

Die unabdingbare und zeitintensive Medienpräsenz kann eine solide Erarbeitung von Sachkompetenz nicht ersetzen

# Arbeitsstil und Amtsaufgabe von Politikern

**Hans H. Klein**

In seiner Amtszeit als Innenminister (von 1990 bis 1998) und als Ministerpräsident (von 1998 bis 1999) des Landes Niedersachsen hat Gerhard Glogowski Pressemeldungen zufolge bis zu zehn Aufsichtsratsmandate gleichzeitig wahrgenommen. Die Landesverfassung bestimmt nach Artikel 34, dass die Landesregierung, der zu Glogowskis Innenministerzeit Gerhard Schröder als Ministerpräsident vorstand, Ausnahmen von der Regel, dass Mitglieder der Landesregierung dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens nicht angehören dürfen, zulassen kann. Solche Ausnahmen kommen nach der Verfassung „insbesondere“ bei Unternehmen in Betracht, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist. Als der Untersuchungsausschuss des Niedersächsischen Landtages die Staatskanzlei um Auskunft ersuchte, welchen Tätigkeiten der im November 1999 zurückgetretene Ministerpräsident außerhalb seines Staatsamtes nachgegangen sei, ergab sich, dass Glogowski mit Billigung der Landesregierung auch drei Aufsichtsratsmandate in Unternehmen innehatte, an denen die öffentliche Hand nicht beteiligt war. Im Übrigen erhob die Staatskanzlei bei der Vorlage der Liste der von Glogowski bekleideten Man-

date, Ehrenämter und Funktionen, so meldete es die Presse, „keinen Anspruch auf Vollständigkeit“. Man darf vermuten, dass die für ihn zuständige Dienstbehörde, aber auch der Betroffene selbst den Überblick verloren hatten.

Die vielfache Inanspruchnahme der Flugbereitschaft der Westdeutschen Landesbank durch den damaligen Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen begründeten seine Anwälte mit dem Hinweis, Johannes Rau habe etwa 2500 Termine pro Jahr wahrnehmen müssen. Das sind etwa sieben Termine an jedem Tag des Jahres.

Die genannten Beispiele stehen für viele. Sie sind derzeit im Gespräch, nicht zuletzt aus Gründen, die ein bezeichnendes Licht werfen auf die unsystematische, von Zufällen abhängige, aber auch von politischen Interessen und persönlichen Antipathien gesteuerte Vorgehensweise vieler, die ihre Geschäfte mit der „öffentlichen Meinung“ machen. Insofern die geschilderten Sachverhalte exemplarisch sind, werfen sie Fragen auf, denen im Folgenden (unter Ausklammerung allerdings der Frage nach etwaigen Gesetzesverstößen) nachgegangen werden soll.

*Erstens:* Über die Art jener 2500 Termine, die der Ministerpräsident Rau im Jahresdurchschnitt wahrgenommen haben soll, verlautetete verständlicherweise nichts. Man wird jedoch unterstellen dürfen, dass die Anwälte in ihre Liste keine rein privaten Termine und auch nicht solche aufgenommen haben, die den Ministerpräsidenten nur wenige Minuten kosteten, sondern vielmehr solche, die sich aus dienstlichem Anlass ergaben und zeitaufwendig waren. Dazu gehören etwa die Teilnahme an Kabinetts- und Landtagssitzungen, an den Konferenzen der Ministerpräsidenten, Dienstbesprechungen mit anderen Regierungsmitgliedern und Mitarbeitern, der Empfang von Besuchern aus dem In- und Ausland, Auslandsreisen, Betriebsbesichtigungen, Interviews, öffentliche Reden aus unterschiedlichsten Anlässen, also auch die Erfüllung einer großen Zahl repräsentativer Aufgaben, denen sich ein Ministerpräsident nicht entziehen kann.

