Politiker nur ungern verletzen) weitgehend von ihrer eigenen Auffassung als Berufsgruppe abhängig sein müssen – trotz allem Lärm, der mit Sicherheit entsteht, sobald sich die Politiker oder die Öffentlichkeit dadurch gehemmt sehen, was häufig der Fall sein wird.“ Auch diese Voraussetzung erodiert in dem Maße, in dem die Politik mittels Patronage Einfluss auf die Ernennung und Beförderung von Beamten nimmt. Sachverstand, Pflichtgefühl und die Fähigkeit und Bereitschaft, dem dilettierenden Politiker die Wahrheit zu sagen, trete zurück.

- Schließlich konstatiert Schumpeter die Notwendigkeit, dass gewisse Spielregeln der Demokratie eingehalten werden, „welche die demokratische Methode selber nicht mit Sicherheit hervorbringt“. Hier nimmt Schumpeter Ernst-Wolfgang Böckenfördes berühmte Sentenz bereits vorweg, dass die Demokratie von Voraussetzungen lebt, die sie nicht selbst schafft. Als Beispiele nennt Schumpeter die Anerkennung des Gewaltmonopols des Staats und der verbindlichen Kraft von Gesetzen durch alle Parteien und Gruppen, die Einräumung eines Gestaltungsspielraums für die verantwortliche Regierung, ein gewisses intellektuelles und moralisches Mindestniveau von Parlament und Wählerschaft, „um gegen Angebote von Schwindlern und Querulanten gefeit zu sein“, und Toleranz gegenüber anderen Ansichten.

Für unser Thema sind alle diese Voraussetzungen besonders wichtig. Das sei hier am Beispiel der zweiten und dritten der Schumpeterschen Bedingungen skizziert. Der politische Wettbewerb darf nur auf Abgeordnetenmandate und Regierungsämter, nicht auch auf die personelle Besetzung unabhängiger Einrichtungen und auf die Berufung und Beförderung von Beamten erstreckt werden. Im politischen Wettbewerb wird um Wählerstimmen und damit um die Mehrheit im Parlament gekämpft, und der Sieger verfügt auf Zeit über die Gesetzgebung und stellt die Regierung, die gegenüber der Verwaltung weisungsbefugt ist. Demgegenüber folgt die Besetzung von Stellen im öffentlichen Dienst

und in unabhängigen Einrichtungen anderen Kriterien: denen der persönlichen und fachlichen Leistung, die ihrerseits die Vorbedingung für die Herausarbeitung von Ethik und Pflichtgefühl im öffentlichen Dienst darstellen. Solche Stellen mit Parteigängern zu besetzen, ist in Schumpeters Augen in hohem Maße illegitim, weil dadurch die Grundlagen des Staates auf Dauer erschüttert würden. Die Politik müsse sich bei Besetzung „nicht-politischer öffentlicher Stellen“ zurückhalten und die Autonomie der Verwaltung achten. Bemerkenswerterweise hält also selbst der Vater der modernen Wettbewerbstheorie an der parteipolitischen Neutralisierung des öffentlichen Dienstes und als unabhängig konzipierter Institutionen entschieden fest und steht damit – hinsichtlich dieser Bereiche – ganz in der Tradition derer, die die gemeinwohlbezogene treuhänderische Funktion des Amtes betonen.

Schumpeter dürfte in seiner Auffassung über die Notwendigkeit, den öffentlichen Dienst aus dem Parteienwettbewerb herauszuhalten, positiv durch die traditionelle Neutralität des britischen Civil Service,³⁵ negativ durch die abschreckenden Erfahrungen der USA bestärkt worden sein. In den USA hatte nämlich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts noch eine ganz andere Auffassung geherrscht. Dort galt es umgekehrt als vollkommen legitim, dass die siegreiche Partei auch alle Beamtenstellen mit ihren Leuten besetzte, die sich ihrerseits durch Abführen von Teilen ihres Gehalt an ihre Partei bei ihrem Patron zu bedanken hatten.³⁶ Hier finden wir Ämterpatronage und Parteienfinanzierung in der Form solcher „Parteisteuern“ direkt miteinander verknüpft. Dieses sogenannte Beutesystem (spoils system³⁷), das sämtliche staatlichen Stellen und Ämter in den politischen Wettbewerb einbezog, führte zu riesigen Missständen in der Verwaltung³⁸, wurde immer kostspieliger und war den Wählern mehrheitlich nicht mehr zu vermitteln,³⁹ so dass man auch in den USA im Zuge der Re-

35 Siehe z.B. *Kevin Theakston*, *The British Civil Service Elite: Permanent Secretaries since 1945*, in: Erk Volkmer Heyen (Hg.), *Verwaltungseliten in Westeuropa (19./20. Jh.)*, Jahrbuch für europäisches Verwaltungsrecht, Band 17, 2005, 27 (45 ff.).

36 *Ronald N. Johnson/Gary D. Libecap*, *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy*, Chicago and London 1994, 14 ff.

37 Dem amerikanischen Präsidenten Jackson wird der Ausspruch zugeschrieben "To the victor belong the spoils".

38 New York Times vom 24.3.1873: "Climax of inefficiency and corruption."

39 *Johnson/Libecap*, a.a.O., 38.

formen der sogenannten „Progressiven Ära“ vor etwa einem Jahrhundert zum Leitbild eines auf Leistung beruhenden Berufsbeamtentums nach europäischem Vorbild übergang.⁴⁰ Auf diese Weise wurde in vielen amerikanischen Staaten und Städten die Ämterpatronage wirksam eingedämmt.⁴¹

Schumpeters Auffassung von der Wettbewerbsdemokratie hat in hohem Maße auf das Denken von Staats- und Demokratietheoretikern ausgestrahlt (während seine vier einschränkenden Erfolgsbedingungen später vielfach in Vergessenheit geraten sind). Der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Anthony Downs hat Schumpeters Grundgedanken in einem einflussreichen politikökonomischen Werk zu einem stringenten „Modell“ ausgearbeitet:⁴² Auch er geht davon aus, Politiker und Parteien verfolgten ihre Eigeninteressen. Da die Parteien um Wählerstimmen und damit um die Regierungsmacht konkurrierten, dabei aber nur Erfolg haben könnten, wenn sie ihre Programme und ihre Politik an den Wünschen der Mehrheit der Wähler ausrichteten, bewirke der politische Prozess in der Tendenz „Wählersouveränität“ – genau wie der wettbewerbliche Markt im wirtschaftswissenschaftlichen Modell zu Konsumentensouveränität führe.⁴³ Dies war jedenfalls die Botschaft, die von Downs' Analyse ausging und ausgeht, wenn er im einzelnen auch manche Abstriche und Einschränkungen vorgenommen hat. Downs ging zudem wie Schumpeter davon aus, der öffentliche Dienst unterliege nicht dem Beutesystem, die Masse der Beamten sei fest angestellt und behalte ihre Stellung auch bei einem Regierungswechsel.⁴⁴

40 *Hans Herbert von Arnim*, *Das System*, 2001, 323 ff. mit weiteren Nachweisen.

41 *Martin Shefter*, *Party and Patronage: Germany, England und Italy, Politics and Society* 1977, 103 (136 f.).

42 *Anthony Downs*, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968 (Erscheinungsjahr der amerikanischen Erstveröffentlichung unter dem Titel "An Economic Theory of Democracy" war 1957). – Downs bekennt auf Seite 29 selbst, "Schumpeters tiefeschürfende Analyse der Demokratie" sei für seine "gesamte Abhandlung Anregung und Grundlage gewesen."

43 Zu den vielen Wenss und Abers, die diese ökonomischen Modellvorstellungen schon im Bereich der Wirtschaft in der Praxis provozieren, siehe *Hans Herbert von Arnim*, *Volkswirtschaftspolitik*, 6. Aufl., 1997, Kapitel B.

44 *Downs*, a.a.O., 25 f.

Erwähnenswert erscheint auch Downs' Annahme, jede politische Partei sei ein monolithischer Block mit einheitlichen Interessen.⁴⁵ Er unterscheidet also ebensowenig wie Schumpeter zwischen den Interessen der politischen Elite an der Erlangung der Regierungsmacht und den Interessen der übrigen politischen Klasse am Erhalt und an der Verbesserung ihres Status. Dies kommt daher, weil er unterstellt, Politiker könnten das, wonach sie vor allem strebten, nämlich Einkommen, Prestige und Macht, nur auf dem Wege über Stimmenmaximierung und die Erlangung der Regierungsmehrheit erreichen.⁴⁶ Doch genau dies trifft, wie wir noch zeigen werden, heutzutage in der Bundesrepublik nicht mehr zu. Auch die parlamentarische Opposition wird regelmäßig an den politischen Pfründen beteiligt, die Einkommen und Status verschaffen, schon deshalb, weil die Regierungsmehrheit vor entsprechenden „Selbstbedienungs“-Beschlüssen die Absprache mit der Opposition zu suchen pflegt, um zu verhindern, dass diese dagegen öffentlich und wählerwirksam opponiert.

Zweifel sind auch an der Grundannahme der Neuen Politischen Ökonomie, jedenfalls an ihrer radikalen Version, angezeigt. Richten Politiker ihr Handeln wirklich allein nach ihren persönlichen Interessen aus und tritt das Gemeinwohl so völlig in den Hintergrund, wie Politikökonomen dies unterstellen? Spiegelt der am ökonomischen Reißbrett konstruierte Kunstmensch, der „homo oeconomicus“, tatsächlich die ganze Wirklichkeit wider? Die soziologische Erklärungskraft dieses Modells mag eine gewisse Strecke tragen; sie hat nach aller praktischer Erfahrung aber ihre Grenzen.⁴⁷

45 *Downs*, *An Economic Theory of Democracy*, 1957, 25: "Every member of the team has exactly the same goals as every other."

46 *Ebenda*, 30: "Politicians in our model are motivated by the desire for power, prestige, and income, and by the love of conflict, i.e., the 'thrill of the game' common to many actions involving risk. However, they can obtain none of these desiderata except the last unless their party is elected to office."

47 Siehe z.B. *J. Elster*, *The Possibility of Rational Politics*, in: D. Held (Hg.), *Political Theory Today*, Oxford 1991, 120: "While there is always a risk of self-serving behavior, the extent to which it is actually present varies widely. Much of the social choice and public choice literature with its assumption of universally opportunistic behavior, simply seems out of touch with the real world, in which there is a great deal of honesty and sense of duty. If people were always engaged in opportunistic behavior when they could get away with it, civilization as we know it would not exist."

Unverkennbar ist, dass die politikökonomischen Wettbewerbskonzepte ganz wesentlich von bestimmten institutionellen Arrangements geprägt sind. So dürfte Schumpeter vor allem das britische Westminster-System der verantwortlichen Parteienregierung („responsible party government“) vor Augen gehabt haben. Hier wählen die Bürger zwischen alternativen Parteien, von denen eine die Mehrheit im Parlament besitzt und die Regierung stellt (nicht aber das ihr loyal zuarbeitende Beamtencorps mit ihren Parteigängern durchsetzt). Sind die Bürger mit ihren Leistungen unzufrieden, so wählen sie die Regierungspartei bei den nächsten Parlamentswahlen ab und bringen die Opposition an die Macht. Auf diese Weise wird dem demokratischen Minimum genügt, das der Philosoph Karl Raimund Popper dahin definiert hat, das Volk müsse die Möglichkeit haben, schlechte Regierungen ohne Blutvergießen wieder loszuwerden.⁴⁸ In Großbritannien sind – aufgrund des relativen Mehrheitswahlrechts – in der Regel keine Koalitionen zur Bildung einer Regierung nötig. Ebenso wenig gibt es eine mit wesentlichen Kompetenzen ausgestattete Zweite Kammer (oder sonstige Erscheinungsformen des Föderalismus) oder ein Verfassungsgericht. Die auf vier Jahre gewählte Regierungsmehrheit sieht sich deshalb keinen „Vetospielern“ gegenüber, die die Durchsetzung des Programms, mit dem sie gewählt wurde, blockieren könnte.

Allerdings, selbst unbeschränkter Wettbewerb führt keineswegs automatisch zu ausgewogenen Ergebnissen. Die Furcht der Parteien, bestimmte Projekte brächten ihnen Nachteile im Wettbewerb, kann dazu führen, dass solche Projekte von keiner Seite aufgegriffen werden und deshalb liegen bleiben, selbst wenn daraus Ungerechtigkeit und Gemeinwohlwidrigkeit resultiert. Das Hauptbeispiel sind Zukunftsinteressen: Der reine Wettbewerbsmechanismus läuft Gefahr, Lasten syste-

48 *Karl Popper*, Über das Problem der Demokratie, in: Lahnstein/Matthöfer (Hg.), Leidenschaft zur praktischen Vernunft, Festschrift für Helmut Schmidt zum 70. Geburtstag, 1989, 391 (392): "Es gibt eigentlich nur zwei Staatsformen: Solche, in denen es möglich ist, die Regierung ohne Blutvergießen durch eine Abstimmung loszuwerden, und solche, in denen das nicht möglich ist. ... Jede Regierung, die man wieder loswerden kann, hat einen starken Anreiz, sich so zu verhalten, dass man mit ihr zufrieden ist. Und dieser Anreiz fällt weg, wenn die Regierung weiß, dass man sie nicht so leicht loswerden kann."

matisch auf die Zukunft zu überwälzen.⁴⁹ Wenn es nicht gelingt, bei den Bürgern die nötige Zukunftsverantwortung zu wecken, ist diese jedenfalls von den Amtsträgern zu fordern. Hier wird deutlich, dass der staatsrechtliche Gemeinwohlansatz auch in einer funktionierenden Wettbewerbsdemokratie seine ergänzende Bedeutung behält.

Von Interesse ist schließlich Schumpeters allerdings eher beiläufige Auseinandersetzung mit der direkten Demokratie. Schumpeter weist ausdrücklich darauf hin, dass die Gefahr der Manipulation der Massen durch politische Führer, die in rein repräsentativen Demokratien durchaus nicht von der Hand zu weisen sei,⁵⁰ wahrscheinlich deutlich geringer wäre, „wenn Streitfragen häufiger durch ein Referendum entschieden würden“.⁵¹ Und er fügt hinzu: „Vermutlich wissen die Politiker, weshalb sie gegenüber dieser Einrichtung eine fast immer feindliche Haltung einnehmen.“ In diesem Zusammenhang verweist Schumpeter ausdrücklich auf die Schweiz, wo die Dinge anders lägen, weil die Bürger die Möglichkeit haben, politische Streitfragen an sich zu ziehen und direktdemokratisch zu entscheiden. Dort entspreche deshalb die klassische Lehre, dass das Gemeinwohl sich aus dem Willen des Volkes ergebe, tatsächlich weitgehend den Fakten.⁵²

3. Kartell-Parteien: Der Ansatz von Katz/Mair

Die Wettbewerbstheorien von Schumpeter und Downs werden von den Politikwissenschaftlern Richard Katz und Peter Mair in Frage gestellt, und zwar nicht nur am Rande, sondern im Kern. Katz und Mair haben ihre Thesen 1995 in einem – von der internationalen Politik-

49 Peter Graf Kielmansegg, Gemeinwohl durch politischen Wettbewerb, in: Hans Herbert von Arnim/Karl-Peter Sommermann (Hg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 125 (131).

50 Schumpeter, a.a.O., 416 ff.

51 Schumpeter, a.a.O., 420 Fußnote 19.

52 Schumpeter, a.a.O., 425: „mit einem genügenden Näherungsgrad“. – Erstaunlich ist allerdings, dass Schumpeter jene Besonderheit der Schweiz ausschließlich auf soziologische Gegebenheiten zurückführt und den nahe liegenden Schluss nicht zieht, dass es die dortigen Referenden und andere direktdemokratische Einrichtungen sind, die (zumindest auch) die Unterschiede begründen (Schumpeter, a.a.O., 425).

wissenschaft viel beachteten – Aufsatz zusammengefasst.⁵³ Sie legen dar, dass die Theorien von Schumpeter und Downs der Realität nicht mehr (oder jedenfalls nicht mehr voll) entsprechen und diese deshalb auch nicht mehr erklären können. Die Wettbewerbstheorien seien zumindest teilweise überholt. In westlichen Demokratien seien grundlegende Veränderungen im Gang, die daher rührten, dass politische Parteien sich in weiten Bereichen keinen Wettbewerb mehr machten. Katz und Mair schlagen vor, diesen Wandel dadurch zum Ausdruck zu bringen, dass man in Zukunft nicht mehr von Volksparteien, sondern von „Kartell-Parteien“ sprechen solle; dieses Konzept wird im jüngeren Schrifttum intensiv diskutiert.⁵⁴

53 *Richard S. Katz/Peter Mair*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics* 1995, 5 ff.; *dies.* (eds.), *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960 – 1990*, London 1992; *dies.* (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*, London 1994.

54 Siehe z. B. *Ruud Koole*, Cadre, Catch-All or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party, *Party Politics* 1996, 507 ff.; *Katz/Mair*, Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder, *Party Politics* 1996, 525 ff.; *Hans Herbert von Arnim*, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, 343 ff.; *Klaus von Beyme*, Funktionenwandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliedepartei zur Partei der Berufspolitiker, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 1997, 359 (369 ff.); *Elmar Wiesendahl*, Die Parteien auf dem Weg zu Kartellparteien?, in: von Arnim (Hg.), *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?*, 1999, 49 ff.; *Herbert Kitschelt*, Citizens, politicians, and party cartelization: Political representation and state failure in post industrial democracies, *European Journal of Political Research* 2000, 149 ff.; *Ludger Helms*, Die "Kartellparteien"-These und ihre Kritiker, *Politische Vierteljahresschrift* 2001, 698 ff.; *Thomas Poguntke*, Zur empirischen Evidenz der Kartellparteien-These, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2002, 790 ff.; *Klaus Detterbeck*, Der Wandel politischer Parteien in Westeuropa. Eine vergleichende Untersuchung von Organisationsstrukturen, politischer Rolle und Wettbewerbsverhalten von Großparteien in Dänemark, Deutschland, Großbritannien und der Schweiz, 1960-1999, 2002; *Richard S. Katz/Peter Mair*, The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies, in: Richard Gunther/José Ramón Montero/Juan J. Linz (ed.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford 2002, 113 ff. – Zur zunehmenden Verkrustung und Kartellierung in der Bundesrepublik siehe auch den pointierten Beitrag des Journalisten und Politikers *Michael Naumann*, Erstartt in alle Ewigkeit, *Die Zeit* vom 13.12.2001.

Kennzeichen der „Kartell-Parteien“ sei, so Katz/Mair, dass der von Schumpeter und Downs vorausgesetzte politische Wettbewerb zwischen den Parteien in immer weiteren Bereichen nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr bestehe. Wesentliche Faktoren für diese Entwicklung seien die parteiliche Ämterpatronage und staatliche Parteienfinanzierung. Ihre Zunahme markiere einen der bedeutsamsten Gründe für den Wandel der politischen Parteien.⁵⁵ Mit der Entwicklung der Parteipolitik zu einem Fulltime-Job⁵⁶ nehme das Bestreben der Politiker „die Kosten einer Wahlniederlage zu senken“, zu.⁵⁷ Fast alle politischen Äußerungsformen würden deshalb vom gemeinsamen Interesse der professionalisierten politischen Klasse überwölbt, ihre eigene Existenz zu sichern und möglichst zu verbessern.⁵⁸ An den staatlichen Mitteln und Posten würden – ganz bewusst und in gegenseitigem Einvernehmen – auch Mitglieder der relevanten Oppositionsparteien beteiligt. Insoweit seien sich Regierung und Opposition einig, so dass das Erlangen (und Behalten) staatlicher Ressourcen nicht mehr unbedingt vom Sieg bei den Wahlen abhängen, wie dies Schumpeter und Downs noch angenommen hatten.⁵⁹ Nach deren Vorstellungen seien

55 *Katz/Mair*, *Changing Models*, a.a.O., 15: "The growth in state subvention over the past two decades, and the promise of further growth in the coming years, has come to represent one of the most significant changes to the environment within which parties act."

56 *Katz/Mair*, a.a.O., 22: "Recognition of party politics as a full-time career entails acceptance, and even encouragement, of a number of tendencies that earlier conceptions of democracy regarded as undesirable."

57 *Katz/Mair*, a.a.O., 22: "Most importantly, politicians feel an increasing need to lower the costs of electoral defeat."

58 *Katz/Mair*, a.a.O., 19 f.: "With the emergence of the cartel party, competition is once again contained and managed. Certainly, the parties still compete, but they do so in the knowledge that they share with their competitors a mutual interest in collective organizational survival and, in some cases, even the limited incentive to compete has actually been replaced by a positive incentive not to compete. Siehe auch *Katz/Mair*, a.a.O., 23: "Furthermore, as politicians pursue longterm careers, they come to regard their political opponents as fellow professionals, who are driven by the same desire for job security, who confront the same kinds of pressures as themselves, and with whom business will have to be carried on over the long term. Stability becomes more important than triumph; politics becomes a job rather than a vocation."

59 *Anthony Downs*, *An Economic Theory of Democracy*, 1957, 30. Siehe Fußnote 46.

allein die bei Wahlen siegreichen Parteien „drin“ und die Verlierer eindeutig „draußen“. Im Modell der Kartell-Parteien sei dagegen keine der größeren Parteien jemals ganz „draußen“. Sind sie aber auch dann „drin“, das heißt, an den staatlichen Posten und am staatlichen Geld beteiligt, wenn sie die Wahlen verlieren, nehme ihre Furcht ab, von den Wählern aus den Ämtern herausgeworfen zu werden, und damit auch der Anreiz, sich nach den Wünschen der Bürger zu richten.⁶⁰ Der Einfluss der Wahlen auf die Richtung der Politik und damit die Möglichkeit der Wähler, Parteien zu kontrollieren und gegebenenfalls durch Stimmentzug zu bestrafen, wie dies für das Funktionieren der Demokratie bisher für unerlässlich gehalten wurde, verringerten sich.⁶¹ Die Demokratie erscheine zunehmend als Staatsform, in der eher die Herrschenden die Beherrschten kontrollieren als umgekehrt.⁶² Aus der normativ postulierten Willensbildung von unten nach oben wird faktisch also eine Willensbildung von oben nach unten.

Dass der Parteienwettbewerb nicht funktioniert, sondern die Parteien Kartelle oder Quasi-Kartelle bilden, wenn es um die Regelung (oder Nicht-Regelung) von Politikfinanzierung und Ämterpatronage geht, beobachtet die Wissenschaft seit langem.⁶³ An diesen Beispielen

60 *Katz/Mair*, *Changing Models*, a.a.O., 22: "Central to the earlier models was the idea of alternation in office – not only were there some parties that were clearly 'in' while other were clearly 'out', but the fear of being thrown out of office by the voters was also seen as the major incentive for politicians to be responsive to the citizenry. In the cartel model, on the other hand, none of the major parties is ever definitively 'out'."

61 *Ebda*, 22: "As party programmes become more similar, and as campaigns are in any case oriented more towards agreed goals rather than contentious means, there is a shrinkage in the degree to which electoral outcomes can determine government actions. Moreover, as the distinction between parties in office and those out of office becomes more blurred, the degree to which voters can punish parties even on the basis of generalized dissatisfaction is reduced."

62 *Ebda*, 22: "As a result, there is an increased sense in which electoral democracy may be seen as a means by which the rulers control the ruled, rather than the other way around."

