

Hermann Behrendt

Die mandative Demokratie

Eine Realutopie



Hermann Behrendt

Die mandative Demokratie

Eine Realutopie

Inhalt

| | |
|---------------------------------------------------------|-----------|
| Vorwort | 11 |
| 1 Demokratie in schlechter Verfassung | 19 |
| 1.1 60 Jahre Grundgesetz: | |
| Erfolgsgeschichte oder Auslaufmodell? | 19 |
| 1.2 Was vor allem schiefgelaufen ist | 29 |
| 1.2.1 Eine zunehmend mager werdende Bilanz | 29 |
| 1.2.2 Verselbständigung der politischen Elite und | |
| Entfremdung vom Volk | 34 |
| Arroganz der Macht | 38 |
| Parteiherrschaft | 41 |
| Machtverlust und hektische Selbstbeschäftigung | |
| des Parlaments | 44 |
| Ansehensverlust und Zweifel an der | |
| Problemlösungsfähigkeit | 54 |
| 1.2.3 Bildung und Kultur | 60 |
| Ein Spielfeld für Ideologen | 60 |
| Defizit: Sprache | 71 |
| 1.2.4 Demographische Entwicklung, Zuwanderung | |
| und Integration | 78 |
| Das verdrängte nationale Problem | 78 |
| Zunächst eine kurze Zusammenfassung der Fakten | 79 |
| Kann man die Politik dafür verantwortlich machen? | 81 |
| Lösung durch Migration? | 82 |
| Grenzen der Integrationsfähigkeit | 83 |
| Einwanderung der Falschen | 86 |
| Deutschland als Auswanderungsland | 91 |
| Die Politik bleibt eine Antwort schuldig | 92 |
| 1.2.5 Zurückbleiben der wirtschaftlichen Entwicklung | |
| gegenüber vergleichbaren Industriestaaten | 94 |
| Die gefühlten Erfolge eines früheren Champions | 94 |
| Phasen des Abstiegs | 96 |

Düsseldorf, 2011

ISBN 978-3-00037-224-7

Satz, Einbandgestaltung: Hanneli Hahn, Design & mehr, Düsseldorf
 Druck: Bookstation GmbH, Sipplingen

| | | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1.2.6 | Schuldenstaat und Währungsunion..... | 98 |
| | Im Schuldensumpf..... | 98 |
| | Ursachen der Banken- und Eurokrise..... | 103 |
| | Wie kommen wir aus der Schuldenfalle heraus?..... | 109 |
| 1.2.7 | Ausufernder Sozialstaat..... | 111 |
| | Die Fakten zu einem Tabu-Thema..... | 111 |
| | Zauberwort Soziale Gerechtigkeit..... | 114 |
| | Zu sozial ist unsozial..... | 122 |
| 1.3 | Es funktioniert auch in anderen Ländern nicht..... | 128 |
| 2 | Ursachenforschung: | |
| | Politikerversagen oder Fehler des Systems? | 131 |
| 2.1 | Die Hauptkritikpunkte | 131 |
| 2.1.1 | Kritik von Rechts und Links | 133 |
| 2.1.2 | Verlustanzeigen | 138 |
| 2.1.3 | Syndrome und Dilemmata | 141 |
| 2.2 | Die Zwänge des Systems | 147 |
| 2.2.1 | Kein Mangel an Analysen und Ratschlägen | 148 |
| 2.2.2 | Der eigene Vorteil als Entscheidungsmaxime | 154 |
| 2.2.3 | Der Glaube an die wohltuende Macht des Staates | 157 |
| 2.2.4 | Schulden und Demokratie sind Zwillinge..... | 161 |
| 2.2.5 | Eigeninteresse der Politik ist der Maßstab für die Euro-Rettung..... | 167 |
| 2.2.6 | Fazit: Anpassung der Institutionen..... | 171 |
| 2.3 | Die unheilige Allianz | 180 |
| 2.3.1 | Parteiherrschaft | 180 |
| 2.3.2 | Berufspolitikertum | 183 |
| | Ein Produkt des Systems: Der Berufspolitiker | 183 |
| | Rekrutierung | 186 |
| | Was für Politiker braucht das Land?..... | 188 |
| 2.3.3 | Politisierte Medien | 192 |
| | Eine erfolgreiche Symbiose | 193 |
| | Medien und Wahlverhalten | 196 |
| | Neutralität der öffentlich-rechtlichen Medien, eine unerfüllte Forderung | 197 |

| | | |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.4 | Reparaturversuche und Alternativmodelle..... | 202 |
| 2.4.1 | Reformdiskussion zum GG | 202 |
| | Modifizierungen des Wahlverfahrens | 205 |
| | Einführung direktdemokratischer Elemente | 212 |
| | Reform des föderalen Systems..... | 224 |
| | Bundesverfassungsgericht..... | 229 |
| | Sonstige Reparaturversuche | 231 |
| 2.4.2 | Alternativmodelle..... | 234 |
| | Besette und seine Deliberative Demokratie..... | 234 |
| | Das Modell der Starken Demokratie von Barber | 237 |
| | Schmalz-Bruns' reflexive Demokratie..... | 240 |
| | „Dritte Kammern“ als Lösungsalternative..... | 243 |
| | von Hayek und der „Rat der Weisen“ | 249 |
| | Interaktive Demokratie | 250 |
| | E-Demokratie..... | 252 |
| | Johannes Heinrichs und das vierteilige Parlament | 254 |
| | Wehner und die mehrspurige „Neokratie“ | 258 |
| 3. | Die mandative Demokratie als Modell | |
| | für das 21. Jahrhundert..... | 263 |
| 3.1 | Neuordnung der Institutionen | 263 |
| 3.1.1 | Bundesstaatliche Institutionen | 263 |
| | Direkte Wahl der Regierung | 263 |
| | Offenlegung des Regierungsprogramms vor der Wahl | 269 |
| | Dauer der Wahlperiode, Beschränkung der Wiederwahl und Wahlverfahren | 272 |
| | Einflußmöglichkeit während der Wahlperiode | 276 |
| | Gesetzgebung: Das überflüssige Parlament..... | 279 |
| | Kontrolle durch konkurrierende Bewerber-Teams und unabhängige Medien..... | 285 |
| | Bürgerforum..... | 286 |
| | Bundespräsident | 289 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1.2. Föderale Ordnung | 291 |
| Für einen „kompetitiven Föderalismus“ | 291 |
| Einen Bundes-Kommissar für Finanzen, wenn nötig. | 294 |
| Direktwahl der Länderministerpräsidenten/Abschaffung der Länderparlamente | 294 |
| Die Rolle des Bundesrates | 295 |
| Neugliederung der Bundesländer | 295 |
| 3.1.3. Demokratische Teilhabe auf Gemeindeebene | 297 |
| 3.1.4. Europa | 298 |
| Aus Idealisten wurden Krämerseelen | 298 |
| Wir brauchen eine neue Begründung für das europäische Projekt | 303 |
| Demokratieprinzip und EU | 304 |
| Europa als Wettbewerbsunion | 307 |
| Zukünftige Struktur | 311 |
| 3.1.5 Demokratiethoretische Einordnung der „mandativen Demokratie“ | 314 |
| Terminologisches | 314 |
| Mandative Demokratie und Repräsentation. | 315 |
| Mandative Demokratie und präsidentielle Demokratie .. | 317 |
| 3.2 Verprobung: Kann die mandative Demokratie halten, was sie verspricht? | 318 |
| 3.2.1 Die Folgen der Systemumstellung | 318 |
| 3.2.2 Gewähr für mehr Gemeinwohlorientierung? | 320 |
| 3.2.3 Gewähr für mehr Effizienz? | 323 |
| 3.2.4 Gefahr durch direktdemokratischen Populismus? | 327 |
| 3.2.5 Sind demokratische Grundsätze eingehalten? | 329 |
| Demokratische Ordnung | 329 |
| Gehört die Repräsentation durch ein Parlament zu den demokratischen Essentialen einer modernen Gesellschaft? | 343 |
| Haben es nicht andere Staaten auch ohne Radikalreform geschafft? | 347 |
| 3.2.6 Genügt die mandative Demokratie den Anforderungen des 21. Jahrhunderts? | 347 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.3 Prägekräfte der gesellschaftlichen Ordnungen und Politikprozesse unter den Bedingungen der mandativen Demokratie | 352 |
| 3.3.1 Durchlässigkeit | 352 |
| 3.3.2 Streitkultur | 353 |
| 3.3.3 Unabhängige Medien | 355 |
| 3.4 Einfluß der mandativen Demokratie auf die Politikinhalte .. | 358 |
| 3.4.1 Was wäre alles möglich, wenn | 358 |
| 3.4.2 Wirtschaft und Soziales | 359 |
| Keine Leistung ohne Gegenleistung | 359 |
| Streiks gehören abgeschafft | 362 |
| Mitbestimmung im Aufsichtsrat nützt nur den Funktionären | 365 |
| Rente mit Siebzig | 368 |
| 3.4.3 Stabilisierung der Euro-Zone | 371 |
| 3.4.4 Neuordnung Wehrpflicht | 373 |
| 3.4.5 Umweltschutz und Energiepolitik | 377 |
| 4. Vom Sinn und Unsinn der Utopie | 389 |
| Ein „kleiner Tagtraum“ (Ernst Bloch) | 389 |
| „Fortschritt ist Verwirklichung von Utopien“ (Oskar Wilde) | 393 |
| Literaturverzeichnis | 399 |

Vorwort

Manchmal muß ich an Martin Luther King denken, wenn ich mich wieder einmal über die politischen Tagesmeldungen geärgert habe. Martin Luther King hatte einen Traum: In seiner berühmten Rede von 1963 beschwor er die Vision von Demokratie, von Freiheit und Gleichheit für alle Amerikaner.

Ich gehöre Gott sei Dank nicht zu einer diskriminierten Minderheit, aber mir fehlt das wichtigste Bürgerrecht in einer Demokratie: Ich träume davon, eine Regierung wählen zu können; ich möchte wissen, wer als Kanzler und wer als Minister zur Wahl steht; und ich möchte die wichtigsten Ziele und Maßnahmen der sich bewerbenden Regierungsteams für die nächste Wahlperiode kennen. Am schönsten wird der Traum, wenn ich mir darüber hinaus vorstelle, eine Regierung vorzeitig abwählen zu können, falls die gewählten Personen wechseln oder das Programm nicht eingehalten wird. Nach dem schönen Traum holt mich die Realität wieder ein, und in den Koalitionsverhandlungen nach der Wahl erfahre ich von der Partei, die ich gewählt habe, daß leider die versprochen Ziele nicht durchsetzbar waren, irgend ein Hinterbänkler aus Proporzgründen Minister wurde oder schlimmstenfalls sogar eine „Koalition der Verlierer“ gebildet wurde. Ist mein Traum illusionär?

Mein Traum rüttelt an den Prinzipien des Grundgesetzes, aber durchaus nicht an denen der Demokratie. Kann es also eine Divergenz zwischen den hehren Zielen der Demokratie und unserem hochgelobten Grundgesetz geben? Hat unser Grundgesetz demokratische Defizite?

Oft hört man von Politikern, z. T. hinter vorgehaltener Hand: Diese Maßnahme oder jene Entscheidung wäre zwar richtig und sogar nötig, sie sei aber leider politisch nicht durchsetzbar. Das Hindernis ist dabei nicht etwa die fehlende parlamentarische Mehrheit, eine entgegenstehende Richtlinie aus Brüssel oder ein widerspenstiger Koalitionspartner,

sondern man glaubt, die Regelung der Bevölkerung nicht zumuten zu können. Aus Angst, bei der nächsten Wahl abgestraft zu werden, unterbleibt, was als richtig erkannt wurde. Diese Politiker verhalten sich rational, sie vermeiden Nachteile für sich und ihre Partei. Aber sie schaden dem Land.

Das Ausmaß der hier angesprochenen Probleme ist viel größer als auf den ersten Blick zu vermuten ist. Es geht sowohl um die Gestaltung der demokratischen Institutionen, wie auch um die politischen Inhalte. Letztere sind in erheblichem Maße von den bestehenden Spielregeln abhängig. Polity determines politics. Politics determine policies. Die Schuldenpolitik, eine von der Bevölkerungsmehrheit abgelehnte Multi-Kulti-Gesellschaft oder der unbezahlbar gewordene Sozialstaat sind Ergebnis von Entscheidungsmechanismen, die durch die Institutionen vorprogrammiert sind. Den jetzigen Wählern Wohltaten auf Kosten der nächsten Generation zu verteilen und unbequeme Entscheidungen vor sich herzuschieben, macht die Krux deutlich. Können wir es den Politikern verdenken, wenn ihnen der Machterhalt lieber ist als das Gemeinwohl?

Es wäre fatal, wenn wir es bei diesem Dilemma mit einem Schwachpunkt der Demokratie zu tun hätten, der in Kauf genommen werden muß, weil Demokratie eben naturgemäß unvollkommen ist. Vielleicht geht es aber doch nur um behebbare Mängel der demokratischen Spielregeln, die erkannt und entschlossen korrigiert werden wollen.

2009 ist unser Grundgesetz 60 Jahre alt geworden. Das Jubiläum bot Anlaß zu ausführlichen Würdigungen. Über die Parteigrenzen hinweg wurde die Verfassung als Glücksfall gelobt. Tatsächlich können sich auch alle politischen Strömungen mit dem Grundgesetz identifizieren, weil es einen offenen Rahmen darstellt von sozialistisch bis konservativ. Aber die Mechanismen für die Auswahl der Entscheidungsträger sind eng und die Regeln, nach denen diese ihre Entscheidungen letztlich treffen, vorgegeben.

Den Wert der Verfassung sollte man deshalb am Nutzen für die Bevölkerung messen. Haben die politischen Entscheidungsprozesse der Bevölkerung längerfristig genutzt – Frieden, Freiheit und Wohlstand gebracht?

Das Urteil über die letzten 60 Jahre fällt dabei differenziert aus. Zu den großen Aktivposten gehört, daß wir eine so lange Friedensperiode

erleben, wie selten in der deutschen Geschichte. Wir haben die Europäische Union mitgestaltet und uns mit unseren europäischen Nachbarn versöhnt. Mit dem Grundgesetz haben wir im Westen Deutschlands einen demokratischen Rechtsstaat realisiert, der allen inneren Konflikten widerstanden hat und mit der friedlichen Revolution von 1989 auch von den neuen Bundesländern übernommen wurde. Schließlich hat die soziale Marktwirtschaft uns nach dem Desaster 1945 breiten Wohlstand beschert und die Westdeutschen bis 1989 auf einen der vorderen Plätze der europäischen Wohlstandsskala gebracht.

Aber es gibt auch bedenkliche Fehlentwicklungen, die sich in den letzten Jahrzehnten eher verstärkt haben. Nur beispielhaft sind zu nennen: eine konzeptlose Einwanderungspolitik mit der Folge einer mißglückten Integration, ein ausufernder Sozialstaat, der die wachsende Unterschicht eher konserviert als abbaut, hemmungslose Schuldenmacherei, eine Europapolitik, die sich einerseits im Klein-Klein verliert und andererseits bei der Euro-Rettung jegliche Bodenhaftung aufgegeben hat, und schließlich eine zunehmende Zahl von politikverdrossenen Bürgern, die nicht mehr zur Wahl geht oder die Rattenfänger vom rechten oder linken Rand der Parteienlandschaft wählt, an unserer Gesellschaftsform zweifelt oder generell in Frage stellt, daß es in Deutschland gerecht zugeht. Die in diesem Buch als Beleg aufgeführten Beispiele sind häufig aus dem aktuellen Geschehen entnommen. Das hat den Vorteil, daß Bilder und Diskussionen noch präsent sind. Daraus sollte aber nicht gefolgert werden, daß die Beispiele nur temporäre Bedeutung hätten. Sie sind vielmehr Symptome für die Probleme des Systems.

Mir kommt es nicht darauf an, ob der Saldo aus Erfolgen oder Mißerfolgen positiv oder negativ ausfällt. Die persönliche Wertung durch jeden einzelnen ist dabei viel zu unterschiedlich. Sicher bleibt aber ein derartiges Maß an Fehlentwicklung, daß die Frage erlaubt sein muß, ob das alles zwangsläufig und unabänderlich so weiterlaufen muß. Gibt es gemeinsame Ursachen für die Fehlentwicklungen? Sind es möglicherweise systemimmanente Regeln, die diese Ergebnisse produzieren? Gäbe es Alternativen, selbstverständlich unter Einhaltung aller essentiellen demokratischen Spielregeln?