---

### **Staatsamt und Parteifunktion**

---

Zu den im weiteren Sinn dienstlichen Verpflichtungen eines Ministerpräsidenten, der stets auch ein führendes Mitglied seiner Partei auf Landes- und Bundesebene ist, gehört auch die Teilnahme an Gremiensitzungen und Mitgliederversammlungen seiner Partei. Die Unterscheidung von Staatsamt und Parteifunktion ist auch in der Parteidemokratie unerlässlich. In ihrer Eigenschaft als Inhaber staatlicher Ämter haben Politiker, um die üblichen Eidesformeln zu zitieren, dem Wohle des ganzen Volkes zu dienen und Gerechtigkeit gegen jedermann zu üben. Das Amt verpflichtet zu Objektivität und Neutralität. Aber die Inhaber – deshalb zu Recht auch als solche bezeichneter – politischer Ämter sind auch Exponenten

ihrer Parteien. Die Parteien haben sie den Wählern als Kandidaten präsentiert, und die Wähler haben ihnen zwar als Personen ihr Vertrauen geschenkt, aber nicht ohne Rücksicht auf das politische Programm der Partei, für die sie angetreten waren. Nach den Regeln des Verhältniswahlrechts gibt der Wähler seine Stimme der von einer Partei präsentierten Kandidatenliste, die ihrerseits Attraktivität durch die auf dieser Liste verzeichneten Personen gewinnen soll. Für das Programm ihrer Partei (und seine durch den Wandel der Umstände bedingte Weiterentwicklung) gerade auch in ihrer amtlichen Eigenschaft einzutreten, sind die Inhaber staatlicher Wahlämter berechtigt. So erfüllen sie den viel beredeten Wählerauftrag. Die Doppelrolle – Staatsamt und Parteifunktion – stellt an diejenigen, die sie auf sich nehmen, hohe Anforderungen. Sie wird sie nicht selten in einen Zwiespalt führen. Wünsche, politische Anliegen der Partei sind mit den Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Amtsführung in Übereinstimmung zu bringen. Deshalb sind staatliche Amtsträger gegenüber ihren Parteien nicht weisungsgebunden – Parlamentarier so wenig wie Regierungsmitglieder. Die einen werden durch die Freiheit des Mandats, die anderen durch ihr Staatsamt zu unabhängiger Willensbildung und Entscheidungsfindung befähigt und verpflichtet.

---

### **Destabilisierende Ämtertrennung**

---

Der Verbund von Staatsamt und Parteifunktion ist, sieht man von Ausnahmen ab, in der Demokratie alternativlos. Würde den Inhabern staatlicher Ämter die gleichzeitige Inhabung höherer Parteifunktionen untersagt (was mittelbar auch durch eine Begrenzung der Amtszeit erreicht würde), so bewirkte man dadurch nur entweder die Ver-

**Arbeitsstil und Amtsaufgabe von Politikern**

schleierung eines notwendigen, weil im Prinzip der demokratischen Wahl beschlossenen Zusammenhangs oder, falls sich die normative Trennung von Amt und Mandat auch tatsächlich und nicht nur formal durchsetzen ließe, eine Destabilisierung der Regierung.

Die Lage, in die sich Bündnis 90/Die Grünen durch die in ihrer Parteisatzung vorgeschriebene Trennung von Amt und Mandat manövriert haben, zeigt ihr Dilemma, das durchaus auch ein Problem der demokratischen Ordnung ist: Hätten sie nicht einen informellen Parteivorsitzenden und räumten sie nicht den von ihnen gestellten Regierungsgliedern und Parlamentsabgeordneten einen wesentlichen Einfluss auf die Bildung des Parteiwillens ein – entgegen dem Zweck jener Satzungsbestimmung –, wären sie nicht regierungsfähig, der Bestand der rot-grünen Koalition wäre ständig gefährdet.

**Gebot der Verfassung**

Es ist nicht nurredlicher, diesen Zusammenhang offen zu legen als ihn normativ zu vernebeln, eine führende Stellung der Inhaber zumal hoher politischer Staatsämter in ihren Parteien ist auch verfassungspolitisch, wenn nicht gar verfassungsrechtlich geboten. Gerade wenn und weil staatliche Amtsträger nicht dem Diktat von Parteigremien unterworfen werden dürfen, müssen sie in diesen Sitz und Stimme haben.

Nach erfolgter Wahl müssen die Parteien, zumal diejenigen, die die Regierung stellen, gewissermaßen von Staats wegen in die Verantwortung genommen werden. Das aber geschieht eben dadurch, dass die Inhaber politischer Staatsämter ihre Amtsverantwortung auch in ihren Parteifunktionen wahrnehmen.

