

# Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der  
Katholischen Sozialwissenschaftlichen  
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 205

Erwin K. und Ute Scheuch

Wege aus der  
Politikverdrossenheit

J.P. BACHEM VERLAG

---

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

*Kirche, Politik und Gesellschaft*

*Staat, Recht und Demokratie*

*Wirtschaft und soziale Ordnung*

*Familie*

*Schöpfungsverantwortung und Ökologie*

*Europa und Dritte Welt*

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**

**Viktoriastraße 76**

**41061 Mönchengladbach**

Tel. 0 21 61 / 20 70 96 · Fax 0 21 61 / 20 89 37

Redaktion:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**

**Mönchengladbach**

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

---

1993

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1221-4

## Symptome der Veränderung - Kräfte der Beharrung

Die gegenseitige Blockade von drei Kandidaten für den Vorsitz der SPD sollte im Juni 1993 durch eine Mitgliederbefragung überwunden werden. Dieses Ziel wurde zwar nicht erreicht; denn dafür war nicht zuletzt der Stimmenanteil des populärsten Kandidaten von 40 Prozent nicht ausreichend. Aber die Beteiligung an der Mitgliederbefragung von 57 Prozent zeigte, daß die von Berufspolitikern so oft beklagte Apathie der Mitglieder durchaus in Teilnahme gewendet werden kann.

Seither gibt es in der SPD eine Diskussion um den Stellenwert eventueller plebiszitärer Elemente in der innerparteilichen Willensbildung. Die CDU insbesondere des Landes Nordrhein-Westfalen hat inzwischen hierzu eine breitere Palette von Änderungen vorgestellt. Die Landessatzung wurde soeben dahingehend verändert, daß es in das Ermessen der Kreisverbände gestellt ist, statt des Delegiertenverfahrens eine Urwahl durch Mitglieder einzuführen. Der Kreisverband Münster der CDU hat Entsprechendes bereits beschlossen. Die Mitbestimmung der Mitglieder erstreckt sich hier nicht nur auf Personalentscheidungen, sondern gilt auch für inhaltliche Fragen. Inzwischen hat in der SPD hier der Landesverband Berlin nachgezogen.

Die Münsteraner haben ein ganzes Bündel von weiteren Reformen beschlossen, die nach der Änderung der Landessatzung jetzt auch anderen Kreisverbänden möglich werden. Es gilt eine Beschränkung der Amtszeit; die Ämterhäufung wird begrenzt; Parteiamt und Mandat werden unvereinbar; und der Anteil der Aufsichtsratsmandate städtischer Unternehmen, die von Politikern wahrgenommen werden, wird begrenzt. Bemerkenswerterweise wurden diese Reformen nicht etwa aus der Situation der Opposition heraus umgesetzt. Vielmehr sind sie die Entscheidung einer Partei, die seit den fünfziger Jahren ohne Unterbrechung die Politik der Stadt Münster bestimmt hat.

In der Sozialdemokratie hatte die Düsseldorfer Regierung als Schwachstelle bei den heutigen Kommunen erkannt, daß die von den Engländern übernommene Ratsverfassung die Entwicklung eines Kartells von politischen Bonzen begünstigt. Dem Rat steht keinerlei Gegengewicht gegenüber, da dieses Gremium sowohl den Oberbürgermeister als auch den Oberstadtdirektor wählt und abberufen kann. Nach Innenminister Schnoor, SPD, sollte die Direktwahl des Oberbürgermeisters ein Gegengewicht gegen die bisherige Allzuständigkeit des Rates zur Folge haben. Damit würde auch der Durchgriff der Ratsmitglieder in die Einzelheiten der Verwaltung abschirmbar durch einen Oberbürgermeister, der sich auf eine Mehrheit der Bevölkerung stützen kann. Diese überfällige Reform wurde von einer eindeutigen Mehrheit der Ratsherren unter den Delegierten eines SPD-Parteitages abgeschmettert. Die Landesspitze der CDU machte sich inzwischen diesen Vorschlag zu eigen. Jetzt dürfte auch die Landes-SPD ihre damalige Ablehnung korrigieren. Bei Konkurrenz funktioniert Demokratie!

Noch aber ist völlig ungewiß, ob die Kräfte der Beharrung wirklich schwächer sind als die Befürworter von Änderungen. Gewiß haben sich Politiker der CDU, die oft als Hoffnungsträger bezeichnet werden, für Reformen der erwähnten Art stark gemacht. Dr. Jürgen Rüttgers gehört dazu ebenso wie der Fraktionsvorsitzende Linssen und seine beiden politischen Freunde Schauerte und Reul. Das sieht aber die Spitze der Kölner CDU völlig anders. Für den Parteichef Axel Rodert soll die Mitgliederbefragung im Juni in der SPD ein "einmaliges Ereignis" bleiben. CDU-Kreisgeschäftsführer Hermann-Josef Wolff lehnte die Möglichkeit einer Mitgliederbeteiligung an Personalentscheidungen gemäß den Beschlüssen des Parteitages in Münster mit einer bemerkenswerten Begründung ab. Zwar findet die Wahl erst im November 1994 statt, und die Kandidaten werden erst vor Weihnachten 1993 bestimmt, aber noch im Juli fand Wolff: Der Entscheidungsprozeß über die Kandidaturen sei zu weit fortgeschritten, um Mitglieder zu beteiligen.

