

HEINRICH LANG

Gesetzgebung  
in eigener Sache

*Jus Publicum*

159

---

**Mohr Siebeck**

# JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 159





Heinrich Lang

# Gesetzgebung in eigener Sache

Eine rechtstheoretische und rechtssystematische  
Untersuchung zum Spannungsverhältnis  
von Distanzgebot und Eigennutz

Mohr Siebeck

*Heinrich Lang*, Studium der Sozialpädagogik an der Fachhochschule München; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Köln, 1996 Promotion zum Dr. jur.; 2003 Habilitation; Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht an der Universität Rostock.

e-ISBN PDF 978-3-16-151240-7

ISBN 978-3-16-149194-8

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2007 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

## Vorwort

Seit langem wird darüber gestritten, ob es das Phänomen der Politikverdrossenheit überhaupt gibt und – wenn es denn existiert – ob in der negativen Einstellung zu politischen Aktivitäten und Strukturen (nahe liegend) ein Krisenzeichen parlamentarischer Demokratie oder (eher fern liegend) ein Indikator besonderer Zufriedenheit zu sehen ist. Als herausragender Indikator wie Auslöser jener Verdrossenheitsdebatte gilt seit jeher das den Abgeordneten zugebilligte Recht, über die Ausgestaltung des eigenen, nicht nur monetären Status selbst und in eigener Sache zu entscheiden – eine Entscheidung, die als »Selbstbedienung« polemisch zugespitzt Eingang in eine hitzige politische wie verfassungsrechtliche Debatte gefunden hat.

Die vorliegende Schrift versteht sich als ein Beitrag zur Versachlichung dieser verfassungsrechtlichen Diskussion. Sie wurde im Frühjahr 2003 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Habilitationsschrift angenommen. Im Anschluss erschienene Literatur und ergangene Rechtsprechung wurden soweit erforderlich eingearbeitet, das auf die Abgeordnetenentschädigung bezogene Daten- und Zahlenmaterial wurde der besseren Vergleichbarkeit willen in Euro umgerechnet.

Mein erster Dank gilt meinem verehrten Kölner Lehrer, Prof. Dr. *Wolfram Höfling*, M.A., Direktor des Instituts für Staatsrechts und Leiter der Forschungsstelle für das Recht des Gesundheitswesens. An dem von ihm geleiteten Institut für Staatsrecht hatte ich den erforderlichen Freiraum, aber auch die wissenschaftliche Anregung, durch die eine solche Arbeit überhaupt erst möglich wird; dort entstand die Arbeit in einem Klima akademischer Auseinandersetzung und – ebenso wichtig – menschlicher Zuneigung und Unterstützung. In besonderer Weise dankbar bin ich weiterhin Herrn Prof. Dr. *Jörg Detlef Kühne*, der mich während meiner Assistentenzeit an seinem Hannoveraner Lehrstuhl mit unerschütterlichem Glauben an die Kraft der Vernunft angesteckt hat. Die Last des Zweitgutachtens hat Prof. Dr. *Otto Depenheuer* auf sich genommen.

Danken möchte ich weiterhin meinen ehemaligen Kollegen am Institut für Staatsrecht, besonders Dr. *Günter Krings*, der durch kritische Einwände, vor allem aber durch Zuspruch diese Arbeit begleitet hat. Danken möchte ich schließlich noch der »Seele« des Instituts für Staatsrecht, *Marianne Becker*.

Gewidmet ist die Arbeit meinen Söhnen Lorenz und Julius, die ihretwegen so manche Entbehrung auf sich nehmen mussten.



# Inhaltsübersicht

|  |            |
|--|------------|
| Inhaltsverzeichnis . . . . .   | IX         |
| <i>1. Teil: Die parlamentarische Entscheidung in eigener Sache als Thema des Staats- und Verfassungsrechts . . . . .</i> | <i>1</i>   |
| <i>Kapitel 1: Einleitung . . . . .</i>   | <i>2</i>   |
| 1. Abschnitt: Problemstellung und -kontext . . . . .   | 2          |
| 2. Abschnitt: Gang der Untersuchung . . . . .  | 14         |
| <i>Kapitel 2: Bestandsaufnahme . . . . .</i>   | <i>16</i>  |
| 1. Abschnitt: Begriffsklärung . . . . .  | 16         |
| 2. Abschnitt: Anwendungsfelder parlamentarischer Entscheidung in eigener Sache . . . . .                                 | 30         |
| 3. Abschnitt: Eingrenzung – Die Diätengesetzgebung als Paradigma . . . . .   | 46         |
| <i>2. Teil: Funktionsdefizite und Kompensationsversuche . . . . .</i>  | <i>49</i>  |
| <i>3. Kapitel: Funktionsdefizite – Die Diätengesetzgebung als Paradigma . . . . .</i>                                    | <i>50</i>  |
| 1. Abschnitt: Überblick über Ausgestaltung und Entwicklung der gesetzlich gewährten Entschädigungsansprüche . . . . .    | 50         |
| 2. Abschnitt: Verfassungsrechtliche Beurteilung des Anspruchs auf Grundentschädigung . . . . .                           | 57         |
| 3. Abschnitt: Verfassungsrechtliche Beurteilung des Anspruchs auf Aufwandsentschädigung . . . . .                        | 75         |
| 4. Abschnitt: Verfassungsrechtliche Beurteilung der Funktionszulagen sowie anderer Mehrfachalimentationen . . . . .      | 81         |
| 5. Abschnitt: Verfassungsrechtliche Beurteilung der Übergangsgelder . . . . .  | 95         |
| 6. Abschnitt: Verfassungsrechtliche Beurteilung des Alterssicherungssystems der Abgeordneten . . . . .                   | 105        |
| <i>Kapitel 4: Kompensationsversuche . . . . .</i>  | <i>115</i> |
| 1. Abschnitt: Verfahrensrechtliche Kompensationen . . . . .  | 120        |
| 2. Abschnitt: Materiell ansetzende Kompensationen . . . . .  | 126        |
| <i>3. Teil: Das verfassungsstaatliche Distanzgebot . . . . .</i>   | <i>229</i> |
| <i>Kapitel 5: Rechtsstaatliche Distanzgebote . . . . .</i>   | <i>230</i> |
| 1. Abschnitt: Strukturprinzipien des demokratischen Verfassungsstaats . . . . .  | 230        |
| 2. Abschnitt: Normative Ausprägungen . . . . .   | 232        |



|   |         |
|---|---------|
| <i>Kapitel 6: Demokratische Distanzgebote</i> . . . . .   | 275     |
| 1. Abschnitt: Das offene Problem demokratischen Distanzschutzes . . . . .   | 275     |
| 2. Abschnitt: Die parlamentarische Entscheidung in eigener Sache als<br>Strukturproblem repräsentativer Entscheidungsfindung . . . . .                                    | 314     |
| 3. Abschnitt: Dialektische Aufhebung des Spannungsverhältnisses von Distanz<br>und Eigennutz:<br>Entscheidung in eigener Sache und »faire Entscheidungsfindung« . . . . . | 369     |
| <i>Kapitel 7: Normative Emanationen demokratischen Distanzschutzes</i> . . . . .  | 408     |
| 1. Abschnitt: Verfassungsrechtliche Vorschriften . . . . .  | 408     |
| 2. Abschnitt: Inhaltlicher Distanzschutz aufgrund einfach-rechtlicher<br>Normierungen . . . . .   | 459     |
| <br><i>4. Teil: Lösungen und Ergebnisse</i> . . . . .   | <br>483 |
| <i>Kapitel 8: Lösungen</i> . . . . .  | 484     |
| 1. Abschnitt: Das verfassungsstaatliche Distanzgebot als Auslegungsdirektive . .  | 484     |
| 2. Abschnitt: Die Einschaltung direkt-demokratischer Elemente . . . . .   | 505     |
| 3. Abschnitt: <i>Die Entscheidung pro futuro</i> . . . . .  | 515     |
| <i>Kapitel 9: Zusammenfassung und Ausblick</i> . . . . .  | 515     |
| 1. Abschnitt: Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung . .   | 515     |
| 2. Abschnitt: Ausblick . . . . .  | 524     |

# Inhaltsverzeichnis

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| Inhaltsübersicht . . . . . | VII |
|----------------------------|-----|

