

Feudalisierung des politischen Systems

Prof. Dr. Erwin K. Scheuch, geb. 1928 in Köln, Studium der Volkswirtschaft, Statistik, Sozialpsychologie und Soziologie in Köln und an der University of Connecticut/USA, Lehrtätigkeit an der Harvard University, ist seit 1965 Ordinarius für Soziologie in Köln. Er befaßt sich vor allem mit politischer Soziologie. Die beiden letzten Bücher zur politischen Soziologie sind: *Wie deutsch sind die Deutschen?*, Bergisch Gladbach 1991 und (gemeinsam mit Ute Scheuch) *Cliquen, Klüngel und Karrieren*, Reinbek 1992.

I.

Dem Selbstverständnis nach sind westliche Demokratien und waren kommunistische Systeme Leistungsgesellschaften. Der Platz im Erwerbsleben sollte Folge der Leistung sein, und diese wiederum wurde verstanden als Beitrag zum Wohlergehen des jeweiligen Kollektivs (Betrieb, Behörde, Institut).

Tugenden, die in anderen Systemen hochgeschätzt werden, gelten in Leistungsgesellschaften als Unwert. Verwandtschaftssinn, der dazu führt, bevorzugt Angehörige der eigenen Sippschaft zu fördern, trägt in einer Leistungsgesellschaft den Tadel ein, dies sei Nepotismus. Eine Wohltat nicht zu vergessen und bei passender Gelegenheit zu vergelten, das hat in traditionellen Gesellschaften zur Folge, als gerechter und dankbarer Mensch hochgeschätzt zu werden. In einer Leistungsgesellschaft ist Dankbarkeit keine Entschuldigung für eine Personalentscheidung, bei der Leistung nicht das wichtigste Kriterium ist.

In Reinkultur hat es selbstverständlich eine solche Leistungsgesellschaft nie gegeben, aber die Orientierung an der Leistung ist doch das vorrangige Ordnungsprinzip, nach dem Personal- und Sachentscheidungen beklagt oder gelobt werden. Kommunistische Gesellschaften hatten allerdings wie alle Weltanschauungsgemeinschaften vor das Leistungsprinzip die Gesinnungs-

prüfung gestellt. Selbstverständlich kann in der katholischen Kirche nur aufsteigen, wer zunächst der Prüfung des Glaubens genügt. Solche Gesinnungsvoraussetzungen - Grundlage für Institutionen und Staaten, die eine „Staatsreligion“ voraussetzen - schränken das Leistungsprinzip nur ein, setzen es nicht außer Kraft. Der real existierende Sozialismus war jedoch keine solche Leistungsgesellschaft auf der Grundlage eines Glaubensbekenntnisses, sondern ein anderes System.

Aus den zahlreichen Einzeluntersuchungen von Gemeinden, Stadtteilen, Betrieben, Instituten, die es in der Sowjetunion insbesondere in den letzten (nicht ganz) 20 Jahren zunehmend gab, läßt sich ein völlig anderes Bild der Realität ableiten. Im Selbstverständnis war dies ein zentralistischer Staat, und bei den ganz großen Linien der Politik ließ sich dieser Zentralismus wohl auch tatsächlich umsetzen. Für alltägliche Entscheidungen aber war die Sowjetunion eine lockere Verflechtung von Lokalfürsten und Betriebskönigen. Der Chef und seine Mitarbeiter regierten einen Betrieb wie ein Unterkönig mit seinem Hofstaat in einem weit verzweigten Kaiserreich.¹ Von ihrem Wohlwollen hingen Beförderungen und Bestrafungen ab. Sie schlossen Allianzen mit anderen Betrieben über Naturaltausch des Typs „Fahrräder gegen Anzüge“, die dann wieder als Anzüge gegen Lebensmittel getauscht werden konnten. Das war die real existierende Sowjetunion im Alltag für alltägliche Bedürfnisse.

