Hans Herbert von Arnim

Fetter Bauch regiert nicht gern

Die politische Klasse - selbstbezogen und abgehoben

Hardcover-Ausgabe: Kindler Verlag, München 1997
ISBN 3-463-40323-4
Taschenbuch-Ausgabe mit aktuellem Vorwort: Droemersche Verlagsanstalt
Th. Knaur Nachf. München 1999
ISBN 3-426-77385-6

Inhalt

1. Die politische Klasse

Die »politische Klasse« - ein Begriff macht Karriere

Politik als Hauptberuf
Wie viele Personen leben von der Politik?
Kosten der politischen Führung

Im Zentrum des Staates: Die politische Klasse und ihre Elite
Die Besonderheit der politischen Klasse
Das Interesse an Macht und Einkommen und das Gemeinwohlgebot
Die Triebfedern der politischen Elite und der politischen Klasse

Der »politische Unternehmer«

Uneigennützige Diener des Staates?

Die Spielregeln des Systems

2. Die Berufsinteressen der politischen Klasse

Entscheidungen in eigener Sache
Überversorgt
Aufgebläht

Einlaß nur für Mitglieder: Wettbewerbsverzerrungen

Die beherrschende Rolle der Parteien bei der Rekrutierung
der Abgeordneten

Gründe für die bisherige Vernachlässigung der Thematik
Auf dem Parteiticket ins Parlament

Die Ochsentour
Beamte bevorzugt
Lobbyisten haben es leichter
Einmal Abgeordneter - immer Abgeordneter
Fazit: Wettbewerb und Leistung spielen keine Rolle

Von Ministem und Seiteneinsteigem
Beamte: Zunehmend das Parteibuch in der Tasche
Etablierte Parteien unter sich
Das Auswahlverfahren bestimmt die Qualität der Politiker
Organisierte Verantwortungslosigkeit
Zu lang: Politiker auf Lebenszeit
Falsch motiviert: Leben *von* der Politik statt für die Politik?
Stimmt nicht: Je höher das Einkonunen, desto besser und unabhängiger der Abgeordnete
Seiteneinsteiger oder
Fängt man mit Geld die gewitztesten Mäuse?

Klüngel kontra Außenseiter
Seiteneinsteiger haben Besseres zu tun

Der Mythos von der Unabhängigkeit der Volksvertreter
Zwischenbilanz: Diätenerhöhungen sind kontraproduktiv
So tun als ob: Der idealisierte Abgeordnete

3. Das Machtinteresse der politischen Elite

Sind die demokratischen Institutionen noch zeitgemäß?
Machtwille: Der Funktionsverlust der Institutionen
Blockadeninstrument Bundesrat
Landesparlamente - bedeutungslos, aber voll bezahlt
Fazit: Das Eigeninteresse an Macht und Posten triumphiert

