

Politikverdrossenheit
entsteht durch
Missverständnisse

Deutschlands latenter Verfassungskonflikt

Werner J. Patzelt

Es muss schon zu denken geben, wenn in den alten Ländern ein gutes Drittel, in den neuen weit über die Hälfte der Deutschen meint, ihr politisches System funktioniere nicht gut und brauche vielerlei Veränderungen. Oder dass nur gut die Hälfte des Volkes glaubt, mit der Demokratie ließen sich Deutschlands Probleme lösen. Zwar vertrauen über zwei Drittel der Deutschen jenen Institutionen, mit denen sich auch ein (halbwegs gesetzestreuer) Obrigkeitsstaat regieren ließe, nämlich den Gerichten, der Polizei, sogar der Armee. Doch nur jeder Zweite traut dem Bundestag, der zentralen demokratisch legitimierten Institution Deutschlands, und nur jeder Vierte setzt auf jene Organisationen, die den Freiheit verbürgenden politischen Streit wirklich praktizieren und Bürgern politische Alternativen anbieten: die Parteien.

Vertrauens- und Partizipationsdefizite

Außerdem stehen Politiker auf der Ansehenskala ausgewählter Berufe stets weit unten. An die achtzig Prozent der Bürger trauen ihnen im Grunde nicht, gut jeder Zweite hält sie für Lügner. Welcher Ehrenmann wird da allerdings in die Politik gehen? Und wie lässt sich Demokratie eigentlich auf Dauer herstellen, wenn es bloß der Hälfte der Deutschen gefällt, dass sich jemand politisch betätigt? Wenn im Westen keine sechs Prozent, im Osten nur rund drei Prozent der Erwachsenen Mitglied einer Partei sind und noch viel weniger einer Bürgerinitiative?

System- und Politikverdrossenheit haben sicher auch politische Gründe. Es ist zu Ende gegangen mit der Überflussgesellschaft des europäischen Wirtschaftswunders, die Wohlstand, soziale Sicherheit und das Gefühl bescherte, allein an Verbesserungen zu arbeiten sei unsere Aufgabe. Jetzt steht der Rückbau des Erreichten, jetzt stehen an die Substanz gehende Verteilungskonflikte auf der Tagesordnung. Die Folge sind Unzufriedenheit und Murren. Hinzu kommen die Reaktionsträgheit politischer Institutionen, so manche Politikblockade und die Neigung der politischen Klasse, Probleme erst dann anzugehen, wenn sie sich gar nicht mehr verbergen lassen. Der inzwischen nachgewiesene und völlig plausible Negativismus massenmedialer Politikdarstellung („Nur schlechte Nachrichten sind gute Nachrichten“) tut ein Übriges. Außerdem stellen die Bürger an die Leistungen von Politik und Politikern höhere Ansprüche und werden ihrerseits immer selbstbewusster: Erwartungen steigen, Folgebereitschaft lässt nach, Missmut resultiert. Der wird weiter angefacht durch immer wieder aufkommende Politikskandale.

Demonstrative Politikverdrossenheit, Wahlabstinenz und Partizipationsverweigerung können dann ihrerseits zu politischen Akten werden. Noch mehr trägt zu Beteiligungsdefiziten aber bei, dass die fortgeschrittene Auflösung lebenslang prägender Milieus, große Mobilität der Elitegruppen und die Individualisierung von Lebensstilen den traditionellen Parti-

zipationsformen in Parteien und Kommunalpolitik die Wurzeln vertrocknen lässt. Leicht greift man da zum Argument, verdrossen und politikabstinent seien die Bürger, weil man sie von wirklicher, nämlich plebiszitärer Teilhabe ausschliesse. Indessen kennen so gut wie alle deutschen Kommunalverfassungen plebiszitäre Instrumente, besitzen alle deutschen Länder die Hebel des Volksbegehrens und Volksentscheides. Aber auch dies hat das bürgerschaftliche Engagement in Kommunen und Ländern nicht hochgetrieben.