63 So hinsichtlich der staatlichen Parteienfinanzierung schon vor mehr als vier Jahrzehnten *Dolf Sternberger*, *Ekel an der Freiheit*, 1964, 65 ("Tod des freien politischen Wettbewerbs"), 158 ("Kartell der Interessenten"). – Siehe auch die Feststellungen von *von Arnim*, *Staatslehre*, 1984, 276 ff., "dass der Parteienwettbewerb hier [bei der Ämterpatronage durch politische Par-

wird auch deutlich, dass auch diejenigen, die bei Wahlen verlieren, nicht ganz „draußen“ sind. Sie bleiben an der staatlichen Politikfinanzierung und meist bis zu einem gewissen Grad auch an der Verteilung von Beamten- und Richterstellen beteiligt („Proporzpatronage“).

Katz und Mair machen bei diesen Befunden aber nicht Halt, sondern ziehen aus diesen und anderen Beobachtungen sehr viel weitergehende Rückschlüsse auf die Struktur und das Erscheinungsbild der Parteien insgesamt. Die (ausdrücklichen oder stillschweigenden) wettbewerbsbeschränkenden Absprachen zwischen den Parteien führten zu einem Gewöhnungsprozess, so dass kollusive Praktiken immer weiter um sich griffen und der Charakter der Parteien sich allmählich wandle. Die Parteien würden zu halbstaatlichen Agenturen,⁶⁴ ja die Parteien im Amt *seien* schließlich selbst der Staat.⁶⁵

Mit dem Begriff Kartell-Parteien wollen Katz und Mair eine im Gang befindliche und noch keinesfalls abgeschlossene Entwicklungstendenz hin zu einem neuen Typus von Partei (und damit auch zu einem gewandelten Verhältnis von Volk, Parteien und Staat) kennzeichnen. Zwar sei die Entwicklung in den westlichen Demokratien durchaus nicht einheitlich, sondern von Land zu Land verschieden. Diese Unterschiede hingen ganz wesentlich davon ab, wie ausgeprägt die

teien] nicht funktioniert." ... "In diesem Zusammenhang gehört auch das Quasi-Kartell, welches (hier weniger die Parteien als) die Parlamentsfraktionen hinsichtlich der Abgeordnetendiäten" bilden. "Ähnlich sind die Verhältnisse bei der direkten und indirekten Parteienfinanzierung. ... Die Beispiele zeigen, dass bestimmte Probleme von *keiner* (in den Parlamenten vertretenen) Partei aufgegriffen und einer befriedigenden Lösung zugeführt werden. Darin liegt ein gewichtiger Strukturmangel des Parteienwettbewerbs. Ohne Alternative hat der Bürger keine Möglichkeit, seinem Unwillen etwa über die Praxis der Ämterpatronage durch die Wahl der Opposition Ausdruck zu geben; er wird insoweit entmachtet. Ja, ihm fehlt mangels Kenntnis der Zusammenhänge oft schon das Problembewusstsein. So oder so bleiben die ausgeklammerten Sachprobleme unbewältigt. Die Lage ähnelt der Entmachtung der Verbraucher durch Kartellabsprachen von Unternehmen. Zwar besteht zwischen den Parteien in der Regel keine ausdrückliche wettbewerbsbeschränkende Absprache. Stillschweigend eingehaltene Wettbewerbsbeschränkungen (Quasi-Kartelle) können jedoch den gleich negativen Effekt zeitigen."

64 Katz/Mair, a.a.O., 16: "Parties have now become semi-state agencies."

65 Katz/Mair, a.a.O., 22: "In the end, of course, it is the parties in power that are the state."

Staatsfinanzierung der Parteien und die Möglichkeiten parteilicher Ämterpatronage (und sonstiger Ausbeutung staatlicher Macht für parteiliche Zwecke) seien und – damit zusammenhängend – inwieweit sich eine Kultur der Kooperation und Kollusion zwischen Regierung und Opposition entwickelt habe.⁶⁶ In dieser Hinsicht sei, wie die Autoren vermuten, die Entwicklung in Deutschland (wie auch in Österreich und den skandinavischen Ländern) besonders weit fortgeschritten.⁶⁷ Das findet eine gewisse Bestätigung im Hochschießen der staatlichen Politikfinanzierung seit Ende der Fünfzigerjahre, wobei die Bundesrepublik anderen westlichen Demokratien voraus eilte.⁶⁸ Die offizielle Einführung der Staatsfinanzierung der Parteien 1959 in Deutschland war eine europäische Premiere und wäre sogar eine Weltpremiere gewesen, hätten nicht Argentinien und Costa Rica ihre Parteien schon vorher subventioniert. Auch bei der Finanzierung parteinaher Organisationen wie Parteistiftungen und Parlamentsfraktionen nimmt Deutschland eine Spitzenstellung ein. In dieselbe Richtung wirkten auch andere Formen der Politikfinanzierung wie die Entwicklung der

66 *Katz/Mair*, *Changing Models of Party Organization*, a.a.O., 5 (17); "The emergence of a new type of party, the cartel party, (is) more evident in those countries in which state aid and support for parties is most pronounced, and in which the opportunities for party patronage, *lottizzazione*, and control are most enhanced. Finally, it is also a process that is likely to develop most easily in those political cultures marked by tradition of inter-party cooperation and accommodation."

67 Ebda, 17: "We estimate that the process is likely to be most developed in countries such as Austria, Denmark, Germany, Finland, Norway and Sweden, where a tradition of inter-party cooperation combines with a contemporary abundance of state support for parties, and with a privileging of party in relation to patronage appointments, offices and so on." – Die Ähnlichkeit der etablierten Parteien *Deutschlands* mit dem Typus der Kartellpartei betont zum Beispiel auch *Thomas Saalfeld*, *Court and Parties: Evolution and Problems of Political Funding in Germany*, in: Robert Williams (ed.), *Party Finance and Political Corruption*, 2000, 89 (111): "The German 'established parties' resemble, at least to some extent, the ideal type of a 'cartel party' (Katz and Mair) 'in which colluding parties become agents of the state and employ the resources of the state (the party state) to ensure their own collective survival.'" Siehe auch *Robert Williams*, *Conclusion: Problems and Prospects*, in: Robert Williams (ed.), *Party Finance and Political Corruption*, 2000, 199 (203): "German parties resemble 'cartel parties' and serve less as links between civil society and the state and more as agents of the state."

68 Siehe zuletzt *von Arnim*, *Das System*, a.a.O., 106 ff.

Abgeordnetendiäten von einer Aufwandsentschädigung hin zur Vollversorgung sowie die Einführung von Mitarbeitern für Parlamentarier.

Inwieweit auch Ämterpatronage entsprechend zugenommen hat, ist – mangels betragsmäßiger Nachrechenbarkeit – weniger leicht festzustellen, obwohl vieles für eine immer weitere Verbreitung der Herrschafts- und Versorgungspatronage spricht.⁶⁹ Zwar galt Deutschland lange als Paradebeispiel für ein Land fast ohne Ämterpatronage. Die hier besonders ausgeprägte Autonomie der Beamtenschaft und ihre Resistenz gegen parteipolitische Ingerenzen beruhen auf einer langens pfadabhängigen Entwicklung,⁷⁰ die auch in strengen rechtlichen Patronageverboten ihren Niederschlag findet. Für die vermutliche Zunahme von Patronage in den vergangenen Jahrzehnten könnte die Kartellparteien-These aber eine schlüssige Begründung abgeben.

Der frühere Bundespräsident Richard von Weizsäcker hat diese Tendenz gebrandmarkt und ganz offen davon gesprochen, die Parteien würden sich den Staat allmählich zur Beute machen. Das zeigt sich nicht nur bei der Besetzung wichtiger Posten in der Verwaltung und in öffentlichen Unternehmen, sondern auch in unabhängig gedachten Einrichtungen. Die Parteien durchsetzen alle möglichen Kontrollinstanzen mit ihren Parteigängern und suchen sie dadurch bis zu einem gewissen Grad gleichzuschalten. Betroffen sind:

- hohe Gerichte, insbesondere Verfassungsgerichte,
- die Spitzen der Rechnungshöfe,
- wichtige Positionen in den öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehanstalten,
- Spitzenpositionen in Schulen und allmählich auch in den Universitäten,
- Sachverständigenkommissionen und sonstige Einrichtungen der wissenschaftlichen Politikberatung.

69 Dass das Wachstum der staatlichen Bürokratien die möglichen Objekte von Ämterpatronage und Korruption vermehrt und erweitert hat, liegt ohnehin auf der Hand.

70 *Shefter*, *Party and Patronage*, a.a.O., 122 ff. Shefters Untersuchung bezieht aber nur die Anfangszeit der Bundesrepublik mit ein.

Dadurch droht die Kontrollwirkung gerade in Bezug auf parteilich bedingte Fehlentwicklungen geschwächt und der Gedanke der Gewaltenteilung unterlaufen zu werden. Zwei der von Schumpeter formulierten Erfolgsbedingungen der Demokratie leiden unübersehbar Not: die Neutralität des öffentlichen Dienstes und die Unabhängigkeit wichtiger Kontrollorgane.

Ein Gegenbeispiel zur Entwicklung von Kartellparteien bildet – nach Auffassung von Katz und Mair wegen der dort sehr viel ausgeprägteren wettbewerblichen Elemente – Großbritannien.⁷¹ Es gibt dort keine ins Gewicht fallende staatliche Parteienfinanzierung. Ebenso gilt Großbritannien als Hauptbeispiel für eine moderne Demokratie (fast) ohne parteipolitische Ämterpatronage.⁷²

Der Vergleich mit Großbritannien mit seinem relativen Mehrheitswahlrecht legt, so sind die Ausführungen von Katz/Mair zu ergänzen, die Vermutung nahe, dass das Wahlsystem der Bundesrepublik hier ganz wesentlich zur Entwicklung von Kartell-Parteien beigetragen hat und beiträgt: Die in Deutschland (wie überhaupt auf dem Kontinent) übliche Verhältniswahl fördert zweifellos die Kooperation zwischen den Parteien. Denn sie verlangt – anders als die relative Mehrheitswahl in Großbritannien – zur Regierungsbildung in aller Regel Koalitionen mehrerer Parteien. Um die Chance, die Regierung mit zu bilden, zu maximieren, müssen die Parlamentsparteien möglichst nach allen Seiten hin „koalitionsfähig“ sein. Auch die Abwahl schlechter Regierungen ist im Verhältniswahlsystem alles andere als gewährleistet. Es ist nämlich sehr wohl möglich, dass der bisherige Regierungschef zwar die Mehrheit für seine Partei oder seine Koalition verliert, aber dennoch mit einer neuen Koalition weiter regieren kann.⁷³ Zugleich

71 *Katz/Mair*, a.a.O., 17: "Conversely, the process is likely to be least developed in a country such as the UK, where a tradition of adversary politics combines with relatively limited state support for party organizations, and where the possibilities for patronage, while growing, also remain relatively limited."

72 *Shefter*, *Party and Patronage*, a.a.O., 125 ff.

73 Siehe auch *Popper*, a.a.O., 395 f.: "Auch dann, wenn die Mehrheit der Wähler eine bestehende Mehrheitsregierung entlassen will, so kann sie das nicht unbedingt erreichen. Denn selbst wenn eine Partei, die bisher die absolute Mehrheit hatte (so dass sie verantwortlich gemacht werden konnte), ihre Mehrheit verliert, so wird sie unter einem Proporz höchstwahrscheinlich noch immer die größte Partei bleiben. Daher wird sie mit Unterstützung ei-

erhält das Verhältniswahlrecht der Opposition, also den Wahlverlierern, typischerweise sehr viel mehr Sitze im Parlament (nach denen sich auch die Fraktions- und Stiftungsfinanzierung richtet) als das Mehrheitswahlrecht, bei dem Schwankungen in der Wählergunst zu weit überproportionalen Ausschlägen in der Zahl der Parlamentssitze der Parteien führen.

Zudem ist – ebenfalls in Ergänzung von Katz und Mair – darauf hinzuweisen, dass die deutschen Parteien die Rekrutierung des politischen Personals in ihrer Hand monopolisiert haben. Das gilt vor allem für die Wahl der Mitglieder der Parlamente, die ihrerseits Verteilerstellen auch für andere politische Ämter sind. Ohne Unterstützung einer Parlamentspartei Abgeordneter zu werden, ist praktisch unmöglich. Hans-Christian Ströbele ist in neuerer Zeit die einzige Ausnahme. Wen die Parteien auf sichere Listenplätze setzen oder in sicheren Wahlkreisen aufstellen, dem kann der Wähler nichts mehr anhaben.⁷⁴ Wer im Wahlkreis unterliegt, ist meist auf der Landesliste abgesichert.

Das lässt sich am Beispiel von zwei Bundestagsabgeordneten aufzeigen, die am 11. April 2006 in einer ntv-Fernseh-Talkrunde zum Thema „Gescheiterte Diätenreform“ auftraten: Peter Altmaier (CDU) war bei der Bundestagswahl 2005 im Wahlkreis Saarlouis zwar dem SPD-Kandidaten Ottmar Schreiner unterlegen, kam aber dennoch ins Parlament, weil seine Partei ihn auf der saarländischen Landesliste abgesichert hatte. Dieter Wiefelspütz (SPD) trat im Wahlkreis Hamm-Unna II an, einen sicheren Wahlkreis seiner Partei, den er erwartungsgemäß mit rund 55 Prozent der Erststimmen gewann. Im selben Wahlkreis kandidierten auch noch Laurenz Meyer (CDU) und Jörg van Essen (FDP). Ihre Niederlage tat ihnen aber überhaupt nicht weh, weil beide sichere Listenplätze innehatten und deshalb schon vornherein feststand, dass auch sie in den Bundestag einziehen würden. Der heftige Wahlkampf in Saarlouis, Hamm-Unna II und in vielen anderen Wahlkreisen war nur ein inszeniertes Scheingefecht, das die Wähler

ner der kleinsten Parteien eine Koalitionsregierung bilden können. So wird der entlassene Führer der großen Partei weiter regieren – gegen den Mehrheitsbeschluss und auf Grund der Entscheidungen einer kleinen Partei, die meilenweit davon entfernt sein kann, den 'Willen des Volkes' zu repräsentieren."

74 *Hans Herbert von Arnim*, Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, Zeitschrift für Rechtspolitik 2004, 115 ff.

davon ablenken sollte, dass sie in Wahrheit nichts zu sagen haben.⁷⁵ Auf diese Weise wird der Verfassungsgrundsatz, dass Abgeordnete *unmittelbar* vom Volk zu wählen sind (Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) unterlaufen.⁷⁶

Gemeinsam erschweren die Parlamentsparteien auch das Aufkommen von neuen Parteien durch einschlägige Regelungen, von denen die Fünf-Prozent-Klausel und die üppige Finanzierung von Parlamentsfraktionen und Parteistiftungen sowie von Parlamentsabgeordneten und ihren Mitarbeitern, die auf diese Weise für die Partei- und Wahlkampfarbeit abkömmlich werden, nur die offensichtlichsten sind. Derselbe Effekt wird erreicht durch die Besetzung von Schlüsselpositionen in Ämtern, Gerichten, Schulen, Medien und Unternehmen, die die öffentliche Meinung und das allgemeine „Klima“ vor Wahlen wesentlich mitbestimmen.

Katz und Mair lassen auch ein weiteres typisch deutsches Phänomen unerwähnt, das mit Ämterpatronage und dem Verfahren der Abgeordnetenrekrutierung zusammenhängt: die Verbeamtung der Parteien und der Parlamente.⁷⁷ Ein großer Teil der Mitglieder des Bundestags und in noch stärkerem Umfang der Landesparlamente kommt aus dem öffentlichen Dienst. Ein wichtiges Element zum Verständnis dieses Phänomens⁷⁸ ist die für deutsche Parteien typische „Ochsentour“, die angehende Politiker durchlaufen müssen, ein langwieriges und zeitraubendes innerparteiliches Bewährungsstadium, das regelmäßig die Basis der berufspolitischen Karriere darstellt.⁷⁹ Dafür ist „Zeitreich-

75 *Hans Herbert von Arnim*, Diätenreform – Privilegienabbau und Wahlrechtsreform als Voraussetzungen einer Diätenerhöhung, *Neue Juristische Wochenschrift* 2006, 1714 (1715).

76 *Hans Herbert von Arnim*, Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?, *Juristenzeitung* 2002, 578 ff.

77 *Christopher Hood/B. Guy Peters*, Understanding RHPOs, in: dies. (eds.), *Rewards at the Top*, 1994, 1 (5): "The German state tradition of heavy civil service representation in Parliament" as a "regime type".

78 Dazu *von Arnim*, *Fetter Bauch*, a.a.O., 205 ff.; *ders.*, Strukturprobleme des Parteienstaates, *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 16/2000, 30 (33 f.).

79 Zum "Prinzip der 'Ochsentour'" *Wolfgang Schäuble*, Das personale Element in repräsentativen Demokratien, in: Eckart Klein (Hg.), *Grundrechte, soziale Ordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit*, Festschrift für Ernst Benda zum 70. Geburtstag, 1995, 221 (228): "Was die Politik anlangt, so steht dem

tum“ und örtliche „Immobilität“ erforderlich,⁸⁰ was im Übrigen das Rekrutierungsreservoir für Politiker massiv einschränkt und ihrer Qualität nicht unbedingt förderlich ist. Damit erweist sich eine weitere der Bedingungen, die Schumpeter für den Erfolg der Demokratie formuliert hat, als in hohem Maße gefährdet. Im vorliegenden Zusammenhang ist festzuhalten, dass öffentliche Bedienstete, besonders Lehrer, durchaus „zeitreich“ sind und von ihnen auch beruflich keine Mobilität verlangt wird. Öffentliche Bedienstete bringen deshalb gute Voraussetzungen mit, um die Ochsentour erfolgreich zu durchlaufen. Der Anteil der öffentlichen Bediensteten an der aktiven Parteimitgliedschaft ist denn auch sehr viel höher als ihr Anteil an der Bevölkerung insgesamt. Zugleich lohnen sich die innerparteilichen Aktivitäten für Beamte und öffentliche Angestellte doppelt: Einmal eröffnen sie ihnen die Chance für die Übernahme gut dotierter Abgeordnetenmandate und anderer politischer Ämter. Ein Lehrer, der ein Parlamentsmandat erhält, erhöht seine Bezahlung normalerweise ganz erheblich. Und er ist in jedem Fall für die Zeit nach dem Ende seines Mandats abgesichert – durch einen gesetzlichen Anspruch auf Wiedereingliederung in den öffentlichen Dienst. Zusätzlich pflegen Aktivitäten in Parteien auch das Fortkommen im öffentlichen Dienst selbst zu fördern – eben durch Ämter-

Elitenaustausch in höchst gewichtiger Weise das Prinzip der 'Ochsentour' im Wege. Die Karriere eines Berufspolitikers ist heute bestimmt von 'schrittweisem Aufstieg und sukzessiver Bewährung' (Dietrich Herzog), und die Partebasis achtet streng darauf, dass die Reihenfolge eingehalten wird. Seiteneinsteigern, die keine jahrelange Kernerarbeit vorzuweisen haben, die nicht durch die Kandidatur in einem Wahlkreis legitimiert sind, zu einer aussichtsreichen Listenposition zu verhelfen, das ist ein nahezu aussichtsloses Unterfangen. Jahrelange Kernerarbeit zu leisten, das wird man aber von einem Unternehmer, einem Wissenschaftler, einem Publizisten, der einen bestimmten beruflichen Status erreicht hat, nicht mehr ohne weiteres erwarten dürfen." Zur Ochsentour siehe auch *Ralf Paprotny*, *Der Alltag der niedersächsischen Landtagsabgeordneten*, 1995, 105 f.; *von Arnim*, *Fetter Bauch regiert nicht gern*, a.a.O., 111 ff.; *Wolfgang Klages*, *Republik in guten Händen?*, 2001, 34 ff., 50 ff.

- 80 *Ulrich Pfeiffer*, *Eine Partei der Zeitreichen und Immobilien*, *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 1997, 392 ff.; *Anton-Andreas Guha*, *Seiteneinsteiger oder die ungenutzte Chance der Parteien zur Regeneration*, *Vorgänge* 1998, 54 ff.; *ders.*, *Wie wird man in Deutschland Politiker?*, in: *von Arnim* (Hg.), *Reform der Parteiendemokratie*, a.a.O.; *Wolfgang Klages*, *Republik in guten Händen? Leistungsschwächen des politischen Personals in Deutschland*, 2001.

patronage. Diese Zusammenhänge begünstigen eine für Deutschland typische Symbiose von politischer Klasse und öffentlichem Dienst.⁸¹

In Richtung auf Kooperation wirkt schließlich auch – und insofern ist der Ansatz von Katz und Mair noch weiter zu ergänzen⁸² – der bundesdeutsche Föderalismus: Auf Bundesebene muss der Bundesrat fast allen wichtigen Vorhaben zustimmen, und der war bis zur Bildung der Großen Koalition im Jahre 2005 meist mehrheitlich in der Hand der Opposition. Das zwingt beide Seiten zu Verhandlungen und Absprachen. Auf Landesebene pflegen die Regierungen ihre Politik in einer Vielzahl von zwischenstaatlichen Gremien abzustimmen. Ein Beispiel unter rund tausend derartigen Gremien ist die Kultusministerkonferenz, die nach ihrer Geschäftsordnung meist nur einstimmig entscheidet.⁸³

Auch im Übrigen trägt der bundesdeutsche Föderalismus mit seinen 16 selbstständigen Ländern dazu bei, dass die Verlierer von Wahlen in dem einen oder anderen Staat nicht ganz „draußen“ sind, sondern meist in anderen Staaten noch „kräftig mitmischen“. Die Verlierer einer Bundestagswahl oder einer Landtagswahl können immer noch die Wahlen in anderen Bundesländern gewinnen, dort die Regierung stellen und insoweit „drin“ bleiben.⁸⁴

Die Kartellparteientheorie von Katz und Mair lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Die Professionalisierung der Politik und das daraus resultierende zunehmende Bedürfnis von Politikern nach

81 Dazu ausführlich von *Arnim*, Fetter Bauch, a.a.O., Kap. 4.

82 Andeutungen allerdings auch schon bei *Katz/Mair*, a.a.O., 16 f., 23.

83 Zu Problemen des bundesdeutschen Föderalismus *Hans Herbert von Arnim*, Vom schönen Schein der Demokratie, 2000 (Taschenbuchausgabe 2002), Teil 2; *Hans Herbert von Arnim/Gisela Färber/Stefan Fisch* (Hg.), Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht?, 2000.

