
DIE LOGIK DES POLITISCHEN WETTBEWERBS¹

Leistungsschwäche der Politik und organisatorische Erstarrung des Staates: Folgen mangelnden Wettbewerbs.....	1
Ursachen der politischen Wettbewerbsschwäche: Ideologische Widerstände gegen den politischen Systemwettbewerb	10
Institutionelle Behinderungen des politischen Wettbewerbs.....	12
Die formelle Proteststimme: ein Weg zur Intensivierung des politischen Wettbewerbs....	18

Leistungsschwäche der Politik und organisatorische Erstarrung des Staates: Folgen mangelnden Wettbewerbs

Die in den voraufgegangenen Essays² unternommene kritische Auseinandersetzung mit der herkömmlichen demokratischen Staatsform macht deutlich, warum die Leistungsschwäche der Politik ein so dauerhaftes Phänomen ist, und sie zeigt auch, daß diese Schwäche nicht den Politikern oder Parteien, sondern dem politischen System als solchem anzulasten ist. Der diffuse Befund der politischen Leistungsschwäche und der dadurch verursachten Staats-, Politik- und Parteienverdrossenheit der Bürger gewinnt dadurch wesentlich an Präzision.

In der politischen Praxis ist natürlich mit der Präzisierung dieses negativen Befundes wenig gewonnen. Eins der erstaunlichen Merkmale der bestehenden demokratischen Ordnung besteht gerade darin, daß sie auf die Diagnose ihrer eigenen Schwäche so wenig reagiert und nicht in der Lage ist, ihre eigenen, starr gewordenen Strukturen den unerfüllten Anforderungen der Gesellschaft anzupassen. Solange diese ordnungspolitische Erstarrung nicht ihrerseits verstanden und ihre Ursachen nicht benannt sind, bleibt jede Erörterung politischer Ordnungsalternativen zwangsläufig folgenlos. Daher soll hier auf einige jener Ordnungsmerkmale aufmerksam gemacht werden,

¹ Überarbeitete Fassung des gleichnamigen Kap. 10 in: B. Wehner, Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie, Darmstadt 1995

² Siehe insbesondere "Die Logik der Staatsorganisation", "Die Logik der Bürgerbeteiligung", "Die Logik der Ordnungspolitik" und "Die Logik der zwischenstaatlichen Beziehungen".

die das Anpassungsvermögen herkömmlichen Demokratien stark beeinträchtigen.

Ein wesentlicher Grund dafür, daß die Leistungsschwäche der Politik bisher für die politische Ordnung so geringe Folgen hatte, ist der Mangel an überprüfbaren Alternativen. Die Vermutung, die Leistungsfähigkeit demokratischer Politik könne durch grundlegende Korrekturen an der demokratischen Ordnung nachhaltig verbessert werden, läßt sich aus der politischen Praxis nicht überzeugend belegen. Weder in anderen Staaten noch in früheren Zeiten sind Beispiele für wesentlich leistungsfähigere politische Ordnungen zu finden, die den Anforderungen heutiger Gesellschaften genügen würden. Den Bürgern mangelt es daher zwangsläufig am Vorstellungsvermögen für jene bessere Politik, die in einer veränderten, vorerst nur in der Theorie beschriebenen politischen Ordnung möglich wäre. Diese hypothetische Politik bleibt der sinnlichen Wahrnehmung, auf die der Durchschnittsbürger bei der Bildung seiner politischen Werturteile angewiesen ist, zu sehr verschlossen.

Dieser natürliche Mangel an überprüfbaren Alternativen bietet aber noch keine hinreichende Erklärung dafür, daß der evolutionäre Fortschritt der politischen Ordnung im zurückliegenden halben Jahrhundert so schleppend verlaufen ist. Einen solchen Mangel an Vergleichsobjekten gibt es nicht nur auf dem Feld der Politik, sondern überall dort, wo Neues gewagt und entwickelt werden muß. Nur in der Politik hat dieser Mangel aber bisher in so offensichtlicher Weise die evolutionäre Entwicklung aufgehalten. Dies ist ein Indiz dafür, dass in der Politik entwicklungshemmende Faktoren von außergewöhnlicher Stärke im Spiel sind. Diese Faktoren müssen daher zunächst einmal erkannt und analysiert sein, wenn Wege zu einer rascheren Anpassung der politischen Ordnung an den Wandel der gesellschaftlichen Anforderungen geebnet werden sollen.

Ein in diesem Zusammenhang hilfreiches Denkexperiment ist ein Vergleich zwischen der Leistungsfähigkeit des politischen Systems und anderer gesellschaftlicher Funktionsbereiche. Als erkenntnisförderndes Vergleichsobjekt bietet sich hierbei der Funktionsbereich Wirtschaft an. Zwar gibt es keine objektiv messbaren Kriterien, mit deren Hilfe die Leistungsfähigkeit des politischen Systems an derjenigen des Wirtschaftssystems gemessen werden könnte. Da es aber letztlich darauf ankommt, was diese Systeme für die Bürger leisten, sind auch die subjektiven Urteile der Bürger über die Leistungsfähigkeit von Politik und Wirtschaft in diesem Zusammenhang

aufschlußreich. Aus einer Gegenüberstellung dieser Urteile lassen sich Rückschlüsse darauf ziehen, welches der beiden gesellschaftlichen Subsysteme, die Politik oder die Wirtschaft, sich den gesellschaftlichen Anforderungen besser anpaßt und seine Funktionen daher besser erfüllt. Hierauf aufbauend, lassen sich dann möglicherweise diejenigen Eigenschaften der beiden betrachteten Subsysteme bestimmen, die für deren unterschiedliche Anpassungsfähigkeit - und damit für ihre aktuelle Leistungsfähigkeit - ausschlaggebend sind.

Über das Subsystem Wirtschaft bilden die Bürger sich, auch wenn sie hierzu nicht explizit befragt werden, ein kritisches Urteil, das - analog zur politischen Urteilsbildung - die Qualität der bestehenden Wirtschaftsordnung reflektiert. Nirgendwo hat sich dies deutlicher gezeigt als im Urteil der Bürger sozialistischer Staaten über das System der Planwirtschaft. Von der Planwirtschaft fühlten die Bürger sich in ihrer Eigenschaft als Konsumenten offenkundig schlecht - und im Laufe der Zeit immer schlechter - bedient. Sie fühlten sich, sofern sie nicht persönlich Opfer politischer Repression waren, vom Funktionsbereich Wirtschaft im Sozialismus vermutlich sogar noch schlechter bedient als vom politischen System.

In den demokratischen Staaten verteilt sich die Wertschätzung der Bürger auf Wirtschaft und Politik eher umgekehrt. Während die meisten Staatsbürger über die Leistungsfähigkeit der politischen Ordnung zunehmend negativ urteilen, herrscht bei ihnen eine ungleich positivere Einschätzung des Subsystems Wirtschaft vor. Sie fühlen sich insbesondere vom privaten Angebot käuflicher Güter und Dienstleistungen besser bedient als von den politischen Angeboten der Parteien. Hierfür lassen sich allerlei demoskopische Daten ins Feld führen, aber noch deutlicher zeigt sich dies in informellen Befragungen beliebiger Durchschnittsbürger. Deren Antworten lassen kaum Zweifel daran, daß die Wirtschaft mit dem Wandel der Konsumbedürfnisse viel besser Schritt hält als die Politik mit dem Wandel der politischen Bedürfnisse. Dies ist ein zwar subjektives, aber eben deswegen auch politisch aussagekräftiges Indiz dafür, daß in der politischen Ordnung entwicklungshemmenden Faktoren wirken, von denen die Wirtschaft zumindest teilweise verschont bleibt.

