

Burkhard Wehner

**Von der Demokratie zur Neokratie  
Evolution des Staates – (R)Evolution des Denkens**

## **Die Deutsche Nationalbibliothek – Bibliographische Information**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://d-nb.de> abrufbar.

© 2006 by merus verlag, Hamburg

merus verlag  
Postfach 60 53 39  
22248 Hamburg  
[www.merus-verlag.de](http://www.merus-verlag.de)

Lektorat: Dr. Alexander Heck  
Umschlaggestaltung: Malcolm James Langham, Hamburg  
Umschlagbild: Photo Maïke Gennis  
Druck und Bindung: Hubert & Co., Göttingen  
Printed in Germany  
ISBN-10: 3-939519-28-6  
ISBN-13: 978-3-939519-28-7  
1. Auflage November 2006

## ***Inhaltsverzeichnis***

Vorwort	7
Vorgeschichte – Macht und Ohnmacht einer neuen Staatsidee	11
Zeitgeschichtliche Diagnose: der Niedergang des Politischen	19
Schritte zum Neokratiekonzept	30
Idee sucht Begriff	62
Neokratie als Evolution der Demokratie	68
Standardeinwände gegen das Neokratiekonzept	77
Neokratische Geschichtsdeutung	89
Die Staatsidee als Erzählung	98
reformforum-neopolis: historisches Unrecht, demographisches Desaster und soziale Ungerechtigkeit	103
Politische Ordnung und menschliches Erbgut	117
Neokratie und Ökonomie	126
Neokratie und globale Ordnung	137



## *Vorwort*

Wichtige Ideen haben eine Geschichte. Sie haben eine Entstehungsgeschichte, eine Rezeptionsgeschichte und im besten Fall auch eine Anwendungsgeschichte. Erweist sich eine Idee als wichtig genug, hat sie eine Biographie verdient, die all dies umfasst. Eine solche Biographie entsteht zumeist, wenn die Idee eine breite Rezeption erfahren hat. Dann nämlich kann die Idee zumindest in Grundzügen - oder kann zumindest ihre Existenz - als bekannt vorausgesetzt werden.

Ganz anders ist es mit der Idee, über die hier berichtet wird. Sie ist zwar nichts Geringeres als die Idee einer neuen Demokratie, die das Verständnis von Politik und Gesellschaft zu revolutionieren vermag, und sie ist auch nicht weniger als eine Relativitätstheorie des Staates, aber sie wurde bisher dennoch wenig rezipiert. Daher ist hier erst einmal zu erläutern, was es mit dieser Idee überhaupt auf sich hat. Da manche Aspekte einer Idee sich aber am besten im Lichte ihrer Entstehungsgeschichte verdeutlichen lassen, sollen auch hierzu einige Details geschildert werden.

Die Idee einer neuen Staatsform entsteht nicht über Nacht, sondern sie muss reifen. Sie braucht ein starkes theoretisches Fundament, und sie muss nach und nach in passende Begriffe gefasst werden. Insofern hat die Idee, um die es hier geht, kein singuläres Entstehungsdatum. Ihre Entwicklungszeit reicht zurück bis zum Ende der achtziger Jahre, und zu Beginn der Neunziger stand sie in ihren Grundzügen fest. Sie bedurfte aber auch danach und bedarf weiter einer permanenten Fortschreibung.

Sich so weit von den herrschenden Meinungen wegzubewegen, wie es bei der Konzipierung der hier zu beschreibenden neuen Demokratieform der Fall war, hat natürlich auch persönliche Ursachen. Dieses Demokratiekonzept ist ein entschiedener Einspruch nicht nur gegen die gewohnte Art, über Politik zu reden und zu denken, sondern auch gegen elementare Grundannahmen mehrerer Wissenschaftsdisziplinen. Einen so fundamentalen Einspruch zu wagen erfordert einen außerge-

wöhnlichen Widerspruchsgeist. Unter anderem in diesem Sinne war die Idee einer neuen Staatsform gewollt.

Den Weg zu dieser Idee wies nicht zuletzt eine tiefgreifende Unzufriedenheit mit dem bestehenden Staat. Es bedurfte der spontanen Entrüstung über ein Diktum wie jenes, die Demokratie sei eine schlechte Staatsform, aber dennoch die beste, die es gibt. Es bedurfte eines fast ungläubigen Erstaunens darüber, dass ein schlechter Staat von so vielen Bürgern schicksals-ergeben hingenommen und künftigen Generationen sogar als der bestmögliche weiterempfohlen wird. Nur solange man so ungläubig, mit solcher philosophischen Naivität staunen kann, hat man überhaupt ein Motiv, sich mit einer radikalen Analyse von Schwächen des politischen Systems zu befassen. Auch die zeitgeschichtlichen Diagnosen, von denen hier die Rede sein wird, fallen bei einer so kritischen Grundhaltung viel kompromissloser aus als gewohnt.

Dass eine neue Staatsform erfunden wird, kommt natürlich nicht alle Tage vor. Auch wenn solche Erfindungen häufig behauptet wurden, waren doch die meisten neuen Staatsideen in der Vergangenheit bestenfalls Kuriositäten, die kaum Spuren in der Ideengeschichte hinterlassen und anderes auch nicht verdient haben. Es ist daher kein Wunder, wenn solchen Ideen zunächst einmal große Skepsis entgegenschlägt, und kein Wunder auch, wenn das Spektrum der realistischere verfügbaren Staatsformen äußerst schmal geblieben ist. Unterstellt man einmal, dass die Zeit über Diktatur und Monarchie in den meisten Teilen der Welt hinweggegangen ist, hätten die Bürger heute zu wählen unter Nuancen der so genannten modernen Demokratie. Wollten sie eine solche Wahl wirklich neu treffen, könnten sie nicht einmal sicher sein, die praktische Politik hiermit nennenswert zu beeinflussen.

Um so brisanter ist es, wenn sich tatsächlich Konturen einer möglichen neuen Staatsform abzeichnen; wenn eine konkrete Alternative erkennbar wird, die weder rückwärtsgewandt autokratisch noch gegenwartsgläubig demokratisch ist, sondern von beidem so weit entfernt, dass man ihr auf den ersten Blick mit ungläubigem Erstaunen gegenübersteht. Der Gedanke an eine solche neue Staatsform kann niemanden unberührt lassen, der

in politisch desolaten Zeiten noch ein fundamentales Interesse am Politischen bewahrt hat. Gerade weil dies so ist - oder weil man erwarten sollte, dass es so ist -, lohnt es sich, den heutigen Entwicklungsstand dieser Alternative zu resümieren, wie es im Folgenden versucht wird.

Als die Grundzüge einer neuartigen Demokratie von mir konzipiert wurden, in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren also, hatte das Interesse an neuen Staatsideen einen historischen Tiefpunkt erreicht. Es war die Zeit nach dem Zusammenbruch des Sozialismus, als in der politischen und wissenschaftlichen Öffentlichkeit Schlagwörter wie dasjenige vom Ende der Geschichte die Runde machten. Man glaubte ernsthaft, dass die Demokratie in ihrer bestehenden Form das Ende aller denkmöglichen Entwicklungen markierte und dass alle Versuche, hierüber hinauszudenken, von vornherein zum Scheitern verurteilt sein würden. Optimistisch gedeutet, war dies die Geistesverfassung einer geschichtsphilosophischen Endzeiteuphorie. Pessimistischer und damit realistischer gesehen, war es der Beginn einer langen Ära intellektueller Stagnation.

Die reale Situation war ambivalent. Für einen kurzen historischen Moment schien die Geschichte sich auf eine neue Staatsidee zuzubewegen. Es schien, als würde sich ein erstauntes „Was nun?“ auch in Fragen der Staatsform breitmachen und eine selten zuvor erreichte Offenheit in diesen Fragen bewirken. Insoweit es dieses kurze geistige Innehalten wirklich gegeben hat, verging es indes noch rascher, als es gekommen war. Es machte einer Selbstzufriedenheit in Sachen Staatsform Platz, die alle staatstheoretische Risikofreude erstickte.

Von solcher Selbstzufriedenheit zu der Überzeugung, das vermeintliche Ende der Geschichte notfalls auch mit Gewalt gegen Reste von Uneinsichtigkeit behaupten zu dürfen, war es kein weiter Weg. Die Folge hiervon war, dass in westlichen Staaten guten Gewissens eine Kriegsbereitschaft wiederbelebt wurde, die keinen Platz für den Gedanken ließ, dem eigenen missionarischen Eifer liege ein gründliches Missverständnis über das Wesen der Demokratie zugrunde. Mit demonstrativ gutem Gewissen wurden dementsprechend von westlichen

Staaten die Kriege im ehemaligen Jugoslawien, im Nahen Osten, in Afghanistan und anderswo geführt. Auf vergleichbarer geschichtsphilosophischer Selbstzufriedenheit beruhte auch die in Europa verbreitete Auffassung, ein unkritisches Fortschreiben der europäischen Integration auch gegen alle Skepsis starker Minderheiten und sogar regionaler wie nationaler Mehrheiten verordnen zu dürfen.

Das Bedürfnis, Bestätigung in der historischen Rückschau zu finden, trieb in dieser Zeit seltsame Blüten. Der Gedanke, dass alte Staatsformen je durch eine neue Staatsidee überwunden werden könnten, erschien zu Beginn der neunziger Jahre so wirklichkeitsfern, dass der damals gewählte Buchtitel „Die Katastrophen der Demokratie“<sup>1</sup> zu kuriosen Missverständnissen Anlass gab. Wer die Demokratie radikal kritisierte, so hofften manche, der könne nur hinter diese Demokratie zurückwollen, nicht aber über sie hinaus, und der würde möglicherweise helfen, demokratische Gesinnung als solche zu diskreditieren. Die wahre Katastrophe war natürlich nicht, dass die Demokratie sich zu weit vorgewagt hätte. Sie hatte sich nicht annähernd weit genug vorgewagt.

An der geistigen Stagnation in Sachen Staatsform hat sich auch eine halbe Generation später wenig geändert. Die Phantasie, so sehr sie zur selbstverständlichen Triebkraft der Technik, der Wirtschaft und des privaten Lebens geworden ist, hat das politische Denken nicht einmal ansatzweise erobert. Dies lässt den Staat - und mit ihm fast die gesamte Politik - weit hinter die Erfahrungswirklichkeit anderer Lebensbereiche zurückfallen. Will der Staat wieder Anschluss an diese Wirklichkeit gewinnen, wird er sich grundlegend ändern müssen. Er wird sich irgendwann sogar, um nicht zeitgemäße und notwendige Bewusstseinsentwicklungen in der Gesellschaft zu blockieren, selbst an die Spitze einer Bewegung setzen müssen, die ihm über viele Jahrzehnte entglitten ist. Warum und wie er dies tun muss, warum vor allem eine Einlassung auf das nottut, was hier letztlich als Neokratie bezeichnet werden wird, das unter anderem soll im Folgenden erläutert werden.

---

<sup>1</sup> B. Wehner, Die Katastrophen der Demokratie, Darmstadt 1991.

## *Vorgeschichte – Macht und Ohnmacht einer neuen Staatsidee*

### I

Es gibt tatsächlich Grund, auf die bestehende demokratische Staatsform stolz zu sein. Lange über ihre Entstehungszeit hinaus war diese Demokratie ein großer Fortschritt, und fortschrittlich ist es noch immer, wenn einstmals autokratisch regierte Nationen sich an herkömmliche demokratische Prinzipien gewöhnen. Auch in dieser Demokratie sind aber die Überlegungen zur richtigen Staatsform selbst in utopiefeindlichsten Zeiten nie ganz zum Erliegen gekommen. So flammt beispielsweise immer wieder der Wunsch nach einer etwas anderen Demokratie auf, in der wichtige Sachentscheidungen direkt von einer Mehrheit der Wähler statt von gewählten Politikern getroffen werden. Diesem Wunsch liegt allerdings eher eine ideologische Verklärung früherer demokratischer Rituale zugrunde als eine Diagnose künftiger politischer Notwendigkeiten. Mit einem Staat, in dem Sachfragen an die Wähler zurückverwiesen würden, der aber sonst so bliebe, wie er war und wie er ist, wäre kein wirklicher Fortschritt in Fragen der politischen Ordnung erzielt. Auch wenn ihr mehr plebiszitäre Elemente beigegeben würden, wäre ein Festhalten an der bestehenden Demokratie immer auch ein Festhalten an ihren elementaren konzeptionellen Mängeln.

Wahr ist, dass Staatsutopien in früheren Zeiten mehr vom guten Willen und vom Idealismus ihrer Urheber zeugten als von deren Bereitschaft, sich ernsthaft mit Problemen der Staatsorganisation zu befassen. Je unverbindlicher nämlich eine Utopie im organisatorischen Detail konzipiert war, desto leichter war sie zu formulieren und desto leichter war es auch, ihre rhetorische Überzeugungskraft zu verleihen. Eine Vorstellung vom Staat dagegen, in der sich utopischer Wagemut und die Beschreibung konkreter Organisationsformen miteinander verbinden, birgt die Gefahr, allein an der lästigen Sprödigkeit des Letzteren gemessen zu werden. Die eingängig formulierte Entüstung über die politische Realität und vage Andeutungen einer

heileren Welt sind eben doch leichter vermittelbar als konkrete Antworten auf die Frage, wie ein Staat anders und besser funktionieren könnte. Insofern ist es ein prekärer Spagat, utopische Impulse mit konkreten Gestaltungskonzepten für staatliche Institutionen verbinden zu wollen.

Mit Fragen der Staatsorganisation befassen sich traditionell zumeist Personenkreise, die dem bestehenden Staat in der einen oder anderen Weise, sei es materiell oder ideell, verpflichtet sind. Die Utopie gilt demgegenüber in der Öffentlichkeit eher als Domäne ideologischen Leichtsinns, mit dem realitätsorientierte Erfahrungen in den Wind geschlagen werden. Eine so genannte Anschlussfähigkeit, ein Anknüpfen entweder an bestehende institutionelle oder zumindest ideologische Gegebenheiten, scheint das Mindeste zu sein, was neue staatstheoretische Konzeptionen leisten müssten, um nicht unter negativen Utopieverdacht zu geraten. Je unverblümter eine Theorie daher eine institutionell und ideologisch neuartige Welt beschreibt, desto mehr Unverständnis schlägt ihr entgegen und desto weniger Aussicht hat sie, von bestehenden intellektuellen Strömungen aufgenommen zu werden. Aber nur wenn man in Fragen der Institutionengestaltung konkretes Neues wagt, kann man die bisher so schmale Bandbreite verfügbarer Staatsformen tatsächlich erweitern.

## II

Dass die Antennen der politischen wie der wissenschaftlichen Öffentlichkeit nicht auf die konkrete Idee einer neuen Staatsform ausgerichtet sind, ist anders nicht zu erwarten. Es hat seine Gründe nicht nur in der Ideologie, nicht nur in der Utopiefeindlichkeit einer Epoche und nicht nur in der Sperrigkeit organisatorischer Detailfragen. Zögerlich verläuft die Rezeption einer solchen Idee auch deswegen, weil es sich um eine gesellschaftswissenschaftliche Idee handelt und weil eine solche viel schwerer zu überprüfen ist als jede Idee der Naturwissenschaften.

Schon in den Naturwissenschaften hatten und haben Ideen, die traditionelles Gedankengut über Bord werfen, es in der Durchsetzung schwer, und zwar um so schwerer, je schwerer

Experimente zu deren Überprüfung ersonnen und ausgeführt werden können. Noch immer dauert es daher auch in den Naturwissenschaften oft Jahrzehnte, sich von überholten Theorien zu lösen und sie durch andere, dem Experiment letztlich besser standhaltende zu ersetzen. Umso langwieriger sind vergleichbare Prozesse in den Staats- und Gesellschaftswissenschaften. Staatskonzepte lassen sich nicht im überschaubaren Laborexperiment testen. Staatsvölker widersetzen sich aus gutem Grund der Zumutung, als Versuchsobjekte gutwilliger Staatstheoretiker dienen zu sollen. Allein das theoretische Ringen um eine neue Staatsidee kann sich daher über viele Generationen erstrecken. Die Frage der Anwendung einer solchen Idee stellt sich frühestens dann, wenn nicht nur eine gründliche Rezeption in der zuständigen Wissenschaft, sondern auch eine Rezeption durch die politische Öffentlichkeit erfolgt ist. Bis dahin lässt eine Staatsidee, welche Tragweite sie für die politische Wirklichkeit auch immer hat, leichthändig mit dem zutreffenden Argument zurückweisen, sie sei empirisch nicht bestätigt. Bis dahin lässt sich deren Nichtanwendung sogar als verpflichtende politische Tugend darstellen, als Zurückweisung nämlich eines unverantwortlichen Experiments mit Staatsbürgern. Erst wenn die Überzeugung reift, dass das Festhalten an einer bestehenden Staatsordnung ein mindestens ebenso unverantwortliches Experiment darstellt, wird aus einer neuen Staatsidee eine gute Gewissens- zu testende wissenschaftliche Hypothese. Wenn es hieran vorerst noch fehlt, liegt dies nicht etwa an einer zu positiven Lage der Dinge, sondern an einer zu fatalistischen Einstellung. Die Bürger können und wollen sich eine viel bessere Politik und einen viel besseren Staat vorerst noch nicht vorstellen.

Ein weiterer Unterschied zwischen Natur- und Gesellschaftswissenschaften ist in dieser Frage wichtig. In der Naturwissenschaft setzt sich der neue Gedanke letztlich ganz unabhängig von seiner Formulierung durch, unabhängig davon also, wie unkonventionell, wie schwer verständlich oder wie sprachlich ungeschickt er präsentiert sein mag. Auch wenn in den Naturwissenschaften immer wieder zähe Auseinandersetzungen zwischen Traditionalisten und Neuerern geführt werden und

auch wenn es gerade in angewandten Wissenschaften wie der Medizin noch immer eine Generation dauern kann, bis ein fälliger Paradigmenwechsel in Theorie und Praxis vollzogen wird, geschieht dies letztlich doch unabhängig von vorherrschenden Darstellungskonventionen. In den Gesellschaftswissenschaften dagegen geht der Gedanke eine viel engere Verbindung mit seiner Formulierung ein. Seine Durchsetzungskraft hängt viel stärker davon ab, ob die gewählte Formulierung in der wissenschaftlichen oder nichtwissenschaftlichen Öffentlichkeit Resonanz findet.

Nicht selten hat die Trägheit wissenschaftlicher Rezeptionen auch damit zu tun, dass der Wissenschaftsbetrieb vom bestehenden Staat materiell abhängig ist und dass sich zwischen beiden daher unweigerlich eine Art Komplizenschaft entwickelt. Der Staat hält sich eine von ihm alimentierte Wissenschaft, diese revanchiert sich damit, dass sie zumindest prinzipiell zu ihrem Staat hält, und der Staat tut wiederum der Wissenschaft den Gefallen, bestehende Überzeugungsgemeinschaften samt deren organisatorischer Strukturen erhalten zu helfen. Auf diese Weise trocknet der Staat aber die Wissenschaft mit seiner scheinbaren finanziellen Fürsorge aus und lässt die potentiellen Produktivkräfte wissenschaftlichen Streits erlahmen. Dies dürfte der wichtigste Grund dafür sein, dass das grundlegend Neue gerade in den Gesellschaftswissenschaften selten aus dem staatlich alimentierten Wissenschaftsbetrieb kam, sondern zu meist von wissenschaftlichen Einzelgängern gewagt werden musste.

Es ist unter diesen Umständen kein Wunder, wenn die Durchsetzungskraft einer Idee besonders in den Gesellschaftswissenschaften von der Bereitschaft ihres Urhebers abhängt, sich an bestehende Darstellungskonventionen zu halten. Die Bereitschaft hierzu kann in der Tat dazu beitragen, über die anfängliche Fremdartigkeit einer Idee hinwegzuhelfen. Vielleicht sollte auch eine befremdlich erscheinende Idee nicht noch mit Polemik belastet werden, schon gar nicht mit Polemik gegen Institutionen der Wissenschaft. Vielleicht sollten der Idee zuliebe Präsentationsformen gewählt werden, die von Beginn an eine Einbindung in einen breiten wissenschaftlichen Meinungsbil-

dungsprozess erleichtern. All dies kann man tun, um die Rezeption einer neuen Idee zu fördern oder zumindest das Ausmaß des Kopfschüttelns über dieselbe in Grenzen zu halten. All dies ist aber im Fall der hier darzustellenden Staatsidee nicht oder fast nicht geschehen.

Bei aller Verwunderung darüber, dass das Konzept der neuen Staatsform, die zunächst den Namen **mehrspurige Demokratie** tragen sollte, anderen lange so fremdartig vorkam, gab es doch auch guten Grund, für die damit verbundene Zurückhaltung dankbar zu sein. Dies nämlich war die unersetzliche Voraussetzung dafür, den Gedanken der mehrspurigen Demokratie ohne Ablenkung zu Ende denken zu können. So konnten die wichtigsten staatstheoretischen, staatsphilosophischen und sozialstaatlichen Konsequenzen dieses Konzepts erarbeitet werden, ohne dass eine zeitaufwändige Auseinandersetzung mit voreiligen Einwänden zu führen gewesen wäre. Das Konzept der mehrspurigen Demokratie konnte auf diese Weise reifen, ohne in der vorherrschenden Terminologie vorschnell zerredet zu werden. Eine Idee nämlich, der dies widerfährt, erholt sich hiervon im öffentlichen Urteil selten. Sie kann bestenfalls unter neuem Namen und in anderer Terminologie eine späte Wiedergeburt erleben.

### III

Der Einspruch gegen die politischen Verhältnisse gerät, gerade wenn es um die große, nationale oder internationale Politik geht, leicht zur fruchtlosen Nörgelei, wenn die Verhältnisse solchen Einspruch nicht irgendwann im Nachhinein rechtfertigen. Den ultimativen Einspruch muss daher die Geschichte selbst sprechen. Erst eine unabweisbare historische Notwendigkeit, sich alter staatlicher Strukturen zu entledigen, kann einer unkonventionellen Idee wie derjenigen der mehrspurigen Demokratie endgültig Anschluss an die politische Praxis verschaffen.

Dass solcher Einspruch durch die Geschichte tatsächlich erhoben wird, dafür hat es in der jüngeren Vergangenheit viele Indizien gegeben. Auch wenn die politische Öffentlichkeit sich dieser Entwicklung gegenüber eher passiv zeigte, hat doch die

Geschichte schon manche Anläufe gemacht, den Staat in seiner bisherigen Form zu diskreditieren und seinen anachronistischen Charakter zu offenbaren. Eines dieser Ereignisse war der Zusammenbruch der sozialistischen Staatsordnung. Für kurze Zeit schien es, als ermögliche das Ende des Sozialismus eine Bestandsaufnahme nicht nur der Fehler des überwundenen sozialistischen Staates, sondern auch der Fehler der herkömmlichen Demokratie. Diese Chance allerdings ging in der Wendeeuphorie noch rascher unter, als sie gekommen war.

Viele weitere historische Ereignisse haben dazu beigetragen, den alten Staat als Fehlkonstruktion zu entlarven. Die jüngere Geschichte hat offenbart, dass auch in und von demokratischen Staaten immer noch Bürgerkriege und Kriege geführt werden, weil elementare Freiheitsansprüche von Bürgern nur gewaltsam geltend gemacht und weil sie vom Staat nur mit Gewalt politisch gezähmt werden können. Minderheiten wehren sich beispielsweise gegen die kulturelle Hegemonie von Mehrheiten, und sie verlangen nach mehr kultureller und politischer Eigenständigkeit, als der Staat zu gewähren bereit ist. Sie begegnen einem allzu vereinnahmenden Staat, der die Verschiedenheit von Kulturkreisen auf seinem Territorium nicht tolerieren will, mit konkretem Separatismus oder auch nur diffusem gewalttätigem Aufbegehren. Das spannungsreiche Verhältnis etwa von Basken, Nordiren, Katalanen, Schotten oder Kurden und von vielen Immigrantengruppen zu ihrem jeweiligen Zentralstaat macht dies deutlich. Längst unübersehbar geworden ist auch, dass frühere Kriege, frühere Kolonialregime und frühere Friedensschlüsse Staatsgrenzen hinterlassen haben, die willkürlich gezogen wurden, die zu revidieren aber sowohl der politische Mut wie auch die konzeptionellen Voraussetzungen fehlen. Staatsgrenzen im Nahen Osten, in Afrika, in Asien und auch immer noch in Teilen Europas lassen sich hierfür als Beispiele anführen. Selbst das Phänomen des weltweiten Terrorismus lässt sich zumindest teilweise als Folge solcher politischen Altlasten deuten, die zu korrigieren bestehende Staaten noch immer nicht imstande sind.

Es wäre ein historischer Glücksfall, wenn die Skepsis hierüber rascher reife, als es in früheren Epochen in vergleichbaren

Fällen geschah. Die Agonie falscher, anachronistisch gewordener Staatsformen hat in der Vergangenheit lange angedauert, und die Überwindung solcher Staatsformen war selten ein friedlicher und unblutiger Prozess. Es hat immer wieder leidvoller Revolutionen, Revolten, Bürgerkriege oder auch Kriege bedurft, um einer Evolution des Staatswesens hin zu zeitgemäßen Staatsformen den Weg zu bahnen. Vieles spricht dafür, dass auch das gegenwärtige, von unzeitgemäß konzipierten Staaten ausgehende politische Elend sich hartnäckig halten wird, dass Symptome wie vermeidbare Kriege und Bürgerkriege und kurzlebige Versprechungen populistischer Bewegungen noch lange andauern werden und dass herkömmliche Parteien immer wieder versuchen werden, sich in der Auseinandersetzung mit solchem Populismus eine neue Aura von Seriosität zu verschaffen. Dies wird noch viele gut gemeinte politische Engagements in stiller Resignation oder auch in ziellosem Zorn enden lassen.

Vor allem der politische Populismus, der auch in etablierten Demokratien wie den USA, Frankreich, England, Deutschland, Österreich und Italien immer neu aufflackert und immer wieder auch die großen Parteien und deren Galionsfiguren infiziert, ist hierfür eines der unübersehbaren Symptome. Dieser Populismus steht für die Verführungskraft illusionistischer politischer Rhetorik, und er steht auch für eine Verweigerung politischer Seriosität. Das politische System der Demokratie sträubt sich selbst vor dem Erwachsenwerden. Es braucht den naiven, von der Evolution des politischen Bewusstseins unberührten Bürger, und es ist daher in Versuchung, sich dessen Naivität zu erhalten oder notfalls sogar neu zu schaffen. Politische Leitfiguren wie etwa Bush, Blair, Berlusconi, Merkel und Chirac oder auch Lafontaine, Bossi, Haider und deren Nachfolger geben dieser Versuchung vor allem mit ihrer plakativen Rhetorik nach, auch ohne sich dessen selbst bewusst zu sein.

Die alte Weltordnung ist nicht zuletzt dadurch stark beschädigt worden, dass eine Weltmacht wie die USA sich mit dem Argument über sie hinweggesetzt hat, es fehle dieser Ordnung an politischer und moralischer Plausibilität. Von den USA ist die neue Doktrin ausgegangen, es gebe höhere politische

Einsichten als jene, zu denen eine UNO fähig ist, und es gebe auch eine höhere politische Weisheit, als das bestehende Völkerrecht sie zum Ausdruck bringt. Richtig daran ist, dass altes Recht nicht mehr verbindlich sein darf, wenn seine Anwendung moralisch unverantwortliche Konsequenzen hätte. Altes Recht zu brechen ist aber nur dann verantwortbar, wenn der Rechtsbruch zumindest nach impliziten neuen Regeln erfolgt, die als Grundlage für ein besseres Recht dienen könnten. Auf zwischenstaatlicher Ebene bedeutet dies, dass ein Staat nur dann eine bestehende völkerrechtliche Weltordnung verletzen, schlimmstenfalls sogar Angriffskriege führen darf, wenn solches Handeln die Konturen einer besseren, moralisch plausibleren Weltordnung erkennbar macht. Hiervon aber war und ist die Politik nicht nur der USA, sondern der gesamten demokratischen Welt so weit entfernt wie je.

Dass mit der alten zwischenstaatlichen Ordnung so leichtfertig umgegangen wurde, macht beklommen. Zu konstatieren bleibt, dass diese Ordnung moralisch dauerhaft beschädigt ist, weil sie die Fortsetzung eines tragischen Geschichtsverlaufs auch nach der Mitte des vergangenen Jahrhunderts nicht zu verhindern wusste. Nichts wird in so elementaren Fragen wie Krieg und Frieden und der Wahl der Staatszugehörigkeit altes Völkerrecht je wieder moralisch und politisch verbindlich machen. Gerade ein solcher Zustand rechtlicher und moralischer Ungewissheit aber könnte eines Tages Anlass sein, die alten Vorstellungen vom Staat auch dort in Frage zu stellen, wo derzeit noch, aus welchen Motiven auch immer, die Anhänglichkeit an die bestehende Staatsform ganz und gar selbstverständlich erscheint, und diese Vorstellungen einem neuen Staatsmodell weichen zu lassen.

Früher oder später, oder genauer: eher später als früher, wird sich dann zeigen, welche Brisanz dem Konzept einer neuen Staatsform wie der mehrspurigen Demokratie tatsächlich innewohnt. Dann wird ein neues politisches Denken mit einer ebenso unerwarteten wie unbezwingbaren Wucht über Bürger und Politiker hereinbrechen, und dies wird die bestehenden Staatsformen und mit ihnen die alte zwischenstaatliche Ordnung Schritt für Schritt aus den Angeln heben.

## *Zeitgeschichtliche Diagnose: der Niedergang des Politischen*

### I

Jede Diagnose zum Zustand von Staat und Gesellschaft wächst vor dem Hintergrund eines ideologischen Zeitgeistes. Als die Konzeption der mehrspurigen Demokratie zu reifen begann, herrschte in der Welt politischer Ideologien noch ein eindimensionales Rechts-Links-Denken. Es war das Ende der Ära, in der so genannte Systemkritik zumeist noch Orientierung gesucht hatte in Utopien der politischen Linken. Es war die Endzeit einer Ideologie, in der auch eine moderate Systemkritik das Schlechte vorzugsweise im Privaten und das Gute im Staatlichen sah. Mehr Staat, so war eine weit verbreitete Überzeugung, bedeute mehr soziale Gerechtigkeit und soziale Chancengleichheit, wenn auch nicht mehr Freiheit und mehr Frieden. Die ideologische Schlachtordnung war entsprechend fest gefügt.

Was folgte, war die Einsicht in die Schwächen des Staates. Dies stärkte natürlich den konservativen Reflex, sich auf der Suche nach Reformkonzepten eher am Vorbild eines vergleichsweise passiven Staates zu orientieren als am innovativen Experiment mit neuen politischen Ordnungsvorstellungen. Dabei wuchs sogar die Bereitschaft, selbst elementare zivilisatorische Errungenschaften des Sozialstaats in Frage zu stellen.

Diese Entwicklung führte zu einer ideologischen Unübersichtlichkeit, in der die Orientierung selbst in scheinbar einfachen Fragen wie denen der sozialen Gerechtigkeit zunehmend schwieriger erschien. Die vorher so einfachen Verortungen im Rechts-Links-Schema jedenfalls verloren rasch ihre einstmalige Bedeutung. Eine Folge hiervon war, dass größere politische Parteien und Strömungen die inhaltliche und später sogar die rhetorische Unterscheidbarkeit weitgehend einbüßten. Es wurde Sache kurzlebiger populistischer Bewegungen, noch verbliebene Protestpotentiale einigermaßen systemkonform aufzufangen.

Möglich, dass in dieser zu Ende gehenden Welt eindimensionaler Ideologien die Bereitschaft, das bestehende demokratische System radikal in Frage zu stellen, einer von der ehemaligen politischen Linken herrührenden kritischen Denkweise zu verdanken war. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die hier darzustellenden Demokratiekonzeptionen ihrerseits auf irgendeine sinnvolle Weise im alten Rechts-Links-Schema positioniert werden könnten. Jeder Versuch einer solchen Einordnung würde überholte ideologische Vorstellungen auf Ideen anwenden, die nicht zuletzt die Überwindung eben dieser Vorstellungen zum Ziel hatten.

## II

Es war die politische Wirklichkeit, die immer wieder Anlässe gab, den großen Widerspruch zu wagen. Eine ideengeschichtliche Stagnation traf zusammen mit einem andauernden fundamentalen Politikversagen, das bei politisch sensiblen Bürgern eine ebenso fundamentale Gegenreaktion herausforderte. Bei vielen war diese Reaktion nur ein zähneknirschendes Weiter-so, bei manchen war es die so genannte Politikverdrossenheit, deren Symptome von Lethargie bis hin zu enttäuschter Resignation reichten, und immer wieder war es auch die temporäre Hinwendung zu Protestbewegungen, auch wenn diese nicht mehr zu bieten hatten als feindselige Rhetorik. Die konstruktive Wendung, der Versuch also, radikale innovative Gedanken gegen eine desolote politische Realität in Stellung zu bringen, war unter diesen Umständen der Vorstoß in politisches Niemandsland. Es war aber die Konsequenz aus der Überzeugung, dass es in den elementarsten Fragen der Politik ganz anders und viel besser gehen könne als bisher. Die Frage war nur, wie.

Ausgangspunkt dieser gedanklichen Wendung war die Feststellung, dass der Sozialstaat in einer Demokratie ganz anders konzipiert werden sollte, als er war und als frühere Theorien es suggerierten.<sup>2</sup> Bei der Konzipierung eines neuartigen Sozial-

---

<sup>2</sup> B. Wehner, *Der Neue Sozialstaat*, Opladen 1992. Neu formulierte Auflage Wiesbaden 1997. Zur neuen Sozialstaatskonzeption s. auch die nachfolgenden Ausführungen auf S. 34f und in späteren Kapiteln.

staats hatte sich zudem gezeigt, dass dieser nur in einer weitaus leistungsfähigeren Demokratie als der bestehenden würde gedeihen können. Nichts lag danach näher, als zunächst eine aktuelle und zeitgeschichtliche Diagnose zur Leistungsfähigkeit der Demokratie als solcher anzustellen.

Eine systemkritische Diagnose aktueller politischer Entwicklungen wurde in einem 1991 veröffentlichten Essay, den „Katastrophen der Demokratie“, unternommen, der schon die wichtigsten Merkmale einer neuartigen Demokratie umriss.<sup>3</sup> In diesem Essay wurden aktuelle politische Katastrophen beschrieben und wurde zugleich der Staat als ein Instrument gedeutet, dessen wichtigster Zweck in der Vermeidung solcher Katastrophen liegt. Die damals vorrangigen, entsprechend dem politischen Bewusstseinsstand dennoch eher rudimentär wahrgenommenen politischen Katastrophen waren Umweltbelastungen, Staatsverschuldung, der Mangel an sozialer Gerechtigkeit, demographische Fehlentwicklungen und die Inflation.

Der weiterreichende Rückblick in die jüngere Geschichte ist noch erschütternder, weil er zu noch fataleren politischen Katastrophen hinführt, die eine inkompetente Politik nicht zu verhindern gewusst hat. In der deutschen Geschichte war eine dieser großen Katastrophen natürlich das Scheitern der Weimarer Republik. Dies war die Niederlage einer von Beginn an falsch konzipierten Demokratie. Es war die Folge einer in der Staatsform angelegten politischen Inkompetenz. Es war auch das Scheitern daran, dass zwar ein geordneter demokratischer Widerspruch innerhalb dieser, aber eben nicht gegen diese Staatsform möglich war. Weil es kein Konzept für einen demokratischen Ausweg aus einer gescheiterten Demokratie gab, wurden un- bzw. scheidemokratische Auswege gesucht und angeboten. Nur unter diesen Voraussetzungen konnten die Nationalsozialisten sich als Prototyp einer scheidemokratischen und populistischen Protestpartei profilieren. Im Nachhinein mag der Nationalsozialismus angesichts des politischen

---

<sup>3</sup> B. Wehner, Die Katastrophen der Demokratie, Darmstadt 1991. Eine überarbeitete und gekürzte Fassung der „Katastrophen“ ist verfügbar in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

Bewusstseinsstandes jener Zeit als eine Art tragischer historischer Notwendigkeit erscheinen, aber auch der politische Bewusstseinsstand bleibt von den Entwicklungsdefiziten des Demokratiekonzepts nicht unberührt. Wenn nicht schon frühere Kriege, war daher doch spätestens der Zweite Weltkrieg auf das Scheitern eines verfehlten Demokratie Modells in Deutschland zurückzuführen. Dieser Krieg spätestens hat gezeigt, dass die Weiterentwicklung des Demokratie Modells für viele Millionen Menschen eine Frage von Leben und Tod ist.

Sicher waren Kriege bis in die jüngste Zeit auch nach demokratischem Politikverständnis noch mehr oder weniger eine Selbstverständlichkeit. Auch in Demokratien glaubte man tatsächlich, Krieg sei – gewissermaßen als deren ultima ratio – die Fortsetzung zwischenstaatlicher Politik mit anderen Mitteln. Noch heute besteht in demokratischen Staaten eine Neigung, Krieg als Geburtshelfer von Demokratien zu glorifizieren, als Geburtshelfer beispielsweise der deutschen, der japanischen, der italienischen oder auch der jüngeren argentinischen Demokratie. Aus dieser Sicht mag es aus der historischen Distanz fast erscheinen, als seien so tragische Ereignisse wie der Zweite Weltkrieg letztlich doch politisch gelungene Problemlösungen gewesen. Aus solcher Sicht entstehen sogar Motive, vergleichbares politisches „Gelingen“ neu zu inszenieren, wie es beispielsweise im Irak versucht wurde. Dies zeugt aber nur vom Verharren auf jener niederen politischen Bewusstseinsstufe, die für den kriegerischen Horror des zwanzigsten Jahrhunderts ursächlich war.

Das Scheitern von Demokratien hat nicht nur die Geschichte einzelner Staaten geprägt, sondern es hat auch eine globale Dimension. Auch auf globaler Ebene wirkt bis heute die Inkompetenz demokratischer Regime fort, die weltweit unlösbar erscheinende Probleme geschaffen haben und weiter schaffen. Nur zu einem geringen Teil ist dies mit individuellem Versagen zu erklären, mit der Überheblichkeit demokratischer Machthaber etwa, die sich von monarchistischen bzw. despotischen Denk- und Verhaltensweisen nicht konsequent hatten lösen können. Der wichtigere Grund sind die konzeptionellen Mängel der Demokratie selbst.

