

Themenpapier 18

Begrenzung von Amtszeiten?

14.07.2010

Michael Efler
(für den Bundesvorstand von Mehr
Demokratie, redigiert von
Ralf-Uwe Beck)

michael.efler@mehr-demokratie.de

Einleitung

Eines der Demokratieprinzipien ist die Vergabe von Herrschaft auf Zeit: Die Wählerinnen und Wähler gestehen den Repräsentanten die Ausübung bestimmter Aufgaben nur auf begrenzte Zeit zu. Damit „bedient“ sich das Volk als Souverän seiner Repräsentanten für die Erfüllung bestimmter Aufgaben ohne sich dabei zu entmündigen. Die regelmäßige Wiederholung von Wahlen sichert dem Bürger also die Souveränität. Dabei hat eine kurze Wahlperiode zur Folge, dass der Repräsentant die Bewältigung der Aufgabe womöglich nicht wirkungsvoll erfüllen kann. Eine lange Periode gefährdet jedoch den Einfluss des Souveräns.

In Deutschland werden auf Bundes- und Landesebene die Ämter durch Wahlen alle vier bis fünf Jahre neu besetzt. Damit ist dem Prinzip der regelmäßigen Wiederholung weitgehend entsprochen. Aber es stellt sich ein Folgeproblem: Wie verhält sich die Wiederwahl von Repräsentanten in dasselbe Amt zu dem Demokratieprinzip der Vergabe von Herrschaft auf Zeit?

Im Folgenden sollen zunächst sachliche Informationen zu dem Thema gegeben werden. Dabei nimmt die Situation in den USA den größten Raum ein, weil dort die Debatte am Fortgeschrittensten ist. Danach folgen Pro- und Contra-Argumente zur Amtszeitbegrenzung. Diese Position befasst sich ausschließlich mit der Begrenzung der Amtszeiten von Parlamentariern und Regierungschefs/Staatsoberhäuptern, nicht mit der von Richtern, Parteivorsitzenden oder Bürgermeistern.

Amtszeitbegrenzung – Geschichte und Gegenwart

Debatten um die Begrenzung von Amtszeiten haben eine sehr lange Tradition. Im antiken Griechenland sowie im antiken Rom gab es verschiedene Formen der Amtszeitbegrenzung. Dem Rat der 500 (Boulé) der attischen Demokratie durften die Bürger während der ganzen Lebenszeit nur zwei Amtszeiten (je ein Jahr) angehören, nie aber zwei Amtszeiten unmittelbar nacheinander. Auch in der Römischen Republik durften viele Ämter nur für ein Jahr ausgeübt werden; eine direkt anschließende zweite Amtszeit war ausgeschlossen.

Eine Tradition der Amtszeitbegrenzung, die sich bis heute erhalten hat, gibt es in den Vereinigten Staaten von Amerika. Sie wurde bereits während der Kolonialisierung Nordamerikas begründet. Trotzdem konnten sich die Befürworter einer Amtszeitbegrenzung, wie z.B. der erste Außenminister und spätere Präsident Thomas Jefferson („*to prevent every danger which might arise to American freedom by continuing too long in office...*“) oder Benjamin Franklin, bei der Erarbeitung der US-Verfassung nach der Unabhängigkeit nicht durchsetzen. Es etablierte sich aber eine freiwillige Begrenzung für die Amtszeit des Präsidenten. Alle (!) US-Präsidenten bis Franklin D. Roosevelt haben freiwillig höchstens zwei Amtsperioden regiert, obwohl einige von ihnen sicherlich auch ein drittes Mal gewählt worden wären. Roosevelt hat sich aufgrund des Zweiten Weltkrieges und des amerikanischen Kriegseintritts sogar vier Mal zum Präsidenten wählen lassen. Kurz nach seiner letzten Wiederwahl verstarb er. Daraufhin wurde 1947 die US-Verfassung geändert (22nd amendment) und die heutige Begrenzung auf maximal zwei Amtszeiten für das Präsidentenamt eingeführt.