Das Unbehagen im deutschen Bürgertum ist sehr weit verbreitet. Kaum eine Gesellschaftsrunde, in der man nicht sehr schnell auf „die da oben“, auf Steuern, Sozialleistungen, Ausländer und Kriminalität zu

sprechen kommt und seiner Seele Luft macht. Meilenweit klaffen veröffentlichte und öffentliche Meinung auseinander. Während alle Verlautbarungen von Politikern und Medien sich dem Diktat der political correctness unterwerfen, reden die Bürger hinter vorgehaltener Hand und dem unvermeidlichen Zusatz: „Aber das darf man ja heute nicht mehr sagen“. Die Politiker ihrerseits ziehen sich aus der Affäre, in dem sie das alles als Nörgelei und Stammtischgerede abtun. Bestenfalls rufen sie dazu auf, sich nicht zu beklagen, sondern sich zu engagieren und in den Parteien aktiv zu werden.

Wer je diesem Rat gefolgt ist, weiß wie frustrierend es für den hoffnungsvollen Neuling in unseren etablierten Parteien zugeht. Selbst wer es nach Jahren und vielen Kämpfen zum Bundestagsabgeordneten geschafft hat, muß feststellen, wie gering seine Einflußmöglichkeiten sind. Von den weit über 600 Abgeordneten im Bundestag haben maximal 30 das Sagen.

Ich will mich mit einer solchen Situation nicht abfinden. Wenn als richtig erkannte Entscheidungen nicht durchsetzbar sind, dann sind die politischen Regeln falsch und müssen geändert werden. Es geht letztlich darum, die Qualität politischer Entscheidungen zu erhöhen. Politik wird von Menschen gemacht. Deshalb sind die Auswahlmechanismen so zu gestalten, daß die am besten Geeigneten zu Entscheidungsträgern gewählt werden und diese in die Lage versetzt werden, nach bester Einsicht zum Wohl der Gemeinschaft zu entscheiden. Dafür muß die vorhandene Organisation auf den Prüfstand.

Die Krise der Demokratie ist zum Schlagwort geworden. Da es zur Demokratie offensichtlich keine vernünftige Alternative gibt, muß man das Problem eingrenzen. Mir scheint, daß der Kern des Übels in der parteiendominierten parlamentarischen Demokratie steckt. Drei Faktoren sind es, die die Fehlentwicklungen vorprogrammiert und zwangsläufig haben werden lassen: Parteienherrschaft, Berufspolitikertum und politisierte Medien. Diese drei Faktoren bedingen einander und verstärken sich gegenseitig noch. Die Krise der Demokratie entpuppt sich als Krise der parlamentarischen Demokratie.

Die parlamentarische Demokratie ist nicht etwa durch neue technische Entwicklungen obsolet geworden, weil heute oder in naher Zukunft der Wähler per Internet direkt zur Entscheidung gerufen werden könnte. Die parlamentarische Demokratie hat sich selbst demontiert. Sie ist

überflüssig geworden: Für die Wahl der Regierung ist der Abgeordnete nur noch Mitglied eines Wahlmännnergremiums. Dann sollte man doch lieber gleich unmittelbar die Regierung wählen. Während der Legislaturperiode ist die Regierungskoalition nur zur Durchsetzung der Regierungsvorhaben da, die Oppositionsfractionen zum Kritisieren. Das Eine ist überflüssig, und die Kritik können andere besser.

Das bloße Lamentieren über machtbesessene, nur auf ihre Karriere versessene Politiker wäre reizlos. Viel aufschlußreicher ist es zu überlegen, warum sich Politiker so und nicht anders verhalten. Welche Rahmenbedingungen müssen sich ändern, damit sich etwas ändert?

Eine Verfassung ist nichts Statisches. Ich meine dabei nicht die Reformgesetzgebung zur Anpassung an neue Anforderungen oder den Wandel der Verfassungsrealität gegenüber der geschriebenen Verfassung. Ich meine stattdessen das Nachdenken über neue Verfassungsmodelle. In den westlichen demokratischen Staaten tauchen immer wieder die wenigen gleichen Grundmuster auf: Präsidial-/parlamentarisches System, repräsentative/partizipatorische/direktdemokratische Demokratie, Konkurrenz- oder Konsensmodell. Alle diese Modelle gehen auf bürgerliche Revolutionen des 18. Jahrhunderts zurück. Als ob sich seitdem nicht genug verändert hätte! Nötig ist die Verwertung unserer Erfahrungen: Was funktioniert, was hat sich als ineffizient herausgestellt? Welche Voraussetzungen oder Bedingungen sind entfallen, was ist neu dazugekommen? Welche Möglichkeiten bieten die Kommunikations-Techniken?

Unser Grundgesetz ist in weiten Teilen eine Reaktion auf die schlimmen Erfahrungen des „Dritten Reiches“. Eine Fülle von Vorschriften ist nur aus dem Gesichtspunkt des „Nie wieder“ verständlich. Zunehmender Abstand von dem damaligen Geschehen sollte die Blickrichtung verändern: Nicht zurück – Geschichte wiederholt sich nicht –, sondern nach vorn: Was ist für heutige Bedingungen erforderlich?

Im ersten Teil werde ich die wichtigsten Fehlentwicklungen auflisten. Das alles ist sicher schon von Berufeneren beschrieben worden. Mir kommt es aber darauf an, in konzentrierter Form die Dringlichkeit einer Kursänderung deutlich zu machen. Die Auswahl der genannten Fehlentwicklungen ist ein von mir gesetzter Akzent.

Im zweiten Teil versuche ich eine Analyse der Gründe, weshalb es zu diesen Fehlentwicklungen gekommen ist. Die handelnden Politiker sind schließlich keine Dummköpfe und nicht von Böswilligkeit getrie-

ben. Ich werde zeigen, daß sie nur deshalb so handeln, weil die Institutionen ihnen gar keine anderen Alternativen lassen. Sie sind Gefangene des Systems. Das haben andere Autoren auch festgestellt und es mit Reformvorschlägen oder Alternativmodellen versucht. Bis auf geringfügige Korrekturen ist nichts davon umgesetzt worden, und geändert hat sich deshalb genausowenig.

Die Menschen verhalten sich nicht nach den hehren Grundsätzen von Ethik und Gemeinverträglichkeit. An dieser Illusion ist schon der Sozialismus gescheitert. Menschen richten sich nach ihrem Interesse, ihrem ganz persönlichen Vorteil. Systeme, die zum Mißbrauch einladen, werden mißbraucht. Handlungsspielräume werden ausgenutzt, wenn es der eigene Vorteil erfordert. Ich habe diese an und für sich simple Erkenntnis auf die Politik übertragen und mich gefragt, welche Erklärungen sich daraus für das Verhalten der Politiker ableiten lassen. Auch diese Fragestellung ist nicht neu. Aber bei den Antworten scheiden sich die Geister. Es gibt viele kluge Bücher mit konkreten, umsetzbaren Politikvorschlägen. Sie werden aber nicht oder allenfalls ansatzweise umgesetzt. Die Beharrungskräfte unseres Politiksystems sind offenbar zu mächtig. Jede Reform, die es mit graduellen Verbesserungen versucht, bewirkt nichts oder doch zu wenig. Es ist deshalb nötig, vertraute Institutionen grundsätzlich zu hinterfragen, auch wenn das Ergebnis jenseits jeder konkreten Realisierungschance ausfallen sollte.

Im dritten Teil stelle ich somit meine Konzeption einer „mandativen Demokratie“ vor. Ich werde zeigen, daß sich mein Traum realisieren läßt. Ein Bundestag ist in diesem Modell nicht mehr vorgesehen – und trotzdem sind selbstverständlich alle unverzichtbaren Merkmale einer Demokratie erfüllt. Ich werde auf alle naheliegenden Gegenargumente eingehen und sie, wie ich meine, widerlegen können.

Ist ein neues Demokratiemodell Utopie? Sicherlich ist es nicht realisierbar unter den gegenwärtigen politischen Machtmechanismen. Die etablierten Parteien profitieren von dem bestehenden System und werden es nie in Frage stellen. Bleibt also nur die Revolution? Köpfe müssen rollen für den Sieg? Nein, es gibt ja auch friedliche Revolutionen. Mit der Realisierungschance und der Daseinsberechtigung von Utopien befaßt sich der vierte und sehr kurze letzte Teil. Die Realisierbarkeit ist kein Kriterium für Richtigkeit. Und wenn Politik wirklich nur die Kunst des Möglichen ist (Bismarck), dann ist dieses Buch unpolitisch.

Ich nehme für mich in Anspruch, meine für richtig erkannten Vorstellungen zu publizieren, weil ich auf niemanden Rücksicht zu nehmen brauche. Ich bin keiner Partei, keiner Lobby und keinem Sponsor verpflichtet. Ich will weder gewählt, geschweige denn wiedergewählt werden. Auch von vernichtender Kritik hängt nicht meine berufliche oder sonst wirtschaftliche Existenz ab. Wer könnte sonst ein derartiges Buch schreiben? Es bleibt nur der politisch interessierte Normalbürger.

Das Manuskript wurde im Dezember 2011 abgeschlossen.

1 Demokratie in schlechter Verfassung

1.1 60 Jahre Grundgesetz: Erfolgsgeschichte oder Auslaufmodell?

Sechzig Jahre Grundgesetz sind ein Grund zum Feiern. War nicht mit dieser Verfassung die Grundlage für jahrzehntelangen Frieden, den wirtschaftlichen Aufschwung nach dem Krieg und die West-Integration gelegt? War diese Ordnung nicht so attraktiv, daß sie im Zuge der Wiedervereinigung in die neuen Bundesländer exportiert werden konnte?

Während die Bürger eher stillschweigende Zustimmung signalisierten, feierte die politische Klasse über alle Parteigrenzen hinweg. Der Grund für diesen breiten Konsens liegt darin, daß sich das Grundgesetz durch eine liberale Offenheit auszeichnet. Es ist offen für Konservative, für Sozialisten oder Liberale, die sich alle auf passende Regelungen des Grundgesetzes als Beleg berufen können.¹ In der Wunderkiste ist für jeden etwas dabei: Die in Artikel 1 beschworene Würde des Menschen ist christliches Gedankengut. „Eigentum verpflichtet“, schreibt Art. 14 Abs. 2 Satz 1 GG vor, und Artikel 15 gestattet gar die Sozialisierung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln. Die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ wurden in Art. 33 Abs. 5 mit Verfassungsrang festgeschrieben. 1994 wurde der Umweltschutz in Art. 20a als Staatsziel aufgenommen. Die Liste ließe sich fast beliebig fortsetzen. Das Menschenbild des Grundgesetzes, wie es insbesondere durch die Grundrechte beschrieben wird, kann von allen relevanten gesellschaftlichen Gruppierungen mitgetragen werden. Und das Grundgesetz ist vor allem wirtschaftspolitisch neutral, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Mitbestimmungsurteil² festgestellt hat.

1 Statt anderer: Rupert Scholz: „Grundgesetz zwischen Reform und Bewahrung“, S. 23

2 BVerfGE 50, 290

Diese Offenheit ist letztlich der Grund dafür, daß Kritik nicht an Regeln des Grundgesetzes, sondern an der politischen Umsetzung, an der gelebten gesellschaftlichen Realität geübt wird. Da ist zuvörderst die Kritik zu nennen, die von der „Partei der Nichtwähler“ geäußert wird. Die Wahlverweigerer brachten es bei der Bundestagswahl 2009 auf fast 30 %, mehr als jemals in früheren Bundestagswahlen. Sie waren damit stärker als die Unionsparteien oder gar die abgeschlagene SPD. Lethargie und Desinteresse mögen Gründe gewesen sein, vor allem aber das wachsende Gefühl, sich mit keiner der zur Wahl stehenden Parteien rückhaltlos identifizieren zu können. Die Distanz zwischen Wählervolk und politischer Klasse, die in dem Stichwort von der Politikverdrossenheit – oder richtiger Politikerverdrossenheit – zum Ausdruck kommt, war noch nie so groß wie heute.

Um so nachdrücklicher artikuliert sich die Kritik im privaten Umfeld der Bürger. Kaum ein Gespräch im Freundes- oder Bekanntenkreis, das nicht schnell auf politische Themen kommt und bei dem heftige Kritik an den etablierten Parteien geäußert wird. Das alles wird gerne von Politikern als „Stammtischparolen“ abgetan, die populistisch einzustufen seien und deshalb nicht ernsthaft diskutiert zu werden brauchten.

Besonders deutlich ist die Distanzierung in den Neuen Bundesländern zu spüren. Während die Bürgerrechtler als treibende Kraft bei der friedlichen Revolution von 1989 eher eine reformierte, aber immer noch sozialistische DDR anstrebten, hat die Masse der DDR-Bürger das „System DM“ gewählt. Die erfolgreiche Soziale Marktwirtschaft verhieß Wohlstand auch für die neuen Bundesbürger. Das Grundgesetz sollte die bisher vermißte Freiheit bringen, nach innen die Meinungsfreiheit, nach außen die Reisefreiheit. Mit der Wirtschaftskrise kamen die Zweifel. Die versprochenen „blühenden Landschaften“ gab es nur punktuell, das Wohlstandsgefälle zum Westen baute sich nur langsam ab, und die gewonnene Freiheit wurde bald nur noch als Selbstverständlichkeit registriert.

Laut ARD-Deutschlandtrend vom November 2006 waren erstmals über die Hälfte der Bundesbürger mit der Demokratie wenig bis gar nicht zufrieden. Überdies hielten zwei Drittel der Deutschen die bundesdeutsche Gesellschaft für ungerecht.³ 2009 wählten 32 % der Bürger

3 Zitiert bei Walter: „Baustelle Deutschland“, S. 228

in Sachsen-Anhalt und 28 % in Brandenburg die SED-Nachfolgepartei. 2008 hat das Friedrich-Ebert-Institut eine Umfrage veröffentlicht,⁴ nach der sich sozial Schwache zu über 70 % als „ungerecht behandelt“ fühlen, während höhere soziale Schichten bis einschließlich der einfachen Beamten sich zu über 80 % als „eher gerecht behandelt“ fühlten. Die Verlierer der Gesellschaft sehen die Ursache ihrer Situation in den gesellschaftlichen Verhältnissen, im „System“.

Zweifel an der Gerechtigkeit des Systems schlagen durch auf Zweifel an der demokratischen Ordnung. Miegel nennt drei Wohlstands-Illusionen, die zerplatzt seien:⁵

- Der Glaube an den Bestand der Sozialsysteme trotz Verzicht auf Nachwuchs; statt dessen praktizieren wir einen teuren und konfliktreichen Import von Menschen aus anderen Kulturen;
- Daß Wohlstand auf Pump möglich sei; durch ausufernde Schulden haben wir jetzt keinen Handlungsspielraum mehr;
- Die Vorstellung, mit staatlicher Altersvorsorge und Krankenpflege ließe sich der Lebensstandard erhalten; tatsächlich sei nur ein Minimum möglich.

Wenn die SPD trotz der Agenda 2010 und der Rente mit 67 zurückdrehen und Kranken jede medizinisch mögliche Therapie zukommen lassen will, dann baut sie auf Verlängerung dieser Illusion – jedenfalls bis über die nächste Wahl.

Der Zeitgeschichtler Arnulf Baring hat 1997 die besorgte Frage aufgeworfen, ob Deutschland scheitern könne. Und er hält ein Scheitern durchaus für möglich – nicht wie Weimar mit der Nazi-Diktatur, sondern an linken Demagogen. Es hänge nur mit dem Geschichtsverlust der Deutschen zusammen, daß man sich eine solche Entwicklung der Geschichte nicht vorstellen könne.⁶ Es ist sicher richtig: Dem in Deutschland herrschenden Zeitgeist widerstrebt das Denken in geschichtlichen Dimensionen. Auch eine glückliche Entwicklung, wie der Zusammenbruch des Ostblocks, kam für die Westdeutschen völlig überraschend. An die Wiedervereinigung hatte niemand geglaubt.

Wenn ein Scheitern leider kein abwegiges Szenario darstellt, dann sind wir dennoch nicht hilflos einem Schicksal ausgeliefert. Geschichte

4 http://www.fes.de/aktuell/documents2008/Zusammenfassung_Studie_GPI.pdf

5 Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“, S. 257

6 Baring: „Scheitert Deutschland?“, S. 116

wird von Menschen gemacht. Den Fehlentwicklungen liegen Entscheidungen unserer demokratischen Instanzen zugrunde. Entscheidungen können korrigiert werden, Meinungen und Mehrheiten können sich ändern, gesellschaftliches Bewußtsein eine neue Richtung bekommen.

Der damalige Bundespräsident Roman Herzog hat es versucht. Vor mehr als 10 Jahren bescheinigte er Deutschland in seiner berühmten „Ruck-Rede“⁷ Mutlosigkeit und die Pflege von Krisenszenarien. Ein Gefühl der Lähmung liege über unserer Gesellschaft und das angesichts der großen Herausforderungen von Massenarbeitslosigkeit, Erosion der Sozialversicherung durch demographische Entwicklung und Globalisierung. Herzog listete konkret die Probleme auf:

- Verlust wirtschaftlicher Dynamik; wir fallen zurück im Vergleich zu den USA und den aufstrebenden Nationen, verpassen die neue industrielle Revolution;
- Regulierungswut; die trifft nicht nur Häuslebauer, sondern vor allem Unternehmen, Existenzgründer;
- Erstarrung der Gesellschaft; Pessimismus und Unfähigkeit zu Reformen.

