

## **DIE KATASTROPHEN DER DEMOKRATIE**

Über die notwendige Neuordnung des politischen Verfahrens

---

## INHALT

Vorwort .....	3
1. Was ist demokratische Politik? .....	3
2. Akzeptanzprobleme der Demokratie .....	9
3. Erblasten der Demokratiegeschichte .....	17
4. Bewährungsproben des demokratischen Prozesses .....	25
5. Ursachen des Demokratieversagens .....	32
5.1 Die Überforderung von Bürgern und Politikern .....	32
5.2 Die Abwälzbarkeit von Problemen und die Unmerklichkeit von Lasten .....	35
6. Ein neues demokratisches Verfahren .....	42
6.1 Die Verselbständigung der Ordnungspolitik .....	42
6.2 Die Aufspaltung der Ordnungspolitik .....	48
6.3 Die neuen ordnungspolitischen Instanzen .....	49
6.4 Ein Instrumentarium für die unabhängige Ordnungspolitik .....	57
7. Die internationale Dimension der unabhängigen Ordnungspolitik .....	67
7.1 Die Eignung der Nationen für die mehrspurige Demokratie .....	67
7.2 Internationale Koordination der Ordnungspolitik .....	68
7.3 Die Staatsgrenze in der mehrspurigen Demokratie .....	70
8. Die Realität demokratischer Katastrophen .....	73

---

## Vorwort

"Die Katastrophen der Demokratie", erschienen 1992, war die erste Darstellung der mehrspurigen Demokratie als einer möglichen Alternative zur bestehenden demokratischen Staatsordnung. Dieses Buch war eine theoretische Ideenskizze, bei der auch aktuelle politische Problem- und Diskussionslagen aufgegriffen wurden. Das ordnungspolitische Gestaltungspotential der mehrspurigen Demokratie wurde in diesem Band noch nicht vollständig ausgelotet. Dies blieb dem nachfolgenden Band "Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat" und späteren Publikationen vorbehalten.

Einige Passagen des ursprünglichen Textes haben unter diesen Umständen natürlich an Aktualität verloren. Für das "Reformforum Neopolis" wurde daher die vorliegende leicht gekürzte Neufassung erstellt, die sich stärker auf die theoretische Begründung und Darstellung des Prinzips der mehrspurigen Demokratie beschränkt.

Die fundamentale Diagnose, auf der die "Katastrophen der Demokratie" aufbaute, hat seine Aktualität nicht nur gewahrt, sondern ist seither zunehmend prägnanter zu Tage getreten. Es ist die Diagnose, dass die Resultate demokratischer Politik ein Spiegel menschlichen Mittelmaßes sind, dass dies aber den an die Politik eigentlich zu stellenden Anforderungen weniger denn je genügt.

Die Schlussfolgerungen, die hieraus in den "Katastrophen der Demokratie" gezogen wurden, waren pragmatischer Natur. Die Argumentation baute zum einen darauf auf, dass keine bessere menschliche Elite in Sicht ist, auf die sich Hoffnungen auf eine dauerhaft bessere Politik gründen könnten, dass also die Politiker der Zukunft ebenso wie die jetzigen aus dem Reservoir menschlicher Mittelmäßigkeit zu schöpfen und dass sie ebenso wie die heutigen von den Institutionen geprägt sein werden, in denen sie ihre Politik betreiben. Die weitere grundlegende Annahme war, dass das politische Verfahren nicht nur auf den mittelmäßigen Politiker, sondern erst recht auf den mittelmäßigen Bürger zugeschnitten sein muss, um dem demokratischen Grundanspruch auf Übereinstimmung praktischer Politik mit ihrem gesellschaftlichen Auftrag gerecht zu werden.

Auf den ersten Blick waren dies schlichte, trivial klingende Anknüpfungspunkte einer politischen Theorie. Diese scheinbar trivialen, weil unstrittigen Sachverhalte führen jedoch, als Grundlage politischer Theorie uneingeschränkt ernst genommen, zu dramatischen Schlussfolgerungen. Sie führen unter anderem zu dem Schluss, dass im bestehenden politischen Verfahren kompetentes politisches Handeln systematisch behindert und die demokratische Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess systematisch erschwert wird. Die Beschreibung eines politischen Verfahrens, in dem genau diese fundamentalen Mängel behoben sind, in dem also einerseits die Politiker kompetenter sind und gleichzeitig eine sinnfälligere demokratische Teilhabe an den politischen Entscheidungsprozessen möglich ist, wurde in den "Katastrophen der Demokratie" versucht. Wer sich ernsthaft auf die hieraus hervorgehende Perspektivverschiebung einlässt, wird dem bestehenden demokratischen Verfahren nicht mehr nur mit dem längst verbreiteten Verdruss oder Befremden gegenüberstehen. Er wird das in diesem Verfahren vermittelte staatsbürgerliche Politikerlebnis letzten Endes als unzumutbar empfinden.

### 1. Was ist demokratische Politik?

---

In den zurückliegenden Jahrzehnten ist es zunehmend schwieriger geworden, das Verhältnis zwischen Bürgern der Demokratie und ihrem Staat, ihren Politikern und deren Leistungen zu beschreiben. Auch wenn kaum mehr umstritten sein dürfte, dass die Demokratie eine unvollkommene Staatsform ist, scheint sich dennoch kein Konsens darüber abzuzeichnen, worin die Defizite der Demokratie bestehen. Will man die Unvollkommenheit der Demokratie beschreiben, muss man sich unter diesen Umständen zunächst sehr allgemeiner Begriffe bedienen.

Sehr allgemein gesprochen, ist das, was der Demokratie aus Sicht der Bürger zunehmend abhanden gekommen ist, die Plausibilität. Auf diesen Plausibilitätsverlust gab es innerhalb des politischen Systems und auch in der politischen Theorie bisher wenig systematische Reaktionen. Es wurde anerkannt, dass die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse tendenziell undurchschaubarer werden, aber zugleich blieb die Bereitschaft groß, dies als unvermeidliche Folge einer wachsenden Komplexität der Verhältnisse hinzunehmen. Die so genannte Politikverdrossenheit wurde insofern allenfalls als Bewusstseinsproblem analysiert, aber nicht als ein Problem des demokratischen Systems als solchen.

Auf lange Sicht läßt sich aber der Mangel an Plausibilität, die Undurchschaubarkeit demokratischer Prozesse und deren oft ratlos machende Resultate nicht allein mit solchem Verweis auf die Komplexität der Verhältnisse rechtfertigen. Vom politischen Prozess muss im Gegenteil verlangt werden, dass er auch in einem komplexen Umfeld allgemeinverständliche Fragestellungen und Entscheidungen hervorbringt. Wo dies nicht - oder nicht mehr - der Fall ist, wird die Frage nach dem Reformbedarf demokratischer Staatsverfassungen unausweichlich. Die demokratischen Prozesse, wie sie sich aus der verfassungsmäßigen Ordnung ergeben, müssen daher laufend auf ihre Eignung für die zeitgenössischen politischen Probleme untersucht werden. Gegebenenfalls sind diese Prozesse neu zu konzipieren, auch wenn sie formell noch demokratisch legitimiert erscheinen.

Neue Konzepte für demokratische Verfahren erwachsen natürlich nicht selbsttätig aus dem Unbehagen an den Gegebenheiten. Die politische Öffentlichkeit - oder auch eine von ihr hierfür eingerichtete Instanz - können in der Willensbildung über zeitgemäßere politische Verfahren und Institutionen nur dann vorankommen, wenn vorab die zu stellenden Anforderungen geklärt sind. Sie können keinen Konsens über ein politisches Verfahren entwickeln, das sich nicht als rationale Lösung klar formulierter Probleme darstellen lässt.

Wenn demokratische Politik den Bürgern zu wenig plausibel erscheint, könnte dies natürlich darauf zurückzuführen sein, dass das politische Handeln nicht eng genug am Willen der Bürger orientiert ist. Politik war aber schon immer etwas anderes als nur die Umsetzung eines bekannten Bürgerwillens, und sie kann dies um so weniger noch sein, als dieser Bürgerwille sich in einer zunehmend komplexen Gesellschaft immer schwerer bestimmen lässt. Selbst dann, wenn die politische Bedürfnislage jedes einzelnen Bürgers lückenlos bekannt und mit mathematischer Präzision beschrieben wäre, ließe sich hieraus kein eindeutiger politischer Volkswille bestimmen. Bestimmen ließe sich auch nicht, inwieweit ein bestimmtes politisches System von einem solchen hypothetischen Optimum abweicht und welches System einem solchen Optimum am nächsten käme. Ein demokratischer Prozess kann daher nicht nach Art eines Computerprogramms verlaufen, in das die Bürger ihre

---

Bedürfnisdaten einspeisen und das daraufhin die optimalen politischen Lösungen präsentieren. Dass dies so ist, dürfte den meisten Bürgern ohnehin intuitiv einsichtig sein. Soweit es hierzu eines formalen Beweises bedarf, ist auch dieser seit Langem erbracht.<sup>1</sup>

Dennoch gibt es zumindest ein handfestes, allen Bürgern begreifliches Qualitätskriterium des demokratischen Prozesses. Ein solches Kriterium ist die Eignung für die Vermeidung anschaulichen gesellschaftlichen Unheils. Solches Unheil ist im Gegensatz zum fiktiven Ideal eines bedürfniskonformen Gemeinwesens für die meisten Bürger vorstellbar, wenn nicht schon einmal konkret erlebt. Wo es zu fern liegt, um ein spontanes Gefährdungsbewusstsein beim einzelnen Bürger hervorzurufen, tragen zumindest die modernen Medien dazu bei, das Bewusstsein für die Eventualität unheilvoller gesellschaftlicher Entwicklungen wach zu halten. Der Erfolg demokratischer Verfahren lässt sich daher sehr plausibel definieren als Vermeidung politischer Katastrophen und daraus resultierender gesellschaftlicher Missstände, von denen der einzelne Bürger sich bedroht fühlt. Der praktische Sinn der Demokratie ergibt sich insofern aus ihrer Fähigkeit, jenes Schlimmere oder Schlimmste zu verhüten, vor dem eine undemokratische Politik nicht zu schützen vermöchte.

Dieses Schlimmste zu definieren ist in der Demokratie zunächst einmal Sache jedes einzelnen Bürgers. Jeder hat den verschiedenen Formen kollektiven und individuellen Unheils seinen jeweiligen subjektiven Stellenwert beizulegen. Krieg und innere Gewalt, Schutzlosigkeit bei Krankheit, Alter und Behinderung, Ausschluss vom gesellschaftlichen Arbeitsprozess, Umweltkatastrophe, Überschuldung des Staates und staatliche Willkür gegenüber dem Individuum gehören zu den Negativszenarien, an deren Vermeidung der Erfolg des politischen Verfahrens konkret zu ermessen ist. Erfolgreiche Demokratie ist insofern in erster Linie ein Verfahren zur Vermeidung derart konkreter Katastrophen.

Die praktischen Antworten, die von der politischen Theorie bisher auf die Frage nach dem Sinn der Demokratie gegeben wurden, lassen sich unter dieses handfeste Kriterium der Verhütung konkreter Katastrophen subsumieren. Die offene Gesellschaft im Popperschen Sinne, eine kommunikative Gesellschaft im Sinne von Habermas oder auch eine faire Gesellschaft im Sinne von John Rawls lassen sich als Verfahren zur Sicherung einer katastrophfreien politischen Entwicklung interpretieren. Auch ein politischer Wettbewerb, der analog zum Marktwettbewerb im Hayekschen Sinne als Entdeckungsverfahren gedeutet wird, ist in erster Linie ein Mittel des politischen Katastrophenschutzes, da er bei den verantwortlichen Politikern einen ungebrochenen Anreiz sicherstellt, sich neuer Probleme frühzeitig anzunehmen und sich für neue Lösungen alter Probleme offen zu halten.

Um diesen Aufgaben vollständig gerecht zu werden, muss ein demokratisches System sich auch in ökonomischer Hinsicht bewähren. Dies muss es nicht nur insofern tun, als es alle Optionen für eine möglichst effiziente Wirtschaftsordnung offenhält, die das Wohlstandswachstum fördert und damit dem allgemeinen Wohlstand dient. Auch im Politischen muss es sich auf effiziente Verfahren stützen, damit die gesellschaftlichen Kosten der politischen Entscheidungsfindung in einem von den Bürgern akzeptierten Rahmen bleiben. Zu solcher politischen Effizienz gehört ein zügiger zeitlicher Verlauf der Willensbildung, der die politischen Entscheidungen auf der Höhe der Zeit hält und die gesellschaftlichen Nachteile ver-

---

<sup>1</sup> So u.a. in Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New York 1951

---

späterer politischer Reaktionen vermieden. Es müssen daher relativ einfache, pragmatische Entscheidungs- und Handlungsprozesse in der Politik installiert sein.

Die komplizierteste aller denkbaren Demokratien wäre natürlich diejenige, in der alle Bürger über alle politischen Detail- und Grundsatzfragen einstimmig entscheiden müssten. Eine solche Demokratie wäre zwar am respektablen Ziel einer lückenlosen Umsetzung des Volkswillens orientiert, aber sie wäre gleichzeitig in zweierlei Hinsicht ineffizient. Erstens würde sie den Bürgern einen politischen Informations- und Handlungsbedarf aufbürden, dem sie weder zeitlich noch sachlich gewachsen wären. Der Bürger würde sehr schnell vor dem Problem der politischen Informationsbeschaffung resignieren und sich der ständigen Suche nach dem lückenlosen Entscheidungskonsens verweigern. Zweitens würde durch die Einstimmigkeitsregel ein Erfindungs- und Überzeugungsbedarf bei den Politikern ausgelöst, den diese nicht erfüllen könnten. Der politische Prozess wäre damit auf beiden Seiten überfordert. Die politischen Probleme würden dem politischen Konsensstreben systematisch davonlaufen und wären nicht mehr zeitnah lösbar. Je komplexer die gesellschaftlichen Verhältnisse werden, desto unzeitgemäßer würde ein solches strikt plebiszitäres und konsensorientiertes Demokratieverständnis.

Selbst dort, wo die Ideale der Einstimmigkeit und der unbeschränkten Bürgerbeteiligung im Grundsatz anerkannt waren, wurde daher in der politischen Praxis immer eine pragmatisch vereinfachte Demokratie praktiziert. Die erste demokratische Vereinfachung besteht darin, den Bürger nicht über Sachfragen entscheiden zu lassen, sondern über Personen bzw. Parteien. Der Bürger bestimmt nur über die personelle Zusammensetzung von Parlamenten und die Besetzung bestimmter politischer Ämter - ohne unmittelbaren Einfluss auf die Sachentscheidungen. Diese sind in die Hand politischer Repräsentanten gelegt, so dass die demokratische Kontrolle sich auf deren Auswahl und Abberufung beschränken kann. Dies erspart dem Bürger Zeit und Arbeit, und es reduziert insgesamt die Kosten demokratischer Politik.

Die zweite, allgemein praktizierte Vereinfachung des demokratischen Verfahrens ist die Anerkennung von Mehrheitsentscheidungen. Vom Ideal der Einstimmigkeit wird in aller Regel abgesehen, und Entscheidungen werden auch dann als demokratisch akzeptiert, wenn sie über die Köpfe eines Teils der Bürger hinweggehen. Diese Abweichung von der Einstimmigkeitsregel kann ihrerseits durchaus einstimmig akzeptiert sein. Vor allem in einer Welt schnellen Wandels kann die Suche nach der Einstimmigkeit so aufwendig sein und die politische Handlungsfähigkeit dadurch so unzulänglich werden, dass alle Bürger sich hierdurch stärker bedroht sehen als durch die Risiken unliebsamer Mehrheitsentscheidungen. So entsteht ein Konsens über die Entbehrlichkeit der Konsensregel.<sup>2</sup>

Die wichtigsten Grundprinzipien demokratischer Politik sind hiermit bereits umrissen. Entscheidend für das Verständnis des demokratischen Prinzips ist, dass es keinen präzise feststellbaren Willen des Volkes gibt, der sich in demokratischer Politik abbilden ließe. Die Qualität einer Demokratie kann daher auch nicht an der Nähe zu oder der Entfernung von

---

<sup>2</sup> Dieser Konsens kann sich jedoch nur bilden, wenn die politische Willensbildungsgemeinschaft als freiwillige und nicht als unzumutbare Zwangsgemeinschaft empfunden wird. Voraussetzung hierfür ist ein Mindestmaß an sog. politischer Assoziationsfreiheit. S. hierzu auch B. Wehner, *Die andere Demokratie*, sowie ders., *Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat*.

---

einem solchen Volkswillen gemessen werden. Wirklich konkret lässt Demokratie sich nur als ein politisches Verfahren zur Vermeidung bestimmter gesellschaftlicher Katastrophen beschreiben. Allein hieran ist ihr Erfolg mit einer gewissen Bestimmtheit ablesbar. Auch die historische Erfahrung deutet darauf hin, dass der Bestand eines einmal gefundenen demokratischen Verfahrenskonsenses im Wesentlichen von dieser Bedingung abhängt. Demokratien scheitern nicht an dem Nachweis, dass sie ein gesellschaftliches Ideal verfehlen, sondern daran, dass ihnen die Kontrolle über fundamentale Misstände entgleitet.

Insoweit Demokratie tatsächlich als ein Mittel des politischen Katastrophenschutzes zu definieren ist, überrascht es nicht, wenn in ruhigen, gefahrenarmen Zeiten ein Rückgang des demokratischen Engagements der Bürger zu beobachten ist. Hierin kann dann eine gewisse zufriedene Indifferenz gegenüber den marginalen Veränderungen zum Ausdruck kommen, um die es in der politischen Willensbildung unter solchen Umständen geht. Nur in Zeiten, in denen die Politik zur Abwendung gravierender Misstände gefordert erscheint, muss die geringe Beteiligung der Bürger am politischen Prozess eindeutig als ein politisches Alarmsignal gewertet werden, das auf Unzulänglichkeiten des demokratischen Verfahrens schließen lässt. In Zeiten dagegen, in denen die Politik weniger gefordert scheint, kann die Indifferenz der Bürger auch ein Zeichen politischen Realismus sein, Enttäuschung über die Demokratie dagegen Ausweis eines realitätsfremdes Idealismus, der an den demokratischen Prozess einen überhöhten Sinnanspruch stellt.

Die Neigung, die Demokratie mit einem überhöhten Sinnanspruch zu überfordern, war in der Tat lange charakteristisch für einen verbreiteten Typus politisch engagierter Bürger. Einer von vielen prominenten Vertretern dieses Typus war ein deutscher Journalist, der, nachdem er zwei Nachkriegsjahrzehnte lang das demokratische Geschehen der Bonner Politik engagiert kommentiert hatte, in tiefe berufliche Resignation fiel. Für ihn war die westdeutsche Demokratie in erster Linie das Verfahren gewesen, das einer neuerlichen Katastrophe wie derjenigen des Faschismus vorzubeugen und im übrigen ein Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit zu garantieren hatte. Er hatte den Eindruck, die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einer scheinbar zur Ruhe gekommenen Demokratie nicht mehr zu verstehen, und er konnte sie daher am Ende nicht einmal mehr sinngemäß kommentieren. Seine früheren politischen Loyalitäten erschienen ihm entbehrlich, und das gesamte politische Geschehen zu einem unüberschaubaren Gestrück relativ unbedeutender Verteilungskämpfe degeneriert. Mit der Gefahr des Faschismus und mit den gewohnten Konfliktformeln zur sozialen Gerechtigkeit war ihm der Sinn der Demokratie abhanden gekommen.

Von Willy Brandt stammt ein historischer Satz, an dem sich diese Problematik des zeitgenössischen Demokratieverständnisses sehr prägnant illustrieren lässt. "Wir wollen mehr Demokratie wagen", war seine programmatische Auftaktaussage bei der Regierungsübernahme der damaligen sozialliberalen Koalition. Einerseits sprach hieraus noch die Vorstellung, Demokratie sei quantitativ messbar und das Mehr an Demokratie sei zwangsläufig auch ein qualitativer Gewinn. Andererseits klang in diesem Satz aber auch die Erkenntnis an, dass mit der Einlassung auf demokratischere Verfahren gewisse Wagnisse verbunden sind und dass eine stärkere Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungen daher nicht zwangsläufig einem hypothetischen Volkswillen zur Durchsetzung verhilft. Demokratie wurde hier also nicht nur als Ideal, sondern auch als Risiko begriffen. Darin kam auch zum

Ausdruck, dass das augenscheinliche Mehr an Demokratie nicht unbedingt einen besseren Schutz vor bestimmten politischen Katastrophen garantieren kann.

Unter diesem Risikoaspekt ist die kritische Auseinandersetzung mit der demokratischen Verfassung und ihren Institutionen in der Vergangenheit nur unzureichend geführt worden. Es ist zu wenig untersucht worden, ob die etablierten politischen Prozesse tatsächlich zur Lösung der drängendsten gesellschaftlichen Herausforderungen taugen. Diese Prozesse bleiben den jeweils aktuellen Aufgabenstellungen nur dann gewachsen, wenn sie eine vorurteilsfreie politische Kommunikation fördern, aus der rechtzeitige Lösungsansätze auch im relativ schnellen Wandel der Problemlagen hervorgehen. Sie müssen offen und einfach genug gestaltet sein, um die laufende Revision politischer Entscheidungen in Anpassung an die Sach- und Erkenntnislage zu erleichtern. Dies schließt die zügige politische Aufbereitung von Expertenurteilen über komplexe Aufgabenstellungen ein. Dafür bedarf es eines verständlichen Dialogs zwischen Bürgern und Experten, der seinerseits ein zeitgemäßes Gleichgewicht zwischen Volksentscheidung und Expertensouveränität zur Voraussetzung hat.

Auch zeitgenössische parlamentarische Demokratien müssen sich der Frage stellen, ob sie ein solches Gleichgewicht geschaffen und ob sie es in einer sich zunehmend schneller wandelnden Welt noch gewahrt haben. Dass das diesen Verfahren zugrunde liegende Demokratieverständnis nicht auf dem Boden der zeitgenössischen politischen Problemstellungen gewachsen ist, gibt Anlass genug für die Vermutung, die Entscheidungsverfahren etablierter Demokratien könnten vor künftig drohenden Katastrophen einen sehr unzureichenden Schutz gewährleisten. Die politischen Entscheidungsprozesse könnten z.B. zu träge sein, um dem beschleunigten Wandel der gesellschaftlichen Problemstellungen zu folgen. Denkbar ist auch, dass diese Prozesse nicht die notwendigen institutionalisierten Kontrollen aufweisen, um das Risiko katastrophaler politischer Irrtümer einigermaßen zuverlässig auszuschließen. Denkbar ist ferner, dass die institutionalisierte Arbeitsteilung zwischen Experten herrschaft und demokratischen Entscheidungsprozessen gerade im Umgang mit neuartigen politischen Aufgabenstellungen noch unerkannte Schwächen aufweisen. Eine mangelhaft kontrollierte Experten herrschaft könnte sich im Umgang mit solchen neuen Aufgaben gegenüber Bedürfnissen und Befürchtungen der Bürger zu sehr verselbständigen, aber ebenso könnte der demokratische Prozess so intransparent angelegt sein, dass der warnende Ruf von Experten im politischen Umgang mit neuartigen Problemen zu spät oder zu selten Gehör findet. Ob die Demokratie in ihrer bestehenden Konzeption mit den Problemen von morgen fertig werden kann, ist insofern eine in verschiedenerlei Hinsicht sehr offene Frage.



---

## 2. Akzeptanzprobleme der Demokratie

Welche Entscheidungsverfahren für welche Art politischer Entscheidungen angewandt werden, was also vom Parlament, was von der Regierung, was vom Verfassungsgericht und was von anderen Instanzen zu entscheiden ist, wird weitgehend von der Verfassung bestimmt. Jede Verfassung lässt aber auch in dieser Hinsicht Spielräume für die Ausformung einer jeweils zeitgemäßen Verfassungswirklichkeit. In der Realität wird bestimmt also nicht nur die Verfassung, über welches Problem in welchem Verfahren entschieden wird, sondern es gibt auch eine Eigengesetzlichkeit, mit der die Probleme sich die ihnen zugehörigen Entscheidungsverfahren suchen. Diese können im äußersten Fall die Grenzen der Verfassung sprengen und damit letztlich Erneuerungen der Verfassung erzwingen, aber auch im eigentlichen Rahmen der Verfassung kann es zu Verschiebungen im politischen Zuständigkeitsgefüge kommen. Solche Verschiebungen sind immer auch ein Anzeichen für das Aufkommen politischer Probleme oder gesellschaftlicher Ansprüche, auf welche die Verfassung zum Zeitpunkt ihrer Entstehung noch nicht zugeschnitten war.

Eine Verschiebung im politischen Zuständigkeitsgefüge vieler demokratischer Staaten hat sich in jüngerer Zeit u.a. insofern ereignet, als die Verfassungsgerichte als politische Entscheidungsinstanzen gegenüber dem parlamentarischen Prozess an Gewicht gewonnen haben. Die Häufigkeit, mit der Verfassungsgerichte in Anspruch genommen wurden, hat über Jahrzehnte zugenommen, und immer häufiger hat dies dazu geführt, dass die im parlamentarischen Prozess getroffenen Entscheidungen korrigiert wurden.

Diese allmähliche politische Gewichtsverschiebung wird in der Öffentlichkeit sehr unterschiedlich bewertet. Manche sehen hierin die fatale Entwicklung von einem Rechts- zu einem Rechtsmittelstaat, in dem einer effizienten Mehrheitsdemokratie immer mehr hinderliche Minderheiteninteressen in die Quere kommen. Aus dieser Sicht hätte das parlamentarische Verfahren die eindeutig höhere politische Legitimität gegenüber der gerichtlichen Ausdeutung von Verfassungsklauseln. Das Verfassungsgericht erschiene hiernach als eindeutig minder demokratische, in zu großer Distanz zum aktuellen Volkswillen agierende Instanz, und seine institutionalisierte Prinzipientreue erschiene daher als politische Untugend.

Ganz anders ist der wachsende Einfluss des Verfassungsgerichtes zu bewerten, wenn man die Verfassung als zeitlosen gesellschaftlichen Basiskonsens respektiert, der einem irrumsanfälligen parlamentarischen Prozess seine Grenzen zuweist. Aus dieser Sicht ist der wachsende verfassungsgerichtliche Einfluss Indiz dafür, dass die Irrtumsanfälligkeit der parlamentarischen Entscheidungen zunimmt, dass also diese Entscheidungen sich über den gesellschaftlichen Basiskonsens in zunehmendem Maß hinwegsetzen. Dies würde bedeuten, dass das Verfassungsgericht als Korrektiv der unmittelbareren demokratischen Institutionen zunehmend zum eigentlichen Hüter der Grundtugenden in der Demokratie wird.

Welche dieser Deutungen in der öffentlichen Meinung überwiegt, ist nicht demoskopisch erforscht, dürfte aber in der politischen Öffentlichkeit dennoch weitgehend unstrittig sein. Es gibt keine demoskopischen Indizien dafür, dass der Respekt vor der Verfassung und ihrer Ausdeutung durch das Verfassungsgericht in ähnlichem Maß geschwunden sein könnte wie der Respekt vor den Institutionen der parlamentarischen Demokratie. Der Verdros-

---

senheit der Bürger über Legislative und Exekutive steht offenbar keine vergleichbare Verdrossenheit über die Hüter der Verfassung gegenüber und auch keine Skepsis gegenüber deren politischem Auftrag. Die Verfassung scheint mindestens teilweise auf relativ zeitlosen Maximen zu beruhen, an denen die politische Vernunft der Bürger wenig Grund zum Zweifel findet. Gleichzeitig wächst der Verdacht, der parlamentarisch-demokratische Prozess sei möglicherweise sehr unvollkommen auf die Einhaltung dieser Maximen zugeschnitten.

Dass das Verfassungsgericht zu politischen Urteilen kommt, die von den Ergebnissen des parlamentarischen Verfahrens wesentlich abweichen, ist nur aus seinen ganz andersartigen Verantwortungsstrukturen zu erklären. Das wesentliche institutionelle Merkmal dieses Gerichts ist seine Eigenschaft als eine von der Tagespolitik unabhängige, nur sich selbst verantwortliche Experteninstanz. Diese Eigenschaft ist der gestellten Aufgabe angemessen, einen relativ übersichtlichen gesellschaftlichen Grundkonsens unter unübersichtlicher werdenden gesellschaftlichen Verhältnissen und über die Wechselfälle der Tagespolitik hinweg inhaltlich fortzuschreiben. Die Überzeugung, dass dieser Aufgabe ein relativ unabhängiges Expertengremium am besten gerecht werden kann, ist selbst Bestandteil des gesellschaftlichen Grundkonsenses. Die spontane Gewichtsverschiebung der politischen Verantwortung zugunsten des Verfassungsgerichtes kann sich ihrerseits auf einen solchen Konsens berufen.

Dass es einen solchen stillschweigenden Konsens gibt, hat eine weit über die diffusen Symptome der sogenannten Politikverdrossenheit hinausreichende Aussagekraft. Es zeigt, dass die politische Öffentlichkeit sich nicht nur über den Grad der Irrtumsanfälligkeit des parlamentarischen Prozesses weitgehend einig ist, sondern auch darin, dass andere Verfahren politischer Entscheidungsfindung zumindest in manchen Fällen mehr Vertrauen verdienen. Ein solches anderes Verfahren ist die dem unmittelbaren demokratischen Eingriff weitgehend entrückte, dem Wesen nach eher expertokratische Entscheidungsfindung, wie sie in Verfassungsgerichten praktiziert wird.

Wenn die Bürger eine solche neue Gewichtung der politischen Entscheidungsverfahren hinnehmen, wenn sie sie womöglich sogar als zeitgemäße Reaktion auf gewandelte Anforderungen und Ansprüche an die Politik gutheißen, könnte sich darin ein weitreichender Wandel der demokratischen Prozesse ankündigen. Es wäre ein Wandel, in dem das Parlamentarische in der Demokratie an Bedeutung verliert und die unabhängige, eher expertokratische Urteilsfindung in gleichem Maß an Bedeutung gewinnt. Der Respekt der Öffentlichkeit vor der Kompetenz des Verfassungsgerichtes ist nur ein Beispiel dafür, dass es für die Akzeptanz einer Institution durch die Bürger womöglich wichtigere Kriterien gibt als dasjenige der demokratischen Repräsentativität. Es könnten durchaus nicht-demokratische bzw. nicht-parlamentarische Eigenschaften des Verfassungsgerichtes sein, die ihm ein hohes Maß an öffentlicher Akzeptanz sichern helfen.

Dies festzustellen bedeutet indes keineswegs, die parlamentarische Demokratie als solche in Frage zu stellen. Auch wenn aus dem parlamentarischen Prozess mit zunehmender Häufigkeit Sachentscheidungen hervorgehen, die mit einem übergeordneten gesellschaftlichen Grundkonsens in Konflikt geraten, ist dies noch kein Grund, an der Entscheidungskompetenz der Demokratie insgesamt zu zweifeln. Das Verfassungsgericht ist als institutionelles

Korrektiv ein fester Bestandteil des parlamentarischen Systems und muss daher in das Werturteil über dieses System von vornherein einbezogen werden. Insofern ist erst die ggf. verfassungsgerichtlich korrigierte Entscheidung als Resultat des etablierten politischen Entscheidungsverfahrens zu würdigen.

Andererseits kann und muss von einem politischen Verfahren, dem das Vertrauen der Bürger auch auf lange Sicht sicher sein soll, ein hohes Maß an Treffsicherheit letztlich doch schon bei der primären, d.h. der parlamentarischen Entscheidungsinstanz erwartet werden. Ein demokratischer Prozess, der in zunehmendem Maß der drohenden und faktischen Interventionen eines Verfassungsgerichtes bedarf, um nicht einer wachsenden Irrtumsanfälligkeit anheim zu fallen, kann nicht auf Dauer als die ultima Ratio in Sachen politischer Ordnung gelten. Seine Revisionsbedürftigkeit ist auch dann schon offenkundig, wenn die Bürger sie noch nicht an wirklich katastrophalen Folgen politischer Irrtümer ermessen können.

In der Geschichte der Demokratie gibt es natürlich viel deutlichere Anzeichen eines Versagens demokratischer Entscheidungsprozesse als die gelegentliche gerichtlich festgestellte Verfassungswidrigkeit parlamentarischer Gesetzgebung. Aus den formellen demokratischen Prozessen gehen zahlreiche Entscheidungen hervor, die nicht nur den gesellschaftlichen Grundkonsens verletzen, sondern auch begründete Angst vor politischen Katastrophen wecken oder unmittelbar in solche Katastrophen münden. In solchen Situationen kann sich das Unbehagen der Bürger an ihrer Demokratie zum Widerstand gegen das demokratische Verfahren als solches auswachsen und äußerstenfalls die Demokratie zu Fall bringen. Es gibt dann keine demokratischen Mittel mehr, die freiwillige Unterwerfung der Bürger unter eine nichtdemokratische, letztlich also diktatorische Autorität zu verhindern.

