

Unterschlagenes Grundrechte in der Demokratie (2)

Zum Grundrecht auf Leistungsfähigkeit, Transparenz und Kontinuität von Politik

Leistungsmängel der Politik – die Schuldfrage	1
Ein zweites unterschlagenes Grundrecht?.....	4
Simulierte Transparenz in der herkömmlichen Demokratie	8
Die Realisierung des Grundrechts in der mehrspurigen Demokratie	10
Der Weg des Grundrechts in die Verfassung.....	12
Zur Staatsphilosophie der politischen Leistungsfähigkeit	13

Leistungsmängel der Politik – die Schuldfrage

Einem populären Diktum zufolge haben die Bürger die Regierungen und die Politik, die sie verdienen. Auch wenn dies weder als Kompliment für die Bürger noch für Regierungen gemeint ist, entspricht es im Grunde doch klassischem demokratischem Politikverständnis. Demokratie im ursprünglichen Sinne bedeutet ja, dass die Bürger das politische Personal bestimmen und mehr oder weniger direkt auch die Inhalte der Politik. Wenn die Bürger etwa unsicher sind, welche friedenspolitischen, wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Ziele sie anstreben, kann es insoweit auch keine zielstrebige demokratische Politik geben; und wenn sie politische Ziele vorgeben, die ihnen langfristig mehr schaden als nützen, dann verhindert auch dies auf Dauer eine vernünftige Politik. Demokratische Politik bildet also zu einem gewissen Grade immer auch Zweifel und Irrtümer der Bürger ab. Demokratie bedeutet daher auch, dass unvernünftige Bürger in der Regel eine unvernünftige Regierung bekommen.

Natürlich bekennen sich auch und gerade in der Demokratie die wenigsten Bürger zu eigener politischer Unvernunft. Wenn Bürger Unbehagen an der Politik und an ihren Regierungen empfinden, wenn sie sich von der Politik mehr oder weniger enttäuscht abwenden oder in politische Indifferenz verfallen, ist dies unter demokratischen Bedingungen immer auch ein Abwenden der Bürger von sich selbst. Es ist ein Erschrecken vor ihrem eigenen, in der Politik erkennbaren Spiegelbild oder zumindest ein Erschre-

cken davor, was sie mit ihren demokratischen Handlungsmöglichkeiten bewirkt bzw. angerichtet haben.

Nicht weniger verbreitet als das Unbehagen am demokratischen Politikauftrag dürfte bei den Bürgern aber der Eindruck sein, die Ergebnisse demokratischer Einwirkung seien eigentlich nicht beabsichtigt. Insofern gibt es nicht nur ein Unbehagen am demokratischen Prinzip, sondern auch Enttäuschung darüber, dass eine zunehmend schwerer durchschaubar gewordene Politik ihre Ziele aus unerkenntlichen Gründen verfehlt. Es wundert nicht, wenn die Bürger unter diesen Umständen immer weniger eigene Verantwortung für die reale Politik anerkennen wollen. Das Wissen, diese Politik mitverursacht zu haben, mischt sich mit dem Gefühl, eben diese Politik nicht wirklich gewollt und letztlich auch nicht verdient zu haben.

Die Verantwortung der Bürger für die reale Politik ist natürlich umso ausgeprägter, je unmittelbarer sie diese Politik gestalten. Am stärksten ausgeprägt ist sie in einer direkten, durch Bürgerentscheide gesteuerten Demokratie. In keiner Staatsform wäre es so klar wie in dieser, dass die Bürger nicht nur an den Zielsetzungen der Politik, sondern auch an der Wahl der politischen Mittel selbst schuld sind. Je weiter andererseits die reale politische Ordnung von der direkten Demokratie entfernt ist, desto geringer ist auch die politische Verantwortung der Bürger. Desto größer ist demzufolge die eigenständige Verantwortung der Politiker, und desto mehr Anlass besteht, ihnen bei Zielverfehlungen diese Verantwortung vorzuhalten. Desto offener ist zugleich die Frage, ob die Bürger wirklich die Politik bekommen, die sie eigentlich verdienen.

Die reale, so genannte moderne oder repräsentative Demokratie ist konzipiert als Kompromiss zwischen der Eigenverantwortung der Bürger, wie sie idealtypisch in einer direkten Demokratie praktiziert würde, und einer konsequenten Delegation politischer Verantwortung an unabhängige Instanzen. Die reale Demokratie steht dabei allerdings ihrem historischen Vorgänger, nämlich der Monarchie und anderen autokratischen Staatsformen, näher als dem Modell einer direkten Demokratie. Nicht die Eigenverantwortung der Bürger für die praktische Politik ist ihr konzeptioneller Ausgangspunkt, sondern die Übertragung dieser Verantwortung auf gewählte politische Repräsentanten.