Die Rede hatte große Resonanz gefunden. In der Sache gab es kaum Widerspruch. Warum auch? Die Beschreibung der Situation war klar und der Handlungsbedarf evident.

Heute ist die Lage nicht besser, eher schlechter – und mehr als 10 Jahre sind verlorengegangen. Warum ist nichts geschehen? Herzog appellierte an die Eliten in Politik, Wirtschaft, Medien und gesellschaftlichen Gruppen, das als richtig Erkannte auch durchzusetzen. Der Appell ging ins Leere. Leider fehlt bisher eine zufriedenstellende Analyse, warum es keinen Ruck gab. Herzog und viele andere haben unzählige treffende Zustandsbeschreibungen verfaßt und kluge Handlungsempfehlungen vorgelegt. Es fehlt also nicht an Erkenntnis. Es fehlt auch nicht am guten Willen. Das System ist falsch konstruiert und widersetzt sich allen Reformen.

Trotz aller Kritik sehen die Soziologen Hans-Dieter Klingemann und Friedhelm Neidhardt als Summe einer Reihe von Untersuchungen „Zur Zukunft der Demokratie“ keinen Befund, der eine allgemeine Krisen-

7 http://www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews/Reden-Roman-Herzog-,11072.15154/Berliner-Rede-von-Bundespraesi.htm?global.back=/Reden-und-Interviews/-%2c11072%2c6/Reden-Roman-Herzog.htm%3fblink%3dbpr_liste

diagnose stützen würde.⁸ So apodiktisch kann das wohl auch niemand behaupten. Die Demokratie ist ein Erfolgsmodell, das sich in drei Wellen über die Staaten der Welt verbreitete und dazu geführt hat, so daß heute ein Großteil der Menschheit in einer der Spielarten der Demokratie leben kann.⁹ Euphorisch konnte der amerikanische Politologe Fukuyama nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Lagers sogar einen allgemeinen Konsens zur liberalen Demokratie verkünden. Konkurrierende Staatsformen gäbe es nicht mehr. Der Zielpunkt sei erreicht und somit das „Ende der Geschichte“ gekommen.¹⁰

Wir müssen deshalb genauer hinschauen. Die verbreitete Kritik richtet sich gezielt gegen die von Parteien dominierte Parlamentarische Demokratie, und es ist nicht von der Hand zu weisen, daß diese Kritik zu Vorbehalten gegen die Demokratie insgesamt führen kann.

Ist also der Parteienstaat in der Krise? Das wird von dem Parteienforscher Peter Lösche vehement bestritten.¹¹ Er feiert die letzten Jahrzehnte bundesrepublikanischen Parteienstaates als Erfolgsgeschichte. Erscheinungen, die in der Öffentlichkeit negativ kommentiert werden, führt er nüchtern auf ureigene Funktionen der Parteien zurück: Ämterpatronage sei überhaupt nichts Anrüchiges, es sei denn, die Machtposition sei um ihrer selbst willen erobert worden. Die Mediatisierungsfunktion der Parteien führe zu Kompromissen, die man nicht als „faul“ denunzieren dürfe. Die eigene, interessengefärbte Position müsse man nicht mit der „Gloriole des Gemeinwohls“ umgeben. Die Gründe für die nachlassende Parteienakzeptanz sieht er in den diversen Parteifinanzierungs-, Diäten- und Korruptionsaffären und dem von der Politik selbstverschuldeten Eindruck, allzuständig zu sein. Die Parteien gerieten sich, als ob sie ein Monopol in der politischen Willensbildung hätten. Sie hätten ihre Kompetenzen überdehnt und die Patronage ausufern lassen. Trotz dieser kritischen Anmerkungen geht es für Lösche nicht um eine Abschaffung des Parteienstaates, der alternativlos sei, sondern nur um dessen Reform. Er verweist auf das Entstehen eines neuen Par-

8 Klingemann/Neidhardt: „Einleitung“, S. 12 in: Klingemann/Neidhardt (Hrsg.): „Zur Zukunft der Demokratie“

9 Hierzu Welzel: „Humanentwicklung, Systemwettbewerb und Demokratie“, S. 471 ff. in: Klingemann/Neidhardt (Hrsg.): „Zur Zukunft der Demokratie“

10 Fukuyama: „Das Ende der Geschichte“

11 Lösche: „Parteienstaat in der Krise?“ <http://www.dadalos.org/deutsch/parteien/grundkurs5/parteienstaat.htm>

teitypus': weg von der alten Mitglieder- und Funktionärspartei hin zu der Medien-, Dienstleistungs- und Fraktionspartei. Die Parteiführer kommunizierten direkt mit den Sympathisanten und Wählern über die Medien und umgingen die traditionellen Strukturen innerparteilicher Willensbildung. Der neue Parteitypus sei eine Dienstleistungsorganisation: Sie rekrutiere die politische Elite, führe Wahlkämpfe und besetze die Ämter in den Parlamenten und der Exekutive.

Lösche geht also bei seinen Überlegungen von einer Reformfähigkeit aus. Was aber, wenn die rücksichtslose Ämterpatronage zwangsläufig ist, weil jede Partei ins Hintertreffen gerät, die sich bescheiden zurückhalten würde? Was ist, wenn die Elitenrekrutierung von der Partei selbst zwar als vordringliche Aufgabe gesehen wird, die alte Funktion aber, divergierende Interessen aus der Gesellschaft aufzunehmen und zu aggregieren, von den Bürgern als viel wichtiger angesehen wird? Was, wenn solcher Ballast für die Partei ein Wettbewerbsnachteil wäre, den sie sich nicht leisten kann? Was geschieht, wenn der neue Typ von Parteien zu einer noch weitergehenden Entfremdung der politischen Elite von den Bürgern führt?

Kant hat einen berühmten Ausspruch über die Demokratie gemacht. Er sagt: „Nun ist die republikanische Verfassung¹² die einzige, welche dem Recht der Menschen vollkommen angemessen, aber auch die schwerste zu stiften, vielmehr aber noch zu erhalten ist, dermaßen, daß viele behaupten, es müsse ein Staat von Engeln sein, weil Menschen mit ihren selbstsüchtigen Neigungen einer Verfassung von so sublimen Form nicht fähig wären.“¹³ Das wäre allerdings ein K.O.-Kriterium, denn wir haben es leider mit Menschen und nicht mit Engeln zu tun. Kant hat aber eine Lösung parat: Auch ein Volk von Teufeln, „wenn sie nur Verstand haben“, käme mit der Demokratie zurecht, weil durch eine gute Organisation des Staates die gegensätzlichen Privatgesinnungen neutralisiert werden könnten. Der Mensch wäre dann zwar nicht gleich ein moralisch-guter Mensch, aber dennoch ein guter Bürger zu sein gezwungen.¹⁴

12 Wir würden in unserer Terminologie heute „demokratische“ Verfassung sagen.

13 Kant: „Zum ewigen Frieden“, S. 59

14 Kant a.a.O., S. 60

Hilft also ein bißchen mehr Vernunft und guter Wille bei allen Beteiligten, um das Krisengerede beiseite legen zu können? Ist es nicht gerade die Stärke der Demokratie, Probleme zu lösen?¹⁵

So einfach dürfen wir es uns nicht machen. Die eklatanten Fehlentwicklungen kann man nicht mit der Bemerkung abtun, Demokratie sei halt unvollkommen. Dazu sitzt der Frust bei den Bürgern zu tief. Sicher gibt es keine Alternative zur Demokratie. Möglicherweise gibt es aber Alternativen zur Ausgestaltung und den gegenwärtigen Regeln der Demokratie. Nach 60 Jahren ist es Zeit, Bilanz zu ziehen und die Erfolge den Mißerfolgen und Fehlentwicklungen gegenüberzustellen, die das politische System auf der Basis dieses Grundgesetzes hervorgebracht hat.

In der Liste der unbestreitbaren Erfolge ist vor allem zu nennen, daß das Grundgesetz der westdeutschen Bevölkerung stabile demokratische Verhältnisse gebracht hat. Obwohl die Entstehungsgeschichte auf die Initiative der damaligen Besatzungsmächte zurückgeht und die westdeutsche Bevölkerung nie durch Wahlen ein Mandat zur Verfassungsgebung erteilt hat, wurde das Grundgesetz nicht als oktroyiert empfunden.

Unter Geltung des Grundgesetzes wurden mehrfach Wechsel der politischen Mehrheitsverhältnisse reibungslos vollzogen. Schwere Belastungen, wie die Entscheidung über die Wiederbewaffnung, die 68er Studentenrevolte, der NATO-Doppelbeschuß und die Friedensbewegung oder der Terror der RAF wurden bewältigt. Verfassungsfeindliche Parteien wie die KPD oder die Sozialistische Reichspartei wurden verboten. Extremistische Parteien, die bis jetzt an den Wahlen teilnehmen, haben nie dauerhaft einen wirklich relevanten Stimmenanteil erreichen können.

Allerdings waren die Voraussetzungen für eine demokratische Entwicklung günstig. Die Kriegsgeneration wollte demokratische Verhältnisse. Das „Nie wieder“ bezog sich einerseits auf den Krieg, der keinesfalls mehr von deutschem Boden ausgehen sollte, aber auch auf die Diktatur, deren schreckliche Konsequenzen jedem offenkundig waren. Das leichtfertige Gerede von der angeblich „jungen Demokratie“ wird der Leistung vieler früherer Generationen nicht gerecht. Eine solche These leugnet eine demokratische Tradition in Deutschland, die sich nicht zu verstecken braucht. Denn schon in den Bauernkriegen wurden

15 Gerhard Engel: „Demokratie in der Krise? Über die Selbstgefährdung der offenen Gesellschaft“

Menschenrechte eingefordert, wie in den 12 Artikeln von Memmingen 1525. Schiller riß mit seinem Freiheitspathos Generationen mit. Auf Kant und seine Schrift „Zum ewigen Frieden“ kann sich die Charta der Vereinten Nationen berufen. Die Stein-Hardenbergschen Reformen, insbesondere die Gemeindereform, sind Teil der deutschen Demokratiegeschichte. In der leider nicht in Kraft getretenen 1848er Reichsverfassung gab es einen Katalog von Grundrechten genauso wie in der preußischen Verfassung von 1850 – trotz Dreiklassenwahlrecht. Richtig ist nur, daß es in Deutschland keine ungebrochene demokratische Entwicklung gegeben hat. Die Brüche sind eine kennzeichnende Hypothek der deutschen Geschichte. 1945 jedenfalls brauchten die Alliierten Demokratie nicht nach Deutschland zu exportieren. Selbst die Hunderttausende früherer Nazis waren, entgegen aller Behauptungen der 68er, in die nachkriegs-demokratischen Verhältnisse voll integriert.

Der Glaube an das im Grundgesetz niedergeschriebene Wort sollte indes nicht überbewertet werden. Verfassungen stellen die Rahmenbedingungen dar, die von Politikern und Bevölkerung ausgefüllt werden müssen. Die junge Bundesrepublik hatte Glück mit einer Garde von Politikern, die Demokratie lebten und im Bewußtsein der Bevölkerung verkörperten: Es seien nur Theodor Heuss, Konrad Adenauer, Ludwig Erhard oder Kurt Schumacher genannt. Es kommt immer auf die handelnden Personen an und weniger auf die Gesetze. Gute Politiker können auch mit einer schlechten Verfassung noch Staat machen. Bei schlechten Politikern hilft dagegen auch keine gute Verfassung mehr.

Das sog. Wirtschaftswunder war eine weitere unvergessene Leistung der jungen Bundesrepublik. Die Bezeichnung als „Wunder“ ist allerdings ärgerlich, denn der gewaltige wirtschaftliche Aufschwung kam keineswegs als Geschenk gütiger Mächte auf die Deutschen nieder, sondern beruhte einerseits auf der mutigen marktwirtschaftlichen Weichenstellung Ehrhards, zum anderen auf dem Aufbauwillen und dem Fleiß von Millionen bestens ausgebildeten Deutschen, ortsansässigen und aus dem Osten vertriebenen. Erhards System ließ Ungleichheit zu: Milliardenvermögen sind in dieser Zeit neu- oder wiedererstanden. Flick, Quandt, Krupp, Thyssen, Grundig, Schickedanz, Oetker, Mohn sind nur die spektakulären Spitzen. Und trotz Ungleichheit haben alle davon profitiert. Zwischen 1950 und 1975 stiegen die durchschnittlichen Netto-

arbeitsentgelte auf mehr als das Dreifache, wir hatten Vollbeschäftigung und der Haushalt war – nach heutigen Maßstäben – ausgeglichen.¹⁶

Die Marshallplan – Hilfe wird dagegen weit überschätzt. Deutschland flossen mit etwa 1,4 Mrd. Dollar weit weniger zu als beispielsweise Großbritannien mit 3,6 Mrd. oder Frankreich mit 3,1 Mrd. Dollar. Die Gelder insgesamt machten weniger als 3 % des Nationaleinkommens der sechzehn unterstützten europäischen Länder aus. Die Leistungen an Deutschland stellten im Übrigen nur einen Bruchteil des Vermögens dar, das deutschen Firmen durch Enteignung in den USA verlorengegangen war.

Eine gar nicht hoch genug einzuschätzende Leistung war die Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge aus den Ostgebieten und der DDR. Über 10 Mio. Menschen wurden ohne Konflikte in die Gesellschaft eingebunden. Die boomende Wirtschaft bot Arbeitsplätze für die gut ausgebildeten Menschen und entschärfte die Gefahr der Radikalisierung. Vom Verlust der Heimat waren Schuldige und Nichtschuldige betroffen. Das Bewußtsein der Ursache, die von Deutschland ausging, hat aber Aggressivität bei allen unterdrückt. Der von den Parteien während der ganzen Nachkriegszeit gepflegte Mythos von der angeblich offenen Grenzfrage mit Polen hat allerdings trickreich geholfen, die Gemüter zu beruhigen.

Auch die föderale Struktur der Bundesrepublik gehörte in den Anfangsjahren sicherlich zu den Aktivposten der Erfolgsbilanz. Man hat viel die angeblich willkürliche Festlegung der Bundesländer nach Besatzungszonen und die Geschichtslosigkeit dieser Kunstgebilde kritisiert. Tatsächlich war es umgekehrt: Die Grenzen der Besatzungszonen folgten den Grenzen der früheren Länder und der alten preußischen Regierungsbezirke. Kleinstländer gingen in größeren Einheiten auf,¹⁷ was nur von Vorteil war und dem föderalen Gedanken keineswegs widersprach. Vor allem aber war die dezentrale – föderale Ordnung tief im Bewußtsein der Bevölkerung verankert und hat sich erstaunlicherweise auch über den millionenfachen Bevölkerungstransfer durch Flucht

16 Zum Wirtschaftswunder detailliert: Abelshauser: „Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980“

17 Lippe-Detmold kam 1946/47 zu Nordrhein-Westfalen; Baden-Württemberg entstand als „Südwest-Staat“ und verleibte sich Hohenzollern-Sigmaringen ein; Oldenburg kam zu Niedersachsen.

und Vertreibung hinweg erhalten. Durch die föderale Gliederung konnten sich Demokratie und Wiederaufbau von unten orts- und sachnah entwickeln, was bei zentralistischen Strukturen nie in gleicher Weise möglich gewesen wäre.

Natürlich gehört auch die Westintegration der Bundesrepublik zu den großen Leistungen dieses Staates. Adenauer schaffte es, aus einem Paria der Weltgemeinschaft wieder ein – wenn auch noch nicht gleichberechtigtes, wohl aber akzeptiertes Mitglied zu machen. Meilensteine waren das Wiedergutmachungsabkommen von 1952, der Beitritt zur NATO 1955 und 1957 die Gründung der EWG. Die Einbindung in den Westen war im Nachkriegsdeutschland keineswegs selbstverständlich. Adenauer mußte sich von Kurt Schumacher als „Kanzler der Alliierten“¹⁸ beschimpfen lassen und die neue Bundesrepublik wurde mit dem separatistischen Rheinbund von 1806 verglichen. Die geschichtliche Leistung Adenauers war es, allen Versuchungen eines deutschen Sonderweges zwischen Ost und West eine klare Absage gegeben und die Bundesrepublik ohne Wenn und Aber in Westeuropa eingebunden zu haben.

