

Sonderdruck aus:

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

---

**Band 191**

**Verwaltungswissenschaft und  
Verwaltungspraxis in nationaler und  
transnationaler Perspektive**

**Festschrift für Heinrich Siedentopf  
zum 70. Geburtstag**

**Herausgegeben von**

**Siegfried Magiera, Karl-Peter Sommermann  
und Jacques Ziller**



**Duncker & Humblot · Berlin 2008**

# **Demokratie in Deutschland**

## **Staatsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit**

### **Ein Blick auf unsere Republik – 175 Jahre nach dem Hambacher Fest**

Hans Herbert von Arnim

Am 27. Mai 2007 jährte sich das Hambacher Fest, das erste große Auf-  
flackern von Demokratie in Deutschland, zum 175. Mal. Die Frage, was  
aus den Ideen der Hambacher geworden ist und wie in ihrem Geiste unsere  
heutige Republik zu beurteilen ist, liegt also nicht ganz fern. Dabei zeigt  
sich, dass die damaligen Forderungen zwar formal in unsere Verfassungen  
eingegangen sind, tatsächlich aber eine gewaltige Diskrepanz zwischen  
Norm und Wirklichkeit besteht. Auch die Vereinigung der Deutschen  
Staatsrechtslehrer hat das Thema „Staatsrecht zwischen normativem An-  
spruch und politischer Wirklichkeit“ auf ihrer Jahrestagung 2007 in Frei-  
burg behandelt, m.E. aber ziemlich einseitig.

Das Hambacher Fest erscheint auch aus der Sicht der Deutschen Hoch-  
schule für Verwaltungswissenschaften Speyer, die sich zu denselben Idealen  
wie die Hambacher bekennt und der Heinrich Siedentopf bis zu seiner  
Emeritierung im Jahre 2006 36 Jahre lang angehört hatte, von Interesse.  
Auch räumlich besteht große Nähe: Hambach ist nur wenige Kilometer von  
Speyer entfernt, und Landau, wo der „Assisenprozess“ gegen die „Rädels-  
führer“ von Hambach stattfand, ist Siedentopfs Wohnort.

## **I. Die Suche nach der angemessenen Perspektive**

Immer wenn es darum geht, große geschichtliche Ereignisse darzustellen  
und zu würdigen, stellt sich die Gretchenfrage, aus welchem Blickwinkel  
die Darstellung erfolgen soll: Von oben oder von unten? Aus der Perspek-  
tive der Regierung oder aus der Perspektive der Regierten, der Bürger?<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dass sich diese Grundfrage dem Politikwissenschaftler bei der Behandlung  
praktisch aller Themen stellt, betont Wilhelm Hennis: *W. Hennis*, Wie wären  
die „eigentlichen Kernbereiche“ der Politikwissenschaft heute zu definieren?, in:

Diese Frage stellt sich vor allem bei wirkmächtigen Symbolen, deren Feuerchein aus ferner Vergangenheit zu uns in die Gegenwart herüber leuchtet. Das Hambacher Fest ist ein solches Symbol.<sup>2</sup> Deshalb drängt sich die Gretchenfrage hier besonders auf. Und in der Tat: Kaum irgendwo sonst weichen beide Perspektiven derart krass voneinander ab wie in Sachen Hambacher Fest. Und je nach Blickwinkel ergeben sich ganz unterschiedliche Bilder, werden die Akteure ganz unterschiedlich gewürdigt und werden ganz unterschiedliche Folgerungen für die Gegenwart gezogen.

Dem Hambacher Fest wird man nur gerecht, wenn man Staat und Verwaltung aus der Sicht der Bürger betrachtet. Das versteht sich, historisch gesehen, eigentlich von selbst. Hambach war seinem ganzen Wesen nach ein Protest, der, wie wir heute vielleicht sagen würden, außerparlamentarischen Opposition gegen die Regierenden und gegen das etablierte politische System, ein Protest aus der Mitte des Volks gegen Königsthron, ein Protest gegen das monarchische Prinzip und das Gottesgnadentum und für Freiheit und Volkssouveränität – insofern, jedenfalls in der Zielrichtung, der französischen Revolution nicht unähnlich. Was am 27. Mai 1832 auf der „Kästenburg“ in der Nähe des pfälzischen Weindorfes Hambach – unter Beteiligung von fast 30.000 Menschen – stattfand, war nichts weniger als die „erste politische Volksversammlung der neueren deutschen Geschichte“ (Theodor Heuß<sup>3</sup>), die der Erbitterung und der Unzufriedenheit der Menschen mit den bestehenden Verhältnissen lautstark Luft machte.

Dass das Hambacher Fest einer Perspektive „von unten“ entsprang, spiegelt sich auch in seiner Datierung wider. Ursprünglich war das Fest nämlich auf den 26. Mai datiert, den Jahrestag der Verfassung, und ganz anders gedacht. Die Verfassung hatte König Maximilian I Joseph seinem Königreich Bayern, zu dem seit 1816 auch die linksrheinische Pfalz gehörte, am 26. Mai 1818 „einseitig und freiwillig“, also von oben, gegeben.<sup>4</sup> Doch der Initiator des Fests, der Wahlpfälzer Dr. Philipp Jakob Siebenpfeiffer, geboren am 12. November 1789, verlegte es auf den 27. Mai und drehte seine

---

H. H. Hartwich (Hrsg.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Opladen 1985, S. 122, 131. Siehe auch *H. H. von Arnim, Zur normativen Politikwissenschaft. Versuch einer Rehabilitierung*, in: *Der Staat 1987*, S. 477 (490–492).

<sup>2</sup> Dem Historiker und ausgewiesenen Hambach-Forscher *Helmut Gembries* danke ich für die kritische Durchsicht der das Hambacher Fest betreffenden Teile dieses Beitrags.

<sup>3</sup> Zitiert nach *A. M. Keim/H. Mathy, Hambach 1821–1982. Ereignis – Grundwerte – Perspektiven*, Mainz 1982, S. 361.

<sup>4</sup> *S. Fisch, Das Hambacher Fest – Vergangenheit und Vergangenheitspolitik*, in: *H. H. von Arnim (Hrsg.), Reform der Parteiendemokratie*, Berlin 2003, S. 104 (106).

Zielrichtung um. Nicht dem Dank für das huldvoll erlassene „Konstitutionschen“,<sup>5</sup> sondern der Forderung nach einer echten demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassung sollte das Fest nunmehr Ausdruck verleihen.<sup>6</sup>

Ideengeschichtlich drängt sich die Bürgerperspektive ebenfalls auf. Die großen Philosophen und Staatsdenker der Aufklärung, der Demokratie, des Rechts- und des Sozialstaats – von John Locke über Immanuel Kant und Jean Jacques Rousseau bis hin zu (damals so genannten) sozialistischen Autoren, die gemeinsam die gedankliche Grundlage unserer heutigen Verfassung legten – dachten und argumentierten aus der Sicht der Menschen.<sup>7</sup> Volkssouveränität statt monarchischem Gottesgnadentum war ihre Losung. Für sie waren Staat und Verwaltung nur legitim, wenn sie aus dem Willen des Volkes hervorgegangen waren, aus einem Grundlagenvertrag, der als von den Bürgern geschlossen gedacht ist und ihnen eben nicht von oben oktroyiert wird.

Doch in der Praxis kehrt sich die Betrachtung des Hambacher Festes regelmäßig unter der Hand um. Die Mächtigen im Staat neigen dazu, die öffentliche Darstellung an sich zu reißen und die Symbole des Volkes für sich zu reklamieren. Das lässt sich auch bei den Erinnerungstagen zum Hambacher Fest beobachten: 1932 bei der 100-Jahr-Feier, 1957 bei der 125-Jahr-Feier, 1982 bei der 150-Jahr-Feier<sup>8</sup> und auch wieder bei der offiziellen 175-Jahr-Feier am 27. Mai 2007.<sup>9</sup>

In echt Hambacher Tradition geschah dagegen etwas höchst Aufmüpfig-Despektierliches, was Helmut Kohl Jahre später in seiner Biographie noch immer empörte: Als der Bundeskanzler 1985 mit dem amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan zum Schloss hinauf fuhr, wo dieser, wie Kohl schreibt, „eine Rede vor 10.000 Jugendlichen“ halten sollte, säumten „etwa 200 erwachsene Menschen“ rechts und links die Wegstrecke. Und diese „ließen schlagartig ihre Hosen und Röcke herunter, als die Kolonne mit dem Staatsgast an ihnen vorbei fuhr. So zeigten sie dem amerikanischen Präsidenten und seiner Begleitung den nackten Hintern.“<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> So Siebenpfeiffer in seiner Hambacher Rede, zitiert nach *W. Herzberg*, *Das Hambacher Fest. Geschichte der revolutionären Bestrebungen in Rheinbayern um das Jahr 1832*, Ludwigshafen 1908, S. 113.

<sup>6</sup> *Fisch*, *Das Hambacher Fest* (Anm. 4), S. 105.

<sup>7</sup> *H. H. von Arnim*, *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*, München 1984, S. 25 ff.

<sup>8</sup> *E. Schunk/G. Nestler*, *Der Wandel der Hambach-Erinnerung in Deutschland*, in: „175 Jahre Hambacher Fest“, *Jahrbuch 14 der Hambach-Gesellschaft*, Neustadt a. d. W. 2006, S. 241 ff.

<sup>9</sup> Siehe *Staats-Zeitung Rheinland-Pfalz* vom 4.6.2007.

<sup>10</sup> *H. Kohl*, *Erinnerungen 1982–1990*, München 2005, S. 358 f.

Genau diese geradezu handgreiflich-drastische Kritik an der Obrigkeit von unten her – hier auch ganz körperlich gemeint – ist kennzeichnend für das Hambacher Fest, wenn dort auch sehr viel beredter argumentiert worden war und wir das heute auch tun wollen. Kohl hat das nicht verstanden und wollte es – aus der Sicht des regierenden Kanzlers – wohl auch gar nicht verstehen.