84 Siehe z.B. *Franz Walter*, in: Lösche (Hg.), a.a.O., 62: "Es gibt im deutschen Parteiensystem nicht die Erfahrung, dass eine Partei insgesamt in das Nichts fällt wie in Großbritannien, wo eine Regierungspartei, die abgewählt wird, in die totale Opposition stürzt. Bei uns ist vielmehr die Partei, die in die Opposition kommt, nach aller Regel relativ schnell wieder durch Regierungsbeteiligung in den Ländern wenigstens etwas für den Verlust der Regierungsmacht in Bonn/Berlin entschädigt. In den siebziger Jahren war das die Erfahrung der CDU, in den späten achtziger und neunziger Jahren die der Sozialdemokraten, 1999 wieder die der CDU."

dauerhafter finanzieller Sicherheit begünstige eine Tendenz zur gemeinsamen Wahrnehmung ihrer beruflichen Interessen im Wege politischer Kartelle, die den Wähler entmachten und außerparlamentarische Herausforderer diskriminieren sowie Neugründungen entmutigen. Triebfeder dieser Entwicklung sei letztlich das Bestreben, die Existenz der Parteien und ihrer hauptberuflichen Funktionäre auf Dauer zu sichern. Äußere Zeichen seien die umfassende staatliche Parteienfinanzierung und parteipolitische Ämterpatronage, die gleichzeitig die überkommene Rolle der Parteimitglieder immer überflüssiger erscheinen lasse und damit auch die Funktion der Parteien, die durch die mediale Konzentration der Politik auf die Spitzenpolitiker ohnehin gemindert ist, weiter relativiere.⁸⁵

Die tiefere Ursache für diese Entwicklung sehen Katz und Mair allerdings nicht darin, dass die Parteien über Umfang und Ausgestaltung ihrer Staatsfinanzierung und über Ämterpatronage selbst entscheiden und die zunehmenden Kollusionstendenzen Hemmungen gegen die eigene Begehrlichkeit abgebaut haben, sondern in der Reaktion der Parteien auf äußere Gegebenheiten. Katz und Mair machen im Wesentlichen einen massiven Rückgang der Mitglieder und damit der eigenen finanziellen Ressourcen der Parteien für die Entwicklung verantwortlich. Um Einnahmefälle zu kompensieren, seien die Parteien gezwungen worden, sich an den Staat zu wenden. Die Parteien seien also Opfer gesellschaftlicher Entwicklungen, auf die sie hätten reagieren müssen und nicht Täter in eigener Sache. Doch dieser Versuch einer Ehrenrettung, nach der die Parteien für die gemeinhin als missbräuchlich verstandenen Kollusionstendenzen nicht verantwortlich seien, lässt sich mit der tatsächlichen Mitgliederentwicklung jedenfalls in Deutschland nicht in Einklang bringen, wie der Politikwissenschaftler Elmar Wiesendahl nachgewiesen hat.⁸⁶ Die These träfe nur dann zu, wenn der Praxis der Kartellbildung massive Mitgliederverluste vorausgegangen wären. Doch „dem steht die Konzentrationstendenz zu Gunsten der Großparteien entgegen sowie die Tatsache, dass CDU/CSU und SPD als Hauptprofiteure der Kartellbildung erst in den Siebzigern ihre eigentliche Hochphase erlebten, nachdem diese Praxis

85 *Katz/Mair*, a.a.O., 22: "Parties are partnerships of professionals, not associations of, or for, the citizens."

86 *Elmar Wiesendahl*, Die Parteien in Deutschland auf dem Weg zu Kartellparteien?, in: Hans Herbert von Arnim, Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für "gute" und bürgernahe Politik?, 1999, 49 ff.

längst eingeführt war.“⁸⁷ So stieg die Mitgliederzahl etwa der CDU in den eineinhalb Jahrzehnten von 1968 bis 1983 von 286.500 auf 735.000, also auf mehr als das Zweieinhalbfache.⁸⁸ In derselben Zeitspanne stiegen die als „Wahlkampfkosten“ etikettierten Staatszuwendungen an die Bundestagsparteien von 47 Millionen Mark (1968) auf 317 Millionen Mark (1983).⁸⁹ Die staatlichen Zuwendungen an die Fraktionen des Bundestags und der Landesparlamente stiegen in denselben fünfzehn Jahren von 12 Million auf 106 Millionen Mark, die staatlichen Globalzuschüsse an die Parteistiftungen von 9 auf 87 Millionen und die Zahlungen für Abgeordnetenmitarbeiter, die 1969 begründet worden waren und 1970 gut 8 Millionen betragen hatten, waren 1983 auf 42 Millionen Mark angewachsen. Damit wird die von innen heraus kommende Wucherungstendenz der Parteien ganz deutlich.

Die von Katz und Mair dargestellten politischen Kartellierungstendenzen markieren ein zentrales Dilemma. Wenn der Wettbewerb nicht oder nur eingeschränkt funktioniert, fällt das zentrale Steuerungsmittel der modernen Demokratie insoweit aus. Damit stehen wir vor einer fundamentalen Herausforderung von Theorie und Praxis der Demokratie. Ein mögliches Umsteuern müsste vor allem durch die Parteien erfolgen, die diese Entwicklung aber selbst herbeigeführt haben. Hier stehen wir, genau wie bei der Regelung der Politikfinanzierung und der Ämterpatronage, vor dem Problem des Entscheidens in eigener Sache. Der Wissenschaftler kann auf diese Herausforderung grundsätzlich ganz unterschiedlich reagieren. Eine mögliche Antwort geht dahin, anzunehmen, es handle sich ohnehin um unabwendbare Entwicklungen, denen man sich fügen müsse. Um eine allzu große Diskrepanz zwischen Norm und Realität zu vermeiden, ist man dann leicht versucht, einfach das normative Anspruchsniveau zu senken. In diese Richtung argumentieren Katz und Mair selbst ausdrücklich. Bei ihnen schlägt die Analyse des Ist-Zustandes von Kartell-Parteien unvermittelt in eine Revision auch des *normativen* Demokratiemodells

87 Wiesendahl, a.a.O., 51.

88 Hans Herbert von Arnim, Staat ohne Diener, Tabelle 1 (Taschenbuchausgabe 1995, S. 384).

89 1983 erreichte die Staatsfinanzierung allerdings eine Spitze, die dann wieder zurückging, aber doch auf sehr viel höherem Niveau als vorher verharrte. Dazu Hans Herbert von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl., 1996, 120 f.

um, womit sie übergangslos vom Stadium der empirisch fundierten Analyse in das Stadium der normativen Bewertung überwechseln und damit die von ihnen skizzierte tatsächliche Entwicklung sozusagen mit einem Federstrich absegnen. Die klaffende Lücke zwischen den überkommenen demokratischen Normen und der effektiv feststellbaren Wirklichkeit mündet bei Katz und Mair also nicht aus in die Kritik der bestehenden Verhältnisse und in die Erörterung, welche Verbesserungen möglich sind und wie sie erreicht werden könnten, sondern in eine radikale Absenkung der normativen Anforderungen im Sinne einer normativen Kraft des Faktischen. Dabei steht die Bedeutung dieses unvermittelten Umschlags von der Sphäre des Seins in die des Sollens im umgekehrten Verhältnis zur Knappheit der Erörterung: Katz und Mair behandeln diesen zentralen demokratietheoretischen Punkt nur nebenbei in einem einzigen Satz,⁹⁰ so als wäre dieser Umschlag etwas ganz Selbstverständliches, zu dem es keine Alternative gäbe.

So ganz wollen allerdings auch Katz und Mair sich damit nicht zufrieden geben. Sie unterstellen nämlich, es komme – trotz des politischen Kartells – doch irgendwie zu einem gewissen Ausgleich, weil Kartell-Parteien sich „unweigerlich ihre eigene Opposition“ schafften. Es bildeten sich neue Herausfordererparteien, die gerade aus der Kritik am Kartell der Etablierten die „Wahlkampfmunition“ gewönnen, die ihnen Erfolg verspreche.⁹¹ Katz und Mair versuchen die Explosivkraft ihres Modells also dadurch etwas zu entschärfen, dass sie am Ende behaupten, es bestände in Wahrheit gar nicht: Die inneren Wettbewerbsbeschränkungen der Etablierten führten zu umso größerem äußeren Wettbewerb durch Newcomer. Sehr realistisch erscheint dies für die Bundesrepublik aber nicht. Protestparteien hatten – angesichts der gewaltigen rechtlichen und faktischen Hürden für Herausforderer – bisher keine wirklichen Chancen. Und wenn sie doch einmal erfolgreich waren wie die Grünen, seit Anfang der 80er Jahre, die anfangs auch gegen übertriebene Politikfinanzierung und Ämterpatronage Front

90 *Katz/Mair*, a.a.O., 21: „The rise of the cartel-party model as an empirical phenomenon is also associated with a revision of the normative model of democracy.”

91 *Katz/Mair*, a.a.O., 24.

machten, pflegen sie nach einiger Zeit von den Etablierten „umarmt“ und in das Kartell einbezogen zu werden.⁹²

4. Die politische Klasse: Renaissance eines Ansatzes

Parallel zum Kartellparteien-Ansatz hat sich eine weitere politikwissenschaftliche Forschungsrichtung etabliert, in deren Mittelpunkt die Renaissance des Begriffs „politische Klasse“ steht.⁹³ Ausgangspunkt dieses Ansatzes, den der wohl prominenteste deutsche Politikwissenschaftler, Klaus von Beyme, 1993 in seinem Buch „Die politische Klasse im Parteienstaat“ ausgearbeitet hat, ist die Entwicklung und das schließliche Vorherrschen des Berufspolitikers. Dieser Typus ist dadurch gekennzeichnet, dass er von der Politik lebt und – über die Parteigrenzen hinweg – gemeinsame Sache mit anderen Berufspolitikern macht, wenn es darum geht, die eigenen Berufsinteressen durchzusetzen. Dabei profitiert die politische Klasse von ihrer privilegierten Stellung an den Schalthebeln der Macht, die sie in den Stand setzt, über ihren rechtlichen Status weitgehend selbst zu entscheiden. Die-

92 Siehe z.B. *Jean Fuchs*, *Der grüne Verrat. Niedergang einer Vision*, 2005. – Die PDS bzw. die Neue Linke ist eine einigungsbedingte Sondererscheinung, und eine Partei wie die NPD oder gar die DVU dürfte – schon auf Grund der Nazi-Vergangenheit Deutschlands – kaum eine wirkliche Chance haben.

93 Der schon von *Gaetano Mosca*, *Die herrschende Klasse*, 1. Aufl., 1895, hier herangezogen die deutsche Übersetzung der 4. Aufl., 1947, durch Borke-
nau, 1950, 53 ff., 271 ff., 321 ff., verwendete Begriff der „politischen Klasse“ erlebt seit etwa einem Jahrzehnt auch im deutschen politikwissenschaftlichen Schrifttum eine Renaissance. Siehe zum Beispiel *Christine Landfried*, *Parteifinanzen und politische Macht*, 1990, 2. Aufl. (1994), 144 ff. (271 ff.); *Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels* (Hg.), *Politische Klasse und politische Institutionen*, 1992; *Leif/Legrand/Klein*, *Die politische Klasse in Deutschland*, 1992; *Klaus von Beyme*, *Die politische Klasse im Parteienstaat*, 1993, 30 ff.; *Jens Borchert/Lutz Golsch*, *Die politische Klasse in westlichen Demokratien: Rekrutierung, Karriereinteressen und institutioneller Wandel*, *Politische Vierteljahresschrift* 1995, 609 (609 ff.); *Hilke Rebenstorf*, *Die politische Klasse*, 1995; *Hans Herbert von Arnim*, *Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben*, 1997, Kap. 1 und 2; *Daniilo Zolo*, *Die demokratische Fürstentherrschaft*, 1997; *Lutz Golsch*, *Die politische Klasse im Parlament*, 1998; *Helmut Schmidt*, *Auf der Suche nach einer öffentlichen Moral*, 1998, 51 ff.; *Jens Borchert* (Hg.), *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, 1999.

ser Ansatz, der vornehmlich von deutschen und italienischen Autoren vertreten wird, die dabei offenbar die institutionellen Verhältnisse ihrer Heimatländer vor Augen haben, stimmt in weiten Teilen mit dem Kartellparteien-Ansatz von Katz und Mair überein: Auch ihm liegt die Annahme zugrunde, dass Berufspolitiker und ihre Parteien ihre spezifischen Eigeninteressen an Macht, Geld, Prestige usw. verfolgen.⁹⁴ Das kommt auch im Begriff der „Klasse“ zum Ausdruck, der Eigennützigkeit der Berufspolitiker unterstellt.

Wie die politische Klasse im eigenen Berufsinteresse zusammenwirkt, wird wiederum bei der staatlichen Politikfinanzierung und bei der Ämterpatronage besonders deutlich. Dies sind denn auch die beiden Hauptfelder, an denen das Funktionieren und die Realitätsnähe dieses Ansatzes von seinen Vertretern demonstriert werden.

Auch das politische Klasse-Konzept tritt nachdrücklich der – auch noch von der Wettbewerbstheorie vertretenen – Auffassung⁹⁵ entgegen, Parteien seien einheitliche Blöcke mit einheitlichen, allen Parteimitgliedern gemeinsamen Zielen und Interessen. Es unterscheidet vielmehr verschiedene Akteursgruppen innerhalb der Parteien. Insbesondere arbeitet es die Sonderrolle der Berufspolitiker heraus als der eigentlichen Akteure bei der Bildung von Kartellen und zugleich deren Hauptnutznießer. Nicht die Parteien insgesamt sind also der Kern des politischen Klasse-Ansatzes, sondern eine zahlenmäßige kleine Gruppe innerhalb der Parteien: die Berufspolitiker. Akteure von wettbewerbsbeschränkenden Kartellen brauchen deshalb nicht die Gesamtparteien zu sein. So neigen Berufspolitiker dazu, auch den Wettbewerb um Mandate *innerhalb* der Parteien – etwa durch Erlass bestimmter Regelungen – zu ihren Gunsten und zu Lasten innerparteilicher Herausforderer einzuschränken.

Das Konzept „politische Klasse“ weicht allerdings in wichtigen Punkten vom Konzept „Kartellparteien“ ab oder setzt zumindest die Schwerpunkte anders: So trennt das Konzept – innerhalb der politischen Klasse – zwischen den Führungsgruppen der Parteien, die man mit Klaus von Beyme auch „politische Eliten“ nennen kann, und der

94 Insofern übernimmt der Politische Klasse-Ansatz meine Thesen: z.B. *Hans Herbert von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland, 2. Aufl., 1996, z.B. 31 f. (1. Aufl. 1991).

95 *Downs*, An Economic Theory of Democracy, a.a.O., 25: "Every member of the team has exactly the same goals as every other."

übrigen politischen Klasse.⁹⁶ Die politischen Eliten sind – im Gegensatz zum Gros der politischen Klasse – durchaus an politischem Wettbewerb interessiert und praktizieren ihn nachhaltig. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Regierungsmacht und die Regierungsämter nur die Führungsgruppe(n) der einen *oder* der anderen Partei (oder Parteienkoalition) gleichzeitig innehaben kann, nicht beide zusammen (wenn man einmal vom Sonderfall einer großen Koalition absieht). In Bezug auf Regierungsmacht und Regierungsämter eines bestimmten Staates bleibt ein Kernsatz der Wettbewerbstheorie, dass die Gewinner „drin“ und die Verlierer „draußen“ seien, also nach wie vor gültig. Für die politischen Eliten macht es deshalb immer noch einen großen Unterschied, ob ihre Partei die Wahl gewinnt oder verliert.⁹⁷ Insofern leuchtet Beymes Unterscheidung zwar ein. Andererseits kann sich auch diese Form des Wettbewerbs nur innerhalb der von der politischen Klasse selbst gesetzten Spielregeln entfalten – und wird dadurch letztlich stark eingeschränkt. Denn so, wie sich Wahl- und Parteienrecht, Politikfinanzierung, Ämterpatronage, Föderalismus etc. über die Jahrzehnte entwickelt haben, wird offener, fairer politischer Wettbewerb und die dazu gehörige klare Zuordnung politischer Verantwortung außerordentlich erschwert.

Für einen parlamentarischen „Hinterbänkler“ (als den Inbegriff des Gros der politischen Klasse) ist es dagegen nicht so wichtig, welche Partei die Wahl gewinnt. Für ihn ändert sich so oder so nicht viel, da er für Regierungs- oder andere hohe Ämter, die nur die Regierungsparteien zu vergeben haben, ohnehin nicht in Frage kommt. Im Mittelpunkt seines beruflichen Interesses steht die Wiedererlangung seines Mandats. Insofern besteht zwischen Regierung und parlamentarischer Opposition kein Interessengegensatz, sondern Interessengleichklang, was die Voraussetzung für die Kartellbildung schafft.⁹⁸

96 von *Beyme*, a.a.O., 30 ff. Siehe auch *Borchert/Golsch*, a.a.O., 613 ff.; von *Arnim*, *Fetter Bauch*, a.a.O., 42 ff.

97 Im bundesdeutschen Föderalismus wird allerdings auch dieser Unterschied eingeebnet oder jedenfalls verringert: Hätte zum Beispiel Gerhard Schröder 1998 die Bundestagswahl verloren, wäre er niedersächsischer Ministerpräsident geblieben, genau so wie Edmund Stoiber 2002 (nach gescheiterter Kanzlerkandidatur) und 2005 (nach der Weigerung, ins Kabinett Merkel einzutreten) Ministerpräsident von Bayern blieb.

98 Siehe auch *Katz/Mair*, a.a.O., 16: "It must be emphasized that parties need not be in competition for survival in the same way that they once competed

Der Politische Klasse-Ansatz geht auch insofern über das Kartellparteien-Konzept hinaus, als es nicht nur um eine Umgestaltung der Parteien selbst geht, sondern um einen Wandlungsprozess des ganzen politisch-staatlichen Systems. Der Begriff *Kartell-Parteien* ist also zu eng. Die Politik sucht zum Beispiel auch den öffentlichen Dienst, die Schulen und Hochschulen, die Medien und die Gerichte, die Sachverständigenräte und die Einrichtungen der politischen Bildung, die Verbände und Vereine ihren Kriterien, Maßstäben und „Gesetzen“ zu unterwerfen.⁹⁹

Im Übrigen ist der Begriff „politisches Kartell“ m. E. insofern beschwichtigend, ja geradezu irreführend, als die aus der Wirtschaft übernommene Kartellvorstellung die Probleme von Kollusionen der politischen Klasse gar nicht voll erfasst.¹⁰⁰ Ein wirtschaftliches Kartell lässt der Marktgegenseite, also in der Regel den Verbrauchern, immerhin noch die Freiheit, *nicht* zu kaufen oder auf Ersatzgüter auszuweichen und sich dadurch dem Kartell zu entziehen. Dagegen können sich die Bürger und Steuerzahler dem *politischen* Kartell nicht entziehen – es sei denn durch Auswanderung. Zudem müssen wirtschaftliche Kartelle damit rechnen, dass die Politik gegen sie vorgeht und die Verbraucher schützt, etwa durch Antikartell- und Antifusionsgesetzgebung sowie Missbrauchsaufsicht.¹⁰¹ Bei politischen Kartellen aber ist „die Politik“ selbst betroffen: Ein Vorgehen des Staates gegen politische Kartelle würde auf Maßnahmen der politischen Klasse gegen sich selbst hinauslaufen, also auf das Münchhausen-Kunststück, sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen.

Auch hier stellt sich, ähnlich wie beim Kartellparteien-Ansatz, die Frage, wie auf die Herausforderung zu reagieren ist. Klaus von Beyme selbst nimmt einen eher beschwichtigenden Standpunkt ein und

to determine policy; for while there could be only one policy at a time, all of the parties can survive together. It is in this sense that the conditions become ideal for the formation of a cartel, in which all the parties share in resources and in which all survive."

99 Diese Ausstrahlungswirkung der politischen Klasse auf praktisch alle politisch-staatlichen Bereiche wird besonders herausgestellt bei *von Arnim*, Fetter Bauch, a.a.O.; *ders.*, Das System, a.a.O.

100 Dazu *von Arnim*, Fetter Bauch, a.a.O., 312 f.

101 Siehe in der Bundesrepublik das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die entsprechenden Regelungen auf europarechtlicher Ebene.

meint, die Auswüchse bei Politikfinanzierung und Ämterpatronage seien „relativ rasch unter Kontrolle zu bringen“,¹⁰² weil die politische Klasse bei Durchsetzung und Verteidigung ihrer Privilegien „ohne Bundesgenossen in der Gesellschaft“, also allein auf sich gestellt sei.

Diese Behauptung geht allerdings an der Wirklichkeit vorbei. Dass Auswüchse leicht unter Kontrolle zu bringen seien, ist schon mit von Beymes eigenen Befunden etwa bei der Ämterpatronage nicht in Einklang zu bringen. Und dass die politische Klasse ohne Bundesgenossen sei, wäre, selbst wenn es zuträfe, nicht entscheidend, weil sie keiner Bundesgenossen bedarf, sitzt sie doch als einzige Interessengruppe selbst direkt an den Hebeln der Macht und kann ihren Interessen durch Einkleiden in Gesetz, Haushaltsplan oder sonstige staatliche Maßnahmen zumindest äußere Legalität verschaffen, ohne dass sie dazu Verbündete bräuchte. Und dass die öffentliche Kontrolle ein ausreichendes Gegengewicht bilden könnte, verneint von Beyme selbst, wenn er an anderer Stelle die Kooperation der politischen Klasse mit vielen Medienangehörigen beispielreich beschreibt.¹⁰³ Hinzu kommt, dass sich die politische Klasse durch Ausweitung der Parteipatronage in andere Schlüsselbereiche wie politische Bildung und Verwaltung immer größere und einflussreichere Kreise verpflichtet, so dass ein Gegenhalten gegen Fehlentwicklungen, von denen immer mehr Meinungsmultiplikatoren profitieren, immer schwieriger wird. Von Beyme vertraut offenbar auf eine Art politischer Selbststeuerung, was bei einem Autor, der bereits der *wirtschaftlichen* Selbststeuerung kritisch gegenübersteht, immerhin erstaunt.

5. Der Parteienstaat: Gerhard Leibholz

Gerhard Leibholz stellt die politischen Parteien in den Mittelpunkt seiner verfassungstheoretischen Konzeption der Demokratie.¹⁰⁴ Leibholz'

102 von Beyme, Die politische Klasse, a.a.O., 194. Dazu von Arnim, Fetter Bauch, a.a.O., 45 f. mit Fußnoten 46 und 47.

103 von Beyme, a.a.O., 81 ff.

104 Dazu Richard Stöss, Parteienstaat oder Parteiendemokratie?, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hg.), Die Parteiendemokratie in Deutschland, 1997, 13 ff. Zusammenfassung der Kritik an Leibholz' Thesen bei Dieter Grimm, Die politischen Parteien, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1983,

Parteienstaatslehre hatte lange Zeit wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung in Deutschland. Sie wurde in weiten Teilen vom Bundesverfassungsgericht übernommen, beherrschte die Rechtsprechung des Gerichts bis Mitte der Sechzigerjahre und trug wesentlich dazu bei, den Parteienstaat zu legitimieren und seinen weiteren Ausbau zu fördern.¹⁰⁵ Die Thesen von Leibholz gelten heute in der Staatsrechtslehre und Verfassungsrechtsprechung zwar allgemein als überholt.¹⁰⁶ Die dadurch begünstigte Entwicklung wirkt aber fort und lässt sich nur durch Rückgriff auf Leibholz erklären. Das macht es erforderlich, jene Lehre etwas genauer in Augenschein zu nehmen, mag sie auf Grund ihres phänomenologischen Ansatzes auch zunächst schwer fassbar erscheinen.¹⁰⁷ Dann wird auch deutlich, welche Annahmen und Vorbedingungen Leibholz für das befriedigende Funktionieren seines Modells aufstellte und wie er die Lage beurteilt, falls diese Bedingungen ausfielen.

Der Kern der Leibholzischen Lehre ist die Ineinssetzung von Partei, Staat und Volk. Leibholz unterscheidet also im Grundsatz weder zwischen Partei und Staat¹⁰⁸ noch zwischen Partei und Volk.¹⁰⁹ Partei und Staat seien als identisch anzusehen, genauso wie Partei und Volk.

317 (331 ff.). Vgl. auch *Peter Haungs*, Die Bundesrepublik – ein Parteienstaat? Kritische Anmerkungen zu einem wissenschaftlichen Mythos, *Zeitschrift für Politik* 1973, 523. Kritisch zu Leibholz auch *Oberreuter*, Parteien zwischen Nestwärme und Funktionskälte, 2. Aufl., 1984, 45-48.

105 So treffend *Wilhelm Hennis*, Der „Parteienstaat“ des Grundgesetzes, in: Gunter Hofmann/Werner A. Perger (Hg.), *Die Kontroverse. Weizsäcker's Parteienkritik in der Diskussion*, 1992, 25 (47).