Die ängstliche Flucht aus der Demokratie geschieht selten in Form einer demokratischen Abwahl der demokratischen Parteien, Politiker und Institutionen. Aus der Angst vor politisch-gesellschaftlichen Katastrophen entwickelt sich zunächst nur ein stillschweigendes Einverständnis in undemokratische Veränderungen. Dies kann aber bereits ausreichen, um den Weg für eine vom Volk mehr oder weniger tolerierte autokratische Herrschaft freizumachen. Inkompetenz und mangelnde Respektabilität der demokratischen Instanzen lassen ein Machtvakuum entstehen, das dann von nichtdemokratischen Ambitionen ausgefüllt wird. Die Schwäche und Inkompetenz der Demokratie ist insofern selbst schon Katastrophe genug. Sie beschwört all jene Formen des politischen Unheils herauf, denen die nichtdemokratischen politischen Verfahren ausnahmslos zuneigen.

Die leidvollste unter den vielfältigen Katastrophen, in die nichtdemokratische Regierungen ihre Bürger getrieben haben, war neben innerstaatlicher Gewalt und Willkür der selbstverschuldete Krieg. Seit der griechischen Antike, die ein vergleichsweise demokratisches und friedfertiges Athen einem diktatorischen und weitaus kriegerischeren Sparta gegenüber sah, hat sich die demokratische Staatsform als die einzige bewährt, die ihre Bürger vor den katastrophalen Folgen eigener Angriffskriege relativ zuverlässig schützte. Frankreich, das das undemokratische Ende der französischen Revolution mit den napoleonischen Kriegen, und Deutschland, das das Scheitern der Weimarer Republik mit dem zweiten Weltkrieg bezahlen musste, sind hierfür augenfällige historische Beispiele.

---

Im zurückliegenden Jahrhundert hat die Demokratie ihre Bürger noch vor einer anderen politischen Katastrophe bewahrt, nämlich derjenigen einer planwirtschaftlichen Ökonomie. In keiner einzigen modernen Demokratie ist der Bürgerwille im demokratischen Prozess so verzerrt worden, dass hieraus die politische Entscheidung für ein planwirtschaftlich-sozialistisches System hervorgegangen wäre. Demokratisches Wirtschaften war im Grundsatz immer marktliches Wirtschaften, in das der Staat nur korrigierend einzuwirken brauchte. Der große historische Irrtum der sozialistischen Wirtschaftsordnung war insofern niemals ein Irrtum der Demokratie.

Trotzdem weist die Geschichte nicht wenige gescheiterte Demokratien aus, denen die Mehrzahl der Bürger sich offen oder stillschweigend verweigerte. Die langfristig stabile Demokratie war bis in die zweite Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts hinein eher die Ausnahme als der Normalfall. Es gab sie fast nur in solchen Ländern, denen das Glück der Geschichte eine krisenarme soziale und ökonomische Entwicklung bescherte. Der exzeptionellen demokratischen Stabilität, wie sie zum Beispiel Nordamerika, England und Skandinavien erlebten, standen im letzten Jahrhundert neben dem deutschen viele andere Negativbeispiele gegenüber. Nicht nur lateinamerikanische und asiatische Demokratieprojekte sind immer wieder dem gesellschaftlichen Problemdruck gewichen. Dies geschah auch in Ländern wie Griechenland und der Türkei, und selbst in der vierten französischen Republik war der demokratische Dialog zwischen Bürgern und Politikern am Ende nicht mehr als Problemlösungsverfahren respektiert. Der Gaullismus war dort eine Art politischer Notbremse zur Rettung der Demokratie. Wie labil die politische Ordnung auch nach der formellen Einrichtung einer Demokratie sein kann, hat sich in jüngster Zeit auch in manchen Staaten Ost- und Südosteuropa deutlich gezeigt.

Je länger sich die Demokratie in einem Lande bewährt hat, desto krisenfester wird natürlich in den meisten Fällen der demokratische Grundkonsens. In den gefestigten modernen Demokratien ist es daher immer weniger noch der Rückfall in ein totalitäres Regime, der hinter einem krisenbedingten Unbehagen am demokratischen Prozess lauert. Ein nicht gering zu schätzende Gefahr birgt aber auch ein wachsendes resigniertes Desinteresse an der so empfundenen Rat- und Ziellosigkeit demokratischer Politik. Solches Desinteresse kann zumindest zeitweilig Ausdruck einer relativ behaglichen Indifferenz der Bürger sein, aber es kann auf längere Sicht, wenn nämlich die Politik sich ihrerseits gegenüber gesellschaftlichen Ansprüchen zu indifferent zeigt, auch zum Symptom eines tiefer liegenden Unbehagens an der mangelnden Problemlösungsfähigkeit der Demokratie und damit Symptom einer schleichenden Systemkrise werden.

Zu den Merkwürdigkeiten der politischen Willensbildung im bestehenden demokratischen System gehört es, dass Bürger von Politikern meistens nur in einer jener besonderen Eigenschaften angesprochen werden, in denen sie Träger bestimmter politischer Interessen und damit Teil bestimmter Zielgruppen der Politik sind. So versprechen Politiker beispielsweise, den Staat zugunsten von Steuerzahlern, Verbrauchern, Arbeitnehmern, Autofahrern, Familien, Rentnern, Mittelständlern, Bauern, Frauen, Beitragszahlern, Leistungsempfängern, Umweltnutzern oder Mitgliedern kultureller, sozialer, regionaler oder ethnischer Mehr- oder Minderheiten tätig werden zu lassen. Je vielfältiger aber dieses Bündel politischer Interessen- bzw. Zielgruppen wird, denen Bürger sich zugehörig fühlen könnten, desto schwerer muss es ihnen fallen, sich als Teilnehmer am demokratischen Prozess für

---

die Zugehörigkeit zu einer dieser Interessenträgerrollen zu entscheiden. Schwerer wird dies auch deswegen, weil das Vertrauen in die Zielgenauigkeit und Nebenwirkungsfreiheit staatlicher Interventionen in den vergangenen Jahrzehnten immer geringer geworden ist. Die Bürger haben zu lernen begonnen, dass sie sich selbst oft in mindestens einer Eigenschaft schaden, wenn sie in einer anderen Eigenschaft Versprechungen und Taten der Politiker einklagen, dass sich also z.B. der vom Staat begünstigte Leistungsempfänger als döpierter Abgabenzahler, der begünstigte Arbeitnehmer als döpierter Verbraucher und der entlastete Steuerzahler als Mitbetroffener einer geschädigten Umwelt wiederfindet.

Der öffentliche politische Diskurs wird natürlich nicht nur unter dem Aspekt der Verteilung staatlicher Begünstigungen und Benachteiligungen auf verschiedene Interessen- bzw. Betroffenheitsgruppen geführt. Der Bürger hat sich im demokratischen Prozess gleichzeitig immer auch für eine bestimmte Rechts-, Verkehrs-, Verteidigungs-, Außen-, Kultur-, Raumordnungs-, Einwanderungs-, Bildungs- und Finanzpolitik zu entscheiden. Daneben will und soll er auch auf Detailentscheidungen wie diejenigen über den Standort von Schwimmbädern, Parkplätzen und Schulen, über Autobahnanbindungen, Stadtbegrünung, öffentliche Energieversorgung und örtliches Polizeiwesen zumindest indirekt demokratisch einwirken.

Das große Dilemma des modernen Demokratiebürgers besteht darin, dass er zu diesem immer umfangreicher werdenden Bündel von Fragestellungen in seiner Wahlentscheidung nur eine einzige Antwort geben kann. Die zeitgenössische repräsentative Demokratie verlangt von ihm, dass er die Gesamtheit seiner politischen Einzelvorstellungen in der Wahl einer bestimmten Partei oder einer bestimmten Person zum Ausdruck bringt. Ihm wird zugemutet, das Bündel seiner Ansichten zu den vielen politischen Einzelfragen in einem Kreuz auf seinem Wahlzettel zusammenzufassen. Auf ein extrem differenziertes politisches Problemfeld muss er damit in einer Weise reagieren, die ihn auf das Niveau eines politischen Analphabeten degradiert. Mit der Summe solcher analphabetischen Reaktionen gilt dann der demokratische Wählerauftrag an die Politiker als erteilt.

Die Demokratie verlangt dementsprechend aber auch von den Politikern, dass sie einen schwierigen Komplex politischer Einzelaspekte in ein zusammenhängendes Programmangebot verschmelzen. Insbesondere den politischen Parteien obliegt es, solche Programmangebote als wählbare Alternativen zu präsentieren und dem Bürger das Gefühl zu vermitteln, hierüber eine vernünftige Wahlentscheidung treffen zu können. Nur in einem grandiosen Akt abstrahierender Vereinfachung kann es gelingen, eine solche umfassende Programmalternative aus der Unzahl der anstehenden politischen Einzelprobleme erwachsen zu lassen.

Bei diesem Akt politischer Vereinfachung haben die großen politischen Ideologien des vergangenen Jahrhunderts, die das historisch gewachsene Parteienspektrum stark geprägt haben, in den zurückliegenden Jahrzehnten noch eine Schlüsselrolle gespielt. Diese Ideologien waren der begriffliche und inhaltliche Nährboden, aus denen die parteilichen politischen Diskurse sich entfalteten und aus denen auf diese Weise relativ fest gefügte politische Programmangebote entstanden. Die meisten wählenden Bürger verließen sich eher auf solche ideologischen Grundausrichtungen, die ihnen eine Art politischen Heimatgefühls gaben, als dass sie ihr Urteil an der Bewertung politischer Detaillösungen orientierten. Er-

---

kennbar war dies unter anderem an einem hohen Maß an Parteientreue. Der typische Wahlbürger etablierter Demokratien war nicht Wechsel-, sondern Stammwähler.

Ideologische Angebote haben indes ihre einstmalige Überzeugungskraft als politische Wegweiser weitgehend verloren. Dies liegt zum einen daran, dass es immer schwieriger wurde, das persönliche Staatsbürgerinteresse in den herkömmlichen ideologischen Grundwerten wiederzuerkennen. Zum anderen liegt es daran, dass den Bürgern der willkürliche, zumindest aber zunehmend unzeitgemäße Charakter der meisten ideologischen Prämissen klarer wurde und dass daher die ideologischen Positionen auch an moralischer Plausibilität verloren. Ideologien wurden dadurch zwar nicht unbedingt entbehrlich, aber sie wurden doch in ihrem Geltungsanspruch relativiert und leichter auswechselbar. Schon dies hat die Teilhabe am demokratischen Prozess für den Bürger erheblich verkompliziert.

Komplizierter wird die Teilhabe des Demokratiebürgers natürlich auch durch die wachsende Komplexität der politischen Problemlandschaft. Die staatlichen Aufgaben, um die es in der politischen Auseinandersetzung geht, sind ständig um neue Ressorts erweitert worden und werden auch innerhalb dieser Ressorts immer heterogener. Dies ergibt sich aus den steigenden Ansprüchen des Bürgers an den Staat und aus den gesellschaftlichen Komplikationen, die technischer Fortschritt, Arbeitsteilung und wachsender Wohlstand mit sich bringen.

Dass die Ansprüche der Bürger an den Staat höher werden, ist unter anderem eine unvermeidliche Folge der Schwächung nicht-staatlicher Solidargemeinschaften. Die sogenannte gesellschaftliche Individualisierung, die eine Folge sowohl der arbeitsmarktlichen Koordination des Wirtschaftsprozesses wie auch des Wandels sozialer Wertvorstellungen ist, hat den Staat immer mehr in die Rolle einer nicht subsidiären, sondern im Gegenteil erstinstanzlichen Solidarfunktion gedrängt. Es ist der Politik in immer geringerem Maße gelungen, sich unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip dieser Rolle zu entziehen, d.h. die vorrangige Inanspruchnahme familiärer oder sonstiger privater Hilfen in individuellen Notlagen durchzusetzen.

Je vielfältiger die politische Problemlandschaft sich dem Bürger darbietet, desto schwerer wird es naturgemäß, hierin durch eine punktuelle Wahlentscheidung ein gestaltendes Zeichen zu setzen. Schwerer wird es auch, mit dieser Wahlentscheidung eigene Interessen zu artikulieren. Noch schwieriger - und zugleich fragwürdiger - wird es, die Summe dieser undifferenzierten Entscheidungen als einen konkreten demokratischen Wählerauftrag zu interpretieren.

Dies hat gravierende Auswirkungen für das individuelle politische Engagement und den gesamten demokratischen Prozess. Zwar ist der Durchschnittsbürger der modernen Demokratie politisch immer besser gebildet und informiert - hierfür sorgen u.a. die längere werdende Verweildauer in allgemeinbildenden Schulen und die bessere Zugänglichkeit politischer Informationen durch die Medien -, aber der demokratische Willensbildungsprozess bleibt vorerst noch stark von der Simplizität alter Konfliktmuster geprägt. Selbst wenn er sich von ideologischen Fixierungen gelöst und ein differenziertes politisches Urteil gebildet hat, kann der Bürger dies nicht in eine differenzierte Wahlaussage umsetzen.

---

Nirgendwo wird dieses Dilemma deutlicher als in der Wahlwerbung der politischen Parteien. Die politischen Wahlkämpfe werden im herrschenden demokratischen Verfahren auf ein argumentatives Niveau gezwungen, von dem ein großer Teil der Bürger sich zumindest in einigen Sachfragen deutlich unterfordert fühlen muß. Die Aufgabe, das gesamte Problempaket aktueller Politik in einem Werbespot, in einer plakatierten Formel oder in einem sekundenkurzen Diskussionsbeitrag vor der Kamera zu bündeln, ist nicht auf sachliche Weise lösbar, aber Politiker und Parteien mussten und müssen im öffentlichen politischen Wettbewerb so tun, als wäre sie es. Dies verleitet dazu, an einer längst nicht mehr zeitgemäßen Personalisierung der politischen Auseinandersetzung festzuhalten. Es schafft zudem einen starken Anreiz zu einem sequentiellen Problemlösungsverhalten, bei dem sich nur solche Probleme auf der politischen Tagesordnung durchsetzen, die in der - immer auch von den Parteien beeinflussten - Rhetorik des aktuellen politischen Wettstreits Platz haben. Da die politisch aktuellsten Probleme in aller Regel diejenigen sind, die zur kurzfristigen Lösung anstehen, hat dies unter anderem eine systematische Minderbewertung langfristiger Aufgaben zur Folge.

In einem solchen demokratischen Prozess können auch die Chancen, die sich aus der Entideologisierung der politischen Einstellungen der Bürger ergeben, kaum wahrgenommen werden. Die Entideologisierung führt nicht zu einer Versachlichung, sondern zu einer neuen, rational oft noch unzugänglicheren Form von Generalisierungen in der politischen Argumentation. Der Wahlbürger wundert sich über die schwer verständliche, das nicht Zusammenfassbare scheinbar zusammenfassende Art der Fragestellungen, auf die er mit seinem Wahlvotum eine Antwort geben soll. Ähnlich wundern sich Politiker dann aber häufig auch über die auf diese Weise zustande gekommenen Wahlergebnisse, die sich zunehmend schwerer noch als rationale Antwort der Wähler auf die dargebotenen Argumente interpretieren lassen. In der Wahlnacht herrscht insofern oft bei allen am demokratischen Prozess Beteiligten ratlose Verwunderung, an der auch die spätere wissenschaftliche Analyse sogenannter Wählerwanderungen und ihrer vermuteten Motive nicht viel ändert. Kein Bürger kann unter solchen Umständen noch die Behauptung wagen, dass der Zusammenhang zwischen Problemlagen, Wahlkampf, Wahlergebnis, eventueller Koalitionsverhandlung, Regierungsprogramm und staatlichem Handeln wirklich verstanden wäre.

Von solchen Ungereimtheiten ist das politische Verfahren nicht nur in fast allen demokratischen Staaten geprägt. Ein Gebilde, das seinen Bürger ein noch höheres Ausmaß an Ungereimtheiten des politischen Verfahrens zumutet, ist das sich im Rahmen der EU politisch integrierende Europa. Nirgendwo verliert sich der ursprüngliche Bürgerauftrag so sehr in der Unkenntlichkeit, nirgendwo ist der demokratische Entscheidungsprozess inhaltlich so wenig nachvollziehbar und nirgendwo entwickeln sich die politischen Handlungskorridore so zufällig, wie dies in den obersten Institutionen der Europäischen Union offenkundig der Fall ist.

Es sind also aus vielerlei Gründen Zweifel angebracht, ob auf den gewohnten demokratischen Prozess, der sich zumindest ein halbes Jahrhundert lang achtbar bewährt hat, auch in den Problemlagen dieses Jahrhunderts genügend Verlass sein wird. Diese Zweifel werden um so größer, als die künftig zu vermeidenden Katastrophen zunehmend andere sind als diejenigen der bisherigen Geschichte der Demokratie.

Zweifel an der herkömmlichen Form der Demokratie sind natürlich nicht zugleich Zweifel am Wert der Demokratie als solcher. Sie stellen auch noch kein Präjudiz für oder gegen bestimmte Ausgestaltungen des demokratischen Verfahrens dar. Weder über eine parlamentarisch-repräsentative noch über eine plebiszitäre, noch über eine präsidentiale oder sonstige Demokratievariante ist hiermit bereits ein Werturteil impliziert. Es geht nur darum, die herkömmlichen Institutionalisierungen der Demokratie auf ihre Eignung für kommende Aufgaben von existentieller Bedeutung und damit auf künftige Katastrophenfestigkeit zu überprüfen. Die entscheidende Frage ist, wie die Demokratie organisiert werden muss, um dem Bürger in Zukunft die wichtigsten Fragen rechtzeitig, sachlich und verständlich zu stellen und um auf diese Fragen praktikable Antworten zu generieren.



---

### 3. Erblasten der Demokratiegeschichte

Um die zukünftige Leistungsfähigkeit der konventionellen Demokratie zu beurteilen, muss man diese auch im Lichte ihres historischen Entstehungsprozesses betrachten. Die herrschenden demokratischen Verfahren sind zur Bewältigung bestimmter zeitbezogener gesellschaftlicher Aufgabenstellungen eingerichtet worden, und im Zusammenhang mit diesen ursprünglichen Aufgabenstellungen werden sie am besten verständlich.

Das demokratische Grundprinzip besteht darin, alle Mitglieder einer Gemeinschaft an den Entscheidungen teilhaben zu lassen, die diese Gemeinschaft betreffen. Dieses Grundprinzip ist in der kleinen Gemeinschaft am leichtesten anwendbar. Dort ist das gemeinschaftliche Geschehen für alle Mitglieder überschaubar und das kollektive Entscheidungsverfahren daher am leichtesten zu praktizieren. Sobald kleine Gemeinschaften beginnen, ihre eigenen Organisationsformen zu reflektieren und zu kodifizieren, ergeben sich demokratische Elemente fast von selbst. Die kollektive Vernunft distanziert sich hier in aller Regel sehr schnell von der bedingungslosen Unterwerfung unter einen oder wenige Kollektivmitglieder. Sie tut es zumindest dann, wenn das Kollektiv andere Ziele hat als die kriegerische Selbstbehauptung oder die kriegerische Aggression. Wenn es sich Friedfertigkeit leisten kann, leistet sich das kleine Kollektiv meistens auch ein Stück Demokratie.

Der Ursprung der demokratischen Idee ist dementsprechend in der überschaubaren, relativ kleinen friedfertigen Gemeinschaft zu suchen. Dort begann die aufgeklärte Loslösung der Individuen von der spontanen, ursprünglich überlebensnotwendigen Unterordnung vom Hordenführer, vom Häuptling, vom Clanchef oder von anderer absoluter Autorität. Die demokratische Intuition zielte dabei keineswegs auf die Abschaffung dieser Autorität und auch nicht darauf, diese Autorität quasi zum Befehlsempfänger des Kollektivs zu degradieren. Sie verlangte vielmehr kollektive Eingriffsmöglichkeiten, um die Entscheidungsgewalt der Autorität nach Dauer und Reichweite einzuschränken. Einer der naheliegendsten demokratischen Eingriffe bestand darin, dass die Kollektivmitglieder den Führer, der ihre kollektiven Angelegenheiten in eigener Entscheidungsgewalt regelt, wählen und abberufen.

Im kleinen Stammesverband, im Familienclan, in der Bande oder sonstigen kleinen Gemeinschaft ist eine Einzelperson im allgemeinen in der Lage, die anstehenden Kollektivaufgaben aus eigener Kraft zu bewältigen. Sie kann dort das Spektrum der kollektiven Aufgaben überblicken, und sie kann durch eigenes Handeln oder durch unmittelbare Handlungsanweisungen das für die Bewältigung dieser Aufgaben Notwendige bewirken. Dies gilt zumindest so lange, wie die gemeinschaftliche Welt noch relativ einfach strukturiert ist, wie also die arbeitsteilige Spezialisierung in der Gruppe nicht zu weit fortgeschritten, die technischen Lebensgrundlagen entsprechend einfach, die Außenbeziehungen nicht zu komplex und die internen Interessenlagen nicht zu inhomogen sind. Unter solchen Umständen sind die kollektiven Ziele relativ eindeutig, und die Mittel zu deren Durchsetzung sind leicht zu bestimmen. Der Homogenität der Interessen - und damit der Eindeutigkeit kollektiver Ziele und Mittel - kommt es auch zugute, wenn die Sicherheit des Kollektivs durch äußere Feinde bedroht ist und deren Abwehr sich daher als gemeinsame vorrangige Aufgabe aufdrängt. Kleinere Gemeinschaften bedienen sich daher meistens einer einzelnen, mehr oder weniger autoritären Führungsperson bzw. Führungsinstanz, bei der die Zuständigkeit für

---

sämtliche kollektiven Aufgaben zusammengefasst ist. Solche Führungsinstanz, die über alle kollektiven Aufgaben zu befinden hat, wird hier im folgenden als *allzuständig* bezeichnet.

Das organisatorische Modell, bei dem die gemeinschaftlichen Aufgaben von einer allzuständigen Zentralinstanz wahrgenommen werden, prägt aber nicht nur die überschaubare, einfach strukturierte Kleingruppe. Es hat auch bei der Herausbildung größerer, heterogener Kollektive und komplexer staatlicher Gebilde in bemerkenswerter Weise überdauert. Im Organigramm des großen Staatswesens waren Monarch und Diktator die unmittelbaren Nachfolger des Kleingruppenoberhauptes. Staatliches Gewaltmonopol und politisches Zuständigkeitsmonopol blieben in einer Hand. Nur unterhalb dieser Spitzeninstanz erfolgte die hierarchisch gegliederte Ausdifferenzierung öffentlicher Funktionsbereiche. Dort wurden staatliche Einzelzuständigkeiten in immer mehr Ressorts und Einzelinstitutionen aufgespalten.

Für diese Überlebenskraft der zentralen staatlichen Allzuständigkeit in einer sich dezentrierenden Gesellschaft gab es neben der Beharrung von Macht und Gewohnheit auch noch andere, bessere Gründe. Ein Grund war, dass kollektive Funktionen nur unter dem Schutz eines allzuständigen staatlichen Gewaltmonopols zuverlässig erfüllbar waren bzw. schienen. Die vollständige Abtrennung politischer Zuständigkeiten von der Durchsetzungskraft dieses Gewaltmonopols war daher zunächst schwer vorstellbar. In einer Geldwirtschaft sichert das Gewaltmonopol zudem auch das Monopol der Abgabenerhebung. Die allzuständige Führungsinstanz war daher zunächst die einzige, die die Finanzierung gemeinschaftlicher bzw. öffentlicher Maßnahmen sicherstellen konnte. Nur sie konnte den Aufwand, der zur Wahrnehmung dieser Aufgaben notwendig ist, bezahlen.

Für das Prinzip der Allzuständigkeit sprach in vielen Staaten auch eine ständige Bedrohung des zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Friedens. Man war der Auffassung, dass diese Bedrohungen im - nie auszuschließenden - Notfall den dirigistischen Eingriff in alle staatlichen Institutionen erforderlich machten. Die Staat sollte daher in der Lage sein, in Ausnahmesituationen umstandslos nicht nur in das Polizeiwesen, sondern auch u.a. auch in das Bildungswesen, das Wirtschaftsgeschehen, den Arbeitsmarkt, das Geldwesen, die Sozialsysteme, das Verkehrswesen und andere staatliche Zuständigkeitsbereiche einzugreifen. Auf Dauer schien seine Wehrhaftigkeit nur unter einer derart handlungsfähigen, d.h. allzuständigen Autorität gewährleistet.

Die geschichtliche Entwicklung zu immer größeren und komplexeren Staatsgebilden bot Anlass, ließ indes nicht nur die Frage der Allzuständigkeit, sondern auch die Frage nach der Zweckmäßigkeit demokratischer Strukturen in stark verändertem Licht erscheinen. Solche Staatsgebilde funktionsfähig zu erhalten war in erster Linie eine Herausforderung an das staatliche Organisationsvermögen. Die zunehmende Komplexität der Aufgaben war im allzuständigen Staat nur bei einem Aufbau entsprechend komplexer hierarchischen Strukturen beherrschbar, in denen das Verlangen nach demokratischer Mitwirkung sich viel weniger spontan entwickelt als in kleineren Kollektiven. Hatte z.B. in der aufgeklärten Intimität der athenischen Polis die Demokratie ihren Nährboden zu Friedenszeiten noch in einem spontanen Verlangen der Bürger finden können, gab es in nachfolgenden Epochen kaum noch ein geeignetes Umfeld für die spontane Entfaltung demokratischer Strukturen. Die großen Staatsgebilde entwickelten sich nach einer Überlebenslogik, die hierfür wenig Raum

---

ließ. Der Staat bewahrte seine Allzuständigkeit, und die Frage, ob diese auch unter demokratischen Verhältnissen noch ein zeitgemäßes demokratisches Prinzip war, wurde von der Geschichte vorerst nicht gestellt. Die notwendige organisatorische Ausdifferenzierung des Staates erfolgte nicht unter demokratischem Vorzeichen.

Die historische Stunde der neuzeitlichen Demokratie schlug erst, als sich bereits komplexe staatliche Strukturen unter nichtdemokratischen Verhältnissen entwickelt hatten. Es war daher auch nicht mehr die demokratische Intuition der überschaubaren Gemeinschaft, die der neuzeitlichen Demokratie Gestalt gab. Es war eine viel abstraktere demokratische Vernunft vonnöten, um die Demokratie ideologisch und organisatorisch auf die gewachsenen Dimensionen öffentlicher Aufgaben auszurichten. Demokratische Vernunft hatte es mit einem gewachsenen Staatswesen zu tun, das gleichzeitig von zentraler Allzuständigkeit und von hoher Komplexität der Aufgaben und Institutionen geprägt war. Sie musste auch den Denk- und Verfahrensgewohnheiten Rechnung tragen, die sich in diesen Strukturen entwickelt hatten. Daher konnte es nicht ihr erstes Anliegen sein, die Allzuständigkeit einer obersten Autorität als staatliches Organisationsprinzip in Frage zu stellen. Dieses Prinzip wurde aufrechterhalten und auf demokratisch gewählte Parlamente, Regierungen und Präsidenten übertragen.

Eine etablierte Demokratie, die ihres eigenen Überlebens einigermaßen sicher ist, wird früher oder später aber die Souveränität gewinnen, vermeintliche organisatorische Notwendigkeiten ihrer eigenen Entstehungsgeschichte in Frage zu stellen. Eine solche Demokratie ist irgendwann in der Lage, auch das Prinzip der Allzuständigkeit auf seine nachteiligen gesellschaftlichen Folgen zu hinterfragen. Sie wird auf den wachsenden Widerspruch reagieren, der sich zwischen der Allzuständigkeit staatlicher Instanzen und der wachsenden Komplexität der staatlichen Aufgaben auftut. Sie wird sich damit der Frage öffnen, ob neue Organisationsformen gefunden werden können, in denen die Zuständigkeiten besser geteilt, die politischen Probleme weniger vermengt, die politischen Programmangebote auf Einzelprobleme konzentriert und der Wählerauftrag gezielter formuliert werden können.

Unter den Verhältnissen der Allzuständigkeit ergibt sich aus der wachsenden Spannweite öffentlicher Aufgaben zwangsläufig eine wachsende Überforderungsgefahr für Staatsführungen und politische Parteien. Die politischen Anforderungen, die an diese Instanzen eigentlich gestellt werden müssten, sind immer schwerer noch mit den begrenzten menschlichen Fähigkeiten zu bestehen, mit denen auch in einer staatlichen Spitzeninstanz nur gerechnet werden kann. Diese Anforderungen ergeben sich aus autonomen Entwicklungen der gesellschaftlichen Verhältnisse und lassen sich den Grenzen verfügbarer menschlicher Kompetenz nicht durch menschlichen, d.h. auch nicht durch politischen Willensakt anpassen. Ein Ausweg aus der so entstehenden politischen Überforderung erscheint daher in den herkömmlichen organisatorischen Strukturen kaum mehr möglich.

Das prägnanteste Merkmal dieser Strukturen, nämlich die allzuständige staatliche Spitzeninstanz, ist unter diesen Umständen möglicherweise nur noch ein unzeitgemäßes Relikt aus der Frühzeit kollektiver Organisationsformen. Trotzdem hat sich das in der Allzuständigkeit organisatorisch verkörperte Staatsverständnis in der Geschichte der Demokratie weitgehend behauptet. In allen bestehenden Demokratien überdauert es vor allem im allzuständigen Parlament und in der Gestalt eines allzuständigen Präsidenten bzw. Regie-

---

rungschefs. Auch im Nebeneinander der Zuständigkeiten von Regierung und parlamentarischen Instanzen bleibt es im Grundsatz erhalten, da dieses Nebeneinander nicht auf einer Abgrenzung der Zuständigkeiten nach gesellschaftlichen Problembereichen beruht.

Ein gewisse ideologische Stütze hatte das Prinzip der politischen Allzuständigkeit lange in einem humanistischen Bildungsideal, das den umfassend gebildeten Bürger als kompetenten Souverän des politischen Prozesses sehen will, in der Rolle als Wähler und ebenso in der Rolle des Gewählten. Die Vorstellung war, dass allverständige Bürger und allzuständige Politiker die öffentlichen Belange in rationalem Einvernehmen regeln können. Der Bürger sollte sich in allen das Gemeinwesen betreffenden Fragen kompetent zeigen, um seines demokratischen Wahlrechts würdig zu sein, und erst recht sollte der demokratische Politiker in all diesen Fragen stimm- und handlungsfähig sein. Ohne diese Prämisse, dass das Gemeinwesen als ganzes für Bürger und Politiker verständlich ist, kommt das traditionelle Demokratieverständnis nicht aus.

Für die Gültigkeit dieser idealistischen Prämisse bietet die geschichtliche Entwicklung der demokratischen Realität indes wenig Anhaltspunkte. Zwischen der politischen Bildung einerseits und der Komplexität der politischen Verhältnisse andererseits entsteht eine Art evolutionärer Wettlauf, in dem das Bemühen des einzelnen Bürgers, seinen politischen Bildungs- und Informationshorizont den expandierenden Grenzen der politischen Problemlandschaft folgen zu lassen, eine zunehmend aussichtsloser erscheinende Verfolgerrolle einnimmt. Nichts spricht insofern für die optimistische Annahme, die Bürger der modernen Demokratie würden das Spektrum der politischen Problemstellungen zunehmend kompetenter überblicken.

Wenn im demokratischen Staat die politische Unübersichtlichkeit zunimmt, ist dies nicht nur auf den Wandel der technischen Lebensbedingungen zurückzuführen, sondern zu einem gewissen Grade schafft die Politik sich ihre Unübersichtlichkeit auch selbst. Während nichtdemokratische Staatsführungen ihr eigenes Aufgabenspektrum noch autoritär beschränken konnten, hat der demokratische Staat in dieser Hinsicht kaum Entscheidungsspielraum. Ihm steht es nicht frei, Ansprüche der Gesellschaft oder gesellschaftlicher Gruppen auf staatliche Dienstleistungen oder Umverteilung von Wohlstand abzuweisen, nur um sich die Übersichtlichkeit und Beherrschbarkeit seiner Aufgaben zu sichern. Vor allem im Aufgabenbereich der Umverteilung, die traditionell immer auch Bestandteil anderer Politikbereiche wie des Gesundheitswesens, der Arbeitsmarktpolitik, der Rentenpolitik, der Strukturpolitik und der Entwicklungshilfe war, konnte und kann der demokratische Staat sich einer wachsenden Unübersichtlichkeit kaum erwehren.

Das Problem der Wohlstandsverteilung war politisch zumindest so lange noch relativ übersichtlich, wie es der Öffentlichkeit als Klassenkonflikt darstellbar war. Die verteilungspolitischen Zielvorstellungen waren unter diesen Voraussetzungen klar formulierbar, und dem Bürger fiel die Entscheidung über seine politischen Loyalitäten noch nicht allzu schwer. Diese relativ klaren Konturen der Verteilungspolitik führten sogar dazu, dass der Verteilungspolitik in der politischen Programmatik der Demokratie lange Zeit besonderes Gewicht zugemessen wurde. Die Zuständigkeit der politischen Autorität für öffentliche Dienstleistungen und Investitionen, für Dinge also wie Polizeiwesen und Raumplanung, Schulwesen und Justiz, Straßenbau und Wissenschaftsförderung, wog dagegen im Urteil

---

des Bürgers vergleichsweise geringer. Die wenigsten Bürger hatten in dieser Konstellation noch Anlass, sich durch demokratische Politik überfordert zu fühlen.