Zu den großen Errungenschaften der Nachkriegszeit gehört die europäische Einigung. Obwohl die Montanunion – eine der Vorgängerorganisationen der EU – als Instrument der Alliierten gedacht war, die deutsche Schwerindustrie unter Kuratel zu stellen, gab es von deutscher Seite keinen Widerstand. Im Gegenteil, die Europa-Begeisterung war ungeteilt. „Europa“ schien als Ersatzvaterland erkoren zu sein anstelle des diskreditierten eigenen.

Biedenkopf stellt rückblickend zufrieden fest: *„Mitte der 60er Jahre konnte die alte Bundesrepublik Deutschland sagen: Wir haben das Land im Wesentlichen aufgebaut, wir haben die Kriegsschulden bezahlt, soweit wir sie bezahlen mußten, wir haben den Lastenausgleich finanziert, wir haben die Wiedergutmachungsleistungen an Israel finanziert, wir haben die Infrastruktur erneuert und wir haben keine Schulden.“*¹⁹

In den letzten Jahrzehnten waren die Erfolge dünn gesät. Herausragendes Ereignis war natürlich die Wiedervereinigung. Der Ruhm, diese friedliche Revolution ausgelöst zu haben, steht in erster Linie den Ostdeutschen mit ihrer Freiheitsliebe und nationalen Verbundenheit zu. Nur mittelbar gebührt der Ruhm auch der alten Bundesrepublik wegen

18 <http://www.bundestag.de/dasparlament/2009/48/Kehrseite/27887786.html>

19 Zitiert bei Stefan Aust u. a.: „Der Fall Deutschland, Abstieg eines Superstars“, S. 55

ihrer Attraktivität. Und natürlich Helmut Kohl, der die geschichtliche Chance erkannte und nutzte.

Der Euro gehört dagegen in seiner gegenwärtigen Konstruktion nicht auf die Erfolgsliste. Die Maastricht-Kriterien für eine solide Haushaltspolitik haben sich als belanglose Appelle ohne Sanktionen herausgestellt. Die gemeinsame Währung krankt an schwerwiegenden Konstruktionsmängeln: Eine einheitliche Währung ohne verbindliche Regeln funktioniert nicht. Das ist nicht nur von Finanzexperten schon bei Schaffung der Währungsunion prophezeit worden und leider prompt eingetreten. Die jetzt gefeierte „Euro-Rettung“ wird sich bereits in kurzer Zeit als teurer Rohrkrepierer herausstellen. Man kann nicht die Ursache der Eurokrise, die übermäßigen Staatsschulden, mit weiteren Schulden bekämpfen. Damit wird das Problem nur vertagt.

In der Rückschau der letzten Jahrzehnte dominiert die Misere. Unser Politiksystem ist an seine Grenzen gestoßen, und es beschleicht einen der Verdacht, daß unsere Politiker zur Lösung nichts beitragen werden, sondern selbst Teil der Misere sind.

1.2 Was vor allem schiefgelaufen ist

1.2.1 Eine zunehmend mager werdende Bilanz

Es gibt ärgerliche, aber reparierbare Fehlentwicklungen. Zu nennen ist etwa ein übersteigerter Datenschutz, der die sinnvolle Resozialisierung jugendlicher Straftäter verhindert,²⁰ oder der fehlende politische Wille, eklatanten Sozialmißbrauch zu unterbinden²¹ oder wirksame Maßnahmen gegen die Verschandelung der Städte durch Graffiti zu ergreifen. In allen diesen Fällen gibt es zumindest die Hoffnung, daß unsere Demokratie doch noch zu einer vernünftigen Lösung findet. Es dauert nur so unendlich lange bis sich etwas bewegt.

Es geht auch nicht um das ewige Lamento der jeweils älteren Generation über der jüngeren, daß „früher alles besser war“, die Jugend heute sittenlos und verroht und die Zukunft düster ist. Henschel²² hat sich

20 Siehe die Schilderung von Heisig: „Das Ende der Geduld“, S. 95, S. 175

21 Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (Bericht in der Rheinischen Post vom 24. November 2010) leben 90 % der Libanesen in Berlin von Hartz IV

22 Gerhard Henschel: „Menetekel – 3000 Jahre Untergang des Abendlandes“

über die Pessimisten mokiert, die seit 3000 Jahren den Untergang des Abendlandes beschwören – von Homer bis Oswald Spengler. Es geht vielmehr um das Gespür für den Wandel in der Gesellschaft, der in kleinerem Maßstab Systeme als verbraucht erscheinen und in größerem Maßstab ganze Kulturen enden und andere neu beginnen läßt. Daß es ein „Stirb und werde“ der Kulturen im Verlauf der Geschichte gab, ist unübersehbar, und es besteht kein Anlaß zu glauben, dies würde sich ändern. Man mag die Untergangspropheten belächeln, aber man kann an der Tatsache nicht vorbei, daß Kulturen und Epochen endeten. Es gab zwar selten einen Untergang, wohl aber häufig ein Ende und einen Neuanfang in veränderter Form.

Die Gegenwart wird von vielen als Epochenwende empfunden²³ und das wohl zu Recht. Die Nachkriegszeit ist Geschichte geworden. Es gibt keine Ost-West-Konfrontation mehr, noch nicht einmal einen Nord-Süd-Gegensatz zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern. China, Indien, Süd-Korea, Brasilien und Indonesien gehören heute bereits zu den G 20. Mit der europäischen Einigung versucht der alte Kontinent seinen Platz in einer globalisierten Welt zu sichern. Klassische Kriege sind unwahrscheinlich geworden. Der Terrorismus ist die Bedrohung der Zukunft, ob politisch motiviert oder schlicht kriminell, ist für die Betroffenen dabei nebensächlich.

Eine Zeitenwende ist nicht auf geopolitische Dimensionen beschränkt, sie erfaßt auch das Kultur- und Geistesleben. Der Bereich der Politik ist ein Ausschnitt dieser Entwicklung. Daß unser politisches System vor einem Umbruch steht, diagnostizieren übereinstimmend Politikwissenschaftler, wenn auch aus völlig unterschiedlicher Blickrichtung.

Dahrendorf konstatiert lapidar: „Auch wenn die Demokratie nicht tot ist, die Parlamente sind es sicher.“²⁴ Der Politologe Franz Walter schreibt: „Wir stehen ... unverkennbar am Abschluß der klassischen parlamentarischen Epoche. Von den Grundgedanken des Parlamentarismus – Öffentlichkeit, Kontrolle, der Widerstreit großer Ideen in die Nation prägenden Debatten – ist kaum mehr etwas übriggeblieben.“²⁵ Der englische Politikwissenschaftler Colin Crouch meint, daß wir dabei

23 Weiterführend: di Fabio: „Die Kultur der Freiheit“, Miegel „Epochenwende“, Reese-Schäfer: „Politische Theorie heute“, S. 155 ff.

24 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 72

25 Walter: „Baustelle Deutschland“, S. 230

seien, die Phase der repräsentativen Demokratie zu verlassen und uns in die „Postdemokratie“ begeben. Die Anzahl der Länder mit formal demokratischen Institutionen steige zwar, der innere Zustand verkümmere dagegen. Die „Postdemokratie“ sieht er darin, daß zwar noch Wahlen und Regierungswechsel stattfänden, die Bürger aber das Geschehen nur noch apathisch, frustriert und desillusioniert verfolgten. PR-Teams bestimmten den Wahlkampf und diskutiert werde nur noch, was vorher an Themen ausgewählt wurde. Die reale Politik finde hinter verschlossenen Türen statt. Die Politik sei unter den unheilvollen Einfluß privilegierter Eliten geraten, insbesondere der Wirtschaftseliten.²⁶

Die Symptome des Wandels lassen sich an einer Reihe von Merkmalen festmachen. von Arnim listet an Fehlentwicklung auf:²⁷

- langfristige Zunahme des Staatsanteils;
- zu hohe Staatsverschuldung;
- verbreitete öffentliche Verschwendung;
- Mißbräuche der politischen Klasse bei Entscheidungen in eigener Sache (Bezahlung und Versorgung von Politikern, Finanzierung von Parteien, Fraktionen und Parteistiftungen, Wahlrecht, Rekrutierungsverfahren, Bestellung von öffentlichen Bediensteten etc.);
- übermäßige Politisierung von Staat und Verwaltung auf allen Ebenen;
- Zukunftsdenken allgemeiner Interessen gegenüber gut organisierten Partikularinteressen;
- geringes und weiter abnehmendes Vertrauen der Bürger in die staatlich-administrativen Willensbildungs- und Entscheidungsmechanismen;
- generell mangelnde politische Handlungsfähigkeit bis hin zur Politikblockade.

Die massive Kritik läßt sich an vielen Beispielen belegen. Ich will die Reihe nicht fortsetzen. Das wäre nicht sonderlich originell und ist schon von Berufeneren in vielen Publikationen geschehen. Im Folgenden habe ich lediglich einige Politikbereiche herausgegriffen, um in konzentrierter Form die ganze Misere zu verdeutlichen. Nur wenn man das Ausmaß der Fehlentwicklung begreift, drängt sich die Erkenntnis auf, daß es mit sanften Korrekturen nicht getan sein kann. Mir geht es letztlich um die Erkenntnis, daß die negative politische Bilanz Folge des gegenwärtigen

26 Crouch: „Postdemokratie“, S. 10

27 von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 287

politischen Systems ist. Es wird sich nichts ändern, wenn sich die Rahmenbedingungen nicht ändern. Die Politiker werden so ausgewählt wie das System die Weichen stellt. Sie entscheiden aus ihrer Perspektive „vernünftig“, weil das System es erfordert. Wer die Institutionen nicht ändert, wird nur an der Oberfläche operieren.

Im Folgenden werde ich kurz eingehen auf die Themenkomplexe

Entfremdung zwischen Politik und Bevölkerung

Unter diesem Schlagwort wird in der Literatur die Verselbständigung der Politik und ihre Distanz zur Bevölkerung und deren Interessen diskutiert. Parteien, die nach der Verfassung lediglich „zur Mitwirkung“ bei der politischen Willensbildung berufen waren, wurden Oligopole, die die Politik beherrschen. Parteiinteressen rangieren vor Staatsinteressen. Wie eine Krake bemächtigen sich die Parteien der öffentlich-rechtlichen Medien, der Verwaltungen, der Gerichte, der Schulen und Universitäten.

Bildung und Kultur

Wir erleben eine Geringschätzung der eigenen Kultur und Sprache. Wenn jetzt der Einwand erhoben wird, daß es sich hierbei um ein allgemeines gesellschaftliches Phänomen handele, so ist das richtig. Und doch kommt der Politik eine Meinungsführungsrolle zu, die sie leider in negativem Sinne gebraucht. In voller Verantwortung ist die Politik bei der Vernachlässigung von Schule und Ausbildung. Es ist eine Binsenweisheit, daß wir unseren Wohlstand nur erhalten können mit hochqualifizierten Menschen, vor allem in den Ingenieurberufen und den naturwissenschaftlichen Disziplinen.

Fehlender Nachwuchs, Zuwanderung und Integration

Diese drei Themenfelder müssen in einem Atemzug genannt werden, denn sie sind miteinander verzahnt und bestimmen maßgeblich, ob unsere Enkel noch ein Deutschland vorfinden werden, das diesen Namen verdient.

Zurückbleibende wirtschaftliche Entwicklung

Wir verweisen gern darauf, daß wir die Wirtschaftskrise von 2008/2009 besser überstanden haben als andere europäische Länder. Ja, wir verzeichnen eine schnellere Erholung, dafür war der vorangegangene Absturz aber umso tiefer. Die traurige Wahrheit ist, daß Deutschland

die lahme Ente in Europa ist und beim Wirtschaftswachstum beispielsweise in der Zeit von 1996 bis 2010 weit hinter dem Durchschnitt der EU 27 zurückblieb.²⁸

Schuldenstaat und Währungsunion

Die deutschen Gebietskörperschaften haben über 2 Billionen Euro Schulden aufgehäuft – nicht gerechnet die versteckten Verpflichtungen für Renten, Pensionen und Krankenkosten. Jetzt sollen wir auch für die Schulden anderer Euro-Länder haften, die noch hemmungsloser mit geliehenem Geld umgehen.

Ausufernder Sozialstaat

Wir sind Weltmeister mit unseren Sozialleistungen, die längst unbezahlbar geworden sind. Und trotzdem schaffen wir nicht mehr Zufriedenheit in der Bevölkerung.

Natürlich gibt es noch weitere Fehlentwicklungen, auf die man eingehen könnte. Zu nennen ist beispielsweise die Entstehung und Tolerierung rechtsfreier Räume. Über das Gewaltmonopol des Staates gab es bisher einen gesellschaftlichen Konsens. Um so mehr muß es irritieren, wenn sich der Staat bei gewalttätigen Demonstrationen zurückzieht oder ganze Stadtviertel inzwischen von Migranten nach eigenen Regeln regiert werden. Islamische „Friedensrichter“ ersetzen unseren Rechtsstaat.²⁹ Der Müll in den Straßen und das Beschmieren der Wände mit Graffiti werden von den Bürgern nur noch resignierend zur Kenntnis genommen. Entgegen einer bei Politikern verbreiteten Meinung geht es dabei nicht um zu vernachlässigende Äußerlichkeiten, sondern um ein Indiz für die Einstellung der Gesellschaft, in welcher Umgebung wir leben und arbeiten wollen. Die Kette der Mißstände zu verlängern würde im vorliegenden Zusammenhang keinen weiteren Erkenntnisgewinn bringen. Diese Schilderungen sollen nur den Einstieg in eine Analyse und letztlich den Ausgangspunkt für einen Lösungsversuch darstellen.

28 Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020>

29 Hierzu Wagner: „Richter ohne Gesetz. Islamische Paralleljustiz gefährdet unseren Rechtsstaat“

1.2.2 Verselbständigung der politischen Elite und Entfremdung vom Volk

„Mehr Demokratie wagen“: Dieser programmatische Anspruch aus der Regierungserklärung Willy Brandts von 1969 blieb ein Lippenbekenntnis. Willy Brandt hatte es wohl ernst damit gemeint, „doch die Verhältnisse, sie sind nicht so.“ An dem Herrschaftsmonopol der Parteien und an der wachsenden Inkongruenz von Parteiinteresse und Bürgerinteresse konnte und wollten er und seine Nachfolger im Kanzleramt nichts ändern.

Tatsächlich haben die deutschen Bürger keine Chance gehabt, bei den weitreichendsten Entscheidungen der Politik mitzuwirken: Sie wurden nicht gefragt bei der Übertragung eines großen Teils der Souveränitätsrechte auf die EU, sie wurden nicht gehört bei der Frage, ob Deutschland ein Einwanderungsland werden sollte oder nicht, sie konnten nicht mitbestimmen bei der Abschaffung der D-Mark, der Einführung des Euros und schließlich der Überführung der Euro-Zone in eine Transferunion, sie mußten passiv bleiben bei der Gestaltung der Wiedervereinigung und durften nicht abstimmen bei dem Kurswechsel weg von der Atomenergie und hin zu regenerativen Energien. Es mag völlig dahinstehen, ob eine Volksabstimmung zu einem anderen Ergebnis als der Entscheidung der Repräsentanten geführt hätte – entscheidend ist nur, daß über den angeblich mündigen Bürger hinweg entschieden wurde. Noch nicht einmal mittelbar hatten die Bürger die Chance, durch ihr Abstimmungsverhalten bei Bundestagswahlen Einfluß zu nehmen, denn alle demokratischen Parteien waren sich in den beispielhaft genannten Fragen weitgehend einig.

Die Demokratie stellt sich dem Bürger dar als Recht, einmal in vier Jahren eine Partei wählen zu dürfen. Die Gewährleistung der Grundrechte, das Sozialstaatsprinzip, Rechtsstaatlichkeit oder Gewaltenteilung waren Zustände, die in Jahrzehnten selbstverständlich geworden sind und deshalb kein Engagement erforderten, um sie zu erhalten. Alle relevanten Parteien sind Garanten für diese freiheitlich demokratische Grundordnung. Sie unterscheiden sich untereinander nur in der Gewichtung der einzelnen demokratischen Elemente. Gerade weil die Demokratie in Deutschland ungefährdet erschien, fühlte sich kaum jemand zu besonderem Einsatz veranlaßt. Es gab nichts zu verteidigen. Die Demokratie ging nicht unter, wenn man nicht zur Wahl ging.

Waren bis in die 1960er Jahre Proteste auf extremistische Gruppen und verschwindende Minderheiten beschränkt, regte sich in den letzten Jahrzehnten zunehmender Unmut. Er äußert sich bei den einen durch Resignation und Wahlverweigerung, bei den anderen durch lautstarke Proteste. Die Kette läßt sich von den 68ern bis zu Gorleben oder Stuttgart 21 nachvollziehen.