In postsozialistischen Staaten, soweit ihnen der Übergang zur Demokratie gelungen ist, schneiden Wirtschaft und Politik im Vergleich der Wertschätzungen ähnlich ab. Auch dort ist nach anfänglicher Euphorie die Wertschätzung der demokratischen Ordnung sehr rasch gesunken, und deren

Leistungsfähigkeit wird, abgesehen allenfalls von der Wirtschaftspolitik, von einem großen Teil der Bürger kaum noch höher eingestuft als die Leistungsfähigkeit des überwundenen sozialistischen Systems. Zugleich hat sich dort, wo die ökonomischen Probleme des Übergangs zur Marktwirtschaft weitgehend gemeistert erscheinen, ein zunehmend positives Urteil über die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft herausgebildet. Während also dem Subsystem Wirtschaft immer mehr evolutionäre Anpassungsfähigkeit zugute gehalten wird, hat sich hinsichtlich des politischen Systems ein Eindruck von Starre und dadurch bedingter Leistungsschwäche verfestigt.

Eine so deutlich empfundene Diskrepanz zwischen der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und der Leistungsfähigkeit der Politik fordert natürlich dazu heraus, die Ursachen hierfür in konkreten Merkmalen dieser beiden gesellschaftlichen Funktionsbereiche zu suchen. Wenn diese Merkmale erkannt sind, könnte dies das Vorstellungsvermögen für den ordnungspolitischen Reformbedarf wesentlich verbessern. Es führt nämlich unmittelbar zu der Frage hin, ob einige der erfolgsbestimmenden, die Anpassungsfähigkeit fördernden Merkmale der Wirtschaft auf das politische System übertragbar sind.

Es ist natürlich weder wünschenswert noch möglich, daß die Systeme Wirtschaft und Politik dieselben Merkmale aufweisen. Politik ist schließlich gerade deswegen und insoweit notwendig, als das Marktsystem der Wirtschaft bestimmte Leistungen nicht erbringen und damit wichtige Bedürfnisse nicht befriedigen kann. Politik muß, um dieser ihrer Funktion als Gegenstück und Komplement zur privaten Wirtschaft gerecht zu werden, fundamental anders als die Wirtschaft organisiert sein, und zwar unabhängig davon, wie ihre Leistungsfähigkeit von den Bürgern beurteilt wird. Politik kann insbesondere nicht so betrieben werden, daß ihre Angebote von jedem Bürger nach individuellem Bedarf in Anspruch genommen und bezahlt werden.

Daß der Staat anders organisiert ist als die Wirtschaft, kann daher nicht das zu lösende Problem, nicht die gesuchte Ursache für seine Leistungsschwäche sein. Falsch wäre es daher auch, an die Anpassungs- und Leistungsfähigkeit des Staates die gleichen Maßstäbe anzulegen wie bei der Wirtschaft. Dennoch ist es ein höchst bedenklicher Befund, daß der Staat auf die von den Bürgern so deutlich empfundene Leistungsschwäche und auf den damit verbundenen Verlust an öffentlicher Wertschätzung so schwach reagiert.

Die organisatorische Wandlungsfähigkeit der Wirtschaft ist zum einen das Vergleichsobjekt, anhand dessen sich das Verständnis der organisatorischen Erstarrung des Staates vertiefen läßt. Zugleich ist diese Wandlungsfähigkeit aber auch selbst eine der Ursachen dafür, daß der Staat vor immer neue politische Herausforderungen gestellt wird, denen er organisatorisch nicht mehr gewachsen ist. Aufgrund ihrer organisatorischen Wandlungsfähigkeit kann die Wirtschaft ein so schnelles Wandlungstempo der Technologien vorgeben und können sich daher Arbeitsteilung und Wohlstand so rasch entwickeln, daß sich auf dieser Grundlage auch ein rascher Wandel der privater Lebensformen und gesellschaftlicher Einstellungen und Verhaltensweisen vollzieht. Dieser Wandel wiederum läßt neue private Lebensrisiken und neue gesellschaftliche Konflikte entstehen, die den Boden für neue subjektive Ansprüche an den Staat bereiten und damit neuen objektiven Steuerungsbedarf in der Politik generieren. So entsteht insgesamt eine evolutionäre Schieflage, in der ein wettbewerbsarmes, wenig adaptionsfähiges politisches System einer viel wettbewerbs- und wandlungsintensiveren Wirtschaft und einer entsprechend wandlungsintensiven Gesellschaft gegenübersteht, in der also das politische System mit dem letztlich vom wirtschaftlichen Wettbewerb induzierten Wandel der gesellschaftlichen Anforderungen nicht Schritt hält.

Daß die Politik sich dem Wandel ihrer Problemstellungen, der vom Wandel der Wirtschaft mitverursacht wurde, organisatorisch nicht angepaßt hat, läßt sich schon oberflächlich an der Herkunft und am Alter des bestehenden Staatsmodells ablesen. Dieses Modell rührt aus vorindustrieller Zeit her, in der nicht nur die Wirtschaft von der heutigen grundverschieden war, sondern mit ihr auch die Einstellungen, Verhaltensweisen und Ansprüche der Bürger gegenüber dem Staat. Die Modellvorstellungen, die der zeitgenössischen Demokratie zugrunde liegen, wurden vor mehr als zwei Jahrtausenden für kleine, überschaubare Gemeinschaften wie die griechische Polis entwickelt, und das daraus entstandene Demokratiemodell war für ein dementsprechend überschaubares politisches Problem- und Aufgabenspektrum ausgelegt.

In seiner neuzeitlichen Adaptation wurde dieses Modell anfänglich immer noch auf relativ überschaubare Staaten und politische Aufgabenspektren angewendet. Dies gilt für die Anwendung in der politischen Theorie ebenso wie in der Praxis demokratischer Staatsgründungen. Selbst in der Demokratie der Neuzeit immer noch exemplarische Verfassung der Vereinigten

Staaten wurde ursprünglich für ein Staatsgebilde geschaffen, das nach der Bevölkerungszahl heute als ein Zwergstaat gelten würde. Auch wenn es bei den frühen Gründungen neuzeitlicher Demokratien noch gute Gründe gegeben hatte, es beim alten, einfachen Demokratiemodell zu belassen, verloren diese Gründe in den seitherigen zwei Jahrhunderten immer mehr von ihrer einstmaligen Plausibilität. In dieser Zeit ist z.B. die Bevölkerungszahl der Vereinigten Staaten um ein Vielhundertfaches gewachsen, ohne daß dies nennenswerte Änderungen der politischen Ordnung ausgelöst hätte.

Diese eklatante organisatorische Starre des demokratischen Staates stand in einem offenkundigen Kontrast zur organisatorischen Entwicklung der Wirtschaft. Während der zwei Jahrhunderte neuzeitlicher Demokratiegeschichte, d.h. im Zuge der Industrialisierung und späteren Computerisierung und einer immer rascher voranschreitenden gesellschaftlichen Arbeitsteilung, sind neue Unternehmensformen entstanden, die mit immer neuen Konzepten der Zuständigkeits- und Verantwortungsverteilung und mit immer neuen Motivations- und Anreizsystemen für die Entscheidungsträger und die Beschäftigten ausgefüllt wurden. Dabei wurde unterschiedlichste Weise z.B. mit zentralisierter und dezentralisierter Verantwortung, mit kleinen und mit vielköpfigen Entscheidungsgremien, mit langen und kurzen Amtsperioden, mit geographischer und fachlicher Abgrenzung von Zuständigkeiten, mit Spezialisierungs- und Diversifizierungsstrategien und mit unterschiedlichen Graden der Arbeitnehmerbeteiligung an unternehmerischen Entscheidungsprozessen experimentiert. Hieraus ergab sich innerhalb der Wirtschaft eine ständig wechselnde Arbeitsteilung zwischen Unternehmen unterschiedlicher Organisationsformen. Die Verantwortlichkeiten im Gesamtsystem Wirtschaft wurden auf diese Weise laufend neu strukturiert, und das Entscheidungsverhalten wurde laufend auf den sich wandelnden Charakter der Entscheidungen abgestimmt. Der organisatorische Wandel der Wirtschaft als ganzer war immer zugleich Reaktion auf vorangegangenen und Voraussetzung für zukünftigen Wandel von Technologien und Bedürfnissen.