Wenn „die oben“ sich der Erinnerung an Hambach bemächtigen, wo Hambach doch nach Geschichte und Idee eigentlich ein Sprachrohr für „die unten“ sein sollte, ergibt sich ein Dilemma. Daher auch die Unsicherheit, ja Ratlosigkeit und Verlegenheit, mit der die Staatsrepräsentanten auf den verschiedenen Jahrestagen mit dem Fest oft umgingen.<sup>11</sup> Was soll ein Ministerpräsident,<sup>12</sup> der die heutige Obrigkeit verkörpert, zu einem Aufstand *gegen* die Obrigkeit sagen? Soll er sich über dessen Scheitern freuen oder soll er es bedauern? Was soll ein ehemaliger Bundespräsident<sup>13</sup> sagen, der nichts von Volksentscheiden hält,<sup>14</sup> *der* Form der legalen Revolution unserer Tage? Die Frage, ob auch heute das etablierte System wieder in Frage gestellt werden müsste, können beide als Exponenten eben dieses Systems gar nicht offen und unvoreingenommen behandeln: Sie werden im Gegenteil eher zu der selbstzufriedenen Einschätzung neigen, die Hambacher Forderungen seien heute eigentlich fast alle mehr oder weniger erfüllt.<sup>15</sup> Dabei hatte Richard von Weizsäcker es 1992, also 160 Jahre nach Hambach, einmal gewagt, Fehlentwicklungen, die aus der Herrschaft der Parteien resultieren, frontal auf die Hörner zu nehmen,<sup>16</sup> war über den massiven Rückschlag der Etablierten aber offenbar derart verschreckt, dass er das Thema fürderhin mied. Die Hambacher Tradition verlangt geradezu eine aggressive Sprache, die die Missstände des Gemeinwesens schonungslos anprangert – alles Faktoren, zu denen die Exponenten des Systems schon mental gar nicht in der Lage sind.

Soviel zur Perspektive. Die Hambacher lehren uns, dass der Demokratie allein die Blickrichtung „von unten“ entspricht und eine schonungslose Bestandsaufnahme verlangt, die Erfahrung aber zeigt, dass sich in der Praxis immer wieder der Blick „von oben“ in den Vordergrund drängt, der – die aktuelle Herrschaft bestätigende – Jubelreden bevorzugt.

<sup>11</sup> *Schunk/Nestler*, Der Wandel der Hambach-Erinnerung (Anm. 8).

<sup>12</sup> Zum Vortrag des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Kurt Beck am 27.5.2007 siehe Staats-Zeitung Rheinland-Pfalz vom 4.6.2007.

<sup>13</sup> *R. von Weizsäcker*, Hambachs Erbe: Freiheit, Einheit und Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.5.2007. Siehe auch Staats-Zeitung Rheinland-Pfalz vom 4.6.2007.

<sup>14</sup> Z. B. Bild-Zeitung vom 4.5.1993.

<sup>15</sup> Siehe Staats-Zeitung Rheinland-Pfalz vom 4.6.2007.

<sup>16</sup> *Richard von Weizsäcker* im Gespräch mit Gunter Hohmann und Werner A. Perger, Frankfurt a. M. 1992, S. 135 ff.

## II. Hambacher Postulate

Was waren die Forderungen der Hambacher? Das Hambacher Fest war eine Demonstration für Freiheit, für Volkssouveränität, für die deutsche Einheit und auch schon für Europa. In ihr wurden, wenn auch teilweise noch undeutlich, die Forderungen nach Rechtsstaat, Demokratie und Sozialstaat laut. Siebenpfeiffer forderte eine grundlegende Änderung der Verhältnisse, getragen vom Geist des Bürgertums. Ihm ging es darum, „die Wunden des öffentlichen Lebens aufzudecken“ und „Sonderrücksichten zu enthüllen“, nicht nur um zu reizen und aufzuregen, „sondern um zugleich die Mittel für Heilung anzudeuten.“<sup>17</sup>

Auch das Programm eines anderen Wortführers, des Wahlpfälzers Dr. Johann Georg August Wirth, geboren am 20. November 1798, zielte auf die politische Einheit Deutschlands, ein konföderiertes Europa und auf Volkssouveränität.<sup>18</sup> In einem Aufruf kurz vor dem Fest strebte Wirth einen einheitlichen deutschen Nationalstaat und Volkssouveränität an und sprach sich für einen gewählten und voll verantwortlichen Reichspräsidenten an der Spitze des Staates aus. Nur eine Kammer sollte existieren, in der gewählte Abgeordnete das Volk ohne Rücksicht auf die ständische Gliederung vertreten. Aktives und passives Wahlrecht forderte Wirth für alle Volljährigen.<sup>19</sup>

Zunächst war es Siebenpfeiffer und Wirth um die Pressefreiheit gegangen. Sie hatten lange geglaubt, mittels der Presse über die öffentliche Meinung genug Druck auf die Regierungen ausüben zu können, um Reformen zu erzwingen. Nachdem die Zensur durchgegriffen und ihre Druckerpressen gewaltsam lahmgelegt hatte, verlegte man sich auf große Volksversammlungen, die, um die Obrigkeit zu beruhigen, als Volksfeste deklariert wurden,<sup>20</sup> also auf das Mittel der kritischen öffentlichen Rede.<sup>21</sup> Siebenpfeiffer und Wirth spielten darüber hinaus aber auch mit dem Feuer der Revolution. Sie glaubten jedenfalls, „wirkliche Änderungen“ könnten „nur durch das Volk selbst bewirkt werden“.<sup>22</sup> Die Frage, ob sie wirklich auf einen gewaltsamen

---

<sup>17</sup> So Siebenpfeiffer in der ersten Nummer seiner Zeitschrift „Rheinbayern“ (September 1830). Siehe *E. Wadle*, Philipp Jakob Siebenpfeiffer (1789–1845) – Ein Streiter für Freiheit, Recht und Vaterland, in: *Jahrbuch 14* (Anm. 8), S. 82 (89).

<sup>18</sup> Ebd., S. 84. Für Volkssouveränität trat Wirth jedenfalls zur Zeit des Hambacher Fests ein.

<sup>19</sup> *Herzberg*, Das Hambacher Fest (Anm. 5), S. 130; *E. Hüls*, Johann Georg August Wirth (1798–1848), Düsseldorf 2004, S. 547 f. Die Forderung Wirths beschränkte sich allerdings noch auf Männer.

<sup>20</sup> *Fisch*, Das Hambacher Fest (Anm. 4), S. 103 (106).

<sup>21</sup> *Wadle*, Philipp Jakob Siebenpfeiffer (Anm. 17), S. 90.

<sup>22</sup> *H. Gembries*, Karl von Rotteck und das Hambacher Fest, in: *Jahrbuch 14* (Anm. 8), S. 96 (99).

Umsturz setzten, ist aber eher zu verneinen. Sie tendierten zu kalkuliertem Widerstand, vertrauten auf ihre juristischen Kenntnisse, die ihnen immer wieder zu gerichtlichen Erfolgen verhalfen, und glaubten an eine evolutionäre Entwicklung,<sup>23</sup> hatten sich allerdings durchaus unterschiedlich ausgedrückt.<sup>24</sup> Ein Vers eines von Siebenpfeiffer verfassten Liedes klang jedenfalls nicht unbedingt sehr friedlich. „Wir wollen uns gründen ein Vaterhaus und wollen der Freiheit es weihen: Denn vor der Tyrannen Angesicht beugt länger der freie Deutsche sich nicht.“<sup>25</sup>

Die Reaktion schlug erbarmungslos zurück. Will man dem Spruch „Viel Feind – viel Ehr“ glauben, so hatten sie sehr viel Ehre. Die Spitzen Bayerns, vor allem aber Preußens und Österreichs, nahmen das Hambacher Fest ausgesprochen ernst, fassten Restaurationsbeschlüsse und setzten alle ihre Machtmittel ein. Persönlich wurden Siebenpfeiffer, Wirth und andere verhaftet und über ein Jahr in Untersuchungshaft gehalten, bis man ihnen den Prozess machte. Dies musste allerdings vor einem Schwurgericht geschehen, einer Errungenschaft der Französischen Revolution. Um die Bevölkerung (einschließlich der Geschworenen) einzuschüchtern, wurde der Prozess nach Landau verlegt – in den Einzugsbereich der drohenden Festungsgarnison. Es kamen dennoch Hunderte von Zuschauern, so dass die Veranstaltung im Saal eines Gasthofs stattfand.

Die Angeklagten hatten sich sorgfältig präpariert und hielten programmatische Reden. Nicht zu Unrecht sprach man von einem „Zweiten Hambacher Fest“. Siebenpfeiffer redete allein neun, Wirth sieben Stunden. Am Ende sprachen die Geschworenen beide, Siebenpfeiffer und Wirth, von der Anklage des Hochverrats frei, was allgemein als Sensation empfunden wurde.<sup>26</sup> Doch die monarchische Obrigkeit wollte dies keinesfalls auf sich beruhen lassen. Sie ließ beide wegen vorgeschobener Taten, wie Beamtenbeleidigung, vor einem staatlichen „Polizeizuchtgericht“, dem keine Geschworenen angehörten, anklagen und zur Höchststrafe von zwei Jahren Haft verurteilen.

Siebenpfeiffer entging der Strafe durch Flucht in die Schweiz. Er wurde später Honorarprofessor in Bern, hatte gleichwohl ein trauriges Schicksal. Er verfiel in Geisteskrankheit und starb früh. Wirth verwarf jeden Gedan-

<sup>23</sup> Hüls, Johann Georg August Wirth (Anm. 19), S. 312 mit Nachweisen.