## 1. Teil

### Die parlamentarische Entscheidung in eigener Sache als Thema des Staats- und Verfassungsrechts

|   |    |
|---|----|
| <i>Kapitel 1: Einleitung</i> . . . . .  | 2  |
| 1. Abschnitt: Problemstellung und -kontext . . . . .  | 2  |
| 2. Abschnitt: Gang der Untersuchung . . . . .   | 14 |
| <i>Kapitel 2: Bestandsaufnahme</i> . . . . .  | 16 |
| 1. Abschnitt: Begriffsklärung . . . . .   | 16 |
| A. Unschärfe des Begriffs »Entscheidung in eigener Sache« . . . . .                         | 16 |
| B. Parallele zu den Ausschließungs- bzw. Befangenheitsregelungen . . . . .                  | 21 |
| I. Judikative und exekutive Befangenheitsregelungen . . . . .                               | 22 |
| II. Ausschließungsregelungen repräsentativ verfasster<br>Entscheidungsgremien . . . . .     | 23 |
| 1. Parlamentsrechtliche Mitwirkungsverbote . . . . .  | 23 |
| a) Art. 84 BremVerf . . . . .   | 23 |
| b) § 141 Abs.1 GO Bay. LT . . . . .   | 25 |
| 2. Die kommunalrechtlichen Mitwirkungsverbote . . . . .                                     | 26 |
| III. Zusammenfassung und Ergebnis . . . . .   | 28 |
| 2. Abschnitt: Anwendungsfelder parlamentarischer Entscheidung<br>in eigener Sache . . . . . | 30 |
| A. Die Statusbegründung . . . . .   | 31 |
| I. Die Ausgestaltung des Wahlrechts . . . . .   | 31 |
| II. Die Wahlprüfung . . . . .   | 36 |
| B. Die Statusveränderung/-beendigung . . . . .  | 38 |
| I. Die Entscheidung über die Aufhebung der Immunität . . . . .                              | 38 |
| II. Die Verlängerung oder Verkürzung der Wahlperiode . . . . .                              | 40 |
| III. Die Statusausgestaltung . . . . .  | 40 |
| 1. Die Parlamentsautonomie . . . . .  | 41 |

|  |    |
|--|----|
| 2. Die Entscheidungen über die finanzielle Ausstattung der Tätigkeit . . . . . | 41 |
| 3. Abschnitt: Eingrenzung – Die Diätengesetzgebung als Paradigma . . . . .     | 46 |

## 2. Teil

### Funktionsdefizite und Kompensationsversuche

|   |    |
|---|----|
| <i>Kapitel 3: Funktionsdefizite – Die Diätengesetzgebung als Paradigma</i> . . . . .                                  | 50 |
| 1. Abschnitt: Überblick über Ausgestaltung und Entwicklung der gesetzlich gewährten Entschädigungsansprüche . . . . . | 50 |
| A. Die Grundentschädigung . . . . .   | 51 |
| B. Amtsausstattung . . . . .  | 53 |
| C. Altersentschädigung . . . . .  | 54 |
| D. Übergangsgelder . . . . .  | 55 |
| E. Quasiversicherungsrechtliche Ansprüche . . . . .   | 55 |
| F. Die sog. Doppelalimentierungen . . . . .   | 56 |
| G. Die sog. Funktionszulagen . . . . .  | 56 |
| 2. Abschnitt: Verfassungsrechtliche Beurteilung des Anspruchs auf Grundentschädigung . . . . .                        | 57 |
| A. Der verfassungsrechtliche Maßstab . . . . .  | 57 |
| I. Maßstäbe zur Festlegung der Abgeordnetenentschädigung . . . . .  | 58 |
| 1. Zur Frage der Berufsqualität der Abgeordnetentätigkeit . . . . .   | 58 |
| 2. Funktionen der Grundentschädigungsleistung . . . . .   | 60 |
| 3. Rekonstruktion des Entschädigungsbegriffs aus den Strukturprinzipien des Abgeordnetenmandats . . . . .             | 60 |
| 4. Angemessenheitskorridor zwischen Unter- und Obergrenze . . . . .   | 63 |
| II. Maßstäbe des Anpassungsverfahrens . . . . .   | 65 |
| 1. Normierte Tatbestandsmerkmale . . . . .  | 65 |
| 2. Durch die Rechtsprechung entwickelte Maßstäbe . . . . .  | 66 |
| a) Transparenz . . . . .  | 66 |
| b) Weitere Anforderungen . . . . .  | 70 |
| B. Die Anwendung des Maßstabs . . . . .   | 70 |
| I. Verfehlen des Angemessenheitsmaßstabs . . . . .  | 70 |
| 1. Das angebliche Zurückbleiben hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung . . . . .                                | 72 |
| 2. Das angebliche Zurückbleiben hinter den Vergleichsgruppen . . . . .  | 74 |
| II. Kein Verstoß gegen Transparenz und Koppelungsverbot . . . . .   | 74 |
| Ergebnis des 2. Abschnitts . . . . .  | 75 |
| 3. Abschnitt: Verfassungsrechtliche Beurteilung des Anspruchs auf Aufwandsentschädigung . . . . .                     | 75 |

|  |     |
|--|-----|
| A. Der verfassungsrechtliche Maßstab . . . . .   | 75  |
| I. Zur Geltung des Angemessenheitskriteriums des Art. 48 Abs. 3<br>GG . . . . .  | 75  |
| II. Gleichbehandlungsaspekte . . . . .   | 76  |
| B. Anwendung des Maßstabs . . . . .  | 79  |
| I. Verfassungswidrigkeit der Einheitspauschale . . . . .   | 79  |
| II. Verdacht »verdeckter« Einkommensbestandteile . . . . .   | 80  |
| Ergebnis des 3. Abschnitts . . . . .   | 81  |
| 4. Abschnitt: Verfassungsrechtliche Beurteilung der Funktionszulagen<br>sowie anderer Mehrfachalimentationen . . . . . | 81  |
| A. Die sog. Funktionszulagen . . . . .   | 81  |
| I. Die bisherige verfassungsrechtliche Beurteilung . . . . .   | 81  |
| II. Änderungen durch das Zweite Diätenurteil des<br>Bundesverfassungsgerichts . . . . .                                | 83  |
| 1. Bezugspunkt Parlamentsautonomie . . . . .   | 83  |
| 2. Entgegenstehende Rechtspositionen von Verfassungsrang . . . . .   | 84  |
| III. Zur Kritik und Rezeption dieser Rechtsprechung . . . . .  | 85  |
| IV. Die Anwendung der Maßstäbe . . . . .   | 89  |
| Ergebnis zu A. . . . .   | 90  |
| B. Andere Doppelalimentierungen . . . . .  | 90  |
| 5. Abschnitt: Verfassungsrechtliche Beurteilung der Übergangsgelder . . . . .  | 93  |
| A. Ratio der gesetzlichen Regelungen . . . . .   | 93  |
| B. Verfassungsrechtliche Bewertung . . . . .   | 95  |
| I. Der entschädigungsrechtliche Maßstab . . . . .  | 95  |
| 1. Konkretisierung des Angemessenheitsmaßstabs . . . . .   | 96  |
| a) Normative Bezugspunkte . . . . .  | 96  |
| b) Begrenzte Nachwirkung . . . . .   | 97  |
| 2. Zusammenspiel von Art. 48 Abs. 2 und 3 GG . . . . .   | 99  |
| 3. Überkompensationen . . . . .  | 101 |
| II. Art. 3 Abs. 1 GG . . . . .   | 104 |
| Ergebnis des 5. Abschnitts . . . . .   | 104 |
| 6. Abschnitt: Verfassungsrechtliche Beurteilung des<br>Alterssicherungssystems der Abgeordneten . . . . .              | 105 |
| A. Der verfassungsrechtliche Maßstab . . . . .   | 105 |
| I. Normative Bezugspunkte . . . . .  | 105 |
| II. Begrenzte Altersentschädigung . . . . .  | 106 |
| B. Die Anwendung des Maßstabs . . . . .  | 110 |
| I. Hoher Mindestversorgungsanspruch . . . . .  | 110 |
| II. Hohe Steigerungsrate . . . . .   | 113 |
| III. Schnell erreichbare Höchstversorgung . . . . .  | 114 |
| Ergebnis des 6. Abschnitts . . . . .   | 117 |

|   |     |
|---|-----|
| Gesamtergebnis zu Kapitel 3: . . . . .  | 117 |
| <i>Kapitel 4: Kompensationsversuche</i> . . . . .   | 119 |
| 1. Abschnitt: Verfahrensrechtliche Kompensationen . . . . .   | 120 |
| A. Die Aktivierung der Kontrollfunktion der Verfassungsgerichte . . . . .   | 120 |
| I. Zur Bedeutung des judicial-self-restraint . . . . .  | 120 |
| II. Prozessuale Dilemmata . . . . .   | 122 |
| III. »Umgehungen« . . . . .   | 124 |
| B. Kontrolle durch die Öffentlichkeit . . . . .   | 125 |
| 2. Abschnitt: Materiell ansetzende Kompensationen . . . . .   | 126 |
| A. Die Einschaltung von Kommissionen . . . . .  | 126 |
| I. Entscheidende Kommissionen . . . . .   | 127 |
| 1. Einsetzungsfragen . . . . .  | 127 |
| 2. Kommissionen im Spannungsfeld von Demokratie und<br>Rechtsstaat . . . . .  | 128 |
| a) Aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Anforderungen . . . . .  | 128 |
| b) Rechtsstaatliche Erfordernisse . . . . .   | 131 |
| 3. Bewertung . . . . .  | 132 |
| II. Beratende Kommissionen . . . . .  | 136 |
| B. Die Schaffung eines Senats für Parlamentsfragen . . . . .  | 138 |
| I. Errichtung und Ausgestaltung . . . . .   | 138 |
| II. Bewertung . . . . .   | 139 |
| C. Rekonstruktion des Entschädigungsbegriffs in Art. 48 GG –<br>Vom Alimentations- zum wirklichen Entschädigungsprinzip . . . . . | 140 |
| I. Ökonomische Beurteilung . . . . .  | 140 |
| II. Verfassungsrechtliche Beurteilung . . . . .   | 141 |
| 1. Grundlinien des Rekonstruktionsansatzes . . . . .  | 141 |
| 2. Kritische Würdigung . . . . .  | 142 |
| D. Die Indexierung des Anpassungsverfahrens . . . . .   | 144 |
| I. Auf Bundesebene . . . . .  | 144 |
| 1. Die Diätenentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts . . . . .   | 145 |
| 2. Die gescheiterte Bundesverfassungsreform des Jahres 1995 . . . . .   | 147 |
| II. Landesverfassungsrechtliche Indexierung . . . . .   | 151 |
| 1. Das thüringer Indexierungsmodell . . . . .   | 152 |
| 2. Zur Bundesverfassungsmäßigkeit landesverfassungsrechtlicher<br>Indexierungen . . . . .   | 153 |
| a) Das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassung . . . . .  | 154 |
| aa) Grundsatz: Getrennte Verfassungsräume . . . . .   | 154 |
| bb) Bundesverfassungsrechtliche Ingerenzen . . . . .  | 154 |
| b) Keine Sperrwirkung des Art. 48 Abs. 3 GG . . . . .   | 165 |
| c) Zur Vereinbarkeit landesverfassungsrechtlicher<br>Indexierungen mit Art. 28 Abs. 1 GG . . . . .                                | 170 |
| III. Landesrechtliche Indexierungsmodelle . . . . .   | 175 |