Zu solchen organisatorischen Anpassungsleistungen war die Wirtschaft u.a. deswegen gezwungen, weil Überschaubarkeit und Steuerbarkeit der Unternehmen angesichts der die wachsenden Vielfalt von Produkten, Produktionsverfahren und zugehörigen fachlichen Spezialisierungen auf immer neue Weise behauptet werden mußten. Es bedurfte also einer organisatori-

schen Evolution der Wirtschaft, um auf Unternehmensebene ein Mindestmaß an Transparenz und Simplizität - und damit ein Mindestmaß an Rationalität der Entscheidungen - zu bewahren. Dies wiederum war die Voraussetzung dafür, daß die unternehmensinternen Probleme beherrschbar und die Unternehmen insgesamt steuerbar blieben.

Die durch den technologischen Wandel bedingten Probleme der Unternehmensorganisation waren damit in vielerlei Hinsicht mit den Problemen der Staatsorganisation verwandt, die sich aus dem gleichzeitigen Wandel der gesellschaftlichen Anforderungen an den Staat ergaben. Ähnlich wie in der Wirtschaft wurde z.B. auch in der Politik eine Auseinandersetzung darüber fällig, ob die zuständigen Institutionen sich auf ein kleines Staatsgebiet beschränken sollten, um Transparenz und Überschaubarkeit der Aufgaben zu wahren. Wie sich in der Wirtschaft zunehmend die Frage nach den vorteilhaftesten und überlebensfähigen Unternehmensgrößen stellte, wurde so in der Politik die Frage der optimalen Staatsgröße akuter, die Frage also, wie weit Projekte der staatlichen Integration gehen und inwieweit auf der anderen Seite zu große und zu heterogene Staaten sich in kleinere, leichter lenkbare staatliche Einheiten auflösen sollten. Wie in der Wirtschaft, gewann in der Politik allmählich aber auch die Frage an Bedeutung, ob nicht zur Wahrung von Transparenz und Überschaubarkeit auch die staatlichen Institutionen sich zunehmend spezialisieren müßten, ob also der Staat im bisherigen Sinne politisch allzuständig bleiben könne. Die aufkommenden Strukturprobleme des Staates hatten also längst eine enge Entsprechung in der Wirtschaft, aber die Unternehmen waren aber offenbar viel besser als die Staaten in der Lage, dem permanenten Entscheidungsbedarf in solchen Fragen gerecht werden.

Die hohe organisatorische Wandlungsfähigkeit der Wirtschaft wird heute im allgemeinen ebenso für selbstverständlich gehalten, wie die geringe Wandlungsfähigkeit der Staatsorganisation als unabänderlich hingenommen wird. Die organisatorische Anpassung in der Wirtschaft verläuft aber keineswegs so reibungs- und widerstandslos, wie es bei oberflächlicher Betrachtung oft den Anschein hat. Auch in der Wirtschaft gibt es starke Beharrungskräfte, die solchem Wandel entgegenstehen. Zumindest in größeren Unternehmen haben jene, die an den unternehmerischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind oder hierauf einwirken, in der Mehrzahl ein spontanes Interesse, es bei den bestehenden organisatorischen Strukturen zu belassen. Jeder organisatorische Wandel gefährdet für viele den gewohn-

ten hierarchischen Status, die gewohnten Arbeitsinhalte, den gewohnten Arbeitsplatz oder das gewohnte Einkommen. Jeder solche Wandel kommt daher nur zustande, wenn den starken spontanen Beharrungskräften noch stärkere Anpassungskräfte gegenüberstehen.

Daß es in der Wirtschaft genügend starke Kräfte gibt, die das Verharren in überholten organisatorischen Strukturen verhindern, hat eine offenkundige Ursache im marktlichen Wettbewerb zwischen den Unternehmen. Daß dies so ist, bedarf spätestens seit dem Verschwinden der wettbewerbsfeindlichen sozialistisch-planwirtschaftlichen Ideologie kaum noch einer näheren Erläuterung. Zum einen zwingt der Wettbewerb die Unternehmen, in ihrer organisatorischen Entwicklung mit den Konkurrenten nach Kräften Schritt zu halten, um ihre Marktpositionen zu verteidigen und ihr Überleben zu sichern. Zum anderen bietet der Wettbewerb die Möglichkeit, durch überdurchschnittliche organisatorische Anpassungsleistungen Wettbewerbsvorteile zu erlangen, überdurchschnittliche Gewinne zu erwirtschaften und möglicherweise Konkurrenten zu verdrängen. Die Angst vor dem Verdrängtwerden und die Chance, profitable Wettbewerbsvorsprünge zu erlangen, sind die treibenden Motive des organisatorischen Wandels der Wirtschaft.

Solche Angst vor dem Verdrängtwerden und solche Chancen, aus der organisatorischen Anpassung eigenen Nutzen zu ziehen, sind in der Politik offensichtlich in viel geringerem Maße gegeben als in einer privaten Wettbewerbswirtschaft. Insofern lassen sich die qualitativen Unterschiede in der organisatorischen Evolution von Politik und Wirtschaft mindestens teilweise aus der unterschiedlichen Rolle und der unterschiedlichen Intensität des Wettbewerbs in diesen beiden gesellschaftlichen Funktionsbereichen erklären.

So simpel und einleuchtend diese Erklärung auf den ersten Blick sein mag, so wenig reicht sie für sich genommen jedoch aus, um Wege zu einer besseren organisatorischen Wandlungsfähigkeit des Staates zu weisen. Der Wettbewerbsdruck, der in der Wirtschaft den organisatorischen Wandel befördert, läßt sich im staatlichen Bereich nicht auf vergleichbare Weise erzeugen. Staaten können nicht im Interesse des Wettbewerbs einem ebensolchen Überlebensrisiko ausgesetzt werden wie Unternehmen. Die Bürger haben verständlicherweise kein Interesse daran, daß es bei den Staaten ein ebenso rasches Kommen und Gehen, Wachsen und Schrumpfen, Aufspalten und Fusionieren gibt wie bei Wirtschaftsunternehmen. Niemandem wäre daher

auch gedient, wenn Politiker mit einem so persönlichen wirtschaftlichen Interesse an der organisatorischen Veränderung ihres Staates ausgestattet würden, wie Unternehmer es an der Anpassung ihrer Unternehmen haben. Ein organisatorischer Anpassungsdruck nach marktwirtschaftlichem Vorbild kann insofern nicht die Lösung für die strukturelle Erstarrung - und die daraus resultierende Leistungsschwäche - demokratischer Politik sein.

Die herkömmliche Demokratie hat lange als eine Staatsform gegolten, die einerseits dieser Einsicht Rechnung trägt, andererseits aber in den dadurch gesteckten Grenzen das mögliche Maß an politischem Wettbewerb zur Entfaltung bringt. Insbesondere der programmatische Wettbewerb zwischen den Parteien und innerhalb der Parteien wurde als ein geeignetes Verfahren angesehen, organisatorische Erstarrungen des Staates zu vermeiden und zu überwinden. Wenn die Bürger den Staat in seiner bestehenden Organisationsform nicht mehr für leistungsfähig hielten, würden die Parteien, so glaubte man, aus eigenem Interesse geeignete Vorschläge zur Reorganisation des Staates in ihre Programme aufnehmen. In gewissem Maße erwartete man darüber hinaus, daß es auch unter den Staaten zu einem gewissen Wettbewerb in Sachen Staatsorganisation, d.h. zu einem politischen Systemwettbewerb kommen würde. Damit schien in der Politik jenes Maß an Wettbewerbsintensität realisiert, das mit ihren spezifischen, von denen der Wirtschaft eben sehr verschiedenen Bedingungen vereinbar war.