Tiefere Schichten des Unbehagens

Zwar fallen die meisten angeführten Gründe der nicht vergehen wollenden Politikverdrossenheit wirklich ins Gewicht. Es hat aber den Anschein, als stamme ein Großteil politikverdrossenen Grummelns aus noch viel tieferen Schichten politischer Kultur. Das sind die Tiefen überkommener Bilder vom Staat, die Überholtes bewahren. Veraltetes politisches Denken wendet sich dann gegen moderne Institutionen, unkritisch in Geltung gehaltene Verfassungsideologie gegen eine durch Erfahrung belehrte Verfassungspraxis. Eine solche Lage der Dinge lässt sich als latenter Verfassungskonflikt bezeichnen: ein Konflikt zwischen vermuteter und gelebter Verfassung.

Vor wenigen Jahren wurde er demoskopisch nachgewiesen (alle Einzelheiten hierzu in: Politische Vierteljahresschrift 39, 1998, Seite 725–757). Es zeigte sich, dass unser Regierungssystem von der Mehrheit der Deutschen nicht nur schlecht gekannt, sondern überdies anhand von Erwartungen beurteilt wird, die seine Eigentümlichkeiten verfehlen. Es funktioniert einfach anders, als viele Bürger glauben, und die politische Klasse folgt oft völlig systemadäquaten Regeln, wo das Volk Unrat wittert. Hinzu kommt, dass auch rund ein Viertel des Kerns un-

serer politischen Klasse, der gut 2800 Abgeordneten, Deutschlands Regierungssystem missversteht und dem Volk für seine Vorurteile falsche Zeugen stellt.

Dimensionen des latenten Verfassungskonfliktes

Die Dimensionen dieses Konfliktes lassen sich durch vier Defizite beschreiben:

Erstens: Wissenslücken: Tatsächlich stehen viele Urteile über unser Regierungssystem auf sehr ungefestigtem Grund. Etwa glaubt gerade die Hälfte der Deutschen, von Gewaltenteilung schon etwas gehört zu haben. Was Föderalismus ist, wissen 59 Prozent ohnehin nicht; vom Rest machen vierzehn Prozent falsche Angaben. Vierzig Prozent der Deutschen können nichts oder nur Falsches über den Bundesrat äußern. Vom Bundestag, den die Bürger doch alle vier Jahre wählen und welcher die der Öffentlichkeit am leichtesten zugängliche Verfassungsinstitution ist, sagen gut sechzig Prozent der Deutschen, über seine Arbeitsweise erfahren sie zu wenig. Ohne weitere Hinweise konnten denn auch 58 Prozent keinerlei Angaben machen, wo denn – außer im fernsehbekannten Plenarsaal – die Arbeit des Bundestages stattfindet. Auch gibt ein Fünftel der Deutschen freimütig zu, Politik kaum zu verstehen, und schreibt sich ein gutes Drittel allenfalls mittelmäßiges Politikverständnis zu.

Zweitens: Das missverstandene Regierungssystem: Gut sechzig Prozent der Deutschen wissen zwar, dass bei uns die Regierung aus dem Parlament hervorgeht und ihr – sowie den regierungstragenden Fraktionen – die parlamentarische Minderheit als Opposition gegenübersteht. Dass ein Regierungssystem so, nämlich als ein parlamentarisches, auch konstruiert sein sollte, meinen aber nur vierzig Prozent der Bürger. Überaus populär – mit 33 Prozent Zustimmung – ist unter ihnen das Konstruktionsprinzip des präsidentiellen Regierungssystems

mit seinem Gegenüber von Legislative und einem volksgewählten Präsidenten als Spitze der Exekutive. Für fünfzehn Prozent der Deutschen wirkt ein solches Regierungssystem wie ein leider nicht verwirklichter Idealzustand, während 21 Prozent das etablierte parlamentarische Regierungssystem als eine Abweichung von der eigentlich erstrebenswerten Norm auffassen.