Der Zusammenhang zwischen Politik und Wohlstandsverteilung hat im Laufe der demokratischen Entwicklung aber immer mehr an Übersichtlichkeit eingebüßt. Aus einem zeitweise ziemlich klar konturierten Klassenkonflikt entwickelte sich allmählich ein unüberschaubares Geflecht von Partikularinteressen und entsprechenden politischen Gruppenegoismen. Die Verteilungsfrage konnte daher nicht der Wegweiser bleiben, der in der politischen Landschaft die primäre Orientierung gab. Es wurde immer schwerer, die Trennlinien zwischen Armen und Reichen, Belastbaren und Bedürftigen oder Privilegierten und Benachteiligten als politische Konfliktlinien zu definieren. Gleichzeitig wurde es immer strittiger, welche politischen Mittel auf der einen oder anderen Seite dieser Konfliktlinien gezielten Nutzen bringen würden. So mussten die Bürger sowohl über die moralischen Begründungen wie auch über die Wirkungen dieser Politik zunehmend den Überblick verlieren.

Wo aber nicht einmal in den Grenzen der Verteilungspolitik noch ein Mindestmaß an politischer Übersichtlichkeit bewahrt bleibt, wird damit erst recht der Anspruch auf ganzheitliche Teilhabe am demokratischen Prozess unerfüllbar. Für den Bürger ergibt sich hieraus ein wachsender Zwang zur politischen Selbstbeschränkung. Er kann sich nur noch als Akteur auf begrenzten politischen Schauplätzen und als Teilhaber inhaltlich begrenzter politischer Diskurse in die Demokratie einbringen. Er muss sich Teilaspekte demokratischer Politik auswählen, die ihm besonders gut zugänglich sind oder besonders aktuelle Dringlichkeit zu haben scheinen. Er kann sich z.B. gezielt in solchen Aspekten der Politik engagieren, wo er Fehlentwicklungen in politische Katastrophen münden sieht, von denen er materiell oder moralisch besonders betroffen wäre. Wie er als Arbeitskraft an einem arbeitsteiligen Produktionsprozess teilnimmt, könnte er auf diese Weise als Staatsbürger an einem arbeitsteiligen demokratischen Prozess teilnehmen. Die Funktionsfähigkeit der Demokratie würde dann darauf beruhen, dass die Aufmerksamkeit der Bürger sich ausgewogen auf die politischen Einzelprobleme verteilt.

Ein solches arbeitsteiliges politisches Engagement steht aber in einem konzeptionellen Widerspruch zur der im demokratischen Staat institutionalisierten allzuständigen politischen Verantwortung. Dem Wahlbürger bietet die Demokratie keine Möglichkeit, solches spezialisierte Engagement wirksam zu praktizieren. Das demokratische Wahlverfahren verlangt dem Bürger eine ganzheitliche politische Aussage ab, wie sie sich aus einem spezialisierten politischen Engagement heraus nicht entwickeln kann. Gezielt engagierte Bürger können daher ihre kompetente Wahrnehmung eines bestimmten gesellschaftlichen Problems nicht in einen gezielten Wählerauftrag umsetzen. Ihr Versuch, zumindest ein einzelnes für sie vorrangiges politisches Problem zu durchschauen, wird im herkömmlichen Entscheidungsprozess der Demokratie nicht honoriert.

Es ist eine naheliegende Reaktion hieraus, wenn die Bürger für ihr politisches Engagement andere Austragungsorte und Austragungsformen suchen als das formale demokratische Wahlrecht, wenn sie also vorzugsweise in Bürgerbewegungen, Bürgerinitiativen oder auf gänzlich informelle Weise um öffentliche Aufmerksamkeit für ihre politischen Anliegen ringen. Wo dies geschieht, verliert das Wahlrecht als wichtigstes Partizipationsangebot des

---

demokratischen Staates an seine Bürger erheblich an Bedeutung und werden zugleich Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit, Freiheiten also, die keineswegs der Demokratie als solcher zu verdanken sind, für die Legitimität der politischen Ordnung um so wichtiger. Diese Freiheiten ermöglichen eine politische Einflussnahme, die sowohl sachlich wie auch zeitlich viel gezielter eingesetzt werden kann als das Wahlvotum. Der von der formalen Demokratie desillusionierte Bürger kann auf diese Weise unter Umgehung der demokratischen Regularien einen Weg finden, sich gezielt in aus seiner Sicht vorrangige politische Fragen einzumischen. Ein solches Nebeneinander von zunehmend desillusionierter Distanz zum formellen demokratischen Verfahren und dennoch andauernder spontaner, Parlament und Parteien meidender Einmischung ins politische Detail ist noch immer der Stand der Dinge in der Entwicklung staatsbürgerlichen Verhaltens in der modernen Demokratie.

Etwas plausibler als die Vorstellung von einem allverständigen, der Gesamtheit der politischen Fragestellungen gewachsenen Bürger mag auf ersten Blick noch das Idealbild vom kompetenten allzuständigen Politiker erscheinen. Nicht alle und nicht die Mehrheit der Bürger, aber zumindest eine ausreichende Anzahl wählbarer Politiker könnten ja die hinreichend kompetenten politischen Experte sein, die qua Beruf und Berufung tatsächlich zur ganzheitlichen Wahrnehmung und Lösung der politischen Problemstellungen fähig sind. Solange der Bürger sich zutraut, solche kompetenten allzuständigen Politiker demokratisch auswählen zu können, muss er die Existenz allzuständiger politischer Personen und Instanzen noch nicht für obsolet halten und kann daher dem etablierten demokratischen Verfahren ein noch hinreichendes Vertrauen entgegenbringen.

Schon in der Geschichte der Demokratie lässt sich indes eine weit zurückreichende Skepsis gegenüber diesem Aspekt des demokratischen Verfahrens nachweisen. Zum Teil hatte diese Skepsis ihren Ursprung schon in dem Misstrauen gegenüber jenen allzuständigen Instanzen, unter denen die Bürger zu nichtdemokratischen Zeiten gelitten hatten. Um dieser Skepsis gerecht zu werden, war die moderne Demokratie von Anfang an darum bemüht, die politische Allzuständigkeit nicht zur politischen Allmacht auswachsen zu lassen. Sie wurde nicht nur als ein Verfahren begründet, das die öffentliche Macht den kompetentesten Personen zuweisen sollte, sondern auch als ein Verfahren, das diese Macht teilte.

Die politische Gewaltenteilung mündete aber nicht in eine konsequente Aufgliederung demokratischer Entscheidungsprozesse nach politischen Problembereichen. Ansätze zu einer solchen Teilung der Zuständigkeiten gab es allenfalls im demokratischen Föderalismus, der dem Bürger erlaubt, seine Wahlentscheidung nach zentralstaatlichen und regionalen Problemstellungen zu differenzieren. Zwar wurde die Macht von Einzelpersonen und Parteien auch durch die Aufteilung politischer Zuständigkeiten zwischen Regierung und mehreren parlamentarischen Kammern beschränkt. Die prinzipielle Einspurigkeit des demokratischen Prozesses blieb davon aber unberührt. Wenn mehrere politische Instanzen an demselben unüberschaubaren Problemspektrum arbeiten, macht dies dem Bürger die Umsetzung seines engeren, spezialisierten politischen Engagements keineswegs leichter. Er bleibt gezwungen, über die politischen Probleme, Parteien und Personen ein pauschales Gesamtvotum abzugeben.

---

Die Beunruhigung darüber, dass eine allzuständige politische Instanz mit ihrer Aufgabe überfordert sein könnte, hat sich also in der modernen Demokratie nicht in einer Abkehr vom einspurigen demokratischen Prozess niedergeschlagen. Dass sie dennoch nicht ganz folgenlos geblieben ist, zeigt sich darin, dass einige wenige staatliche Aufgaben aus dem eigentlichen demokratischen, durch Bürgerwahl legitimierten politischen Entscheidungsverfahren ausgegliedert wurden. Es gehörte von Beginn an zum Grundkonsens der modernen Demokratie, dass gewisse Aufgabenbereiche dem eigentlichen demokratischen Prozess und damit auch dem unmittelbaren Einfluss gewählter Politiker entzogen sein sollten. Diese Aufgabenbereiche wurden unabhängigen, nur ihrem gesetzlichen bzw. grundgesetzlichen Auftrag verpflichteten Institutionen übertragen.

Vom laufenden demokratischen Prozess in gewissem Maße abgeschirmt wurde zuallererst die demokratische Verfassung selbst. Hierin kommt bereits eine grundsätzliche Skepsis gegenüber diesem Prozess zum Ausdruck, die ebenso tiefe Wurzeln hat wie die formaldemokratische Grundüberzeugung. Die Verfassung repräsentiert einen gesellschaftlichen Grundkonsens, dessen Fortschreibung nicht bedenkenlos dem Entscheidungsverfahren der übrigen Politik überlassen werden konnte. Man fürchtete, dass die Übereinstimmung zwischen Verfassung und diesem Grundkonsens gefährdet sein würde, wenn Verfassungspolitik von den die parlamentarischen Entscheidungsprozesse beherrschenden Zufälligkeiten und Interessenlagen geprägt wäre. Man misstraute in Verfassungsangelegenheiten offenbar den Motiven und politischen Kalkülen, die diese Prozesse beherrschen. Aus denselben Gründen hat sich auch ein Grundkonsens darüber gebildet, dass ein Verfassungsgericht dem demokratischen Alltag entrückt zu sein hat.

Nicht nur in das Verfassungsgericht, sondern in die gesamte Justiz haben die Bürger im Allgemeinen größeres Vertrauen, wenn diese in weitgehender Unabhängigkeit vom demokratischen Prozess operiert. Sie wollen die Umsetzung demokratischer Gesetzgebung in gesprochenes Recht nicht der Unberechenbarkeit der öffentlichen Meinung unterworfen sehen. Sie akzeptieren die Justiz daher als eine unabhängige Experteninstanz, deren Berechenbarkeit ihnen wichtiger ist als die Sensibilität für den Wechsel von Mehrheitsmeinungen.

Ein anderer Aufgabenbereich, der in immer mehr Staaten dem eigentlichen demokratischen Prozess entzogen wurde, ist die Geldpolitik der Zentralbanken. Der eigentliche demokratische Prozess behält in diesem Politikbereich nur den sehr indirekten Einfluss, dass die geldpolitischen Entscheidungsträger zwar von demokratisch gewählten Politikern bestellt, damit aber zugleich für meistens lange Amtsperioden in eine vollständige Weisungsunabhängigkeit entlassen werden. Die Geldpolitik ist insofern technokratischen Expertengremien überantwortet, in deren eigenmächtiges Wirken sich Bürger und Politiker freiwillig fügen. Demokratische Politik muss den geldpolitischen Rahmen hinnehmen, den ihr eine weniger demokratische, fern vom unmittelbaren Bürgereinfluss operierende Geldpolitik vorgibt.

Politik wird damit in der modernen Demokratie insgesamt auf drei verschiedenartigen Verfahrenswegen gestaltet. Der eine Weg ist der eigentliche demokratische Prozess, in den der Bürger hauptsächlich mit seiner Wahlentscheidung eingreift. Der zweite Verfahrensweg ist die unmittelbare, in der Regel informelle Einwirkung des Bürgers auf politische Einzelent-

---

scheidungen. Bürgerbewegung, Protestaktion, das öffentliche Wirken bürgernaher Medien, aber auch die von Politikern veranstaltete unverbindliche Bürgeranhörung gehören in diese Kategorie. Der dritte Verfahrensweg schließlich ist die Delegation der politischen Entscheidung an unabhängige Expertengremien, die nur einem relativ allgemeinen gesetzlichen bzw. verfassungsmäßigen Auftrag verpflichtet sind.

Daneben ist in jüngerer Zeit im Umgang mit staatlichen Aufgaben noch ein weiterer Weg beschritten worden, der sich als viertes, mit den drei anderen teilweise konkurrierendes Verfahren deuten lässt. Dieses Verfahren ist die Privatisierung - und damit auch die weitgehende Entpolitisierung - öffentlicher Aufgaben. Mancherlei Funktionen und Institutionen, deren Wirken lange Zeit in den staatlichen Bereich einbezogen war, scheint nunmehr auch in privater Verantwortung gut aufgehoben. Das realisierte und diskutierte Spektrum dieser Privatisierung reicht von Post und Bahn, Müllabfuhr und Autobahnen, Schulen, Universitäten und Krankenhäusern bis hin zur privaten Gerichtsbarkeit und privaten Gefängnissen. Insoweit es marktwirtschaftliche Unternehmen sind, die solche Leistungen übernehmen, wird damit ein Teil des zuvor politischen, unmittelbar demokratisch kontrollierten Prozesses in einen Marktprozess überführt. Entstaatlichung als Vermarktlichung ist in der modernen Demokratie auf diese Weise vorübergehend zum vierten Verfahrensstrang der Politik geworden.

Zwischen diesen vier Verfahren - Wahldemokratie, problemorientiertem Bürgerengagement, unabhängiger Expertenhegemonie und Entstaatlichung - hat sich in der Geschichte der Demokratie eine differenzierte Funktionsteilung entwickelt. Jedes dieser Verfahren ist auf bestimmten Problemfeldern dominierend und spielt auf anderen Feldern keine oder eine untergeordnete Rolle. Diese Funktionsteilung ist zum Teil fest institutionalisiert, und zum Teil wandelt sie sich im laufenden politischen Prozess.

Jedes dieser politischen Verfahren hat natürlich Eigenschaften, die es für bestimmte Aufgabenbereiche besonders geeignet oder ungeeignet erscheinen lässt. Für jeden alten und neuen staatlichen Aufgabenbereich muss daher nach dem ihm besonders gemäßen Verfahren bzw. nach der angemessenen neuen Verfahrenskombination gesucht werden. Ob also den Bürgern eher mit mehr plebiszitärer Basisdemokratie und öffentlicher Einmischung in Einzelfragen, mit unabhängigeren Expertenentscheidungen oder mit mehr Entpolitisierung am besten gedient ist, bedarf für jeden Problembereich einer eigenen, zeitgemäßen Beurteilung.

Je stärker sich die politischen Aufgabenstellungen inhaltlich gewandelt haben, ohne dass auch die demokratischen Verfahrenskombinationen angepasst worden wären, desto wahrscheinlicher ist das Entstehen neuer Funktionsmängel der Demokratie. Im Bereich der formalen parlamentarischen Demokratie ist in dieser Beziehung besonders kritische Aufmerksamkeit angebracht. Schon deswegen, weil deren Grundkonzeption seit Jahrhunderten kaum Veränderungen erfahren hat, darf ihre Eignung für ein tiefgreifend gewandeltes und sich weiter wandelndes Zuständigkeitsspektrum nicht für selbstverständlich genommen werden.



---

#### 4. Bewährungsproben des demokratischen Prozesses

Die Frage nach Verfahrensmängeln der modernen Demokratie darf man nicht stellen, ohne gleichzeitig die bisherige Leistungsfähigkeit dieser Demokratie zu würdigen. Zumindest in den wohlhabenden Industriestaaten hat die Demokratie über lange Zeiträume die wichtigsten Hoffnungen erfüllt, die man in sie gesetzt hatte. Sie konnte die meisten politischen Missstände ausräumen, die den vorangegangenen, nichtdemokratischen Verhältnissen angelastet worden waren. Außerdem hat sie durchaus eine gewisse evolutionäre Anpassungsfähigkeit an den Wandel gesellschaftlicher Problemstellungen gezeigt. Der Zuwachs an direkter, informeller Bürgerbeteiligung sowie die Übertragung staatlicher Aufgaben auf unabhängige Experten oder private Institutionen sind solche evolutionären Veränderungen.

Der heutigen Demokratie sind daher, wenn man sie an den vordemokratischen Zuständen und den daraus entwickelten Zielvorstellungen misst, wenig Verfahrensmängel nachzuweisen. Soweit ihr punktuelle Irrtümer unterliefen, dürfen diese nicht als Fehler des demokratischen Verfahrens missverstanden werden. Das politische System hat seine Hauptbewährungsprobe nicht in der Vermeidung von Irrtümern, sondern eher im Umgang mit denselben. Die bisherige Demokratie hat diese Probe überall dort bestanden, wo ihre Irrtümer rechtzeitig aufgedeckt wurden und nicht in ernsthafte Krisen oder gar Katastrophen mündeten.

Für die historische Bewährung der bestehenden Demokratie spricht auch, dass sie zumindest in einigen ihrer klassischen Zuständigkeitsbereiche uneingeschränkte Akzeptanz genießt. Solche Akzeptanz setzt nicht Zufriedenheit mit allen Ergebnissen der Politik voraus, aber Zufriedenheit mit der streitigen demokratischen Auseinandersetzung. Die bestehenden demokratischen Verfahren haben zumindest die Entwicklung einer politischen Streitkultur ermöglicht, in der in wichtigen Politikbereichen fast alle Bürger den Prozess der streitigen Entscheidungssuche billigend begleiten. Aktive und kontemplative Teilhabe am politische Streit konnten dadurch zu sinngebenden Beschäftigungen und sogar zu "konsumierbaren" Freizeitangeboten werden. Selbst der politische Unmut wurde auf diese Weise zu einem gewissen Grade genießbar. Der Streit etwa über Themen wie Raumordnung, innere Sicherheit, Verkehrspolitik und anderes wurde und wird in einer Form ausgetragen, welche die schlimmsten Fehler zu verhüten und ggf. für zeitige Korrekturen zu sorgen scheint. Diesen Aufgaben war die bestehende Demokratie hinlänglich gewachsen, und sie scheint mit ihnen auch zu einem gewissen Grade mitgewachsen zu sein.

Die politische Problemlandschaft, in der die moderne Demokratie operiert, ist aber nicht nur innerhalb ihrer klassischen Aufgabenstellungen komplexer geworden, sondern sie ist über deren Horizont weit hinausgewachsen. Daher kann über die Eignung der herrschenden politischen Verfahren nicht mehr adäquat geurteilt werden, ohne den Veränderungen der politischen Aufgaben Rechnung zu tragen. Ein solches Urteil kann nur im Bewusstsein all jener bedeutenden gesellschaftlichen Risiken gefällt werden, mit denen künftige Politik umzugehen haben wird.

Ein Bereich, in dem sich langfristige Veränderungen der politischen Aufgabenstellungen relativ frühzeitig abzeichneten, ist die Verteilungspolitik. Der demokratische Staat war von

---

Beginn an mit zwei Dimensionen der Umverteilung konfrontiert. Zum einen hatte er dafür zu sorgen, dass die Einkommensverteilung nicht zu sehr durch Besitz- und Rechtsprivilegien zu Lasten bestimmter Gruppen präjudiziert wurde. Er musste also auf der gesellschaftlichen Makroebene den materiellen Interessenausgleich zwischen bestimmten Klassen, Schichten, Regionen, Altersstufen, Berufen oder sonstigen zusammengehörigen Interessengruppen herstellen. Dies tat er insbesondere im Rahmen des Arbeitsrechts, des Steuerrechts, der Subventionspolitik und der staatlichen Regulierung von Preisen.

Zum anderen war der Staat mit dem Heraufziehen eines freien Arbeitsmarktes und der damit verbundenen Auflösung privater Solidarstrukturen immer mehr zu helfenden Eingriffen ins soziale Detail gezwungen. Er wurde in zunehmendem Umfang als subsidiäre Instanz gefordert, die für die Schwächung des Netzes privater Solidarität ersatzweise einzustehen hatte. In dieser Funktion griff der Staat nicht in die gesamtgesellschaftliche Einkommensverteilung ein, sondern nur in jene Brennpunkte individueller Not, die in den Lücken bzw. an den Grenzen der makrosozialen Verteilungspolitik sichtbar wurden. Subsidiäre Instrumente wie Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe sollten diese Lücken füllen.

Diese Übersichtlichkeit der verteilungspolitischen Aufgabenverteilung kam aber im Laufe des zurückliegenden Jahrhunderts zunehmend abhanden. Die auf der Makroebene operierende staatliche Verteilungspolitik hat diesen Verlust an Übersichtlichkeit teilweise selbst herbeigeführt. In dem Bemühen, einzelne Wohlstandsprivilegien abzubauen, schuf sie in zunehmendem Maße neue Privilegien, die im Nachhinein durch kein vernünftiges moralisches Prinzip mehr begründbar waren. Sie knüpfte durch steuerpolitische Vergünstigungen, zweckgebundene Transferzahlungen, Preissubventionen, solidarische Beitragsstrukturen und durch rechtliche Sicherungen im Arbeits- und Mietrecht ein verteilungspolitisches Netz, in dem über die Wirkungen und Nebenwirkungen eventueller Umgestaltungen kaum noch moralische Rechenschaft gelegt werden konnte. Diese Entwicklung vollzog sich vor dem Hintergrund einer zunehmenden Verkomplizierung der gesellschaftlichen Interessenstrukturen, einer Ausdifferenzierung der Lebensbedingungen und immer unterschiedlicher materieller Interessenlagen und Gefährdungen, vor die der Staat die schützende Hand halten sollte.

Gleichzeitig kam der subsidiären Sozialpolitik zunehmend die Bereitschaft der Bürger abhanden, dem Staat im Ernstfall als gescheiterter Bittsteller gegenüberzutreten, die Bereitschaft also, sich von staatlichen Instanzen auf die Details seiner Bedürftigkeit ausforschen zu lassen und damit den entwürdigenden Beweis der eigenen Bedürftigkeit zu erbringen. Statt des subsidiären Beistands wurde daher in zunehmenden Maße der präventive Schutz vor den Wohlstandsrisiken des marktwirtschaftlichen Systems gesucht. Nicht auf die im Ernstfall gezahlte Sozialhilfe als letzte Sicherung wollte der Bürger sich verlassen, sondern er wollte schon im Vorfeld solchen Ernstfalls Risiken wie Arbeitsplatzverlust oder Einkommensminderung abgesichert sehen. Die subsidiäre staatliche Nothilfe gewann unter diesen Umständen nicht genug gesellschaftliche Akzeptanz, um die Verteilungspolitik auf der Makroebene entscheidend zu entlasten. Dementsprechend wuchs der Widerstand gegen das Risiko, dieser Nothilfe anheimzufallen. Damit wurde neben der Umverteilung der Einkommen die Umverteilung der Risiken zu einer immer wichtigeren Branche demokratischer Verteilungspolitik.

---

Während die Absicherung der Bürger gegen Risikofaktoren wie Kündigung von Arbeits- oder Mietverträgen über längere Zeit ausgebaut wurde, wurde gleichzeitig die Handhabung der staatlichen Nothilfe auf vielerlei Weise großzügiger. Das Arbeitslosengeld und viele andere staatliche Unterstützungszahlungen hatten schließlich kaum noch den Charakter einer bedürftigkeitsgebundenen Nothilfe, der ihnen ursprünglich zgedacht war. Wer wirklich fest entschlossen war, von der Arbeit in die bezahlte Arbeitslosigkeit oder in den vorzeitigen bezahlten Ruhestand überzuwechseln, traf hierbei meist nur noch auf formalen, allemal überwindbaren Widerstand der zuständigen Institutionen. Gleiches gilt für diejenigen, die sich aus freien Stücken für den längeren Verbleib in der Arbeitslosigkeit entschieden. Was als individuelle finanzielle Überbrückungshilfe für temporäre Notlagen gedacht war, entwickelte sich auf diese Weise zu einem nahezu allgemein zugänglichen Alternativ-einkommen.

Die Arbeitskräfte wurden dadurch in die Lage versetzt, auf dem Arbeitsmarkt auch unter schwierigen Bedingungen an gewissen Mindestforderungen festzuhalten. Der Zwang zur Anpassung von Ansprüchen und Arbeitseinkommen an die Willkür des marktlichen Bewertungsgeschehens wurde erheblich gemildert. Dadurch gewannen diese sozialpolitischen Instrumente auch auf das gesellschaftliche Verteilungsgleichgewicht auf der Makroebene einen erheblichen Einfluss. Subsidiäre staatliche Hilfe und allgemeine Umverteilungspolitik waren damit in ihren Auswirkungen fast unentwirrbar verflochten.

Für einen demokratischen Entscheidungsprozess, in dem das Ziel der sozialen Gerechtigkeit einen hohen Stellenwert einnimmt, ergaben sich daraus gravierende Orientierungsprobleme. Es wurde immer schwerer, den Begriff der sozialen Gerechtigkeit zu definieren und konkrete verteilungspolitische Maßnahmen als eindeutige Schritte zu einer solchen Gerechtigkeit zu benennen. Eine Folge hiervon war, dass die demokratische Verteilungspolitik sich zunehmend auf das Bemühen um Besitzstandswahrung verengte. Hatte zu jenen Zeiten, als die elementarsten sozialen Sicherungen erst einmal aufgebaut werden mussten, der Begriff der sozialen Gerechtigkeit noch eine vergleichsweise klare moralische und politische Aussagekraft gehabt, musste demokratische Verteilungspolitik späterhin zunehmend ohne solche moralische Klarheit betrieben werden.

Der Orientierungsverlust in Fragen der sozialen Gerechtigkeit ging ausgerechnet mit einer arbeitsmarktlichen Entwicklung einher, durch die sich die natürliche, der Marktbewertung folgende Ungleichheit der Arbeitseinkommen verschärfte. Hauptursache dieser wachsenden Einkommensungleichheit war die sehr unterschiedliche Marktbewertung jener Fähigkeiten und erlernten Fertigkeiten, die Arbeitskräfte in den Arbeitsprozess einbringen. So wurden zwischen der hoch spezialisierten Arbeit, die zufällig besonders knapp und daher teuer ist, und der Arbeit, die zufällig überreichlich angeboten wird und daher billig ist, die Wertunterschiede immer größer, mit der Folge, dass sich auch das allgemeine materielle Wohlstandsgefälle verschärfte.

Dass gegen die somit zunehmende Ungleichheit des Wohlstandes in den demokratischen Entscheidungsprozessen vergleichsweise wenig Widerstand geleistet wurde, hatte seinen Grund vor allem darin, dass man sich hiervon ein höheres Wirtschaftswachstum bei relativ geringer Arbeitslosigkeit versprach. Zumindest teilweise wurde diese Erwartung durch die realen Entwicklungen bestätigt. Bestätigt wurde damit auch, dass die Reaktion demokrati-

---

scher Politik auf die wachsende Ungleichheit des Wohlstandes nicht nur in einem desto entschlosseneren Eintreten für eine Nivellierung der Arbeitseinkommen bestehen kann. Eine solche Reaktion würde nicht nur die Arbeitslosigkeit steigen lassen, sondern auch die allgemeine Entwicklung von Wirtschaft und Wohlstand bremsen. Der politische Zielkonflikt, der sich hierin auftut, blieb vorerst indes ungelöst.

Die damit entstandene politische Überforderung in der Frage der gerechten Einkommensverteilung hatte Folgen, die weit über den eigentlichen verteilungspolitischen Streit hinausgehen. Eins der Probleme, unter dessen Ursachen die ungelösten verteilungspolitischen Fragen eine wichtige Rolle spielen, war die über lange Zeit in fast allen demokratischen Staaten wachsende Verschuldung der Staatshaushalte. Die Unsicherheit in der Definition sozialer Gerechtigkeit führte dazu, dass der Staat mit immer neuen verteilungspolitischen Ansprüchen konfrontiert wurde, während die demokratischen Entscheidungsprozesse sich außerstande zeigten, bereits geschaffene verteilungspolitische Strukturen nachhaltig zu revidieren. Weil daher die demokratischen Instanzen der Ausgaben für die Verteilungspolitik nicht mehr Herr wurden, sahen sie sich gezwungen, systematisch in die wachsende Staatsverschuldung auszuweichen. Damit wurde offenbar, dass die moderne Demokratie in der Frage der Staatsverschuldung in besonderer Weise gefährdet ist. Die überschuldungsbedingte Handlungsunfähigkeit des Staates bis hin zum schleichende Staatsbankrott ist insofern eine jener politischen Katastrophen, vor denen das herrschende demokratische Verfahren sehr unzulänglichen Schutz bieten könnte.

Demokratische Politik hat natürlich längst auch mit ganz anderen Kategorien schleichender Katastrophen umzugehen, die viel weitreichendere, dauerhaftere und leidvollere Schäden mit sich bringen können und für die demokratischen Entscheidungsprozesse daher noch weit ernstere Bewährungsproben darstellen als die Staatsverschuldung. Zu diesen Kategorien schleichender politischer Katastrophen gehört der unterlassene Umweltschutz und insbesondere der Raubbau an erschöpfbaren natürlichen Ressourcen. Ernste Bewährungsproben für die Demokratie sind der Schutz von Böden und Gewässern, der Erhalt von Landschaften, der Artenschutz und die Schonung von Bodenschätzen, aber die wohl ernsteste ist die schleichende Klimakatastrophe. Die von Menschen möglicherweise verursachte und in demokratischen Entscheidungsprozessen hingegenommene Gefährdung des Weltklimas könnte zum offenkundigsten Beispiel dafür werden, wie unzeitgemäß die Behandlung des Umweltproblems im herkömmlichen demokratischen Wettstreit politischer Interessen geworden ist.

Manche schleichenden Umweltkatastrophen, vor allem aber die Klimakatastrophe, lassen sich aus anderer Perspektive auch als Probleme der Überbevölkerung deuten, und sie stellen aus dieser Sicht Bevölkerungskatastrophen dar. Nicht von der einzelnen menschlichen Einwirkungen auf Umwelt und Klima geht eine schleichende Katastrophengefahr aus, sondern nur von der Summe der zahllosen individuellen Schadensbeiträge. Fast alle Verhaltensweisen, mit denen eine wachsende Bevölkerung ihre Umwelt - und damit sich selbst - gefährdet, wären bei einer niedrigeren Bevölkerungszahl entsprechend weniger bedrohlich. Dies gilt im globalen Maßstab, aber natürlich auch auf nationaler und regionaler Ebene. Die Bevölkerungsdichte bestimmt - neben der Lebensweise - auf all diesen Ebenen den Stellenwert der Umweltprobleme.

---

Trotz dieses engen Zusammenhangs ist aber längst ein Zustand erreicht, in dem das Bevölkerungsproblem nicht mehr allein durch umweltpolitische Eingriffe seinen bedrohlichen Charakter verlieren könnte - oder umgekehrt die Gefahr schleichender Umweltkatastrophen allein durch eine Kontrolle des Bevölkerungswachstums gebannt werden könnte. Es ist also nicht nur längst eine politische Lenkung umweltbelastender Verhaltensweisen unumgänglich geworden, sondern es wird - auch wenn dies nur zögernd Eingang in die politische Diskussion demokratischer Staaten findet -, auch eine politische Lenkung des regenerativen Verhaltens der Bürger auf Dauer unentbehrlich werden.

Die schleichenden Umwelt- ebenso wie die der schleichende Bevölkerungskatastrophe sind elementare politische Herausforderungen, auf deren Bewältigung die moderne Demokratie offenkundig am wenigsten zugeschnitten sein konnte. Als die Grundstrukturen dieser Demokratie konzipiert wurden, zeichneten sich weder ein Umwelt- noch ein Bevölkerungsproblem in der heutigen Dimension ab, und vor allem war auch die starke Interdependenz dieser beiden Probleme nicht abzusehen. Niemand konnte erahnen, in welchem Maße die Bevölkerung die Umwelt belasten und wie die Umweltbelastung zur Bedrohung für eine wachsende Bevölkerung werden würde. Umweltbelastende Technologien waren entweder noch nicht entwickelt oder nicht als solche erkannt, und der Verbrauch natürlicher Ressourcen war noch so gering, dass er noch nicht als Raubbau mit möglicherweise irreversiblen Folgen wahrnehmbar war. Viele natürliche Ressourcen waren zudem noch nicht einmal entdeckt, und bei anderen war das Spektrum der möglichen Anwendung nicht annähernd erschlossen.

Die Einsicht, dass dem Bevölkerungswachstum natürliche Grenzen gesetzt sind, entwickelte sich allerdings nicht erst auf der Grundlage eines modernen kritischen Bewusstseins der Umweltproblematik. Spätestens Robert Malthus ist die Erkenntnis zuzuschreiben, dass der Hungertod ein natürlicher Regulator des Bevölkerungswachstums ist, der bei unverändertem regenerativen Verhalten in langfristigen Zyklen seine natürliche Wirkung tun muss - auch wenn technische Innovationen diese Zyklen um ein Vielfaches zu verlängern vermögen. Es hätte nahegelegen, dieses Argument von den natürlichen Grenzen der Nahrungsmittelproduktion frühzeitig auf die begrenzte Verfügbarkeit aller natürlichen Ressourcen auszudehnen. Dennoch kam es nicht dazu, dass die Kontrolle über das Bevölkerungswachstum frühzeitig als politische Aufgabe aufgegriffen wurde. Auch der Frage, inwieweit dieses Problem im demokratischen Prozess angemessen zur Geltung kommen kann, wurde daher kaum Bedeutung beigemessen. Unbeachtet blieb diese Frage unter anderem auch deswegen, weil die Gründung der modernen Demokratien nicht in eine historische Phase malthusianischer Nahrungsmittelknappheit fiel. Vielmehr machte sich gerade in den demokratischen Gründerzeiten die Überzeugung breit, die technisch-wissenschaftliche Entwicklung könne das malthusianische Argument am Ende doch auf ewig widerlegen und für den immerwährenden Wohlstand einer wachsenden Bevölkerung sorgen. Diese Überzeugung gab im Übrigen nicht nur der technische Fortschritt Auftrieb, sondern auch die Ausbeutung zuvor unbekannter natürlicher Ressourcen, über deren Erschöpfbarkeit noch nicht nachgedacht wurde.