Die Spitze der Kölner SPD hat die gleiche Sicht der Dinge wie die CDU in Köln. In einer Klausurtagung in diesem Sommer wurde nicht nur die Urwahl zurückgewiesen, sondern auch eine weniger verbindliche bloße Befragung der Mitglieder. Solche Beteiligung der Mitglieder sei ein "Schritt zu einer Amerikanisierung der Politik". Am Antiamerikanismus der Linksalternativen in der SPD hat sich auch nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Großreichs im Osten nichts geändert, und so reicht eine bloße Etikettierung als "amerikanisch" aus, um aus einem Vorschlag einen Unwert zu machen. Parteichef Uhlenbruch kritisierte Mitgliederbeteiligung mit der Begründung: "Dann bekommen wir innerparteiliche Wahlkämpfe". Der Fraktionsgeschäftsführer Norbert Rütter in unmittelbarer Reaktion auf die Mitgliederwahl des Vorsitzenden im Juni: "Das Delegiertensystem und die repräsentative Struktur dürfen nicht beschädigt werden". SPD-Landesgeschäftsführer Bernhard Kasperek schließlich befand in Düsseldorf über die Bereitschaft von Teilen der CDU, die Mitglieder stärker in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen, daß die CDU "von einem schrecklichen Virus des Zeitgeistes erfaßt" sei. Sie leide damit an einer "Sinn- und Identitätskrise".

Bisher fehlt es in den politischen Führungsgruppen auf nationaler Ebene an einer Einsicht in die Reformbedürftigkeit der jetzigen Praktiken. Rupert Scholz, in verfassungsrechtlichen Fragen als Sprecher von Helmut Kohl zu werten, hat sich vehement gegen die Einführung plebiszitärer Elemente in die Verfassungen ausgesprochen. Insbesondere bei der CDU-Spitze gilt nach wie vor die Deutung: Die Politikverdrossenheit, die als Faktum inzwischen kaum mehr gelehrt wird (von Helmut Kohl in einem Interview mit Günther Jauch in diesem Sommer allerdings noch bestritten wurde), sei ein Public-Relations-Problem.

Reformvorschläge sind inzwischen keine Seltenheit mehr - auch nicht von Personen und Gruppen, die unter Berufspolitikern ernstgenommen werden. Aber

noch driften die Vorstellungen über Politik in unserem Gemeinwesen bei Wählern und das Selbstverständnis bei einer Mehrheit der Berufspolitiker weiter auseinander.

### **Gründe für Parteiverdrossenheit**

Parteiverdrossenheit ist heute nicht eine Stimmungsfrage, sondern bei der Mehrheit der Bevölkerung das Verständnis, die Politik und ihre Träger, die Parteien, seien aus den Fugen geraten. Diese Kritik wurde keinesfalls nur durch Skandale ausgelöst, fand aber an den Skandalen Möglichkeiten der Konkretisierung. Dabei ist für das Verständnis der Reaktionen nicht so entscheidend, daß es Skandale in großer Zahl gab, sondern was anläßlich derselben deutlich wurde. Das ist die Mitnehmermentalität des Günther Krause (CDU), als er sich eine Putzhilfe für monatlich 885 DM zu 70 Prozent vom Arbeitsamt in Rostock bezahlen ließ. Angesichts der Einkünfte des Ministers ist der geldwerte Vorteil aus dieser mißbräuchlichen Benutzung von Arbeitsamtgeldern gering; das Geld für die Putzfrau hätte er bei seinem Salär kaum bemerkt. Aber man nimmt, was man bekommen kann! Das gilt dann auch für Klaus Wedemeier (SPD) aus Bremen, wenn er von den Stadtwerken Strom zum halben Preis bezieht. Gerade weil die Höhe der Beträge, die bei dieser Art von Vorteilsnahme anfällt, so gering ist, vermag der Wähler nachzuvollziehen, wie hier auch die letzte Möglichkeit zum Absahnen genutzt wurde.

### **Verlorene Bodenhaftung**

Privilegierte Politiker müssen die Bodenhaftung verlieren. Das wird noch durch großzügigen Umgang mit den Attributen der Staatsmacht verstärkt. Die Bundestagspolitiker reisen gern zu sehr entlegenen Orten in großer Zahl bei pfleglichster Behandlung. Da wird am Zielort von der Botschaft der rote Teppich ausgerollt und die Botschaft für eine Woche in eine Reise- und Begleitagentur für die Delegation umgewandelt. Dieses wird hier nicht erwähnt, um Geldausgaben zu kritisieren, wohl aber als Beschreibung der Umstände, die dazu führen, daß Politiker wie ein selbsternannter Adel inzwischen völlig andere Maßstäbe als ihre Wähler für das eigene Verhalten entwickelten.

All das findet auf kommunaler Ebene durchaus eine Entsprechung. Pausenlos könnten Politiker von Vernissage zu Vernissage eilen. Bei Besuchen in Festzelten und Karnevalssitzungen ertönt ein Tusch zur Begrüßung selbst eines weniger bekannten Kommunalpolitikers, und gegenseitig heftet man sich dann Orden an die Brust.

Die so sich im Selbstverständnis und Gehabe zur Adelsschicht verselbstständigenden Politiker werden aber von der Bevölkerung durchaus nicht als Personen gewertet, die eben kraft ihrer Persönlichkeit solchen Respekt verdienen.

Es besteht ein auffälliges Mißverhältnis zwischen der Breite der Schicht von Berufspolitikern und dem Mangel an Qualität, wenn Staatssekretäre oder Minister zu ernennen sind. Wir selbst würden sicher die Hälfte des Kabinetts in Bonn und in Düsseldorf als nicht ministrabel ansehen.

Unvergessen sollte das Beispiel der Zigeunerpolitik des als Nachfolger von Rau für den Ministerpräsidenten gehandelten Ministers Clement sein. Als eine Personengruppe, für die "political correctness" erfordert, sie als Roma zu bezeichnen, in Sichtweite des Landtages protestierend lagerte, hatte Clement eine Idee, wie das Ärgernis beseitigt werden könnte. Er bot den Campierenden den Bau von Häusern in ihrer Heimat an, die aus Mitteln des Landes errichtet würden. Für diejenigen, die dieses Angebot annahmen, waren die Folgen so, wie sie vorauszusehen waren - bei weniger naiver Betrachtung: Sie wurden in ihrer Heimat Gegenstand von Anfeindungen aus Neid. Und auf die noch nicht in Nordrhein-Westfalen Campierenden mußten solch generösen Angebote wie eine Einladung wirken, sich in der Bundesrepublik ein Hausgeschenk abzuholen.