Die Politische Elite: Elefanten im Prozellanladen

Koalitionsgepoker

Der Bundesrat: Absprachen zwischen Regierung und Opposition

Entmachtung von Parlament und Regierung

Fraktionszwang: Die Negation des freien Mandats

Abgeordnetenfrust

Lobbyverbänden in die Arme getrieben

Entmachtung der Parteien

Regierungsabsprachen

Bewertung: Die Misere ist institutionell bedingt

4. Die Symbiose von politischer Klasse und öffentlichem Dienst

Zwei grundverschiedene Typen: Abgeordnete und Beamte

Der Abgeordnetenstatus: Rechte ohne Pflichten

Abgeordnete brauchen kein Diplom

Beamte wahren Recht - Parlamentarier schöpfen Recht

Fachlich qualifiziert muß nur der Beamte sein

Beamte auf Lebenszeit - Abgeordnete auf Zeit

Abgeordnete werden bloß entschädigt - Beamte voll alimentiert

Unparteiische Beamte - parteiliche Abgeordnete

Machtkenntnis versus Fachkenntnis

Die Verquickung von Politik und Verwaltung

Öffentliche Bedienstete in den Parteien

Verbeamtung der Parlamente und Regierungen

Bundestag und Landesparlamente

Eine lange Tradition: Beamtenparlamente

Verbeamtung des Parlamentarischen Rats

Verbeamtung der Regierungen

Ämterpatronage im öffentlichen Dienst

Gründe für die wechselseitige Durchdringung

Verquickt, verstrickt und abgenickt

Die Übermacht der Beamten im Parlamentarischen Rat und das Grundgesetz

Wenn im Parlament lauter Beamte sitzen

Im Parlament entscheiden Beamte in eigener Sache

Besoldungs- und Versorgungsgesetze: von Beamten gemacht

Die Ohnmacht des Staates gegenüber der OTV

Abgeordnete: Bezahlung nach dem Vorbild der Beamten

Politik und Verwaltung: »Kontrolle« im gegenseitigen Einvernehmen

Keine Kontrolle der Verwaltung durch die Politik

Kein Gegengewicht zur Politik: die Verwaltung

Unterwanderung der verwaltungsinternen Hierarchie

Änderungen der Denkweise

Reformunfähigkeit von Verwaltung und öffentlichem Dienst

5. Hand in Hand mit Lobbyisten

Der Bundestag: von Lobbyisten durchsetzt

Abgeordnete: Bestechung freigestellt

Lobbyverbände sind normal - Korruption auch?

Verfassungsgericht und Bundesbank: gesondert von Parteien und Verbänden

Blockierte Reformen - unbewältigte Probleme

Vereinfachung des Rechts - hoffnungslos

Steuerreform - gescheitert

Arbeitslosigkeit - keine Perspektive

Erst Politisierung schafft den nötigen Handlungsdruck

6. Politische Klasse ohne Kontrolle

Die Regeln des Kampfs um Macht und Posten

Die offene Flanke der Verfassung

Recht und Wirklichkeit klaffen auseinander

Die Regeln als Spielball der Machtpolitik

Entscheidung in eigener Sache

Wegfall der Oppositionskontrolle

Zum Begriff des "politischen Kartells"

Begrenzte Kontrolle durch die Öffentlichkeit

Verschlimmerung durch

Sachverständigenkommissionen

Schwächung der parteiinternen Kontrolle

Die Abgehobenheit der politischen Klasse oder

Das "Je näher, desto ferner" Gesetz

Bewertung: Die politische Klasse hebelt demokratische Grundsätze aus

Gewaltenvereinigung statt Gewaltenteilung

Verkehrung der vertikalen Gewaltenteilung

Auf Kollisionskurs zum Rechtsstaatsprinzip oder

Das "Gesetz unrichtiger Entscheidungen"

Aushebelung des Demokratieprinzips

Konstruktionsmangel im Zentrum der Demokratie

"Kartell-Parteien"

Die Herrschenden kontrollieren die Beherrschten

Nicht die Demokratie sollte sich den Parteien anpassen

Die Parteien als Volksersatz

Gegengewicht Verfassungsgericht?

Bleibendes Unbehagen

7. Das Ende der Lähmung

Die Schlüsselrolle des Volkes

Entmachtung des Volkes - Allmacht der politischen Klasse

Das vermutete Einverständnis des Volkes als Maßstab

Der Wertewandel als Bewußtseinsverstärker

Reformblockade durch Eigeninteressen der politischen Klasse

Volksentscheide als Anstoß von Verfassungsreformen

Herstellung echter Wahlmöglichkeiten

Beispiele für Systemänderungen

Direktwahl des Regierungschefs

Mehrheitsbildendes und wettbewerbsförderndes Wahlrecht

Verhältniswahl oder Mehrheitswahl?

Vorzüge der Mehrheitswahl

Möglichkeiten der Durchsetzung

Auffassungswandel in der Staatsrechtslehre

Ansatzpunkte für Reformen auf Bundesebene:

Verfassungsgebung durch das Volk

Anhang

Anmerkungen

Vorwort

Nach dem Erscheinen der gebundenen Ausgabe dieses Buches im Oktober 1997 bin ich mit Reaktionen geradezu überschüttet worden. Besonders gefreut hat mich die Zustimmung problemoffener Praktiker, die meine Analyse der politischen Lage in Deutschland weitgehend bestätigten. Ganz anders dagegen der ehemalige Bundesminister Gerhard Stoltenberg (CDU), der vor dem versammelten Bundestag geradezu haßerfüllt versuchte, das Buch niederzumachen und den Autor in eine extreme Ecke zu stellen - ohne auch nur mit einem Wort auf den Inhalt des Buches einzugehen -, und dabei in diesem Punkt die uneingeschränkte Zustimmung seines SPD-Kontrahenten fand. Hier zeigt sich, wie schwer Politikern in der Praxis die Einsicht fällt, daß Demokratie Kritik braucht, auch in pointierter Form und in Grundsatzfragen, und daß ihre einzigartige Erneuerungsfähigkeit geradezu auf der verfassungsmäßigen Freiheit beruht, Mißstände des Gemeinwesens öffentlich anzuprangem. Im übrigen wird in Zukunft kein Politiker mehr bereits in der Verwendung des Begriffs »politische Klasse« einen »populistischen« oder gar feindseligen Angriff auf die bundesdeutsche Politikerkaste sehen können, seitdem nun auch der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt ebendiesen Begriff in den Mittelpunkt seines neuen Buches stellt und in vielen Punkten zu ähnlichen Bewertungen gelangt.

Gefreut hat den Autor natürlich auch das Lob von Journalisten, die bestätigen, daß er sein Ziel, schwierige Zusammenhänge klar darzustellen, erreicht hat; so wenn ein Rezensent hervorhebt, der Autor entwirre »die Fäden an eindrucksvollen Beispielen«, es handle sich um ein Buch »zur Besinnung für alle mündigen Bürger«, oder wenn es in einer Besprechung heißt, **»**Arnims Durchleuchtung unseres Parteienstaates« sei »beste politische Aufklärung«.

Der Titel des Buches erwies sich als so eingängig, daß er gelegentlich sogar dem »Volksmund« zugeschrieben wurde. Wenn andererseits bisweilen moniert wurde, der Titel decke den Inhalt des Buches nicht ab und müsse richtiger heißen »Fetter Bauch regiert nicht gut«, so mag man darüber trefflich streiten. Versteht man unter »Regieren« nicht nur das Innehaben der Macht, sondern auch Führen und Entscheiden, halte ich den Titel nach wie vor für treffend. In jedem Fall haben Buchtitel ihre eigene Logik, und die Botschaft des Buches wurde ja allseits verstanden.

In der Sache handelt das Buch von den Triebkräften, welche Politiker motivieren, und den verfassungsrechtlichen Institutionen, innerhalb derer sie tätig werden. Es überprüft die Institutionen darauf, ob sie - entsprechend den Grundgedanken des Verfassungsstaats - noch in der Lage sind, die Akteure in eine für die Gesamtheit förderliche Richtung zu lenken, sie also zum (guten) »Regieren« zu veranlassen. Eine Hauptthese des Buches geht dahin, daß Politiker nicht nur an das Gemeinwohl denken, sondern auch an sich selbst, und im Kollisionsfall meist ihren Eigeninteressen Vorrang geben. Diese Einstellung mag bis zu einem gewissen Grad menschlich sein, und sie wäre vielleicht auch gar nicht so schlimm, gäbe es jemanden, der unsere Politiker wirksam unter Kontrolle hielte. Doch genau daran fehlt es: Die politische Klasse stellt die Regeln des Erwerbs von Macht, Posten und Geld ja selbst auf und verfügt damit als einzige Berufsgruppe überhaupt - über die Bedingungen der eigenen Existenz. Darin liegt eine Art neuzeitliche Souveränität, die allerdings nicht Handlungsfähigkeit schafft, sondern im Ergebnis eher das Gegenteil. Gewiß gibt es auch in vielen anderen Bereichen eigeninteressenbedingte Verkrustungen und Handlungsblockaden, aber im Bereich der Politik sind sie doppelt gefährlich. Die Politik unterscheidet sich dadurch von anderen Bereichen, daß sie Macht in Recht verwandeln und für alle anderen Akteure bindende Regeln setzen kann, deren Einhaltung notfalls mit dem staatlichen Gewaltmonopol durchgesetzt wird. Deshalb übertragen sich Fehlentwicklungen in diesem Feld in alle anderen Bereiche und erschüttem so die Legitimität des ganzen Systems. Das Buch zeigt, wie die konkurrierenden Machtinteressen der politischen Elite und die übergreifenden Berufs- und Versorgungsinteressen der politischen Klasse die Institutionen unserer Verfassung im Laufe der Zeit geprägt und nötige Reformen verhindert haben - ein Thema, das auch sonst vielfach diskutiert wurde: Vier Monate nach Erscheinen des Buches wurde das Wort »Reformblockade« zum »Wort des Jahres 1997« gekürt.