Viele falsche gezogene Staatsgrenzen bergen Konfliktpotential. In vielen Teilen der Welt und auch noch in Teilen Europas sind Staatsgrenzen entweder eine fatale Hinterlassenschaft des Kolonialismus und politischer Gewaltakte, oder sie sind ein ähnlich fatales Resultat historischer Zufälle. Viele Staatsgrenzen zeugen von teils eigennützigem, teils auch gut gemeintem Versuchen, Nationen neu zu schaffen und deren Staatsgebiet verlässlich zu etablieren. In vielen Fällen aber verweigern sich Teile von Staatsvölkern solchen Ansinnen. Dies zeigt sich in andauernden separatistischen und irredentistischen Neigungen, und es hat sich auch in dem Auseinanderfallen der ehemals sozialistischen Staatenwelt gezeigt, dass die Willkür vormaliger Grenzverläufe offenbarte, ohne die dadurch bedingten Probleme friedlich und zuverlässig entschärfen zu können.

Eine immer noch von Zufall und Willkür geprägte Staatenwelt ist, wie sich in vielen traditionellen Krisenregionen und auch in immer wieder neuen Teilen der Welt zeigt, weiterhin fragil. Der Prozess des Verschwindens alter, vormals für selbstverständlich genommener und der Bildung neuer Staaten setzt sich fort, und in manchen instabilen Staatsgebilden, vor allem in Teilen Afrikas und der islamischen Welt, nutzen noch immer eigennützige Regime und Despoten politische Machtvakuen, um ganze Regionen, Völker und Volksgruppen auszuplündern. Möglich ist all dies, weil es in diesen Regionen keine Staatsvölker gibt, die sich wirklich als solche fühlten, die als solche politisch wirklich gemeinsame Sache machen wollten und die zudem ein Mindestmaß an Solidarität miteinander empfänden. Solche falsch zusammengesetzten Staatsvölker sind keine geeignete Basis für eine funktionsfähige demokratische Ordnung. Es kann daher nicht wundern, dass die herrschende politische Grundstimmung gerade in solchen Staaten, ob der Form nach demokratisch oder nicht, das Misstrauen ist und der Staat vornehmlich als illegitimes Machinstrument einer gewaltbereiten politischen Mehrheit oder Minderheit angesehen wird.

Auch wo demokratische Regime solche katastrophenträchtigen Verhältnisse nicht selbst geschaffen haben, haben sie diese doch zumeist toleriert und nachträglich stillschweigend gebilligt. Sie haben sich damit zu Komplizen einer historischen Hinter-

lassenschaft gemacht, die sich vielfach als kriegs-, bürgerkriegs- oder auf andere Weise als konfliktträchtig erwiesen hat. Sie haben ihren politischen Segen zu falschen Staatsgrenzen gegeben, zur falschen Zusammensetzung von Staatsvölkern und damit zu falsch konzipierten Staatsgebilden. Viele demokratische Staaten konnten und wollten dies nicht anders, weil sie selbst solche falsch konzipierten Gebilde darstellen.

Eines von vielen historischen Beispielen dafür, dass die Inkompetenz und Arroganz demokratischer Politik derjenigen früherer kolonialistischer Regime kaum nachstand, war der nach dem Zweiten Weltkrieg durchgesetzte Teilungsplan für den Nahen Osten. Die Willkür der Grenzziehungen, zu denen sich demokratische Politiker hierbei hinreißen ließen, gehört zu den erschreckendsten Beispielen dafür, von wie wenig Sachverstand die demokratische Welt regiert wird und wie leichtfertig demokratische Regime daher Fakten schufen, die den Grund für spätere Kriege und Bürgerkriege, für populistische und damit vielfach auch für antidemokratische Ressentiments legten. Es kann nicht wundern, dass ein erstarrter Frieden, der auf die Verteidigung solcher Willkür angelegt ist, in manchen Teilen der Welt nur gewaltsam erhalten werden konnte.

Umso erschütternder ist natürlich, mit welcher beharrlicher Selbstverständlichkeit das Denken in alten Konfliktkategorien sich fortsetzt, und zwar bis weit in den Bereich höchster politischer Entscheidungsinstanzen. Die Rückkehr des Krieges nach Europa in den neunziger Jahren und die danach anhaltende Kriegsbereitschaft auch demokratisch regierter Staaten ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Spätestens der zweite Irak-Krieg aber sollte wenigstens politisch sensiblen Beobachtern die Augen dafür geöffnet haben, dass sich ein falsch zusammengesetzter, nicht auf einen Zusammengehörigkeitswillen seiner Bürger gegründeter Staat auf Dauer allenfalls mit diktatorischen, nicht aber mit zivilisierten demokratischen Mitteln zusammenhalten lässt. Ein Staat wie der Irak konnte nur als finstere, von einem Saddam Hussein mit eiserner Faust regierte Diktatur existieren, und er wird nach deren kriegesischem Ende nur als militärisches Protektorat oder bestenfalls als gewaltgestützte Demokratie noch für längere Zeit überleben können.

Die Diagnose, dass zeitgenössische Politik selbstverschuldeter Katastrophen mit den verfügbaren Mitteln nicht Herr wird, mag auf den ersten Blick diffus erscheinen, aber sie führt doch zu einer fundamentalen Gemeinsamkeit der Problemfälle hin. Jede der unbeherrschbar erscheinenden Katastrophen nämlich ist ein Indiz für politische Überforderung. Jedes unlösbar erscheinende politische Problem hat offensichtlich damit zu tun, dass seine Lösung den zuständigen Entscheidungsinstanzen mehr Kompetenz abverlangen würde, als diese unter den gegebenen Umständen mobilisieren können. Überforderung und daraus resultierende Inkompetenz sind demnach die herausragenden Gründe für ein immer wiederkehrendes, systematisches Versagen sowohl auf innerstaatlicher Ebene wie in zwischenstaatlichen Angelegenheiten.

Man kann es auch politischen Dilettantismus nennen. Man kann politische Inkompetenz und Überforderung aus dilettantischer Laienhaftigkeit auf höchster politischer Entscheidungsebene herleiten. Und man stellt, wenn man dieses Phänomen lange genug beobachtet, seine Dauerhaftigkeit fest. Man stellt fest, dass die Überforderung nicht geringer wird, wenn politische Macht auf anderes politisches Personal übergeht. Die Überforderung ist nicht personenabhängig.

Je weniger man aber noch einzelne Personen, je weniger man die jeweils höchsten politischen Verantwortungsträger noch als personifizierte Ursache des politischen Versagens erkennt, desto eher kommt man zu dem Schluss, dass es sich hierbei um ein systembedingtes Problem handeln muss. Man lastet also die politische Überforderung, den nicht enden wollenden politischen Dilettantismus, früher oder später der Staatsform an. Man erkennt hierin eine Krankheit des Systems, die nur unter Inkaufnahme anhaltender und neu aufkommender politischer Katastrophen zu tolerieren wäre. Man erkennt also, dass die Gefahren von Kriegen und Bürgerkriegen und des gewaltsamen Auseinanderbrechens von Staaten, dass Bildungs- und Kulturkrisen, Beschäftigungskrisen, demographische Katastrophen, Krisen des Sozialstaats, wirtschaftliche Instabilität, Krisen der Staatsfinanzen, des Gesundheitswesens und des Steuerrechts, Überdruß der Bürger am Staat, an den Parteien

und an der Demokratie und auch der krampfhafteste Versuch, Politik als scheinbare Gesamtheit dennoch ideologisch zusammenzuhalten, Symptome ein und desselben Überforderungsphänomens sind.

Der nächste Diagnoseschritt war bereits eine wichtige Etappe auf dem Weg zu konstruktiven Schlussfolgerungen. Es war die Diagnose, dass die Krankheit des Systems, deren Symptome Überforderung und Inkompetenz sind, der politische Generalismus ist. Generalismus wiederum geht einher mit politischer Allzuständigkeit. Allzuständig und damit generalistisch sind all jene Organisationen und deren Vertreter, die Politik als ein Ganzes darzustellen und zu verantworten versuchen, und es sind insbesondere jene, die dies von Berufs wegen tun müssen. Es sind alle, die noch versuchen, Politik unter so etwas wie eine gemeinsame Überschrift zu stellen. In erster Linie sind es diejenigen, die als Amts-, Mandats- oder Funktionsträger politische Parteien vertreten. Politische Generalisten sind aber auch alle anderen, die daran glauben oder glauben machen, Politik sei noch in dieser Form als ein Ganzes verantwortbar. Es sind auch einfache Staatsbürger, die sich noch bedenkenlos als Anhänger politischer Parteien fühlen und bedenkenlos diese Parteien wählen.

Die Wahrheit ist indessen, dass Politik ein viel zu komplexes Geschäft geworden ist, als dass sie noch in dieser überkommenen Weise verantwortbar und formulierbar wäre. Die jahrhundertlang gewachsene Komplexität der Politik hat Parteien, aus ihnen hervorgehende Regierungen und erst recht Einzelpersonen, die z.B. als Mandatsträger und als gewählte Staatsoberhäupter oder Regierungschefs für die Politik als ganze stehen, zu Exponenten eines solchen überholten Verständnisses von Politik gemacht.

Die Diagnose, dass Politik im bestehenden Staat generalistisch angelegt ist und dass daher all jene, die in diesem Sinne Politik glauben betreiben zu können, überfordert und zu Dilettantismus verurteilt sind, ist ein Anfang. Diese Diagnose hat erschwerende Weiterungen. Da der bestehende Staat seine politischen Akteure zunehmend überfordert und damit zum Dilettantismus verurteilt, wird die Auswahl des politischen

Personals zwangsläufig zu einer Negativauslese. Auf die Rolle des generalistischen, also dilettantischen politischen Akteurs nämlich lässt sich nur ein, wer diesen Zusammenhang nicht durchschaut. Die Politik und insbesondere die politischen Parteien rekrutieren daher vorwiegend noch Personen, die eine unreflektierte Lust am generalistischen, also dilettantischen Diskurs haben. Häufig handelt es sich bei diesen Personen um begnadete politische Selbstdarsteller, bei denen das Erlebnis der eigenen Publikumswirksamkeit die Wahrnehmung ihrer fachlichen Überforderung nicht einmal ansatzweise zulässt. Je mehr diese Personen in der Politik reüssieren, desto stärker wird für sie der Druck des Systems, Politikdarstellung in der vorherrschenden Weise zu betreiben und damit die Öffentlichkeit auch über eigene Überforderungen hinwegzutäuschen. Eine noch demonstrierte oder auch beschworene Verantwortungsethik von Politikern degeneriert unter diesen Umständen zum Bestandteil eins Rollenspiels, das nur der formellen Erfüllung öffentlicher Erwartungen dient.

Erschreckend ist, wie weit der politische Dilettantismus in der herrschenden Staatsform um sich greift, aber mindestens ebenso fatal ist, dass diese Krankheit ansteckt. Die Illusion, Politik noch als Ganze verstehen und rhetorisch beherrschen zu können, durchdringt nicht nur politische Parteien und die so genannte politische Klasse, sondern sie infiziert auch die in das System eingebunden politischen Laien und politischen Experten. Sie infiziert den politischen Journalismus und die politische Wissenschaft, die diesem System zuarbeiten, und sie durchdringt auf diesem Weg große Teile der Gesellschaft. Dies kann noch immer geschehen, weil der Glaube, es gebe die Person oder die Partei, die der Politik als ganzer gewachsen wäre und die man nur zu wählen brauche, um die wichtigsten Probleme eines Landes bzw. eines Staates zu lösen, noch immer zu verführerisch ist. Noch kann daher das Erschütternde der Diagnose sich in der Öffentlichkeit schwer durchsetzen. Noch hat die Ahnung, Politik werde von eloquenten Dilettanten statt von kompetenten Spezialisten beherrscht, nicht annähernd eine Mehrheit der Bürger erreicht. Dies gilt weltweit. Es gilt - bei aller Politikmüdigkeit - für das alte Europa und für die USA,

und es gilt erst recht für jene politischen Schwellenländer, in denen die Demokratie noch jung ist, der Rückfall in die Despotie noch als akute Gefahr erscheint und die meisten Bürger daher auf ihre Demokratie noch stolz sind. Es gilt sogar für jene Teile der ehemals sozialistischen Welt, in denen die herkömmliche Demokratie für die meisten Bürgern nie mehr war als ein etwas geringeres Übel.

Dass angesichts einer so naheliegenden Diagnose in Fragen der politischen Ordnung so wenig geschieht, ja dass nicht einmal die Diagnose selbst in der öffentlichen Meinung eine wesentliche Rolle zu spielen scheint, wird in der späteren Rückschau sicher befremden. Es findet aber eine einfache Erklärung darin, wie in der bestehenden Demokratie politische Meinungsführerschaft entsteht und ausgeübt wird. Die Meinungsführerschaft liegt, solange ein bestehendes demokratisches System von den Bürgern zumindest stillschweigend toleriert wird, ganz überwiegend bei Nutznießern dieses Systems. Zu diesen Nutznießern zählt neben dem politischen Personal auch der überwiegende Teil der politischen Publizistik, die sich durch die systemkonforme Auseinandersetzung zwischen Regierenden und Oppositionellen auf die denkbar bequemste Weise mit Themen und Inhalten versorgt sieht. Unter anderem deswegen haben auch die meinungsmachenden Medien ihren Anteil daran, dass allzu kritische Diagnosen zur politischen Ordnung wenig Publizität erlangen.

Die Resistenz gegenüber Systemveränderungen war und bleibt unter diesen Umständen vorerst ebenso stark, wie die zeitgeschichtliche Diagnose eindeutig ist. Vielleicht hat es in Wahrheit nie eine Veränderungsbereitschaft der politischen Öffentlichkeit gegeben, die zweifelsfrei als Fortschrittswille in Sachen politischer Zivilisation zu deuten gewesen wäre. Vielleicht war insofern auch jegliches Erschrecken über vermeintliche zivilisatorische Rückschritte demokratischer Staaten seit Beginn der neunziger Jahre von einer zu positiven Deutung voraufgegangener Entwicklungen geprägt. Vielleicht liegt mehr Wahrheit darin, der zivilisatorische Fortschritt sei schon in der vorangegangenen Zeit äußerst gering gewesen. Vielleicht ist auch der Wille, in der herkömmlichen Demokratie immer noch die

beste aller denkbaren Staatsformen zu sehen, in allzu unerschütterlichen Bedürfnissen und Überzeugungen begründet, und vielleicht ist der politische Zeitgeist auch deswegen so sehr auf Systemkonformität angelegt. Ein solcher Zeitgeist zeugt aber von einem tiefen Unverständnis gegenüber fundamentalen Veränderungen in der Welt, die ihren Ursprung größtenteils außerhalb der Politik haben, aber eben auch in der Politik ein ganz und gar neues Denken erfordern.

## *Schritte zum Neokratiekonzept*

### I

Die zeitgeschichtliche Diagnose war eindeutig. Sie ließ die Fadenscheinigkeit herkömmlicher Politik zutage treten, und sie ließ daher nur die Wahl zwischen politischer Lethargie und der Überzeugung, dass es eine bessere Alternative geben müsse. Zu einer besseren Alternative wiederum konnte nur eine konsequent betriebene politische Aufklärung hinführen, die sich nicht scheute, auch vermeintliche Selbstverständlichkeiten wie die Grundlagen der bestehenden Demokratie in Frage zu stellen. Aus dieser Überzeugung entwickelte sich in wenigen grundlegenden Argumentationsschritten das Konzept der mehrspurigen Demokratie. **Spartenstaat** war hierfür die ursprüngliche Alternativbezeichnung.

Das Konzept lag auf der Hand. Einmal gedacht, erschien der Gedanke so selbstverständlich, dass es erstaunen musste, wie in der politischen Öffentlichkeit, in der Wissenschaft und in der politischen Publizistik laufend ähnliche Zeitdiagnosen angestellt wurden, wie die Defizite des bestehenden Staates ausführlich beschrieben und teilweise auch analysiert wurden und wie es dennoch offenbar an der Courage mangelte, den immer kürzer werdenden gedanklichen Schritt zu einem so naheliegenden neuen Staatskonzept zu vollziehen.

Der Schlüssel zum Konzept der mehrspurigen Demokratie war die Beobachtung der politischen Überforderung. Mit der Überforderung war ein Problem diagnostiziert, das in vergleichbarer Form in allen Lebensbereichen auftritt. In anderen Lebensbereichen als der Politik aber werden für die Überforderung spontane Lösungen gefunden. Diese Lösungen haben gemeinsame Merkmale, die auch auf den Politikbereich übertragbar sind.

Der Ausweg aus der Überforderung ist die Spezialisierung. Dies ist die schlichte Lebenserfahrung, die man nur mit aller gebotenen Konsequenz auf die Politik übertragen muss. Außerhalb der Politik gehört die Anmaßung, beliebig weit gespannte Verantwortungs- und Tätigkeitsbereiche noch als ganze pro-

fessionell beherrschen können, seit langem der Vergangenheit an. Innerhalb der Politik dagegen hält solche Anmaßung sich hartnäckig. Sie tut es auch deswegen, weil viele Staatsbürger noch immer Trost in der Vorstellung finden, ein allzuständiger Herrscher oder eine allzuständige Partei wisse Bescheid über alle wirtschaftlichen, sozialen und sonstigen politischen Probleme eines Landes und könne diese Probleme lösen. Man wünscht sich noch immer, Politik möge als Ganzes durch eine generalistische Spitzenstanz zusammengehalten werden, durch generalistische Parteien, durch eine generalistische Ideologie und eine generalistische Rhetorik. Diese Vorstellung ist aber kaum weniger abwegig als diejenige, nur eine zentral - und demzufolge generalistisch - gelenkte Wirtschaft nach sozialistischem Vorbild sei in der Lage, die Konsumbedürfnisse der Menschen zu befriedigen.

Die Antwort auf die politische Inkompetenz ist, dass auch in der Politik Spezialisierung Platz greifen muss; dass politische Institutionen nur dann neue Kompetenz entwickeln können, wenn sie sich nicht Generalisten unterordnen, wie die herkömmliche Staatsordnung es von ihnen verlangt; dass also, statt weiterhin Politik als Gesamtschauspiel zu inszenieren, statt politische Parteien und Staatsführungen weiterhin die überkommene generalistische Rolle spielen zu lassen, statt so zu tun, als könnten solche Personen und solche Institutionen noch plausible Visionen für die Politik als ganze entwickeln oder umsetzen, alle politischen Aufgaben auf ein menschliches Maß zurückgeführt werden müssten. Es dürfte also in der Politik keine Aufgaben geben, die nicht mit menschenmöglichen Mitteln kompetent beherrschbar sind.

Dies kann nur gelingen, wenn Politik in beherrschbare Einzelbereiche aufgespalten wird. Es gelingt nur, wenn aus einem vormaligen demokratischen Gesamtstaat einzelne Staatsparten, so genannte „Spuren“ der Demokratie, herausgelöst werden, in denen Menschen mit der ihnen zu Gebote stehenden begrenzten Lernfähigkeit und Vorstellungskraft einigermaßen kompetent als Problemlöser agieren können. Die herkömmliche Demokratie müsste also – zunächst einmal gedanklich – in je für sich funktionsfähige Bestandteile zerlegt

werden, damit aus diesen Bestandteilen dann ein neues, aus unabhängigen Teilen bestehendes und damit insgesamt kompetenteres Staatswesen entstehen kann.

Die mag abstrakt klingen, aber die Schlussfolgerungen hieraus sind höchst konkret. Ein Staatswesen, in dem alle systematisch überforderten politischen Institutionen und Organisationen eliminiert würden, wäre ein Staatswesen ohne die herkömmlichen Parlamente, ohne Staats- und Regierungschefs und ohne die herkömmlichen politischen Parteien. Es wäre auch ein Staatswesen ohne jenen Politikertypus, wie herkömmliche Parteien ihn hervorbringen. Der Staat hätte sich all dessen, all dieser Institutionen und Organisationen also, der politischen Parteien und damit des parteientypischen politischen Personals, zu entledigen, um das Übel der politischen Überforderung an seiner Wurzel zu packen. Was dann vom Staat übrig bliebe, wäre ein in unabhängige, je für sich besser beherrschbare Bereiche aufgespaltenes Staatswesen. Diese Bereiche könnten auf vielerlei verschiedene Weise zueinander abgegrenzt sein. Eine Abgrenzung nach dem Vorbild herkömmlicher Politikressorts wäre die vorläufig wohl am leichtesten vorstellbare und einleuchtendste Lösung.

Aus einem Konzept der Staatsaufspaltung in beherrschbare Aufgabenbereiche ergeben sich natürlich weitreichende und zahlreiche organisatorische Konsequenzen, von denen hier nur wenige beschrieben werden sollen. Eine dieser Konsequenzen wäre, dass an die Stelle herkömmlicher Parteien spezialisierte Organisationen treten würden, die in nur einem Bereich der Politik tätig wären. Es gäbe eine politische Grundregel von Verfassungsrang, die es politischen Organisationen untersagt, auf mehr als einem Gebiet der Politik um Mandate zu konkurrieren. Ebenso wäre es Personen untersagt, auf mehr als einem Gebiet der Politik Mandate oder Ämter zu bekleiden. Durch Vorschriften von Verfassungsrang zu untersagen wären auch alle personellen, finanziellen oder sonstigen, sei es offenen oder verdeckten, Verflechtungen zwischen den politischen Organisationen und zwischen den staatlichen Institutionen der einzelnen Politikbereiche. Deren Entflechtung wäre auf jede erdenkliche Weise sicherzustellen, sie wäre laufend zu überprüfen, und Ver-

stöße gegen diese Entflechtung wären mit aller gebotenen Schärfe zu sanktionieren. Nur so könnte sichergestellt werden, dass die Anforderungen der Politik tatsächlich in allen Bereichen und auf allen Ebenen von Überforderungen bestmöglich freigehalten und damit auf ein menschliches Maß reduziert bleiben. Es gäbe natürlich immer ein starkes Motiv, sich aus macht- und interessenpolitischen Gründen über eine solche machtbeschränkende Vorschrift hinwegzusetzen, aber eben dieses Motiv wäre durch eine dem Abbau politischer Überforderungen verpflichtete Rechtsordnung unschädlich zu machen.

Eine solche Aufspaltung des herkömmlichen Staates wäre ein wichtiger Schritt, aber er wäre für sich genommen natürlich noch nicht die Lösung. Gelöst wäre das Überforderungs- und damit das Kompetenzproblem erst dann, wenn in den neu entstehenden Staatssparten auch institutionelle Vorkehrungen für eine nachhaltige Kompetenzbildung getroffen würden. Selbst in voneinander getrennten Staatssparten nämlich bedürfte es noch einer zumeist jahrzehntelangen Wissensaneignung und Wissensaktualisierung, um der Funktion als spezialisierter politischer Mandats- oder Amtsträger auf halbwegs seriöse Weise gerecht werden zu können. Ein wichtiges institutionelles Merkmal kompetent geführter Staatssparten wären daher Amts- und Mandatsperioden, die dieser Langfristigkeit spartenspezifischer politischer Wissensbildung Rechnung tragen.

Das Problem der Überforderung ist nicht nur ein Problem von Mandats- und Amtsträgern. Es ist auch ein Problem der Wähler. Auch die Wähler sind überfordert, wenn sie sich von der Politik als ganzer ein Bild machen sollen. Auch sie sind nicht in der Lage, sich über alle Bereiche der Politik ein einigermaßen sachverständiges Urteil zu bilden. Kein Wähler kann beispielsweise in allen Bereichen der Politik unterscheiden zwischen haltbaren seriösen und unhaltbaren populistischen Versprechungen. Kein Staatsbürger wäre daher auch in einer mehrspürigen Demokratie in der Lage, seine Funktion als Wähler in allen Staatssparten gleichermaßen kompetent auszuüben.

In einer mehrspurigen Demokratie könnten die Bürger dieser Überforderung auf sehr einfache Weise entgehen. Sie könnten sich als Wähler spezialisieren. Sie könnten die Ausübung ihres demokratischen Wahlrechts auf eine oder wenige Staatssparten beschränken. Sie könnten sich in anderen Sparten, in denen sie sich nicht hinreichend kompetent oder nicht betroffen fühlen, der Wahl enthalten, und sie könnten damit die demokratische Mitwirkung in diesen Sparten kompetenteren oder unmittelbarer betroffenen Staatsbürgern überlassen. Eine solche Wählerspezialisierung wäre die respektabelste Konsequenz aus der Einsicht, bestenfalls Teilbereiche der Politik durchschauen zu können.

Mit der Erkenntnis, dass Spezialisierung nützt, um der Krankheit des politischen Generalismus entgegenzutreten, war das Konzept der mehrspurigen Demokratie geboren. Es war ein Konzept, das sich zwangsläufig aus ganz einfachen Diagnosen ergab und doch die politische Vorstellungskraft strapazierte. In seiner Entstehungsphase war es notwendig, sich seiner logischen Qualität vielfach neu zu vergewissern. So sehr aber die Logik des Konzepts überprüfungsbedürftig erschien, so unmöglich war es zugleich, den gedanklichen Schritt zurück zur alten Vorstellung vom Staat und von der Demokratie zu tun. Die Idee einer neuen war - zumindest für deren Urheber - zugleich das unumstößliche Ende des Glaubens an die alte Demokratie.

Die Feststellung, dass die herkömmliche Demokratie Bürger und Politiker überfordert, reichte natürlich noch nicht aus, um eine neue Art von Demokratie konzipieren zu können. Drei weitere wichtige Dinge mussten hinzukommen. Dies war zunächst das vorher entwickelte Konzept des Neuen Sozialstaats. Ein wirklich konsequent erneuerter Sozialstaat war nicht denkbar gewesen, ohne auch die politischen Zuständigkeitsregelungen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik grundlegend neu zu denken, und schon daraus ergab sich die Notwendigkeit einer neuen politischen Ordnung.

Mit der Frage nach dem Wesen des Sozialstaats stellte sich auch die Frage nach dem Wesen sozialstaatlicher Solidarität. Auch hierauf war die Antwort ebenso einfach wie umwälzend.

Sozialstaatliche Solidarität ist umso stärker, je spontaner und je freiwilliger sie geübt wird. Dies wiederum ist umso eher der Fall, je freier die Bürger darüber bestimmen können, wer zum Kreis einer staatlichen Solidargemeinschaft gehört. Solidarität ist insofern ein Freiheitskonzept. Ihre Grundlage ist die Freiheit der Bürger, sich spontan zu staatlichen Solidargemeinschaften zusammenzuschließen.<sup>4</sup>

Wie aber diese Freiheit realisiert werden könnte, darauf gibt die institutionelle Wirklichkeit bestehender Demokratien keine Antwort. Sie tut dies ebenso wenig, wie sie Spielräume schafft für eine Neuregelung der Zuständigkeiten für Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Idee eines Neuen Sozialstaats konnte daher vor Antworten auf solche Fragen nicht Halt machen. Das Ergebnis war ein Institutionenkonzept, das den Gedanken einer ganz neuen, nämlich mehrspurigen Demokratie schon sehr nahe legte.

Vielleicht wäre das Konzept der mehrspurigen Demokratie nicht entstanden, hätte es nicht unabhängige Zentralbanken gegeben und hätte deren Institutionsform nicht konzeptionelle Geburtshilfe geleistet. Die unabhängige Zentralbank ist in der herkömmlichen Demokratie eine Ausnahme von der Regel. Sie ist eine Institution, die der ansonsten allzuständigen Politik und ihrem generalistischen Selbstverständnis weitestgehend entzogen ist. Sie ist geprägt von Spezialisierung, und sie erreicht daher für ihren Zuständigkeitsbereich in aller Regel ein weit höheres Kompetenzniveau als die übrige Politik. Dennoch hat die unabhängige Zentralbank für die politische Öffentlichkeit natürlich nicht die positive Aura eines demokratischen Modellfalls. Eine positive Aura könnte daher auch das Konzept der mehrspurigen Demokratie schwerlich gewinnen, wenn nur bestehende Zentralbanken ihre institutionellen Vorbilder wären.

---

<sup>4</sup> „Der Neue Sozialstaat“, Neuauflage 1997 (s. Fußnote 2), S. 232: „Da die Funktionsfähigkeit des Bürgergeldsystems davon abhängt, ob die beteiligten Bürger eines Staates eine spontane Solidar- und Risikogemeinschaft bilden können, hätte die Einführung dieses Systems auf längere Sicht auch Rückwirkungen auf die Größe und Bestandsfähigkeit von Staaten.“

Dass die Zentralbank nicht in diesem Sinne als Vorbild taugt, hat auch damit zu tun, dass deren Unabhängigkeit in ökonomischem Denken begründet ist. Das Bild der Institution Zentralbank ist zudem davon geprägt, dass sie in der Tat ein Demokratiedefizit aufweist. Unabhängige Zentralbanken sind zwar hoch spezialisiert, sie sind kompetent, und sie sind unabhängiger als alle anderen politischen Institutionen, aber sie haben keinen Wählerauftrag. Zudem werden die Mitglieder der obersten Zentralbankgremien von herkömmlichen generalistischen Politikern berufen, deren negative Ausstrahlung daher zu einem gewissen Grade auf die Zentralbanken durchschlägt.

Die unabhängige Zentralbank konnte daher für ein neues Demokratiekonzept nicht mehr als eine Anregung sein. Vorbildfunktion haben allein ihre fachliche Spezialisierung und der daraus resultierende Kompetenzgewinn, und Vorbildcharakter hat auch, dass eine wirklich unabhängige Zentralbank von der Versuchung frei ist, generalistischen Politikern Gefälligkeiten zu erweisen. Zu der Frage aber, wie eine unabhängige politische Institution demokratischer zu legitimieren wäre, findet man die Antwort nicht in einem ökonomischen Kontext.

Demokratische Legitimation können nur die Bürger erteilen. Diese allgemeine Wahrheit würde natürlich auch in einer mehrspurigen Demokratie gelten. Auch und gerade in einer solchen Staatsform müssten politische Spitzeninstanzen in geeigneter Form durch Wahlen legitimiert sein. Auch in einzelnen unabhängigen Staatssparten müsste es daher Wähler und Gewählte geben. Gewählt würden aber im Gegensatz zur herkömmlichen Demokratie nicht Generalisten, sondern Politiker, die fachliche Kompetenz jeweils nur für einen Bereich der Politik zu behaupten brauchen.

Spezialisierung und demokratische Legitimation zu verbinden wäre also die große Aufgabe einer politischen Systemerneuerung. Vor allem in der Frage der demokratischen Legitimation müssten, um diese Aufgabe zu meistern, gänzlich neue Wege beschritten werden. Die mehrspurige Demokratie ist die Staatsform, in der dies auf denkbar einfache Weise möglich wäre. Die Lösung des Problems wären eigenständige Wahlen in den einzelnen Staatssparten. Durch solche separaten Wahlen würde

jede Staatssparte demokratisch legitimiert. Die hiermit praktizierte Spartendemokratie wäre dem Verfahren nach natürlich eine repräsentative Demokratie, wie sie im herkömmlichen Staat für die Politik als ganze betrieben wird, also keine plebiszitäre.

In der nachfolgenden Abbildung 1 ist beispielhaft ein Organigramm dieser Staatsform dargestellt.

Diese Abbildung erscheint simpel, aber die Folgen einer Umsetzung wären für die politische Praxis umso dramatischer. Im Folgenden werden die wichtigsten Konsequenzen eines solchen Grundmodells erläutert, wobei zunächst die Konsequenzen für die staatliche Finanzordnung skizziert werden sollen.

Dass Staaten bisher ganz anders organisiert sind als in der Abbildung dargestellt, hat natürlich vielerlei historische Gründe. Man kann die Ursachen bis in archaische Gemeinschaften zurückverfolgen. Man kann den modernen Staat in der Nachfolge eines Stammeshäuptlings sehen, der für alle gemeinschaftlichen, in moderner Terminologie, also für alle politischen Belange seiner Gemeinschaft zuständig war. Die moderne Gesellschaft steht insofern in der kulturellen Tradition archaischer Gemeinschaften, die ohne eine kollektiv anerkannte autoritäre Leitfigur nicht überlebensfähig waren. Der moderne Staat ist die Weiterentwicklung dieser Leitfigur in einer komplexer gewordenen Gesellschaft. Dies trifft auch auf die herkömmliche Demokratie zu, die zwar periodisch Wahlen abhält, die historisch gewachsene organisatorische Struktur des Staates dabei aber nicht grundsätzlich in Frage stellt. Auch der demokratische Staat bleibt konzeptionell dem archaischen Erbe einer politisch allzuständigen Leitfigur verhaftet.

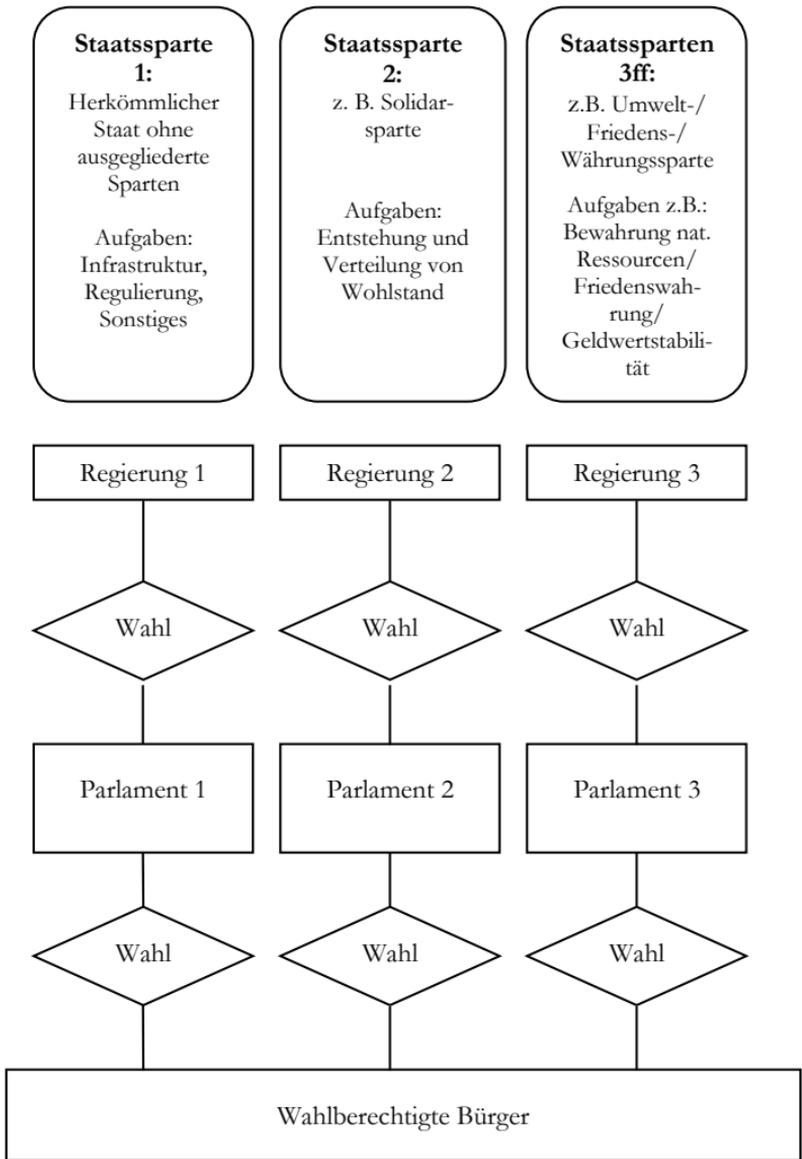


Abb. 1: Unabhängige Staatsparte in einer mehrspürigen Demokratie

Es gibt für die herkömmliche Allzuständigkeit des Staates auch ein ökonomisches Argument, das dieses archaische Erbe auf den ersten Blick neuzeitlich zu legitimieren scheint. Nach herkömmlicher Praxis entscheidet der Staat als ganzer, wie, von woher und in welcher Höhe staatliche Einnahmen erzielt werden. Der Staat als ganzer entscheidet auch, wohin diese Einnahmen fließen. Rein ökonomisch gesehen, ist ein gesamtstaatlicher Fiskus auf den ersten Blick tatsächlich ein sehr vorteilhaftes Arrangement. Der Staat könnte auf diese Weise nämlich die Erhebung und die Verwendung von Steuermitteln theoretisch so gestalten, dass die Gesellschaft als ganze den größtmöglichen Nutzen hat.

Unter anderem weil es als ökonomisch vernünftig galt, wurde dieses Arrangement des gesamtstaatlichen Fiskus niemals ernsthaft in Frage gestellt. Von Ökonomen waren Zweifel hieran nicht gewollt, und außerhalb der ökonomischen Wissenschaft traute sich niemand, die ökonomischen Begründungen hierfür in Frage zu stellen. So blieb es dabei, dass auch in demokratischen Staaten an dieser Institutionsform nicht nur in der Praxis, sondern ebenso unerschütterlich in der Theorie festgehalten wurde.

Dass es bei dieser Art von Staatsorganisation bleiben müsse, ist aber nichts anderes als ein Vorurteil. Die ökonomischen Argumente hierfür sind überlebt. Sie waren nur gültig unter der Prämisse, dass man es mit einer allwissenden und allein von Vernunft geleiteten Staatsführung zu tun hat. Dem Staat wurde unterstellt, dass er die Bedürfnisse der Bürger genau kennt und dass er weiß, wie diese Bedürfnisse am besten befriedigt werden. Unterstellt wurde auch, dass der Staat genau dies tatsächlich will. Unterstellt wurde damit aber nicht nur, dass der Staat uneigennützig handelt, sondern auch, dass er nicht vom Problem der Überforderung betroffen ist. Wenn diese Prämisse fällt, wenn man insbesondere davon ausgeht, dass die Überforderung der Staatsführung ein Systemfehler und daher von Dauer sein könnte, dann verliert schon damit das Argument für einen gesamtstaatlichen Fiskus sein Gewicht.

Natürlich kann eine schlechte Lösung immer noch die bestmögliche sein oder zumindest die beste, die menschlicher Vor-

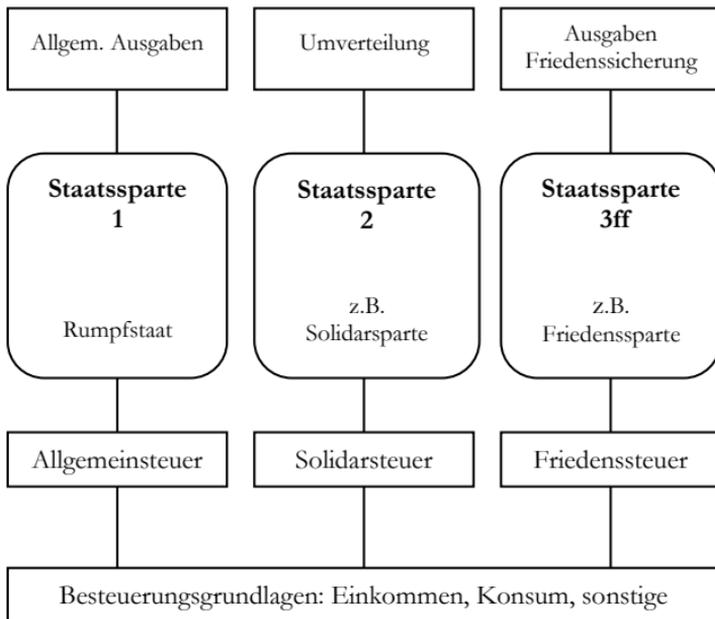
stellungskraft zugänglich ist. Dies gilt natürlich auch für die Organisation der Staatsfinanzen. Entscheidend ist daher die Frage, ob es zur gemeinsamen Staatskasse eine seriöse konzeptionelle Alternative gibt. Nur wenn dies der Fall ist, haben die Einwände gegen diese Institutionalisierungsform wirklich praktische Bedeutung.