Seit Robert Michels glauben Sozialwissenschaftler, die Politik gleiche sich immer mehr der Bürokratie an.² In vielen Einzelheiten lassen sich hierfür Belege anführen. Parteien haben ausführliche Statuten, legen interne Zuständigkeiten für Sachgebiete fest, die wie Ämter verstanden werden, haben Laufbahnvorstellungen und verfertigen detaillierte Programme, deren einzelne Punkte wenigstens äußerlich abzarbeiten sind. Plebiszitäre Elemente des Parteilebens werden mit den Mitteln der Bürokratie („Antragskommissionen“) nicht nur in den beiden großen Parteien abgeblockt.

Bürokratisierung ist zweifellos eine Form, in der sich Politik in diesem Jahrhundert gewandelt hat. Bei sozialistischen Parteien ist das ausgeprägter als bei sogenannten bürgerlichen. Max Weber sah sogar im Sozialismus im wesentlichen nur eine Fusion der Bürokratien verschiedener Teilbereiche unseres Lebens zu einer einzigen großen Gesamtbürokratie (so in einer weniger bekannt gewordenen Rede in Wien 1917).

Zugleich widerspricht aber der Ablauf der Prozesse in der Politik in wichtigen Punkten den Kriterien, die der gleiche Max Weber für Bürokratien moderner Staaten abgeleitet hat: In Bürokratien werden Entscheidungen nach unpersönlichen Kriterien gefällt; es gelten Zuständigkeitsprinzip, Hauptberuflichkeit, Prinzip der Schriftlichkeit (um den Entscheidungsgang nach-

1 Wolfgang Teckenberg, Die soziale Struktur der sowjetischen Arbeiterklasse. Auf dem Wege zur industrialisierten Ständegesellschaft, München 1977.

2 Robert Michels, Soziologie des Parteiwesens, Neuauflage Stuttgart 1970.

prüfbar werden zu lassen). Das Webersche Idealmodell für Bürokratien entspricht weitgehend der Sonntagsvorstellung von Justiz: Mit verbundenen Augen entscheidet der Beamte Fälle, wobei die verbundenen Augen verhindern sollen, nach Gefühl und Einzelfallmeriten von der sachlichen Erledigung nach Regeln abzuweichen.³

Die real existierenden Verwaltungen unseres Alltags funktionieren selbstverständlich nicht als Verwirklichung dieses Modells. Sehr oft bleibt von den vielen Kennzeichnungen, die Max Weber ableitete, nur noch die Erledigung von Fällen nach vorbestimmten Regeln - falls nicht von irgend einer beachtlichen Stelle zugunsten eines Einzelfalls interveniert wurde. Max Weber meinte, dieses Funktionieren nach Regeln bewirke Sachlichkeit, sei die rationalste Form der Kontrolle. Tatsächlich aber breitet sich bürokratisches Verhalten über die staatlichen Behörden hinweg aus einem anderen Grund aus, der nichts zu tun hat mit der Vorzüglichkeit der Bürokratie als rationalster Form des Regierens. Wer sich auf eine Regel berufen kann, muß seine Entscheidung nicht als Person verantworten. Bürokratie als organisierte Verantwortungslosigkeit - Verantwortungslosigkeit als Person gegenüber anderen Personen - ist gerade beim Dissens über viele Werte ein besonderer Schutz. Je mehr Wertpluralismus, um so mehr Bürokratie. Niklas Luhmann erfand hierfür die Formel von der „Legitimation durch Verfahren“ - statt durch Inhalte oder die eigene Person sollte hinzugedacht werden.⁴

II.

Bei den Versuchen, die politischen Systeme westlicher Industriegesellschaften in ihrem tatsächlichen Ablauf zu charakterisieren, sollten Soziologen nicht vom Verfassungsgebäude ausgehen. Daß in den meisten Demokratien von Gewaltenteilung nicht viel die Rede sein kann, sollte offensichtlich sein. Politiker schätzen Gewaltenteilung ebenso wenig wie Unternehmer die Konkurrenz, und was dem einen das Kartell, das ist dem anderen die meist stillschweigende Große Koalition. Ein funktionalistischer Ansatz führt zu einer realitätsnäheren Charakterisierung als die in der Politologie üblichen Perspektiven.