<sup>24</sup> E.-H. Grete, Revolution oder Reform? Politik im Vorparlament und im Fünzigerausschuss, in: Archiv für Frankfurts Geschichte und Kunst, Heft 54 (1974), S. 13, 17: Über „das Ziel, die Beseitigung des monarchischen Systems, waren sich alle einig, nicht aber über den Zeitpunkt und auch nicht über die Antwort auf die Frage, ob Gewalt angewandt werden sollte.“

<sup>25</sup> Herzberg, Das Hambacher Fest (Anm. 5), S. 109.

<sup>26</sup> M. M. Grewenig (Hrsg.), Das Hambacher Schloss. Ein Fest für die Freiheit, Ostfildern 1998, S. 102.

ken an Flucht als ihrer Sache unwürdig und saß die vollen zwei Jahre ab. Alles in allem war er viereinhalb Jahre in Gewahrsam gehalten worden.<sup>27</sup> Auch Wirth emigrierte nach der Haftverbüßung zunächst, und zwar nach Frankreich, um der ständigen Überwachung und Bespitzelung durch die Polizei zu entgehen.<sup>28</sup> Später, nach seiner Rückkehr nach Deutschland, wurde er 1848 in die Paulskirchenversammlung gewählt, starb aber, bevor er dort auftreten konnte.

Das Scheitern der Hambacher gibt ihrem Schicksal etwas Tragisch-Heroisches. Sie waren ihrer Zeit zu weit voraus. Kennt man das Ende und bilanziert, muss man ernüchert feststellen (wie es der Historiker Winfried Dotzhauer getan hat): Wenige Stunden der Begeisterung, des Glaubens an Freiheit und ein einiges Deutschland haben im traurigen Endergebnis zu einer ganzen Serie zerstörter Leben geführt. Aber gerade wegen dieser die Gefahren nicht scheuenden Bereitschaft, für die eigenen zukunftsweisenden Ideen einzutreten, lohnt es sich, ja sind wir geradezu verpflichtet, uns dieser mutigen Männer und ihrer weitsichtigen Gedanken heute zu erinnern.

### III. Die Beleuchtung der Republik in Hambacher Perspektive

Was nehmen wir unter der Geltung des Grundgesetzes aus der Geschichte des Hambacher Fests mit? Auch das Grundgesetz geht ja von der Perspektive der Bürger aus. Staat und Verwaltung haben dem Menschen zu dienen und nicht umgekehrt – heißt es sinngemäß im Eingangartikel des Grundgesetzes –,<sup>29</sup> und entsprechend hat auch die Betrachtung des Gemeinwesens aus der Sicht der Bürger zu erfolgen.

Viele der Hambacher Forderungen sind inzwischen realisiert, und – glaubt man den Jubel-Arien auf den Jubiläumsfesten – ist eigentlich fast alles in unserem Staat nun zum Besten bestellt. Wirklich alles? Oder stehen manche Garantien in Wahrheit vielfach nur auf dem Papier und ist die große Mehrheit des Volkes mit unserer heutigen politischen Klasse aufs Höchste unzufrieden?

Die den Hambachern allein gerecht werdende Frage muss meines Erachtens heute lauten: Sind die Verhältnisse in unserer real existierenden Demo-

<sup>27</sup> Hüls, Johann Georg August Wirth (Anm. 19), S. 400.

<sup>28</sup> Die voranstehenden drei Absätze sind mit Modifikationen übernommen aus *H. H. von Arnim, Das Hambacher Fest von 1832: Ein Symbol für Einheit und Freiheit*, in: *H. H. von Arnim (Hrsg.), Die Deutsche Krankheit: Organisierte Unverantwortlichkeit?*, Berlin 2005, S. 91 (93 f.).

<sup>29</sup> *H. H. von Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie*, Frankfurt a.M. 1977, S. 13 mit weiteren Nachweisen.



kratie wirklich so beschaffen, dass man sie sich aus dem Willen der Bürger hervorgegangen vorstellen könnte? Oder lässt sich diese Frage, die für die Philosophen und Staatstheoretiker *das* Kriterium für die Beurteilung des demokratischen Staates und seiner Organisation bildet, kaum noch ohne Zynismus auf unsere bundesrepublikanische Wirklichkeit anwenden? Statt am „Ende der Geschichte“, wie Francis Fukujama gemeint hat,<sup>30</sup> stehen wir damit am Anfang einer grundlegenden Überprüfung der Strukturelemente unserer eigenen (Real-)Verfassung, die im Rahmen dieses Beitrags natürlich nur skizzenhaft erfolgen kann.<sup>31</sup>

### 1. Mangelnde Volkssouveränität

Den Hambachern ging es darum, das behauptete Gottesgnadentum der Monarchen zu entzaubern. Sie begnügten sich nicht mit huldvoll von oben gegebenen Verfassungen, nach denen Parlamentsgesetze nur mit Zustimmung des Monarchen ergehen konnten und die Regierung, die Verwaltung und das Militär gänzlich in seiner Hand verblieben. Stattdessen verlangten sie echte Volkssouveränität und Demokratie. Aber, haben wir die denn heute? Volkssouveränität bedeutet: Die Schaffung der Verfassung als politisch-rechtlicher Grundlage eines Gemeinwesens ist Sache des Volkes. Und dass dies bei uns so sei, behauptet ja auch die Präambel des Grundgesetzes. Danach hat „das deutsche Volk“ sich „kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben“, und Art. 20 GG bestätigt dies mit der traditionellen Formulierung: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Doch wie ist es wirklich? In Wahrheit kam das Grundgesetz unter der Herrschaft der Besatzungsmächte ohne jede Mitwirkung des Volkes zustande. Der Parlamentarische Rat, der das Grundgesetz 1948/49 entwarf, ging konsequenterweise selbst davon aus, dass er keineswegs eine echte demokratische „Verfassung“ hervorgebracht habe und sprach deshalb ganz bewusst bloß von einem „Grundgesetz“.

Die offensichtlich fehlende Legitimation wurde auch später nie nachgeholt. Teile der Staatsrechtslehre flüchten sich allerdings in die Behelfsthese, das demokratische Legitimationsdefizit des Grundgesetzes sei durch die hohe Wahlbeteiligung bei der ersten Bundestagswahl im Herbst 1949 geheilt worden.<sup>32</sup> Doch das widerspricht jeder praktischen Logik: Bei Bun-

<sup>30</sup> F. Fukujama, *Das Ende der Geschichte*, München 1992.

<sup>31</sup> Näheres bei H. H. von Arnim, *Das System. Die Machenschaften der Macht*, München 2001.

<sup>32</sup> So z.B. R. Mußnug, *Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 3. Aufl., Heidelberg 2003, § 8 Rn. 100 f.

destagswahlen steht immer nur die Entscheidung zwischen bestimmten Parteien, die um die Regierungsbildung wetteifern, zur Debatte. Es geht darum, wer die Mehrheit im Parlament erlangt, nicht aber um eine Entscheidung für oder gegen das Grundgesetz. Die genannte These ist letztlich nur Ausdruck der *Maxime*, dass nicht sein kann, was nicht sein darf. Das Grundgesetz selbst sieht in seinem Schlussartikel 146 für den Fall der deutschen Wiedervereinigung seine eigene Ablösung vor, sobald „eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volk in freier Selbstbestimmung beschlossen worden ist“. Das erforderliche Ausführungsgesetz zu dieser Vorschrift, das eine Initiative aus der Mitte des Volkes ermöglichen würde, hat das Parlament aber bisher wohlweislich versäumt.<sup>33</sup>

Solange dem deutschen Volk keinerlei Einfluss auf seine Verfassung gegeben wird, ist, wenn wir ehrlich sind, Volkssouveränität in unserer Republik nichts weiter als eine Fiktion,<sup>34</sup> ein *So-tun-als-ob* – zur Ruhigstellung des Volkes.

## 2. *Der neue Inhaber der Souveränität: die politische Klasse*

Vor diesem Hintergrund betont eine bemerkenswerte politikwissenschaftliche Lehre den Übergang der Souveränität auf eine ganz andere Instanz: Die Souveränität sei auf die politischen Parteien und ihre professionalisierte Kerntruppe, die politische Klasse, übergegangen.<sup>35</sup> Und in der Tat: Die politische Klasse gestaltet in fraktions- und länderübergreifender Einigkeit die Regeln des Machterwerbs<sup>36</sup> nach ihren Belangen: das Wahlrecht, die Größe der Parlamente, die Finanzierung von Parteien, Fraktionen und Parteistiftun-

<sup>33</sup> H. Mayer, Art. 146. Ein unerfüllter Verfassungsauftrag?, in: H. H. von Arnim (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, Berlin 2000, S. 67 ff.

<sup>34</sup> So zuletzt C. Hillgruber, *Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit*, Vortrag am 4.10.2007 in Freiburg auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Hillgruber lehnte es allerdings ab, zur Erfassung der politischen Wirklichkeit Erkenntnisse der dafür zuständigen Wissenschaftsdisziplinen herauszuziehen, weil sie einem anderen wissenschaftlichen System angehörten – der exemplarische Fall eines „normativistischen Fehlschlusses“. Siehe z.B. A. Suchanek, *Erfolgreiche Therapie ohne gute Diagnose? Zum Zusammenhang von normativer und positiver Analyse in der Ökonomik*, in: M. Held (Hrsg.), *Normative Grundfragen der Ökonomik. Folgen für die Theoriebildung*, Frankfurt a.M. 1997, S. 189 (192 f.).

<sup>35</sup> So – allerdings noch bezogen auf die Parteien statt auf deren politische Klasse – M. Greven, *Die Parteien in der politischen Gesellschaft*, in: O. Niedermayer/R. Stöss (Hrsg.), *Stand und Perspektiven der Parteienforschung*, Opladen 1993, S. 277 (290, 292).

