

DIE LOGIK DER STAATSORGANISATION¹

Auch in Sachen politischer Ordnung: eine Wahl zwischen wenigen Grundmodellen?	1
Bürgerwille und staatliches Handeln: drei alte Modelle	2
Modell 1: die Unterwerfung	3
Modell 2: die demokratisch kontrollierte Unterwerfung.....	7
Modell 3: die Abbildung des Bürgerwillens im staatlichen Handeln.....	9
Eine kritische Bewertung der drei Modelle	12
Ein Alternativmodell (4): die Beauftragung	16
Zukunftsperspektiven der demokratischen Staatsorganisation.....	24

Auch in Sachen politischer Ordnung: eine Wahl zwischen wenigen Grundmodellen?

Natürlich lassen sich nicht alle praktischen Fragen der Gesellschaftswissenschaft auf die Wahl zwischen einigen wenigen übersichtlichen Modellvarianten zurückführen, wie es in "Die Logik der Umverteilung" für den Bereich der Entstehung und Verteilung des Wohlstandes gezeigt wurde. Selbst in diesem Bereich dürfen zudem die übersichtlichen Modelle nicht darüber hinwegtäuschen, daß es neben der Wahl zwischen klar abgegrenzten konzeptionellen Alternativen immer auch fließende Übergänge gibt. So ist zum Beispiel die Entscheidung für das Modell der Pauschalsolidarität mit seiner Pro-Kopf-Umverteilung niemals zugleich eine Entscheidung für die vollständige Abschaffung aller fallbezogenen sozialstaatlichen Individualsolidarität. Es ist nur die Entscheidung, diese Art der Solidarität auf wenige außergewöhnlichen Einzelfälle zu beschränken, die von keiner privaten Versicherung abgedeckt werden können.

Auch wenn die in der Realität zu treffende gesellschaftliche Wahl immer etwas unübersichtlicher ist, als es anhand der theoretisch dargestellten Alternativen den Anschein haben mag, sorgt die Rückführung auf wenige konzeptionelle Grundvarianten doch für mehr politische Klarheit. Sie

¹ Überarbeitete Fassung des gleichnamigen Kap. 4 in: B. Wehner, Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie, Darmstadt 1995

eröffnet der praktischen Politik einen geeigneten Einstieg in die Ausarbeitung konkreter Programme, sie hilft bei deren Aufbereitung für den öffentlichen Diskurs, und sie kann dadurch dem Bürger das Verständnis und die Bewertung konzeptionell verschiedener Politikangebote erleichtern. Es verspricht daher großen Nutzen, weitere gesellschaftswissenschaftliche Grundprobleme in ähnlicher Weise auf eine Wahl zwischen klar unterscheidbaren Modellalternativen zurückzuführen, wie dies am Beispiel von Wohlstand und Verteilung versucht wurde.

Neben der Frage, wie der Staat zugleich Wohlstand und Solidarität sichern kann, nimmt in der zeitgenössischen Politik diejenige nach der Leistungsfähigkeit der Demokratie einen zunehmend hohen Rang ein. Es gehört daher zu den drängendsten gesellschaftswissenschaftlichen Anliegen, auch in dieser Frage ein Höchstmaß an modellhafter Übersichtlichkeit herzustellen. Nur auf solcher Grundlage kann u.a. geklärt werden, ob die bestehenden demokratischen Verfahrenslösungen eher auf entwicklungsgeschichtlichen Zufällen beruhen oder ob sie doch zeitloseren Geltungsansprüchen genügen. Im folgenden soll daher versucht werden, das Problem der politischen Ordnung in ähnlicher Weise auf eine Wahl zwischen wenigen fundamentalen Funktionsprinzipien zurückzuführen wie zuvor das Problem der Wirtschafts- und Sozialordnung. Auch hierbei ist dann die Frage zu stellen, ob nicht möglicherweise wichtige konzeptionelle Alternativen in der gängigen theoretischen Diskussion außer Acht gelassen worden sind.

Bürgerwille und staatliches Handeln: drei alte Modelle

Eine politische Ordnung hat den Zweck, staatliches Handeln mit den Interessen der Bürger in Einklang zu bringen. Dies ist eine weit gefaßte Definition, die nicht nur für demokratische Entwicklungsstadien des Staates zutreffend ist. Sie ist zumindest insofern universell gültig, als es ursprünglich immer das Volk bzw. die Bürger sind, die sich einen wie auch immer geordneten Staat schaffen, und nicht der Staat, der sich nach seinen Bedürfnissen seine Bürger schafft. Historisch und logisch gesehen ist es der Wille des Volkes bzw. der Bürger, der der politischen Ordnung vorangeht und diese formt. Daß sich zuerst ein Staat konstituierte, der sich dann im nachhinein die ihm adäquaten Bürger heranzog, war zumindest der - relativ kurzlebige - historische Ausnahmefall.

Unter ungünstigen Umständen ist der Einklang zwischen Bürgerwille und staatlichem Handeln schon dadurch gewährleistet, daß der Staat sich be-

müht, seinem Volk das schiere Überleben zu sichern. Dies muß nicht immer mit einem rücksichtsvollen, rechtsstaatlichen Umgang mit den Bürgern verbunden sein. Wo das Staatsvolk z.B. guten Grund hat, Anarchie im Innern oder Unterwerfung von außen zu befürchten, besteht es im allgemeinen nicht auf anspruchsvollen Normen staatlichen Handelns, die den Einklang mit differenzierten politischen Bedürfnissen der Bürger sicherstellen würden. Dort kann sich eine politische Ordnung, die vor Untergang und Anarchie zu bewahren vermag, u.U. schon deswegen, d.h. unabhängig von ihrer sonstigen Leistungsfähigkeit, auf den Willen des Volkes berufen.

Zwar ist der Staat, auf den das Volk sich irgendwann eingelassen hat, immer wieder zu einem sich nur noch selbst dienenden Gebilde verkommen, so daß schließlich die politische Ordnung ihrem eigentlichen, aus dem Willen des Staatsvolks hergeleiteten Zweck entfremdet war. Dies war nicht nur in diktatorischen bzw. monarchistischen Regimen zu beobachten, sondern - in geringerem Maße - auch in demokratischen Staaten. Wenn auch oft nach langer Zeit des Leidens und Schreckens, fanden und finden solche Zweckentfremdungen des Staates doch immer wieder durch Staatsstriche oder Revolutionen ein Ende, wird also die politische Ordnung doch vom Bürgerwillen eingeholt und so gestaltet, daß sie - im Rahmen des erreichten Grades politischer Zivilisierung - ein gesellschaftsdienliches Handeln des Staates ermöglicht.

Modell 1: die Unterwerfung

Die politische Ordnung kann daher generell als ein Regelwerk bzw. Organisationsschema betrachtet werden, das den Willen des Volkes und die Handlungen des Staates miteinander vereinbar macht. Aus heutiger Sicht mag dies kaum noch anders als in einer Demokratie modernen Zuschnitts möglich erscheinen. Der Rückblick auf die Entwicklungsgeschichte des Staates belehrt jedoch eines Besseren. Er zeigt, daß ein anderes Modell lange Zeit nicht nur eine erstaunliche praktische Überlebens-, sondern durchaus auch eine starke geistige und emotionale Anziehungskraft und damit sogar eine hohe Akzeptanz bei den Bürgern hatte. Dies ist das Modell der Unterwerfung.

Das Unterwerfungsmodell ist von allen denkbaren Grundvarianten der politischen Ordnung offensichtlich das einfachste. Sein Charakteristikum ist die Eingleisigkeit der Beziehung zwischen Bürger und Staat. In diesem Modell ist zwar durchaus Platz für feste Spielregeln staatlichen Handelns

gegenüber dem Bürger, aber es gibt keine institutionalisierte Einwirkungsmöglichkeit der Bürger auf den Staat. Die gestaltende Rolle des Staatsbürgers erschöpft sich in nichts anderem als dem - idealtypisch stillschweigenden - Akt der Unterwerfung.

Der reine, den Bürger zum absolut passiven Objekt reduzierende Unterwerfungsstaat ist natürlich eine theoretische Fiktion, der die historische Realität sich allenfalls in kurzen Episoden angenähert hat. Trotzdem hat das Unterwerfungsmodell in der Staatsgeschichte die dominierende Rolle gespielt, und es hat - u.a. durch Hobbes - auch eine plausible staatsrechtliche Begründung erhalten. Begründen läßt sich dieses Modell aus der schwachen Vernunft- und der unheilvollen Instinktausstattung von Staatsbürgern, die sich anders als durch die mehr oder weniger freiwillige Unterwerfung unter eine autokratische Staatsführung nicht als gesellschaftliche Wesen zu disziplinieren vermögen. Weitere gute Gründe für das Ordnungsmodell der Unterwerfung ergeben sich aus dessen Simplizität. Auf keine andere Weise läßt sich eine politische Ordnung so umstandslos, so schnell und so transparent konstituieren wie durch den Unterwerfungsakt. Auf keine Weise läßt sich zudem staatliches Handeln so umstandslos, schnell und transparent - und damit letztlich so effizient - ermöglichen. Das Unterwerfungsmodell verursacht zumindest weit weniger sogenannte Transaktionskosten als jede andere Art der politischen Ordnung.