Eine der Möglichkeiten, Machtstrukturen zu untersuchen, ist der sogenannte *Issue Approach*. Hierbei werden Entscheidungsverläufe ausgewählt und an ihnen wird verfolgt, wer auf welche Weise Einfluß nahm. Daneben gibt es die Positionsanalyse, die im Kern eine Merkmals-Statistik des für diesen Zweck ausgewählten Funktionärs ist. Die einfachste Verfahrensweise ist die Reputationsmethode, bei der, ansetzend bei einigen herausgehobenen Personen, nach weiteren Einflußreichen gefragt wird.

Gewöhnlich weichen die Ergebnisse dieser Verfahren voneinander ab, und die Art der Abweichung ist dann informativ für eine Analyse eines Systems.

³ Erwin K. Scheuch, Die Selbsttäuschung der Bürokratie, in: Heiner Geißler (Hg.), *Verwaltete Bürger*, Frankfurt 1978, S. 157-189.

⁴ Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied 1969.

Hat beispielsweise ein System sehr lange ohne existentielle Konflikte bestanden, dann ist eine erhebliche Abweichung zwischen Positionsanalyse und Reputationsansatz zu erwarten.⁵ Die Inhaber offizieller Ämter mußten nicht im Test beweisen, ob die formale Position auch die tatsächliche Macht bedeutet, und beim Ausbleiben solcher Tests wachsen die grauen Eminenzen. Mit dem Issue-Verfahren schließlich vermag man die Vernetzung zwischen verschiedenen Bereichen und Personengruppen noch am besten abzubilden.

Untersuchungen wie eine eigene aus dem Jahre 1966 und die Mannheimer Eliteforschung in den achtziger Jahren zeigen für die Bundesrepublik eine außerordentlich starke Vernetzung.⁶ Ein innerer Einflußzirkel wird zahlenmäßig von Politikern und Beamten dominiert; Wirtschaftsführer haben mit 20 Prozent eine geringere Bedeutung, als ihnen normalerweise zuerkannt wird. Neuere Untersuchungen zeigen eine außerordentlich starke gegenseitige Durchdringung von Verwaltung und Parteien, wobei die Parteien bürokratisiert, die Verwaltungen aber politisiert werden.

Bis dahin schien alles auf die Angemessenheit der Konzeption hinzuweisen: Das bestimmende Prinzip unserer Gesellschaft ist die Bürokratie, ob es sich um Verwaltungen handelt oder Vereine oder Parteien, nicht nur als Typus von Institution, sondern vor allem als Typus des Ablaufs bei Entscheidungen. Eine solche Diagnose paßt sehr gut zu den allgemeinen Vorstellungen über die Entwicklung moderner Gesellschaften.

Dann aber erwies sich bei der Betrachtung von Vorgängen, daß hier konkurrierende Prinzipien miteinander personell verflochten waren. Immer wieder bürokratisiert sich ein politischer Kreis, aber immer wieder wird auch eine Bürokratie politisch aufgeweicht. Infolgedessen ist in modernen Gesellschaften das Politische ein Konkurrenzprinzip zur Bürokratie.

Traditionellerweise wurden Parteien und inhaltliche politische Positionen abgeleitet aus Interessenlagen und Milieus als Verfestigungen geschichtlicher Entwicklungen.⁷ Die SPD war die Arbeiterpartei, das Zentrum die des katholischen Milieus. Es gab Bauernparteien, Parteien des Mittelstandes und so fort. Das sind selbstverständlich die heutigen Parteien nicht mehr, und ihre Funktionäre sind inzwischen nach der sozialen Herkunft weitgehend austauschbar.⁸ Bekanntlich gibt es auch keine systematischen weltanschaulichen Positionen mehr; selbst der Marxismus wurde gegen sein Ende ideologisch immer opportunistischer. Wenn die CDU heute Gesundheitsreform betreibt, haben Prinzipien einer sozialen Marktwirtschaft nicht die geringste Bedeutung. Und wenn die SPD eine Steuerreform durchsetzt, dann hat ihre traditio-

5 Erwin K. Scheuch, *Soziologie der Macht*, in: *Macht oder ökonomisches Gesetz*, Berlin 1972, S. 989-1042.

6 Erwin K. Scheuch, *Continuity and Change in German Social Structure*, in: *Zeitschrift für historische Sozialforschung*, Bd. 13, 1988, S. 31-124; Ursula Hoffmann-Lange, *Surveying National Elites in the Federal Republic of Germany*, in: George Moyser und Margaret Wagstaffe (Hg.), *Research Methods for Elite Studies*. London 1987, S. 27-47.