<sup>36</sup> R. Wildenmann, *Regeln der Machtbewerbung* (1963), in: ders., *Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln*, Meisenheim a.G. 1968, S. 70 ff.

gen, die Versorgung von Politikern, die Vergabe von Posten durch Wahl oder Ernennung, den Zuschnitt des Föderalismus und des Kommunalrechts, kurz: Sie prägt die Struktur der politischen Willensbildung insgesamt.

Wirth prangerte auf dem Hambacher Fest den Egoismus der Könige, der Fürsten und ihrer Kamarilla an, die sich aus bloßem Eigeninteresse, aus „Eitelkeit“, „Herrschaft“ und „Wollust“, der Einführung von Volkssouveränität und Demokratie entgegenstimmten und brandmarkte sie sogar ungeeignet als die eigentlichen Hochverräter.<sup>37</sup> Doch ist die Lage bei uns so ganz anders? Hat sich nicht hier und heute eine politische Klasse gebildet,<sup>38</sup> die grundlegenden Institutionen ebenfalls, wenn auch meist ohne Anwendung physischer Gewalt, aus egoistischem Streben nach Macht, Posten, Einfluss und Geld verdorben hat?

Mittels – über Partei- und föderale Grenzen hinweg reichender – politischer Kartelle<sup>39</sup> hat die politische Klasse an den Schalthebeln der staatlichen Macht ihre Interessen direkt in Gesetze, Haushaltstitel und Verfassungsvorschriften umgesetzt. Sie hat die Regeln des Machterwerbs Stück für Stück ihren Bedürfnissen angepasst und sie dabei in weiten Teilen in ihr Gegenteil verkehrt. Die Sicherung der eigenen Existenz und die Immunisierung gegen Kontrolle seitens der Wähler droht in letzter Konsequenz die Richtung der politischen Willensbildung umzukehren, die in der Demokratie ja eigentlich von unten nach oben verlaufen sollte.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Hüls, Johann Georg August Wirth (Anm. 19), S. 277 f.

<sup>38</sup> K. von Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt a.M. 1993, S. 30 ff.; J. Borchert/L. Golsch, Die politische Klasse in westlichen Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift 1995, S. 609, 613 ff.; C. Landfried, Parteifinanzen und politische Macht, Baden-Baden 1990, 2. Aufl., 1994, S. 144 ff., 271 ff.; H.-D. Klingemann/R. Stöss/B. Weßels (Hrsg.), Politische Klasse und politische Institutionen, Opladen 1991; T. Leif/H.-J. Legrand/A. Klein, Die politische Klasse in Deutschland, Bonn 1992; H. Rebenstorf, Die politische Klasse, Frankfurt a.M. 1995; H. H. von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben, München 1997; ders., Das System (Anm. 31); L. Golsch, Die politische Klasse im Parlament, Baden-Baden 1998; J. Borchert (Hrsg.), Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien, Opladen 1999; H. H. von Arnim/R. Heiny/S. Ittner, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit. Systemmängel im deutschen Parteienstaat aus demokratietheoretischer Perspektive, FÖV-Discussion Paper Nr. 35, Speyer 2006, S. 19 ff.

<sup>39</sup> Siehe hierzu: R. S. Katz/P. Mair, Changing Models of Party Organization and Party Democracy – The Emergence of the Cartel Party, in: Party Politics 1995, S. 5 ff.; M. Reichel, Das demokratische Offenheitsprinzip und seine Anwendung im Recht der politischen Parteien, Berlin 1996; D. Zolo, Die demokratische Fürstenherrschaft, Göttingen 1997; von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern (Anm. 38), Kapitel 6.

<sup>40</sup> Siehe hierzu: Katz/Mair, Changing Models of Party Organization (Anm. 39), S. 5 ff.; von Arnim, Das System (Anm. 31), S. 287 ff.

### 3. *Moderner Absolutismus*

Die Parteien, in denen die politische Klasse der Berufspolitiker das Sagen haben, nutzen die staatlichen Macht-, Personal- und Geldmittel, über die sie verfügen, dazu, ihre Position fast unangreifbar zu machen und verkörpern auf diese Weise geradezu eine moderne Form des Absolutismus. Sie sind auf höchst raffinierte Weise „legibus absolutus“: von der Bindung an die für alle geltenden Normen befreit. Formal unterliegen sie zwar den Gesetzen, doch die machen sie selbst – in ihrem Sinne.<sup>41</sup> Formal unterliegen sie auch der Verfassung, doch die Richter, die die Verfassung interpretieren und damit verbindlich erklären, was sie besagt, bestimmen sie selbst – nach ihren Vorstellungen.<sup>42</sup> Zudem wird den Bürgern, die verfassungswidrige Regelungen vors Gericht bringen wollen, die Klagebefugnis vorenthalten – nach dem von den Parteien aufrechterhaltenen Prozessgesetz. Und wo kein Kläger, da auch kein Richter: Gerichte können bekanntlich nicht von sich aus tätig werden. Die Parteifinancen unterliegen zwar formal der Kontrolle durch Wirtschaftsprüfer, doch werden nur weniger als ein Promille der Parteigliederungen überprüft – so legt es eine von den Parteien gemachte Vorschrift fest.<sup>43</sup>

### 4. *Selbstbedienung aufgrund mangelnder Kontrollen*

Kein Wunder, dass die politischen Parteien in diesem weitgehend kontrollfreien Raum ihre direkte und indirekte Staatsfinanzierung gewaltig aufgebläht haben, so dass sie – im Vergleich zu Parteien anderer Staaten – wie im Schlaraffenland leben.<sup>44</sup> Als die deutschen Parteien 1959 ihre Staatsfinanzierung einführten, war das eine europäische Premiere – und wäre sogar eine Weltpremiere gewesen, hätten nicht Argentinien und Costa Rica schon vorher ihre Parteien staatlich finanziert.<sup>45</sup>

Kein Wunder, dass sich rechts- und verfassungswidrige Praktiken in großer Zahl und Intensität breitgemacht haben: Spenden werden, im Vertrauen

<sup>41</sup> BVerfGE 40, 296 (327): Entscheidung des Parlaments „in eigener Sache“; BVerfGE 85, 264 (291 f.): Kontrollmangel wegen kollusiven Zusammenwirkens von Regierung und Opposition; *H. H. von Arnim*, Parteienfinanzierung, Wiesbaden 1982, S. 46 ff.

<sup>42</sup> *H. H. von Arnim*, Die deutsche Krankheit. Organisierte politische Unverantwortlichkeit?, in: G. H. Gornig/U. Kramer/U. Volkmann (Hrsg.), Staat – Wirtschaft – Gemeinde, Festschrift für Werner Frotscher, Berlin 2007, S. 267 (274).

<sup>43</sup> § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG. Dazu *H. H. von Arnim*, Die neue Parteierfinanzierung, in: DVBl. 2002, S. 1065 (1075).

<sup>44</sup> *R. von Weizsäcker* im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger (Anm. 16), S. 152.

<sup>45</sup> *von Arnim*, Das System (Anm. 31), S. 106.

darauf, dass sich kein antragsbefugter Kläger findet, in einer mit dem Grundgesetz unvereinbaren Höhe steuerlich begünstigt.<sup>46</sup> Die Veröffentlichung von Großspendern wird, wenn es opportun erscheint, leichter Hand umgangen.<sup>47</sup> Obergrenzen für die Staatsfinanzierung entwerfen die Parteien, indem sie ihren Hilfsorganisationen umso mehr Staatsgeld zuschustern.<sup>48</sup> Der Bach des öffentlichen Geldes an Parlamentsfraktionen und Parteistiftungen ist zu einem reißenden Strom angeschwollen. Die Zahlungen haben sich in den letzten vier Jahrzehnten vervierzigfacht.<sup>49</sup> Die Zahl der Mitarbeiter von Abgeordneten wurde epidemisch ausgeweitet,<sup>50</sup> und diese Mitarbeiter werden massenhaft missbraucht, indem sie in rechtswidriger Weise für Parteiarbeit abgestellt werden.

Die professionalisierte Kerntruppe der Parteien, die Parlamentsabgeordneten und Regierungsmitglieder, bieten einen ganz ähnliches Bild: Sie haben sich nicht nur gewaltige Überversorgungen bewilligt, sondern neben ihrem Gehalt noch hohe steuerfreie Pauschalen, deren Verfassungswidrigkeit auf der Hand liegt.<sup>51</sup> Aber, wie gesagt: Wo kein Kläger, da auch kein Richter. Ein wirksames Gesetz gegen Abgeordnetenkorruption, das eine Konvention der Vereinten Nationen längst vorschreibt, wird vom Bundestag seit Jahren blockiert.<sup>52</sup> Bismarck kann ein Lobbyist einem Abgeordneten einen ganzen Sack voll Geld andienen, ohne etwas anderes zu riskieren, als dass der einen rauswirft. Abgeordnete verdingen sich als Cheflobbyisten von Großunternehmen oder finanzstarken Verbänden und dienen so ungeniert zwei Herren, was die Betroffenen – mangels entsprechenden gesetzlichen Verbots, das sie aber selbst erlassen müssten, – als „ganz legal“ verteidigen.<sup>53</sup> Regierungsmitglieder und Parlamentarische Staatssekretäre sind gleichzeitig Abgeordnete<sup>54</sup> und beziehen ungerührt zwei Gehälter und später – aufgrund unzu-

<sup>46</sup> von Arnim, Die neue Parteienfinanzierung (Anm. 43), S. 1065 (1070 f.).

<sup>47</sup> H. H. von Arnim, Das System, Taschenbuchausgabe, München 2004, S. 391.

<sup>48</sup> H. H. von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl., München 1996, S. 134 ff.

<sup>49</sup> von Arnim, Das System (Anm. 31), S. 106 ff.

<sup>50</sup> H. Meyer, Das fehlfinanzierte Parlament, in: P. M. Huber/W. Möble/M. Stock (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, Symposium zum 65. Geburtstag von Peter Badura, Tübingen 1995, S. 17.