Dass die Bürger sich mit den Leistungen dieses Verfahrens nicht widerspruchslos abfinden, ist unter anderem daran erkennbar, dass in Demokratien

immer wieder starke populistische Bewegungen entstehen. Populismus gedeiht, wenn in der realen Politik Bürgernähe vermisst wird. Er ist insofern als Versprechen interpretierbar, direkte Demokratie besser zu simulieren, als etablierte Parteien und Politiker es in der bestehenden politischen Ordnung leisten. Die Kurzlebigkeit fast aller populistischen Bewegungen zeigt aber, dass früher oder später doch das Unbehagen über die Resultate einer sich besonders bürgernah ausgebenden Politik überwiegt. Darin zeigt sich auch, wie wenig mit direkten demokratischen Verfahren für die langfristige Qualität von Politik wirklich gewonnen wäre.

Der Bürger steht daher in einem Dilemma zwischen direkter politischer Eigenverantwortung und den Verfahren der repräsentativen Demokratie. Er spürt, dass er die politische Verantwortung nicht ganz in die eigenen Hände nehmen kann, aber er spürt auch Unbehagen über den Typus politischer Akteure, den die repräsentativen Verfahren hervorbringen, und ebenso über deren Handlungsweise. Dennoch ist er nicht in der Lage, eine - an sich möglich erscheinende - bessere Politik inhaltlich näher zu bestimmen. Wenn er es nämlich könnte, wäre ja eine direkte Demokratie doch das bessere - und daher letztlich durchsetzungsfähigere - Entscheidungsverfahren.

Dieses Dilemma führt zu einer merkwürdig diffusen Verfassung des politischen Bewusstseins. Die Bürger schwanken zwischen der Ahnung, ‚eigentlich‘ eine bessere Politik verdient zu haben, und der resignativen Feststellung, keinen Adressaten für diesen Anspruch zu finden. Der Anspruch auf gutes Regieren, auf ein viel besseres jedenfalls, als die Bürger es benennen und konkret einfordern könnten, besteht, aber es gibt keinen Adressaten, keine Person und keine politische Partei vor allem, von dem die Erfüllung eines solchen Anspruchs wirklich zu erwarten wäre.

Das Fehlen solcher Adressaten ist ein Qualitätsproblem der politischen Ordnung, aber auch für dieses Problem fehlt es an einer klaren politischen Zuständigkeit. Gerade die Fortentwicklung der politischen Ordnung ist eine viel zu komplexe Aufgabe, als dass die Bürger sie aus eigener Kraft gestalten oder in konkreter Form einfordern könnten. Wofür ein direktes demokratisches, wofür eher ein repräsentatives und wofür ein Verfahren der so genannten politischen Beauftragung am besten geeignet wäre, liegt zwar

letztlich in der Verantwortung der Bürger, aber es könnte dennoch von ihnen nicht mit hinreichender verfassungspolitischer Kompetenz bestimmt werden.¹

Dass die Bürger die Politik, die sie ‚eigentlich‘ verdient hätten, so schwer durchsetzen können, scheint auf den ersten Blick vor allem ein rechtliches Problem zu sein. Denkbar wäre ja, dass Politiker für schlechte Politik viel konsequenter in Haftung genommen und auch strafrechtlich belangt werden können, als dies in bestehenden Staaten der Fall ist. Denkbar wäre, dass Politiker und Parteien gegenüber den Bürgern in ähnlicher Weise haften, wie dies im Privatrecht etwa bei der Produkthaftung zunehmend der Fall ist. Privatrechtlich ist die Haftung von Unternehmen und Personen für irreführende Beratung, falsche Behandlung und fehlerhafte Produkte in der Vergangenheit zunehmend schärfer geworden, aber in der Politik hat keine vergleichbare Entwicklung stattgefunden. Selbst wenn Politiker oder politische Parteien für offensichtliche gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen, soziale Unausgewogenheiten, Umweltschäden oder vermeidbare Kriege, Bürgerkriege oder politischen Terror moralisch mitverantwortlich sind, müssen sie noch immer nicht fürchten, hierfür straf- oder privatrechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden. Freiheitsstrafen, Geldstrafen oder Schadenersatz für schlechte Politik sind in nationalem und internationalem Recht nicht vorgesehen.

Dass dies so ist, erweckt zumindest juristisch den Anschein, als sei der Bürger letztlich an schlechter Politik doch selbst schuld. Selbst wenn er rein theoretisch Anspruch auf eine bestmögliche, nicht nur von vorsätzlich verschwiegenen, sondern auch fahrlässig außer Acht gelassenen Nebenwirkungen freie Politik hätte, gibt es doch niemanden, gegen den er diesen Anspruch juristisch geltend machen könnte. Und selbst wenn es einen solchen haftenden Anspruchadressaten gäbe, wäre doch der Nachweis, dass eine bessere Politik möglich wäre, aber fahrlässig unterlassen wurde, kaum zu führen. Hierfür fehlt es schlicht an objektiven Maßstäben.

Ein zweites unterschlagenes Grundrecht?

Das Fehlen objektiver Maßstäbe ist natürlich kein hinreichender Grund, einen legitimen Anspruch auf gute Politik aufzugeben. Es ist vielmehr Grund, umso intensiver nach besseren Verfahren zur Qualitätssicherung von Politik zu

¹ Zur Unterscheidung zwischen direkter Demokratie, repräsentativer Demokratie und dem so genannten Beauftragungsverfahren s. auch B. Wehner, Die Logik der Staatsorganisation, in www.reformforum-neopolis.de.

suchen. Der Suche nach solchen Verfahren wiederum könnte dadurch der gebührend hohe Rang zugewiesen werden, dass in der Verfassung ein Grundrecht auf eine leistungsfähige Politik verankert wird.