Entgegen der üblichen Pauschalkritik an politischen Parteien sind in Wahrheit nicht die Parteien als Ganze die eigentlichen Verantwortlichen für die behandelten Fehlentwicklungen, sondern nur eine zahlenmäßig sehr viel kleinere Gruppe von etwa 17 000 Personen, die von der Politik lebt, unmittelbar an den Hebeln der Staatsmacht sitzt und von den eigenen Parteien nicht mehr ausreichend kontrolliert werden kann. Auch die verbreitete These, »die Parteien« würden durch die Bürokratie, die Verbände und die Medien in Schach gehalten, diese seien sozusagen Gegengewichte, die »die Parteien« begrenzten und ihre Allmacht verhinderten, geht an der Wirklichkeit vorbei, weil es gar nicht um die Parteien als Ganze geht, sondern um die politische Klasse, die sich mit anderen Akteuren in der Bürokratie, in den Verbänden und den Medien vermischt und verzahnt. Durch die Querverflechtungen verbreitert die politische Klasse ihre Basis und ihren Einfluß und unterläuft die scheinbar noch bestehenden Kontrollmöglichkeiten.

Es geht nicht darum, einzelnen Akteuren Vorwürfe zu machen, sondern um das System organisierter Verantwortungslosigkeit, wenngleich die Akteure in ihrer Summe auch für Fehlentwicklungen des Systems und für ausbleibende Systemreformen verantwortlich sind. So recht Bundespräsident Herzog hat, wenn er umfassende Reformen in einzelnen Politikbereichen anmahnt, am dringendsten sind Reformen des politischen Systems selbst. Daß

zentrale Mängel in der politischen Willensbildung der Bundesrepublik in Systemfehlern ihre Ursache haben, hat neuerdings auch der Bundespräsident selbst hervorgehoben (siehe aber noch S. 19 ff.).

Die Eigeninteressen der Politiker können sich nur deshalb weitgehend unkontrolliert entfalten, weil das Volk entmachtet ist. Der Allmacht der politischen Klasse entspricht die Ohnmacht der Bürger. Hier müssen dann aber auch Reformen ansetzen. Es gilt, jenes Mißverhältnis umzukehren und das Volk wieder in seine Rechte einzusetzen. Die in diesem Buch skizzierten Reformvorschläge liegen ganz auf dieser Linie und sollen allesamt dazu beitragen, die politische Klasse enger an das Volk zurückzubinden.

Solange man unterstellt hat, Amtsträger würden sich stets am Gemeinwohl orientieren (wie es die Verfassungen ja auch von ihnen verlangen), schien die enge Bindung an das Volk, seinen Willen und seine Interessen entbehrlich. Denn gemäß dieser Lebenslüge der repräsentativen Demokratie schienen Repräsentanten ihre Freiheit ohnehin für das Volk einzusetzen und Politik in seinem Interesse zu machen. Läßt man dieses Dogma dagegen fallen und räumt ein, daß in der Praxis das politische Eigeninteresse dominiert, verändert der den Repräsentanten gewährte Freiraum unterderhand seine Funktion und begünstigt nunmehr perverse Konsequenzen. Denn er ermöglicht jetzt den Repräsentanten, ihren Eigeninteressen um so unkontrollierter zu frönen.