#### Verfallene Lösungskompetenz

Defizite in der Problemlösung sind der gefährlichste Aspekt der heutigen Politik. Vorherrschend in Bonn ist eine Beurteilung von Maßnahmen nach ihrer Eignung, ein unangenehmes Thema "vom Tisch" zu bekommen. Auf diese Weise wurde 1988 von Minister Blüm eine Gesundheitsreform propagiert, die dann schon 1992 nicht mehr wirkte. Analog wird es der angeblichen Strukturreform von Minister Seehofer ergehen. Aus dessen eigenem Hause hörte man inzwischen die Schätzung, daß 1995 das soeben geschmiedete Kartell wieder neu verhandelt werden müsse.

Die Fehler bei der Wiedervereinigung zeigen vor allem, daß es an Beratungsbereitschaft mangelt. Im einzelnen ist dies von Wilhelm Hankel in dem Buch "Die sieben Todsünden der Vereinigung - Wege aus dem Wirtschaftsdesaster" dargelegt worden. Ein wichtiger Grund für den Vereinigungs-Murks ist besonders instruktiv für den Zustand unseres politischen Systems: Die Modrow-Regierung war mit einem Instrumentarium für einen sozialistischen Staat angetreten, dessen zentrale Elemente in der Politik der runde Tisch und in der Wirtschaft die Treuhand waren. Die politische Führung in Westdeutschland war bemüht, den Prozeß der Vereinigung als einvernehmlich mit führenden Politikern der Modrow- und später der de-Maizière-Regierung abzuwickeln. Wenn de Maizière und andere Politiker des Modrow-Zirkels so unbedingt die Treuhandanstalt erhalten wollten, dann war es aus der Sicht der westdeutschen Politiker wichtiger, einen offenen Konflikt zu vermeiden, als den Fachberatern zu entsprechen, welche die Treuhandanstalt nicht als ein geeignetes Instrument für einen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft ansahen.

Daß es unter Politikern Streit gibt, ist weder etwas Besonderes noch für sich ein Aspekt der Parteienverdrossenheit. Daß aber der Streit um persönliche und Gruppenvorteile anstelle inhaltlicher Auseinandersetzung tritt, ja daß inhaltliche Auseinandersetzungen instrumentalisiert sind als bloße Waffen im Gruppenstreit, das muß angesichts der Herausforderungen für unser Gemeinwesen verängstigen.

Noch drastischer hat sich der Inhalt bei Berufspolitikern auf kommunaler Ebene von der Beschäftigung mit Sachfragen gelöst. Da werden sich wechselseitig Pöstchen zugespielt; mit den vorgeblichen politischen Gegnern wird gegen die eigenen "Parteifreunde" intrigiert; Sachvorschläge dienen als Bonbon für die jeweilige eigene Klientel. Daneben dient "symbolische Politik" der Demonstration von Betroffenheit über dieses und jenes dem Mühen um Streicheleinheiten von Minoritäten, deren vorgebliche moralische Autorität von Medien hochgejubelt wird. Diese Politik des Stillstellens von Minoritäten ist zutiefst unernst.

### **Gründe für die Volksverdrossenheit der Politiker**

Von einem Großteil der Politiker wird die Kritik in der Bevölkerung als überwiegend sachlich unbegründet gewertet. Das ist die Folge einer Immunisierungsreaktion und einer wichtigen inhaltlichen Veränderung. Die Immunisierungsreaktion ist die Behauptung, Kritik an dem Verhalten von Politikern oder der fehlenden Problemlösungskompetenz beziehe sich auf einzelne Vorkommnisse, sei jedoch keinesfalls zu verallgemeinern als Charakterisierung des Systems. Tatsächlich wird ja Fehlverhalten und mangelnde Kompetenz von den Medien in der kleinen Dosis von Tagesereignissen dargeboten, und da überlagert schon bald der neueste Anlaß zur Kritik den vorherigen, bevor dieser aufgearbeitet werden konnte. Rücktritte wie der des zeitweiligen Wirtschaftsministers Möllemann sind immer noch eher die Ausnahme und werden unter Berufspolitikern häufig schnell bedauert.

Das aufmerksame Zeitungslesen an einem einzelnen Tage reicht zum Nachempfinden des Unmuts in der Bevölkerung aus; eine Beobachtung über einen Zeitraum hinweg ist gar nicht einmal notwendig. Auf der lokalen Ebene liest sich das am Samstag, dem 4. September 1993, so: 23 Verkehrsampeln werden in Köln sofort abgeschaltet, bis zu 50 weitere sollen folgen; zugleich werden die Birnen fürs Rotlicht nur noch 60 Watt statt bislang 100 Watt haben. Damit will die Stadtverwaltung Köln ebenso sparen wie durch das Abschalten öffentlicher Brunnen. Zugleich ist dem Sparhaushalt für 1994 zu entnehmen, daß der ehrenamtliche (!) Oberbürgermeister der Stadt eine Sonderaufwandsentschädigung von monatlich 9.036,50 DM erhält, daneben Verfügungsmittel von jährlich 100.000 DM sowie einen eigenen Repräsentationsetat von 190.000 DM. Der Oberstadtdirektor, der sein Büro für über 60.000 DM verschönern ließ, muß mit 80.000 DM Verfügungsmitteln zufrieden sein. Die Stadt Köln leistet sich in die-

