

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 147

Politische Klasse und Verfassung

**Beiträge
auf der 4. Speyerer Demokratietagung
vom 26. bis 27. Oktober 2000 an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer**

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Politische Klasse und Verfassung

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 147

Politische Klasse und Verfassung

Beiträge
auf der 4. Speyerer Demokratietagung
vom 26. bis 27. Oktober 2000 an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von
Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Politische Klasse und Verfassung : Beiträge auf der 4. Speyerer
Demokratietagung vom 26. bis 27. Oktober 2000 an der Deutschen
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer /
Hrsg.: Hans Herbert von Arnim. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 147)
ISBN 3-428-10603-2

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0561-6271
ISBN 3-428-10603-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Zur „politischen Klasse“ zählt eine neue Forschungsrichtung Politiker, die – in der Terminologie von Max Weber – nicht (nur) *für* die Politik, sondern *von* der Politik leben, also Berufspolitiker mit eigenen, sozusagen klassenspezifischen Interessen. Der Begriff „Verfassung“ wird in einem weiten, dreifachen Sinne verstanden: Er umfaßt a) die Summe der in der Verfassungsurkunde niedergelegten Normen (Verfassung im formellen Sinne), b) bestimmte grundlegende einfachgesetzliche Normen zum Beispiel über Wahlrecht und Politikfinanzierung (Verfassung im materiellen Sinne) sowie c) die realen Macht- und Interessenverhältnisse, die sich in Konventionen und politischen Handlungsmustern niederschlagen (Verfassung im soziologischen Sinne). Die Beziehungen zwischen politischer Klasse und Verfassung sind ambivalent: Die Verfassung soll die politische Klasse eigentlich begrenzen, diese kann die Verfassung aber umgekehrt auch nach ihren Bedürfnissen gestalten oder Anpassungen an neue Gegebenheiten verhindern – mit gefährlichen Folgen für elementare Prinzipien der Demokratie.

Der vorliegende Band enthält die Referate, die auf der 4. Speyerer Demokratietagung gehalten wurden. Ziel dieser Tagung war es, das spannungsreiche Verhältnis von politischer Klasse und Verfassung, das in Forschung und öffentlicher Diskussion bisher stark unterbelichtet ist, am Beispiel charakteristischer Bereiche auszuleuchten und mögliche Wege zu Reformen weisen.

Der Herausgeber dankt den Referenten, die die Tagung erst ermöglicht haben. Er dankt besonders Herrn Ass. Stefan Kleb, Mag. rer. publ., der den Band redaktionell betreut und die Tagung – zusammen mit dem bewährten Tagungssekretariat der Hochschule unter Herrn Amtsrat Bucher – vorbereitet hat.

Speyer, im Februar 2001

Hans Herbert von Arnim

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung durch den Prorektor Von <i>Rudolf Fisch</i>	9
Einführung in die Tagung Von <i>Hans Herbert von Arnim</i>	13
Politische Klasse und demokratischer Rechtsstaat Von <i>Hans Meyer</i>	19
Politische Klasse, Parteienstaat und Korruption Von <i>Klaus von Beyme</i>	37
Die politische Klasse aus der Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie Von <i>Gebhard Kirchgässner</i>	51
Politische Klasse und Wahlrecht Von <i>Merith Niehuss</i>	77
Das demokratische Defizit. Was fördert und was hindert die Entwicklung von Demokratie-Kompetenz? Von <i>Thomas Leif</i>	95
Politische Klasse und Ämterpatronage Von <i>Michael Kloepfer</i>	107
Politische Klasse und Öffentlichkeit Von <i>Ulrich Sarcinelli</i>	123
Berufspolitiker zwischen Professionalismus und Karrierismus Von <i>Elmar Wiesendahl</i>	145
Autorenverzeichnis	167

Tagung „Politische Klasse und Verfassung“

**Begrüßung durch den Prorektor der DHV
Prof. Dr. Rudolf Fisch**

Namens des Rektors heiße ich Sie an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer zur Tagung über „Politische Klasse und Verfassung“ herzlich willkommen. Ich wünsche der Veranstaltung gutes Gelingen, ertragreiche Gespräche und einen fruchtbaren Gedankenaustausch.

Wenngleich Herr Kollege Prof. Dr. von Arnim in seiner Einleitung natürlich etwas zum Begriff der Politischen Klasse sagen wird, möchte ich hier schon erwähnen, daß „Politische Klasse“ bei uns nicht als Kampfbegriff, sondern als deskriptiver Begriff für die wissenschaftliche Debatte verstanden werden soll.

Bei der Durchsicht des Programms fühlte ich mich beim Thema „Politische Klasse und Ämterpatronage“ von Prof. Dr. Kloepfer (Berlin) besonders angesprochen: Zum einen erinnerte ich mich an Gespräche mit juristischer Kollegen von anderen Universitäten. Sie sehen in einer praktizierten Ämterpatronage eine Entwicklung in der Personalpolitik der öffentlichen Verwaltung, die sie mit erheblicher Sorge für das Ansehen und die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes erfüllt. Sie meinten, Speyer sei traditionell ein Ort, an dem solch ein schwieriges Thema behandelt werden könne. Es müsse auf die Tagesordnung. Zum zweiten dachte ich an zahlreiche Pausengesprche anlässlich von Fhrungskursen für höherrangige Führungskräfte, die ich seit 25 Jahre durchführe. Wenn ich die Themen Personalentwicklung und Karriereplanung für begabten Führungsnachwuchs im öffentlichen Sektor anspreche, reagieren die meisten Teilnehmer sehr distanziert und einige mit sarkastischen Bemerkungen. Es werden Fälle berichtet, bei denen nach dem Eindrucksurteil nicht fachliche oder Befhigungsgesichtspunkte bei der Besetzungen eines höher bewerteten Dienstpostens eine Rolle gespielt haben sollen, sondern die Nähe des oder der Erwählten zur regierenden Partei. Solche Berichte werden harsch kommentiert und von den Umstehenden benickt. Allerdings haben nur wenige den Mut, in dieser Hinsicht klar zu sprechen und wenn, auch nur in informellen Situationen und in kleinem, vertrauten Kreis.