7 Rainer M. Lepsius, *Parteiensysteme und Sozialstruktur*, in: Wilhelm Abel u. a. (Hg.): *Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte*, Stuttgart 1966.

8 Erwin K. und Ute Scheuch, *Cliquen, Klüngel und Karrieren*, Reinbek 1992.

nelle Neigung zu einer Privilegierung der Künstler keinerlei Belang. Das muß nicht dahin mißverstanden werden, als werde damit gesagt, Ideologie spiele heute keine Rolle. Weit gefehlt! Nur ist es nicht die Ideologie einer zusammenhängenden systematischen Weltanschauung, sondern punktuelle Festlegung. Pazifisten interessieren sich nicht für Wirtschaftstheorien, Gewerkschaftler wenig für Kunstrichtungen, Bildungspolitiker nicht für sozialpolitische Konzeptionen. Es sind punktuelle, zugleich allerdings auch hochemotionalisierte Ideologien, die abgelöst sind von den großen gesellschaftlichen Gruppierungen, die politisch durch Minderheiten wirksam werden.

III.

Indem sich Politik und politische Institutionen ablösen von Milieus und den großen gesellschaftlichen Organisationen wie Kirchen und Gewerkschaften, ändern sie ihren Charakter. Nach unseren Untersuchungen sind politische Inhalte und politische Karrieren immer stärker personenbezogen geworden. Über die Vernetzung von Personen sind dann auch die Bereiche der Gesellschaft miteinander verflochten, die nach der Theorie des liberalen Staates eigendynamische Bezirke bleiben sollten.⁹

Dies etwa ist die Karriere einer politischen Clique: Zunächst unabhängig voneinander beginnt man, sich früh für die Streitfragen der Zeit zu interessieren, die zunächst auch als eher geistige Auseinandersetzung verstanden werden. Man findet sich zusammen in Jugendorganisationen - etwa indem man eine Zeitschrift wie die des „Rings Christlich-Demokratischer Studenten“ (RCDS), „Die Sonde“ gründet. Hier lernt man einander gut kennen, hier sortiert sich die Spreu vom politischen Weizen. Der Aufstieg kann beginnen, wenn einer der bereits Arrivierten hoffnungsvollen Nachwuchs erkennt und auf die eigene Person verpflichtet. Mit dem Förderer wird aufgestiegen, und der Aufstieg wird erleichtert, wenn es ein größerer Kreis ist, etwa ein Dutzend, der sich hier gegenseitig hilft. Der eine findet sich dann als politischer Beamter wieder, der andere wird Staatsminister, ein dritter Parteifunktionär, ein vierter wird Bundestagsabgeordneter. Weil Ämterhäufung in Deutschland bei höheren Chargen die Regel ist, ist das allerdings eine viel zu einfache Beschreibung.

Formell entscheiden über Beförderungen in Behörden selbstverständlich die dazu eingesetzten Vorgesetzten, über die Kandidatur für ein Parlament die Gliederungen der Partei, für die Berufung auf einen Direktorenposten in einer Rundfunkanstalt entscheidet der Intendant. Für die real existierende Bundesrepublik aber sind Ernennungen für diese Ämter politisiert in dem Sinn, daß politische Figuren bzw. Gruppierungen informell entscheiden. In einer Stadt wie Köln haben die beiden großen Parteien zwischen 7 500 und über 10 000 Mitglieder, werden die Kandidaturen für Wahlen vorbestimmt durch Versammlungen von weniger als 400 Personen, wobei diese Versammlungen wieder vorstrukturiert werden von vielleicht jeweils einem Dutzend Politiker.