Dass die Bürger eine leistungsfähige Politik verdient haben, ist natürlich im Grunde eine Selbstverständlichkeit. Es moralisch nicht weniger selbstverständlich als alle anderen Grundrechte, die in demokratischen Staatsverfassungen kodifiziert wurden. Es ist so selbstverständlich wie etwa der Anspruch, dass die Würde des Menschen unantastbar zu sein hat, und es lässt sich sogar als Teil dieses Anspruchs deuten. Die Würde des Staatsbürgers nämlich ist nur dann gewahrt, wenn für die Leistungsfähigkeit von Staat und Politik auf bestmögliche Weise gesorgt ist. Umso erstaunlicher ist, dass ein solcher Anspruch nirgendwo in eine Verfassung Eingang gefunden hat, dass also der Anspruch auf leistungsfähige Politik auch in demokratischen Staaten bisher ein von der Verfassung unterschlagenes Grundrecht geblieben ist. Je weniger unmittelbar aber die Bürger sich in die Gestaltung von Politik einmischen, je weniger sie also selbst kollektive Verantwortung für die Leistungsfähigkeit von Politik tragen und je weniger sie dies angesichts einer wachsenden Aufgabenvielfalt der Politik noch können, desto plausibler und desto notwendiger ist es, diesem Anspruch den Rang eines von der Verfassung garantierten Grundrechts zu geben.

Dass demokratische Verfassungen ein Grundrecht unterschlagen, weil dessen Bedeutung zum Zeitpunkt der Verfassunggebung noch nicht erkannt war, wäre kein Einzelfall. Ein hochrangiges Grundrecht, das den Bürgern bisher von keiner Verfassung garantiert wird, ist das Recht auf freie politische Assoziation.² Dies ist das Recht, sich in einem Kreis möglichst Gleichgesinnter zu einer staatlichen Gemeinschaft zusammenzufinden, und es ist auch das Recht, dies in verschiedenen Staatssparten, verschiedenen "Spuren" der Demokratie also, auf unterschiedliche Weise zu tun. Es ist u.a. das Recht, einen Solidarstaat in einer anders abgegrenzten Gemeinschaft zu bilden als einen Kultur-, Wehr- oder Währungsstaat.

Dass politische Assoziationsfreiheit auch von demokratischen Staaten nicht praktiziert wird, ist offensichtlich. Statt ein entsprechendes Grundrecht zu gewähren, nehmen bestehende Verfassungen - und nimmt auch bestehendes Völkerrecht - eher in Kauf, dass um die Freiheit der politischen Assoziation noch immer Kriege oder Bürgerkriege geführt werden und um ihretwillen

² S. hierzu Unterschlagene Grundrechte in der Demokratie (1) in www.reformforum-neopolis.de

politischer Terror verübt wird. Die Missachtung dieser Freiheit ist daher eines von vielen Indizien dafür, wie weit die reale Politik hinter ihren Möglichkeiten zurückbleiben kann, und sie ist insofern auch Teilaspekt einer umfassenderen politischen Inkompetenz. Wie das Grundrecht auf politische Assoziationsfreiheit sich aus dem Grundrecht auf Menschenwürde herleiten lässt, ließe es sich daher ebenso gut mit einem übergeordneten Grundrecht auf kompetente Politik begründen. Dies allein macht deutlich, dass einem solchen Recht auf kompetente Politik ein höherer, zumindest aber ein gleich hoher Verfassungsrang gebührt wie der politischen Assoziationsfreiheit.

Was bisher in Verfassungen den Status von Grundrechten hat, sind vor allem Schutzansprüche der Bürger gegenüber dem Staat. Ein Anspruch auf gutes Regieren hingegen wäre kein Schutz-, sondern es wäre ein Leistungsanspruch. Es wäre ein Anspruch auf eine Politik, die besser ist, als der Bürger sie konkret einzufordern vermag. Wie in der direkten Demokratie die Bürger immer die Politik bekommen, die sie verdienen, so kann Politik in jeder anderen, also in allen realen Staatsformen die legitimen Leistungsansprüche der Bürger verfehlen. Sie kann nicht nur eigennützig und korrupt, sie kann auch fachlich zu wenig kompetent und sie kann für den Bürger zu wenig durchschaubar sein. Sie kann sogar die eigene Undurchschaubarkeit nutzen, um Leistungsschwächen, Inkompetenz und Eigennützigkeit vor den Bürgern zu verschleiern. Je mehr Gestaltungsspielraum die Bürger der Politik lassen, desto eher sind sie daher legitimiert, sich gegen solche Defizite auch verfassungspolitisch aufzulehnen.