sem Sparetat mit massiven Kürzungen bei den freiwilligen Sozialleistungen und im Sozialbereich einen Zuschuß für die Fraktionen von über 3,2 Millionen DM! Als Antwort auf die Kritik an diesem Nebeneinander von Sparen bei Glühbirnen und Largesse bei Repräsentation verteidigt sich SPD-Fraktionsführer Dr. Heugel: Die Union wisse, daß die Bundesregierung schuld an der Misere sei und lenke deshalb die Schuld auf die "SPD-Stadtverwaltung". "Dabei haben bei den Verwaltungsvorschlägen doch auch CDU-Dezernenten mitgewirkt". Der starke Mann der SPD Kölns sagte es wirklich so: "SPD-Stadtverwaltung" und "CDU-Dezernenten". Mit diesem Verständnis von Spitzenpolitikern sind wir in der Bundesrepublik Deutschland doch schon ein gutes Stück auf dem Wege zu einer DDR ohne Unterdrückungsapparat - aber bei Einheit von Parteien und Staat. Der Bundeskanzler ermahnt uns, daß wir Deutschen über unsere Verhältnisse gelebt haben. Wohl wahr, und zu begrüßen ist das gleichzeitige Versprechen, die Bundesregierung werde an ihrem Sparkonzept "eisern festhalten". An eben demselben Tage aber leitartikelt der identische Kanzler, Gelder für die Olympischen Spiele in Berlin erhielten bei ihm höchste Priorität, denn Olympia in Berlin sei ihm ein persönliches Anliegen. Der Bürger muß das lesen als Beleg, daß "eisernes Sparen" für ihn gilt, aber nicht für persönliche Anliegen eines Berufspolitikers. Der wiederum versteht sich wie einst der Sonnenkönig Frankreichs: Der Staat bin ich.

Kritik am Fehlverhalten und an der Kompetenz wird von Berufspolitikern zunehmend mit dem Verweis auf die Zustände bei anderen Teilen des Führungspersonals in der Republik beantwortet.

In den Führungsetagen der deutschen Wirtschaft gibt es gewiß viel zu schelten und das wohl aus dem gleichen Grund, der zu vielen Deformationen in politischen Systemen führte: Mehrere Dekaden relativ ruhiger Zeiten ließen manche Unsitte einreißen, weil die Konsequenzen bei insgesamt zufriedenstellendem Funktionieren des Systems erträglich blieben. Jetzt aber sind die Herausforderungen groß, und Schwächen werden deutlicher. Das sollte als Analyse der Wirtschaft akzeptabel sein, taugt jedoch gleichzeitig zum Zurückweisen von Kritik an der politischen Klasse überhaupt nicht. Der Verweis auf die Schwächen eines anderen eignet sich eben nicht, um eigene Fehler zu exkulpiieren.

Wenn sich die Berufspolitiker heute das Führungspersonal der Wirtschaft als Maßstab nehmen, dann verstärkt das ein Selbstverständnis als neuer Adel. Und um mit dem Adel in der Wirtschaft gleichzuziehen, müßten dann die Vorteile der eigenen Existenz und die Sicherheiten gegen Kritik noch verstärkt werden. So hat dann die Kritik im August diesen Jahres zu Treffen bis hin zu einer Geheimrunde beim Kanzler geführt, die von Empörung über den mangelnden Respekt für Berufspolitiker geprägt war. Es wurde nach rechtlichen Möglichkeiten gesucht, diese Dauerkritik einzudämmen. Informelle Möglichkeiten gibt es ja, und sie werden auch sehr bestimmt genutzt. Kritische Journalisten werden von

den Einladungslisten entfernt und bei den Medien an andere Orte als denen versetzt, wo sie gegenwärtig Ärger bereiten.

Die Bevölkerung sieht im Politiker überwiegend noch eine Person, der auf Zeit ein Amt übertragen wurde. Berufspolitiker sehen sich dagegen als Führungskräfte analog denen der Wirtschaft. Bei einem solchen Wechsel des Maßstabs muß die eigene Situation als defizitär erscheinen, nicht zuletzt darin, daß das Maß an Respekt vor Privatsphäre versagt bleibt, das bei Wirtschaftsführern noch beachtet wird. Als Reaktion auf die Politiker-Verdrossenheit an der Bevölkerung breitet sich unter den Berufspolitikern eine Volksverdrossenheit aus, bei der man - um ein Bonmot von Brecht zu variieren - am liebsten sein unverständiges Volk auflösen und sich ein passenderes wählen möchte.

Fazit: Bei dem vorläufig noch maßgebenden Teil der politischen Klasse ist auf allen Ebenen der Anteil derjenigen bestimmend, die keine Notwendigkeit einer Strukturreform sehen.

### **Die Personalauswahl muß sich ändern**

Auf dem letzten Bundesparteitag der CDU vor der Vereinigung gab Kanzler Kohl selbst das Zeichen für eine Parteireform. Der Kanzler beklagte die "Verbonzung" seiner Partei und forderte zu einer personellen Erneuerung auf. Das war sicherlich der richtige Akzent; denn eine Reform des fehlentwickelten Parteiensystems ist am ehesten durch Auswechseln der Personen zu erhoffen. Dann allerdings kam die Chance der Wiedervereinigung, die andere politische Prioritäten setzte. Inzwischen wird jedoch offensichtlich, daß mit dem jetzigen Personal in den politischen Führungspositionen der inhaltliche Murks bei der Wiedervereinigung vorprogrammiert war. So ist eine personelle Erneuerung noch vordringlicher geworden als bereits 1989.

Ohne eine Veränderung der Mechanismen und damit ein Auswechseln der Personenkreise, die über politische Karrieren entscheiden, ist aber eine solche Änderung qualitativer Art unwahrscheinlich; bestenfalls würden jetzige Amtsinhaber gegen typengleiche ausgetauscht.

In der Bundesrepublik ist das Konkurrenzsystem in der Politik - ein Kernelement der Demokratie - weitestgehend durch zwei andere Prinzipien zurückgedrängt worden: Innerhalb der gleichen Partei herrscht das Kooptationsprinzip und zwischen den Parteien die Absprache. Durch die Kooptation sichern die Oligarchen ihre Weiterexistenz, und weil dieses Prinzip für sie von existentieller Bedeutung ist, gibt es dann kaum ein schwereres politisches Vergehen als eine Konkurrenzkandidatur, zu der der Bewerber nicht eingeladen wurde. Das System der Absprachen untereinander bewirkt, daß besonders fähige und/oder polarisierende Personen abgeblockt werden. Wer das politische Personal qualitativ verändern will, muß also diese beiden Prinzipien außer Kraft setzen.