⁹ Ursula Feist und Klaus Liepelt, Machtwechsel in Raten, in: Transfer 1976, S. 26-56.

Diese Systeme werden zusammengehalten durch gegenseitige Verpflichtungen und Versprechungen. In solchen Seilschaften hat jeder einmal einem anderen etwas Gutes erwiesen, wobei für das Ausmaß der Dankbarkeit entscheidend ist, wie sehr man sich für diese Gewährung eines Vorteils anstrengen mußte.¹⁰ Die Dankesschuld wird dann nicht direkt eingeklagt, sondern zu irgend einem späteren Zeitpunkt für einen Wunsch, der meist beim Entstehen der Dankesschuld noch nicht bekannt ist. Wer auf diese Art dem anderen nützlich ist, darf hohe Preise erwarten, wobei es für das deutsche System kennzeichnend ist, daß die Versorgung im Alter der stärkste Anreiz für das Funktionieren ist. Versorgung im Alter bedeutet auf der Ebene der Städte zunächst ein Gehalt von über 300 000 DM für jemanden, der außerhalb der Politik ohne Chance auf eine Spitzenposition gewesen wäre; und anschließend die Kumulation von Beamtenpension und anderen Einkünften für jemanden, der an der Laufbahn vorbei in seine Position gehievt wurde.

Vorteilsnahme erscheint somit als Systemeigenschaft des real existierenden politischen Systems dieser Republik.¹¹ Dessen „wirkliche Basis“ ist die Kreisebene mit ihrer Kontrolle über Kandidaturen zu Wahlämtern und der Einflußnahme auf die Zuteilung von Privilegien. Da offiziell auch die führenden Politiker der Kreisebene ein Ehrenamt wahrnehmen sollen, tatsächlich aber das Mandat als Beruf ausüben, muß es durch Vorteilsnahme finanziert werden.

Beispielsweise wird in den Kommunalparlamenten den Anwälten einiger Kanzleien das Recht zuerkannt, im Wechsel die Kommunen bei Rechtsstreitigkeiten zu vertreten. In Architektenkreisen wird erzählt, ihnen würde, wenn sie sich um die Genehmigung von Projekten durch eine Stadt bemühten, wärmstens Firmen empfohlen, mit denen sie zusammenarbeiten sollten: Firma X würde die CDU, Firma Y die SPD und Firma Z die FDP geneigt stimmen, für das gewünschte Projekt zu votieren. Öffentliche Aufträge der Kommunen gelten als ein bevorzugtes Mittel, einem der Berufspolitiker die hauptberufliche Wahrnehmung eines fiktiven Ehrenamtes zu ermöglichen. In dem Maße, wie Geschäftsführerpositionen und ähnliche Führungsämter frei werden, erhalten Stadtverordnete die Unterstützung ihrer Kollegen bei der Bewerbung um diese gut dotierten Positionen.

Ist man dann im Amt, ist es üblich, sich wieder eine Klientel zu schaffen, der in kleinerer Münze Gutes getan werden kann: ein Auftrag hier, eine Spende für einen gemeinnützigen Zweck dort. Diese Art von Gunsterweis ist allerdings im Gegensatz zu den großen Preisen jederzeit rücknehmbar, bindet also ungeachtet des oft nicht sehr hohen Wertes um so stärker. Ein besonders kennzeichnendes Beispiel für diese Abhängigkeiten sind weiche Subventionen im Kulturbetrieb, der zu einem erheblichen Teil unter Ausschluß des Publikums stattfindet.

¹⁰ Erwin K. Scheuch, Das Politik-Geld, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. 9.198S.

¹¹ So auch Arthur Benz und Wolfgang Seibel (Hg.), Zwischen Kooperation und Korruption, Baden-Baden 1992.

IV.

Es ist schwierig, einen Begriff für ein solches System zu finden, das sich niemand als System ausgedacht hat. Ein Begriff kann also nur nachträglich zugeordnet werden und war nie ein Ordnungsgedanke beim Entstehen des Systems. Der Sache am angemessensten ist wohl der Begriff der „Feudalisierung“. Es ist allerdings müßig, nach direkter Übereinstimmung zwischen den Systemen der politischen Ordnung in Westeuropa etwa um 1 200 und den heutigen politischen Systemen zu suchen. Es geht vielmehr um Regelungsmechanismen, die einander entsprechen, nicht um Identitäten im Konkreten.