Diese konzeptionelle Alternative existiert, und sie ist nichts anderes als die Finanzordnung einer mehrspurigen Demokratie. Es ist eine Finanzordnung, deren generelles Funktionsprinzip zwar in einer übergeordneten Finanzverfassung festzuschreiben wäre, die unter dieser Voraussetzung aber die fiskalische Selbstständigkeit politisch unabhängiger Staatssparten möglich machen würde. Jede Staatssparte könnte in einer solchen neuartigen Finanzverfassung ihre eigene Steuer erheben. Jede Staatssparte würde die Höhe ihrer Steuer selbst bestimmen, und jede Sparte würde hierfür die demokratische Legitimation durch die Bürger einholen. Dass der einzelnen Staatssparte die von ihr erhobenen Steuern tatsächlich zufließen, würde durch die Regeln einer übergeordneten Finanzverfassung sichergestellt.

In der folgenden Abbildung 2 ist die Grundstruktur einer solchen staatlichen Finanzordnung für ein 3-Sparten-Modell schematisch dargestellt.

Die herkömmliche Finanzordnung büßt mit dieser konzeptionellen Alternative ihre bisherige theoretische Alleinstellung ein. Für sie spricht nur noch das historische Argument, sie sei halbwegs bewährt und ihre Fortführung berge keine unüberschaubaren Risiken. Darüber hinaus kann sie sich allenfalls noch auf das Argument stützen, sie sei von den verfügbaren Alternativen die simpelste und damit auch die transparenteste. Diese Simplität ist aber rein theoretischer Natur. So simpel nämlich das Konzept eines gesamtstaatlichen Fiskus zunächst erscheint, so komplex sind die daraus erwachsenen Systeme in der Realität geworden. Ein staatliches Finanzsystem, das tatsächlich auch in der Praxis Transparenz schafft und Transparenz bewahrt, wäre in einer mehrspurigen Demokratie viel leichter zu realisieren als in der herkömmlichen. Eine Mehrzahl simpler und damit beherrschbarer Einheiten ist auch im

staatlichen Finanzwesens insgesamt transparenter als ein ungeteiltes und daher unbeherrschbares Ganzes.



*Abb. 2: System staatlicher Einnahmen und Ausgaben in einer mehrspurigen Demokratie*

Die Notwendigkeit einer neuen Finanzordnung ergibt sich aus der Diagnose der politischen Überforderung, und eine Finanzordnung, die Überforderungen abbaut, ist diejenige der mehrspurigen Demokratie. Die Aufspaltung des Staates in unabhängige Sparten würde helfen, die Anforderungen in der Politik im Allgemeinen und in der Finanzpolitik im Besonderen auf ein von Menschen beherrschbares Maß zu reduzieren. Sie würde auch in fiskalischen Fragen eine Kompetenzsteigerung auf den jeweils höchsten - und von dort ausgehend auch auf den niederen - Entscheidungsebenen bewirken. In keiner bestehenden Staatsform wird dieses Ziel mit annähernd gleicher

Konsequenz verfolgt, wie es in einer mehrspurigen Demokratie der Fall wäre.<sup>5</sup>

Natürlich ist ein solches Staatskonzept sperrig, denn es reißt auseinander, was in der gewohnten politischen Vorstellungswelt untrennbar zusammengehörig scheint. Natürlich erscheint dieses Konzept auf den ersten Blick auch reichlich technokratisch. Es rückt organisatorische Probleme des Staates in den Vordergrund, und es scheint insofern die Bedeutung von Wertvorstellungen als Grundlage politischen Handelns eher nachrangig zu behandeln. Man könnte meinen, hier fehle es an ideellem und an staatsphilosophischem Elan, wie er zu früheren Zeiten beispielsweise von Begriffen wie Demokratie oder Sozialismus ausgegangen war.

Ein solcher Eindruck täuscht. Das Konzept der mehrspurigen Demokratie ist nicht nur ein Organisationskonzept, nicht nur ein Vorschlag für institutionelle Reformen, sondern auch und gerade ein Konzept für einen elementaren Wandel des politischen Bewusstseins und der politischen Wertvorstellungen. Es rührt an die Grundlagen aller betroffenen Wissenschaften, der Politik, der Ökonomie, der Sozialphilosophie und auch der Soziologie. Es lässt nicht nur in der politischen Praxis und nicht nur in der Art, wie öffentlich über Politik geredet wird, es ließe auch in der gesamten Staats- und Gesellschaftswissenschaft nichts, wie es einmal war. Es lässt die gewohnte politische Begriffswelt und damit die gewohnten Instrumente politischen Denkens wegbrechen, aber es tut dies nicht, ohne einen mehr als gleichwertigen Ersatz zu schaffen. Es legt den Grund dafür, dass wertbeladene Begriffe wie Demokratie, Legitimität, Toleranz, Macht oder Staatsgewalt anders und viel präziser denn je gefasst werden können, und es gibt auch einem traditionsreichen Begriff wie dem der Gewaltenteilung eine ganz und gar neuartige Bedeutung.

Dennoch sind und waren die Widerstände gegen dieses Konzept vielfältig, und sie hatten Orte und sie haben Namen.

---

<sup>5</sup> Weitere organisatorische Details eines neokratischen Steuersystems sind unter anderem beschrieben in „Staatsfinanzen und Neokratie“ in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de).

Sie konkreter zu benennen würde den Unterhaltungswert einer Darstellung wie dieser sicher steigern, aber es würde auch vom Wesentlichen ablenken. Wichtiger ist, dass das Konzept der mehrspurigen Demokratie trotz seiner wissenschaftlichen und ideologischen Fremdartigkeit auch auf Verständnis und Förderung stieß. Wichtig war z.B. die Förderung durch das damalige von Mario Früh geleitete Lektorat der Wissenschaftlichen Buchgesellschaft, des Verlags, der auch nach den „Katastrophen der Demokratie“ den Fortgang des Projekts mit einer Reihe von Folgepublikationen begleitet hat.<sup>6</sup>

Mit diesen Publikationen war ein wichtiger Anfang gemacht, auch wenn kein Anschluss an vertraute Begriffe, Theorien oder Ideologien in Sicht war und wenn das öffentliche Interesse an den Katastrophen der herkömmlichen Demokratie viel größer blieb als an den Chancen einer neuen. Es war eben der Anfang einer schwierigen Botschaft. Es war die unbequeme These, dass in Sachen Staatsordnung ausgerechnet das Fremdartige das eigentlich Naheliegende ist. Es war die Zumutung, dass das scheinbar Einfache, nämlich der herkömmliche Staat, in Wahrheit das Schwierige, weil Überfordernde ist und dass umgekehrt das scheinbar Komplizierte, nämlich die mehrspurige Demokratie, dem Einfacheren den Weg ebnet. Nur das hinreichend Einfache ist eben - auch und gerade im Politischen - das von Menschen Beherrschbare.

## II

In der Zeit nach Veröffentlichung der „Katastrophen“ wurde das Versagen der herkömmlichen Demokratie offenkundiger denn je. Es war die Zeit der unfriedlichen Auflösung großer und der übereilten Bildung neuer kleiner Staaten; es war die Zeit der Rückkehr des Krieges nach Europa, der Kriege vor allem im ehemaligen Jugoslawien, und es war auch die Zeit, als die europäische Integration mit immer unklarer werdenden Zielvorstellungen scheinbar unbeirrt voranschritt. Die

---

<sup>6</sup> Dies waren: Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat (1992), Der Staat auf Bewährung (1992), Deutschland stagniert (1994) und Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie (1995).

politischen Katastrophen dieser Zeit ließen sich um so schwerer ertragen, als man die reale Politik an Ansprüchen maß, wie sie mit dem Konzept der mehrspurigen Demokratie entwickelt worden waren, Ansprüchen also wie denjenigen, dass auch in zwischenstaatlichen Politikbereichen wie Integration und Friedenssicherung die Anforderungen auf menschliches Maß zurückgeführt werden, dass die politische Kompetenz allgemein gesteigert wird und dass damit die langfristigen Perspektiven für eine erfolgreiche Politik wesentlich verbessert werden.

Natürlich hatten herkömmliche Staaten im Umgang miteinander schon immer versagt. Miteinander waren sie oft noch weniger zivilisiert umgegangen als mit Teilen des eigenen Staatsvolks, und unter anderem deswegen erschien sogar ein zwischenstaatlicher Prozess wie die europäische Integration zu Recht als ein zivilisatorischer Fortschritt. Nichts zwang aber dazu, den Umgang der Staaten miteinander an so niedrigen Maßstäben zu messen wie denen der Vergangenheit. Nichts sprach dafür, gewohnte Entschlossenheitsgebärden im Kampf gegen abweichende Vorstellungen von Staat, Staatsgrenzen und Demokratie weiterhin für zeitgemäß zu halten, und erst recht gab es keinen plausiblen Grund, schon als Erfolg zu feiern, wenn hin und wieder drohende oder denkbare Kriege nicht geführt wurden. Dass etablierte demokratische Staaten einander nicht mehr bekriegten, war zwar ein Fortschritt, aber ein Grund, künftige politische Katastrophen auszuschließen, war es nicht.

In den „Katastrophen der Demokratie“ war schon in Umrissen angedeutet worden, welche Folgerung sich aus dem Konzept der mehrspurigen Demokratie auf der zwischenstaatlichen Ebene ergab: Über je mehr politische Selbstständigkeit die einzelnen Staatssparten verfügten, desto weniger würden diese spartenübergreifende Staatsgrenzen für selbstverständlich nehmen und damit Staatsgrenzen als unantastbar erachten. Was also im allzuständigen Staat als einheitliche, für alle Staatssparten geltende gemeinsame Staatsgrenze hinzunehmen war, würde bei zunehmender Eigenständigkeit staatlicher Funktionsbereiche zunehmend in Frage gestellt. Dies war die Fortführung des im „Neuen Sozialstaat“ angedeuteten Gedankens, dass ein Sozialstaat sich auf eine möglichst spontane Solidarität seiner

Bürger stützen sollte und dass diese spontane Solidarität auf bestehende Staatsgrenzen wenig Rücksicht nimmt.

Wenn eine staatliche Solidargemeinschaft ihren Mitgliederkreis möglichst nach ganz eigenen, nur für sie gültigen Kriterien bestimmen sollte, dann müsste dies konsequenterweise auch für alle anderen eigenständigen Sparten einer mehrspurigen Demokratie gelten. In den „Katastrophen“ wurde schon darauf hingewiesen, dass sich beispielsweise in der Frage der Friedenssicherung ganz andere Zusammengehörigkeitsbedürfnisse unter den Bürgern entwickeln könnten als in Fragen der Solidarität. Dies bedeutet, dass Staatsgrenzen nach friedenspolitischen Gesichtspunkten ganz anders zu ziehen wären als nach solidarpolitischen. Schon damit würden Staatsgrenzen ihre herkömmliche Rolle als geographische Zuständigkeitsgrenzen für den Staat als ganzen vollständig einbüßen.

Dieser - ebenso naheliegende wie politisch umwälzende - Gedanke wurde in „Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat“ weitergeführt. Schon der sperrige Titel dieses Essays verriet allerdings, wie schwer dieser Gedanke in herkömmliche Begriffe zu fassen war, und auch der damals gewählte Untertitel „Neue Staatsgrenzen für neue Staatstypen“, so korrekt er die Thematik an sich beschrieb, mochte zu seiner Zeit noch unzeitgemäß utopisch und damit realitätsfern geklungen haben. Das Problem, diesen einfachen Gedanken samt seiner komplexen Konsequenzen auf den Begriff zu bringen, blieb insofern ungelöst.

Der „Nationalstaat“, wie der Essay schließlich in etwas entstellender Verkürzung zuweilen genannt wurde, stellte das Thema der Staatsgrenze in zeitgeschichtliche Zusammenhänge. Er befasste sich mit dem „Dogma der Unantastbarkeit der Staatsgrenze“ und damit, dass dieses Dogma nicht mehr als eine „demokratische Notlösung“ war. Er handelte davon, dass um dieses Dogmas willen Kriege und Bürgerkriege geführt worden waren und auch in Zukunft geführt werden würden. Vor allem aber ging es darum, wie dieses Dogma in einer mehrspurigen Demokratie überwunden werden könnte.

Auch in einer mehrspurigen Demokratie könnte die Neigung bestehen, unabhängige Staatssparten doch als Teile eines Ganzen zu denken, denen wenigstens die Staatsgrenze ge-

meinsam ist und die auch denselben Kreis von Staatsbürgern haben. Es gibt in der Tat Staatsgebilde und Staatsvölker, für die dies eine fast naturgegebene Lösung ist. Für ein kleines, ethnisch, sprachlich und kulturell homogenes Inselvolk etwa gäbe es wenig Grund, für einzelne Staatssparten unterschiedliche Staatsgrenzen in Betracht zu ziehen und die Mitgliederkreise der Sparten unterschiedlich abzugrenzen. Dies umso weniger, je isolierter die geographische Lage der Insel ist.<sup>7</sup>

Der isolierte Inselstaat und das homogene Inselvolk sind aber natürlich nicht der Normalfall. Normalfall ist, dass wenigstens ein Teil der Bürger eines Staates für einzelne Staatssparten andere Grenzverläufe als die bestehenden bevorzugt oder sich eine gemeinsame Staatsbürgerschaft mit Menschen außerhalb des Staatsgebietes wünscht. Diesen Neigungen würde erst eine politische Ordnung gerecht, in der die Staatssparten je für sich über ihre territorialen Grenzen und den Kreis ihrer Mitglieder entscheiden könnten.

Einer der wichtigsten in diesem Zusammenhang vollzogenen Argumentationsschritte war die Anwendung des Konzepts der mehrspurigen Demokratie auf den Bereich der Kulturpolitik und damit auf die kulturelle Autonomie. Dieser Schritt war naheliegend, und im Nachhinein überrascht es fast, dass die Staatsaufspaltung, die aus der herkömmlichen eine mehrspurige Demokratie machen würde, nicht von Beginn an auch als Verselbstständigung der Kulturpolitik gedacht worden war. Die Idee einer verselbstständigten Kulturpolitik nämlich ist umso unabweisbarer, je weiter der Kulturbegriff gefasst wird. Ein weit gefasster Begriff von Kultur und Kulturpolitik schließt insbesondere die Bereiche Wissenschaft und Bildung ein.

Das Konzept einer eigenständigen Kultursparte gab der mehrspurigen Demokratie eine neue Dimension. Sollte diese Demokratieform zunächst die Bürger vor allem vor der Überforderung einer generalistischen Politikerklasse schützen, war

---

<sup>7</sup> Je kleiner im Übrigen das Inselvolk und sein Territorium, desto leichter wäre der dortige Staat intellektuell beherrschbar und desto geringer dürfte daher die von den Bürgern gewünschte Anzahl der Staatssparten ausfallen.

sie nun auch der Schlüssel zu einer kulturellen Selbstbestimmung, wie sie in keiner früher gedachten oder realisierten Staatsform möglich wäre. Die Möglichkeit der Abspaltung, Aufspaltung und Neugründung von Kultursparten nämlich lässt zu, dass große und kleine Kollektive und äußerstenfalls sogar einzelne Bürger über ihre politische Zugehörigkeit zu einer Kultursparte autonom entscheiden. Die Frage der kultur- und bildungspolitischen Zugehörigkeit wäre damit politisch ganz und gar losgelöst von der Frage der Staatsgrenzen, sei es bestehender oder neu zu bestimmender. Bürger könnten eine neue kulturelle Staatszugehörigkeit annehmen, ohne Staatsgrenzen zu verschieben und ohne ihren Wohnort über Staatsgrenzen hinweg zu wechseln. Kein Bürger und keine kulturelle Minderheit hätten also zu befürchten, wie es in einer herkömmlichen Demokratie geschehen kann, als Steuerzahler die eigene kulturelle Unterdrückung oder Missachtung mitzufinanzieren. Jedem Staatsbürger stünde es frei, sich in der Eigenschaft als Kulturbürger - und damit als Zahler von Kultursteuer - von einer ihm unliebsamen Kultursparte ab- und einer anderen zuzuwenden. Damit wäre in diesem Politikbereich das Maximum an möglicher Freiheit realisiert. Wer sich gegen ein solches Freiheitskonzept auflehnte, dem ginge es nicht um einen Freiheitsgewinn für alle, sondern um die kulturelle Unterdrückung anderer.

Mit diesem Konzept war nicht nur ein Weg gewiesen, wie kultureller Missachtung und Unterdrückung und daraus hervorgehenden politischen Konflikten vorzubeugen wäre. Wo immer Staatsbürger die Freiheit haben, ihre Mitgliedschaft in einer Staatssparte zu wechseln, ist diese Staatssparte auch einem erheblich stärkeren Bewährungsdruck ausgesetzt, als es bei herkömmlichen Staaten der Fall ist. Die mehrspurige Demokratie steht damit für einen bisher nicht gekannten intensiven Wettbewerb der politischen Konzepte, und dieser Wettbewerb wäre in keiner Staatssparte intensiver als in derjenigen, die für Kultur und Bildung zuständig wäre. Die Kultursparten hätten intensiver als andere um das Vertrauen ihrer Bürger zu werben, um sich vor Abwanderungstendenzen zu schützen. Auf die Frage nach der so genannten Effizienz des Systemwettbewerbs, wie sie insbesondere aus ökonomischer Sicht häufig gestellt wird,

fällt damit für die mehrspurige Demokratie die Antwort positiver aus als für alle bisherigen Staatsformen.

So wichtig aber die Frage des politischen Systemwettbewerbs für die Qualität einer Staatsordnung in der Tat ist, so klar ist doch, dass dem in einer mehrspurigen Demokratie möglichen Gewinn an politischer Selbstbestimmung und damit an politischer Freiheit weit höhere Bedeutung zukäme. Gegenüber diesem Freiheitsgewinn, also auch der gewonnenen Gewissheit, nicht einem in Sachen Kultur, Bildung und Wissenschaft unliebsamen Staat angehören zu müssen, sind alle Erwägungen zur politischen Wettbewerbseffizienz nachrangig.

### III

Wenn man sich näher mit den Organisationsproblemen einer mehrspurigen Demokratie befasst, stellen sich natürlich zahllose Detailfragen. Diese Staatsform wäre von der herkömmlichen Demokratie so verschieden, wie diese verschieden ist von monarchistischen oder sozialistischen Vorgängerregimen, und man darf sich daher einen Übergang zu einer mehrspurigen Demokratie nicht weniger folgenreich vorstellen, als es einstmals der Übergang zur herkömmlichen Demokratie war. Es gäbe natürlich auch - selbst in einer auf Spartenstaaten zugeschnittenen Finanzordnung - das Finanzierungsproblem. Da jede Staatssparte sich eigenständig zu finanzieren hätte, müsste für jede Sparte die Verfügung über die ihr gehörigen Steuermittel sichergestellt werden. Dies ließe sich beispielsweise dadurch realisieren, dass einzelne Staatssparten sich einer Art gemeinsamer Inkassostelle bedienen, der die Aufgabe zufiele, Steuern zu erheben und eingenommene Steuern an die jeweiligen Staatssparten weiterzuleiten. Solche Inkassoaufgabe könnte z.B. ein Rumpfstaat übernehmen, der nach Abspaltung der eigenständigen Sparten vom bestehenden Staat übrig bliebe. Dies wäre auch insofern ein sinnvolles Arrangement, als bei einem solchen Rumpfstaat das staatliche Gewaltmonopol verbleiben würde und damit auch die institutionellen Voraussetzungen, um die Zahlung von Steuern bei Steuerschuldnern durchzusetzen.

Unter diesen Umständen wäre nur eine weitere Voraussetzung für ein funktionsfähiges Fiskalsystem in einer mehrspuri-

gen Demokratie unerlässlich: Die Bürger müssten sich weitestgehend einig sein, die Grundregeln einer solchen neuen Demokratieform zu respektieren. Hierfür wiederum wäre es notwendig, diese Regeln in einfacher und transparenter Form in einer spartenübergreifenden Verfassung zu kodifizieren.

Wer allerdings diese Grundregeln untergraben wollte, wer also den in dieser Staatsform möglichen Gewinn an politischer Kompetenz und politischer Freiheit gegen den Willen der meisten Bürger zurückwiese, der wäre in einer mehrspurigen Demokratie natürlich ein Verfassungsfeind. Gegenüber solchen eventuellen Verfassungsfeinden müsste eine mehrspurige Demokratie sich ähnlich wehrhaft zeigen wie die herkömmliche Demokratie gegenüber Anhängern undemokratischer Systeme. Auch eine mehrspurige Demokratie bedürfte daher einer durchsetzungsstarken Staatsgewalt, die vor einem erzwungenen Rückfall in weniger zivilisierte Staatsordnungen zu schützen vermöchte. Auch diese Funktion könnten diejenigen Rumpfstaatgebilde übernehmen, die von herkömmlichen Staaten nach der Loslösung eigenständiger Sparten übrig blieben.

Mit welcher Art von Demokratie die Bürger es nach solch radikaler Umgestaltung des Staates zu tun hätten, sei noch einmal an einem Beispiel verdeutlicht. Zu keinem Zeitpunkt hätten die Bürger als Wähler es mit dem Staat als Gesamtheit zu tun. Sie hätten es auch nicht mehr mit Parteien zu tun, die „den Staat“ regieren wollen, und nicht mit Kandidaten, die „die Politik“ gestalten wollen. Die politische Eigenständigkeit der Staatsparten würde im Übrigen auch dadurch hervorgehoben, dass die Wahltermine der einzelnen Staatsparten entzerrt, die zeitlichen Abstände zwischen spartenspezifischen Wahlen also möglichst groß gehalten würden. Den Wählern würde dadurch nicht die gleichzeitige Beschäftigung mit den Belangen mehrerer Staatsparten abverlangt, und damit würden unnötige Überforderungen auch bei den Wählern vermieden.

Demokratische Wahlen würden also zu jeweils einem Zeitpunkt nur für eine einzelne Staatspartie durchgeführt. Bei diesen Wahlen würden Organisationen und/oder Kandidaten gewählt, die nur in dieser einen Staatspartie Politik betreiben. Die Bürger hätten es somit zu einem einzelnen Wahltermin mit

einem demokratischen Prozess zu tun, wie er in der folgenden Abbildung 3 links dargestellt ist, und sie wären dabei zur Meinungsbildung zu einem politischen und fiskalischen Prozess aufgerufen, wie ihn die Abbildung 3 rechts zeigt.<sup>8</sup>

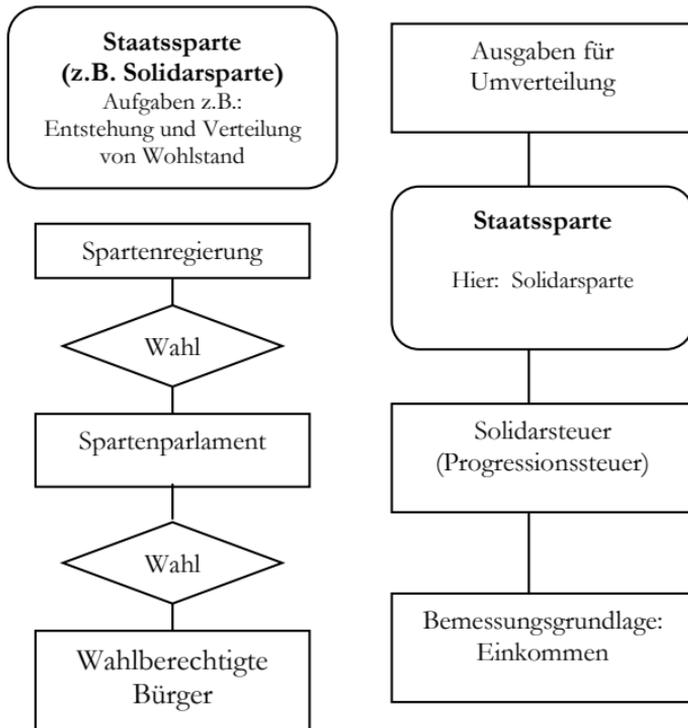


Abb. 3: *Spartenspezifische Wahlen (links) zu spartenspezifischer Politik (rechts). Beispiel Solidarspartei.*

Das demokratische Verfahren, in dem über die territorialen Grenzen und den Kreis der Mitgliedschaft einer Staatspartei ent-

<sup>8</sup> Auf die Institution so genannter Laienparlamente, die neben den Expertenparlamenten als zweite Kammern am parlamentarischen Entscheidungsprozess beteiligt sein könnten, wird hier nicht weiter eingegangen werden. Zur Konzeption von Laienparlamenten s. B. Wehner, Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie, Kap. 6, Die Logik der Bürgerbeteiligung, und den gleichnamigen Artikel in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de).

schieden würde, wäre natürlich hiervon unabhängig. Hierüber wären separate Volksentscheide nach spartenspezifischen Regeln abzuhalten.

#### IV

Dass das Konzept der mehrspurigen Demokratie sich weit von der politischen Realität entfernte, war evident. Es nahm keine Rücksicht auf darauf, wie sehr politische Theorie und Praxis von der Erfahrungswelt geprägt sind, und auch nicht darauf, wie schmerzlich ein radikaler Abschied von bestehenden Überzeugungen auch und gerade in politischen Angelegenheiten wäre.

Daher drängt sich natürlich die Frage auf, ob überhaupt ein Weg von der politischen Realität hin zu der konzipierten neuen Staatsform vorstellbar ist. Wenn die Vorstellung hiervor versagte, dann wäre die mehrspurige Demokratie in der Tat kaum mehr als eine staatstheoretische Kuriosität. Dann wäre sie ein rein utopisches Gegenmodell, dazu verurteilt, auf ewig unnahbar und damit wirklichkeitsfremd zu bleiben. Um dem mehrspurigen Demokratiemodell einen höheren Geltungsanspruch zu verleihen, war es daher notwendig, eine engere gedankliche Verbindung zur Wirklichkeit bestehender Staatsordnungen zu schaffen. Es war zu zeigen, dass es aus einer bestehenden Staatsordnung friedliche Auswege gibt, die nicht einmal vorübergehend politische Katastrophen wie Anarchie und revolutionäres Chaos heraufbeschwören.

Die Vorstellungskraft für solche Auswege zu stärken ist wichtiger geworden denn je. Es ist wichtig, weil die Vorstellung von der Endgültigkeit der Staatsordnung, die Vorstellung also von einem diesbezüglichen Ende der Geschichte, so falsch ist, wie sie immer war, und weil sie immer gefährlicher wird, je rascher das gesellschaftliche Umfeld der Politik sich wandelt. In einer wandlungsintensiven Welt sollte es zur Selbstverständlichkeit werden, dass auch und gerade die politische Ordnung von vornherein als wandelbar konzipiert wird. Zunehmend wichtiger wird dies auch deswegen, weil in einer immer komplexer werdenden Welt die Umstellung auf eine neue Ordnung

zunehmend aufwändiger wird. Je aufwändiger aber solche Umstellung ist, desto leichter können sich Verteidiger der bestehenden Ordnung hinter dem Argument verschanzen, die Kosten einer Umstellung seien nicht zu verantworten.

Die Gefahr, in die Falle vermeintlich prohibitiver Systemumstellungskosten zu tappen, wird in der Tat von Jahrzehnt zu Jahrzehnt größer. Während die politische Dringlichkeit eines Systemwechsels wächst, wachsen zugleich die Abbruchkosten des alten Systems. Umso schwieriger, aber auch umso wichtiger wird es daher, das bestehende System vor unüberwindbar erscheinenden Beharrungskräften zu bewahren. Dass die Beharrungskräfte so groß sind, hat auch damit zu tun, dass von einem Systemwechsel vor allem spätere Generationen profitieren würden, dass aber die damit verbundenen Lasten ganz von gegenwärtigen Generationen zu tragen wären. Es wäre fatal, wenn Bürger und Politiker vor einer an sich möglichen Systemumstellung auf unabsehbare Zeit resignierten, nur weil der jeweils verantwortlichen Generation die Kosten hierfür unvertretbar hoch erscheinen. Dies wäre ein vorläufiges Ende der Geschichte politischer Systeme, verursacht durch eine institutionalisierte Reformunfähigkeit.

Um das Phänomen der wachsenden Umstellungskosten und der damit einhergehenden Stärkung der politischen Beharrungskräfte zu veranschaulichen, sei hier noch einmal die so genannte Linksverkehr-Metapher bemüht.<sup>9</sup> Eine Umstellung von Rechts- auf Linksverkehr und damit eine Anpassung an die Verkehrssysteme der Nachbarländer gelang Ende der fünfziger Jahre in Schweden. Zu jener Zeit wäre eine solche Umstellung auch in Ländern wie Großbritannien noch vorstellbar gewesen. Inzwischen hat sich aber die Auffassung durchgesetzt, dass dort die Kosten einer solchen Umstellung durch den erwarteten Nutzen nicht mehr gerechtfertigt wären und dass sie sich inzwischen auch in einem Land wie Schweden kaum noch rechtfertigen ließen. Das Verkehrssystem ist so komplex geworden, dass es keine andere Wahl mehr zu geben scheint, als an einem

---

<sup>9</sup> S. hierzu auch B. Wehner, *Die andere Demokratie*, Wiesbaden 2002, S. 107f.

bestehenden Rechts- oder Linksverkehr festzuhalten. Hätte Schweden nicht die frühzeitige Umstellung gewagt, dann wäre es möglicherweise auf ewig ein Land des Linksverkehrs geblieben.

Diese Metapher vermochte zwar die Erstarrungstendenz der politischen Ordnung zu illustrieren, aber sie verharmloste dennoch das Problem. Man kann nämlich in Teilen der Welt auf ewig links fahren und sich mit den daraus resultierenden Problemen im grenzüberschreitenden Straßenverkehr arrangieren. Eine Katastrophe ist dies nicht. Katastrophal wäre es aber, auf ewig in einer zunehmend anachronistischen Staatsordnung leben zu müssen.

Eine politische Systemumstellung ist eine Operation am lebendigen Objekt, einer lebendigen Gesellschaft also und eines noch lebendigen Staates, und für einen solchen Vorgang gibt es Grenzen der Zumutbarkeit. Es hilft daher nichts, die realen Probleme einer solchen Umstellung kleinzureden. Die Bürger einer Demokratie sträuben sich zu Recht gegen drohende unkalkulierbare Wirren, die ein allzu spontanes Über-Bord-Werfen der alten politischen Ordnung zur Folge hätte. Wenn eine bessere politische Ordnung zumindest in Umrissen erkennbar wird, dann stellt sich daher die Frage, wie eine solche neue Ordnung Wirklichkeit werden könnte, ohne dass die Beseitigung der bestehenden allzu schmerzhaft verläuft. Nur wenn hierfür ein verlässliches Verfahren verfügbar ist, können die Bürger zwischen dem Nutzen und den Risiken eines politischen Systemwechsels ohne konservatives Präjudiz abwägen.

Ein Verfahren, das einen Ausweg aus einem bestehenden politischen System weist, ist das so genannte **iterative Legitimationsverfahren**.<sup>10</sup> Dieses Verfahren ist geeignet, eine erstarrte Demokratie von den Fesseln ihrer Gegenwarts- und Vergangenheitsbezogenheit zu befreien. Die Institution, der in diesem Verfahren die politische Schlüsselrolle zukäme, ist ein

---

<sup>10</sup> Dieses Verfahren wurde zuerst dargestellt in B. Wehner, Der Staat auf Bewährung. Über den Umgang mit einer erstarrten politischen Ordnung, Darmstadt 1992. S. hierzu auch die überarbeitete Kurzfassung in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de).

**permanenter Verfassungsrat.** Kurz gesagt, würden die Bürger in einem iterativen Legitimationsverfahren in regelmäßigen Abständen um ihre Zustimmung zur Verfassung und damit zur bestehenden politischen Ordnung ersucht. Sie würden gefragt, ob sie sich Änderungen der Verfassung wünschen oder ob sie dem Fortbestehen der Verfassung in unveränderter Form zustimmen. Für den Fall, dass diese Zustimmung ausbliebe, fiel dem permanenten Verfassungsrat die Aufgabe zu, den Bürgern in angemessener Frist Alternativen zur bestehenden Verfassung zur Wahl zu stellen.

Auf den ersten Blick mag das Problem des Systemübergangs ein einmaliges sein, das Problem also eines einmal zu schaffenden oder nachzuholenden Übergangs in eine politische Ordnung wie die mehrspurige Demokratie. Natürlich stand diese Überlegung im Vordergrund, als das iterative Legitimationsverfahren konzipiert wurde. Natürlich ist auch für eine Generation von Bürgern, Politikern und einschlägigen Experten zumeist nur ein zeitlich absehbarer und insofern wohl auch einmaliger Systemwechsel zu bewältigen. Man konzentriert eben seine intellektuelle und praktische Energie auch in Sachen politischer Ordnung ganz spontan auf die zeitlich naheliegenden Fragen.

Es wäre in der Tat schon ein herausragendes Ereignis, wenn wenigstens einmal in der Geschichte ein politischer Systemwechsel zeitig, friedlich und ohne unkalkulierbare gesellschaftliche und ökonomische Turbulenzen bewältigt würde. Schon wenn dies ein einziges Mal gelänge, hätte ein Verfassungsrat seine Notwendigkeit als „demokratisches Notstromaggregat“, wie er im „Staat auf Bewährung“ auch genannt wurde, unter Beweis gestellt. Der Übergang von einer ein- zu einer mehrspurigen Demokratie wäre hierfür ein mögliches Beispiel.

Das Ziel eines iterativen Legitimationsverfahrens wäre aber von allgemeinerer Art. Ziel wäre, die in jeder politischen Ordnung vorherrschenden systembewahrenden Kräfte möglichst unschädlich zu machen und den Staat dauerhaft für den Fall zu rüsten, dass die Staatsordnung einem größeren Kreis von Bürgern nicht mehr zeitgemäß erscheint.

Schon seit geraumer Zeit bestünde in demokratischen Staaten Anlass, die Bürger regelmäßig zu befragen, ob sie mit

ihrer politischen Ordnung noch zufrieden sind. Seit geraumer Zeit ist auch absehbar, dass die Antwort hierauf mehrheitlich ein Nein wäre. Nach einem solchen Nein ließe das iterative Legitimationsverfahren einen bereitstehenden permanenten Verfassungsrat in Aktion treten, um den Bürgern konkrete Verbesserungen der politischen Ordnung vorzuschlagen. Bei einem permanenten Verfassungsrat läge damit die Zuständigkeit für die Fortentwicklung der politischen Ordnung. Ein Verfassungsrat wäre dabei natürlich vor allem für die spartenübergreifenden Grundregeln zuständig. Soweit nicht gesonderte sparteninterne Verfassungsräte gebildet sind, könnte aber auch die Gestaltung und Fortentwicklung sparteninterner Verfassungen in seine Zuständigkeit fallen.

Iterativ wurde dieses Legitimationsverfahren genannt, weil es sich ständig wiederholen soll. In diesem Verfahren sollten die Bürger in Sachen politischer Ordnung immer aufs Neue befragt und damit der Staat immer aufs Neue auf den Prüfstand gestellt werden. In diesem Sinne sollte auch der Verfassungsrat ein permanenter sein, eine Institution also, die nicht nach einem einmaligen Eingriff in die politische Ordnung ihrem Wirken ein Ende setzt. Das Konzept des iterativen Legitimationsverfahrens ist die Konsequenz aus der Einsicht, dass eine Staatsform nie für die Ewigkeit geschaffen sein kann, nicht die alte Demokratie, aber auch nicht eine neue, welche Gestalt sie auch annehmen mag, und dass daher ein Staat niemals etwas anderes sein kann als ein „Staat auf Bewährung“. Wenn es auch zunächst so schien, als sei mit der zu überwindenden „erstarrten politischen Ordnung“ nur die bestehende Demokratie gemeint, geht es letztlich doch um eine immerwährende Prävention gegen verfassungspolitischen Stillstand. Ein permanenter Verfassungsrat wäre in Fragen der Staatsordnung die Institutionalisierung einer dauerhaften Wandlungsfähigkeit, ohne dass damit den Bürgern eine aktuelle Wandlungsbereitschaft abverlangt würde. Ein permanenter Verfassungsrat würde den Staat nur offen halten für einen Wandel, wie er in anderen Lebensbereichen ganz ohne Zutun einer solchen Instanz unaufhaltsam vonstatten geht. Das iterative Legitimationsverfahren gäbe den

Bürgern das jeweils letzte Wort in Fragen der politischen Ordnung, und es gäbe ihnen dieses Wort rechtzeitig.

## V

Mit dem Konzept der mehrspurigen Demokratie ist in der Tat eine Pandorabüchse geöffnet. Es ist ein Konzept der Enttabuisierung. Es enttabuisiert die Frage, ob in demokratischen Staaten Umwälzungen der politischen Ordnung noch möglich sind oder noch nötig werden, es enttabuisiert bestehende Staatsgrenzen und es enttabuisiert die Frage der Staatszugehörigkeit. Je intensiver man sich mit der mehrspurigen Demokratie befasst, umso klarer, aber auch umso aufrührerischer tritt diese tabubrechende Eigenschaft hervor.

Die Tabus, die dem herkömmlichen politischen Denken Grenzen setzten, hatten natürlich ihren Sinn. Wie andere gesellschaftliche Tabus sollten auch sie helfen, Schlimmeres zu verhindern. Sie sollten Anarchie, Krieg, Bürgerkrieg und wirtschaftlichem Chaos vorbeugen, und auch in demokratischen Zeiten schien dies nur möglich bei politischer Stabilität und so genannter politischer Berechenbarkeit. Für eine derart segensreiche Wirkung schien das politische Tabu und schienen die daraus erwachsenden systemkonservierenden Reflexe ein geringer Preis zu sein.