106 Statt vieler *Dieter Grimm*, Die politischen Parteien, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., 1994, 599 (615 ff.) mit weiteren Nachweisen.

107 Leibholz gründete seine Auffassung auf „evidente Schauungen sozialer Wesensheiten“, „die infolge ihrer Geistgebundenheit nicht weiter auflösbar“ seien. Dabei gehe es um eine „phänomenologische Geisteshaltung, um „staats-theoretische Wesenserkenntnisse“, die „man als apriorische bezeichnen“ könne. (*Leibholz*, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, 3. Aufl., 1966, 18 f.).

108 *Gerhard Leibholz*, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, 3. Aufl., 1966, 245: Die Parteien konstituieren den Staat und stehen mit ihm in einem "partiellen Identitätsverhältnis", womit aber "der bisher für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft so cha-

Für das Verhältnis von Partei und Staat folgt daraus, Parteien seien de facto Staatsorgane. Der Staatswille bilde sich aus dem Parteiwillen.¹¹⁰ Das hat Konsequenzen für den Typus des Abgeordneten (einschließlich seiner Bezahlung), für den Typus der Partei (einschließlich ihrer Finanzierung) sowie für den Charakter der Wahl und die Beurteilung parteipolitischer Ämterpatronage: Die Abgeordneten würden nicht mehr aufgrund ihrer Persönlichkeit und ihrer Qualifikation gewählt, sondern als Zugehörige bestimmter Parteien. Wahlen seien damit „keine echten Wahlen mehr“, sondern Abstimmungen über Programme und einzelne Sachfragen, nicht über Personen. Sie seien „plebiszi-täre Akte“ für oder gegen bestimmte Parteien.¹¹¹ Im Parlament fänden sich „gebundene Parteibeauftragte“ nur noch zusammen, um anderswo in – Parteigremien, Fraktionen oder Ausschüssen – gefällte Entscheidungen „registrieren zu lassen.“¹¹² Der Parteienstaat mache Fraktionszwang und imperatives Mandat erforderlich.¹¹³ Dem entspreche allein die Verhältniswahl der Abgeordneten¹¹⁴ und ihre einheitliche Besoldung¹¹⁵ sowie die staatliche Subventionierung der Parteien.¹¹⁶ Werden Parteien als Staatsorgane angesehen, versteht sich ihre staatliche

rakteristische Gegensatz zwischen Staat und Gesellschaft im Bereich des Politischen im Prinzip aufgehoben" sei.

- 109 *Leibholz*, Deutscher Juristentag 1950, C 2 (19): "Ja, man kann geradezu sagen, dass in dieser Form der Demokratie (das heißt, dem 'modernen demokratischen Parteienstaat') die Parteien das Volk 'sind'."
- 110 *Gerhard Leibholz*, Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht, Deutsches Verwaltungsblatt 1950, 194 ff., abgedruckt in und hier zitiert nach: *Gerhard Leibholz*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1958, 71 (72).
- 111 *Gerhard Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation, a.a.O., 231.
- 112 *Gerhard Leibholz*, Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert (1955), abgedruckt in: *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation, a.a.O., 226.
- 113 *Leibholz*, ebenda, 228.
- 114 Siehe *Hans Herbert von Arnim*, Der Zuschnitt der hessischen Wahlkreise ist verfassungswidrig, Deutsches Verwaltungsblatt 2003, 553 (555).
- 115 *Leibholz*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., 1967, 103 ff.
- 116 *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation, 248.

Finanzierung in der Tat von selbst. Auch die parteipolitische Ämterpatronage erscheint dann in einem milden Licht.¹¹⁷

Was die Gleichsetzung von Partei und Volk anlangt, wird von Leibholz' Kritikern oft übersehen, dass er die Gefahr, dass sich in den Parteien Bürokratien und Oligarchien herausbilden und diese sich ihrer sozialen Basis entfremden, durchaus nicht ignoriert hatte. Leibholz' Konzept setzt nämlich eine stabile Verankerung der Parteien im Volk voraus.

Um das zu gewährleisten, stellte Leibholz bestimmte Voraussetzungen für das befriedigende Funktionieren seines Parteienstaats auf:

- Die Organisation großer Teile des Volkes in den Parteien: Dabei hatte er offenbar Großbritannien vor Augen,¹¹⁸ wohin er während der Nazizeit hatte emigrieren müssen; dort waren in den Fünfzigerjahren fast sechs Millionen Bürger allein in der Labour Party organisiert.¹¹⁹ Leibholz träumte sogar davon, die gesamte Aktivbürgerschaft würde in die Parteien eintreten. Dies sei der „im Sinne des Parteienstaates ideale Status“.¹²⁰ Dann wären nach seiner Meinung

117 *Gerhard Leibholz*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Neuausgabe 1974 der 3. Aufl., 1967, 110.

118 Wie wir heute wissen, hatte Leibholz dabei ursprünglich wohl auch die Verhältnisse in faschistischen Einparteienstaaten vor Augen. Leibholz war, wie neueste dogmenhistorische Forschungen ergeben haben, bei der Entwicklung seiner Doktrin ganz wesentlich vom italienischen Faschismus beeinflusst. Siehe vor allem Leibholz' akademische Antrittsvorlesung "Zu den Problemen des faschistischen Verfassungsrechts", 1928. Dazu *Susanne Benöhr*, Gerhard Leibholz' Parteienstaatslehre im Spiegel des faschistischen Verfassungsrechts, Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken 81 (2001), 504 (506): "Die Weichenstellung der Antrittsvorlesung für Leibholz' Parteienstaatslehre wurde" bisher "größtenteils ignoriert".

119 *Leibholz*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., 1967, 110 Anm. 80.

120 Dabei scheint Leibholz gelegentlich auch die so genannten Stammwähler einer Partei als ihre "Mitglieder" anzusehen, wobei er offenbar die Verhältnisse der USA vor Augen hat, in denen es Parteien im deutschen Sinne gar nicht gibt (*Leibholz*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, a.a.O., 109 f.).

sogar allgemeine Wahlen „entbehrlich“;¹²¹ an ihre Stelle trete die Möglichkeit „eines täglichen Plebiszits“ innerhalb der Parteien.¹²²

- Die demokratische Struktur und Willensbildung innerhalb der Parteien:¹²³ Nur auf diese Weise könne „verhindert werden, dass die Parteien in der modernen Demokratie zum Selbstzweck und damit zu Fremdkörpern mit eigenen selbstständigen Zielen und Interessen innerhalb des Volksganzen und so zu einem Staat im Staate werden.“ Von der Demokratisierung der Parteien hänge „die Zukunft des modernen demokratischen Parteienstaats und damit überhaupt das Schicksal der Demokratie ab“.¹²⁴
- Die Umfunktionierung der Wahl zur Programm- und Sachabstimmung.

Doch alle drei Voraussetzungen erwiesen sich allmählich als bloße Wunschvorstellungen ohne Grundlage in der Wirklichkeit:

- Die Parteien hatten bis Ende der Sechzigerjahre etwa 1,5 Millionen Mitglieder (also weniger als 4 Prozent der Wahlberechtigten); heute haben sie weniger als zwei Millionen Mitglieder, was – nach dem Anwachsen der Zahl der Wahlbeteiligten durch die deutsche Vereinigung – einen noch geringeren Anteil der Aktivbürger darstellt.
- Die Hoffnungen in die parteiinterne Demokratie sind nicht aufgegangen. Die von Leibholz selbst initiierte staatliche Parteienfinanzierung und ihr massiver Ausbau (bis in die Finanzierung der Fraktionen, Stiftungen und Abgeordneten hinein) haben ironischerweise wesentlich dazu beigetragen, dass die von Leibholz für unerlässlich gehaltene innerparteiliche Demokratie erst recht untergraben wurde. Denn über das Staatsgeld verfügten vor allem die Parteispitzen, die dadurch von der Basis immer unabhängiger werden. Weitsichtige Akteure wie der langjährige Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion Herbert Wehner hatten deshalb von Anfang an vor der Einführung der Staatsfinanzierung gewarnt, weil sie die Mitglieder leicht demotiviere und die Parteiführung von ihrer Unterstützung

121 *Gerhard Leibholz*, Die Reform des Wahlrechts, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Bd. 7 (1932), 159 (170).

122 *Leibholz*, ebenda, 173.

123 *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation, 246 ff.; *ders.*, Deutscher Juristentag 1950, C 21 FF.

124 *Gerhard Leibholz*, Der Gestaltwandel, a.a.O., 247 f.

unabhängig mache.¹²⁵ Die CDU- und andere Spendenaffären und die Enthüllungen über das „System Kohl“ haben dem Glauben an die innerparteiliche Demokratie vollends erschüttert, und die oben wiedergegebenen Thesen der Kartellparteien- und der Politische-Klasse-Theoretiker bestätigen die Skepsis.

- Wahlen stellen auch keine volksabstimmungsähnliche Entscheidung der Wähler über Sachfragen und Parteiprogramme dar. Im Gegenteil, die Parteien bemühen sich, konkrete Sachaussagen im Wahlkampf zu vermeiden und stellen stattdessen die Personen ihrer Spitzenkandidaten umso stärker heraus. Wahl- und Parteiprogramme entfalten weder rechtliche noch faktische Bindung und sind bei den nach den Wahlen regelmäßig anstehenden Koalitionsverhandlungen oft nur noch Makulatur. Ein plastisches Beispiel ist die derzeitige Große Koalition, deren Regierungsvereinbarung kaum noch etwas mit den Wahl- und Parteiprogrammen der Union und der SPD zu tun hat.

Die von Leibholz selbst formulierten Voraussetzungen eines *funktio-*
nierenden Parteienstaats, die die Verankerung der Parteien im Volk sicherstellen sollen, sind in Wahrheit nicht gegeben. Doch dieser fundamentale Mangel wurde bei der Rezeption von Leibholz' Doktrin regelmäßig unterschlagen. Was Wirkung entfaltete, waren andere Elemente seiner Doktrin. Die Ineinsetzung von Parteien und Staat trifft *faktisch* ja auch in erheblichem Maße zu. Dies wurde ja schon von dem Kartellparteien-Ansatz von Katz und Mair und der Politische-Klasse-Ansatz von Beymes diagnostiziert und als unausweichliche Entwicklung hingestellt. Da Leibholz den Eindruck vermittelte, das *müsse* auch theoretisch so sein, scheint auch er diese Entwicklung zu legitimieren. Mit der Gleichsetzung der Partei mit dem Staat beraubt er das Gemeinwesen allerdings auch des theoretischen Rüstzeugs, Fehlentwicklungen überhaupt nur wahrzunehmen und sich dagegen zur Wehr zu setzen. Wer Volk und Staat, vermittelt durch die Parteien, in eins setzt und die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft für überholt erklärt, kann parteipolitische Erscheinungsformen von Korruption gar nicht mehr erfassen. Darüber hinaus trug Leibholz' Ansatz dazu bei, die Fehlentwicklungen auch noch zu fördern. So führt die Gleichsetzung von Partei und Staat nicht nur direkt zur staatlichen

125 *Herbert Wehner*, Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, 122. Sitzung vom 15.4.1964, Protokoll S. 5777 f.

Parteienfinanzierung (ohne Grenzen zu markieren)¹²⁶ und zur Ämterpatronage,¹²⁷ sondern er bringt auch die Amts- und Gemeinwohlverpflichtung staatlicher Organe zum Verschwinden und interpretiert damit einen möglichen Ansatz weg, von dem Gegenkräfte gegen Missbräuche der Parteien ausgehen können.¹²⁸ Leibholz' kategorische These von der Unvereinbarkeit von Repräsentation und Parteienstaat versperrte ihm den Weg zu der Erkenntnis, dass die für die Repräsentation kennzeichnende Gemeinwohlverpflichtung von Abgeordneten und anderen Repräsentanten auch in der modernen Parteiendemokratie nicht aufgegeben werden sollte.¹²⁹

Noch anfechtbarer erscheint die Gleichsetzung von Partei und Volk, die immer mehr zu einer von den realen Verhältnissen völlig abgehobenen Fiktion wurde. Durch diese Gleichsetzung umgeht Leibholz den Schluss, dass die politische Willensbildung – entgegen demokratischen Grundsätzen – faktisch von oben nach unten verläuft. (Insofern sind Katz und Mair ehrlicher.) Zugleich werden die Parteien gegen Kritik immunisiert. Werden die Entscheidungen der Parteien als Entscheidungen des Volkes ausgegeben und haben sie an dessen demokratischer Autorität teil, läuft dies im Ergebnis auf den Satz hinaus „Parties can do no wrong“ („Parteien können kein Unrecht bege-

126 *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation, 248.

127 *Leibholz*, Strukturprobleme, 110.

128 Leibholz' Entgegensetzung von Parteienstaat und Repräsentation erschwert es, das immerhin noch in einigem Umfang vorhandene repräsentative Denken und Handeln (das ja auch als ein gewisses Gegengewicht gegen einen überzogenen Parteienstaat in Frage kommt) noch wahrzunehmen und möglicherweise auch zu aktivieren. Solche repräsentativen Elemente sind durchaus noch zu finden, zum Beispiel in Regierungen und Verwaltungen, aber etwa auch innerhalb der Fraktionen, ihrer Arbeitskreise und teilweise auch in den Parlamentausschüssen. Auch auf Parteitag fand lange so etwas wie echte Diskussion im repräsentativen Sinn statt. Hier liegen, wie Rolf Zundel hervorgehoben hat, sogar klassische Elemente der Diskussion und der Öffentlichkeit oft tatsächlich noch vor. *Rolf Zundel*, Das verarmte Parlament, 1980, 58 ff. Dazu auch *von Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, 319 f.

129 *Hans Herbert von Arnim*, Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz, 1975, 27 ff.

hen“).¹³⁰ Durch diesen theoretischen Trick wird die natürliche Autorität des Volkswillens („vox populi – vox dei“) auf die Parteien übergeleitet. Aus der Volkssouveränität wird eine Art Parteiensouveränität, die die Parteien gegen Kritik erst recht unangreifbar macht. Dann wird es schwer, selbst korruptive Praktiken der Parteien auch nur als solche zu erkennen, von ihrer Bekämpfung ganz zu schweigen. Leibholz' Konstruktion läuft – in der verkürzten Form, in der sie regelmäßig rezipiert wurde – auf eine wissenschaftstheoretische Unverwundbarkeit der Parteien hinaus und bereitet damit dem Traum eines jeden Herrschers den Weg: seiner Gleichsetzung mit dem Volk, nur in unserem Fall eben bezogen auf die politischen Parteien bzw. die politische Klasse. Dieses Verständnis erschwert es, ihrer wachsenden Macht und den damit einhergehenden Missbräuchen und Fehlentwicklungen entgegenzuwirken.

Nimmt man dagegen die – ansonsten vielfach ausgeblendeten – Voraussetzungen, die Leibholz für das befriedigende Funktionieren des Parteienstaates postuliert hat, mit in den Blick und konstatiert deren Nichtvorhandensein, so ergibt sich – auch aus Leibholz'scher Sicht – ein düsteres Bild. Mangels breiter Basis der Parteien im Volk und mangels wirklicher parteiinterner Demokratie drohen, so warnte er selbst, die Parteien „zum Selbstzweck und damit zu Fremdkörpern mit eigenen selbstständigen Zielen und Interessen innerhalb des Volksganzen und so zu einem Staat im Staat“ zu werden. Dann verspiele der Parteienstaat seine Zukunft, und mit ihm sei auch das Schicksal der Demokratie besiegelt (siehe oben). Ein solches Gemeinwesen droht in der Tat zu korrumpieren.

Man fühlt sich auch an die Gegner von Leibholz erinnert, die schon früh etwa vor der von ihm vehement propagierten (und vom Bundesverfassungsgericht unter Leibholz' Einfluss ermutigten¹³¹) Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung warnten. So hatte zum Beispiel der SPD-Bundestagsabgeordnete Hermann Schmidt-Vockenhausen die Staatsfinanzierung der Parteien als „Krebskrankheit, die früher auf

130 Leibholz' Thesen bewirken nicht nur die erforderliche Anerkennung der Rolle der Parteien im politischen Kräftespiel, sein Ansatz begünstigt auch ihre *Überhöhung*.

131 BVerfGE 8, 51 (63) – 1958.

mittel- und südamerikanischen Staaten beschränkt war“ bezeichnet.¹³² Der Heidelberger Politikwissenschaftler Dolf Sternberger hatte vor mehr als vier Jahrzehnten in der Frankfurter Allgemeine Zeitung das Entsetzen der Wissenschaft und der Öffentlichkeit über die Einführung der Staatsfinanzierung der Parteien zum Ausdruck gebracht und in zahlreichen Leitartikeln davor gewarnt, Parteien, die sich an den Staatssäckel hängen, würden „ihre Wurzeln abschneiden“ und „ihre Lebensquellen verstopfen“. Er hatte den drohenden „Tod des freien politischen Wettbewerbs“ schon damals an die Wand gemalt und das „Kartell begehrlcher Interessenten“ gegeißelt, die im Parlament „an der Krippe“ säßen und aus lauter Gier, sich selbst zu bedienen, „die Leitartikel, die wissenschaftlichen Aufsätze, die Professoren- und Rektorsreden, die Gutachten“ in den Wind schlugen, auch wenn die „schleichende Verfassungsänderung“, die die staatliche Finanzierung bewirke, schließlich zum „Verderb der Verfassung“ führe.¹³³

Die Parteien und damit der Staat haben sich – begünstigt durch das Wirken von Leibholz – grundlegend gewandelt. Daran gibt es auch in der Politikwissenschaft inzwischen keine Zweifel mehr. Innerhalb der Parteien dominieren heute kleine Führungsgruppen. Die Mitgliedschaft ist weitgehend entmachtet. Die politische Klasse bildet parteiübergreifende politische Kartelle zur dauerhaften Sicherung ihres Status. Die politische Elite übergeht – unter Ausnutzung der mediendemokratischen Gegebenheiten – die Parteimitgliedschaft und oft auch die Parlamente, indem sie sich direkt an alle Bürger wendet. Bloß wird diese Entwicklung ganz unterschiedlich beurteilt. Leibholz zeichnete seinerzeit noch für den Fall, dass die von ihm beschworenen Mindestvoraussetzungen fehlen, ein Niedergangsszenario (und verschloss sich wegen seiner Ablehnung einer direktdemokratischen Aktivierung des Volkes den Zugang zu dem einzig wirksamen „Gegengift“ gegen den Niedergang). Und Sternberger prognostizierte diesen Niedergang ohnehin mit beredten Worten. Ganz anders dagegen die Politikwissenschaftler Katz/Mair und von Beyme. Sie versuchen heute die faktische Entwicklung affirmativ darzustellen und zu legitimieren.

132 *Hermann Schmidt-Vockenhausen*, Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, 122. Sitzung vom 15.4.1964, Protokoll S. 5756.

133 *Dolf Sternberger*, Ekel an der Freiheit? und fünfzig andere Leitartikel, 1964, 65, 158 ff.

Letztlich geht es also um die richtige Definition von Demokratie: Haben wir es bei der zu beobachtenden Entwicklung unseres Parteienstaates mit einem Niedergang bis hin zu korruptiven Erscheinungsformen zu tun? Versteht man „Korruption“ als Usurpation der Herrschaft durch diejenigen, die legitimerweise nicht zur Herrschaft berufen sind¹³⁴ und hält gleichzeitig am demokratischen Postulat der „Volksherrschaft“ fest, fällt es schwer, jenes Urteil zu bestreiten. Dazu bedürfte es dann schon einer radikalen Umformulierung der normativen Demokratietheorie, wie dies Katz und Mair in der Tat vorschlagen und wie dies auch von Beyme suggeriert.

Auf der Basis von Leibholz' Doktrin hätte es eigentlich nahegelegen, in der direkten Demokratie eine Art Alternative zu sehen. Für Leibholz ist der Parteienstaat „eine rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie oder – wenn man will – ein Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat“.¹³⁵ Fehlt es aber an den von Leibholz selbst formulierten Voraussetzungen des Parteienstaates, weil die Parteien kein Abbild des Volkes sind und innerparteiliche Demokratie nicht wirklich besteht, so drängt sich der Schluss förmlich auf, die von Leibholz selbst propagierte direkte Demokratie auf das Volk zu beziehen und nicht bloß auf die Parteienmitglieder.

6. Das System hinter dem System: Niklas Luhmann

a) *Macht statt Gemeinwohl*

Auch der Soziologe Niklas Luhmann, der großen Einfluss auf die politische Theorie in Deutschland ausübte, geht ganz entschieden davon aus, Politiker ließen sich – trotz aller vordergründigen Berufung auf Werte¹³⁶ – nicht vom Gemeinwohl leiten, sondern von dem Bestreben, Macht zu erlangen und zu behalten. Macht sei der „Code“, der die Politik beherrsche und aus dem sich ihre Aktivitäten ergäben. Das politische System sei „selbstreferentiell“, beschäftige sich also „ausschließ-

134 Siehe z.B. *Niklas Luhmann*, *Soziologische Aufklärung*, 1985, 253: "Korruption, begriffen im neuzeitlichen Sinne als Enteignung eines Machthabers, dem die Macht 'eigentlich' zusteht."

135 *Leibholz*, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 93 f.

136 *Niklas Luhmann*, *Die Politik der Gesellschaft*, 2000, 359 ff.

lich mit sich selbst.¹³⁷ Einflüsse, Anregungen und Forderungen von außen, also insbesondere von Seiten der Gesellschaft und des Wahlvolks, fänden nur Gehör, wenn diese sich ebenfalls der Sprache der Macht bedienten, also den Akteuren Mittel und Wege aufzeigten, Macht zu gewinnen, zu festigen oder zu erweitern. Das Gemeinwohl als normativer Leitstern allen staatlichen Handelns sei eine Chimäre.¹³⁸ Die Geltung der verfassungsrechtlichen Grundforderung des Art. 1 Grundgesetz, dass der Staat um der Gesellschaft willen da sei, ist mit dem Selbstzweck-Charakter des politischen Systems nicht in Einklang zu bringen und wird von Luhmann vehement in Abrede gestellt.¹³⁹ Die Bezogenheit des Systems auf das Volk, die Grundsätze der Volkssouveränität, der Repräsentation und der Demokratie seien lediglich eine historisch überkommene „Selbstbeschreibung des politischen Systems“, deren Geltung aber überall durch die Wirklichkeit widerlegt werde.¹⁴⁰ „Verfassungen im neuzeitlichen Verständnis dieses Begriffs [seien] erfunden worden unter dem Schutzschild der fortdauernden (mittelalterlichen) Illusionen, man könne Politik als Rechtsordnung begründen. Und man findet sie weiterhin praktiziert mit der Funktion, unsichtbar zu machen, dass die wirkliche Indizierung der Souveränität des politischen Systems durch Machtkämpfe und – kalküle innerhalb politischer Eliten bestimmt ist.“¹⁴¹

Luhmanns Betonung des Machtwillens als zentrales Charakteristikum der Politik und seine Zurückweisung von Gemeinwohlpostulaten ist zunächst nichts Neues gegenüber dem oben dargestellten politikökonomischen Ansatz von Schumpeter und Downs. Was Luhmann als große Neuerung und als „dramatischen Widerspruch zu klassischen Politikvorstellungen und vor allem zu Vorstellungen über Demokratie“¹⁴² hinstellt, nämlich das Auswechseln des Gemeinwohlziels gegen das Machtziel, haben Politikökonomien längst entdeckt. Auch Luh-

137 *Niklas Luhmann*, *Die Politik der Gesellschaft*, 360.

138 *Niklas Luhmann*, *Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?*, *Verwaltungsarchiv* 1960, 97 (112 f.); *ders.*, *Die Politik der Gesellschaft*, 2000, 120 ff.