Ein weiterer wichtiger Vorteil dieses Modells besteht darin, daß es die geringstmöglichen intellektuellen Anforderungen an die Staatsbürger stellt und daß es auch deren Zeit und Aufmerksamkeit im geringstmöglichen Umfang beansprucht. Es bürdet den Bürgern auch keine moralische Verpflichtung auf, sich mit den Problemen der Staatslenkung selbst zu befassen und hierüber als Wähler oder in sonstiger institutionalisierter Eigenschaft kompetent zu urteilen. Daher verlangt es auch von niemandem - weder von Bürgern noch von Staatslenkern und Staatsdienern - die Beherrschung einer anspruchsvollen politischen Begrifflichkeit.

Dies sind gewichtige Vorteile, die eine auf Unterwerfung beruhende politische Ordnung lange Zeit - und in Teilen der Welt noch immer - fast konkurrenzlos erscheinen ließen. Die Simplizität dieses Modells und die geringen Anforderungen, die es an die Bürger stellt, lassen die meisten Staaten bzw. Staatsvölker noch immer an einer dem Unterwerfungsmodell nachempfundenen Staatsform festhalten. Die Neigung zur mehr oder weniger freiwilligen Unterwerfung ist z.B. in islamischen, ostasiatischen und in den meisten

afrikanischen Staaten noch sehr stark, und auch in Teilen des postsozialistischen Europa und in den nicht-europäischen Regionen der ehemaligen Sowjetunion hat sie sich lange als unerwartet attraktiv erwiesen, obwohl es an erprobten, in anderen Staaten langfristig bewährten Alternativen zum Unterwerfungsmodell offensichtlich nicht mangelte. Noch immer wird in vielen Staaten die Bereitschaft zur Unterwerfung unter dem formalen Deckmantel formaler demokratischer Verfahren nur notdürftig verschleiert.

Daß das Unterwerfungsmodell zumindest in abgeschwächter Form eine gewisse Gültigkeit behält, läßt sich außerhalb der politischen Ordnung auch an den Organisationsformen in der Wirtschaft ablesen. Die meisten Wirtschaftsunternehmen sind noch als Einrichtungen interpretierbar, in denen die Beschäftigten sich vielen Entscheidungen der Unternehmensleitung mehr oder weniger freiwillig unterwerfen. Daß diese Entscheidungen z.B. durch das Arbeitsrecht an gewisse Regeln gebunden sind, ändert hieran prinzipiell wenig. Auch wenn ein gewisses Einvernehmen zwischen Beschäftigten und Unternehmensleitung für den Erfolg eines Wirtschaftsunternehmens unerlässlich ist, so begibt sich die Arbeitskraft doch mehr oder weniger freiwillig jedes institutionalisierten Einflusses auf die Unternehmensführung. Daß dies dem Wesen nach ein freiwilliger Unterwerfungsakt ist, läßt sich unter anderem daran ablesen, daß die Attraktivität von Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt durch innerbetriebliche Demokratieangebote nicht nennenswert gesteigert wird. Die Arbeitskräfte wissen es also gewissermaßen zu schätzen, daß ihnen zum einen durch die Unterwerfung unter die Entscheidungen der Unternehmensleitung manche Mühen abgenommen werden und daß zum anderen hierdurch Kosten gespart werden, die sich sonst in Lohnminderungen niederschlagen könnten. An den höheren Kosten einer komplizierteren innerbetrieblichen Konsenssuche wollen Arbeitskräfte sich nur in sehr geringem Umfang beteiligen.

Sosehr das Unterwerfungsmodell aus demokratischer Tradition und Denkweise heraus als überholt zu gelten hat und so unerfreuliche Folgen es für den einzelnen Bürger haben kann, so unbestreitbar bleibt die Gültigkeit seiner spezifischen Vorteile. Jedes andere Modell muß sich unter anderem daran messen lassen, um wieviel aufwendiger und intransparenter es ist als das Unterwerfungsmodell. Zu messen ist es auch daran, ob es die Bürger intellektuell überfordert und ob es geeignet ist, deren naturgegebene Vernunftschwäche und möglicherweise unheilvolle Instinktausstattung zum Wohl des Gemeinwesens zu kompensieren. Die fortwährenden Verwick-

lungen fast aller demokratischen Gesellschaften mit extremistischen, antidemokratischen Randgruppen ist ein untrügliches Anzeichen dafür, daß selbst die erprobtesten Demokratien sich ihrer Überlegenheit gegenüber dem Unterwerfungsstaat immer wieder neu zu vergewissern haben.

Mit dem Unterwerfungsmodell machten die Bürger im Laufe der Geschichte bekanntlich viele leidvolle Erfahrungen. Im Rückblick auf die Entwicklungsgeschichte der politischen Ordnung erscheint die schlichte Unterwerfung insofern heute als eine zeitweilig unvermeidliche Notlösung, die nur mangels anspruchsvollerer, organisatorisch besser ausgearbeiteter Ordnungsmodelle zum Zuge kommen konnte. Die Schwächen dieses Modells liegen auf der Hand, und sie sind durch die lange Historie des Leids, das unfähige und selbstsüchtige Unterwerfer den Unterworfenen zugefügt haben, eindrucksvoll belegt. Die entscheidende Unzulänglichkeit des Unterwerfungsprinzips liegt offensichtlich darin, daß im ungünstigen Fall die Staatsführung, auch wenn sie die Vernunftschwäche und die unheilvollen Instinkte ihrer Bürger zu einem gewissen Grad bändigt, in ihrem politischen Handeln von denselben menschlichen Unzulänglichkeiten, von Vernunftschwäche und unheilvollen Instinkten also, geprägt sein kann. Unkenntnis und Leichtsin, Aggression, Eigennutz und mangelnde Wandlungsbereitschaft können sich auf Seiten des eigenmächtigen Staates ebenso breit machen wie unter der Masse der Durchschnittsbürger. Für eben diese Art von Staatsversagen ist das Unterwerfungsmodell anfälliger als jedes andere.

In solchem Staatsversagen zeigt sich die Schattenseite der vermeintlichen Rationalität des politischen Unterwerfungsaktes. Das Leid der Anarchie, das ein sich selbst ausgeliefertes Staatsvolk sich in Abwesenheit der unterwerfenden Staatsmacht zufügt, kann noch überboten werden durch das Ausgeliefertsein an eine von allen guten Geistern verlassene staatliche Ordnungsmacht. So rational und alternativenlos die Unterwerfungslösung dem Staatsvolk zunächst erscheinen mußte, so groß waren daher zugleich immer die damit verbundenen Gefahren. Das drohende Volksverhängnis der anarchischen Selbstzerstörung ist durch die Unterwerfung zwar abgewendet, aber der Preis hierfür ist die Gefahr eines nicht minder bedrohlichen Staatsverhängnisses. Das sich unterwerfende Staatsvolk geht das Risiko ein, nicht von sich selbst, sondern von einer die Selbstkontrolle verlierenden Staatsmacht zugrunde gerichtet zu werden.

Das Unterwerfungsmodell ist in der nachfolgenden Abbildung in seiner logischen Struktur schematisch dargestellt. Die Struktur dieses Modells ist

so simpel, daß es einer solchen formalen Darstellung im Grunde nicht bedürfte. Die Abbildung 1 erweist sich aber in der folgenden Gegenüberstellung des Unterwerfungs- mit anderen, anspruchsvolleren und differenzierteren Modellen als durchaus nützlich.

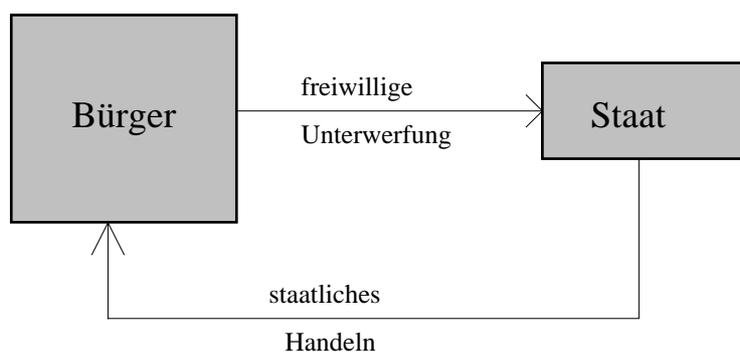


Abb. 1: das Modell der unkontrollierten Unterwerfung

Modell 2: die demokratisch kontrollierte Unterwerfung

Die logische Schlußfolgerung aus den negativen Erfahrungen mit dem Unterwerfungsmodell ist klar und eindeutig. Das prinzipielle Ja zu den Vorteilen dieses Modells mußte durch ein einschränkendes Aber ergänzt werden, das dem Risiko staatsverursachter Katastrophen Rechnung trug. Es mußte zumindest ein Sicherungsinstrumentarium für den Fall installiert werden, daß die politische Vernunft des unterwerfenden Staates degenerierte und noch hinter die schwache gesellschaftliche Vernunft des Staatsvolks zurückfiel. Ausgestattet mit einem derartigen Instrumentarium, ließ sich die auf dem Unterwerfungsmodell basierende politische Ordnung auch im Lichte vorangegangener katastrophaler Erfahrungen theoretisch rechtfertigen. Ein so gemäßigtes Herrschaftsmodell eröffnete dem Volk die Aussicht, die Vorteile der Unterwerfung ohne die ihr innewohnenden Risiken in Anspruch nehmen zu können.

