

## **Vom schönen Schein der Demokratie**

### **Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei**

Droemer, München 2000, ISBN: 3-426-27204-0,

Taschenbuch-Ausgabe mit aktuellem Nachwort Knaur, München 2002, 400 Seiten ISBN: 3-426-77538-7

## **Inhalt**

### Vorwort

#### **Teil 1:**

#### **Politik ohne Verantwortung – Regieren am Volk vorbei**

- 1 Reformblockade: Das Versagen der Institutionen
- 2 Deutschland im Umbruch
- 3 Der Maßstab: Regieren durch das Volk und für das Volk
- 4 Ungelöste Probleme, entmündigte Bürger
- 5 Die fiktive Demokratie
- 6 Wer den Staat beherrscht und warum
- 7 Berufspolitiker: Statussicherung durch Ausschalten der Verantwortung
- 8 Schluß: Rückbindung der Politik an die Bürger

#### **Teil 2:**

#### **Aus Scheu vor der Verantwortung: Fortschreitende Selbstaflösung der Bundesländer**

- 9 Einleitung: Der Föderalismus hält nicht, was er verspricht
- 10 Ein Lehrstück in Macht- und Statuspolitik:  
Wie die kommunale Gebietsreform durchgesetzt und die Neugliederung der Länder verhindert wurde
- 11 Ländersache erster Teil: Preisgabe der eigenen Gesetzgebung  
Der Bund zieht Kompetenzen der Länder an sich  
Einheitsgesetzgebung: Die Länder scheuen den Wettbewerb  
Einheitsverfassung: Einebnung der Unterschiede  
Kommunale Verfassungsreform: Ausgelöst durch Volksbegehren und Volksentscheid  
Resümee: Niedergang der Landesgesetzgebung
- 12 Ländersache zweiter Teil: Gestaltungsverlust bei Verwaltung und Steuern
- 13 Ländersache dritter Teil: Nur kein Risiko – Flucht in Absprachen auf allen Ebenen  
Ohne Kooperation geht gar nichts  
Wie der Bund in die Länder hineinregiert: Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen  
Hochschulbau, Verbesserung von Agrar- und Wirtschaftsstruktur (Art. 91a GG)  
Bildungsplanung und Forschungsförderung (Art. 91b GG)

Wohnungsbau, Städtebau, öffentlicher Personen-  
nahverkehr (Art. 104a Abs. 4 GG)  
Fazit: Absicherung statt Selbstbestimmung

14 Ländersache vierter Teil: Konsequente Entmündigung  
Entscheidungen auf Kosten anderer: Schiefer Ansatz  
des Konnexitätsprinzips  
Strafe für Eigeninitiative: Der Finanzausgleich

15 Die Folgen der Machtverschiebung  
In schlechter Verfassung: die Länder  
Gewinner: Landesregierungen und Ministerpräsidenten  
*Machtgewinn der Landesregierungen*  
*Vorherrschaft der Landesfürsten*  
*Einfluß der Beamten*  
*Fazit: Unkontrollierte Herrscher, blockierte Politik*  
Verlierer mit goldener Nase: die Landesparlamente  
*Leerlauf auf hohen Touren*  
*Mangelnde Regierungskontrolle*  
*Eingeschränktes Etatrecht*  
*Zwischenbilanz: Der Kaiser ohne Kleider*  
*Das Landtagsmandat: Quote statt Qualität*  
*Nebenjob zum Vollzeitlohn*  
Denkanstöße zur Verfassungsstruktur der Länder

Politik durch die Hintertür: der Bundesrat  
Aufwertung des Bundesrats  
Instrument der Parteipolitik  
Vermittlungsverfahren und Vermittlungsausschuß  
Die mißbrauchte Vetomacht  
Reformkonzepte  
*Reduzierung der Zustimmungsgesetze*  
*Senat statt Bundesrat*  
*Direktwahl der Ministerpräsidenten*