|  |     |
|--|-----|
| 1. Überblick über die Regelungen . . . . .                               | 176 |
| 2. Der landesverfassungsrechtliche Maßstab . . . . .                     | 176 |
| 3. Anwendung des Maßstabs . . . . .                                      | 178 |
| a) Konzeption des neuen bayerischen Abgeordnetengesetzes . . . . .       | 178 |
| b) Verfassungsrechtliche Beurteilung . . . . .                           | 179 |
| aa) Die Einschaltung von Kommissionen . . . . .                          | 179 |
| bb) Die Staffeldiät . . . . .  | 180 |
| cc) Die Indexierung nach Art. 5 Abs. 3 bayAbgG . . . . .                 | 181 |
| 4. Zur Vereinbarkeit mit Bundesverfassungsrecht . . . . .                | 184 |
| Zwischenergebnisse . . . . .   | 184 |
| E. Zur Verfassungsmäßigkeit und Effizienz der Indexierungen . . . . .    | 184 |
| I. Allgemeine Einkommensentwicklung als Bezugspunkt . . . . .            | 185 |
| 1. Der landesverfassungsrechtliche Maßstab . . . . .                     | 185 |
| a) Hinsichtlich der Festlegung der Grundentschädigung . . . . .          | 186 |
| aa) »Angemessenheit der Entschädigung« . . . . .                         | 186 |
| bb) Besonderheiten des Art. 54 ThürVerf . . . . .                        | 187 |
| b) Hinsichtlich des Verfahrens der Diätenanpassung . . . . .             | 188 |
| aa) Bedeutung der Formel »Das Nähere regelt das Gesetz« . . . . .        | 189 |
| bb) Anpassung aufgrund der »allgemeinen Einkommensentwicklung« . . . . . | 191 |
| 2. Die Anwendung des Maßstabs . . . . .                                  | 198 |
| a) Nur Einkommen von abhängig Beschäftigten . . . . .                    | 198 |
| b) Bezugsgröße Bruttoeinkommen . . . . .                                 | 201 |
| c) Abstellen auf Erwerbseinkommen abhängig Beschäftigter . . . . .       | 205 |
| d) Nur bestimmte Erwerbseinkommen . . . . .                              | 207 |
| Ergebnis . . . . .   | 208 |
| II. Über Indices gesteuerte Altersentschädigungen . . . . .              | 208 |
| 1. Modell Thüringen . . . . .  | 208 |
| a) Die Altersentschädigung nach alter Rechtslage . . . . .               | 208 |
| b) Die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung . . . . .                    | 209 |
| aa) Der anzuwendende Maßstab . . . . .                                   | 210 |
| bb) Anwendung des Maßstabs . . . . .                                     | 212 |
| Ergebnis . . . . .   | 219 |
| 2. Modell Bayern . . . . .   | 219 |
| a) Übersicht über die Regelungen . . . . .                               | 219 |
| b) Der verfassungsrechtliche Maßstab . . . . .                           | 219 |
| c) Die Anwendung des Maßstabs . . . . .                                  | 224 |
| Ergebnis . . . . .   | 227 |

### 3. Teil

## Das verfassungsstaatliche Distanzgebot

|   |     |
|---|-----|
| <i>Kapitel 5: Rechtsstaatliche Distanzgebote</i> . . . . .                      | 230 |
| 1. Abschnitt: Strukturprinzipien des demokratischen Verfassungsstaats . . . . . | 230 |

|   |     |
|---|-----|
| 2. Abschnitt: Normative Ausprägungen  | 232 |
| A. Das grundrechtliche Distanzgebot   | 233 |
| B. Gewaltenteilung  | 234 |
| I. Mäßigungs- und Schutzfunktion  | 235 |
| II. Funktionsgerechte Aufgabenwahrnehmung   | 236 |
| III. Neue Herausforderungen und Effektivierungsgebot  | 238 |
| C. Interessenkollisionsnormen   | 243 |
| I. Ausschluss der Selbstkontrolle – Inkompatibilitäten  | 244 |
| 1. Inkompatibilitäten in Bezug auf Beamte (Art. 137 Abs. 1 GG)  | 244 |
| 2. Inkompatibilitäten in Bezug auf die Richter des Bundesverfassungsgerichts (Art. 94 Abs. 1 Satz 3 GG) | 244 |
| 3. Inkompatibilitäten in Bezug auf den Bundeskanzler und die Bundesminister (Art. 66 GG)                | 245 |
| 4. Inkompatibilitäten in Bezug auf den Bundespräsidenten (Art. 55 GG)                                   | 246 |
| II. Ausschluss der Selbstentscheidung – Befangenheitsregelungen   | 247 |
| 1. Prozessrechtliche Regelungen   | 247 |
| a) Zivilprozessrecht (§§ 41 ff. ZPO)  | 250 |
| b) Strafprozessrecht (§§ 22 ff. StPO)   | 250 |
| c) Arbeitsprozessrecht (§ 49 ArbGG)   | 251 |
| d) Verwaltungsprozessrecht (§ 54 VwGO)  | 252 |
| e) Finanzgerichtsordnung (§ 51 FGO)   | 252 |
| f) Sozialgerichtsverfahren (§ 60 SGG)   | 252 |
| g) Bundesverfassungsprozessrecht (§§ 18, 19 BVerfGG)  | 252 |
| 2. Zusammenfassung und Ergebnisse   | 253 |
| 3. Exekutivische Distanzgebote  | 256 |
| a) Verwaltungsverfahrenrechtliche Regelungen  | 256 |
| aa) Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (§§ 20, 21 VwVfG)                                    | 256 |
| bb) Sozialverwaltungsrecht (§§ 16, 17 SGB X)  | 258 |
| cc) Abgabenordnung (§ 82 f. AO)   | 259 |
| dd) Notarrecht (§ 16 BNotO/§ 3 BeurkG)  | 259 |
| b) Beamtenrechtliche Regelungen   | 259 |
| 4. Zusammenfassung und Ergebnisse   | 261 |
| II. Zivilrechtliche Interessenkollisionsnormen  | 263 |
| 1. Insichgeschäfte  | 263 |
| a) Das sog. Selbstkontrahieren (§ 181 BGB)  | 263 |
| b) Der verbandsrechtliche Ausschluss von dem Stimmrecht (§ 34 BGB)                                      | 265 |
| c) Der aktienrechtliche Stimmrechtsausschluss (§ 136 AktG)  | 266 |
| d) Der Ausschluss vom Stimmrecht nach § 47 Abs. 4 GmbHG   | 267 |
| e) Der genossenschaftsrechtliche Stimmrechtsausschluss (§ 43 Abs. 6 GenG)                               | 267 |
| f) Der Stimmrechtsausschluss im Wohnungseigentumsrecht (§ 25 Abs. 5 WEG)                                | 267 |

