

Professor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

Wer kümmert sich um das Gemeinwohl?*

Auflösung der politischen Verantwortung im Parteienstaat

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 Posten, Einfluss und Reichtum. Dies ist die Schlüsselfrage. Denn einerseits muss man den Spitzenpolitikern Macht anvertrauen, sonst können sie ihre Aufgaben nicht erfüllen. Andererseits soll diese Macht nicht missbraucht, sondern zum Wohl der Bürger eingesetzt werden.

I. Der Pflicht-Ansatz

Die klassische Lösung dieses Dilemmas besteht darin, an das Amt und seine Befugnisse eine besondere Pflicht zu knüpfen, die Pflicht nämlich, die anvertraute Macht nur gemeinnützig zu gebrauchen, also im Sinne des Gemeinwohls¹. Denn „der Staat ist um der Menschen willen da“, nicht umgekehrt². Das gilt auch für die Bundesrepublik und ist im ersten Artikel des Grundgesetzes niedergelegt³. Dieser Kernsatz bildet die Grundlage für alles Handeln der „Repräsentanten“ des Volkes⁴.

Was genau der Inhalt des „Gemeinwohls“ ist, mag zwar undeutlich und vage sein. Klar aber ist, dass eine Motivation verlangt wird, die das Gegenteil vom Streben nach eigenem Nutzen ist. Die Verpflichtung der Amtsträger findet ihren Ausdruck im Amtseid, den der Bundespräsident, der Bundeskanzler und die Bundesminister feierlich vor der Öffentlichkeit ablegen:

„Ich schwöre, dass ich meine Kraft dem Wohl des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde. So wahr mir Gott helfe⁵.“

Dem entspricht auch eine bestimmte Vorstellung von den Abgeordneten. Sie sollen als „Vertreter des ganzen Volkes ... nur ihrem Gewissen unterworfen“ und „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden“ sein (Art. 38 I 2 GG), damit sie das im Interesse des Landes Erforderliche tun können. Insofern hat auch das – durch

* Der Verfasser ist Professor für öffentliches Recht an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. – Der Beitrag ist der ergänzte Text einer Vorlesung, die der Verfasser im Rahmen einer Gastprofessur im Wintersemester 2001/2002 an der Medizinischen Universität Lübeck gehalten hat.

1) Link, Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 48, 1990, S. 7, 19 ff. m. w. Nachw.

2) So Art. 1 I des Herrenchiemsee-Entwurfs eines Grundgesetzes.
3) Die schließlich in Kraft getretene Formulierung des Art. 1 I GG brachte keine sachliche Änderung gegenüber dem Herrenchiemsee-Entwurf: Dürig, in Maunz/Dürig/Herzog, GG-Komm. Art. 1 Rdnr. 15. Zum grundgesetzlichen Gemeinwohlgebot s. auch von Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 13 ff.; ders., Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 127 ff., 235 ff.; ders., Das System, 2001, S. 31 ff., jew. m. w. Nachw.

4) S. statt vieler Scheuner, in: Heinz Rausch, Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und repräsentativen Verfassung, 1968, S. 386, 397 ff.; Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. (1966), § 19, insbes. S. 258 f.; Wolff/Bachof, VerwaltungsR II, 4. Aufl. (1976), § 73 I, S. 28-32; Böckenförde, Demokratie und Repräsentation – Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion, 1983, S. 21; ders., in: Isensee/Kirchhof, Hdb. des StaatsR, Bd. II, 1987, S. 29, 39 ff.

5) Art. 56, 64 II GG. Auf den Zusatz „so wahr mir Gott helfe“ kann auch verzichtet werden.

das Grundgesetz garantierte – so genannte freie Mandat einen Bezug auf das Gemeinwohl.

Die Orientierung am Gemeinwohl als ethisches Postulat und verfassungsrechtliches Gebot, das für alle Amtsträger gilt, ist die *eine* Seite, die Wirklichkeit aber ist die *andere*. Zwischen Verfassungsnorm und Realität besteht eine nur mühsam verdeckte riesige Diskrepanz. In Sonntagsreden, auf Jubiläumsveranstaltungen, in Sozialkundebüchern und von manchen Vertretern der deutschen Staatsrechtslehre wird zwar so getan, als könne und müsse⁶ man ohne weiteres davon ausgehen, dass das Gemeinwohlgebot auch beherzigt werde. Doch hinter dem offiziellen grundgesetzlichen System hat sich ein inoffizielles Schatten-System entwickelt, in dem nicht Gemeinnutz, sondern Eigennutz vorherrscht. Die Akteure geben sich zwar alle Mühe, dieses zweite Gesicht der Politik vor den Bürgern zu verhüllen. Aber wer Augen hat zu sehen, dem eröffnen sich auch von außen Einblicke. Ab und zu reißt der Schleier ohnehin auf und gibt der Allgemeinheit den Blick auf die ansonsten wohl gehütete hintergründige Seite der Politik frei. Das ist besonders nach Aufdeckung von politischen Skandalen der Fall. Beispiele sind die CDU-Spendenaffäre und das dabei offenbar werdende so genannte System *Kohl*, die *Landowski*-Affäre in Berlin, die Flugaffäre in Nordrhein-Westfalen, die Umstände der Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Augsburg zur Lieferung von Panzern nach Saudi-Arabien, die die CDU-Affäre ausgelöst haben, deren Hintergründe aber erst allmählich bekannt werden, und die SPD-Spendenaffäre in Köln und anderwärts.

Kennzeichen des Systems hinter dem System sind zum Beispiel

- Kungelei und Ämterpatronage bis hin zur Korruption;
- schwarze Kassen und gefälschte Rechenschaftsberichte
- und generell die Geringschätzung von Gesetz und Verfassung, wenn sie den eigenen Interessen an Macht, Posten, Geld und Einfluss im Wege stehen.

Diese Haltung findet ihren exemplarischen Ausdruck in der Überzeugung *Kohls*, ein Ehrenwort unter Komplizen gehe dem Gesetz vor, eine Einstellung, die wir sonst eigentlich nur bei der Mafia vermutet haben.

Helmut Kohl konnte sein System in den 25 Jahren, die er Parteivorsitzender war, 16 davon als Bundeskanzler, zu besonderer Blüte bringen. Ein Einzelfall ist *Kohls* System allerdings nicht, und es ist auch nicht auf die CDU beschränkt. Berufspolitiker aller Parteien – und gerade viele besonders erfolgreiche – pflegen sich ganz ähnlich zu verhalten. Politikern ist im Zweifel das eigene Hemd näher als der Gemeinwohlrock. Das ist für erfahrene Journalisten, die eng mit Politikern zusammenarbeiten und sie täglich beobachten können, ganz selbstverständlich. Einer von ihnen, *Gerhard Weck*, ein „altes Schlachtross der Bonner Bundespressekonferenz“ (wie er gelegentlich genannt wurde) hat mir schon vor 34 Jahren den Kernsatz mit auf den Weg gegeben: „Willst Du Politiker für eine Gesetzesänderung oder eine sonstige Initiative gewinnen, musst Du sie vor allem davon überzeugen, dass es *ihnen* nützt, wenn sie sich dafür einsetzen.“ Ich fand das damals ziemlich zynisch, kann es heute nach jahrzehntelangen Erfahrungen aber nur bestätigen. Zwar habe ich durchaus Männer und Frauen kennen gelernt, denen es wirklich ums Gemeinwohl ging – auch dann noch, wenn sie dafür Opfer bringen mussten. Aber der Normalfall ist das eben nicht; auch ist diese lobenswerte Haltung selten belohnt worden. Wer sie konsequent praktiziert hat, ist in den Parteihierarchien meist auf halbem Weg steckengeblieben. In der realen Welt der Politik spielen Macht, Posten und Geld eine zentrale Rolle. Und diese Interessen setzen sich im Falle des Konflikts mit Gemeinwohlbelangen meist durch.

Selbst die Führungen ehemals „alternativer“ Parteien verleugnen notfalls ihre Prinzipien, um an Macht und an Posten zu kommen (und sie auch zu behalten). Dies exerzieren Bundespolitiker der Grünen in letzter Zeit exemplarisch vor. Doch neu ist das nicht⁷. Auch bisher schon haben die Grünen frühere Glaubenssätze auf dem Altar ihrer Eigeninteressen geopfert. So haben die Düsseldorfer Minister der Grünen *Bärbel Höhn* und *Michael Vesper* an ihren völlig überzogenen Pensionsansprüchen von monatlich rund 15 000 DM (= ca. 7500 Euro) nach nur vier Amtsjahren festgehalten⁸, obwohl sie diese missbräuchlichen Pensionsregelungen selbst am schärfsten kritisiert hatten. Doch das war früher, als sie noch in der Opposition standen.

Ein anderes Beispiel ist das Festhalten der grünen Bundesminister *Joschka Fischer* und *Jürgen Trittin* an ihrem Bundestagsmandat. Das bringt ihnen, auf Bruttobezüge umgerechnet, ein Plus von 195 000 DM (= ca. 98 000 Euro) jährlich⁹, obwohl dies sicher nicht der einzige Grund ist, warum sie ihr Mandat behalten wollen. Dabei hatten die Grünen vorher den Grundsatz der Trennung von Ministeramt und Parlamentsmandat immer hochgehalten (und diesen Grundsatz auf ihrem Parteitag Anfang 2001 erneut bestätigt).