16 Modell Deutschland? – Föderalismus und  
Europäische Union

17 Auf dem Prüfstand: Selbständigkeit, Leistungsstärke,  
Handlungsfähigkeit der Länder  
Sind die Länder überhaupt noch selbständige  
Staaten?  
Sind die Länder überhaupt noch leistungsfähig?  
Die Schulmisere  
Von den Schwierigkeiten einer Verwaltungsreform  
Das Desaster der Landesgrunderwerbsteuer  
Das rheinland-pfälzische Transplantationsgesetz  
Handlungsschwäche durch Politikverflechtung und  
Absprachen

18 Was bleibt vom Sinn des Föderalismus?  
Regionale Identitäten?  
Wirksame Erfüllung der Aufgaben?  
Regionale Vielfalt in nationaler Einheit?  
Rechtsstaat und Demokratie?  
Ergebnis: Der Sinn ist pervertiert

19 Die Mär vom zwangsläufigen Verfall des Föderalismus

20 Die Eigeninteressen der politischen Klasse  
Zweierlei Maß  
Die Kosten der politischen Führung  
Die Verflüchtigung der politischen Verantwortung

Berufspolitiker und Kartellparteien  
Einfluß und Interesse der Akteure  
Wo Eigeninteressen triumphieren, hat das  
Kooperationsmodell seine Funktion verloren  
Die Chancen künftiger Reformen

21 Das Volk als Gegengewicht?  
Der erste Schritt: Verfassungsreform auf Landesebene

Inhalt der Reform  
Auswirkungen der Reform  
Verschlankung des politischen Apparats  
Durchsetzung der Reform  
Das Volk gibt sich eine Verfassung

22 Warum überhaupt noch Länder?

23 Schlußbemerkung: Die Mängel des Systems am Zustand  
des Bundesstaats erkennen

### Teil 3:

#### **Regieren ohne Kontrolle – Wie die Bürger von der Macht ferngehalten werden**

24 Vorbemerkungen: Geht alle Staatsgewalt vom Volke aus?  
Übersicht: Direktdemokratische Verfahren in den Ländern,  
Gemeinden und Kreisen

25 Einwände und Vorurteile gegen mehr direkte Demokratie  
Das antidemokratische Ausgangsverständnis  
Gegenargumente  
Die sogenannten Weimarer Erfahrungen  
Fundamentalargumente  
Fehlende Sachkunde?  
Totschlagargumente  
*Todesstrafe?*  
*Aushungern des Staats?*  
Dominanz von Partikularinteressen?  
Sonstige Einwände

Argumente dafür  
Belebung des politischen Wettbewerbs, Offenheit  
Kontrolle der politischen Klasse  
Mehrwert direktdemokratischer Entscheidungen  
Die Schlüsselrolle des Verfahrens

Der Bürgerwille läßt sich nicht ersetzen:  
Drei Verwechslungen  
Demoskopische Umfragen  
Unterschriftenaktionen  
Interessenverbände und Bürgerinitiativen

26 Die Angst der Deutschen vor dem Volk und das Finanztabu

27 Was genau ist »direkte Demokratie«?  
Direkte Demokratie  
Volksgesetzgebung und Referendum

28 Wie funktionieren direktdemokratische Entscheidungs-  
verfahren?  
In den Ländern  
In den Kommunen

29 Ausgehebelt: Ist direkte Demokratie unerwünscht?  
Anforderungen an Begehren, Anträge und Initiativen  
Zahl der erforderlichen Unterschriften (Quoren)  
*Staatliche Volksbegehren*  
*Kommunale Bürgerbegehren*  
*Zulassungsantrag beim staatlichen Volksbegehren*  
Fristen und Formen  
Kumulationswirkung