Am wirksamsten geschieht dies durch die bereits vielerorten vorgeschlagene Aufgabe des Delegiertenprinzips. In der Praxis bedeutet dieses Prinzip, daß die Delegierten von Wasserträgern für die Oligarchen (oft dem Ortsvorsitzenden der Partei) handverlesen werden. Zugleich ist die in den Jahrzehnten gewachsene Bedeutung der Kreisebene für politische Karrieren zu relativieren. Mit der Praxis, daß nur Kandidaten für ein Direktmandat auch Listenplätze erhalten, wird weitestgehend verhindert, daß fachlich hochkompetente Personen, deren Förderer über das ganze Bundesgebiet zerstreut sind, Chancen der politischen Mitwirkung erhalten. Deshalb sollten die Landes- und Bundesführungen der Parteien, besser noch die Landes- und Bundesvereinigungen innerhalb der Parteien, ein Vorschlagsrecht für die Liste erhalten.

Zur Öffnung des Systems würde beitragen, das Wahlrecht so zu ändern, daß die Wähler eine Möglichkeit der Veränderung der Liste erhalten. Bei den Landtagswahlen unter anderem in Bayern wird dies bereits praktiziert und hat dazu geführt, daß Kandidaten, die von ihrer eigenen Partei schlecht placiert wurden, durch die Bürger dennoch ein Landtagsmandat erhielten.

Urwahl der Kandidaten, Vorschlagsrecht der Vereinigungen und Zugriff der Bürger auf die Listenplätze durch Kumulieren und Panaschieren sind als Reformen ein Minimum. Zu prüfen wäre, ob nicht Formen des Mehrheitswahlrechts gefunden werden, mit denen dessen Nachteile - Abblocken von neuen Bewegungen - vermindert werden können.

Flankierende Maßnahmen müssen diese Änderungen in den Modi des Wählens ergänzen. In den deutschen Parlamenten waren schon seit 1848 Beamte übermäßig vertreten. Bei der heutigen Praxis der Anwendung des Beamtenstatus hat dieser Personenkreis einen unvertretbaren Vorsprung vor Konkurrenten aus anderen Berufskreisen: Beamte werden für politische Tätigkeit freigestellt und während eines Mandats aus Gründen der Gleichbehandlung regelbefördert wie ihre Beamtenkollegen, die in den Ämtern tätig bleiben. Zugleich haben Beamte eine Wiederverwendungsgarantie, was alles zusammengenommen bedeutet, daß eine Karriere in der Politik völlig ohne Risiko bleibt und große Beförderungen verspricht.

Aber nicht nur das ist zu beanstanden. Wenn Beamte zugleich über Beförderung von Beamten befinden, dann gibt es einen unerwünschten Anreiz für Personen, die aus rein opportunistischen Gründen in die Politik drängen. In diesen Fällen wird zum praktischen Ärgernis, was bereits theoretisch zu beanstanden ist: Ein Angehöriger der Exekutive sollte nicht gleichzeitig in der Legislative tätig sein.

Beim Entwurf des Grundgesetzes wurde bereits an die Problematik einer Präsenz von Beamten in der Politik gedacht. Soll der Beamte parteipolitisch neutral sein - also nicht das, was er in der DDR und vordem im Nationalsozialismus war und was Dr. Heugel von der Kölner SPD heute im Beamten sieht -, dann sollte Artikel 137 (1) GG angewendet werden: "Die Wählbarkeit von Beamten, Ange-

stellten des öffentlichen Dienstes, Berufssoldaten, freiwilligen Soldaten auf Zeit und Richtern im Bund, in den Ländern und den Gemeinden kann gesetzlich beschränkt werden".

Ein Gravamen des heutigen Systems ist die Abhängigkeit der meisten Politiker von ihren Mandaten. Mit der Übernahme eines Mandats beginnt bereits das innerparteiliche Bemühen um die Wiederaufstellung; denn bei der heute durchweg nicht gegebenen beruflichen Unabhängigkeit vom Mandat wirkt ein Übergehen bei der Nominierung für die nächste Wahl existenzvernichtend. Damit erklärt sich auch die Willfährigkeit der Hinterbänkler gegenüber den auch nur angedeuteten Wünschen des inneren Zirkels in den jeweiligen Parteien des Bundestages. Aus dieser Diagnose folgt unsere Forderung, daß Kandidaten im Normalfall nachzuweisen haben, daß sie in ihrer Existenz unabhängig sind von der Ausübung eines Mandats. Wenn das zur Folge hat, daß das Alter der Mandatsträger steigt, so ist das kein Schaden. Die von den Parteien gern als Zeichen ihrer Reformfreudigkeit angeführte hohe Zahl junger Abgeordneter ist nämlich nichts anderes als eine Vergrößerung des Personenkreises, der abhängig ist vom Wohlwollen einer Kooptation durch Oligarchen.

### **Statt Parteipolitisierung der Gesellschaft Ordnungspolitik**

Politiker klagen über ihre zeitliche Belastung. Sie rechtfertigen damit ihre Ansprüche auf eine finanziell gut gepolsterte Lebensweise. Rastlos eilen sie von Festzelt zu Vortragssaal, vom Gründungsfest eines Ortsvereins zu der Verabschiedung eines Jubilars. Von sieben Abenden erwarten sie, fünf außerhalb des eigenen Heims händeschüttelnd, redend und trinkend zuzubringen. Leberschäden müssen eigentlich für Politiker als Berufskrankheit anerkannt werden.