Mit all dem bricht die Idee der mehrspurigen Demokratie. Sie ist damit in der Tat eine „kopernikanische Wende in der Gesellschaftstheorie“.<sup>11</sup> Sie verändert die Vorstellung vom Staat mindestens ebenso sehr, wie die Ablösung des geozentrischen durch das heliozentrische Weltbild die Vorstellung von der Sternenwelt verändert hat. Sie ist, anders gesagt, eine Art Relativitätstheorie des Staates, die aufräumt mit der Vorstellung, in Fragen der Staatsform setze das intuitiv Naheliegende ein absolutes Maß. Es ist damit auch eine Theorie, mit der eine Perspektive künftiger sozialer Evolution oder künftiger dialekti-

---

<sup>11</sup> S. hierzu u.a. B. Wehner, Die kopernikanische Wende in der Gesellschaftstheorie, Wissenschaft und Fortschritt, Heft 2, Feb. 1992, S. 79-82.

scher Entwicklungsprozesse des Staates eröffnet wird.<sup>12</sup> Auch wenn diese Staatstheorie aller gewachsenen, am Modell des demokratischen Nationalstaats geformten Intuition zuwiderläuft, sind mit ihr doch schwerwiegende Plausibilitätslücken herkömmlicher Staatstheorien geschlossen, die sämtlich nur noch der Rechtfertigung einer überforderten Demokratie dienen.

Die Idee der herkömmlichen Demokratie weist, um bei einem Anschauungsbeispiel aus der Physik zu bleiben, Analogien zu Newtons physikalischem Weltbild auf. Es gibt Probleme, die man immer noch aus der Perspektive des demokratischen Nationalstaats betrachten und mit denen man auf diese Weise noch adäquat umgehen kann, ähnlich wie die gängigen physikalischen Probleme sich in Theorie und Praxis mit klassischer Physik bearbeiten lassen. Die Überwindung des demokratischen Nationalstaats ist insofern keine Angelegenheit, die in allen Teilen der Welt und auf allen Feldern der Politik gleichermaßen vordringlich wäre. Die grundsätzliche Erkenntnis aber, dass der demokratische Nationalstaat allenfalls unter bestimmten historischen Umständen zu verlässlichen Problemlösungen hinführte, ist so irreversibel wie die Überwindung der klassischen physikalischen Weltsicht. Es gibt kein Zurück zur Verabsolutierung der herkömmlichen Demokratie, wenn deren historische Bedingtheit einmal erkannt ist.

Die Idee der mehrspurigen Demokratie ist - auch insofern mit naturwissenschaftlichen Paradigmen vergleichbar - nicht nur ein Konzept der Relativierung, sondern auch ein Konzept der Rationalität. Die politischen Akteure einer mehrspurigen Demokratie wären befreit von der Irrationalität einer öffentlichen Politikdarstellung, die in der herkömmlichen Demokratie immer mehr zu einer Kunst des symbolischen Handelns verkommen ist, und sie wären statt dessen eingebunden in die überschaubare Rationalität spartenbezogener Problemlösungen. Für die Bürger aber ist die mehrspurige Demokratie vor allem ein Konzept der Freiheit. Sie befreit von den Fesseln politischer

---

<sup>12</sup> S. hierzu auch „Vernunft und Zufall in der Entwicklung der Demokratie“ in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

Tabus, und sie räumt auf mit der Vorstellung, die Stabilität der Staatenwelt sei per se ein zu schützendes Gut. Sie widerlegt das Vorurteil, dass der politische Prozess außer Kontrolle gerät, wenn die Freiheit in Anspruch genommen wird, Staaten, Staatsgrenzen und Staatszugehörigkeiten in Frage zu stellen und neu zu gestalten.

Das Freiheitskonzept der mehrspurigen Demokratie ist aus dem Gedanken der gesellschaftlichen Solidarität hervorgegangen, und es führt dahin zurück. Die mehrspurige Demokratie gäbe den Bürgern neue Freiheit, darüber zu urteilen, wer mit wem wie viel Solidarität üben sollte, und indem sie diese Freiheit gewährt, würde sie das solidarische Empfinden und damit auch das solidarische Handeln stärken. Sie würde es den Bürgern möglich machen, sich von schwachen Sozialstaaten mit geringem gesellschaftlichem Solidargefühl abzuwenden und stärkere staatliche Solidargemeinschaften neu zu gründen oder solchen Gemeinschaften beizutreten. Je weniger die politische Ordnung noch die ungewollte Mitgliedschaft in staatlichen Solidargemeinschaften erzwänge, desto geringer würden die Spannungen innerhalb dieser Gemeinschaften. Desto weniger Grund gäbe es, sich gegen einen als unsolidarisch empfundenen Staat aufzulehnen oder auch dagegen, eine vom spontanen Solidaritätsgefühl abweichende politische Solidarität üben zu sollen.

Die Freiheit, solidarpolitisches Handeln mit spontanem solidarischem Zusammengehörigkeitsgefühl in Übereinstimmung zu bringen, ist nicht zu trennen von der Freiheit, über Staatsgrenzen zu befinden und Regeln für die Zugehörigkeit zu Staatsgebieten aufzustellen. Wenn eine Regel besagt, dass die Mitglieder eines Sozialstaats ein gemeinsames Staatsgebiet bewohnen, sollte das spontane solidarische Zusammengehörigkeitsgefühl maßgeblich sein für dessen territoriale Grenzen. Die Regeln, nach denen solche spartenspezifischen Staatsgrenzen bestimmt werden, können daher helfen, den solidarischen Zusammenhalt eines Sozialstaats zu bewahren. Die Zugehörigkeit zum Sozialstaat in diesem Sinne unabhängig von anderen Politiksparten regeln zu können ist eine der elementaren Frei-

heiten, die nur in einer mehrspurigen Demokratie erfahrbar wären.

Ein so umwälzendes, elementaren Begriffen wie Freiheit und Solidarität neue Bedeutungen verleihendes Staatskonzept verändert die Perspektiven nicht nur in der politischen Theorie, der Staatsphilosophie und anderen Theoriedisziplinen. Das Konzept der mehrspurigen Demokratie hat jenseits aller Theorien eine weitere Dimension, die sich für die Qualität der politischen Prozesse als die wichtigste erweisen könnte. Dies ist die Dimension der Sinnstiftung.

In dieser Dimension belastet die Auszehrung der alten Demokratie auch emotional. Die Sinnleere ist eine politische Gefühlsleere. Eine mehrspurige Demokratie würde dagegen neue politische und gesellschaftliche Fragen von so ungeahnter Vielfalt und Tiefe aufwerfen, dass dadurch dem politischen Prozess eine neue Sinn dimension erwüchse. Die Bürger wären dauerhaft mit so elementaren politischen Fragen wie jenen befasst, ob und ggf. welche unabhängigen Staatssparten neu geschaffen, wie deren Aufgabengebiete abgegrenzt und wie der Kreis der Mitglieder dieser Staatssparten gezogen werden sollte. Zugleich würde ein iteratives Legitimationsverfahren dafür sorgen, dass die Politik für neue Antworten auf diese Fragen offen bleibt. Die Bürger würden neuen Sinn darin entdecken, politische Freiheiten auf solche neue Weise wahrzunehmen und dabei auch Antworten auf lange tabuisierte, bisher friedlich kaum lösbare Fragen zu finden. Eine der neuen Freiheiten bestünde eben darin, Solidarstaaten ganz unabhängig von bestehenden Staatsgrenzen bilden und deren Mitgliederkreis neu bestimmen zu können.

In der Vergangenheit hatte das politische Sinnerlebnis oft eine Affinität zur politischen Tragik. Ganze Generationen und auch Nationen, die viele Jahrzehnte in Wohlstand und Frieden gelebt haben, sahen und sehen sich noch oft einer gewissen Herablassung von Seiten jener ausgesetzt, die politischer Tragik unmittelbarer ausgesetzt waren und das Fehlen solcher Tragik als Sinndefizit empfinden. Noch immer führt diese Vermischung von politischer Tragik und politischer Sinnhaftigkeit dazu, dass das Tragische geradezu gesucht und dass es in rhetori-

rischer und schlimmstenfalls realer politischer Gewalt gefunden wird. Politischer Extremismus verschiedenster Couleur, Krieg, Bürgerkrieg, Terror und selbst die ritualisierten verbalen Kampfhandlungen demokratischer Kontrahenten können Symptome solcher fehlgeleiteten politischen Sinnsuche sein.

Natürlich hat politische Sinngebung auch immer wieder in der Abwendung und Überwindung solcher Tragik bestanden, aber auch diese Art der Sinngebung bedurfte der Nähe zur Tragik. Noch immer liegt daher der politische Reflex nahe, notfalls reale oder zumindest drohende Tragik zu inszenieren, um deren Überwindung als politisches Sinnerlebnis präsentieren und empfinden zu können. Die von demokratischen Regimen in der jüngeren Vergangenheit demonstrierte Kriegsbereitschaft ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Auch dass die europäische Integration lange Zeit als ein notwendiges Mittel zur Abwendung von Kriegen zwischen europäischen Staaten dargestellt wurde, war Teil einer solchen politischen Sinnsuche. All dies könnte ein Ende finden mit einer Staatenwelt, in der das Handeln nach neuen friedlichen und freiheitlichen Regeln so sinngebend, so spannend und dennoch so selbstverständlich erlebt würde wie vormals gewaltsame politische Konflikte und deren Nachwirkungen. In mehrspurigen Demokratien wäre dieses Ziel friedenswahrender Sinngebung erreichbar.

Vorläufig ist natürlich alles anders. Vorläufig führt das so empfundene politische Sinndefizit zu einem wachsenden Desinteresse an der Politik und damit auch zu einem Desinteresse an grundlegenden Alternativen der politischen Ordnung. Vom Desinteresse betroffen sind daher auch die Konzepte, die möglicherweise eben dieses Desinteresse heilen könnten. Allein die Möglichkeit einer neuen politischen Sinnstiftung wäre aber Grund genug, die vermeintliche Pandorabüchse zu öffnen, alte Staatsformen also zur Disposition zu stellen und den Weg zu neuen Staatsformen zumindest gedanklich zu ebnen. Das alte Argument, dahinter lauere letztlich die Anarchie oder doch die Verwegenheit utopischen Leichtsinns, sollte angesichts konzeptioneller Alternativen wie des iterativen Legitimationsverfahrens und der mehrspurigen Demokratie nicht mehr verfangen.

Die Logik der mehrspurigen Demokratie wird vielleicht durch nichts so gegenwärtig wie durch den Gedanken, dass die herkömmliche einspurige Demokratie nur ein Sonderfall der mehrspurigen ist. Die herkömmliche Demokratie ist im Grunde nichts anderes als ein Spartenstaat, in dem die Anzahl der unabhängigen Staatssparten noch eins beträgt. Dies ist ein Grenzfall, der seine historische Rolle gespielt hat und vorerst weiter spielen wird, aber die Rechtfertigung dafür, die Anzahl der Staatssparten bei eins zu belassen, wird künftig zunehmend schwerer fallen.

Sicher werden sich Gründe, die einspurige Demokratie beizubehalten, in vielen Teilen der Welt noch für lange Zeit finden lassen. Die Zeitspanne aber, in der diese Gründe Bestand haben, wird von Staat zu Staat und von Weltregion zu Weltregion sehr verschieden sein. Einmal auf den Prüfstand gekommen, einmal als Grenzfall der mehrspurigen Demokratie entschlüsselt, wird jedenfalls der herkömmliche Staat die Aura der Selbstverständlichkeit, mit der er sich lange Zeit zu umgeben wusste, nicht wiedergewinnen.

## *Idee sucht Begriff*

Die Begriffe, die zunächst für die neue Staatsform gefunden wurden, waren mehrspurige Demokratie und Spartenstaat.<sup>13</sup> Diese Begriffe sind zwar konkret, weil sie das wichtigste organisatorische Merkmal der neu konzipierten Staatsform benennen, aber dies ist Stärke und Schwäche zugleich. Wer mehr erwartet als die Benennung von Organisationsformen, wird sich andere Begriffsfindungen wünschen.

Jede gedankliche Anknüpfung an den bestehenden Staat, auch dessen Negation, verführt dazu, sich des bestehenden begrifflichen Instrumentariums zu bedienen. Das Beispiel der „Katastrophen“ der Demokratie wurde schon genannt, ein anderes Beispiel hierfür ist die Titelformulierung „Unterschlagene Grundrechte in der Demokratie“<sup>14</sup>. In den so überschriebenen Essays geht es zwar auch um Grundrechtsverstöße der herkömmlichen Demokratie, aber mehr noch darum, wie bisher verwehrten Grundrechten in einer neuen Staatsform Geltung verschafft werden könnte. Dies war eine konstruktive Wende, für die eine geeignete Begriffswahl noch schwerfiel.

Das Modell der mehrspurigen Demokratie ist in der Tat begrifflich schwer zu fassen. Sie ist ein Staat ohne Mittel- und Schwerpunkt. Sie hat keinen singulären Souverän, wie man es von der Monarchie gewohnt war und auch noch von der herkömmlichen Demokratie gewohnt ist. In einer Welt mehrspuriger Demokratien gäbe es zudem eine mehrschichtige politische Landkarte, in der jede Schicht für eine Art von Staatssparten stünde. Diese Landkarte wäre in allen Dimensionen von permanenter Veränderlichkeit geprägt. Anzahl und fachliche Reichweite der Staatssparten wären veränderlich und ebenso deren jeweilige Staatsgrenzen, wobei diese Veränderungen der Entwick-

---

<sup>13</sup> Dies war noch Stand der Dinge in „Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie“ (1995) und auch noch in „Die andere Demokratie“ (2002).

<sup>14</sup> Zwei Beiträge mit diesem Titel finden sich im reformforum-neopolis.de.

lung des politischen Bewusstseins und der politischen Bedürfnisse der Bürger folgen würden.

All dies lässt sich verbal beschreiben, all dies lässt sich auch in einen disziplinübergreifenden wissenschaftlichen Diskurs fassen, aber leichter ließe es sich in dreidimensionalen Modellen veranschaulichen, in Modellen also von mehrschichtigen politischen Landkarten. So ließen sich die Grenzen der verfügbaren Begriffswelt am leichtesten überwinden. Vielleicht wird eine Staatsidee, wie sie hier beschrieben wird, sogar erst durch solche Modelldarstellungen, insbesondere durch Computeranimationen, für breite Kreise verständlich und damit popularisierbar.

Dennoch soll man natürlich über eine Idee wie die mehrspurige Demokratie verbal kommunizieren können, und zwar auf möglichst einfache Weise. Man sollte es so tun können, dass möglichst viele Implikationen der neuen Staatsform mitgedacht werden, wenn diese genannt wird. Man sollte also möglichst viel von dem auf einen gemeinsamen Begriff und auf eine möglichst einfache Formel bringen, was sich zunächst nur in einer ausführlichen Beschreibung oder Modelldarstellung dieser Staatsform erschließt.

Ein Begriff, der hierzu Wichtiges beitragen könnte, ist derjenige der **politischen Assoziationsfreiheit**.<sup>15</sup> Dieser Begriff steht nicht nur für ein Versäumnis der bestehenden, sondern vor allem für die Möglichkeiten einer neuen Demokratie. Politische Assoziationsfreiheit bedeutet, über die Frage des Wer-mit-Wem in Sachen Staatszugehörigkeit freier denn je bestimmen zu können. In herkömmlichen, einspurigen Staaten wäre dies die Freiheit, Staatsgrenzen in friedlichen Verfahren nach neuen Regeln verändern zu können. In mehrspurigen Demokratien wäre es die viel weitergehende Freiheit, das Wer-mit-Wem für jede Staatssparte eigenständig zu regeln. Erst wenn der Zwang fiele, dieses Wer-mit-Wem für den Staat als ganzen, also unterschiedslos für alle Politikbereiche zu bestimmen, würde sich die politische Assoziationsfreiheit vollständig entfalten.

---

<sup>15</sup> Dieser Begriff wurde in der hier verwendeten Bedeutung eingeführt in „Die andere Demokratie“ (s. Fußnote 9., S. 52).

Der Begriff der politischen Assoziationsfreiheit steht für eine herausragende Eigenschaft der mehrspurigen Demokratie, aber ein Begriff für die Staatsform selbst ist er natürlich nicht. Diese Staatsform bedurfte daher eines eigenen Namens. Hierfür wurden lange Zeit verschiedene Varianten erwogen und verworfen. Gesucht war ein Begriff, der halbwegs vertraut und einigermaßen konkret ist. Es sollte ein Begriff sein, der auf die besonderen Eigenschaften der neuen Staatsform eingeht, ohne ein einzelnes organisatorisches Merkmal herauszustellen, wie essentiell dieses auch immer sein mochte. Es sollte auch ein Begriff sein, der zumindest ahnen lässt, dass die neue Staatsform für ein verändertes politisches Bewusstsein und auch für veränderte gesellschaftliche Wertvorstellungen steht.

Dieser Versuch musste scheitern. Kein auch nur halbwegs gängiger Begriff konnte die gestellte Anforderung erfüllen. Jeder solche Begriff wäre mit Assoziationen befrachtet, die ganz anderes als eine mehrspurige Demokratie und anderes als die politische Assoziationsfreiheit suggeriert hätten. Ein neuer Begriff war daher unumgänglich. Es musste ein abstrakter Begriff sein, denn je konkreter er wäre, desto selektiver würde er einzelne organisatorische oder auch ideelle Merkmale der neuen Staatsform herausstellen.

Gewählt wurde schließlich der Begriff **Neokratie**. Dieser Begriff ist für sich genommen wenig aussagekräftig, aber es ist zumindest ein Begriff mit geringer Vorbelastung.<sup>16</sup> Wörtlich genommen steht er für eine neue Form des Regierens, wie diese auch immer ausgestaltet sein mag. Dieses Neue zu konkretisieren ist eine Herausforderung an die politische Vorstellungskraft. Die Vorstellungskraft muss den zunächst ungewohnten Begriff mit den ihm zgedachten Inhalten füllen, und diese Inhalte müssen dann letztlich mitgedacht werden, wann immer Neokratie gesagt, gemeint oder geschrieben wird.

---

<sup>16</sup> Der Begriff Neokratie wurde zuvor gelegentlich in der Bedeutung einer Herrschaft durch neues und unerfahrenes Personal gebraucht. Diese Verwendung des Begriffs ist aber wenig verbreitet, die Vorbelastung des Begriffs daher entsprechend gering.

Der Begriff Neokratie ist zumindest kurz und bündig. Vielleicht wird irgendwann ein besserer kommen, vielleicht ein weniger abstrakter oder einer, der engeren Anschluss an bisheriges politisches Denken findet. Bis dahin aber sollte die neue Staatsform ohne große Bedenken Neokratie genannt werden.

Man muss sich damit abfinden, dass Sprache eine Verständnisbarriere sein kann, wenn es um modellhafte Zusammenhänge geht. Sprache bringt Missverständnisse hervor, und die Versuche, solcher Missverständnisse Herr zu werden, füllen allein im Bereich des Politischen Bibliotheken. Man muss nicht an das schier unendliche Schriftgut zum Sozialismusbegriff erinnern, um die Schwierigkeiten sprachlicher Verständigung über Fragen der politischen Ordnung zu verdeutlichen. Der Demokratiebegriff ist auf ganz ähnliche Weise Opfer seiner eigenen Unschärfe geworden. Immer wieder wurde versucht, diesen Begriff mit positiven Werturteilen zu verknüpfen und diese Verknüpfung in den Köpfen der Menschen zu verankern, um über seine Unschärfe hinwegzutäuschen.

Diese Versuche waren alles andere als vergeblich. Wer sich als weniger demokratisch beschreiben ließ, als andere es für sich in Anspruch nahmen, sah sich nicht selten mit einem ideologischen Bann belegt. Obwohl eine Einigkeit darüber, was ein guter Demokrat ist, nicht im Entferntesten herstellbar war, trauten sich doch nur noch rundheraus diktatorisch gesinnte Geister, offen gegen den Demokratiebegriff zu streiten. Demokratie wurde so zu einem Passepartoutbegriff, in dessen Namen ähnlich schwere, wenn auch ähnlich gutgläubige politische Verfehlungen begangen wurden wie lange Zeit im Namen fundamentalistisch interpretierter Religionen, Konfessionen und Ideologien.

Der Begriff Neokratie ist für sich genommen natürlich nicht konkreter als der Demokratiebegriff, und insofern könnte ihm ein ähnliches Schicksal drohen. Anders als die herkömmliche Demokratie bedarf aber das Neokratiekonzept keiner ideologischen Überhöhung oder Verklärung. Mit dem Neokratiebegriff können und sollten immer auch so konkrete Wertvorstellungen wie die der politischen Assoziationsfreiheit, der politischen Kompetenz, der Transparenz und der Beherrschbarkeit politi-

scher Prozesse mitgedacht werden. Wer sich des Neokratiebegriffs bedient, sollte sich dabei auch bewusst sein, dass es je eigene politische Landkarten für verschiedene staatliche Funktionsbereiche geben kann, dass die politische Ordnung einer friedlichen sozialen Evolution unterworfen sein sollte und dass eine solche Evolution durch permanente Verfassungsräte wesentlich erleichtert würde. Wer immer diesen Begriff hört oder liest, sollte eben diese Assoziationen bewusst oder unbewusst damit verbinden. Einen solchen Umgang mit einem neuen Begriff einzuüben ist sicher keine geringe und vor allem keine kurzfristig zu bewältigende Aufgabe. Es ist vielmehr eine langfristige Herausforderung für die politische Theorie und letztlich für die gesamte politische Öffentlichkeit.

Wichtig ist dabei natürlich, dass mit der Einübung neokratischen Denkens und Handelns nicht neue Überforderungen riskiert werden dürfen. Neokratie fordert zwar viel politische Vorstellungskraft, aber sie verlangt dennoch von niemandem, sich die Implikationen des neokratischen Staatskonzepts ständig zu vergegenwärtigen. Sie fordert im Gegenteil zur politischen Selbstbescheidung heraus, zur Beschränkung aller am politischen Prozess Beteiligten auf die für sie beherrschbaren, verständlichen und sie interessierenden Politikbereiche. Sie fordert die Bürger heraus, sich nur in jenen Staatssparten als Wähler zu engagieren, in denen sie sich kompetent oder zumindest betroffen fühlen, und sie zwingt Politiker, sich jeweils auf diejenige Staatssparte zu beschränken, in der sie sich und in der die Bürger ihnen hinreichende Kompetenz zutrauen. Dies ist einer der wohlthuenden Kontraste zur herkömmlichen Demokratie, die nicht nur die Politiker, sondern auch die Bürger als formalen Souverän einer ungeteilten Politik überfordert.

Ein guter Neokrat zu sein wäre insofern etwas fundamental anderes als ein so genannter guter Demokrat zu sein. Es bedeutet nicht, als Wähler oder Gewählter auf das Große und Ganze der Politik einwirken zu wollen, sondern es bedeutet die politische Selbstbeschränkung auf das Begreifliche und Beherrschbare, insbesondere also eine Beschränkung der demokratischen Mitwirkung auf eine oder sehr wenige Sparten des Staates. Die Idee der Neokratie verlangt von den Bürgern nicht einmal, das

Geschehen in allen Staatssparten zu verfolgen und zu verstehen. Sie verlangt allenfalls Staatsbürger, die wissen, dass sie die Möglichkeit solcher politischen Selbstbeschränkung der neokratischen Staatsform zu verdanken hätten.

## *Neokratie als Evolution der Demokratie*

Die Neokratie, wie sie zuerst in den *Katastrophen* und im *Nationalstaat* entworfen wurde, ist auf den ersten Blick das Modell einer fertigen politischen Ordnung. Sie war als Gegenmodell zur herkömmlichen Demokratie konzipiert, und daraus ergab sich zunächst eine statische Gegenüberstellung zweier politischer Systemkonzepte. Dieses Modell entstand, ohne dass ernsthaft die Frage gestellt worden wäre, mit welcher Dynamik Veränderungen der politischen Ordnung stattfinden könnten und welcher politischen Bewusstseinsentwicklungen es dafür bedürfte. Was hierbei ausgeblendet wurde, war unter anderem die Frage der künftigen politischen Phantasie. Es war auch die Frage, was die Bürger sich in einer neokratischen Welt an Systemveränderungen würden zumuten wollen.

Eine Idee wie diejenige der Neokratie lässt sich in Grundzügen rasch skizzieren, und dabei entsteht auch relativ rasch das Bild einer fiktiven politischen Welt, in der das Neokratiemodell im politischen Bewusstsein der Bürger verankert ist. Es entsteht auch das fiktive Bild eines glimpflichen Verlaufs der jüngeren Geschichte, vermiedener Kriege und Bürgerkriege, reflektierter politischer Integrationsprozesse und eines dauerhaft sinngebenden Politikerlebnisses. Ein Bild davon, wie von der politischen Realität eine Brücke geschlagen werden könnte zu einer neokratischen Staatenwelt, entsteht dabei allerdings nicht.

Ein gedanklicher Brückenschlag in diese Richtung war das in „Der Staat auf Bewährung“ dargestellte iterative Legitimationsverfahren. Dieses Verfahren sollte u.a. das Neokratiemodell von dem Verdacht befreien, ein leichtfertiges utopisches Konstrukt zu sein. Mit dem Szenario eines beherrschbaren Übergangs entfiel in der Tat ein wichtiger Grund, sich der Auseinandersetzung mit einer solchen Staatsform zu verweigern. Das Konzept des iterativen Legitimationsverfahrens ist eben kein Revolutionskonzept, und es weckt auch nicht die damit unweigerlich verbundenen negativen Assoziationen, sondern es ist ein Konzept, um Revolutionen überflüssig zu machen. Es setzt an deren Stelle die geregelte, friedliche und freiheitliche Veränderung.

Ein abrupter Brückenschlag von der herkömmlichen zu einer neokratischen Demokratie hätte natürlich etwas Revolutionäres, und nach Revolution ist den Bürgern eben selten zumute. Die historischen Erfahrungen mit Systemumbrüchen sind tatsächlich alles andere als ermutigend. Mut könnten allenfalls Beispiele so genannter sanfter Revolutionen machen, aber diese waren zumeist Übergänge in eine andernorts längst erprobte Staatsform. Eine wirklich neue politische Ordnung zu wagen war dagegen, so selten es vorkam, in der Vergangenheit ein opferreiches Experiment.

Mit dem iterativen Legitimationsverfahren wurde die Schlüsselinstitution konzipiert, der in diesem Verfahren die Hauptrolle zukäme, nämlich der permanente Verfassungsrat. Eine permanente Aufgabe des Verfassungsrates wäre es, die Bürger in geregelten Zeitabständen zu befragen, ob sie die bestehende politische Ordnung unangetastet lassen wollen. Seine wichtigste Aufgabe aber bestünde darin, im Falle eines negativen Votums den Bürgern konkrete Alternativen zur bestehenden politischen Ordnung zur Wahl zu stellen.

Demnach könnte ein permanenter Verfassungsrat über lange Zeiträume eine sehr unscheinbare, in der politischen Praxis kaum merkliche Rolle spielen. Er könnte das schon erwähnte „Notstromaggregat“ sein, das nur im seltenen Fall eines drohenden Systemversagens wirklich gebraucht wird.

So unscheinbar diese Rolle in Zeiten politischer Normalität aber wäre, so unrealistisch wäre die Erwartung, dass ein Verfassungsrat je widerstandslos in die bestehende politische Ordnung eingefügt werden könnte. Der Vorschlag des iterativen Legitimationsverfahrens war insofern zwar ein konzeptioneller Fortschritt, aber ein wirklicher Brückenschlag zwischen politischer Realität und einem Staatsmodell wie der Neokratie war damit dennoch nicht getan.

In der realen politischen Ordnung sind alle etablierten Interessen, alle Denkgewohnheiten und alle ideologischen Vorurteile gegen ein solches Verfahren gerichtet. Es ist zu fremdartig, als dass selbst die kritischsten und die politikverdrossensten Staatsbürger es spontan für notwendig erachten und auf die Forderung nach einem solchen Verfahren viel politische Energie ver-

wenden würden. Den Utopieverdacht jedenfalls war das Neokratiemodell mit dem Entwurf des iterativen Legitimationsverfahrens nicht endgültig los.

Ein Versuch, die Brücke zur politischen Realität weiter zu spannen, war das Konzept der Proteststimme<sup>17</sup>. Dieses Konzept beruhte auf der Überlegung, dass die Schwelle auf dem Weg zu Veränderungen der politischen Ordnung nicht niedrig genug gelegt werden kann. Je einfacher der erste Schritt, desto weniger bedrohlich würde Bürgern und Politikern ein solcher Weg erscheinen und desto höher würde die Wahrscheinlichkeit, dass dieser Schritt tatsächlich irgendwann gewagt wird.

Die Proteststimme ist in der Tat ein Konzept von scheinbar unverfänglicher Harmlosigkeit. Von einer Proteststimme machen Wähler Gebrauch, indem sie ausdrücklich gegen jede der zu einer Wahl antretenden Parteien votieren. Dies gäbe den Wählern die Möglichkeit, den politischen Generalismus und den daraus resultierenden Dilettantismus pauschal zu verurteilen und damit allen Parteien zugleich hinreichende politische Kompetenz abzuspochen. Die Proteststimme wäre daher auch eine konstruktive Alternative zum bewussten Nichtwählen und ebenso eine Alternative zur Stimmabgabe für so genannte Protestparteien. Gegenüber dem Nichtwählen hätte die Proteststimme den unschätzbaren Vorteil, dass sie als Willenskundgebung gezählt und politisch ernst genommen werden müsste. Gegenüber der Stimme für Protestparteien hätte sie den ebenso gewichtigen Vorteil, dass sie nicht noch inkompetentere Kandidaten und Mandatsträger unterstützen würde als die von etablierten Parteien nominierten. Ein hoher Proteststimmenanteil wäre ein deutliches Signal grundlegender politischer Veränderungsbereitschaft. Es wäre ein Signal, über das selbst das bestehende politische System auf Dauer schwerlich hinwegsehen könnte.

Die Proteststimme wäre damit, so harmlos sie auf den ersten Blick erscheinen mag, eine Art Trojanisches Pferd in der

---

<sup>17</sup> S. hierzu *Die Logik des politischen Wettbewerbs* in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de) (zuerst veröffentlicht als Kap. 10 in „Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie“).

bestehenden Ordnung. Eben deswegen aber wären auch hiergegen die Widerstände beträchtlich. Sie wären umso stärker, je klarer die Tragweite einer institutionalisierten Proteststimme durchschaut wird. Je höher die Akteure des bestehenden Systems den Veränderungswillen der Bürger einschätzen, desto bedrohlicher wird solcher Veränderungswille ihnen erscheinen und desto schwerer würden sie sich tun, das Instrument der Proteststimme in die politische Ordnung einzufügen.

Es gibt natürlich auch Gegenbeispiele. Es gibt Staaten, in denen die Bürger in direkten Präsidentschaftswahlen allen Kandidaten zugleich ihr Misstrauen aussprechen und damit eine Art von Proteststimme abgeben können, wo aber von dieser Möglichkeit wenig Gebrauch gemacht wird. Dieses Verhalten der Wähler ist aber nicht etwa mit einem besonders hohen Grad politischer Zufriedenheit zu erklären. Der Grund ist vielmehr, dass mit solcher Art von Proteststimme kaum politische Wirkung erzielt werden kann. Um von den Wählern wirklich ernst genommen zu werden, müssten Proteststimmen daher Konkretes bewirken, als es etwa das Nichtwählen tut. Dies wäre der Fall, wenn Proteststimmen in der Überzeugung abgegeben würden, dass sie ein erster Schritt sein könnten zu einem iterativen Legitimationsverfahren und damit letztlich zu einer besseren politischen Ordnung.

Die Problematik der Proteststimmen zeigt, dass der Prozess der Delegitimierung des bestehenden Systems langwierig ist. Er ist es auch in jenen demokratischen Teilen der Welt, in denen die politische Desillusionierung am weitesten vorangeschritten scheint. Dass für die Delegitimierung der Staatsordnung überhaupt eine institutionelle Vorsorge getroffen, dass rechtzeitig vernünftige Regeln hierfür aufgestellt werden und dass schließlich im Ernstfall noch die Bereitschaft bestünde, diese Regeln einzuhalten, wäre schon eine sehr optimistische Prognose. Der Weg dorthin führt über die Einsicht, dass eine politische Ordnung nicht für die Ewigkeit gemacht ist, dass es eine Evolution des politischen Bewusstseins gibt, der die politische Ordnung irgendwann folgen muss, und dass man nicht auf Revolutionen warten sollte, in denen überfällige Entwicklungsschritte auf leidvolle Weise nachgeholt werden.

Die Vorstellung davon, wie eine bestehende politische Ordnung überwunden werden könnte, ist schon eine Herausforderung für die politische Phantasie. Viel mehr Phantasie aber ist gefordert, will man sich die darauf folgenden möglichen Veränderungsprozesse vorstellen, Prozesse also im Rahmen einer neokratischen Ordnung. Auch wenn die Neokratie zunächst als singuläres Modell einer mehrspurigen Demokratie entworfen wurde, ist sie in unendlich vielen Varianten realisierbar. Jede Festlegung auf eine oder auf ein begrenztes Spektrum dieser Varianten wäre nur Ausdruck einer vergänglichlichen politischen Bewusstseinslage. Die Auffassung, eine solche Festlegung könne dauerhaft sein, wäre so falsch, wie es falsch ist, die noch herrschende Demokratie als ein endgültiges Modell der politischen Ordnung zu betrachten. Falsch wäre es natürlich auch, Veränderungsgeschwindigkeiten im Rahmen einer neokratischen Ordnung im Voraus abschätzen zu wollen. Die Bürger könnten sich dafür entscheiden, generationenlang in einer unveränderten neokratischen Staatsordnung zu leben. Ebenso gut könnte es in einer Neokratie aber zu häufigen und raschen Veränderungen kommen, die von den Bürgern als eine Art gewollter permanenter Revolution initiiert werden.

Dass das Konzept der Neokratie eher für einen Prozess als für eine statische Ordnung steht, ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass in einer neokratischen Ordnung die Anzahl unabhängiger Staatssparten variabel wäre. Die Neokratie ist außerdem die Staatsform, in der die jeweils gültige politische Landkarte nur eine von unendlich vielen Möglichkeiten darstellt. Es ist die Staatsform, in der diese Landkarte sich in so viele verschiedene Ebenen gliedert, wie der Staat eigenständige Funktionsebenen aufweist, und in der jede dieser Ebenen eigenständigen Veränderungsprozessen unterliegt.

Gerade weil der Staatenwelt mit der Neokratie ein unendliches Spektrum von Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet würde, müsste sehr gründlich dafür vorgesorgt sein, dass solche Veränderungen friedlich vonstatten gehen können. Unter anderem deswegen bedürfte es auch und gerade nach einem Übergang in eine neokratische Ordnung immer aufs Neue einer Befragung der Bürger, ob sie mit der bestehenden Ordnung zufrieden sind.

In einer Neokratie müssten solche Fragen allerdings differenzierter gestellt werden als in der herrschenden Ordnung. Gefragt würde beispielsweise in jeder Staatssparte, ob deren Staatsgrenzen noch dem politischen Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger entsprechen und ob insofern der politischen Assoziationsfreiheit Genüge getan ist. Gefragt würde auch, ob die Aufgabenabgrenzung einer Staatssparte unverändert fortbestehen soll, und gefragt würde, ob die innere Verfassung einer Staatssparte noch zeitgemäß ist. Sowohl innerhalb der Staatsparten als auch spartenübergreifend müsste daher ein permanenter Verfassungsrat über die politische Ordnung wachen, und er müsste sich dabei laufend der Übereinstimmung der jeweiligen Ordnung mit dem politischen Bewusstseinsstand der Bürger vergewissern.

Für die Gegenwart ist vorerst die wichtigste Erkenntnis, dass ein Bekenntnis zur Neokratie eine Fülle von Möglichkeiten eröffnen würde, aber die Bürger zu keinen Veränderungen gedrängt wären. Das Neokratiekonzept wäre zunächst vor allem eine Herausforderung an die politische Phantasie. Es wäre eine Erweiterung des politischen Möglichkeitsraums um eine große Transformation der Staatenwelt, ohne jede Festlegung, wann, wo und in welchem Umfang diese Möglichkeiten genutzt werden. Die Bürger könnten sich ganz bewusst dafür entscheiden, die Ungewissheiten auch kleinerer Transformationsschritte lange Zeit zu meiden und damit Transformationsprozesse auf unabsehbare Zeit aufzuschieben. Eine Einlassung auf das Konzept der Neokratie wäre daher zwar eine gedankliche Neuerfindung der politischen Welt, aber dies könnte vorerst eine Wiedererfindung der alten Welt unter neuen Vorzeichen sein.

Die Möglichkeit, das langfristige Transformationstempo für jeden eigenständigen Politikbereich demokratisch bestimmen zu können, wäre für die Bürger eine der herausragenden Eigenschaften der Neokratie. An der Frage der Geschwindigkeit von Reformen nämlich ist die herkömmliche Demokratie immer wieder gescheitert. Demokratische Regime tabuisieren nicht nur die Transformationsfrage wegen ihrer vermeintlichen Unbeherrschbarkeit, sondern sie neigen darüber hinaus zu Reformvorhaben mit kurzem zeitlichem Wirkungshorizont. Sie wollen

auf diese Weise sicherstellen, dass die erhofften Früchte von Reformen in Wahlen ihnen zugerechnet werden und nicht späteren parlamentarischen Mehrheiten. Entsprechend kurzatmig waren bisher alle politischen Reformprozesse.

Eine Folge hiervon ist, dass das Vertrauen vieler Bürger in den Fortbestand geltender Regeln immer wieder gebrochen wird. Die politischen Akteure haben einen zu kurzen Verantwortungshorizont, um beispielsweise neuartige Regeln der Sozialpolitik nur für nachwachsende Generationen von Bürgern in Kraft zu setzen, ältere Bürger dagegen ihr Leben nach vertrauten Regeln zu Ende leben zu lassen. Solche langfristigen, generationenübergreifenden Übergänge zu neuen Regelsystemen wären nur möglich, wenn politische Mandate zeitlich weit aus länger bemessen würden, als dies in der herkömmlichen Demokratie der Fall ist. In einer Neokratie sollte die Dauer der Mandate daher zumindest in einigen Staatssparten ein Vielfaches herkömmlicher Legislaturperioden betragen. Dem gleichen Ziel würde es dienen, wenn jeweils nur ein Teil der Mandatsträger zur gleichen Zeit neu gewählt würde. Auch dies würde eine langfristig ausgerichtete Reformpolitik viel wahrscheinlicher machen, als das herkömmliche politische Verfahren es tut.

Natürlich wäre die Auseinandersetzung mit neokratischen Staatsformen nicht nur eine Aufgabe für Bürger und für die politischen Akteure. Es wäre auch eine herausragende Aufgabe für die Wissenschaft. Es wäre ein Prozess, der gleichermaßen einer vorausschauenden, einer begleitenden wie auch einer nachträglich wertenden Transformationsforschung bedürfte. Das Neokratiekonzept würde damit ein weites Forschungsfeld für die einschlägigen Wissenschaftsdisziplinen eröffnen.