|   |            |
|---|------------|
| g) Zwischenergebnis . . . . .   | 268        |
| 2. Grenzbereiche . . . . .  | 268        |
| a) Transplantationsrecht . . . . .  | 269        |
| b) Medizinproduktegesetz . . . . .  | 270        |
| D. Zusammenfassung zu den rechtsstaatlichen Distanzvorschriften . . . . .   | 273        |
| <i>Kapitel 6: Demokratische Distanzgebote . . . . .</i>   | <i>275</i> |
| 1. Abschnitt: Das offene Problem demokratischen Distanzschutzes . . . . .   | 275        |
| A. Verfassungsstaat als parlamentarische Demokratie . . . . .   | 275        |
| I. Volkssouveränität als Strukturprinzip des Verfassungsstaats . . . . .  | 275        |
| II. Ausgestaltung als demokratische Staats- und Regierungsform . . . . .  | 276        |
| III. Bezugspunkte des Distanzgebotes . . . . .  | 277        |
| 1. Wahlen . . . . .   | 277        |
| 2. Abstimmungen . . . . .   | 278        |
| 3. Ausübung der Staatsgewalt durch besondere Organe . . . . .   | 279        |
| B. Verstellter Ausweg? Die herrschende Auffassung zu den parlamentarischen Befangenheitsvorbehalten . . . . .                       | 281        |
| I. Das herrschende Verständnis des repräsentativen Mandats . . . . .  | 285        |
| II. Das Gesetz in eigener Sache im Spiegel der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung . . . . .                                    | 287        |
| 1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts . . . . .   | 287        |
| 2. Die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung . . . . .   | 290        |
| III. Die Stellungnahmen des Schrifttums . . . . .   | 293        |
| 1. »Selbstentscheidung rechtsstaatswidrig« . . . . .  | 294        |
| 2. »Selbstentscheidung prekär, aber unvermeidbar« . . . . .   | 297        |
| 3. »Abstimmungsverbot demokratiewidrig« . . . . .   | 312        |
| IV. Zusammenfassung und weitere Aufgabenstellung . . . . .  | 314        |
| 2. Abschnitt: Die parlamentarische Entscheidung in eigener Sache als Strukturproblem repräsentativer Entscheidungsfindung . . . . . | 314        |
| A. Repräsentation als Rechtsproblem . . . . .   | 315        |
| B. Parlamentarische Repräsentation nach dem Grundgesetz . . . . .   | 316        |
| I. Repräsentation als Stellvertretung . . . . .   | 317        |
| 1. Stellvertretung als allgemeines Rechtsprinzip . . . . .  | 318        |
| 2. Vertretung und Bindung . . . . .   | 319        |
| 3. Differenz von Volks- und Parlamentswille . . . . .   | 320        |
| 4. Fiktionen parlamentarischer Repräsentation . . . . .   | 321        |
| a) Keine Verwirklichung der Volkssouveränität . . . . .   | 321        |
| b) Keine rechtliche Bindung . . . . .   | 325        |
| 5. Kritische Wertung . . . . .  | 325        |
| II. Idealistische Konzeptionen . . . . .  | 328        |
| 1. Die staatsrechtliche Konzeption Carl Schmitts . . . . .  | 330        |
| a) Der Begriff der politischen Einheit . . . . .  | 332        |
| b) Demokratie . . . . .   | 334        |



|   |     |
|---|-----|
| c) Repräsentation . . . . .   | 335 |
| 2. Gerhard Leibholz . . . . .   | 340 |
| 3. Kritische Bewertung . . . . .  | 343 |
| III. Funktionales Repräsentationsverständnis . . . . .  | 348 |
| 1. Durchsetzung der Volkssouveränität . . . . .   | 348 |
| 2. Legitimation, Kreation, Bindung . . . . .  | 349 |
| IV. Bezugspunkte der Repräsentation . . . . .   | 351 |
| 1. Formale und materiale Repräsentation? . . . . .  | 351 |
| 2. Unterschiedliche Quellen des Repräsentationsverständnisses . . . . .   | 353 |
| a) Französische Tradition . . . . .   | 353 |
| b) Angelsächsische Tradition . . . . .  | 356 |
| 3. Prozesscharakter der Repräsentation . . . . .  | 358 |
| V. Funktionsvoraussetzungen »gelungener« Repräsentation . . . . .   | 359 |
| 1. Instruktionfreiheit . . . . .  | 359 |
| 2. Zeitaspekt . . . . .   | 361 |
| 3. Gewaltenteilung . . . . .  | 362 |
| 4. Verantwortung und Amtsbindung . . . . .  | 364 |
| 5. Distanz und Parteilichkeit . . . . .   | 367 |
| 3. Abschnitt: Dialektische Aufhebung des Spannungsverhältnisses von<br>Distanz und Eigennutz: Entscheidung in eigener Sache und »faire<br>Entscheidungsfindung« . . . . . | 369 |
| A. John Rawls' »Theorie der Gerechtigkeit als Fairneß« . . . . .  | 369 |
| I. Pluralismus als Voraussetzung und Herausforderung<br>demokratischer Verfassungsstaatlichkeit . . . . .   | 371 |
| II. Grundlinien der »Theorie der Gerechtigkeit als Fairneß« . . . . .   | 375 |
| 1. Vertragskonzeption . . . . .   | 377 |
| 2. »Schleier des Nichtwissens« . . . . .  | 382 |
| 3. Gerechtigkeitsgrundsätze und Grundstruktur . . . . .   | 383 |
| III. Rawls' Vierstufen-Gang einer »wohlgeordneten« Gesellschaft . . . . .   | 385 |
| B. Kritische Bewertung . . . . .  | 388 |
| I. Zur Kritik an den Gerechtigkeitsgrundsätzen . . . . .  | 388 |
| II. Zur Kritik am Design des Urzustandes . . . . .  | 392 |
| III. Anti-Kritik . . . . .  | 397 |
| C. »Schleier des Nichtwissens« versus »Entscheidung in eigener Sache« . . . . .   | 401 |
| I. Der »Schleier des Nichtwissens« als bildliche Umschreibung des<br>Distanzgebots . . . . .  | 402 |
| II. Übertragung auf das Problem selbstbegünstigender<br>Entscheidungen . . . . .  | 403 |
| D. Zusammenfassung und Ergebnisse . . . . .   | 406 |

*Kapitel 7: Normative Emanationen demokratischen*

|  |     |
|--|-----|
| <i>Distanzschutzes</i> . . . . .                                       | 408 |
| 1. Abschnitt: Verfassungsrechtliche Vorschriften . . . . .             | 408 |
| A. Zeitlicher Distanzschutz . . . . .                                  | 408 |
| I. Überblick . . . . .   | 409 |
| II. Die Verlängerung oder Verkürzung der Wahlperiode . . . . .         | 410 |
| 1. Die Verlängerung der laufenden Wahlperiode . . . . .                | 410 |
| 2. Die Verkürzung der laufenden Wahlperiode . . . . .                  | 415 |
| 3. Die Veränderung künftiger Wahlperioden . . . . .                    | 415 |
| B. Funktioneller Distanzschutz . . . . .                               | 416 |
| I. Ineligibilität und Inkompatibilität . . . . .                       | 416 |
| 1. Überblick . . . . .   | 416 |
| 2. Regelungsbefugnisse . . . . .                                       | 417 |
| 3. Regelungsverpflichtung . . . . .                                    | 418 |
| 4. Bedeutung und systematische Bezugspunkte . . . . .                  | 419 |
| a) Demokratische Bezugspunkte . . . . .                                | 420 |
| b) Rechtsstaatliche Bezugspunkte . . . . .                             | 420 |
| aa) Gerechtes Verfahren – keine Selbstkontrolle . . . . .              | 421 |
| bb) »Befangenheit als Minus« . . . . .                                 | 422 |
| II. Funktionaler Distanzschutz – Gewaltenteilung . . . . .             | 423 |
| C. Inhaltlicher Distanzschutz . . . . .                                | 423 |
| I. Im Bereich direkt-demokratischer Entscheidungsverfahren . . . . .   | 423 |
| 1. Überblick über die gesetzlichen Regelungen . . . . .                | 424 |
| 2. Ratio der Finanzvorbehalte . . . . .                                | 426 |
| II. Im Bereich des Parlamentsrechts . . . . .                          | 428 |
| 1. Regelungsgehalte des Art. 84 BremVerf . . . . .                     | 429 |
| 2. Bundesverfassungsgemäßheit . . . . .                                | 433 |
| 3. Zur Anwendung im Abgeordnetenfinanzierungsrecht . . . . .           | 434 |
| a) Unmittelbarkeit des erlangten Vor- oder Nachteils . . . . .         | 434 |
| b) Zur Bedeutung des sog. Gruppen- bzw. Berufsprivilegs . . . . .      | 437 |
| aa) Die Rechtsprechung des Bremischen Staatsgerichtshofs . . . . .     | 437 |
| bb) Grammatische Interpretation . . . . .                              | 439 |
| cc) Historisch, genetische Auslegung . . . . .                         | 440 |
| dd) Systematische Auslegung . . . . .                                  | 442 |
| ee) Teleologische Auslegung . . . . .                                  | 444 |
| 4. Schutzaspekte und relevanter Maßstab . . . . .                      | 454 |
| 5. Die Anwendung des Maßstabs auf die Diätenentscheidungen . . . . .   | 457 |
| Zwischenergebnis . . . . .   | 458 |
| 2. Abschnitt: Inhaltlicher Distanzschutz aufgrund einfach-rechtlicher  |     |
| Normierungen . . . . .   | 459 |
| A. Regelungen in Wahlprüfungs- und Immunitätsschutzverfahren . . . . . | 459 |
| I. Die Wahlprüfung . . . . .   | 459 |
| 1. Überblick über das Wahlprüfungsverfahren . . . . .                  | 459 |
| 2. Zum Regelungsgehalt des § 17 WahlprüfG . . . . .                    |     |

|  |     |
|--|-----|
|  | 460 |
| a) Das Mandatsprüfungsverfahren . . . . .  | 460 |
| b) Die Wahlprüfung im engeren Sinne . . . . .  | 464 |
| aa) Das Fehlen ausdrücklicher Normierungen im<br>Wahlprüfungsgesetz . . . . .                            | 464 |
| bb) Die Vergleichbarkeit der Interessenkollisionen und<br>verfassungsrechtlichen Konfliktlagen . . . . . | 465 |
| cc) Systemimmanente Lösung . . . . .   | 467 |
| 3. Die durch § 17 WahlprüfG geschützten Rechtsgüter mit<br>Verfassungsrang . . . . .                     | 469 |
| Zusammenfassung und Fazit . . . . .  | 471 |
| II. Die Entscheidung über die Aufhebung der Immunität . . . . .  | 472 |
| B. § 141 GO Bay. LT . . . . .  | 476 |
| C. Die kommunalrechtlichen Mitwirkungsverbote . . . . .  | 476 |
| I. Regelungsziele der Mitwirkungsverbote . . . . .   | 476 |
| II. Die Rechtsstellung der kommunalen Mandatsträger . . . . .  | 477 |
| Zwischenergebnis . . . . .   | 480 |