Man müsste die Berichte natürlich auf ihren Wahrheitsgehalt überprüfen, was in der Praxis wohl überwiegend nicht möglich sein dürfte. Die berich-

teten Tatbestände sind von außerhalb schwer festzumachen und zu objektivieren. Zudem ist eine Einschätzung der Bedeutsamkeit der Vorkommnisse aufgrund einzelner, illustrativer Fallberichte kaum möglich. So gesehen müsste man aufhören, die Angelegenheit weiter zu verfolgen. Was nicht objektiv erfasst werden kann, lässt sich nicht seriös behandeln.

Was trotz argumentativer Abwehr in der Welt bleibt, sind die Nachreden über den wahrgenommenen Sachverhalt. In den Sozialwissenschaften spricht man davon, dass wahrgenommene und anderen berichtete Sachverhalte – neben ihrer direkten Wirkung – stets auch sogenannte latente (Neben-) Wirkungen erzeugen. Das gilt auch im vorliegenden Fall: Aus den Nachreden über die wahrgenommene Besetzungspraxis spricht kein Verständnis für das praktizierte Vorgehen bei der Besetzungen von bestimmten Dienstposten. Deutlich zu spüren ist das Fehlen von Achtung vor dem Arbeitgeber und seinen Handlungsweisen den Beschäftigten gegenüber, es gibt keine Achtung vor der Institution, die so handelt. Aus den Äußerungen spricht vor allem eine tiefe Enttäuschung über die erkennbare Diskrepanz zwischen normativen Vorstellungen in Gesetzen und Verordnungen in der Administration einerseits und der erlebten Verwaltungsrealität andererseits. Daß Normen und Realität im Leben vielfach nicht übereingehen, ist nicht unbekannt. Aber eine Institution, die auftragsgemäß für die Durchsetzung von (Rechts)Normen gegenüber Anderen zu sorgen hat, wird natürlich auch daran gemessen, inwieweit sie sich selbst an normativen Vorgaben für das eigene Handeln bei internen Vorgängen hält.

Für Eindrucksurteile gilt das sogenannte Thomas-Theorem, das sinngemäß besagt: Wenn Menschen etwas als real ansehen, hat es Konsequenzen für die Realität. Bezogen auf den hier erörterten Sachverhalt bedeutet dies: Wenn ein Arbeitgeber, eine Institution in Nachreden nur geringe Achtung von seinen Führungskräften der mittleren Ebene erfährt, sollte das eigentlich ein deutliches Warnsignal für die obersten Leitungsebenen sein, zum Beispiel dass im Ernstfall oder in belastenden Situationen die Steuerbarkeit und die Leistungsfähigkeit der Institution eingeschränkt sind.

Der Tenor in den Nachreden paßt zu einem Ergebnis eigener empirischer Untersuchungen über die Werthaltungen von Führungskräften der öffentlichen Verwaltung. In den Untersuchungen kommt immer wieder eine deutliche Distanzierung zur eigenen beruflichen Arbeit zum Ausdruck: Hingabe, Gewissenhaftigkeit, Loyalität gegenüber der Organisation oder gar Selbstaufopferung, um Ziele der Organisation zu erreichen, werden zwar als Handlungsweisen angesehen, die unter anderem zu einer produktiven, ergebnisorientierten (Zusammen)Arbeit beitragen. Aber bei sich selbst im Alltag werden sie nicht in dem Maße realisiert, wie es den eigenen Sollvorstellungen entspricht. Diese Selbstdistanzierung zur Arbeit und zu wichtigen Beamtentugenden ist möglicherweise ein Hinweis darauf, wo und in

welchem Umfeld die Ursachen für Leistungsprobleme im öffentlichen Sektor zu suchen sind, von denen die Angehörigen des Höheren Dienstes bekanntermaßen nicht ausgenommen sind. Es gehört nicht sehr viel Phantasie dazu, sich vorzustellen, welche Gedanken und Empfindungen ausgelöst werden, wenn die Führungskräfte hören, dass ihr Arbeitgeber beispielsweise „Leistungsanreize“ setzen möchte, um die Leistungen der Beschäftigten zu erhöhen.

Wem es nicht gleichgültig ist, welche Konsequenzen einschlägige Nachrichten über den Arbeitgeber seitens der Führungskräfte zum Beispiel auf die Arbeitsmoral insgesamt haben können, wird fragen, was das Richtige zu tun ist. Ein erster Schritt, um zu einer höheren Kongruenz zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu kommen und vor allem, um Glaubwürdigkeit und Achtung wiederzugewinnen, könnte sein, Aufklärung zu betreiben. Aufklärung auf dem Feld der Ämterpatronage ist sehr schwierig, wie wir morgen noch detaillierter hören werden. Aber immerhin: Das Thema ist genannt, es ist auf der Agenda, wir sollten uns seiner annehmen, zum Wohle eines leistungswilligen und leistungsfähigen Personalkörpers in Staat und Verwaltung.