Der Versuch, die Risiken der Unterwerfung zu mindern, konnte auf zweierlei Ebenen ansetzen. Zum einen konnte versucht werden, die bescheidene Vernunft des Volkes gegen mögliche staatliche Vernunftausfälle in Einzelentscheidungen zur Geltung zu bringen. Zu diesem Zweck mußte eine permanente, institutionalisierte Kontrolle einer ansonsten unangefochten herrschenden Staatsmacht durch die Bürger eingerichtet werden. Genau

dies war das Funktionsprinzip der konstitutionellen Monarchie, und es kam auch in einigen gemäßigten Diktaturen sinngemäß zur Anwendung. Die Unterwerfung wurde als solche nicht in Frage gestellt, und insbesondere nicht die Person oder Personengruppe, der man sich unterworfen hatte. Der Monarch, die Dynastie oder der Diktator blieben als solche unwiderruflich anerkannt, aber es gab Vorkehrungen, um die schlimmsten Auswüchse staatlicher Unvernunft zu unterbinden. Dies wurde zum Teil dadurch erreicht, daß die Staatsführung in ihrem politischen Handeln an gewisse Verfassungsregeln gebunden wurde, und zum Teil dadurch, daß sie sich in wichtigen Fragen mit Parlamenten oder ähnlichen, mehr oder weniger volksnahen Einrichtungen abstimmen mußte.

Der zweite, weiter führende Ausweg aus den Risiken des Unterwerfungsmodells bestand darin, von der früher anerkannten Unwiderruflichkeit des Unterwerfungsaktes abzurücken. Die Staatsvölker erkannten allmählich, daß der anfängliche Unterwerfungsakt auf einem personellen Irrtum beruhen, daß ihm z.B. eine Fehleinschätzung der zur Staatsführung berufenen Person oder des Herrscherhauses unterliegen konnte. Erkannt wurde auch, daß Diktator, Monarch oder Dynastie sich im nachhinein zum Nachteil des Volkes verändern können, daß also eine ursprünglich durchaus vorteilhafte personelle Unterwerfungsentscheidung sich zu einer unheilvollen wandeln kann. Je längerfristig die Unterwerfung angelegt war und je rascher die gesellschaftlichen Umstände nach einer solchen Unterwerfung sich wandelten, desto größer waren die diesbezüglichen Risiken. Desto weniger konnte Verlaß darauf sein, daß die Staatsführung auf Dauer den Erwartungen der Bürger gewachsen sein würde. Dem Staatsvolk mußte es daher früher oder später zweckmäßig erscheinen, die Unterwerfungsentscheidung reversibel zu gestalten oder sie von vornherein zu befristen. Auch dies war ein Weg, die schwache Vernunft der Bürger notfalls gegen eine noch schwächere Vernunft des Staates in Stellung zu bringen. Während der oben genannte Weg der Kontrolle einzelner Herrschaftsentscheidungen zunächst in die konstitutionelle Monarchie führte, ergab sich als logische Folge aus dem Anspruch auf Reversibilität des Unterwerfungsaktes das Modell der autokratischen Präsidialdemokratie. Die Zusammenfassung dieser beiden Ansätze führte schließlich zur modernen Form der parlamentarisch kontrollierten Präsidialdemokratie. Diese ist die zeitgenössisch gemäßigste, hoch entwickelte Variante des Unterwerfungsmodells. Die Einwirkungen der Bürger in Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sind hier quasi der

demokratische Filter, der vor unzumutbaren Folgen der Unterwerfung einen weitgehenden Schutz bietet. Dieses gemäßigte Unterwerfungsmodell ist schematisch in der Abb.2 dargestellt.

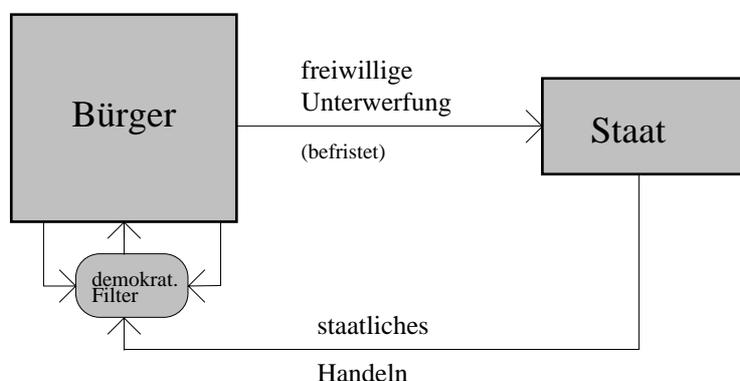


Abb. 2: Das Unterwerfungsmodell mit demokratischer Kontrolle

Modell 3: die Abbildung des Bürgerwillens im staatlichen Handeln

Historisch gesehen ist die moderne Demokratie nachweislich aus dem Bemühen entstanden, die größten Mängel des Unterwerfungsmodells Schritt für Schritt auszuschalten. Dieser evolutionäre Übergang steht allerdings in gewissem Kontrast zu einem gewachsenen theoretischen Demokratieverständnis, das von viel weiter reichenden Ansprüchen an das staatliche Handeln ausgeht. Vom demokratischen Staat wird heute im allgemeinen erwartet, mehr und Besseres als eine gemilderte Variante des alten Unterwerfungsmodells zu sein, und dieser Staat tritt selbst mit einem entsprechend erweiterten Legitimitätsanspruch auf. Der gängige Anspruch an die Demokratie lautet sinngemäß, staatliches Handeln solle ein getreues Abbild des politischen Willens ihrer Bürger sein.

Dies ist eine ziemlich allgemeine Fassung des modernen Demokratieverständnisses, unter die sich sehr unterschiedliche, zum Teil auch miteinander konkurrierende Lehren subsumieren lassen. Am engsten lehnt sich diese Definition an ein von der Ökonomie inspiriertes Demokratieverständnis an, das die politischen Bedürfnisse der Bürger in der Theorie ähnlich behandelt wie die wirtschaftlichen Bedürfnisse von Konsumenten. Politik wird hier analog zum Markt als ein Spiel von Angebot und Nachfrage gedeutet und die politische Praxis dementsprechend als eine Veranstaltung zur Deckung der individuellen politischen Bedürfnisse der Bürger. Ähnlich wie der Markt dafür sorgt, daß sich in den Produktionsentscheidungen der Unter-

nehmen die Bedürfnisse aller Konsumenten widerspiegeln, wird vom Staat erwartet, daß in dessen Handeln die Struktur aller bestehenden individuellen politischen Bedürfnisse abgebildet wird. Eine demokratische Staatsordnung hat demgemäß den Bürgern geeignete Einwirkungsmöglichkeiten zu verschaffen, mittels deren sie ihre politischen Bedürfnisse vollständig und verbindlich auf den Staat projizieren können.

Dieses an die Markttheorie angelehnte Abbildungsmodell ist offensichtlich sehr statisch angelegt, und es beruht auf der Annahme, der Bürgerwille sei als abzubildender Gegenstand tatsächlich bekannt. Es stellt zudem den Staat als eine nur passiv reagierende Instanz dar, die den Bürgerwillen als solchen rezipiert, ihn aber nicht ihrerseits formt und durch konzeptionelle Vorgaben aktiv lenkt. Es unterschlägt somit, daß in der politischen Praxis zumeist das Problem der *Willensbildung* viel akuter erscheint als das Problem der *Willensabbildung*. Insofern ist das mit diesem Modell verfolgte Ziel, in demokratischer Politik eine getreue Abbildung des Bürgerwillens zu leisten, ebenso unzulänglich, wie es unerfüllbar idealistisch ist.

Ein weniger statisches Demokratieverständnis, das den politischen Prozeß als Verfahren der Willensbildung und der innovativen Suche nach neuen Lösungen betrachtet, steht zu dem Abbildungsmodell aber nicht im Widerspruch, sondern es ist die notwendige Ergänzung hierzu. Das Anliegen etwa, politische Diskurse und politischen Wettbewerb fest zu institutionalisieren, zielt nicht zuletzt darauf ab, die Bedingungen für die Lenkung der Politik durch den Bürgerwillen zu verbessern. Es dient der Ermöglichung einer dynamischen Politik, in der ein authentischer, frei artikulierter und wandlungsfähiger, dabei oft diffus erscheinender Bürgerwille einigermaßen verlässlich abgebildet wird. So sind auch die etablierten Mechanismen der demokratischen Konfliktregelung bzw. des Interessenausgleichs nichts anderes als ein Versuch, einen auf den ersten Blick oft inkonsistent erscheinenden Bürgerwillen in eine politisch abbildbare Form zu bringen. Eine um dynamische Prozesse erweiterte, Willensbildung und Wettbewerb einbeziehende Abbildtheorie repräsentiert insofern alle modernen Hoffnungen auf eine Staatsordnung, die dem Bürger mehr zu bieten hat als das bescheidene, auf Katastrophenvermeidung angelegte Modell der gemäßigten Unterwerfung.