In Wahrheit blieb natürlich das Problem der Überbevölkerung im malthusschen Sinne, so sehr es sich auch durch Innovationen und Entdeckungen entschärfen und aufschieben ließ, immer präsent. In vielen armen Regionen der Welt wurde der Hungertod kaum je für län-

---

gere Zeit besiegt, und auch in Weltregionen höheren Wohlstands war die Einsicht, dass dieses Problem zum Teil auf Kosten einer gefährlichen Überbeanspruchung erschöpfbarer natürlicher Ressourcen aufgeschoben war, dass also die Fortsetzung des Wohlstands- und Bevölkerungswachstums auf lange Sicht - durch zunehmende Verknappung der Naturschätze und steigende Belastung von Klima, Luft, Böden und Gewässern - den malthusianischen Regelkreis wieder in Kraft setzen würde, nicht vollständig zu verdrängen. Es wurde auch immer deutlicher, dass bei der zunehmenden weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Interdependenz keine Nation sich mehr auf Dauer aus dieser Problematik würde herausdefinieren können.

Die modernen demokratischen Staaten stehen damit vor einer sich zwar allmählich, letzten Endes aber umso unaufhaltsamer verändernden politischen Problemlage. Zu den Problemen, denen die klassischen Politikressorts zugeordnet wurden, sind neue, schleichende Katastrophengefahren als politische Herausforderungen hinzugekommen. Neben der sich weiter verschärfenden Problematik der sozialen Gerechtigkeit sind es einerseits die schleichenden Katastrophengefahren der öffentlichen Verschuldung und - immer noch - auch der Inflation, und es sind andererseits die schleichenden Naturkatastrophen der Umweltzerstörung und der Bevölkerungsexplosion. In absehbarer Zukunft wird daher die moderne Demokratie vor allem daran gemessen werden, inwieweit sie diesen schleichenden Katastrophen gewachsen ist.

Natürlich haben die zeitgenössischen Demokratien auf die neuen politischen Herausforderungen bereits in vielerlei Weise reagiert. Die neuen Problemstellungen haben ihren Niederschlag in Parteiprogrammen, Ideologien, politischen Fach- und Stammtischdiskursen und natürlich auch in praktischer Politik gefunden. Es wurde und wird auf unterschiedlichen Wegen versucht, sie in den herkömmlichen demokratischen Prozess zu integrieren. Es wurden Ministerien und Ämter geschaffen, die auf diese Problembereiche spezialisiert sind, und es wurden Gesetze, Verordnungen und Verfassungsvorschriften erlassen, die das Verhalten von Bürgern und Politikern auf die Bewältigung dieser Herausforderungen ausrichten sollen. Es kann also keine Rede davon sein, dass die neuen Herausforderungen spurlos an der etablierten Demokratie vorbeigingen.

In der Bevölkerungsfrage scheint sich zudem in manchen Ländern, insbesondere den wohlhabenden Nationen, eine Lösung durch eine mehr oder weniger spontane Änderung des regenerativen Verhaltens abzuzeichnen. Gerade die wohlhabenden Nationen sind aber selbst bei einer Einebnung oder gar einer Umkehr ihrer demographischen Wachstumskurve noch keineswegs ihrer bevölkerungspolitischen Verantwortung entledigt. Da die Bürger der wohlhabenden Staaten am Verbrauch erschöpfbarer Ressourcen und an der Gefährdung des globalen Klimas den weitaus größten Anteil haben, sind eben diese Staaten auch diejenigen, die das ihnen moralisch zuzubilligende Kontingent am Umweltverbrauch am weitesten überziehen. Wenn sie am gewohnten Wohlstand und dem damit verbundenen Ressourcenverbrauch festhalten wollen, müssten die demokratischen Wohlstandsnationen sich daher eine besonders restriktive bevölkerungspolitische Zielsetzung auferlegen. Diese Zielsetzung dürfte sich im übrigen nicht auf die Regenerationsquote beschränken. Sie müsste, da jeder Immigrant sich im Wohlstandsstaat weitgehend an die dortige besonders umweltbelastende Lebensweise anpasst, auch die Zuwanderungspolitik einbeziehen.

Das Bevölkerungsproblem ist wahrscheinlich dasjenige, das bisher am wenigsten Eingang in demokratische Politik gefunden hat. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, haben sich hierfür keine demokratischen Zuständigkeiten gebildet und daher auch keine bewusst angestrebten bevölkerungspolitischen Erfolge eingestellt. Diese angenommene bevölkerungspolitische Nichtzuständigkeit war nicht etwa nur ein leichtfertiges oder zufälliges Versäumnis demokratischer Politiker und Parteien, sondern es entsprach durchaus einer ideologischen Grunddisposition der meisten Bürger. Geprägt wurde diese restriktive Disposition in bevölkerungspolitischen Fragen keineswegs nur von religiösen Motiven. Auch im ureigensten politischen Gedankengut der Demokratie hatte die Vorstellung Platz, dass dem Staat eine Einmischung in Fragen des regenerativen Verhaltens der Bürger nicht gebühre, weil darin ein Rückfall in illiberale, autokratische Verhaltensweisen der Politik angelegt sei. Aus dieser Sicht musste jede gezielte, aktive Bevölkerungspolitik als ein prinzipiell undemokratisches Anliegen erscheinen. Es war insofern keineswegs ein Zufall, dass gezielte politische Eingriffe in das regenerative Verhalten zunächst nichtdemokratischen Staaten wie dem kommunistischen China vorbehalten blieben.

---

## 5. Ursachen des Demokratiever sagens

### 5.1 Die Überforderung von Bürgern und Politikern

Obwohl die Mängel der politischen Praxis einen tiefgreifenden Reformbedarf der modernen Demokratie zumindest erahnen lassen, haben die meisten Bürger sich mit einer gewissen Ziellosigkeit des demokratischen Prozesses abgefunden. Auf die Ratlosigkeit der praktischen Politik reagieren sie größtenteils achselzuckend. Sie ertragen zum Beispiel mit bemerkenswertem Gleichmut, wie immer wieder politische Schicksalsfragen in überhasteten Koalitionsverhandlungen auf zufällige Lösungen zutreiben.

Dass sich gegen solche elementaren Unzulänglichkeiten kein ernsteres Aufbegehren regt, ist natürlich vor allem darin begründet, dass keine praktikablen politischen Verfahrensalternativen in Sicht sind. Man ist unter diesen Umständen geneigt, sich mit dem herrschenden demokratischen Verfahren als dem kleineren bzw. kleinsten Übel zu arrangieren. Dies macht es aber nicht weniger dringlich, den Ursachen der verbreiteten Ziel- und Orientierungslosigkeit demokratischer Politik auf den Grund zu gehen.

In der Detailbeobachtung des demokratischen Prozesses finden sich vielerlei Indizien dafür, dass das Demokratiever sagen in engem Zusammenhang mit der Überforderung von Bürgern und Politikern zu sehen ist. Dieser Überforderungstatbestand liefert allerdings für sich genommen noch keine konstruktiven Erklärungsansätze. Weder der Schluss, demokratische Politik sei für die Menschen eigentlich zu schwer, noch die weitere Folgerung, für die Anforderungen der Demokratie müsse kompetenteres Personal erst noch heranwachsen, würde hoffnungsvolle Perspektiven eröffnen. Es kommt vielmehr darauf an, die Überforderungen im demokratischen Prozess zunächst besser zu verstehen, um hieraus praktikable politische Schlussfolgerungen ziehen zu können. Erst wenn eine konsensfähige Diagnose vorliegt, kann man der demokratischen Überforderung mit demokratischen Mitteln begegnen.

Es wäre nicht nur ein voreilig pessimistische, sondern auch bei Bürgern und Politikern wenig glaubwürdige Hypothese, dass die politischen Herausforderungen die menschlichen Fähigkeiten grundsätzlich übersteigen. Die meisten politischen Einzelproblem erscheinen dem Raisonement von Durchschnittsbürgern durchaus zugänglich, und tun sie es nicht, scheint es doch, dass zumindest die distanzierte Vernunft spezialisierter Experten dem Problem gewachsen sein könnte. Das Achselzucken des Bürgers angesichts der Problemlösungsschwäche demokratischer Politik kann insofern keine Resignation vor den Problemen als solchen ausdrücken. Es bezieht sich eher auf die Art und Weise, wie problembezogene Sachkenntnis in praktische Politik umgesetzt wird.

In der repräsentativen Demokratie geschieht diese Umsetzung immer in Hinblick darauf, wie der Bürger sein politisches Gesamturteil zu bestimmten Terminen auf dem Stimmzettel markiert. Die Politiker sehen sich dadurch gedrängt, die einzelnen Problemlösungsvorschläge als Bestandteile eines möglichst kohärent erscheinenden politischen Gesamtprogramms zu präsentieren. Sie müssen zum Beispiel das sachkundige Urteil über ein Umweltproblem einem schwierigen politischen Verarbeitungsprozess unterziehen, bevor sie es in ein solches Programm einfließen lassen und dem Bürger innerhalb dieses Programms zur Wahl stellen. Der Wahlbürger ist dann gezwungen, zu diesem Einzelproblem gleichzei-



---

tig mit fast allen anderen politischen Problemen Stellung zu beziehen. Mit dem Kreuz auf dem Stimmzettel bringt er neben seinem umweltpolitischen Urteil unter anderem seine verteilungspolitischen Interessen zum Ausdruck, und gleichzeitig gibt er hiermit ein Urteil über die persönlichen Fähigkeiten bestimmter Politiker und über die innere Verfassung bestimmter Parteien ab.

Die Überforderung liegt damit letzten Endes beim Bürger, dem in seiner Wahlentscheidung letztlich Unmögliches abverlangt wird. Überfordert sind aber auch die Politiker, die das immer komplexer werdende Feld der demokratischen Politik entsprechend aufarbeiten und vereinfachen müssen. Sie müssen die Probleme und die zugehörigen Lösungsvorschläge so zusammenfassen, dass dem Bürger die Ja/Nein-Entscheidung über eine Politikkonzeption als ganze abverlangt werden kann. Der Bürger wird durch dieses Verfahren seinerseits dazu gedrängt, nach einfachen Formeln für komplexe Probleme Ausschau zu halten. Eine der unvermeidlichen Folgen hiervon ist, dass demokratische Wahlaussagen so auffallend plakativ bleiben und Wahlkämpfe so undifferenziert geführt werden.

Diese Art der politischen Auseinandersetzung erweckt gelegentlich den Anschein, als würden die Bürger entwickelter Demokratien - gemessen an ihrem Bildungs- und Informationsstand - teilweise unter ihrem Niveau behandelt. Politische Programme werden von den Parteien wie Konsumprodukte präsentiert, und dementsprechend wird der Wahlbürger wie ein Konsumbürger umworben, dessen flüchtige Aufmerksamkeit mit knappen Slogans und unterschwelligem Assoziationen eingefangen werden soll. Je näher der Termin demokratischer Wahlen rückt, desto undifferenzierter werden im Allgemeinen die politischen Aussagen und desto ausgeprägter wird dieser Warencharakter der Politikangebote. Trotz langer, die Sensibilität mindernder Gewöhnung hieran ist, wie das Phänomen der Politikverdrossenheit zeigt, vielen Bürger die Befremdlichkeit der ihnen in diesem Verfahren widerfahrenden Behandlung zumindest unterschwellig durchaus bewusst.

Die Politiker haben dennoch guten Grund, an der plakativen, undifferenzierten Darstellung politischer Alternativen festzuhalten. Sie fürchten zu Recht, dass sich die tatsächlichen Komplexität der Verhältnisse als eine politische Pandora-Büchse erweisen könnte, deren Öffnung den formalen demokratischen Prozessen nicht zugemutet werden darf. Sie ahnen, dass sie mitsamt den Bürgern womöglich auf verlorenem Posten stünden, wenn sie zum Beispiel die gesamten Umverteilungswirkungen einer Umweltschutzsteuer oder sämtliche langfristigen Auswirkungen der wachsenden Staatsverschuldung zum Gegenstand öffentlicher, letztlich den Ausgang demokratischer Wahlen entscheidender Diskussionen machen wollten. Zwischen der plakativen Simplifizierung und der heillosen Verstrickung in die Überkomplexität der Zusammenhänge zeichnen sich insofern keine praktikablen Kompromisse ab. Die im demokratischen Verfahren angelegte Zuspitzung aller Politik auf eine einmalige Wahlentscheidung der Bürger zwingt letztlich dazu, es bei der trügerischen Simplizität der einfachen Formeln bleiben zu lassen.

Hinter der vordergründigen Simplizität der Politikdarstellung nimmt aber die eigentliche Überforderung aller Beteiligten tendenziell weiter zu, und es wird daher immer schwieriger, die gängigen politischen Programmaussagen noch als Lösungsformeln für die tatsächlich anstehenden Probleme zu verstehen bzw. solche Aussagen überhaupt zu formulieren. Dies ist ein Grund dafür, dass die Personalisierung der Politik als willkommenes Mittel genutzt

---

wird, um politische Alternativen auf das Format von Namensalternativen zu reduzieren und damit von der zunehmenden Komplexität der Problemlösungen abzulenken. Zwar ist ein gewisses Ausmaß an personenbezogener Argumentation in der Politik immer angebracht, weil praktische Politik immer auch der kompetente Umgang politischer Persönlichkeiten mit unvorhergesehenen Problemen zu sein hat und daher das Vertrauen in diese Persönlichkeiten zu den notwendigen Ergebnissen des demokratischen Prozesses gehört. Die Vertrauenswerbung für die Person ist in demokratischer Politik der jüngeren Zeit aber zunehmend auch zum Vorwand für das Ausweichen vor politischen Sachproblemen genommen worden.

Die personalisierte Form der politischen Werbung trifft indes auf einen Bürger, den das politische System ohnehin schon für das Ausweichen vor den Sachfragen anfällig gemacht hat. Wo dem Bürger die politischen Sachzusammenhänge zu kompliziert erscheinen, um eine programmatische Ja/Nein-Aussage in herkömmlichen demokratischen Wahlen zu treffen, kommt ihm die Konzentration auf die politische Personalentscheidung durchaus gelegen. Wenn er zu wissen glaubt, von wem er die bessere Sachpolitik zu erwarten hat, erscheint ihm die politische Welt zumindest weniger komplex und damit weniger verwirrend, auch wenn er von der Komplexität der Sachfragen objektiv überfordert bleibt.

Die Politik hat in aller Regel einen Vorrat an übersichtlichen aktuellen Sachthemen zu bieten, mit denen sich Aufmerksamkeit der Wahlbürger binden lässt. Wo diese Themen ausnahmsweise fehlen, kann die demokratische Auseinandersetzung aber auch auf Ereignisse übergreifen, die eigentlich außerhalb der eigentlichen politischen Verantwortung und Handlungskompetenz liegen. Oft sind es die Bürger, die der Politik Geschehnisse anlasten oder zugute halten, deren Ursachen gänzlich außerhalb der politischen Einflussosphäre liegen, und oft sind es Politiker und politische Parteien, die sich oder ihren Gegnern solche Geschehnisse als Erfolge bzw. Misserfolge zuschreiben. Ein Beispiel hierfür ist der politische Umgang mit den Zyklen der Wirtschaftskonjunktur. Die ansteigende Zyklusphase wird von amtierenden Regierungen regelmäßig als Erfolg ihrer eigenen Politik reklamiert, und ebenso regelmäßig werden amtierende Regierungen in der absteigenden Phase von den Bürgern mit Schuldzuweisungen bestraft. Dass die Ursachen dieser Zyklen oft gänzlich unbekannt sind oder mit der aktuellen Politik der amtierenden Regierung nichts zu tun haben, ändert an diesem politischen Verhalten wenig. Die Illusion, eine verantwortliche Instanz für die Wechselfälle der wirtschaftlichen Entwicklung benennen zu können, ist offenbar ebenso verführerisch wie die Erwartung, politische Sachentscheidungen auf Entscheidungen über die verantwortlichen Personen reduzieren zu können.

Eine andere verbreitete Form, die reale Komplexität der politischen Probleme in der demokratischen Willensbildung zu umgehen und den Anschein politischer Übersichtlichkeit zu wahren, ist die Reduzierung des Bürgers auf eine der vielen Eigenschaft, in denen er zum Objekt der Politik wird. Ist der einmal aufgerufen als Deutscher, Christ oder Europäer politisch zu entscheiden, so ist er es ein anderes Mal als z.B. Arbeitskraft, Umweltbürger, Mieter, Steuerzahler, Verbraucher, Rentner oder Autofahrer. Die Bürger sind nach aller Erfahrung in bestehenden Demokratien anfällig dafür, in jeweils einer dieser vielen Eigenschaften vorrangig politisch ansprechbar zu sein, politische Willensbildung zu betreiben und die politische Wahlentscheidung treffen. Sie setzen ihre politischen Prioritäten z.B. als Umweltbürger, Mieter, Verbraucher oder Deutsche, während sie in vielen anderen Eigen-

---

schaften die Entwicklung der politischen Problemlagen und der politischen Programmangebote allenfalls beiläufig verfolgen. Diese Verengung der politischen Perspektive führt aber dazu, dass zwischen der politischen Forderung, die der Bürger als Arbeitnehmer, Mieter oder Autofahrer durchgesetzt hat, und den Folgen, die ihn irgendwann als Steuerzahler, Umweltbürger, Wohnungs- oder Arbeitssuchenden treffen, die Zusammenhänge kaum wahrgenommen werden.

Wenn komplexe Zusammenhänge auf solche Weise in isolierte Einzelprobleme aufgelöst werden, trägt dies letztlich auch zum Verlust stabiler politischer Wertordnungen bei. Wo Nebenwirkungen politischer Maßnahmen, Programme und Ideologien nicht als solche erkannt werden, werden politische Prioritäten oft unter falschen Voraussetzungen gesetzt und unter ebenso falschen Voraussetzungen geändert. Zwischen Vollbeschäftigung und Umverteilung, Umweltschutz und Wirtschaftswachstum und zwischen vielen anderen konkurrierenden Zielen erscheint die politische Prioritätensetzung daher relativ beliebig, und sie ist dementsprechend unkalkulierbaren Schwankungen ausgesetzt. Im demokratische Prozess misslingt insofern zu oft die Unterscheidung zwischen sachlicher Priorität und zufälliger Aktualität. Dadurch können auch Probleme, denen ein stillschweigender gesellschaftliche Grundkonsens eigentlich politischen Vorrang zuweisen würde, im laufenden Wettbewerb um die demokratische Aufmerksamkeit weit zurückfallen.

Letzten Endes ist es also immer wieder ein Außerachtlassen bestimmter politischer Problembereiche, das die Unzulänglichkeiten der Demokratie ausmacht. Entscheidend für Art und Ausmaß dieser Unzulänglichkeiten ist daher, wie der demokratische Prozess auf die Trennlinie zwischen den politisch vernachlässigten und den politisch versorgten Problemen einwirkt. Diese Trennlinie verläuft nicht willkürlich und wird der Politik auch nicht nur von unpolitischen Zufälligkeiten der Außenwelt aufgezwungen. Jedes politische System, auch das herkömmliche demokratische, unterliegt eigenen Gesetzmäßigkeiten, nach denen es diese Unterscheidung vornimmt.

## 5.2 Die Abwälzbarkeit von Problemen und die Unmerklichkeit von Lasten

Inwieweit und wie lange demokratische Politik es sich leisten kann, ein gesellschaftliches Problem unversorgt zu lassen, hängt nicht nur vom Ausmaß der dadurch bedingten Belastungen ab. Eine Problemeigenschaft, der gerade im politischen Zusammenhang eine besondere Bedeutung zukommt, ist die Abwälzbarkeit. Je leichter sich ein Problem auf andere abwälzen lässt, desto eher ist der Bürger geneigt, den Politikern die Vernachlässigung dieses Problems durchgehen zu lassen.

In der praktischen Politik ist diese Eigenschaft so vielfältig, wie es eine Vielfalt von Adressaten bzw. Opfern der Problemabwälzung gibt. Abwälzungsoffer können in der klassischen Mehrheitsdemokratie zum Beispiel Minderheiten sein, die zur Bildung handlungsfähiger politischer Mehrheiten entbehrlich sind. Dies trifft nicht nur auf ethnische, regionale oder andere klar definierte Minderheiten zu. Die Problemabwälzung kann zum Beispiel auch zwischen so stark fluktuierenden Gruppen wie Beschäftigten und Arbeitslosen oder Mietern und Wohnungssuchenden stattfinden.

Politisch noch opportuner ist natürlich die Problemabwälzung auf Mitglieder anderer Staaten bzw. politischer Gemeinschaften. Opportun in diesem Sinne ist zum Beispiel die Fol-

---

genabwälzung der Staatsverschuldung auf den internationalen Kapitalmarkt oder die Abwälzung von Umweltschäden auf andere Länder bzw. Regionen. Politisch erfolgreich abgewälzt ist das Problem der Flussverschmutzung, die weniger das Verursacherland als flussabwärtsliegende Länder in Mitleidenschaft zieht. Teilweise auf andere Länder abgewälzt sind immer auch die Folgen eines Raubbaus an global genutzten natürlichen Ressourcen. Auch die Immission von Schadstoffen in die globale Atmosphäre ist ein teilweise exportiertes, aus Sicht der nationalen Politik erfolgreich auf andere Länder abgewälztes Problem.

Unter diese Kategorie der Problemabwälzung fällt noch eine ganz andere Art des politischen Eigennutzes, nämlich die Verschiebung von Belastungen auf spätere Generationen. Insbesondere die langfristigen Probleme - und damit die schleichenden politischen Katastrophen - sind von dieser Art der Problemabwälzung betroffen. Bei schleichenden Problemen wie der Klimaschädigung stellen sich die negativen Auswirkungen in der Tat so allmählich ein, dass die handelnden Bürger und Politiker vorerst kaum befürchten müssen, noch zu Lebzeiten hiervon betroffen zu sein.

Es gibt natürlich fließende Übergänge zwischen den Problemen, vor deren Auswirkungen die Bürger sich noch sicher fühlen können, und Problemen, deren künftige Wirkungen nur ungewiss oder verdrängt sind. Die Abwälzbarkeit der Probleme ist oft nur Hypothese oder Illusion. Anfällig für diese Illusion - und damit anfällig für populistische Beschwichtigung - ist in erster Linie der einzelne Bürger, der sich über die Wirkungszusammenhänge in Gesellschaft und Natur kein kohärentes Bild machen kann. Je langfristiger das Problem ist und je indirekter Schadensursache und Schadenswirkung zusammenhängen, desto langsamer entwickelt sich zwangsläufig das staatsbürgerliche Problembewusstsein. So war zum Beispiel die Wirkungskette, die von der Staatsverschuldung über die Zinsbelastung des öffentlichen Haushalts und höhere Steuern bis hin zu erhöhter Arbeitslosigkeit, vernachlässigter Infrastruktur, vernachlässigtem Bildungssystem und verringertem Wohlstandswachstum führt, kaum je und allenfalls rudimentär in der demokratischen Auseinandersetzung präsent. Dies ist eins von vielen möglichen Beispielen für eine Art natürlicher politischer Lücke, die der demokratische Prozess aus eigener Kraft nicht auszufüllen vermag.

Der Wahrnehmung der Bürger entziehen sich Probleme nicht nur deswegen, weil Ursache und Wirkung zu langfristig oder zu indirekt miteinander verbunden sind. Der öffentlichen Aufmerksamkeit können Probleme auch allein deswegen entgehen, weil deren Lasten zu breit gestreut sind und sich fast unmerklich auf viele Schultern verteilen. So bleibt zum Beispiel die zusätzliche Steuerbelastung, die den Bürger mit einem geringen Prozent- oder Promillesatz seines Einkommens trifft, leicht von der politischen Öffentlichkeit un bemerkt. Dies gilt insbesondere für solche Steuern, die nicht unmittelbar auf das Einkommen erhoben werden. Eine Steuerlast, die zunächst nur die Unternehmen trifft und von dort in Form höherer Preise an die Verbraucher oder in Form niedrigerer Löhne an die Arbeitskräfte weitergewälzt wird, bleibt als Folge politischen Handelns für die Bürger fast unsichtbar.

Tauchen die staatlichen Einnahmen, die mit solcher unmerklichen Belastung der Bürger gewonnen werden, dann aber auf der Ausgabenseite als gebündelte Wohltat zugunsten einer gesellschaftlichen Zielgruppe auf, dann ist ihnen die politische Aufmerksamkeit um

---

so gewisser. Dies gilt für viele Beispiele wie Agrar- oder Industriesubventionen, für staatliche Rentenzuschüsse, für öffentlich finanzierte Kindergärten oder für Privilegien einzelner Berufsgruppen oder des Beamtentums. Solchen gezielten Vergünstigungen können Politikern berechenbare Vorteile verschaffen, die mit keiner nennenswerten Einbusse an Wählergunst an anderer Stelle erkaufte werden. Insofern kann den politisch Handelnden im demokratischen Prozess eine Tendenz unterstellt werden, zu viele gezielte Wohltaten mit zu vielen unmerklichen, breit gestreuten Belastungen zu erkaufen.

Die gezielte Wohltat zugunsten einzelner Interessengruppen birgt für Politiker natürlich auch die Gefahr, die Missgunst anderer Gruppen zu wecken und diese Gruppen damit gegen sich aufzubringen. Daher haben Politiker in der Demokratie einen starken Anreiz, materielle Begünstigungen in einer Weise zu gewähren, die der Aufmerksamkeit der Nichtbegünstigten möglichst entzogen bleibt.

Die Form der politischen Wohltat, die dieser Anforderung am wenigsten gerecht wird, die also den jeweils Nichtbegünstigten am ehesten auffällt und daher deren Missbilligung oder Missgunst weckt, ist der direkte Einkommenstransfer. Der Adressatenkreis solcher Transfers ist meist klar abgesteckt, und auch die Höhe der Transfers ist in der Regel relativ leicht nachvollziehbar. Die Nichtbegünstigten wissen bei dieser Art der Begünstigung ziemlich genau, wer vom Staat wie viel mehr bekommt als sie selbst, und die Steuerzahler wissen entsprechend genau, wen sie in welcher Höhe mit solchen Transfers unterstützen. Zu den Unterstützungsadressaten, auf die dies in besonderem Maße zutrifft, gehören u.a. die Empfänger von Sozialhilfe. Sie gehören zu denjenigen Gruppen, über deren Subventionierung in der Öffentlichkeit die größte Klarheit besteht.

Die direkten Einkommenstransfers sind also nicht diejenigen, mit denen sich für einen Erfolg in demokratischen Wahlen am aussichtsreichsten werben lässt. Das System der Einkommensumverteilung stützt sich in der Demokratie daher traditionell in viel größerem Masse auf indirektere, unauffälligere staatlich Wohltaten, die von den Begünstigten honoriert werden, ohne gleichzeitig die argwöhnische Aufmerksamkeit anderer Gruppen auf sich zu ziehen, auf Wohltaten also, die nicht unmittelbar an die begünstigten Bürger ausgezahlt werden, sondern ihnen auf indirektere Weise z.B. als Steuerermäßigung oder kostenlose Dienstleistung oder - noch indirekter - über arbeitsplatzsichernde Handelsprotektion oder Subventionen an Wirtschaftsunternehmen zugute kommen. In letzterer Kategorie sind die Subventionen für die Erzeuger in der Landwirtschaft nur eins von zahlreichen prominenten Beispielen. Wenn die hierfür aufgewendeten Mittel den Landwirten als direkte Einkommenstransfers ausgezahlt würden, wäre die gesellschaftliche Akzeptanz der Umverteilungsmaßnahme bei den Wählern deutlich geringer.

Die Neigung, Umverteilungsleistungen in unauffällige Form zu kleiden, hatte für viele demokratische Staaten einen fatalen langfristigen Nebeneffekt. Die unauffällige Subvention wurde von den meisten Empfängern früher oder später nicht mehr als staatliche Wohltat wahrgenommen, sondern sie wurde zur Selbstverständlichkeit. Der Landwirt, dessen Produktpreis gestützt wird, der Angestellte, dessen Arbeitsplatz und Einkommensniveau durch Protektionismus geschützt wird, und auch der Mieter der subventionierten Sozialwohnung lebten nicht mehr in dem Bewusstsein, eine außerordentliche Leistung der politischen Solidargemeinschaft zu erhalten. Erst recht hatten sie keine klare Vorstellung mehr davon, wie

---

hoch diese Leistung im Einzelfall tatsächlich war. Auch unter den Mitgliedern der gesetzlichen Sozialversicherung fühlte sich kaum noch jemand als Subventionsempfänger, obwohl dort eine beträchtliche interne Umverteilung zwischen den Einkommensgruppen betrieben wird. Auf lange Sicht wurde insofern die unauffällig ausgestaltete staatliche Wohltat von den Begünstigten moralisch - und damit auch letztlich auch politisch - zunehmend weniger honoriert. Dementsprechend stark wurden auch die Widerstände gegen Bereinigungen der Subventions- und Umverteilungslandschaft.

Bei demokratischen Politikern führte dies zu einer stark asymmetrischen Interessenlage, in der die Gewährung neuer gegenüber der Überprüfung bestehender Vergünstigungen klaren Vorrang hatte. Sie mussten davon ausgehen, dass ein Abbau so genannter Besitzstände in der Regel mehr Wählerstimmen kosten würde, als durch alternative Verwendung der in Frage stehenden Mittel neu eingeworben werden könnten. Dies stellte nicht nur ein erhebliches Hindernis für jede Neuordnung staatlicher Umverteilungspolitik dar, sondern auch für die Sanierung der Staatsfinanzen. Es behinderte auch Umgestaltungen der Steuer- und Ausgabenpolitik, mit denen die schleichenden Katastrophen der Umwelt- und Bevölkerungspolitik aufgehalten werden könnten.

Abwälzbarkeit von Problemen und Unmerklichkeit von Lasten gehören zu den Hauptursachen für die mangelhafte Problemorientierung demokratischer Politik. Sie sind gewissermaßen natürliche Phänomene, die jeden demokratischen Prozess beeinflussen. Wie stark diese Defizite letztlich aber in demokratischer Politik durchschlagen, hängt in hohem Maße von der Rolle der demokratischen Politiker in diesem Prozess ab. Entscheidend ist, was die Politiker zur Auffüllung dieser Defizite leisten können und wollen. Sie können nur soviel leisten, wie ihr Wissenstand erlaubt, und sie wollen nur soviel leisten, wie es ihrer spezifischen Interessenlage entspricht.

Es ist nicht nur ein Mangel an verfügbarem Wissen, das demokratische Politiker hindert, sich entschlossen genug der Bewältigung bestimmter Probleme zu widmen. Wenn die Politik tatsächlich auf alles in der Gesellschaft verfügbare Wissen zugreifen würde, könnte sie durchaus ein zeitgemäßes, demjenigen der Durchschnittsbürger weit vorausgehendes Problembewusstsein entwickeln. Inwieweit aber das verfügbare Wissen für politische Entscheidungsprozesse tatsächlich genutzt wird, hängt natürlich immer auch von der persönlichen Interessenlage der entscheidungsbefugten Politiker ab, die im politischen Prozess nicht zuletzt den persönlichen Erfolg im Sinne von Karrierefortschritt, persönlicher Bestätigung und materiellem Vorteil suchen. Ihr politisches Verhalten muss auch und vor allem unter diesem Aspekt analysiert werden, wenn demokratische Politik in ihrer systematischen Unzulänglichkeiten verständlich werden soll.

Die persönliche Interessenlage der Politiker - und damit auch deren politisches Problemlösungsverhalten - wird in hohem Maße von den institutionalisierten politischen Verfahren geprägt. Von diesem Verfahren hängt es u.a. ab, ob Politiker für langfristig orientiertes problembewusstes Handeln in demokratischen Wahlen belohnt oder zumindest nicht bestraft werden. Um eine in diesem Sinne verantwortungsvolle Politik zu ermöglichen, muss ein Verfahren realisiert sein, in dem Politiker die Wahrscheinlichkeit ihres persönlichen Erfolges nicht dadurch beeinträchtigen, dass sie den Bürgern einerseits die mit der frühzeitigen Bewältigung langfristiger Probleme verbundenen Belastungen zumuten und dass sie

---

andererseits den Zusammenhang zwischen den gezielten Vergünstigungen einzelner politischer Ziel- und Interessengruppen den dadurch bedingten fast unmerklichen, weil breit gestreuten Belastungen aufdecken, die der Staat den meisten Bürgern zumutet.

Die bestehende Demokratie ist nicht daraufhin angelegt, eine solche Interessenlage der Politiker zustande zu bringen. Über den politischen Erfolg entscheidet in erster Linie der periodisch geführte Wahlkampf, in dem alle politischen Probleme gleichzeitig zur Beurteilung durch den Wähler anstehen. Der Politiker, der die politische Auseinandersetzung im Hinblick auf diesen demokratischen Wahlakt zu führen hat, kann kaum damit rechnen, im Wahlkampf dafür belohnt zu werden, dass er die komplizierteren Zusammenhänge, die indirekten Effekte und die langfristigen Gefahren anstehender politischer Entscheidungen möglichst vollständig ausbreitet. Er hat auch wenig Anreiz, auf die kleinen Belastungen aufmerksam zu machen, mit denen manche politische Wohltat viel zu teuer erkaufte ist. Erst recht wird er keinen politischen Lohn erwarten, wenn er seine Wähler darauf hinweist, welche Lasten der Staat möglicherweise auf andere Nationen, Regionen oder politisch einflusslose Minderheiten abgewälzt hat und wenn er sich dafür einsetzt, dass diese Lasten besser von der Mehrheit seiner potentiellen Wähler getragen werden sollten.