Quoren für Volksentscheide und Bürgerentscheide  
Quoren auf Landesebene  
*Zustimmungsquoren bei einfachen Volksgesetzen*  
*Verfassungsänderungen durch Volksgesetzgebung*  
*Die Terminfestsetzung als Schlüssel für die*  
*Überwindung von (einfachen) Zustimmungsquoren*  
*Probleme bei Konkurrenzvorlagen des Landtags*

*Fazit: Zwei Formen von Prohibition*  
Quoren auf kommunaler Ebene

Manches ist tabu: Eingeschränkter Gegenstandsbereich  
von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid  
Zusammenfassende Bewertung: Auf die Ausgestaltung  
kommt es an

Bürgerfreundliches Bayern  
Andere Länder, schlechtere Regelungen

*Staatsebene*

*Kommunale Ebene*

Von den Gemeinden lernen

Damit die Bürger zu Wort kommen: Folgerungen für  
die Verfahrensregeln

30 Darf das Volk oder darf es nicht? –  
Streit um Verfassungsänderungen in Hessen und  
Nordrhein-Westfalen  
Nordrhein-Westfalen  
Hessen

31 Rolle rückwärts in Bayern?

32 Belebung des politischen Wettbewerbs: Mit direkter  
Demokratie zur Direktwahl von Bürgermeistern und  
Landräten  
Auflockerung des Parteienmonopols  
Durchsetzung der Direktwahl  
Volksabstimmung in Hessen  
Antrag auf Volksbegehren in Nordrhein-Westfalen  
Volksinitiative in Schleswig-Holstein  
Drohendes Volksbegehren in Niedersachsen  
Einleitung eines Volksbegehrens im Saarland  
Zusammenfassung: Die List des politischen  
Wettbewerbs

Wie die Reformen teilweise verpatzt wurden  
Hessen: Stockende Begleitreformen  
Nordrhein-Westfalen: Zähe Rückzugsgefechte  
Schleswig-Holstein: Kleine Gemeinden ausgeklammert  
Saarland: Halbherzige Teilreform  
Zusammenfassung: Das Parteienkartell faßt  
wieder Tritt

33 Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene:  
Eckpunkte der anstehenden Regelung

34 Blick über die Grenzen: Halbdirekte Demokratie in der  
Schweiz und den USA

35 Die Europäische Union – ein Fall für mehr direkte  
Demokratie?

36 Leistung entscheidet: Repräsentative und halbdirekte  
Demokratie im Vergleich  
Vorbemerkung: Wann ist eine Entscheidung richtig?  
Gemeinwohlorientierung der Akteure  
Ergebnisse empirischer Vergleiche  
Geringere Verschuldung  
Finanzierung durch Gebühren  
Sinken von Abgaben  
Drosselung öffentlicher Haushalte  
Höhere Wirtschaftlichkeit  
Mehr Ausgaben für Bildung  
Größere Bürgerzufriedenheit  
Folgerungen: Empfehlung für mehr direkte Demokratie  
Ein neues Paradigma: Mehr Macht für das Volk – mehr  
Kontrolle der politischen Klasse

**Anhang**

## Tabellen

Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid  
in den Bundesländern

Tabelle 2: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid –  
Überblick über die Regelungen

Tabelle 3: Strukturmerkmale der direkten Demokratie:  
Deutschland – Schweiz – USA

## Anmerkungen

## Vorwort

Demokratie lebt davon, daß Verantwortung zurechenbar bleibt. Fehlt es daran nicht nur am Rande, sondern im Kern der Politik, ist dies der Anfang vom Ende. Demokratie hat ohne Verantwortung keine Zukunft.

Die Auflösung der Verantwortlichkeit ist – von der Europäischen Union abgesehen – nirgendwo so extrem wie im Föderalismus spezifisch deutscher Prägung. Der auf Bismarck zurückgehende deutsche Exekutivföderalismus, den die »Landesfürsten« bei Abfassung des Grundgesetzes für sich durchgesetzt und später immer weiter ausgebaut haben, ist ausgesprochen antidemokratisch. Er ist einzigartig in der Welt und bewirkt eine Entmachtung der Parlamente und Bürger und eine Lähmung der Politik, die nur deshalb nicht auf dauernden Aufschrei und Protest der Öffentlichkeit stoßen, weil die komplizierten Mechanismen so schwer zu durchschauen sind.