Transformationsforschung ist kein wissenschaftliches Novum, aber die historischen Erfahrungen hiermit sind ernüchternd. Eine seriöse Transformationsforschung wurde erst auf den Plan gerufen durch den Übergang der ehemals sozialistischen Staaten zu Demokratie und Marktwirtschaft. Diese Forschung etablierte sich, als es für eine vorausschauende wissenschaftliche Aufbereitung dieses Übergangsprozesses längst zu spät war. Was stattfand, waren letztlich nur prozess-

begleitende Analysen, die zum praktischen Gelingen - genauer gesagt, zur Vermeidung des ökonomischen und politischen Desasters, in das die meisten vormals sozialistischen regierten Staaten für lange Zeit gestürzt wurden - nur noch wenig beitragen konnte.

Es gibt andere unheilvolle Systemzusammenbrüche, die von keiner Wissenschaft vorhergesehen, deren Verlauf aber von einer vorausschauenden Transformationsforschung zumindest hätte gemildert werden können. Nur eines von vielen Beispielen hierfür ist der Zusammenbruch der Weimarer Republik. Auch die Auflösung des ehemaligen Jugoslawiens hat gezeigt, wie beim herrschenden Bewusstseinsstand ein altes System delegitimiert wird, ohne dass plausible Handlungsoptionen für den Übergang in eine bessere politische Zukunft eröffnet werden. Aus solchem Versagen sind Lehren zu ziehen. Für das Renommee der einschlägigen Wissenschaften wäre es fatal, auf überfällige Systemtransformationen auch künftig nicht vorbereitet zu sein und zu deren praktischer Ausgestaltung keinen wesentlichen Beitrag leisten zu können. Die Auseinsetzung mit dem Neokratiekonzept könnte dem vorbeugen, indem es einer vorausschauenden Transformationsforschung den Weg ebnet. Eine solche neue, den Staat als Prozess begreifende, die potentielle Unabhängigkeit seiner Funktionsebenen anerkennende, also neokratische Staatswissenschaft wäre ein Novum in der Wissenschaftsgeschichte. Sie wäre neuartig in ihren Erkenntniszielen und neuartig auch darin, dass sie die Abgrenzungen herkömmlicher Wissenschaftsdisziplinen weit hinter sich ließe.

Es widerspräche dem Geist jeder seriösen Transformationsforschung, die Unabgeschlossenheit des Neokratiekonzepts und die Vorläufigkeit jedes möglichen neokratischen Staatswesens als Mangel zu verstehen und diesem Konzept eine endgültige Gestalt geben zu wollen. Gerade die einzugestehende dauerhafte Vorläufigkeit des Staates, dessen permanente Offenheit für grundlegende Veränderungen, ist ja ein Schwerpunkt neokratischen Denkens. Das Bekenntnis zur Vorläufigkeit ist auch die konzeptionelle Voraussetzung für politische Assoziationsfreiheit. Eine der wichtigsten Aufgaben neokratischer Trans-

formationsforschung bestünde eben darin, den Bürgern bei der Inanspruchnahme dieser Freiheit mit wissenschaftlichem Rat zur Seite zu stehen.

Der wissenschaftliche Rat kann natürlich immer auch darin bestehen, vorläufig für Systemstabilität statt Systemveränderung zu optieren, von der politischen Assoziationsfreiheit also vorläufig keinen Gebrauch zu machen. Dass aber die Systemtransformation, wann und wo immer sie fällig oder gar unaufschiebbar wird, in geordneten Bahnen verläuft, ist das Höchstmaß an Verlässlichkeit, das eine politische Ordnung den Bürgern noch vermitteln kann. Diese Art von Verlässlichkeit gewährleistet nur eine neokratische Ordnung in Zusammenhang mit einem iterativen Legitimationsverfahren.

## *Standardeinwände gegen das Neokratiekonzept*

Gegen das Konzept der Neokratie gibt es natürlich nicht nur emotionale Widerstände. Nicht nur die Anhänglichkeit an alte politische Grundüberzeugungen provoziert Einwände, nicht nur die Schmerzlichkeit eines politischen Überzeugungswandels und auch nicht nur materielle Interessen. Es gibt natürlich auch Einwände, deren Motive eher sachlicher Natur sind.

Dennoch ist allen Einwänden gegen das Neokratiekonzept eines gemein: Sie sind Argumente für das Festhalten an der alten politischen Ordnung. Da neokratische Staatsformen die einzige seriöse Alternative zur herkömmlichen Demokratie sind, ist jeder Einwand gegen dieses Konzept ein Argument gegen den Wandel der Staatsordnung. Es ist ein Argument nicht nur gegen revolutionäre, sondern eben auch gegen evolutionäre Veränderungen der Staatsform.

Es gibt einen Einwand gegen das Neokratiekonzept, der im herkömmlichen politischen Denken besonders naheliegend erscheinen und für den daher die Bezeichnung Standardeinwand passend sein dürfte. Dieser Einwand lautet, ein Staat könne nicht funktionieren, ohne dass eine den Politikressorts übergeordnete Instanz in Konfliktfällen entscheidet.

Diese Auffassung vom Staat entspricht dem herrschenden Staats- und Politikverständnis. Politik, so die herrschende Lehre, sei der Schauplatz gesellschaftlicher Interessenkonflikte, und gerade das bestehende staatliche Institutionengefüge mache es möglich, diese Konflikte auf geordnete Weise auszutragen. Notwendig seien daher die herkömmlichen Parlamente, die herkömmlichen Regierungen und die herkömmlichen politischen Parteien, die sämtlich für die Politik als ganze zuständig sind. Nach dieser eingespielten Argumentation kann in der wirklichen Welt die Anzahl der Staatssparten keine andere sein als eins und gäbe es insofern aus der alten, einspurigen Demokratie kein Entrinnen. Eine Abspaltung selbstständiger Staatssparten ließe nur, indem sie den natürlichen Austragungsort ressortübergreifender Interessenkonflikte zerstört, einen funktionierenden Staat zerfallen.

Rein theoretisch könnte es wirklich so sein. Es könnte sein, dass bei der Konzipierung der Neokratie die Notwendigkeit einer übergeordneten, das Staatswesen zusammenhaltenden Instanz schlicht übersehen wurde. Es könnte sein, dass insofern wirklich alles auf ewig beim Alten bleiben müsste, dass die politische Ordnung sich niemals grundlegend ändern könnte, dass die fundamentalen Unzulänglichkeiten des Staates, dass insbesondere der Mangel an politischer Kompetenz, an politischer Freiheit und an politischem Sinnempfinden auch in einer Demokratie unabänderlich wären. Es könnte sein, dass ein neokratischer Spartenstaat tatsächlich auseinanderreißen würde, was doch ein für allemal zusammengehört.

Es könnte theoretisch so sein, aber es ist nicht so. Die Vorstellung, ein Staat müsse in herkömmlicher Weise als ein Ganzes zusammengehalten werden, zeugt nur davon, wie stark das politische Vorstellungsvermögen von der politischen Realität geprägt ist. Der bestehende Staat ist nicht etwa auf der Überzeugung gegründet, generalistische Politikinstanzen seien notwendig zur Austragung ressortübergreifender Interessenkonflikte. Der wirkliche Sachverhalt ist genau umgekehrt. Die Überzeugung, auch in einer neuzeitlichen, also gewissermaßen postarchaischen Gesellschaft bedürfe es einer ressortübergreifenden Zuständigkeit für die Politik als ganze, hat ihren Grund im bestehenden Staat und seiner politischen Rhetorik. Diese Überzeugung spiegelt nur ein Politikverständnis, das zwar von den politischen Akteuren selbst, von Parteien, Parlamenten und Regierungen und in herkömmlichen Lehrmeinungen aus verständlichen Gründen gepflegt wird, aber mit einer unvoreingenommenen Analyse der politischen Möglichkeiten nichts zu tun hat. Nach dieser Überzeugung wird als wahr vorausgesetzt, was doch erst im Rahmen einer kritischen Analyse zu untersuchen wäre.

Es geht dabei letztlich um konkrete Details. Bei detaillierter, kritischer Analyse zeigt sich, dass die meisten ressortübergreifenden Interessengegensätze nur politische Ideologie und Rhetorik betreffen. Was an Gegensätzen noch bleibt, wenn einmal der Schleier herkömmlicher Politrhetorik gelüftet ist, sind fast ausschließlich Auseinandersetzungen um Geld. Die herkömmli-

chen Politikressorts beanspruchen zusammengenommen in der Regel mehr Mittel, als der Gesamtstaat zur Verfügung hat. Die Einigung darauf, welches Ressort wie viel Geld bekommt, war daher immer eine klassische Domäne herkömmlicher ressortübergreifender Politik, und dieser Einigungsprozess schien einen Überblick über das Große und Ganze der Politik zu erfordern, wie ihn die generalistischen Politikinstanzen eines herkömmlichen allzuständigen Staates für sich reklamieren.

Im Konzept der mehrspurigen Demokratie aber löst sich dieser politische Konfliktschauplatz vollständig auf. An die Stelle der ressortübergreifenden Verteilung staatlicher Gelder träte die eigenständige Steuerfinanzierung der einzelnen Staatsparten. Jede Staatssparte, die einen eigenständigen Finanzbedarf hat, würde eine eigene, aufgabenspezifische Steuer erheben. Jede Staatssparte müsste daher auch die Höhe der von ihr erhobenen Steuer vor den Bürgern regelmäßig in Wahlen rechtfertigen. Erschiene eine solche spartenspezifische Steuer den Bürgern falsch bemessen, könnten die hierfür Verantwortlichen im politischen Wettbewerb nicht bestehen.

Die Steuer müsste in jeder Sparte hoch genug sein, damit deren politische Aufgaben nach Maßgabe der Bürger erfüllt werden können, und sie müsste zugleich niedrig genug sein, um genügend Raum zu lassen für die Steuerbelastung durch andere Staatssparten. Wollte beispielsweise ein politischer Wettbewerber in der Verteidigungs- oder der Solidarsparte aus Sicht der Bürger zu wenig oder zu viel Steuern erheben, würde er mit dieser Forderung in sparteninternen demokratischen Wahlen scheitern. In jeder Sparte würde sich auf diese Weise der diesbezügliche Wille der Bürger langfristig durchsetzen, ohne dass hierfür eine übergeordnete politische Instanz bemüht werden müsste.

Fast unausrottbar erscheint vorerst dennoch das systemkonservative Argument, bei politischen Interessengegensätzen gehe es sehr oft nicht um Geld, sondern um Sachfragen, die eben doch nur in politisch allzuständigen Institutionen ausgetragen werden könnten. Vermutet werden sachliche Konflikte noch immer zwischen Politikfeldern wie etwa Friedenserhaltung und Ressourcenbewahrung, Bildung und Solidarität, demographi-

scher Entwicklung und innerer Sicherheit oder Wohlstandsentwicklung und Infrastruktur. Die Beobachtung der politischen Wirklichkeit zeigt aber etwas ganz anderes. Sie zeigt, dass Sachprobleme in aller Regel zumindest dann rein ressortinternen Charakter hätten, wenn Politik nicht, wie es in der herkömmlichen Demokratie üblich ist, auf kurzfristige Ziele fixiert wäre. Das Problem der Friedenswahrung beispielsweise ist längerfristig eine Aufgabe für sich, die Bewahrung natürlicher Ressourcen ist es, das Bildungswesen, die innere Sicherheit, die wirtschaftliche Stabilität und die Wirtschafts- und Sozialordnung sind es. In all diesen Aufgabenbereichen steht eine übergeordnete allzuständige Instanz einer wahrhaft kompetenten, längerfristig orientierten Sachpolitik nur im Wege.

Es mag hiervon singuläre Ausnahmen geben. Es mag Einzelfälle geben, in denen letztlich doch eine ressortübergreifende Behandlung politischer Sachprobleme angebracht erscheint, um den längerfristigen Zielsetzungen eines Politikressorts gerecht zu werden. Die hierfür notwendige politische Koordination könnte aber ebenso gut, wenn nicht sogar besser direkt unter den betroffenen Ressorts erfolgen als auf dem Umweg über eine übergeordnete generalistische Politikinstanz. Für die Eignung - und zunehmend auch für die Überlegenheit - solcher horizontalen, nichthierarchischen Koordination hat es in der Politik schon immer vielfältige Vorbilder gegeben. Unter gleichrangigen Instanzen abgestimmt wird beispielsweise in allen zwischenstaatlichen Angelegenheiten, und auch zwischen Kommunen und Ländern lassen oder ließen sich die meisten Sachprobleme am besten ohne Einschaltung generalistischer Spitzeninstanzen lösen. Wo dies nicht der Fall ist, gäbe es eher Grund für eine Gebietsreform als dafür, an den Möglichkeiten horizontaler Koordination in der Politik zu zweifeln.

Sicher bedürfte es, um in einem neokratischen System den spartenübergreifenden Koordinierungsbedarf auf ein Minimum zu beschränken, einer sinnfälligen Aufgabenabgrenzung der Staatssparten, ähnlich wie es schon immer einer sinnfälligen Gebietsabgrenzung von Kommunen, Ländern und Staaten bedurft hat bzw. hätte. Wie diese Aufgabenabgrenzung vorzunehmen wäre, sei hier nur an einem Beispiel erläutert. Die Pro-

bleme von Wohlstand und Gerechtigkeit sind politisch eng miteinander verknüpft. Der Sozialstaat verteilt Wohlstand, aber verteilen kann er immer nur einen Teil dessen, was erwirtschaftet wird. Wie viel Wohlstand wiederum erwirtschaftet wird, hängt unter anderem von der Wirtschaftsordnung ab. Je besser die Wirtschaftsordnung und je mehr Wohlstand daher erzeugt wird, desto mehr Wohlstand kann solidarisch umverteilt werden. Dies wäre ein wichtiger Grund dafür, die Zuständigkeit für die Wirtschafts- und die Sozialordnung bei ein- und derselben Staatssparte anzusiedeln.

Es ließen sich natürlich zahlreiche weitere Beispiele dafür anführen, wie spartenübergreifender Abstimmungsbedarf durch eine funktionale Aufgabenabgrenzung der Sparten minimiert, wenn nicht gänzlich eliminiert werden könnte. Insoweit dennoch auch bei Ausschöpfung der neokratischen Gestaltungsmöglichkeiten noch ein restlicher spartenübergreifender Abstimmungsbedarf verbliebe, wäre dieser größtenteils von ähnlich hypothetischer Art wie jener, der einstmals als theoretisches Argument für die Notwendigkeit einer zentral gelenkten Wirtschaft herhalten musste. In Wahrheit bedarf die Wirtschaft nur eines geeigneten Regelwerkes, damit wirtschaftliche Entscheidungen sich ohne zentrale Lenkungsinstanz koordinieren, und es bedarf eines Staates, der für die Einhaltung dieses Regelwerkes sorgt. Ähnlich bedürfte es in einem neokratischen Staat nur eines Regelwerkes von Verfassungsrang, um die notwendige Koordination ressortübergreifender politischer Prozesse sicherzustellen, und einer Staatsmacht, die für die Einhaltung dieses Regelwerkes sorgt.

Natürlich wäre ein solches politisches Regelwerk, eine neokratische Verfassung also, in der die Anzahl der Staatssparten nicht auf eins beschränkt ist und in der ein permanenter Verfassungsrat eingerichtet wäre, anspruchsvoll. In einer neokratischen Ordnung bedürfte es daher einer hohen Bereitschaft, sich an anspruchsvolle Verfassungsregeln zu halten. Es bedürfte eines politischen Bewusstseinsstandes, der eine hohe Regeltreue der Bürger im Allgemeinen und deren Verfassungstreue im Besonderen gewährleistet. Solcher Bewusstseinsstand wiederum setzt einen hohen politischen Zivilisierungsgrad voraus. Poli-

tische Zivilisierung nämlich manifestiert sich weniger im demokratischen Prinzip, weniger in der Respektierung der Macht der Mehrheit also, als in den Prinzipien des Rechtsstaats. Nur wo dank hoher politischer Zivilisierung auch hohe rechtsstaatliche Regeltreue herrscht, sind die Bürger wirklich reif für neokratische Staatsformen.

Eben diese Regeltreue aber würde durch eine neokratische Verfassung wesentlich gestärkt. Die Stärke der Regeltreue nämlich hängt in hohem Maße auch von der Plausibilität der zu befolgenden Regeln ab. Die Regeln einer neokratischen Verfassung aber sind weitaus plausibler als die Regeln der herkömmlichen Demokratie. Damit diese Einsicht sich durchsetzt, müsste nur die Auseinandersetzung um den Standardeinwand gegen das Neokratiekonzept gründlich genug und anschaulich genug geführt werden.

Sicher würden bei aller überlegenen Kompetenz auch neokratische Institutionen politische Fehler begehen. Solche Fehler aber wären korrigierbar, und deren Korrektur fiel umso leichter, je weniger dafür noch herkömmliche generalistische Parlamente, Parteien und Regierungen eingeschaltet werden müssten. In einem neokratischen Staatswesen stünden Korrekturen von Fehlern viel weniger umständliche Instanzenwege und auch weniger ideologische Blockaden im Weg als im herkömmlichen Staat. Entsprechend leicht korrigierbar wäre in einer neokratischen Ordnung auch die Aufgabenabgrenzung der Staatsparten. Dies wäre zumindest dann der Fall, wenn mit der neokratischen Ordnung auch das zugehörige iterative Legitimationsverfahren mit einem permanenten Verfassungsrat eingerichtet wäre.

Zu den politischen Korrekturen, für die ein neokratisches Staatswesen offen wäre, würde in letzter Konsequenz natürlich auch ein eventueller Rückweg in die einspurige Demokratie gehören. Dass dieser Rückweg jederzeit möglich wäre, macht die Einwände gegen das Konzept der Neokratie nicht nur zu einer undemokratischen ideologischen Vorfestlegung, sondern er nimmt ihnen auch ihren wichtigsten sachlichen Grund. Neokratische Staatsformen sind Optionen, die, von politisch desillusionierten Bürgern einmal als Alternative angenommen,

nicht dauerhaft beibehalten werden müssten. Schon deswegen sollten sie den Bürgern nicht ein für allemal vorenthalten werden. Die Bürger sollten früher oder später selbst bestimmen können, wo, wann und wie sie welche neokratischen Staatsformen ausprobieren, optimieren und ggf. auch wieder verwerfen.

Das Neokratiekonzept lässt mit der Vorstellung vom Wesen des Staates zwangsläufig auch eine politische Begriffswelt hinter sich, die mit dem und durch den herkömmlichen Staat über Jahrhunderte gewachsen ist. Einwände gegen das Neokratiekonzept können sich daher natürlich auch an Begriffen entzünden. Der demokratische Staat wird traditionell in Begriffen wie Legitimation, Herrschaft, Gewaltenteilung oder Verfahren gedanklich erschlossen, und es mag zunächst schwerfallen, diese Begriffe auf neokratische Staatsformen zu übertragen. Aber auch dann, wenn die politische Ordnung in diesen Kategorien gedacht wird, erweist sich das Neokratiekonzept gegenüber der herkömmlichen einspurigen Demokratie als überlegen.

Der Begriff der Legitimität ist hierfür ein einfaches Beispiel. Ein neokratisches Staatswesen wäre schon dadurch besser legitimiert als ein herkömmliches, weil es ein iteratives Legitimationsverfahren betriebe, das die Legitimität der Staatsordnung regelmäßig erneuert. Legitimität würde also nicht mehr nur durch herkömmliche Wahlen hergestellt, in der ja die elementare Frage der Staatsordnung systematisch ausgeblendet wird, sondern vorrangig auf dieser übergeordneten Ebene. Das Neokratiekonzept würde insofern für eine Legitimität höherer Ordnung sorgen als die herkömmliche Demokratie. Einen Legitimitätsvorsprung hätte ein neokratisches Staatswesen außerdem dadurch, dass im iterativen Legitimationsverfahren die Rückkehr zur herkömmlichen Staatsform immer eine denkbare Option wäre. Auch insofern wäre die Legitimität der herkömmlichen Staatsform nur der Sonderfall eines übergeordneten, nämlich neokratischen Legitimitätskonzeptes.

Die neokratische Staatsform erweist sich im Übrigen auch dann als konzeptionell überlegen, wenn man politische Legitimation auch oder vor allem in der Verlässlichkeit politischer Verfahren begründet sieht. Sich auf Verfahren - und damit letztlich auf Rechtsstaatlichkeit - verlassen zu können, statt sich

auf Personen verlassen zu müssen, ist in der Tat ein bedeutender zivilisatorischer Fortschritt, und auch dieser Fortschritt würde mit einem neokratischen Staatswesen weiter vorangetrieben. Ein neokratisches Staatswesen nämlich würde für eine höhere Verlässlichkeit der Rechtsstaatlichkeit sorgen, indem es auch für Veränderungen, die sonst nur im Rahmen unregelter, abrupter und entsprechend unvorhersehbarer politischer Systemumbrüche möglich wären, friedliche evolutionäre Verfahren vorgibt.

Auch in der Frage der so genannten Gewaltenteilung, die bisher als ein herausragendes Merkmal des zivilisierten demokratischen Rechtsstaates galt, erweist sich die neokratische Staatsform als konzeptionell überlegen. Da in einer mehrspurigen Demokratie die Staatsgewalt auf mehrere Staatssparten aufgeteilt würde, wäre an keiner Stelle ähnlich viel politische Macht gebündelt, wie es im herkömmlichen Staatswesen bei Parlamenten, Regierungen oder auch Parteien der Fall ist. Entsprechend geringer wären daher auch die Gefahren des Machtmissbrauchs, eben jene Gefahren also, gegen die das Prinzip der Gewaltenteilung aufgeboten wird.

Ein weiterer Begriff, der es auf den ersten Blick schwer erscheinen lässt, sich gedanklich von der herkömmlichen Staatsform zu lösen, ist derjenige des Gewaltmonopols. Nach den herkömmlichen Auffassungen vom Staat können staatliche Aufgaben nur im unmittelbaren Schutz eines staatlichen Gewaltmonopols erfolgreich ausgeübt werden, woraus folgt, dass der Staat als ganzer dem staatlichen Gewaltmonopol unterzuordnen sei. In einem neokratischen Staatswesen dagegen wäre ein Gewaltmonopol nur bei einer Staatssparte angesiedelt, und nur diese Sparte wäre unmittelbar durch ihr eigenes Gewaltmonopol geschützt. Andere Staatssparten müssten sich darauf verlassen, dass ihnen bei Bedarf der Schutz eines Gewaltmonopols zuteil wird, über das sie selbst keine unmittelbare Verfügungsgewalt haben. Dass das Gewaltmonopol in diesem Sinne tatsächlich spartenübergreifend funktioniert, setzt natürlich wiederum einen gewissen Grad an Regeltreue und damit an politischer Zivilisierung voraus. Wenn und wo die Bürger in diesem Sinne politisch hinreichend zivilisiert sind, könnten sie

jedenfalls auf den bestimmungsgemäßen Gebrauch des staatlichen Gewaltmonopols viel gezielter hinwirken als in der herkömmlichen Demokratie. Sie könnten dies als Wähler der in Sachen Machtmonopol zuständigen und weitgehend hierauf spezialisierten Staatssparte tun.

Ein weiterer naheliegender Einwand gegen das Neokratie-konzept in herkömmlicher Begrifflichkeit betrifft die Frage der so genannten Systemkomplexität. Eine einspurige, also herkömmliche Demokratie reduziert in der Tat nach außen hin, also aus Sicht der Bürger, die Komplexität des politischen Systems. Der Bürger kann seine politische Rolle darauf reduzieren, einer Partei Vertrauen zu schenken und sie zu wählen, um erst zur nächsten Wahl in Sachen politischer Meinungsbildung wieder ernsthaft aktiv zu werden. Am einfachsten hat es in der herkömmlichen Demokratie der so genannte Stammwähler. Ihm genügt es, sein politisches Vertrauen ein für allemal bei einer Partei zu platzieren und es ein Leben lang bei dieser Vertrauensgabe zu belassen.<sup>18</sup> Da aber immer mehr Bürgern das Vertrauen in politische Parteien verlorenggeht, verliert auch diese Art von Komplexitätsminderung durch das herkömmliche demokratische Verfahren zunehmend ihren Sinn.

Einen solchen extremen Akt von Komplexitätsreduktion, wie ihn insbesondere die Stammwähler in der herkömmlichen Demokratie begehen, ließe eine mehrspurige Demokratie nicht zu. Die mehrspurige Demokratie versucht nicht, die reale Komplexität der Politik vor den Bürgern zu verschleiern. Sie ist insofern aus Sicht der Bürger anspruchsvoller als die herkömmliche. Sie zwingt zwar die Bürger nicht, in jeder Staatssparte politische Willensbildung zu betreiben, aber sie verlangt den Bürgern zumindest ab, in den Sparten je für sich zwischen Nichtwählen und Wählen zu entscheiden. Wer sich spartenspezifisch für das Wählen entschiede, hätte es im Übrigen schwer,

---

<sup>18</sup> Noch weiter wird offensichtlich in theokratischen Staaten die Komplexitätsreduktion getrieben. Dort wird Bürgern noch immer die Illusion vermittelt, mit der religiösen Glaubensfrage seien auch die grundlegenden politischen Fragen wie die der Staatsform und teilweise auch der Parteienloyalität geklärt.

seine Wahlentscheidung noch aus politisch-ideologischen Pauschalurteilen statt aus spartenspezifischen Fachurteilen herzu-  
leiten.

Schließlich sei hier noch ein möglicher rein ökonomischer Einwand gegen das Neokratiekonzept erwähnt. Man könnte meinen, neokratische Staatsstrukturen seien im Vergleich zu herkömmlichen zu aufwändig. Der Staat, so dieser Einwand, würde durch die Aufteilung in Sparten gewissermaßen multipliziert, und multiplizieren würden sich damit auch die Kosten des Staatsapparates. Dies mag ein intuitiv naheliegendes Bild sein, aber ein reales neokratisches Staatswesen ließe doch etwas völlig anderes erwarten. Die bei einer Aufteilung des Staates in eigenständige Sparten entstehenden zusätzlichen Parlamente, Regierungen und politischen Organisationen wären nicht nur in ihren Aufgaben, sondern auch in ihrem personellen Umfang und daher in den Kosten nicht mit den Parlamenten, den Regierungen und den Parteien im herkömmlichen Staat zu vergleichen. Sie wären um ein Vielfaches kleiner. Aus einer herkömmlichen einspurigen könnte daher problemlos eine mindestens fünf-, wenn nicht gar zehnspurige Demokratie werden, ohne dass Staat und Politik insgesamt für die Bürger teurer würden. Die erhöhte Kostentransparenz in den einzelnen Sparten würde eher dazu führen, dass der administrative Aufwand der Politik insgesamt sinkt.

Auch wenn all die genannten möglichen Einwände einer fundierten Analyse nicht standhalten, könnten sie von Anhängern der herkömmlichen Ordnung doch genutzt werden, um Warnungen vor neokratischen Optionen sogar noch als fürsorglichen Dienst am Bürger darzustellen. Wäre nämlich der eventuelle Weg zu neokratischen Staatsformen von vornherein ein Irrweg und der eventuelle Rückweg zum herkömmlichen Staat daher unausweichlich, dann wäre es in der Tat verdienstvoll, den Bürgern neokratische Experimente zu ersparen. Ein Verdienst wäre es womöglich auch, über neokratische Alternativen Stillschweigen zu bewahren, um den Bürgern schon die gedankliche Auseinandersetzung hiermit zu ersparen. Je weniger die Bürger vom Neokratiekonzept erfahren, so dieses Argument, desto besser wäre es.

Es gibt aber ein Wesensmerkmal der Neokratie, das auch diesem Argument jeden Anschein von Plausibilität nimmt. Ein Einstieg in neokratische Staatsformen nämlich wäre auch möglich, ohne dass zugleich herkömmliche Instanzen generalistischer Politik abgeschafft oder funktionslos würden. Es wäre möglich, neue neokratische Institutionen zu schaffen und dennoch fast die gesamte institutionelle Struktur herkömmlicher demokratischer Staatswesen vorerst zu erhalten. So könnte beispielsweise eine neokratische, institutionell verselbstständigte Staatssparte für Friedenswahrung oder für Wohlstand und Gerechtigkeit eingerichtet werden, eine Sparte also mit eigenem Fachparlament und eigener Regierung, ohne dass die herkömmlichen generalistischen Institutionen von vornherein auf übergeordnete Weisungs- und Schlichtungsfunktionen für dieses Politikfeld verzichteten. In einer neokratischen Ordnung könnten so auch - gemeinsame territoriale Grenzen vorausgesetzt - eventuelle ressortübergreifende Konflikte vorerst in der Zuständigkeit einer herkömmlichen Regierung, eines herkömmlichen Parlaments und herkömmlicher Parteien verbleiben. Dies könnte rein vorsorglich geschehen, um die Einwände gegen die Neokratiekonzeption vollends zu entkräften.

Die Weisungsbefugnis herkömmlicher Institutionen gegenüber verselbstständigten Staatssparten könnte zunächst für die Politik als ganze gelten, und sie könnte dann nach und nach auf abgegrenzte Problemkreise eingeengt werden. Ein hierfür geeigneter abgegrenzter Problemkreis wäre beispielsweise die Finanzierung von Staatssparten. Durch die Beschränkung auf diesen Problemkreis könnte aus einer herkömmlichen allzuständigen Regierung vorübergehend ein so genannter Fiskalrat werden, der nicht mehr und nicht weniger tut, als für das Einnahme- und damit auch für das Ausgabevolumen des Staates und seiner Sparten Obergrenzen zu setzen.<sup>19</sup>

Neokratische Strukturen entstehen zu lassen bedeutet daher keineswegs, dass der herkömmliche Staat von vornherein in politisch autonome Teile zerlegt werden müsste. Neokratische

---

<sup>19</sup> Zur möglichen Rolle eines unabhängigen Fiskalrates s. u.a. B. Wehner, *Die Katastrophen der Demokratie*, Darmstadt 1991, S. 102ff.

Strukturen könnten sich zunächst als Unterbau zwar weitgehend eigenständiger, aber eben noch der Richtlinienkompetenz herkömmlicher politischer Institutionen unterliegender Staatsparten herausbilden. Ein Staat, der sich in dieser Weise neokratisiert, wäre ganz und gar gegen den konservativen Standard einwand immunisiert, Politik als Austragungsort gesellschaftlicher Interessenkonflikte sei ein unteilbares Ganzes.

Natürlich würde ein generalistischer Überbau mit seinen allzuständigen Parteien, seinem Parlament und seiner Regierung nur so lange bestehen bleiben, wie die Bürger ihn tatsächlich für unersetzlich hielten. Neu geschaffene Staatsparten hätten es daher selbst in der Hand, die Voraussetzungen für ihre vollständige institutionelle Eigenständigkeit zu schaffen und damit auch für die vollständige Entmachtung übergeordneter, allzuständiger Politikinstanzen. Sie müssten nur zeigen, dass sie eine umso kompetentere und umso mehr Freiheit und Sinn stiftende Politik führen würden, je weniger sie noch von übergeordneten Politikinstanzen beeinflusst würden.

Der Abschied vom allzuständigen Staat könnte auf diese Weise in vielen sehr kleinen Schritten vollzogen werden, ohne dass es je zu einem radikalen Umbruch in der Struktur politischer Institutionen käme. Der alte Staat könnte in einem generationenlang andauernden Prozess zu einem institutionellen Relikt schrumpfen, zu einer schieren historischen Reminiszenz, ähnlich wie repräsentative Monarchen Reminiszenzen verloschenen Glanzes darstellen, ohne dass ihnen mehr als symbolische Funktionen geblieben wären. Das Absterben des alten Staates könnte jedenfalls, in welcher Form es immer geschehen mag, ein langsamer evolutionärer Prozess sein, auch wenn dadurch im Ergebnis das Verständnis von Staat und Gesellschaft revolutioniert würde. Nur sehr langsam auch, möglicherweise erst Generationen später, würde dann eine Verwunderung darüber Platz greifen, wie lange dieser alte Staat und die damit verbundene Denkweise sich halten konnten. Wundern würde man sich dann sicher auch darüber, wie lange die Einwände gegen die Neokratie ihre unrühmliche rückwärtsgewandte Rolle spielen konnten.

## *Neokratische Geschichtsdeutung*

Ein Konzept wie dasjenige der Neokratie verlangt geradezu nach Gedankenexperimenten, in denen vergangene und aktuelle politische Praxis an den Maßstäben dieses Konzeptes gemessen wird, in denen aber das Konzept auch selbst in seiner Praxis-tauglichkeit gedanklich erprobt wird. Solche rein gedanklichen bleiben zwar immer ein unvollkommener Ersatz für reale Experimente, die Aufschluss über den Tauglichkeitsgrad einer staats-theoretischen Idee geben würden. Aber gerade weil solche realen Experimente erst mit Einverständnis der Bürger stattfinden könnten, ist der rückblickende theoretische Trockenlauf umso wichtiger. Immer wieder musste in Sachen Neokratie daher die Frage nach dem „Was wäre gewesen, wenn...?“ gestellt werden.

Dabei hat sich zunächst die erschütternde Diagnose zum Zustand der bestehenden Demokratie immer aufs Neue bestätigt. Immer wieder wurde der Befund untermauert, dass Politik sich nicht mehr auf seriöse Weise als ein Ganzes zusammenhalten und darstellen lässt und dass die politische Rhetorik bei diesen Versuchen immer fadenscheiniger wird. Immer wieder offenbarte sich der politische Generalismus als heilloser Dilettantismus, immer wieder wurde er gewogen und zu leicht befunden, und immer wieder war der Befund auch eine unerträgliche Substanzlosigkeit der politischen Rhetorik. Immer wieder ergibt sich daraus die Schlussfolgerung, dass spezialisierte und autonome Staatssparten eine weitaus kompetentere Politik betrieben und daher auch eine ehrlichere Rhetorik entwickelt hätten. Immer aufs Neue bestätigten sich dabei auch begriffliche Klärungen wie diejenige, dass die so genannte politische Gewaltenteilung zwar ein richtiges und notwendiges verfassungspolitisches Konzept ist, dass dieses aber erst in einem neokratischen Staatswesen schlüssig realisierbar wäre.<sup>20</sup> In der herkömmlichen Demokratie ist das Problem der politischen Machtanhäufung und der damit verbundenen Versuchungen

---

<sup>20</sup> S. hierzu auch „Die philosophische Logik der Neokratie“ sowie „Politkartelle“ in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

und Überforderungen durch Gewaltenteilung nicht nachhaltig lösbar.

Manche zeitgeschichtlichen Diagnosen wurden in den frühen Publikationen zum Neokratiekonzept skizziert, und in späteren Publikationen folgten ausführlichere Auseinandersetzungen mit Einzelereignissen der Zeitgeschichte. Ein frühes Anliegen war, den neokratischen Entwurf einer Wirtschafts- und Sozialordnung mit der Systemtransformation der ehemals sozialistischen Staaten in Zusammenhang zu bringen. In diesem Sinne wurde das neokratische Konzept eines „Neuen Sozialstaats“ an die postsozialistische Realität anprobiert.<sup>21</sup>

Es ging nicht darum, was in der unmittelbar nachsozialistischen Ära wirklich hätte passieren können. Es ging darum, welche Optionen bestanden hätten, wenn die politische Wirklichkeit für alle denkbaren Konzepte, also auch das Konzept eines Neuen Sozialstaats, offen gewesen wäre. Der Neuanfang war eine hypothetische 'Stunde Null', in der alle denkbaren Verfassungsmodelle vorurteilslos und chancengleich bewertet werden. In einer solchen 'Stunde Null' hätte rein theoretisch eine neue Verbindung von funktionsfähiger Marktwirtschaft und gesellschaftlicher Solidarität gesucht werden können, in der auch und gerade die schwierige Phase des postsozialistischen Übergangs politisch und moralisch zweifelsfrei legitimiert gewesen wäre.

Die reale Bewusstseinsentwicklung war von solchen Erwägungen weit entfernt. In Wahrheit war das Ende des sozialistischen Regimes alles andere als eine Stunde Null, in welcher der Staat neu zu erfinden gewesen wäre und in der sich ein zeitgemäßes Verständnis des Arbeitsmarktes hätte durchsetzen können. Es war auch nicht ein Augenblick der Geschichte, in dem - wie es dem verfassungstheoretischen Gedankenexperiment von John Rawls entsprochen hätte<sup>22</sup> - über Verfassungs-

---

<sup>21</sup> In B. Wehner, „Der lange Abschied vom Sozialismus“, Frankfurt 1990.

<sup>22</sup> Zu der Frage, inwieweit der Zusammenbruch des realen Sozialismus ein „rawlsianischer Moment“ war, s. auch B. Wehner, Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie, Kap. 7, *Die Logik der Ordnungspo-*

fragen ohne jeden Opportunismus und ohne jedes ideologische Vorurteil konsequent nach moralischen Kriterien hätte entschieden werden können. Es war vielmehr die Stunde, in der man sich in den ehemals sozialistischen Ländern nichts intensiver wünschte, als dass die in westlichen Ländern herrschenden politischen und wissenschaftlichen Dogmen sich als haltbar erweisen würden. Man wünschte sich keine Experimente, sondern man wünschte sich eine neue und starke ideologische Gewissheit.

Das verfassungstheoretische Denkexperiment zum nachsozialistischen Aufbruch war dennoch lohnend, und es hatte zumindest auf einem politischen Nebenschauplatz sehr konkrete Folgen. Ein konkretes ökonomisches Transformationskonzept nämlich, die so genannte Scheckprivatisierung ehemals sozialistischen Staatseigentums<sup>23</sup>, wurde von einigen vormals sozialistischen Staaten in die Praxis umgesetzt. Es wurden demnach an alle Bürger gleich viele Gratisgutscheine ausgegeben, die in Anteile an den noch im Staatseigentum befindlichen Unternehmen umtauschbar sein sollten. Allerdings unterliefen in den Wirren des postsozialistischen Übergangs bei der Scheckprivatisierung gravierende politische Fehler. Empfohlen als Konzept einer behutsamen Teilprivatisierung, die einem allmählichen Übergang in die Marktwirtschaft demokratischen Rückhalt geben sollte, wurde es zum Vorwand für einen überstürzten Rückzug des Staates, bei dem der dramatische Mangel an kompetentem privatem Unternehmertum leichtsinnig ignoriert wurde. Dies geschah teils aus Unwissenheit und Überforderung, teils aus eigennützigen Motiven einer neuen Klasse von Politikern. Wo so vieles andere nicht funktionierte, wo der Arbeitsmarkt nicht verstanden war, wo es kein Konzept für eine neue staatliche Solidarität gab, wo die Marktwirtschaft nicht von vornherein durch plausible Regeln gestützt, wo die Einhaltung solcher Regeln nicht durchgesetzt und ein hohes Maß an

---

*litik*, bzw. dessen überarbeitete Fassung in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de).