139 Dazu *Hans Herbert von Arnim*, *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*, 1988, 41 ff.

140 *Luhmann*, *Die Politik der Gesellschaft*, 365 ff.

141 *Niklas Luhmann*, *Das Recht der Gesellschaft*, 479.

142 *Luhmann*, a.a.O., 135.

manns angeblich neue Definition der demokratischen Wahl als „Austauschverhältnis von Regierung und Opposition“¹⁴³ ähnelt stark der Wettbewerbstheorie Schumpeters.

Luhmann erkennt auch durchaus die Rolle von Einkommen und Versorgung: Die Politik verteile „Posten und Pensionen.“¹⁴⁴ Obwohl „die Versorgung mit Posten und Einkünften“ nur *Mittel* zur Ausübung der Macht sein sollte, beobachtet er eine für Organisationen typische „Ziel/Mittel-Verschiebung“: In der Praxis entwickelten sich die Parteien „mehr und mehr... in Richtung auf Karriereorganisationen.“ „Die Versorgung mit Posten und Einkünften und der Aufbau personaler Kontaktnetze und Herrschaftsapparate“ erscheine zunehmend als „primäres Ziel parteipolitische Aktivität.“¹⁴⁵

b) *Das System hinter dem System*

Andererseits ist auch Luhmann nicht blind für die Anforderungen, die die Bürger an das politische System stellen und die in deutlichem Kontrast zu der Machtbezogenheit der Politik stehen. Dieser Kontrast veranlasst Luhmann, eine Art Lehre von den zwei Gesichtern der Politik zu entwickeln: dem zur Schau getragenen und dem wirklichen Gesicht. Während die Bürgerschaft nämlich von Werten ausgeht und eine solche Wertorientierung auch von der Politik und den Politikern verlangt, ticken diese nun einmal nach dem Code der Macht. Da die Politik aber über Wahlen an die Bürgerschaft zurück gebunden ist, müsse sie, zumindest verbal, den Vorstellungen und Werten der Bürger ihre Reverenz erweisen. Deshalb versuchten die politische Parteien den Anforderungen der Gesellschaft dadurch nachzukommen, dass sie sich öffentlich zu „Werten“ bekennen, „die hinreichend abstrakt sind, so dass sie sich auf alle Fälle als Bezugspunkt für die Formulierung guten Willens eignen.“¹⁴⁶ Dazu müssten sie sich allerdings selbst verleugnen. Denn einerseits müssten sie die „Erwartungen, die an sie gerichtet werden“, ... als Grundlage und Ziel der Politik ausweisen“, andererseits könnten sie diesen Erwartungen aber gar „nicht gerecht

143 *Luhmann*, a.a.O, 103.

144 *Luhmann*,a.a.O., 75.

145 *Niklas Luhmann*, Die Politik der Gesellschaft, 2000, 267.

146 *Niklas Luhmann*, Die Politik der Gesellschaft, 2000, 267.

werden“.¹⁴⁷ Die scheinbare Orientierung an Ideen und Werten habe die Funktion, die Dominanz des Macht-Codes zu verhüllen. „Die intern und die extern benutzbaren Sprachen divergieren“¹⁴⁸ deshalb notwendigerweise, so dass ein „ständiger Widerspruch zwischen ‚talk‘ und ‚action‘“¹⁴⁹ entstehe. Die Folge sei eine Art von politischem „Doppelleben“¹⁵⁰: Öffentlich – etwa im Wege „symbolischer“ Akte – müsse die Politik so tun, als ob sie sich nach den Werten der Bürger richte, dies aber nur, um die im Inneren herrschende reine Machtpolitik nach außen abzuschirmen.

Die Bürger lassen sich aber nicht auf Dauer hinters Licht führen: „Natürlich durchschauen viele (wenn nicht alle) das Spiel“. Es entwickle sich deshalb eine „Kultur des Verdachts“.¹⁵¹ Hier dürfte die grassierende Politik(er)verdrossenheit der Bürger eine ihrer Wurzeln haben.¹⁵² Denn auf längere Sicht können die wahren Intentionen nicht verborgen bleiben, mag die Politik sie noch so professionell camouflieren.

Die Verdrossenheit findet zusätzliche Nahrung in wirtschaftlicher Stagnation und Arbeitslosigkeit. Solange die Bürger das Gefühl haben, die Politik mache ihre Sache halbwegs gut, konzidiert man ihr eher die zweite, hintergründige Welt (nach der Devise „so ist Politik eben“). Sobald die Politik aber keine ausreichende Leistung mehr erbringt oder zu erbringen scheint, sobald sie also versagt, treten die moralischen Vorbehalte gegen ihre hintergründige Welt umso deutlicher hervor.

Dennoch sei das System, so meint Luhmann, „gegen das Durchschautwerden immun“. Weil es innerhalb des Systems „keine Alternativen“ gebe, bleibe nur Resignation oder Revolution.¹⁵³ Dabei wird al-

147 So *Edwin Czerwick*, Politikverdrossenheit – politische Selbstreferenz und die ‚Stimme des Volkes‘, in: Josef Klein/Hajo Diekmannshenke (Hg.), Sprachstrategien und Dialogblockaden, 1996, 49 (64), auf der Grundlage von Luhmanns Systemtheorie.

148 *Luhmann*, Die Politik der Gesellschaft, 267.

149 *Luhmann*, a.a.O., 271.

150 *Czerwick*, a.a.O., 64.

151 *Luhmann*, Die Politik der Gesellschaft, 354.

152 So *Czerwick*, a.a.O., 49 (64).

153 *Luhmann*, Die Politik der Gesellschaft, 258.

lerdings übersehen, dass es noch eine weitere Möglichkeit zur Herbeiführung von Änderungen an der politischen Klasse vorbei gibt: Direkte Demokratie, die man ja auch als eine Form der „legalen Revolution“ bezeichnen kann.

Mit der ungeschminkten Benennung des Doppelspiels der Politik sowohl auf der vordergründigen Schaubühne als auch in den hintergründigen Zimmern der Macht bereitet Luhmann auch den Boden für die Erklärung der selbstverstärkenden Dynamik parteipolitischer Netzwerke. Er liefert zugleich eine Erklärung für eine ganze Reihe von zum Teil illegalen Phänomenen, wie z.B. verfassungs- und gesetzeswidrige Ämterpatronage, gesetzeswidriges Nichtdeklarieren von Großspenden (siehe z.B. Flicks Spenden an Kohl, Strauß und andere oder das beharrliche Verheimlichen der Spendernamen durch Kohl), problematische Parteisteuern, die Schaffung kontrollfreier Räume bei der staatlichen Parteienfinanzierung durch § 29 PartG etc. Für alle diese vereinzelt Erscheinungen, die nur gelegentlich und eher durch Zufall an die Öffentlichkeit kommen, liefert Luhmann mit seiner Netzwerkkonzeption eine zusammenhängende Erklärung. Entscheidend ist, dass derartige Verhaltensweisen und Motive, wozu auch das dominante Eigeninteresse von Politikern gehört, vor der Öffentlichkeit verborgen werden müssen, weil die politischen Akteure dafür kein Verständnis erwarten können. Solche abgedunkelten Verhaltensweisen liefern nun ihrerseits sozusagen den Kitt, der funktionierende politische Netzwerke auszeichnet. Dadurch, dass die Gunst, die das Netzwerk erweist, häufig illegal ist, werden die Teilnehmer nur noch enger verbunden. Denn das Beiseiteschieben von rechtlichen Hindernissen bietet „umso mehr Gelegenheit, guten Willen und Hilfsbereitschaft zu demonstrieren.“¹⁵⁴ Zugleich macht Illegalität „verletzlich – und dadurch zuverlässig“, da „jeder der Beteiligten mit Aufdeckung bedroht und dadurch zum Weitermachen veranlasst werden“ kann. Illegale Akte können dann gleichsam zum „Eintrittsbillet“ in das Netzwerk werden.¹⁵⁵ „Mit anderen Worten: Die gemeinsame Übertretung rechtlicher Normen, beispielsweise der des Parteiengesetzes, befördert als Inklusionsmechanismus den Aufbau von Vertrauen und reziproken Verpflichtungen.“¹⁵⁶ Dieses

154 *Luhmann*, Kausalität im Süden, 1995, 23.

155 *Luhmann*, Soziologische Aufklärung 6, 1985, 256.

156 *Karsten Fischer*, Selbstkorrumpierung des Parteienstaates. Versuch über einen Gestaltwandel politischer Korruption, in: Harald Bluhm/Karsten Fischer

als „Don Corleone-Prinzip“¹⁵⁷ bekannte Muster bezeichnet Luhmann als Joint Venture von Politik und Kriminalität.¹⁵⁸ Dabei spiele die Verfügung über staatliche Mittel und staatliche Ämter eine große Rolle. Schließlich könne man Wohlwollen und zugleich Macht kaum besser beweisen „als durch Eröffnung eines Zugangs zum Geld“ und zu lukrativen Posten.¹⁵⁹ Da die Netzwerke Einfluss darauf besitzen, wie das Füllhorn staatlicher Positionen vergeben wird, ermöglichen sie Karrieren. Das bedeute andererseits: „Wer etwas erreichen will, muss mitmachen. Wer sich ausschließt oder ausgeschlossen wird, kann nur eine Privatexistenz führen. Die erkennbaren Konsequenzen einer Exklusion dienen zugleich als Motiv für weitere Beteiligung.“¹⁶⁰

Dabei handelt es sich, genau genommen, um die Rückkehr vormoderne „Patron/Klient-Verhältnisse“,¹⁶¹ die der moderne Staat mit seiner Orientierung an unparteilicher Sachlichkeit eigentlich überwinden wollte. Durch die hintergründigen informalen Netzwerke wird paradoxerweise also „genau dasjenige informelle Prinzip in die formalen Organisationen reintegriert, zu dessen Ersetzung sie dienen soll.“¹⁶²

Die Netzwerke leben zwar einerseits von dem offiziellen System, dessen Möglichkeiten sie „parasitär“ ausnützen.¹⁶³ Andererseits könne das offizielle System seine Funktionen nur erfüllen, wenn Einflussnahmen allein über die verfassungsmäßig vorgesehenen Kanäle erfolgten.¹⁶⁴ Netzwerke, die auf informellen Wegen Einfluss nehmen und so die hochgradige Spezialisierung und Differenzierung des Systems wieder aufheben, beeinträchtigten dagegen das System bei der Entfaltung seiner Eigenrationalität und trügen so zur Immobilität der Politik bei.¹⁶⁵

(Hg.), Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption, 2002, 67 (78).

157 Sieghard Neckel, Die Macht der Unterscheidung, 2000, 88.

158 Luhmann, Soziologische Aufklärung 6, 256.

159 Luhmann, Kausalität im Süden, 25.

160 Luhmann, Soziologische Aufklärung 6, 255.

161 Luhmann, Kausalität im Süden, 21.

162 Fischer, a.a.O., 76.

163 Luhmann, Soziologische Aufklärung 6, 253, 257.

164 Niklas Luhmann, Das Recht der Gesellschaft, 470 f.

165 Luhmann, Soziologische Aufklärung 6, 257.

Gelänge es nicht, die nicht vorgesehenen Seitenwege zu verstopfen – und insoweit ist Luhmann skeptisch – ergäbe sich ein gefährlicher Selbstverstärkungseffekt: Je funktionsunfähiger das offizielle System werde, desto attraktiver würden die parasitären Netzwerke, deren Wirken das offizielle System aber nur noch weiter lähmten. So drohte letztlich die „Selbstkorrumpierung“ des ganzen politischen Systems.¹⁶⁶

Luhmann bestätigt Depenheuers Feststellung, dass sich auch Politiker, die sich ausschließlich an ihren eigenen Interessen orientieren, in der Öffentlichkeit gemeinwohlorientiert geben müssen (oben unter 1). Allerdings entfaltet Luhmann das hintergründige Szenario, welches sich aus dem Wuchern bloßer Eigeninteressen entwickeln kann, sehr viel ausführlicher. Die Kaschierung der Dominanz des Eigeninteresses setzt sich fort in der Verklärung der Rolle der politischen Parteien, die als Instrumente der Transformation des Wählerwillens herausgestellt werden, in Wahrheit aber vornehmlich Instrumente der Machtgewinnung in der Hand der politischen Klasse sind. Angesichts der Janusköpfigkeit der Politik liegt die Frage umso näher, ob eine Disziplinierung des hintergründigen Systems nicht dadurch möglich erscheint, dass dem Volk die institutionellen Möglichkeiten gegeben werden, seine Vorstellungen auch durchzusetzen.

III. Die Schlüsselrolle des institutionellen Ansatzes

1. Public choice: Der Prinzipal-Agenten-Ansatz

Der sogenannte Prinzipal-Agenten-Ansatz bezieht sich ganz allgemein auf Konstellationen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass jemand, der sogenannte Prinzipal, seine Angelegenheiten durch einen anderen, den sogenannten Agenten, erledigen lässt. Es geht also um „anvertraute Macht“, deren Missbrauch zum privaten Vorteil man gemeinhin als „Korruption“ bezeichnet.¹⁶⁷ Aufgrund seiner weiten Fassung ist der Prinzipal-Agenten-Ansatz universal anwendbar: auf das Verhältnis des Auftraggebers zum Auftragnehmer, des Arbeitgebers zum Arbeitneh-

166 *Fischer*, a.a.O.

167 *Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner*, *Korruption. Begriff, Bekämpfung und Forschungslücken*, 2006, 15 ff. mit weiteren Nachweisen.

mer, des Staates zum Bürger – und eben auch auf das Verhältnis der Inhaber staatlicher Ämter zum Volk.¹⁶⁸

Dieser Ansatz geht von der Annahme aus, die Beauftragten, auch die Amtsträger, strebten in Wirklichkeit nicht nach Gemeinwohl, sondern folgten im Zweifel typischerweise ihren eigenen Interessen. Sie handelten nicht fremdnützig, sondern eigennützig. Er ist also den realistischen Ansätzen zuzurechnen.

Da der Agent regelmäßig über einen mehr oder weniger großen Entscheidungsspielraum verfügt, kommt es zwangsläufig zu Interessenkonflikten zwischen ihnen, sogenannten „Agencyproblemen“. Der Prinzipal muss deshalb versuchen, Vorkehrungen zu treffen, um die Treue des Agenten möglichst zu sichern.¹⁶⁹

Das Entscheidende dieses Ansatzes ist, dass er nicht darauf beharrt, dass die rechtlich-ethische Pflicht zum Gemeinwohl eingehalten wird und, soweit dies nicht der Fall ist, sich im Klagen über treulose Agenten erschöpft. Er macht vielmehr die Frage zum zentralen Gegenstand seiner Forschungen, wie die Anreizstruktur des Agenten so gestaltet werden kann, dass es in seinem eigenen Interesse liegt, die Interessen des Prinzipals zu verfolgen. Das unterscheidet ihn vom Amtsansatz, dessen Vertreter es unterlassen, genau zu untersuchen, warum der Amtswalter aus der Sicht des Prinzipals vom Kurs abweicht und wie er auf Kurs gehalten werden kann. Man könnte zugespitzt sagen, der Prinzipal-Agenten-Ansatz unterstellt deshalb Eigennutz des Agenten, damit er, falls und soweit diese Annahme zutrifft, die notwendigen Vorkehrungen sozusagen am Modell zu entwickeln vermag. Da dieser Ansatz auf die Entwicklung erforderlicher Vorkehrungen zur Sicherung der Interessen des Prinzipals durch den Agenten abzielt, betont er zwangsläufig die Bedeutung von Institutionen. Damit erhält der institutionelle Ansatz zentrale Bedeutung für unser Thema.

168 *Stephen A. Ross*: "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem", *American Economic Review*, 63, 1973, S. 134 ff.

169 *Michael C. Jensen/William H. Meckling*: "Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 1976, S. 305-360 (308).

2. Der institutionelle Ansatz

Der institutionelle Ansatz besagt, kurz zusammengefasst: „Institutions do matter“, das heißt, es kommt entscheidend auf die Institutionen an. Ihre Ausgestaltung habe wesentlichen Einfluss auf die staatlichen Entscheidungen, und zwar sowohl auf den „Input“ als auch auf den „Output“ des Willensbildungsprozesses, also sowohl darauf, wer Zugang zu den Entscheidungen hat und welche Vorstellungen, Interessen und Belange in den Prozess eingehen, als auch darauf, welche Ergebnisse dabei am Ende inhaltlich herauskommen.¹⁷⁰ Es kommt also nicht nur auf die Personen an, auf ihren Charakter und ihren Intellekt, also auf „Leidenschaft“, „Verantwortungsgefühl“ und „Augenmaß“ (im Sinne des Anforderungsideals an Politiker von Max Weber¹⁷¹), sondern auch auf das institutionelle Umfeld, innerhalb dessen sie sich bewegen und handeln müssen. Es geht um die richtige Ordnung der politischen Willensbildung.¹⁷² Das hat beispielsweise die Konsequenz, dass die üblichen Appelle an die Moral und die bessere Einsicht der Akteure ins Leere laufen, ja geradezu ins Leere laufen *müssen*, wenn (und soweit) die Politiker – innerhalb der bestehenden Institutionen – vernünftigerweise gar nicht anders handeln können. Der hier vorgestellte Ansatz geht davon aus, dass die Institutionen den Rahmen für den Erwerb der staatlichen Macht und für ihre Ausübung setzen und damit sozusagen die „Spielregeln“ markieren, an die sich die Akteure halten müssen, wenn sie „gewinnen“, das heißt, Erfolg haben und Anerken-

170 Siehe *Hans Herbert von Arnim*, Staatslehre, a.a.O., 192 ff.; ders.(Hg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für "gute" und bürgernahe Politik?, 1999.

171 *Max Weber*, Politik als Beruf, in: Geistige Arbeit als Beruf. Vier Vorträge vor dem Freistudentischen Bund, 1919, 157 (227 ff.).

172 Für die *Wirtschaft* ist die zentrale Rolle des Ordnungsrahmens allgemein anerkannt (grundlegend *Walter Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., 1960, 241 ff.). Dass Ähnliches auch für die *Politik*, gilt, ist dagegen eine noch viel zu wenig verbreitete Erkenntnis, zu der "Leute der Wirtschaft" bisher offenbar den leichtesten Zugang haben. Siehe zum Beispiel *Roland Berger*, zitiert nach "Die Welt" vom 19.9.2002: "Als Hauptproblem sieht er nach eigener Aussage die Art und Weise, wie in Deutschland Politik gemacht wird. Gefordert seien zunächst nicht konkrete Reformen, sondern Veränderungen in den praktischen Entscheidungsmechanismen."

nung, Macht und Einfluss erlangen wollen.¹⁷³ Für den institutionellen Ansatz ist somit die Unterscheidung zwischen den Spielregeln und dem Spiel innerhalb dieser Regeln konstitutiv. Die dabei verwendete Terminologie („Spiel“ und „Spielregeln“) ist zwar anschaulich, sie droht aber den Ernst des Themas und die Dimension der Problematik zu verharmlosen. Denn es geht um nicht weniger als die Regeln des Machterwerbs und der Machtausübung,¹⁷⁴ von denen die Legitimation des ganzen demokratischen Systems wesentlich abhängt, also um die Fundamente des demokratischen Staates.

Der Streit, was ganz genau unter „Institutionen“ bzw. „Regeln des Machterwerbs“ in diesem Sinne zu verstehen ist, braucht uns hier nicht weiter zu beschäftigen. Wir jedenfalls verstehen darunter nicht nur rechtliche Regeln, wie sie vor allem in den formellen Verfassungs-urkunden (aber auch in der Verfassung „im materiellen Sinn“¹⁷⁵) niedergelegt sind, sondern auch faktisch geltende Verhaltensregeln.

173 Von "Spielregeln im System" sprechen z.B. *Michel Crozier/Erhard Friedberg*, *Macht und Organisation*, Königstein Ts. 1979, 68 ff. Als "rules of the game" werden Institutionen etwa bei *North* bezeichnet: *Douglas C. North*, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990, 3. Der institutionelle Ansatz geht im übrigen davon aus, dass diese Institutionen (Regeln) nicht nur den Handlungsspielraum der auf Zeit Gewählten abstecken (dazu auch *Hans Keman*, *Approaches to the Analysis of Institutions*, in: *Bernard Steunenberg/Frans van Vught* (Hg.), *Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision Making*, Dordrecht/Boston/London 1997, 1 [16]); er geht auch davon aus, dass die Institutionen die Möglichkeiten und Chancen für die Rekrutierung von Politikern, also für den Erwerb von Positionen und für deren Beibehaltung festlegen und dadurch bis zu einem gewissen Grad den Typus von Politikern prägen, der Erfolg hat und in die Ämter gelangt.

174 *Rudolf Wildenmann*, *Regeln der Machterwerbung* (1963), in: *ders.*, *Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln*, Meisenheim a.G. 1968, 70 ff.

175 Unter "Verfassung im materiellen Sinn" versteht die Staatsrechtslehre herkömmlicherweise Vorschriften, die für den Erwerb, die Beibehaltung, die Verteilung oder die Ausübung der Macht im Staate von grundlegender Bedeutung sind, auch wenn die Vorschriften nicht in der formellen Verfassungsurkunde niedergelegt sind, wie zum Beispiel die Regelung des Wahlsystems (z.B. Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht?), die das Grundgesetz bekanntlich offen lässt und die erst das Bundeswahlgesetz entscheidet. Meines Erachtens müssen dazu heute auch Regelungen gezählt werden, welche die Politikfinanzierung, die Ämterpatronage und die politische Korruption betreffen.

Die befriedigende Ausgestaltung dieser Regeln ist nicht nur besonders *wichtig*, sie ist auch besonders *gefährdet*, weil Politiker leicht versucht sind, die Regeln nach ihren Eigeninteressen an Macht, persönlicher Sicherheit, an Status, Posten und Einkommen zu gestalten.¹⁷⁶ Das Gewicht und die Gefährdung dieser Regeln wird am Beispiel der Themen Wahlrecht, Politikfinanzierung und Ämterpatronage besonders deutlich.

Man kann das institutionelle Problem, das in der Bundesrepublik Deutschland (und in manchen anderen Ländern) besteht, auch folgendermaßen umschreiben: Die politische Klasse entscheidet in parteiübergreifender Einigkeit *in eigener Sache*,¹⁷⁷ und zwar abschließend und verbindlich, ohne dass die Zustimmung anderer Instanzen erforderlich wäre. Dies zeigt sich sozusagen in klinischer Reinheit bei Beschlüssen über die Finanzierung von Abgeordneten, Parteien und Fraktionen sowie über die Bekämpfung politischer Korruption, die die Abgeordneten und ihre Fraktionen ja selbst fassen.

Die Kompetenz, in eigener Sache zu entscheiden, besteht allerdings nicht notwendigerweise und in jeder Verfassungsordnung. Es gibt durchaus auch andere verfassungsrechtliche Arrangements, die den Begünstigten nicht die Befugnis geben, allein über ihren finanziellen Status zu entscheiden. In der Schweiz stehen vom Parlament beschlossene Gesetze unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Volks. Das hat dazu beigetragen, dass das Niveau der staatlichen Politikfinanzierung in der Schweiz ziemlich niedrig ist. Es gibt dort weder eine

176 *Hans Herbert von Arnim*, Der strenge und der formale Gleichheitssatz, Die Öffentliche Verwaltung 1984, 85 (86).