Der Titel des Buches zielt nicht unmittelbar auf bestimmte Personen, auch nicht auf Helmut Kohl, obwohl er die Fäden der parteiinternen Macht lange Zeit so virtuos zog, daß man geradezu vom »System Kohl« sprach. Gleichwohl, die Aktualität des Buches hat nach dem Bonner Regierungswechsel vom Herbst 1998 eher noch zugenommen. Mit Schröder ist ein Mann Bundeskanzler geworden, für den die Macht ganz offen im Vordergrund steht. Man denke nur an das Bild vom an der Pforte des Kanzleramts rüttelnden jungen Schröder: »Ich will hier rein!« Für Lafontaine galt das nicht minder: Einen Tag nach der Hessenwahl 1999 gab er den Plan vom »Doppel-Paß« auf, und im Hinblick auf die anstehenden Landtagswahlen im Osten macht er die PDS offiziell salonfähig - beides unübersehbar aus reinem Machtkalkül. Inhalte traten dabei zurück. Die neue Regierung und beide sie tragenden Parteien waren inhaltlich auf die Machtübernahme offenbar völlig unvorbereitet. Wie die Konzeptionslosigkeit und Widersprüchlichkeit ihrer Politik in den ersten Monaten nach der Wahl zeigt, haben sie die sechzehn Jahre Opposition programmatisch in gar keiner Weise genutzt. Daraus hat Lafontaine mit seinem Rücktritt dann auch die Konsequenzen gezogen.

Anschauungsmaterial für die Thesen dieses Buches geben besonders die Grünen, deren Spitzenpolitikem seit ihrer Beteiligung an der Regierung die Eigeninteressen geradezu aus allen Poren platzen. Sie lassen sich in unwürdiger Weise vorführen, ohne die Koalitionsfrage zu stellen, nur um die Macht nicht zu gefährden (so zum Beispiel als Bundeskanzler Schröder Gespräche mit der Atomwirtschaft führte und davon den zuständigen Bundesminister Jürgen Trittin gezielt ausschloß). Sie werfen bisher hochgehaltene Grundsätze weg wie zu eng gewordene Kleider (so etwa die Trennung von Ministeramt und Parlamentsmandat), weil sie den Versorgungswünschen der Berufspolitiker Fischer und Trittin zuwiderlaufen. Ähnliches konnte man bei Grünen-Politikern beobachten, die schon länger ein staatliches Amt innehaben, so bei Antje Vollmer, die 1995 als Vizepräsidentin des Bundestags die (schließlich gescheiterte) Grundgesetzänderung zur Erhöhung und Ankoppelung der Bundesdiäten an die Gehälter von Bundesrichtem (siehe S. 75 ff.) mit einer Polemik verteidigt hatte, wie sie für Konvertiten typisch ist. Derselbe merkwürdige Einstellungswandel zeigte sich in den Ländern, in denen die Grünen schon länger mitregieren. So strichen die grünen Spitzenpolitiker, die das hessische Umweltministerium in schneller Folge (und aus nicht gerade besonders ehrenhaften Gründen) verlassen mußten, Überversorgungen ein, die sie früher selbst verdammt hatten - die beiden Umweltministerinnen Iris Blaul und Margarete Nimsch und der Staatssekretär Johannes Schädler. Und die beiden grünen Minister in Nordrhein-Westfalen Dr. Michael Vesper und Bärbel Höhn wollen plötzlich von ihrer eigenen Kritik zu früheren Oppositionszeiten nichts mehr wissen: Im Mai 1999 haben beide (nach nur drei Jahren und zehn Monaten Ministerzeit) eine Versorgungsanwartschaft von über 14 000 Mark monatlich (= 63 Prozent ihres Ministergehaltes) erworben. Das Schielen nach der Riesenversorgung hat sogar Auswirkungen auf die hohe Politik. Der Wunsch der beiden grünen Minister, ihr Versorgungsschäfchen ins trockene zu bringen, soll nach Vermutungen von Insidern dazu beigetragen haben, daß es über Garzweiler II nicht zum Bruch der rot-grünen Koalition kam. Gerade bei den Grünen, die diese Tatbestände früher immer kritisiert haben, bestätigt sich also die Kernthese dieses Buches von der Dominanz von Eigeninteressen der Politiker schlagend.