<sup>23</sup> Dieses Konzept wurde entwickelt in „Der lange Abschied vom Sozialismus“, S. 213ff.

Korruption vom Staat stillschweigend toleriert wurde, konnten sich daher auch die positiven Übergangseffekte einer Scheckprivatisierung nicht im erhofften Sinn entfalten. Die absehbare, aber eben vermeidbare Folge hiervon war, dass nicht die Umsetzung, sondern das Scheckprivatisierungskonzept selbst in Nachhinein in Misskredit geriet.

Wahr bleibt, dass selbst eine behutsame Scheckprivatisierung einem wirtschaftlich rückständigen Land nicht über Nacht zu Wohlstand verholfen hätte und dass daher hochgesteckte Erwartungen zwangsläufig enttäuscht worden wären. Behutsamer umgesetzt, hätte eine Scheckprivatisierung aber manchen Ländern helfen können, den wirtschaftlichen Rückfall nach dem Ende des Sozialismus glimpflicher zu gestalten.

In mindestens einer Hinsicht entwickelte sich das postsozialistische Bewusstsein der Bürger ganz anders, als es in der theoretischen Analyse angenommen worden war. Falsch war die Annahme, die postsozialistischen Staatsbürger würden gegenüber dem Staat einen besonders ausgeprägten so genannten Nichteinmischungsanspruch geltend machen. Diese Annahme beruhte auf der Vermutung, das lange Leiden unter der anmaßenden Einmischung des sozialistischen Staates in die Privatsphäre seiner Bürger werde zu einer ausgeprägten Gegenreaktion führen und einen starken Nichteinmischungsanspruch gegenüber dem neuen Staat hervorrufen. Eine weitere Vermutung war, die Gleichheitsfiktion des Sozialismus werde sich zu einem starken Gerechtigkeitsanspruch gegenüber dem Staat oder der Wirtschaft wandeln. Aus beidem ergab sich, dass ein Bürgergeldsystem eine geeignete Legitimationsbasis für einen postsozialistischen Sozialstaat wäre. Das Bürgergeld nämlich, eine gleich hohe solidarische Geldzuwendung an alle Bürger also, würde Verteilungsgerechtigkeit herstellen, ohne dass der Staat sich in Fragen der individuellen Bedürftigkeit einmischen müsste und einmischen dürfte.

Die realen Bürger im postsozialistischen Staat haben andere Eigenschaften entwickelt. Sie haben gegenüber dem Staat eher resigniert. Sie haben hingenommen, dass sich politische Gerechtigkeitsansprüche entweder kaum mehr durchsetzen lassen oder die Durchsetzung dieser Ansprüche mit einer aufdringli-

chen Einmischung des neuen Staates in private Angelegenheiten erkaufte werden muss. Sie haben sich schicksalsergeben entweder in die soziale Gleichgültigkeit oder in die politische Aufdringlichkeit ihres neuen Staates gefügt. Dass ein Staat, wie das Bürgergeld es ermöglichen würde, sozial sein könnte, ohne sich einzumischen, wie blieb jenseits aller Vorstellungskraft.

Konzepte, die für den Übergang vom Sozialismus zu Marktwirtschaft und Demokratie entwickelt worden waren, ließen sich teilweise natürlich auch auf den Sonderfall Ostdeutschland anwenden.<sup>24</sup> Dies allerdings bedeutete, entschiedenen Einspruch zu erheben gegen die wirtschaftliche und politische Euphorie, die Deutschland in der Wiedervereinigungsphase erfasst hatte. Dieser Einspruch richtete sich gegen fast alle damals im Osten wie im Westen herrschenden politischen und ökonomischen Überzeugungen. Es wurde eine Analyse der Wirtschaftspolitik der Wiedervereinigung angestellt, so als hätte es noch Alternativen zur vollständigen Übernahme der westdeutschen Wirtschafts- und Staatsordnung durch das neue Gesamtdeutschland gegeben. Es wurde Einspruch erhoben gegen den „kollektiven Irrtum über die wirtschaftlichen Folgen der Einheit“, und es wurde verwiesen auf die „verkannten ökonomischen Zusammenhänge“, wie sie in den früheren Analysen zum Arbeitsmarkt und zum Sozialstaat aufgezeigt worden waren. Es ging um die „falschen Hilfen des Westens“, und es ging auch um die „letzten Auswege der Wirtschaftspolitik“, die zum damaligen Zeitpunkt theoretisch noch verblieben waren.

In diesem Zusammenhang wurde unter anderem das Denkexperiment angestellt, der Osten Deutschlands würde aufgrund politischer und wirtschaftlicher Gemeinsamkeiten ein einziges zusammenhängendes Bundesland. Dieser Gedanke ließ Raum für eine spezifisch ostdeutsche Meinungsbildung in politischen Grundsatzfragen und insbesondere in Fragen der Wirtschafts- und Sozialordnung. Es war ein Denkmodell, das ideologische Distanz zur Vorbildfunktion Westdeutschlands in diesen Fragen zuließ und das daher auch eine Neukonzipierung bei-

---

<sup>24</sup> S. hierzu B. Wehner, *Das Fiasko im Osten. Auswege aus einer gescheiterten Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Marburg 1991.

spielsweise der staatlichen Solidargemeinschaft in Ost- und Gesamtdeutschland möglich erscheinen ließ. Welche Chancen für das vereinigte Deutschland rein theoretisch bestanden hatten, ließ sich am besten in einem solchen distanzierten Denkmodell darstellen.

In den Folgejahren war Deutschland stark damit beschäftigt, die Auswirkungen des „kollektiven Irrtums über die wirtschaftlichen Folgen der Einheit“ und dessen Auswirkungen in Ost und West zu kaschieren. Auch dies forderte natürlich unterschiedenen Einspruch heraus<sup>25</sup>. Es gab Grund zu erläutern, warum es in den frühen neunziger Jahren zu einem Konjunkturunbruch in Deutschland hatte kommen müssen und warum Deutschland für viele Jahre eine schleppende Wirtschaftsentwicklung bevorstand. Es ging in diesem Einspruch darum, die Ursachen einer drohenden nichtkonjunkturellen Stagnation aufzuzeigen, es ging um Arbeitslosigkeit, die entgegen allen damaligen Erwartungen in Deutschland dauerhaft angelegt war, es ging um eine langfristige finanzielle Überforderung des gesamtdeutschen Staates, und es ging natürlich immer noch um verbliebene politische Alternativen, wie theoretisch diese angesichts des realen politischen Bewusstseinsstandes weiterhin sein mochten.

Daneben war auch eine Abrechnung mit der so genannten wissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland zu leisten. Diese hatte sich zu Prognosen verstiegen, die noch irriger waren, als ökonomische Prognostik es schon immer gewesen ist<sup>26</sup>. Sie hatte die wesentlichen wirtschaftspolitischen Irrtümer der Vereinigungspolitik mitgetragen und mitbetrieben, und sie hat im Nachhinein dennoch das Kunststück vollbracht, der Öffentlichkeit den gegenteiligen Eindruck zu erwecken. Die wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung hatte jahrelang mit falschen Zahlen operiert und mit diesen falschen Zahlen geholfen, schmerzliche politische Konsequenzen zu verhindern.

---

<sup>25</sup> B. Wehner, Deutschland stagniert. Von der ost- zur gesamtdeutschen Wirtschaftskrise, Darmstadt 1994.

<sup>26</sup> S. hierzu auch „Die Logik der Konjunkturprognosen“ in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

Die Zahlen des Sachverständigenrats waren haarsträubend falsch gewesen und falsch erst recht die Zahlen der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute.<sup>27</sup> Die Gründe lagen in ideologischen Vorurteilen, in schlichten Irrtümern und auch darin, dass es den Autoren am Willen zum Widerspruch mangelte. Der wissenschaftlichen Politikberatung fehlte es am Mut, eigene fundamentale Irrtümer zu korrigieren und Illusionen ihrer Adressaten entschlossen entgegenzutreten. Man konnte von ihr sicher nicht erwarten, dass sie einer Totalrevisi- on des Modells Deutschland das Wort reden würde, wie sie in „Deutschland stagniert“ abermals thematisiert wurde. Wenigstens die Zahlen aber hätten halbwegs stimmen müssen.

Die wirtschaftliche Stagnation wurde in Deutschland in den Jahren danach schmerzlicher spürbar. Die Entwicklung folgte einem Muster, das vertraut gewesen wäre, hätte man nicht einschlägige historische Erfahrungen ignoriert. Aus Erfahrung hätte man wissen können, dass Krisenursache und Krise in der ökonomischen Entwicklung weit auseinander liegen können. Man hätte es beispielsweise von der Weltwirtschaftskrise wissen können, die hauptsächlich eine wirtschaftliche Spätfolge des Ersten Weltkriegs gewesen war. Die in Deutschland bis weit über die Jahrtausendwende anhaltende Stagnationstendenz gehörte jedenfalls größtenteils zu den späten Vereinigungsfolgen.<sup>28</sup>

Ein späteres Ereignis, das zu einer kritischen Betrachtung im Lichte neokratischer Alternativen herausforderte, war der Krieg im Kosovo.<sup>29</sup> Dieser Krieg gebot eine entschiedene Widerrede gegen die Hybris der verantwortlichen Politiker. Politische Dilettanten in westlichen Demokratien hatten einen Krieg vom Zaun gebrochen, ohne auch nur auf halbwegs kompetente Weise die Dimension der nichtkriegerischen Hand-

---

<sup>27</sup> S. hierzu Deutschland stagniert, S. 11ff und S. 163f.

<sup>28</sup> Teilweise konnten natürlich die vereinigungsbedingten Lasten des Staates durch Kreditaufnahmen auf globalen Kapitalmärkten auf andere Länder abgewälzt werden. Die Belastungen waren daher insgesamt schwerwiegender, als es die Bürger in Deutschland zu spüren bekamen.

<sup>29</sup> S. hierzu B. Wehner, Prämierung des Friedens, Wiesbaden 1999.

lungsoptionen ausgelotet zu haben. Dies zeugte von einer friedenspolitischen Inkompetenz, wie sie nur im politischen Generalismus der herkömmlichen Demokratie vorstellbar ist.

Der Krieg im Kosovo war ein zivilisatorischer Rückschritt. Er zeigte, dass sich eine neue Form von Kriegsbereitschaft bei Politikern und auch in der politischen Öffentlichkeit demokratischer Staaten entwickelt hatte, und er ließ ahnen, dass diese Kriegsbereitschaft sich fortsetzen würde. Diese Befürchtung wurde spätestens mit dem Krieg gegen den Irak zur Gewissheit. Der Kosovo-Krieg war insofern nur ein Vorspiel zu Schlimmerem gewesen. Die zunehmend komplizierte Materie der Friedenswahrung war auch in westlichen Demokratien in der Hand überforderter Dilettanten geblieben, und sie blieb es weiter. Dass es aber, um den Frieden zu wahren und erst recht, um Frieden zu bringen und Kriege oder Bürgerkriege zu vermeiden, einer besonders hoch spezialisierten und besonders langfristig angelegten politischen Kompetenz bedarf, war offenbar noch immer eine unzeitgemäße Erkenntnis. Zeitgemäßer erschien allenthalben, dass weiterhin Personen über Krieg und Frieden entschieden, die als fachliche Laien in höchste friedenspolitische Verantwortung gelangt waren.

Realpolitisch mochte es so gewesen sein, dass zu Zeiten des Kosovo-Krieges eine andere als die kriegerische Lösung schwer vorstellbar war. Die Ansprüche der politischen Öffentlichkeit an die Zivilisierung der politischen Akteure waren offenbar niedrig genug, um selbst einen Angriffskrieg demokratisch rechtfertigen zu können. Wie hoch oder wie niedrig aber diese Ansprüche gesteckt wurden, was also von Politikern in Sachen Krieg, Frieden und politischer Zivilisierung erwartet wurde, das war schon zum damaligen Zeitpunkt auch eine Frage der Staatskonzeption. Es gab daher allen Grund, auch in diesem Zusammenhang die Frage nach dem „Was wäre gewesen, wenn“ zu stellen und eine Antwort hierauf aus neokratischer Sicht zu geben.

Die Antwort war einfach. Kompetentere Entscheidungsinstanzen, wie sie von einer Neokratie zu erwarten wären, hätten Europa und der Welt einen Krieg wie den im Kosovo und spätere Folgekriege ersparen können. Solche Instanzen

hätten Kriegsvermeidungskonzepte entwickelt, die den betroffenen Bürgern ein Höchstmaß an Freiheit in der friedlichen Neu-abgrenzung, Auflösung, Zusammenlegung, fachlichen Auf-spaltung, Erweiterung oder Schrumpfung von Staaten, ein Höchstmaß also an politischer Assoziationsfreiheit gewährt hätten. Sie hätten die Konfliktbeteiligten gezwungen, sich ent-weder zur politischen Assoziationsfreiheit zu bekennen und Frieden auf dieser Basis zu realisieren oder aber ihren archa-ischen Willen zur Unterdrückung von Teilen eines Staatsvolkes offen zu bekunden.

Nur dann, wenn eine Konfliktpartei archaischen Unterdrückungswillen demonstriert, während die Konfliktgegner sich zur politischen Assoziationsfreiheit bekennen, ist es moralisch gerechtfertigt, für eben diese Freiheit notfalls auch gewaltsam zu intervenieren. Ein solches Interventionsrecht bliebe daher einer grundlegend veränderten Weltordnung vorbehalten. Solange die interventionsfähigen Mächte, insbesondere also die militärisch mächtigen demokratischen Staaten, selbst noch kein Bekenntnis zur politischen Assoziationsfreiheit abgelegt haben, fehlt auch ihnen jedes moralische Recht zu einem Angriffskrieg.

## *Die Staatsidee als Erzählung*

Ideen lassen sich in vielerlei Formen kommunizieren. Man kann sie in Fachterminologie vermitteln, man kann sie in Modelldarstellungen oder Formeln kleiden, und man kann populäre sprachliche Darstellungsweisen probieren, auch wenn diese zuweilen weniger präzise erscheinen als der Fachjargon. Jede dieser Darstellungsweisen hat ihre Vor- und Nachteile, und für jede von ihnen gibt es spezielle Gründe. Welche von ihnen gewählt wird, hängt vor allem davon ab, an wen sich die Botschaft richtet. Jedes Milieu hat seine eigenen Darstellungskonventionen. Jedes Milieu ist zu einem gewissen Grade nach außen abgeschottet, und in jedem Milieu bleiben insofern die Adressaten meistens unter sich. Die Milieus bilden Kommunikationsgemeinschaften, die zumeist wenig über die eigenen Grenzen hinaushorchen und von denen wenig nach außen dringt.

Dass Ideen, die zunächst so fremdartig erscheinen wie die der Neokratie, besonders schwer zu vermitteln sind, verleiht der Wahl der Darstellungsform besondere Bedeutung. Die Idee der Neokratie der Politikwissenschaft, der Philosophie und der Ökonomie nahebringen zu wollen wäre ein Grund, sich jeder der in diesen Disziplinen gebräuchlichen Darstellungsweisen zu bedienen. Weil es andererseits eine disziplinübergreifende Idee ist, sind aber die Darstellungskonventionen jeder dieser Wissensdisziplinen für sich genommen unzureichend. Dem Neokratiekonzept würde es eher gerecht, es als eine eigenständige Disziplin zu betrachten, die von eigenständigen Darstellungsformen erheblich profitieren kann.

Man kann natürlich auch versuchen, eine Idee zu erzählen. Man kann der Idee einen erzählerischen Rahmen geben, um sie Menschen nahezubringen, die sich von bestehenden Denkgeohnheiten schwer lösen können. Ein solches erzählerisches Experiment war die „Jahrtausendwende“.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> B. Wehner, *Jahrtausendwende, Roman über die Demokratie*, Weinheim 1998. (Mangels Alternativen wurde die „Jahrtausendwende“ da-

Mehr als ein Experiment war es nicht. Das Buch enttäuschte Erwartungen. Es war, obwohl im Untertitel etwas irreführend „Roman über die Demokratie“ genannt, kein wirklicher Roman, und es war auch keine erzählte Einführung in politisches Denken, wie zuvor etwa Jostein Garders „Sophies Welt“ eine erzählte Einführung die Philosophie gewesen war. Es sollte eher aus herkömmlichem politischem Denken heraus- als in solches Denken hineinführen, und eben dies entsprach nicht den Erwartungen.

Dennoch war die „Jahrtausendwende“ als Experiment nützlich. Es war zumindest ein Versuch, anstelle der spröden Beschreibung neuer institutioneller Arrangements und der damit verbundenen spröden Terminologie andere sprachliche Darstellungsformen auszuprobieren, um ein nichtwissenschaftliches Publikum mit einer gewöhnungsbedürftigen Idee bekannt zu machen.

Die Jahrtausendwende war in diesem Sinne ein erzähltes Argument. Es war eine Erzählung, in der das eigentlich Erzählerische ein nachrangiges Anliegen ist. Es ging eben vor allem darum, zu erzählen, wie tiefe Enttäuschung über die reale Politik dazu führen kann, sich innerlich von 'seinem' Staat zu distanzieren und für Neues vorsichtig zu öffnen. Dass dieses Neue Züge einer Neokratie haben könnte, wurde dabei nur angedeutet. Es wurde behandelt als ein noch zu entdeckendes Geheimnis, über das an anderer Stelle Genaueres zu berichten sein würde.

Statt einer Fortsetzung der Jahrtausendwende entstand dann einige Jahre später „Kafu“.<sup>31</sup> Auch „Kafu“ wurde dem Genre Jugendroman zugeordnet, aber auch dies war irreführend. In Wahrheit war auch Kafu ein erzähltes Argument. Erzählt wurde vom Wesen des Menschseins aus der Sicht eines nichtmenschlichen Wesens. Auch dabei kam dem Neokratiegedanken unausgesprochen eine wichtige Rolle zu. Es ging um die Eignung des Menschen für neue Formen gesellschaftlichen Zusammenle-

---

mals dem Genre des Jugendbuch zugeordnet, da es sich formell tatsächlich an eine eher jugendliche Leserschaft richtete.)

<sup>31</sup> B. Wehner, Kafu, Weinheim 2002.

bens und staatlicher Organisation. Es ging darum, ob der Mensch, so wie er ist, sich eignen würde für eine Staatsform wie die Neokratie, oder ob ein Stück Menschsein überwunden werden müsste, um neokratisch denken und handeln zu können.

Dieser Zweifel ist elementar. Vorstellungen vom Staat, deren Funktionieren ein fundamentales Anderssein oder Anderswerden des Menschen erfordern würde, gab es in der Ideengeschichte zur Genüge. Bestenfalls waren dies utopische Idylle, die von den Enttäuschungen der politischen Wirklichkeit ablenkten, und im schlimmeren Fall waren es revolutionäre Staatsideen, die samt ihrer Missachtung der menschlichen Natur in reale Politik umgesetzt wurden.

Auch ein Staatsmodell wie die Neokratie ist natürlich ernsthaft daraufhin zu prüfen, ob es solchen Verfehlungen utopischen Denkens erlegen ist. Wäre dies der Fall, wäre also die Neokratie ungeeignet für Menschen, wie sie sind und auf absehbare Zeit bleiben werden, dann wäre sie tatsächlich in die unrühmliche Reihe leichtfertiger Utopien einzuordnen, deren praktische Anwendung nur Unheil erwarten ließe.

Die hierauf in „Kafu“ skizzierte Antwort ist ambivalent. Richtig ist, dass eine Neokratie den Bürgern in einer Übergangsphase fast übermenschliche Anstrengungen abzuverlangen scheint, und dies könnte spontane Widerstände gegen neokratische Innovationen zur Folge haben. Dass solche Innovationsfeindlichkeit eine unabänderliche Konstante der menschlichen Natur sein könnte, war in Kafu die pessimistische Note. Eine neue Art von Staat und Gesellschaft zu wagen blieb in dieser Erzählung Sache einer übermenschlichen Spezies, die unter anderem deswegen von Menschen nicht toleriert wurde.

Die Sache ist dennoch komplizierter. Spontanes menschliches Handeln ist bestimmt von der menschlichen Natur, aber solches spontane Handeln kann den Menschen unermesslich schaden. Es entspricht der menschlichen Natur, sich nicht auf schwer durchschaubare Experimente einzulassen, und es entspricht ihr daher auch, am bestehenden Staat festzuhalten, solange dieser sich natürlichen Bedürfnissen nicht allzu offenkundig widersetzt. Das Festhalten am bestehenden Staat bedeutet aber eben auch eine Fortsetzung all seiner Unzulänglichkeiten.

Es perpetuiert die politische Überforderung, die Verweigerung elementarer Grundrechte und die Tabuisierung von Konflikten bis hin zur Duldung von Kriegen und Bürgerkriegen. Es ist ein natürlicher menschlicher Reflex, der all dies zulässt, aber es ist ein Reflex mit fatalen Folgen.

Die anthropologische Realität ist insofern interpretationsbedürftig. Es mag in der menschlichen Natur liegen, sich an die bestehende Staatsordnung zu klammern, sei es aus Bequemlichkeit, sei es aus kurzfristigem Vorteilskalkül oder sei es schlicht aus Mangel an Vorstellungskraft. Noch mehr läge es aber in der menschlichen Natur, an einer neuen Staatsordnung festzuhalten, wenn der Weg dorthin einmal gefunden ist und wenn diese neue Ordnung zumindest nicht schlechter erscheint als die alte. Wenn einmal eine neokratische Ordnung realisiert wäre, dann würde insofern der Rückweg zur konventionellen Ordnung, also zur einspurigen Demokratie, dem spontanen menschlichen Beharrungswillen zuwiderlaufen.

Gäbe es kein Rückfallrisiko, wenn einmal eine neokratische Stufe politischer Zivilisierung erreicht wäre, dann wäre alles nur ein Problem des Übergangs. Dann müsste nur dieser Übergang vollbracht werden, wie übermenschlich die dafür notwendige Anstrengung zunächst auch erscheinen mag. Ob sich hierzu allerdings neben der theoretischen Fähigkeit auch ein durchsetzungsfähiger politischer Wille herausbilden kann, bleibt - Konzepten wie dem iterativen Legitimationsverfahren zum Trotz - vorerst eine offene Frage.

Die ernüchternde Wahrheit mag sein, dass die menschliche Spezies - oder zumindest deren politische Akteure - von einem so sehr am Vorteil späterer Generationen orientierten Handeln, wie der Übergang zu neokratischen Staatsformen es erfordern würde, noch unabsehbar weit entfernt ist. Vielleicht ist es sogar utopisch oder sogar naiv, hierauf zu hoffen. Der Gedanke daran aber ist allemal der Mühe wert, auch wenn er weit weg von der politischen Wirklichkeit führt. In Kafu wird daher die Frage aufgeworfen, ob nicht der Mensch, der sich ja Haustiere vor allem als emotionale Gefährten hält, nicht eigentlich am dringendsten eines „Denktiers“ bedürfte, das ihm hilft, sich an längerfristigen rationalen Zielen zu orientieren. Vielleicht

braucht der Mensch, wie er ist, tatsächlich nichts dringlicher als solche nichtmenschlichen Helfer, die ihm die dafür notwendige Verstandesarbeit abnehmen. Kafu war als ein solcher Helfer, ein „Denktier“ also, konzipiert. Ein Gendefekt hat ihn dazu werden lassen. Seine ausgeprägteste Abnormität: Das Gehirn ist zu groß. Mit diesem übergroßen Gehirn steht Kafu für einen Mythos übermenschlicher, aber auch höchst menschendienlicher und dabei höchst irdischer Rationalität.

Dass Menschen eigentlich solcher Denkhelfer bedürfen, wäre natürlich kein wirklich hoffnungsvoller anthropologischer Befund. Aber selbst dieser Befund lässt sich optimistisch wenden. Man kann hoffen, dass der Mensch, dem das Fehlen eines „Denktiers“ als Mangel bewusst wird, sich letztlich doch so zu handeln bemüht, als stünde ihm tatsächlich ein solches Wesen zur Seite. Wenn, so die Hoffnung, Menschen ihrer eigenen Verstandesschwäche gewahr werden, dann könnte auch der Wille wachsen, mit dieser Schwäche wenigstens im Bereich des Politischen zunehmend umsichtig umzugehen.

Im Denkexperiment ist dies allemal möglich. Mit Kafu wurde ein Denktier skizziert, das dem Menschen Denkanstoß auch im Politischen sein könnte. Er weist dem zivilisatorischen Fortschritt der menschlichen Spezies zumindest eine denkbare politische Richtung. Als Denktier des Menschen wäre Kafu sicherlich ein Neokrat.

## ***reformforum-neopolis: historisches Unrecht, demographisches Desaster und soziale Ungerechtigkeit***

### **I**

Das Konzept der Neokratie war, auch nachdem es in „Die andere Demokratie“ erweitert und zusammengefasst worden war, natürlich nicht abgeschlossen. Das Neokratiekonzept war u.a. Herausforderung, laufend neue aktuelle und zeitgeschichtliche Bezüge herzustellen, und es bot sich an, die Beiträge hierzu in einer Internetpublikation zu bündeln. Diesem Zweck dient das „reformforum-neopolis“ ([www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)).

Im reformforum wurde der Begriff Neokratie ins Leben gerufen, und darüber hinaus wurde das begriffliche Instrumentarium für den Diskurs über die neue Staatsform wesentlich erweitert. Das reformforum ist außerdem das Medium, in dem das Neokratiekonzept laufend aktualisiert und konkretisiert wird. Es ist aber auch ein Medium der Rückschau. So wurden für das reformforum die wichtigsten Kapitel aus „Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie“ überarbeitet, und sie wurden in der Folge um weitere so genannte Logik-Artikel ergänzt, die als Einführungstexte zu wichtigen Aspekten des Neokratiekonzepts angelegt sind. Zusammengenommen liefern die Logik-Artikel damit eine vorläufige Gesamtschau des neokratischen Gedankens aus den sehr unterschiedlichen Perspektiven einzelner Politikbereiche und wissenschaftlicher Disziplinen. Daneben wurde das Organisationskonzept der mehrspurigen Demokratie in Beiträgen wie „Staatsfinanzen und Neokratie“ konkreter gefasst.

### **II**

Natürlich ist die politische Lage der Welt verfahren, und die Tabuisierung der Staatsgrenzenfrage ist einer der verständlichen Reflexe hierauf. Verfahren ist die Lage unter anderem deswegen, weil in fast allen Teilen der Welt über Jahrhunderte historisches Unrecht geschaffen wurde, weil das Leiden hierunter lang war und die Erinnerung hieran noch viel langlebiger ist. Auch die gerechteste, solchem Unrecht vorbeugende Welt-

ordnung kann daher von sich aus wenig ausrichten gegen die Überzeugung, vergangenes Unrecht lebe fort und sei eigentlich untilgbar. Die Verhältnisse sind viel zu kompliziert, als dass etwa nur ein früherer Zustand der politischen Landkarte wiederhergestellt werden müsste, um das Unrecht der Geschichte zu beheben.

Historisches Unrecht ist eins der zahlreichen Themen, die im reformforum aufgegriffen, aus neokratischer Sicht behandelt und damit in neue Perspektive gerückt wurden. Ein großer Teil dieses Unrechts würde seine Brisanz in einer neokratischen Staatsordnung von selbst verlieren. Solches Unrecht beruht meistens auf einer Verletzung der politischen Assoziationsfreiheit, und die Respektierung dieser Freiheit würde daher schon viel Unrecht heilen helfen. Dennoch verbliebe ein moralisch belastetes historisches Erbe, mit dem ein angemessener politischer Umgang auch unter neokratischen Vorzeichen erst noch zu finden wäre. Keine andere Aufgabe nämlich verlangt von den politischen Akteuren eine so ausgeprägte politische Sensibilität, ein so breit gefächertes Wissen, eine so langfristige Spezialisierung und einen so langen politischen Atem wie diese.

Staat und Staatengemeinschaft haben kein moralisches Recht, vor historischem Unrecht zu resignieren. Erst recht dürfen sie sich nicht damit abfinden, dass ein historisch bedingtes Unrechtsempfinden bei Bürgern Gewaltbereitschaft gegenüber bestehenden Staaten hervorbringt und dass diese Gewaltbereitschaft sich nur durch noch stärkere Gewaltbereitschaft von Seiten des Staates bändigen lässt. Gerade an ein neokratisches Staatswesen könnten und müssten höhere moralische Ansprüche gestellt werden.

Dennoch verlangt der Umgang mit solchem Unrecht eine Lösungskompetenz, die sich auch in einer neokratischen Ordnung nicht von allein einstellen würde. Im reformforum wurde daher ein Vorschlag unterbreitet, wie für den Umgang mit solchem Unrecht ein geeigneter, über das Neokratiekonzept hinausweisender institutioneller Rahmen geschaffen werden

könnte.<sup>32</sup> Vorgeschlagen wurde, eine suprastaatliche Institution einzurichten, die sich den Umgang mit historischem Unrecht zur alleinigen Aufgabe macht. Gerade in einer neokratischen Ordnung wäre mit einer hohen Bereitschaft zu rechnen, Urteile einer solchen Institution anzuerkennen und ihnen daher - ohne Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung - in der politischen Praxis nachzukommen.

### III

Ein weiteres Thema, das in den frühen Publikationen zur Neokratie eher beiläufig behandelt worden war und daher im reformforum erneut aufgegriffen wurde, ist die demographische Entwicklung. Wie alle schleichenden politischen Katastrophen hat auch diese nur langsam Eingang in das gesellschaftliche Bewusstsein gefunden. Wie bei anderen schleichenden Katastrophen besteht auch bei dieser die Gefahr schleichender Gewöhnung. Wenn erst die demographische Katastrophe Realität ist, wird sich kaum noch jemand dafür interessieren, wie alles hätte anders und besser gemacht werden können.

Am wenigsten haben Bürger und haben auch demographische Experten sich bisher mit der Frage befasst, ob auch diese Katastrophe etwas mit der politischen Ordnung zu tun haben könnte. Der Gedanke erschien zu abwegig und er widersprach auch zu sehr herrschenden Interessenlagen, als dass ein Bedarf an politischen und wissenschaftlichen Untersuchungen zu dieser Frage erkannt worden wäre. Zwischen politischer Ordnung und demographischer Entwicklung aber besteht dennoch ein enger Zusammenhang. Die politische Tatenlosigkeit in Sachen Demographie ist mehr als alles andere das Versagen eines staatlichen Ordnungsprinzips.

Wenn unter den Bürgern eine Unlust zur Elternschaft um sich greift, ist dies natürlich auch Folge eines veränderten Bewusstseins, und für Bewusstseinsveränderungen hat die Politik allenfalls mittelbare Verantwortung. Potentielle Eltern wollen keine oder weniger Kinder als früher, weil sie die Elternrolle für

---

<sup>32</sup> S. hierzu „Der Umgang mit historischem Unrecht“ in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

weniger selbstverständlich nehmen und weil sie ihre Biographie anders planen als frühere Generationen. Insofern mag auf den ersten Blick die verringerte Lust auf Elternschaft als reine Privatangelegenheit der Betroffenen erscheinen. Ein Staat, der gegen den spontanen Willen der Eltern Kinder gebären lassen wollte, stünde in einer demokratischen Ordnung in der Tat auf verlorenem Posten.

Auch wenn die Lust auf Elternschaft als Privatangelegenheit erscheint, ist doch die demographische Entwicklung ein Politikum höchsten Ranges. Die Politik ist verantwortlich dafür, dass die Unlust auf Elternschaft zumindest in ihren gesellschaftlichen Folgen beherrschbar bleibt. Politik hätte alles daranzusetzen, demographischen Katastrophen vorzubeugen, wie auch immer das gesellschaftliche Bewusstsein lebender Generationen sich in Fragen des generativen Verhaltens verändert. Um aber dieser politischen Verantwortung gerecht werden und ein Konzept mit langfristiger demographischer Wirkung entwickeln zu können, müssten die politischen Akteure die Bewusstseinsveränderungen potentieller Eltern erst einmal verstanden haben.

Der Bewusstseinswandel, der sich in verändertem generativem Verhalten niederschlägt, hat sicher nicht nur ökonomische Ursachen. Dennoch spielen Entwicklungen in der Wirtschaft hierbei eine wichtige Rolle.<sup>33</sup> Die Wirtschaft bringt in den meisten Teilen der Welt ein andauerndes Wohlstandswachstum hervor, aber dieses Wohlstandswachstum hat einen Preis. Es fordert von den am Wirtschaftsprozess Beteiligten eine wachsende Anpassungsbereitschaft. Anpassung aber bedeutet wirtschaftliche Unsicherheit. Sie bedeutet Ungewissheit über künftige Lebensumstände, sie bedeutet individuelles wirtschaftliches Risiko, und sie bedeutet Veränderungs- und Mobilitätsdruck.

Erhöhte wirtschaftliche Unsicherheit wird auch von genau jenen erzeugt, die unter ihr leiden. Zu den Ursachen dieser Ungewissheit gehören die Launen von Konsumenten, von Men-

---

<sup>33</sup> Zur folgenden Kurzanalyse s. auch die ausführlichere Darstellung in „Der Neue Sozialstaat“ (s. Fußnote 2, S. 20.) und B. Wehner, *Die Grenzen des Arbeitsmarktes*, Marburg 1991, bzw. die Neufassung als „Der Arbeitsmarkt im Sozialstaat“, Hamburg 2001.

schen also, die großenteils als Arbeitskräfte die Launenhaftigkeit der Märkte mit allen wirtschaftlichen und sozialen Folgen auszubaden haben. Die Konsumenten tragen mit ihrer Unstetigkeit wesentlich dazu bei, dass die Bürger sich als Arbeitskräfte gestiegenen Flexibilitätsansprüchen ausgesetzt sehen und daher die Berechenbarkeit der eigenen Lebensumstände geringer einschätzen als frühere Generationen.

Dieser Zusammenhang zwischen Konsumentenverhalten und Arbeitswelt ist in einer Marktwirtschaft unabänderlich. Wenn er als Problem wahrgenommen wird, ist dies kaum mehr als eine Reminiszenz an ein ganz anders organisiertes Wirtschaftsleben, in dem der Staat die Arbeitskräfte noch vor der Unstetigkeit des Marktgeschehens abzuschirmen versuchte. Besonders ausgeprägt war dies natürlich in der sozialistischen Planwirtschaft, in der die Bürger die Rolle einer vom Staat gehätschelten Arbeitskraft spielten, die sich vom Arbeitseinkommen wenig kaufen, sich aber ihrer Arbeit und ihres Arbeitseinkommens einigermaßen sicher sein konnte.

Die moderne Marktwirtschaft schafft zwar permanent wachsenden Wohlstand, aber sie bringt damit auch die ungewollte Nebenwirkung subjektiv wachsender wirtschaftlicher Lebensrisiken hervor. Hiergegen gibt es Widerstände. Die Bürger stellen so genannte Kontinuitätsansprüche. Sie wollen den wachsenden Wohlstand, aber sie wollen ihn unter möglichst kalkulierbaren Umständen. Die Intensität solcher Widerstände hängt zwar von so veränderlichen Faktoren wie dem ideologischen Zeitgeist ab, aber die Verhaltensweise ist dennoch spontan. Es sind spontane Ansprüche, die von Arbeitskräften an Unternehmen gestellt werden und von Bürgern an den Sozialstaat.

Zwischen dem Kontinuitätsbedürfnis und dem Bedürfnis nach Wohlstand besteht natürlich immer ein gewisser Konflikt. Kontinuität muss zumeist mit Verzicht auf Wohlstandserwartung erkaufte werden, während Risikoteilhabe sich positiv auf die durchschnittliche Wohlstandserwartung auswirkt. Wer am Wirtschaftsleben teilnimmt, muss eine solche Abwägung treffen, und der Staat hat hierfür durchschaubare und zumutbare Rahmenbedingungen zu schaffen. Dies ist an sich

schon eine anspruchsvolle politische Aufgabenstellung. Wenn diese Aufgabe aber zusätzlich eine demographische Dimension annimmt, kann sie zur Schicksalsfrage für Staatsvölker werden.

Die Abwägung zwischen Wohlstandserwartung und Lebenskontinuität wird in Zeiten hoher wirtschaftlicher Unsicherheit für potentielle Eltern schwieriger. Man fragt sich intensiver, wie viel Lebenskontinuität man eventuellen Kindern bieten kann. Man stellt also nicht nur für sich, sondern auch stellvertretend für die eventuellen Kinder Kontinuitätsansprüche. Man stellt sich die Frage, wie kindgerecht das wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld in absehbarer Zukunft sein wird und ob insofern die eventuellen Kinder in zumutbare Lebensumstände hineinwachsen werden. Man fragt sich auch, welcher Lebenskontinuität man selbst in der möglichen künftigen Elternrolle bedürfte. Und schließlich fragt man sich, wie teuer diese Kontinuität für Kinder und Eltern erkaufte werden müsste. Je höher der Preis für diese Lebenskontinuität erscheint, desto geringer ist die Bereitschaft, Kinder zu zeugen und die Elternrolle auszufüllen.

Wenn potentielle Eltern sich gegen Kinderzeugung entscheiden, erscheinen ihnen die Lebensverhältnisse hierfür ungeeignet. Sie glauben, sich eher den Launen der Wirtschaft fügen zu müssen, als dass sie den selbst gesteckten Anforderungen an die Elternschaft gerecht werden könnten. Sie meinen, Lebenskontinuität habe einen zu hohen Preis, um sich ein erstes oder weitere Kinder leisten zu können. Sie ziehen für sich die Konsequenz, lieber keine Eltern oder keine Mehrfacheltern zu sein als schlechte. Je höhere Anforderungen sie dabei an sich selbst als Eltern stellen und je höher sie die Kontinuitätsbedürfnisse von Kindern einschätzen, desto geringer ist ihre Lust auf Elternschaft.

Es kommt natürlich auch darauf an, was potentielle Eltern für eventuelle Kinder aufzugeben bereit sind. Je weniger eigenen Wohlstand sie riskieren wollen, desto unbezahlbarer erscheinen ihnen kindgerechte Lebensumstände. So steht immer häufiger der Kinderwunsch aus letztlich wirtschaftlichen Gründen auch hinter eigenen beruflichen Erfolgswünschen der Eltern zurück. Dies wäre vielleicht weniger ausgeprägt, wenn

potentielle Eltern fest damit rechneten, in späteren Lebensphasen ein verlässliches Lebenseinkommen erzielen und im Vorgriff hierauf die Kosten der Elternschaft tragen zu können. Genau dies aber geschieht nicht oder zu selten. Die hohe wirtschaftliche Ungewissheit lässt potentielle Eltern auch daran zweifeln, dass das Einkommen späterer Lebensphasen den kinderbedingten Wohlstandsverzicht im Nachhinein wirtschaftlich rechtfertigen würde.