Auch wenn das Abbildungsmodell im Gegensatz zum Unterwerfungsmodell eine idealistische Fiktion der politischen Theorie ist, hat es seinen konkreten Niederschlag in der Gestaltung realer Staatsordnungen gefun-

den. Die pragmatisch gemäßigte Umsetzung dieses Modells ist nichts anderes als die durch plebiszitäre Einwirkungsmöglichkeiten ergänzte parlamentarische Demokratie. Demokratietheoretisch ist diese insofern das Gegenstück zur parlamentarisch kontrollierten Präsidentialdemokratie, in der das gemäßigte Unterwerfungsmodell zu seiner vorerst endgültigen Form gefunden hat.

Von den gängigen politischen Entscheidungsverfahren steht das Plebiszit dem theoretischen Anspruch des Abbildungsmodells am nächsten. Das Votum der Bürger hat daher im Abbildungsmodell nicht nur die Funktion eines Filters, der eventuelle Entgleisungen des politischen Herrschaftssystems verhüten oder beheben soll, sondern es ist das eigentliche Instrument der politischen Entscheidungsfindung. Die Einschaltung repräsentativer Staatsorgane wie Parlamente und Regierungen ist hier nur ein Zugeständnis an die praktischen Probleme einer umfassenden Abbildung des Bürgerwillens. Das Parlament ist kein Herrschaftsorgan, dem der Bürger sich freiwillig für eine begrenzte Frist unterwirft, sondern es ist eine Mittlerinstanz, die den politischen Willen der Bürger möglichst genau zu interpretieren, dann aber notgedrungen in unvollkommener Vereinfachung auf den Staatsapparat zu projizieren hat. Statt eines demokratischen Filters, der das Volk vor den größten Fehlritten einer autokratischen Instanz bewahren soll, ist das Parlamentswesen hier eine Einrichtung der Willensvermittlung, die staatliches Handeln eng an präzise Vorgaben binden soll. Das Staatsmodell, das sich einer solchen Mittlerinstanz bedient, ist in nachfolgender Abbildung 3 schematisch dargestellt.

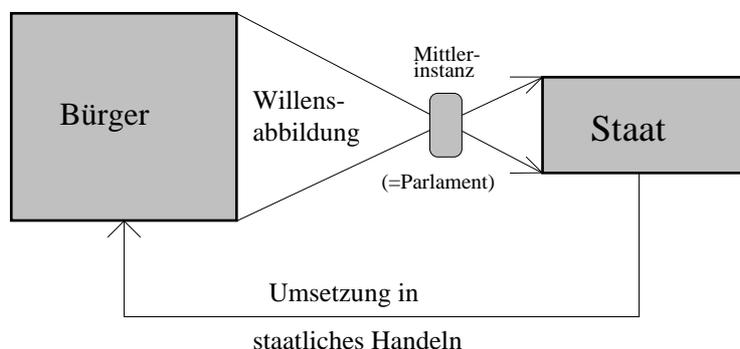


Abb. 3: Das Abbildungsmodell: staatliches Handeln als Abbildung des Bürgerwillens

Eine kritische Bewertung der drei Modelle

Dem Unterwerfungs- und dem Abbildungsmodell stehen gleichermaßen einseitige konzeptionelle Ansätze zugrunde, und aus deren Einseitigkeit resultieren die elementaren, schwer korrigierbaren Schwächen in der praktischen Anwendung. Im einen Fall ist der Staat das einzige Agens (und das einzige Cogitans) der politischen Ordnung, während die politische Rolle des Bürgers sich darin erschöpft, sein einmaliges, endgültiges Ja zur Unterwerfung unter den Staat zu sagen. Im anderen Fall ist der Staat eine passive Agentur ohne eigene Handlungs- und Entscheidungsspielräume, die den Willen des Bürgers mechanistisch umzusetzen hat.

Die konzeptionelle Arbeit an der politischen Ordnung hat sich bisher, und zwar in der Theorie wie in der ordnungspolitischen Praxis, weitgehend auf das Ziel beschränkt, die eklatanten Schwächen dieser einseitigen Modelle zu mildern. Die Frage, ob es ein drittes, weniger einseitiges und dementsprechend weniger korrekturbedürftiges Modell gibt, hat demgegenüber eine überraschend geringe Rolle gespielt.

So konträr die beiden einseitigen Grundmodelle von ihrem ursprünglichen Staatsverständnis her sind, so sehr haben sie sich doch in der praktischen Entwicklung und in der politischen Ideengeschichte einander angenähert. Zwischen dem pragmatischen Ansatz der Unterwerfung und dem idealistischen Ansatz der Abbildung kam es zu einer historischen Konvergenz, die die gegensätzlichen Ausgangspunkte und Zielsetzungen dieser Ansätze oft vergessen ließ. Vollzogen wurde diese Konvergenz mit dem Ausbau des Parlamentarismus. Die Parlamente der meisten zeitgenössischen Demokratien lassen sich fast beliebig als Bestandteile eines gemäßigten Unterwerfungs- oder eines gemäßigten Abbildungsmodells deuten. Ein ausgebauten demokratisches Filtersystem im Unterwerfungsmodell ist dem System der Willensvermittlung im Abbildungsmodell sehr ähnlich, und zwar nicht nur in den organisatorischen Strukturen und den Verfahren der Bürgerbeteiligung, sondern auch in der politischen Wirkung.

In beiden Fällen ist es das parlamentarische System, das die Schwächen, die dem jeweiligen Grundkonzept innewohnen, ausgleichen soll. In beiden Fällen entwickelte sich hieraus in der Praxis ein Parteienwesen, das sich den Bürgern zur Mithilfe bei der jeweiligen Korrekturfunktion andiente. Im Kontext des Unterwerfungsstaates stellten politische Parteien den Bürgern konkurrierende Maßnahmenpakete und Interventionsstrategien zur Bändi-

gung der Staatsmacht zur Wahl. Im Kontext der repräsentativen Demokratie führten Parteien den zu hoch gesteckten Anspruch, den Bürgerwillen unmittelbar umzusetzen, durch das Angebot konkurrierender politischer Ideologiepakete auf ein menschliches Maß zurück. Daneben stellten die Parteien sich für die wichtige Aufgabe zur Verfügung, das Angebot an politischem Führungspersonal zu sichten und hieraus für die Bürger abstimmungsfähige Alternativen zu entwickeln.

Die Rekrutierung eines politischen Personalangebotes war eine pragmatische Funktion, die in den staatsrechtlichen Modellvorstellungen eine ziemlich untergeordnete Rolle spielte. Gerade in dieser Funktion haben die Parteien sich aber als besonders schwer entbehrlich erwiesen. Selbst in der am Unterwerfungsmodell orientierten Präsidialdemokratie ist ihnen als Ausbildungs-, Prüfungs- und Auswahlinstanz von Präsidentschaftskandidaten eine gewichtige Rolle zugewachsen.

Mit der Bereitstellung solcher Kandidaten und sonstiger Amtsaspiranten haben die Parteien eine Funktion übernommen, die nur mittelbar mit der Filterfunktion im kontrollierten Unterwerfungsmodell zu tun hat, die aber auch mit der Logik des Abbildungsmodells schwer erfaßbar ist. Nicht zuletzt in dieser Funktion wurde der parteipolitische Parlamentarismus immer mehr zum Steuerungszentrum moderner politischer Ordnungssysteme, während den Elementen der Unterwerfung und der Willensabbildung eine zunehmend marginale Rolle zukam. Staat und Politik gerieten auf diese Weise immer mehr unter den Einfluß der inneren Eigengesetzlichkeiten von Parteien und Parlamenten.

Diese Eigengesetzlichkeiten waren schwer durchschaubar, und sie waren von der jeweiligen partiellen Plausibilität des Unterwerfungs- und des Abbildungsprinzips gleich weit entfernt. Aus Sicht des durchschnittlichen Bürgers haben Parteienwesen und Parlamentarismus daher niemals das Wesen der politischen Ordnung ausgemacht. Sie stehen weder für das spontane Interesse an den Vorteilen der freiwilligen Unterwerfung noch für das hohe Ideal einer getreuen Abbildung des Bürgerwillens. Sie werden weder dem Bedürfnis gerecht, staatliches Handeln möglichst unmittelbar an die Interessen des Volkes zu binden, noch dem ganz andersartigen Bedürfnis, die Aufgaben der politischen Führung an ein kompetentes, starkes, handlungsfähiges und ökonomisch effizientes Machtorgan abzugeben. Der parteipolitische Parlamentarismus als solcher erfüllt insofern kein elementares ordnungspolitisches Grundbedürfnis. Von den beiden wichtigsten

staatsbürgerlichen Grundbedürfnissen wird vielmehr das eine in der plebiszitären Steuerung staatlichen Handelns, das andere im mehr oder weniger unterwürfigen Vertrauenkönnen auf eine wie auch immer legitimierte Staatsführung befriedigt.