Versuche, Lücken des gesellschaftlichen Problembewusstseins auf diese Weise zu schließen, sind bei demokratischen Politikern dementsprechend selten zu beobachten. Sie stehen in einem freien politischen Wettbewerb, der auch die Freiheit in der Auswahl der politisch vermittelten Informationen und Deutungen einschließt. Daher müssen sie sich, wenn sie komplexe und langfristige Probleme im politischen Prozess bewusst machen wollen, immer auch gegen die simplifizierende Konkurrenz populistischer Beschwichtigung behaupten. Gegenüber dieser Konkurrenz gerät ein problemorientiertes Politikangebot, das den Bürgern die unbequemen, insbesondere langfristigen Fragestellungen nicht erspart, zumeist in erhebliche öffentliche Beweisnot. Auch wenn langfristige Gefahren und indirekte Belastungen prinzipiell nachweisbar sind, gewinnt das Argument für die frühzeitige, möglicherweise schmerzliche politische Gegenmaßnahme nur selten politische Durchschlagskraft. Der populistische Politiker, der den Bürgern die Lasten eines frühzeitig vorbeugenden politischen Katastrophenschutzes zu ersparen verspricht, kann hierfür in der Regel mit ebenso sachkundig klingenden Argumenten aufwarten. Die komplexere Argumentation, die z.B. die langfristigen Folgen von Staatsverschuldung, Umweltbelastung, Raubbau an natürlichen Ressourcen oder sozialer Ungerechtigkeit zu erläutern versucht, stellt dagegen im kurzfristigen Wettbewerb um den Wahlerfolg zumeist ein persönliches politisches Risiko dar. Der herkömmliche politische Wettbewerb schafft insofern eine systematische Versuchung, den Bürgern die kritische Durchleuchtung ihres Problembewusstseins zu ersparen. Politik wird dadurch zum absichtlichen oder bewusst fahrlässigen Spiel mit der unvollständigen Information, in dem Politiker und Bürger in einer Art unbewussten Komplizenschaft der Problemverdrängung zusammenfinden.

Dies ergibt sich nicht nur aus theoretischer Betrachtung, sondern es schlägt sich in konkret beobachtbaren Praktiken und selbst gesetzten Handlungsmaximen demokratischer Realpolitik nieder. Wenn demokratische Politiker sich zum Beispiel immer wieder mehr oder weniger offen zu der Maxime bekennen, notwendige politische "Grausamkeiten" müssten zu Beginn der Amts- bzw. Legislaturperioden begangen werden, dann kommt darin beispielhaft eine systembedingte, spezifisch demokratische Interessenlage zum Ausdruck. Diese

---

Maxime ist das Eingeständnis, dass die kurzen Momente politischer Wahrhaftigkeit in den Pausen des eigentlichen demokratischen Prozesses liegen. Sie ist ein starkes Indiz dafür, dass ein wirklich konsequentes Problemlösungsverhalten allenfalls in den kurzen Phasen praktiziert wird, in denen der politische Wettbewerb um das demokratische Votum des Bürgers in den Hintergrund tritt.

Fast alle genannten Einzelursachen des drohenden Demokratieversagens sind mit der Frage der Langfristigkeit politischen Denkens und Handelns verbunden. Letzten Endes ist auch die ungenügende Anpassung des demokratischen Systems an den allmählichen Wandel der Problemlandschaft Folge eines zu kurzfristig angelegten Demokratieverständnisses. Die tiefere Ursache des Demokratieversagens ist insofern auch darin sehen zu sehen, dass die Demokratie sich selbst nicht ausreichend offengehalten hat für ihre eigene evolutionäre Entwicklung. Die sogenannte 'offene Gesellschaft' ist noch zu sehr als geschlossenes System konzipiert, das nicht offen genug ist für den Wandel seiner eigenen politischen Grundregeln.

Man kann von einem demokratischen System herkömmlicher Prägung nicht erwarten, dass es diese weitere Dimension der Offenheit von sich aus rechtzeitig realisiert. Dieses System kann dem allgemeinen Bewusstseinsstand nicht beliebig weit vorauslaufen. Auch dessen Öffnung für eine schnellere Anpassung an den Wandel der Aufgabenstellungen bedarf letztlich eines demokratischen Mandats, dem eine entsprechende Öffnung des politischen Bewusstseins der Bürger vorausgehen muss. Inwieweit mit einer solchen Bewusstseinsentwicklung gerechnet werden kann, hängt nicht nur von den Rahmenbedingungen ab, die das politische Institutionengefüge schafft, sondern auch von kulturellen Gegebenheiten. Man muss weit in die Entwicklungsgeschichte der menschlichen Fähigkeit zu langfristigem Denken und Handeln zurückgehen, um plausible Vermutungen hierüber anstellen zu können.

Der erste entwicklungsgeschichtliche Sprung zu einer längerfristigen kollektiven Planung erfolgte mit dem Übergang von der Lebensform der Jäger und Sammler zur agrarischen Wirtschaft und Gesellschaft. Als Jäger und Sammler begnügten sich die Menschen mit den Lebensgrundlagen, wie sie sie zum jeweiligen Bedarfszeitpunkt vorfanden. Der Ackerbau erst zwang die kleinen und größeren Kollektive, die Erhaltung ihrer Lebensgrundlagen über einen Zeitraum von mindestens einem Erntezyklus voranzuplanen. Der nächste Schritt ins langfristige Denken bestand dann darin, auch das Risiko von Missernten zu antizipieren und im Haushalt, Stamm oder Volk eine entsprechende gemeinschaftliche Vorratswirtschaft zu betreiben.

An diesem Punkt hat die Entwicklung langfristigen Denkens dann aber lange stagniert. Sie hat zumindest nicht verhindert, dass im Ackerbau vielerorts exzessive Bodennutzung und exzessive Rodungen zu langfristigen Ertragsminderungen führten, so dass schließlich auch die mittelfristige Vorratswirtschaft oft nicht mehr zur Sicherung der Lebensgrundlagen ausreichte. Untergang der Gemeinschaft, Völkerwanderung oder der gewaltsame Zugriff auf fremde Reichtümer waren dann die 'politischen' Alternativen, die durch solchen Mangel an langfristigem Denken und Handeln aufgezwungen wurden.

Der Bewusstseinsprozess, der aus diesem Dilemma herausführen könnte, ist erst in jüngerer Zeit merklich vorangekommen. Hierzu hat nicht nur die fortschreitende naturwissen-



---

schaftliche Analyse langfristiger Wirkungszusammenhänge wesentlich beigetragen. Auch die Erfahrung, dass keine neuen Lebensräume mehr durch Abwanderung erschließbar und keine neuen Lebensgrundlagen mehr durch Eroberung zu gewinnen waren, hat eine intensivere Beschäftigung mit selbstverursachten langfristigen Problemen erzwungen. Dies könnte letztlich auch die Voraussetzungen für eine Bewusstseinsentwicklung schaffen, die weitere notwendige Entwicklungsschritte des demokratischen Systems antizipieren hilft. Die wichtigste Voraussetzung hierfür wäre ein gesellschaftlicher Grundkonsens darüber, dass es einer bewussten Institutionalisierung langfristigen politischen Denkens und Handelns bedarf. Erst hieraus könnte dann das demokratische Mandat für eine neue politische Ordnung hervorgehen, die sich langfristiger Probleme vorrangiger annimmt als die bisherigen Staatsformen.

Zunächst einmal müssen aber die grundsätzlichen Mängel des herkömmlichen demokratischen Systems anerkannt werden. Es muss bewusst werden, dass die herrschende Demokratie ebensowenig für die künftigen politischen Hauptaufgaben gerüstet ist, wie es die meisten nichtdemokratischen Systeme für die Aufgaben der jüngeren Vergangenheit waren. Das Damoklesschwert der schleichenden politischen Katastrophen muss als Bestandteil des herrschenden demokratischen Systems verstanden werden und nicht als Symptom der Inkompetenz von Politikern und der politischen Unreife der Bürger.

In der Analyse der theoretischen Ökonomie hat die Einsicht, dass der Erfolg einer Institution in erster Linie von den in ihrer Organisationsform angelegten Interessenlagen abhängt, mittlerweile lange Tradition. Auf die politische Ordnung ist diese Einsicht aber noch immer nicht mit der gebotenen Konsequenz angewandt worden. Einen gewissen Fortschritt brachte in dieser Hinsicht der Niedergang der sozialistischen Wirtschaft, der die institutionellen Bedingungen effizienten Wirtschaftens auch der politischen Öffentlichkeit erheblich klarer werden ließ. Die sozialistische Wirtschaft ist hauptsächlich daran zugrunde gegangen, dass die institutionalisierte Interessenlage ihrer Akteure sich nicht mit dem gesellschaftlichen Interesse deckte. Das Eigeninteresse der Beschäftigten war auf allen Verantwortungsebenen zu stark vom Ziel des effizienten Wirtschaftens - und damit vom Ziel der gesellschaftlichen Wohlstandssicherung - abgelenkt. Hinzu kam auf den höheren Verantwortungsebenen des sozialistischen Wirtschaftsmanagements eine Überforderung, die zu der Überforderung allzuständiger politischer Instanzen enge Parallelen aufweist.

Die Ähnlichkeit zwischen den Konstruktionsfehlern des politischen Prozesses der Demokratie und den Konstruktionsfehlern des sozialistischen Wirtschaftsprozesses sind bei näherer Betrachtung Hinsehen unübersehbar. Auch das demokratische System hat bisher keine überzeugende Antwort auf die drohende Überforderung seiner Verantwortungsträger und auf die daraus resultierenden Gefahren gefunden. Es neigt dazu, die politische Gesamtproblematik zu simplifizieren und ihre Komplexität zu leugnen. Es bringt die plausible Fiktion einer Übersichtlichkeit der Verhältnisse und einer Rationalität der politischen Antworten hervor, die der Realität immer weniger gerecht wird. Vor allem aber stimmt die institutionalisierte Interessenlage der Politiker kaum besser mit den langfristigen gesamtgesellschaftlichen Zielen überein, als es bei der Interessenlage der Werktätigen im Sozialismus der Fall war. Dies spricht für die Prognose, dass das Schicksal der herkömmlichen Demokratie auf lange Sicht starke Ähnlichkeiten mit dem Schicksal der sozialistischen Wirtschaft aufweisen wird.

---

## 6. Ein neues demokratisches Verfahren

### 6.1 Die Verselbständigung der Ordnungspolitik

Man kann der modernen Demokratie nicht vorwerfen, sie verfüge nicht über ein gewisses Maß an Innovationskraft. In demokratischen Staaten bilden sich für neue Probleme oft recht spontan zugehörige politische Verantwortlichkeiten heraus. Die politischen Institutionen zeigen eine gewisse Elastizität in ihrem Zuständigkeitsverhalten, wenn es gilt, aufkommende politische Verantwortungslücken zu schließen. Geschlossen werden solche Lücken in demokratischen Staaten teilweise natürlich auch dadurch, dass Bürger sich direkt einmischen, um politische Verantwortlichkeiten zu reklamieren, oder dass private Institutionen neue Zuständigkeiten übernehmen. Wenn sich neue politische Parteien bilden, die auf herausragende politische Einzelprobleme spezialisiert sind, ist auch dies eine spontane demokratische Reaktion auf den Wandel der Aufgabenstellungen. Selbst in dem wenig pragmatischen Bemühen, neue politische Ziele in der Staatsverfassung festzuschreiben, wird die problemorientierte Wandlungsfähigkeit der Demokratie ansatzweise sichtbar.

Trotzdem hat der Wandel der politischen Problemstellungen die organisatorischen Grundstrukturen der bestehenden Demokratie weitgehend unberührt gelassen. Unberührt geblieben sind daher auch die institutionalisierten Interessenlagen der politischen Akteure und die daraus resultierenden Defizite im politischen Problemlösungsverhalten. Wie stark diese Interessenlagen das Verhalten politischer Akteure determinieren, zeigt sehr anschaulich die Entwicklung spezialisierter Ein-Problem-Parteien, wie sie etwa im Bereich der Umweltpolitik entstanden sind.

Das Auftreten solcher Parteien war anfänglich durchaus als Beitrag zu einer neuen politischen Übersichtlichkeit zu werten. Es machte dem Bürger die Orientierung in der politischen Problemlandschaft leichter, und insofern war es eine zeitgemäße Reaktion auf die Diversifizierung der politischen Aufgabenstellungen. Bürgern und Politikern wurde hierdurch ein spezialisiertes politisches Engagement ermöglicht, mit dem sie sich der Überforderung allzuständiger Politik zu einem gewissen Grade entziehen konnten.

Das Beispiel der Umweltparteien hat aber gezeigt, dass der Versuch, das politische Programmangebot auf ein einziges Problem zu beschränken, sehr schnell von der Eigengesetzlichkeit der allzuständigen, d.h. einspurigen Demokratie eingeholt wird. Auch spezialisierte Parteien können letztlich, wenn sie ihr Anliegen in politisches Handeln umsetzen wollen, dies nur in allzuständigen Parlamenten und Regierungen tun. Im Wettbewerb mit anderen Parteien kommen sie daher nicht umhin, vor der politischen Öffentlichkeit auf allen Gebieten der Politik ein gewisses Maß an Kompetenz zu reklamieren und sich programmatisch festzulegen. Sie müssen den Wähler davon überzeugen, dass er nicht z.B. mit einem Votum für eine kompetente Umweltpartei zugleich eine möglicherweise bodenlose Inkompetenz in der Wirtschaftspolitik oder anderen Problembereichen ins Parlament wählt.

Es ist daher kein Zufall, dass in fast allen demokratischen Staaten echte Ein-Problem-Parteien allenfalls kurzlebige Phänomene waren und die Parteienlandschaft letztlich immer wieder von generalistischen Parteien dominiert wird. In der herkömmlichen Demokratie wird diese Konstellation dem Bürgerinteresse an einem Mindestmaß an politischer Bere-

---

chenbarkeit am besten gerecht. So sehr die politische Auseinandersetzung durch das Aufkommen von Ein-Problem-Parteien zunächst an Übersichtlichkeit zu gewinnen schien, so wenig war damit letztlich für die politische Problemlösungskompetenz innerhalb allzuständiger Organe gewonnen.

Auch das Überstülpen staatszielbestimmender Verfassungsklauseln über den demokratischen Prozess kann nur bedingt dazu beitragen, den Umgang demokratischer Politiker mit vernachlässigten Aufgaben zu verbessern. Solche Klauseln können zwar den Entscheidungsspielraum des Verfassungsgerichts bei der Korrektur allzu eklatanter Fehlentscheidungen der Politik erweitern. Sie können aber politische Unterlassungssünden nicht verhindern und kein rechtzeitiges präventives Handeln erzwingen. Außerdem nähme bei einer Ausweitung der Staatszielbestimmungen das Verfassungsgericht zunehmend selbst den Charakter einer allzuständigen Instanz an, die ebenso der Gefahr wachsender Überforderung ausgesetzt ist wie Parlament und Regierung.

Die allumfassende Zuständigkeit politischer Instanzen ist dasjenige Merkmal der modernen Demokratie, das am unmittelbarsten für deren ungenügende Problemlösungsfähigkeit verantwortlich zu machen ist. Im Rahmen dieser Allzuständigkeit ist ein wesentlich anderes politisches Problemlösungsverhalten, als es in der bisherigen Geschichte der modernen Demokratie zu beobachten war, nicht zu erwarten. Überforderung von Bürgern und Politikern, Undurchschaubarkeit der politischen Zusammenhänge, Verflachung der politischen Auseinandersetzung und das subjektive Unbehagen am demokratischen Prozess sind unmittelbar hierauf zurückzuführen.

Die erste Frage, die ein demokratisches Reformkonzept beantworten muss, betrifft daher die Möglichkeiten einer Überwindung des Prinzips der politischen Allzuständigkeit. Überwinden ließe sich dieses Prinzip nur durch eine Aufspaltung des demokratischen Prozesses in abgegrenzte eigenständige Zuständigkeitsbereiche. Im Rahmen solcher institutionell abgegrenzten Zuständigkeitsbereiche könnten die Anforderungen an die politischen Akteure viel leichter als in allzuständiger Politik auf menschliches Maß zugeschnitten werden, würden daher die Chancen auf eine rationalere, weniger plakative und weniger personalisierte politische Auseinandersetzung erhöht und könnte zugleich die Handlungsfähigkeit in wichtigen Problembereichen der Politik verbessert werden.

Um die Möglichkeiten einer solchen Aufspaltung auszuloten, müssen zunächst einmal konkrete politische Trennlinien gefunden werden, entlang deren eine Aufspaltung demokratischer Zuständigkeiten in eigenständige politische Bereiche erfolgen könnte. Es muss festgestellt werden, welche politischen Funktionen aus dem herkömmlichen demokratischen Prozess herausgelöst und wie die Zuständigkeiten hierfür neu strukturiert werden könnten. Dem einspurigen Verfahren der Allzuständigkeit muss also eine mögliche mehrspurige Alternative mit konkreten Zuständigkeitsprofilen gegenübergestellt werden.

Eine Aufspaltung der Politik in mehrere voneinander unabhängige Bereiche dürfte natürlich herkömmliche Politikressorts nicht beliebig voneinander entkoppeln. Zwischen vielen politischen Aufgabenbereichen bestehen sachliche Interdependenzen, denen auch eine entsprechende organisatorische Interdependenz Rechnung tragen sollte. So sollte beispielsweise über die politischen Konzepte für den öffentlichen Straßen- und den öffentlichen Schienenverkehr möglichst nicht in völlig voneinander unabhängigen Instanzen ent-

---

schieden werden. Auch zwischen Aufgabenbereichen wie der Schul- und Universitätspolitik ist der Koordinierungsbedarf so eng, dass diese zweckmäßigerweise unter dem gemeinsamen Dach einer übergeordneten politischen Zuständigkeit institutionalisiert sein sollten.

So klare, inhaltlich bedingte Interdependenzen bestehen sind aber bei weitem nicht für alle Aufgabengebiete der Politik. Die einzige Art gegenseitiger Abhängigkeit, von der wirklich alle politischen Ressorts und Institutionen berührt sind, ist die finanzielle Abhängigkeit im Rahmen des öffentlichen Haushalts. Dieser Haushalt ist das formelle Bindeglied, das die herkömmliche Zusammenfassung der politischen Funktionen unter eine übergeordnete Zuständigkeit seit jeher zu rechtfertigen scheint. Auch dessen Bindewirkung ist aber zwischen verschiedenen politischen Zuständigkeitsbereichen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Es gibt wichtige politische Funktionen, deren Erfüllung nur geringer öffentlicher Ausgaben bedarf und die daher von der Abwägung der Ausgabenprioritäten kaum betroffen sind. Dies trifft auf all jene Politik zu, die hauptsächlich regelsetzende Funktion hat, die also Politikern und Bürgern einen Rahmen für das gesellschaftlich notwendige Tun und Unterlassen vorgibt. Man kann diesen Funktionsbereich als Ordnungspolitik im weitesten Sinne bezeichnen. Dieser aus der Wirtschaftspolitik stammende Begriff wird damit in seinem Anwendungsbereich etwas erweitert, ohne dass seine ursprüngliche Bedeutung wesentlich verändert würde.

Eine so verstandene Ordnungspolitik betrifft die Wirtschaftsordnung ebenso wie die rechtliche Ordnung des privaten und öffentlichen Lebens. Ihr obliegen z.B. die Grundsatzfragen des Arbeitsrechts, des öffentlichen Haushaltsrechts, des Steuerrechts, Umweltrechts, Familienrechts und des Strafrechts, und sie reicht damit in viele herkömmliche politische Ressorts hinein. Man kann sie generell als die Politik der Setzung längerfristig gültiger Grundregeln bezeichnen, die auf das gesellschaftsdienliche Verhalten von Bürgern und Institutionen hinwirken sollen. Sie grenzt sich damit zu einer übrigen Politik ab, deren Aufgabe sich im wesentlichen auf die Entscheidungen über öffentliche Investitionen und auf die laufende Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen beschränkt. Zu diesen Dienstleistungen gehören dann so unterschiedliche Funktionsbereiche wie Verkehrspolitik, Justiz, Polizeiwesen und öffentliches Gesundheitswesen. Auch die laufende parlamentarische Kontrolle über die Tätigkeit der politischen Exekutive ist keine ordnungspolitische Aufgabe im hier vorliegenden Sinne, sondern eine politische Dienstleistung für die Bürger.

Wenn Ordnungspolitik für langfristige Grundsatzfragen der genannten Art zuständig ist, dann ergeben sich hieraus unmittelbare Verbindungen zu den oben erwähnten schleichen den politischen Katastrophen. Diese Katastrophen haben ihre Ursache nicht in der einzelnen tagespolitischen Ressortentscheidung, sondern darin, dass die praktische Politik systematisch von langfristig gültigen Grundsatzorientierungen abweicht. Sie beruhen insofern auf systematischen Verletzungen derjenigen Regeln, die Gegenstand der Ordnungspolitik sein sollten. Daher sind sie hier als ordnungspolitische Katastrophen zu bezeichnen. Sie sind Indiz dafür, dass die Ordnungspolitik im demokratischen Prozess unzureichend verankert ist, dass also ein Bedarf an neuen ordnungspolitischen Instanzen gegeben ist.

Wenn solche neuen Instanzen geschaffen werden, könnten diese in ihrer Zuständigkeit eng auf die Funktion beschränkt sein, die notwendigen ordnungspolitischen Vorgaben zu formulieren. Sie brauchten - ähnlich wie ein Verfassungsgericht - über den administrativen

---

Apparat, der die von ihr gesetzten Regeln umsetzt, nicht unbedingt selbst zu verfügen. Sie bedürften auch nicht der physischen Verfügungsgewalt über staatliche Gelder, für deren Verteilung bzw. Verwendung sie gesetzliche Rahmenregelungen zu treffen hätten. Unmittelbar zu verfügen brauchten sie nur über die notwendigen Mittel, um sich selbst als Institution zu erhalten. Die dafür erforderlichen Ausgaben fallen in der öffentlichen Finanzwirtschaft kaum ins Gewicht. Sie könnten z.B. über eine geringfügige eigenständige Steuer oder durch Zuweisungen aus dem eigentlichen Staatshaushalt finanziert werden. Fiskalisch könnte sich eine demokratische Ordnungspolitik auf diese Weise ohne weiteres verselbständigen.

Die Ordnungspolitik ist aber nicht nur im fiskalischen Sinne problemlos aus dem herkömmlichen demokratischen Prozess herauslösbar. Auch inhaltlich gibt es zu den übrigen Bereichen der Politik kaum Interdependenzen, die einer strikten Trennung der Zuständigkeiten im Wege stünden. Für einige Politikbereiche ist diese inhaltliche Überschneidungsfreiheit evident. So sind beispielsweise keine plausiblen Gründe dafür erkennbar, dass mit ordnungspolitischen Aufgaben wie dem der Strafgesetzgebung oder der Schaffung umweltbewahrender Verhaltensanreize dieselben Entscheidungsinstanzen befasst sein müssen wie etwa mit der Bildungs- oder der Außenpolitik. Auch die parlamentarische Kontrolle der Exekutive ist eine politische Aufgabe, deren Bewältigung durch eine institutionelle Trennung von der Ordnungspolitik nicht beeinträchtigt würde.

Eine so offensichtliche Überschneidungsfreiheit zur übrigen Politik besteht natürlich nicht für alle Bereiche der Ordnungspolitik. Aber selbst dort, wo solche Überschneidungen auftreten können, muss deswegen noch keineswegs auch eine institutionelle Verflechtung mit der übrigen Politik zwingend geboten sein. Ein Beispiel, an dem dies sehr anschaulich wird, ist die ordnungspolitische Dimension der Umweltpolitik. Umweltpolitische Regelsetzungen müssen zwar unter anderem darauf Rücksicht nehmen, welche Umwelttechnologien in zurückliegenden öffentlichen Investitionsentscheidungen realisiert worden sind, da sie sonst die Wirtschaft in ihrer technologischen und ökonomischen Anpassungsfähigkeit überfordern könnten. Daraus folgt aber nicht, dass in der Umweltpolitik bessere langfristige Regeln zustande kommen, wenn diese unter einem gemeinsamen institutionellen Dach mit der Politik öffentlicher Investitionen formuliert werden. Umweltpolitik als Ordnungspolitik könnte im Gegenteil ihrer langfristig angelegten Aufgabe leichter gerecht werden, wenn sie ihre Regeln unabhängig von den Interessenlagen des Staates als Investor öffentlicher Infrastruktur setzte.

Das Beispiel der Umweltpolitik ist für die Frage der Herauslösbarkeit der Ordnungspolitik aus dem übrigen politischen Geschehen durchaus repräsentativ. Ordnungspolitische Entscheidungsprozesse würden durch eine solche Herauslösung aus dem übrigen politischen Geschehen auch in anderen Zuständigkeitsbereichen beträchtlich vereinfacht und ordnungspolitische Zielsetzungen dementsprechend leichter durchsetzbar. Dies wäre auch deswegen der Fall, weil in einer institutionell verselbständigten Ordnungspolitik ganz andere Talente, anderes Wissen und andere Neigungen gefordert wären als in der übrigen Politik, und weil Personen, die über dieses Wissen, diese Neigungen und Talente verfügen, viel gezielter in die Ordnungspolitik streben bzw. dorthin berufen würden.

---

Eine ganz andere Frage ist indes, ob auch den Bürgern besser gedient ist, wenn die Politik der öffentlichen Investitionen und Dienstleistungen mit der Ordnungspolitik verknüpft bleibt. Dies hängt vor allem davon ab, welcher gesellschaftliche Stellenwert der Ordnungspolitik gegenüber den übrigen politischen Bereichen zugemessen wird.

Die Bürger sind es in der bestehenden Demokratie gewohnt, dass Entscheidungen über langfristige ordnungspolitische Zielsetzungen immer wieder in Kompromissen mit tagespolitischen Motiven zustande kommen. Diese Art der Kompromissbildung wird aber in einer sich wandelnden und ausweitenden politischen Problemlandschaft den gesellschaftlichen Anforderungen immer weniger gerecht. Sie wird es insbesondere dort nicht, wo übergeordnete - und dies sind in aller Regel langfristige - politische Ziele, die ihrem Wesen nach nicht verhandelbar sind, der Logik des Kompromisses unterworfen werden. So wird, wenn etwa um die langfristige Wahrung so existentieller gesellschaftlicher Anliegen wie des Klimaschutzes im Wettstreit mit Gruppenansprüchen auf kurzfristige Besitzstandswahrung gestritten wird, dabei der ganz unterschiedliche Stellenwert dieser beiden Ziele unterschlagen. Ein zeitgemäß konzipierter politischer Prozess dürfte solche Art der Kompromissbildung nicht zulassen. Er müsste so beschaffen sein, dass die Hierarchie der gesellschaftlichen Wertvorstellungen mehr oder weniger selbsttätig eingehalten wird.

Daß es an der Spitze dieser Hierarchie Wertvorstellungen gibt, die keinen Kompromiss vertragen und daher im Konfliktfeld demokratischer Tagespolitik nichts zu suchen haben, ist unter den Bürgern der Demokratie kaum strittig. Bei aller Unterschiedlichkeit der ideologischen Perspektiven besteht über den existentiellen Vorrang mancher politischer Ziele kein ernsthafter Dissens. Die Erhaltung der Umwelt, die Solidität der Staatsfinanzen und der Währung, die Begrenzung des Bevölkerungswachstums, ein Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit, die Wahrung des Friedens und die Wahrung elementarer bürgerlicher Freiheiten sind politische Zielsetzungen, die der Bürger zumindest auf lange Sicht nicht an Bedingungen geknüpft sehen will. Mit diesen Zielen ist die Spitze der gesellschaftlichen Werthierarchie ziemlich klar umrissen. Das Scheitern an einem dieser Ziele wäre eine jener politischen Katastrophen, in deren Vermeidung die künftige Bewährung der Demokratie liegen wird.

Dass die Abwendung dieser Katastrophen eine Aufgabe ordnungspolitischen Charakters ist, wird durch die bestehende demokratische Ordnung zu einem gewissen Grade verschleiert. Gegen Umwelt- und Ressourcenvernichtung, Staatsverschuldung und Inflation, Bevölkerungswachstum und soziale Ungerechtigkeiten wird im herkömmlichen System mit einer Fülle von Einzelmaßnahmen vorgegangen, die häufig ausgeprägt tagespolitischen Charakter haben. Je mehr das politische Tagesgeschäft mit diesen Themen ausgefüllt ist, desto schwieriger und risikoreicher mag es erscheinen, sie dort herauszulösen und politisch zu verselbständigen. Die Gewöhnung an den tagespolitischen Charakter der hiermit befassten Politik prägt natürlich auch das zugehörige Problemverständnis.

Die Leistungsschwäche der Demokratie im Umgang mit langfristigen Problemen beruht aber zum großen Teil gerade auf dieser Gewöhnung, die den Blick auf die ordnungspolitische Dimension verstellt. Die Demokratie reagiert auf den langfristigen Charakter der Probleme nicht mit einer entsprechend langfristig orientierten Politik, die den Ordnungsrahmen auch für alles kurzfristige politische Handeln absteckt. Sie verweigert sich der Auf-

---

gabe, den natürlichen Vorrang der langfristigen Ziele auch institutionell zu verankern. Insofern sind die schleichenden Katastrophen der Demokratie zum großen Teil auf einen systematischen Mangel an ordnungspolitischem Handeln zurückzuführen.

Insoweit die Ordnungspolitik es mit übergeordneten, nicht kompromissfähigen politischen Zielen zu tun hat, könnte die Verselbständigung dieses Politikbereichs fragwürdigen Kompromissen, wie sie aus dem politischen Prozess der herkömmlichen Demokratie immer wieder hervorgehen, wirksam vorbeugen. Eine eigenständige ordnungspolitische Institution, die dem politischen Druck der kurzfristigen Interessen entzogen wäre, könnte sich ganz auf die Einhaltung der ihr anvertrauten langfristigen Ziele konzentrieren. In ihrer politischen Unabhängigkeit käme bereits der Konsens über die Unantastbarkeit dieser Ziele zum Ausdruck. Die Herauslösung der Ordnungspolitik aus dem herkömmlichen demokratischen Prozess wäre daher ein Ansatz, der eine sinnvolle Entflechtung politischer Zuständigkeitsbereiche verspricht. Sie wäre ein Beitrag zur Einhaltung der natürlichen politischen Zielhierarchie.

Was unter die Ordnungspolitik im hier gebrauchten Sinne fällt, ist allerdings in seiner politischen Bedeutung und in seinen Anforderungen an die politische Praxis äußerst vielfältig. Entsprechend unterschiedlich ist auch die Dringlichkeit der Herauslösung einzelner ordnungspolitischer Teilbereiche aus dem etablierten politischen Verfahren. Am dringlichsten wäre diese Herauslösung offensichtlich dort, wo sich das künftige Versagen des demokratischen Prozesses am deutlichsten abzeichnet. Damit sind genau jene politischen Problemfelder angesprochen, in denen sich die oben genannten schleichenden Katastrophen der Demokratie abspielen.

Im Vergleich hierzu erscheinen andere Bereiche wie z.B. die strafrechtliche, die verwaltungsrechtliche und Teile der zivilrechtlichen Ordnung im herkömmlichen demokratischen Prozess noch relativ gut aufgehoben. Nur wenige Bürger würden der bisherigen Demokratie systematisches Versagen auf diesen Gebieten unterstellen. In so unterschiedlichen Bereichen wie dem Strafrecht, dem Scheidungsrecht oder dem Verwaltungsrecht lässt das gewohnte demokratische Konfliktfeld die verschiedenen Bürgerinteressen durchaus zu ihrem Recht kommen und wird es auch dem Wandel dieser Interessen weitgehend gerecht. Wenn nicht alle Bürger mit den betreffenden demokratischen Entscheidungen einverstanden sind, sind sie es doch mit dem Verfahren der politischen Entscheidungsfindung.

Die Herauslösung politischer Zuständigkeiten aus dem etablierten politischen Verfahren kann sich daher auf die großen Aufgaben der langfristigen Katastrophenprävention beschränken. Sie muss darauf abzielen, dass über die vorrangigen politischen Grundsatzfragen wie Umweltschutz, Bevölkerungsentwicklung und finanzielle Stabilität des Staates in einem eigenständigen institutionellen Rahmen entschieden wird. Nur die für diese Grundsatzfragen zuständigen Politiker müssen vom übrigen politischen Geschehen unabhängig gemacht werden, um ihre Problemlösungen hiervon unbeeinflusst entwickeln zu können.

Auch den Bürgern würde es dadurch erleichtert, ein eigenständiges Problembewusstsein für die Erfordernisse ordnungspolitischer Katastrophenprävention zu entwickeln und die Vermengung ordnungspolitischer mit anderen politischen Fragen zu überwinden. Hiermit würden die oben diagnostizierten Überforderungen durch den politischen Prozess bei allen

---

Beteiligten abgebaut und die politische Handlungsfähigkeit entsprechend verbessert. Die systembedingte Neigung der Politik, sich von bedrohlichen ordnungspolitischen Problemen ablenken zu lassen, wäre überwunden, und auch der Anreiz, sich diesen Problemen im Abwälzungsverfahren zu entziehen, wäre erheblich geschwächt.