Es liegt also im staatlichen Interesse, im wohlverstandenen Interesse der parlamentarischen Demokratie, dass die Inhaber hoher Staatsämter zugleich einflussreiche Parteifunktionen bekleiden. Ausnahmen bilden (nach der Verfassungsordnung des Grundgesetzes) der Bundespräsident, weil er über politisch relevante Entscheidungskompetenzen nur in geringem Umfang verfügt, und die Inhaber hoher Richterämter, weil ihre Entscheidungen einer strikten normativen Bindung unterliegen und also keinen Raum lassen für die Ausübung eines politischen Ermessens. Unbeschadet notwendiger gedanklicher und sowohl juristischer als auch staatsethischer Unterscheidung stehen im Regelfall politische Staatsämter und hohe Parteifunktionen in einem keineswegs illegitimen oder auch nur unerwünschten, sondern in einem verfassungsintendierten osmotischen Näheverhältnis. Die Verzahnung von politischem Staatsamt und Parteifunktion ist eine demokratische Notwendigkeit. Nur sie erlaubt verantwortliches Regieren.

Deshalb ist es auch unbedenklich, wenn Regierungsglieder oder Inhaber hoher parlamentarischer Ämter staatseigene (nicht in fremdem Eigentum stehende) Verkehrsmittel wie Dienstwagen, Flugbereitschaften oder Polizeihubschrauber benutzen, um zu Sitzungen wichtiger Parteiorgane (nicht zu öffentlichen Versammlungen, die Werbezwecken dienen) zu gelangen: Ihre Teilnahme liegt im dienstlichen Interesse.

**Unqualifizierte Stimmungsmache**

Die Stimmungsmache, die gerade in dieser Frage in jüngster Zeit betrieben wird, zeugt nicht nur von einer fragwürdigen, weil auf der Unkenntnis demokratischer Funktionsmechanismen beruhenden Moral, sie wür-

de, hätte sie Erfolg, überdies zu neuerlichen Vernebelungsaktionen führen. Reist etwa ein Mitglied einer Landesregierung zu einer Sitzung des Präsidiums seiner Partei nach Berlin, so kann die Benutzung eines staatlichen Fluggeräts, eines Dienstwagens oder der ihm als Mitglied des Bundesrats nach Paragraf 4 der Geschäftsordnung des Bundesrats zustehenden Fahrkarte der Deutschen Bahn unschwer mit der Anberaumung einer Dienstbesprechung in der Vertretung des Landes in der Hauptstadt gerechtfertigt werden. Die öffentliche Meinung geht in die Irre, wenn sie die Politiker zur Spurenverwischung zwingt.

*Zweitens:* Der Terminkalender und die Funktionenhäufung zweier ehemaliger Ministerpräsidenten scheinen anzuzeigen, dass die Arbeitskraft hoher Amtsträger unerschöpflich ist. Dabei bleibt es sogar dann, wenn Krankheit an ihnen zehrt. Natürlich weiß jeder, dass dieser Eindruck täuscht. Auch Politiker sind Menschen, eine Eigenschaft, derer sie sich allerdings oft erst erinnern, wenn sie sich bei einer Überforderung ertappt fühlen. Tatsächlich ist solche Überforderung Alltag, wo, wie in den beiden Ausgangsfällen, die Betroffenen die Wahrnehmung ihrer Amtsaufgaben mit Geschäftigkeit verwechseln.

---

### Unabdingbare Medienpräsenz

---

Dass es dahin kommen kann, ist kein Zufall. Die Struktur der öffentlichkeitskontrollierten Parteiendemokratie verlangt nach einer hohen Präsenz politischer Führungspersonlichkeiten sowohl in den Medien als auch in ihren Parteien. Erfolgreiche Politik lebt in der Demokratie von der Überzeugungskraft des Wortes und von der Unterstützung durch die eigene Partei. Demokratische Politik heißt auch, täglich aufs Neue Mehrhei-

ten zu gewinnen. Darum ist für einen führenden Politiker zumal in der parlamentarischen Demokratie zweierlei von geradezu existenzieller Bedeutung.