#### 4. Teil

### Lösungen und Ergebnisse

|  |     |
|--|-----|
| <i>Kapitel 8: Lösungen</i> . . . . .   | 484 |
| 1. Abschnitt: Das verfassungsstaatliche Distanzgebot als<br>Auslegungsdirektive . . . . .                          | 484 |
| 2. Abschnitt: Die Einschaltung direkt-demokratischer Elemente . . . . .  | 484 |
| A. Überblick über die direkt-demokratischen Gestaltungsmittel und<br>Begriffsklärung . . . . .                     | 485 |
| B. Die Einschaltung plebiszitärer Gestaltungsmittel im Recht der<br>staatlichen Abgeordnetenfinanzierung . . . . . | 486 |
| I. Auf Bundesebene . . . . .   | 486 |
| II. Auf Landesebene . . . . .  | 494 |
| 1. Die direkt-demokratischen Gestaltungsmittel . . . . .   | 494 |
| 2. Die sog. Finanzvorbehalte . . . . .   | 495 |
| a) Ausgestaltungen . . . . .   | 496 |
| b) Sinn und Zweck der Ausschlussstatbestände . . . . .   | 497 |
| aa) Ausschluss selbstbegünstigender Entscheidungen . . . . .   | 497 |
| bb) Schutz der Budgethoheit des Parlaments . . . . .   | 499 |
| cc) Verfassungsrechtlicher Zielkonflikt . . . . .  | 499 |
| 3. Keine Geltung der Finanzvorbehalte für die staatliche<br>Abgeordnetenfinanzierung . . . . .                     | 500 |
| a) Keine Regelung von Dienst- und Versorgungsbezügen oder<br>Besoldungen . . . . .                                 | 500 |
| b) Keine »wesentliche« Finanzwirksamkeit . . . . .   | 502 |

|  |            |
|--|------------|
| 4. Sicherung der verfassungsrechtlichen Grundlagen des<br>Abgeordnetenentschädigungsrechts . . . . .                 | 504        |
| Ergebnis des 2. Abschnitts . . . . .   | 505        |
| 3. Abschnitt: Die Entscheidung pro futuro . . . . .  | 505        |
| A. Das verfassungsstaatliche Distanzgebot als Auslegungsdirektive im<br>Recht der Abgeordnetenfinanzierung . . . . . | 505        |
| B. Keine Kollision der Wirksamkeitsbeschränkung mit Art. 48 Abs. 3 Satz<br>3 GG . . . . .                            | 506        |
| I. Ausgestaltung und Beachtung der Wortlautgrenze . . . . .  | 506        |
| II. Systematische Einbettung in die Verfassung . . . . .   | 507        |
| III. Einheit der Verfassung . . . . .  | 508        |
| Ergebnis des 3. Abschnitts . . . . .   | 514        |
| <i>Kapitel 9: Zusammenfassung und Ausblick . . . . .</i>   | <i>515</i> |
| 1. Abschnitt: Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der<br>Untersuchung . . . . .                               | 515        |
| 2. Abschnitt: Ausblick . . . . .   | 524        |
| Literaturverzeichnis . . . . .   | 525        |
| Sachregister . . . . .   | 555        |



*1. Teil*

Die parlamentarische Entscheidung in eigener Sache  
als Thema des Staats- und Verfassungsrechts

## Kapitel 1

# Einleitung

### 1. Abschnitt: Problemstellung und -kontext

Atavistisch ist die parlamentarische Entscheidung in eigener Sache genannt worden<sup>1</sup>. Und in der Tat: Das Verbot, in eigener Sache zu entscheiden oder zu richten, charakterisiert eine seit Jahrtausenden ethisch und normativ tradierte Grundüberzeugung. Ne quis in sua causa iudicet vel ius sibi dicat – Niemand darf sein eigener Richter sein oder sich selbst Recht sprechen, legte deshalb das Corpus Juris Civilis apodiktisch fest<sup>2</sup>. Entsprechende Regelungen durchzogen das griechische Recht<sup>3</sup>. Entscheidungen in eigener Sache wurden und werden als unvereinbar mit dem Gebot unparteiischer Entscheidungsfindung angesehen. Zu eindeutig ist die Gefahr, dass spezifische Nähe zum Entscheidungsgegenstand die für eine »gerechte« Entscheidung notwendige Distanz vermissen lässt.

Distanz und Eigennutz bildeten deshalb auch seit der Antike das Koordinatensystem zur Bewertung von Staatlichkeit<sup>4</sup> und ihre Ausbalancierung ist jedenfalls für den demokratischen Verfassungsstaat unabdingbare Voraussetzung des gegenüber den Beherrschten erhobenen Legitimitätsanspruchs staatlicher Entscheidungen<sup>5</sup>. Vor diesem Hintergrund ist auch der Hinweis auf die Gehörsvorschrift des Sachsenspiegels zutreffend<sup>6</sup>: »Eenes Mannes Rede ist keenes Mannes Rede, man muß sie hören alle beede« bedeutet nichts anderes als das normative Gebot

---

<sup>1</sup> Vgl. J. Isensee, in: FS für Schiedermaier, 2001, S. 181 (209). Der mit dem Untertitel »Insichgeschäft und Gewaltenfusion in der Volksvertretung« überschriebene Beitrag beginnt auf S. 181(!) der Festschrift.

<sup>2</sup> Vgl. Codex L. III. Tit. V des Corpus Juris Civilis, hier zitiert nach K.E. Otto/B. Schilling/K.F.F. Sintenis, Das Corpus Juris Civilis, Bd. V, 1984, S. 417.

<sup>3</sup> Nachweise bei P. Dagoglou, in: FS für Forsthoff, 1967, S. 65 (68).

<sup>4</sup> Die Unterscheidung, ob das Regieren nur auf »den gemeinen Nutzen« zielt oder »nur auf den eigenen Vorteil der Regierenden« diene bekanntlich Aristoteles als normatives Kriterium zur Abgrenzung der »guten« von den »entarteten« Staatsformen, vgl. Aristoteles, Politik III 6 1279a, hier zitiert nach M.G. Schmidt, Demokratietheorien, 2000, S. 37; vgl. auch H. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 1998, Art. 20 (Demokratie) Rn. 2.

<sup>5</sup> Auf dieser Linie hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach entschieden, dass Neutralität und Unparteilichkeit so wesentlich zur Ausübung richterlicher Tätigkeit gehörten, dass ohne deren Einhaltung schlechterdings nicht von einer Ausübung legitimer rechtsprechender Gewalt gesprochen werden könne, vgl. bereits BVerfGE 4, 331 (348f.) sowie jüngst BVerfGE 103, 111 (140).

<sup>6</sup> M. Kriele, Einführung in die Staatslehre, 1994, S. 238.

zur Unparteilichkeit, dem das Handlungsverbot in eigener Sache dient und das durch die Entscheidung in eigener Sache herausgefordert wird.

Zugleich ist damit freilich ein Spannungsverhältnis und ein seit langem im staatsrechtlichen Interesse stehender Grundkonflikt staatlicher Herrschaftsausübung markiert: Wie kann die mit der Idee des demokratischen Verfassungsstaats notwendig verbundene Herrschaft des Rechts verwirklicht werden, wenn doch gleichzeitig die Schaffung und der Vollzug jenes Rechts in die Hände von Individuen gelegt werden muss? Das Grundgesetz hat den damit bezeichneten unausweichlichen Konflikt zwischen dem Eigennutz der Handelnden und der notwendigen Allgemeinheit bei der Erfüllung der übertragenen Aufgaben in einer Fülle distanzwahrender Vorschriften, namentlich des Inkompatibilitäts- und Befangenheitsrechts, aufgegriffen. Kein Verwaltungsbeamter, kein Richter darf – so lässt sich vereinfachend sagen – in eigener Sache entscheiden oder richten.