Keine erfreuliche Weise zu leben und sicherlich eine Abschreckung für Talente, die man als Wähler in der Politik begrüßen möchte. Die Parteiführung erwartet diese Hektik auch vom letzten Hinterbänkler. Der Sache der Politik tut es aber sicher nicht gut. Zum Nachdenken und zur eigenen Recherche für eine wichtige Entscheidung kommt man auf diese Art und Weise nicht. Man ist unendlich busy beim Leben von einem Spickzettel zur nächsten Einflüsterung.

Bundespräsident von Weizsäcker hat davor gewarnt, daß der Einfluß der Parteien ausgeufert ist. In der Personalpolitik ist das ganz offensichtlich. Parteien entscheiden nach Parteiinteresse über Schulleiterpositionen, Chefärzte von Krankenhäusern, Führungspositionen in Firmen, in denen die öffentliche Hand hohe Anteile hält oder gar Besitzer ist; sie bestimmen mit, welche Rechtsanwälte und Notare für öffentliche Einrichtungen tätig werden, entsenden Parteimitglieder in Direktorenstellen bei Wohnungsbaugesellschaften, verstehen die Leitung von Sparkassen durch Parteifreunde als politische Aufgabe - all dies ist nur eine unvollständige Aufzählung. Selbst in der Wissenschaft macht heute eine Nachwuchskraft leichter Karriere, wenn sie sich als Diener einer Partei an-

biedert. Es wird gesagt, die Parteien würden die öffentlich-rechtlichen Medien beeinflussen. Die Diagnose ist unzulänglich: Die Parteien tun so, als würden ihnen die öffentlich-rechtlichen Anstalten gehören.

Die Ämterpatronage, die bei den Kommunalverwaltungen inzwischen bis hinunter zu der Sachbearbeiterebene Personalentscheidungen parteipolitisch steuert, ist längst über diesen Bereich hinausgewuchert. Mit vermehrter Tätigkeit der öffentlichen Hand geht eine Ausdehnung der Ämterpatronage auch in vordem politikfreie Positionen einher. Wer als Großfirma Ja zu Staatssubventionen sagt, der wird nicht Nein sagen, wenn die parteipolitische Ausgewogenheit im Vorstand angemahnt wird.

Es war das Charakteristikum der bürgerlichen Gesellschaften, daß die meisten Lebensbereiche politikfreie Räume blieben, und es kennzeichnete totalitäre Regime, daß vom Anspruch her kein Bereich politikfrei bleiben sollte. Wir haben uns in der Bundesrepublik ein weites Stück Weg hin zu totalitären Verhältnissen bewegt. Bald könnte es soweit sein, daß Unfrieden mit wichtigen Kreisen der Parteien den bürgerlichen Tod zur Folge hat. Als Zeuge sei Norbert Blüm zitiert: "Der starke Parteivorsitzende läßt es sich nicht nehmen, auch die Stadtratsfraktion anzuführen, beherrscht als Aufsichtsratsmitglied zudem die Wohnungsbaugesellschaft, sitzt entweder dem Betriebsrat des größten Unternehmens am Ort vor oder dominiert die Industrie- und Handels- oder die Handwerkskammer. Er ist die graue Eminenz des mitgliederstärksten ortsansässigen Sportvereins und gibt auch im Rotary-Club den Ton an. Wer es mit dieser Multi-Begabung verdorben hat, der wandert am besten aus der Region aus. Er hat es schwer, einen Bauplatz zu finden, und sein Kind, einen Platz im städtischen Kindergarten" (FAZ, 14. 8. 93, S. 25).

Nach Veränderung der Personalauswahl muß der nächste Reformschub ein Zurückdrängen des Parteeinflusses sein. Ämterpatronage ist strafbar und müßte verfolgt werden. Dem steht ein Zirkel entgegen, weil Ämterpatronage inzwischen weit in die Justiz hineinwirkt. Wir wissen auch noch kein Rezept, wie man dieses mafiose Wuchern parteipolitischer Interessen in alle Lebensbereiche hinein ändern kann. Vielleicht wird helfen, wenn sich hiergegen Bürgerbewegungen organisieren ließen.

### **Für die Funktionen der Parteien gibt es keine Alternative**

Es ist nicht auszuschließen, daß solche Bürgerbewegungen die Existenz von Parteien selber problematisieren. Das ist von uns mit dem Katalog der Fehlentwicklungen nicht beabsichtigt; denn tatsächlich ist bis heute keine institutionelle Alternative für die Funktionen gefunden worden, die von den Parteien zu bewältigen sind.

(1) Die wichtigste dieser Funktionen ist nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes die Durchführung von allgemeinen, freien und geheimen

Wahlen. Würden Bürgerbewegungen sich auf Bundesebene zusammenschließen, um Wahlkampf zu führen, dann wären sie bald nur noch dem Namen nach Bewegungen und vom Inhalt her auch Parteien mit all deren Problemen.

(2) Ebenso wichtig wie die Organisation von Wahlen ist die Funktion der Parteien, politisches Führungspersonal zu rekrutieren und zu schulen. Hier ist das Versagen der Parteien bereits charakterisiert und eine mögliche Remedur formuliert worden.

(3) Kein Ersatz für die Parteien gibt es für die Funktion, gesellschaftliche Interessen einerseits zu artikulieren, andererseits aber zu verhandlungsfähigen Bündeln zu aggregieren. Das wichtigste Argument gegen den Ersatz der Parteien durch fortwährende Plebiszite ist die Unerläßlichkeit in einer pluralistischen Gesellschaft, auf Interessenausgleich hinzuwirken. Das fällt den Parteien zunehmend schwerer, weil sie nur noch einen geringen Vorrat an diffuser Loyalität für das eigene politische Lager haben. Ohne Interessenaggregation vermag unser Gemeinwesen nur zur Anarchie aller speziellen Interessen zu werden.