Mißt man die Intensität des ordnungspolitischen Wettbewerbs in der herkömmlichen Demokratie an Alternativen wie etwa den sozialistischen oder anderen Einparteienherrschaften, mag eine solche positive Einschätzung gerechtfertigt sein. Schließlich ist auch die Überwindung der sozialistischen Ideologie mindestens teilweise darauf zurückzuführen, daß die herkömmliche Demokratie sich gegenüber dem sozialistischen Staatswesen ordnungspolitisch als das vergleichsweise anpassungsfähigere System erwiesen hat. Die Überlegenheit gegenüber solchen undemokratischen Alternativen sagt aber kaum noch etwas darüber aus, ob eine politische Ordnung künftigen Anforderungen gewachsen ist. Die gegenwärtige Starrheit der bestehenden politischen Ordnung ist Grund genug, auf einen in Zukunft möglicherweise bedrohlichen Mangel an ordnungspolitischer Wettbewerbsintensität zu schließen.

Beheben läßt sich ein solcher Mangel nur, wenn innerhalb der herkömmlichen Demokratie spezifische Entscheidungsverfahren und Organisationsstrukturen entwickelt werden, die die Wettbewerbsintensität in Sachen

Ordnungspolitik dauerhaft erhöhen und dadurch für eine zügigere Anpassung des Staates an den Wandel der politischen Problemlandschaft sorgen. Solche Wettbewerbsformen können sich an der Funktionsweise des Wettbewerbs in der Wirtschaft orientieren, dürfen sich dennoch nicht die Wirtschaft zum organisatorischen Vorbild nehmen.

Ursachen der politischen Wettbewerbsschwäche:

Ideologische Widerstände gegen den politischen Systemwettbewerb

Daß in der politischen Praxis kein wirklich intensiver Wettbewerb um die organisatorische Weiterentwicklung von Staat und Politik vorherrscht, ist natürlich u.a. eine Folge der innerstaatlichen Institutionalisierungsform politischer Entscheidungsprozesse. Wie in "Die Logik der zwischenstaatlichen Beziehungen" dargelegt, hat es auch damit zu tun, daß Staatsgrenzen als unveränderlich behandelt werden und daß die Staatsbürgerschaft als unteilbar angesehen wird. Solange die zwischenstaatlichen Beziehungen auf dieser Entwicklungsstufe verharren, kann die innerstaatliche Ordnungspolitik sich vor fälligen Anpassungsmaßnahmen drücken, ohne daß dem Staat deswegen Bürger in größerer Anzahl den Rücken kehren und ihm möglicherweise Teile seines Staatsgebietes abnehmen. Für einen intensiven Wettbewerb zwischen den Staaten um die bessere politische Ordnung fehlt unter diesen Umständen das Motiv.

Aber nicht nur die institutionellen Bedingungen, nicht nur die bestehende innerstaatliche und zwischenstaatliche Ordnung also, prägen den Charakter und die Intensität des ordnungspolitischen Wettbewerbs. Auch die herrschende politische Ideologie - die ihrerseits zu einem gewissen Grade von der institutionalisierten Ordnung beeinflusst wird - spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. So war z.B. die Ideologie des politischen Integrationismus, deren Fernziel der Übergang zu einer Weltinnenpolitik war, mit dem Ziel einer Förderung des zwischenstaatlichen Systemwettbewerbs unvereinbar. Eine solche Integrationsideologie muß mit dem Anspruch auftreten, allgemeinverbindliche Vorstellungen über die Organisationsformen von Staat und Politik anzubieten. Anders kann sie das Ziel, möglichst viele Staaten unter das Dach eines einheitlich organisierten integrierten Staatswesens zu bringen, vor den Bürgern dieser Staaten nicht vertreten. Wo immer politische Institutionen unter dem Einfluß einer solchen Integrationsideologie geformt werden, kommt es daher zu einer Einschränkung des zwischenstaatlichen Wettbewerbs um die bessere innerstaatliche Ord-

nungspolitik. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der Entwicklung der Europäischen Union. Diese zielt darauf ab, den europäischen Nationen eine strukturkonservierende ordnungspolitische Konvergenz aufzuzwingen und damit den zwischenstaatlichen Wettbewerb um ordnungspolitische Konzeptionen einzuschränken.

Neben der Integrationsideologie stand in den Nachkriegsjahrzehnten lange Zeit auch der ideologische Ost-West-Gegensatz einem intensiven und innovativen Wettbewerb um ordnungspolitische Konzepte im Wege. Oberflächlich gesehen war dieser Ost-West-Gegensatz natürlich seinerseits Bestandteil eines politischen Systemwettbewerbs, in dem schließlich das westliche, marktwirtschaftliche und demokratische Organisationsmodell erfolgreich war. Zumindest in seinen letzten zwei oder drei Jahrzehnten hatte das Gegeneinander von marktwirtschaftlicher Demokratie auf der einen und Sozialismus auf der anderen Seite aber den Namen Systemwettbewerb nicht mehr verdient. Die westlichen Demokratien standen in diesem Wettbewerb einem ideologischen Gegenspieler gegenüber, der offenkundig nicht mit einer wirklich leistungsfähigen politischen Ordnung aufwarten konnte.

Daß das sozialistische Gegenmodell im Osten so lange gewaltsam konserviert wurde, führte im Westen zu einer beträchtlichen Fehleinschätzung des eigenen ordnungspolitischen Entwicklungsstandes. Man glaubte, in der politischen Auseinandersetzung mit dem Sozialismus auf der Höhe der Zeit zu sein, ohne zu merken, daß man es schon längst nicht mehr mit ordnungspolitisch relevanten Gegenargumenten zu tun hatte. Als diese Auseinandersetzung gegen Ende der achtziger Jahre endgültig zugunsten des westlichen Modells ausgegangen war, sagte dies über die aktuelle Leistungsfähigkeit der nichtsozialistischen Demokratie nur noch wenig aus.

Das Ausmaß, in dem der Wettbewerb die Leistung stimuliert und die Innovationskraft stärkt, hängt immer in hohem Maß vom Kräfteverhältnis der Wettbewerbsparteien ab. Wer im Wettbewerb einen schwachen Gegenspieler hat, entwickelt nicht annähernd die Effektivität und nicht den Erfindungsgeist, der in der Auseinandersetzung zwischen ebenbürtigeren Konkurrenten zutage tritt. Dies ist eine triviale Beobachtung, die sich in allen Formen des zwischenmenschlichen Wettbewerbs verifizieren läßt. Sie gilt ebenso für den Wettbewerb unter wirtschaftlichen Konkurrenten und den Wettbewerb wissenschaftlicher Meinungen, und sie gilt für den Wettbewerb politischer Parteien und anderer politischer Institutionen. Sie gilt

damit auch - und vielleicht sogar in besonderem Maße - für den politischen Systemwettbewerb.

Die Schwäche des sozialistischen Gegenparts beeinträchtigte über lange Zeit nicht nur die Qualität der direkten zwischenstaatlichen Systemkonkurrenz, sondern sie führte im Westen auch in der innerstaatlichen Auseinandersetzung zu einer Verengung der ordnungspolitischen Perspektiven. Die großen demokratischen Parteien und politischen Meinungsführer hatten relativ leichtes Spiel, grundlegende Kritik an den Organisationsformen von Staat und Politik mit dem Verweis auf die realsozialistische Alternative aus dem Feld zu schlagen. Dies war natürlich in Deutschland besonders ausgeprägt, wo fast jede solche Kritik sich des Vorwurfs zu erwehren hatte, gewollt oder ungewollt dem DDR-Regime Argumente in die Hände zu spielen. Hieraus resultierte eine festgefügte ideologische - und darauf aufbauende rhetorische - Schlachtordnung, in der eine ordnungspolitische Auseinandersetzung außerhalb des herrschenden Links-rechts-Schemas kaum noch geführt werden konnte. In der bipolaren Weltordnung hatte sich am Ende eine bipolare ordnungspolitische Denkordnung entwickelt, in der das Vorstellungsvermögen für das Spektrum ordnungspolitischer Alternativen stark eingeschränkt war.

