

Christoph Strünck

Die Bretter, die gebohrt werden, bleiben dick

Deregulierung der Politik scheitert an den Bedingungen der Massendemokratie. Kommentar zu Reiner Eichenberger: „Bessere Politik dank Deregulierung des politischen Prozesses“

Abstract: Deregulation of the political process could be an instrument to reduce the overwhelming power of specialised interest groups and tighten the links between voters and politicians. But deregulation causes serious problems. Reputation pooling by international political enterprises depends on a transnational public sphere which is quite unrealistic. And political enterprises are not capable of shaping candidates for public service. Putting political finance in the hands of voters simply moves lobbying activities to the level of voters and does not change the asymmetrical influence of interest groups. Above all, the idea that political enterprises exchange experts in parliament does not fit into the crucial principle of parliamentary government and political responsibility.

1. Einleitung

Reiner Eichenberger greift in seinem erfrischend provozierenden Beitrag im Grunde ein klassisches Problem der Demokratietheorie auf: Wie wird der Wählerwille in politisches Handeln umgesetzt? Was man früher mit dem Etikett der ‚Responsivität‘ beklebte, wird heutzutage häufig als Principal-Agent-Problem behandelt. Das Volk als Principal (schon diese Zuordnung ist problematisch, weil das Volk oder auch die Wähler als Einheit eine Fiktion sind) wählt das Parlament als Agent. Das Parlament wiederum kontrolliert als Principal idealerweise die Regierung, einen Agenten zweiter Ordnung sozusagen. Aus dieser Grundsituation ergeben sich ganze Delegationsketten von Verantwortung zwischen verschiedenen Principals und Agents, die alle zusammen die Balance zwischen politischer Verantwortung und effizientem Regieren halten sollen (vgl. Strøm 2000). Und dabei stellt sich stets die Frage, ob die Anreize für die Agents, auch im Sinne der jeweiligen Principals zu handeln, richtig gesetzt sind.

Eichenberger findet, dass sie in der demokratischen Politik generell falsch gesetzt sind, weil der ‚Markt der Politik‘ abgeschottet, viel zu stark reguliert und außerdem die Bezahlung der Politiker zu starr sei, was eine Selektion der Besten blockiere. Die Regulierung macht Eichenberger fest am Inländer- und Wohnortprinzip bei Kandidaturen, an der Beschränkung auf Personen-Mandate sowie an den fixen Entgelten für Berufspolitiker.

Ich möchte hier nicht die Grenzen der Analogie zwischen Markt und politischem Wettbewerb ausloten, obwohl dies die Grundannahmen des Modells

bereits infragestellen würde. Es gibt beispielsweise keinen echten Tausch in der Politik, so wie Güter auf anderen Märkten gehandelt werden. Die Abwesenheit eines konvertierbaren Tauschmediums ist ein zentrales Kennzeichen des politischen Subsystems. Macht ist eben kein funktionales Äquivalent für Geld (vgl. Luhmann 2000).

Auch die Ermittlung von Präferenzen ist in der Politik wesentlich komplexer als in Märkten für Konsumgüter. Es ist nicht nur das bekannte Arrow-Paradox, die Unmöglichkeit, eine klare aggregierte, kollektive Präferenzordnung aus individuellen Präferenzen zu bilden, die diese Schwierigkeiten erklärt. Es hat auch damit etwas zu tun, dass in modernen Demokratien nicht die ex-ante Koppelung des Wählerwillens an Mandatsträger, sondern die ex-post Kontrolle politischer Entscheidungen durch die Öffentlichkeit, Gerichte oder politischen Wettbewerb das wesentliche Merkmal ist. Das Präferenzmodell von Eichenberger unterstellt außerdem, dass im überwiegenden Maße instrumentell gewählt wird. Doch diese Annahme ist längst nicht gesichert. Es gibt eine Reihe, zum Teil auch empirisch belegter, Gegenpositionen, etwa des expressiven oder situativen Wählens (vgl. Bürklin/Klein 1998).