Der Kontinuitätsanspruch, den Eltern für sich selbst und ihre potentiellen Kinder erheben, schwankt natürlich in seiner Durchsetzungskraft. In der jüngeren Vergangenheit hat diese Durchsetzungskraft abgenommen. Sie wurde umso geringer, je weniger noch Arbeitsverträge kollektiv ausgehandelt und je mehr die Arbeitsmärkte atomisiert wurden. Aber auch die objektiven Bedingungen des Wirtschaftens sorgten dafür, dass Kontinuität teurer erkaufte werden muss denn je. Neben der Launenhaftigkeit der Konsumenten trägt hierzu natürlich auch der zunehmend globalisierte Wettbewerb bei, der die Ungewissheit darüber hat wachsen lassen, was zu welchen Bedingungen in welchem Umfang an welchem Ort mit welchen Arbeitskräften noch wettbewerbsfähig produziert werden kann.

Hinter diese Entwicklung führt kein Weg zurück, und Menschen spüren oder wissen dies. So klar die Unumkehrbarkeit dieser Entwicklung erkannt wurde, so unvermeidlich schienen lange Zeit die Folgen für die Bereitschaft zur Kinderzeugung zu sein und so schicksalhaft daher der demographische Niedergang. Man glaubte, dies sei letztlich von den Menschen so gewollt, die demographische Katastrophe entspreche der Bewusstseinslage der Bürger und die Politik habe sich dieser Bewusstseinslage zu fügen.

Auch dieses politische Problem hat natürlich eine ökonomische Dimension, und es muss daher auch ökonomisch analysiert werden. Aus ökonomischer Sicht ist der Bevölkerungswund eine ungewollte kollektive Folge individueller Entscheidungen gegen eines oder mehrere Kinder. Der einzelne Bürger tut, was ihm in der Frage der Elternschaft vorteilhaft erscheint, und als ungewollte gesamtgesellschaftliche Nebenwirkung stellt sich der demographische Niedergang ein. Die indi-

viduelle Entscheidung gegen die Kinderzeugung mag also dem einzelnen Bürger nützen, aber sie schädigt die Gesellschaft als ganze. Sie schädigt insbesondere die jeweils nachfolgende Generation.

Um diesen Effekt zu mildern, ist der Staat gefordert. Da dieser das regenerative Verhalten von Bürgern nicht verordnen kann, steht ihm nur eine Kategorie von Maßnahmen zu Gebote, die einigermaßen zuverlässig, in der Wirkung kontrollierbar und zugleich moralisch unanfechtbar ist. Dies sind finanzielle Anreize. Der Staat könnte und müsste mit solchen Anreizen auf das generative Verhalten einwirken, ähnlich wie er beispielsweise mit finanziellen Anreizen auf den Ausstoß von Schadstoffen in die Umwelt einwirkt. Er müsste insbesondere den unmittelbar nachfolgenden Generationen diesen moralischen Dienst erweisen. Er müsste dies aus denselben moralischen Gründen tun, aus denen er den Folgegenerationen eine intakte Umwelt und ein finanziell gesundes Staatswesen zu übergeben hätte.

Finanzielle Anreize zu setzen, um die Elternrolle attraktiver zu machen, bedeutet unter anderem, eine so genannte Kontinuitätspolitik zu betreiben. Der Staat müsste für seine Bürger das fehlende Maß an finanzieller Kontinuität schaffen, das die Wirtschaft den potentiellen Eltern schuldig bleibt. Er müsste dies auch dann tun, wenn es Einbußen des Wohlstandswachstums zur Folge hat.

Demographische Fehlentwicklungen sind nicht zuletzt deswegen unverantwortbar, weil sie auf lange Sicht auch in ein ökonomisches Desaster münden. Das Ausbleiben von Kindern führt zur Überalterung der Gesellschaft. Es lässt den Anteil der erwerbsfähigen an der erwachsenen Bevölkerung sinken, und damit sinkt der erreichbare gesellschaftliche Wohlstand.<sup>34</sup> Nur

---

<sup>34</sup> Die Kostenersparnis, die sich bei schrumpfender Bevölkerung u.a. aus der Schließung und Schrumpfung von Schulen und Kindergärten ergibt, lässt sich natürlich wohlstandssteigernd gegenrechnen. Die nicht mehr erwerbstätigen Älteren sind aber, pro Kopf gerechnet, für Staat und Gesellschaft eine weit höhere Belastung als die noch nicht erwerbstätigen Jungen.

eine Politik, die ganz und gar auf die kurzfristige Wohlstandsentwicklung fixiert ist, könnte angesichts solcher Zusammenhänge bevölkerungspolitisch so untätig bleiben, wie der bestehende Staat es viel zu lange gewesen ist.

Zwar könnten wohlhabende Staaten diese Auswirkungen des Bevölkerungsschwundes durch massive Zuwanderung kompensieren, aber die Zuwanderung hat ihrerseits Folgen, die teilweise erst Generationen später vollständig durchschaubar werden. Die Frage, wie viel Zuwanderung auf Dauer politisch gewollt ist, kann daher auch im Zusammenhang mit dem Demographieproblem nicht frühzeitig und nicht offen genug gestellt werden. Das herkömmliche politische Verfahren bietet auch in dieser Hinsicht für eine langfristig vorausschauende, kompetente Politik keinerlei Gewähr.

Dass der herkömmliche Staat demographische Fehlentwicklungen so untätig hingenommen hat, ist ein weiterer Anlass, die Frage nach dem „Was wäre gewesen, wenn?“ zu stellen. Was wäre gewesen, wenn die politische Verantwortung für das Bevölkerungsproblem lange schon bei neokratischen Institutionen gelegen hätte? Welche neuen Institutionen wären zu diesem Zweck gebildet worden? Wie hätten solche Institutionen einem schleichenden Verfall der politischen Ansprüche in der Bevölkerungsfrage entgegengewirkt? Welche Ziele hätten sie sich gesetzt, und welche Maßnahmen hätten sie ergriffen, um diese Ziele zu erreichen?

In einer Neokratie läge natürlich auch das Bevölkerungsproblem in der Hand einer spezialisierten Politikinstanz. Diese wäre entweder ausschließlich für die Bevölkerungsentwicklung zuständig, oder sie hätte allenfalls noch Verantwortung für artverwandte Politikbereiche, in denen es um die Nachhaltigkeit langfristiger Entwicklungen geht. Auch in einer solchen neuen Staatssparte hätte die politische Spezialisierung selbstverständlich einen erheblichen Kompetenzgewinn zur Folge. Auch in dieser Staatssparte wäre die politische Entscheidungsinstanz zudem mit einem weiten zeitlichen Verantwortungshorizont auszustatten, um ihr das Denken in langfristigen Zusammenhängen möglichst leicht zu machen.

In einer Neokratie würde sich mit einer höheren Problemlösungskompetenz natürlich auch ein besseres Problemverständnis für langfristige demographische Entwicklungen einstellen. Neokratische Instanzen würden sich intensiver mit den unerfüllten Kontinuitätsbedürfnissen potentieller Eltern auseinandersetzen als der herkömmliche Staat, und sie würden daher frühzeitig Einsicht in die Notwendigkeit einer konsequenten Kontinuitätspolitik gewinnen. Sie würden einsehen, dass der Staat ein Mindestmaß an Kontinuität der Lebensverhältnisse zu sichern hat, die der Bedürfnislage potentieller Eltern und ihrer potentiellen Kinder angemessen ist.

Ein Staat bzw. eine Staatssparte, die in langfristigen demographischen Zusammenhängen dächte, würde sich demographische Stabilität etwas kosten lassen. Sie würde ein soziales Sicherungssystem auf einer soliden Basis wie dem Bürgergeld realisieren, auch wenn ein solches System möglicherweise mehr staatliche Mittel erfordert als konkurrierende Sozialstaatsmodelle. Ein Bürgergeld könnte seinen Empfängern das aus demographischer Sicht notwendige Mindestmaß an finanzieller Lebenskontinuität gewährleisten, unabhängig davon, wie viel Diskontinuität das Wirtschaftsleben seinen Akteuren zumutet. Diesem Ziel würde das Bürgergeld insbesondere in seinen Eigenschaften als Kindergeld und Elterngeld dienen. Es könnte in dieser Eigenschaft zudem um einen eventuellen Kinder- und Elternzuschlag erhöht werden, ebenso wie es, wenn die Bevölkerung bedrohlich zunähme, um einen Abschlag für Eltern und Kinder vermindert werden könnte. Dass der herkömmliche Staat sich als unfähig erwiesen hat, solche Maßnahmen zu ergreifen, ist ein weiterer Beleg dafür, dass ein Instrument wie das Bürgergeld nur in einem neokratischen Kontext eine ernsthafte politische Chance hätte.

Sicher ist die Erklärung der demographischen Entwicklungen in Kategorien wie dem Kontinuitätsanspruch von Eltern und Kindern nicht erschöpfend. Erschöpft sind mit dem Kontinuitätsstiftenden Eingriff aber die Möglichkeiten des Staates.

Der Staat müsste genau genommen nicht einmal die tieferen Ursachen demographischer Schwankungen verstehen. Er müsste nicht alle Motive potentieller Eltern kennen, die bei Än-

derungen des generativen Verhaltens eine Rolle spielen. Er sollte aber die Möglichkeiten und Grenzen seiner lenkenden Eingriffe kennen, und er sollte seine Möglichkeiten ausschöpfen, um das politische Ziel einer demographischen Katastrophenvorbeugung zu erreichen. Er sollte finanzielle Anreize setzen, um das generative Verhalten seiner Bürger zu stabilisieren, und dies sollte er auf eine Weise tun, auf die langfristig Verlass ist. Erst wenn nach Ausschöpfung dieser Möglichkeiten keine hinreichende demographische Stabilisierung erreicht wäre, dürfte und müsste der Staat sich in die Grenzen seiner politischen Gestaltungskraft fügen. Nur eine dann noch verbleibende demographische Fehlentwicklung wäre als politisch unabänderlicher Wille der Bürger zu respektieren.

Was der Staat tun kann und tun sollte, mag insofern bescheiden erscheinen. Dennoch wäre schon dieses wenige radikal. Schon das bescheidene Ziel, auf eine demographische Stabilisierung mit geeigneten finanziellen Anreizen hinzuwirken, würde einen radikalen Systemwechsel erfordern, den Wechsel nämlich zu einer Neokratie und den Wechsel zu einem dem Wesen nach neokratischen Sozialstaatsmodell wie dem Bürgergeldsystem. Die Bereitschaft hierzu kann erst dann wachsen, wenn die politische Öffentlichkeit für die Inkompetenz sensibilisiert ist, mit welcher der demographische Niedergang in der herkömmlichen Demokratie bisher hingenommen wurde. Erst dann wird auch der demographische Niedergang als eine derjenigen politischen Katastrophen in die Geschichte eingehen, denen nur ein frühzeitiger Systemwechsel zu einer neuen Staatsform hätte vorbeugen können.

#### IV

Der Umgang mit dem Bevölkerungsproblem ist - wie auch der Umgang mit historischem Unrecht - eines von vielen Beispielen dafür, wie Beiträge im reformforum-neopolis auf die Bedeutung der Staatsform für politische Einzelprobleme eingehen. Politische Entwicklungen und öffentliche politische Kontroversen rücken immer wieder einzelne Problemfelder in den Vordergrund, deren Betrachtung aus neokratischer Perspektive besonders lohnend erscheint. Eins dieser Problemfelder ist die

soziale Gerechtigkeit. Es ist die gerechte Verteilung des materiellen Wohlstands.

Die Zyklen, in denen das politische Gewicht dieser Frage schwankt, können sehr lang sein. Die so genannte relative Armut trifft im Allgemeinen nicht die Mehrheit der Bürger, und vor allem die größeren Parteien und deren Politiker sind daher in Versuchung, politische Unterstützung bei anderen Wählerschichten zu suchen als den von Armut betroffenen. Dennoch verschwindet das Problem der Verteilungsgerechtigkeit nie ganz von der politischen Agenda. In langen Zyklen nämlich schwankt das Bewusstsein, dass man schlimmstenfalls selbst oder dass Angehörige auf die Gerechtigkeit eines fürsorglichen Staates angewiesen sein könnten, und in langen Zyklen wird daher die Aufgabe der gerechten Wohlstandsverteilung vorübergehend doch politisch mehrheitsfähig.

Auch in Zeiten, in denen die Gerechtigkeitsfrage politisch wenig aktuell erscheint, ist daher mit deren späterer Rückkehr auf die politische Prioritätenliste zu rechnen. Wann auch immer dies in Zukunft geschieht, wird dabei die Inkompetenz des bestehenden politischen Systems auch in dieser Frage offenbar werden. Dann kann es auch in Fragen der sozialen Gerechtigkeit zu einer Legitimationskrise kommen, und dann drängt sich auch in dieser Frage eine neokratische Antwort auf. Die Antwort würde lauten, dass die sozialpolitische Problemlösungskompetenz durch Spezialisierung zu optimieren ist und dass die politische Verantwortung auch in diesem Bereich möglichst langfristig anzulegen ist. Dies hieße, einen transparenten, einfachen, freiheitsstiftenden und zugleich fachlich hoch kompetenten Sozialstaat zu schaffen, wie er eben nur in einem neokratischen System zu erwarten ist. Der Übergang zu einem Bürgergeldsystem wäre für einen solchen Sozialstaat ein naheliegender Schritt.

V

Das reformforum ist ein Themenschauplatz, der offen ist für alles, was mit der Neokratieidee in Zusammenhang steht. Dies gilt nicht nur für aktuelle Politik, für Geschichte und Zeitgeschichte und für wirtschafts- und sozialwissenschaftliche

Analysen. Es gilt auch für naturwissenschaftliche Hypothesen und Forschungsergebnisse.

Es gibt mehrere naturwissenschaftliche Disziplinen, die Wichtiges zu neokratisch relevanten Erkenntniszielen beitragen könnten. Dazu gehören Anthropologie, Psychologie und Verhaltensforschung. Insbesondere die Verhaltensforschung könnte aufschlussreiche Experimente zu neokratischen Fragestellungen anstellen.

Für ein Staatskonzept, das auf der Einsicht in die menschliche Überforderung durch den bestehenden Staat gegründet ist, sind natürlich wissenschaftliche Erkenntnisse zur Leistungsfähigkeit des menschlichen Gehirns von besonderer Bedeutung. In jüngerer Zeit hat die Neurobiologie und hat speziell die Hirnforschung versucht, eben diese Frage, diejenige der Leistungsfähigkeit des menschlichen Gehirns, naturwissenschaftlich zu konkretisieren. Dass diese Leistungsfähigkeit Grenzen hat, ist natürlich trivial. Wenn diese Grenzen aber aus neurobiologischer Sicht etwas präziser definiert werden könnten, als menschliche Intuition es vermag, dann wäre dies immerhin ein wichtiger Erkenntnisgewinn, der die Überforderungshypothese im Rahmen der Neokratietheorie zu stützen vermöchte. Je präziser die Grenzen der Leistungsfähigkeit des menschlichen Gehirns beschrieben werden können, desto leichter wird es auch, die kognitive Selbstüberschätzung des Menschen einzudämmen, wo dies am dringlichsten erscheint, nämlich in der Politik.

Natürlich ist die Hirnforschung weit entfernt von dem Nachweis, die herkömmliche politische Ordnung sei ein Hort der Überforderung. Sie wird keinen schlüssigen Beweis dafür liefern können, dass generalistische Politiker herkömmlichen Schlages der Politik bestenfalls rhetorisch gewachsen, aber inhaltlich hoffnungslos überfordert sind. Die Hirnforschung wird daher auch nicht beweisen können, dass es einer neokratischen Ordnung bedürfte, um politischen Überforderungen vorzubeugen. Dennoch könnte die Hirnforschung und könnten andere naturwissenschaftliche Disziplinen wertvolle Indizien liefern. Die experimentellen Wissenschaften könnten denen, die von der Überlegenheit des Neokratiekonzepts nicht intuitiv zu

überzeugen sind, alternative Argumente dafür liefern, dieses Konzept zumindest als möglichen Ausweg aus einer bedrohlichen Überforderung ernst zu nehmen. Sie könnten in der ihr eigenen Terminologie aufzeigen, dass die herkömmliche Demokratie mit ihrem politischen Generalismus zumindest von höchst leichtfertigen anthropologischen Annahmen ausgeht. Wenn auch experimentelle Wissenschaften sich gegen die Illusion stellten, Menschen könnten Bescheid wissen über die Politik als ganze, dann wäre dies kein geringer Beitrag zum neokratischen Denken.

## *Politische Ordnung und menschliches Erbgut*

Die Bevölkerungsentwicklung ist nur ein Beispiel für die gänzlich neuartigen politischen Herausforderungen, die sich die Väter der so genannten modernen Demokratie nicht haben träumen lassen. Ein anderes Beispiel hierfür ist der politische Umgang mit der Gentechnik. Die Politik konnte in der Vergangenheit immer davon ausgehen, dass die genetische Ausstattung menschlicher Individuen unabänderliches Schicksal ist. Nachdem aber der wissenschaftliche Fortschritt Möglichkeiten eröffnet hat, die genetische Ausstattung potentieller und realer menschlicher Embryonen zu überprüfen, sie gutzuheißen, zu verwerfen und - in ferner Zukunft - sogar nachträglich zu ändern, hat sich hiermit auch für die Politik ein Aufgabengebiet von herausragender Bedeutung aufgetan. Bedeutung hat damit auch die Frage gewonnen, ob die bestehende politische Ordnung die Voraussetzungen für einen angemessenen Umgang mit derartigen Aufgaben bietet.

Die Möglichkeit, menschliches Erbgut zu beeinflussen, wird das politische Denken verändern. Sie ist zunächst einmal eine Bedrohung. Bedrohlich ist diese Möglichkeit deswegen, weil das Überforderungssyndrom die Politik auch an dem Anspruch scheitern lässt, der Forschung auf kompetente Weise Grenzen zu setzen. Eine überforderte Politik scheitert daran, das technologisch Machbare auf das moralisch Verantwortbare einzugrenzen. Sie scheitert, weil die Grenzen der Machbarkeit immer weiter und rascher hinausgeschoben werden und damit zugleich die Grenzen der moralischen Verantwortbarkeit immer dringender und rascher einer aktualisierten Neubegründung bedürfen. Die herkömmliche betriebene Politik scheitert hieran, und scheitern würde natürlich erst recht der Durchschnittsbürger, wenn ihm in dieser Frage ein moralisch und technologisch kompetentes Urteil abverlangt würde.

Umso wichtiger wird es, geeignete Institutionen zu schaffen, die diese politische Aufgabe kompetent wahrnehmen und die auch das Vertrauen der Bürger in ihre diesbezügliche Kompetenz gewinnen. Dies kann nur einer politischen Instanz gelingen, die sich einer solchen anspruchsvollen Aufgabe mit der

dafür notwendigen Ausschließlichkeit, mit dem notwendigen Grad an Spezialisierung also, widmet.

Wenn dies gelingt, könnten früher oder später die sich erweiternden Grenzen der Machbarkeit, so bedrohlich sie zunächst noch erscheinen mögen, auch auf dem Gebiet des Umgangs mit menschlichem Erbgut als neue Freiheitsdimension empfunden werden. Der Umgang mit dieser Freiheit könnte dann in einem ganz und gar positiven Sinne als herausragende politische Gestaltungsaufgabe angenommen werden.

Zu einem wirklich gestaltenden Umgang mit menschlichem Erbgut aber wird es erst kommen, nachdem ein anderes Spezifikum der menschlichen Spezies ins allgemeine Bewusstsein gedrungen ist. Die Menschheit wird sich bewusst werden, dass sie die einzige Art ist, die sich selbst von der biologischen Evolution dispensiert hat. Sie hat sich durch den technischen und medizinischen Fortschritt von der natürlichen Selektion befreit. Sie unterliegt nicht mehr dem Ausleseprozess, der nur den leistungsfähigsten Individuen der Spezies das Überleben und die Zeugung von Nachkommenschaft sichert. Diese Befreiung von der natürlichen Selektion aber ist geschehen, ohne dass die Menschheit sich je vom Naturgesetz der Mutation, der zufälligen Veränderlichkeit des individuellen Erbguts also, ausnehmen könnte.

Die Konsequenz ist ebenso offenkundig, wie sie bisher konsequent missachtet wurde. Mutation ohne Selektion bewirkt, dass die Bandbreite der genetischen Ausstattungen ein zuvor nicht gekanntes Ausmaß annehmen wird. Die von der Selektion ausgenommene Menschheit wird daher nach und nach zu einer Spezies unselektierter genetischer Mutanten werden. Diese Entwicklung ist zwangsläufig. Es mag für Menschen noch über viele Generationen irritierend sein, sich selbst als genetische Mutanten zu verstehen, aber diese Irritation wird früher oder später einer nüchternen und empathischen Auseinandersetzung mit dem genetischen Schicksal der menschlichen Spezies weichen müssen. Die Menschheit wird es hinnehmen müssen, dass sie in ständig wachsendem Maße aus Individuen besteht, die ohne die Segnungen des technischen und medizinischen

Fortschritts nicht überleben und ihre genetischen Merkmale nicht an Nachfolgenerationen weitergeben könnte.

Es gibt außer den Menschen natürlich auch andere Arten, die der natürlichen Selektion entzogen sind, aber diese Arten sind vom Menschen gezüchtet. Als Züchter übt der Mensch Kontrolle über deren genetische Ausstattung aus. Er verfolgt dabei eigene Ziele, und er bewirkt daher natürlich ganz anderes als eine natürliche Selektion. Der Mensch selbst aber bleibt die einzige Spezies, die vorerst weder dem einen noch dem anderen, weder einer naturgesetzlichen noch einer züchterischen Selektion unterworfen ist. Diese ausschließliche Unterwerfung unter die Zufälle genetischer Mutation ist ein nie dagewesenes Experiment einer Spezies mit dem eigenen Erbgut. Dessen Fortgang kann sich bisher keine noch so kreative und auch keine wissenschaftlich untermauerte Phantasie ausmalen. Diese Entwicklung birgt Risiken, die bisher weder als politisches Problem noch als Problem der betroffenen Individuen vorausschauend reflektiert wurden.

„Kafu“ war ein erster Versuch, eine Welt, der gentechnisch und politisch radikale Umbrüche bevorstehen, der menschlichen Vorstellungskraft zugänglicher zu machen. Man kann sich solcher Aufgabe mit erzählerischen Mitteln annehmen, aber man kann es natürlich auch mit den Mitteln spekulativer Theorie tun. Man kann theoretische Antworten auf die Frage suchen, wie die künftigen Möglichkeiten der Gentechnologie den Umgang mit menschlichem Erbgut verändern werden und wie sich dies auf die genetischen Merkmale der menschlichen Spezies auswirken wird. Man kann und muss sich darüber hinaus aber auch fragen, welchen Zusammenhang es zwischen politischer Ordnung und genetischer Ausstattung der Bürger geben wird.

Ein solcher Zusammenhang besteht in mindestens zweierlei Hinsicht. Zum einen nämlich setzt die politische Ordnung den Rahmen für den politischen Umgang mit der Gentechnik. Sie gibt vor, welche politischen Instanzen für den Umgang mit der Gentechnik zuständig und wie diese Instanzen institutionell ausgestaltet sind. Insofern hat die politische Ordnung auch Einfluss darauf, ob die menschliche Spezies einem rein

zufälligen genetischen Schicksal überlassen bleibt oder ob sie sich bewusst der Gentechnik bedient, um ihr genetisches Schicksal zu beeinflussen. Zum anderen würden natürlich, wenn ihre genetische Ausstattung sich – sei es durch natürliche Mutation oder durch bewusst gestaltende Manipulation – langfristig verändert, die Bürger ihrerseits veränderte Ansprüche an die politische Ordnung entwickeln. Die politische Ordnung müsste sich dann einer genetisch beeinflussten Bewusstseinsentwicklung der Bürger anpassen.

Bestehende politische Ordnungen sind entstanden auf der Grundlage einer bestimmten genetischen Merkmalsausstattung der Bürger. Solange diese genetische Ausstattung und damit die menschliche Natur als unabänderlich galten, war anderes nicht vorstellbar. Sobald aber die menschliche Spezies die natürliche Veränderlichkeit ihrer Erbgutausstattung problematisiert, wird ihr nichts anderes übrig bleiben, als selbst eine gewisse Kontrolle über diese Veränderlichkeit zu gewinnen. Statt sich ganz den Zufällen der Mutation zu unterwerfen, werden Menschen erkennen, dass sie unheilvollen genetischen Entwicklungen nur durch eine vernunftgesteuerte Kontrolle über das eigene Erbgut zuvorkommen können.

Die Möglichkeiten einer solchen Kontrolle wären nur ausschöpfbar, wenn menschliches Denken und menschliches Handeln auch und gerade im Politischen nicht nur fachlich kompetenter wären, sondern wenn sie auch viel weiter in die Zukunft reichten als bisher. Die politische Ordnung, in der die verantwortlichen Akteure neben dem Kompetenzgewinn der Spezialisierung auch den denkbar weitesten zeitlichen Verantwortungshorizont erlangen könnten, wäre eine Neokratie. In keinem anderen Staatswesen wäre daher besser für einen verantwortungsvollen, weit vorausschauenden und kompetenten Umgang mit den Risiken und den Chancen der Forschung im Allgemeinen und der Gentechnologie im Besonderen gesorgt als in einem neokratischen.

Die Vorstellung, der Mensch sei ein gentechnisch veränderbares Wesen, verursacht natürlich Unbehagen. Sie ist Anlass, sich Missbrauchsmöglichkeiten auszumalen, und sie weckt begründete Ängste, dass solche Missbrauchsmöglichkeiten tat-

sächlich genutzt werden. Selbst gut gemeinte Vorstellungen davon, was mit gentechnischen Optimierungsversuchen für die menschliche Spezies zu bewirken wäre, werden von vielerlei menschlichen Schwächen, von Eitelkeiten und von materiellen Interessen geprägt sein. Es wird Vorstellungen von optimierten Menschen geben, die von der eingeschränkten Phantasie ihrer Urheber zeugen oder von deren Neigung, die eigene genetische Ausstattung mit Instinkten, Gefühlen oder Talenten zum Maßstab für genetische Leitbilder zu machen. Viele solche Vorstellungen werden sich nicht an moralischen Kriterien ausrichten. Moralisch legitimiert wären Vorstellungen von einer gentechnischen Optimierung allein dann, wenn sie auf nichts anderes als das nachträgliche Einverständnis der Betroffenen abzielen, auf deren Lebenszufriedenheit oder – um ein anspruchsvolleres Wort zu wagen – auf deren Lebensglück.

Dass Menschen, wie sie sind, sich ein Bild von gentechnisch optimierten Menschen zu machen versuchen, ist dennoch ein positives Szenario. Nur auf diese Weise nämlich werden sie der wachsenden Widersprüche zwischen ihrer genetischen Prägung und den realen Lebensbedingungen vollständig bewusst. Allein die theoretische Möglichkeit gentechnischer Korrekturen erleichtert die Einsicht, dass die genetische Ausstattung der menschlichen Spezies schon unter den gegenwärtigen Lebensbedingungen zu einem belastenden Erbe geworden ist. Nur diese Einsicht wiederum lässt darauf hoffen, dass allmählich das positive Leitbild einer für sich selbst weniger gefährlichen, weil genetisch zeitgemäßer ausgestatteten menschlichen Spezies entsteht. Dies wäre zugleich das Leitbild menschlicher Individuen, die weniger unter ihrer eigenen genetischen Determinierung leiden.

Schon das gedankliche Ringen um ein solches Leitbild könnte positive Wirkungen entfalten, auch wenn reale Eingriffe in die genetische Ausstattung der menschlichen Spezies natürlich noch in sehr ferner Zukunft liegen. Zumindest auf lange Sicht könnte der reale Mensch in fiktive Konkurrenz zu einem Leitbild seiner selbst treten, und er könnte sich damit der Willensanstrengung unterwerfen, genetisch bedingte Beschränkungen und Gefährdungen für sich und die menschliche

Spezies möglichst unschädlich zu machen. Dies wiederum könnte neue Maßstäbe für die Bewertung gesellschaftlicher und politischer Zivilisierung setzen. Es könnte dazu führen, dass die menschliche Spezies steigende zivilisatorische Ansprüche an sich selbst stellt, ohne in ihre eigene genetische Ausstattung eingegriffen zu haben. Eine solche Steigerung der Ansprüche hätte nicht zuletzt Auswirkungen auf die Einstellung zur politischen Ordnung.

Die Frage, wer für den Umgang mit dem Erbgut der menschlichen Spezies die politische Verantwortung tragen sollte, stellt sich zunächst natürlich im Rahmen der bestehenden Demokratie. Der herkömmliche Staat hat sich dieser Aufgabe stillschweigend angenommen, als gehe es dabei um eine politische Frage herkömmlicher Art, die keine ganz und gar neuartige Herangehensweise erfordert und daher auch keiner ganz und gar neuen Institutionen bedarf. Die herkömmliche Herangehensweise aber erzeugt in diesem noch mehr als in jedem anderen politischen Verantwortungsbereich Überforderung. Nur mit dieser Überforderung ist die lange politische Passivität in dieser elementaren Frage zu erklären. Diese Passivität zeugt auch – deutlicher noch als in den Fragen der Demographie – von nicht weniger als einer faktischen Gleichgültigkeit gegenüber der Zukunft der menschlichen Spezies. Der bestehende Staat riskiert damit auf lange Sicht eine Katastrophe, die noch unmerklicher und noch schleichender, aber auch noch längerfristig angelegt und noch weitaus schwerer korrigierbar ist als die demographische. Während das politische Versagen in der Demographiefrage zumindest theoretisch innerhalb weniger Generationen kompensierbar wäre, ist ein solcher Zeithorizont in der Frage des Umgangs mit menschlichem Erbgut nicht einmal abschätzbar.

In der Demographiefrage ist die Verantwortlichkeit herkömmlicher politischer Instanzen schon beängstigend. In der Frage der Gentechnologie bleibt nur blankes Entsetzen. Auch in Fragen des menschlichen Erbguts werden im herkömmlichen Staat Entscheidungen gefällt, ohne dass die politisch Verantwortlichen sich mehr als beiläufig mit dem Problem hätten befassen können. Die generalistischen Instanzen, die diesbezüglich

che Regeln setzen und damit über das genetische Schicksal der Menschheit entscheiden, sind in dieser Frage zwangsläufig noch inkompetenter als auf anderen Politikfeldern, und ihre öffentliche Kompetenzanmaßung ist daher noch grotesker. Selbst wenn im Vorfeld der politischen Regelsetzungen Meinungsbildungsprozesse unter fachkundigeren Experten stattfinden, bleibt die Verantwortung letztlich doch bei politischen Generalisten. Entschieden wird, was deren laienhaftes Urteilsvermögen und deren kurzer zeitlicher Verantwortungshorizont nahelegen. Für eine über viele Generationen vorausdenkende und von hoher fachlicher Spezialisierung geprägte Regelsetzung, wie sie diesem Problemfeld allein angemessen wäre, fehlen alle institutionellen Voraussetzungen. In einer Neokratie wäre es anders. In einer Neokratie wäre das genetische Schicksal der Menschheit jenen generalistischen Dilettanten entwunden, die in der herrschenden Ordnung die Zuständigkeit für das Politische innehaben. Die politische Dimension der Gentechnik wäre daher der denkbar wichtigste Anlass, sich auf neokratische Staatsmodelle einzulassen und damit insbesondere auf eine politisch unabhängige Staatssparte, die auf Forschung und Wissenschaft oder auch auf einen besonders bedeutsamen Teilbereich wie die Gentechnologie spezialisiert ist.

Die Geschichte gibt natürlich eher Grund zu der Vermutung, zu Besserem als der bestehenden Demokratie und damit zu einem höheren Stand der politischen Zivilisierung seien Menschen in ihrer gegenwärtigen genetischen Ausstattung nicht tauglich. Auch die jüngere Geschichte nährt eher die Befürchtung, es treibe Menschen geradezu in politische Katastrophen, weil sie hierin eine anders nicht erlebbare kollektive Sinnstiftung suchen. Ob dieses pessimistische Urteil auf Dauer Bestand hat, hängt auch von langfristigen demographischen Entwicklungen ab. Wenn nämlich jene Teile der Bevölkerung, die besonders weit entwickelte genetische Merkmale weitergeben und damit zivilisatorische Fortschritte fördern könnten, besonders wenig Nachwuchs zeugen, wäre ein von Generation zu Generation fortschreitender genetischer Niedergang der Spezies die unvermeidliche Folge.

Manches spricht dafür, dass eben dies in weiten Teilen der Welt gegenwärtig geschieht. Insoweit eine hohe Verstandes- oder gar Vernunftausstattung ein vererbbares genetisches Merkmal ist, scheint von eben diesem Merkmal immer weniger an künftige Generationen weitergegeben zu werden. Dies macht einen schleichenden zivilisatorischen Niedergang zu einem wahrscheinlicheren Zukunftsszenario, als wenn genetische Mutationen allein vom biologischen Zufall abhängen.

Unausweichliches Schicksal ist ein solcher Niedergang natürlich nicht. Der technische und medizinische Fortschritt wird weiter dafür sorgen, dass menschliches Erbgut zumindest nicht wieder nach Merkmalen wie der physischen Überlebensfähigkeit in feindlicher Umwelt selektiert wird. Dies erleichtert das Festhalten an moralischen Minimalstandards, die sich mit der Überwindung der natürlichen Selektion in der menschlichen Zivilisation eine gewisse Geltung verschafft haben. Im Übrigen bleiben der Menschheit zwar die Zufälle der genetischen Mutation nicht erspart, aber um diese Zufälle beherrschen zu können, wird sie sich früher oder später doch neue Maßstäbe für den Umgang mit dem eigenen Erbgut setzen müssen. Dies wird ein Sieg des Verstandes im Interesse der Arterhaltung sein. Es könnte zugleich ein Sieg der Vernunft sein, der nicht nur die Art erhält, sondern Voraussetzungen für weitere zivilisatorische Fortschritte schafft.

Noch immer gibt es unter Menschen eine Neigung, in der Frage der Gentechnik Untätigkeit für Natürlichkeit zu halten. Eine so verstandene Natürlichkeit aber wäre die Hinnahme unkontrollierter Mutation mit ihren degenerativen Folgen. Ein kompetenter wissenschaftspolitischer Gestaltungswille, letztlich also eine Art politisch kontrollierter Selbstzüchtung der menschlichen Spezies, ist hieraus der mögliche Ausweg. Es ist ein Weg ohne Erfolgsgarantie, und dennoch ist es der einzige, der vor einem schleichenden genetischen Niedergang bewahren könnte. Für eine solche Selbstzüchtung wiederum wird ein geeigneter ordnungspolitischer Rahmen geschaffen werden müssen, also eine Neokratie mit einer auf diesem Gebiet hinreichend spezialisierten Staatssparte. Nichts wäre für die menschliche Spezies auf Dauer bedrohlicher, als wenn die In-

stitutionen der herkömmlichen Demokratie sich auch dieser Aufgabe bemächtigen.

Man kann in diesen Fragen, den Fragen der Veränderlichkeit menschlichen Erbguts und der Zukunft der politischen Ordnung, natürlich auch auf einem fatalistischen Standpunkt verharren. Man kann solche fatalistische Haltung damit begründen, die Kritik am menschlichen Erbgut zeige doch, dass das Neokratiekonzept ungeeignet sei für Menschen, wie sie genetisch nun einmal beschaffen seien, und für diese Art Mensch sei eben der herkömmliche Staat die bestmögliche politische Ordnung. Richtig daran ist, dass der Mensch, um ein guter Bürger in einem neokratischen Staatswesen zu sein, manchen sehr menschlichen Versuchungen zu widerstehen hätte, der Versuchung etwa, an eine Wiedervereinfachung der Politik und an die damit verbundenen intellektuellen Bequemlichkeiten zu glauben. Ganz und gar falsch wäre es aber, das Neokratiekonzept als ein Staatskonzept für eine genetisch erst noch zu erschaffende menschliche Spezies zu deuten. Ausgangspunkt des Neokratiegedankens ist ja gerade die Einsicht in eine genetisch bedingte menschliche Überforderung, und durch das Neokratiekonzept soll die politische Ordnung eben dieser genetischen Schwäche des menschlichen Verstandes gerecht werden. Diese Schwäche ist im bestehenden Staat nicht ungefährlicher, sondern im Gegenteil weit bedrohlicher, als es in einer neokratischen Ordnung der Fall wäre. Wenn daher der Mensch, wie er ist, der Mensch also mit seiner bestehenden Erbgutausstattung, für ein neokratisches Staatswesen nicht geeignet ist, dann ist er es erst recht nicht für ein herkömmliches. Sich der langfristigen Veränderlichkeit sowohl der Staatsordnung wie des Erbgutes gedanklich zu verweigern bedeutet insofern nur, die Fortsetzung eines für die menschliche Spezies tragischen Geschichtsverlaufs untätig hinzunehmen.

## *Neokratie und Ökonomie*

### I

Die Frage der politischen Ordnung wird neu zu eröffnen sein als Abwägung zwischen herkömmlicher Demokratie und Neokratie. Das Neokratiekonzept wiederum verändert nicht nur das Bild vom Staat, sondern auch von der Gesellschaft und der Wirtschaft. Insofern hat die Staatswissenschaft Vorrang vor allen anderen Gesellschaftswissenschaften und auch vor der Ökonomie.

Dennoch kommt natürlich auch der Ökonomie eine eminent wichtige politische Bedeutung zu. Ohne wirtschaftlichen nämlich gäbe es auf Dauer auch keinen zivilisatorischen Fortschritt. Wirtschaftlicher Niedergang oder wirtschaftlicher Stillstand machen anfällig für vielerlei zivilisationsfeindliche Versuche, und sie machen insbesondere die Staatsbürger anfällig für politische Appelle an niedere Instinkte. Wo die Wirtschaft nicht prosperiert, ist es daher zumeist auch um die politische Vernunft schlecht bestellt, und wo die politische Vernunft nicht gedeiht, wird auch ein zivilisatorisches Fortschrittskonzept wie das der Neokratie chancenlos sein. Eine Wirtschaftswissenschaft, die erklärt, wie man zumindest den wirtschaftlichen Fortschritt politisch nicht behindert, gehört daher zu den Voraussetzungen neokratischen Denkens und Handelns.