Institutionelle Behinderungen des politischen Wettbewerbs

Trotzdem liegen die wichtigsten Ursachen dafür, daß der politische Leistungswettbewerb zu schwach und die Leistungen demokratischer Politik daher enttäuschend ausfielen, nicht in der Ideologie, und sie liegen auch nicht in der Qualität des zwischenstaatlichen Systemwettbewerbs. Sie liegen vielmehr in der innerstaatlichen politischen Ordnung, d.h. darin, in welchem institutionellen Rahmen der innerstaatliche politische Wettbewerb ausgetragen wird. Es obliegt daher in erster Linie der innerstaatlichen Ordnungspolitik, dafür zu sorgen, daß eine anpassungsfähige, dem Wandel der Problemstellungen folgende Politik im Wettbewerb nachhaltig honoriert wird.

Inwieweit die innerstaatliche Ordnung für die Entfaltung eines wirksamen politischen Wettbewerbes sorgt, läßt sich wiederum durch einen Vergleich mit den wettbewerblichen Bedingungen in der Wirtschaft veranschaulichen. Ein solcher Vergleich macht deutlich, wie wenig in dieser Hinsicht von der Art des politischen Wettbewerbs zu erwarten ist, der in der herkömmlichen Demokratie zwischen politischen Parteien ausgetragen wird, wie wenig

dieser Wettbewerb also im Sinne eines Entdeckungsverfahrens für jenen notwendigen evolutionären Fortschritt in der Politik sorgt, der die politischen Problemlösungen auf der Höhe der sich wandelnden gesellschaftlichen Probleme hält.

Wie die Organisationsformen des Wettbewerbs die Leistungsfähigkeit eines Systems zur Entfaltung bringen, läßt sich an nichts deutlicher machen als am Vergleich zwischen wettbewerblicher Marktwirtschaft und nichtwettbewerblicher Planwirtschaft. In der Planwirtschaft war der Wettbewerb dadurch ausgeschaltet, daß die wichtigen Produktionsentscheidungen nicht von den Betrieben, sondern von einer politischen Planungszentrale getroffen wurden. Auf den dadurch verursachten Mangel an Innovationskraft und Effizienz hätte eine planwirtschaftliche Ordnungspolitik theoretisch mit dem folgenden Schritt in Richtung Wettbewerb reagieren können. Sie hätte, statt den Bürgern einen einzigen, verbindlichen Produktionsplan vorzusetzen, einen demokratischen Wettbewerb zwischen alternativen Produktionsplänen austragen lassen können. Sie hätte zulassen können, daß beispielsweise zwei oder mehrere parteienähnliche Organisationen gesamtwirtschaftliche Produktionspläne entwickeln, die sie den Bürgern vorstellen und mit denen sie bei demokratischen Wahlen um die Leitung der zentralen Wirtschaftslenkungsbehörde konkurrieren. Unter solchen Umständen hätte man mit gewisser Berechtigung von einer wettbewerblich organisierten Wirtschaft sprechen können.

Ein Wettbewerb dieser Art hätte aber kaum mehr als formale Bedeutung für den Charakter der Wirtschaftsordnung gehabt. Die Bürger wären nicht in der Lage gewesen, alternative Produktionspläne für eine ganze Volkswirtschaft sinnvoll zu vergleichen, sie also auf Bedürfniskonformität und planerische Konsistenz hin zu beurteilen. Sie hätten sich daher kaum ein Bild davon machen können, welche konkreten Auswirkungen die demokratische Entscheidung für die eine oder andere Alternative der Wirtschaftsplanung auf ihre persönlichen Lebensverhältnisse gehabt hätten. Die vorhersehbare Folge wäre gewesen, daß die Bürger an einem derartigen politischen Wettbewerb nur geringes Interesse entwickelt hätten. Wenn aber die Bürger sich im politischen Wettbewerb nicht ernstlich engagiert hätten, hätte sich nur in geringem Maße ein Wettbewerbsdruck auf die Wirtschaftspolitiker entfaltet. Diese hätten daher wenig Initiative entwickelt, die Wirtschaftsplanung im Interesse der Bürger zu aktualisieren und konzeptionell weiterzuentwickeln. Sie wären weder ernstlich motiviert noch in der Lage gewesen, wett-

bewerblichen Druck in die Praxis des Wirtschaftens hineinzutragen. Evolutionäre Entwicklungsdynamik und wirtschaftliches Effizienzstreben wären auf diesem Wege gegenüber der realsozialistischen Planwirtschaft nur geringfügig erhöht worden.

Eine solche Art von undynamischem, gegenüber einem nichtwettbewerblichen Plansystem nur geringfügig besseren Wettbewerb ist es aber, der in der Politik herkömmlicher demokratischer Staaten herrscht. Die Bürger stehen in herkömmlichen demokratischen Wahlen vor der Aufgabe, sich zwischen politischen Programmen zu entscheiden, die ähnlich allumfassend und unübersehbar sind, wie es ein Wirtschaftsplan im Sozialismus war. Mit ihrer Wählerstimme geben sie de facto den gesamten öffentlichen Sektor der Gesellschaft in die Hand einer bestimmten Partei oder Parteienkonstellation. Dies aber ist in einer modernen Gesellschaft kaum sinnvoller als eine demokratische Wahl, die die gesamte Wirtschaft in die Hand einer einzigen, allzuständigen Produktionsleitung geben würde. Es ist in seinen Wirkungen ähnlich undurchschaubar, und es macht es den Bürgern entsprechend schwer, einen bis in die konkrete Entscheidungspraxis vordringenden Wettbewerbsdruck auf die Politik zu entfalten.

In fast allen demokratischen Staaten hat sich seit ihrer Gründung der öffentliche Sektor, gemessen am Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt, stark ausgeweitet, und er ist dabei ähnlich wie die Wirtschaft immer komplexer geworden. Im Zuge dieser Entwicklung ist die Leitung des öffentlichen Sektors in ihrem Charakter der zentralen Leitung einer gesamten Volkswirtschaft immer ähnlicher geworden. Damit hat sich aber auch der politische Wettbewerb, den die Parteien untereinander austragen, im Charakter immer mehr dem Wettbewerb um die Leitung einer planwirtschaftlichen Lenkungsbehörde angenähert.

Unter solchen Umständen können die wenigsten Bürger noch daran glauben, als Wähler an einem wirklich dynamischen wettbewerblichen Entdeckungsverfahren teilzunehmen. Sie erkennen, daß sie mit ihrer Stimmabgabe zu komplexen Politikangeboten, die sämtliche in die öffentliche Zuständigkeit fallenden Problembereiche umspannen, überfordert sind, und sie sehen hierin kaum noch die Möglichkeit einer gezielten, nachvollziehbaren Einwirkung auf ihre individuellen Lebensumstände. Sie nehmen daher die Politik in ihrer wettbewerblichen Dimension nicht mehr sonderlich ernst. Wo aber die Bürger dies nicht mehr tun, tun es natürlich um so weniger die Politiker.

Die Allzuständigkeit der politischen Institutionen in der herkömmlichen Demokratie ist daher eine der Ursachen dafür, daß sich zu wenig politischer Wettbewerb entfaltet, um die politischen Problemlösungsangebote auf der Höhe der Zeit zu halten. Sie ist damit zugleich der Grund sowohl für die allgemeine Leistungsschwäche der Politik wie für deren Unfähigkeit, sich selbst organisatorisch zu reformieren.