(4) Schließlich und nicht zuletzt haben Parteien die Funktion, Loyalitäten für Entscheidungen im politischen System zu mobilisieren und diese Entscheidungen über die rein technische Bedeutung hinaus zu begründen. Auch in dieser Funktion sind die Parteien heute hoch defizitär. Sie verbreiten nicht die Aura an Sachkompetenz und Verlässlichkeit im Ausgleich von Interessen, die für eine diffuse Loyalität notwendig ist. Vom Führungspersonal der politischen Parteien mag das Ausuferndes des Parteeinflusses in alle möglichen Lebensbereiche hinein als Erfolg gewertet werden. Für die tatsächliche Fähigkeit der Parteien, inhaltlich tragfähige Entscheidungen zu entwickeln und dafür Loyalitäten zu mobilisieren, gilt das Gegenteil.

Angesichts der Probleme der Wiedervereinigung wird offensichtlich, wie wenig die Parteien inhaltlich den Lauf der Ereignisse beeinflussen. Es wird ad hoc zur Schadensbegrenzung reagiert, wofür die aufeinander folgenden sogenannten Strukturreformen im Gesundheitswesen Anschauung liefern. So muß die Diagnose lauten: Die Parteien sind allgegenwärtig in ihrem Einfluß auf Personen und finanzielle Dispositionen, aber ohnmächtig in der Eignung, Probleme zu lösen und Entwicklungen zu steuern.

Nach der Tabula rasa im Gefolge der Niederlage von 1945 mußte Politik betrieben werden als Ordnungspolitik; denn einfach weiterführen, was gewesen war, das war offensichtlich unmöglich. Die Entscheidungen für die soziale Marktwirtschaft, die Umstellung der Rentenversicherung vom Versicherungstyp zum Solidarvertrag zwischen den Generationen, die Westbindung der Bundesrepublik, das Durchsetzen eines Kartellrechtes, das Subsidiaritätsprinzip im damaligen Wohlfahrtswesen waren nicht Reaktionen auf den Augenblick, sondern Entscheidungen, die aus Ordnungsvorstellungen folgten.

Das muß wieder der Kern der Politik werden. Gegenwärtig läßt sich hinter der Hektik der politischen Auseinandersetzungen nicht mehr ausmachen, was denn ordnungspolitische Grundsätze sein könnten. Ein Beispiel: Das Vermittlungs-Monopol der Bundesanstalt für Arbeit ist unter heutigen Bedingungen kostspieliger Unsinn. Es ist kostspielig deshalb, weil nur etwa ein Drittel der vermittelten Stellen auf die Tätigkeit der Anstalt zurückgeht, und dabei sind es meist die reinen Routinearbeiten, welche die BfA vermittelt. Statt das Monopol zu beiseitigen und die Bundesanstalt weiter als kostenlose Hilfestellung für Stellensuchende anzubieten, soll jetzt die Fähigkeit der BfA zur Kontrolle der Konkurrenz noch erweitert werden: Private Arbeitsvermittler werden in bestimmten Bereichen zugelassen, aber nur solange und insofern die Bundesanstalt sie lizenziert. Das ist ein Vorschlag aus dem Arbeitsministerium, das von der CDU geleitet wird! Die Sozialdemokraten hätten ihn kaum anders formuliert.

Als die Deutsche Bank es gut fand, daß Mercedes sich durch Vereinigung mit Messerschmidt, Blohm und Bölkow zum conglomerate entwickelte, erhob das Kartellamt verständlicherweise Einspruch. Mit der Vereinigung entstand nämlich ein Nachfrage-Oligopolist für Rüstungsaufträge. Die Ministererlaubnis fegte den Einspruch zur Seite, und diese Ministererlaubnis kam von einem Minister der angeblich marktwirtschaftlich denkenden FDP.

Auch wir sind hilflos, wie man Ordnungspolitik wieder zum Zentrum politischer Arbeit machen kann. Würde das gelingen, dann bestünde auch Hoffnung auf vernünftige Arbeitsbedingungen für Berufspolitiker. Vielleicht hilft ein neues Führungspersonal in der Politik durch die von uns angeregten Änderungen.

### **Die Verfassung muß wiederhergestellt werden**

Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit klaffen überall auseinander. Das ist notwendig so, weil mit der Verfassungswirklichkeit auf die Veränderungen gesellschaftlicher und politischer Art reagiert werden muß. In der Bundesrepublik haben aber die politischen Parteien wesentliche Elemente der Verfassung außer Kraft gesetzt.

Konkurrenz zwischen Parteien soll die besseren Elemente stärken und zur Selbstkontrolle bei Auswüchsen führen. Gewaltenteilung soll verhindern, daß sich die politischen, administrativen und juristischen Institutionen gegenüber ihrem Zweck verselbständigen, nämlich den Bürgern zu dienen. Um beides steht es schlecht. In den großen Kommunen unserer Republik gibt es zwar Wahlkämpfe zwischen Parteien, aber für die wichtigen Entscheidungen längst Kartelle zwischen CDU und SPD, manchmal um andere Parteien erweitert. Das hat Beißhemmungen zur Folge, wenn Mißstände öffentlich bekannt werden sollten und diese Kenntnis nach weiteren Konsequenzen rufen läßt. Die Bundesrepublik wird tatsächlich schon längst in entscheidenden Fragen von einer All-Parteien-Koalition bestimmt - paradoxerweise bei zerbrochenem Grundkonsens in-

nerhalb der beiden großen Parteien selbst. Das zeigte sich bei der Asylfrage; das erweist sich bei den Versuchen zum Sparen der öffentlichen Hände; das wird dann in der Energie- und Verkehrspolitik zur weitgehenden Handlungsunfähigkeit dieses Landes.