Speyer, im März 1999

Hans Herbert von Arnim

Einleitung

Die Eigeninteressen der politischen Klasse drohen alle Reformbestrebungen zu ersticken

Bundespräsident Roman Herzog hielt im Frühjahr 1997 in Berlin eine vielbeachtete Rede, in der er die Erstarrung von Politik und Gesellschaft rügt und die Menschen auffordert, Mut und Kraft für einen Neuanfang zu sammeln und die zahlreichen aufgestauten Reformen voranzubringen. In dieser Rede benennt Herzog ausdrücklich eine Fülle von anstehenden Reformen, betont aber, das eigentliche Problem sei nicht die Klärung, welche Reformen erforderlich seien, sondern ihre politische *Durchsetzung.* »Wir haben kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem.« Um so mehr überrascht es, daß er es unterläßt, nach den tieferen Ursachen der politischen Umsetzungsschwäche zu fragen. Hätte er es getan, wäre er sehr schnell auf die Eigeninteressen der politischen Klasse nach Macht, Posten, Geld und Status gestoßen, die sich wie eine Lehmschicht über jegliche Reformen legen und alle Innovationsbestrebungen zu

ersticken drohen. Er wäre dann auch sehr schnell darauf gekommen, daß viele unserer überkommenen verfassungsrechtlichen Institutionen nicht mehr auf die heutigen politischen Gegebenheiten passen, weil sie nicht in der Lage sind, jene Eigeninteressen der politischen Klasse in eine für uns alle förderliche Richtung zu lenken.

Der Bundespräsident macht bereits im Ansatz einen in der Publizistik und in politischen Diskussionen verbreiteten Denkfehler. Er versäumt es, auf die tatsächlichen Bedingungen des Handelns einzugehen, die jedem einzelnen Menschen, also auch dem Politiker, vorgegeben sind und die er nicht verändern kann. Er muß sich an sie halten, wenn er reüssieren und nicht heroisch zwar, aber erfolglos - untergehen will. Damit läßt Herzog die »Spielregeln« außer acht, die die Spieler befolgen *müssen,* wenn sie gewinnen wollen. Er verlangt von den Politikern praktisch, ihre Interessen zu verleugnen und ihnen zuwiderzuhandeln. Gegen den Strich der Eigeninteressen gebürstete bloße Appelle haben aber noch kaum jemals gefruchtet. Das ist auch die eigentliche Ursache, warum Herzogs Rede - trotz allseitigem Kopfnicken - letztlich folgenlos blieb. Hätte Herzog dagegen die inneren Motive der Akteure, die sie wie ein starker Motor vorwärtstreiben, und die Institutionen, innerhalb derer sie handeln müssen, einbezogen und in Rechnung gestellt, so hätte dies zwangsläufig die weitere Frage nach der Eignung unserer überkommenen Institutionen provoziert, die ihnen zugeordneten Funktionen Oberhaupt noch zu erfüllen, und damit auch die Frage nach *institutionellen* Änderungen und ihrer Durchsetzung. So recht der Bundespräsident hat, wenn er umfassende Reformen amnahnt, so sind doch Reformen des politischen Systems selbst am dringendsten. Von der Leistungsfähigkeit unseres politischen Systems hängt sehr viel mehr ab, als ihre öffentliche und leider zum Teil auch wissenschaftliche Nichtbehandlung glauben macht. Man pflegt - genau wie Herzog - zu sehr auf individuelles Versagen abzuheben und den Schwarzen Peter herumzureichen: von den Bürgern zu den Politikem und von diesen zurück zu den Bürgern und von beiden zu den Medien, statt - viel grundsätzlicher - *die Systemfrage* zu stellen.

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

Daß man mit den Reformen ganz oben, nämlich an den politischen Institutionen selbst, ansetzen muß, zeigen bereits einige wenige Beispiele. So beschwört der Bundespräsident die Notwendigkeit einer grundlegenden Verwaltungsreform und stellt Neuseeland als leuchtendes Beispiel hin, wie »man aus alten, ineffizienten Strukturen« eine moderne Verwaltung aufbauen kann. Doch wie soll man von unseren aufgeblähten Landesparlamenten, die nicht einmal sich selbst reformieren können, durchgreifende Reformen der Verwaltung (die in den Ländern ihr Schwergewicht hat) erwarten? Wie sollen unsere verbeamteten Parlamente, in die - im Gegensatz zu Neuseeland - auch öffentliche Bedienstete gewählt werden können, die für solche Reformen nötige Distanz gegenüber der Verwaltung aufbringen?