Ein politisch relevantes Verfassungsziel kann letzten Endes natürlich nur sein, was auch justitiabel ist. Justitiabel aber ist niemals die Leistungsschwäche eines einzelnen Politikers und auch nicht diejenige einer Partei. Ob Personen oder auch Parteien wissentlich politischen Schaden angerichtet haben, lässt sich kaum je mit der notwendigen Klarheit nachweisen. Wenn aber der Anspruch auf kompetente Politik nicht als Anspruch an Personen oder Parteien durchsetzbar ist, dann kann es nur ein Anspruch an die politische Ordnung sein. Es kann der Anspruch auf eine Staatsform sein, in der die Leistungsansprüche der Bürger bestmöglich erfüllt werden, und damit auch der Anspruch, sich weniger guter Staatsformen zu entledigen.

Je präziser ein solcher Anspruch an die politische Ordnung in der Verfassung formuliert wäre, desto leichter wäre es natürlich, ihn wirklich justitiabel auszugestalten. Dieser Anspruch müsste daher zum einen allgemein genug

sein, um Politik nicht schon inhaltlich festzulegen, und er müsste doch konkret genug sein, um gegebenenfalls politische bzw. verfassungsrechtliche Konsequenzen zu erwirken. Eine Verfassungsnorm, die vom Staat nur eine hohe politische Problemlösungskompetenz verlangte, wäre für sich genommen noch viel zu allgemein. Praktischer, präziser und zugleich bürgernäher könnte eine solche Norm dadurch werden, dass sie nicht nur Kompetenz als abstraktes Ziel postuliert, sondern auch Durchschaubarkeit als Voraussetzung für die Kompetenzbeurteilung. Durchschaubar in diesem Sinne wird Politik, wird also deren Kompetenz und Inkompetenz nur dann, wenn sie auf eine für den durchschnittlichen Bürger transparente Weise betrieben wird. Nur dann kann Politik überhaupt nach abstrakten Kriterien wie Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit auf demokratische Weise beurteilt werden.

Durchschaubarkeit aber bedeutet für die Bürger zu einem gewissen Grade immer auch Simplizität. Um ihre Kompetenz unter Beweis stellen zu können, müsste Politik daher um Simplizität ihrer Problemlösungen bemüht sein, müsste also der politische Wettbewerb auch als Wettbewerb um die Begreiflichkeit politischer Lösungen ausgetragen werden. Wenn die Grundrechte ein Recht auf Durchschaubarkeit und die dafür notwendige Simplizität von Politik einschließen, hätten einfachere Lösungen in der politischen Praxis auch dann Vorrang, wenn kompliziertere Lösungen theoretisch geringfügige Vorteile versprächen. So wäre beispielsweise einem einfacheren Steuersystem oder einem einfachen System der sozialen Sicherung der Vorzug vor einem komplizierten zu geben, auch wenn durch Verkomplizierung ein theoretischer Gewinn an Steuer- oder Verteilungsgerechtigkeit erreichbar schiene. Das theoretische Mehr an Gerechtigkeit nämlich wäre in der Praxis nicht nachweisbar, und die damit verbundene Verkomplizierung würde Politik nur anfälliger machen für Machtmissbrauch und administrative Ineffizienz. Ein Grundrecht auf Transparenz und Simplizität der Politik lässt sich insofern unmittelbar aus einem Grundrecht auf politische Leistungsfähigkeit herleiten.

Um auch in ihren langfristigen Wirkungen wirklich transparent zu sein, müsste Politik zudem nicht nur vergleichsweise einfach sein, sondern sie müsste auch ein hohes Maß an Kontinuität aufweisen. Weil immer mehr politische Problemstellungen langfristiger Natur sind, haben die Bürger einen wachsenden Anspruch auf langfristige Verlässlichkeit politischer Zielsetzungen und Wirkungen. Sie haben insbesondere Anspruch darauf, dass auf langfristige Probleme nicht mit kurzfristigem politischem Aktionismus und nicht mit der Vorteilslogik kurzer Amts- und Mandatsperioden reagiert wird.

Eine in langfristigen Angelegenheiten leistungsfähige und transparente Politik kann daher nur eine Politik des langen Atems sein, die Veränderungsprozesse auf langfristig vorausschauende Weise gestaltet. Um als Grundrecht justitiabel zu sein, sollte der Leistungsanspruch der Bürger an die Politik daher als Anspruch auf Transparenz *und* Kontinuität konkretisiert werden.

Kurz, allgemein und doch hinreichend konkret formuliert, bestünde demnach ein Anspruch der Bürger auf Erfüllung folgender Anforderungen:

- Politische Institutionen sind so zu gestalten, die dass sie eine möglichst hohe Problemlösungskompetenz entwickeln. Sie sind umzugestalten, wenn der Wandel der politischen Aufgaben es erfordert.
- Die Leistungen der Politik müssen für die Bürger durchschaubar sein. Simplizität und Kontinuität von Politik sind zu gewährleisten.
- Gesetzliche Regeln müssen für die Bürger verständlich sein.
- Bei Regeländerungen sind angemessene Übergangsfristen und verträgliche Übergangsmodalitäten einzuhalten.