<sup>51</sup> H. H. von Arnim, Politik, Macht, Geld, München 2001.

<sup>52</sup> S. Wolf, Kritische Analyse zum Korruptionsbekämpfungsgesetz, in: ZRP 2007, S. 44 (46).

<sup>53</sup> H. H. von Arnim, Der gekaufte Abgeordnete, in: NVwZ 2006, S. 249 (253 f.).

<sup>54</sup> Dazu kritisch H. Meyer, Die Stellung des Parlaments in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, S. 117 (127 ff., Rn. 23 ff.); I. von Münch, Minister und Abgeordneter in einer Person: die andauernde Verhöhnung der Gewaltenteilung, in: NJW 1998, S. 34 f.

reichender Anrechnung – oft auch zwei Pensionen.<sup>55</sup> Kanzler, Minister und politische Spitzenbeamte wechseln in hochbezahlte Führungspositionen von Großunternehmen – offenbar als nachträgliches Dankeschön dafür, dass sie deren Belange vorher im Amt gefördert haben.<sup>56</sup>

### *5. Kolonisierung von Staat und Verwaltung durch gezielte Ämterpatronage*

Die illegale Vergabe von Posten im öffentlichen Dienst grassiert.<sup>57</sup> Das dient nicht nur der Versorgung von Parteisoldaten, sondern auch der Absicherung der Herrschaft. Politiker und Parteien versuchen vor allem die Kontrollinstanzen mit ihren Leuten zu durchsetzen; mit unterschiedlichem Erfolg zwar – es gelingt ihnen noch nicht immer und überall, aber leider immer öfter. Betroffen sind: hohe Gerichte, insbesondere Verfassungsgerichte, die Spitzen der Rechnungshöfe, wichtige Positionen in den öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehanstalten, Sachverständigenkommission sowie sonstige Einrichtungen der wissenschaftlichen Politikberatung und vieles andere.

Damit werden diejenigen Bereiche „kolonisiert“, die die Politik eigentlich überwachen sollten. Das schwächt die Kontrolle gerade in Bezug auf solche Fehlentwicklungen, die die politische Klasse bewirkt, und unterläuft den Gedanken der Gewaltenteilung. Auch der geistigen Korruption wird Vor-schub geleistet. Wer die parteipolitische Schere im Kopf hat – ob Redakteur, Schulleiter, Verwaltungsbeamter, Richter oder Professor –, verliert aufgrund des vorseilenden Gehorsams gegenüber den Machthabern leicht jede Produktivität, von Objektivität ganz zu schweigen.<sup>58</sup>

### *6. Mangelndes Wahlrecht und deformierter Föderalismus: Organisierte Unverantwortlichkeit*

Die Verfassungsgebung durch das Volk ist die eine, die periodisch wiederkehrende Wahl der Abgeordneten, frei und unmittelbar durch das Volk, ist die andere große Forderung der demokratischen Bewegung. Diese Forderung hat im Laufe der Zeit immer noch mehr an Gewicht gewonnen, weil

<sup>55</sup> von Arnim, Politik, Macht, Geld (Anm. 51), S. 19 ff., 84 ff.

<sup>56</sup> H. H. von Arnim, Nach-amtliche Karenzzeiten für Politiker?, in: ZRP 2006, S. 44 ff.

<sup>57</sup> H. H. von Arnim, Ämterpatronage durch politische Parteien, Wiesbaden 1980; ders., Auswirkungen der Politisierung des öffentlichen Dienstes, in: C. Böhret/H. Siedentopf (Hrsg.), Verwaltung und Verwaltungspolitik, Berlin 1983, S. 219 ff.

<sup>58</sup> von Arnim, Das System (Anm. 31), S. 170 ff.

die Bedeutung und der Einfluss des Staates sich vervielfacht haben: Vor 175 Jahren nahm die Obrigkeit kaum zehn Prozent des Sozialprodukts durch Steuern und Abgaben in Anspruch. Heute sind es rund 50 Prozent. Auch die Interventionen des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft haben zugenommen. Entsprechend gewachsen sind das Interesse und der Wunsch der Bürger, mitzubestimmen, was der Staat wie und wofür tut. Dazu haben auch das zunehmende Selbstbewusstsein der Bürger und die „partizipatorische Revolution“,<sup>59</sup> die durch den sogenannten Wertewandel ausgelöst wurden,<sup>60</sup> beigetragen.

Doch wie sieht es mit dem demokratischen Fundamentalrecht der Bürger in der Praxis aus? Die Vielzahl der Wahlen zum Bundestag und zum Europäischen Parlament, zu sechzehn Landesparlamenten und zu tausenden von Kreistagen, Stadt- und Gemeindevertretungen erweckt zwar den Eindruck, die Bürger hätten unheimlich viel zu sagen, aber der Schein trügt. Das Wahlrecht wurde im Laufe der Jahrzehnte – jedenfalls auf den staatlichen Ebenen und der Europaebene – immer mehr entwertet. Früher konnte der Bürger immerhin zwischen zwei unterschiedlichen Parteilagern wählen: den Sozialdemokraten und liberal-konservativen Kräften. Inzwischen sind die Unterschiede zwischen Union und SPD aber fast völlig abgeschliffen. Beide verfolgen, genau genommen, eine sozialdemokratische Politik.<sup>61</sup> Hinzu kommt, dass die Parteien uns ein Wahlsystem aufgezwungen haben, das die Zurechenbarkeit politischer Maßnahmen erst recht erschwert – bis hin zur Unmöglichkeit. Der Kern der Demokratie besteht mit den Worten Raimund Poppers darin, dass die Bürger die Möglichkeit bekommen, schlechte Regierungen ohne Blutvergießen wieder loszuwerden. Doch dafür muss der Bürger in die Lage versetzt werden, zu erkennen, wem er welche politische Entscheidung verdankt. Voraussetzung ist also die Erkennbarkeit der politischen Verantwortung. Der Hauptmangel unseres politischen Systems, so wie es sich über die Jahrzehnte entwickelt hat, ist, dass eine solche politische Verantwortung regelmäßig nicht erkennbar ist, sondern im Gestrüpp der verflochtenen Zuständigkeiten total zerfließt.

---

<sup>59</sup> Z.B. W. Bürklin, Gesellschaftlicher Wandel, Wertewandel und politische Betätigung, in: K. Starzacher/K. Schacht/B. Friedrich/T. Leif (Hrsg.), Protestwähler und Wahlverweigerer. Krise der Demokratie?, Köln 1992, S. 18 ff.

<sup>60</sup> H. Klages, Werteorientierungen im Wandel, Frankfurt a.M./New York 1984, S. 39 ff.

<sup>61</sup> Siehe dazu auch das von R. Dahrendorf geprägte Wort vom „sozialdemokratischen 20. Jahrhundert“.

a) Responsible *party* government?

Wir kennen zwei Grundmodelle zur Sicherung politischer Verantwortung in der Demokratie. 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 Mehrheitspartei bei den nächsten Parlamentswahlen ab und bringen die Opposition an die Macht.

Indes: Für den Bürger ist es in unserem mehrfach geschichteten Gemeinwesen mit seinen vielen verschiedenen Ebenen fast unmöglich, den Überblick zu behalten, weil die staatlichen Ebenen untereinander vielfach verflochten sind. Das macht dem Wähler die Orientierung praktisch unmöglich.

Woher soll er – angesichts des verschachtelten Kompetenzwirrwarrs – noch wissen, welche Ebene für welche Themen zuständig ist?

Zudem haben wir ein Wahlrecht, das die politische Zurechenbarkeit erst recht erschwert. Regierungen kommen – aufgrund des vorherrschenden Verhältniswahlrechts – fast immer nur durch Koalitionen von zwei oder mehr Parteien zustande. Regierungswechsel erfolgen meist nicht durch Wahlen, sondern durch neue Koalitionen. (Davon gab es im Bund bisher nur eine Ausnahme: der Regierungswechsel von 1998.) Koalitionsabsprachen werden aber erst *nach* der Wahl, hinter dem Rücken der Wähler, getroffen.

Hinzu kommt: Nach unserem System muss – auch nach der Föderalismusreform – der *Bundesrat* den wichtigsten Bundesgesetzen zustimmen, sonst können sie nicht wirksam werden, und der Bundesrat war vor 2005 meist mehrheitlich in der Hand der Opposition. Dann ist die Regierung auf die Opposition angewiesen. Die Opposition aber neigt leicht dazu, aus machtpolitischen Gründen der Regierung jeden Erfolg zu missgönnen und sie mit ihrem Nein an die Wand fahren zu lassen. Stimmt der Bundesrat aber doch zu, schwimmt erst recht die Verantwortung.<sup>62</sup>

Den „Landesfürsten“ kommt die Macht des Bundesrats zwar entgegen, denn sie gewinnen auf diese Weise die Möglichkeit, sich auf Bundesebene zu profilieren, und dort wird nun mal die politische Musik gespielt. All das geht aber auf Kosten der *Landesparlamente*, die dadurch an Einfluss verlieren, und besonders auf Kosten der Bürger, die nicht mehr durchblicken, und damit zu Lasten der Funktionsfähigkeit des ganzen Systems.

In der Landespolitik ist die Verflüchtigung der Verantwortung fast noch größer. Denn die sechzehn Bundesländer stimmen ihre Politik in länder-

---

<sup>62</sup> Zum Ganzen *H. H. von Arnim*, Vom schönen Schein der Demokratie, München 2000, Teil 2.