Obwohl der parteipolitische Parlamentarismus als eine institutionelle Notlösung anzusehen ist, hat er - nicht zuletzt durch Gewöhnung - ein hohes Maß an Akzeptanz gewonnen, und auch in der Theorie ist er mehr und mehr mit dem Demokratiebegriff identifiziert worden. In ihm wurde schließlich jenes gesuchte Dritte zwischen Abbildung und Unterwerfung vermutet, in dem die Einseitigkeiten dieser beiden Ansätze aufgehoben schienen. Was einmal als institutionelles Korrektiv des eigentlichen politischen Verfahrens gedacht war, verselbständigte sich auf diese Weise gegenüber dem, was es hatte korrigieren sollen, und wurde zu einem eigenständigen Ordnungsprinzip.

Die Ausbreitung des Parteienwesens hatte nicht nur auf das theoretische Staatsverständnis und auf die Praxis der Mittler- und Filterfunktionen einen entscheidenden Einfluß. Ein weiteres Resultat war, daß zwischen dem Staat als Handlungsorgan auf der einen und den parlamentarischen Mittler- bzw. Filterinstanzen auf der anderen Seite die Grenzen immer mehr verschwammen. Durch die politische Allgegenwart der Parteien kam es zu einer Verschmelzung von politischem Prozeß und staatlichem Handeln, so daß schließlich Staat und Politik von den Bürgern fast nur noch aus der parteipolitischen Perspektive wahrgenommen wurden. Willensabbildung, Willensbildung, staatliches Handeln und korrigierende Filterfunktionen waren in der Praxis kaum noch voneinander unterscheidbar. Im Zuge dieser Entwicklung kam es zu einem grundlegenden Wandel im Wesen der politischen Parteien. Waren sie ursprünglich mit dem vergleichsweise bescheidenen Anspruch angetreten, Bindeglied bzw. Kontrollinstanz zwischen Bürger und Staat zu sein, entwickelten sie sich im weiteren zu Staatslenkungsvereinen mit einem universellen Kompetenz- und Zuständigkeitsanspruch.

Diese Verschmelzung von Staat und Parteien hat wesentlich dazu beigetragen, daß die politischen Einwirkungsmöglichkeiten der Bürger immer mehr an Transparenz und Überschaubarkeit verloren. Aus dem ursprünglich so unverfänglich erscheinenden Anliegen, dem Staat über die Parteien den Bürgerwillen mitzuteilen, wurde eine Wahl zwischen immer schwerer bewertbaren personellen und programmatischen Alternativen. Dieser

Tendenz setzten die Parteien zwar das Bemühen entgegen, durch Personalisierung und Ideologisierung der Politik den Anschein der Transparenz - und damit dem demokratischen Eingriff den rationalen Anschein von Zielgenauigkeit - zu bewahren, aber der Erfolg dieser Bemühungen war zeitlich begrenzt. Je ungezielter daraufhin die realen demokratischen Einwirkungsmöglichkeiten wurden, desto weniger konnten die Bürger gegen die Eigengesetzlichkeit und gegen das innere Beharrungsvermögen des parteipolitisch dominierten Staates noch ausrichten. Desto illusorischer wurde es, den eigentlichen staatsbürgerlichen Willen auf demokratischem Weg in staatliches Handeln umzusetzen.

Die bürgerferne Beharrung und Eigendynamik, die sich in der unüberschaubaren Komplexität des modernen, parteipolitisch gelenkten Staates entwickeln, wirken sich für den Bürger letzten Endes wie eine Wiederannäherung an das Unterwerfungsmodell aus. Die Einwirkungsmöglichkeiten über das Wahlrecht verlieren de facto an Durchschlagskraft gegenüber der Eigendynamik von Staat und Politik. Dies ist paradoxerweise im rein parlamentarischen, am Ideal der Abbildung des Bürgerwillens orientierten Modell noch stärker ausgeprägt als im gemäßigten Unterwerfungsmodell der Präsidialdemokratie. In letzterer knüpfen sich immer wieder neue politische Hoffnungen an den vom Volk direkt herbeigeführten Personalwechsel an der Staatsspitze, während im reinen Parlamentarismus die Bürger der Eigenmächtigkeit des politischen Systems weniger unmittelbar entgegentreten. Dem parlamentarischen Abbildungsmodell wohnt daher eine stärkere Tendenz inne, als Parteienstaat zu einem Modell der politischen Teilnahmslosigkeit abzugleiten. Insofern erweist sich die Einlassung auf eine parlamentarische Parteiendemokratie im nachhinein als das Gegenteil dessen, was sie eigentlich sein sollte, nämlich als ungewollte Unterwerfung unter eine zunehmend anonym gewordene, schwer beeinflussbare Staatsmacht. Wo der parteipolitische Parlamentarismus seinen eigenen Fortbestand auch in der Verfassung vorbeugend abgesichert hat, handelt es sich hierbei sogar um einen hochgradig irreversiblen Unterwerfungsakt.

In der Entwicklungsgeschichte der Demokratie haben wir es somit nach heutigem Stand noch immer mit zwei übersichtlichen, wenngleich sehr einseitigen Grundmodellen zu tun, deren anfänglich plausibel erscheinende Vervollkommnung durch parlamentarische Instanzen gleichermaßen unbefriedigend ist. Aus den parlamentarischen Filter- bzw. Mittlerinstanzen ist ein für die Bürger intransparenter Mechanismus geworden, der mit dem

übrigen Staatsapparat verschmolzen und weitgehend von den politischen Parteien beherrscht ist. Die Parteien wiederum sind über die ihnen ursprünglich zugedachte begrenzte Funktion weit hinausgewachsen, indem sie sich die Rolle universell kompetenter und universell zuständiger Staatslenkungsvereine angemaßt haben. Das Ergebnis hiervon ist, daß das unkontrollierbare Eigenleben von Staat und Politik oft kaum weniger verhängnisvoll erscheint als die ungefilterte Eigenmächtigkeit eines autokratischen Staates. Reformunfähigkeit, Korruption, fachliche Überforderung, kurzfristiges Vorteilsdenken und anderes lassen die Bürger an der Leistungsfähigkeit einer solchen demokratischen Ordnung mit gutem Grund zweifeln.

Ein Alternativmodell (4): die Beauftragung

Die Hoffnung, aus der Fortentwicklung des Unterwerfungs- oder des Abbildungsmodells ein zeitloses, zumindest auf absehbare Zeit tragfähiges Demokratiemodell zu gewinnen, ist damit vorerst unerfüllt geblieben. Daß der parteipolitische Parlamentarismus sich weder als Korrektiv dieser Modelle bewährt noch ein eigenständiges Drittes neben diesen beiden einseitigen Modellen darstellt, das aus sich heraus eine zeitgemäße politische Ordnung begründen könnte, macht aus heutiger Sicht die Suche nach einem alternativen Weg in Sachen politischer Ordnung dringlicher denn je.

Realistische Entwürfe einer politischen Ordnung müssen mit den politischen Grundbedürfnissen der Bürger in Einklang stehen. Das pragmatische Unterwerfungs- und das idealistische Abbildungsmodell waren naheliegende, aber sehr unvollständig reflektierte Reaktionen auf solche Grundbedürfnisse. Die Frage, welche politischen Grundbedürfnisse für die Bürger im Mittelpunkt stehen und von der politischen Ordnung vorrangig befriedigt werden müssen, war durch diese Modelle allenfalls vorübergehend geklärt. Diese Grundbedürfnisse können sich wandeln, und sie müssen im Lichte neuer Erkenntnisse anders und präziser gedeutet werden. Die beiden Bedürfnisse, Ordnung durch Unterwerfung zu gewährleisten und den Bürgerwillen möglichst genau in staatlichem Handeln abgebildet zu sehen, haben zwar prinzipiell zeitlosen Charakter, aber sie schließen das Aufkommen anderer, gleich wichtiger oder gar vorrangiger politischer Grundbedürfnisse nicht aus.

Im zeitgenössischen Politikverständnis läßt sich in der Tat ein Bedürfnis ausmachen, das in den Kategorien von Unterwerfung und Abbildung schwer faßlich ist. Es ist ein Bedürfnis, das sich eher mit dem Begriffspaar

Problem und Lösung verbindet. Der Bürger macht die Erfahrung, daß selbst das ambitionierteste Bemühen um demokratische Willensabbildung und staatliche Handlungsautorität vor elementarem Staatsversagen in wichtigen Fragen nicht schützt. Er sieht sich mit unversorgten gesellschaftlichen Problemen konfrontiert, deren Lösung weder durch perfektere Willensabbildung noch durch stärkeren Rückgriff auf die Vorteile der Unterwerfungslösung näherzurücken scheint. Eins der herausragenden unter diesen Problemen ist die Umweltgefährdung, ein anderes, hiermit eng verbundenes ist das Bevölkerungswachstum.