In den frühen 1990er-Jahren hat sich in den USA eine regelrechte „term limits“-Bewegung gebildet. Ihr zentrales Ziel war die Durchsetzung von Amtszeitbegrenzungen und eine Reform des aus ihrer Sicht verkrusteten politischen Systems. Mittel zur Durchsetzung ihrer Forderungen war die direkte Demokratie. Es kam zu insgesamt 21 Volksabstimmungen, bei denen in jedem einzelnen Fall (!) eine Mehrheit der Bürger für die Amtszeitbegrenzung votierte. Die durchschnittliche Zustimmung lag bei zwei Drittel. Sechs der Bundesstaaten, in denen term limits eingeführt wurden, haben diese aufgrund von Gerichtsurteilen oder Parlamentsentscheidungen wieder abgeschafft. In einigen Bundesstaaten sind solche Versuche allerdings an Volksabstimmungen gescheitert.¹ Einen weiteren schweren Rückschlag für die Bewegung gab es 1995 durch eine 5:4 Entscheidung des Supreme Courts, wonach die Bundesstaaten ihren US-Repräsentanten und -Senatoren keine term limits auferlegen dürfen, weil dies in der ausschließlichen Kompetenz der US-Bundesebene liege. Heute haben 36 Bundesstaaten begrenzte Amtszeiten für ihre Gouverneure (meistens max. zwei Amtszeiten hintereinander) und noch 15 Bundesstaaten bei den Parlamenten. Zu beachten ist, dass fast alle Bundesstaaten - wie der US-Kongress – ein Zwei-Kammer-System haben. Da sich die Begrenzung meistens jeweils nur auf eine Kammer bezieht, verdoppelt sich damit die tatsächlich zulässige Parlamentszugehörigkeit. In den meisten Fällen beträgt sie pro Parlamentskammer acht Jahre, manchmal auch zwölf oder sechs Jahre. Die Amtszeitbegrenzung gilt entweder konsekutiv (nicht mehr als x Wahlperioden hintereinander) oder lebenslang (nicht mehr als x Wahlperioden insgesamt).

Auf US-Bundesebene spielte das Thema zuletzt Mitte der 1990er-Jahre eine Rolle, als die Republikaner im Rahmen ihres „contract for America“ die Forderung nach term limits zu einem wichtigen Wahlkampfthema machten. Die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit für eine Verfassungsänderung scheiterte aber an den Demokraten. Seitdem ist das Thema auf nationaler Ebene nicht mehr aufgegriffen worden.

Neben den USA scheint Mexiko das einzige Land auf der Welt zu sein, dass eine Amtszeitbegrenzung bei Parlamentariern kennt. Dort ist in der Verfassung geregelt, dass Abgeordnete nach nur einer Wahlperiode aus dem Parlament ausscheiden müssen. Auch der Präsident darf nur eine Wahlperiode im Amt bleiben. Diese radikale Form der Amtszeitbegrenzung hat im Übrigen nicht verhindern können, dass gerade Mexiko mit der jahrzehntelangen Herrschaft einer Partei – der PRI – lange Zeit als ein Musterbeispiel für politische Erstarrung und Korruption galt (und gilt).

Ansonsten sind außerhalb der USA term limits vor allem bei Regierungschefs und Staatsoberhäuptern bekannt. In Staaten, in denen der Präsident direkt gewählt wird, ist dessen Amtszeit meistens auf zwei Wahlperioden begrenzt. Unlängst wurde eine solche Beschränkung in Venezuela durch eine Volksabstimmung aufgehoben. In den meisten Staaten ist außerdem die Amtszeit des – meist nur mit Repräsentativfunktionen versehenen – Staatsoberhauptes auf zwei Amtszeiten beschränkt. In der Schweiz gibt es keinerlei Amtszeitbegrenzung, allerdings ein Rotationssystem an der Staatsspitze.

¹ Für den Stadtrat von New York wurde die Amtszeitbegrenzung 2008 von zwei auf drei Wahlperioden verlängert.

In Deutschland ist bisher lediglich für den Bundespräsident eine begrenzte Amtszeit vorgesehen. Die Amtsdauer beträgt fünf Jahre, wobei nur die einmalige Wiederwahl zulässig ist. Bekanntermaßen hatten die Grünen ein Rotationssystem für ihre Abgeordneten, das sie aber aufgrund schlechter Erfahrungen wieder aufgegeben haben.

Interessant ist die Verweildauer von Abgeordneten: Diese beträgt im Bundestag durchschnittlich 9,5 Jahre oder 2,8 Wahlperioden; im Bayrischen Landtag beispielsweise 10,84 Jahre. Direkt gewählte Abgeordnete sind deutlich länger im Amt als über die Liste gewählte Politikerinnen und Politiker.

Amtszeitbegrenzung: Pro und Contra

Die folgenden Argumente haben unterschiedliche Qualität und Überzeugungskraft; für die Meinungsbildung werden sie hier dennoch sämtlich aufgeführt.