Die herkömmliche innerstaatliche Ordnung birgt aber noch ein weiteres, viel unscheinbareres, in seiner Wirkung aber keineswegs geringeres Hindernis für den politischen Wettbewerb. Auch diesem zweiten Wettbewerbshindernis ist bisher nur wenig Aufmerksamkeit zuteil geworden, obwohl es sich ungleich leichter aus dem Weg räumen ließe als die politische Allzuständigkeit des Staates. Auch hierzu erschließt sich der Zugang durch den Vergleich mit dem wirtschaftlichen Wettbewerb.

In der Wirtschaft wird der Wettbewerb natürlich in erster Linie unter konkurrierenden Anbietern gleicher oder ähnlicher Produkte ausgetragen. Zu einem gewissen Grade konkurrieren aber alle Anbieter von Gütern und Dienstleistungen miteinander um die Kaufkraft der Konsumenten. Jeder Branche und jeder Sektor der Wirtschaft versucht, einen möglichst großen Anteil dieser Kaufkraft in die eigenen Kassen zu lenken. Von einigen Ausnahmebereichen abgesehen, steht daher jeder Sektor der Wirtschaft unter dem Druck, seine Angebote auch im Wettbewerb mit anderen Sektoren zu aktualisieren und zu vervollkommen. Selbst wenn einzelne Sektoren sich dem internen Wettbewerb durch Kartellbildung entzögen, würde daher ein marktwirtschaftliches System als ganzes auf die sich wandelnden Bedürfnisse weitaus flexibler und innovativer reagieren als eine Planwirtschaft. Zu einer allgemeinen Unzufriedenheit der Nachfrager, d.h. zu einer mit der Politikverdrossenheit vergleichbaren Wirtschaftsverdrossenheit, könnte es daher schwerlich kommen.

Gäbe es diese Dimension des Wettbewerbs nicht, könnten also z.B. bestimmte Branchen einer bestimmten Gesamtnachfrage sicher sein, hätte dies erhebliche negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität und damit auf die Anpassungsprozesse in der Wirtschaft. Die Wettbewerbsintensität wäre u.a. deswegen beeinträchtigt, weil der Anreiz zur - offenen oder stillschweigenden - Kartellbildung erheblich verstärkt wäre. Kartelle, deren Gesamterträge nicht von der wirtschaftlichen Leistung ihrer Mitglieder abhängen, sind für Unternehmer von allen denkbaren Wettbewerbswelten die bequemsten, mit denkbar geringem Wettbewerbsdruck und daher mit

denkbar geringen Risiken. Solche Kartelle lassen sich zudem besonders leicht arrangieren und funktionsfähig erhalten.

Eine solche bequeme Wunschwelt für Unternehmen ist es, die hier mit der Welt der Anbieter im politischen Geschäft zu vergleichen ist. Bei diesem Vergleich zeigt sich schon auf den ersten Blick, daß für die Parteien herkömmlicher Demokratien eine Wettbewerbsordnung geschaffen wurde, die zur bequemen Welt eines Branchenkartells mit garantierten Erträgen enge Analogien aufweist.

In der herkömmlichen parlamentarischen Demokratie steht die Summe der politischen Erfolge, die Parteien in Wahlen erzielen können, d.h. die Summe der von ihnen zu gewinnenden Mandate und zu besetzenden Ämter, der zu verteilenden Macht und des zu erringenden Einflusses von vornherein fest. Sie ist vom Leistungsniveau der Parteien ebenso unabhängig wie die Summe der Erträge im obigen fiktiven Beispiel eines Wirtschaftskartells. Wenn ihnen das Leistungsniveau der Parteien - und damit der Politik - insgesamt unbefriedigend erscheint, können die Bürger als Wähler hierauf im herkömmlichen demokratischen Verfahren nicht anders als durch Wahlenthaltung reagieren. Von einer Ausweitung solcher aus Politikverdrossenheit entstandenen Wahlenthaltung haben die Parteien aber nichts zu befürchten. Sie verlieren hierdurch insgesamt weder Mandate noch Ämter, noch verlieren sie an Macht und Einfluß. Für ihren Erfolg sind allein die gewonnenen Anteile an den abgegebenen Stimmen ausschlaggebend, und diese Anteile werden von den politisch enttäuschten Bürgern, der sich in die Nichtwählerrolle zurückziehen, nicht verringert.³

Die Folge hiervon ist, daß keine Partei ein wirklich ernsthaftes politisches Interesse an einer hohen Wahlbeteiligung hat. Insofern die Wahlbeteiligung ein Gradmesser der Wertschätzung demokratischer Politik ist, haben die Parteien daher auch wenig Interesse daran, diese Wertschätzung zu erhöhen, d.h. die Bürger von der allgemeinen Leistungsfähigkeit der Politik zu überzeugen. Die Bürger, die ihre Unzufriedenheit durch Wahlenthaltung zum Ausdruck bringen, laufen mit ihrer politischen Meinungsäußerung ins Leere. Die Parteien sind unter solchen Bedingungen zwar intensiv damit

³ Der einzige wirklich spürbare Nachteil, der den Parteien durch eine Ausweitung des Nichtwähleranteils entsteht, liegt im Rückgang einer nach der Anzahl der Wählerstimmen berechneten Wahlkampfkostenerstattung.

beschäftigt, einander Stimmenanteile abzujagen, aber sie können sich dabei auf die wechselseitige Auseinandersetzung mit ihren bestehenden programmatischen und personellen Angeboten beschränken. Für jede Partei wird auf diese Weise die Schwäche aller anderen Parteien zum Ruhekissen, das den auf ihr lastenden Leistungsdruck mindert und damit ihre Leistungen hinter dem an sich Möglichen zurückbleiben läßt. Am allerwenigsten besteht unter diesen Umständen für die Parteien ein Anreiz, den politischen Wettbewerb durch ordnungspolitische Reformen intensiver zu gestalten und damit die Leistungsfähigkeit der Politik zu verbessern.

Wo immer die Parteien statt um Wählerstimmen nur um Stimmenanteile kämpfen, stärkt dies darüber hinaus den Anreiz, sich untereinander stillschweigend auf kartellähnliche Verhaltensweisen bei der Verteilung von Ämtern, Macht und Einfluß zu einigen. Hierdurch lassen sich die Risiken, die das politische Geschäft für Parteien und Politiker natürlicherweise birgt, erheblich mindern. Der Wähler aber kann gegen parteipolitische Kartelle wenig ausrichten. Er kann seine Mißbilligung nur in das vieldeutige Signal der Wahlenthaltung kleiden, das die Parteien kaum in Bedrängnis bringt.

Je geringer die Anzahl der Parteien ist, desto leichter kommt es natürlich unter den Parteien zu solchen stillschweigenden Einschränkungen des politischen Wettbewerbs. Desto größer ist auch die Gefahr, daß die Leistungsfähigkeit der Politik hinter den Erwartungen der Bürger zurückbleibt. Desto weniger ist auch damit zu rechnen, daß der politische Wettbewerb durchgreifende organisatorische Reformen des Staates und der politischen Verfahren hervorbringt.