Das Streben nach Macht allein muss allerdings noch nichts Schlimmes sein. Ohne Macht können schließlich auch keine inhaltlichen Ziele verwirklicht werden. Oft ist Macht aber eben nicht Mittel zum Zweck, sondern wird zum Selbstzweck. Dann verleugnen die Parteien ihre „dienende Funktion gegenüber den Problemen“. Damit wird „das Verhältnis von Problemlösung und Parteiziel umgedreht“, wie *Richard von Weizsäcker* einmal formuliert hat¹⁰.

Die primäre Machtorientierung spiegelt sich auch im Parlament wider. Es scheint wichtiger, den politischen Gegner zu kritisieren und schlecht aussehen zu lassen, als über gute Lösungen nachzudenken. Ideen werden nur deshalb abgelehnt, weil sie von der Gegenseite kommen. Abgeordnete, die von ihrem freien Mandat Gebrauch machen wollen und eigene Meinungen vertreten, stören. Dies widerspricht dem machtpolitischen Imperativ der Geschlossenheit. Solche Abgeordnete sehen sich als „Abweichler“ diskriminiert und werden diszipliniert. Der Grundsatz des freien Mandats ist dann nur noch Fassade.

Genauso ist es mit dem klassischen Grundsatz der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung; auch er löst sich auf. Die Mehrheit des Parlaments steht auf der Seite der Regierung. Sie sieht ihre Aufgabe nicht mehr darin, die von ihr gewählte und getragene Regierung öffentlich zu kritisieren und zu kontrollieren, sondern sie – im Gegenteil – zu stützen und gegen Kritik zu verteidigen. Öffentliche Kritik ist allein noch Sache der Opposition. Die aber ist im Parlament in der Minderheit und kann deshalb keine wirksamen Kontrollmaßnahmen ergreifen. Das Dilemma besteht darin, dass die, die kontrollieren wollen, es nicht können und die, die können, nicht wollen.

6) Ein bekannter staatsrechtlicher Kollege und ehemaliger Richter am *BVerfG* meinte in einem Brief an den Verfasser ausdrücklich, die Staatsrechtslehre müsse an der Annahme gemeinwohlorientierten Verhaltens der Amtsträger als „Grundaxiom“ selbst dann festhalten, wenn die Annahme nicht mehr die Wirklichkeit treffe. Dies sei dann „um so schlimmer für die Wirklichkeit“.

7) *Tiefenbach*, Die Grünen. Verstaatlichung einer Partei, 1998; *Ba-jahr*, ZParl 2001, 146.

8) Diese Regelung wurde – in Reaktion auf öffentlichen Protest (s. von Arnim, Politik Macht Geld, 2001, S. 124 ff.) – zwar eingeschränkt, aber nur mit Wirkung für zukünftige Regierungsmitglieder, nicht auch für solche, die zur Zeit der Gesetzesänderung amtierten.

9) Von Arnim (o. Fußn. 8), S. 15.

10) Von Weizsäcker im Gespräch mit *Gunter Hofmann* und *Werner Perger*, 1992, S. 155.

II. Politischer Wettbewerb

Es könnte allerdings noch einen ganz anderen, indirekten Weg geben, zum Gemeinwohl zu gelangen, als den moralischen Appell an die Politiker oder das rechtliche Gebot. Ich spreche vom *Wettbewerb* als Steuerungsinstrument. Selbst wenn Berufspolitiker ihren Eigeninteressen – im Falle der Kollision mit dem Gemeinwohl – Vorrang geben, braucht das nämlich noch kein Beweis für die mangelnde Gemeinwohlausrichtung des Staatshandelns und des Systems insgesamt zu sein. Immerhin schließt ja auch der Eigennutz des Kaufmanns in der Wirtschaft nicht von vornherein aus, dass er letztlich doch im besten Interesse seiner Kunden handelt. Falls nämlich der Markt offen ist; also jeder einen Laden eröffnen (bzw. ein Unternehmen gründen) kann, und fairer Wettbewerb unter den Kaufleuten besteht, kann die Summe der Egoismen durchaus zur allgemeinen Wohlfahrt führen – ein Konzept, das bekanntlich der Marktwirtschaft zu Grunde liegt. Von dort hat man es auch auf die Politik übertragen. Es geht – der Idee nach – um einen Mechanismus, welcher der Politik die Wünsche der Mehrheit der Bürger aufzwingt – und zwar auch dann, wenn Politiker sich nicht vom Nutzen der Allgemeinheit, sondern von ihren Eigeninteressen leiten lassen. Der Wettbewerb um Wählerstimmen soll dann – gleich einer „unsichtbaren Hand“ – Politiker und Parteien im eigenen Interesse zu möglichst guter Politik veranlassen. Voraussetzung für das Funktionieren dieses Steuerungsverfahrens ist allerdings, dass der Zugang wirklich für alle möglichen Bewerber offen ist und faire Wettbewerbsbedingungen bestehen. Nur dann können die Bürger frei auswählen und sich für die Personen und das Programm entscheiden, die ihnen am ehesten geeigneter erscheinen, das Gemeinwohl zu sichern. Hier kommt es – und das ist die spezifisch demokratische Sicht – also auf die Präferenzen der Bürger an.

Das aber wirklich zu gewährleisten ist das Problem. Erforderlich ist ein adäquater institutioneller Rahmen – die Politikwissenschaft spricht von den „Regeln des Erwerbs von Macht, Posten und Geld“. Ein solcher Rahmen ist nicht automatisch vorhanden. Er unterliegt vielmehr der Gestaltung durch – die Politiker. Diese sitzen mitten im Staat an den Schalthebeln der Macht und befinden damit letztendlich selbst über den Inhalt der Verfassung, der Gesetze, der öffentlichen Haushalte und damit eben auch über jene Schlüsselregeln. Die Akteure müssten sich also selbst Grenzen setzen. Sie müssten sich wie *Odysseus* an den Mastbaum binden lassen, um dem Gesang der Sirenen nicht zu verfallen. Kann man das wirklich erwarten?

Aus der Wirtschaft kennen wir das Streben von Unternehmen, wettbewerbsbeschränkende Absprachen zu schließen, das heißt Kartelle zu bilden, um gemeinsam die Konsumenten (oder allgemeiner gesagt: Die Marktgegenseite) auszubeuten. Das sucht der Staat durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und das Kartellamt zu verhindern. Aber auch die *politischen* Akteure, die den Staat beherrschen, haben ein starkes gemeinsames Interesse daran, den *politischen* Wettbewerb außer Funktion zu setzen. Und warum sollten sie ausgerechnet dann nicht ihren Eigeninteressen folgen, wenn es um das in ihren Augen Wichtigste geht, den Machterhalt? Was liegt deshalb für sie näher, als (auch und gerade) jene Schlüsselregeln zu ihren Gunsten zu gestalten?

Diese Vermutung bestätigt sich in der Wirklichkeit. Parteien und Politiker bilden – durch Verständigung über die Parteigrenzen hinweg – vielfach politische Kartelle¹¹. In manchen Bereichen ist das derart offensichtlich, dass die belgisch-amerikanischen Politikwissenschaftler *Richard Katz* und *Peter Mair* geradezu von einer Entwicklung hin zu, wie sie es nennen, „Kartellparteien“ sprechen. Und die

Bundesrepublik Deutschland sehen sie als besten Beleg für ihre These von einer sich immer stärker verfestigenden politischen Kartellierung an¹².

Berufspolitiker haben – unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit – gemeinsame Interessen und versuchen diese natürlich auch durchzusetzen. Das ist an sich keine sehr neue Erkenntnis¹³. Neu aber ist, dass sie seit einiger Zeit die Aufmerksamkeit der etablierten Politikwissenschaft findet. Es hat sich sogar eine eigene politikwissenschaftliche Forschungsrichtung entwickelt. In ihrem Mittelpunkt steht der Begriff „politische Klasse“¹⁴, ein Ausdruck, den Politiker allerdings gar nicht gerne hören, den aber auch der ehemalige Bundeskanzler *Helmut Schmidt* gezielt verwendet und dadurch politisch durchaus salonfähig gemacht hat¹⁵. Dieser Begriff soll kennzeichnen, dass Berufspolitiker eine Art Schicksalsgemeinschaft bilden, wenn es darum geht, gemeinsame Interessen zu sichern. Solcher Zusammenhalt ist zwar unter Angehörigen einer Berufsgruppe durchaus normal. Im Falle von Politikern aber ist er problematisch, weil diese den Staat beherrschen und damit selbst über ihren Status entscheiden¹⁶.

11) *Von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1991, S. 242 ff.; „Kartell der Erbaliierten“ (2. Aufl. [1996], S. 368 ff.).

12) *Katz/Mair*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, Party Politics, 1995, S. 5 ff. – Die Thesen von *Katz* und *Mair* werden in der Politikwissenschaft heftig diskutiert. S. z. B. *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.; *von Arnim*, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, S. 343 ff.; *von Beyme*, in: *Gabriell/Niedermaier/Stöss*, Parteiendemokratie in Deutschland, 1997, S. 359, 369 ff.; *Wiesendahl*, in: *von Arnim*, Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, 1999, S. 49 ff. – Zur zunehmenden Verkrustung und Kartellierung in der Bundesrepublik siehe jüngst auch den pointierten Beitrag des Journalisten und Politikers *Naumann*, Erstart in alle Ewigkeit, Die Zeit v. 13. 12. 2001.

13) S. zum Beispiel *von Arnim*, Zweitbearbeitung des Art. 48 GG im Bonner Komm., 1980, Rdnrn. 85 ff. m. w. Nachw.