Im Rahmen des Neokratiekonzepts wird die Rolle der Ökonomie darüber hinaus aber noch auf ganz andere Weise gestärkt. Die neokratische Staatsform selbst nämlich wirft fundamental neue ökonomische Fragen auf, und auch bekannte ökonomische Fragen gewinnen im neokratischen Kontext neue und größere Bedeutung. Dies gilt in besonderem Maße für das Verständnis des Arbeitsmarktes.

Die Arbeitsmarkttheorie war ein wichtiger Ausgangspunkt der Erkundungen, die letzten Endes zum Neokratiekonzept hinführten. Die Beschäftigung mit dem Arbeitsmarkt war insofern ermutigend, als schon dabei die Lückenhaftigkeit vieler herkömmlicher Theorieansätze offenbar wurde. Lückenhaft waren die herkömmlichen Erklärungsversuche zum Arbeits-

markt vor allem deswegen geblieben, weil dieser zu sehr in Analogie zu andersartigen Märkten behandelt worden war. Um den Arbeitsmarkt zu verstehen, muss man andere Wege gehen. Man muss Arbeitskräfte als menschliche Wesen betrachten, die sich einer bedingungslosen Unterwerfung unter die Gesetzmäßigkeiten des Marktes widersetzen, und man muss eben diesem Widerstand eine wichtige Rolle in den Erklärungsansätzen zuweisen.<sup>35</sup>

Der Weg, der dann von der Arbeitsmarkttheorie über die Sozialstaatstheorie zum Neokratiekonzept hinführte, scheint auf den ersten Blick von den Fragen des Arbeitsmarktes sehr weit wegzuführen. Dieser Eindruck täuscht. Das Konzept der politischen Assoziationsfreiheit nämlich, das nur in einer neokratischen Ordnung realisierbar würde, erfordert ein vertieftes Verständnis des Arbeitsmarktes. Die Staatsbürger müssten in einer neokratischen Ordnung unter anderem darüber entscheiden, wer mit wem einen gemeinsamen Arbeitsmarkt unterhält, wo und wie also Grenzen für den Zugang zu einem gemeinsamen Arbeitsmarkt gezogen werden. Wenn diese Entscheidungen in Unkenntnis arbeitsmarktlicher Zusammenhänge, letztlich also ohne die Hilfestellung einer zeitgemäßen Arbeitsmarkttheorie, getroffen werden, kann es zu fatalen politischen Irrtümern kommen. Staatsbürger können sich durch politische Entscheidungen, die zunächst als Inanspruchnahme politischer Assoziationsfreiheit gewollt waren, letztlich düpiert fühlen, und sie können - auch noch Generationen später - schmerzliche Korrekturen solcher Entscheidungen einfordern. Die Staatsbürger sollten daher ungefähr wissen, was eine Verschiebung von Staatsgrenzen für einen offenen Arbeitsmarkt bewirkt. Sie sollten ungefähr wissen, wie sich eine solche Verschiebung auf die Lohnstrukturen, auf die Arbeitslosigkeit und damit auf die Anforderungen an die staatliche Solidargemeinschaft auswirkt. Vor allem aber sollten sie wissen, unter welchen Umständen ein

---

<sup>35</sup> Diese simple Erkenntnis liegt der zuerst in „Die Grenzen des Arbeitsmarktes“ formulierten Arbeitsmarkttheorie zugrunde. S. Fußnote 33, S. 106. S. hierzu u.a. auch „Die Logik des Arbeitsmarktes“ in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de).

offener Arbeitsmarkt eine staatliche Solidargemeinschaft erodieren lässt, auch wenn er der Wirtschaft als ganzer eher zu nützen scheint. Aber auch, wenn es um rein innerstaatliche Entscheidungen geht, wenn also die territorialen Grenzen eines herkömmlichen Staatswesens oder einer neokratischen Staatspartei festzustehen scheinen, sollten Staatsbürger eine Vorstellung haben, in welcher Wirtschafts- und Sozialordnung Arbeitsmärkte am besten funktionieren. Auch dies würde helfen, politischen Komplikationen in bestehenden Solidargemeinschaften vorzubeugen.

## II

Dass allein die Berücksichtigung der Widerstände gegen Marktmechanismen die Arbeitsmarktanalyse so weit voranbrachte, ließ auch im herkömmlichen Sozialstaatsverständnis erhebliche Defizite vermuten. Dies war ein wichtiges Motiv gewesen für die Erarbeitung eines neuen Sozialstaatsmodells.<sup>36</sup> Für dieses Modell musste zunächst einmal der stark strapazierte Begriff der Verteilungsgerechtigkeit aktualisiert werden. Dieser Begriff war in Misskredit geraten, weil es lange schien, als habe Umverteilung zwangsläufig Arbeitslosigkeit zu Folge. Da aber Arbeitslosigkeit eine besonders gravierende Form von Ungerechtigkeit zu sein schien, erschien eine gerechte Verteilung von Beschäftigungschancen vordringlicher als eine gerechte Verteilung von Einkommen. Beides gleichzeitig zu schaffen, für eine gerechte Verteilung sowohl von Einkommen als auch von Beschäftigungschancen zu sorgen, schien dagegen ein Widerspruch in sich und damit eine unlösbare Aufgabe zu sein.

Das Konzept des „Neuen Sozialstaats“ hatte zum Ziel, diesen scheinbaren Widerspruch aufzulösen. Das Ziel war also die Entwicklung eines Sozialstaatskonzepts, das sowohl für eine gerechte Verteilung des Wohlstandes sorgt wie auch für Vollbeschäftigung. Dies erforderte allerdings eine neue, nicht nur ökonomisch, sondern auch moralisch plausible Definition des ebenso strapazierten Begriffs Vollbeschäftigung. Vollbeschäfti-

---

<sup>36</sup> Dargestellt in „Der Neue Sozialstaat“ und „Der lange Abschied vom Sozialismus“.

gung, so schließlich die in diesem Zusammenhang vorgeschlagene Definition, herrscht dann, wenn Arbeitslosigkeit nicht mehr als moralisches Problem des Staates, sondern als Privatangelegenheit der Betroffenen anzusehen ist. Eben dies nämlich ist der Beschäftigungsstand, der von den Staatsbürgern als der gerechteste empfunden wird. Es ist ein Zustand, in dem Beschäftigungschancen auf die denkbar gerechteste Weise verteilt sind, die einem marktwirtschaftlichen System möglich ist.

In diesem Zusammenhang wurde der Bürgergeldbegriff geprägt.<sup>37</sup> Ein Bürgergeld, das seinem Namen wirklich gerecht wird, ist ein vom Staat bezahltes, für alle Bürger gleich hohes Sockeleinkommen. Dieses Sockeleinkommen kann kein für sich genommen auskömmliches, ein würdiges Existenzminimum sicherndes so genanntes Grundeinkommen sein. Um für den Staat bezahlbar zu sein, müsste ein Bürgergeld geringer bemessen werden. Ein auskömmliches Grundeinkommen käme erst dadurch zustande, dass zum Bürgergeld mindestens eine weitere Einkommenskomponente hinzukommt. Dies kann ein Mindestlohn sein, eine Mindestversicherungsleistung aus einer Renten-, Kranken- oder Arbeitslosenversicherung oder ein Einkommensanteil eines Lebenspartners. Aufgabe der staatlichen Solidargemeinschaft wäre es daher, allen Bürgern Zugang zu einem solchen Zusatzeinkommen zu gewährleisten.

Wenn dies der Fall wäre, dann wäre es auch politisch legitim, dass Löhne, Lohnersatzleistungen und Renten für einen Teil der Bürger unterhalb des Existenzminimums liegen. Dies wiederum ist die Voraussetzung für eine starke und dennoch allgemein akzeptierte Spreizung der Arbeitseinkommen, durch die die Reichweite des Arbeitsmarktes wesentlich erhöht und somit Vollbeschäftigung im genannten Sinne erreicht würde. Durch die Zahlung von Bürgergeld wäre damit zugleich die

---

<sup>37</sup> So 1990 in „Der lange Abschied vom Sozialismus“. In „Der Neue Sozialstaat“ wurde für das Bürgergeld auch die Bezeichnung „Legitimationsgeld“ verwendet, weil es die Ungerechtigkeiten des Marktsystems legitimieren hilft. S. hierzu auch Kap. 12 in „Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie“ sowie dessen überarbeitete Fassung „Die Logik des Bürgergeldes“ im reformforum „neopolis“.

Bedeutung des Arbeitseinkommens als Kriterium der Verteilungsgerechtigkeit stark gemindert.

Ein Bürgergeldsystem würde im Übrigen den Sozialstaat davor bewahren, sich - von Grenzfällen mit eher therapeutischer Zielsetzung abgesehen - in private Angelegenheiten wie diejenige der Erwerbsfähigkeit einzelner Bürger einmischen zu müssen. Das Bürgergeld würde insofern staatliche Interventionen ins Private stark eindämmen. Es wäre damit ein denkbar liberales Instrument der Sozialpolitik.

Der Bürgergeldbegriff hatte in den Folgejahren ein unrühmliches Schicksal. Er wurde von politischen Parteien und auch von der Wirtschaftswissenschaft aufgegriffen, um alten sozialpolitischen Konzepten wie Lohnsubventionen, Kombilöhnen, der Sozialhilfe oder der so genannten negativen Einkommensteuer zu einem eingängigeren Namen zu verhelfen. Er wurde auf diese Weise missbraucht als Etikett für zaghafte Reformansätze, die Eingang in Wahlkämpfe und auch in wahlkampfbegleitende wissenschaftliche Diskussionen fanden. Der Nachweis, dass ein derart angepasstes, im Rahmen des bestehenden Sozialstaats praktiziertes „Bürgergeld“ unbezahlbar wäre, war in später angestellten wissenschaftlichen Berechnungen leicht zu führen. Damit schien der Bürgergeldbegriff für lange Zeit diskreditiert.

Dem Bürgergeldbegriff als solchem ist dies natürlich nicht anzulasten. Bürgergeld bleibt nach wie vor ein passender Name für ein an alle Bürger zu zahlendes und für den Staat bezahlbares Sockeleinkommen. Es bleibt auch ein passendes Konzept, das - seiner vorübergehenden „Beerdigung“ in Wissenschaft und Politik zum Trotz - wiederbelebt werden wird, wenn zugleich der Sozialstaat im Besonderen und der Staat im Allgemeinen neu, nämlich neokratisch gedacht werden. Politisch hat das Bürgergeld im ursprünglichen Sinne, das „echte“ Bürgergeld also, nur eine Chance, wenn eine neokratische Ordnung die hierfür notwendige sozialpolitische Kompetenz schafft.

Das Bürgergeld ließe sich nicht nur für Ziele wie Vollbeschäftigung und Verteilungsgerechtigkeit einsetzen, sondern es könnte auch auf vielerlei andere Weise als politisches Lenkungs-

instrument dienen. Es könnte nicht nur in der dargestellten Weise bevölkerungspolitisch wirksam werden, sondern es ließe sich auch für konjunkturpolitische Eingriffe nutzen. Ein Zuschlag zum oder Abschlag vom Bürgergeld wäre ein hoch wirksames Instrument der konjunkturellen Stabilisierung. Allein das Bewusstsein der Bürger, dass ein solches Instrument je zum Einsatz kommen könnte, hätte eine vorbeugende konjunktur-stabilisierende Wirkung.<sup>38, 39</sup>

### III

Je breiter das Alternativenspektrum im Umgang mit Problemen wie Arbeitslosigkeit und sozialer Gerechtigkeit wird, desto mehr Bedeutung gewinnt die Frage, welche Alternative dem politischen Urteil der Bürger am besten standhielte. Immer wieder wird in diesem Zusammenhang die politische Zielvorstellung diskutiert, der Staat möge die - herkömmlich definierte - Arbeitslosigkeit minimieren und bestenfalls ganz zum Verschwinden bringen. Letzteres aber wäre allenfalls erreichbar, wenn der Staat darüber befände, wer arbeitsfähig ist und wirklich Arbeit sucht, und wenn er vor diesem Hintergrund allen arbeitsfähigen Arbeitsuchenden Arbeit zuwies. Solche Arbeit aber wäre in vielen Fällen eine Form von Zwangsarbeit, die schlimmer wäre als Arbeitslosigkeit. Sie wäre zumindest schlimmer als Arbeitslosigkeit, wie sie in einem einigermaßen gerechten und liberalen Sozialstaat erlebt wird.

Das Ziel der Minimierung von Arbeitslosigkeit birgt daher immer die Gefahr eines politisch nicht legitimierten staatlichen Interventionismus. Dieses Ziel ist zwar aus der politischen

---

<sup>38</sup> S. hierzu auch B. Wehner, *Der Neue Sozialstaat*, 2. Auflage, S. 194f.

<sup>39</sup> Ein Bürgergeldsystem würde natürlich davon profitieren, wenn für gesamtwirtschaftliche Stabilität schon anderweitig gesorgt wäre und daher konjunkturpolitische Eingriffe in die Bemessung des Bürgergeldes weitestgehend entbehrlich wären. Zu den Prinzipien einer monetären Stabilitätspolitik, die dieses Ziel erreichen könnte, s. auch Kap. 13 in „Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie“. Das dort vorgestellte Modell der Festzinspolitik wurde in den Beiträgen zur „Logik der Geldpolitik“ (1) und (2) im reformforum-neopolis konkretisiert und ergänzt.

Rhetorik schwer zu verdrängen, aber es ist dennoch nicht moralisch begründbar. Arbeitslosigkeit und Beschäftigung haben immer auch eine moralische Dimension, und langfristig ist nicht alles moralisch vertretbar, was Arbeit schafft, auch nicht bei vergleichsweise hohem Stand der Arbeitslosigkeit. Langfristig geht es eher um die Qualität als um die Quantität von Arbeitslosigkeit und damit auch von Arbeit. Es geht um die moralische Frage der Zumutbarkeit. Es geht darum, was die Bürger oder was deren Mehrheit als zumutbare Umstände von Arbeitslosigkeit erachten. Unter welchen Umständen aber die Bürger Arbeitslosigkeit für zumutbar halten, hängt stark von historischen Erfahrungen und kulturellen Prägungen ab. Vor allem deswegen gibt es von Staat zu Staat so verschiedene Politikansätze und so verschiedene Resultate im Umgang mit der Arbeitslosigkeit.

Ein Zahlenbeispiel kann dies veranschaulichen. Eine staatliche Beschäftigungspolitik könnte das Ziel verfolgen, die statistisch gemessene Arbeitslosigkeit um vier Prozentpunkte zu verringern, also beispielsweise von 8% auf 4%. Sie könnte dies zumindest auf lange Sicht erreichen, indem sie die Zumutbarkeitsanforderungen an Arbeit und an Arbeitslosigkeit radikal senkte.

Eine solche Maßnahme aber würde die Wirtschaftsleistung um höchstens zwei Prozent steigen lassen. Der Grund hierfür ist banal. Die Wirtschaft würde nicht in ihren hoch produktiven Kernbereichen wachsen, sondern in den weit weniger produktiven Randbereichen. Von dem damit erzielbaren theoretischen Wohlstandsgewinn von knapp zwei Prozent ist dann noch ein Wohlstandsverlust durch Wegfall von Schwarzarbeit abzuziehen, der mit einer Reduzierung der gemessenen Arbeitslosigkeit zwangsläufig einhergeht. Hinzu käme ein weiterer Wohlstandsverlust, der sich aus einer Stärkung so genannter Gleichbehandlungsansprüche in der Arbeitswelt ergäbe. Der tatsächliche Wohlstandsgewinn bei einer Reduzierung der Arbeitslosigkeit um vier Prozentpunkte läge daher in einer Größenordnung von nur gut einem, auf jeden Fall aber weit unter zwei Prozent. Damit bliebe er unterhalb der Wahrnehmungsschwelle.

Die Bürger müssten sich daher fragen, welchen Preis sie für einen so geringen Wohlstandsgewinn zahlen wollen. Wenn beispielsweise für diesen minimalen Wohlstandsgewinn Arbeitslosigkeit und Arbeit zum Teil unzumutbar würden und wenn dies als spürbare Entsolidarisierung der Gesellschaft erlebt würde, dann würde vermutlich der moralische Preis eines solchen Eingriffs früher oder später als zu hoch empfunden, und dann würde die politische Entscheidung zur Senkung der Arbeitslosigkeit als moralische Fehlentscheidung verworfen werden. Eine solche Politik wäre dann nur ein moralischer Tiefpunkt in einem Legitimationszyklus, der irgendwann in ein neues Nachdenken über die Qualität der Wirtschafts- und Sozialordnung mündet. Dies wiederum könnte vor den unterschiedlichsten historischen Erfahrungshintergründen und aus den unterschiedlichsten kulturellen Prägungen heraus langfristig zu einem neokratischen Sozialstaat und einem Bürgergeldsystem hinführen.

#### IV

Die Beschäftigungspolitik ist ein Beispiel dafür, wie eine Überbewertung des Problems wirtschaftlicher Effizienz politisch und moralisch in die Irre führen kann. Ein anderes Beispiel hierfür ist der so genannte politische Systemwettbewerb. In der Ökonomie spielt die Frage, wie stark dieser Wettbewerb in bestehenden Staaten ausgeprägt ist und inwieweit er die Effizienz politischer Systeme fördert, eine wichtige Rolle. Zumeist wird dabei der Standpunkt vertreten, ein solcher Wettbewerb sei analog zum Wettbewerb in der Wirtschaft vonnöten, um Ineffizienzen politischer Systeme entgegenzuwirken. Kaum weniger verbreitet ist aber der konträre Standpunkt, politischer Systemwettbewerb werde zwangsläufig als ruinöser Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte ausgetragen, die durch niedrige Sozialstandards, niedrige Steuern und niedrige Löhne Investitionskapital anzulocken versuchten. Die Folge seien ein anhaltender Druck auf die Löhne und ein ebensolcher Druck auf die Sozialstandards bei entsprechend hohen Kapitalrenditen.

Dieser Streit ist wenig produktiv. Die Hervorhebung des internationalen Standortwettbewerbs als Druckmittel auf Sozialstandards, Steuern und Löhne ist kurzfristig, weil es an Investi-

tionskapital nicht immer und überall mangelt und weil es daher immer auch Wirtschaftsstandorte gibt, die hohe Sozialstandards und hohe Löhne behaupten können. Die Intensität dieses Standortwettbewerbs und der davon ausgehende Druck auf die Löhne und den Sozialstaat schwanken zwar, aber solche Schwankungen kann keine Politik verhindern.<sup>40</sup>

Kaum weitsichtiger ist die Forderung, einen Systemwettbewerb allein um seiner Effizienz willen zu veranstalten. In der Frage der politischen Ordnung geht es um viel mehr und um viel Wichtigeres. Es geht unter anderem um Dimensionen der politischen Freiheit, und es geht um die Beherrschbarkeit von Politik. Politische Assoziationsfreiheit der Bürger und Spezialisierung der politischen Verantwortungsträger, die Hauptmerkmale einer Neokratie also, sind daher weitaus wichtiger für die Qualität einer politischen Ordnung als die Effizienz des Systemwettbewerbs.

Die Neokratie ist aber zugleich ein Ordnungskonzept, das allein durch seine Existenz als konkurrierende Idee den Wettbewerb der Systeme fördern könnte. Es stellt die bestehende demokratische Ordnung unter erhöhten Rechtfertigungsdruck. Es fordert dazu heraus, bestehende Staatsformen kritischer denn je nach Kriterien wie Unterschlagung von Grundrechten und Mangel an Wandlungsfähigkeit zu überprüfen. Es zwingt auf diese Weise bestehende Demokratien letztlich auch zur Rechtfertigung ihrer staatlichen Einspurigkeit und des damit verbunden politischen Generalismus. Bestehende Staaten müssten begründen, warum und wie lange sie die vom Neokra-

---

<sup>40</sup> Richtig ist, dass global tätige Unternehmen Gewinne vorzugsweise dort anfallen lassen, wo die Steuersätze auf Unternehmensgewinne vergleichsweise niedrig sind. Dies ist in einem globalen Wettbewerb der Steuersysteme aber allenfalls Grund, die Besteuerung von der Unternehmensebene konsequenter auf die Ebene der Anteilseigner zu verlagern. Ein Grund für den Staat, aus Steuermitteln zu finanzierende Leistungen zu vernachlässigen, ist dies nicht. Dies betrifft auch und vor allem jene Leistungen, die der Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes zugute kommen, also Leistungen wie die Entwicklung der Infrastruktur oder die Förderung von Bildung, Kultur und Wissenschaft.

tiekonzept eröffneten Entwicklungsmöglichkeiten hin zu mehrspürigen Staatsformen verweigern wollen. Zumindest in der theoretischen Diskussion könnte damit der Systemwettbewerb eine bisher nicht gekannte Intensität annehmen.

Systemwettbewerb bliebe aber natürlich auch dort erhalten, wo eine neokratische Ordnung verwirklicht wäre. Die neokratischen Übergangs- und Anpassungsverfahren, insbesondere also das iterative Legitimationsverfahren, würden institutionellen Erstarrungen viel wirksamer vorbeugen, als es in bestehenden Systemen je der Fall war. Darüber hinaus hätten in einer neokratischen Ordnung unabhängige Staatssparten, die nicht zur Zufriedenheit ihrer Bürger agieren, früher oder später Abwanderungen, Abspaltungen oder die Fusion mit anderen Staatssparten zu befürchten. Dies würde den Bürgern auch neue und bessere Möglichkeiten eröffnen, sich gegen Ineffizienzen eines Staates bzw. einer Staatssparte zu wehren.

## V

Die Frage des Systemwettbewerbs ist eine von vielen, die der Ökonomie eine wichtige Aufgabe in der Auseinandersetzung mit dem Neokratiekonzept zuweisen. Es gibt viele weitere Beispiele dafür, dass dieses Konzept ein weites Feld für ökonomische Theorie eröffnet und irgendwann auch der empirischen Forschung ein ebenso weites Feld eröffnen könnte. Die Ökonomie der Neokratie könnte zu einer bedeutsamen Wissenschaftsdisziplin werden, innerhalb deren sich Subdisziplinen wie neokratische Finanzwissenschaft, neokratische Geld- und Konjunkturtheorie und eine neokratische Arbeitsmarkt- und Sozialstaatstheorie entwickeln. Eine wichtige Rolle könnte in diesem Zusammenhang auch eine erneuerte politische Ökonomie spielen. Die Frage nämlich, unter welchen Voraussetzungen die Bürger welche Form von Neokratie bevorzugen würden, welche unabhängigen Staatssparten sie sich also wünschen und wie sie von ihrer politischen Assoziationsfreiheit Gebrauch machen würden, wäre zu jeder Zeit eine theoretische Analyse wert.

Eine gleichermaßen wichtige Rolle eröffnet das Neokratiekonzept einer neuen ökonomischen Transformationsforschung.

Sowohl die Transformation zu einer mehrspurigen Demokratie als auch die Transformationen im Rahmen einer neokratischen Ordnung hätten ökonomische Auswirkungen, deren Erforschung ökonomischen Fachverständes bedürfte. Neokratische Transformationsforschung würde daher nicht nur, aber auch für die Ökonomie ein reiches Aufgabenfeld eröffnen.

## *Neokratie und globale Ordnung*

### I

Es gibt keinen Weg zurück. Man kann den Neokratiegedanken allenfalls für verfrüht halten. Man kann ihn sogar, und dies wäre die böswillige Sicht, für so unzeitgemäß halten, dass eine Diskussion hierüber noch nicht der Mühe wert sei. Ein solches „Noch nicht“ aber hat nur aufschiebende Wirkung.

Die dem Neokratiekonzept zugrunde liegende Diagnose der Unzulänglichkeit der herkömmlichen Staatsordnung ist unstrittiger denn je. Auch hinter diese Diagnose gibt es kein Zurück. Die herkömmliche Demokratie wird sich von ihrem zunehmend negativen Image nicht mehr erholen. Sie wird niemals die Aura wiedergewinnen, die sie einstmals als Gegenmodell zu despotischen Systemen errungen hat. Die Überforderung der politischen Generalisten, die in dieser Demokratie die politische Hauptrolle spielen, und die Verweigerung elementarer Grundrechte durch diese Staatsform werden immer augenfälliger. Die Kunst herkömmlicher Politikinszenierung wird immer fadenscheiniger werden und die Versuche, inhaltliche Auseinandersetzungen zu personalisieren oder zu ideologisieren, immer weniger verhänglich. Die Bürger werden dadurch zu immer distanzierteren Zuschauern des politischen Verfahrens. Damit wird auch die Empfänglichkeit für den Gedanken wachsen, dass die herkömmliche Demokratie nur eine schwach entwickelte Frühform der Neokratie ist und dass sie als solche ein Verfalldatum hat. Es wird auch die Vorstellung reifen, dass der Übergang von der herkömmlichen demokratischen zu neokratischen Staatsformen von mindestens ebensolcher historischen Bedeutung sein wird, wie es der Übergang Monarchie, Diktatur oder Ein-Parteien-Herrschaft zur herkömmlichen Demokratie war.

### II

Zur Entstehung des Neokratiekonzepts ist hier schon Wichtiges gesagt worden, aber weniger Wichtiges bleibt nachzutragen. Es ist kein Konzept, das in irgendeiner Weise in der

Luft gelegen hätte. Es ist kein theoretischer Durchbruch, auf den eine Fachwelt gewartet hätte oder um den in aller Offenheit gewetteifert worden wäre. Es ist daher auch keine Idee, die sich aus üblichen wissenschaftlichen Prozessen hätte entwickeln können.

Die Idee der Neokratie ist zum Teil aus dem Geist der Ökonomie, genauer der Arbeitsmarkttheorie, der Sozialstaatstheorie und der Theorie der Zentralbankpolitik entstanden, aber mehr noch aus dem Geist einer in nichtkonservativem Denken verwurzelten Systemkritik. Zugleich ist sie Produkt eines disziplinübergreifenden Vorgehens, das nur gelingen kann, wenn zu den inhaltlichen und methodischen Konventionen bestehender Wissenschaftsdisziplinen Distanz gehalten wird.

In diesem Zusammenhang ist ein Hinweis auf die Bedeutung des Neokratiekonzepts für die Organisation von Wissenschaft am Platze. In einer Neokratie wäre die Wissenschaftspolitik - möglicherweise als Teil der Bildungs- und Kulturpolitik - ein autonomer Funktionsbereich des Staates. Einer von den Fesseln des herkömmlichen Staates befreiten Wissenschaft würde es viel leichter fallen, methodisch neuartige Wege zu gehen und dabei auch Wissenschaftsdisziplinen neu zu definieren, als dies unter den bestehenden Bedingungen der Fall ist. Die Neokratie selbst würde helfen, ein solches neues Wissenschaftsverständnis zu begründen. Neokratisch zu denken und zu forschen würde beispielsweise bedeuten, den Staat und die Gesellschaft niemals so, wie sie sind, für selbstverständlich zu nehmen. Für die Politik-, Wirtschafts-, Gesellschafts- und Teile der Rechtswissenschaft und für die Philosophie wären die Konsequenzen gleichermaßen revolutionär.

### III

Die Verbreitung neuer wissenschaftlicher Konzepte unterliegt Gesetzmäßigkeiten, die sich wenig geändert haben, seit es Wissenschaft gibt. Es sind Gesetzmäßigkeiten, die sich selbst in einem neokratischen Kontext nur mühsam überwinden ließen. Dazu gehört, dass ein neues Konzept sich umso schwerer durchsetzt, je weniger es sich in bestehender wissenschaftlicher Terminologie erschließen lässt und je weniger es sich an einen

etablierten Adressatenkreis wendet. Im günstigsten Fall schafft die neue Idee sich selbst eine Zielgruppe, die der Erkenntnislücke innerhalb bestehender Wissenschaftsdisziplinen letztlich doch gewahr wird. Im ungünstigeren Fall gerät die Idee schlicht in Vergessenheit. Die Idee der Neokratie ist in eben diesem Sinne gefährdet. Sie ist für Ökonomen zu philosophisch und zu politologisch, für Politologen und Verfassungsjuristen zu ökonomisch, und sie ist für Philosophen zu konkret.

Dennoch ist das Neokratiekonzept nicht weniger als ein umstürzendes Paradigma vom Staat. Man kann es eben auch eine Relativitätstheorie des Staates nennen. Die Theorie der Neokratie relativiert insbesondere die herkömmliche Demokratie, indem sie diese zu einem Sonderfall der Neokratie herabstufte. Die Wissenschaft vom Staat wird damit vom Denkmodell einer vermeintlich allgemeingültigen Staatsform befreit, ähnlich wie die Physik sich einst von der Vorstellung befreien musste, Zeit und Raum im klassischen Sinne seien allgemeingültige Kategorien.

Neuartige wissenschaftliche Vorstellungen verlangen Geduld. Für die Gesetzmäßigkeit ihrer Verbreitung ist noch immer die Beschreibung Thomas Kuhns zutreffend, der den Begriff des Paradigmenwechsels prägte. Neue Paradigmen stoßen selbst dann noch auf starke Widerstände, wenn die experimentelle Beweislage erdrückend wird. Nahezu unüberwindlich können die Widerstände in gesellschaftswissenschaftlichen Disziplinen erscheinen, da diese selbst zur Verhinderung beweiskräftiger gesellschaftlicher Experimente beitragen und damit einen fälligen Paradigmenwechsel unabsehbar verzögern können. Die Existenz des Neokratiekonzepts ändert nichts an diesen Mechanismen.

Es kommt aber nicht nur auf die Wissenschaft an. Ein Konzept wie dasjenige der Neokratie ist ein Konzept für die gesellschaftliche Praxis, und es ist daher irgendwann Sache der Gesellschaft selbst, hierüber politische Meinungsbildung zu betreiben. Es läge zumindest im gesellschaftlichen Interesse, die Vorstellungskraft in Sachen Staatsordnung zu stärken, um ein höheres Maß an verfassungspolitischer Tatkraft zu entfalten.

Vorstellungskraft lässt sich allerdings nicht erzwingen, auch nicht durch das Neokratiekonzept. Dafür fehlt ihm nicht zuletzt die naive Unbeschwertheit und auch der erhabene moralische Gestus, mit denen in der Vergangenheit gelegentlich öffentliche Wirkung in Fragen der politischen Ordnung erzielt wurde. Die Neokratie hat zwar hohes moralisches Potential, aber sie führt auch in die Mühsal der Konkretisierung.

Es wäre eine lohnende Mühsal. Schon die gedankliche Konkretisierung der Neokratie belohnt mit politischer Sinnstiftung. Die Bürger könnten hierdurch eine Vorstellung davon gewinnen, wie in der Politik neuartige Sachkompetenz gebildet werden kann, wie bisher unlösbar erscheinende Konflikte gelöst werden können und auch davon, dass die Tabuisierung solcher Konflikte nur die Verlegenheitslösung einer konzeptionell überforderten Epoche war.

#### IV

Die politische Vorstellungskraft hat es mit der Neokratie vorerst auch deswegen schwer, weil diese für einen Prozess und nicht wie bisherige Staatsformen für einen Zustand steht. Während die Staatsverfassungen der Vergangenheit als etwas Endgültiges angelegt waren, wäre ein Wesensmerkmal einer neokratischen Ordnung die Offenheit für Veränderungsprozesse. Wie diese Prozesse auf lange Sicht verlaufen, liegt jenseits menschlicher Vorstellungskraft. Niemand kann weit im Voraus wissen, wann und wo welche neokratischen Staatssparten existieren und wie deren Staatsgrenzen verlaufen würden. Die Bürger einer Neokratie wären gefordert, diese Unvorhersehbarkeit als Merkmal einer freiheits- und friedensstiftenden Veränderlichkeit zu begreifen.

Vor allem von der Möglichkeit, die politische und damit auch die Weltordnung friedlich zu verändern, geht eine sinnstiftende Wirkung aus. Es stiftet neuen politischen Sinn, ohne politischen Tabubruch und ohne die Gefahr politisch motivierter Gewaltausbrüche fragen zu können, wer auf welchem Feld der Politik mit wem gemeinsame staatliche Institutionen betreiben will. Es würde auch Sinn stiften, gefahrlos einen Prozess wie die europäische Integration in Frage stellen zu

können. Es läge, allgemein gesagt, eine neue Sinndimension darin, sich politische Assoziationsfreiheit zunächst einmal ideell zu erschließen, um hieraus später auch für einen Prozess wie die europäische Integration politische Konsequenzen zu ziehen. Wo immer dies stattfände, läge der Befund nahe, dass in der Tat der Fortschritt des politischen Bewusstseins zu neokratischen Staatsformen hinführen wird. Ebenso naheliegend wäre der Gedanke, dass die Neokratie schon von sich aus aufgeklärtere und friedlicher gesinnte Staatsbürger hervorbringen würde, als frühere Staatsformen es vermocht haben.

Es gehört nicht viel Phantasie zu der Vorstellung, dass ein Übergang zu neokratischen Staatsformen in geordneten Bahnen verlaufen könnte. Das iterative Legitimationsverfahren weist hierfür einen praktikablen Weg, einen weit weniger waghalsigen allemal, als er bei fast allen früheren Systemtransformationen beschritten werden musste. Naheliegend ist auch die Prognose, dass spätere Generationen sich wundern werden über den politischen Bewusstseinsstand der jetzigen Epoche. Schon lange nämlich wäre dieser Bewusstseinsstand als politische Unreife zu deuten gewesen, und schon lange gab es Grund, dies einer nicht zu Ende gebrachten politischen Aufklärung anzulasten.

Der Mangel an Mut, angesichts dramatischer gesellschaftlicher Veränderungen mit alten politischen Tabus zu brechen, dürfte im Nachhinein als besonderes Charakteristikum des gegenwärtigen gesellschaftlichen Bewusstseinsstandes herausgestellt werden. Man wird sich wundern, mit welcher Selbstverständlichkeit politische Verantwortlichkeiten falsch gedeutet und politische Feinde falsch ausgemacht, wie viele Kriege und Bürgerkriege geführt, wie viel Terror verübt und kriegerisch bekämpft und wie viele Millionen Menschenleben in solchen Konflikten geopfert wurden, nur weil das politische Denken in Kategorien wie politischer Assoziationsfreiheit und iterativem Legitimationsverfahren nicht zu Gebote stand. Das Neokratie-konzept macht deutlich, wie weit unter diesen Umständen das politische Bewusstsein noch von einem Zustand der Aufgeklärtheit entfernt ist wie dringend daher weitere politische Aufklärung nottut.

Viele gesellschaftliche Veränderungen der Gegenwart werden in Zusammenhang gebracht mit dem Phänomen der Globalisierung. Es ist zur Mode geworden, sich über Nutzen und Unheil der Globalisierung zu streiten, wobei zumeist in alter ideologischer Schlachtordnung ökonomischer Nutzen und soziale Gefährdungen jeweils einseitig herausgestellt werden. Es nützt indes nichts, sich gegen die Unvermeidlichkeit eines Phänomens wie der Globalisierung aufzulehnen, und es nützt erst recht nichts, gegen das Tun oder die Untätigkeit bestehender Politikinstanzen in Sachen Globalisierungsfolgen aufzubegehren. Nützen könnte es nur, wenn damit das Große und Ganze der Politik, also die bestehende politische Ordnung, in Frage gestellt würde. Erst wenn in der politischen Öffentlichkeit die Bereitschaft zu so weit reichenden Konsequenzen gewachsen ist, lohnt sich wieder - oder lohnt sich mehr denn je - ein umfassendes politisches Engagement.

Die herkömmliche Demokratie hat mit dem Glauben, dass Geschichte zuallererst eine Geschichte von Gewalt und der Brüchigkeit des Friedens ist, nicht aufräumen können. Diese Deutung von Politik und Geschichte mündet immer wieder in die idealistische Vorstellung, das ferne Ziel einer Weltregierung könne vom Fluch eines tragischen Geschichtsverlaufs befreien. Mit einer Weltregierung aber, die den herkömmlichen Staatsmodellen nachempfunden wäre, die nicht die politische Assoziationsfreiheit anerkennen würde und daher nicht neokratisch konzipiert wäre, wären die friedensgefährdenden Probleme der Weltordnung nicht gelöst, sondern nur zwischenstaatliche zu innerstaatlichen Konflikten umdefiniert. Die Konflikte wären auch dann nicht gelöst, wenn eine solche Weltregierung von der Mehrheit der Weltbürger gewählt wäre. Das Ziel einer Weltregierung ist insofern eine negative Utopie, die weder Trost spendet noch Handreichungen für die politische Praxis gibt. Das Neokratiekonzept dagegen kann helfen, sich die theoretische Auseinandersetzung mit einem solchen Weltstaatsmonster zu ersparen.

Die Resignation über den desolaten Zustand der Politik und die Hoffnung auf eine bessere Zukunft liegen viel näher beieinander, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Hoffnung macht es, die Krise der Politik und die Abwendung der Bürger von derselben als Anzeichen eines Aufbruchs deuten. Auch wenn positive gesellschaftliche Experimente, die mit Schritten in Richtung einer formellen Proteststimme und eines iterativen Legitimationsverfahrens beginnen und sich mit einem Bekenntnis zur politischen Assoziationsfreiheit fortsetzen könnten, lange auf sich warten lassen, ist doch das negative Experiment mit der bestehenden Staatsordnung in einem fortgeschrittenen Stadium. Dies dürfte die Erkenntnis beschleunigen, dass die Zeit dieser Staatsordnung abläuft.

Mit der Krise wächst die Chance, einer traurigen politischen Realität zu entkommen. Man sollte die menschlichen Fähigkeiten in dieser Hinsicht nicht allzu gering schätzen. Natürlich bleibt die bestehende Staatsordnung vorerst noch diejenige, die die Bürger wollen und insofern auch diejenige, die sie verdienen. Es trifft wohl auch zu, dass die Staatsbürger mit ihren verfügbaren, kulturell und genetisch determinierten Fähigkeiten einer Staatsordnung wie der neokratischen in großen Teilen der Welt vorerst nicht gewachsen wären. Wer dies aber auch für alle Zukunft unterstellte, unterschläge leichtfertig die langfristigen Chancen der politischen Aufklärung. Die politische Vorstellungskraft wird sich letzten Endes ebenso unaufhaltsam entwickeln, wie andere gesellschaftliche Änderungen unaufhaltsam voranschreiten, wie der technische und wirtschaftliche Fortschritt etwa oder wie die Änderung von Lebensstilen. Wann und wo die Vorstellungskraft einer größeren politischen Öffentlichkeit zu einem Konzept wie der Neokratie aufschließen kann, ist höchst ungewiss. Dass sie es kann, ist aber mehr als eine Hoffnung. Es gilt nur, jene tiefe Kränkung zu bewältigen, die von einer Entwertung überkommener Wertvorstellungen und überkommenen Wissens in politischen und gesellschaftlichen Grundfragen ausgeht.