übergreifenden Gremien, wie der Kultusministerkonferenz, untereinander ab. Es gibt fast tausend derartige Koordinierungsgremien, in denen Gesandte der Regierungen und Verwaltungen der Länder sich absprechen. Das bindet dann faktisch die Regierungen und entmachtet die Landesparlamente noch weiter (von den Landesbürgern ganz zu schweigen). Denn die Regierungsfractionen wollen ihre Regierung, die an den Absprachen mit den anderen Ländern festhält, nicht desavouieren, und der Opposition fehlen meist die nötigen Informationen, um fundiert Kritik zu üben. Zudem sind ihre Parteigenossen in anderen Bundesländern an der Regierung und damit an den länderübergreifenden Absprachen beteiligt. (Deshalb ist auch von den zusätzlichen Kompetenzen, welche die Länder durch die kleine Föderalismusreform bekommen haben, nicht viel zu erwarten.)

Alle diese Formen der „Politikverflechtung“ bewirken, „dass am Ende niemand mehr weiß, wer für welche Entscheidung überhaupt verantwortlich zu machen ist.“ (Warnfried Dettling). Der Wähler kann gute Politik nicht mehr mit dem Stimmzettel belohnen und schlechte Politik nicht bestrafen, wie es die Demokratie verlangt. Es herrscht ein Zustand organisierter Unverantwortlichkeit,<sup>63</sup> ein Ausdruck, der nicht etwa von Revoluzzern stammt, sondern sich auch in einem Reform-Papier der beiden CDU-Politiker Roland Koch und Jürgen Rüttgers und in der Abschiedsrede des früheren Bundespräsidenten Johannes Rau findet.

Erfolge rechnet sich jeder zu, für Misserfolge sind dagegen immer die anderen verantwortlich. Weil alle beteiligt sind, trägt in Wahrheit niemand die Verantwortung. Das ist für die politische Klasse zwar angenehm. Ihr Berufsrisiko wird stark gemindert. Deshalb hat sie die Verantwortungsscheu ja auch zum System gemacht. Umgekehrt werden aber Bürger und Wähler vollends orientierungslos und die Steuerungsfähigkeit des Systems weitgehend aufgehoben.

#### b) Responsible *persons* government?

Wird es für den Wähler nun zunehmend unmöglich (und ganz „systematisch“ auch unmöglich gemacht), zwischen den einzelnen Parteien zu unterscheiden, ihnen eine bestimmte Politik zuzurechnen und sie dafür verantwortlich zu machen, sollten sie zumindest die *Personen* bestimmen können, die politische Ämter innehaben. Damit sind wir beim zweiten Modell der Wettbewerbsdemokratie: der Regierung verantwortlicher Personen („responsible persons government“). Hier ist es weniger wichtig, für welches Programm die Partei steht als welche Personen zur Wahl stehen.

<sup>63</sup> H. H. von Arnim (Hrsg.), Die deutsche Krankheit: Organisierte Unverantwortlichkeit?, Berlin 2004.

Doch in Wahrheit kann der deutsche Wähler nicht einmal über die Personen, die ihn in den Parlamenten vertreten sollen, entscheiden. Die meisten Abgeordneten stehen in Deutschland – aufgrund parteiinterner Nominierungen – schon lange vor der Wahl eindeutig fest. Viele Wahlkreise gelten als „sicher“. Hier kann die dominierende Partei den Bürgern auch höchst mittelmäßige Abgeordnete aufzwingen. In anderen Fällen ist der Ausgang im Wahlkreis zwar ungewiss. Doch die Kandidaten sind zusätzlich über die Parteiliste abgesichert, so dass sie in das Parlament kommen, auch wenn sie im Wahlkreis verlieren.<sup>64</sup> Von der grundgesetzlich vorgeschriebenen freien und unmittelbaren Wahl durch die Bürger kann ehrlicherweise nicht mehr die Rede sein.<sup>65</sup>

Vor einiger Zeit war ich mit den beiden Bundestagsabgeordneten Peter Altmaier und Dieter Wiefelspütz in einer Fernseh-Talkrunde. Es ging um unser Wahlsystem. Dabei sind beide Abgeordnete selbst typische Beispiele für die Abschottungstendenz gegenüber dem Wähler. Peter Altmaier von der CDU war zwar bei der Bundestagswahl 2005 im Wahlkreis Saarlouis dem SPD-Kandidaten Ottmar Schreiner unterlegen, Altmaier kam aber dennoch ins Parlament, weil die CDU ihn auf der saarländischen Landesliste abgesichert hatte. Dieter Wiefelspütz von der SPD trat im Wahlkreis Hamm-Unna II an, einem sicheren Wahlkreis seiner Partei, den er erwartungsgemäß mit hohem Vorsprung gewann. Im selben Wahlkreis kandidierten auch noch Laurenz Meyer (CDU) und Jörg van Essen (FDP). Diesen beiden tat ihre Niederlage im Wahlkreis aber überhaupt nicht weh, weil sie beide sichere Plätze auf den Listen ihrer Parteien innehatten und deshalb von vornherein feststand, dass auch sie in den Bundestag einziehen würden. Der heftige Wahlkampf in Saarlouis, Hamm-Unna II und Hunderten anderen Wahlkreisen war nur ein inszeniertes Scheingefecht, das die Wähler darüber hinwegtäuschen sollte, dass sie in Wahrheit nichts zu sagen haben.

Damit ist die ganze Konzeption von der repräsentativen Demokratie, wie sie dem Grundgesetz zugrunde liegt, in Wahrheit ohne Fundament. Die Bürger können die Abgeordneten nur dann als ihre Repräsentanten ansehen und die von ihnen beschlossenen Gesetze nur dann als bindend anerkennen, wenn sie ihre Vertreter wirklich *gewählt* haben, frei und unmittelbar, wie es das Grundgesetz ja auch ausdrücklich vorschreibt. Genau das ist aber nicht der Fall. Wer ins Parlament kommt, wird von den Parteien bestimmt.

Das Parteienmonopol ließe sich nur aufbrechen, wenn man die starren Parteilisten beseitigen würde. Zugleich müsste man Vorwahlen einführen,

---

<sup>64</sup> H. H. von Arnim, Wahlen ohne Auswahl – Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, in: ZRP 2004, S. 115 ff.

<sup>65</sup> H. H. von Arnim, Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?, in: JZ 2002, S. 578 ff.

damit den Wählern auch in sicheren Wahlkreisen eine Auswahl verbleibt. Volksbegehren und Volksentscheid müssten auch auf Bundesebene eröffnet werden. Solange dies nicht geschieht, hat der Bürger – jedenfalls auf den oberen Ebenen – wenig zu sagen. Das könnte man ja, vielleicht, äußerstenfalls, noch hinnehmen, wenn dadurch die Handlungsfähigkeit der Regierungsmehrheit gestärkt würde. Doch auch hier ist, wie gesagt, Fehlanzeige zu vermelden. Die Regierung ist auf alle und jeden angewiesen, und das schwächt ungemein. Nicht politische Handlungsfähigkeit, sondern Blockademacht ist charakteristisch für unser System. Die Schwäche der Regierungen verschafft anderen – extrakonstitutionellen – politischen Akteuren umso größeres Gewicht.

### *7. Politische Korrektheit*

Die politische Klasse hat also selbst die für die repräsentative Demokratie schlechthin konstitutiven Wahlen nach ihren Interessen gestaltet und dadurch pervertiert. Der Einfluss der politischen Klasse geht aber weit über die Festlegung der formalen Regeln hinaus. Sie hat auch die Einrichtungen, die das politische Denken prägen, fest im Griff. Die Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung, die Parteistiftungen und die meisten Volkshochschulen sind in ihrer Hand. Kaum ein Leiter einer größeren Schule, der nicht auch unter parteipolitischen Gesichtspunkten berufen wird, Führungskräfte der öffentlich-rechtlichen Medien werden nach Parteibuch bestellt.

Die politische Klasse vergibt Ämter mit dem höchsten Ansehen bis hin zu den Bundes- und Landesverfassungsrichtern. Sie bevorzugt ihr nahe stehende Wissenschaftler bei ehrenvollen Berufungen und prestigeträchtigen Gutachten und Prozessvertretungen und spart nicht mit Dankbezeugungen für wissenschaftliche Doktrinen, die den bundesdeutschen Parteienstaat in möglichst hellem Licht erstrahlen lassen. Die politische Klasse verleiht alle Arten von Orden und Ehrenzeichen und verpflichtet sich so fast alle zur Dankbarkeit, die öffentlich etwas zu sagen haben.

Das erleichtert es ihr umgekehrt, eine Sprachregelung der politischen Korrektheit zu schaffen. Diejenigen, die gegen den Stachel löcken und an die Wurzel gehende Kritik an den Verhältnissen üben, werden als politisch inkorrekt gebrandmarkt, notfalls auch persönlich diffamiert und ins politische oder berufliche Abseits gestellt. Und wenn dann gar einer vom inneren Kreis der Berufspolitiker sich zu einer Fundamentalkritik aufrafft, wie der frühere Bundespräsident Richard von Weizsäcker mit seiner eingangs erwähnten Parteienschelte, wird das von der politischen Klasse und (fast) allen ihren unzähligen Zuarbeitern als Ausdruck von Undankbarkeit, ja von Verrat hingestellt. Berufspolitiker verfügen damit – als einzige Berufs-

gruppe überhaupt – nicht nur über die gesetzlichen und wirtschaftlichen, sondern weitgehend auch über die ideologischen Bedingungen ihrer eigenen Existenz.

Die realen Machtverhältnisse sprechen der geschriebenen Verfassung Hohn. Die politische Klasse ist so drauf und dran, sich den Staat vollends zur Beute zu machen – mit tiefgreifenden Rückwirkungen auf das politische System und die politische Kultur insgesamt.