14) Der schon von *Mosca*, Die herrschende Klasse, 1. Aufl. (1895), hier herangezogen die deutsche Übersetzung der 4. Aufl. (1947), durch *Borkenan*, 1950, S. 53 ff., 271 ff., 321 ff., verwendete Begriff der „politischen Klasse“ erlebt seit etwa einem Jahrzehnt auch im deutschen politikwissenschaftlichen Schrifttum eine Renaissance. S. zum Beispiel *Landfried*, Parteifinanzien und politische Macht, 1990, 2. Aufl. (1994), S. 144 ff., 271 ff.; *Klingemann/Stöss/Wefßels*, Politische Klasse und politische Institutionen, 1992; *Leif/Legrand/Klein*, Die politische Klasse in Deutschland, 1992; *von Beyme*, Die politische Klasse im Parteienstaat, 1993, S. 30 ff.; *Borchert/Golsch*, Die politische Klasse in westlichen Demokratien: Rekrutierung, Karriereinteressen und institutioneller Wandel, Politische Vierteljahresschrift, 1995, S. 609, 609 ff.; *Rebenstorf*, Die politische Klasse, 1995; *von Arnim* (o. Fußn. 12), Kap. 1 und 2; *Zolo*, Die demokratische Fürstenherrschaft, 1997; *Golsch*, Die politische Klasse im Parlament, 1998; *Borchert*, Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien, 1999.

15) *Schmidt*, Auf der Suche nach einer öffentlichen Moral, 1998, S. 51 ff.

16) Auch in anderen Bereichen, etwa in Wirtschaft, Verbänden und Kammern, gibt es Verkrustungen und Missbrauch: Megafusionen von Wirtschaftsgiganten sind an der Tagesordnung; viele haben keine ökonomischen Gründe, sondern dienen lediglich der Machterweiterung ihrer Vorstände (*Kleinert/Klodt*, Megafusionen. Trends, Ursachen und Implikationen, 2000). Vorstandsmitglieder von deutschen Großunternehmen lassen sich Jahresgehälter in zweistelliger Millionenhöhe bewilligen. Sie treffen gesetzeswidrige Preisabsprachen, und ihre Unternehmen zahlen Hunderte von Millionen Mark Bußgelder, ohne dass dies die Stellung der Verantwortlichen zu erschüttern scheint. Funktionäre von Verbänden und Kammern, welche sich in kontrollfreien Nischen eingerichtet haben, „verdienen“ mehr als Spitzenpolitiker. Im Unterschied zur politischen Klasse verfügen wirtschaftliche Eliten und Verbandfunktionäre aber in der Regel nicht über das staatliche Gewaltmonopol, nicht über das Recht, Steuern und Abgaben zu erheben, und nicht über die Befugnis, verbindliches Recht für alle anderen Gruppen zu setzen. Das macht den großen Unterschied aus und rechtfertigt es u. E., der politischen Klasse besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Im Übrigen „vernetzen“ sich die Führungsriege von Politik, Verwaltung, Großwirtschaft, Verbänden und Kammern ohnehin immer stärker. Die Symbiose der politischen Klasse mit wirtschaftlich-gesellschaftlichen Eliten kann hier allerdings ebenso wenig behandelt werden. Sie ist eine eigene umfassende Untersuchung wert.

Am anschaulichsten werden die Probleme am Beispiel der Parteienfinanzierung, der Abgeordneten- und Ministerversorgung. Geht es um die Erhöhung der Bezahlung oder das Festhalten an Privilegien in eigener Sache, ist die politische Klasse sich meist schnell einig¹⁷. Hier wird das zentrale institutionelle Dilemma besonders deutlich, dass nämlich die politische Klasse, die von den Regelungen profitiert, auch über die Regelungen entscheidet und mittels ihres „langen Arms“ überdies versucht, mögliche Kontrollinstanzen zu entschärfen¹⁸. Und dementsprechend konzentriert sich die wissenschaftliche Behandlung bisher vornehmlich auf den Bereich der Politikfinanzierung.

Ist diese thematische Beschränkung aber gerechtfertigt oder spiegeln sich in der Politikfinanzierung nicht vielleicht charakteristische Fehlentwicklungen unseres ganzen politischen Systems wider? Spielen Eigeninteressen der politischen Klasse nicht auch beim Schaffen, Verändern und Uminterpretieren anderer Gesetze und Verfassungsnormen eine zentrale Rolle, bei denen dieser Zusammenhang sehr viel indirekter und deshalb schwerer zu durchschauen ist? Haben die Interessen von Berufspolitikern sich wirklich nur innerhalb vorgegebener institutioneller Strukturen entfaltet oder haben sie nicht auch die Strukturen selbst nach ihren Interessen geformt und verformt und damit die institutionelle Basis für gute Politik schwer beeinträchtigt?

Könnten Verformungen des Systems nicht ein zentraler, eigentlicher Grund dafür sein, dass „die Politik“ ihre Aufgaben nicht mehr befriedigend erfüllt? Ich neige dazu, diese Fragen zu bejahen¹⁹, und meine, dies am Beispiel dreier Komplexe belegen zu können: Dem Wahlsystem²⁰, der bundesdeutschen Ausprägung des Föderalismus²¹ und der direkten Demokratie²².

Schon vor Jahrzehnten hatten weitblickende Beobachter vorausgesagt, die strukturellen Probleme würden in dem Augenblick aufbrechen, wo das wirtschaftliche Wachstum nachlasse und der Ost-West-Gegensatz wegfalle. In dieser Lage befinden wir uns heute, wobei die Probleme durch die niedrige Geburtenrate, die allmählich die Bevölkerungspyramide umkehrt, und die Europäisierung und Globalisierung des Wettbewerbs weiter verschärft werden. Hinzu kommen die Langzeitfolgen schwerer wirtschafts- und sozialpolitischer Fehler bei der deutschen Wiedervereinigung, die dazu beitragen, dass die Wohlstands- und Beschäftigungsschere, zwischen West und Ost sich nicht schließt, sondern immer weiter auseinander klafft. Der so genannte Wertewandel bewirkt zudem, dass die Menschen sich nicht länger ein X für ein U vormachen lassen.

Auch das Ausland hat den Niedergang der Bundesrepublik – bisweilen nicht ohne Schadenfreude – bemerkt. Vor 25 Jahren sprach alle Welt abfällig von der „englischen Krankheit“ wegen der dortigen Verkrustungen. Heute sehen Großbritannien und andere Länder auf uns herab und sprechen, wie die englische Zeitung „The Guardian“, von der „German disease“. Die mangelnde Aufgabenerfüllung der deutschen Politik betrifft nicht nur die hohe Arbeitslosigkeit und das geringe Wachstum, was dazu führt, dass wir uns unversehens als Schlusslicht unter allen 15 Ländern der Europäischen Union wiederfinden, eine Erkenntnis, die im ehemaligen „Wirtschaftswunderland“ eigentlich wie ein Schock wirken müsste. Die mangelnde Aufgabenerfüllung betrifft auch andere Bereiche (die ihrerseits allerdings Auswirkungen auf Wachstum und Arbeitslosigkeit haben), zum Beispiel:

- die Sozialversicherungssysteme, die nicht mehr zeitgemäß sind und an die sich abzeichnende demographische Entwicklung angepasst werden müssen. Das gilt vor allem für das Gesundheitssystem, aber keineswegs nur für dieses.
- die Schulen und Hochschulen, die in schlechtem Zustand sind – und das in einem Land, das früher als „Land der Dichter und Denker“ gerühmt wurde und einst so stolz auf seine Schulen und Hochschulen war. Ende 2001 sind die Ergebnisse

der so genannten Pisa-Studie bekannt geworden, die meine schlimmsten Befürchtungen noch übertreffen. Deutschland ist, was die Leistungen seiner Schüler betrifft, auf einen hinteren Platz zurückgefallen.

- Auch die Arbeitsmarktverfassung (bis hin zur amtlichen Arbeitsvermittlung) ist reformbedürftig, vom Steuer- und Finanzwesen ganz zu schweigen.
- Öffentliche Investitionen in Modernisierungs- und Wachstumsbereichen werden durch Schuldendienst und jährlich über 300 Milliarden DM Subventionen für überalterte Wirtschaftssektoren erdrückt und leiden Not.

Darüber hinaus gibt es noch andere reformbedürftige Bereiche, die ich hier nicht alle aufzählen will. Schon seit längerem zeichnet sich ab, dass unser politisches System die Herausforderungen nicht mehr bewältigt²³. Doch nichts geschieht oder jedenfalls viel zu wenig. Der frühere Bundespräsident *Roman Herzog* kommentierte dies schon vor fünf Jahren mit den Worten, Reformen seien bei uns kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem²⁴. Diese Aussage trifft heute nicht weniger zu.

Doch die eigentliche Ursache für die Mängel wird regelmäßig nicht erkannt oder jedenfalls nicht genannt, seinerzeit auch nicht von *Herzog* selbst²⁵. Die Verantwortung wird hin und her geschoben: Von den Bürgern auf die Politiker und die Verwaltung, von denen zurück auf die Bürger, und von allen gemeinsam auf die Medien. Doch Schuld sind nicht irgendwelche Einzelpersonen; denen bleibt oft gar nichts anderes übrig, als sich an die bestehenden Gegebenheiten anzupassen. „Schuld“ ist das System. Dies ist der strategische Punkt, an dem alle Reformen ansetzen müssen. Die mangelnde politische Handlungsfähigkeit hängt ganz wesentlich mit Mängeln unseres politischen Systems zusammen²⁶. Das Dilemma wird allerdings dadurch verschärft, dass die Mängel ganz wesentlich auf Eigeninteressen der politischen Klasse beruhen und diese auch wirksamen Systemreformen entgegenstehen.