Dabei dürfte es das alles in der Theorie gar nicht geben. Nach dem Repräsentationsprinzip verkörpern die frei gewählten Volksvertreter den Willen der Bürger. Die Mehrheit im Parlament beschließt Gesetze und wählt die Regierung. Die Legitimitätskette ist geschlossen: Alle Macht leitet sich vom Volk als Souverän ab. Die Interessen von Regierenden und Regierten – zumindest einer Mehrheit von ihnen – sind in der Theorie identisch. Die Parteien sind in diesem System die Mittler, die den Volkswillen eruieren, präzisieren, artikulieren und in die Staatsorgane transportieren. Wer in der Minderheit geblieben ist, fügt sich der Mehrheit.

Die Realität ist meilenweit von diesem Idealbild entfernt. Bei den Bürgern herrscht Frust, und bei den Experten macht das Schlagwort von der „Krise der Demokratie“, richtiger wohl der „Krise der parlamentarischen Demokratie“, die Runde. Das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Politik ist abhanden gekommen.

Woher kommt die Arroganz der Repräsentanten, alles besser zu wissen als das Volk? Die Identität zwischen Souverän und Repräsentant ist reine Fiktion, zerbrochen an der Realität. Der Repräsentant glaubt vielleicht noch daran, der Bürger schon lange nicht mehr. Bürger und politische Klasse sind einander fremd geworden. Die Stärken der Demokratie verwandelten sich in Schwächen: Bürgerrecht ist zu Egoismus verkommen, aus Toleranz wurde Gleichgültigkeit, aus Mitgestaltung nur noch Obstruktion, aus Gewaltenteilung lähmende Ineffizienz. Über die Diagnose sind sich die Experten aus dem ganzen politischen Spektrum weitgehend einig. Hier sollen nur beispielhaft Stimmen aus verschiedenen Lagern zitiert werden:

Der als Parteienkritiker bekanntgewordene Hans-Herbert von Arnim schreibt: *„Jeder Deutsche hat die Freiheit, Gesetzen zu gehorchen, denen er niemals zugestimmt hat; er darf die Erhabenheit des Grundgesetzes bewundern, dessen Geltung er nie legitimiert hat; er ist frei, Politikern zu huldigen, die kein Bürger je gewählt hat, und sie üppig zu versorgen –*

*mit seinen Steuergeldern, über deren Verwendung er niemals befragt wurde. Insgesamt sind Staat und Politik in einem Zustand, von dem nur noch Berufsoptimisten oder Heuchler behaupten können, er sei aus dem Willen der Bürger hervorgegangen.“*³⁰

Der der SPD nahestehende Göttinger Parteienforscher Franz Walter³¹ meint: Die Musterfigur der politischen Elitenrekrutierung sei der „Parlamentarische Geschäftsführer“ vom Typus eines Büroleiters. Ihn kennzeichne eine arbeitswütige Geschäftigkeit. Die reibungslose Funktion des Betriebes sei sein oberstes Ziel. Zu welchem Zweck und mit welchem Ziel – das ist weniger bedeutsam. Man brauche solche Leute, aber sie dürften nicht das politische Feld beherrschen. Für Walter lassen sich die Mißstände an folgenden Entwicklungen festmachen:

Verbändedemokratie

Diese Variante ist durch einen unkontrollierbaren Einfluß von Pressure Groups auf die parlamentarische Arbeit gekennzeichnet. Zur Zeit sind mehr als 2.000 Verbände im Lobby-Register verzeichnet. Die Klagen der Abgeordneten über eine Einflußnahme der Verbände sind Legion. So haben beispielsweise Interessenvertreter als externe Mitarbeiter in Bundesministerien mitgearbeitet.

Elitedemokratie

Unter diesem Schlagwort wird die Dominierung der Willensbildung und – Artikulation durch wenige Funktionsträger (Regierungschef, Fraktionsvorstand, Ausschußvorsitzende) verstanden. Unrühmliches Beispiel ist die Nominierung des Nachfolgers von Bundespräsident Horst Köhler. Nach nur drei Tagen, als allenfalls wenige persönliche Gespräche oder Telefonate zwischen den Spitzen der Koalition haben stattfinden können, stand der niedersächsische Ministerpräsident Wulff als Kandidat fest. Letztlich haben nur die Parteivorsitzenden von CDU, CSU und FDP, vielleicht noch die Fraktionsvorsitzenden, entschieden. Die Wahl durch die Bundesversammlung war damit vorweggenommen. Einziges Kriterium, das die Parteielite berücksichtigen mußte, war, einen mehrheitsfähigen Kandidaten zu nominieren. Die eigentliche Wahl war dann nur noch eine inhaltlose Formalität, weil die Zustimmung zum festgelegten Kandidaten durch Appelle an die Parteiloyalität erzwungen wird.

30 von Arnim: „Das System“, S. 19

31 Walter: „Baustelle Deutschland“, S. 221 ff.

Mediendemokratie

Nicht das Parlament, sondern die Medien sind zum Ort für die Austragung des politischen Meinungskampfs geworden. Ein Auftritt im Fernsehen ist für Politiker allemal attraktiver als ein Auftritt im Parlament. Ohne Medien ist ein Politiker ein Nichts. Es fragt sich eigentlich nur: Wer beherrscht hier wen? Die Politik die Medien oder die Medien die Politik? Vermutlich trifft die „ausbalancierte gegenseitige Abhängigkeit“ am ehesten den Sachverhalt. Der Fernseh-Journalist Thomas Leif ergänzt, daß wir in einer „Stimmungsdemokratie“ leben würden. Es herrsche Aktionismus. Kein Problem werde wirklich gelöst. Der „Pragmatiker des Augenblicks“ sei der neue Politiker-Typus. Es herrsche eine „Kultur der Beliebigkeit“ und des „rasenden Stillstands“.³²

Verhandlungsdemokratie

Parlamentarische Demokratien verwandeln sich immer stärker zu Verhandlungsdemokratien. Walter nennt Kennzeichen:³³ Entscheidungen fallen in verschlossenen Räumen und informellen Strukturen. Die Absprachen der politischen Klassen vollziehen sich in undurchsichtigen Beziehungsgeflechten jenseits des Parlaments und seiner Kontrollmöglichkeiten. Walter stellt die berechtigte Frage, welche Rolle das Parlament eigentlich in der demokratischen und intellektuellen Auseinandersetzung und Handlungsfindung noch einnehme.

Der Politikwissenschaftler Massarat³⁴ umreißt die Defizite des Weiteren mit den Begriffen

Kanzlerdemokratie

Die Regierungsspitze entscheidet ohne Diskussion mit Regierungsmannschaft, Fraktion oder Koalition und setzt Machtmittel ein, um die Entscheidung durchzupauken. Die „Basta“-Mentalität Schröders illustriert, was gemeint ist.

Parteidemokratie

Nach der Wahl entfremden sich die Parteien von der Wählerbasis und entsinnen sich ihrer erst wieder vor der nächsten Wahl. Für die Bürger bedeutet dies, Teilnehmer in einer „Zuschauerdemokratie“ zu sein. Die periodisch stattfindenden Wahlen stellen für die Parteien nichts anderes

32 Leif: „Das demokratische Defizit“, in von Arnim (Hrsg.): „Politische Klasse und Verfassung“, S. 96

33 Walter: „Baustelle Deutschland“, S. 229

34 Massarat: „Demokratisierung der Demokratie“, S. 2

als einen lästigen Wettbewerb dar, dem man sich leider nicht entziehen kann.

Die Politologin Heike Walk schließlich, wie der zuvor bereits zitierte Massarrat globalisierungskritisches Attac-Mitglied, bemißt die Krise an drei Befunden:³⁵

- Vertrauensverlust in die Fähigkeit der Demokratie, die anstehenden Probleme zu lösen;
- Zerstörung der sozialen Beziehungen durch Neoliberalismus;
- Beschneidung der Möglichkeit der Bürger, seine soziale Umwelt mitzugestalten, durch Verantwortungsübertragung auf die transnationale Ebene.

Im Folgenden habe ich vier Aspekte ausgewählt, die die Entfremdung zwischen Politik und Bürger verdeutlichen sollen: die Arroganz der Macht ist ein Charakteristikum der gesamten politischen Klasse, die Parteienherrschaft ihr Machtinstrument, eine hektische Selbstbeschäftigung der Output und der Ansehensverlust bei den Bürgern schließlich das Resultat.

Arroganz der Macht

„Alle Macht geht vom Volke aus ...“ heißt es, und man könnte sarkastisch fortsetzen: „... und wandert hin zu den gewählten Repräsentanten, um dort für die nächsten vier Jahre zu bleiben“.

Die politische Elite fühlt sich herausgehoben vom gemeinen Volk: Sie hat die bessere Einsicht und weiß, was dem Bürger guttut. Der angeblich mündige Bürger taugt nur als Zitat für Sonntagsreden.

Die Politiker haben es geschafft, den Staat als alles umsorgende Vollkasko-Anstalt zu etablieren, bei der sie selbst die Leitung innehaben. Keinen Bock auf Schule oder Ausbildung? Kein Problem, das Mindestauskommen ist immer gesichert mit dazugehöriger „Teilhabe am gesellschaftlichen Leben“. Rauchen, Bewegungsmangel, Fettleibigkeit? Was soll's, die solidarische gesetzliche Krankenversicherung steht für alles ein. Die Politik bestimmt mit der Steuer- und Unterhaltungs-

35 Walk: www.bundestag.de/dasparlament/2009/52/Beilage/004.html

gebung über die Rollenverteilung in Ehe und Familie. Mit dem Verbot der PID darf man noch nicht einmal entscheiden, welche der überzähligen befruchteten Eizellen vernichtet werden. Mir wird vorgeschrieben, daß in Zukunft andere Rechtschreibregeln gelten, und daß ich keine mattierten Glühbirnen mehr verwenden darf. Mit Zuckerbrot und Peitsche erreicht es der Staat, daß Landschaften mit Windrädern verunstaltet werden und ich mich für ein Elektro- statt eines Benzinautos entscheide.

Der Bürger ist der politischen Elite ausgeliefert. Die Entmündigung erfolgt durch Wahl: Ich werde nicht entmündigt, ich muß es selber tun. Wenn ich mich weigere, ist allerdings der Effekt der gleiche. Diese „Wir wissen am besten, was zu tun ist“-Einstellung der Politiker erzeugt ein Ohnmachtsgefühl bei den Bürgern. Nur eine verschwindende Minderheit rafft sich zum mehr oder weniger friedlichen Protest auf und verschreckt damit eher noch die übrigen Mitbürger. Lautstarker Protest ist nicht die Sache der Deutschen. Die verkriechen sich lieber in Resignation.

Das System ist fest etabliert. Keine politische Kraft will daran rütteln, weil alle von der Entmündigung der Bürger profitieren. Gefahr droht allenfalls durch direktdemokratische Eingriffsrechte. 76 % der Bevölkerung wünschen sich eine aktivere Rolle zwischen den Wahlterminen.³⁶ Grund genug für die Warnung der Politiker, diese Büchse der Pandora zu öffnen.

In der Presse wird häufig darüber berichtet, daß der oder jene Politiker bei der Wahl „auf einem sicheren Listenplatz“ abgesichert worden ist. Im Klartext bedeutet das doch, man hat sich abgesichert gegen ein befürchtetes negatives Votum des Bürgers. Mit diesem Manöver setzt man sich bewußt über die Entscheidung des Souveräns hinweg: Egal wie der Wähler entscheidet, der Platz im Parlament ist mir sicher.

Zwischen der politischen Elite und den Bürgern klaffen Welten. Unfreiwillig wird diese Distanz deutlich, wenn in Parlamentsreden von „dem Bürger draußen im Lande“ gesprochen wird.³⁷ Wir, die Politiker, sind hier, und das Volk steht außerhalb. In den Medien, in öffentlichen Auftritten, in Verhandlungen – immer wird den Politikern der rote Teppich ausgerollt. Sie werden hofiert und umworben, weil sie Macht

36 <http://www.br-online.de/aktuell/demokratie-bundesebene-volksentscheid-ID1279874020412.xml>

37 So Helmut Kohl, zitiert bei Gabor Steingart: „Die Machtfrage“, S. 160

besitzen. Politiker genießen diese Rolle und schöpfen daraus ihr Selbstwertgefühl. Der Primat der Politik muß herhalten für unglaublich arrogante Auftritte gegenüber Wirtschaftsführern, Bundeswehr, Kirchen und vielen Verbänden.

Eine Mischung zwischen Arroganz und Angst vor den Medien ist die Reaktion von Kanzlerin Merkel auf das Buch von Sarrazin „Deutschland schafft sich ab“. Obwohl das Buch im Erscheinungsjahr über eine Millionen Mal verkauft wurde, erklärte Merkel, daß sie das Buch nicht gelesen habe, und man es auch nicht lesen müsse. Man kann über die Thesen von Sarrazin sicher streiten. Nur eines geht nicht: als Politiker ignorieren, was Millionen Bürger offenbar durchaus bewegt.

Die Politikerklasse zeigt immer mehr Ähnlichkeit mit der Aristokratie aus der Zeit vor der bürgerlichen Revolution. Damals wie heute herrscht eine verschwindend kleine Gruppe über die große Masse der Bevölkerung. Sie schottet sich ab, feiert in immer gleicher Zusammensetzung jede sich bietende Gelegenheit, behängt sich gegenseitig mit Orden und läßt sich von den Untergebenen hoffieren. Sie billigt sich Privilegien zu, von der völlig überzogenen Altersversorgung bis zur steuerfreien Kostenpauschale, die jeder Normalbürger als Werbungskosten belegen müßte. Arnulf Barings Apell „Bürger – Auf die Barrikaden!“³⁸ weckt sicher nicht unbeabsichtigt Assoziationen an die Französische Revolution.

Obwohl historische Vergleiche immer hinken: Der Bürger, der den Staat ausmacht, steht einer kleinen Gruppe von Herrschenden gegenüber. Die Position der Aristokratie von damals nimmt heute die politische Klasse ein. Sie bestimmt, wo es langgeht. Sie bestimmt die Regeln für den eigenen Machterwerb und -erhalt. Sie lebt von den Bürgern, nicht für sie. Es gibt zwar ein Gerangel um Posten untereinander, aber einig ist man sich bei der gemeinsamen Verteidigung des Systems, von dem die politische Klasse profitiert.

Es ist auch das gleiche feudale Grundprinzip, das zur Anwendung kommt: Gib du mir Macht, ich gebe dir Fürsorge. Der einzige Unterschied ist, daß die Rollenverteilung in Feudalsystemen durch Geburt festgelegt war. Heute erfolgt die Zuweisung durch Wahl. Die Stimme im Wahlkampf ist die Gegenleistung für Vorteile der betreffenden Klientel.

38 Baring: „Bürger, auf die Barrikaden!“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. November 2002

Als Herren über die Gesetzgebung haben die Parlamentarier dafür gesorgt, daß sie für die Folgen ihrer Entscheidungen (oder Unterlassungen) nicht haftbar gemacht werden können. Schlimmstenfalls droht die Abwahl, die aber auch dann noch durch die Versorgung mit einem Pöstchen bei einem staatsnahen Unternehmen, einer politischen Stiftung oder einem internationalen Gremium abgedeckt wird. Es fehlt jede Zurechenbarkeit der Verantwortung: „*Es herrscht ein Zustand organisierter Unverantwortlichkeit, in dem für Mängel und Pannen niemand haftet, Erfolge sich dagegen alle zurechnen*“, faßt von Arnim zusammen.³⁹ Es ist noch nicht einmal möglich, den Straftatbestand der Amtsuntreue durchzusetzen, wie es der Bund der Steuerzahler seit Jahren fordert. Er listet immer wieder in seinem Schwarzbuch auf, wie zig-Milliarden Steuergelder verschwendet werden – ohne jede Sanktion.

Politik wird letztlich von den Bürgern nur noch als Mittel zum Selbsterhalt der Politikerklasse wahrgenommen. Machterlangung und Machterhalt sind die alles beherrschenden Motive. Die Repräsentanten repräsentieren nur noch sich selbst. Es ist die Überbetonung des Repräsentationsprinzips, die zur Abkoppelung vom Volk führt.

Parteiherrschaft

Kaum ein anderer hat die Parteiherrschaft in Deutschland so scharf analysiert und kritisiert wie Hans Herbert von Arnim. Aus einer „Mitwirkung bei der politischen Willensbildung“ (Art. 21 GG) sei ein Kartell getreten. „*Will man die Problematik auf den Punkt bringen, so geht es darum, daß wir in der Bundesrepublik in weiten Bereichen keinen funktionierenden politischen Wettbewerb mit Offenheit des Zugangs und Fairneß der Erfolgchancen haben.*“⁴⁰ Merkmale der Parteiherrschaft seien Ämterpatronage, Proporzwirtschaft, Selbstbedienung aus der Staatskasse, Korruption durch Lobbyisten und Manipulation der Gesetze zum Machterhalt.