177 Diese Formulierung hat das Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil ausdrücklich übernommen: BVerfGE 40, 296 (327) – 1975. Vergleiche auch schon *von Arnim*, Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz. Ein verfassungsrechtliches Gutachten über die finanziellen Privilegien der Parlamentsabgeordneten in Bund und Ländern (Heft 32 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler), 1975, 70 ff. Dazu auch *Hans Heinrich Rupp*, Legitimation der Parlamente zur Entscheidung in eigener Sache, Zeitschrift für Gesetzgebung 1992, 285; *Hans Jochen Vogel*, Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, Zeitschrift für Gesetzgebung 1992, 293; Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1993, Bundestagsdrucksache 12/4425, durchgehend. Das Bundesverfassungsgericht hat die Formulierung dann sinngemäß auch auf die Parteienfinanzierung erstreckt: BVerfGE 85, 264 (292). Siehe auch schon *von Arnim*, Parteienfinanzierung, 1982, 46 ff.

staatliche Parteienfinanzierung noch eine spezielle Altersversorgung für Parlamentsabgeordnete.

Wenn es zutrifft, dass „die Politik“ vor allem ihre eigenen Interessen verfolgt, wird die politische Klasse auch versuchen, ihre Position an den Schalthebeln der Macht auch für die Gestaltung der Institutionen in ihrem Sinne zu nutzen. Sie wird danach streben, sich vom Wählerwillen und anderen Kontrollen abzukoppeln, um ihre Wünsche nach Posten, Geld und Sicherheit möglichst weitgehend zu befriedigen. Sie wird dann die Institutionen so ausformen, dass die Bürger möglichst wenig Einfluss besitzen und der Status der etablierten Politiker und ihrer Organisationen möglichst gut, möglichst unangreifbar und möglichst sicher ist, und gegengerichtete Reformversuche mit aller Macht abblocken. Die Verknüpfung des Politischen Klasse-Ansatzes mit dem institutionellen Ansatz macht also die Gefahr deutlich, die den Institutionen droht, wenn sie den Eigeninteressen der politischen Klasse ausgeliefert sind. Wenn die Institutionen in den Händen der politischen Klasse sozusagen „zu Wachs“ werden, wie der Politikwissenschaftler Claus Offe formuliert hat,¹⁷⁸ das befriedigende Funktionieren der Demokratie aber von der angemessenen Gestaltung der Institutionen abhängt, droht hier höchste Gefahr. Soll und Ist klaffen weit auseinander. Diese Gefahr hat von Arnim schon früh bei Entscheidungen bzw. Nicht-Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache über Fragen der Politikfinanzierung und Ämterpatronage herausgestellt.¹⁷⁹

IV. Mögliche Strategien und Gegengewichte

Dem Auseinanderklaffen von Norm und Wirklichkeit ungeschminkt ins Auge zu blicken, scheint vielen Autoren allerdings unmöglich zu sein. Sie versuchen, die Lücke zwischen Soll und Ist kurzzuschließen und sie so zum Verschwinden zu bringen. Dies kann auf zwei unterschiedlichen Wegen geschehen:

178 *Claus Offe*, Falsche Antworten, verlogene Fragen, in: Peter Kemper (Hg.), *Opfer der Macht. Müssen Politiker ehrlich sein?*, 1993, 125 (133).

179 Siehe *Hans Herbert von Arnim*, *Die Abgeordnetendiäten*, 1974; *ders.*, *Ämterpatronage durch politische Parteien*, 1980; *ders.*, *Parteienfinanzierung*, 1982; *ders.*, *Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?*, 1987.

- entweder durch Anpassung der Norm an die Wirklichkeit
- oder durch Veränderung der Sichtweise auf die Wirklichkeit.¹⁸⁰

Ein Beispiel für die erstgenannte Haltung geben Katz und Mair, wenn sie den normativen Standard der Demokratietheorie an ihre Kartell-Parteienthesen anpassen wollen. Ein Beispiel für die zweitgenannte Haltung geben dieselben Autoren, wenn sie den Wettbewerb von politischen Außenseitern über Gebühr herausstreichen (oben Kap. II 3). In die gleiche Kategorie gehört die Behauptung Klaus von Beymes, wenn er von der Selbststeuerung Abhilfe gegen Auswüchse der politischen Klasse erwartet (oben Kap. II 4). Beide beschwichtigenden Haltungen gehen von einem ganz bestimmten Grundverständnis aus: Einmal schlagen sie sich bei Spannungen von Soll und Ist auf die Seite der „Realität“. Zum zweiten betrachten und denken sie Staat und Demokratie (zumeist unausgesprochen) nicht vom Bürger her, wie es demokratischem Grundverständnis eigentlich entsprechen müsste, sondern eher „von oben“, von der politischen Klasse her: Da diese Wandlungen zu ihren Gunsten und zu Lasten der Bürger durchgesetzt hat, bleibe der Wissenschaft nun nur noch die Aufgabe, sie nachzuvollziehen, sie abzusegnen und sie gegen Kritik zu verteidigen.

Ganz im Gegensatz zu den soeben geschilderten beschwichtigenden Haltungen steht die reformerische Haltung, die nicht nur das Auseinanderklaffen von Norm und Wirklichkeit in ganzer Schärfe herausstellt, sondern auch etwas Wirkungsvolles dagegen unternehmen will. Dieser Ansatz zielt auf die Umgestaltung der Institutionen zum Besseren: Wenn die beschwichtigenden Auffassungen nicht befriedigen und wenn es zutrifft, dass Institutionen einen wesentlichen Einfluss auf die Politik besitzen, liegt es nahe, aus den Defiziten Handlungsanweisungen für die politische Steuerung abzuleiten und bewusst zu versuchen, die Institutionen, das heißt das System, so umzugestalten, dass ein Gegengewicht gegen Kartelle der politischen Klasse geschaffen wird, ein Ansatz, den man als institutionelle oder „systemische Steuerung“ bezeichnen kann.¹⁸¹ Hier bieten sich wiederum unterschiedliche Wege an: Ein Ansatz setzt beispielsweise auf die Einrichtung und Stärkung unabhängiger Instanzen wie insbesondere einer unabhängigen Zentralbank, unabhängiger Kommissionen oder der Verfassungsgerichte

180 Dazu von *Arnim*, *Das System*, a.a.O., 234 ff.

181 *Hans Herbert von Arnim*, Die Schlüsselrolle von politischen Institutionen, in: Ders. (Hg.), *Adäquate Institutionen*, a.a.O., 9.

(dazu sogleich). Ein anderer Ansatz setzt auf die Einrichtung und Stärkung von Institutionen der direkten Demokratie (dazu Kap. IV 2). Im Gegensatz zu den beschwichtigenden Haltungen denkt die reformerische Haltung „von unten“, vom Bürger her.¹⁸² Welche Sichtweise ist die richtige? Wenn das in Kap. II 1 angesprochene Grundverständnis zutrifft, dass der Staat, seine Organisationen und seine Amtsträger eigentlich alle den *Bürgern* zu dienen haben und nicht umgekehrt, erscheint die Wahl der Sichtweise nicht mehr eine Sache der politischen Beliebigkeit; dann ist die Sichtweise „von unten“ vielmehr geradezu normativ vorgeschrieben.¹⁸³

1. Kompensatorische Rechtsprechung des Verfassungsgerichts

Eine gewichtige Kontrollinstanz kann die Verfassungsrechtsprechung darstellen – jedenfalls in denjenigen Demokratien, in denen das Parlament nicht völlig frei, sondern an eine höherrangige Verfassung gebunden ist und ein Verfassungsgericht die Einhaltung dieser Bindung überprüft, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist. Die Intensität, mit der das deutsche Bundesverfassungsgericht seine Kontrolle durchführt, ist nicht ein für allemal gleich, sondern weist – je nach der zu prüfenden Materie – große Unterschiede auf: „Sie kann – von einer Evidenzkontrolle ... über eine Vertretbarkeitskontrolle ... bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen.“¹⁸⁴ Berücksichtigt man, dass das Parlament bei Regelung der Politikfinanzierung in eigener Sache entscheidet¹⁸⁵ und der Parteienwettbewerb weitgehend ausfällt,¹⁸⁶ so liegt es nahe, dass das Gericht gerade in diesen Bereichen versucht, eine besonders intensive Kontrolle durchzuführen und dass der normalerweise übliche „judicial restraint“ der Verfassungsgerichte hier in „judicial activism“ umschlägt. Genau diesen Weg

182 Zu diesen beiden Sichtweisen *Wilhelm Hennis*, Wie wären die "eigentlichen Kernbereiche" der Politikwissenschaft heute zu definieren?, in: Hans-Hermann Hartwich (Hg.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*, 1985, 122 (131).

183 *Hans Herbert von Arnim*, Zur normativen Politikwissenschaft. Versuch einer Rehabilitation, in: *Der Staat* 1987, 477 ff.

184 BVerfGE 50, 290 (333) – 1979.

185 BVerfGE 40, 296 (327) – 1975.

186 BVerfGE 85, 264 (291 f.) – 1992.

ist das Gericht lange Zeit gegangen, auch wenn das Grundgesetz – außer den Bestimmungen über Publizität der Parteienfinanzen und das Recht des Abgeordneten auf eine angemessene, seine Unabhängigkeit sichernde Entschädigung und unentgeltliche Bahnfahrt – keinerlei ausdrückliche Regelungen über die Staatsfinanzierung enthält und das Gericht seine Kontrollmaßstäbe aus allgemeinen Verfassungsprinzipien selbst entwickeln musste.

Hier wurden aber auch die Schwierigkeiten einer gerichtlichen Kontrolle des Gesetzgebers deutlich. So wurde zum Beispiel die Entstehung und Ausgestaltung des Parteiengesetzes (das vor allem ein *Parteienfinanzierungsgesetz* ist) zwar von zahlreichen verfassungsgerichtlichen Urteilen geprägt; das in eigener Sache entscheidende Parlament suchte sich Anforderungen und Begrenzungen aber immer wieder zu entziehen. Die Geschichte der staatlichen Parteienfinanzierung wurde in einem steten Wechselspiel zwischen Parlament und Bundesverfassungsgericht bestimmt, wenn man so will: zwischen Macht und Recht. Einer gigantischen Schachpartie gleich, haben sich die Finanzierungsregelungen Zug um Zug entwickelt: Sobald das Gericht eine Möglichkeit versperrte, nahm das Parlament eine andere, vom Gericht offengelassene wahr (und manchmal auch mehr als das), worauf das Bundesverfassungsgericht wiederum versuchte, Grenzen zu ziehen und dem Missbrauch zu begegnen.¹⁸⁷

Die Kartellierungstendenzen der politischen Klasse gehen vor allem in zwei Richtungen.¹⁸⁸ Einmal tun sich Regierung und parlamentarische Opposition zusammen, um gemeinschaftlich Gesetze zu verabschieden, welche ein Aufkommen von kleineren Parteien und ihren Eintritt ins Parlament (über die ohnehin bestehenden politisch-sozialen Hemmnisse und die Fünfprozenthürde hinaus weiter) erschweren oder gar ausschließen. Solche Fälle von Missbrauch der Parlamentsmacht zu Lasten außerparlamentarischer Konkurrenten waren zum Beispiel ihr Ausschluss von der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung (dem das Gericht durch Beteiligung aller Parteien mit min-

187 So schon *Hans Herbert von Arnim*, *Der Machtkampf im Schlaraffenland*, *Die Zeit* vom 2.12.1988, S. 3 (abgedruckt in: *ders.*, *Demokratie ohne Volk*, 1993, 256 [260 f.]).

188 *von Arnim*, *Staatslehre*, a.a.O., 274 ff.

destens 0,5 Prozent der Wählerstimmen begegnete¹⁸⁹) und die Diskriminierung von kommunalen Wählergemeinschaften (der das Gericht ebenfalls, zumindest teilweise, entgegenwirkte¹⁹⁰).

Zum Zweiten ergibt sich die Gefahr eines Missbrauchs der Parlamentsmacht zu Lasten der Allgemeinheit, wie dies besonders bei der Ämterpatronage, der missbräuchlichen Bezahlung von Landtagsabgeordneten und überzogenen Zuschüssen an Parteien, Fraktionen und parteinahen „Stiftungen“ deutlich geworden ist. (Hier kann gleichzeitig auch eine Benachteiligung außerparlamentarischer Kräfte vorliegen, weil diese naturgemäß keine Abgeordneten, Fraktionen und Stiftungen haben und auch keine Ämterpatronage betreiben können.) Das Gericht hat zwar die staatliche Parteienfinanzierung durch Entwicklung der „relativen“ und der „absoluten“ Obergrenze limitiert,¹⁹¹ diese Begrenzungen aber bisher nicht auf die hochgeschossenen Staatszuwendungen an Fraktionen und Parteistiftungen erstreckt. Auch für manche andere Bereiche der Politikfinanzierung und für die Ämterpatronage fehlen Schrankensetzungen. Das für die Bezahlung von Abgeordneten grundlegende „Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts¹⁹² entspringt zwar einer intensiven Kontrolle, hat seinerseits aber – gerade hinsichtlich der Landtagsabgeordneten – zu dem Missverständnis eingeladen, auch sie hätten von Verfassungs wegen Anspruch auf eine staatliche „Vollalimentation“.¹⁹³ Zudem hat das Gericht die Einheitsalimentation durchgesetzt mit ihren kontraproduktiven Auswirkungen,

189 BVerfGE 24, 300 (339 ff.) – 1968. Gerade diese Entscheidung ist heftig kritisiert worden, weil die 0,5 v.H.-Grenze sich ebenso wenig aus dem Grundgesetz entnehmen lasse wie die 2,5 v.H.-Grenze (z.B. *Ernst Forsthoff*, *Der Staat der Industriegesellschaft*, 1972, 36 f.; *Dichgans*, *Vom Grundgesetz zur Verfassung*, 1970, 158, 185 f.). Dabei wird aber – unabhängig davon, ob die völlige Beseitigung der Grenze nicht die beste Lösung gewesen wäre – das Wesentliche verkannt: Die 0,5 Prozent-Grenze ist jedenfalls besser als die 2,5 Prozent-Grenze, weil sie den politischen Wettbewerb um die Macht offener hält und den Selbstbegünstigungseffekt der Parteien in den Parlamenten mindert. So auch *Brun-Otto Bryde*, *Verfassungsentwicklung*, 1979, 329.

190 BVerfGE, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1989, 147.

191 BVerfGE 85, 264 (288 ff.) – 1992.

192 BVerfGE 40, 296 – 1975. Dazu Hans Herbert von Arnim, *Zweitbearbeitung des Art. 48 GG in Bonner Kommentar* (1980).

193 *von Arnim*, ebenda, Rdnrn. 110 ff.

obwohl der Begriff „Entschädigung“ in Art. 48 Abs. 3 GG eine einkommens(verlust)abhängigen Bemessung nahe legt.¹⁹⁴ Gegen Ämterpatronage hat das Gericht nichts unternommen, auch wenn sie eindeutig gegen das Grundgesetz verstößt (Art. 33 Abs. 2 GG), möglicherweise, weil die meisten Richter selbst im Glashaus sitzen. Auch die mangelnde Unmittelbarkeit der Wahl der Abgeordneten durch das Volk ließ das Gericht ungerügt.¹⁹⁵

Die lückenhafte Kontrolle ist geeignet, bestimmte Vorgaben in Erinnerung zu rufen, die die Wirksamkeit der Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts von vornherein begrenzen können. Hier ist einmal der Umstand zu nennen, dass die Richter zwar unabhängig sind, ihre Auswahl aber ganz allein in der Hand der politischen Klasse liegt. Die zu Kontrollierenden suchen ihre Kontrolleure also selbst aus. Je aktiver die Rechtsprechung ist, desto größer ist die Versuchung für die politische Klasse, genehme Personen ins Gericht zu entsenden. Zum zweiten kann das Bundesverfassungsgericht wie jedes Gericht nur auf Antrag tätig werden, solche Anträge werden von seiten der Parteien aber immer seltener gestellt (jedenfalls soweit es um Missbräuche zu Lasten der Allgemeinheit geht). Die Tendenz zu Parteienkartellen schränkt also auch das Stellen von Anträgen ein.

Hinzu kommt die bisweilen unerträglich lange Dauer von Gerichtsverfahren. Für das Urteil betreffend die Funktionsträgerzulagen vom 21. Juli 2000 etwa hat das Gericht neun Jahre benötigt.¹⁹⁶ Da die Rechtsprechung nicht selten einen Zick-Zack-Kurs aufweist, wie das in Sachen Parteienfinanzierung besonders ausgeprägt war, und selbst Urteilen, die frühere Verbote bestätigen, regelmäßig keine Rückwirkung beigelegt wird, die verfassungswidrigen Leistungen also nicht

194 *Lothar Determann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Entschädigung von Abgeordneten, Bayrische Verwaltungsblätter 1997, 375 ff.; *Dirk Meyer*, Abgeordnetenentschädigung – ein Beitrag zur Rationalisierung der Diskussion aus ökonomischer Sicht, Politische Vierteljahresschrift 1998, 329 ff.; *Werner Lachmann*, in: Gaertner, Wirtschaftsethische Perspektiven, Bd. 4, 1998, 307 ff.; *Stephan Holthoff-Pförtner*, Landesparlamentarismus und Abgeordnetenentschädigung, 2000, 122 ff. Siehe auch schon *Hans Herbert von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1. Aufl., 1991, 159; vgl. ferner *ders.*, Reform der Abgeordnetenbezahlung, Politische Vierteljahresschrift 1998, 345 ff.

195 BVerfGE 7, 63 – 1957. Siehe auch schon BVerfGE 3, 45 – 1953.

196 BVerfGE 102, 224 (Aktenzeichen: 2 BvH 3/91).

zurückgezahlt werden müssen, sieht die politische Klasse sich bisweilen geradezu ermutigt, Urteile zu unterlaufen.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist also durchaus ambivalent zu beurteilen. Das (deutsche und englischsprachige¹⁹⁷) Schrifttum hat bisher vornehmlich die eine Seite wahrgenommen, die Kontrolle durch das Gericht, weniger noch die erst in jüngerer Zeit immer deutlicher gewordene andere Seite, die Kontrolllücken.

Dabei hätten das Bundes- und die Landesverfassungsgerichte durchaus die Mittel, manche Missstände zu beseitigen. Ich nenne nur drei Beispiele:

- Ämterpatronage ist regelmäßig verfassungswidrig – Verstoß gegen Art. 33 GG. Die Gerichte könnten deshalb organisatorisch-verfahrensmäßige Vorkehrungen vorschreiben, die die fatale Praxis eindämmen. Manche halten das zwar nicht für realistisch, sitzen die Gerichte – in Sachen parteipolitische Berufung – doch selbst im Glashaus. Doch dieser Einwand braucht nicht unbedingt das letzte Wort zu sein. Es gibt ja doch so etwas wie den „Becket-Effekt“ – ein Bild, das ich aus Anouills Drama „Becket oder die Ehre Gottes“ entnommen habe. Erst einmal berufen, neigen nämlich gerade Richter dazu, die Treue zu ihrem Amt und seinen Anforderungen über die Loyalität zu denen zu stellen, die sie berufen haben. Die zwölfjährige Amtsperiode von Bundesverfassungsrichtern unter Ausschluss der Wiederwahl untermauern die grundgesetzlich gewährleistete Unabhängigkeit und erleichtern eine echt gemeinwohlorientierte Haltung.
- Die Verfassungsgerichte könnten auch gegen die Verbeamtung der Parlamente einschreiten. Der Widerspruch zum Verfassungsgrundsatz der Gewaltenteilung liegt ja auf der Hand.
- Die Gerichte könnten die Wahlgesetze zum Bundestag, zu den Landtagen und zum Europaparlament wegen fehlender Unmittelbarkeit der Wahl der Abgeordneten durch das Volk kassieren und

197 *Erhard Blankenburg/Rainer Standhammer/Heinz Steinert*, Political Scandals and Corruption Issues in West Germany, in: Arnold Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. LeVine (eds.), *Political Corruption*, 1989, 913 (918 f.); *Thomas Saalfeld*, Court and Parties: Evolutions and Problems of Political Funding in Germany, in: Robert Williams (ed.), *Party Finance and Political Corruption*, 2000, 89 (93 ff.).

auf diese Weise grundlegende Verbesserungen an der Infrastruktur unserer Demokratie erzwingen. In Wahrheit wählen wir unsere Abgeordneten ja nicht mehr unmittelbar, sondern segnen die tatsächliche Auswahl nur noch formalvordergründig ab.¹⁹⁸

Dies alles – und noch manches mehr – könnten die Gerichte tun. Voraussetzung ist natürlich, dass sie diese Aufgabe erkennen und entschlossen wahrnehmen. Soweit das Gericht die Rolle eines Hüters der guten politischen Ordnung verstärkt annähme, dürfte es bis zu einem gewissen Grad dem repräsentativen Organ ähneln, das der Nobelpreisträger Friedrich August von Hayek in seinen „Freiburger Studien“ vorgeschlagen hat. Dieses Organ, dessen Mitglieder auf fünfzehn Jahre gewählt werden, soll den Ordnungsrahmen setzen, innerhalb dessen die Politik sich gemeinwohlkonform entfalten kann. Ordnungspolitisch versierte Staatsrechtslehrer haben die strukturelle Parallele zwischen Hayeks Vorschlag und dem Bundesverfassungsgericht sehr wohl erkannt und darüber im Fachschrifttum publiziert.

Daneben und zuallererst muss aber das Volk zur Sprache kommen. Die Strategie muss deshalb auch dahin gehen, den Common Sense des Volkes zu aktivieren.

2. Direkte Demokratie als Gegengewicht gegen Kartelle der politischen Klasse

Der wohl wichtigste Ansatz, der gezielt gegen die Auswüchse von Kartellen der politischen Klasse Front macht, plädiert für eine Aktivierung der direkten Demokratie.

a) Bruno S. Frey: Gegen missbräuchliche Politikfinanzierung

Der Schweizer Politikökonom Bruno S. Frey geht – ebenso wie Katz und Mair sowie von Beyme – davon aus, der Schumpeter-Downsche Ansatz, der Demokratie als Wettbewerb der Parteien um Wählerstimmen definiert, genüge nicht mehr, um die Verhältnisse in vielen De-

¹⁹⁸ Hans Herbert von Arnim, Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?, Juristenzeitung 2002, 578 ff.

mokratien realistisch abzubilden.¹⁹⁹ In vielen Ländern hätten die Wähler in Wahrheit kaum eine Möglichkeit, Politiker für den Missbrauch ihrer Entscheidungsmacht zu bestrafen. Den Wählern stehe „eine Koalition aller (etablierten) Politiker und Parteien“ gegenüber. Der Ansatz von Schumpeter und Downs müsse deshalb durch ein Modell der politischen Klasse ergänzt werden.²⁰⁰ Frey geht aber – die Schweizer Verhältnisse und Institutionen vor Augen – noch einen entscheidenden Schritt darüber hinaus. Er ist nämlich bei der Bewertung der Verhältnisse nicht bereit, zu beschwichtigen, sondern plädiert dafür, die auf Kartellierungstendenzen beruhenden Mängel und Fehlentwicklungen verfassungspolitisch zu bekämpfen. Die probate institutionelle Therapie sieht er in Einrichtungen der direkten Demokratie, wie er am Beispiel staatlicher Politikfinanzierung demonstriert.²⁰¹ Direkte Demokratie sei letztlich das einzige wirksame Instrument, um Kartelle der politischen Klasse aufzubrechen und Politiker und Parteien an die Vorstellungen und Wünsche der Wähler zurückzubinden.

b) *Böckenförde, Lerche und Klaus Vogel:
Gegen Verkehrung der Grundregeln*

Warum aber sollte direkte Demokratie auf Politikfinanzierung beschränkt und nicht auch auf andere Regeln des Machterwerbs und der Machtausübung bezogen werden? Die Gefahr, dass die politische

199 Bruno S. Frey, Efficiency and Democratic Political Organization; The Case for the Referendum, *Journal of Public Policy* 1992, 209 ff.; ders., Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience, *The American Economic Review* 84 (1994), 338 ff.