III. Mangelnde politische Verantwortlichkeit

Politische Leistungen und politische Verantwortung können nicht mehr zugerechnet werden, weder auf bestimmte Parteien, noch auf bestimmte Personen. Solche Zurechenbarkeit aber ist notwendige Voraussetzung für das Funktionieren des politischen Wettbewerbs²⁷. Fehlt es

17) Die Problematik des Entscheidens des Parlaments „in eigener Sache“ (*BVerfGE* 40, 296 [327] = *NJW* 1975, 2331) hat der *Verfasser* an den Beispielen Politikfinanzierung und Ämterpatronage schon früh behandelt, zum Beispiel in: *Die Abgeordnetendiäten, 1974; Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980; Parteienfinanzierung, 1982; Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?*, 1987.

18) *Von Arnim*, *Das System* (o. Fußn. 3), S. 87 ff., 211 ff.

19) *Von Arnim*, *Das System* (o. Fußn. 3), durchgehend.

20) *Von Arnim*, *Das System* (o. Fußn. 3), S. 127 ff.

21) *Von Arnim*, *Der schöne Schein der Demokratie*, 2000, Kap. 2.

22) *Von Arnim*, (o. Fußn. 21), Kap. 3.

23) *Von Arnim*, *ZRP* 1995, 34 m. w. Nachw.

24) *Herzog*, *Aufbruch ins 21. Jahrhundert*, Bulletin der Bundesregierung 1997, S. 353, 354. S. auch *Von Arnim*, *ZRP* 1998, 138 m. w. Nachw.

25) *S. von Arnim* (o. Fußn. 12), S. 11 ff. – Neuerdings räumt *Herzog* allerdings ein, dass die Ursachen des politischen Versagens auch im System liegen.

26) Die Fehlentwicklungen sind zwar keineswegs auf das politische System beschränkt (s. oben Anmerkung 16). Doch nur über die Politik können Fehlentwicklungen auch in anderen Bereichen (wenn die Akteure ihnen nicht von sich aus begegnen) eingedämmt werden. Die Reform des politischen Systems ist deshalb vorrangig.

27) S. statt vieler *Graf Kielmansegg*, in: *Konrad-Adenauer-Stiftung*, *Wieviel Bürgerbeteiligung im Parteienstaat?*, 2000, S. 14, 18: „Für das parlamentarische System ist eine klare Trennung zwischen Regierung- und Oppositionsfunktion konstitutiv. Die Wähler weisen diese Rollen den konkurrierenden Parteien auf Zeit fest zu. Und sie können beide Akteure, Mehrheit wie Minderheit, dann dafür zur Verantwortung ziehen, wie sie die ihnen zugewiesene Rolle gespielt haben. ... Demokratie heißt 'responsible government'.“

daran, muss der politische Wettbewerb als Steuerungsmittel zwangsläufig versagen. Die Anreize für gutes Handeln und für das Vermeiden von Fehlentwicklungen werden beseitigt oder jedenfalls gemindert.

1. Voraussetzungen des „responsible party government“

Wir kennen zwei Grundmodelle zur Sicherung politischer Verantwortung in der Wettbewerbsdemokratie. Das eine Modell ist das der verantwortlichen Parteienregierung („responsible party government“). Hier wählen die Bürger zwischen alternativen Parteien, von denen eine die Mehrheit im Parlament besitzt und die Regierung stellt. 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. Doch dieses System, das zum Beispiel in Großbritannien durchaus funktionieren mag, versagt in der Bundesrepublik Deutschland²⁸. Das hat *Popper* selbst eindrucksvoll dargelegt²⁹.

Für den Bürger ist es in unserem föderalistischen, in die Europäische Union eingebetteten Staat mit kommunaler Selbstverwaltung ziemlich schwer, den Überblick zu behalten. Der Wähler hat es ja mit mindestens fünf verschiedenen Ebenen zu tun:

- seiner Gemeinde oder Stadt,
- seinem Landkreis,
- seinem Land,
- dem Bund
- und der Europäischen Union.

Solange jede Ebene klar umrissene Zuständigkeiten besitzt und die Zuständigkeitsverteilung Sinn macht und einleuchtet, braucht darunter die politische Verantwortlichkeit allerdings nicht zu leiden, im Gegenteil. Das bundesdeutsche Problem besteht deshalb weniger darin, dass wir fünf verschiedene staatliche Ebenen haben, sondern dass diese untereinander vielfach verflochten sind. Das treibt die Unübersichtlichkeit auf die Spitze und macht den Wählern die Orientierung praktisch unmöglich.

Woher soll er – angesichts des verschachtelten Kompetenzwirrwars – noch wissen, welche Ebene (oder welchen Ebenen) für welche Themen zuständig ist (sind)? Die Parteien nutzen diese Unübersichtlichkeit bisweilen aus, indem sie etwa Bundesthemen zum Gegenstand eines Landtagswahlkampfes machen. Ein Beispiel war die letzte Landtagswahl in Hessen. Der dortige CDU-Vorsitzende *Roland Koch* schnitt seinen Wahlkampf fast ausschließlich auf Fragen der Einbürgerung von Ausländern zu und organisierte in dieser Sache sogar eine Unterschriftenaktion. In Wahrheit fällt dieses Thema ausschließlich in die Kompetenz des Bundes. Das Land hat darüber nicht zu entscheiden; das Gesetz bedarf nicht einmal der Zustimmung des Bundesrats. Doch das haben viele Wähler nicht durchschaut.

In der Bundesrepublik Deutschland liegt die Gesetzgebung weitgehend beim Bund (und zunehmend auch bei der Europäischen Union), die Ausführung der Gesetze aber bei den Ländern und den Gemeinden. Ein „Verschiebebahnhof für parlamentarische Verantwortung“ (*Thomas Ellwein*) ist die Folge.

Der so genannte Länder-Finanzausgleich ist ganz überwiegend erfolgsumabhängig. Länder, deren Parlamente und Regierungen intelligent, sparsam und erfolgreich wirtschaften, werden dadurch bestraft, dass sie ihren ärmeren Nachbarn fast ihren ganzen Gewinn abgeben müssen; Länder, die sich selbst an den Rand der Zahlungs-

unfähigkeit manövriert haben, werden begünstigt, weil sie die Lasten auf andere abwälzen können³⁰.

Wichtige „Gemeinschaftsaufgaben“ werden von Bund, Ländern, Kommunen und/oder Europäischer Union gemeinsam finanziert und verführen die jeweilige Ebene leicht dazu, Geld auszugeben, nur weil es Zuschüsse aus irgendwelchen Töpfen gibt.

Umgekehrt kann der Bund den Ländern durch neue Gesetze zusätzliche Verwaltungskosten auferlegen, ohne dafür selbst bezahlen zu müssen³¹. Auf diese Weise lässt die Finanzverfassung die politische Verantwortung erst recht verschwimmen.

Hinzu kommt ein Wahlrecht, das klare politische Zurechenbarkeit noch weiter erschwert. In Deutschland, wie in vielen anderen Ländern³², kommen Regierungen – auf Grund des vorherrschenden Verhältniswahlrechts – ja regelmäßig nur durch Koalitionen von zwei oder mehr Parteien zustande. Regierungswechsel sind in der Vergangenheit meist nicht durch Wahlen, sondern durch Bildung neuer Koalitionen erfolgt.

Darüber hinaus muss der Bundesrat den wichtigsten Bundesgesetzen zustimmen, sonst können sie nicht wirksam werden, und der Bundesrat ist meist mehrheitlich in der Hand der Opposition. Wer aber ist für ein von der Regierungsmehrheit mit dem Bundesrat ausgehandeltes Gesetz dann den Bürgern gegenüber noch politisch verantwortlich? Hinzu kommt, dass bei Meinungsunterschieden von Bundestag und Bundesrat regelmäßig der so genannte Vermittlungsausschuss eingeschaltet wird, und der verhandelt nicht öffentlich. Dann wird es für den Bürger vollends unmöglich, ein in diesem Verfahren zustande gekommenes Gesetz der einen oder der anderen Partei, der Regierung oder der Opposition zuzurechnen. Wenn aber beide an Maßnahmen beteiligt sind, die der Bürger ablehnt, wen soll er dann wählen beziehungsweise abwählen? Die politische Verantwortung verflüchtigt sich.

Der deutsche Bundesrat ist überhaupt ein Unikum. Er wird nicht von den Landesbürgern oder den Landesparlamenten gewählt, sondern besteht aus den Regierungen der Länder. Diese merkwürdige Konzeption, die es in keinem anderen Bundesstaat der westlichen Welt gibt, geht auf die Intervention der Landesregierungen selbst zurück. Die Landesregierungen und ihre Ministerpräsidenten waren ja schon längst da, bevor die Bundesrepublik geschaffen wurde, und haben massiven Einfluss auf die Gestaltung des Grundgesetzes in ihrem Sinne genommen. Dabei half ihnen das geschichtliche Beharrungsmoment von überkommenen Institutionen: Der Bundesrat ähnelt seinem Vorgänger im Bismarck-Reich von 1871, der sich ja ebenfalls aus den (damals noch monarchischen) Regierungen der Einzelstaaten zusammensetzte.

Die deutschen Ministerpräsidenten, die man gelegentlich auch „Landesfürsten“ nennt, haben ihre Macht nach und nach immer weiter ausgedehnt. Dies geschah durch einen für den deutschen Föderalismus typischen Mechanismus von Verhandlungen zulasten Dritter: Der Bund

28) *Scharpf/Reissert/Schnabel*, Politikverflechtung, 1976; *Lehmbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 2. Aufl. (1998); von Arnim, (o. Fußn. 21), S. 47-166; von Arnim/Färber/Fisch, Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht?, 2000.