Er muss zum einen mit den Bürgern in einem ständigen kommunikativen Kontakt stehen. Das ist unter den Bedingungen der Gegenwart, unbeschadet der sich einiger Beliebtheit erfreuenden Bereisungen der Provinz, letztlich nur durch die Vermittlung der Medien, vor allem des Fernsehens, möglich. Es ist ein Gemeinplatz, dass das Fernsehen die Demokratie verändert hat. Eine Veränderung besteht darin, dass die Bedeutung eines Politikers und damit auch sein Einfluss auf die politische Meinungsbildung des Volkes wie seiner Partei der Häufigkeit und Dauer seiner Auftritte in den Wohnstuben der Nation via Bildschirm ziemlich genau entspricht. In gewissem, wenngleich nur begrenztem Umfang lässt sich dieser Effekt durch ein mehr oder weniger ausgeprägtes schauspielerisches Talent, also durch eine mediengerechte Selbstdarstellung, steigern oder durch deren Fehlen mindern. Letztlich entscheidend ist die televisionäre Präsenz als solche. Deshalb ist sie für Politiker eine unabdingbare Notwendigkeit. Sie müssen vor allem diese Art von Öffentlichkeit suchen und dort für ihre Politik werben, wobei ihr bloßes Erscheinen meist viel wichtiger ist als die dabei überbrachten Inhalte. Das Gebot fernsehgerechter Omnipräsenz fordert einen hohen Tribut an Zeit. Ihn zu entrichten, lässt sich umso weniger vermeiden, als die Macher der veröffentlichten Meinung sich an einem Politiker, der es vorzieht, im Stillen zu wirken, dadurch zu rächen pflegen, dass sie ihn mit Epitheta wie blass, profillos, öffentlichkeitsscheu oder wie fantasieloser Technokrat abstempeln und dadurch diskreditieren. Der durch eine solche Kennzeichnung bewirkte Ansehens-

---

**Arbeitsstil und Amtsaufgabe von Politikern**

---

verlust führt zu schwindendem Einfluss. Ein schwacher Politiker vermag aber seine Amtsaufgaben nicht mehr angemessen zu erfüllen.

Neben der Medienpräsenz ist das zweite unentbehrliche Standbein des führenden Politikers – ob mit oder ohne Staatsamt – die Loyalität seiner Partei. War sie in früheren Zeiten häufig durch die Milieus verbürgt, in denen die Parteien ruhten, bedarf sie nach der weitgehenden Auflösung dieser Milieus gezielter und intensiver Bemühungen. Der hoch gestellte Politiker, der sich nicht um die „Basis“ kümmert, gilt als abgehoben, demjenigen aber, der seine Kreisvorsitzenden und -geschäftsführer mit Namen kennt, wird manche politische Fehlleistung nachgesehen.

Da auch der demokratisch verfasste Staat eine stabile Regierung braucht, sind Medien- und Parteiarbeit der Inhaber politischer Staatsämter gleichermaßen notwendig und legitim. Dass sie Zeit kosten, ist hinzunehmen.

---

**Eigene Urteilsfähigkeit**

---

Es gilt allerdings auch, dass Mitglieder von Regierungen in dieser Eigenschaft wie als Behördenchefs schwierige und angesichts zunehmender Komplexität aller Lebensverhältnisse immer schwieriger werdende Entscheidungen zu treffen haben. Ein Minister muss keineswegs schon immer ein ausgewiesener Fachmann für die Angelegenheiten seines Ressorts gewesen sein, aber er muss sich in kurzer Zeit einarbeiten und ein selbstständiges Urteil bilden können. Die Arbeit am Schreibtisch, intensives Aktenstudium, die Lektüre einschlägiger Fachliteratur sind dafür eine notwendige Voraussetzung. In dem Maße, in dem sich der Ressortchef diesen Amtspflichten entzieht, macht

er sich von Beratern abhängig, von den Beamten seines Hauses, aber auch von persönlichen Freunden, Lobbyisten und Interessenvertretern, soweit sie sich Zugang zu ihm zu verschaffen wissen. „Graue Eminenzen“ und „Filz“ gedeihen dort, wo politische Amtsträger ihrer – in gewissem Umfang notwendigen – Selbstdarstellung in der Öffentlichkeit auf Kosten des Erwerbs von Fachwissen und Sachkenntnis zu viel Zeit widmen.

Termine, die der Repräsentation dienen, bei denen nur von anderen ausgearbeitete Grußworte und Ansprachen zu verlesen sind, der Besuch von Fußballstadien, olympischen Dörfern und vergleichbaren Örtlichkeiten, wo sich entweder viele Menschen oder viele Kameras einfinden, erfordern im Vergleich zum Studium komplizierter Sachfragen geringere geistige Anstrengung und stellen für gestresste Politiker deshalb eine gewisse Verlockung dar. Zu den Pflichten, die aus einem hohen politischen Amt erwachsen, gehört aber auch, solche Anstrengungen auf sich zu nehmen. Die hohlen Phrasen, die Politiker in Interviews, bei Talkshows und sonstigen öffentlichen Auftritten nur allzu oft zu wiederholen pflegen, mögen mitunter taktisch bedingt sein, meist zeugen sie aber von ungenügender Sachkenntnis, davon also, dass Amtspflichten nicht hinreichend erfüllt werden. So darf als ausgeschlossen gelten, dass ein Minister, der neben seinem Amt noch ein halbes Dutzend Aufsichtsratsmandate wahrnimmt, irgendeine seiner Pflichten in der gebotenen Weise zu erfüllen vermag.