#### *8. Direkte Demokratie als Instrument „legaler Revolution“ zur Domestizierung der politischen Klasse*

Kennzeichnend für unsere Republik ist eine klaffende Diskrepanz zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und tatsächlicher Wirklichkeit. Die grundlegenden Regeln des Machterwerbs wurden im Laufe der Zeit von der politischen Klasse nach ihren Belangen derart gestaltet, dass sich die Frage stellt, ob und inwieweit von einer „Regierung durch und für das Volk“<sup>66</sup> wirklich noch die Rede sein kann. Annemarie Renger hatte auf der 150-Jahr-Feier 1982 als eine der ganz wenigen Rednerinnen auf die Gefahr hingewiesen, die von allzu viel Macht in den Händen einer anonymen politischen Klasse und einer „Demokratie kleiner Eliten“ ausgeht, die „gewöhnliche Parteimitglieder“ weggraulen, zum Vertrauensverlust bei den Bürgern führen und den „Sinn für das Gemeinwohl“ erlahmen lassen<sup>67</sup> – Hinweise, die seitdem an Berechtigung eher noch gewonnen haben. Die politische Klasse hat sich in parteiübergreifender Einigkeit die Regeln des Machterwerbs und Machterhalts wie das Wahlrecht, den Zugang zu öffentlichen Ämtern sowie die spezifisch deutschen föderalistischen Strukturen nach ihren Interessen zugeschnitten.<sup>68</sup> Das hat dem politischen Wettbewerb seine Steuerungsfunktion zum großen Teil genommen.<sup>69</sup> Als Gegengewicht kommt meines Erachtens nur das Volk selbst in Betracht. Nur der wahre demokratische Souverän ist in der Lage, den angemaßten in die Schranken zu weisen. Anders als vor 175 Jahren bedarf es dazu zum Glück keiner blutigen Revolution mehr, und die Befürworter solcher Reformen werden auch nicht ins Gefängnis geworfen. Es reicht, die Instrumente der direkten Demokratie, mit denen die Verhältnisse bereinigt werden könnten, entschlossen zu gebrauchen, und zwar an den strategischen Stellen, das heißt, bezogen auf die Re-

<sup>66</sup> So die klassische Definition der Demokratie durch Abraham Lincoln.

<sup>67</sup> Zitiert nach Staats-Zeitung Rheinland-Pfalz vom 1.6.1982.

<sup>68</sup> H. H. von Arnim, Vom schönen Schein der Demokratie, Taschenbuchausgabe, München 2002, Kapitel 2.

<sup>69</sup> von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern (Anm. 38); ders., Das System (Anm. 31).

geln des Machterwerbs.<sup>70</sup> Dies ist auch die Auffassung einiger prominenter Staatsrechtslehrer, was in der wissenschaftlichen und der öffentlichen Diskussion bisher allerdings völlig untergegangen ist.<sup>71</sup> Auf Landesebene ist es bereits möglich, solche „legalen Revolutionen“ durchzuführen, auf Bundesebene müssen Volksbegehren und Volksentscheid erst noch eingeführt werden. Damit würde auch wirkliche Volkssouveränität eingeführt. Denn das Nicht-Gebrauch-Machen von der Möglichkeit, das Grundgesetz jederzeit zu ändern, könnte vernünftigerweise als Einverständnis mit dessen aktuellem Inhalt interpretiert werden.<sup>72</sup>

#### IV. Warum steht Hambach nach wie vor im Schatten?

Angesichts der Modernität der Hambacher Forderungen erstaunt es heute immer wieder, warum dieses Fanal der Freiheit, der Einheit Deutschlands und Europas, dem wir zudem unsere bundesrepublikanischen Farben schwarz-rot-gold verdanken, nicht im Mittelpunkt unserer kollektiven Erinnerung steht, hatte doch schon Carlo Schmid treffend bemerkt, dass wir Deutschen „nicht sehr viele Tage zu feiern“ haben, „an denen eines Kampfes des Volkes, das seine Freiheit und Einheit gegen die sture Obrigkeit behauptet, gedacht werden“ kann.<sup>73</sup> Der Grund für das Schattendasein des Hambacher Fests scheinen mir teils schleichende, teils gezielte „Geschichts- und Erinnerungspolitiken“<sup>74</sup> zu sein, die nur eins gemeinsam hatten: Sie gingen alle zu Lasten Hambachs.

Schon zu ihrer Zeit stießen die Hambacher auf den Widerspruch der Wortführer des Liberalismus. Karl von Rotteck, dessen Schüler und Freund

<sup>70</sup> von Arnim/Heiny/Ittner, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit (Anm. 38), S. 65 ff. mit weiteren Nachweisen.

<sup>71</sup> E.-W. Böckenförde, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl., Heidelberg 2005, S. 41; ders., Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie, in: G. Müller (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel u. a. 1982, S. 301, 316; P. Lerche, Grundfragen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie, in: P. M. Huber/W. Mößle/M. Stock (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie (Anm. 50), S. 179, 186 f.; K. Vogel, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Vortrag auf der katholischen Akademie in Bayern am 25.9.1992 in München, Typoskript, S. 18.

<sup>72</sup> H. Abromeit, Volkssouveränität in komplexen Gesellschaften, in: H. Brunkhorst/P. Niesen (Hrsg.), Das Recht der Republik, Frankfurt a.M. 1999, S. 20 f.; H. H. von Arnim, Das System (Anm. 31), S. 260 f.

<sup>73</sup> C. Schmid, Hambacher Fest, in: Die Pfalz am Rhein 30 (1957), S. 74.

<sup>74</sup> E. Wolfrum, Geschichtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Darmstadt 1999.

Siebenpfeiffer ursprünglich gewesen war, distanzierte sich nachdrücklich vom Hambacher Fest. Als Mitglied der Zweiten Badischen Kammer, die 1831 neu gewählt worden war,<sup>75</sup> war er gegen Volkssouveränität und gegen Republik, die, wie er – die Schrecken der Französischen Revolution vor Augen – meinte, nur durch eine „schauerliche“ Revolution erlangt werden könnten, was ihm – Napoleon im Blick – aber auch dann ungewiss erschien.<sup>76</sup> Die Vorbehalte des Liberalismus hatten darüber hinaus noch einen ganz anderen Grund: Leute wie Siebenpfeiffer und Wirth waren in seiner Sicht von vornherein verdächtig, weil sie nicht dem Bild vom Besitzbürger entsprachen, der damals allein als wirtschaftlich und politisch mündig anerkannt war und dem deshalb allein das Wahlrecht zugestanden wurde.<sup>77</sup> Siebenpfeiffer, Sohn eines Schneiders und früh verwaist, hatte sich zu einem Studium der Philosophie und des Rechts entbehrensreich durchkämpfen müssen. Wirth war es genauso gegangen. Auch er war in seiner Studentenzeit fast mittellos gewesen und hatte sein Jurastudium schließlich abbrechen müssen.<sup>78</sup> Beiden wurde vorgeworfen, sie verdienten keinerlei Vertrauen, da sie – mangels Besitzes – mit ihren revolutionären Forderungen nichts riskierten<sup>79</sup> – eine These, die angesichts der Vernichtung ihrer gesellschaftlichen Existenz, die Siebenpfeiffer und Wirth schließlich erlitten, geradezu zynisch erscheint. Doch wer wie Siebenpfeiffer und Wirth allen volljährigen Männern – von Frauen war ohnehin noch nicht die Rede – das Wahlrecht geben wollte, wurde damals – und über das ganze 19. Jahrhundert hinweg bis ins 20. Jahrhundert hinein – schlicht als „linksextrem“ und politisch nicht ernst zu nehmen verschrien.

Nach den harten Reaktionen der Staatsmacht auf das Hambacher Fest – Verschärfung der Pressezensur, Einmarsch des Militärs, Verhaftung, Kerkerhaft und Verurteilung der beiden Anführer Siebenpfeiffer und Wirth und Massenentlassung von Beamten<sup>80</sup> – wollten auch die Pfälzer selbst nichts mehr von den aufmüpfigen Hambacher Ideen wissen, sondern als brave Untertanen der monarchischen Obrigkeit huldigen. Das fand seinen demonstrativen Ausdruck darin, dass sie 1842, also zehn Jahre nach dem Hambacher Fest, die Ruine des Schlosses dem bayerischen Kronprinzen Maximilian zum Hochzeitsgeschenk machten, sie zu diesem Zweck aber in „Maxburg“ umbenannten und sie so als Erinnerungsort deutscher Freiheitsbewegung erst einmal verschenkten.<sup>81</sup>

<sup>75</sup> *Gembries*, Karl von Rotteck (Anm. 22), S. 96.

<sup>76</sup> *Gembries*, Karl von Rotteck (Anm. 22), S. 97.

<sup>77</sup> *von Arnim*, Staatslehre (Anm. 7), S. 78 ff.

<sup>78</sup> *Hüls*, Johann Georg August Wirth (Anm. 19), S. 55 ff.

<sup>79</sup> *Gembries*, Karl von Rotteck (Anm. 22), S. 102.

<sup>80</sup> *Fisch*, Das Hambacher Fest (Anm. 4), S. 108.

<sup>81</sup> Ebd., S. 103, 108.

Der Blick der deutschen Öffentlichkeit stand im 19. Jahrhundert ohnehin im Banne der preußisch-österreichischen Rivalität um die Vorherrschaft. Und im Zeichen der deutschen Einigung unter Führung von Bismarcks Preußen gerieten die Forderungen und die Aktivitäten der Hambacher erst recht ins Abseits. Dominierende Historiker und Staatsrechtslehrer waren staatsreu bis zur wissenschaftlichen Selbstaufgabe. Ihnen war die Erinnerung an die radikal-liberalen, „linksextremen“ Proteste zutiefst zuwider. Heinrich von Treitschke, offizieller Historiograf des preußischen Staates und Verkörperung des klassischen Typus des staatsfrommen deutschen Professors, verherrlichte völlig vorbehaltlos die preußische Staatsidee und den Reichskanzler Bismarck. Treitschke war Apologet des Gottesgnadentums und entschiedener Gegner jeder Demokratisierung. Er ließ, soweit er das Hambacher Fest in seinem ungeheuer einflussreichen Werk „Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert“ überhaupt erwähnte, kein gutes Haar daran.<sup>82</sup> Siebenpfeiffer und Wirth hatten agitiert, sie hatten es gewagt, die Mängel des monarchischen Systems zu benennen und sich gegen die Autoritäten zu stellen. Sie hatten mit der ganzen Existenz für ihre Ideen büßen müssen – ganz anders als mit Würden überschüttete Lehrstuhlinhaber, die der Obrigkeit nach dem Munde reden. Siebenpfeiffer hatte schon zu seiner Zeit die allzu große Regierungsfreundlichkeit mancher Professoren kritisiert, ihr „ekelhaftes Lobhudeeln der Fürsten“ und die „konstitutionelle Lüge“, mit der sie am Prinzip des Gottesgnadentums festhielten.<sup>83</sup> Treitschke und seine Gesinnungsgenossen mussten sich noch Jahrzehnte später davon persönlich getroffen fühlen und entgalten es ihm und den anderen Hambachern auf ihre Weise.