Das Problem der Überbevölkerung kann hier als Beispiel dafür genommen werden, wie wenig mit einer präziseren Abbildung des Bürgerwillens für die Lösung eines politischen Problems gewonnen sein kann. Sollte in Staaten mit bedrohlichem Bevölkerungswachstum die politische Ordnung nur dafür sorgen, daß die aktuellen Kinderwünsche jeder einzelnen Bürgerin und jedes Bürgers möglichst leicht erfüllbar sind, wäre dies eine fahrlässige politische Unterlassung angesichts einer absehbaren demographische Katastrophe. Kaum weniger fahrlässig ist es, wenn die politische Ordnung gegenüber einem starken Bevölkerungsschwund indifferent bleibt, gegenüber dem Wunsch der erwachsenen Bürger also, im Durchschnitt nur noch zwei oder weniger Kinder zu zeugen.

Die Unterwerfung unter einen Staat, der direkt in das Fortpflanzungsverhalten der einzelnen Bürger eingreift, wäre natürlich für die Mehrheit der Bürger keine akzeptable Alternative. Der Staat muß zwar bei der Lösung derartiger gesellschaftlicher Probleme über die individuellen Bedürfnisse einzelner Bürger sachverständig hinausdenken - und damit bewußt von dem Ziel abweichen, die momentanen individuellen Willenszustände im politischen Handeln abzubilden -, aber er darf sich nicht anmaßen, diese Bedürfnisse zu ignorieren oder gar zu unterdrücken. Dies kann ihm in der Bevölkerungsfrage nur gelingen, wenn er gesellschaftliche Rahmenbedingungen anbietet, unter denen das menschliche Fortpflanzungsverhalten sich selbsttätig und freiwillig verändert.

Ein Zwillingsproblem des Bevölkerungswachstums ist die Umweltgefährdung, zu der hier auch der Raubbau an erschöpflichen Ressourcen zu zählen ist. Auch in diesem Bereich darf der Staat in seinem Handeln nicht ohne weiteres die individuellen Interessenlagen der einzelnen Bürger abbilden wollen. Er darf es schon deswegen nicht, weil das Bedürfnis künftiger Generationen, eine einigermaßen intakte Umwelt und einen nachhaltigen

Vorrat an erschöpfbaren natürlichen Ressourcen zu übernehmen, in einer solchen Abbildung nicht ohne weiteres zum Tragen kommt.

Bevölkerungswachstum und Umweltgefährdung sind zwei charakteristische Beispiele dafür, wie die Bürger herkömmlicher Demokratien mit der Erfahrung eines systematischen Politikversagens konfrontiert werden. Die politischen Probleme sind offenkundig, und die Bürger wissen genau, daß zu deren Lösung ein gezieltes staatliches Handeln dringend vonnöten ist. Sie wissen, was eigentlich von der Politik geleistet werden müßte, kennen aber nicht die Mittel, mit denen dies erreichbar wäre. Sie machen die Erfahrung, daß auch Parteien und Parlamente solche Mittel nicht einzusetzen wissen und daß daher im herkömmlichen demokratischen Verfahren eine Problemlösung nicht zu erwarten ist.

Als einziger Ausweg bietet sich den Bürgern in dieser Situation letztlich an, nach besseren politischen Problemlösungsinstanzen zu suchen. Sie brauchen neue politische Adressaten, von denen sie sich eine höhere Problemlösungskapazität versprechen, d.h. in den genannten Fällen ein sachverständigeres, von den momentanen Bedürfnissen der Bürger abgehobeneres politisches Handeln.

Der Umgang mit politischen Herausforderungen wie Bevölkerungswachstum und Umweltgefährdung stellt den Staat in gewisser Hinsicht vor ähnliche Probleme wie der Umgang mit dem Anarchieproblem. In beiden Fällen geht es darum, Menschen in der politischen Gemeinschaft vor den Folgen ihrer eigenen Vernunftschwäche und ihrer unheilträchtigen Instinktausstattung zu bewahren. Ähnlich wie sich beim Anarchieproblem zunächst die Unterwerfungslösung als die naheliegendste erwies, könnte man dies daher auch für den Umgang mit Umweltgefährdung und Bevölkerungswachstum vermuten.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, daß der politische Umgang mit so langfristig angelegten, nur einer weit vorausschauenden und damit relativ abstrakten Vernunft zugänglichen Problemen wie Bevölkerungswachstum und Umweltgefährdung Anforderungen ganz anderer Art stellt als etwa die Sicherung der innerstaatlichen Ordnung. In diesen Problembereichen geht es nicht in erster Linie um die Unterordnung unter eine ordnungstiftende Staatsgewalt, sondern in erster Linie um die Unterordnung unter einen höheren fachlichen Sachverstand. Es werden Entscheidungsinstanzen benötigt, die in bestimmten politischen Problembereichen einen solchen

Sachverstand entwickeln und diesen dann zum alleinigen Maßstab ihrer politischen Entscheidungen machen.

Solches politische Problemlösungsverhalten wird nicht dadurch geschaffen, daß die Bürger sich einer Instanz unterwerfen, die freie Hand in der Auswahl ihrer politischen Ziele hätte. Es läßt sich allein dadurch sicherstellen, daß für abgegrenzte politische Problemkreise entsprechend abgegrenzte politische Lösungsaufträge erteilt werden. Eine Instanz, die einen solchen Auftrag erhält, mag freie Hand bei der Wahl ihrer Mittel erhalten, aber nicht bei der Bestimmung ihrer politischen Zielsetzungen. Wenn einer solchen Instanz beispielsweise aufgegeben ist, für einen verantwortungsvollen Umgang mit der Umwelt und mit erschöpfbaren Ressourcen zu sorgen, oder wenn ihr Auftrag lautet, über das Problem des Bevölkerungswachstums oder -schwundes zu wachen, dann ist ihr Handlungsspielraum auf die politische Mittelwahl in einem eng abgesteckten Zielkorridor beschränkt. Dann ist ihr vor allem die - für die bestehende politische Ordnung charakteristische - Ausflucht in die bequeme politische Tatenlosigkeit angesichts schleichender gesellschaftlicher Bedrohungen verstellt.

Eine politische Ordnung, die auf diesem Prinzip der begrenzten, problembezogenen Beauftragung beruht, läßt sich in der schematischen Darstellung in der folgenden Weise abbilden (s. Abb. 4). Nach dem Beispiel

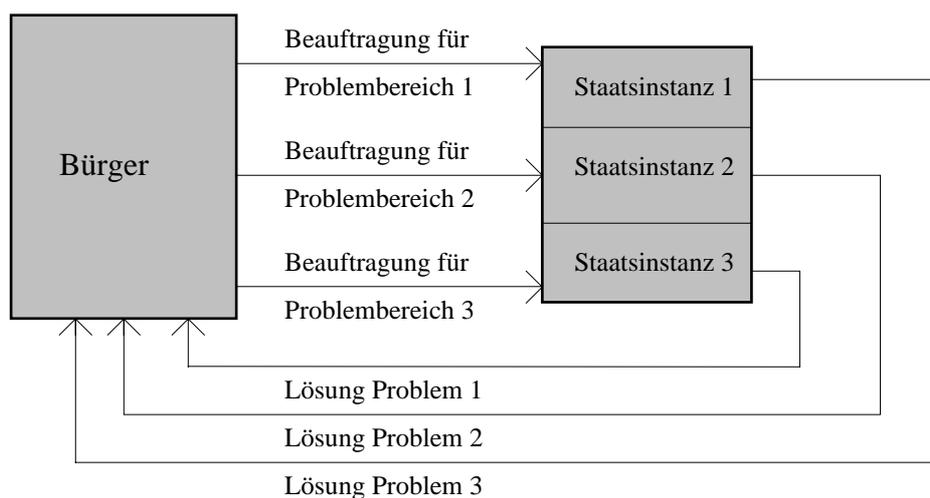


Abb. 4: das Beauftragungsmodell

dieser Abbildung wäre staatliches Handeln auf die Bearbeitung dreier definierter Problembereiche bzw. die Erfüllung dreier fest umrissener Aufträge festgelegt.

Mit einer solchen Beauftragung zu zielgerichtetem Handeln wäre eine Beziehung zwischen Bürger und Staat hergestellt, die sich von den oben dargestellten Modellen in wesentlichen Eigenschaften unterscheidet. Der Einklang zwischen Bürgerinteresse und staatlichem Handeln wird hier auf eine qualitativ und verfahrenstechnisch andere Weise angestrebt. Die Beauftragung stellt daher ein drittes, alternatives politisches Ordnungsprinzip dar, das einen eigenständigen Platz neben dem Abbildungs- und dem Unterwerfungsparadigma einnimmt. Es ist der Versuch, die politische Ordnung nach dem Paradigma von Problem und Lösung zu formen und damit eine höhere Problemlösungskompetenz der politischen Institutionen zu gewährleisten, als dies in den herkömmlichen Modellen noch möglich erscheint.

Das Beauftragungsmodell kann natürlich in der Praxis Problem und Lösung nicht so unmittelbar miteinander kurzschließen, wie die Abbildung 4 dies suggeriert. Zumindest über die personelle Ausstattung der einzelnen Problemlösungsinstanzen müßten die Bürger direkt oder indirekt als Wähler entscheiden können. Dies kann z.B. durch demokratische Wahl spezialisierter parlamentsähnlicher Organe geschehen, die dann ihren administrativen Problemlösungsauftrag an ein weitgehend unabhängiges, fachlich spezialisiertes Exekutivorgan weiterreichen. Aus solchen Problemlösungsinstanzen würden auf diese Weise eigenständige, fachlich spezialisierte *Staatssparten* entstehen. An die Stelle des herkömmlichen "einspurigen", d.h. universalstaatlichen Demokratiemodells würde damit das Modell einer *mehrspurigen Demokratie* bzw. *Spartendemokratie* treten.