Dieser Grundkonflikt um die „Richtigkeit“ des etablierten Regierungssystems zieht sich als selbstverständliches Grundgefühl durch das übrige Spektrum der populären Einstellungen zu unserer Verfassungsordnung. Hier klingt der deutsche Konstitutionalismus nach mit seinem Prinzip der – parlamentarisch nur gebremsten, doch nicht mitgestalteten – vorwaltenden Kronmacht, also einer von der Volksvertretung gerade nicht abhängigen Exekutive. Daraus wurde nicht nur im politischen Alltagsdiskurs der – geistesgeschichtlich tief abgestützte – Glaube an die exklusive Richtigkeit der Vermutung, Gewaltenteilung ließe sich nur in Gestalt des „alten Dualismus“ zwischen Exekutive und Legislative verwirklichen. Das stabile präsidentielle Regierungssystem der USA dient als Kronzeuge der Richtigkeit dieser Position. Weil sich inzwischen aber siebzig Prozent der deutschen Abgeordneten dem „neuen Dualismus“ des parlamentarischen Regierungssystems geöffnet haben, entfaltet zwischen Regierungslager und Opposition, tut sich hier zusätzlich Streit auf zwischen dem Volk und seinen Vertretern.

Im Widerspruch zur Mehrheit von 52 Prozent der Volksvertreter lehnen auch 57 Prozent der Deutschen die Eigentümlichkeit des parlamentarischen Regierungssystems ab, dass nämlich die Führer wahlsiegender Parteien vom errungenen Parlamentssitz aus in die Regierungsjämter einrücken. Die Bürger verkennen weiterhin, dass es anschließend zentrale Aufgabe der die Regierung tragenden Frak-

tionen ist, die Regierung gemäß parlamentarischem Mehrheitswillen auf Kurs und insgesamt im Amt zu halten. Ganze dreißig Prozent kennen diese Parlamentsaufgabe, von welchen sie nur 42 Prozent für besonders wichtig halten. Und während in Wirklichkeit der Opposition keineswegs die Pflicht zukommt, der gegenwärtigen(!) Regierung bei ihrer Arbeit zu helfen, meinen genau das seit Jahrzehnten zwei Drittel der Deutschen. Wenn dann auch nur jeder Zweite die öffentliche Kritik an der Regierungspolitik für eine Aufgabe der Opposition hält, muss nicht wundern, dass der völlig systemkonforme Streit zwischen Regierungslager und Opposition die Deutschen tatsächlich verdrießt.

Drittens: Das missverstandene Parlament: Aus dem Wettstreit von Koalitions- und Oppositionsfraktionen resultiert im Parlament Mannschaftsdisziplin. Am sichtbarsten macht sie das meist fraktionseinheitliche Abstimmungsverhalten im Plenum. 54 Prozent der Deutschen lehnen es allerdings ab; dafür sind dreißig Prozent. Ebenso meinen 51 Prozent der Bürger, der Sinn einer Plenardebatte könne nicht darin bestehen, mittlerweile feststehende Meinungen vorzubringen. Genau das vor den Augen der Öffentlichkeit zu tun ist aber tatsächlich die Aufgabe einer Plenardebatte! Das wird kaum verstehen können, wer – wie die meisten Deutschen – nicht weiß, dass Willensbildung und Entscheidungsfindung eines Parlamentes sich gerade nicht im Plenum vollziehen, sondern in den Arbeitskreisen der Fraktionen, in den Fraktionsvollversammlungen und den Ausschusssitzungen. Vielmehr wird der Durchschnittsbürger sich über das Plenum als bloße Schauseite eines Parlamentes selbst dann erregen, wenn diese genau so ist, wie sie sein soll und kann.