Bei der im Zentrum der vorliegenden Untersuchung stehenden parlamentarischen Entscheidung in eigener Sache liegen die Dinge freilich komplizierter als die angeführten eingängigen Rechtstraditionen und Normierungen vermuten lassen. Denn das grundsätzliche Verbot der Entscheidung in eigener Sache wird hier demokratiethoretisch überlagert, mit der Folge, dass je nach unterschiedlicher demokratiethoretischer Ausrichtung das Distanzproblem in einem gänzlich anderen Licht erscheint. In einem ersten Problemzugriff können die unterschiedlichen Positionen hier in zwei Ansätzen zugespitzt werden:

Nach einer Ansicht ist die Demokratie durch die Identität der Herrscher mit den Beherrschten gekennzeichnet. Die Ausübung staatlicher Gewalt ist dann wegen der Notwendigkeiten der Repräsentation im Flächenstaat zwar auf Organe übertragen, doch setzt sich deren auf dem Willen des Volkes beruhende Legitimation in einer »Reihe von Identitäten« fort. Beruht die Demokratie aber, so wird geschlussfolgert, auf der Anerkennung solcher Identitäten, entscheidet das im Parlament repräsentierte Volk immer in eigener Sache. Repräsentative Ausübung staatlicher Entscheidungsbefugnisse und der Gedanke der Befangenheit der so legitimierten Entscheidungsträger seien deshalb inkompatibel<sup>7</sup>. Deshalb könne das rechtsstaatliche Distanzgebot im parlamentarischen Raum nicht eingefordert werden. Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache delegitimierten das Parlament allenfalls politisch, nicht juristisch<sup>8</sup>. In der Konsequenz dieser Auffassung liegt es, dass allein eine politische Sanktion zu erfolgen hat. Als derartige Sankti-

<sup>7</sup> S. etwa W. Schmitt Glaeser, in: FS für Stern, 1997, S. 1183 (1195).

<sup>8</sup> J. Isensee, Zur Sache 2/96, Bd. 2, S. 227; vgl. aber ders., in: FS für Schiedermaier, 2001, S. 181 (182), wo er sich im Kontext der Diätengesetzgebung mit dem folgenden Zitat auf Locke bezieht: »... ist es den Mitgliedern der gesetzgebenden Versammlung nicht nur versagt, sich selbst von einer allgemeinen Last zu dispensieren; sie dürfen auch kein Gesetz erlassen, das allein ihnen Vorteile bringt. Sie sind ermächtigt, in Sache der Allgemeinheit zu entscheiden, nicht aber in eigener Sache. Das ist eine Bedingung für die legitime Ausübung der Staatsgewalt ...« sowie ders., Zur Sache 2/96, Bd. 2, S. 240, Verbot in eigener Sache zu entscheiden stellt zumindest eine »verfassungsethische Norm« dar.



onsmöglichkeit stünde dem Wähler die Wahl- bzw. Nichtwahl zur Verfügung und, damit sei dem demokratischen Gedanken genüge getan.

Freilich, die Überzeugungskraft der Schlussfolgerung hängt von ihren Voraussetzungen ab. Dass Demokratie auf die beschriebene Identität ziele, ist indes demokratiethoretisch durchaus umstritten.

Nach der Gegenauffassung lebt die repräsentative Demokratie nämlich gerade aus der Nicht-Identität der Repräsentanten mit den Repräsentierten. Die Trennung zwischen Rechtshervorbringung und Rechtsbetroffenheit wird hier als Wesensmerkmal der repräsentativen Demokratie begriffen, Distanz der Entscheidenden zum Entscheidungsgegenstand stellt sich infolgedessen als unabdingbare Voraussetzung demokratischer Repräsentation dar<sup>9</sup>. Je nach Interpretation des Verhältnisses zwischen Herrschern und Beherrschten wird damit die sich in der parlamentarischen Demokratie erhebende Frage, ob Abgeordnete überhaupt und gegebenenfalls mit welcher Konsequenz befangen sein können, unterschiedlich beantwortet. Auf diese Unterschiede hat eine Beschäftigung mit dem Problem der parlamentarischen Entscheidung in eigener Sache Bedacht zu nehmen, und die Diskussion und Darstellung der Auflösung des Spannungsverhältnisses von Distanz und Eigennutz im Rahmen parlamentarischer Repräsentation bildet einen Schwerpunkt der Untersuchung. Keine Lösung stellt es jedenfalls dar, wenn im Schrifttum vermerkt wird, Eigennutz sei kein Tabu, sondern Thema der demokratischen Willensbildung im politischen Prozess<sup>10</sup>. Denn diese kleine Alliteration darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie nur den Ausgangspunkt, nicht aber die Lösung einer verfahrensgerechten Ausbalancierung von Distanz und Eigennutz bezeichnet.

Seit jeher wird allerdings als Lösung des Spannungsverhältnisses von Distanz und Eigennutz die Emanzipation der Handelnden von ihren eigenen (wirtschaftlichen) Interessen als ethisches Postulat erhoben. Neutral i.S.v. interessenlos sollten die Funktionsträger agieren. Und seit jeher hegt sich gegenüber der Wahrung jener ethischen Anforderung besonderer Argwohn, wenn eigene, insbesondere finanzielle Interessen der Handelnden in Rede stehen<sup>11</sup>; auch das darauf bezogene ethische Postulat weist deshalb eine lange Tradition auf: »Niemand kann zwei Herren dienen: ... Ihr könnt nicht Gott dienen und dem Mammon«, heißt es beim Evangelisten Matthäus in der Bergpredigt<sup>12</sup>.

Freilich, ebenso alt wie die Formulierung des ethischen Gebots der Selbstlosigkeit ist die Klage über seine Missachtung. »Denn sie suchen alle das Ihre ...«, schreibt Paulus klagend an die Philipper<sup>13</sup>. Es scheint, als sei damit ein grundsätz-

<sup>9</sup> Vgl. dazu *P. Kirchhof*, *VerwArch.* 66 (1975), 370 (376).

<sup>10</sup> So *W. Schmitt Glaeser*, in: *FS für Stern*, 1997, S. 1183 (1195).

<sup>11</sup> *H. Krüger*, *Allgemeine Staatslehre*, 1966, S. 264ff.

<sup>12</sup> *Evangelium nach Matthäus*, Kap. 6, Vers 24 (Revid. Lutherübersetzung 1984).

<sup>13</sup> *Philippenerbrief*, Kap. 2 Vers 21 (Revid. Lutherübersetzung 1984). Plastisch auch *J. Isensee*, *ZParl* 2000, 402 – Diskussionsbeitrag auf der Tagung der Deutschen Vereinigung für Parlaments-

licher, sich im Rahmen staatlicher Machtausübung nur besonders akzentuierender und verdeutlichender Konflikt angesprochen, der im Rahmen einer verfassungsstaatlichen Ordnung allerdings nicht ohne Brisanz bleibt. Hängt doch hier die Legitimität staatlicher Herrschaftsausübung von der Akzeptanz der staatlichen Entscheidungen durch die davon Betroffenen ab. Handeln aber Entscheidungsträger in eigener Sache, bewegt sich die Akzeptanz der Entscheidungen auf unsicherem Gelände. Dies gilt namentlich für finanzrelevante Entscheidungen, besonders aber für den Bereich der staatlichen Politikfinanzierung. Gewönne hier – so heißt es in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Recht der staatlichen Parteienfinanzierung mahnd – der Bürger den Eindruck, die Parteien »bedienten« sich selbst, so entstünde die Gefahr einer aufgabenbeeinträchtigenden Glaubwürdigkeitserosion<sup>14</sup>. Es verwundert daher nicht, dass das Reizwort von der Selbstbedienung im Zentrum der staatsrechtlichen Debatte um die der parlamentarischen Demokratie attestierten Krise steht. Dies belegen zum einen und nicht zuletzt die vielfach vom Bundestag selbst initiierten Bemühungen um eine gerade auf das Problem der Entscheidung in eigener Sache bezogene Parlamentsreform<sup>15</sup>. Zum anderen zeigt dies aber auch die staatsrechtliche Diskussion der letzten Jahre, die sich unter den Stichworten »Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats«<sup>16</sup>, »Krisensymptome parlamentarischer Repräsentation«, »Probleme der Parteiendemokratie« oder auch »Grundfragen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie« der gesamten Spannweite der zeitgenössischen Parlamentarismuskritik widmet<sup>17</sup>, dabei aber den Bereich der staatlichen Politikfinanzierung mit seiner Spezialproblematik, dass nämlich in der Tat über die Struktur, die Ausgestaltung und die Höhe der gewährten Zahlungen die Politiker entscheiden, zu den spezifischen Herausforderungen und Gefährdungen des parlamentarischen Verfassungsstaats zählt<sup>18</sup>. Für die Krise der parlamen-

---

fragen und der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung zum Thema »Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache«: »Wer das Kreuz trägt, segnet sich zuerst«.

<sup>14</sup> BVerfGE 85, 264 (290); auf dieser Linie aus dem Schrifttum etwa *H.-P. Schneider*, in: FS für Simon, 1987, S. 243 (247), Parteienverdrossenheit schwäche die Funktionsfähigkeit und Integrationskraft parlamentarischer Organe und bringe damit das Repräsentationsprinzip selbst in Verfall; zum drohenden Verlust der Akzeptanz staatlichen Handelns infolge einer dem »Gemeinwohlpostulat fremde(n) Selbstbedienungsmentalität« des Gesetzgebers vgl. auch *D. Czybulka*, Verw 26 (1993), 27 (30).

<sup>15</sup> Z.B. die im Jahre 1995 geplante Änderung des Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG; hierher gehören auch die Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission anlässlich der deutschen Wiedervereinigung, vgl. Zur Sache 2/96, Bde. 1–3.

<sup>16</sup> Die Fragestellung »Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?« stand etwa im Zentrum der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer im Jahre 1985, dazu VVDStRL 44 (1986).