Die Lösung dieses Problems liegt aber offenkundig nicht darin, die Bildung einer größeren Parteienvielfalt zu fördern. Wo eine große Anzahl von Parteien sich die politische Macht teilt, ist zwar die politische Kartellbildung erschwert, aber dies wird erfahrungsgemäß durch einen Verlust an politischer Handlungsfähigkeit erkauft, der seinerseits die Leistungs- und Anpassungsfähigkeit der Politik stark beeinträchtigt. Die vielen negativen historischen Erfahrungen mit Vielparteiensystemen sind hierfür Beweis genug. In solchen Systemen fehlt es zumeist an Parteien, die genügend eigene Stärke und Kompetenz zur Lenkung des Staates entwickeln, und zu selten gelingt die Summierung der schwachen Staatslenkungs Kompetenzen mehrerer kleiner Parteien zu einer starken Gesamtkompetenz. Die Vorkehrungen zur Beschränkung der Parteienvielfalt, die Eingang in die meisten demokratischen Verfassungen gefunden haben, sind insofern nicht nur aus

der kartellierten Interessenwahrnehmung etablierter Parteien zu erklären, die den politischen Wettbewerb zum eigenen Vorteil einschränken wollten. Auch die Bürger haben in der herkömmlichen Demokratie ein wohlverstandenes Interesse an einem politischen Verfahren, das die Bildung einer kleinen Zahl relativ großer Parteien mit entsprechend starker eigenständiger Staatslenkungscompetenz begünstigt.

In der herkömmlichen parlamentarischen Demokratie steht die Ordnungspolitik insofern vor der Wahl zwischen einem wettbewerbsintensiveren, aber wenig handlungsfähigen Vielparteiensystem und einem handlungsfähigen, aber wettbewerbsschwachen System mit einer geringen Parteienanzahl. Zu wählen ist damit zwischen einer politischen Leistungsschwäche, die auf Wettbewerbsschwäche, und einer anderen, die auf Handlungsschwäche beruht. Dieses Dilemma ist fest in der Logik des real existierenden demokratischen Parteienwettbewerbs begründet. Für diesen Wettbewerb gibt es nur zwei Austragungsformen, die beide das Interesse der Bürger an einer anpassungs- und leistungsfähigen Politik sehr mangelhaft zur Geltung bringen.

Die formelle Proteststimme: ein Weg zur Intensivierung des politischen Wettbewerbs.

Von den Ursachen, die hier für die Wettbewerbsschwäche in der Politik angeführt wurden, werden die ideologischen sich früher oder später selbsttätig zurückbilden. Bei den ordnungspolitischen Reflexen, die noch aus der alten Fixierung auf das Ost-West- und das damit verbundene ideologische Rechts-Links-Schema herrührten, ist dieser Rückbildungsprozeß nahezu abgeschlossen.

Viel langsamer als die Fixierung auf das Links-Rechts-Schema, aber mit ebensolcher Zwangsläufigkeit bildet sich jene Ideologie der politischen Integration zurück, die ursprünglich aus dem Geist der Utopie einer Weltinnenpolitik, d.h. eines allzuständigen Weltstaates gespeist war und insofern auf eine Aufhebung allen zwischenstaatlichen Systemwettbewerbs abzielte. Auch diese Ideologie ist durch Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit stark erschüttert, und mit ihr die politische Glaubwürdigkeit des Vorhabens, möglichst viele Staaten unter das Dach gemeinsamer und einheitlicher politischer Institutionen zu bringen.

In dem Maße, wie diese ideologischen Wettbewerbshindernisse ihre Wirkung verlieren, kann das Ziel der Institutionalisierung eines intensiveren

politischen Wettbewerbs auch in der praktischen Politik an Bedeutung gewinnen. Dabei müßte die ordnungspolitische Reform zunächst einmal dort ansetzen, wo sie mit verhältnismäßig geringen Veränderungen viel für die Intensivierung des politischen Wettbewerbs erreichen kann.

Ein solcher vorsichtiger Reformansatz kann natürlich nicht in der Einrichtung einer neuartigen zwischenstaatlichen Wettbewerbsordnung bestehen, in der die Staaten intensiver als bisher um Staatsbürger und Staatsgebiete konkurrieren. Ebenso wenig kann die Intensivierung des Wettbewerbs damit beginnen, die staatliche Allzuständigkeit aufzuheben und damit den separaten politischen Wettbewerb auf einzelnen Politikfeldern zu eröffnen. Diese Reformprojekte würden zwar den ordnungspolitischen Wettbewerb erst voll zur Entfaltung bringen, deren Realisierung wird aber ihrerseits erst vorstellbar, wenn zuvor mit anderen Mitteln eine beträchtliche Steigerung der politischen Wettbewerbsintensität erreicht ist.

Ein realistischer Weg zur Intensivierung des politischen Wettbewerbs kann nur mit Maßnahmen beginnen, die sich auf einfache Weise an die bestehende politische Ordnung anfügen lassen. Er kann nicht unmittelbar auf grundlegende ordnungspolitische Reformen abzielen, sondern zunächst nur darauf, im Rahmen der bestehenden Institutionen die wettbewerbsmindernden Verhaltensweisen einzudämmen. Ein solcher bescheidener und deswegen realistischer Ansatz könnte zunächst darauf abzielen, den Parteien stärkere Anreize zur Mobilisierung des Wählerinteresses und zur Rückgewinnung enttäuschter Nichtwähler zu vermitteln. Wenn es gelänge, die Parteien nicht nur für gewonnene Stimmenanteile mit Macht und Einfluß zu belohnen, sondern wenn ihr politischer Erfolg auch vom Zufriedenheitsgrad der Wählerschaft als ganzer abhängig gemacht werden könnte, wäre damit bereits viel für die Anpassungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit demokratischer Politik getan.

Solange Wahlen nur abgehalten werden, um Mandate, Ämter und die damit verbundene politische Macht zu verteilen, läßt sich ein solches Ziel nicht verwirklichen. Die zu verteilende politische Macht kann ebensowenig wie die Anzahl der zu vergebenden Mandate und Ämter auf sinnvolle Weise von der Wahlbeteiligung abhängig gemacht werden. Welche Aufgaben der Staat wahrnehmen soll und welche Zuständigkeiten daher im demokratischen Verfahren zu vergeben sind, steht unabhängig vom Wahlausgang und von der Wahlbeteiligung fest. Den Parteien kann daher im herkömmlichen demokratischen Verfahren keine Belohnung für politische Leistungen

versprochen werden, mit denen sie die Bürger zu einer hohen Wahlbeteiligung motivieren.

Um dem Wähler trotzdem ein Instrument in die Hand zu geben, mit dem er seine eventuelle Enttäuschung über das Leistungsniveau der Parteien und des von ihnen beherrschten Staates politisch umsetzen kann, müssten daher andersartige Elemente in das demokratische Wahlrecht eingeführt werden. Ein solches neuartiges, zugleich sehr einfaches Element, das die Wettbewerbsintensität im Rahmen des herkömmlichen Parteienstaates entscheidend verbessern könnte, wäre die formelle Einführung einer **Proteststimme**. Das Wahlrecht könnte durch einen einfachen Verfassungszusatz so geändert werden, daß dem Wähler neben der Stimmabgabe für eine Partei die alternative Möglichkeit eingeräumt wird, gegen das von den Parteien insgesamt repräsentierte politische Angebot zu stimmen. Dies könnte auf sehr einfache Weise dadurch bewerkstelligt werden, daß auf dem Wahlzettel neben den kandidierenden Parteien zusätzlich eine entsprechende Widerspruchsaussage zur Auswahl gestellt wird. Diese könnte sinngemäß lauten, daß keiner der kandidierenden Parteien die für die Staatslenkung notwendige Kompetenz zutraut wird.