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

Der Bundespräsident kritisiert mit Recht, die »Vorteilssuche des einzelnen zu Lasten der Gemeinschaft« sei »geradezu ein Volkssport geworden«. Die politische Klasse aber erwähnt er mit keinem Wort, obwohl sie als Interessengruppe in eigener Sache solche »Vorteilssuche zu Lasten der Gemeinschaft« ebenfalls praktiziert und das ganze System und seine Legitimität an dieser Stelle besonders empfindlich und verletzlich ist, denn die politische Klasse hat ja die besten Möglichkeiten, ihre Interessen besonders reibungslos durchzusetzen und gegen Angriffe zu verteidigen. So schaltete die Bonner Politik einfach »auf stur«, als Anfang 1997 herauskam, daß eine große Zahl von Politikern zweier Herren Diener ist und ungerechtfertigte Doppelalimentationen erhält. Fragen des *Spiegel* und anderer Presseorgane nach solchen Doppelbezügen wurden schlicht nicht beantwortet.

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

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

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

Wie soll, um ein zweites Beispiel zu nennen, die politische Klasse die erforderlichen Einschränkungen bei der Altersversorgung der Rentner und Beamten vornehmen und sie an die geänderte Alterspyramide der Bevölkerung

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

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

Der Bundespräsident warnt auch mit Recht davor, »die Vernunft- und Einsichtsfähigkeit der Bürger« zu unterschätzen. Die Bürger honorierten einen »klaren Kurs«, so daß die Elite gut daran täte, den Bürgem »reinen Wein« einzuschenken. Wie sehr dies zutrifft, bestätigen Beispiele wie das folgende: Das rigorose Programm zur Sanierung der Finanzen der Stadt Offenbach stammt von dem ersten direkt gewählten Oberbürgermeister, Gerhardt Grandtke, der trotz (oder wegen) dieses Programms mit einer Mehrheit von 60 Prozent gewählt wurde. Das läßt den Schluß zu: Das Volk ist keineswegs der »dumme Lümmel«, als den es viele gern hinstellen wollen, sondern kann auch unangenehme Wahrheiten vertragen. In der Tat ist die Verantwortungsbereitschaft der durch Bildungsexplosion und Wertewandel mündiger gewordenen Deutschen gewachsen. Doch auch in diesem wichtigen Punkt stehen wiederum die Institutionen dagegen. Haben die Bürger in politischen Dingen ohnehin fast nichts zu sagen, warum sollten ihre Repräsentanten ihnen dann »reinen Wein« einschenken? Will man das in der zunehmenden Mündigkeit steckende große Potential aktivieren, setzt dies voraus, daß die Menschen auch *institutionell* in die Verantwortung genommen und in die Lage versetzt werden, wirklich politisch niitbestimmen zu können. Der Bundespräsident betont die Bedeutung von Leitbildern und weist darauf hin, daß die Alten und Erfahrenen die Jugend nur überzeugen könnten, »wenn wir ihnen unsere eigene Verantwortung glaubhaft« vorlebten. Er appelliert an die Eliten, sie müßten sich »durch Leistung, Entscheidungswillen und ihre Rolle als Vorbild rechtfertigen«. Doch wie soll dies in einem politischen System geschehen, in dem eine Art organisierte politische Verantwortungslosigkeit herrscht und in dem der Zugang zur politischen Klasse mit Verantwortung und Leistung wenig zu tun hat? Die Partizipationsdefizite der Bürger sind nichts anderes als die Kehrseite der unkontrollierten Dominanz der Eigeninteressen der politischen Klasse. Für die jüngere Generation kommt hinzu, daß ihre eigene spätere Altersversorgung nicht mehr gesichert ist - aus bekannten demographischen Gründen. Zugleich erhält sie täglich Anschauungsunterricht darin, wie die politische Klasse ihre Versorgungsschäfchen ins trockene bringt, ohne irgendwelche Beiträge dafür zu leisten. Das schafft eine brisante politisch-psychologische Mischung, die nicht gerade geeignet ist, das Vertrauen in die politische Klasse zu fördern. Von einem Vorbild für die Jugend zu sprechen grenzt dann schon an Hohn.