Dies ist die real existierende Bundesrepublik. Auf Bundesebene regiert die Koalitionsrunde - ein Geistergremium aus Spitzenpolitikern der Koalitionsparteien, einigen Ministern, einigen Spitzenbeamten und einigen Abgeordneten. Hier entscheidet man unter Rücksprache mit Länder- und Fraktionsspitze des politischen Gegners. Der wird nach Möglichkeit eingebunden, selbst wenn das lange Handlungsunfähigkeit wie in der Asylfrage oder Absurditäten wie in der Frage des Blauhelmeinsatzes bedeutet. Das Kabinett ist nach Aussagen früherer Minister nur noch eine Art Notariat für Entscheidungen der Koalitionsrunde und des Vermittlungsausschusses.

Die Sozialdemokratie droht, den Solidarpakt durch die Stimmen der Länder zu stoppen, in denen sie die Regierung führt. Welch eine Denaturierung des Föderalismus! Der Bundesrat wirkt schon lange nicht mehr nur als Vertretung der Länderinteressen und zunehmend als ein Gegenparlament zum Bundestag.

Im Herbst 1993 sind drei Spitzenpositionen in Institutionen zu besetzen, die nach der Architektur unserer Verfassung fern der Parteipolitik bleiben müssen: der Präsident des Bundesrechnungshofes, der Generalbundesanwalt und ein Richter des Bundesverfassungsgerichts. Die Sozialdemokratie verweigerte im Bundesrat die Zustimmung zu zwei dieser Personalentscheidungen, die sie im Bundestag bereits gebilligt hatte, falls nicht die Regierung die dritte Personalentscheidung im Sinne des SPD-Parteivorstandes entscheiden würde. Das war nicht nur eine Denaturierung des Föderalismus; das war der Anspruch auf Parteipolitisation von Aufsichtsgremien gegenüber der Tagesopportunität bei Berufspolitikern.

Immer häufiger ist das Parlament wegen zu geringer Anwesenheit von Abgeordneten nicht beschlußfähig, im Sommer 1993 während einer Woche gleich zweimal. Das wird gewiß getadelt, jedoch mit dem Hinweis, so könne das Parlament seine Kontrollaufgaben gegenüber der Regierung nicht erfüllen. Daß das Parlament in der Bundesrepublik die Regierung kontrollierte, das sollte man jedoch vorerst vergessen. 57 Parlamentarier der Regierungskoalition sind gleichzeitig Staatssekretäre und Minister. Sie kontrollieren sich also gewissermaßen selber und können dafür ihre Ministerbezüge mit weiterfließenden Anteilen ihrer Abgeordnetenbezüge verbessern.

Auf kommunaler Ebene ist es nicht anders. Hier bemühen sich Parteien nach Möglichkeit um ein Kuddelmuddel, mit dem Verantwortlichkeiten verschleiert werden.

Gegen diese Politik als Kuddelmuddel lassen sich leichter Maßnahmen nennen als gegen die Parteipolitisation unserer Gesellschaft. Das allgemeinste Heilmittel

tel heißt: Trennen von Bereichen, die einander kontrollieren sollen. Daraus folgt die Forderung nach der Unvereinbarkeit von Mandat und Parteiamt, von Parteiamt und Amt in einer öffentlichen Einrichtung. Führungspositionen sind nicht nur auszuschreiben, sondern die Entscheidung über die Ausschreibung muß in Gremien oder durch Institutionen fallen, bei denen Parteien keinen Einfluß haben. Es sollte offensichtlich abgeschafft werden, daß man gleichzeitig Mandatsträger und Teil einer Exekutive sein kann. Eine Beschränkung der Mandate und Amtszeiten nach dem Prinzip "up or out" würde gegen Zaunkönige helfen. Durch Offenlegen von Tätigkeit und Einnahmen, wie das in den USA für Abgeordnete und Lobbies Pflicht ist, könnte die Transparenz für die gegenseitige Durchdringung von Politik und Interessen erhöht werden. In den USA sind solche Rechenschaftsberichte unter Eid vorzulegen.

Ein nicht unerheblicher Teil der Politikwissenschaft in der Bundesrepublik sieht das politische System aus der Interessenlage der Regierung. Was ist denn so schlecht an Ämterpatronage, schrieb Peter Haungs; diese erleichtere doch das Regieren. Und auch für die anderen in diesem Abschnitt aufgezählten Entwicklungen läßt sich aus der Sicht der Regierenden begründen, warum gut ist, was ist.

Wird die Entwicklung in einer Demokratie den Opportunitäten des Regierens überantwortet, dann ist die Demokratie schließlich nur noch Fassade. Alle Konkurrenzsysteme, alle Systeme mit Checks and Balances tendieren dazu, aus der Innenseitersicht denaturiert zu werden. Konkurrenz ist eben lästig für die, die durch sie zur besseren Leistung angespornt werden sollten. Für die Innenseiter macht das Kartell mehr Sinn als die Konkurrenz. Gewaltenteilung wird von den Innenseitern als umständlich erfahren. Aus diesen Regeln folgt, daß politische Systeme, die formal als Demokratien organisiert sind, zur Denaturierung eben dieser Demokratie im inhaltlichen Sinn tendieren ebenso wie freie Märkte die Märkte zerstören, wenn nicht ordnungspolitisch gegengesteuert wird.

Demokratie muß durchgesetzt werden gegen die Eigendynamik sozialer Prozesse, die auf ihre Neutralisierung, ja Zerstörung hin tendieren. Demokratie ist keine sich selbst erhaltende Ordnung, sondern eine, die immer wieder zu gestalten ist. Jetzt ist wieder einmal bei uns ein Punkt erreicht, wo die Gegenkräfte zur Denaturierung diese Entwicklung umkehren oder doch der Punkt zur Umkehr überschritten wird.

### **Anmerkungen zur Person der Verfasser**

Dr. päd. Ute Scheuch, Medienforschung, Deutsche Welle Köln; Dr. rer.pol., Dipl.-Volkswirt, B.A. Erwin K. Scheuch, Univ.-Professor für Soziologie und Direktor des Instituts für angewandte Sozialforschung an der Universität zu Köln.