Wenn im Beauftragungsmodell auf organisatorische Strukturen zurückgegriffen wird, die denen des herkömmlichen Parlamentarismus ähneln, bekäme darin dennoch der politische Prozess einen ganz anderen Charakter. Entscheidend geprägt wäre er in diesem Modell nicht zuletzt davon, daß die beauftragten Entscheidungsinstanzen jeweils nur in den engen Grenzen ihres Problembereiches agieren dürfen. Zu den wichtigsten Auswirkungen dieser Zuständigkeitsbegrenzung gehört, daß es für herkömmliche Parteien, die sich als universell kompetente Staatslenkungsvereine

gerieren, keinen Bedarf und daher keinen Platz mehr gäbe. Es könnte sich daher auch nicht mehr jener Typ von parteipolitischem Parlamentarismus etablieren, der in der herkömmlichen Demokratie die Hauptursache für deren Mangel an Wandlungsfähigkeit ist.

In seiner Grundkonzeption scheint das Beauftragungsmodell zunächst enger am Unterwerfungsmodell orientiert zu sein als am Abbildungsmodell. Der Bürger, der eine staatliche Instanz langfristig mit der Lösung eines bestimmten politischen Problems beauftragt, unterwirft sich damit zugleich deren späteren Lösungsmaßnahmen. Er vertraut sich dem spezialisierten fachlichen Sachverstand dieser Instanz an und verzichtet auf punktuelle Eingriffe in deren praktische Politik. Seine Einwirkungsmöglichkeit beschränkt sich darauf, in relativ langen Abständen die personelle Ausstattung der beauftragten Problemlösungsinstanz zu beeinflussen. Damit sind zunächst einmal die unterwerfungstypischen Vorteile der politischen Ordnung, nämlich ein hohes Maß an politischer Handlungsfähigkeit, Übersichtlichkeit und Verfahrenseffizienz gewährleistet.

So offensichtlich hier die formale Verwandtschaft mit dem Unterwerfungsmodell ist, so klar ist zugleich, daß die unterwerfungstypischen Risiken im Beauftragungsmodell stark reduziert sind. Dem Risiko, daß Herrschaft in Willkür umschlägt, daß also der Staat sich in der Wahl seiner politischen Ziele verselbständigt und damit das Interesse der Bürger aus dem Auge verliert, ist durch die engen inhaltlichen Vorgaben der Beauftragung vorgebeugt. Wo das vom Bürger zugewiesene Problem endet, endet zugleich der Handlungsspielraum der beauftragten Instanz. Damit wird insbesondere auch die für herkömmliche Staatsmodelle charakteristische Gefahr verringert, daß der Staat sich entweder Entscheidungen anmaßt, die den Rahmen seines fachlichen Sachverstandes übersteigen, oder daß er notwendige Entscheidungen mangels Sachverstand und Vernunft unterläßt. Das Beauftragungsmodell überwindet damit auch in dieser Hinsicht die praktischen Probleme der Unterwerfungslösung.

Auch mit den ordnungspolitischen Zielsetzungen, die dem Abbildungsmodell zugrunde liegen, läßt das Verfahren der Beauftragung sich weitgehend in Übereinstimmung bringen. Die Problemlösungsaufträge an die einzelnen Politiksparten lassen sich so definieren, dass sie insgesamt ein einigermaßen getreues Abbild der wichtigsten politischen Anliegen der Bürger ergeben. Sind für die vorrangigen politischen Problembereiche unabhängige Staatsparten eingerichtet, braucht der Bürger seinen politischen Willen nicht

mehr in einem einzigen Wahlakt undifferenziert auf den Staat zu projizieren. Er würde separate Problemlösungsaufträge für einzelne Politikbereiche erteilen, und er würde in jedem dieser Bereiche mehr oder weniger direkt die politischen Entscheidungsträger auswählen. Auf diese Weise könnte letztlich eine bessere Annäherung an das Ideal der getreuen Willensabbildung zustande kommen, als der parteipolitische Parlamentarismus sie je hervorgebracht hat.

Im Beauftragungsmodell sind staatliche Institutionen vom Bürger darauf festgelegt, bestimmte Probleme zu lösen. Dies würde auch die Anforderungen prägen, die von den Bürgern an die Politiker gestellt werden. Im demokratischen Wettbewerb hätten in diesem Modell nur solche Politiker Erfolgchancen, die sich mit einer spezifischen Lösungskompetenz in den vorgegebenen Problembereichen hervortun. Auf diese Weise würde ein ganz anderer Politikertypus entstehen, als man ihn aus dem herkömmlichen Parlamentarismus gewohnt ist. Nicht der universell einsetzbare Staatslenker, sondern der unabhängige Experte mit spezifischer Problemlösungskompetenz wäre der Idealtypus, den die Bürger sich an der Spitze der beauftragten Problemlösungsinstitutionen wünschen würden. Der in der herkömmlichen Politik dominierende Typus des wendigen Generalisten, der zu jedem politischen Thema mit eingängigen Statements zu glänzen weiß, wäre nicht mehr gefragt. Er wäre ebenso überflüssig wie die herkömmlichen, für alle politischen Problembereiche zuständigen Parteien und die von ihnen gepflegten, über alle Problembereiche hinwegreichenden politischen Ideologien. Eine Partei, die den Anspruch erhebt, in allen Bereichen der Politik die kompetenteste zu sein, hätte im Beauftragungsmodell schon wegen dieses Anspruchs mit einem erheblichen Glaubwürdigkeitsproblem zu kämpfen.

Das hier skizzierte Prinzip der Beauftragung ist kein absolutes Novum in der Politik, und es ist auch kein Novum in der politischen Ideengeschichte. In begrenztem Umfang hat es in der herrschenden politischen Ordnung bereits seinen Niederschlag gefunden, auch wenn die Beauftragung in der Regel nicht direkt durch die Bürger, sondern auf verschiedenen, minder demokratischen Umwegen erfolgt ist. Das Musterbeispiel hierfür sind unabhängige Zentralbanken, denen der Auftrag zur Sicherung des Geldwertes übertragen ist. Wenn man den Begriff der Beauftragung sehr weit faßt, lassen sich sogar Bestandteile von Verfassungen als Aufträge zur Lösung bestimmter Probleme deuten. Beispiel hierfür wäre ein Verfas-

sungsauftrag, die Qualität der Umwelt im Interesse nachfolgender Generationen zu bewahren. Je konkreter solche Verfassungsvorschriften formuliert sind, ist, desto mehr haben sie den Charakter einer Beauftragung an den Staat.

Es hat sich aber gezeigt, daß diese Form der Beauftragung, die nicht zugleich spezialisierte Problemlösungsinstanzen als Auftragsadressaten schafft, in der politischen Praxis selten die angestrebten Ergebnisse erzielt. Der herkömmliche Parlamentarismus hat sich nicht als geeignete institutionelle Basis erwiesen, um solche Verfassungsaufträge bestmöglich umzusetzen. Dies ist unter anderem an der auffallenden Häufigkeit ablesbar, mit der parlamentarische Beschlüsse sich als nicht verfassungskonform herausgestellt haben und daher von Verfassungsgerichten korrigiert werden mußten. Die Verfassungsgerichte haben sich in diesem Prozeß als diejenige Institutionsform erwiesen, die der Logik des Beauftragungsmodells besser gerecht wird. Sie haben zumindest besser als Parlamente die Rolle unabhängiger Experten gespielt, deren Entscheidungsverhalten von vergleichsweise hoher Fachkompetenz geprägt und nicht von opportunistischem Kalkül abgelenkt ist.

Obwohl also Verfassung und Verfassungsgericht Elemente einer am Beauftragungsmodell orientierten politischen Ordnung darstellen, erfüllt die herkömmliche Demokratie insgesamt doch nicht die Anforderungen, die sich aus einem am Paradigma von Problem und Lösung orientierten Politikverständnis ergeben. Verfassungsaufträge entwickeln im allzuständigen parteipolitischen Parlamentarismus nur geringe Impulse. Sie sind dort in der Wirkung eher ein unverbindlicher Auftrag des Staates an sich selbst als ein Auftrag der Bürger, der in bestimmten Bereichen zielgerichtetes staatliches Handeln erzwingen würde. Sie beseitigen nicht die in der politischen Ordnung selbst angelegte Handlungsschwäche und Wandlungsunfähigkeit, und sie vermögen daher die Bürger vor staatlicher Untätigkeit angesichts drängender gesellschaftlicher Probleme nicht nachhaltig zu schützen.