<sup>17</sup> Vgl. dazu etwa die Beiträge und Diskussion anlässlich des Symposiums zum 60. Geburtstag von Peter Badura, in: *P.M. Huber/W. Mößle /M. Stock* (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995.

<sup>18</sup> Vgl. *J.-D. Kühne*, ZParl 1997, 176 (179).

tarischen Demokratie sind die mit dem Reizwort »Selbstbedienungsladen« verbundenen Konnotationen jedenfalls Symptom und Nahrung.

Die dabei geübte Kritik erhält eine besondere Dynamik durch eine in Deutschland tradierte parlaments- und parteienkritische Haltung. Zwar beansprucht auch für die Demokratie und ihre moderne Ausprägung, den demokratischen Verfassungsstaat, der bereits angedeutete allgemeine Erfahrungssatz Geltung, wonach die Kritik an einer (staatlichen) Einrichtung immer genau so alt ist wie die Einrichtung selbst<sup>19</sup>. Doch darf man sicher festhalten, dass in Deutschland die Kritik am Parlamentarismus eine besondere Geschichte hat. So konstatierte *Hans Kelsen* in seiner Untersuchung über die Demokratie 1929 nüchtern, dass »Zweifel an der Güte des parlamentarischen Prinzips ... schon um die Mitte und das Ende des vorigen Jahrhunderts geäußert« ... wurden<sup>20</sup>. Ja, im Grunde kann sich in Deutschland die Parlamentarismuskritik sogar auf eine sehr viel ältere Tradition berufen als die staatsrechtliche Verwirklichung des Parlamentarismus<sup>21</sup>. Inhaltlich wurde und wird grundsätzliche Kritik an Mängeln des parlamentarischen System zwar in ganz unterschiedlichen ideologischen<sup>22</sup> Zuschnitten<sup>23</sup> und wohl auch nicht nur in Deutschland zur Geltung gebracht. Ideengeschichtlich ist aber auf eine spezifisch deutsche Problematik hinzuweisen. Mit Blick auf die konstatierte Unzufriedenheit der Bürger mit dem politischen System ist von einem latenten Verfassungskonflikt gesprochen worden, der zwischen gelebter und ver-

<sup>19</sup> *Manfred G. Schmidt* hat in seinen Untersuchungen zu den verschiedenen Demokratietheorien nachgewiesen, dass erst im 20. Jahrhundert der Siegeszug der Demokratie in der Politischen Theorie einsetzte. Namentlich im Altertum aber eben bis in die Neuzeit hinein galt die Demokratie als »kurzsichtige, wankelmütige Herrschaft der Vielen«, jener »Vielen, die ohne Sinn und Verstand für das Ganze Politik in eigenem Interesse ausübten«, vgl. *M. G. Schmidt*, *Demokratietheorien*, 2000, S. 42.

<sup>20</sup> Vgl. *H. Kelsen*, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1929, S. 27.

<sup>21</sup> So zu Recht *H.-P. Schneider*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 1994, § 13 Rn. 106.

<sup>22</sup> Vgl. *C. Schmitt*, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 1961, S. 63 (»Sind Öffentlichkeit und Diskussion in der tatsächlichen Wirklichkeit des parlamentarischen Betriebes zu einer leeren und nichtigen Formalität geworden, so hat auch das Parlament, wie es sich im 19. Jahrhundert entwickelt hat, seine bisherige Grundlage und seinen Sinn verloren«) einerseits und etwa *E. Fraenkel*, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 1968, S. 24 (»In Deutschland fehlt die Tradition der großartigen Parlamentsdebatten, in denen in offener Feldschlacht um den Sieg oder Niederlage einer Regierung gerungen wurde ...; in Deutschland ist über ein im 17. und 18. Jahrhundert ausgebildetes Beamtenregime im 19. Jahrhundert ein Parlament herübergestülpt worden«) andererseits.

<sup>23</sup> Die Spannweite der Parlamentarismuskritik reicht von der Konstatierung einer grundsätzlichen Krise des parlamentarischen Systems über die Feststellung eines bloßen Machtverlust des Bundestages bis hin zu einer Nivellierung und Assimilierung der Opposition, die in der Theorie der Frankfurter Schule als Folge der eindimensionalen Gesellschaft und der Stilllegung der marxistisch verstandenen »Dialektik der Negation der Negation« bereits 1965 beschrieben (vgl. *H. Marcuse*, *Der eindimensionale Mensch*, 1965) und in der Studentenbewegung politisch in der illusionären Forderung nach Einführung eines Räteystems akzentuiert wurde.

muteter Verfassung bestehe<sup>24</sup>. Thematisiert werden sollte damit ein Widerspruch zwischen der betont repräsentativ-parlamentarischen Verfassungswirklichkeit und einem vielfach anzutreffenden Wunsch nach einem mit der Aura der Überparteilichkeit versehenen präsidentiellen Regierungssystem. Während das parlamentarisch repräsentative – so eine gängige, euphemisch ausgedrückt, parlamentskritische Sicht – durch die Verfolgung egoistischer Zielsetzungen gekennzeichnet sei, sei für letzteres der über dem Parteienstreit stehende tatsächliche Führer der Regierung charakteristisch, dessen Machtanspruch durch Parlament und Volk gleichermaßen gezügelt werde. *Ernst Fraenkel* hat auf die unterschiedlichen geistesgeschichtlichen Linien dieses Antagonismus hingewiesen, der in der staatsrechtswissenschaftlichen Betrachtung der Weimarer Zeit in den Untersuchungen *Carl Schmitts* polarisiert wurde<sup>25</sup>. Aus der englischen Tradition stammt demnach die Übernahme des parlamentarischen Regierungssystems, das aber in fatalem Missverständnis der Strukturprobleme und -vorteile parlamentarischer Systeme in Deutschland durch plebiszitär-demokratisch gespeiste Kontrollinstitutionen begrenzt werden sollte<sup>26</sup>. So entstand in Weimar die herausgehobene Stellung des Reichspräsidenten, der durch das Volk, nicht das Parlament legitimiert war und deshalb als über dem Parteizänke stehend gedacht werden konnte. Das Parlament aber, als legitimer Sitz der Parteien und Austragungsort gesellschaftlicher Gegensätze, verkam – so jedenfalls die polemischen Zuspitzungen – zur »Schwatzbude«<sup>27</sup>.

Solche parlamentskritischen und -ablehnenden Konnotationen schwingen auch in der politischen Debatte der Gegenwart vielfach mit. Von Politik-, Parteien-, Parlamentsverdrossenheit etc. ist die Rede und als Kronzeugen einer solchen

---

<sup>24</sup> *W.J. Patzelt*, APuZ B28/2000, S.3 (3f.), download unter <http://www.das-parlament.de/28-07/index2.html>.

<sup>25</sup> *E. Fraenkel*, Deutschland und die westlichen Demokratien, 1968, S. 13ff., dort auch vertiefend zu den historischen Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus.

<sup>26</sup> So *E. Fraenkel*, Deutschland und die westlichen Demokratien, 1968, S. 13ff. In der Tat hatten in »Weimar« Reichstag, Reichsrat und Reichspräsident als zur politischen Willensbildung berufene Organe weitgehende Befugnisse zur Kontrolle der Entscheidungen der jeweils anderen Organe *nur* in der Gestalt des Appells an das Volk. Der Anstoß zur Kontrolle ging also von den genannten Verfassungsorganen aus, während die Kontrollentscheidung plebiszitär gefällt wurde, *K.-U. Meyn*, Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982, S. 113.

<sup>27</sup> Nicht zuletzt aufgrund dieses Antiparlamentarismus und vor allem einer damit in engem Zusammenhang stehenden feindlichen Haltung gegenüber den Parteien (»Mißgebilde des Parteienstaats«) hatte die Weimarer Republik der nationalsozialistischen Machtergreifung wenig entgegenzusetzen, dazu *H. Dreier*, VVDStRL 60 (2001), 9 (27) und passim. Antiparlamentarismus war freilich keine Besonderheit der Weimarer Zeit; vielmehr knüpfte der dortige Antiparlamentarismus nahtlos an eine zuvor gängige Attitüde an, charakteristisch etwa *Eduard von Hartmann*, Zur Zeitgeschichte, Neue Tagesfragen, 1900, S. 39: »Alle Welt ist parlamentsüberdrüssig, aber niemand weiß etwas besseres vorzuschlagen und das Bewußtsein, diese mißachtete Einrichtung als notwendiges Übel ins neue Jahrhundert hinüberschleppen zu müssen, lastet drückend auf den Gemütern«.

Entwicklung werden sinkende Wahlbeteiligungen<sup>28</sup> oder etwa die stetig rückläufige Mitgliedschaft von Bürgern in den politischen Parteien angeführt<sup>29</sup>. Auch Ursachen werden benannt, beispielsweise die Politikfinanzierungsskandale der letzten Jahre<sup>30</sup>, doch beginnen nicht erst bei der Ursachenforschung die Streitfragen. Das, was mit dem Schlagwort der Politikverdrossenheit umschrieben wird, ist weder in seinen Ursachen, Erscheinungsformen, noch auch nur in seiner bloßen Tatsächlichkeit unumstritten. Während die einen eine gewisse Politik- und Staatsverdrossenheit als Ausdruck einer Legitimationskrise und damit als Gefahr für die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie interpretieren<sup>31</sup>, sprechen andere von einem »modischen Verdrossenheitsdiskurs«<sup>32</sup> und sehen in der »Politikverdrossenheit« nicht mehr als ein Geschöpf einer damit selbstreferenziell beschäftigten Medienwelt<sup>33</sup>. Ähnlich indifferent fallen die Stellungnahmen der Politiker selbst aus<sup>34</sup>.