200 Frey, Direct Democracy, a.a.O., 340: "The Schumpeter-Downs model of democracy needs to be complemented by a model in which (between elections) a *coalition of all (established) politicians and parties* stands against the voters and taxpayers. Such a model of the 'political class' deviates from models of exploitative government (Geoffrey Brennan and Buchanan, 1980) because the political class also includes politicians *outside* government."

201 Frey, Direct Democracy, a.a.O., 340: "Initiatives coming from the voters cannot be controlled by parliament; the agenda setting power is with the electorate. While parliaments take great efforts neither to publicly discuss nor to vote on politicians salaries, pensions, and other privileges, initiatives may bring the issue to the fore. In Switzerland, many initiatives at all levels of government effectively opposed politicians' rent-seeking (but voters were sometimes prepared to raise politicians' incomes when they saw it justified)."

Klasse ihre Gestaltungsmacht missbraucht und die Regeln im eigenen Interesse, aber zu Lasten der Gemeinschaft verkehrt, besteht doch auch hier in gleicher Weise.²⁰² Dies ist – überraschenderweise – auch die Auffassung einiger besonders prominenter Staatsrechtslehrer, was in der wissenschaftlichen Diskussion bisher völlig untergegangen ist. So erkennt Ernst-Wolfgang Böckenförde in Volksentscheid und Volksbegehren durchaus Elemente, mit denen „Repräsentationsdefizite ausgeglichen“ werden können.²⁰³ Er lehnt die direkte Demokratie zwar grundsätzlich ab, hinsichtlich der Grundregeln der staatlichen Ordnung hält er aber eine unmittelbare Entscheidungszuständigkeit des Volkes nicht nur für möglich und durchführbar, sondern „im Sinne eines verwirklichten Demokratiebegriffs“ auch für notwendig.²⁰⁴ Auch Peter Lerche plädiert zwar vehement gegen Plebiszite im Allgemeinen, macht aber ausdrücklich für diejenigen Fälle eine Ausnahme, wo im Parteienstaat „anstelle von Gewaltenbalance [...] kraft überstabiler Einvernehmlichkeit der Parteien [...] evidente Übermacht tritt“. Ebendies aber ist die typische Situation, wenn es um die Regeln des Machterwerbs und der Machtausübung geht. In diesem Falle erkennt Lerche „eine legitime Grundsubstanz unmittelbarer, nicht revolutionärer Volksreaktion auf Machtmissbrauch“.²⁰⁵ Ganz ähnlich empfiehlt Klaus Vogel, Entscheidungen überall dort, wo eigene Interessen der Parlamentarier berührt sind, von einer Bestätigung durch die Wähler abhängig zu machen.²⁰⁶

202 So ist z.B. bei der Gestaltung des Wahlrechts die prägende Rolle der Eigeninteressen der Machthaber bekannt. Siehe etwa *Hans Meyer*, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band 2, 1987, S. 249 (256 f.); in kaum einem anderen Bereich seien die Parlamentarier „so sehr im Eigeninteresse befangen wie bei der Wahlgesetzgebung“. – Zur Rolle der Eigeninteressen der politischen Akteure bei der Entwicklung des bundesdeutschen Föderalismus *von Arnim*, *Vom schönen Schein der Demokratie*, a.a.O., 144 ff.

203 *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, 2005, S. 41.

204 *Böckenförde*, *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, *Festschrift für Kurt Eichenberger*, 1982, 301 (316).

205 *Peter Lerche*, *Grundfragen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie*, in: Huber/Möble/Stock (Hg.), *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie*, 1995, 179 (186 f.).

206 Klaus Vogel, *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Vortrag auf der katholischen Akademie in Bayern am 25.9.1992 in München, *Typoskript*, S. 18.

c) *Abrundung des Konzeptes*

Direkte Demokratie unterscheidet sich von der repräsentativen Demokratie dadurch, dass die Bürger nicht andere für sich entscheiden lassen, sondern die Kompetenz besitzen, verbindliche staatliche Entscheidungen an sich zu ziehen, selbst zu treffen und so ihre Wünsche und Präferenzen unmittelbar durchzusetzen. Definiert man „Demokratie“ mit Abraham Lincoln als Regierung durch das Volk und für das Volk²⁰⁷ so erkennt man, dass direkt demokratische Verfahren, da die Mehrheit des Volkes – ohne die Zwischenschaltung von Repräsentanten – entscheidet, ein Mehr an Partizipation, also an Regieren *durch* das Volk bewirken.²⁰⁸ Ein Mehr ist aber auch hinsichtlich des Regierens *für* das Volk zu erwarten: Bezogen auf die Regeln des Machterwerbs und der Machtausübung ist die inhaltliche Richtigkeitschance typischerweise größer, als wenn die politische Klasse, die bei Beschlüssen in eigener Sache natürlich hochgradig befangen ist, darüber entscheidet. Das Volk ist, da für die ganz große Mehrheit der Bürger der Erwerb und die Ausübung einer politischen Machtposition unter keinen Umständen in Betracht kommt, ein sehr viel besserer Richter, wenn es um die Fairness der Regeln geht, als die Betroffenen selbst. Direkt demokratische Entscheidungen über die Regeln des Machterwerbs versprechen also ein Mehr an Regieren für *und* durch das Volk.

Darüber hinaus wird der Grundsatz der Volkssouveränität, der bisher in Deutschland nichts als eine Fiktion ist, mit wirklichem Leben erfüllt, wenn das Volk selbst über die Regeln des Machterwerbs und damit über die institutionelle Grundlagen der Demokratie entscheiden kann.²⁰⁹

Beschränkt man direkte Demokratie auf die Regeln des Machterwerbs, so entfällt zudem die Gefahr, dass die Mehrheit Minderheiten erdrückt und deren Grundrechte leer laufen. Denn die Regeln des Machterwerbs betreffen alle Bürger in gleicher Weise, und ihre Reform verletzt keine Grundrechte. Sie verhindert lediglich, dass sich eine po-

207 *Abraham Lincoln*, Gettysburger Adress, übersetzt und kommentiert von Krippendorff, 1994.

208 *von Arnim*, Vom schönen Schein der Demokratie, a.a.O., 191 f.

209 *Heidrun Abromeit*, Volkssouveränität in komplexen Gesellschaften, in: Hauke Brunkhorst/Peter Niesen (Hg.), *Das Recht der Republik*, 1999, S. 20 f.; *von Arnim*, *Das System*, a.a.O., 260 f., 373.

litische Klasse in eigener Sache ungerechtfertigte Privilegien verschafft.

Schließlich trifft auch der Einwand, bestimmte Probleme, die der moderne Staat zu regeln habe, seien wegen ihrer Komplexität etwas für Spezialisten und eigneten sich deshalb nicht für die mehrheitliche Entscheidung durch das Volk, auf die Regeln des Machterwerbs nicht zu. Diese sind typischerweise um so besser, je einfacher sie gestaltet sind. Die Kompliziertheit etwa des derzeitigen Bundestagswahlrechts und vieler Erscheinungsformen der Politikfinanzierung beruht ganz wesentlich darauf, dass höchst problematische Effekte vor der Öffentlichkeit verborgen werden sollen.

Auch die Rolle der Medien würde sich verändern. Wenn die Bürger selbst über die Grundordnung entscheiden können, fragen sie mehr Informationen nach. Die Medien müssten dem nachkommen und sachhaltiger berichten.

Bezogen auf die Regeln des Erwerbs und der Ausübung der Macht weist direkte Demokratie also eine Reihe von verfassungstheoretischen Vorteilen auf. Gleichzeitig entfallen bestimmte Nachteile und Gefahren. Es wundert deshalb nicht, dass auch grundsätzliche Gegner der direkten Demokratie in den Reihen der Staatsrechtslehre sie in Bezug auf jene Grundregeln nachdrücklich befürworten (s. soeben unter b).

d) Reform des Wahlrechts

Direkt demokratische Verfahren erweisen sich nach allem als *das* probate institutionelle Mittel, die „Regeln des Machterwerbs“ zu reformieren. Ein Beispiel ist das Wahlrecht. Die politische Klasse selbst bringt eine solche Reform regelmäßig nicht fertig, weil sie nicht über den Schatten ihres Eigeninteresses springen kann.

In repräsentativen Demokratien gilt es als selbstverständlich, dass zumindest die Mitglieder der Volksvertretungen direkt vom Volk gewählt werden.²¹⁰ Tatsächlich ist dies aber nicht überall der Fall. Anders als bei Mehrheitswahlen oder bei flexiblen Listen entscheidet bei

210 Siehe Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, die die *unmittelbare* Wahl der Volksvertreter im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden durch das jeweilige Volk vorschreiben.

Wahlen mit starren, das heißt von den Wählern nicht veränderbaren, Parteilisten nicht der Wähler, sondern die Partei darüber, wer Abgeordneter wird. Wen Parteigremien auf *sicheren* Listenplätzen platzieren oder auch in sicheren Wahlkreisen aufstellen, der ist faktisch schon gewählt, lange bevor die eigentliche Volkswahl stattfindet. Hier liegt, genau genommen, gar keine unmittelbare Volkswahl vor.²¹¹ Wir haben – entgegen einer verbreiteten Redensart – nicht die Repräsentanten, die wir verdienen, sondern die uns die Parteien vorsezen. Damit die Bürger ihre Vertreter im Parlament wirklich auswählen und nicht bloß die von den Parteien vorgesezten Kandidaten formal absegnen können, ist eine grundlegende Änderung des deutschen Wahlrechts unerlässlich: die Einführung des relativen Mehrheitswahlrechts (nach anglo-amerikanischem Vorbild) oder zumindest flexibler Listen (nach dem Vorbild der Schweiz und vieler anderer westlicher Demokratien), damit die Wähler auch bei der Auswahl der Listenabgeordneten ein Wort mitreden können, sowie die Einrichtung von Vorwahlen (nach amerikanischem Muster), die auch Franz Müntefering vorgeschlagen hat, damit die Wähler auch in Parteihochburgen eine Wahl haben. Da derartige Änderungen der „Regeln des Machterwerbs“ von den Parlamenten kaum zu erwarten sind, weil sie den Wählern Teile der bisher von der politischen Klasse monopolisierten Macht, die Abgeordneten zu bestimmen, zurückgeben, dürften Änderungen nur mittels Volksbegehren und Volksentscheid durchsetzbar sein.

e) *Praktische Beispiele*

In der Tat haben sich direktdemokratische Einrichtungen immer wieder als wirksames Mittel zumindest gegen ein Übermaß an Politikfinanzierung aus der Staatskasse erwiesen. Ein Beispiel ist die Schweiz selbst. Dort stelle, wie der Schweizer Staatsrechtslehrer Gerhard Schmid betont, die Befugnis, jedes Gesetz dem Volk zur Entscheidung zu unterbreiten, einen wirkungsvollen präventiven „Domestizierungsmechanismus“ dar,²¹² der bisher die staatliche Politikfinanzierung auf

211 Dazu *Hans Herbert von Arnim*, Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?, *Juristen-Zeitung* 2002, 578 ff.

212 *Gerhard Schmid*, Diskussionsbeiträge, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Band 44, 135.

einem geringen Niveau gehalten habe.²¹³ Die Wirkung der Volksrechte liege gerade darin, dass sie „den Übergang der Macht an ein ‚Kartell‘ der unter sich geeinten Parteien“ verhinderten. Selbst bei geschlossenem Auftreten der Parteien könne das Volk das Referendum als „Vetorecht“ der Bürger gegen die Parteien einsetzen.²¹⁴ Dies dürfte ein wesentlicher Grund dafür sein, dass selbst das Schweizerische Bundesparlament sich nach wie vor nicht als Berufs-, sondern als „Milizparlament“ versteht und seine Mitglieder nur eine geringe Entschädigung und keine staatliche Altersversorgung erhalten. Auch eine staatliche Parteienfinanzierung gibt es in der Schweiz nicht, und die Fraktionsfinanzierung bewegt sich auf niedrigem Niveau.

Weitere Belege für die Durchschlagskraft direktdemokratischer Institutionen und für ihre Fähigkeit, politische Kartelle aufzubrechen und z.B. das Wahlrecht und bestimmte Formen der Politikfinanzierung auch gegen den Widerstand der politischen Klasse zu ändern, soweit diese von den Menschen als unangemessene Privilegien empfunden werden, stellen folgende Beispiele dar:

- Die Durchsetzung eines bürgernahen Wahlrechts zum Landesparlament in Hamburg durch Volksbegehren und Volksentscheid im Jahre 2004,
- die Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform in den Bundesländern durch direkte Demokratie.²¹⁵

Der Vorschlag, direkte Demokratie in Bezug auf die Regeln des Machterwerbs einzuführen, begegnet allerdings wieder dem Münchhausen-Problem: Volksbegehren und Volksentscheid mögen ein probates Mittel gegen Missbräuche seitens der politischen Klasse sein. Aber genau die Eigeninteressen, die durch direkte Demokratie diszipliniert

213 In der Schweiz tauchen möglicherweise umgekehrte Probleme auf. So jedenfalls *Schmid*, a.a.O., 135: Die Präventivwirkung der plebiszitären Institutionen bewirke, "dass wir auch das Vernünftige nur mit Mühe tun können". Diese Gefahr dürfte bei dem in der Bundesrepublik schon jetzt erreichten Niveau der Parteienfinanzierung aber nicht bestehen.

214 *Gerhard Schmid*, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz. Zu den Möglichkeiten und Problemen einer Parteiengesetzgebung in der Schweiz, 1981, 53 ff.

215 Dazu *Hans Herbert von Arnim*, Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreformen in den Neunzigerjahren, Die Öffentliche Verwaltung 2002, 585 ff.

werden sollen, stehen vermutlich auch ihrer Einführung im Wege. Immerhin besteht auf Landesebene schon jetzt die Möglichkeit, mittels direkter Demokratie die Regeln des Machterwerbs grundlegend zu ändern. Zumindest auf Landesebene können Reformen also auch gegen die politische Klasse durchgesetzt werden. Gelingt dies in dem einen oder anderen spektakulären Fall, so kann man daraus durchaus die Hoffnung schöpfen, dass die Reformbereitschaft auf den Bund überschwappt. Vor diesem Hintergrund erscheint es angebracht, über eine grundlegende Verfassungsreform in einem Bundesland nachzudenken. Als solche kommt der Vorschlag der „Frankfurter Initiative“²¹⁶ in Betracht: Die Einführung der Direktwahl des Regierungschefs, verbunden mit der Herstellung eines bürgernahen Parlamentswahlrechts.²¹⁷

V. Resümee

Die Analyse der verschiedenen Ansätze hat Folgendes ergeben: Der staatsrechtliche Ansatz betont die verfassungsrechtliche Gemeinwohlverpflichtung sämtlicher Amtsinhaber. Als Ausgangspunkt erscheint uns das Festhalten an diesem Gebot unverzichtbar. Die Wirklichkeit bleibt allerdings weit hinter der Norm zurück, ohne dass das Staatsrecht die Ursachen für diese Diskrepanz analysiert. Eine solche Analyse ist das Feld politikökonomischer Theorien, die eine realistische Darstellung der politischen Verhältnisse anstreben. Die „Gründungsväter“ dieses Ansatzes, Joseph Schumpeter und Antony Downs, unterstellen ein fundamental anderes Menschenbild: Die Verpflichtung auf das Gemeinwohl, stehe nur auf dem Papier. In Wahrheit ließen sich politische Akteure – auch bei Kollision mit Gemeinwohlanforderungen – von ihrem eigenen Interesse leiten. Auch der Systemtheoretiker Niklas Luhmann hält das Gemeinwohl für eine wissenschaftstheoretisch überholte Chimäre. Die Politik richte sich nach dem Code

216 *Frankfurter Intervention*, Wege aus der Krise des Parteienstaates, Recht und Politik 1995, 16 ff.

217 Siehe jetzt auch *Jan Backmann*, Direktwahl des Ministerpräsidenten. Als Kern einer Reform der Landesverfassungen, 2006. Dort (und in der in der vorangehenden Fußnote genannten Quelle) werden auch die positiven Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderung der Regeln des Machterwerbs und der Machtausübung auf das politische Kräftespiel dargestellt.

Macht. Diese Annahme scheint uns in der Tendenz durchaus zuzutreffen, wenn auch nicht in ihrer Ausschließlichkeit: Auch in der Politik können Ideen sehr viel mehr sein als „ein Pferd, mit dem man zur Macht reitet.“

Da die Öffentlichkeit, wie Luhmann erkennt, gleichwohl gemeinwohlorientiertes Verhalten einfordert, täten Politiker nur so, als ob, indem sie ihrem machtorientierten Handeln ein Gemeinwohlmäntelchen umhängten. Öffentlich bekundete „voice“ und tatsächliche politische „action“ klafften weit auseinander. Hinter dem zur Schau gestellten offiziellen System bestehe ein inoffizielles Schattensystem, in dem nicht Gemeinnutz, sondern Eigennutz vorherrscht. Auch diese Sicht trifft u.E. weitgehend zu, wie auch die Öffentlichkeit gelegentlich bemerkt, wenn der Schleier ab und zu aufreißt und den Blick auf die ansonsten wohl gehütete hintergründige Seite der Politik frei gibt.

Trotz der beherrschenden Rolle des Eigeninteresses der Akteure wollen indes auch die „Realisten“ auf die Vorstellung von halbwegs ausgewogenen Gesamtergebnissen der Politik regelmäßig nicht verzichten. Die erforderliche Steuerungsleistung schreiben sie dem politischen Wettbewerb unter konkurrierenden Politikern und Parteien zu, der gleich einer „unsichtbaren Hand“ die eigennutzorientierten Akteure in Richtung auf das Gemeinwohl lenke. Schumpeter weist darüber hinaus einem neutralen öffentlichen Dienst und bestimmten unabhängigen Institutionen eine stabilisierende Funktion zu und betont auch die Bedeutung der Qualität des politischen Personals – Voraussetzungen, die bei uns allerdings sämtlich Not leiden.

Vor allem der Wettbewerb als zentraler Steuerungsmechanismus wird durch zwei seit eineinhalb Jahrzehnten aufgekommene politikwissenschaftliche Ansätze im Kern infrage gestellt. Der Kartellparteien-Ansatz des Amerikaners Richard Katz und des Belgiers Peter Mair betont die in Deutschland und anderen westlichen Parteienstaaten vorherrschende Tendenz zur Beschränkung des politischen Wettbewerbs bis hin zur Bildung von Kartellen zwischen den Parteien. Ähnlich argumentiert der moderne Politische Klasse-Ansatz, den vor allem der deutsche Politikwissenschaftler Klaus von Beyme ausgearbeitet hat. Er betont die Interessenübereinstimmung von Berufspolitikern und die aus deren Einigkeit resultierende Kartellierungstendenz, wenn es um die Regelung ihres eigenen Status geht. Gehe es dagegen um die Regierungsmacht, die regelmäßig nur die eine *oder* die andere konkurrierende Gruppe der politischen Elite erlangen könne, herrsche

nach wie vor politischer Wettbewerb vor. Im Gegensatz zu Schumpeter und Downs sieht von Beyme politische Parteien also nicht als monolithische Blöcke, sondern unterscheidet zwischen der politischen Klasse der Berufspolitiker und der politischen Elite, deren Mitglieder im Falle des Wahlsieges ihrer Partei in die Regierung einziehen oder andere Machtpositionen übernehmen. Angesichts der massiven Beeinträchtigung des zentralen Steuerungsinstruments Wettbewerb, den beide Ansätze diagnostizieren, stellt sich die Gretchenfrage, welche Antwort sie auf die dadurch geschaffene fundamentale Herausforderung der Demokratie bereithalten.

Die Antwort, die Katz und Mair geben, besteht in der Senkung des demokratischen Anspruchsniveaus. Sie treten ausdrücklich für eine Revision des normativen Demokratiemodells ein. Sie halten die überkommenen Demokratievorstellungen für überholt und plädieren für eine radikale Senkung der normativen Standards. Man müsse anerkennen, dass die politische Willensbildung nicht mehr von unten nach oben erfolge, sondern umgekehrt. Auch die Trennung von Staat und Partei sei überholt. Die Parteien im Staat *seien* der Staat. Etwas überraschend, halten sie dann aber doch eine Art argumentative Notbremse für nötig: Wenn die etablierten Parteien es zu schlimm trieben, entstünden neue Herausforderer-Parteien, die sie zur Raison brächten. Katz und Mair entschärfen also die explosive Kraft ihres Modells, indem sie am Ende behaupten, es bestünde überhaupt nicht. Auch von Beyme versucht zu beschwichtigen und überspielt das – aufgrund der Beeinträchtigung des Steuerungsinstruments Wettbewerb – nahe liegende demokratische Niedergangsszenario dadurch, dass er – den eigenen Thesen zum Trotz – behauptet, allzu schlimme Fehlentwicklungen und Auswüchse der in eigener Sache entscheidenden politischen Klasse würden durch systemimmanente Mechanismen ausgebügelt.

Die Ineinssetzung von Staat und Partei durch Katz und Mair hatte Gerhard Leibholz mit seiner Parteienstaatsdoktrin bereits vorweggenommen. Diese Doktrin hatte großen Einfluss auf die Parteien-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den ersten Jahrzehnten, und ihre Spätfolgen sind auch gegenwärtig noch vielfach zu beobachten. Leibholz hielt aber nicht nur die Trennung von Staat und Partei für überholt, sondern setzte zusätzlich auch das Volk mit den Parteien gleich. Dabei unterstellt er, dass große Teile der Bürgerschaft sich parteilich organisierten und die Willensbildung innerhalb der Parteien demokratischen Grundsätzen genüge. Damit vermied er zumin-

dest in der Theorie eine Umkehrung der politischen Willensbildung von unten nach oben in ihr Gegenteil. Jene Bedingungen, bei deren Fehlen Leibholz selbst krisenhafte Entwicklungen prognostizierte, liegen heute aber nicht vor. Auf der Basis der in die Parteien verlagerten plebiszitären Vorstellungen von Leibholz läge es eigentlich nahe, zur wirklichen direkten Demokratie überzugehen, wenn diese innerhalb der Parteien nicht funktioniert, weil kaum innerparteiliche Demokratie herrscht und die Mitgliedschaft viel zu schmal ist.

Im Übrigen bleibt es ein echtes „Faszinosum“, wie eine derart aberwitzige Doktrin, die Leibholz, wie wir heute wissen, ursprünglich auf der Basis faschistischer Lehren entwickelt hatte, lange eine beherrschende Rolle in der deutschen staatsrechtlichen Diskussion spielen konnte.