In einer Welt, in der die politische Problemlandschaft sich immer rascher zu wandeln scheint, spricht für das Beauftragungsmodell nicht zuletzt auch dessen besondere institutionelle Anpassungsfähigkeit. In diesem Modell bietet es sich geradezu an, für neu aufgekommene, vordringlich gewordene gesellschaftliche Probleme neue, politisch zuständige Instanzen zu schaffen und ihnen entsprechende Problemlösungsaufträge zu erteilen. Im Umgang mit Problemen, deren Dauer absehbar ist, könnten solche Aufträge zudem

von vornherein befristet und damit die Lebensdauer der zuständigen Instanzen begrenzt werden. Im Beauftragungsmodell ist auf diese Weise eine größere institutionelle Anpassungsfähigkeit der politischen Ordnung angelegt als in allen konkurrierenden Modellen. Die Bürger hätten es immer in der Hand, die Struktur der politischen Zuständigkeiten rechtzeitig mit einer gewandelten politischen Problemlandschaft in Übereinstimmung zu bringen.

Zukunftsperspektiven der demokratischen Staatsorganisation

Das Beauftragungsmodell erweist sich so in mehrfacher Hinsicht als eine konzeptionell überlegene Alternative. Es stellt eine plausible Konsequenz aus der Einsicht dar, daß die Abbildung des Bürgerwillens ein utopisches Ideal ist und daß die bisherigen Annäherungsversuche an dieses Ideal in einem schwerfälligen Parlamentarismus endeten. Es gibt dem Bürger gezieltere Einwirkungsmöglichkeiten auf die praktische Politik, als dies im parlamentarischen Abbildungsmodell bisher möglich war. Zugleich hat es einige jener pragmatischen Argumente für sich, die bisher für das Festhalten an einem gemäßigten Unterwerfungsmodell zu sprechen schienen. Es ist insofern zugleich pragmatisch und idealistisch genug, um mit einem breiten Spektrum politischer Grundüberzeugungen vereinbar zu sein. Es dürfte insofern auch zu einer breiteren Spanne von Reifegraden gesellschaftlichen Bewusstseins passen als die vorher dargestellten Alternativen. Ein Übergang vom gemäßigten Unterwerfungs- oder Abbildungsmodell zum Beauftragungsmodell könnte insofern die ausstehende kopernikanische Wende in Fragen der politischen Ordnung sein.

Die Realität ist letzten Endes natürlich doch komplexer, als die Gegenüberstellung solcher konträren Modellalternativen es suggerieren mag. Der Königsweg in der Gestaltung der politischen Ordnung liegt nicht darin, die Institutionen des herkömmlichen Parlamentarismus oder der Präsidialdemokratie vollständig abzuschaffen und durch eine Struktur gleichartig organisierter eigenständiger Staatssparten zu ersetzen. Ein Königsweg könnte es aber sein, die Anwendung des Beauftragungsverfahrens Schritt um Schritt auszuweiten und so den Fortbestand des herkömmlichen Parlamentarismus auf einen schrumpfenden "Rumpfstaat" zu beschränken. Wo immer der Beauftragung neue Anwendungsbereiche erschlossen würden, würde dabei das bestehende politische System entlastet, würden dessen Überfordersymptome abgebaut und dessen Schwächen entsprechend weniger auf die politische Praxis durchschlagen.

Die Zukunft könnte somit einer Demokratie gehören, die den parteipolitischen Parlamentarismus und das Beauftragungsmodell in der jeweils historisch gebotenen Weise miteinander kombiniert. Welche politischen Zuständigkeitsbereiche dabei vom Beauftragungsmodell abgedeckt werden können, hängt im wesentlichen davon ab, inwieweit Konsens über die herausragende Priorität bestimmter politischer Einzelprobleme herstellbar ist. Wo solcher Konsens besteht, sind abgegrenzte politische Lösungsaufträge relativ leicht zu definieren und sind zugehörige staatliche Zuständigkeiten notwendigenfalls leicht zu schaffen. Umwelt- und Bevölkerungspolitik sind nur zwei von vielen Aufgabenbereichen, die im Rahmen des Beauftragungsmodells eigenständig wahrgenommen werden könnten. Geld- und Währungspolitik, die Politik der Friedenssicherung und die Solidarpolitik wären weitere naheliegende Kandidaten für das Beauftragungsverfahren. Ob darüber hinaus der Beauftragung weitere Anwendungsmöglichkeiten erschlossen werden können, hängt letztlich vom gesellschaftlichen Bewußtseinsstand und von der Struktur der politischen Problemlandschaft ab, nicht zuletzt aber auch von der ordnungspolitischen Kreativität der politischen Eliten.

Alle Mutmaßungen darüber, welche Rolle das Beauftragungsmodell in der künftigen Entwicklung der Demokratie spielen kann, haben daher hochgradig spekulativen Charakter. Einen wichtigen Anhaltspunkt könnte aber die zeitgenössische Staats- und Politikverdrossenheit in den meisten demokratischen Staaten liefern. Aus dem politischen Verdruß der meisten Bürger spricht - zumindest in Staaten mit aufgeklärter demokratischer Tradition - weder ein wieder gestärkter Wille zur Unterwerfung noch ein verstärktes Bedürfnis, den Bürgerwillen in politischen Detailentscheidungen plebiszitär zur Geltung zu bringen. Dieser Verdruß dürfte seine Hauptursache darin haben, daß der Bürger problemorientiertes politisches Handeln vermißt und daß ihm die Einwirkungsmöglichkeiten auf die politischen Entscheidungsprozesse zu diffus erscheinen. Für eben diesen Mißstand verspricht das Beauftragungsmodell Abhilfe. Je weiter sich also die Staatsverdrossenheit ausbreitet, desto besser werden die Voraussetzungen dafür, dem Beauftragungsmodell breite Anwendungsmöglichkeiten zu erschließen.

Wenn über die Beauftragung als politische Ordnungsalternative öffentlich mehr diskutiert und gestritten würde, dann wäre damit schon ein erster Schritt zur Intensivierung des politischen Systemwettbewerbs getan. In diesem Wettbewerb hätten dann alle bestehenden politischen Institutionen

ihre Organisationsform neu zu rechtfertigen und ihre Zuständigkeiten - und damit ihre Existenz - in neuem, kritischerem Licht zu verteidigen.

Am weitesten dürfte in diesem Wettbewerb das Organisationsprinzip der Unterwerfung ins Hintertreffen geraten. Mit Eigenschaften wie politischer Handlungsfähigkeit und Transparenz der Entscheidungsprozesse bietet das Beauftragungsverfahren Vorteile, die das Unterwerfungsmodell auf besonders offenkundige Weise entbehrllich machen. Wo das Beauftragungsverfahren als Alternative zur Wahl steht, verliert daher das Motiv für die Erhaltung einer vergleichsweise autokratischen Präsidialdemokratie stark an Bedeutung. Einen großen Teil jener politischen Aufgaben, für deren Bewältigung eine starke präsidiale oder monarchische Autorität bisher für zweckmäßig gehalten wurde, könnten die Bürger im Beauftragungsverfahren besser aufgehoben sehen. Aber auch die herkömmlichen Parlamente würden bei dieser Neuverteilung der politischen Macht spontan an Boden verlieren, sobald die Bürger die Chance haben, sich mit konkreten Problemlösungsaufträgen an spezialisierte Staatsorgane zu wenden.

Die alte und ehrwürdige Idee, den Bürgerwillen im Rahmen des herkömmlichen Parlamentarismus möglichst getreu abzubilden, würde damit keineswegs ganz bedeutungslos werden. Viel wahrscheinlicher ist, daß sie sogar an Vitalität gewinnen würde, wenn sie sich auf ein engeres - und damit überschaubareres - Feld der Politik beschränkte als bisher. Zu dem Politikfeld, auf dem das parlamentarische Abbildverfahren sich künftig bewähren könnte, gehören Aufgabenbereiche wie die Entwicklung der Infrastruktur, Raumordnung und Städtebau, die Kontrolle bzw. das Betreiben öffentlicher Versorgungsmonopole und möglicherweise die innere Sicherheit.

Am wenigsten würden die Zuständigkeiten der herkömmlichen Kommunalpolitik von einer Ausbreitung des Beauftragungsverfahrens berührt. Dennoch würde sich in einem Staatswesen, das zunehmend die politische Beauftragung praktiziert, auch der Charakter der Kommunalpolitik erheblich wandeln. Wenn nämlich auf nationaler Ebene das Beauftragungsverfahren dominierte und die herkömmliche Parteipolitik entsprechend in den Hintergrund geriete, würden politische Parteien auch in Kommunal- und Regionalparlamenten eine andere, geringere Rolle spielen. Politiker und Wähler würden in ihren Entscheidungen über kommunale Angelegenheiten viel weniger noch nach der gesamtstaatlichen Politik und den dort ausgetragenen Richtungsstreitigkeiten schießen. Daß Parteien und die Anhäng-

lichkeit an dieselben in der Politik unterhalb der zentralstaatlichen Ebene so lange eine dominierende Rolle spielen konnten, würde dann vielleicht als einer der befremdlichsten Anachronismen des herkömmlichen Parteienstaates wahrgenommen werden.²

² In diesem Essay wurde das Thema einer eventuellen direkteren Bürgerbeteiligung im Beauftragungsmodell ausgespart. Siehe hierzu "Die Logik der Bürgerbeteiligung".