Ich möchte diese grundlegenden Einwände gegen die Prämissen des Modells nicht vertiefen, weil das Modell selbst viel zu interessant ist, um es mit einer kurzatmigen Diskussion der Annahmen schon über Bord zu werfen. Allerdings habe ich einige kritische Nachfragen an das implizite Demokratiekonzept in Eichenbergers Modell. Seiner Meinung nach sind protektionistische Vorschriften dafür verantwortlich, dass „am ‚Allgemeinwohl‘ ausgerichtete sozialwissenschaftliche Politikempfehlungen“ (43) von Politikern und Parteien viel zu selten aufgenommen würden und der Einfluß gut organisierter Interessengruppen zu stark sei. Doch schon diese Behauptung läuft auf einen Zusammenhang hinaus, der keineswegs selbstverständlich ist. Denn Eichenberger suggeriert, dass die mangelhafte Orientierung am Wählerwillen dazu führt, dass diese Empfehlungen nicht umgesetzt werden. Insofern konstruiert er eine positive Beziehung zwischen ‚Versachlichung‘ oder Rationalisierung der Politik und Rückkoppelung an den Wählerwillen.

Sowohl in der Theorie als auch in der Empirie der modernen Demokratie finden sich unzählige Hinweise, dass dieser Zusammenhang auch negativ sein kann. Die Existenz vieler nicht-majoritärer Institutionen wie obersten Gerichten, unabhängiger Zentralbanken oder einer beamteten Ministerialbürokratie gilt einigen Demokratietheoretikern als eingebaute Sicherung für ‚rationalere‘ Politik (vgl. Schmidt 2000). Darüber lässt sich streiten, es zeigt aber, dass Eichenberger eigentlich zwei unterschiedliche Themen diskutiert: die Rationalisierung der Politik sowie die stärkere Koppelung des Wählerwillens an Politiker, um den Einfluß starker Interessengruppen einzudämmen. Um noch einen empirischen Widerhaken zu präsentieren: Im politischen System der USA, in dem die Koppelung zwischen Wählerinteressen und Mandatsträgern enger ist als in parlamentarischen Systemen wie Großbritannien oder Deutschland, ist der Hang zu populistischer und ideologischer Politik viel stärker.

Es ist richtig, dass viele gute Konzepte, etwa eine konsequente Öko-Steuer ohne irgendwelche Verquickungen mit den Rentenkassen, von der Politik häufig

nicht angenommen werden. Doch Vorsicht ist bei Thesen angebracht, denenzufolge die Politik zu wenig gemeinwohlverträgliche Konzepte annehme, weil allgemeine Interessen kaum organisiert seien und Politiker eigennützig handelten. Moderne Demokratie-Konzepte basieren darauf, dass es ein a-priori-Gemeinwohl gar nicht gibt (vgl. Oberreuter 1980). Das Gemeinwohl ergibt sich stets a posteriori als Ergebnis des politischen Wettbewerbs und ist nicht objektiv ermittelbar; daher können Vorschläge auch nicht von vornherein gemeinwohlverträglich sein, selbst wenn es nach den Prämissen der Wohlfahrtsökonomie pareto-optimale Vorschläge sind.

Außer diesen kritischen Punkten gibt es aber noch zahlreiche Probleme, die sich um die konkreten Vorschläge ranken, die aus Reiner Eichenbergers Modell der Deregulierung erwachsen. Im folgenden werde ich daher auf einzelne Reform-Optionen seines Beitrags genauer eingehen und versuchen, ihre Plausibilität zu testen.

2. Die Zulassung internationaler Kandidaten

Im Prinzip ist dies eine sinnvolle Reaktion auf die allmähliche Globalisierung demokratischer Politik. Doch ein zentrales Problem ist die Struktur der demokratischen Öffentlichkeit. Sie ist weiterhin national definiert; gerade die EU krankt daran, dass es keine existierende europäische Öffentlichkeit gibt. Demokratien mit mangelhafter Öffentlichkeit können aber per se nicht responsiv im Sinne Eichenbergers sein (vgl. Jarren (Hrsg.) 1996). Die schon vorhandenen Informations-Asymmetrien wachsen sogar noch. Die Vorstellung, dass Reputations in dem einen Land in einem anderen Land als Wettbewerbsvorteil genutzt werden können, haben wenig mit den Bedingungen der Massendemokratie zu tun. Gerade das absolute Ausnahme-Beispiel von Daniel Cohn-Bendit, das Eichenberger anführt, spricht im Grunde gegen seine Argumentation: Das öffentliche Bild von Cohn-Bendit ist in Frankreich ein völlig anderes als in Deutschland, weil Reputation von nationalen Medienöffentlichkeiten abhängt und kaum übertragbar ist. Die früheren deutschen und jetzigen französischen Kandidaturen von Cohn-Bendit haben praktisch nichts miteinander zu tun.