29) *Popper*, The open society and its enemies revisited, The Economist, April 23, 1988, S. 25 ff.; *ders.*, Festschr. für Helmut Schmidt zum 70. Geburtstag, 1989, S. 391, (392 ff.).

30) So, z. T. wörtlich, auch *Schmidt* (o. Fußn. 15), S. 143.

31) Näheres bei von Arnim (o. Fußn. 21), S. 80 f.

32) *Nohlen*, Wahlsysteme der Welt, 1978; *LeDuc/Niemil/Norris*, Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective, 1996. – Grundsätzliche Kritik am bundesrepublikanischen Verhältniswahlrecht bei *Popper*, o. Fußn. 29.

erhielt im Laufe der Jahrzehnte immer mehr Gesetzgebungskompetenzen, was sein Gewicht erhöhte. Die Ministerpräsidenten stimmten der dafür erforderlichen Grundgesetzänderung im Bundesrat zwar zu, aber oft nur unter der Voraussetzung, dass der Bundesrat ein Vetorecht bei der entsprechenden Bundesgesetzgebung erhielt, und gewannen dadurch Profilierungsmöglichkeiten auf der Bundesebene. All' das ging aber auf Kosten der Landesparlamente, die dadurch an Einfluss verlieren, und der Bürger, die nicht mehr durchblicken.

In der Landespolitik ist, soweit die Länder – neben der Ausführung von Gesetzen – noch eigene Zuständigkeiten besitzen, die Diffusion der Verantwortung fast noch größer. Denn die sechzehn Bundesländer sind dazu übergegangen, ihre Politik in länderübergreifenden Gremien, wie zum Beispiel der Kultusministerkonferenz, untereinander und häufig zusätzlich auch mit dem Bund abzustimmen. Es gibt fast tausend derartige Koordinierungsgremien, in denen Gesandte der Regierungen und Verwaltungen der Länder ihre Politik und ihre administrativen Maßnahmen absprechen. Das bindet dann faktisch die Regierungen und entmachtet die Landesparlamente erst recht (von den Landesbürgern ganz zu schweigen): Die Landtagsmehrheit will ihre Regierung, die an den Absprachen festhält, nicht desavouieren, und der Opposition fehlen meist die nötigen Informationen, um fundiert öffentliche Kritik zu üben.

Alle diese Formen der „Politikverflechtung“ bewirken, „dass am Ende niemand mehr weiß, wer für welche Entscheidung überhaupt verantwortlich zu machen ist“³³. Der Wähler kann gute Politik nicht mehr mit dem Stimmzettel belohnen und schlechte Politik nicht bestrafen, wie dies das Konzept der Wettbewerbsdemokratie notwendig voraussetzt. Es herrscht ein Zustand organisierter Unverantwortlichkeit: Erfolge rechnet sich jeder zu, für Misserfolge sind dagegen immer die anderen verantwortlich³⁴. Die politische Klasse hat die Verantwortungsscheu zum System gemacht. Alle sind beteiligt. Wo aber alle Verantwortung tragen, trägt in Wahrheit niemand Verantwortung. Das Berufsrisiko der politischen Klasse wird dadurch stark gemindert, dass für Fehler alle und damit niemand verantwortlich gemacht werden kann. Umgekehrt werden Bürger und Wähler vollends macht- und orientierungslos.

Hinzu kommt, dass die großen Parteien sich im Kampf um die (alte oder „neue“) Mitte zunehmend programmatisch angleichen. Die Parteien vermeiden es darüber hinaus, vor den Wahlen offen zu sagen, welche Politik sie vorhaben und umsetzen wollen (wenn sie es denn selbst vorher wissen). Regierung und Opposition machen häufig Wahlversprechen, die sie nicht einhalten können. Die Opposition kritisiert oft nur, um der Regierung zu schaden – macht es, wenn sie die Mehrheit erlangt, aber auch nicht anders.

2. Voraussetzungen des „responsible persons government“

Wird es für den Wähler aber zunehmend unmöglich (und ganz „systematisch“ auch unmöglich gemacht), zwischen den einzelnen Parteien zu unterscheiden, ihnen bestimmte politische Entscheidungen zuzurechnen und sie dafür politisch verantwortlich zu machen, sollte eigentlich die Bestimmung der *Personen*, welche politische Ämter innehaben oder anstreben, in den Vordergrund treten. Damit kommt ein weiteres Modell der Wettbewerbsdemokratie in den Blick, das der Regierung verantwortlicher Personen („responsible persons government“). Hier ist es weniger wichtig für welches Programm die Partei steht als welche Personen zur Wahl stehen.

Doch in Wahrheit kann der deutsche Wähler über die Personen, die ihn in den Parlamenten vertreten sollen, häufig erst recht nicht entscheiden. Sehr viele Abgeordnete stehen in Deutschland – auf Grund parteiinterner

Nominierungen – lange vor der Wahl fest, die insofern den Namen „Wahl“ gar nicht mehr verdient. Ein großer Teil der Wahlkreise gilt als „sicher“. In solchen „Hochburgen“ kann die betreffende Partei den Bürgern ihren Abgeordneten „faktisch diktieren“³⁵. In vielen anderen Fällen ist der Ausgang im Wahlkreis zwar ungewiss. Doch die meisten Direktkandidaten der beiden großen Parteien sind zusätzlich über die Liste abgesichert, so dass sie in den Bundestag kommen, auch wenn sie im Wahlkreis verlieren. So kämpften, um nur ein Beispiel unter Hunderten zu nennen³⁶, bei der Bundestagswahl 1998 im Wahlkreis Ludwigshafen *Helmut Kohl* (CDU) und *Doris Barnett* (SPD) um das Direktmandat. Da beide Kandidaten aber auf den Listen ihrer Parteien Spitzenplätze innehatten, stand von vornherein fest, dass auch der Verlierer – das war, wie sich später zeigte, *Helmut Kohl* – in den Bundestag einziehen würde. Alles Wahlkampfgetöse war nur Inszenierung, um den Bürger darüber hinweg zu täuschen, dass er in Wahrheit gar nichts mehr zu entscheiden hatte.

Die kleineren Bundestagsparteien FDP und Grüne haben normalerweise ohnehin keine Chance, einen Direktkandidaten durchzubekommen. Alle 44 Abgeordneten der FDP und alle 47 Abgeordneten der Grünen, die 1998 in den Bundestag gekommen sind, kamen über starre Listen³⁷. Für die meisten von ihnen stand der Einzug in den Bundestag schon mit ihrer Nominierung, also lange vor der Wahl, fest – vorausgesetzt, dass ihre Partei die Fünfprozentklausel überspringen würde. Diese Feststellung ist von besonderem Gewicht, weil in der über 50-jährigen Geschichte der Bundesrepublik fast stets eine dieser beiden kleinen Parteien bestimmt hat, wer die Bundesregierung bildet und den Bundeskanzler stellen kann³⁸. Die PDS erlangte auf Grund der Massierung ihrer Wähler besonders in Ost-Berlin bei der Bundestagswahl 1998 zwar vier Direktmandate. Aber auch bei ihr sind alle übrigen 31 Abgeordneten über die Liste gewählt.

Die Lage ist ganz ähnlich bei der Wahl der 99 deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments. Da alle auf starren Listen stehen, sind etwa drei Viertel von ihnen praktisch schon gewählt, sobald sie von ihren Parteien auf „sicheren“ Listenplätzen nominiert worden sind, also lange vor der eigentlichen Wahl. Der Wähler hat, genau so wie bei der Bundestagswahl, keinerlei Einfluss auf die Zusammensetzung der Liste. Die Europawahlen sind insofern aber immerhin ehrlicher als Bundestagswahlen, als dem Bürger seine Entmündigung nicht verborgen und ihm nicht über eine Erststimme suggeriert wird, er hätte die Auswahl unter verschiedenen Kandidaten.

Derartige Wahlsysteme bilden das Benennungsrecht der Parteien praktisch zur Kooptation um, das heißt zur Selbstberufung³⁹. Die Wahl solcher Abgeordneten ist

33) *Dettling*, Die Zeit v. 16. 3. 2000.

34) Die englischsprachige Fachterminologie spricht in vergleichbaren Fällen von „creditclaiming“ und „scapegoating“: Im Erfolgsfalle stecken sich alle die Federn an den Hut, bei Misserfolgen sind die jeweils anderen die Sündenböcke.

35) So wörtlich auch *BVerfGE* 41, 399 (418) = *NJW* 1976, 1193.

36) So kamen allein in Rheinland-Pfalz bei der Bundestagswahl 1998 in 12 der 16 Wahlkreisen beide Kandidaten der großen Parteien in den Bundestag. Quelle: Eigene Auszählung.

37) Sämtliche Angaben über die Wahlergebnisse aus: Forschungsgruppe Wahlen, Bundestagswahl 1998.

38) Anders war es nur in der dritten Wahlperiode des Bundestags (1957 bis 1961), als die Union unter Adenauer die absolute Mehrheit erlangte, aber dennoch eine Koalition mit der Deutschen Partei einging, und 1966 bis 1969 während der (von der Union und der SPD gebildeten) großen Koalition.