Desillusionierend äußert sich auch Dahrendorf zum Zustand der Parteien: Die seien im Niedergang begriffen.⁴¹ Nach Verlust ihrer

39 von Arnim: „Das System“, S. 63

40 a.a.O., S. 25

41 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 86

ursprünglichen Funktion wären nur noch „Maschinen, Apparate“ verblieben. Es seien die Vermittler, von denen die größte Gefahr ausgehe. *„Sie sind von der demokratischen Basis abgekoppelt und müssen sich niemandem gegenüber verantworten. Trotzdem spielen sie bei der Auswahl der politischen Führung und des politischen Personals nach wie vor eine bedeutsame Rolle.“* Für diese Apparate seien Wahlen nicht mehr das Mittel, Parlamente zu konstituieren, sondern um ihren Aktivisten Machtpositionen zu verschaffen. Das verursacht erheblichen Geldbedarf: *„Die bittere Wahrheit lautet, Parteiapparate sind käuflich.“*

Die Parteien beherrschen das politische Geschehen in Deutschland. Wer in der Politik mitwirken will, muß sich der Parteidisziplin beugen. Nach Art. 38 Grundgesetz sind Abgeordnete „... Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. Neurgalischer Punkt ist deshalb der Fraktionszwang, ohne den, wie seine Befürworter argumentieren, keine „parlamentarische Arbeit“ – sprich Mehrheitsbeschaffung für die Regierung – möglich sei. Heinrichs hält eine solche Begründung denn auch für ein gewaltiges Argument gegen diese Art von Parteiendemokratie.⁴²

Einflußreicher Theoretiker des Parteienstaates ist Gerhard Leibholz, langjähriger Richter am Bundesverfassungsgericht. Leibholz hat die bundesdeutsche Verfassungswirklichkeit in Bezug auf die Stellung der Parteien maßgeblich mit geprägt. Für ihn sind Parteien praktisch Staatsorgane. Sein Ideal ist eine größtmögliche Mitgliedschaft der Bürger in den Parteien, so daß faktisch eine Identität von Volkswille und Parteientscheidung entsteht. Entscheidungen werden in den Parteien gefällt, im Parlament werden sie lediglich vollzogen. Fraktionszwang ist somit legitim und sogar notwendig. Voraussetzung ist für Leibholz allerdings eine funktionierende innerparteiliche Demokratie.

von Arnim wendet ein, daß die „Dreieinigkeitslehre“ von Partei, Volk und Staat nur funktionieren könne, wenn tatsächlich große Teile des Volkes in den Parteien organisiert seien, Struktur und Willensbildung innerhalb der Parteien demokratisch erfolgten und die Wahlen über Programm- und Sachthemen entschieden. Alle diese Voraussetzungen hätten sich allmählich in Wunschvorstellungen aufgelöst.⁴³

42 Heinrichs: „Demokratiemanifest“, S. 44

43 von Arnim: „Das System“, S. 252

Die Auswüchse der Parteienherrschaft sind eng verbunden mit dem Berufspolitikertum. Das eine ist ohne das andere nicht denkbar. Wer sich Politik zum Beruf auswählt und damit seinen Lebensunterhalt bestreiten will, muß den Spielregeln der Partei folgen. Seine Karriere ist davon abhängig, wie nützlich er der Partei ist. Jede Form der Aufmüßigkeit, jeder Verstoß gegen die Parteidisziplin, wird als Illoyalität sanktioniert. Die Partei fordert Dankbarkeit von ihren Funktionsträgern ein nach dem Motto: „Alles was Du bist, hast Du der Partei zu verdanken. Also verhalte Dich entsprechend.“ Würde sich ein Abgeordneter wirklich in einer entscheidenden Frage gegen seine Fraktion stellen, ist er mit seiner Karriere am Ende.

Wir erleben hier den Grundwiderspruch zwischen Mandat auf Zeit und Politik als Beruf. Wer kann denn einen Beruf ergreifen, wenn er von Wahlperiode zu Wahlperiode bangen muß, ob er seinen Beruf fortsetzen kann? Die wirtschaftliche Existenz eines Berufspolitikers ist von seiner Wiederwahl, d. h. zunächst von der Wiedernominierung durch die Partei, abhängig. Diese Art von Unsicherheit ist nicht vergleichbar mit der Kündigungsgefahr eines Arbeitnehmers. Der kann sich einen anderen Arbeitgeber suchen, ein Politiker kann oder will nicht ohne weiteres die Partei wechseln. Scheidet er ganz aus der Politik aus, ist das i. d. R. mit einem beruflichen Absturz verbunden. Wer bereits von der Universität ins Parlament wechselte, der würde seine Gewissensentscheidung damit bezahlen, als Berufsanfänger auf der Straße zu stehen. Realistischerweise sollte niemand so etwas von einem Abgeordneten erwarten.

Überkritisch reagiert von Arnim in Bezug auf Nebentätigkeiten der Politiker in Gremien der Wirtschaft, auf das Engagement externer Berater oder die diversen Parteispendenaffären. Er nennt Korruption sogar die „Seele des Systems“. Das erscheint überzeichnet. Denn wer den Nur-Berufspolitiker als Mißgeburt des Systems ablehnt, muß die Durchlässigkeit zum zivilen Leben geradezu fordern. Zu unterlassen ist allerdings alles, was einen Interessenkonflikt auslösen könnte.

Aber es gibt noch eine andere Form der Korrumpierung, die viel gravierender ist: Wohltaten verteilen für die eigene Klientel, um deren Stimmen zu bekommen. Überspitzt formuliert ist das Kauf von Wählerstimmen. Die Initiative kann dabei von beiden Seiten ausgehen. Nicht nur schlagkräftige Lobbyisten sind am Werk, sondern große Gruppen der Bevölkerung: Arbeitnehmer, Mieter, Hartz IV-Empfänger, Rentner,

Alleinerzieher und, und ... Alle werden mit sozialen Wohltaten beglückt, um als Gegenleistung ihre Wählerstimme abzuliefern.

Es ist auch eine Form der Korruption, wenn Parteien die Loyalität ihrer Funktionsträger mit Ämtern und Pfründen erkaufen. Die Folge ist dann die Aufkündigung der Loyalität, wenn der Betreffende bei Vergabe eines sicher geglaubten Ministeramts übergangen oder sein Parteikreis bei dem geforderten Proporz nicht berücksichtigt wurde.

Seit 1994 ist endlich auch die Abgeordnetenbestechung in Deutschland strafbar (§ 108e StGB). Jahrzehnte hatten sich die Parlamentarier dagegen gestäubt. Man fürchtete unliebsame Untersuchungen. Die schließlich zustande gekommene Regelung erfüllt aber immer noch nicht die Anforderungen, wie sie die UN-Konvention gegen Korruption verlangt. Alle Parteien schieben eine erforderliche Verschärfung seit Jahren vor sich her.

Die Legitimationskette vom Bürger als Souverän über die Parteien hin zum Parlament und zur Regierung wird von zwei Seiten in Frage gestellt: durch einen Mitgliederschwund bei den Parteien und durch Wahlverweigerung der Bürger.

Wir erleben gegenwärtig eine gefährliche Erosion der Volksparteien. Die Funktion der parlamentarischen Demokratie wird geschwächt durch den Verfall der Volksparteien. Groß-Parteien konnten unterschiedliche Strömungen integrieren und innerparteilich ausgleichen. Relative Stabilität gewährleisteten nur eine Alleinregierung einer Partei oder die Koalition mit nur einem weiteren Partner. Diese Zeiten scheinen Vergangenheit zu sein. Der Wähler wendet sich frustriert von den etablierten Parteien ab und sucht sein Heil bei den „noch-nicht-ganz-etablierten“ Grünen, den demagogischen Linken oder der Piraten-Spaß-Partei. Bei einer Tendenz zum 5- bis 6-Parteiensystem ist eine Lähmung absehbar.

Machtverlust und hektische Selbstbeschäftigung des Parlaments

Bundestagspräsident Lammert hat kritisiert, daß die konstituierende Sitzung des 17. Deutschen Bundestages nicht von ARD oder ZDF über-

tragen worden sei.⁴⁴ Die Fernsehjournalisten zeigten jedoch nur ein Gespür für den Bedeutungsverlust des Parlaments. Der Schwerpunkt der Gesetzgebung hat sich längst nach Brüssel verlagert. Korrekturen an Bundestagsentscheidungen erledigt das Bundesverfassungsgericht, Opposition findet eher in den Medien oder seitens der Landesregierungen statt. Die Nichtübertragung der konstituierenden Sitzung trägt also lediglich den realen Machtverhältnissen Rechnung.

Der Machtverlust des Bundestages ist zum Teil selbst gewollt, zum Teil Folge der veränderten Verfassungswirklichkeit. Hinter der zunehmenden Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene steckt Strategie. Sie wird betrieben von Kommission und europäischem Parlament und unterstützt von den nationalen Politikern, allemal aus Deutschland. Den nationalen Parlamenten verbleibt nur noch die undankbare Rolle einer „Ratifikationsinstanz“ für die Umsetzung detaillierter europäischer Richtlinien.⁴⁵ Während der Bürger eher das Subsidiaritätsprinzip beachtet wissen will, wonach nur das europazentral geregelt werden sollte, was die Mitgliedsländern nicht besser alleine erledigen können, gilt unseren Spitzenpolitikern die europäische Integration längst als Selbstzweck: Je mehr, desto besser – vorwärts und nie zurück.

Dahrendorf argumentiert unter Berufung auf Hobsbawm:⁴⁶ Demokratie brauche einen politischen Raum, in welchem sie ausgeübt wird, den Nationalstaat. Problematisch werde das dann, wenn zunehmend Entscheidungen auf der Ebene internationaler Organisationen getroffen würden. Wie könnten da die Interessen des Volkes geltend gemacht werden? Wie könne man die Beschlüsse durch ein System von „checks and balances“ kontrollieren? Wie lasse sich gewährleisten, daß die internationale Szene nicht dauerhaft von einer kleinen Gruppe von Machteinhabern beherrscht wird? Auf diese Fragen könne die Demokratie keine Antwort mehr liefern. Wir verlagern also immer mehr Kompetenzen auf die europäische Ebene, schwächen damit die Demokratie in den Mitgliedsstaaten, stoßen aber zugleich bei der Demokratisierung der europäischen Institutionen auf strukturelle Grenzen.

44 <http://www.welt.de/politik/deutschland/article4993156/Bundestagspraesident-startet-mit-Kritik-an-ARD-ZDF.html>

45 Papier: „Reform an Haupt und Gliedern“, FAZ vom 31. Januar 2003

46 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 15 ff.

Indiz für den Bedeutungsverlust des Parlaments ist die Erosion seines wichtigsten Rechts, des Haushaltsrechts. Unser Bundestag muß sich vom Bundesverfassungsgericht daran erinnern lassen, sich diese wichtigste Kompetenz nicht aus der Hand nehmen zu lassen.⁴⁷ Obwohl das Haushaltsrecht zum Kernbestand der nationalen Staatlichkeit gehört, gibt es keinen Aufstand im Parlament, wenn die Europäische Zentralbank für über 200 Mrd. Euro minderwertige Staatsanleihen von überschuldeten Euroländern aufkauft. Würde die EZB, wie es jeder Kaufmann tun muß, ehrliche Wertberichtigungen von nur 20 % auf diese Schrottpapiere vornehmen, wäre sie technisch pleite und der Steuerzahler müßte sofort haushaltswirksam den Verlust ausgleichen. Weiteres Ungemach droht durch die Einführung von sog. Euro-Bonds. Sollte der europäische Rettungsfonds EFSF tatsächlich Schuldverschreibungen ausgeben dürfen, für die alle Euroländer gemeinschaftlich haften, dann geht es nicht nur um die in der Presse diskutierte Erhöhung der Zinslast für Deutschland, sondern um die sich aus der Haftung ergebende Zahlungsverpflichtung. Und die ist beileibe nicht auf die rechnerische Quote Deutschlands beschränkt. Für alle anderen schwachen Kandidaten müßte Deutschland auch deren Quote erfüllen. Die Größenordnung, um die es hier insgesamt geht, würde den Bundeshaushalt auf Jahrzehnte belasten.

Machtverlust droht auch von Seiten der Regierung, die die Parlamentsmehrheit nur als Mittel zur Absicherung der Regierungspolitik versteht. Anders ist der selbstherrliche Umgang mit beschlossenen Gesetzen nicht verständlich: Nach der Atomkatastrophe von Fukushima beschließt die Regierung Merkel ein 3-monatiges Moratorium, d. h. die Nichtanwendung des im Vorjahr beschlossenen Gesetzes über die Verlängerung der Restlaufzeit von Atomkraftwerken. Die Minderheitsregierung Kraft in Nordrhein-Westfalen setzt sich über die Landesverfassung hinweg und beschließt einen Haushalt, der eine Verschuldung weit über der Investitionsquote vorsieht.

Aber auch die deutsche Spielart des Föderalismus hat zu einem Machtverlust des Bundestages beigetragen. Großen Einfluß haben die gegenwärtig etwa eintausend Gremien der Exekutiven von Bund und

47 BVerfG im Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009 und jüngst beim Stop des Sondergremiums des Bundestages, das statt des Plenums über eilige oder geheime Maßnahmen des Euro-Rettungsfonds EFSF entscheiden sollte

Ländern, die aber keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegen.⁴⁸ Das setzt sich fort bei den Landtagen. Die Länderparlamente haben kaum noch substantielle Gesetzgebungskompetenzen. Und selbst wenn Entscheidungsspielräume vorhanden sind, stimmt man sich lieber untereinander auf Musterentwürfe ab, die dann zu im Wesentlichen gleichen Regelungen in den Ländern führen.

Der Verfassungsrichter Hans-Jürgen Papier sieht einen wesentlichen Grund für den Machtverlust des Parlaments in der Wandlung des Bundesrates zu einer „Ersatz-Opposition“. Dies gilt nicht nur, wenn die Mehrheit im Bundesrat von der Mehrheit im Bundestag abweicht. Auch bei gleichen Mehrheitsverhältnissen lassen sich Länder gern ihre Zustimmung abkaufen. Die Ministerpräsidenten der Länder gerieren sich als die sprichwörtlichen „Landesfürsten“, die ohne Rücksicht auf übergeordnete Interessen allein an der Heimatfront punkten wollen.

Ein weiterer Grund für die Erosion parlamentarischer Macht wird unter dem Stichwort des „kooperativen Staates“ diskutiert. In der Literatur wird darunter die faktische Verlagerung von Entscheidungen in Verhandlungssysteme verstanden, die so nicht in der Verfassung vorgesehen sind. Das fängt bei dem Koalitionsausschuß an und setzt sich fort mit dauerhaft oder ad hoc geschaffenen Gremien unter Beteiligung von externen Fachleuten oder NGOs. Beispiele sind der „Nationale Ethikrat“, die „Hartz-“ oder die „Rürup-Kommission“, aber auch das „Bündnis für Arbeit“, die „Islam-Konferenz“ oder der „Atomkonsens“. Einerseits ist die Einbindung externen Sachverständs positiv zu vermelden, andererseits spielt sich hier eine klare Interessenvertretung von Verbänden, Organisationen und Unternehmen ab. In diesen Gremien fallen zumindest Vorentscheidungen. Parlamentarier können das Ergebnis nur noch abnicken. Die in dieser Praxis steckenden Gefahren sind offensichtlich, weil die Zusammensetzung der Gremien nicht geregelt und das Verfahren unklar ist.

Papier stellt fest: Bei der Einbindung externer Fachleute oder Repräsentanten gehe es längst nicht mehr um Informations- und Erkenntnisgewinn, weil die Fakten und Argumente bekannt seien. Was erwartet werde, seien Entscheidungen und ihre Durchsetzung. Das Ganze sei damit fragwürdig, weil einem selektiven Kreis von Interessenten ein

48 Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 104

nicht legitimer Einfluss zugebilligt werde.⁴⁹ Die Kritik geht so weit, daß manche bereits die Phase des Parlamentarismus als beendet ansehen. Was kommt danach? Nach Auffassung von Colin Crouch der „Post-Parlamentarismus“. Papier hält dagegen:⁵⁰ Die geschilderte Entwicklung sei kein Zeichen dafür, daß der Parlamentarismus überholt wäre. Er appelliert allerdings dafür, die Politik wieder in die Parlamente zurückzuholen.

Als selbst geschaffene Ursache für den Bedeutungsschwund des Parlaments sind schließlich Scheinkompromisse zu nennen, die in vollem Bewußtsein eingegangen werden, daß anschließend das Bundesverfassungsgericht als Ersatzgesetzgeber tätig werden wird. Die Selbstentmachtung wird verschleiert. Den späteren Spruch des Verfassungsgerichts braucht die unterlegene Partei ihrer Klientel gegenüber nicht zu rechtfertigen: Vor Gericht und auf hoher See ...