Die mangelnde demokratische Kontrolle wird von der politischen Klasse allerdings nicht unbedingt als Nachteil empfunden, erleichtert sie es ihr doch, ihre eigenen Interessen zu sichern und auszubauen. Die Reformbereitschaft der hauptberuflichen politischen Akteure ist deshalb tatsächlich viel geringer, als gemeinhin öffentlich zugegeben wird, ja die Eigeninteressen der Berufspolitiker haben viele Verkrustungen insgeheim erst herbeigeführt. Gleichwohl wird in Sonntagsreden der schöne Schein der Demokratie aufrechterhalten, selbst wenn der Kaiser – wie in Andersens Märchen – in Wahrheit ohne Kleider dasteht.

Es gibt letztlich nur ein wirksames Gegenmittel zur Wiederherstellung der Demokratie als Regierung *durch* und *für* das Volk: die Aktivierung der mündig gewordenen Bürger selbst und die Schaffung der dazu erforderlichen Institutionen. Diese Erkenntnis setzt sich zunehmend durch, und sie ist der tiefere Grund für den schnell wachsenden Zuspruch, den Elemente direkter Demokratie in der Bundesrepublik (und in anderen Ländern) seit einiger Zeit finden. So sind Bürger- und Volksbegehren und die entsprechenden Entscheide inzwischen in allen Bundesländern und Kommunen eröffnet. Dies geschah meist allerdings nur mit halbem Herzen. Aus Furcht vor dem Volk hat die etablierte Politik die direktdemokratischen Institutionen vielfach mit obrigkeitstaatlichen Vorbehalten, absurden Schikanen und kaum überwindbaren Hürden versehen und dadurch das mit der einen Hand Gewährte mit der anderen Hand wieder genommen. Als Vorwand dienen überkommene Vorurteile, die wiederum in einer deutschen Sonderentwicklung wurzeln: Im Kaiserreich der Jahrhundertwende mit seinem Dualismus von Monarchie und Volk hatten direktdemokratische Vorstellungen von vornherein keinen Platz, weil sie die ungeteilte Souveränität des Volkes voraussetzen.

Heute gilt es, Vorurteile abzubauen und überholte institutionelle Strukturen zu reformieren, wenn die »Politik(er) verdrossenheit« nicht weiter zunehmen und die »Reformblockade« in unserem Land und in Europa gelockert werden soll.

Eine Hauptthese dieses Buches ist, daß Berufspolitiker sich vorwiegend von ihren Eigeninteressen steuern lassen. Dabei entfalten sie sich nicht nur innerhalb der vorgegebenen Strukturen, sondern suchen diese – und das ist meine zweite Hauptthese – auch nach ihren Bedürfnissen zu verformen. Das gilt nicht nur bei der Gestaltung des Wahlrechts, der Parteien- und Politikerfinanzierung und der Ämterpatronage, die unmittelbar den Erwerb von Macht, Geld und Posten betreffen. Es gilt auch beim Schaffen und Verändern anderer Regeln und Verfassungsinstitutionen, bei denen der Zusammenhang mit den Eigeninteressen sehr viel indirekter und deshalb schwerer zu durchschauen ist. Das wird in diesem Buch vor allem an den Beispielen Föderalismus und direkte Demokratie belegt.