Simulierte Transparenz in der herkömmlichen Demokratie

Gerade in so schlichter Formulierung wird deutlich, dass für Staatsbürger nichts naheliegender sein dürfte, als dass sie Anspruch auf eine kompetente, durchschaubare, auch im notwendigen Wandel noch berechenbare Politik haben. Kein Staat könnte es sich daher leisten, den Bürgern solchen Anspruch explizit zu verwehren. Keine Verfassung sagt daher aus, Politik dürfe inkompetent, intransparent und kurzatmig sein, auch wenn sie genau dies in Kauf nimmt oder sogar bewirkt. Dennoch gesteht keine bestehende Demokratie den Bürgern explizit ein Grundrecht auf einen möglichst leistungsfähigen Staat zu.

Wenn nicht in der Verfassung, muss ein demokratischer Staat sich doch auf andere Weise einem so selbstverständlich erscheinenden Leistungsanspruch an die Politik stellen. Die herkömmliche Demokratie tut dies in der politischen Praxis auf verschiedenerelei Weise. Sie tut es zum einen, indem sie vom politischen Personal ein Bild zeichnet, als würde es eben diesen Ansprüchen gerecht. Sie personalisiert Politik, und sie suggeriert dabei, die politischen Akteure - und mit ihnen die Parteien - verfügten über die notwendige Kompetenz, um allen legitimen Ansprüchen gerecht zu werden. Das generelle

politische Vertrauen in Personen und in Parteien soll insofern ein spezielles Vertrauen in konkrete Problemlösungen ersetzen.

In der Organisationsform der bestehenden Demokratie kommt dem persönlichen Vertrauen in politische Akteure noch eine andere, nicht weniger bedeutende Funktion zu. Wo solches Vertrauen sich einstellt, ist nämlich für die Bürger ein hohes Maß an politischer Simplizität erreicht. Solange sie darauf vertrauen, eine einigermaßen kompetent handelnde Staatsführung wählen zu können, die ‚richtige‘ Partei oder Person also, erscheint Politik den Bürgern einfach und durchschaubar. Der politische Wahlakt ist reduziert auf die Wahl zwischen wenigen Alternativen, zwischen wenigen Personen oder Parteien, wobei jede dieser Alternativen für die Politik als ganze steht. Wer daran glaubt, sich auf diese Weise mit einem einzigen Wahlakt für das politisch Richtige entscheiden können, muss an der Transparenz und Simplizität der Politik nicht zweifeln.

Dass das verfügbare politische Personal diese Rolle ausfüllen, dass es also aus eigener Kraft genügend Kompetenz, Transparenz und Simplizität der Politik suggerieren kann, ist indes alles andere als selbstverständlich. Weil es in dieser Rolle regelmäßig überfordert ist, musste - auch und gerade in demokratischen Staaten - der Personalisierung von Politik immer schon eine Ideologisierung zur Seite stehen. Neben die Überhöhung von Personen trat so eine Überhöhung nicht nur politischer Parteien, sondern auch des Staates als ganzen. Staat und Verfassung wurden gewissermaßen ideologisch aufgeladen, und zwar so weit, dass den meisten Bürgern vernünftige Zweifel an deren Zeitlosigkeit und Endgültigkeit kaum mehr möglich schienen. Neben Personen und Parteien war es somit die politische Ordnung selbst, die in ihrer vermeintlichen Alternativenlosigkeit Kompetenz, Verlässlichkeit und letztlich auch Simplizität und Begreiflichkeit zu sichern schien. Trotz des Glaubwürdigkeitsverlustes herkömmlicher Ideologien ist es Staat und Parteien mit tatkräftiger Hilfe der Medien bisher gelungen, dieses Staatsverständnis und damit das herkömmliche Rollenverständnis demokratischer Politik zu perpetuieren.

Dass sie auf diese Weise jedoch keine authentische, sondern nur eine simulierte Kompetenz, Simplizität und Transparenz erleben, spüren auf lange Sicht natürlich dennoch wachsende Teile der politischen Öffentlichkeit. Man spürt, dass die mediale Inszenierung nur ablenkt von einer realen Überforderung der Politik, vom Dilettantismus ihrer Akteure und von einer unbewältigten Komplexität der Problemstellungen. In einem allmählichen Wandel des

Wählerverhaltens kündigt sich allmählich an, dass die Bürger weniger denn je darauf vertrauen, eine Person oder eine Partei könnte sich der gesamten politischen Problemlandschaft einigermaßen kompetent annehmen. Je ausgeprägter diese Bewusstseinsentwicklung ist, je klarer also der politischen Öffentlichkeit wird, dass ihr legitimer Leistungsanspruch an die Politik unerfüllt bleibt, desto plausibler wird es ihr aber auch erscheinen, dass dieser Anspruch den Rang eines Grundrechts erlangen sollte - und desto unverständlicher, dass demokratische Verfassungen dieses Grundrecht bisher unterschlagen.