Einheitliches Abstimmungsverhalten erklärt sich zwar ein großer Teil der Bürger durchaus richtig: Man stimme ein-

heitlich ab, weil der politische Gegner eine uneinheitliche Stimmabgabe ausnutzen könnte („kommt vor“, meinen 53 Prozent), oder man diskutiere so lange, bis die Mehrheit der Fraktion gemeinsamer Meinung sei, der sich dann die Minderheit anschließe („kommt vor“, meinen hier vierzig Prozent). 39 Prozent hingegen glauben an eine pure Fiktion: „Der Fraktionsvorstand beschließt den Fraktionszwang. Das heißt, dass alle Abgeordneten der Fraktion einheitlich abstimmen müssen.“ Bezogen auf die eigene Fraktion, streiten derlei die meisten deutschen Abgeordneten ab; immerhin jeder zweite will aber bei den jeweils anderen(!) Fraktionen reihum solchen „Fraktionszwang“ durchaus erkennen. Hier ist unübersehbar, wie sehr ein populäres Vorurteil selbst Parlamentarier beeinflusst.

Da Fraktionszwang mit demokratischer Repräsentation nicht zu vereinbaren wäre, ist nichts an einer Empörung zu kritisieren, zu der die Vermutung führt, Fraktionszwang gebe es tatsächlich. Fatal ist nur, dass ein großer Teil der Bürger wirklich an dessen Existenz glaubt und sich so ein ganz falsches Bild vom deutschen Parlamentarismus macht. Plausibel ist „Fraktionszwang“ für die Bürger nicht nur deshalb, weil sie die wirkliche Parlamentsarbeit kaum kennen. Vielmehr schätzen sie auch das Verhältnis zwischen den Abgeordneten und ihren Parteien falsch ein. Denn während in Wirklichkeit drei Viertel aller Abgeordneten echte Führungsfunktionen in ihren Parteien innehaben, meist auf der für Renominierung und Wiederwahl so wichtigen Kreis- beziehungsweise Unterbezirksebene, glauben das nur 22 Prozent der Deutschen. Hingegen meinen 42 Prozent, die meisten Abgeordneten hätten keine Führungspositionen und in ihren Parteien nur wenig Einfluss.

Dann freilich vermutet sich leicht, fernsehbekannte Politikprominenz könne ihrem Fußvolk vielerlei Vorschriften ma-

chen. Allerdings dürften die Deutschen sogar noch missmutiger sein, erführen sie die Wahrheit: Fünfzig Prozent der Bürger lehnen nämlich ab, dass ein Abgeordneter Führungspositionen in seiner Partei ausübe, und nur 29 Prozent befürworten die – aus guten Gründen – herrschende Praxis. Dass diese auch von 52 Prozent der deutschen Abgeordneten für richtig gehalten wird („ist schlecht“: 22 Prozent), fügt dem üblichen Widerspruch zwischen Verfassungswirklichkeit und populären Verfassungswünschen erneut den zwischen Volk und Volksvertretern hinzu.

Viertens: Missverstandene Abgeordnete: Schon gar nicht halten es die Deutschen für wahr, dass ihre Volksvertreter überhaupt nicht abgehoben sind, dass sie enge Kontakte in ihren Wahlkreisen pflegen, dass sie über Meinungen, Anliegen und Probleme von Kommunen, gesellschaftlichen Gruppen und „einfachen Bürgern“ sehr gut unterrichtet sind. Gerade so ist es aber in Wirklichkeit, was unlängst auch zwei Beobachtungsstudien(!) zur Wahlkreisarbeit von Abgeordneten in Hessen und Sachsen sowie Rekonstruktionen der mehrstufigen Kommunikationsnetzwerke zwischen Parlamentariern und Bürgerschaft gezeigt haben. Diesbezüglich verkennen die Deutschen zwar nicht die anzustrebende Norm; sie täuschen sich aber darüber sehr, zu einem wie großen Teil doch wirklich der Fall ist, was sie sich wünschen. Darum meinen sie, gerade hier Remedur schaffen zu sollen: am besten mit Hobby-Abgeordneten, die nur kurze Zeit ein Parlamentsmandat ausüben dürfen und möglichst keinen Rückhalt in einer Partei besitzen. Jede Anwendung solcher Rezepte würde rasch herbeiführen, was viele für bereits gegeben halten.