Der Kern des Feudalismus waren zunächst zwei Elemente: das gegenseitige persönliche Vertrauen zwischen Herren und Vasallen (Patroni und Clientes), Vasallen und Leibeigenen sowie das Privileg (Beneficium, Foedum). Als drittes Element kann man dann noch die Mediatisierungen der Beziehungen hinzufügen.

Im Feudalismus konnte letztlich alle Autorität auf den König zurückgeführt werden. Wer von ihm auserwählt war und Treue gelobte, wurde mit einem Privileg entschädigt, gewöhnlich einem Stück Land. Das Privileg war das Äquivalent zur bei uns offiziellen Bezahlung für Dienstleistungen. Statt dessen ging es um das Recht zur Ausbeutung eines Stückes Land oder einer Dienstleistung, für die im Gegenzug Loyalität geschuldet wurde. Treue, bedingungslose Ergebenheit, wurde jeweils neu geschworen, wenn der Feudalherr wechselte. Dabei galt der Schwur nicht dem Amt, sondern dem Inhaber des Amtes, so daß mit dem Wechsel des Feudalherren alle Eide neu geschworen wurden - so wie das für das kommunistische System bei einem Wechsel des Generalsekretärs galt. Die wichtigste Tugend in diesem System war die Treue, und eine Treueverletzung machte den Übeltäter verächtlich, vogelfrei.

Die Herrschaft war indirekt, wurde also nicht unmittelbar vom König gegenüber allen in seinem Königtum lebenden Menschen ausgeübt, sondern über Zwischeninstanzen. Die Herzöge waren dafür verantwortlich, daß die Grafen auch ihre Pflichten einhielten. Der König sollte nicht unmittelbar den Grafen Anweisungen erteilen, sondern an die Herzöge appellieren, bei ihren Grafen auf Wohlverhalten zu drängen. Die untersten in dieser Stufenfolge von Loyalitäten waren Barone oder Ritter. Um deren Existenz führen zu können, bedurfte man in Mitteleuropa im Schnitt des Privilegs zur Ausbeutung eines Landstücks mit zwischen 15 und 30 Bauern. Selbstverständlich gab es riesige Unterschiede im Wohlbefinden der Barone oder der Ritter - je nach der Fruchtbarkeit des ihnen zugeordneten Landes, aber das wurde nicht als Unrecht empfunden. Zugeteilt wurde ja ein allgemeines Privileg, das eben nicht eine Bezahlung für eine bestimmte Leistung war.

Das System war tendenziell stets mit Dezentralisierung verbunden. Man kam mit einem Minimum an direkter Bezahlung aus. Wegen der Dezentralisierung war es allerdings auch außerordentlich widerstandsfähig gegen Turbulenzen an der Spitze.

Übertragen auf die Bundesrepublik Deutschland bedeutet es, daß sich Kanzler oder Parteiführer um Loyalität ihrer Herzöge mühen, im allgemeinen Ministerpräsidenten oder Parteiführer eines Bundeslandes. Die wiederum müssen sich die Loyalität von Kreisvorsitzenden sichern und 'die Kreisvorsitzenden ihrerseits wieder einen Kreis von Rittern (z. B. Ortsvorsitzende oder Vorstandsmitglieder stadteigener Betriebe) als eigentliche Basis der Macht zusammenbringen.

Ein anschauliches Beispiel für Aufstieg und Wirkungsmechanismen einer Seilschaft unter der Führung eines Feudalherren ist der Clan aus Rheinland-Pfalz, über lange Zeit geführt von Helmut Kohl. Dieser ist inzwischen so weit aufgestiegen, daß er sich weit über den ursprünglichen Wirkungskreis hinaus eine eigene Klientel aufbauen konnte. Für diese gilt, daß auch ein einmaliges Ausscheren mit Verstoßung geahndet wird. Im Funktionszusammenhang dieser Seilschaft wird nicht programmatisch diskutiert, sondern propagandistisch — nämlich über die Eignung bestimmter Standpunkte, vermittels eines guten Medienechos populistische Erfolge zu bewirken.