39) *Leibholz*, in: *Parteien, Wahlrecht, Demokratie, Vorträge und Diskussionen einer Arbeitstagung der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Deutschen Gruppe der Liberalen Weltunion v. 17.-19. 3. 1967 im Kurhaus Baden-Baden, 1967, S. 40, 47 f.*: Wenn die Parteien die Kandidaten an sicherer Stelle platzieren, ist das „Benennungsrecht der Parteien bei den Kandidatennominierungen ... zu einem reinen Kooptationsrecht“ degeneriert.

keine Wahl⁴⁰; sie ist, genau genommen, weder frei noch unmittelbar, obwohl das Grundgesetz beides ausdrücklich verlangt⁴¹. Damit ist die ganze Konzeption von der repräsentativen Demokratie, wie sie der Bundesrepublik Deutschland zu Grunde liegt, ohne Fundament. Voraussetzung dafür, dass die Wähler die Abgeordneten als ihre Repräsentanten und die von ihnen getroffenen Entscheidungen als bindende Gesetze anerkennen, ist nämlich, dass die Bürger ihre Vertreter wirklich *gewählt* haben, frei und unmittelbar. Genau das ist aber, wie dargelegt, nicht der Fall. Die große Mehrheit der Abgeordneten wird allein von den Parteien bestimmt. Diese sind aber „nicht repräsentativ für die Wählerschaft“⁴². Im Durchschnitt sind nur knapp vier Prozent der Wähler bei der einen oder anderen Partei eingeschrieben. In Wahrheit haben wir nur eine Scheinrepräsentation ohne wirkliche Repräsentanten und ohne Repräsentierte.

Das BVerfG hat dennoch nicht gewagt, diesen Verstoß zu rügen⁴³ – eben weil dies unser ganzes System erschüttert hätte. Ein derartiges Urteil hätte dem Bundestag insgesamt nämlich seine Legitimationsbasis entzogen – und allen von ihm Gewählten auch, zum Beispiel der Regierung. Und darüber hinaus dem BVerfG selbst, da auch das Gericht seine eigene Legitimation von solchen bloß indirekt und unfrei gewählten Abgeordneten ableitet; auch Mitglieder des Gerichts werden ja schließlich von ihnen gewählt.

Die Politik schweigt dieses Manko natürlich tot, es sei denn, seine Thematisierung passt ihr ausnahmsweise einmal ins Konzept. So geschehen bei der Abstimmung über den Einsatz deutscher Truppen in Afghanistan, als man die so genannten Abweicher zur Raison bringen wollte. Da scheuten sich Gerhard Schröder und Franz Münterfering nicht, herauszustellen, „dass alle potenziellen Neinsager nicht direkt gewählt wurden, sondern über Landeslisten ins Parlament einrückten und sich deshalb nicht auf einen direkten Wählerauftrag berufen können“⁴⁴. Hier räumen Politiker ausnahmsweise selbst ein, dass keine direkte Wahl der Listen-Abgeordneten vorliegt.

Was dem Wähler letztendlich verbleibt, ist die Entscheidung über die Größe der Fraktionen im Parlament. Selbst wer die Regierung bildet und den Bundeskanzler oder (in den Ländern) den Ministerpräsidenten stellt, befindet der Wähler oft nicht mehr selbst. Denn das hängt, wie in anderem Zusammenhang schon erwähnt, meist von Koalitionsabsprachen ab, die oft erst *nach* der Wahl getroffen oder jedenfalls dem Wähler offenbart werden. Eine kleine Partei wie die FDP, die gern „Zünglein an der Waage“ spielt, hat auf ihrem Parteitag im Frühjahr 2001 den Verzicht auf jede *vorherige* Koalitionsaussage geradezu zum Kernbestandteil ihrer Wahlstrategie gemacht, um sich nach der Wahl alle Möglichkeiten für eine Regierungsbeteiligung offen zu halten. Wer bei der Bundestagswahl 2002 die FDP wählt, weiß im vorhinein also nicht, ob er damit Kanzler Schröder oder seinen CDU/CSU-Herausforderer Stoiber unterstützt.

Das Fazit ist ziemlich niederschmetternd: Die Demokratie ist in Deutschland kaum mehr als ein schöner Schein. Trotz der vielen Wahlkämpfe zum Europaparlament, zum Bundestag, zu den sechzehn Landesparlamenten und den rund 15 000 kommunalen Volksvertretungen hat der Bürger – zumindest auf den drei oberen Ebenen – eigentlich fast nichts zu sagen. Die politische Klasse hat das System so gestaltet, dass sie die strategischen Positionen besetzt und fast alles unter sich ausmacht. Die politische Verantwortung von Parteien und Amtsträgern löst sich weitgehend auf⁴⁵. Da wirksame Kontrollen durch die Wähler fehlen, wird es der politischen Klasse erleichtert, zu tun, was ihr gefällt.

IV. Politikerrekrutierung in Deutschland

Wenn die Parteien letztendlich darüber entscheiden, welche Personen ins Parlament und damit regelmäßig überhaupt in die Politik kommen, wird es unheimlich wichtig, wie die Parteien dabei verfahren und welche Maßstäbe sie anlegen. Wen pflegen die Parteien zu nominieren, insbesondere in sicheren Wahlkreisen und auf sicheren Listenplätzen? Hier spielt die so genannte Ochsentour eine zentrale Rolle: Die Nominierung ist vornehmlich Sache der regionalen Gliederungen der Parteien, und diese verlangen regelmäßig langjährige, sehr zeitaufwendige Vorleistungen: Zunächst als Helfer bei Wahlkämpfen, sodann als aktiver Mitarbeiter in lokalen Parteivorständen und kommunalen Volksvertretungen – alles zusammen im Durchschnitt viele Jahre lang⁴⁶. Das aber können sich nur Personen leisten, die über ihre Zeit in einigem Umfang disponieren können, wie zum Beispiel Beamte, vor allem Lehrer; auch dürfen sie ihren Standort nicht wechseln. „Zeitreichtum“ und „Immobilität“ sind Voraussetzungen, um die Ochsentour zu überstehen und den Flaschenhals der Parteienominierung zu passieren. Genau zu diesem Ergebnis kommt auch eine Studie, die in der angesehenen Zeitschrift *Frankfurter Hefte/Neue Gesellschaft* veröffentlicht wurde⁴⁷ und seitdem vielfach diskutiert wird – auch in den Parteien selbst⁴⁸. Zeitreichtum und Immobilität sind ja nicht gerade ausgesprochene Gütekriterien.

Die Stellung der Abgeordneten ist nicht nur für Außenstehende schwer zugänglich – Stichwort „Ochsentour“ –,

40) Zeuner, „Wahlen ohne Auswahl“, 1973.

41) Leibholz, o. Fußn. 39, „Tatsächlich ist die Wahl beim Verhältniswahlssystem weitgehend zu einer mittelbaren Wahl geworden. Denn von einer solchen muss man nicht nur dann sprechen, wie dies bei uns auf Grund historischer Erfahrungen in der Regel geschieht, wenn zwei förmliche Wahlgänge stattfinden, ein Wahlgang, bei dem die Wähler die Wahlmänner, und ein zweiter Wahlgang, bei dem die Wahlmänner die Abgeordneten wählen, sondern schon dann, wenn der Aktivbürgerschaft die Möglichkeit genommen ist, selbsttätig die künftigen Abgeordneten zu bestimmen. Man hat daher nicht mit Unrecht das heute weitgehend oligarchisch organisierte Benennungsrecht der Parteien bei den Kandidaten-nominierungen ..., wenn die Parteien die Kandidaten an sicherer Stelle placieren, als ein lediglich die übliche Reihenfolge der mittelbaren Wahl umkehrendes Wahlsystem bezeichnet, bei dem der sonst zu zweit vorgenommene Wahlakt zuerst und zwar in den Delegiertenversammlungen der Parteien auf lokaler oder zentraler Ebene stattfindet.“

42) Loewenberg, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, 1969, S. 97.

43) BVerfGE 7, 63 = NJW 1957, 1313; BVerfGE 21, 355. S. dazu auch die Kritik von von Arnim, *Staat ohne Diener*, 1993, 47 ff. – Leibholz, o. Fußn. 39, selbst „rettet“ die Verfassungsmäßigkeit der starren Listenwahl nur mit einer Art parteienstaatlichem Gewaltakt: Er behauptet, „der in Art. 38 I statuierte Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl (sei) durch den Art. 21 I GG, der den demokratischen Parteienstaat legalisiert hat, verfassungskräftig abgewandelt.“ Doch mit dieser Außerkräftsetzung des Art. 38 GG und Überdehnung des Art. 21 GG wird er auch Art. 21 GG nicht gerecht, der nur von einem Mitwirken der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes spricht, nicht von einem Beherrschen und deshalb keine starren vom Wähler unbeeinflussbare Listen verlangt.

44) Speyerer Tagespost v. 15. 11. 2001.

45) Die Gewöhnung der Bürger an ihre Ohnmacht im deutschen politischen System mag vielleicht der Grund sein, der den relativ geringen Protest gegen die noch größere Entmachtung der Bürger in der *Europäischen Union* erklärt. S. zum Beispiel von Arnim (o. Fußn. 21), S. 114 ff., 278 ff.

46) Paprotny, *Der Alltag der niedersächsischen Landtagsabgeordneten*, 1995, S. 105 ff.; von Arnim (o. Fußn. 12), S. 111 ff.; Klages, *Republik in guten Händen?*, 2001, S. 34 ff., 50 ff.

47) Pfeiffer, *Eine Partei der Zeitreichen und Immobilien*, Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 1997, S. 392 ff.