Was droht, was ist zu tun?

Sowohl die Ahnungslosigkeit vieler Bürger ob der tatsächlichen Beschaffenheit

unseres Regierungssystems als auch jener latente Verfassungskonflikt – zwischen populären Verfassungsvorstellungen und gelebter Verfassung, zwischen der Mehrheit des Volkes und der Mehrheit seiner Vertreter – sind Tatsachen, die wir nur zu unser aller Schaden ignorieren können.

Selbst unbegründete Vorwürfe führen nämlich zu wirklicher Verdrossenheit, auch Missverständnisse wirken entlegitimierend. Das gibt einesteils besten Humus für wuchernden Radikalismus, für den immer wieder reale Politikdefizite zeugen. Andernteils öffnet sich so das Tor für die Suche nach grundsätzlichen Alternativen. Statt evolutionär Bewährtes zu verbessern, werden dann riskante Veränderungsvorschläge populär. Schon manche Gesundheit wurde aber ruiniert, weil man an eingebildeten Krankheiten therapierte. Sollen wir also eher unser politisches System dem Vorstellungshorizont der Bürger oder lieber deren politisches Wissen und Verständnis der Komplexität unseres Institutionensystems anpassen? Hätte unsere Demokratie vor allem Fehlleistungen produziert, läge die erste Antwort nahe. Unsere politischen Institutionen haben sich im Wesentlichen aber bewährt. Darum ist anzuraten, zwar unser

politisches System dort zu verbessern, wo es mangelhaft funktioniert. Noch dringender aber ist es, an den Schulen und in den Massenmedien immer wieder solche politische Bildungsarbeit zu versuchen, welche die erreichbaren Bürger von ihren jeweils bedrohlichsten Kenntnislücken, Missverständnissen und Vorurteilen kuriert. Das gleicht zwar dem Versuch, über Jahrhunderte eine gotische Kathedrale aus verletzlichem Sandstein zu erhalten. Doch dieser Versuch muss immer wieder unternommen werden, wollen wir unsere komplizierte freiheitliche Ordnung an Kinder und Enkel weitergeben.

Verbessern wir also das Funktionieren des deutschen Föderalismus. Eröffnen wir über Bürgerforen und Planungszellen viel mehr Bürgern die Möglichkeit, auch ohne langfristiges Engagement an sie betreffenden Entscheidungen mitzuwirken. Führen wir vielleicht auch umsichtig plebiszitäre Elemente auf Bundesebene ein. Stärken wir die Position des einzelnen Abgeordneten durch zusätzliche Mitarbeiter. Hüten wir uns aber davor, antiquierten oder inkonsistenten Systemvorstellungen nur deshalb zu folgen, weil sie populär sind. Den latenten Verfassungskonflikt sollte nämlich die erfolgreich gelebte Verfassung gewinnen.

Mediale Mutationen

„Wenn der Skandal selbst zum Medium eines erweiterten politischen Prozesses wird, taucht dahinter noch ein Medium zweiter Ordnung auf – ‚die Medien‘. Dass in den großen Tageszeitungen die politische Debatte vom Politikteil ins Feuilleton auswandert, ist ein Zeichen dieser Mutationen. Und ob die Medien Inkubatoren von Intelligenz oder Schnellverwerter von Erregungen sein werden, davon wird mehr Zukunft abhängen als von Parteitagbeschlüssen. Man möchte laut rufen: ‚Die Politik ist tot, es lebe die Politik.‘“

(Reinhard Kahl am 11. Januar 2001 in *Die Welt*)