Die SPD bietet gegenwärtig das Bild einer feudalen Institution im Übergangsstadium. Der König ist abgetreten, aber ein weithin anerkannter Nachfolger aus den Reihen der Herzöge hat sich bisher nicht etablieren können; Vogel ist wohl über die Funktion eines Major Domus nie hinausgekommen.

Die wirkliche Basis des Systems auf Kreisebene ist die Zuteilung lokaler Privilegien wie das Recht, die Eigenbetriebe einer Stadt zu versichern oder die Notariatsgeschäfte für eine der parteinahen Wohnungsgesellschaften vorzunehmen, oder einen Vorstandsposten bei einer stadteigenen Gesellschaft zuteilen.¹²

Den Feudalismus-Mechanismen bei Machtzuteilung und Machtentzug entspricht, daß das schlimmste Vergehen in der *classe politique* - also unter den Berufspolitikern des unterschiedlichen Macht-Rangs - die Aufkündigung von Gefolgschaft ist. Im politischen System der real existierenden Bundesrepublik gilt es als extreme Treueverletzung, ohne Ermutigung durch den jeweiligen Feudalherren eine Kandidatur anzustreben. Bei Gegenkandidaturen reagieren die Politiker, als ob das System selbst herausgefordert wäre - der Wirkung, wenn auch nicht der Absicht nach, ist es dann oft in der Tat so. Die Bestrafungen durch den heutigen Polit-Adel drücken in ihrer Intensität eine Abscheu aus, die nur dann verständlich wird, wenn wie im früheren Feudalismus Treulosigkeit die schlimmste aller Sünden ist. Eine Treulosigkeit kann genügen, um politisch getötet zu werden - mindestens dies. Denn öfters läßt sich der Versuch beobachten, einen Treulosen auch in seiner bürgerlichen Existenz zu vernichten. Fällt dagegen ein treuer Vasall als Berufspolitiker aus dem Amt - dann darf er auf Versorgung rechnen. Diese liegt bei der Wertschätzung der Alterssicherung in Deutschland oft erheblich über den Ein-

¹² Auch Peter Glotz diagnostiziert, die Parteien seien zu Politiker-Versorgungsanstalten degeneriert. Peter Glotz, *Die Linke nach dem Sieg des Westens*, Stuttgart 1992.

künften, die während der aktiven Zeit in der Politik kumuliert werden konnten.

V.

Feudalisierungs-Mechanismen sind jedoch nicht das einzige Ordnungsprinzip, das die heutigen Strukturen kennzeichnet. Es gibt daneben noch das Weiterwirken von Verbänden mit Eigeninteressen, den Einfluß hochideologischer Minderheiten - durchweg als Vetomacht - und von Cliques, die sich noch nicht an einen Feudalherrn angegliedert haben. Aber die Feudalisierungs-Mechanismen sind in allen politisierten Bereichen dominant. Grundlage hierfür dürfte die Verselbständigung eines Bereiches gegenüber dem Gegenüber anderer Institutionen sein, also das Verblässen von checks and balances. Daraus kann man den Satz ableiten: In pluralistischen Gesellschaften tendieren alle verselbständigten Bereiche dazu, sich in den Mechanismen der Machtzuteilung zu feudalisieren. Das müßte dann selbst für Bürokratien gelten.

In einem derart fragmentierten System gibt es dann als Korrektiv einen Druck, Partner in den anderen verselbständigten Bereichen zu gewinnen. So kann sich durch gegenseitige personelle Verflechtungen ein Gesamtwillen an den formalen Institutionen vorbei bilden. Wenn richtig ist, daß beim Fehlen eines Konsens über Ziele und Kriterien die Bürokratisierung des Verlaufs von Entscheidungen eine Ersatz-Legitimation begründet, dann ist das System im Kern gekennzeichnet durch Feudalisierungs-Mechanismen im Inhalt und Bürokratisierung im Ablauf von Entscheidungen.