## 6.2 Die Aufspaltung der Ordnungspolitik

Durch eine Verselbständigung der Ordnungspolitik bzw. eines Teils davon würde der politische Prozess zunächst einmal zweigeteilt. Die herkömmlichen Parlamente und Regierungen würden ihre entsprechenden ordnungspolitischen Zuständigkeiten verlieren, und für diese abgespaltenen Zuständigkeiten müsste ein neues demokratisches Entscheidungs- und Handlungssystem geschaffen werden. Es wäre denkbar, dass ein solches System die langfristigen ordnungspolitischen Aufgaben in einer politischen Gesamtzuständigkeit zusammenfasst. Auf diese Weise würden parlamentarische oder ähnliche Institutionen entstehen, die nur für die genannten langfristigen Probleme zuständig sind. Dementsprechend würde sich ein eigenständiger demokratischer Prozess entwickeln, in dem die Bürger zwischen verschiedenen politischen Lösungspaketen für diese langfristigen Probleme zu wählen hätten.

Mit einer solchen Zweiteilung des demokratischen Verfahrens könnte sich die am herkömmlichen Verfahren geschulte Vorstellungskraft noch relativ leicht arrangieren. Diese Zweiteilung wäre aber keineswegs die einzige - und nicht einmal die naheliegendste - institutionelle Lösung, die den obigen Diagnosen gerecht würde. Wenn das herkömmliche politische System einmal als spaltbares Institutionengefüge gedeutet und verstanden ist, dann ist damit eine Aussage über das zweckmäßige Ausmaß seiner Spaltung noch nicht vorweggenommen. Vorstellbar wäre auch, dass die ausgegliederte Ordnungspolitik ihrerseits in mehrere, voneinander unabhängig operierende Bereiche aufgespalten wird. Statt eine umfassende ordnungspolitische Zuständigkeit zu schaffen, könnten eigenständige ordnungspolitische Zuständigkeiten beispielsweise für die Umwelt- und Ressourcenverbrauch, für die Bevölkerungsproblematik, für soziale Gerechtigkeit und anderes eingerichtet werden. Der demokratische Prozess würde also nicht zweigeteilt, sondern in eine größere Zahl voneinander unabhängiger Entscheidungsverfahren gegliedert. Aus der einspurigen könnte auf diese Weise nicht eine zwei-, sondern eine vielspurige Demokratie entstehen.

Mindestens eine der oben genannten Ursachen eines drohenden Demokratieversagens könnte durch diese zusätzliche Aufspaltung der politischen Prozesse weiter entschärft werden. Bürger und Politiker hätten es innerhalb verselbstständigter ordnungspolitischer Einzelbereiche noch leichter, ihre Rollen in der demokratischen Willensbildung wahrzunehmen. Die Last der Überforderung durch ein allzu komplexes politisches Geschehen wäre für alle Beteiligten weiter reduziert. Der Bürger könnte leichter diejenigen Felder der Politik ausmachen, in denen ihm das demokratische Engagement am dringlichsten und sinnvollsten erscheint. Politiker wären noch gründlicher von dem Zwang befreit, den Schein der Sachkompetenz über deren wahre Grenzen hinaus aufrechtzuerhalten. Befreiter wären sie auch von dem Druck, ihre politischen Lösungsvorschläge in eingängige politische Ideologien einzubinden. Auch der Gefahr, dass sich innerhalb der Ordnungspolitik solche Ideologien neu herausbilden, wäre durch die Aufspaltung in mehrere unabhängige ordnungspo-



---

litische Bereiche vorgebeugt. Es gäbe keine systematische Ablenkung von den einzelnen ordnungspolitischen Sachproblemen mehr. In jedem Einzelbereich - und damit auch in ihrer Gesamtheit - könnte über Politik auf diese Weise rationaler gestritten und damit letztlich auch rationaler entschieden werden.

Ob eine solche Verselbständigung ordnungspolitischer Einzelbereiche nicht doch auch neue politische Irrtumsrisiken mit sich bringt, hängt aber davon ab, wie eng die politischen Entscheidungen innerhalb dieser Bereiche voneinander berührt sind. Im Bereich ordnungspolitischer Umweltpolitik hängt es z.B. davon ab, in welchem Maße eigenmächtige ökologischen Regelsetzungen Zielverfehlungen im Bereich der Verteilungsgerechtigkeit zur Folge haben können und welcher politische Koordinationsbedarf zwischen Umweltpolitik und Verteilungspolitik sich daraus ergibt. Wenn innerhalb der gesamten auszugliedernden Ordnungspolitik die Notwendigkeit einer andauernden engen Koordination bestünde, sollten die entsprechenden Bereiche unter dem Dach einer gemeinsamen übergeordneten Zuständigkeit zusammengehalten werden. Dann sollten weder Bürger noch Politiker die Freiheit haben, die Entscheidungen in den betreffenden Bereichen der Ordnungspolitik gänzlich unabhängig voneinander zu treffen. Das demokratische Verfahren der ausgegliederten Ordnungspolitik müsste also einspurig ausgestaltet werden.

Es gibt aber wenig Anhaltspunkte, die eine solche generelle Interdependenz zwischen einzelnen Bereichen der Ordnungspolitik vermuten lassen. Nichts spricht dafür, dass etwa zwischen dem Ziel der Geldwertstabilität und umwelt- oder bevölkerungspolitischen Zielen je kurzfristige Abwägungen zu treffen wären. Demgegenüber besteht zwischen den Regeln der Umweltpolitik auf der einen und denen der Umverteilungspolitik und der Bevölkerungspolitik auf der anderen Seite eine unmittelbar einsichtige Abhängigkeit. So müssten zum Beispiel viele umweltpolitische Grundsätze um so restriktiver gefasst sein, je großzügiger die bevölkerungspolitische Zielgröße ausfällt, und müssten Umweltsteuern um so moderater ausfallen, je knapper die materielle Mindestsicherung im Rahmen der Umverteilungspolitik bemessen ist. Diese Interdependenzen sind aber zum einen so überschaubar und beziehen sich zum anderen auf so langfristig angelegte politische Steuerungsgrößen, dass Umweltpolitik und Bevölkerungspolitik zweifellos auch ohne institutionelle Verflechtung rechtzeitig aufeinander reagieren könnten.

### 6.3 Die neuen ordnungspolitischen Instanzen

Aus der Verselbständigung und Aufspaltung demokratischer Ordnungspolitik würde sich eine neuartige und ungewohnte Vielfalt politischer Instanzen ergeben. Neben den gewohnten Institutionen der herkömmlichen Demokratie, d.h. dem herkömmlichen Parlament und der Regierung, würden z.B. zusätzlich eine Umweltinstanz, eine Bevölkerungsinstanz und eine Instanz für Umverteilungspolitik entstehen. Auf der Ebene des herkömmlichen Nationalstaates würde sich die Politik in diesem Fall von einem einspurigen in ein insgesamt vierspuriges Verfahren wandeln. Der herkömmliche Bereich der Demokratie wäre in seiner Zuständigkeit stark eingeschränkt, und zwar hauptsächlich auf öffentliche Dienstleistungen und Investitionen. Hierüber könnte von Bürgern und Politikern weiter in der gewohnten Weise entschieden werden.

---

Für die herauszulösenden neuen, unabhängigen ordnungspolitischen Instanzen dagegen könnten die herkömmlichen Entscheidungsverfahren nicht unbesehen übernommen werden. Für diese Instanzen gelten neuartige Anforderungen an das Problemlösungsverhalten. Es bedarf daher ganz neuer Überlegungen, welches Entscheidungsverfahren dem Charakter der ordnungspolitischen Aufgabenstellung am besten gerecht werden könnte.

Das gesuchte Verfahren müsste zunächst einmal die oben dargestellten Grundanforderungen an demokratische Politik erfüllen. Es müsste einerseits eine gewisse Orientierung am Bürgerwillen aufweisen, und andererseits müsste es in der praktischen Anwendung effizient und übersichtlich sein. Vor allem aber dürfte es bei Politikern keine Interessenlagen schaffen, die den ordnungspolitischen Zielen zuwiderlaufen. Es müsste sicherstellen, dass die zuständigen Entscheidungsträger von der konsequenten Orientierung an diesen Zielen keine persönlichen Nachteile erwarten. Insbesondere der Anreiz zur Abwälzung kollektiver Probleme und der Anreiz, den Bürgern unmerkliche Lasten aufzuerlegen, müssen möglichst konsequent ausgeschaltet werden.

Die herkömmliche Demokratie hat, von der Privatisierung staatlicher Aufgaben einmal abgesehen, die drei weiteren oben genannten politischen Verfahrensweisen hervorgebracht. Neben der repräsentativen Wahldemokratie sind dies die Delegation der Zuständigkeit an unabhängige Expertengremien und die Direkteinmischung des Bürgers durch spontane politische Initiativen oder Plebiszite. Für neu zu schaffende ordnungspolitische Instanzen stellt sich daher die Frage, welches politische Verfahren ihnen jeweils am besten gerecht wird. Es muss geklärt werden, welches Gewicht repräsentative Wahldemokratie, unabhängige Expertengremien und direkte Bürgereinmischung in diesen ordnungspolitischen Bereichen haben sollen. Zum Beispiel könnten die Entscheidungsbefugnisse der Umweltpolitik einem in herkömmlicher Weise gewählten Umweltparlament oder Umweltrat übertragen werden. Denkbar wäre auch eine Umweltpolitik, die sich in entscheidenden Fragen auf Plebiszite und formalisierte Bürgeranhörungen stützt. Gerade in der Umweltpolitik, deren Entscheidungen oft auf komplizierte naturwissenschaftliche Sachkenntnis gegründet sein muss, könnte aber auch die Stärkung der Befugnisse unabhängiger Experten wichtige Vorteile versprechen.

Die bisherige Erfahrung mit den schleichenden ordnungspolitischen Katastrophen ist natürlich nicht gerade eine Ermutigung, die ordnungspolitischen Prozesse analog zur herkömmlichen Wahldemokratie zu organisieren. Die Interessenlage der Politiker und deren Verhältnis zu den Bürgern wären unter solchen Bedingungen noch nicht viel anders, als es in der bestehenden Demokratie der Fall ist. Die politische Übersichtlichkeit und die Handlungsfähigkeit wären bei einer solchen Lösung verbessert, aber das Interesse der Politiker wäre dadurch noch nicht nachhaltig mit den langfristigen gesellschaftlichen Zielen in Einklang gebracht. Wichtige Ursachen des Demokratieversagens würden insofern bei einer solchen Lösung fortbestehen.

Anhaltspunkte dafür, welches andere Verfahren dem Demokratieversagen wirksamer vorbeugen könnte, kann neben der theoretischen Ursachenanalyse auch die Erfahrung mit Institutionen liefern, die schon in der Vergangenheit erfolgreiche Ordnungspolitik betrieben haben. In der herkömmlichen Demokratie gibt es in der Tat Einrichtungen, die einige der genannten ordnungspolitischen Belange bereits mit relativ gutem Erfolg abdecken.

---

Zum Teil tut dies das Verfassungsgericht, das sich bei der Wahrung langfristiger gesellschaftlicher Interessen nicht selten als ein treffsicheres Korrektiv der repräsentativen Organe erwiesen hat. Es gibt aber auch einen Institutionentyp, der sich gerade in seiner politischen Eigenständigkeit für einen klar abgegrenzten Teilbereich der Ordnungspolitik bewährt hat. Dieser Institutionentyp ist die für die Geldpolitik zuständige unabhängige Zentralbank.

Es ist wesentlich der Einrichtung unabhängiger Zentralbanken zu verdanken, dass die schleichende Katastrophe der Inflation mit ihren negativen Auswirkungen auf wirtschaftliche Entwicklung und soziale Gerechtigkeit in den zurückliegenden Jahrzehnten zunehmend besser bewältigt wurde. Dieser Erfolg unabhängiger Geldpolitik führte z.B. in Deutschland dazu, dass der Zentralbankrat bei den Bürgern über Jahrzehnte ein weit höheres Ansehen genoss als Regierungen, Parlamente und Parteien. Obwohl das geldpolitische Handeln von den meisten Bürgern mangels Sachkenntnis nicht im Detail verfolgt wird, hat die unabhängige Geldpolitik bei den Bürgern demokratischer Staaten eine mittlerweile ungefährdete Akzeptanz erlangt. Von keiner gesellschaftlichen Interessengruppe wird noch ernsthaft der Anspruch erhoben, die Geldpolitik müsse sich auf substantielle Kompromisse mit anderweitigen politischen Zielsetzungen bzw. mit anderen politischen Instanzen einlassen. Auf diese Weise hat sich ein von Zielkonflikten fast vollständig befreiter Politikbereich entwickelt. Gerade die Unbeirrbarkeit, mit der die zurückliegende Geldpolitik ihre langfristigen Ziele verfolgte und sich damit von tagespolitischen Einflussnahmen der übrigen Politik emanzipierte, hat ihr den gewachsenen Respekt der Bürger eingetragen und damit letztlich auch ihre Eigenständigkeit verfassungspolitisch gesichert. Dies legt natürlich die Frage nahe, ob die unabhängige Zentralbank eine Art ordnungspolitischer Modellinstanz sein könnte, die als institutionelles Vorbild für andere Politikbereiche taugen könnte.

Die politische Unabhängigkeit von Zentralbanken besteht darin, dass Parlament und Regierung ihnen keine Weisungen erteilen können. Die Mitglieder der geldpolitischen Entscheidungsgremien werden für lange Amtsperioden gewählt, und auch deswegen stehen sie nicht unter kurzfristigem Rechtfertigungsdruck im Prozess demokratischer Willensbildung. Dies setzt die Entscheidungsgremien der Geldpolitik in die Lage, an langfristigen Zielen selbst dann kontinuierlich festzuhalten, wenn dies der amtierenden Regierung und der Mehrheit der Parlamentarier im Einzelfall unangelegen erscheint.

Noch weniger als dem Einfluss von Parlament und Regierung ist unabhängige Geldpolitik natürlich dem unmittelbaren Einfluss der Bürger ausgesetzt. Bemerkenswerterweise wird ein solcher Einfluss von den Bürgern auch nicht reklamiert. Noch nie hat es einen Ruf nach plebiszitären Elementen im geldpolitischen Entscheidungsverfahren gegeben, noch hat man je von Bürgerinitiativen mit geldpolitischem Anliegen gehört. Dies zeigt, dass die Bürger sich der unabhängigen Expertenherrschaft, die in der Geldpolitik verwirklicht ist, recht bereitwillig unterwerfen. Es bedarf offenbar keiner formellen Bürgernähe, um das politische Vertrauen in die geldpolitische Ordnungsinstanz zu stützen. Den Bürgern genügt es, dass die Berufung der geldpolitischen Entscheidungsträger von gesellschaftlich respektierten Instanzen vorgenommen wird. Wer für diese Berufung im einzelnen zuständig ist, erscheint den meisten Bürgern wenig relevant, und es ist ihnen im allgemeinen nicht einmal bekannt. Ob Regierung, Parlament oder ein repräsentatives Staatsoberhaupt solche Berufungen vornehmen oder ob dies beispielsweise ein wissenschaftlicher Sachverständigenrat

---

oder ein direkt gewähltes Findungsgremium tut, hat weder auf die Geldpolitik als solche noch auf ihre gesellschaftliche Akzeptanz erkennbare systematische Auswirkungen.

Das geldpolitische Entscheidungsverfahren, wie es in immer mehr demokratischen Staaten verwirklicht worden ist, hat also mit demjenigen der herkömmlichen parlamentarischen Wahldemokratie wenig Gemeinsamkeiten. Gerade aus dieser Andersartigkeit lässt sich aber sein dauerhafter Erfolg plausibel erklären. Die Unterschiede zur übrigen Politik betreffen eben jene Merkmale, die sich als Hauptursachen des ordnungspolitischen Demokratieverfassens herauskristallisiert haben. Die geldpolitischen Entscheidungsträger sind nicht den Versuchungen ausgesetzt, den Bürgern kurzfristige Wohltaten zu Lasten übergeordneter Zielsetzungen zu versprechen. Sie haben kein persönliches Interesse daran, die langfristigen geldpolitischen Ziele hintanzustellen, um kurzfristigen politischen Unannehmlichkeiten aus dem Weg zu gehen. Sie stehen nicht unter Druck, längerfristige Nebenwirkungen einer inkonsequenten Geldpolitik zu verdrängen. Sie brauchen Geldpolitik auch nicht in ein ideologisches Korsett zu zwingen, um sie so dem Bürger als Bestandteil eines umfassenden politischen Gesamtangebotes zu präsentieren. Sie können sich insgesamt ein streng problemorientiertes Verhalten leisten, das der ihnen zugewiesenen langfristigen Ordnungsfunktion gerecht wird.

Für den dauerhaften, von der Billigung der Bürger begleiteten Erfolg unabhängiger Geldpolitik lassen sich damit klare institutionelle Ursachen benennen. Dies ist kein Erfolg der repräsentativen Demokratie, und es ist auch kein Erfolg der unmittelbaren Einwirkung der Bürger. Es ist eher der Erfolg des unabhängigen fachlichen Sachverständigen im Dienst eines einmal formulierten gesellschaftlichen Grundkonsenses über die Bedeutung einer stabilen Währung. Die Aktualität der demokratischen Legitimierung spielt hier eine untergeordnete Rolle.

Der dauerhafte Erfolg der unabhängigen Geldpolitik deutet darauf hin, dass hier in der Tat ein institutioneller Modellfall vorliegt, der den Maßstab für die Konzipierung künftiger ordnungspolitischer Instanzen setzen könnte. Ein Reformansatz, der die wichtigsten Institutionen der Demokratie nach dem geldpolitischen Vorbild umgestalten wollte, liefe indes noch immer aller gängigen ordnungspolitischen Intuition und allen gängigen verfassungspolitischen Denkansätzen zuwider. Die gängige verfassungspolitische Intuition ist noch von Ausläufern jenes politischen Idealismus geprägt, der die traditionelle Demokratie zu einem Wert an sich erhoben und den Demokratiebegriff dementsprechend emotional besetzt hat. Wenn heute vereinzelt von demokratischer Resignation infolge der Desillusionierung über politische Verfahrensfragen die Rede ist, dann kommt darin eine noch immer nicht überwundene Romantisierung des Demokratiebegriffes zum Ausdruck. Die Nüchternheit, die das gewohnte demokratische Verfahren nicht als Wert an sich, sondern als Mittel zu einem konkreten gesellschaftlichen Zweck betrachtet, ist angesichts solcher politischen Befindlichkeiten noch wenig gefragt. Die Zentralbank ist wahrscheinlich die letzte aller politischen Institutionen, die angesichts der herrschenden verfassungspolitischen Denkweisen als institutionelles Leitbild mehrheitsfähig werden könnte.

Die mit unabhängiger Geldpolitik erzielten Erfolge lehren indes, dass es nicht darauf ankommt, gesellschaftliche Ziele wie dasjenige der Geldwertstabilität als Staatsziel vorzugeben, sondern darauf, geeignete Entscheidungsverfahren für die einzelnen politischen

---

Aufgabenbereiche zu institutionalisieren. Sie lehren außerdem, dass es zur Erreichung komplexer, langfristiger Ziele wie der Geldwertstabilität am allerwenigsten der direkten plebiszitären Eingriffsmöglichkeit bedarf. Nicht nur gegenüber den tagespolitischen Interessen von Parlament und Regierung, sondern auch gegenüber dem momentanen Stimmungsbild der Bürger, wie es in einem Plebiszit zum Ausdruck kommen könnte, wurde die Unabhängigkeit der Geldpolitik aus gutem Grund gewahrt.

Diese Lehre wäre von geringer Tragweite, wenn sie nur auf besondere Eigenarten geldpolitischer Problemstellungen zugeschnitten wäre. Dass dies nicht der Fall ist, dass also die Erfahrungen mit dem Institutionenmodell der Geldpolitik auch auf andere Politikbereiche übertragbar sind, ergibt sich aber schon aus der Artverwandtschaft aller ordnungspolitischen Verfahrensprobleme. Die Geldpolitik weist keine Besonderheiten auf, die wesentlich andere institutionelle Anforderungen gelten lassen würden als in anderen Bereichen der Ordnungspolitik. Sie geht zum Beispiel die Bürger nicht weniger unmittelbar an als etwa die Umwelt-, die Fiskal- und die Bevölkerungspolitik. Auch hinsichtlich in der Komplexität der Zusammenhänge hat sie keineswegs einen herausgehobenen Status. Die Wirkungsmechanismen der monetären Stabilitätspolitik sind der Öffentlichkeit nicht leicht vermittelbar, aber doch auch nicht schwerer als beispielsweise die physikalischen und biologischen Begründungen einer Klimaschutzpolitik. Nichts spricht also dagegen, die institutionellen Lehren der Geldpolitik auch auf die anderen Bereiche der Ordnungspolitik zu übertragen. Auch diese Bereiche wären demnach eigenständigen, von existierenden Regierungen und Parlamenten unabhängigen Instanzen zu überantworten.

Die positive Wirkungsgeschichte unabhängiger Geldpolitik lässt natürlich noch nicht den Schluss zu, dass das Institutionenmodell der unabhängigen Zentralbank unbesehen als Vorbild für neue ordnungspolitische Instanzen anwendbar wäre. Die Organisationsformen und Entscheidungsverfahren unabhängiger Geldpolitik sind noch von zu vielen historischen Zufälligkeiten geprägt, die bei einer Neukonzipierung ordnungspolitischer Instanzen vermieden werden sollten. Ein beträchtlicher Gestaltungsspielraum besteht im Rahmen einer Neukonzipierung u.a. bei dem Verfahren, mit dem die Entscheidungsträger unabhängiger Ordnungspolitik bestellt werden. Bei diesem Verfahren könnte eine direktere Beteiligung der Bürger ein Mitwirken von Regierungen und Parlamenten vollkommen entbehrlich machen. In der Geldpolitik könnten z.B. die Bürger ein auf diesen Politikbereich spezialisiertes Parlament wählen. In der Geldpolitik wäre dann eine Arbeitsteilung zwischen diesem Parlament und einem hieraus hervorgehenden, in den Entscheidungen möglichst unabhängigen Währungsrat zu begründen. Die Hauptaufgabe eines geldpolitischen Parlamentes bestünde dann darin, die Mitglieder des Währungsrates zu berufen. Eine weitere wichtige Funktion eines Geldparlamentes könnte es sein, ein öffentliches Interesse an geldpolitischen Fragestellungen wach zu halten und diese Fragen den Bürgern verständlich zu machen. Darüber würde diesem Parlament die Definition und Fortschreibung des geldpolitischen Verfassungsauftrages an den - vom Parlament weitestgehend unabhängig agierenden - Währungsrat obliegen.

Die Mitglieder Währungsrates, aber auch des Währungsparlamentes müssten in dieser Konstellation, um ihre Unabhängigkeit und ihre Konzentration auf längerfristige Risiken der Politik zu gewährleisten, jeweils für eine einmalige, sehr lang bemessene Amtsperiode gewählt werden. Diese Wahl sollte außerdem für jeweils nur einen Teil der Mitglieder von Rat

---

und Parlament erfolgen, damit die politische Kontinuität gewährt bleibt und damit sich in der monetären Ordnungspolitik keine Wahlkämpfe herkömmlicher Art entwickeln. Bei einem solchen Verfahren spräche nichts dagegen, das geldpolitische Parlament in herkömmlicher Weise direkt von den Bürgern berufen zu lassen. Ein Teil dieses Parlaments könnte aber auch aus Experten bestehen, die von gesellschaftlich respektierten Institutionen dorthin delegiert bzw. ernannt werden. Eine Institution, die hiervor offensichtlich besonders qualifiziert wäre, ist natürlich das geldpolitische Parlament selbst. Daher wäre es eine durchaus angemessene Verfahrenslösung, wenn dieses Parlament einen Teil seiner jeweils neu aufzunehmenden Mitglieder selbst aus dem Kreis der verfügbaren Experten kooptierte.

In dieser Ausgestaltung und in Verbindung mit dem Währungsparlament wäre der Währungsrat ein geeigneter Modellfall auch für die anderen ordnungspolitischen Aufgabenbereiche. Die Entscheidungsträger solcher Räte wären weder den Überforderungen noch den verzerrenden Interessenlagen ausgesetzt, die in der konventionellen demokratischen Politik herrschen. Es wären hinreichende Voraussetzungen für das dauerhafte Festhalten an den langfristigen ordnungspolitischen Zielsetzungen geschaffen. Eine systematische Ablenkung hiervon, wie sie für das herkömmliche Verfahren charakteristisch ist, wäre in den entsprechend umgestalteten Bereichen der Politik nicht mehr zu befürchten.

Gleichzeitig wäre dafür gesorgt, dass die Entscheidungsträger der Ordnungspolitik nicht die Verbindung zur öffentlichen Meinung verlieren. Sie wären schon dadurch zu einem offeneren Dialog mit den Bürgern gezwungen, dass ihnen das Ablenken und Ausweichen auf andere Problembereiche verstellt ist. Zudem wäre durch die direkte Wahl ordnungspolitischer Parlamentarier dafür gesorgt, dass dieser Dialog regelmäßig und thematisch konzentriert geführt wird. Es wäre damit insgesamt eine zeitgemäße Synthese von sachverständiger Unabhängigkeit und demokratischer Legitimation der Entscheidungen verwirklicht. Der langfristige ordnungspolitische Grundkonsens wäre fest in den Institutionen verankert, und auch die inhaltliche Evolution dieses Konsenses könnten diese Institutionen problemlos mitvollziehen und ihrerseits voranbringen.

Wenn dieses institutionelle Modell auf alle in Frage kommenden Bereiche der Ordnungspolitik übertragen würde, ergäbe sich daraus ein mehrspuriges System parallel operierender ordnungspolitischer Parlamente und Räte. Es würde ein Umweltrat geschaffen, dessen Experten für die langfristige Umsetzung eines umweltpolitischen Grundkonsenses zu sorgen hätten. Es würde ein Fiskalrat entstehen, der dafür sorgt, dass die öffentliche Verschuldung nicht ausufert und dass die öffentlichen Ausgaben nicht über die langfristige Belastbarkeit des Sozialproduktes hinauswachsen.<sup>3</sup> Es würde ein Bevölkerungsrat installiert, der darüber wacht, dass die Lebensbedingungen des jeweiligen Landes nicht durch Bevölkerungswachstum oder Bevölkerungsschwund auf Dauer ökologisch und ökonomisch gefährdet werden. Für die Einhaltung der Grundregeln sozialer Gerechtigkeit würde ein Verteilungsrat sorgen, der die Grundregeln der Umverteilung des Sozialproduktes festlegt. Jeder dieser Räte wäre durch ein zugehöriges Parlament demokratisch untermauert. In jedes dieser Parlamente würden die Bürger in

<sup>3</sup> Ein Fiskalrat könnte allerdings durch ein in der Verfassung verankertes Verschuldungsverbot prinzipiell entbehrlich gemacht werden. Zum Umgang mit dem Problem der Staatsverschuldung s. auch *Die Logik der Finanzpolitik* in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de).

mente würden die Bürger in getrennten Verfahren - und möglichst zu getrennten Terminen - ihre Repräsentanten wählen. Bei jeder dieser Wahlen schließlich würden es zu konzentrierten öffentlichen Diskussionen über herausragende gesellschaftliche Einzelprobleme kommen.

Das politische Institutionengefüge, das sich aus der Schaffung dieser zusätzlichen politischen Instanzen und Entscheidungswege ergeben könnte, ist im nachfolgenden Schaubild 1 dargestellt. Dieses Schaubild macht deutlich, welche weitergehenden Möglichkeiten der Gestaltung politischer Zuständigkeiten und Entscheidungsverfahren sich im Rahmen einer mehrspurigen Demokratie eröffnen. So müssen sich beispielsweise die Zuständigkeitsbereiche ordnungspolitischer Parlamente nicht unbedingt mit derjenigen der von diesen Parlamenten gewählten ordnungspolitischen Räte decken. Wenn beispielsweise die Bürger erkennen ließen, dass sie nicht viel häufiger als einmal jährlich an einer Parlamentswahl teilnehmen wollten, dann wäre dies ein wichtiger Grund, die Zahl der Parlamente geringer zu halten als diejenige der ordnungspolitischen Räte. Um dies erreichen, könnten auf der Parlamentsebene beispielsweise die Zuständigkeiten für Umwelt- und Bevölkerungspolitik zusammengefasst werden, während auf der Ebene der Räte diese Zuständigkeiten getrennt blieben.

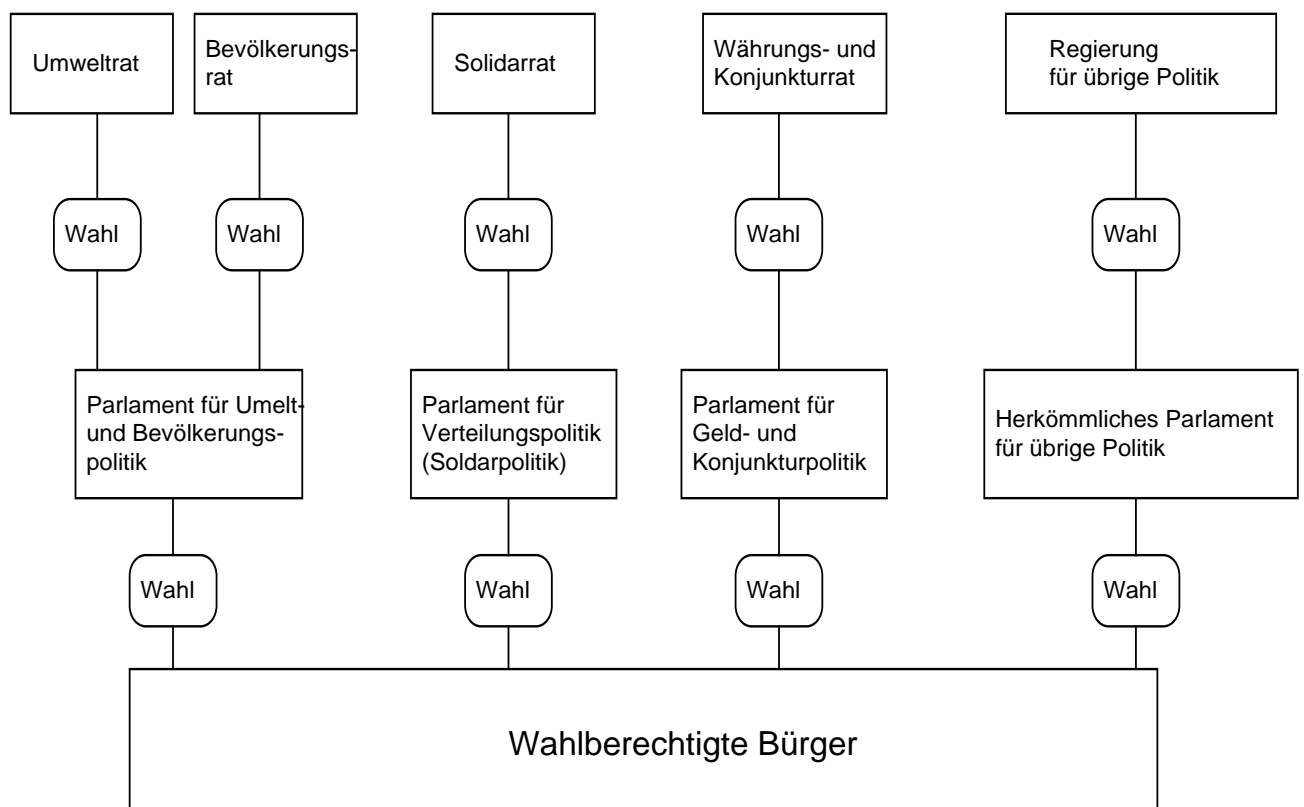


Abb. 1

Organisationsstruktur und politisches Entscheidungsverfahren in der mehrspurigen Demokratie

---

Unabhängig davon, wie die politischen Zuständigkeiten letztlich im Detail abgegrenzt werden, würde der Bürger in einem solchen System spezialisierter ordnungspolitischer Räte und Parlamente die politische Willensbildung auf ganz andere Weise erleben, als er es in der konventionellen Demokratie gewohnt ist. Man würde zum Beispiel erleben, dass zur Frage der Staatsverschuldung eine langfristige Regel beschlossen wird, ohne dass es an der politischen Kraft zur Einhaltung dieser Regel Zweifel geben müsste. Man würde erleben, dass Politiker im Umgang mit der schicksalhaften Frage des regenerativen Verhaltens nicht reflexartig ideologisch oder religiös motivierte Tabus meiden, sondern dass diese Frage einen festen Platz auf der politischen Tagesordnung erhält. Man würde auch erleben, dass umweltpolitisches Handeln sich endlich an langfristigen Risikoprognosen orientiert, die dem jeweils aktuellen Stand wissenschaftlicher Forschung entsprechen. Die kompetenten Urteile über die vertretbare Ausbeutung natürlicher Ressourcen und über zulässige Schadstoffbelastungen von Atmosphäre, Gewässern, Böden und Nahrungsmitteln würden ihre politische Durchsetzungskraft nicht mehr im herkömmlichen demokratischen Interessenwettbewerb einbüßen, sondern könnten unmittelbar in entsprechende politische Entschlüsse umgesetzt werden. Währungsrat, Umweltrat, Bevölkerungsrat und andere wären in ihrem Zuständigkeitsbereich unabhängig von allen anderweitigen politischen Stimmungs- und Diskussionslagen entscheidungsfähig. Kein herkömmlicher Wahlkampf, kein Parteienzwist und keine Turbulenzen in anderen politischen Zuständigkeitsbereichen könnte sie von den eventuellen schleichenden Katastrophen, vor denen sie zu bewahren haben, ablenken. Zumindest die Wahrscheinlichkeit, dass die zuständigen Politiker den ihnen anvertrauten Problemen tatsächlich gewachsen sind und dass die Bürger daher das ordnungspolitische Geschehen zumindest auf lange Sicht mit impliziter Billigung begleiten, wäre wesentlich höher als im demokratischen Status quo.