Denkbar ist durchaus, dass internationale Beratungs-Unternehmen mit ihrem Marken-Namen unter bestimmten Voraussetzungen (siehe unten) auch für Mandate kandidieren. Doch ob daraus eine stärkere Vielfalt des politischen Wettbewerbs erwächst, ist mehr als fraglich. Schon allein um die fixen Kosten im Zaum zu halten und die Übertragung von Reputations vom einen Land auf das andere zu übertragen, werden sehr ähnliche Konzepte vertreten werden. Der Wettbewerb wird eher auf Standardisierung als auf Individualisierung hinauslaufen, ganz so, wie man es bereits aus dem internationalen Beratergeschäft kennt. Mögliche Konsequenzen sind gerade in den vergangenen Misserfolgen der Weltbank zutage getreten, bei denen universale Modelle der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik in unterschiedliche lokale Kulturen gepflanzt wurden.

Außerdem können die Wähler die Glaubwürdigkeit von Politik-Konzepten im politischen Wettbewerb nicht selbst überprüfen, weil sie stets durch Medien

konstruiert wird. Die Annahme, diese Eigenschaft sei von Wählern überprüf- und damit sanktionierbar, verkennt auch, dass Glaubwürdigkeit im politischen Prozess eine subjektive Kategorie ist. Die Informationskosten der Bürger, international gewonnene Reputation ebenfalls überprüfen zu können, könnten zwar durch neue Anbieter sinken. Doch die Anforderungen an die Informationsverarbeitung liefen wieder einmal auf ein Elitenmodell der politischen Kontrolle hinaus und nicht auf eine informierte Bürgergesellschaft.

Es stellt sich auch die Frage, ob die vorgeschlagene Entwurzelung von Politikern die Politikverdrossenheit nicht sogar verstärken würde, weil diese Form der Deregulierung nicht einmal mehr den Anspruch hätte, dass es eine Verbindung zwischen lokaler Willensbildung und nationalem Mandat gibt. Politik würde sich noch weiter von den Bürgern entfernen und in die Sphäre von globalem Marketing entrückt.

Ganz zu trauen scheint Eichenberger seinem Vorschlag aber nicht. Der Verweis auf internationales Regieren im Absolutismus, in denen Würdenträger zwischen den Nationen wechselten, kann nicht als ernsthafter Beleg für die Plausibilität des Modells gemeint sein. Denn dies war eine Zeit kulturell übergreifender Eliten-Regierungen ohne Öffentlichkeit, die mit der parlamentarischen Demokratie und ihren Wahlsystemen so gut wie nichts gemein hat.

3. Zulassung von flexiblen Mandaten für kollektive Akteure

Dies scheint mir der eigentlich heikle Punkt in Eichenbergers Argumentation zu sein. Um es direkt zu sagen: Mit der Umsetzung dieser Vorschläge würde die repräsentative Demokratie nicht etwa reformiert, wie Eichenberger reklamiert, sondern schlicht abgeschafft. Die Repräsentationstheorie besagt, dass die Wähler einzelnen Politikern ein Personalmandat erteilen und kein Sachmandat, was übrigens auch daran liegt, dass die Präferenzen der Wähler unklar bleiben. Daher sind Präferenzen in bezug auf konkrete Politik-Maßnahmen gar nicht der entscheidende Punkt, sondern die Delegation von Entscheidungskompetenzen an Mandatsträger unter öffentlicher Kontrolle (vgl. Steffani 1999).

Politische Verantwortung bleibt dabei letztlich immer an Personen gebunden, weil Organisationen sie nicht übernehmen können. Hieran krankt Eichenbergers Modell. Dass Parteien ihre Kandidaten nicht hundertprozentig auf ihre eigenen Ziele verpflichten können, wie Eichenberger beklagt, ist gerade die Pointe des freien Mandats im Parlamentarismus. Die Grünen haben sich nicht ohne Grund von Ideen wie dem imperativen Mandat oder dem Rotationsprinzip verabschiedet, weil sie mit parlamentarischen Systemen nicht vereinbar sind. Das freie Mandat bringt auch die Möglichkeit mit sich, dass die Interessen derjenigen mitvertreten werden, die nicht wählen können, wie Kinder oder noch gar nicht Geborene.