Vor dem dargestellten Hintergrund schlagen wir ein Gesamtkonzept vor, das normative und realistische Ansätze verknüpft: An der Gemeinwohlverpflichtung von Amtsträgern, die nicht nur das Staatsrecht vorschreibt, sondern auch Bürger und öffentliche Meinung postulieren, ist als Ausgangspunkt festzuhalten. Darin unterscheiden wir uns von systemtheoretischen Ansätze sowie von politikwissenschaftlichen und politischökonomischen Ansätzen, die im Kampf um Macht, Posten und Geld das primäre politische Motiv sehen und die Trennung von Staat und Gesellschaft, die zur Begründung der besonderen Gemeinwohlverpflichtung von Amtsträgern unerlässlich ist, aufgeben wollen. Allerdings wollen wir die Spannung zum realen Funktionieren des politischen Kräftespiels keineswegs ausblenden, sondern sie im Gegenteil zum zentralen Gegenstand eines integrierenden Konzepts machen. An der Orientierung von Amtsträgern an eigenen Interessen wird also nicht mit normativ ausgerichtetem, realitätsfernen Blick vorbei gesehen, sondern sie wird bewusst in die Analyse einbezogen. Das gibt den Blick dafür frei, dass Parlamente, wenn es um den Status ihrer Mitglieder geht, in eigener Sache entscheiden und dass dabei meist auch die Kontrolle durch Opposition und Öffentlichkeit ausfällt. So ist das rasante Hochschießen der staatlichen Parteienfinanzierung in Deutschland nicht etwa eine Reaktion auf einen Rückgang der Mitgliederzahl, wie Katz und Mair behaupten – die stieg vielmehr in der fraglichen Zeit gewaltig an –, sondern Ausdruck innerer Wuchertendenzen, die durch Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache ohne ausreichende Kontrolle ermöglicht wurden. Da die Staatsrechtslehre primär vom gemeinwohlorientierten Amtsträger ausging,

fiel es ihr lange schwer, das Problem überhaupt zu erkennen und beim Namen zu nennen. Entscheidungen in eigener Sache beschränken sich aber nicht auf Politikfinanzierung und Parteienrecht. Ein strukturelles ähnliches Problem ergibt sich auch bei Entscheidungen über andere Regeln des Machterwerbs und der Machtausübung wie dem Wahlrecht, der (Nicht-)Regelung etwa von Ämterpatronage und Fragen des Föderalismus. Auch hier stehen erhebliche Interessen der Politiker auf dem Spiel, und auch hier entscheiden sie weitgehend in eigener Sache.

Damit tritt allerdings das Kernproblem in aller Schärfe hervor: Da die politische Klasse mitten im Staat die Hebeln der Macht bedient, stehen auch die Regeln des Machterwerbs zu ihrer Disposition. Sie werden, wie Claus Offe es einmal formuliert hat, „Wachs in ihren Händen“. Doch beschränkt Offe sich in Bezug auf die Gestaltung jener Regeln auf bloßer Appelle und fällt damit letztlich zurück auf die Position der Staatsrechtslehre, deren Einseitigkeit und Ergänzungsbedürftigkeit wir dargelegt haben. Trifft es nämlich zu, dass Berufspolitiker im Zweifel ihren Eigeninteressen folgen, warum sollten sie dies dann ausgerechnet nicht tun, wenn es um das für sie Wichtigste geht, die Gestaltung der Regeln des Erwerbs und der Ausübung der Macht?

Ein wirksames Gegengewicht gegen Fehlentwicklungen, die auf Macht- und Eigeninteresse der politischen Klasse (und von Verbänden) beruhen, kann vielleicht nur das Volk selbst darstellen, nicht allerdings im Wege einer – wenig wünschenswerten und zum Glück zur Zeit auch wenig wahrscheinlichen – echten Revolution, sondern im Wege einer „legalen“ Revolution, also mittels Volksbegehren und Volksentscheid, bezogen auf die Regeln des Machterwerbs und der Machtausübung. Damit ließe sich – an den Parlamenten vorbei – z.B. das Wahlrecht reformieren, um eine notwendige Voraussetzung für wirklichen politischen Wettbewerb zu schaffen.

Da man eine Verbesserung des institutionellen Rahmens der Politik kaum von den Akteuren selbst erwarten kann, die die Deformationen herbeigeführt haben und von ihnen profitieren, kommt dafür letztlich nur der Souverän, das Volk, in Betracht. Dann können Regeln entstehen, die die Anreize für die Akteure so ersetzen, dass möglichst ausgewogene und am Gemeinwohl ausgerichtete Politik daraus hervorgeht. Auf diese Weise würde auch das demokratische Fundamentalprinzip der Volkssouveränität, das bislang – trotz seiner Verankerung im Grundgesetz (Art. 20 Abs. 1) – das Schattendasein einer reinen

Fiktion fristet, mit echtem Leben erfüllt. Konzentrieren wir uns auf die Gestaltung der Regeln des Machterwerbs und der Machtausübung, entfällt auch die – bei direkter Demokratie häufig beschworene – Gefahr, dass schützenswerte Rechte von Minderheiten von der Mehrheit überwältigt würden. Schließlich droht bei der Entscheidung über leicht fassliche Grundregeln auch keine Überforderung der Bürger. Mit Reformen etwa des Wahlrechts sollte man auf Landesebene beginnen, da dort bereits direktdemokratische Institutionen bestehen.

Literatur

Heidrun Abromeit, Volkssouveränität in komplexen Gesellschaften, in: Hauke Brunkhorst/Peter Niesen (Hg.), *Das Recht der Republik*, 1999, S. 20 f

Herbert E. Alexander (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, 1989.

Michael Anderheiden, *Gemeinwohl in Republik und Union*, 2006, 225 ff.

Hans Herbert von Arnim, Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz. Ein verfassungsrechtliches Gutachten über die finanziellen Privilegien der Parlamentsabgeordneten in Bund und Ländern, Heft 32 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, 1975.

Hans Herbert von Arnim (Hg.), *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?*, 1999.

Hans Herbert von Arnim, *Ämterpatronage durch politische Parteien*, 1980.

Hans Herbert von Arnim, *Das System. Die Machenschaften der Macht*, 2001.

Hans Herbert von Arnim, *Der Machtkampf im Schlaraffenland*, Die Zeit vom 2.12.1988, 3 (abgedruckt in: *Hans Herbert von Arnim, Demokratie ohne Volk*, 1993, 256 ff.)

Hans Herbert von Arnim, *Der strenge und der formale Gleichheitssatz*, *Die Öffentliche Verwaltung* 1984, 85 ff.

Hans Herbert von Arnim, *Der Zuschnitt der hessischen Wahlkreise ist verfassungswidrig*, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2003, 553 ff.

Hans Herbert von Arnim, *Diätenreform – Privilegienabbau und Wahlrechtsreform als Voraussetzungen einer Diätenerhöhung*, *Neue Juristische Wochenschrift* 2006, 1714 ff.

Hans Herbert von Arnim, *Die Abgeordnetendiäten*, 1974.

- Hans Herbert von Arnim*, Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreformen in den Neunzigerjahren, Die Öffentliche Verwaltung, 2002, 585 ff.
- Hans Herbert von Arnim*, Die Schlüsselrolle von politischen Institutionen, in: ders. (Hg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, 1999, 9 ff.
- Hans Herbert von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland, 2. Aufl., 1996.
- Hans Herbert von Arnim*, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997.
- Hans Herbert von Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977.
- Hans Herbert von Arnim*, Parteienfinanzierung, 1982.
- Hans Herbert von Arnim*, Parteipolitische Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980.
- Hans Herbert von Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984.
- Hans Herbert von Arnim*, Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, 1987.
- Hans Herbert von Arnim*, Staat ohne Diener, 1993.
- Hans Herbert von Arnim*, Strukturprobleme des Parteienstaats, Aus Politik und Zeitgeschichte B 16/2000, 30 ff.
- Hans Herbert von Arnim*, Volkswirtschaftspolitik, 6. Aufl., 1997.
- Hans Herbert von Arnim*, Vom schönen Schein der Demokratie, 2000.
- Hans Herbert von Arnim*, Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, Zeitschrift für Rechtspolitik 2004, 115 ff.
- Hans Herbert von Arnim*, Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?, Juristen-Zeitung 2002,
- Hans Herbert von Arnim*, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988.

Hans Herbert von Arnim, Zur normativen Politikwissenschaft. Versuch einer Rehabilitierung, in: *Der Staat* 1987, 477 ff.

Hans Herbert von Arnim, Zweitbearbeitung des Art. 48 GG in *Bonner Kommentar* (1980).

Hans Herbert von Arnim/Gisela Färber/Stefan Fisch (Hg.), *Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht?*, 2000.

Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner, *Korruption. Begriff, Bekämpfungs- und Forschungsdefizite*, FÖV Discussion Paper Nr. 33, 2006.

Hans Herbert von Arnim/Karl-Peter Sommermann (Hg.), *Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung*, 2004.

Jan Backmann, *Direktwahl des Ministerpräsidenten. Als Kern einer Reform der Landesverfassungen*, 2006.

Susanne Benöhr, *Gerhard Leibholz' Parteienstaatslehre im Spiegel des faschistischen Verfassungsrechts, Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken* 81 (2001).

Klaus von Beyme, *Die politische Klasse im Parteienstaat*, 1993.

Klaus von Beyme, *Funktionenwandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker*, in: *Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss* (Hg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 1997, 359 ff.

Erhard Blankenburg/Rainer Standhammer/Heinz Steinert, *Political Scandals and Corruption Issues in West Germany*, in: *Arnold Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. LeVine* (eds.), *Political Corruption* 1989, 913 ff.

Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation – Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion*, 1983.

Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Demokratische Willensbildung und Repräsentation*, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. II, 1987, 29 ff.

Böckenförde, *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, *Festschrift für Kurt Eichenberger*, 1982, 301.

- Jens Borchert* (Hg.), Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien, 1999.
- Jens Borchert/Lutz Golsch*, Die politische Klasse in westlichen Demokratien: Rekrutierung, Karriereinteressen und institutioneller Wandel, Politische Vierteljahresschrift 1995, 609 ff.
- Brun-Otto Bryde*, Verfassungsentwicklung, 1979.
- Michel Crozier/Erhard Friedberg*, Macht und Organisation, 1979.
- Edwin Czerwick*, Politikverdrossenheit – politische Selbstreferenz und die „Stimme des Volkes“, in: Josef Klein/Hajo Diekmannshenke (Hg.), Sprachstrategien und Dialogblockaden, 1996.
- Otto Depenheuer*, Das öffentliche Amt, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl., 2005, 31 ff.
- Lothar Determann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Entschädigung von Abgeordneten, Bayerische Verwaltungsblätter 1997, 375 ff.
- Klaus Detterbeck*, Der Wandel politischer Parteien in Westeuropa. Eine vergleichende Untersuchung von Organisationsstrukturen, politischer Rolle und Wettbewerbsverhalten von Großparteien in Dänemark, Deutschland, Großbritannien und der Schweiz, 1960-1999, 2002.
- Hans Dichgans*, Vom Grundgesetz zur Verfassung, 1970.
- Anthony Downs*, An Economic Theory of Democracy, 1957.
- Anthony Downs*, Ökonomische Theorie der Demokratie, 1968.
- J. Elster*, The Possibility of Rational Politics, in: D. Held (ed.), Political Theory Today, Oxford 1991.
- Theodor Eschenburg*, Ämterpatronage, 1961.
- Walter Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., 1960.
- Karsten Fischer*, Selbstkorrumpierung des Parteienstaates. Versuch über einen Gestaltwandel politischer Korruption, in: Harald Bluhm/Karsten Fischer (Hg.), Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption, 2002, 67 ff.

Ernst Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, 1972.

Frankfurter Intervention, Wege aus der Krise des Parteienstaates, Recht und Politik 1995, 16 ff.

Bruno S. Frey, Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience, the American Economic Review 84 (1994), 338 ff.

Bruno S. Frey, Efficiency and Democratic Political Organization; The Case for the Referendum, Journal of Public Policy 1992, 209 ff.

Jean Fuchs, Der grüne Verrat. Niedergang einer Vision, 2005.

Lutz Golsch, Die politische Klasse im Parlament, 1998.

Michael Th. Greven, Die Parteien in der politischen Gesellschaft sowie eine Einleitung zur Diskussion über eine „allgemeine Parteientheorie“, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, 1993, 267 ff.

Dieter Grimm, Die politischen Parteien, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans Jochen Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1994, 599 ff.

Dieter Grimm, „Parteien, wollt ihr ewig raffen?“, Die Zeit vom 11.04.2002, 15.

Rolf Gröschner, Die Republik, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl., 2004, 369 ff.

Anton-Andreas Guha, Seiteneinsteiger oder die ungenutzte Chance der Parteien zur Regeneration, Vorgänge 1998, 54 ff.;

Anton-Andreas Guha, Ochsentour, Seiteneinsteiger oder ungenutzte Chance der Parteien, in: von Arnim (Hg.), Reform der Parteiendemokratie, 2003, 31 ff.

Peter Haungs, Die Bundesrepublik – ein Parteienstaat? Kritische Anmerkungen zu einem wissenschaftlichen Mythos, Zeitschrift für Politik 1973, 523 ff.

Ludger Helms, Die „Kartellparteien“-These und ihre Kritiker, Politische Vierteljahresschrift 2001, 698 ff.

- Wilhelm Hennis*, Amtscharakter und Demokratiebegriff (1962), in: ders., Die missverstandene Demokratie, 1973.
- Wilhelm Hennis*, Der Parteienstaat des Grundgesetzes, in: Gunter Hofmann/Werner A. Perger (Hg.), Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion, 1992, 25 ff.
- Wilhelm Hennis*, Wie wären die „eigentlichen Kernbereiche“ der Politikwissenschaft heute zu definieren? in: Hans-Hermann Hartwich (Hg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, 1985, 122 ff.
- Konrad Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat (1957), Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Band 17, 11 ff.
- Stephan Holthoff-Pförtner*, Landesparlamentarismus und Abgeordnetenentschädigung, 2000.
- Christopher Hood/B. Guy Peters*, Understanding RHPOs, in: dies. (eds.), Rewards at the Top. A Comparative Study of High Public Office, 1994.
- Josef Isensee*, Das Amt als Medium des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: Gunnar Folke Schuppert (Hg.), Gemeinwohl auf der Suche nach Substanz, 2002, 241 ff.
- Josef Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: Hans Herbert von Arnim/Karl-Peter Sommermann (Hg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95 ff.
- Josef Isensee*, Öffentlicher Dienst, in: Ernst Benda/Maihofer/Vogel (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1994, 1527 ff.
- Josef Isensee*, Staat und Verfassung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Aufl., 2005, 3 ff.
- Josef Isensee*, Staat und Verfassung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I, 1987, 592 ff.
- Georg Jellinek*, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906.

Michael C. Jensen/William H. Meckling, „Theory of the Firm: Managerial Behaviours, Agency Costs and Ownership Structures”, *Journal of Financial Economics*, 1976, 305 ff.

Ronald N. Johnson/Gary D. Libecap, *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy*, Chicago and London 1994.

Richard S. Katz/Peter Mair, *Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder*, *Party Politics* 1996, 525 ff.

Richard S. Katz/Peter Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy- The Emergence of the Cartel Party*, *Party Politics* 1995, 5 ff.

Richard S. Katz/Peter Mair, *How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*, London 1994.

Richard S. Katz/Peter Mair, *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-1990*, London 1992.

Richard S. Katz/Peter Mair, *The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies*, in: Richard Gunther/José Ramón Montero/Juan J. Linz (ed.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford 2002, 113 ff.

Hans Keman, *Approaches to the Analysis of Institutions*, in: Bernard Steunenberg/Frans van Vught (Hg.), *Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision Making*, Dordrecht/Boston/London, 1997, 1 ff.

Peter Graf Kielmansegg, *Gemeinwohl durch politischen Wettbewerb*, in: Hans Herbert von Arnim/Karl-Peter Sommermann (Hg.), *Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung*, 2004, 125 ff.

Herbert Kitschelt, *Citizens, politicians, and party cartellization: Political representation and state failure in post industrial democracies*, *European Journal of Political Research* 2000, 149 ff.

Wolfgang Klages, *Republik in guten Händen?*, 2001.

Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels (Hg.), *Politische Klasse und politische Institutionen*, 1992.

- Ruud Koole*, Cadre, Catch-All or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party, Party Politics 1996, 507 ff.
- Martin Kriele*, Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, 6. Aufl., 2003.
- Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2.Aufl., 1966.
- Christine Landfried*, Parteifinzen und politische Macht, 2. Aufl. 1994.
- Gerhard Leibholz*, Deutscher Juristentag 1950, C 2 ff.
- Gerhard Leibholz*, Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert (1955), in: Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, 3. Aufl. 1966.
- Gerhard Leibholz*, Die Reform des Wahlrechts, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Bd. 7 (1932), 159 ff.
- Gerhard Leibholz*, Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht, Deutsches Verwaltungsblatt 1950, 194 ff., in: Gerhard Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1958, 71 ff.
- Gerhard Leibholz*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Neuausgabe 1974 der 3. Aufl. 1967.
- Gerhard Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl., 1966.
- Thomas Leif/Hans-Josef Legrand/Ansgar Klein*, Die politische Klasse in Deutschland, 1992.
- Peter Lerche*, Grundfragen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie, in: Huber/Möble/Stock (Hg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, 179 ff.
- Abraham Lincoln*, Gettysburger Adress, übersetzt und kommentiert von Krippendorff, 1994.
- Christoph Link*, Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer, Band 48, 1990, 7 ff.

John Locke, Two Treatises of Government, 1689.

Niklas Luhmann, Das Recht der Gesellschaft, 1993.

Niklas Luhmann, Die Politik der Gesellschaft, 2000.

Niklas Luhmann, Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, Verwaltungsarchiv 1960, 97 ff.

Niklas Luhmann, Kausalität im Süden, 1995.

Niklas Luhmann, Soziologische Aufklärung, 1985.

Niklas Luhmann, Trust: A Mechanism for the Reduction of Social Complexity, in: ders., Trust and Power: Two Works by Niklas Luhmann, 1979.

Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog, Grundgesetz. Kommentar, Loseblatt, Stand: August 2005.

Dirk Meyer, Abgeordnetenentschädigung – ein Beitrag zur Rationalisierung der Diskussion aus ökonomischer Sicht, Politische Vierteljahresschrift, 1998, 329 ff.

Hans Meyer, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 2, 1987, S. 249 ff.

Gaetano Mosca, Die herrschende Klasse, 1. Aufl., 1895, deutsche Übersetzung durch Borkenau, 1950.

Michael Naumann, Erstarrt in alle Ewigkeit, Die Zeit vom 13.12.2001.

Sieghard Neckel, Die Macht der Unterscheidung, 2000.

Douglas C. North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge 1990.

Heinrich Oberreuter, Parteien zwischen Nestwärme und Funktionskälte, 2. Aufl. 1984.

Claus Offe, Falsche Antworten, verlogene Fragen, in: Peter Kemper (Hg.), Opfer der Macht. Müssen Politiker ehrlich sein?, 1993.

- Ralf Paprotny*, Der Alltag der niedersächsischen Landtagsabgeordneten, 1995.
- Ulrich Pfeiffer*, Eine Partei der Zeitreichen und Immobilien, Die neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1997, 392 ff.
- Thomas Poguntke*, Zur empirischen Evidenz der Kartellparteien-These, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2002, 790 ff.
- Karl Popper*, Über das Problem der Demokratie, in: Helmut Lahnstein/Hans Matthöfer (Hg.), Leidenschaft zur praktischen Vernunft, Festschrift für Helmut Schmidt zum 70. Geburtstag, 1989, 391 ff.
- Hilke Rebenstorf*, Die politische Klasse, 1995.
- Stephen A. Ross*, The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, American Economic Review, 63(2), 1973, 134 ff.
- Hans Heinrich Rupp*, Kritische Bemerkungen zum heutigen Verständnis von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Karl Carstens, 1984, 773 ff.
- Hans Heinrich Rupp*, Legitimation der Parlamente zur Entscheidung in eigener Sache, Zeitschrift für Gesetzgebung 1992, 285 ff.
- Thomas Saalfeld*, Court and Parties: Evolution and Problems of Political Funding in Germany, in: Robert Williams (ed.), Party Finance and Political Corruption, 2000, 89 ff.
- Karl-Albrecht Schachtschneider*, Res publica res populi. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre, 1994.
- Wolfgang Schäuble*, Das personale Element in repräsentativen Demokratien, in: Eckart Klein (Hg.), Grundrechte, soziale Ordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit, Festschrift für Ernst Benda zum 70. Geburtstag, 1995, 221 ff.
- E.E. Schattschneider*, The Semisovereign People, 1964.
- Michael Schefczyk*, Korruption, in Jansen/Priddat (Hg.), Korruption 2005, 103 ff.
- Michael Schefczyk*, Korruption als Politikverfahren, in: Siegfried Frick/Reinhard Penz/Jens Weiß (Hg.), Der freundliche Staat. Kooperative Politik im institutionellen Wettbewerb, 2001, 77 ff.

- Ulrich Scheuner*, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie (1961), in: Heinz Rausch (Hg.), Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und der repräsentativen Verfassung, 1968, 386 ff.
- Gerhard Schmid*, Diskussionsbeiträge, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Band 44, 135 ff.
- Gerhard Schmid*, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz. Zu den Möglichkeiten und Problemen einer Parteiengesetzgebung in der Schweiz, 1981.
- Helmut Schmidt*, Auf der Suche nach einer öffentlichen Moral, 1998.
- Manfred Schmidt*, Demokratietheorien, 3. Aufl., 2000.
- Hermann Schmidt-Vockenhausen*, Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, 122. Sitzung vom 15.4.1964, Protokoll S. 5756.
- Josef A. Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950.
- Eberhard Schütt-Wetschky*, Interessenverbände und Staat, 1997.
- Martin Shefter*, Party and Patronage: Germany, England and Italy, Politics and Society 1977, 103 ff.
- Karl-Peter Sommermann*, Kommentierung des Art. 20 Abs. 1 GG, in: Christian Starck (Hg.), Das Bonner Grundgesetz, Bd. 2, 2000, Rdnr. 14 m.w.N.
- Christian Starck* (Hg.), Bonner Grundgesetz, Bd. 2, 2000.
- Dolf Sternberger*, Ekel an der Freiheit? Und fünfzig andere Leitartikel, 1964.
- Richard Stöss*, Parteienstaat oder Parteiendemokratie?, in: Oscar W. Gabriel/Richard Stöss, Die Parteiendemokratie in Deutschland, 1997, 13 ff.
- Andreas Suchanek*, Erfolgreiche Therapie ohne gute Diagnose? Zum Zusammenhang von normativer und positiver Analyse in der Ökonomik, in: Martin Held (Hg.), Normative Grundfragen der Ökonomik. Folgen für die Theoriebildung, 1997, 189 (192 f.).

- Kevin Theakston*, The British Civil Service Elite: Permanent Secretaries since 1945, in: Erk Volkmer Heyen (Hg.), Verwaltungseliten in Westeuropa (19./20. Jh.), Jahrbuch für europäisches Verwaltungsrecht, Band 17, 2005, 27 ff.
- Hans Jochen Vogel*, Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, Zeitschrift für Gesetzgebung 1992, 293 ff.
- Klaus Vogel*, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Vortrag auf der katholischen Akademie in Bayern am 25.9.1992 in München, Typoskript, S. 18.
- Franz Walter*, Symposium, in: Peter Lösche (Hg.), Zur Lage des deutschen Regierungs- und Parteiensystems. Vorträge und Symposium aus Anlass der Emeritierung von Prof. Dr. Manfred Friedrich, 57 ff.
- Mark E. Warren*, Democratic Theory and Trust, in: ders. (ed.), Democracy and Trust, 1999
- Max Weber*, Politik als Beruf, in: Geistige Arbeit als Beruf. Vier Vorträge vor dem Freistudentischen Bund, 1919, 157 ff.
- Max Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft. Halbband 1, herausgegeben von Johannes Winckelmann, 5., rev. Auflage, 1976.
- Herbert Wehner*, Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, 122. Sitzung vom 15.4.1964, Protokoll S. 5777 f.
- Elmar Wiesendahl*, Die Parteien auf dem Weg zu Kartellparteien?, in: Hans Herbert von Arnim (Hg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, 1999, 49 ff.
- Rudolf Wildenmann*, Regeln der Machterwerbung (1963), in: ders., Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln 1968, 70 ff.
- Robert Williams*, Conclusion: Problems and Prospects, in: Robert Williams (ed.), Party Finance and Political Corruption, 2000, 199 ff.
- Hans J. Wolff/Otto Bachof*, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl., 1976.
- Danilo Zolo*, Die demokratische Fürsteherrschaft, 1997.
- Rolf Zundel*, Das verarmte Parlament, 1980.