Ähnlich wie Treitschke waren auch öffentliche Wortführer der Staatsrechtslehre eingestellt. Philipp Zorn nannte die Hohenzollern das „ruhmvollste aller Herrschergeschlechter der Erde“.<sup>84</sup> Friedrich Julius Stahl, der 1840 auf persönlichen Wunsch des neuen Königs Friedrich Wilhelm IV. nach Berlin berufen worden war,<sup>85</sup> verherrlichte in einer Monographie das „monarchische Prinzip“.<sup>86</sup> Paul Laband argumentierte den Verfassungsbruch Bismarcks mit einem formalen Kunstgriff hinweg, und 1893 versicherte ihm der Kaiser huldvoll, er bedauere, bei Laband keine Vorlesungen gehört zu haben.<sup>87</sup>

<sup>82</sup> *H. von Treitschke*, *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert*, Bd. IV, 1889 (zitiert nach der Ausgabe von 1929), S. 247. Siehe auch *Wadle*, *Philipp Jakob Siebenpfeiffer* (Anm. 17), S. 91.

<sup>83</sup> Zitiert nach *Gembries*, *Karl von Rotteck* (Anm. 22), S. 99.

<sup>84</sup> *M. Stolleis*, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 2: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800–1914, München 1992, S. 301.

<sup>85</sup> *Ebd.*, S. 152 f.

<sup>86</sup> *F. J. Stahl*, *Das monarchische Prinzip. Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung*, Heidelberg 1845.

Die Systemnähe der Staatsrechtslehre mag in der Natur des Staatsrechts als geronnener Politik liegen. Sie zeigte sich besonders drastisch in den beiden deutschen Diktaturen: 1933 bis 1945 unter dem Naziregime und 1945 bis 1990 in der Sowjetischen Besatzungszone und späteren DDR.<sup>88</sup> Auch heute ist Systemkritik, mag sie auch noch so berechtigt sein, regelmäßig nicht Sache der Hauptrichtungen der Staatsrechtslehre.<sup>89</sup> Als sich die Freiburger Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer im Jahre 2007 mit dem Thema „Das Staatsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit“ befasste, wurde ausgiebig über Methoden der Verfassungsinterpretation gesprochen, aber selbst offensichtliche Abweichungen der Wirklichkeit von der Norm – wie mangelnde Souveränität des Volkes<sup>90</sup> und ihr praktischer Übergang auf die politische Klasse, parteipolitische Ämterpatronage,<sup>91</sup> fehlende Unmittelbarkeit der Parlamentswahlen etc. – wurden weder in den beiden Referaten noch in der ausführlichen Diskussion behandelt. Wir Staatsrechtslehrer haben uns eben „das Verfassungsprinzip ‚Parteienstaatlichkeit‘ mit viel zu weit gehenden Konsequenzen aufschwätzen lassen“, wie Klaus Schleich schon 1978 selbstkritisch bekannte.<sup>92</sup> Große Teile der Politikwissenschaft<sup>93</sup> und der Geschichtswissenschaft suchen ihre Kritiklosigkeit gegenüber Systemmängeln<sup>94</sup> beispielsweise mit unrealen plu-

---

<sup>87</sup> M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts* (Anm. 84), S. 342 f.

<sup>88</sup> B. Rütters, *Hatte die Rechtsperversion in den deutschen Diktaturen ein Gesicht?*, in: JZ 2007, S. 556. Zur deutschen Staatsrechtslehre in der Zeit des Nationalsozialismus auch: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 60 (2001), S. 9 ff.

<sup>89</sup> Bemerkenswert allerdings eine Petition von 86 deutschen Staatsrechtslehrern an den Bundesrat im Jahre 1995, mit der sie – zum Unwillen wohl der Mehrheit auf der Wiener Staatsrechtslehrertagung – dazu beitrugen, dass der Versuch des Bundestags, den Diätenartikel des Grundgesetzes im eigenen Interesse zu entschärfen, am Nein des Bundesrats scheiterte. Dazu H. H. von Arnim, *Das neue Abgeordnetengesetz*, 2. Aufl., Speyer 1997 (Speyerer Forschungsberichte Nr. 169), S. 18 f.

<sup>90</sup> C. Hillgruber nannte die Volkssouveränität zwar eine Fiktion (siehe oben Anm. 34), ohne dass diese Aussage aber vertieft oder problematisiert worden wäre.

<sup>91</sup> Nur D. Murswiek sprach in einem Diskussionsbeitrag das Thema parteipolitische Ämterpatronage kurz an, ohne aber in der weiteren Diskussion irgendeine Resonanz zu erhalten.

<sup>92</sup> VVDStRL 37 (1979), S. 157.

<sup>93</sup> Dazu H. H. von Arnim, *Der Staat als Beute*, München 1993, S. 324 ff.; ders., *Fetter Bauch regiert nicht gern* (Anm. 38), S. 105 ff.; ders., *Das System* (Anm. 31), S. 211 ff.

<sup>94</sup> Kritisch gegenüber der Parteinahme des mainstreams der Politikwissenschaft für den status quo auch M. T. Greven, *Aktualität und Bedeutung einer kritischen Politikwissenschaft nebst Bemerkungen zur Pluralismustheorie*, in: R. Eisfeld, *Streitbare Politikwissenschaft*, Baden-Baden 2006, S. 7 (10 ff.).



ralistischen Harmonievorstellungen<sup>95</sup> zu rechtfertigen<sup>96</sup> und korrigierende Gemeinwohlkonzepte<sup>97</sup> verächtlich zu machen.<sup>98</sup> Hinzu kommen nach wie vor Vorbehalte gegen die „linksextremen“ Hambacher, wobei man übersieht, dass die Verhältnisse sich seitdem völlig gewandelt haben und was früher links war, heute in der Mitte angekommen ist. Die dominanten Zweige der Wissenschaften von Staat und Politik pflegen die Dinge aus der Sicht derer, die das Staatsrecht machen, der Regierenden, zu betrachten und nicht aus der Sicht der Bürger. Dabei läge eine den Hambachern entsprechende Perspektive heute umso näher. Hambach könnte zum schwarz-rot-goldenen Symbol einer stolzen Demokratiegeschichte werden. Sie könnte Symbol dafür werden, dass Demokratie niemals perfekt, niemals voll erreicht ist, dass wir immer auf dem Weg sind und deshalb Reformen immer wieder erforderlich sind. Anzeichen für einen gewissen Wandel in der Erinnerungskultur schienen sich in den 80er Jahren anzubahnen. Seit der Vereinigung und der Verlagerung der Hauptstadt nach Berlin scheint dagegen eine erneute „Borussifizierung“ der Nationalgeschichte um sich zu greifen.<sup>99</sup>

Dass gerade die Wissenschaft vom Staat und von der Politik „kein Geschäft für Leisetreter und Opportunisten“ sein sollte, hat E. Fraenkel, einer der großen deutschen Politikwissenschaftler der Anfangszeit der Bundesrepublik, betont. Fraenkel fährt fort: „Eine Politikwissenschaft, die nicht bereit ist, ständig anzuecken, die sich scheuen wollte, peinliche Fragen zu stellen, die davor zurückschreckt, Vorgänge, die kraft gesellschaftlicher Konvention zu *arcana societatis* erklärt worden sind, rücksichtslos zu beleuchten, und die es unterlässt, freimütig gerade über diejenigen Dinge zu reden, über die ‚man nicht spricht‘“, habe „ihren Beruf verfehlt.“<sup>100</sup>

<sup>95</sup> Dazu kritisch *von Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen (Anm. 29), S. 148 ff.; *T. Leif/R. Speth* (Hrsg.), *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden 2003, Einführung der Herausgeber, S. 7 (16).

<sup>96</sup> So etwa *M. Stolleis*, *Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht*, Berlin 1974; *ders.*, *Staatsrechtslehre und Politik*, Heidelberg 1996, S. 21 ff.

<sup>97</sup> *H. H. von Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), *Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung*, Berlin 2004.

<sup>98</sup> Siehe zum Beispiel *U. von Alemann*, *Die Woche vom 18.8.1994*, S. 8; dazu *von Arnims* Erwiderung, *Die Woche vom 15.9.1994*, S. 39. Ähnlich die SPD-Schatzmeisterin *I. Wettig-Danielmeier*, *Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht der Sitzung vom 12.11.1993*, S. 16410: „Der Ruf nach Gemeinwohl kaschiert immer noch den Ruf nach dem Obrigkeitsstaat.“ Vgl. auch *A. Gunlicks*, *Newsletter of the Conference Group on German Politics*, March 1994, S. 5: „‘The people‘ (Is there really such a thing?) and ‚the common good‘ (How does one define it?)“.

<sup>99</sup> So wohl mit Recht *Schunk/Nestler*, *Der Wandel der Hambach-Erinnerung* (Anm. 8), S. 241 (248).

<sup>100</sup> *E. Fraenkel*, in: *ders.*, *Reformismus und Pluralismus*, Hamburg 1973, S. 337 (344).