<sup>28</sup> In der Tat ist seit den Wahlen der 70iger ein steter Rückgang der Wahlbeteiligung zu verzeichnen. Allerdings stieg im Jahre 1998 die Wahlbeteiligung wieder leicht an, gehört aber immer noch zu den geringsten in der Geschichte der Bundesrepublik. Im Einzelnen ergeben sich für die Wahlen von 1949 bis 1998 folgende Zahlen: 1949: 78,5%; 1953: 86,0%; 1957: 87,8%; 1961: 87,7%; 1965: 86,8%; 1969: 86,7%; 1972: 91,1%; 1976: 90,7%; 1980: 88,6%; 1983: 89,1%; 1990: 77,8%; 1994: 79,0%; 1998: 82,2%. Gleichwohl ergibt sich insgesamt ein ambivalentes Bild. Denn zum einen liegt die Wahlbeteiligung der Bundesrepublik von allen Demokratien, die keine Wahlpflicht kennen, mit an der Spitze (Zum Vergleich etwa: Wahlen zum englischen Unterhaus 1997: 71,4% Wahlbeteiligung – Wahl der französischen Nationalversammlung 1997: 71,07 Wahlbeteiligung und traditionell gering amerikanische Kongresswahlen 1996: 49,08% Wahlbeteiligung), zum anderen aber kann die Wahlbeteiligung in den Ländern und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (1994: 60,0% und 1999 45,2%) auch hierzulande nur als gering bezeichnet werden; vgl. zu diesen Zahlen die vom Deutschen Bundestag geführten Statistiken <http://www.Bundestag.de/info/wahlen>.

<sup>29</sup> Seit 1990 trat jedes Vierte Parteimitglied aus seiner Partei aus, in absoluten Zahlen schrumpfte die Gesamtmitgliederzahl von 2,3 Millionen um 560 000. Im Einzelnen ergaben sich folgende Zahlen: PDS minus 68,5%, F.D.P. minus 64,9%, SPD minus 21,7%; CDU minus 6,3%, CSU minus 4,2%. Einen Mitgliederzuwachs verzeichnete die Partei Bündnis 90/Die Grünen plus 19,8%, vgl. dazu O. Niedermayer, ZParl 2001, 434 (435).

<sup>30</sup> Zum sog. CDU-Spendenskandal des Jahres 1999/2000 vgl. etwa O. Depenheuer, Politik und Geld, 2001, S. 9ff.; zu der hierbei einen Kernpunkt des Streits bildenden sog. Thierse-Entscheidung, mit der der Bundestagspräsident die CDU zur Zahlung von 41 347 887,42 DM aufforderte, vgl. die Entscheidung kritisierend O. Depenheuer, Eine Auslegung, die in skandalöse Kalamitäten führt, in FAZ v. 9. Februar 2000, S. 11 einerseits und M. Morlok, APuZ B16/2000, S. 6 (12ff.) die Entscheidung billigend andererseits.

<sup>31</sup> U. v. Alemann/D. Th. Tsatsos, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Heft 3, 1993, S. 6, konstatieren ernste Krisenanzeichen, sehen als Ursache aber kein institutionelles Versagen, sondern das Fehlverhalten zahlreicher Legitimationsträger; R.-O. Schultze, ZParl 1994, 472 (472), spricht mit Blick auf die Politiker- und Parteienverdrossenheit von Grundfragen der bundesrepublikanischen Demokratie; ähnlich etwa Ch. Welzel, ZParl 1995, 141 (146ff.), der für eine stärkere Partizipation votiert, weil andernfalls die parlamentarische Demokratie Gefahr laufe, das Akzeptanz- als Kompetenz- und weniger als Partizipationsproblem zu begreifen.

<sup>32</sup> Dessen Gefahr darin bestehe, dass er selber verdrieße, also die Erscheinung bewirke, vor der er warne, so etwa P. Lösche, ZParl 1995, 149 (149).

<sup>33</sup> Ein Aspekt, auf den kürzlich O. Depenheuer, in: Depenheuer (Hrsg.), Öffentlichkeit und

Übernimmt man in einem ersten Problemzugriff einmal die These von der durch Skandale und den Missbrauch politischer Macht ausgelösten Politikverdrossenheit, stellt sich zunächst die Frage, ob damit überhaupt ein juristisch handhabbarer Begriff in die staatsrechtliche Debatte eingeführt wird. Die Schwierigkeiten rühren aus einer gewissen Unbestimmtheit des Ausdrucks. Schon die Fülle der einschlägigen Schlagworte ist beeindruckend und deutungs offen zugleich: Gleichsam umfassend sprechen viele von einer Politikverdrossenheit, andere bloß von einer Parteienverdrossenheit, wieder andere sehen lediglich eine Parlamentarismuskrise, doch wird auch eine Legitimationskrise konstatiert, Politik per se und umfassend als schmutziges Geschäft bezeichnet und ein böses Wort *Max Webers* aufgreifend »Der Staat als Beute« der Politiker bezeichnet.

Hinzu tritt ein Weiteres. Unterschiedlichste wissenschaftliche Disziplinen bemächtigen sich des Begriffs der Politikverdrossenheit. Mal wird er aus psychologischer<sup>35</sup>, mal aus soziologischer<sup>36</sup>, bald aus politologischer<sup>37</sup> Perspektive beleuchtet, mal wird er zugunsten kommunaler Zielsetzungen funktionalisiert<sup>38</sup>

---

Vertraulichkeit., 2001, S. 7 (15), Politikverdrossenheit als Reaktion auf aus Anlaß von Schlüsselreizen inszenierten »Skandalen« und »Skandalchen«.

<sup>34</sup> So referiert einen Vertrauensverlust konstatierend der Vorsitzende der CDU-Landtagsfraktion in Niedersachsen *Christian Wulff* vor Jugendlichen über das Thema »Politikverdrossenheit« und will damit »Vertrauen in die Politik zurückgewinnen« (so eine Meldung der Goslarischen Zeitung vom 2. Februar 2000, zitiert nach <http://www.cdu.harz-.de/clz/9.html>) und geht die F.D.P. Politikerin *H. Hamm-Brücher*, in: Herles/Husemann (Hrsg.), Politikverdrossenheit, Schlagwort oder Zeichen der Krise?, 1993, S. 75, von »einem Tief mit vielen Anzeichen einer veritablen Akzeptanzkrise unserer (Parteien-)Demokratie« aus. Demgegenüber spricht der jetzige Bundestagspräsident *Wolfgang Thierse* (SPD) von der Politikverdrossenheit als einem »Modewort« und pointierter von »einem medialen Mülleimer«, in den alles hineingepackt werde, was an anti-politische Vorurteile erinnere (vgl. *W. Thierse*, APuZ B31/1993, S. 19 (19); Kritik über eine »aufgeblähte« Medienberichterstattung und die Sucht aus jedem kleinsten Anlass einen Skandal zu »zaubern« auch bei *H. Mandelartz*, ZParl 1994, 510 (511).

<sup>35</sup> So untersucht eine mit Mitteln des Landes Hessen geförderte Projektstudie des Instituts für Pädagogische Psychologie der Universität Frankfurt den Zusammenhang von autoritär-straftenden oder ermutigend-unterstützenden Erziehungsstilen der Eltern auf den Fragenkomplex »Politikverdrossenheit und politischem Engagement bei jungen Erwachsenen« (vgl. dazu die Angaben unter <http://www.witrans.uni-frankfurt.de/forschungsbericht/f6/i15/p491/p2322.htm>; s. a. *S. Preiser/R. Theis*, Zeitschrift für Politische Psychologie, 2000/8, 27–38).

<sup>36</sup> Pointiert *E. Scheuch/U.S. Scheuch*, Cliques, Klüngel und Karrieren, 1992, S. 8: »Ein bisschen Köln ist überall«. So kam eine Studie des Otto-Suhr-Instituts für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin im Jahre 1998 zu dem Ergebnis, dass knapp zwei Drittel der Bundesbürger entzweit mit dem politischen System seien. Aufgeschlüsselt ergab sich hierbei eine Unzufriedenheit von 30% mit dem demokratischen System (sog. Systemverdrossenheit) und von 30% mit der politischen Praxis (sog. Politikverdrossenheit).

<sup>37</sup> Dazu etwa *E. Scheuch/U.S. Scheuch*, Cliques, Klüngel und Karrieren, 1992, S. 8, mit der pointierten Aussage: »Ein bisschen Köln ist überall«.

<sup>38</sup> Vgl. etwa die Presse-Mitteilung des Gemeindetags Baden-Württemberg vom 31. März 2000, die den Titel trägt »Bürgergesellschaft kontra Politikverdrossenheit« und als Ausweg aus einer zuvor konstatierten Interesselosigkeit der Bürger an politischen Entscheidungen und einer damit verbundenen Akzeptanzkrise staatlicher Entscheidungen propagiert, der Staat müsse wie-