Wenn der Bundespräsident davor zurückscheut, im wahren Sinne des Wortes »radikal« an die eigentlichen Wurzeln unserer Reformschwäche zu gehen, spielt wohl auch die Furcht mit, er könnte bei deutlicher Nennung von Roß und Reiter eine Gegenattacke der angesprochenen Politiker auslösen, wie sie sein Vorgänger Richard von Weizsäcker aushalten mußte, als er 1992 die Parteien und ihre Führungen direkt anging und ihnen vorwarf, sie seien »machtversessen auf den Wahlsieg und machtvergessen bei der Wahrnehmung der inhaltlichen und konzeptionellen politischen Führungsaufgabe«. Auch wenn der einzelne Politiker sich an die bestehenden Institutionen anpassen muß (was auch Weizsäcker zuwenig beachtete), so ist die politische Klasse als Ganzes doch dafür verantwortlich, wenn erforderliche institutionelle Änderungen nicht vorgenommen, sondern aus Eigeninteressen abgeblockt werden, und insofern traf Weizsäckers Kritik die Richtigen. Die Empfindlichkeit der politischen Klasse gegen Kritik ist jedenfalls kein Grund, die Problematik nicht in voller Breite öffentlich zu diskutieren.

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

der derzeitigen bundesdeutschen Politikblockade fragen entgeistert, warum die zentralen Reformen nicht früher angepackt wurden, sondern erst zu einer Zeit, wo der Wahlkampf schon seine Schatten vorauswirft. Die Erklärung liegt darin, daß die politische Klasse die für die Bonner Sacharbeit wichtigsten zeitlichen Filetstücke der Legislaturperiode von vornherein für ihre eigennützigen Ziele reserviert hat. Den eigenen Bauch zu füllen war wichtiger als die Regierungsfähigkeit aufrechtzuerhalten.

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

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

Die Systemfrage wird uns Deutschen auch von außen immer mehr gestellt werden. Im Zuge des globalen Wettbewerbs werden in Zukunft die politischen Systeme zunehmend nicht nur im Hinblick auf ihre Legitimität, sondern auch und erst recht in bezug auf ihre Leistungsfähigkeit überprüft und verglichen werden. Ein gutes politisches System als Voraussetzung guter Politik wird immer mehr als elementarer »Standortvorteil« erkannt. Wenn es darum geht, die nötigen Anpassungen an globale Herausforderungen vorzunehmen, zum Beispiel die Sozialversicherungssysteme auf die geänderte Zusammensetzung der Bevölkerung abzustimmen, das Steuersystem, die anderen Rechtssysteme und die Verwaltung auf die internationalen Anforderungen zuzuschneiden, wird Reform- und Durchsetzungsfähigkeit der Politik in immer stärkerem Maße gefragt sein. Die Politikwissenschaft hat den Zusammenhang zwischen unterschiedlichen konstitutionellen und institutionellen Arrangements und der Leistungsfähigkeit von Demokratien bisher weitgehend vemachlässigt. Traktiert wurde allenfalls die längst beantwortete Frage, ob Institutionen überhaupt einen Einfluß haben können (»Do institutions matter?«), statt zur systematischen Erforschung der genauen Zusammenhänge, also der Fragen nach dem Wie, Wann und Inwieweit, überzugehen. Die zentralen und immer noch wachsenden wirtschaftlichen Probleme - wie zum Beispiel die zunehmende Arbeitslosigkeit, von deren Lösung auch die Legitimierung der politischen Entscheidungssysteme ganz wesentlich abhängt - werden in Zukunft die Frage der Leistungs- und Reformfähigkeit politischer Systeme immer mehr in den Mittelpunkt der Diskussion rücken. Internationale Vergleiche über die institutionellen Voraussetzungen einer allgemein sichtbaren und erfolgreichen Politik, die die notwendigen wirtschaftlich-sozialen Anpassungen zu bewältigen in der Lage ist, werden mit der Effizienzfrage die Systeme immer stärker auch mit der Legitimitätsfrage konfrontieren.

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

(Die im gedruckten Text vorhandenen Fußnoten konnten aus technischen Gründen nicht übernommen werden)