Damit wäre dem Wähler eine bisher verwehrte Widerspruchsmöglichkeit gegen ein als unzulänglich empfundenen Angebot an politischen Alternativen eingeräumt. Ein solches Widerspruchsrecht wäre der Freiheit des Konsumenten vergleichbar, seine Konsumausgaben einem Wirtschaftssektor vorzuenthalten, dessen Angebote ihm insgesamt unbefriedigend erscheinen, oder seinen gesamten Konsum mangels attraktiver Angebote einzuschränken. Dem Staatsbürger wären damit erstmals annähernd so effektive Möglichkeiten gegeben, seine Bedürfnisse auszudrücken und auf gesellschaftliche Prozesse einwirken zu lassen, wie sie für den Wirtschaftsbürger außerhalb der Planwirtschaft schon immer selbstverständlich waren. Für manche, die sich bisher enttäuscht in die Nichtwählerschaft zurückgezogen oder ihre Stimme nur noch zähneknirschend einer der etablierten Parteien gegeben haben, wäre diese relativ simple Reform des Wahlrechts schon ein Quantensprung in der politischen Kultur der Demokratie.

Mit der formellen Möglichkeit, eine Proteststimme abzugeben, würde der Bürger gegenüber den Parteien in eine wesentlich mündigere Position gelangen. Als Wähler könnte er auf eine Leistungsschwäche der Politik, die ihm nicht durch einen Wechsel der politischen Mehrheiten behebbar scheint, unmittelbar reagieren. Er könnte hiermit ggf. zum Ausdruck brin-

gen, daß er in bestimmten politischen Entscheidungen eher ein stilles Parteienkartell als einen offen ausgetragenen politischen Wettbewerb am Werke sieht. Vor allem aber könnte er sich hiermit explizit gegen jede Art ordnungspolitischer Erstarrung wenden, deren Überwindung er den wählbaren Parteien nicht mehr zutraut.

Mit einer solchen Erweiterung der demokratischen Artikulationsmöglichkeit wäre nicht nur der einzelne Wähler von manchen Entscheidungsnöten befreit, die ihm das herkömmliche Wahlverfahren zumutet. Demokratische Wahlen würden insgesamt eine Aussagefähigkeit erhalten, die weit über das bisher erreichte Ausmaß hinausgeht. Die Frage, welche politische Bedeutung den Nichtwählern zuzumessen ist, ob diese sich also eher aus Protest oder aus zufriedener Indifferenz der Wahl enthalten, wäre nicht mehr Gegenstand nebulöser Spekulationen und vieldeutiger wissenschaftlicher Analysen. Wenn die Möglichkeit zur Abgabe einer formellen Proteststimme bestünde, würden aus den wirklich unzufriedenen Nichtwählern offiziell ausgewiesene Protestwähler, und die verbleibende Wahlenthaltung könnte dann mit Fug und Recht als Ausdruck genügsamer politischer Indifferenz interpretiert werden. Diejenigen dagegen, die ihre Stimme für die zur Wahl stehen Parteien abgeben, dürften ebenso eindeutig als hinlänglich überzeugte Mitspieler im geltenden politischen Prozeß eingestuft werden. Damit würden Wahlergebnisse anders als bisher einigermaßen zuverlässige Aussagen über die Legitimität der bestehenden politischen Ordnung beinhalten.

Eine solche Vervollkommnung des demokratischen Wahlverfahrens würde nicht ohne Folgen für die Zusammensetzung des politischen Parteienspektrums bleiben. Am deutlichsten würden dies die herkömmlichen sogenannten Protestparteien zu spüren bekommen, die auf das Stimmenpotential staatsverdrossener Bürger abzielen, ohne sich ernsthaft dem Kriterium der Regierungsfähigkeit zu stellen. Im herkömmlichen demokratischen Verfahren haben mißmutige Wähler ein verständliches Motiv, solchen fragwürdigen Parteien ihre Stimme zu geben, um das mißverständliche Signal der Wahlenthaltung zu vermeiden. Könnten sie dagegen das politische Unzufriedenheitssignal in die viel deutliche Form einer formellen Proteststimme zu kleiden, würden die sogenannten Protestparteien vermutlich sehr rasch von der politischen Bildfläche verschwinden.

Mit der hier vorgeschlagenen Ergänzung des Wahlsystems wäre zunächst einmal dafür gesorgt, daß Wahlen aussagefähiger werden und daß sie ins-

besondere das Urteil der Bürger über die Leistungsfähigkeit der Politik angemessen reflektieren. Von einer solchen erweiterten Wahlaussage wäre zu erwarten, daß sie den politischen Leistungsdruck auf die Parteien insgesamt verstärkt. Die Parteien könnten sich nicht mehr bedenkenlos darauf beschränken, nur untereinander um Stimmenanteile zu kämpfen und die Frage der Attraktivität der Politik als solcher aus dem Auge zu verlieren.

Ein durch Proteststimmen verstärkter Rechtfertigungsdruck der Parteien wäre bereits ein wesentlicher Beitrag zur Intensivierung des politischen Wettbewerbs. Zumindest wäre er ein wirksames Wettbewerbssurrogat, das die Parteien zu einer beträchtlichen Leistungssteigerung in ihrem Dienst am Bürger veranlassen würde. Auch wenn die Parteien durch die Proteststimmen weder Mandate noch Ämter verlieren würden, wären sie in ihrem moralischen Status, ihrem Prestige und damit auch in ihrer Macht und ihrem Einfluß viel empfindlicher berührt als im herkömmlichen Verfahren durch die Wahleuthaltung.

So heilsam der dadurch entstehende Rechtfertigungsdruck für die politische Kultur sicher wäre, wo wenig würde dennoch genügen, um die Bürger vor ordnungspolitischer Untätigkeit einer parlamentarischen Demokratie zu schützen. Einer wesentlich verbesserten Wandlungsfähigkeit ihrer Demokratie könnten die Bürgern nur dann sicher sein, wenn die Proteststimmen kein unverbindliches Signal blieben, sondern konkrete politische Reaktionen erzwingen könnten. Es fällt nicht schwer, hierfür konkrete Verfahrensmodalitäten zu entwerfen. Eine einleuchtende Regel wäre z.B., daß bei Überschreitung eines bestimmten Proteststimmenanteils ein formelles Verfahren zur Revision der bestehenden politischen Ordnung eingeleitet wird. Die Regeln eines solchen Verfahrens in der Verfassung zu verankern wäre daher eine wichtige Ergänzung zur formellen Einführung der Proteststimme. Diese Regeln könnten z.B. die Einrichtung eines permanenten Verfassungsrates vorschreiben, und sie könnten ein sog. iteratives Legitimationsverfahren einführen, das regelmäßige Volksabstimmungen über die bestehende politische Ordnung vorsieht.⁴

Das Instrument der Proteststimme ließe sich ohne nennenswerte Verfahrensschwierigkeiten in das herkömmliche demokratische Wahlverfahren

⁴ Zum iterativen Legitimationsverfahren und zur Rolle eines permanenten Verfassungsrates in demselben s. B. Wehner, *Der Staat auf Bewährung*, Darmstadt 1993.

einfügen. Die spontane Akzeptanz der Bürger wäre ihm ohnehin gewiß. Seine Vorteile, nämlich die erweiterte Aussagemöglichkeit für den Wähler, die größere Transparenz und Aussagekraft von Wahlergebnissen, die Ausschaltung herkömmlicher Protestparteien und die Intensivierung des politischen Leistungswettbewerbs sind offenkundig, und Risiken für die Funktionsfähigkeit der bestehenden politischen Ordnung sind nicht erkennbar. Der politischen Kultur in der Demokratie würden hierdurch neue starke Impulse gegeben. Trotzdem ist natürlich schwer vorstellbar, wie in der herkömmlichen Demokratie ein solches Instrument, das den Leistungsdruck auf die Parteien erhöht und auf lange Sicht möglicherweise das Parteienwesen als solches gefährdet, je durchgesetzt werden könnte. Zur Logik des politischen Wettbewerbs gehört auch, daß die Parteien sich freiwillig diesem Wettbewerb nicht mehr als nötig aussetzen. Die Bürger sind daher mit dem Anliegen, diesen Wettbewerb zu intensivieren, vorerst ganz auf sich selbst oder auf einen glücklichen historischen Zufall angewiesen.