Nun herrscht in der heutigen Gesellschaft gewiß Pluralismus in den Werten und der Lebensführung. Das ist für die Politik belastend, aber dennoch fehlt es an großen Auseinandersetzungen, welche die classe politique in feindschaftliche Lager spalten würde. Das ist üblicherweise nicht mehr der Fall, weil im Kern Politik geschrumpft ist auf Machterhalt. Inhaltliche Gegensätze werden - mit der Ausnahme der ideologisch motivierten Minderheiten, die sich durch scheinbare Anbiederung leicht kaufen lassen - bedeutsam ganz überwiegend nur aufgrund ihrer Eignung, zum Machterhalt und zur Machtmehrung zu taugen. Ein Beispiel ist die Krankenkassenreform, so wie sie von Minister Seehofer heute vorgeschlagen wird. Sie ist gekennzeichnet durch Lenkung des Verhaltens mittels Reglementierung - wie das auch bei einer „Reform“ durch einen sozialdemokratischen Minister zu erwarten wäre. Zu blutigen Rosenkriegen kann es nur kommen, wenn die Nachfolge-Regelung für scheidende Fürsten in Frage steht.

Der ehemalige Kanzleramtsminister Schreckenberger hat unlängst die eigentliche Regierung der Bundesrepublik in der FAZ wie folgt umschrieben: Auf der Grundlage eines sehr umfangreichen Koalitionsvertrages tagt die „Koalitionsrunde“. Sie setzt sich zusammen aus führenden Ministerialen, einigen einflußreichen Abgeordneten des Bundestages, der Führung der Koalitionsparteien und einigen Mitgliedern des Bundeskabinetts. Ihnen arbeiten

Ausschüsse zu, deren Mitglieder durch Kooptation in die Koalitionsrunde ausgewählt sind. Schreckenberger schreibt, das offizielle Bundeskabinett habe nur noch über Routinefragen zu entscheiden, weil alles wirklich Wichtige in dieser Koalitionsrunde bestimmt werde.

Das politische System und dessen Ausfächerung in Bereiche wie Großunternehmen, Verbände und Verwaltungen aller Art stellt ein Nebeneinander verschiedener Ordnungselemente dar, wobei in vielen Jahrzehnten der Entwicklung die offiziellen Entscheidungsinstitutionen die Funktion von bloß ausführenden Instanzen erhalten haben.¹³

Es ist noch zu früh zu entscheiden, ob die jetzige Feudalisierung des politischen Systems in der Bundesrepublik nur eine Übergangserscheinung oder ein Systemwandel ist. Letzteres wäre eine Angleichung im Selbstverständnis und im Verhalten bundesdeutscher Berufspolitiker an die tatsächlichen Verhältnisse in der Endphase der Staaten des Ostblocks.¹⁴ Schon mit Breschnjew war für die Sozialwissenschaftler in den Ländern des real existierenden Sozialismus sichtbar geworden, daß die Beziehungen in Partei, Betrieben und Verwaltung - nach außen bürokratischen Regeln unterworfen - zunehmend personalisiert wurden. Für die Entwicklung zu einem Feudalsystem spricht die solide Finanzierung des Systems.

Für den hier charakterisierten Zustand ist der Begriff selbstreferentiell angemessen. Selbstreferentiell heißt in der Systemtheorie (unter anderem bei Luhmann), daß ein System nur noch auf interne Veränderungen reagiert, also nur sich selbst als Bezug hat. Die Politik in der Bundesrepublik ist selbstreferentiell als Koalition von verbeamteten Politikern und politisierten Beamten, umgeben von Journalisten im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem. Selbstreferentielle Systeme haben naheliegenderweise die Tendenz, sich zunehmend zu verselbständigen - hier in der Politik gegenüber dem Gesamtsystem Gesellschaft.

¹³ Erwin K. und Ute Scheuch, Inner- und zwischenparteiliche Interessenverflechtung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 14. August 1992.

¹⁴ Artur Meier, Abschied von der sozialistischen Ständegesellschaft, in: Politik und Zeitgeschichte, Bd. 16, 1990.