48) S. zum Beispiel Glotz, *Die politische Krise als Kommunikations-Krise*, *Aus Politik und Zeitgeschichte B 36-37/1997*, S. 3, 4 f.; Guba, *Seiteneinsteiger oder die ungenutzte Chance der Parteien zur Regeneration*, *Vorgänge 1998*, S. 54 ff.; ders., in: von Arnim, *Reform der Parteiendemokratie*, in Vorbereitung, erscheint 2002; Klages, *Republik in guten Händen? Leistungsschwächen des politischen Personals in Deutschland*, 2001.

sie ist auch wenig attraktiv, jedenfalls für erfolgreiche und selbstbewusste Männer und Frauen. Sie ist wenig attraktiv aus mindestens drei Gründen:

- Abgeordnete haben – entgegen dem verfassungsrechtlich verbrieften freien Mandat – in der Praxis wenig zu sagen. Und wenn sie es doch tun, werden sie von oben kräftig diszipliniert⁴⁹.
- Die Bezahlung richtet sich nicht nach dem bisherigen Gehalt, obwohl das Grundgesetz dadurch, dass es den Abgeordneten ein Anspruch auf eine „Entschädigung“ gibt, eigentlich genau in diese Richtung weist. Stattdessen erhalten alle Abgeordneten prinzipiell eine gleich hohe „Alimentation“. Das aber bedeutet, dass Personen mit einem sehr hohen Einkommen eine Einbuße erzielen, wenn sie Abgeordnete werden. Personen mit durchschnittlichem Einkommen machen dagegen einen Reibach⁵⁰.
- Zudem müssen Abgeordnete erhebliche Teile ihrer Diäten an ihre Partei abführen. Diese „Parteisteuer“⁵¹ kommt auf die normalen Mitgliedsbeiträge, die Abgeordnete natürlich auch zu leisten haben, noch oben drauf. Selbstbewusste Abgeordnete lassen sich das nur ungern gefallen.

Die bestehenden Strukturen müssen in ihrer Summe eine geradezu abschreckende Wirkung auf hochqualifizierte mögliche Kandidaten aus Bereichen außerhalb des parteipolitischen Spektrums haben: Die Ochsentour können sich vielgefragte Leute schon aus Zeitgründen gar nicht leisten; die Fraktionsdisziplin nimmt dem Mandat die Attraktivität für die besten und eigenständigsten Köpfe; die beamtenähnliche Einheitsalimentation macht das Mandat gerade für die wirtschaftlich Erfolgreichen zu einem finanziellen Zuschussgeschäft; der Umstand, dass sie dann auch noch „Parteisteuern“ abführen sollen, muss sie zusätzlich abschrecken, und die Abschottungsversuche der Amtsinhaber nehmen selbst den fähigsten Herausforderern vollends den Mut. Die fatale Folge ist, dass die Parteien ihre selbstgestellte Aufgabe, fähige Politiker zu rekrutieren und heranzubilden⁵², nur höchst mangelhaft erfüllen. So wie die Rekrutierungsverfahren für Politiker in Deutschland verfasst sind, *müssen* sie geradezu den Typus des Hinterbänklers hervorbringen. Und die nach dem bisherigen System rekrutierten Amtsinhaber werden von sich aus kaum bereit sein, ihre eigenen Wiederwahlchancen dadurch zu verschlechtern, dass sie das Wahlrecht und die Nominierungspraxis, die ihnen zum Erfolg verholfen haben, ändern, selbst wenn daraus ein neuer und möglicherweise besserer Abgeordnetentypus hervorginge. Damit erscheinen Reformen an dieser vielleicht wichtigsten Stelle unseres ganzen Systems blockiert – jedenfalls soweit Reformen allein vom parlamentarischen System selbst erwartet werden.

V. Der steile Fall des Ansehens von Politikern

Angesichts des geschilderten Nominierungsverfahrens in den Parteien ist es kein Zufall, dass das Ansehen von Politikern in rapidem Verfall begriffen ist. Demoskopische Langzeitumfragen bestätigen das⁵³:

- Während 1972 noch 63 Prozent der westdeutschen Bevölkerung die Frage bejahten, ob man große Fähigkeiten besitzen müsse, um Bundestagsabgeordneter zu werden, waren es 1996 nur noch 25 Prozent. In Ostdeutschland hat sich die Zustimmung zu dieser Frage zwischen 1991 und 1996 von 44 auf 22 Prozent halbiert.
- Während in den Siebzigerjahren „nur“ 40 Prozent die Aussage verneinten, bei uns in der Bundesrepublik seien im Großen und Ganzen die richtigen Leute in den führenden Stellungen, war dies 1998 bereits eine Zweidrittelmehrheit.
- Entsprechend gering ist die berufliche Wertschätzung von Politikern. Im Vergleich zu wirklichen Professionen rangieren sie weit abgeschlagen hinter z. B. Ärzten, Rechtsanwälten und Unternehmern. Die Werte für Politiker haben sich seit 1972 halbiert.

Der Ansehensverlust dürfte – neben den *Eigenheiten* des Rekrutierungsverfahrens – auch mit der *Professionalisierung* von Politikerkarrieren zusammenhängen, die immer weiter fortschreitet. Während man früher häufig nach einem erfolgreichen Berufsleben (oder begleitend dazu) ein politisches Amt übernahm, beginnt die politische Karriere heute oft schon in der Schul- oder Studienzeit, so dass eine Berufserfahrung gänzlich fehlt. Für die Politikerkarriere selbst gibt es keine Berufsausbildung. Der Politikwissenschaftler Eugen Kogon hat deshalb schon vor mehr als dreißig Jahren einen besonderen Studien- und Ausbildungsgang für Politiker gefordert und zu diesem Zweck die Errichtung einer „Deutschen Politischen Akademie“ vorgeschlagen⁵⁴. Doch dazu ist es nie gekommen, und es wird voraussichtlich auch in Zukunft nicht dazu kommen. Denn hier besteht ein *fundamentales Dilemma*. Was für eine politische Karriere besonders wichtig ist, kann man nicht offen benennen und schon gar nicht offiziell lehren, ohne in hohem Maße zynisch zu erscheinen: Die Techniken der Macht mit ihrer raffinierten Instrumentalisierung der Schwächen von Mitmenschen zur Sicherung von Macht, Posten und Geld. Der erfolgreiche Berufspolitiker ist vom Typ her ein Fachmann vor allem auf einem Gebiet, nämlich darin, „wie man politische Gegner bekämpft“ (wie *Richard von Weizsäcker* dies zugespitzt formuliert hat). In der Mediendemokratie ist der Berufspolitiker zugleich ein Meister der gefälligen Inszenierung des Scheins. Dabei zählt weniger die tatsächliche Sachkompetenz als vielmehr die „Darstellungskompetenz von Kompetenz“⁵⁵. Die sachliche Richtigkeit von Problemlösungen interessiert dann allenfalls noch in zweiter oder dritter Linie.

Das unterscheidet Berufspolitiker typischerweise von Angehörigen wirklicher Professionen. Gewiss soll hier nicht behauptet werden, „Selbstdarstellung“ sei für Rechtsanwälte oder Ärzte ohne Bedeutung. Doch im Unterschied zu Politikern müssen sie durch anspruchsvolle theoretische und praktische Spezialausbildung ein hohes Maß an Fachwissen und Können erworben haben, welches ihnen eine sachlich möglichst richtige und gute Erledigung ihrer Aufgaben erlauben soll. Ein Ausbildungsgang für Berufspolitiker scheidet also an einem Dilemma: Was für die Karriere von Politikern am wichtigsten ist, kann man offiziell nicht lehren, ohne das sorgfältig abgedunkelte in-

49) Von Arnim, Das System (o. Fußn. 3), S. 270, 299 f.

50) Die zeitliche Koinzidenz mehrerer einschlägiger Abhandlungen aus rechtswissenschaftlicher, politikökonomischer und wirtschaftsethischer Perspektive, die alle für eine Abwendung vom Alimentationsprinzip und eine Rückkehr zum Entschädigungsprinzip streiten, indiziert die Überprüfungsbedürftigkeit der derzeitigen Alimentationsregelungen nachdrücklich: *Determann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Entschädigung von Abgeordneten, Bayerische Verwaltungsblätter 1997, S. 385 ff.; *Meyer*, Abgeordnetenentschädigung – ein Beitrag zur Rationalisierung der Diskussion aus ökonomischer Sicht, Politische Vierteljahresschrift, 1998, S. 345 ff.; *Lachmann*, in: *Gaertner*, Wirtschaftsethische Perspektiven, Bd. 4, 1998, S. 307 ff.; *Holtzoff-Pförtner*, Landesparlamentarismus und Abgeordnetenentschädigung, S. 122 ff. S. auch schon *von Arnim* (o. Fußn. 11), S. 159; vgl. ferner *ders.*, Reform der Abgeordnetenbezahlung, Politische Vierteljahresschrift, 1998, S. 345 ff.

51) Dazu *von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1996, S. 312 ff. m. w. Nachw.

52) § 1 II PartG: „Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere ... zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Länder und Gemeinden beteiligen ...“

53) *Greiffenhagen*, Politische Legitimation in Deutschland, 1997, S. 137 ff.; *Wiesendahl*, in: *von Arnim*, Politische Klasse und Verfassung, 2001, S. 145 ff.

54) Dazu *von Arnim*, Das System (o. Fußn. 3), S. 41 m. w. Nachw.

55) *Hitzler*, in: *Imhof/Schulz*, Politisches Raisonement in der Informationsgesellschaft, 1996, S. 266.

nere Wesen des Systems aufzudecken. Und das, was man lehren könnte, also die Bedingungen und Konsequenzen rationaler, am Gemeinwohl ausgerichteter Politik, ist für das persönliche Fortkommen eines Politikers nicht wirklich wichtig, manchmal sogar hinderlich. Eine Politische Akademie müsste deshalb entweder das Tabu brechen und Dinge behandeln, über die „man nicht spricht“, oder sie müsste Lehren verbreiten, die Politiker nicht wirklich interessieren – beides Alternativen, die nicht sehr hoffnungsvoll stimmen, dass „die Politik“ die Gründung einer solchen Akademie wirklich in Angriff nimmt.