Die Realisierung des Grundrechts in der mehrspurigen Demokratie

Der Leistungsanspruch der Bürger an die Politik ist ein Anspruch darauf, in der erkennbar leistungsfähigsten politischen Ordnung zu leben, in derjenigen Staatsform also, die mehr politische Kompetenz und Transparenz gewährleistet als jede andere. Insofern kann es ein Anspruch darauf sein, eine Staatsordnung wie die mehrspurige Demokratie zu realisieren. Eben diese Form der Demokratie nämlich ist darauf angelegt, Kompetenz und Transparenz der Politik bestmöglich zu fördern. Indem sie die Demokratie in mehrere ‚Spuren‘ - und damit den Staat in mehrere eigenständige Sparten - aufteilt, sorgt sie in jeder dieser Sparten für mehr Transparenz und Begreiflichkeit als die bestehende Demokratie. Sie sorgt dafür, dass die Bürger sich als Wähler gezielt in einzelne Staatssparten, d.h. in überschaubare politische Problemkomplexe einmischen können und dass Politikern ebenso überschaubare Problemkomplexe anvertraut werden. Sie beugt damit politischer Überforderung und überforderungsbedingtem politischem Dilettantismus vor, wie sie für die herkömmliche Demokratie charakteristisch sind. Sie ermöglicht darüber hinaus den Wählern wie auch den politischen Akteuren, sich gezielt aus Bereichen der Politik herauszuhalten, von denen sie sich persönlich nur wenig berührt fühlen.

Die mehrspurige Demokratie ist die Staatsform der politischen Spezialisierung, und sie ist die Staatsform der langfristigen Beauftragung. Der Gewinn der Spezialisierung aber ist ein Gewinn an Kompetenz. Die Langfristigkeit der Beauftragung fördert ihrerseits die Chancen auf langfristige Kompetenzentwicklung, und sie ist darüber hinaus ein Garant für Kontinuität. Die Beauftragung mit ihren langfristigen Mandaten erst macht eine Politik des wirklich ‚langen Atems‘ möglich, ein Politik also, die einerseits den Mut aufbringt, sich historischen Ballasts in bestehenden Regelwerken zu entledi-

gen, und die in eigener Verantwortung langfristig genug planen kann, um Systemübergänge verträglich zu gestalten. Die langfristige Realisierung eines einfachen Steuersystems und eines ebenso einfachen Systems der Einkommensumverteilung wären Aufgaben, die in einem solchen System viel leichter zu bewältigen wären als im bestehenden.³

Eines der Ziele, die bei der Konzipierung der herkömmlichen Demokratie eine herausragende Rolle spielten, war die politische Gewaltenteilung. Diese schien notwendig, um eine zu große Machtfülle politischer Instanzen zu verhindern und damit dem Risiko vorzubeugen, dass Politik zu sehr von Eigennutz und Inkompetenz geprägt wird. Die Gewaltenteilung sollte dafür sorgen, dass nicht zu viel staatliche Macht in einer Instanz gebündelt wird, dass politische Instanzen einander kontrollieren und dass politische Entscheidungen einen Instanzenweg durchlaufen, der Irrtumsanfälligkeit und Machtmissbrauch in der Politik zu begrenzen hilft. Zudem sollte ein System der ‚Checks and balances‘ dazu beitragen, dass inkompetente Problemlösungsversuche aufgedeckt und revidiert oder eliminiert werden.

Die herkömmliche Art der Gewaltenteilung erreicht dieses Ziel jedoch nur auf niedrigem Niveau. Sie beschränkt zwar die mögliche Machtfülle, aber sie belässt es bei der so genannten politischen Allzuständigkeit. Sie beugt auch nicht politischen Konstellationen vor, bei denen - aller Gewaltenteilung zum Trotz - Politik als Ganze von bestehenden Interessengruppen, von momentanen ideologischen, ethnischen oder religiösen Mehrheiten, von Parteien oder von Clans kontrolliert wird. Auch bei der politischen Gewaltenteilung herkömmlicher Prägung kann daher der Staat als ganzer Beute einzelner politischer Gruppierungen werden und deren politischer Vorteilssuche und Inkompetenz ausgesetzt sein. Insofern ist ein hohes Risiko von Machtmissbrauch durch politische Mehrheiten im herkömmlichen politischen System noch immer institutionell verankert. Dieses System setzt insbesondere all jene den Versuchungen politischen Eigennutzes aus, die hoffen, jemals eine gesamtstaatliche politische Mehrheit zu erringen oder hieran teilzuhaben.

In einer mehrspurigen Demokratie gäbe es keinen allzuständigen Staat, und es gäbe daher auch nicht die Hoffnung, den Staat als ganzen zu beherrschen. Es bedürfte daher auch nicht der Illusion, Personen oder Parteien seien der

³ Denkbar einfach und transparent wäre z.B. die Umverteilung durch ein Bürgergeld und dessen Finanzierung durch eine Bürgergeldsteuer. S. hierzu die diversen Beiträge zu Bürgergeld, Sozialstaat und Staatsfinanzen in www.reformforum-neopolis.de.

Politik als ganzer gewachsen, und es bedürfte daher keiner Personalisierung, keiner Ideologisierung und keiner medialen Inszenierung von Politik, die solche Illusion stützen. Die Aufspaltung der Politik nach Aufgabenbereichen hätte zur Folge, dass keine Person und keine politische Gruppierung eine Machtfülle erlangen könnte, die über die Zuständigkeitsgrenzen einer einzelnen Staatssparte hinausreicht. Dies wäre mit einfachen Verfassungsvorschriften sicherzustellen, nämlich denen, dass keine Person und keine Partei oder parteienähnliche Gruppierung in mehr als einer Staatssparte politisch aktiv sein darf und dass für jede Staatssparte eine geeignete Form sparteninterner Gewaltenteilung zu realisieren ist. Mit solchen simplen Vorkehrungen wäre in einer mehrspurigen Demokratie das Problem der Gewaltenteilung viel konsequenter lösbar - und wären daher die Risiken von Machtmissbrauch und Korruption dementsprechend viel geringer - als in bestehenden Staatsformen.