Eichenbergers Vorschlag, Politik-Unternehmen könnten nach Wahlen ihre Experten unterschiedlich hin und her delegieren oder Teilzeit-Spezialisten auf dem Mandat rotieren lassen, widerspricht fundamental dem Repräsentationsgedan-

ken und beraubt die Demokratie der Idee politisch verantwortlichen Handelns, gerade im Sinne des Gemeinwohls. Ich will als Wähler meine Stimme nicht einer Organisation geben, die ohne jede innerorganisatorische Demokratie und Willensbildung Kandidaten auf meinem erteilten Mandat auswechselt.

Man kann auch nicht umhin, noch einmal die Besonderheiten politischer Parteien im Vergleich zu Politik-Unternehmen zu erwähnen. Die amerikanische Politikwissenschaft arbeitet meist mit einer schlichten Definition von Parteien: Parteien sind Organisationen, die Kandidaten für öffentliche Ämter aufstellen (vgl. Aldrich 1995). Doch diese Definition hat es in sich. Denn sie bedeutet, dass Parteien Rekrutierungs-Maschinen sind, die Kandidaten selektieren und sozialisieren (vgl. Strünck 2000). Tatsächlich sind Politikvorschläge nur ein output politischer Parteien, die Rekrutierung politischen Personals mindestens ein genauso wichtiger. An den Folgewirkungen dieser Funktion ist seit der Existenz von Massenparteien Kritik geübt worden, besonders prägnant von Robert Michels (1925) mit seinem ehernen Gesetz der Oligarchie.

Die Heranbildung von Personal für öffentliche Ämter ist jedoch eine besondere Aufgabe, die sich von der Offerte politischer Konzepte unterscheidet. Wer durchdachte Politikvorschläge in der Öffentlichkeit kommunizieren kann, ist noch lange nicht in der Lage, auch politikfähige Kandidaten hervorzubringen, die die Logik des Interessenausgleichs beherrschen, die Kompromisse vorbereiten und politische Situationen einschätzen können. Die Erfahrungen für das politische Geschäft kann man nur in der Politik selbst machen. Der Typus des Generalisten ist für die Politik daher viel wichtiger als Eichenberger es wahrhaben will. Politik-Unternehmen, die keine in der Politik sozialisierten Kandidaten zur Verfügung haben, können nur in ganz bestimmten, spezialisierten Politikfeldern reüssieren. Ansonsten fehlen ihnen aber jede Menge politische Kompetenzen. Daher ist es naheliegend, dass nach einer Deregulierung des Systems, wie Eichenberger es sich vorstellt, auch die Politik-Unternehmen zu Parteien mutieren. Ohne Berufspolitik im umfassenden Sinne sind Massendemokratien nicht regierbar (vgl. Borchert 1999). Politik-Unternehmen müssten geeignete Kandidaten vielleicht einkaufen. Und wo? Mit Sicherheit in den Parteien, die dafür eigentlich Ablöse-Summen kassieren könnten.

Vor allem aber leisten Politik-Unternehmer eines überhaupt nicht: Sie aggregieren nicht unterschiedliche Interessen, weil sie keine Willensbildung betreiben, weder nach innen noch nach außen. Dies ist aber das wichtigste Scharnier in Demokratien und außerdem einer von mehreren Mechanismen des Interessenausgleichs. Genau dies unterscheidet die meisten Parteien von Verbänden, aber eben auch von Unternehmen.

Außerdem ist zu erwarten, dass gerade gewinnorientierte Unternehmen eines noch viel intensiver betreiben als Parteien: Nicht das Verkaufen guter, sondern gut vermarktbarer politischer Programme. Die Qualität politischer Konzepte ist auf dem politischen Markt nicht so gut vergleichbar wie die mancher Konsumgüter, daher zählt ihre Vermarktung mehr als der Inhalt. Wenn ein Vergleich überhaupt möglich ist, läuft er immer über die Medien und über Eliten, kaum jedoch über die Präferenzen der Bürger. Diese werden eher von ersteren beeinflusst.

4. Freigabe der Bezahlung für Politiker

Eichenberger liegt die Chancengleichheit politischer Organisationen sehr am Herzen, über die sich die meisten Politik-Experten in der Tat viel zu wenig Gedanken machen, weil sie den status quo hinnehmen. Angeblich sind laut Eichenberger die Markteintrittshürden in regulierten Systemen der Politikfinanzierung zu hoch. Wenn die staatliche Finanzierung freigegeben bzw. den Wählern übergeben würde, könnten neue Anbieter auf den Markt gelangen. Tatsächlich jedoch sorgen gerade regulierte staatliche Finanzierungsmodelle wie das deutsche dafür, dass es überhaupt Chancengleichheit und Zutrittschancen gibt. Schon bei einem Anteil von 0,5 Prozent der Wählerstimmen setzt die staatliche Ko-Finanzierung ein und erlaubt es dadurch überhaupt erst, Parteiorganisationen aufzubauen (vgl. Alemann 2000).