Die Rolle der Eigeninteressen in der Politik zu erkennen fällt uns allerdings oft schwer. Zu sehr verbreitet ist das Idealbild vom gemeinwohlorientierten Volksvertreter, der beim Amtsantritt schwört, er werde seine »Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden (und) das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes wahren und verteidigen ...« Wie wenig dieses Idealbild, das von der politischen Klasse selbst, allen voran Helmut Kohl, mit Inbrunst ausgemalt und der Öffentlichkeit immer wieder formelhaft vorgehalten wird, in Wirklichkeit zutrifft, hat jüngst der Parteispenskandal um Kohl überdeutlich gemacht. Dem langjährigen Bundeskanzler, der als CDU-Vorsitzender seine Partei ein Vierteljahrhundert prägte, war die Macht offenbar derart wichtig, daß er zu ihrer Sicherung sogar gegen Gesetz und Verfassung verstieß – und das nicht nur gelegentlich, sondern systematisch über viele Jahre hinweg. Kohl hat ein ganzes Beziehungsgeflecht zur Stützung seiner parteiinternen Position entwickelt, das berühmte »System Kohl«, und ein ganzes Netz von Einflußnahmen und Abhängigkeiten gesponnen, das er mit Hilfe von Schwarzgeldern auch finanziell unterfütterte.

Kohls Geringschätzung geltender Normen hat erschreckt. Seine dem Wunsch nach Macht und Sicherheit entspringende Motivation ist allerdings nichts prinzipiell Außergewöhnliches für die politische Klasse insgesamt. Kohl hat sie nur mit besonderer Bedenkenlosigkeit und Konsequenz umgesetzt. Hätte es noch eines Beweises bedurft, daß Eigeninteressen die Politik so sehr dominieren, daß ihre Vertreter gelegentlich sogar die Verfassung und das Recht mißachten, hier ist er.

Deshalb fiel es Kohls Vorstandskollegen in der CDU auch so schwer, ihm seine Machenschaften wirklich zu verübeln (ganz abgesehen davon, daß manche von ihnen auch aktiv an den Rechtsbrüchen beteiligt waren). Ihre Sorge galt vielmehr dem Schaden in der Öffentlichkeit und der Minderung der Wahlchancen ihrer Partei. Gewiß, die Partei ist rechtlich nicht mit dem Staat gleichzusetzen. Ist es aber realistisch anzunehmen, die Dominanz von Eigeninteressen werde zurücktreten, wenn die Politiker in die Rolle von Amtsträgern schlüpfen?

Gegen Machtmißbrauch und Ausbeutung durch die politische Klasse ist unser Gemeinwesen bisher noch unzureichend geschützt. Fünfzig Jahre nach Abfassung des Grundgesetzes und der meisten Landesverfassungen ist es Zeit, sie auf den Prüfstand zu stellen und, soweit erforderlich, zu erneuern. Unsere Verfassungen waren eine gute Basis für den Aufbau der Bundesrepublik in den ersten Jahrzehnten. Doch inzwischen hat sich eine politische Klasse gebildet, die die überkommenen Kontrollmechanismen unterläuft. Schon Thomas Jefferson, der Verfasser der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung, hat vor über 200 Jahren betont, jede Generation sei aufgerufen, sich ihre Verfassung neu zu geben.

Nachdem der Bund und die Länder sich im Zuge der anstehenden Neuregelung des Finanzausgleichs ohnehin einigen müssen – so das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. November 1999 –, sollten auch weitergehende Reformen ins Auge gefaßt und nicht mehr von vornherein als »praktisch unmöglich« verworfen werden.

Der Verfasser (und damit auch dieses Buch) hat von mehreren wissenschaftlichen Tagungen besonders profitiert: einer Tagung über Föderalismus, die das Frankfurter Institut und das Institut der deutschen Wirtschaft im Herbst 1998 veranstalteten, der Tagung über Föderalismus, die er zusammen mit seinen Kollegen Gisela Färber und Stefan Fisch im Frühjahr 1999 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchführte, und dem von ihm betreuten alljährlich stattfindenden Speyerer Demokratieforum, das im Herbst 1999 dem Thema »Direkte Demokratie« gewidmet war.

Speyer, im Januar 2000

*Hans Herbert von Arnim*