Im umgekehrt proportionalen Verhältnis zum Kompetenzverlust und der Selbstentmachtung steht der hektische Aktionismus der Parlamentarier. Wir erleben in Deutschland eine Reglementierungswut, die unter dem Stichwort Bürokratie jedem leidvoll bekannt ist. Allein auf Bundesebene gab es 2008 nach Recherchen der Insider Wolfgang Clement und Friedrich Merz ca. 80.000 Rechtsvorschriften.⁵¹ Hinzu kommt sicher eine noch größere Anzahl aus Ländern und Gemeinden.

Mit Geboten und Verboten ist es nicht getan. Laut Normenkontrollrat gab es Ende 2008 bundesrechtlich über 10.000 Informations- und Auskunftspflichten. Die Bundesregierung beziffert selbst die dadurch jährlich für die Wirtschaft entstehenden Kosten auf rund 50 Mrd. Euro.⁵²

Für eine solche Gesetzgebungsmaschinerie braucht man entsprechende Manpower. Trotz eines sich beschleunigenden Aufgabenverlusts des Bundestages hat sich die Anzahl der Mitarbeiter aller Abgeordneten von 1970 = 663 auf 6784 in 2009 mehr als verzehnfacht.⁵³ Die Bundestagsverwaltung stockte darüber hinaus ihr Personal von 1968 = 907 auf 2.400 in 2009 auf, also auch auf mehr als das Zweieinhalbfache. Bei der Ministerialbürokratie dürfte es ähnlich aussehen.

49 Papier: „Reform an Haupt und Gliedern“, FAZ vom 31. Januar 2003

50 Papier: „Überholte Verfassung?“ FAZ vom 27. November 2003

51 Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 93

52 http://www.bundestag.de/presse/hib/2011_01/2011_012/02.html

53 FOCUS 19/2011 vom 9. Mai 2011

Das Ergebnis, die produzierten Gesetzestexte, sind für den Bürger kaum noch lesbar – nicht in erster Linie wegen ihrer lebensfremden Sprache, sondern wegen unzähliger Verschachtelungen und Verweisungen. Mit dem Ziel einer Einzelfallgerechtigkeit versucht der Gesetzgeber jede denkbare Fallgestaltung zu regeln. Schließlich enthält ein Gesetz eine Kaskade von Ausnahmen zur Ausnahme von der Ausnahme. Fraktionen, Arbeitskreise, Lobbyisten – alle haben ganze Arbeit geleistet und für jede Interessengruppe eine Sonderregelung durchgesetzt.

Eigentlich ist spätestens seit den Erfahrungen mit dem Preussischen Allgemeinen Landrecht von 1794 bekannt, daß es sinnlos ist, jeden denkbaren Fall regeln zu wollen. Unter Friedrich dem Großen hatte man damals versucht, das ganze Recht in einem Gesetzbuch zu kodifizieren. Es kamen über 19.000 Paragraphen heraus aber keine Klarheit, weil die Lebenswirklichkeit eben erfinderischer als der stets nachhinkende Gesetzgeber ist. Schon die alten Römer wußten: „Summum ius – summa iniuria.“⁵⁴ Peter Gutjahr-Löser, Kanzler der Universität Leipzig, zieht den Vergleich zu den Fraktalen: Man kann den Maßstab verändern wie man will, die Abbildung verändert sich prinzipiell nicht. Der Versuch, allen Lebensumständen durch Vorschriften gerecht zu werden, ist eine unendliche und damit unlösbare Aufgabe.⁵⁵

Die gesetzgeberische Hyperaktivität ist nicht nur sinnlos, sondern auch schädlich. Jede Überregulierung verschüttet Freiräume und erstickt Chancen. Sie schränkt den „trial and error“-Prozeß ein, von dem nach Popper eine erfolgreiche Gesellschaft abhängt. Helmut Schmidt⁵⁶ sieht in der Überregulierung sogar einen Grund für die Arbeitslosigkeit in Deutschland, Frankreich und in Italien!

Der Aktionismus läuft nach festgelegtem Schema ab. Das soll an einem aktuellen Fall, dem Dioxin-Skandal demonstriert werden. Was war geschehen? Ein Futtermittelhersteller hatte Anfang 2011 Dioxin-verseuchtes Futtermittel an Landwirte verkauft. Bei Geflügelzüchtern und Schweinemästern waren daraufhin Dioxinwerte gemessen worden, die die Grenzwerte überschritten. Soweit so schlecht. Niemand war zu Schaden gekommen. Ein Verbraucher hätte täglich vier Stück von ausgerechnet diesen Eiern verspeisen müssen, um in seinem Körper den

54 Weiterführend: Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 186

55 Gutjahr-Löser: „Staatsinfarkt“, S. 189

56 Aust u. a.: „Der Fall Deutschland, Abstieg eines Superstars“, S. 222

zulässigen Grenzwert zu überschreiten. Andererseits: Wenn Grenzwerte existieren, müssen sie eingehalten werden. Man hätte den verantwortlichen Futtermittelhersteller belangen müssen, möglicherweise generell die Kontrollen verstärken sollen und im übrigen zur Tagesordnung übergehen können.

Das Reizwort Dioxin eignete sich allerdings prächtig für die politische Auseinandersetzung. Die rot-grüne Opposition drosch auf die Bundesverbraucherministerin von der CSU ein, obwohl die Lebensmittelkontrolle Ländersache ist. Die Medien schürten die allgemeine Hysterie, weil sie sich als Bürgeranwälte profilieren konnten oder das Geschäft der Opposition betreiben wollten. Hunderte von Höfen wurden gesperrt, die Erzeugerpreise gingen in den Keller. Die angegriffene Ministerin schnürte hektisch einen 10-Punkteplan, der das ganze Arsenal von bürokratischen Hürden vorsieht: von der Zulassungspflicht für Futtermittelhersteller über die Positivliste der Zutaten bis zur Trennung der Herstellungsketten von Industrie- und Futtermittel. Die Opposition kontert, daß das alles noch nicht ausreichend sei. Der Aktionsplan ist in einem weit über 100 Paragraphen umfassenden Regelwerk Gesetz geworden. Dem Verbraucher hilft das nicht: Es gibt keinen Schutz gegen Leute, die sich kriminell über bestehende Gesetze hinwegsetzen. Weil aber ein Futtermittelhersteller gesündigt hat, werden alle in Zukunft bürokratisch schikaniert und wieder ist die Regelungsdichte ein Stück angestiegen. Von der Opposition und den Medien getrieben, konnte die Ministerin gar nichts anderes tun als ein unsinniges Gesetz in Gang zu bringen.

Peter Gutjahr-Löser spricht vom „Staatsinfarkt“⁵⁷ und meint die Manie der Politiker, alles und jedes regeln zu wollen. An zahlreichen praktischen Beispielen, vor allem aus dem unmittelbar erlebten Hochschulbereich, schildert er, wie erstickend die Überregulierung sich auswirkt und in welchem Maße Ressourcen verschwendet werden. Nicht ein allmächtiger Diktator sei der Feind der Freiheit, sondern die bürokratische Bevormundung der Bürger.⁵⁸

Der SPD-Abgeordnete Marco Bülow hat die Papierflut beschrieben, die auf ihn als Mitglied des Bundestages einstürzt. In einer durchschnittlichen Woche werde er mit 100 unterschiedlichen Vorlagen konfrontiert,

57 Vergl. sein gleichnamiges Buch, 1998

58 a.a.O., S. 18

jede von 6 bis 10 Seiten, einige Gesetzesentwürfe sogar von 100 bis 200 Seiten Umfang. All das addiere sich schnell auf 1.000 Seiten wöchentlich. Hinzu kämen die Aktenberge der einzelnen Ausschüsse, unzählige Studien, Meinungsbekundungen der Verbände und Experten, Ausarbeitungen von Mitarbeitern, Vorlagen von Ministerien der Länder und der EU-Kommission etc.⁵⁹ Eine Überschlagsrechnung kommt somit ohne weiteres auf 100.000 Seiten Informationsmaterial, das ein Bundestagsabgeordneter pro Jahr lesen sollte und gar nicht lesen kann, geschweige denn verarbeiten.

Nachdem sich die Politiker und Ministerialbeamten abgemüht haben, den Paragraphenwust zu produzieren, plagen sich Verwaltungen, Bürger, Wirtschaft und Justiz mit deren Anwendung. Wenn heute jeder fünfte Steuerbescheid falsch ist,⁶⁰ kein Laie mehr in der Lage ist, seine gesetzliche Rente auszurechnen, oder industrielle Planungen nach jahrelanger Arbeit von den Verwaltungsgerichten verworfen werden, dann liegt das zuvörderst an nicht mehr handhabbaren Vorschriften. Hypertrophe Regulierung mit unzähligen Zuständigkeiten bedeutet nicht nur endlose Genehmigungsverfahren, sondern auch unkalkulierbare Rechtsverfahren. Irgend jemand legt immer Rechtsmittel ein. Überkomplizierte Vorschriften sind fehlerträchtig und bergen Auslegungsprobleme.

Da der Ärger der Bürger über die ausufernde Bürokratie so weit verbreitet ist, stellt der Kampf gegen diese Hydra eine populäre Forderung dar. Kein Politiker, der nicht für Bürokratieabbau eintritt und kaum ein Politiker, der es ernst damit meint. Immerhin konnte man sich durchringen, 1995 den Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ unter Vorsitz von Rupert Scholz zu installieren. Der schlug einen Nationalen Normenkontrollrat vor.⁶¹ Die große Koalition faßte den Beschluß und 2006 wurde er installiert. Seine Aufgabe ist es, ex ante zu prüfen: Muß überhaupt etwas geschehen? Welches sind die Alternativen? Was kostet das und wen? Und er soll bestehende bürokratische Hürden bewerten und Vorschläge zur Reduzierung erarbeiten. Als Erfolg konnte vermeldet werden, daß sich seit Arbeitsbeginn die Anzahl der Gesetze und Ver-

59 Bülow: „Wir Abnicker“, S. 53

60 <http://www.n-tv.de/ratgeber/Ruestzeug-gegen-den-Fiskus-article935932.html>

61 Forderungen u. a. auch von Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 212; Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 93

ordnungen auf Bundesebene um etwa 20 % auf den Stand von ca. 4.000 in der 16. Legislaturperiode reduziert hat.⁶²

Das ließ die Gegenkräfte nicht ruhen: Der parlamentarische Geschäftsführer der SPD, Thomas Oppermann, kritisierte die schwarz-gelbe Koalition als „die faulste Regierung aller Zeiten“, weil sie in den ersten 150 Tagen nur ein Drittel der Gesetze produziert hätte wie die Große Koalition in vergleichbarer Zeit.⁶³ Die bloße Masse der Gesetzesproduktion muß als Kriterium für eine ordentliche Regierung herhalten.

Konnte der Sachverständigenrat noch davon ausgehen, daß „nahezu jeder“ sich zumindest verbal zur Verschlinkung bekennt, so gibt es heute Gegenstimmen: Ein Rückzug des Staates wird beklagt! Rechtfertigend äußert sich der Staatsrechtslehrer Möllers zum Problem: Jede Regulierung sei eine Entscheidung über die Verteilung von Freiheit. Was Überregulierung bedeutete, was nicht, sei eine politische Frage, die einer demokratischen Antwort bedürfe.⁶⁴

Möllers erkennt, warum hier reguliert wird. Das demokratische Verfahren wird eingehalten. Aber wir wollen ja auch nicht Demokratie in Frage stellen, nicht das Ob, sondern das Wie der Demokratie. Die Eigengesetzlichkeiten der Institutionen führen zur Überproduktion von Gesetzen, weil Politiker sich in der Regulierung verwirklichen.

Und es gibt nirgends eine Grenze. Es gilt das Prinzip der „offenen Staatsaufgaben“, d. h. der Staat bestimmt selbst nach eigenem Ermessen, welche Aufgaben er übernehmen will. Es gibt keine anerkannte Theorie, aus der sich Grenzen ableiten ließen, was überhaupt zu den staatlichen Aufgaben zu zählen ist. Mit dem Kernbereich der hoheitlichen Aufgaben ist es nicht getan und mit dem Sozialstaatsprinzip läßt sich zu guter Letzt alles begründen. Es gibt keine Instanz, die objektiv die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung nachprüfen könnte.

Ein Chirurg will operieren, ein Friseur Haare schneiden und legen, ein Buchhalter Bilanzen aufstellen. Darum haben sie sich zu ihrem Beruf entschieden. Ein Politiker will Gesetze machen. Darin sieht er seine Aufgabe, er will gestalten. Und er will fleißig sein. Seinen Wählern will

er verkünden, daß er eine 70-Stunden-Arbeitswoche verbringt. Also muß er ständig neue Felder für seinen Regulierungselan finden. Da er seine Aufgabe für überaus wichtig hält, lohnt es sich auch, stundenlang mit Dutzenden von Kollegen, mit Lobbyisten, mit Gremien etc. darüber zu diskutieren.

Der von Kanzler Schröder abwertend als „Professor aus Heidelberg“ titulierte Paul Kirchhof hat ein konsequent vereinfachtes Steuersystem vorgeschlagen, das mit 146 statt mit zig-tausend Paragraphen auskommt. In unserem gegenwärtigen Politiksystem hat Kirchhof leider keine Chance. Das liegt nicht daran, daß Kirchhofs Modell unsozial wäre – was es auch nicht ist – oder sich vielleicht doch nicht als aufkommensneutral entpuppt. Finanzminister Schäuble hat in seiner Reaktion angedeutet, weshalb die politische Klasse eine Steuer-Flat-Rate nicht zulassen wird: Sie bilde nicht die komplexe Lebenswirklichkeit in Deutschland ab.⁶⁵ Hinter jeder Sonderregelung und jeder Ausnahme von der Ausnahme steht eine begünstigte Gruppe, für die sich Parlamentarier stark gemacht haben. Unendliche Debatten sind geführt worden, unzählige Entscheidungsvorlagen erarbeitet und Angriffe abgewehrt worden. Das alles mit einem Federstrich zu beseitigen hieße, die Parlamentarier ihrer Arbeit zu berauben. Würde das auch auf anderen Rechtsgebieten Schule machen, schrumpfte der Parlamentarier-Job auf eine Teilzeit-Beschäftigung zusammen. Ein Abgeordneter müßte dem Wählervolk seine Daseinsberechtigung beweisen. Unvorstellbar!

Der Regulierungswahn stellt sich einerseits als Ausdruck des Willens unserer Parlamentarier dar, das Volk oder doch die eigene Klientel zu beglücken. Andererseits ist die Gesetzesproduktion für die Parlamentarier ein Nachweis ihrer Existenzberechtigung. Wenn die Kompetenzen schrumpfen, muß eben der Aufwand gesteigert werden, um die Auslastung zu gewährleisten. Die hektische Selbstbeschäftigung eines aufgeblähten Gesetzgebungsapparats stellt sich als Scheinaktivität heraus. Unsere Parlamentarier versuchen lediglich, durch erhöhten Arbeitseinsatz dem Ansehens- und Bedeutungsverlust des Parlaments entgegenzuwirken.

62 <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2009/04/2009-04-23-buerokratiabbau-rechtsbereinigung.html>

63 <http://www.welt.de/politik/deutschland/article7024486/SPD-haelt-Schwarz-Gelb-fuer-faulste-Regierung.html>

64 Möllers: „Demokratie – Zumutungen und Versprechen“, S. 69

65 Schäuble zitiert in FAZ vom 3. Juli 2011: „Kirchhof hat keine Chance“, <http://www.faz.net/artikel/S30770/steuerreform-kirchhof-hat-keine-chance-30453521.html>

Ansehensverlust und Zweifel an der Problemlösungsfähigkeit

Im Gegensatz zur Selbsteinschätzung der Politiker und ihrem öffentlichen Auftreten steht deren Ansehen in der Meinung der Bürger. Auf der „Allensbacher Berufsprestigeskala“ für 2008⁶⁶ rangieren die Berufspolitiker auf dem vorletzten Platz. Nur 7 % billigen ihnen besonderes Ansehen zu. Mit 78 % erreichen die Ärzte die Spitzenposition, gefolgt von Pfarrern, Professoren und Lehrern. Hauptursache für den Vertrauensverlust dürfte das Parteiengezänk sein. Trotz aller gegenteiliger Beteuerungen glauben die Bürger nicht, daß es den Politikern „zu vorderst um das Wohl des Landes“ und dann erst um das Wohl der Partei oder der eigenen Person gehe. Sie erleben täglich, daß nicht um die beste Lösung eines Problems gerungen, sondern der politische Gegner madig gemacht wird, um selbst besser dazustehen.