Der Weg des Grundrechts in die Verfassung

Der Leistungsanspruch der Bürger an die Politik kann dennoch niemals Anspruch auf eine bestimmte politische Ordnung sein, auch nicht auf eine mehrspurige Demokratie. Es ist aber ein Anspruch darauf, alternative Staatsformen nach ihrer politischen Leistungsfähigkeit zu beurteilen und gegen die herkömmliche politische Ordnung abzuwägen. Dass es ein Alternativmodell wie die mehrspurige Demokratie gibt, unterstreicht zumindest die Bedeutung des Anspruchs, die Frage der politischen Ordnung offenzuhalten. Diesem Anspruch den Rang eines Grundrechts zu geben, wäre umso wichtiger, als es bestehenden politischen Institutionen an Dynamik mangelt, sich selbst umzugestalten oder gar abzuschaffen und andere, kompetentere Institutionen an ihre Stelle treten zu lassen. Ein Grundrecht auf politische Leistungsfähigkeit wäre insofern auch ein Recht wider die systembedingte Erstarrung der politischen Ordnung.

Wenn es ein solches Grundrecht gäbe, wenn also ein Grundrechtsartikel den Bürgern einen Anspruch auf kompetente politische Institutionen zusicherte, dann wären Verfassungsklagen gegen die bestehende politische Ordnung möglich. Dann könnten Bürger sich an ein bestehendes Verfassungsgericht wenden, um Kompetenzdefizite der politischen Ordnung feststellen zu lassen. Dann könnte ein Verfassungsgericht befinden, dass die institutionellen Normen der Verfassung mit dem Grundrecht auf eine leistungsfähige Politik nicht vereinbar sind und daher Veränderungsbedarf an der politischen Ordnung besteht.

Zuständig dafür, die politische Ordnung zu erneuern, kann aber weder ein Verfassungsgericht selbst sein noch auch diejenigen alten Verfassungsorgane, die irgendwann kompetenteren Institutionen zu weichen hätten. Die Zuständigkeit hierfür könnte nur bei einer Instanz liegen, die ihrerseits eine hoch spezialisierte, möglichst langfristig entwickelte Kompetenz in Fragen der politischen Ordnung aufweist. Eine solche Instanz könnte ein spezialisierter, dauerhaft eingerichteter Verfassungsrat sein. Ein Grundrecht auf politische Kompetenz wäre insofern eine in der Verfassung zu verankernde Mahnung an einen Verfassungsrat, die Frage der politischen Kompetenz in der Verfassungsentwicklung höchststrangig zu behandeln. Eine praktische Konsequenz hieraus könnte die Implementierung eines so genannten iterativen Legitimationsverfahrens sein, das regelmäßige Volksabstimmungen über die Qualität der bestehenden politischen Ordnung vorsähe. Nur ein solches Verfahren könnte die Bürger zuverlässig vor Erstarrungen der politischen Ordnung schützen.⁴

Das Grundrecht auf politische Kompetenz lässt sich insofern auch als Recht auf Einrichtung eines permanenten Verfassungsrates und eines iterativen Legitimationsverfahrens für die politische Ordnung deuten. Es schließt auf jeden Fall das Recht ein, die politische Ordnung unter Bewahrungsvorbehalt zu stellen, mit der politischen Kompetenz als dem herausragenden Bewahrungskriterium. Die Einfügung eines solchen Grundrechts in bestehende Verfassungen könnte daher die einfachste, vor allem aber die systemkonformste aller möglichen Maßnahmen sein, um den Weg zu weitreichenden Veränderungen in der politischen Ordnung zu öffnen.

Zur Staatsphilosophie der politischen Leistungsfähigkeit

Die Idee, dass die Bürger Anspruch auf kompetente Politik haben, ist natürlich fast so alt wie das Nachdenken über die politische Ordnung. Die staatsphilosophischen Auseinandersetzungen hiermit rührten von der Erfahrung her, dass das Kompetenzdefizit in allen realen Staatsformen spürbar und dass es möglicherweise systembedingter Natur sein könnte. Solche staatsphilosophische Skepsis galt nicht nur autokratischen, sondern auch demokratischen Staatsformen.

⁴ Zum iterativen Legitimationsverfahren s. B. Wehner, *Der Staat auf Bewährung*, Darmstadt 1993. Eine überarbeitete und gekürzte Fassung ist verfügbar in www.reformforum-nepolis.de.