Eichenbergers Vorschläge bevorzugen hingegen große, im Markt etablierte Beratungsorganisationen, die „in neue Märkte hineinexpandieren“ können, wie Eichenberger selbst schreibt (50). Genau das schwächt die Chancengleichheit, erhöht eher die Barrieren für echte Neueinsteiger und verhindert politische Kreativität und Vielfalt.

Die Kernfrage lautet jedoch: Wieso würde dadurch der überproportional große Einfluß gut organisierter, spezieller Interessengruppen zurückgeschnitten? In Eichenbergers Modell, in dem die Wähler das staatliche Geld den erfolgreichen politischen Organisationen zuteilen, würden die Interessengruppen ihre Lobbying-Aktivitäten einfach stärker auf die Bürger verlagern. Ob die Kosten dieses direkten Lobbyismus wirklich höher wären als die des diskreten, von impliziten Zahlungen an Politiker flankierten, muß erst noch gezeigt werden. Die generelle Asymmetrie zwischen organisierten Interessen bliebe jedenfalls erhalten. Im übrigen: Wieso brechen ausländische Anbieter in jedem Fall ein nationales Machtkartell auf? Könnte nicht das passieren, was auch in anderen Märkten passiert, dass sich nämlich ein transnationales Konsortium bildet, das überall gleiche Produkte anbietet und marktbeherrschend wird? Die Produkte können gut sein, müssen es aber nicht, können aufgrund kostensparender Standardisierung sogar kontraproduktiv sein, wie die Beispiele der Weltbank (siehe oben) oder einiger Beratungs-Flops in öffentlichen Verwaltungen demonstrieren.

5. Zwischen Revolution und Reform

Modelltheoretische Gedankenspiele sind sehr hilfreich, um zentrale Funktionsprinzipien in Politik, Ökonomie und Gesellschaft aufzuspüren. Gerade pointierte Konzepte wie das von Reiner Eichenberger lenken den Blick auf scheinbare Selbstverständlichkeiten, die kaum noch reflektiert, geschweige denn kritisiert werden. Aber wenn es um konkrete Reformen geht, scheitern Modelle häufig an ihren unrealistischen Annahmen, aber auch problematischen Konsequenzen. Vielleicht sollte man die Anstrengungen konzentrieren und das Augenmerk stärker auf die Vielzahl konsensfähiger, aber nicht umgesetzter Reformkonzepte lenken wie die Begrenzung von Amtszeiten, Öffnung der Parteien für

Seiten-Einsteiger oder zusätzliche direkt-demokratische Elemente. Politik ist halt das „Bohren dicker Bretter“, wie Max Weber feststellte. Neue Konstruktionspläne sind wichtig, aber ohne funktionsfähige Werkzeuge bleiben sie bloß Papier.

Bibliographie

- Aldrich, J. H. (1995), *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago/London
- Alemann, U. von (2000), *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen
- Borchert, Jens (Hrsg.) (1999), *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen
- Bürklin, W. P./M. Klein (1998), *Wahlen und Wählerverhalten. Eine Einführung*, Opladen
- Guggenberger, B. (1984), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*, Opladen
- Jarren, O. (Hrsg.) (1996), *Medien und politischer Prozess. Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel*, Opladen
- Luhmann, N. (2000), *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main
- Michels, R. (1925), *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Stuttgart
- Oberreuter, H. (Hrsg.) (1980), *Pluralismus. Grundlegung und Diskussion*, Opladen
- Schmidt, M. G. (2000), *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Opladen
- Steffani, W. (1999), Das magische Dreieck demokratischer Repräsentation: Volk, Wähler und Abgeordnete, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30, 772–793
- Strøm, K. (2000), Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, in: *European Journal of Political Research* 3, 261–290
- Strünck, C. (2000), Agenten oder Agenturen? Amerikanische und deutsche Parteien in vergleichender Perspektive, in: Klaus Kamps (Hrsg.), *Trans-Atlantik, Transportabel? Die Amerikanisierungsthese in der politischen Kommunikation*, Opladen, 199–220