Aus traditionellem Demokratieverständnis ließe sich gegen eine solche Neuordnung der politischen Verfahren einwenden, dass hierdurch die Gefahr eines bürgerfernen Handelns eigenmächtiger politischer Experten erheblich zunehmen würde. Solchem Einwand ist aber entgegenzuhalten, dass auch in der bestehenden Demokratie die Entscheidungsprozesse zunehmend stärker von fachlichem Expertentum durchdrungen sind und dass zumindest in komplexen politischen Einzelfragen der öffentliche Diskurs häufig nur noch begleitende Funktion im Sinne einer informellen Legitimierung hat. Es geht insofern längst nicht mehr um die Frage, ob der Entwicklung zur Dominanz der Expertenentscheidung Einhalt geboten werden könnte. Es geht vielmehr darum, ob das ordnungspolitische Expertenurteil weiterhin dem Eigeninteresse überforderter politischer Generalisten unterstellt bleiben oder ob ihm ein eigenständiger Status in der politischen Entscheidungsfindung zukommen soll. In der herkömmlichen Demokratie bedienen die Experten eine immer schon von überforderten politischen Generalisten vorgeprägte Nachfrage nach politischen Entscheidungsgrundlagen. In einer veränderten Demokratie könnte sich daher zwangsläufig auch das von Experten hervorgebrachte Angebot an politischen Lösungskonzepten unvoreingenommener und damit vielfältiger entwickeln.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Zu dieser These s. auch *Die Logik des politischen Wettbewerbs* in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de).



---

Auch die Gefahr, dass die zuständigen Entscheidungsinstanzen sich der öffentlichen Diskussion entziehen und daher nicht ausreichend bürgernah entscheiden würden, dürfte in einer eigenständig angelegten Ordnungspolitik letztlich geringer sein als im herkömmlichen demokratischen Verfahren. Unabhängigen Instanzen der Ordnungspolitik wäre sogar ein besonders unzweideutiges Interesse an der öffentlichen Diskussion ihrer Politik zu unterstellen. Sie brauchten viel weniger als herkömmliche politische Instanzen zu befürchten, dass diese Diskussion ihre momentane politische Handlungsfähigkeit beeinträchtigt. Um so bereitwilliger könnten sie daher diese Diskussion fördern, um sich der Entwicklung des gesellschaftlichen Grundkonsenses laufend zu vergewissern. Um so unbefangener könnten sie auch demoskopische Meinungsbilder und eventuelle ordnungspolitische Bürgerinitiativen auf ihre Entscheidungsfindungen einwirken lassen. Selbst unverbindliche ordnungspolitische Referenden hätten im Rahmen einer unabhängigen Ordnungspolitik einen sinnvollen Platz. Sie würden nicht nur politische Lerneffekte bei allen Beteiligten versprechen, sondern sie könnten auch eine wichtige zusätzliche Brückenfunktion zwischen traditionellem Demokratieverständnis und den institutionellen Erfordernissen einer erfolgreichen Ordnungspolitik erfüllen.<sup>5</sup>

Für das Staatsvolk der Demokratie wäre mit der Einbeziehung solcher bürgernahen Prozesse eine optimale Kombination der drei politischen Entscheidungsverfahren verwirklicht. Es hätte erstens eine indirekte Kontrolle über die personelle Besetzung der ordnungspolitischen Räte. Es könnte zweitens ein hohes Maß an Vertrauen in die Kontinuität des ordnungspolitischen Sachverständigen haben. Es würde drittens einen versachlichten, weitaus verständlicheren politischen Diskurs über die einzelnen ordnungspolitischen Probleme erleben. Und es könnte viertens, wo ihm dies notwendig erscheint, sein spontanes öffentliches Engagement in ordnungspolitischen Angelegenheiten gezielter entfalten. Es hätte für solches Engagement immer einen eindeutig zuständigen, handlungsfähigen Ansprechpartner. Unter diesen Umständen wäre es offensichtlich wenig sinnvoll, von der Unabhängigkeit der Ordnungspolitik als einem minder demokratischen Verfahrenselement zu sprechen. Viel undemokratischer wäre es, das Potential eines gesellschaftlichen Konsenses über die Vorteile unabhängiger Ordnungspolitik zu ignorieren.

#### 6.4 Ein Instrumentarium für die unabhängige Ordnungspolitik

Der gewichtigste und zugleich naheliegendste Vorbehalt gegenüber einer Aufspaltung der Ordnungspolitik betrifft zweifellos die Fähigkeit der ordnungspolitischen Räte, ihre Politik untereinander zu koordinieren und ihre jeweiligen Zuständigkeitsgrenzen zu respektieren. Manche Erfahrungen mit der Demokratie nähren sicher die Befürchtung, ein mehrgliedriges Räte-System könnte, wenn schon nicht in heillosen Zerstrittenheit enden, so doch zu einem gegenseitigen Konterkarieren nicht bzw. mangelhaft koordinierter politischer Maßnahmen neigen. Von zielgerichtetem ordnungspolischem Handeln könnte dann erst recht keine Rede mehr sein.

---

<sup>5</sup> Die Bürgernähe unabhängiger Ordnungspolitik könnte zusätzlich durch die Einrichtung sog. Laienparlamente abgesichert werden. S. hierzu *Die Logik der Bürgerbeteiligung* in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

Gravierende Koordinationsmängel unter verselbstständigten ordnungspolitischen Instanzen wären aber zum einen schon deswegen wenig wahrscheinlich, weil von jeder dieser Instanzen eine langfristig angelegte, für alle anderen Instanzen transparente und berechenbare Politik zu erwarten wäre. Darüber hinaus könnte das Risiko unerwünschter Überschneidungen im politischen Wirken auch durch eine entsprechende Beschränkung der jeweiligen politischen Instrumentarien vermieden werden. Die neu zu schaffenden Instanzen könnten also von der Verfassung weitestgehend auf den Einsatz ordnungspolitischer Instrumente festgelegt werden, mit denen sie einander weder absichtlich noch unabsichtlich in die Quere kommen könnten.

Die moderne Demokratie stellt an ein ordnungspolitisches Instrumentarium natürlich noch weitergehende, andersartige Anforderungen. Hierzu gehört, dass die bereitgestellten Instrumente einen zeitgemäßen Umgang des Staates mit dem Bürger gewährleisten müssen. Sie dürfen zum Beispiel die demokratisch erkämpften Freiräume eines modernen, emanzipierten Staatsbürgers nicht unter Berufung auf andere ordnungspolitische Zielsetzungen gefährden. Solche Gefährdungen der individuellen Freiheit sind nirgendwo offensichtlicher als im Bereich der Bevölkerungspolitik, in der es in erster Linie um den staatlichen Einfluss auf die private Entscheidung über die Zeugung von Kindern geht. Auch in der Sozialpolitik muss dem Risiko überzogener staatlicher Einmischungen in die privaten Angelegenheiten des Bürgers wirksam vorgebeugt werden.

Eine zweite wichtige Anforderung an das ordnungspolitische Instrumentarium ist dessen konzeptionelle Übersichtlichkeit. Diese Übersichtlichkeit ist zum einen Voraussetzung dafür, dass die Wirkungskreise der ordnungspolitischen Instanzen auch in der Praxis klar voneinander abgegrenzt bleiben und dass zum Wirken von Regierung und herkömmlichem Parlament ebenso klare Trennungslinien gezogen werden. Zum anderen dient die Übersichtlichkeit des Instrumentariums dazu, den demokratischen Charakter der Ordnungspolitik zu fördern. Sie erleichtert dem Bürger die ordnungspolitische Orientierung und damit auch die demokratische Einmischung in ordnungspolitische Entscheidungsprozesse. Aus der Entflechtung der Zuständigkeiten könnte sich andernfalls leicht ein Gefühl politischer Zusammenhanglosigkeit entwickeln, das die Ratlosigkeit zeitgenössischer Demokraten noch verstärkt.

Zu der Frage, welche Art ordnungspolitischer Instrumente vom Bürger als zeitgemäß akzeptiert werden, gibt die jüngere Geschichte demokratischer Ordnungspolitik einige wichtige Anhaltspunkte. Ein besonders klarer Trend ist in der Umweltpolitik erkennbar. Hier zeichnet sich zunehmend ein Konsens darüber ab, dass das Umweltverhalten von Bürgern und Unternehmen mit materiellen, und zwar insbesondere mit steuerlichen Anreizen sehr wirksam gesteuert werden kann. Die Idee der ökologischen Besteuerung hat weit über die wissenschaftlich interessierten Kreise hinaus eine wachsende Anhängerschaft gefunden.

Gegenüber den politischen Alternativen der Kontingentierung und des Verbots weist die ökologische Besteuerung eine Reihe bedeutender Vorteile auf. Sie schränkt umweltbelastende Produktionsweisen und umweltbelastende Konsumgewohnheiten ein, ohne dass der Staat sich ins Detail von Produktion und Konsum einmischen müsste. Am Beispiel der Energiepolitik lässt sich dies sehr einfach illustrieren. Durch die Besteuerung ergibt sich eine künstliche Verteuerung des Energieverbrauchs für Unternehmen und Konsumenten.

---

Die Folge ist, dass Energie genau dort eingespart wird, wo dies in der Produktion mit den geringsten Verlusten und bei den Konsumenten mit den geringsten Entbehrungen verbunden ist. Umweltbelastendes Verhalten wird also auf jene Bereiche zurückgedrängt, in denen seine Vermeidung die größten gesellschaftlichen Kosten verursachen würde. Die rein steuerliche Bestrafung umweltbelastenden Tuns lässt der Wirtschaft die Wahl der effizientesten Produktionsweise, und sie lässt den Bürgern die größten individuellen Freiräume. Zudem ist sie mit geringerem administrativem Aufwand verbunden als jede Form der direkten Kontingentierung. Sie erspart dem Staat das detaillierte Urteil darüber, wer die Umwelt in welchem Maße belasten darf, wem also die Beschwerlichkeiten umweltschonenden Verhaltens vorrangig zugemutet werden sollen.

Die ökologische Besteuerung lässt außerdem ein besonders differenziertes, abgestuftes Vorgehen in der Umweltpolitik zu. Ihr steht eine breite Maßnahmenskala von der marginalen Feinsteuerung kleiner Mengeneffekte bis zur fast prohibitiven Besteuerung, die in der praktischen Wirkung dem Verbot nahekommt, zur Verfügung. Insbesondere kann sie auch eine sehr feinfühlig zeitliche Abstufung ihrer Effekte erzielen. Durch eine langfristig geplante, frühzeitig angekündigte Steuererhöhungspolitik kann sie eine allmähliche Änderung der Produktionsweisen und des Konsumverhaltens erzwingen, ohne die Betroffenen mit unvorhergesehenen - und dementsprechend unzumutbaren - Anpassungsproblemen zu konfrontieren.

Eine solche ökologisch orientierte Besteuerung könnte das Grundinstrumentarium einer ersten Instanz der verselbstständigten Ordnungspolitik darstellen, nämlich des Umweltrates. Der Umweltrat könnte mit diesem Instrumentarium alle wesentlichen Ziele verfolgen, die in der umweltpolitischen Diskussion eine vorrangige Rolle spielen. Durch künstliche Verteuerung könnte er den Verbrauch begrenzter Ressourcen kontrollieren und Schadstoffmissionen aller Art an plausible Zielwerte annähern. Er könnte zum Beispiel im Energiebereich ein Preisgefüge schaffen, in dem die spontane Wahl zwischen dem öffentlichen und dem individuellen Verkehrsmittel mit den langfristigen umweltpolitischen Erfordernissen in Einklang gebracht ist. Er könnte zudem die politischen Eingriffe in dieses Preisgefüge so langfristig vorgeben, dass der Bürger die künftige Entwicklung der Kosten des Individualverkehrs weit im voraus überblicken und z.B. die Wahl von Wohnort und Arbeitsort frühzeitig darauf abstellen kann. Auf diese Weise würden sich die künftigen Siedlungsstrukturen selbsttätig an ökologischen Erfordernissen orientieren. Auch die Industrie hätte in einer sehr langfristigen Vorgabe ökologischer Steuererhöhungen eine klare Orientierung. Sie würde z.B. die Entwicklung von Heiz-, Isolier- und Motorentchnologien den politischen Intentionen kontinuierlich folgen lassen, und sie könnte sich rechtzeitig auf käufernahe Produktionsstandorte festlegen, die eine Verringerung des Transportenergieverbrauchs ermöglichen. Die Standortentscheidungen, Produktentwicklungen und Anpassungen der Lebensgewohnheiten, um die es hierbei geht, beanspruchen Zeiträume, die über den Verlässlichkeitshorizont herkömmlicher Politik weit hinausgehen. Das notwendige langfristige Vertrauen in die Berechenbarkeit der Politik könnte in dieser Frage nur ein unabhängiger Umweltrat der oben beschriebenen Konzeption schaffen. Nur ein solcher Rat könnte Bürgern und Unternehmen die Gewissheit geben, dass ihre ökologisch orientierten Investitionsentscheidungen länger Bestand haben als eine herkömmliche Legislaturperiode.

---

Ein Umweltrat, dem ein solches Besteuerungsinstrumentarium an Hand gegeben wäre, würde damit in beträchtlichem Maße über das Volumen bzw. die Struktur staatlicher Einnahmen befinden. Es wäre daher notwendig, die fiskalische Rolle dieses Rates, d.h. seine eventuelle Verfügungsgewalt über die von ihm generierten Staatseinnahmen, zu klären. Im Interesse ordnungspolitischer Übersichtlichkeit könnte es zunächst naheliegend erscheinen, diese Einnahmen in der Verfügungsgewalt des Umweltrates zu belassen. Dies würde den Umweltrat in die Lage versetzen, auch auf der Ausgabenseite umweltpolitische Akzente zu setzen. Er könnte nicht nur umweltbelastende Verhaltensweisen bestrafen, sondern auch positive Verhaltensanreize zum schonenden Umgang mit der Umwelt geben. Bürger und Unternehmen, die sich durch besonders umweltgerechtes Verhalten auszeichnen, könnten hierfür mit direkten oder indirekten Subventionen belohnt werden. Dies könnte z.B. in Form einer staatlichen Bezuschussung umweltverträglicher Produkte und Herstellungsverfahren geschehen.

Hieraus würde sich aber eine Zuständigkeitskonstellation ergeben, die beträchtliche Probleme in der ordnungspolitischen Arbeitsteilung aufwirft. Ein Umweltrat, dessen Kompetenz über die Verhinderung umweltbelastender Verhaltensweisen hinausginge, könnte mit seinen politischen Absichten in bedenkliche Überschneidungen mit anderen Politikbereichen geraten. Seine Subventionsentscheidungen hätten einen eigenständigen Einfluss auf das Gesamtvolumen staatlicher Ausgaben und damit fiskalpolitische Auswirkungen, die nicht allein umweltpolitisch verantwortet werden dürften. Ebenso problematisch wäre, dass der Umweltrat sich mit einer eigenen Subventionspolitik nur schwer aus verteilungspolitischen Ansprüchen heraushalten könnte. Er geriete in Versuchung, die soziale Verträglichkeit seiner Umweltpolitik subventionspolitisch absichern zu wollen. Dies würde zwangsläufig zu politischen Konflikten mit einem Verteilungsrat führen.

Im Rahmen einer aufgespaltenen Ordnungspolitik dürfte die Zuständigkeit für die Umverteilung des gesellschaftlichen Wohlstandes nicht zersplittert werden. Sie müsste in eine alleinzuständige Hand gelegt werden, nämlich in die Hand des Verteilungsrates. Dieser müsste über ein Instrumentarium verfügen, mit dem er auf die Wohlstandsverteilung umfassend und übersichtlich einwirken kann und das seinerseits die politischen Akzeptanzbedingungen zeitgemäß erfüllt.<sup>6</sup>

Die Ausgestaltung dieses Instrumentariums muss einem von zwei sehr unterschiedlichen verteilungspolitischen Leitbildern folgen, die in der zeitgenössischen Diskussion miteinander konkurrieren. Das eine Leitbild, das mit dem Begriff der Subsidiarität verknüpft ist, will die Umverteilungspolitik gezielt auf die Schwerpunkte individueller Bedürftigkeiten beschränken. Es geht davon aus, dass der Staat in der Lage ist, private Bedürftigkeiten angemessen zu diagnostizieren, sie gezielt zu beheben und dabei Missbrauchstatbestände weitgehend auszuschalten. Begründet wurde dieses Konzept in erster Linie damit, dass die subsidiäre Hilfe die kostengünstigste Lösung des gesellschaftlichen Solidaritätsproblems darstelle.

---

<sup>6</sup> Einem Verteilungsrat sollte auch die ausschließliche Zuständigkeit für Fragen der Wirtschaftsordnung obliegen. Zur Begründung hierfür s. auch B. Wehner, *Der Neue Sozialstaat*, Kap. 7.1.

---

Dieser Ansatz verliert aber in dem Maße an gesellschaftlicher Akzeptanz, wie das öffentliche Vertrauen in die staatlichen Bedürftigkeitsdiagnosen schwindet. Weil Bedürftigkeit immer schwerer definierbar und auch schwerer nachweisbar ist, paart sich dieser Ansatz zwangsläufig mit der Forderung nach wachsender staatlicher Präsenz im sozialen Detail und damit u.a. nach verschärften Missbrauchskontrollen. Solcher Intensivierung staatlicher Detaileinmischung stehen aber insbesondere in den westlichen Wohlstandsdemokratien gegenläufige gesellschaftliche Tendenzen im Wege. Die betroffenen Bürger neigen immer mehr dazu, solche Einmischung als Verletzung elementarer Persönlichkeitsrechte zu deuten. Sie wollen im Falle der Bedürftigkeit ihre Lage nicht noch dadurch verschlimmert sehen, dass sie Objekte einer indiskreten staatlichen Wohlfahrtsbürokratie werden. Diese Entwicklung lässt Zweifel an der künftigen Konsensfähigkeit jeder Umverteilungspolitik aufkommen, die von der Verlässlichkeit der staatlichen Bedürftigkeitsdiagnose und von der Zielgenauigkeit der staatlichen Vergünstigungen ausgeht.

Den Gegenpol zum Konzept der subsidiären staatlichen Hilfe bildet eine Verteilungspolitik, die auf staatliche Bedürftigkeitsdiagnostik bewusst verzichtet. In der konsequentesten Form läuft diese Politik darauf hinaus, das gesamte System staatlicher Umverteilungen, Steuererleichterungen und Sozialleistungen durch ein sog. Bürgergeld zu ersetzen, d.h. durch ein pauschales staatliches Sockeleinkommen, das jedem Bürger in gleicher Höhe gewährt wird.<sup>7</sup> Dieses Sockeleinkommen wäre ein monatlicher Geldbetrag, den der Staat jeder Arbeitskraft und jedem Kind, jedem Kranken und Behinderten, jedem Schüler, Lehrling und Studenten, allen Eltern, jedem Ruheständler und jedem arbeitsscheuen Müßiggänger als Beitrag zur Deckung der Grundbedürfnisse zukommen ließe.

Ein solches Bürgergeld kann zwar nicht so hoch bemessen werden, dass es von sich aus eine angemessene Mindest-Lebenshaltung sicherstellen würde. Es täte dies aber zusammen mit einem vergleichsweise geringen zusätzlichen Arbeitseinkommen, das unter konsequent marktwirtschaftlichen Umständen für jede Arbeitskraft verfügbar wäre, und es täte dies ebenso zusammen mit einer entsprechend geringen Zuwendung eines Sozialversicherungsträgers. Die Höhe des Bürgergeldes könnte im Übrigen so festgesetzt werden, dass jeder Bürger sich aus eigener Kraft einen privaten Mindestversicherungsschutz für die Risiken von Krankheit, Behinderung, Alter und Arbeitslosigkeit verschaffen kann. Um eine lückenlose materielle Mindestversorgung in akzeptabler Höhe zu gewährleisten, brauchte das Bürgergeld daher nur mit einer entsprechenden gesetzlichen Mindest-Versicherungspflicht verbunden zu sein. In allen Lebenslagen, in denen kein Arbeitseinkommen erzielt werden kann, würde dann das pauschale Bürgergeld aus Versicherungsmitteln so aufgestockt, dass für einen angemessenen Mindest-Lebensunterhalt gesorgt ist. In Kombination mit einer solchen Versicherungspflicht könnte ein pauschales Bürgergeld das gesamte herkömmliche Umverteilungssystem - einschließlich der gesetzlichen Sozialversicherungen - ersetzen.

Dieses verteilungspolitische System, dessen Grundpfeiler das Bürgergeld wäre, zeichnet sich nicht nur durch konzeptionelle Übersichtlichkeit und administrative Simplizität aus. Es lässt auch erwarten, dass es auf längere Sicht niemanden schlechterstellt als das System der

---

<sup>7</sup> Das Bürgergeldkonzept wurde entwickelt in B. Wehner, *Der lange Abschied vom Sozialismus*, Frankfurt 1990, und ders., *Der Neue Sozialstaat*, Opladen 1992 (2.Aufl. 1997). S. hierzu auch *Die Logik des Bürgergeldes* in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de).

---

herkömmlichen Verteilungspolitik. Insbesondere verspricht es vor allem in wohlhabenden Staaten eine bessere Mindestversorgung als das herrschende System.

Mit einem solchen Bürgergeldsystem wären Aufgabe und Instrumentarium einer zweiten ordnungspolitischen Instanz klar definiert. Wichtigste Funktion eines Umverteilungsrates wäre es demnach, über die Höhe eines pauschalen, allen Bürgern in gleicher Höhe auszahlenden Bürgergeldes zu befinden. Darüber hinaus brauchte der Verteilungsrat nur noch die Versicherungspflicht zu definieren, die für die angemessene Mindestversorgung auch bei Ausfall des Arbeitseinkommens sorgt. Damit wäre der Staat aller weiteren sozialpolitischen Verantwortung für den Bürger enthoben.

Aus der Rationalität der mehrspurigen Ordnungspolitik ergibt sich, dass in einem solchen Bürgergeldsystem allen Institutionen außer dem Verteilungsrat der gezielte Eingriff in die gesellschaftliche Wohlstandsverteilung verwehrt bleiben müsste. Dies hat auf die Umgestaltung politischer Kompetenzen deswegen weitreichende Auswirkungen, weil in den meisten Ressorts herkömmlicher Politik verteilungspolitische Aufgabenkomponenten enthalten sind. Nicht nur in den Bereichen Arbeit und Soziales, sondern auch im Gesundheitswesen, Wohnungswesen, Bildungswesen, Verkehrswesen, im Kulturbereich und anderen Ressorts wird herkömmliche Politik immer auch unter verteilungspolitischen Aspekten gestaltet. Aus all diesen Ressorts und aus allen anderweitigen Bereichen der Ordnungspolitik müsste verteilungspolitisches Denken und Handeln eliminiert werden, wenn der Verteilungsrat den gesellschaftlichen Verteilungskonsens allein mit dem Instrument des Bürgergeldes sicherstellen sollte. Auch die Sozialversicherungen wären von verteilungspolitischen Funktionen freizuhalten, so dass sie letztlich als privatwirtschaftliche Institutionen betrieben werden können.

Ein politisch autonomer Verteilungsrat müsste natürlich auch in der Lage sein, die Finanzierung des von ihm festgesetzten Bürgergeldes sicherzustellen. In seiner Zuständigkeit muss daher für eine entsprechend ergiebige Steuerquelle gesorgt sein, aus der ein angemessenes Bürgergeld gespeist werden kann. Diese Quelle könnte die Besteuerung der Einkünfte sein. Die Einkommensteuern sind die einzige Steuerart, aus der in einem umgestalteten Steuer- und Abgabensystem der gesamte Mittelbedarf für ein konsensfähiges Bürgergeld aufgebracht werden könnte. Insofern wäre die Zusammenfassung der Zuständigkeiten für Bürgergeld und zugehörige Einkommensbesteuerung eine sehr übersichtliche und sinnfällige institutionelle Lösung.

Auch für die dritte der hier zu behandelnden ordnungspolitischen Instanzen, nämlich den Bevölkerungsrat, läge die zeitgemäße Mittelwahl nicht in staatlichen Verboten und Kontrollen, sondern in der Schaffung eines materiellen Anreizsystems. Das Instrumentarium des Bevölkerungsrates muss darauf abzielen, beim einzelnen Bürger materielle Motive für eine gesellschaftsdienliche Familienplanung zu erzeugen.

Das einkommensteuerfinanzierte Bürgergeld ist bereits ein politisches Instrument, das starke Anreize für das regenerative Verhalten schaffen kann. Es beeinflusst die langfristige Wohlstandsprojektion jedes Haushaltes und hat daher eine erhebliche Bedeutung bei der Entscheidung für oder gegen die Zeugung von Kindern.

---

Am unmittelbarsten wirkt sich das Bürgergeld natürlich in seiner Eigenschaft als Kindergeld auf die individuelle Familienplanung aus. Die politische Entscheidung über die Höhe des Bürgergeldes ist immer zugleich eine Entscheidung darüber, wie sich die Zeugung von Kindern auf den Wohlstand von Familien auswirkt. Insofern schafft die Einführung eines Bürgergeldsystems sehr direkte politische Einflussmöglichkeiten auf die Geburtenrate des betreffenden Landes.

Auf die Motive der Familienplanung kann sich das Bürgergeld allerdings vor unterschiedlichen gesellschaftlichen Hintergründen sehr unterschiedlich auswirken. Wo noch keine verlässlichen Systeme finanzieller Alterssicherung institutionalisiert sind und wo bei Eltern daher unter den Motiven zur Kinderzeugung vielfach noch die eigene Alterssicherung im Vordergrund steht, kann die Einführung eines Bürgergeldes zu einer erheblichen Reduzierung der durchschnittlich gewünschten Kinderanzahl führen. Wenn die Bürger sich darauf verlassen können, dass die Kontinuität der Bürgergeldzahlungen über mindestens eine Generation gesichert ist, tritt das traditionelle Motiv, 'vorsichtshalber' eher zu viel als zu wenig eigene Kinder zu zeugen, spontan in den Hintergrund. In Ländern mit schwach entwickelten sozialen Sicherungssystemen könnte das Bürgergeld damit auf politisch sehr unverfängliche Weise zur Eindämmung des Bevölkerungswachstums beitragen.

In Wohlstandsländern mit zuverlässigen sozialen Sicherungssystemen dagegen, in denen die Kinderzeugung nicht mehr als Beitrag zur eigenen materiellen Alterssicherung, sondern von vielen eher als Wohlstandsrisiko für die Eltern empfunden wird, würde sich das Bürgergeld ganz anders auf die Motive der Kinderzeugung und damit auf die Bevölkerungsentwicklung auswirken. Hier würde ein entsprechend bemessenes Bürgergeld in seiner Eigenschaft als erhöhtes Kindergeld helfen, das subjektiv empfundene Risiko der Elternschaft besser zu kompensieren. Es könnte auf diese Weise dazu beitragen, die in vielen Wohlstandsnationen stark rückläufige Bevölkerungsentwicklung aufzufangen.

Eine weitergehende, gezieltere Bevölkerungspolitik könnte ein Bevölkerungsrat dadurch betreiben, dass er den Bürgergeldanspruch speziell von Kindern unmittelbar an bevölkerungspolitischen Zielsetzungen orientiert. Einem Bevölkerungsrat könnte konkret die politische Befugnis eingeräumt werden, Zu- und Abschläge bei der Bemessung Bürgergeldes für Kinder in eigener Verantwortung festzulegen. Um eine zurückhaltendere Familienplanung der Eltern zu bewirken, könnte er z.B. das Kindergeld degressiv ausgestalten, es also für Zweit-, Dritt- und nachfolgende Kinder geringer bemessen oder ganz entfallen lassen. In Nationen mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung dagegen, in denen die Geburtenrate eher erhöht werden soll, hätten Bevölkerungsräte allen Grund, sich für ein progressives Kindergeld zu entscheiden. Dies könnte so weit gehen, dass in kinderreichen Familien die Eltern durch das Bürgergeld vom materiellen Zwang zur Erwerbsarbeit ganz befreit sind. Die Übernahme einer vielfachen Elternschaft würde damit als eine hinreichende gesellschaftsdienliche Arbeitsleistung anerkannt.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Wenn das Kindergeld vom Bevölkerungsrat vollständig autonom gestaltet würde, dann würde sich hieraus allerdings eine Aufgabenüberschneidung mit dem Verteilungsrat ergeben. Das Bürgergeldvolumen würde nicht mehr vom Verteilungsrat allein bestimmt, und auch für die Wahrung angemessener Relationen zwischen Kindergeld und 'Erwachsenen-

---

In vielen wohlhabenden Ländern ist die Einwanderungspolitik ein wichtiger zweiter Bestandteil nationaler Bevölkerungspolitik. Das Zuwanderungsvolumen ist in diesen Ländern daher die zweite politische Zielgröße, deren sich ein Bevölkerungsrat anzunehmen hätte. Auch hierfür bieten sich differenzierende Eingriffe in das Bürgergeld als geeignetes politisches Steuerungsinstrument an. Der Bevölkerungsrat könnte darüber befinden, unter welchen Voraussetzungen Zuwanderern der Anspruch auf Bürgergeld gewährt wird. Er könnte diesen Anspruch zudem quotieren, so dass sich Wartelisten von Einwanderungswilligen bilden, die ihre Einwanderung erst nach Bestätigung des Bürgergeldanspruchs vollziehen. Auch darüber, ob bzw. inwieweit Ausländern unter bestimmten Bedingungen eine Einwanderungs- und Arbeitserlaubnis auch ohne Bürgergeldanspruch gewährt werden soll, hätte ein Bevölkerungsrat zu entscheiden.

Mit dem Umweltrat, dem Verteilungsrat und dem Bevölkerungsrat wären bereits drei Instanzen geschaffen, die in unterschiedlicher Weise eigenständigen Einfluss auf die Staatsfinanzen nehmen. Neben diesen Instanzen blieben das herkömmliche Parlament und die herkömmliche Regierung bestehen, die vor allem für die staatlichen Investitionen und Dienstleistungen zu sorgen und diese zu bezahlen hätten. Um in dieser Instanzenvielfalt ein geordnetes staatliches Finanzwesen zu gewährleisten, könnte ein Fiskalrat als vierte ordnungspolitische Instanz eine Art finanzieller Oberhoheit ausüben. Er könnte dafür sorgen, dass die beiden Instanzen mit eigener Ausgabenhoheit, nämlich der Verteilungsrat und herkömmliches Parlament bzw. Regierung, nicht die Summe der Staatsausgaben ohne Rücksicht aufeinander ausweiten.

Ein Teil dieser fiskalpolitischen Verantwortung könnte auch in einer Verfassungsregel verankert werden, die sowohl den Verteilungsrat als auch die Regierung zu ausgeglichener Haushaltsführung verpflichtet. Eine der Aufgaben des Fiskalrates wäre es dann, diesen ausgabeintensiven Bereichen des Staates in Einzelfällen kurzfristige Überbrückungskredite zu genehmigen. Seine andere, weit wichtigere Aufgabe bestünde aber darin, für die staatlichen Dienstleistungen und Investitionen das maximale Ausgabevolumen zu bestimmen. Er müsste der für diesen Bereich zuständigen Politik den finanziellen Handlungsspielraum vorgeben, ohne sich allerdings in die Ausfüllung dieses Spielraums selbst einmischen zu dürfen. Formal könnte er dabei ähnlich vorgehen wie der Verteilungsrat. Wie dieser die Bürgergeldquote bestimmt, könnte der Fiskalrat einen Prozentsatz des steuerbaren Sozialprodukts als maximale staatliche Investitions- und Dienstleistungsquote vorschreiben. Dies wäre eine längerfristig angelegte Regel, die ebenso wie die Bürgergeldregel nur der gelegentlichen politischen Anpassung bedürfte. Sie wäre noch zu ergänzen durch eine Fi-

---

geld' gäbe es keine klare politische Zuständigkeit. Dies wäre eine konfliktträchtige, mit dem Grundprinzip einer mehrspurigen Demokratie unvereinbare Vermengung politischer Funktionen. Das Gesamtvolumen des Bürgergeldes müsste daher allein vom Verteilungsrat festgelegt werden und von der Kindergeldentscheidung des Bevölkerungsrates unberührt bleiben. Die bevölkerungspolitische Intervention bliebe dementsprechend auf strukturelle Eingriffe in das einmal festgelegte Bürgergeldvolumen beschränkt. Die Aufgabe des Bevölkerungsrates bestünde allein darin, Bürgergeld unter Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl umzuverteilen. Hierin allerdings müsste seine vollständige politische Unabhängigkeit auch gegenüber dem Verteilungsrat gewährleistet sein.