Je niedriger die Kompetenz der realen Politik eingestuft wurde, desto niedriger war verständlicherweise auch der Anspruch staatsphilosophischer Ideale. So mündete etwa die tiefe Skepsis gegenüber jeglicher Regierungskompetenz der Bürger in der Apologie eines ausgeprägt autokratischen Staates, ohne dass dabei der Frage eines möglichen Machtmissbrauchs - und daher auch der politischen Gewaltenteilung - viel Aufmerksamkeit geschenkt worden wäre. Je weniger politische Kompetenz den Bürgern zugetraut wurde, je eher ihnen insbesondere unterstellt wurde, sie würden, wenn sie sich selbst regierten, nur politisches Chaos und gewaltsame innerstaatliche Konflikte schüren, desto leichter fiel es, einen ausgeprägt autokratischen Staat moralisch zu rechtfertigen. Ein Recht der Bürger auf möglichst kompetente Politik, ein positiver Leistungsanspruch also an das politische System, hatte bei einer solchen historisch-pragmatischen Betrachtungsweise staatsphilosophisch kaum Gewicht.

Historische Erfahrung hat natürlich gelehrt, dass auch in autokratischen Staaten das Regieren immer wieder von Eigennutz und Inkompetenz geprägt war. Eine idealistischere Staatsphilosophie setzte daher auch weitergehende Ziele, die durchaus als Erfüllung eines Kompetenzanspruchs an die Politik interpretierbar waren. In zunächst sehr naiver Theorie geschah dies schlicht dadurch, dass man sich die Autokraten kompetenter dachte, als sie es nach geschichtlicher Erfahrung waren. So wurde etwa theoretisiert mit Vorstellungen von einem Philosophenkönigtum oder einer Gelehrtenrepublik, mit Staatsformen also, in denen die Regierten von einer postulierten höheren Weisheit der autokratisch Regierenden profitieren. Durch welche Verfahren die Weisheit - und damit die politische Kompetenz - von Autokraten aber sichergestellt werden könnte, wurde dabei nicht oder nicht ernsthaft untersucht. Auf die Frage also, wie die Kompetenz einer Gelehrtenrepublik oder einer Philosophenmonarchie institutionell abzusichern sei, blieb die Staatsphilosophie die Antwort schuldig.

Ideengeschichtlich waren die Apologien autokratischer Staatsformen letztlich insoweit überholt, als die repräsentative Demokratie sich als eine etwas weniger inkompetente und etwas weniger von Eigennutz und Korruption der Regierenden geprägte Staatsform erwies. Zum staatsphilosophischen Ideal taugte die reale Demokratie dennoch nicht. Der kritische staatsphilosophische Befund konnte nur sein, dass die repräsentative Demokratie doch nur einen Kompromiss zwischen den unvermeidlichen Kompetenzdefiziten der Regierten und denen der Regierenden in einem allzuständigen Staat darstellte.

Nur das Problem des Machtübergangs war in dieser Staatsform auf einigermaßen plausible Weise gelöst. Die Regierten der repräsentativen Demokratie können, wenn sie ihre Interessen von inkompetenten oder eigennützigem Staatsführungen allzu klar missachtet sehen, wenigstens personelle Alternativen ausprobieren.

Weil aber auch die herkömmliche Demokratie das Kompetenzproblem allenfalls notdürftig löste, wurde schließlich der staatsphilosophische Versuch angestellt, sich die Bürger kompetenter zu denken, als sie es nach historischer Erfahrung waren. So wurden etwa fiktive politische Diskurssituationen ersonnen, in denen das Motiv des Eigennutzes ausgeschaltet ist, in denen moralische Kompetenz sich daher ungehindert entfaltet und sich demzufolge eine Einigung auf die denkbar vernünftigsten aller politischen Regeln einstellt. So wurde auch den realen Bürgern unterstellt, sie könnten mit Handreichung der Staatsphilosophie letztlich einen hinreichend kompetenten, vernunftgeprägten Diskurs über die Politik als ganze führen, der allgemein anzuerkennende und letztlich allgemein anerkannte Ergebnisse auch für die politische Praxis hervorbringen würde.

Auch diese Theorien aber sind konkrete Modelle kompetenzsichernder Verfahren schuldig geblieben. Sie konnten nicht glaubhaft machen, dass demokratische Willensbildung in einem Staat herkömmlicher Prägung je aus hinreichend kompetenten Diskursen hervorgehen könnte. Die reale Demokratie hat es eben doch immer mit dem realen Bürger und dessen realen Kompetenzbeschränkungen zu tun, ebenso wie die reale Autokratie es mit dem realen Autokraten zu tun hat, der die Weisheit und Kompetenz hypothetischer Philosophenkönige vermissen lässt. Realität ist daher, dass auch die moderne, repräsentative Demokratie von gravierenden Kompetenzdefiziten geprägt bleibt. Auch wenn sie möglicherweise dem Ruf gerecht wird, die beste aller bestehenden Staatsformen zu sein, vermag sie doch einem positiven Kompetenzanspruch im Sinne eines Grundrechts auf politische Leistungsfähigkeit nicht annähernd zu genügen. Um so wichtiger wäre es, ein solches Grundrecht zunächst einmal in bestehenden Verfassungen zu verankern und es zudem als Recht auf politische Transparenz, Simplität und Kontinuität zu konkretisieren. Praktische Konsequenzen hieraus würden sich auf lange Sicht mehr oder weniger selbsttätig einstellen.