VI. Was ist zu tun?

Zuletzt bleibt die Frage, ob diese Entwicklung unabänderlich ist oder wir etwas dagegen tun können. Die unbefriedigenden institutionellen Bedingungen entsprechen, wie gezeigt wurde, zu einem guten Teil den Interessen der politischen Klasse. Sie hat das System verdorben und wehrt sich nun gegen Systemreformen zum Besseren. Nach meiner Auffassung kommt deshalb als wirksame Abhilfe letztlich nur *eine* Strategie in Betracht: Die Aktivierung des Common Sense des Volkes. Das Volk selbst stellt das einzige wirkliche Gegengewicht dar.

Das kann auf verschiedene Weise geschehen. Ein Weg wäre die Gründung einer neuen Partei, deren Programm genau die Fragen behandelt, die von der politischen Klasse – entgegen den Wünschen der Wähler – nicht beachtet werden. Ein aktuelles Beispiel sind die Wahlen in Hamburg im September 2001, wo die *Schill*-Partei ein von den Etablierten sträflich vernachlässigtes, in den Augen der Bürger aber zentrales Thema, die öffentliche Sicherheit, zu ihrem Programm machte und damit auf Anhieb fast 20 Prozent der Wählerstimmen errang. Ob der Erfolg der *Schill*-Partei (die im Übrigen etwas zu „schillern“ beginnt) auf andere Wahlen übertragbar ist, erscheint allerdings zweifelhaft. In einem Stadtstaat wie Hamburg eine neue Partei zu gründen, ist auf Grund der dort bestehenden besonderen Verhältnisse etwas ganz anderes als in anderen (westlichen) Bundesländern oder auf Bundesebene, wo der Erfolg auf Grund der von der politischen Klasse errichteten hohen rechtlichen und praktischen Barrieren sehr viel schwerer zu erreichen sein dürfte.

Ein anderer Weg liegt in der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene (was die rot-grüne Bundesregierung entsprechend ihrer Koalitionsvereinbarung ja auch plant), in der Stärkung solcher direktdemokratischen Elemente auf Landes- und Kommunalebene und in der Einführung wirklich direkter Wahlen. Das war eine der Therapien, die in den Vereinigten Staaten während der „Progressive Era“ angewandt wurden, um die Vorherrschaft der „Party Bosses“ und der „Party Machines“ zu brechen⁵⁶. Solch eine Reformstrategie verlangt grundlegende Änderungen, zum Beispiel im Wahlrecht. Dabei kann man realistischerweise nicht auf das Parlament allein hoffen. Direkt-demokratische Instrumente führen eher zum Ziel. Diese existieren bereits auf staatlicher und auf lokaler Ebene in den Bundesländern, wenn die Hürden für ihre Inanspruchnahme auch teilweise sehr hoch, bisweilen sogar prohibitiv sind und wichtige Gegenstände davon ausgenommen bleiben⁵⁷.

Direktdemokratische Instrumente können dazu benutzt werden, sowohl sachthemenbezogene einfache Gesetze zu ändern als auch die konstitutiven Elemente des Systems selbst. Das zeigt die Reform der Kommunalverfassungen⁵⁸, die einzige wirkliche institutionelle Reform in Deutschland im letzten Jahrzehnt. Sie wurde in Hessen und Bayern direkt durch Referendum und Volksentscheid verwirklicht,

in anderen Bundesländern indirekt dadurch, dass die Parlamente durch glaubwürdiges Drohen mit Volksbegehren zum Handeln gezwungen wurden⁵⁹. Die Reform begann 1991 mit einem Referendum in Hessen, wo 82 Prozent der Abstimmenden sich für die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten aussprachen. 1995 wurden in Bayern durch Volksbegehren und anschließenden Volksentscheid Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf lokaler Ebene eingeführt. Spätestens dann hatte die politische Klasse die potenzielle Kraft der Volksgesetzgebung erkannt. Die Folge war, dass in einigen anderen Bundesländern⁶⁰ direktdemokratische Initiativen in dieser Richtung nur noch begonnen werden mussten, um selbst den widerstrebendsten Länderparlamenten Beine zu machen⁶¹.

Jetzt werden in allen 13 Flächenländern die Bürgermeister nicht mehr von den Räten, sondern direkt von den Gemeindebürgern gewählt, die auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf der lokalen Ebene durchführen können. Darüber hinaus sind die Wähler bei Kommunalwahlen in den meisten Ländern nicht mehr an starre Parteilisten gebunden, sondern können ihre Stimmen – im Wege des Kumulierens und Panaschierens – den von ihnen bevorzugten Kandidaten geben. Dadurch sind Kommunalverfassungen entstanden, die in Richtung größerer politischer Handlungsfähigkeit und mehr Bürgernähe gehen.

Die neuen Verfassungen lockern den vielfach kritisierten⁶² übermäßigen personellen und sachlichen Zugriff der Parteien auf die Kommunen erheblich und drängen die Parteien auf ihre eigentliche grundgesetzliche Rolle zurück, bei der politischen Willensbildung nur *mitzuwirken*, statt sie völlig zu beherrschen. In Baden-Württemberg, das den Reformern in den anderen Bundesländern Modell gestanden hat, haben über 50 Prozent der direkt gewählten Bürgermeister kein Parteibuch, und es wären noch mehr, wenn nicht viele Bürgermeister nach der Wahl einer Partei beiträten, um sich für ihre Gemeinde leichter in den Kreistag wählen lassen zu können. Auch Bürgermeister mit Parteibuch pflegen hier ein eher distanzierendes Verhältnis zu ihrer Partei, um glaubwürdig als Repräsentant der gesamten Gemeinde auftreten zu können⁶³. Die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wirkt tendenziell in dieselbe Richtung. In all diesen institutionellen Elementen liegen auch Gründe, weshalb parteipolitische Ämterpatronage in Baden-Württemberg geringer ist als in den meisten anderen Ländern⁶⁴ und weshalb kommunale Wählergemeinschaften in Süddeutschland seit je eine große Rolle spielen und den Parteien wirksam Konkurrenz machen. Man kann deshalb geradezu von einer Entwicklung von der „Partei-verfassung“ hin zur „Bürgerverfassung“ in den Kommunen

56) Von Arnim, Das System (o. Fußn. 3), S. 322 ff. m. w. Nachw.

57) Von Arnim (o. Fußn. 21), S. 210 ff. m. w. Nachw. – Relativ bürgerfreundlich sind die Regelungen über Volksbegehren und Volksentscheid in Schleswig-Holstein, wo die Politik bei ihrer Gestaltung noch unter dem Schock der Barschellaffäre von 1987 und des hessischen Diätenfalls von 1988 stand. Zu beiden Skandalen aus der Sicht ausländischer Beobachter: Jeffrey/Green, Sleaze and the Sense of Malaise in Germany, Parliamentary Affairs 1995, S. 677, 679 f.

58) S. auch von Arnim, DÖV 1990, 85, wo solche Reformen empfohlen worden waren.

59) Vgl. von Arnim, Staat ohne Diener, 1995, S. 70-75; Scarrow, Party Competition and Institutional Change, The Expansion of Direct Democracy in Germany, Party Politics 1997, S. 451 ff.

60) Zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg und im Saarland.

61) Von Arnim (o. Fußn. 21), S. 258 ff.

62) Statt vieler von Weizsäcker (o. Fußn. 10), S. 150 ff.

63) Webling, Der Bürgermeister und „sein“ Rat, Politische Studien 1984, S. 27, 33.

64) Banner, DÖV 1984, 364 (369); Webling (o. Fußn. 63), S. 34.

sprechen⁶⁵. Diese Entwicklung könnte zum Vorbild werden auch für die Länder⁶⁶ und – bis zu einem gewissen Grad – selbst für den Bund⁶⁷.

65) *Von Arnim*, DVBl 1999, 417 (418 ff.). S. auch *Ossenbühl*, der mit einer neuen „Bürgergesellschaft eine völlig neue Phase in der Kommunalpolitik“ heraufziehen sieht: *Ossenbühl*, in: Festschr.f. Manfred Rommel, 1997, S. 247, (249).

66) Zur Frage der Übertragbarkeit von Inhalt und Durchsetzbarkeit der Reform der Kommunalverfassungen auf die Landesverfassungen s. *von Arnim* (o. Fußn. 43), S. 323 ff.; *ders.*, Der Spiegel v. 20. 12. 1993, S. 35 ff.; *ders.*, Das System (o. Fußn. 3), S. 336 ff. S. dazu auch *Rupp*, Politische Teilhabe – Politische Kultur, Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1993/2, S. 111, 118; *Meyer*, in: Broschüre der SPD-Fraktion im Thüringer Landtag „Parlamentarische Reformen“, 1996; *Giesing*, in: *von Arnim*, Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, 1999, S. 75; *Esterbauer*, in: *von Arnim*, Direkte Demokratie, 2000, 161; *Bryde*, in: *von Arnim*, Direkte Demokratie, 2000, S. 147. Bemerkenswert jüngst vor allem die gründlichen Analysen von *Decker*, Recht und Politik 2001, S. 51, und insbes. von *Janssen*, in: *Henneke*, Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und EU, 2001, S. 59, 74 ff. Die Vorgenannten setzen sich auch mit den Einwänden von *Klein*, in: Festschr.f. Martin Kriele, 1997, S. 573 ff., auseinander.

67) S. *von Arnim* (o. Fußn. 21), S. 110 f., 272 ff.; *ders.*, Das System (o. Fußn. 3), S. 331 ff.