Pro Amtszeitbegrenzung

- Der Monopolisierung von Macht wird durch das Fehlen der Amtszeitbegrenzung Vorschub geleistet. Wenn ein Kandidat ein gewisses Machtmonopol in der Partei erreicht hat, wird er, solange die Partei noch genug Stimmen erhält, immer wieder gewünschte Mandate besetzen können. Dieser Kandidat ist dann faktisch nicht mehr dem Ergebnis von Wahlen unterworfen.
- Durch die Amtszeitbegrenzung kann der Trend zum Berufspolitikertum gestoppt und das Ideal des Bürgerabgeordneten wieder hergestellt werden. Der Slogan der amerikanischen NGO "U.S. term limits" lautet: „Citizen legislators, not career politicians.“
- Die Kluft zwischen dem Volk und den Politikern verringert sich
- Der Wähler hat eine größere Auswahl, weil mehr Kandidaten zur Wahl antreten.
- Lobbyisten fürchten nichts stärker als den kontinuierlichen Zustrom von neuen, „unverbrauchten“ und unvoreingenommenen Politikern.
- Amtszeitbegrenzung führt zu einem stärkeren innerparteilichen Wettbewerb.
- Eingefahrene und etablierte Strukturen sind korruptionsfördernd, es bilden sich Vetternwirtschaft, Seilschaften, verfilzte Strukturen.

Contra Amtszeitbegrenzung

- Es ist notwendig, dem Mandatsträger genug Zeit zu geben, so dass er sich nicht nur an kurzlebigen Interessen orientieren muss und sein Mandat im Sinne des Gemeinwohls ausführen kann.
- Ist eine Wiederwahl ausgeschlossen, so besteht auch keine Rechenschaftspflicht mehr.
- Durch Amtszeitbegrenzungen droht ein erheblicher Erfahrungsverlust („They rob the Legislature of its institutional memory“).
- Eine Amtszeitbegrenzung ist undifferenziert. Sie betrifft gleichermaßen schlechte, unbeliebte und korrupte wie gute, engagierte und beliebte Politiker.

- Durch eine Amtszeitbegrenzung wird die Auswahl des Bürgers bei der Wahl verringert, weil bestimmte Politiker nicht mehr kandidieren dürfen („the denial of democratic right to vote for the candidate of your choice“).
- Der bisher sowieso schon unangemessen hohe Einfluss der Ministerialbürokratie würde noch höher werden. Schon bislang spielen vor allem verbeamtete Mitarbeiter der Bundesministerien, allen voran der verbeamtete Staatssekretär und die Referats- und Abteilungsleiter eine entscheidende Rolle bei der Gesetzgebung und erfreuen sich höchster Beliebtheit bei den Lobbyisten.
- Ein erheblicher Teil der mit der Amtszeitbegrenzung erhofften Verbesserungen kann auch durch die Einführung wirksamer direkter Demokratie und durch ein verändertes Wahlrecht (z.B. veränderbare Parteilisten, Mehrmandatswahlkreise, Abwahlmöglichkeiten) erreicht werden.

Fazit

Wir sehen derzeit davon ab, dass sich Mehr Demokratie e.V. zu diesem Thema positioniert. Wenn sich Mehr Demokratie positionieren sollte, dann wäre auf alle Fälle eine differenzierte Herangehensweise je nach politischem Amt notwendig, denn es ist ein großer Unterschied, ob man für das Amt des Bundeskanzlers eine Wiederwahlsperre einführt oder für Bundestagsabgeordnete. In jedem Fall können die amerikanischen term limits nicht einfach auf Deutschland übertragen werden, denn wir haben auf Bundesebene kein echtes Zwei-Kammer-System und auf Landesebene nur Ein-Kammer-Parlamente. Außerdem gibt es keine direkt gewählten Ministerpräsidenten bzw. Bundeskanzler.

In einem engen sachlichen Zusammenhang steht das Thema Abwahlmöglichkeiten (im Sinne des amerikanischen recall). Unabhängig vom Thema Amtszeitbegrenzung kann die Frage behandelt werden, ob auf Landesebene Vollzeit- oder Teilzeitparlamente angemessen sind.

In jedem Fall soll dieses Papier zur Diskussion anregen. Meinungsäußerungen hierzu sind willkommen (michael.efler@mehr-demokratie.de).

Quellen

http://en.wikipedia.org/wiki/Term_limit

Robert Struble, Jr., Treatise on Twelve Lights, chapter six, part II, "Rotation in History."

National Conference of State Legislatures (Zusammenschluss der Parlamente der US-Bundesstaaten): www.ncsl.org

US Term Limits (US-NGO, die sich für Amtszeitbegrenzung einsetzt): www.termlimits.org/