---

nanzierungsregel, die bestimmt, welche Steuerarten für die Bezahlung öffentlicher Dienstleistungen und Investitionen herangezogen werden dürfen.

Die weitere hier zu behandelnde ordnungspolitische Instanz, nämlich der Währungsrat, bedürfte keines neuartigen Instrumentariums, um seine wichtigsten Funktionen zu erfüllen. Er hätte - ähnlich wie ein herkömmlicher Zentralbankrat - mit den konventionellen Instrumenten für eine stetige Geldversorgung durch das Bankensystem zu sorgen. In Zusammenhang mit einem Bürgergeldsystem ließe sich darüber hinaus aber eine bedeutende Erweiterung des stabilitätspolitischen Instrumentariums realisieren. Ein Währungsrat könnte, um konjunkturellen Krisen oder Überhitzungen entgegenzuwirken, vorübergehende Zu- oder Abschläge zum allgemeinen Bürgergeld verfügen. Er könnte also einen geringen Teil des allgemeinen Bürgergeldes einbehalten bzw. einen Mehrbetrag auszahlen lassen und dadurch die Geldversorgung nach stabilitätspolitischen Erfordernissen steuern. Neben der Geldmenge würde hiermit gleichzeitig die Kaufkraft der Bürger konjunkturgerecht beeinflusst. Ein derartiges Eingriffsrecht würde sich problemlos in die Fachkompetenz und in die politische Zielsetzung des Währungsrates einfügen.<sup>9</sup>

Das hier beschriebene politische Instrumentarium würde es neu geschaffenen ordnungspolitischen Instanzen insgesamt erlauben, ihre Funktionen ohne bedenkliche Überschneidungen ihrer politischen Wirkungsweise wahrzunehmen. Bei keiner ordnungspolitischen Maßnahme wären unberechenbare Nebenwirkungen auf andere Bereiche zu befürchten. Die ökologische Besteuerung hätten nur die positive Nebenwirkung, dass sie für einen Teil der staatlichen Dienstleistungen und Investitionen vorweg die notwendigen Einnahmen sicherstellt. Bürgergeld und Einkommenbesteuerung wären ein geschlossener Kreislauf, der die anderen Bereiche von Staat und Wirtschaft kaum tangiert. Auch die bevölkerungspolitischen Eingriffe in das Bürgergeld für Kinder hätte keine fiskalischen und ökonomischen Rückwirkungen, die für das politische Kalkül anderer Instanzen eine nennenswerte Rolle spielen würden. Der Fiskalrat würde nicht mehr tun, als die notwendige Ausgabendisziplin bei staatlichen Investitionen und Dienstleistungen langfristig zu sichern, und die Geldpolitik würde im Wesentlichen mit den bekannten Mitteln operieren, die sich in der Hand unabhängiger Instanzen bewährt haben. So radikal die Reform des politischen Systems durch eine unabhängige, mehrspurige Ordnungspolitik zunächst erscheint, so einfach und überschaubar wird sie durch die Ausstattung mit einem solchen politischen Instrumentarium.

Wie unkompliziert und funktionsgerecht insbesondere das öffentliche Finanzwesen in diesem System gestaltet wäre, macht das nachfolgende Schaubild deutlich.

---

<sup>9</sup> Zum Konzept einer Konjunktursteuerung durch das Bürgergeld s. auch *Die Logik der Geldpolitik* in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de). Die Zuständigkeit für dieses Steuerungsinstrument wäre am zweckmäßigsten beim Währungsrat angesiedelt und nicht, wie früher an dieser Stelle vorgeschlagen, bei einem unabhängigen Konjunkturrat.

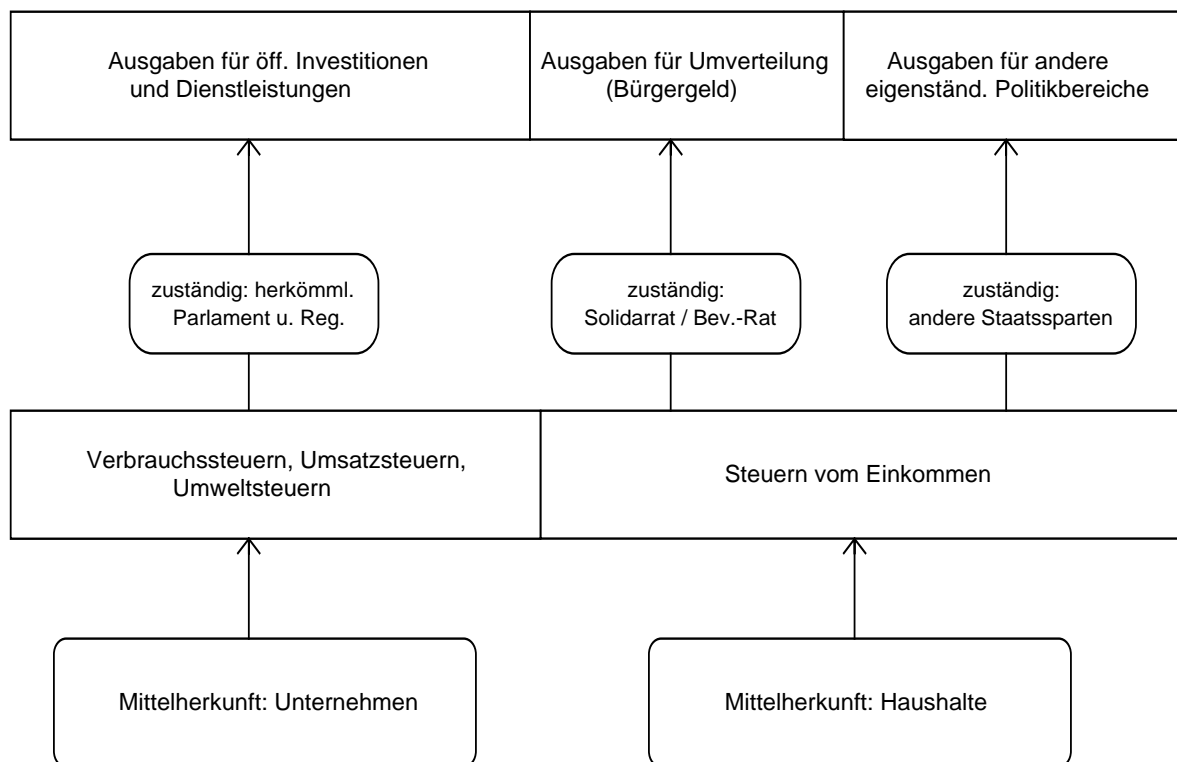


Abb. 2: Die Staatsfinanzen in der mehrspurigen Demokratie

---

## 7. Die internationale Dimension der unabhängigen Ordnungspolitik

### 7.1 Die Eignung der Nationen für die mehrspurige Demokratie

Die Geschichte lehrt, dass politische Systeme sich nicht ohne Not einem grundlegenden inneren Wandel unterziehen. Amtierende Politiker haben an solchem Wandel kein persönliches Interesse, Institutionen beharren auf ihren Zuständigkeiten, und die Bürger haben kein Instrument, um solchen Wandel rechtmäßig einzufordern. Die Not muss daher beträchtlich sein, bevor ein politisches System sich teilweise selbst liquidiert.

Von dieser Regel ist auch die herrschende Demokratie nicht ausgenommen. Dem Eingeständnis, in existentiellen gesellschaftlichen Fragen systematisch zu versagen, werden ihre politischen Entscheidungsträger sich nach Kräften verweigern. Auch die Bürger tun sich schwer, ein solches Eingeständnis zu erzwingen und die notwendigen Konsequenzen hieraus einzuklagen. Insofern ist jeder Entwurf eines neuen demokratischen Verfahrens zunächst einmal praxisferne Utopie. Er ist allerdings nicht utopischer als die durchaus vorstellbare Not, die den Mut zum schwierigen Übergang letztlich doch hervorbringt.

Es wäre andererseits zu einfach, Widerstände gegen ein besseres demokratisches Verfahren nur auf Übergangsprobleme zurückzuführen. Da noch nicht einmal das demokratische Grundprinzip als solches weltweit praktikierbar ist, darf man in das Interesse an die Weiterentwicklung des demokratischen Systems keine voreiligen und überhöhten Erwartungen setzen. Demokratie stellt an die beteiligten Bürger und Politiker gewisse kulturelle Anforderungen, denen selbst die meisten europäischen Länder noch nicht lange gerecht werden. Die Befürchtung, von einer neuen, andersartigen Demokratie überfordert zu werden, spielt daher eine verständliche, historisch begründete Rolle im Umgang mit demokratischen Reformkonzepten. Um so wichtiger ist es aber, sich der kulturellen Anforderungen bewusst zu werden, die verschiedene Formen der Demokratie an ihre Bürger stellen.

Auf die Frage, unter welchen kulturellen Bedingungen das oben beschriebene Verfahren der mehrspurigen Politik praktikabel wäre, gibt es zwei ebenso klare wie unterschiedliche Antworten. Die erste Antwort ist, dass ein mehrspuriger demokratischer Prozess die intellektuelle Bewältigung der Politik erleichtert. Er vermeidet mindestens teilweise jene Überforderungen, denen Bürger und Politiker im System der Allzuständigkeit einspuriger Demokratien ausgesetzt sind. Insofern wäre in einer mehrspurigen Demokratie nicht nur die Stabilisierung einer bereits etablierten demokratischen Tradition, sondern auch die anfängliche Einübung in demokratische Prinzipientreue leichter als in einer einspurigen. Die mehrspurige Demokratie ist insofern keineswegs nur ein Anschlussmodell, das einen vorherigen langen demokratischen Reifeprozess der Gesellschaft voraussetzen würde. Sie hätte auch für demokratische Schwellenländern, in denen eine stabile Demokratie erst noch zu entwickeln ist, offenkundige Vorteile. Da sie die Versachlichung der politischen Willensbildung fördert und so vor Ideologisierung schützt, kann sie politischem Fundamentalismus und dem ideologischen Rückfall in vordemokratische Denkweisen vorbeugen. Sie könnte insofern Nationen, in deren politischer Kultur die herkömmliche parlamentarische Demokratie schwer gedeiht, durchaus Ansatzpunkte für die Entwicklung eigenständiger Formen der Demokratie bieten.

---

Eine Versachlichung der Politik stellt andererseits natürlich relativ hohe Anforderungen an das politische Problembewusstsein. Sie setzt einen Bildungsstand voraus, bei dem die Bürger willens und in der Lage sind, zwischen Sach- und Personaldebatten klar zu unterscheiden, und politische Auseinandersetzungen in ihrer Vorstellung nicht systematisch zu personalisierten Konflikten verkürzen. Auf der Gewohnheit, politische Macht ganz als persönliche Macht zu begreifen und nicht in erster Linie als Macht der abstrakten Regel, kann sich keine unabhängige Ordnungspolitik gründen. Wo diese Gewohnheit noch vorherrscht, bestünde immer die Gefahr, dass die Regelsetzungen einer verselbstständigten Ordnungspolitik von einem staatlichen Machtmonopol missachtet werden. Insofern bedarf es tatsächlich einer gewissen demokratischen Reife als gesellschaftlicher Basis einer mehrspurigen Demokratie.

Das Verfahren einer mehrspurigen Demokratie macht also einerseits die Politik insgesamt übersichtlicher und damit leichter begreiflich, und in dieser Hinsicht stellt es an Bürger und Politiker geringere Anforderungen als jedes herkömmliche System. Andererseits erfordert es einen gereiften Umgang mit der politischen Macht, der zwar nicht unbedingt eine längere demokratische, aber doch eine von Regeltreue geprägte politische Tradition zur Voraussetzung haben dürfte.

## 7.2 Internationale Koordination der Ordnungspolitik

Die ordnungspolitischen Probleme haben in mehreren Bereichen eine globale oder mindestens internationale Dimension. Dies gilt insbesondere für die Umwelt-, Bevölkerungs- und Fiskalpolitik, von deren nationalen politischen Versäumnissen immer auch andere Länder mitbetroffen sind. In diesen Problembereichen könnte eine mehrspurige Demokratie ihre Vorteile nur dann vollständig zur Geltung bringen, wenn sie in vielen Ländern gleichzeitig praktiziert würde. Nur dann wäre gesichert, dass sich konsequente nationale Ordnungspolitik im eigenen Lande hinreichend auszahlt und dass daher die gleichgerichteten ordnungspolitischen Zielsetzungen international beibehalten werden.

Damit aus diesen gleichgerichteten Zielsetzungen auch eine gleichgerichtete Politik ohne gegenseitige Problemabwälzungen entsteht, bedarf es einer engen internationalen Koordination. Im Bereich der Umweltpolitik müssen solche Kooperationsbemühungen vorrangig auf eine weltweite politische Koordinierung des Verbrauchs globaler natürlicher Ressourcen und der Emission grenzüberschreitender Schadstoffe abzielen. Im Bereich der Bevölkerungspolitik ginge es dementsprechend um eine weltweite Aufteilung von Bevölkerungskontingenten, d.h. eingeschränkte Wachstumsziele bzw. Schrumpfungsbefehle für nationale Bevölkerungen. Kontingentiert werden könnte zudem auch der Zugriff nationaler Regierungen auf den internationalen Kapitalmarkt. In allen drei Bereichen käme der langfristigen Festlegung der nationalen Kontingente hohe Bedeutung zu.

Die politische Praxis hat gerade in Bereichen wie der Umweltpolitik immer wieder Anschauungsmaterial dafür geliefert, wie unzulänglich die internationale Koordination institutionalisiert ist und wie dringend es daher neuer Formen internationaler Ordnungspolitik bedarf. Fast alle bisherigen Bemühungen um weltweite ordnungspolitische Koordinierung waren in ihren bisherigen Resultaten ernüchternd, wobei die unzulängliche politische Handlungsfähigkeit der koordinierenden Gremien sich als das wesentliche Hemmnis erwie-

---

sen hat. Nirgendwo wurde dies deutlicher als bei den internationalen Initiativen zum grenzüberschreitenden Umwelt- und Klimaschutz, die regelmäßig hinter den öffentlichen Erwartungen und den selbstgesetzten Zielen zurückblieben. In den Bereichen der Bevölkerungspolitik konnte eine internationale ordnungspolitische Koordination noch nicht einmal versucht werden, weil hierfür keine aussichtsreichen Verfahrensgrundlagen geschaffen sind. Auch in anderen politischen Verantwortungsbereichen fehlt es an einem zeitgemäßen Umgang mit grenzüberschreitenden Belastungen.

Dass internationale Koordinierungsbemühungen so wenig durchschlagende politische Erfolge hervorbringen, lässt sich unmittelbar aus den Wesensmerkmalen einspuriger politischer Prozesse erklären. In diesen Prozessen ist das langfristige ordnungspolitische Urteil immer von sachfremden Motiven überlagert, und diese Motive prägen daher unausgesprochen auch die politischen Entscheidungen in den Gremien der internationalen Koordinierung. Auch die dort agierenden Repräsentanten der Einzelstaaten beugen sich den politischen Erfolgsbedingungen ihrer allzuständigen Regierungen und Parlamentsfraktionen im eigenen Staat. Hinzu kommt, dass aufgrund von Wahlkämpfen, Regierungswechseln oder auch Regierungskrisen in einzelnen Staaten selten alle beteiligten Partner dieser Koordinierungsgremien gleichzeitig politisch voll handlungsfähig sind.

Bedeutend bessere Resultate wären auf diesem Gebiet von einer ordnungspolitischen Koordination unter unabhängigen nationalen Instanzen zu erwarten. Solche unabhängigen Instanzen wären zu einem weit konstruktiveren Verhalten in der internationalen Koordinierung fähig. Dabei würden natürlich Unterschiede zwischen den Problemdiagnosen und Interessenlagen einzelner Staaten bestehen bleiben, und die Folgen ordnungspolitischer Versäumnisse könnten immer noch opportunistisch auf andere Länder abgewälzt werden. Der Anreiz, statt dessen gemeinsame Interessen zu definieren und zu verfolgen, wäre aber wesentlich gestärkt. Für die ordnungspolitischen Räte der beschriebenen Art stünden nicht tagespolitische Rechtfertigungsnotwendigkeiten und wahltaktische Überlegungen im Vordergrund, sondern die langfristigen Vorteile gegenseitiger zwischenstaatlicher Rücksichtnahme. Die Chancen für eine aufgeklärte ordnungspolitische Koordination wären damit zumindest erheblich verbessert. Die relativ hohe personelle Kontinuität der ordnungspolitischen Räte würde es zudem erleichtern, solche internationale Koordination von vornherein an langfristigeren Zielen zu orientieren, als es in herkömmlichen Organisationsformen der Fall ist.

Die Aussichten auf eine effektivere internationale Koordination wären auch dadurch verbessert, dass unabhängige ordnungspolitische Instanzen drohende politischen Katastrophen eher als ordnungspolitische Herausforderungen begreifen würde als die Akteure herkömmlicher Staatswesen. Diese Instanzen hätten ihre internationale Aufgabe nicht in der Koordinierung von Einzelmaßnahmen, sondern in der Koordinierung längerfristig gültiger Regeln. An die Stelle kurzatmigen internationalen Aktionismus, in dem nationale Politiker es zumeist an ordnungspolitischer Konsequenz vermissen lassen, könnten sachlichere Verhandlungen über langfristige gültige zwischenstaatlichen Regeln treten, nach denen Umwelt-, Ressourcen- oder Bevölkerungskontingente verbindlich zugewiesen werden.

Natürlich bliebe die internationale Ordnungspolitik trotzdem ein Prozess, der allein schon wegen der Vielzahl der beteiligten Staaten eine gewisse Schwerfälligkeit und Konflikthanfälligkeit aufweisen würde. In letzter Konsequenz würde die Beherrschung mancher politi-

---

scher Katastrophengefahren daher ordnungspolitische Instanzen erfordern, deren Zuständigkeit über nationale Grenzen hinausreicht und die eine Politik von supranationaler oder globaler Reichweite betreiben können. Nur bei solchen Instanzen wäre das Motiv des vorsätzlichen 'Exports' ordnungspolitischer Probleme vollständig ausgeschaltet. Die Kooperation unter nationalen ordnungspolitischen Instanzen wäre aber zumindest eine vielversprechende zweitbeste Lösung, die das Fehlen supranationaler ordnungspolitischer Zuständigkeiten vorübergehend verschmerzen ließe. Auf lange Sicht wäre eine erfolgreiche Koordination schließlich auch die beste Grundlage dafür, dass allmählich eine höhere Bereitschaft zum Verzicht auf nationale ordnungspolitische Souveränität heranwächst.

Dass eine eigenständige und mehrspurige Ordnungspolitik tatsächlich so positive internationale Wirkungen verspricht, lässt sich für mindestens einen ordnungspolitischen Aufgabenbereich, nämlich die Geldpolitik, sehr konkret nachweisen. Auf diesem Gebiet hat die internationale Koordination unter den demokratischen Industriestaaten bisher die größten Fortschritte erzielt. Die internationalen Erfolge der Inflationsbekämpfung - und damit einhergehender Wechselkursstabilisierung - der vergangenen Jahrzehnte waren mindestens teilweise spezifische Koordinierungserfolge unabhängiger geldpolitischer Institutionen. Die weitgehende politische Unabhängigkeit wichtiger Notenbanken ist es, die die Grundlage für diese Erfolge gelegt hat. Dass Ländern, die in der Geldpolitik gute Koordinierungserfolge erzielt haben, Vergleichbares in der Fiskalpolitik zumeist viel später oder gar nicht gelang, ist eine weitere Bestätigung dieses Befundes.

### 7.3 Die Staatsgrenze in der mehrspurigen Demokratie

Die internationalen Auswirkungen des mehrspurigen politischen Verfahrens wären mit der Verbesserung ordnungspolitischer Koordination - und mit einer eventuellen rascheren Verbreitung der Demokratie - noch nicht annähernd erschöpft. Dieses Verfahren würde internationale Politik auch dadurch verändern, dass es dem Begriff des Staates seine gewohnte Eindeutigkeit nimmt. Wenn staatliche Zuständigkeiten in der dargestellten Weise aufgespalten werden, dann wird fraglich, aus welchen dieser Zuständigkeiten der Staat seine Identität herleitet. Die Antwort hierauf hängt offenbar davon ab, mit welcher Staatsaufgabe das Staatsvolk sich vorrangig identifiziert und wie es dementsprechend den Staat zu definieren gewohnt ist.

Empfindet das Staatsvolk sich beispielsweise in erster Linie als eine nationale Solidargemeinschaft, dann wäre der Verteilungsrat diejenige politische Instanz, aus der sich die staatliche Identität herleitet.

Versteht das Staatsvolk sich eher als eine Gemeinschaft, die innerhalb geschlossener Grenzen ihre gewohnten Lebensformen und Lebensräume bewahren will, dann wäre möglicherweise der Bevölkerungsrat diejenige Instanz, die die eigentliche staatliche Identität stiftet.

Hält man dagegen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung für die oberste aller staatlichen Aufgaben, dann sind es eher Polizeiwesen, Justiz und Strafgesetzgebung - und damit herkömmliches Parlament und Regierung -, die den eigentlichen Staat ausmachen.

---

Betrachtet man den Staat vor allem als eine nationale Verteidigungsgemeinschaft, die ihre Bürger vor äußeren Bedrohungen zu schützen hat, dann gründet sich die Identität des Staates vor allem auf die nationalen Streitkräfte und damit auf die Regierung, der sie unterstehen.

Die Frage, mit welcher dieser demokratischen Instanzen der Staatsbegriff vorrangig zu verknüpfen ist, mag auf den ersten Blick reichlich akademisch erscheinen. Sie wird aber für die politische Praxis spätestens dann hoch brisant, wenn sich aus unterschiedlichen Staatsbegriffen unterschiedliche Vorstellungen über Staatszugehörigkeiten und über den Verlauf von Staatsgrenzen entwickeln. Wenn die Bürger z.B. als Mitglieder staatlicher Solidargemeinschaften, Finanzierungsgemeinschaften, Bevölkerungsgemeinschaften oder Exekutivgemeinschaften unterschiedliche Zusammengehörigkeitsbedürfnisse entwickeln, dann kann dies zu entsprechend unterschiedlichen Vorstellungen über Erhalt, Zusammenschluss, Aufspaltung, Erweiterung oder Verkleinerung bestehender Staatswesen führen.

Man war bisher gewohnt, dass solche unterschiedlichen Vorstellungen einander notgedrungen unter dem Dach des staatlichen Gewaltmonopols angepasst werden. Der Zwang zu dieser Anpassung ist auch in einer mehrspurigen Demokratie nicht vollständig aufgehoben. Alle demokratischen Instanzen müssen sich auf ein Gewaltmonopol - und damit auf die herkömmliche Exekutive - stützen, um ihre politischen Beschlüsse durchsetzen zu können. Insofern liegt es nahe, dass die Gesellschaft sich als Solidargemeinschaft, als Finanzierungsgemeinschaft, als Bevölkerungsgemeinschaft oder auch als Umweltgemeinschaft der bestehenden Exekutivgemeinschaft und ihren Staatsgrenzen anschließt.

Dass es wirklich zu einer solchen personellen und territorialen Kongruenz all dieser aufgabenspezifischen politischen Gemeinschaften käme, ist indes alles andere als eine Selbstverständlichkeit.<sup>10</sup> Welches politische Überraschungs- und zugleich Innovationspotential sich hinter dieser Frage verbirgt, soll hier nur kurz am Beispiel einer weiteren demokratischen Institution skizziert werden, die analog zu den oben genannten ordnungspolitischen Räten verselbständigt werden könnte. Diese Institution ist ein unabhängiger Friedensrat.

Ein Friedensrat könnte in enger Anlehnung an das oben dargestellte ordnungspolitische Institutionenmodell gebildet werden. Die Bürger könnten in direkter Wahl ein spezialisiertes Friedensparlament wählen, und aus diesem Friedensparlament würde dann der in seinen Entscheidungen unabhängige Friedensrat hervorgehen. Friedenspolitik würde damit in gleicher Weise wie z.B. Umwelt-, Geld- und Bevölkerungspolitik aus den tagespolitischen Kalkülen herausgelöst und einer langfristig angelegten politischen Vernunft überantwortet.

In der internationalen Dimension würde hiervon die politische Rolle der Regierungen stark berührt. Diese besäßen nicht mehr das militärische Gewaltmonopol, und sie könnten weder direkt noch indirekt mit dem Krieg als eventueller Fortsetzung ihrer Politik drohen. Es bliebe allein den Friedensräten vorbehalten, internationale Verhandlungen über den eventuellen Einsatz von Streitkräften zu führen. Eine Folge hiervon wäre, dass militärische Stärke keine Bedeutung mehr für zwischenstaatliche Macht in nichtmilitärischen Angelegenheiten hätte.

---

<sup>10</sup> Siehe hierzu insbesondere die Darstellung in B. Wehner, *Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat. Neue Staatsgrenzen für neue Staatstypen*. Darmstadt 1992, sowie ders., *Die andere Demokratie*, Hamburg 2001

---

Von dieser Zuständigkeitsregelung der Friedenspolitik wären im Bereich der internationalen Koordination ähnlich positive Auswirkungen zu erwarten wie von einer verselbstständigten Ordnungspolitik. Unabhängige, spezialisierte Friedenspolitiker wären aus den oben genannten Gründen besonders gut gerüstet, internationale Friedenspolitik erfolgreich zu koordinieren. Ihre fachliche Spezialisierung, ihre politische Eigenständigkeit, ihre jederzeitige Handlungsfähigkeit und ihr langfristiger Verantwortungshorizont würden sie zu einer verlässlicheren friedenspolitischen Zusammenarbeit mit anderen Staaten befähigen, als man dies von herkömmlichen Regierungen erwarten kann.

Darüber hinaus ist die Friedenspolitik aber auch ein besonders deutliches Beispiel dafür, dass die herkömmliche Staatsgrenze keinesfalls eine vorteilhafte politische Zuständigkeitsgrenze sein muss. Wo Nationen sich sicher sind, einander nicht mit militärischen Mitteln bedrohen zu müssen, und wo deren Gefährdungsempfinden auch gegenüber Drittstaaten annähernd gleich ist, würden die Bürger in der Einrichtung eigener nationaler Friedensräte sehr bald eine unnötige Komplikation erkennen. Die natürliche Schlussfolgerung wäre, ein gemeinsames Friedensparlament zu wählen und von diesem Parlament einen gemeinsamen Friedensrat installieren zu lassen. Damit wäre erreicht, dass im Zuständigkeitsbereich dieses Rates der militärische Frieden nicht mehr internationale Verhandlungssache, sondern innerstaatliche Selbstverständlichkeit ist. Innerhalb dieses Zuständigkeitsbereiches gäbe es keine Staatsgrenze im militärisch-verteidigungspolitischen Sinne mehr.

Dies ist nur ein Beispiel dafür, wie dramatisch sich die Bedeutung der Staatsgrenze im Rahmen der hier skizzierten Aufspaltung politischer Zuständigkeiten wandeln würde. Neben einem Friedensrat hätten auch ordnungspolitische Instanzen gute Gründe, ihre Zuständigkeitsbereiche unabhängig von den herkömmlichen Staatsgrenzen neu zu regeln. Sie könnten mit Instanzen anderer Staaten fusionieren oder bestehende Zuständigkeitsgrenzen einvernehmlich korrigieren. Sie könnten in Einzelfällen auch ordnungspolitischen Separatismus betreiben und ihre Zuständigkeitsbereiche territorial aufspalten. Die sogenannte Staatsgewalt müsste sich dann möglicherweise daran gewöhnen, dass sie es auf ihrem Territorium mit ordnungspolitischen Regeln und friedenspolitischen Entscheidungen unterschiedlicher Herkunft zu tun hat.

Dies macht deutlich, dass das mehrspurige demokratische Verfahren den Staat nicht nur im Innern, sondern auch in seiner Eigenschaft als Mitglied der Staatengemeinschaft wesentlich verändern würde. Nach allem Anschein wäre dies eine Veränderung zum Vorteil der betroffenen Bürger. In den einzelnen politischen Zuständigkeitsbereichen würde internationale Politik durchweg vereinfacht und damit erleichtert. Allein die semantische Frage, was einen Staat und was eine Staatsgrenze ausmacht, wäre in mancher Hinsicht verkompliziert.



---

## 8. Die Realität demokratischer Katastrophen

Die Notwendigkeit einer Neuordnung des demokratischen Verfahrens bleibt letztlich so lange unbewiesen, wie die befürchteten politischen Katastrophen noch nicht eingetreten sind. Die gelegentlichen politischen Fortschritte in den Sach- und Verfahrensproblemen verwischen immer wieder den Eindruck, dass die ordnungspolitischen Probleme schneller wachsen als die zugehörigen Lösungen. Sie nähren den Optimismus, noch sei in Wahrheit alles im Griff und die schleichenden Katastrophen seien mit den gewohnten Mitteln abwendbar. Ein gewisses Maß an Zuversicht wird auch deswegen bewahrt, weil das Ausmaß des ordnungspolitischen Versagens von Demokratie zu Demokratie sehr unterschiedlich ist und weil die einzelnen Bereiche der Ordnungspolitik sich ihren spezifischen Katastrophen mit sehr unterschiedlichem Tempo nähern.

Dem steht aber entgegen, dass ein zu langes Festhalten am vertrauten politischen Verfahren sehr schnell zu einem unkalkulierbaren Risiko geraten kann. Die Einrichtung eines neuen politischen Verfahrens ist ihrerseits ein langfristiger Prozess, und zum Teil bedarf es noch längerer Zeiträume, bis die Vorteile dieses Verfahrens nachhaltig auf die Lösung der ordnungspolitischen Probleme durchschlagen. Besonders offensichtlich ist dies im Bereich der Bevölkerungspolitik. In diesem Aufgabenbereich müsste die ordnungspolitische Lösung der drohenden Katastrophe um mindestens ein Jahrhundert zuvorkommen, um einer entschlossenen präventiven Politik rechtzeitig den Weg zu ebnen.

Wie wenig Vertrauen in die politische Katastrophenabwehr durch die herkömmliche Demokratie wirklich noch angebracht ist, ließe sich anhand vielen verfügbaren Datenmaterials über Umweltschäden, Bevölkerungsentwicklung, Staatsverschuldung, und ungerechte Wohlstandsverteilung belegen. Solches Datenmaterial auszubreiten kann aber nicht Aufgabe der hier unternommenen Analyse des demokratischen Verfahrens sein.

In einigen Problembereichen reichen indes schon die allgemein bekannten Fakten und Trends aus, um zumindest den hohen Stellenwert der politischen Verfahrensfragen zu verdeutlichen. Dies gilt in erster Linie für die Bevölkerungspolitik. Die Weltbevölkerung hat sich im zurückliegenden halben Jahrhundert auf etwa 5½ Milliarden verdoppelt, und die gegenwärtigen Trends lassen eine nochmalige Verdoppelung in weniger als einem Jahrhundert erwarten. In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich gezeigt, dass technischer Fortschritt und Kapitalbildung in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern kaum mehr ausreichen, um bei diesem Bevölkerungswachstum den bisherigen Lebensstandard zu sichern. Gleichzeitig hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass zunehmende bzw. wiederkehrende Armut auch aus ökologischer Sicht der Preis ist, den die Bevölkerung für ihr fortdauerndes zahlenmäßiges Wachstum früher oder später zu bezahlen hat. Man weiß, dass ein Aufschließen der gesamten Weltbevölkerung zur Lebensweise der wohlhabenden Industrienationen unvermeidlich in die globale ökologische Katastrophe führen würde. Das Sich-Abfinden mit der bevölkerungspolitischen Handlungsunfähigkeit innerhalb der bestehenden politischen Verantwortungsstrukturen würde demnach entweder diese ökologische Katastrophe oder aber eine Armutskatastrophe zur Folge haben.

Aus der globalen Sicht sind auch die niedrigen Geburtenraten der Wohlstandsnationen kein Anlass zur ordnungspolitischen Entwarnung. Die Verringerung der einheimischen Bevöl-

kerung wird in diesen Nationen durch Zuwanderungsgewinne wettgemacht, so dass deren nationale "Umweltkontingente" weiterhin zunehmend überzogen werden. Bei wachsendem internationalen Wohlstandsgefälle wird sich der legale und illegale Zuwanderungsdruck auf diese Nationen weiter verstärken, mit der Folge, dass Zuwanderungsgewinne zumindest schwer zu begrenzen sein werden. Daher sind neue bevölkerungspolitische Verfahrenswege in Wohlstands- und Entwicklungsländern gleichermaßen gefordert.

Sucht man im umwelt- und ressourcenpolitischen Bereich nach Musterbeispielen für demokratisches Versagen, stößt man zwangsläufig auf die in den vergangenen Jahrzehnten betriebene Energiepolitik der meisten Wohlstandsnationen. Das unrühmlichste Beispiel geben hierbei zweifellos die USA. Geleitet vom Interesse an der kurzfristigen Wählergunst, haben amerikanische Politiker ihren Bürgern weniger noch als in anderen Ländern eine langfristige Perspektive sparsamer Energieverwendung zumuten wollen. Hieran hat sich in den Jahren seit der ersten Veröffentlichung dieser Abhandlung sehr wenig geändert, ebenso wie an den anderen hier angesprochenen Versäumnissen demokratischer Politik. Insofern ist das Konzept einer mehrspurigen Demokratie seither um ein volles Jahrzehnt aktueller geworden.