---

**Schieflage der Maßstäbe**

---

*Drittens:* Die Maßstäbe, die an die Arbeit der Inhaber politischer Staatsämter anzulegen sind, sind unter dem Einfluss von Umstän-

den, die in der Struktur des in erheblichem Umfang von Medien und Parteien bestimmten Verfahrens der politischen Willensbildung in der Demokratie begründet liegen, in eine problematische, im derzeit zu beobachtenden Umfang aber vermeidbare Schiefelage geraten. Das fällt umso nachteiliger ins Gewicht, je mehr für die Gesellschaft wichtige Entwicklungen der Bestimmungsmacht des Staates entgleiten, dieser also nur korrigierend einzugreifen vermag, gemeinwohlorientierte Vorstellungen (für die das Ämtersystem des Staates einzustehen hat) nur mehr in Verhandlungen mit den außerhalb der Staatsorganisation angesiedelten Entscheidungsträgern zur Geltung gebracht werden können. Ein Minister, der in solchen Verhandlungen bloß auftrumpft, indem er etwa einen Regierungswechsel zu einem alle rechtlichen Bindungen zum Einsturz bringenden Akt höherer Gewalt erklärt, blamiert sich nicht nur, er verspielt auch die Möglichkeit, die ihm obliegende Amtsverantwortung pflichtgemäß wahrzunehmen.

Der Arbeitsstil der Politiker bedarf der Korrektur. Die parlamentarische wie die mediale Öffentlichkeit haben Möglichkeiten, in diese Richtung zu wirken.

---

### **Sachkenntnis einfordern**

---

Journalisten sollten die Mühe nicht scheuen, sich ihrerseits Kenntnisse zu verschaffen, um den Politikern bohrende Fragen zu stellen und deren mangelnde Sachkunde gegebenenfalls schonungslos bloßzustellen. In dem Maße, in dem sie fachliche Kompetenz selbst erwerben, werden sie diese auch bei anderen schätzen lernen. Allzu oft stößt man in diesem Kreis auf „Ge-

neralisten“, deren Selbstbewusstsein es ihnen nicht erlaubt, sich mit Detailkenntnissen zu belasten. Den Demoskopern sei geraten, seltener nach dem beliebtesten oder wichtigsten und dafür häufiger nach dem erfahrensten, sachkundigsten, meistgeachteten Politiker zu fragen, ohne die „Top Ten“ dabei gleich selber vorzugeben.

Die Parlamente könnten dazu übergehen, auf der regelmäßigen Anwesenheit der Minister bei den Beratungen der Fachausschüsse zu bestehen. Es wäre sinnvoll, das so genannte Zitierrecht, also das Recht des Parlamentes, die Anwesenheit von Ministern in Plenar- und Ausschusssitzungen zu verlangen, in bestimmtem Umfang als Minderheitsrecht auszugestalten. Denn es gehört zu den vornehmsten Aufgaben eines Regierungsmitglieds, dem Parlament Rede und Antwort zu stehen. In der Praxis geschieht das aber leider nur selten. Die Minister lassen sich im Unterschied etwa zu Großbritannien, wo die Mitglieder des Kabinetts einschließlich des Premierministers sich allwöchentlich mehrfach dem Unterhaus zur Beantwortung von Fragen stellen, selbst in parlamentarischen Fragestunden, vor allem aber auch in Ausschusssitzungen, fast immer durch Beauftragte vertreten, oft ein stillschweigendes Eingeständnis fehlender eigener Kompetenz.

Die Abgeordneten versäumen ihrerseits ihre Pflichten, wenn sie den Regierungsmitgliedern ein solches Verhalten durchgehen lassen. So fällt die Zerstreung, die ein Ministerpräsident in der Wahrnehmung ungezählter Termine oder einer unüberschaubaren Fülle von Nebenjobs sucht, auch dem Parlament zur Last, das von der mangelnden Solidität seiner Amtsführung keine Kenntnis nimmt.