Es besteht ein eklatantes Mißverhältnis zwischen öffentlichem Kotau und Ansehen. Politiker haben Macht. Mit ihrer Macht konzentrieren sie Aufmerksamkeit auf sich. Überall wird der rote Teppich für Politiker ausgerollt. Auf die Dauer korrumpiert das jeden Charakter. Heide Simonis' „Und wo bleibe ich dabei?“⁶⁷ oder Ulla Schmidts: „Das steht mir zu“⁶⁸ stehen in einer Reihe mit dem Wortbruch Andrea Ypsilantis, als sie 2008 die Chance zur Machterlangung unter Tolerierung durch die Links-Partei hatte. Wie Bürger tatsächlich denken, zeigen Umfragen, die über Jahre hinweg die gleiche Tendenz zeigen. Das Vertrauen in die Politiker ist tief im Keller. Während die Deutschen laut einer Umfrage von Reader's Digest⁶⁹ am meisten Feuerwehrleuten, Piloten und Krankenschwestern vertrauen, rangieren Politiker noch nach Autoverkäufern und trotz Bankenkrise noch weit hinter Finanzberatern.

Karrierestreben und persönlicher Ehrgeiz sind an sich nichts Verwerfliches. In jedem normalen Beruf wird eine solche Motivation akzeptiert, weil jeder weiß, daß der Betreffende seine persönlichen Interessen verfolgt. Politiker wagen das nicht zu bekennen. Sie verbreiten um sich die Gloriole des unermüdlichen Einsatzes für das Gemeinwohl. Der Bürger erwartet deshalb Altruismus und ist bitter enttäuscht, wenn er nur Machtgehebe, undurchsichtige Entscheidungsfindung und Eindreschen auf den politischen Gegner erlebt. Jeder kennt diesen Typ von Politiker, der bei Talkshows, Interviews oder Statements grob austeilt, stets polemisch wird und jede Sachfrage ausschließlich unter parteitaktischen Gesichtspunkten angeht. Die Medien honorieren ein solches Verhalten, indem sie diesem Politikertyp leider besondere Aufmerksamkeit entgegenbringen.

Erwartet schon niemand mehr, bei den Politikern eine Auswahl der Besten vorzufinden, ist das Anwachsen des Banausentums doch erschreckend. Die Auswahlmechanismen des herrschenden Systems begünstigen das Emporkommen von Personen, die in schwarz/weiß denken, rücksichtslos Sonderinteressen verfolgen und deren Hemmschwelle im Intrigenspiel niedrig angesiedelt ist. Man möge vor seinem geistigen Auge die prominenten Politiker unserer Tage Revue passieren lassen: Es sind immer die gleichen, die nie in der Sache argumentieren, nicht den eigenen Standpunkt verteidigen, sondern lediglich versuchen, den politischen Gegner verächtlich zu machen. Wenn erst ein erheblicher Prozentsatz der politischen Klasse aus solchen Leuten zusammengesetzt ist, werden unweigerlich weitere nachgezogen. Der Kampf um die Macht verdirbt den Charakter und spült solche nach oben, die Charaktermängel haben.

80 Mitglieder unseres Parlaments haben im September 2011 die Rede des von eben diesem Parlament eingeladenen Papstes im Bundestag boykottiert. Es geht nicht darum, ob jemand Katholik ist, oder ob man die Ansichten des Papstes teilt. Wer noch nicht einmal hören will, was dieser Mann, dem vor der UN Atheisten, Kommunisten oder Muslime zugehört hatten, zu sagen hat, zeigt ein erschreckendes Maß an Intoleranz und Borniertheit.

Da schreckt man auch nicht vor offener Diffamierung zurück. Die mißverständlichen Äußerungen von Bundespräsident Köhler zum Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr werden dann als „Kanonenboot-

66 http://www.ifd-allensbach.de/news/prd_0802.html

67 Die Ministerpräsidentin von Schleswig-Holstein 2005 nach der verlorenen Landtagswahl auf die Frage, ob sie zurückstecken würde zugunsten einer von der CDU geführten großen Koalition.

68 Die frühere Gesundheitsministerin Ulla Schmidt nach der Dienstwagenaffäre. Der Ausspruch wurde zum „Satz des Jahres 2009“ gekürt. <http://www.welt.de/kultur/article5920918/Satz-des-Jahres-stammt-von-Ulla-Schmidt.html>

69 <http://www.derwesten.de/nachrichten/panorama/Politiker-sind-die-Berufsgruppe-mit-dem-niedrigsten-Ansehen-id2747207.html>

politik“ bezeichnet und mit den Zitaten des zuletzt an Altersdemenz erkrankten früheren Bundespräsidenten Heinrich Lübke in Verbindung gebracht.⁷⁰

Die Verrohung der Sprache ist ein Indiz für das sich breitmachende Banausentum. Die Presse zitiert immer wieder mit klammheimlicher Anerkennung, wie Joschka Fischer 1984 den damaligen Vize-Bundestagspräsidenten Richard Stücklen „mit Verlaub“ als „Arschloch“ titulierte. Die Skala reicht im übrigen von „Schlappschwänze“ (Grünen-Politikerin Christa Vennegerts 1989 über die Sozialdemokraten), „Bananen-Otto“ (Michael Glos, CSU, über Otto Schily, SPD), „Dreckschleuder vom Dienst“ (CDU-Politiker Werner Marx über Willy Brandt), „Rotzjunge“ (Hermann Scheer, SPD, über Volker Rühe, CDU), „Freches Luder“ (Peter Ramsauer, CSU, über die Grünen-Abgeordnete Kirstin Heyne) bis zur „Scheiß-Regierung“ (Heidemarie Wiecek-Zeul, SPD, 1993 über die Regierung Kohl).⁷¹ Nahtlos paßt in diese Reihe, wenn der CSU-Generalsekretär Dobrindt seinen Koalitionspartner FDP als „Gurken-truppe“ bezeichnet, oder jüngst der Kanzleramtschef Profalla zu seinem „Parteifreund“ Bosbach sagt: „Ich kann deine Fresse nicht mehr sehen“.

Die Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner oder auch der innerparteiliche Streit sind nötig – vorausgesetzt, es geht bei dem Wettstreit um die Suche nach der besten Lösung. Doch das honoriert das System nicht. Wer differenziert und konzidiert schafft es nicht in die Medien. Wer nicht simplifiziert und polarisiert, verschwindet als graue Maus in der Versenkung.

Eine Spielart des Banausentums ist die Mißachtung der Kompetenz von Fachleuten und – damit bedingt – die eigene Selbstüberschätzung. Es macht sprachlos, zu welchen komplizierten Problemen manche Politiker glauben, ihr Urteil abgeben und die Stellungnahmen der Experten beiseite wischen zu können. Die Arroganz gegenüber wirtschaftlichem Sachverstand ist bereits erwähnt worden. Andere Fachgebiete bleiben nicht verschont. Fast 20 Jahre haben Verkehrsexperten Lösungen für „Stuttgart 21“ ausgetüftelt. Mit Gutachten und Gegengutachten wurde vor allen Gerichtsinstanzen jedes Detail analysiert. Der gelernte Jurist Heiner Geißler zaubert aber anlässlich seines Schlichtungsversuchs innerhalb von Tagen einen neuen Vorschlag aus dem Hut, indem er

70 Jürgen Trittin, der Fraktionschef der Grünen im Bundestag

71 Alle Beispiele zitiert bei Financial Times Deutschland vom 14. Oktober 2011

einen oberirdischen Kopfbahnhof mit einem unterirdischen Durchgangsbahnhof kombiniert.

Da man dem politischen Gegner keinen Erfolg gönnt, wirft man ihm Populismus vor, sobald er Beifall in der Öffentlichkeit erhält. Nur allzu gerne nutzt man jedoch selbst jede Möglichkeit, auf der Woge des wohlfeilen Beifalls – nicht notwendig der Mehrheit, wohl aber einer lautstarken Öffentlichkeit – zu schwimmen. Ein Beispiel für hunderte: In der Boulevard-Presse erscheint als Schlagzeile, daß ein Banker der Skandalbank HRE 15.000 Euro Pension monatlich erhält, obwohl er nur ein-einhalb Jahre dort tätig war. Das paßt in das Bild vom raffgierigen Banker, der von der Politik als Sündenbock auserkoren wurde. Selbst die FDP kritisiert die Maßlosigkeit. Die Tatsachen werden dann irgendwo in seriösen Zeitungen auf den hinteren Seiten berichtet: Der Deutsche Bank – Manager Axel Wieandt wechselte aus einem gut dotierten und sicheren Job in einer Feuerwehraction 2008 zur HRE um zu retten, was zu retten ist. Vertraglich hat er sich naheliegenderweise mindestens das zusagen lassen, was er bei seinem bisherigen Job aufgegeben hat. Er schmißt dann die Brocken hin, als ihm die Politik der verstaatlichten Bank nicht die nötigen Handlungsspielräume ließ. In Öffentlichkeit schürte man die Empörung und hatte den Volkszorn auf seiner Seite. Schaden leidet der Staat: Wer stellt sich nach solchen Erfahrungen noch für eine ähnliche Feuerwehraction zur Verfügung?

Bei diesem Bild, das die Politik bietet, verwundert es nicht, daß der Bürger Zweifel an der Problemlösungsfähigkeit seiner Repräsentanten hegt. Auf die Frage, ob die Regierung in der Lage sei, die wirtschaftlichen Probleme des Landes zu lösen, antwortet seit Jahren die Mehrheit der Deutschen mit Nein. Seit 2004 ist die Quote der Bejahenden zwar kontinuierlich bis auf 46 % im Jahre 2009 gestiegen, die Skeptiker waren dennoch in allen Jahren in der Mehrzahl (50 % in 2009).⁷²

Das Ergebnis von Ansehensverlust und schwindendem Vertrauen in die politische Klasse äußert sich nicht zuletzt in einer sinkenden Wahlbeteiligung und in Zweifeln am Repräsentationsprinzip.

Die Wahlbeteiligung bewegte sich bei Bundestagswahlen – lassen wir einmal das atypische Jahr 1949 außer Betracht – in den Jahren von

72 Bundesverband Deutscher Banken; <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/12427/umfrage/beurteilung-der-kompetenz-der-politik-zur-problemloesung/>

1953 und 1987 zwischen 84 und 91 %. 1990 sackte sie auf 78 % ab und erreichte nach einem kurzen Zwischenhoch von 82 % im Jahre 1998 ein historisches Tief bei den Wahlen von 2009 von 71 %. Deutschland steht hinsichtlich dieser Verweigerungshaltung nicht allein. Vergleichbare Entwicklungen gibt es auch in europäischen Nachbarländern. In den USA ist die Wahlbeteiligung gleichbleibend niedrig und pendelte in der Nachkriegszeit zwischen 50 und 67 %. Kann man diese Entwicklung wirklich als „Normalisierung“ abtun, weil eben in anderen Staaten, auch gerade in alten Demokratien, die Wahlbeteiligung auch nicht höher ist?⁷³

Das Motiv der Nichtwähler dürfte nur zum geringeren Teil tatsächliches Desinteresse sein. Eher ist es das Gefühl der Ohnmacht: „Die da oben machen ja doch was sie wollen, da kann ich nichts ändern“ oder die Überzeugung, keine Partei zur Auswahl zu haben, mit der man sich identifizieren könnte. Die Nichtwähler fühlen sich enttäuscht, allein gelassen und heimatlos.

Für Walter ist die geringe Wahlbeteiligung ein Zeichen für die Spaltung der Gesellschaft, die Kluft zwischen privilegierten und randständigen Schichten: Teilhabe und Wahlbeteiligung bei den ersteren, Teilnahmslosigkeit bei unteren Schichten.⁷⁴ Er sieht aber auch den neuen Typus des „bürgerlich gehobenen Wahlenthalters“, der der Politik keine Problemlösungsfähigkeit mehr zutraut.

Wen kann das verwundern, wenn alle Kandidaten auf sicheren Listenplätzen eh schon vor der Wahl wissen, daß sie im neuen Parlament sitzen werden. Ist Frust nicht verständlich, wenn erst nach der Wahl entschieden wird, welche Koalition zustande kommt und welches Programm im Koalitionsvertrag seinen Niederschlag findet? Kleinparteien entscheiden als Mehrheitsbeschaffer, wer von den großen Parteien an die Macht kommt und nutzen diese Hebelwirkung weidlich aus. Der Wähler hat noch nicht einmal Einfluß auf die Koalition: Parteien, die massiv an Stimmen verloren haben, könnten sich zusammentun und als „Koalition der Verlierer“ an die Macht kommen. Es bleibt ein hilfloser Versuch der Bürger, über den Kanzler mitentscheiden zu wollen, wenn sie vor der Wahl eine Koalitionsaussage verlangen, also eine Festlegung auf die Bündnispräferenz. Verbindlich ist sie dennoch nicht und nach der Wahl oft genug in Frage gestellt worden.

73 Roth: „Sinkende Wahlbeteiligung – eher Normalisierung als Krisensymptom“, S. 58 ff.

74 Walter: „Baustelle Deutschland“, S. 234 ff.

Der Frust steckt nicht nur in den Nichtwählern. Viele Wähler nehmen ihr Wahlrecht nur aus Pflichtgefühl oder Gewohnheit wahr und keineswegs in der Überzeugung, etwas bewirken zu können. Der Bürger hat das Gefühl, daß es den Politikern nur ums eigene Überleben geht. Vor allem Nachhaltigkeit im umfassenderen Sinne ist es, die unsere gegenwärtige Politik vermissen läßt. Es ist der Konflikt zwischen langfristigen Aufgaben einerseits und den notwendigermaßen nur auf kurze Zeit vergebenen Mandaten andererseits. Weizsäcker fragt sich, wie das Problem zu lösen sei, langfristig Notwendiges kurzfristig mehrheitsfähig zu machen?⁷⁵ Dies sei ein Problem jeder Parteien-Demokratie, nicht nur in Deutschland. Weizsäcker trifft damit sicher den Kern, gibt aber selbst keine Antwort. Vielleicht waren ihm die denkbaren Lösungsmöglichkeiten zu revolutionär erschienen.

Die nachlassende Integrationskraft des Repräsentativprinzips belegt Christian Welzel⁷⁶ durch empirische Daten aus verschiedenen Umfragen. Laut Politikbarometer-Daten ist der Anteil der Westdeutschen, die mit der Demokratie „ziemlich“ oder „sehr“ zufrieden sind, von 76 % im Jahre 1977 kontinuierlich auf 52 % im Jahre 1996 gesunken. Besonders gravierend ist allerdings das seit den 80er Jahren ständig abnehmende Vertrauen in die Institutionen der politischen Repräsentation. So ist nach den von Walz⁷⁷ präsentierten Daten der Anteil der „Vertrauenden“ zwischen 1984 und 1994 von 56 % auf 23 % gefallen. Ähnlich sieht es mit der direkten Beteiligung der Bürger an einzelnen politischen Entscheidungen aus: 82 % der Deutschen sind unzufrieden mit ihren Einflußmöglichkeiten auf die Politik.⁷⁸

Es gibt das schöne Bonmot von den Parallelgesellschaften in Deutschland: Nein, nicht die in Migrantenkreisen, sondern die der politischen Klasse! Diese Parallelgesellschaft ist viel verhängnisvoller für uns alle, als jede andere.

75 In Aust u. a. S. 251

76 Welzel: „Repräsentation alleine reicht nicht mehr“ in Schneider-Wilkes (Hrsg.): „Demokratie in Gefahr?“, S. 54

77 Walz: „Demokratievertrauen im vereinigten Deutschland zwischen 1991–1995“ in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrg. 27, S. 61 ff.

78 FORSA-Umfrage 2006

1.2.3 Bildung und Kultur

Ein Spielfeld für Ideologen

Es gehört zu den Gemeinplätzen jeder einschlägigen Diskussion, daß Bildung die wichtigste Ressource für Deutschland als rohstoffarmes Land ist. Die Politik widmet sich intensiv diesem Thema. Jeder Lehrer kann berichten, daß er in seiner Berufslaufbahn unzählige Schulreformen erleben mußte.

Bildungspolitik ist ein bevorzugtes Spielfeld der Ideologen. Nirgendwo sonst lassen sich Gleichheitsideale so in die Tat umsetzen wie in der Förderung der Jugend: Alle Menschen sind gleich, man muß nur die Defizite der sozialen Herkunft ausgleichen. Selektion ist unmenschlich, Leistungsdruck ein Instrument der Ausbeutung.

Wir leiden immer noch an den 68ern und ihren Spätfolgen. Damals kam das Schlagwort von der antiautoritären Erziehung auf. Der Begriff trägt durch einen semantischen Kniff die erzwungene Zustimmung schon in sich, denn wer will schon eine autoritäre Erziehung befürworten. Dabei geht es eher um Regeln und Grenzen, keine schrankenlose Selbstentfaltung, sondern auch Respekt vor den Rechten und Interessen anderer. Vermutlich durchlaufen Kinder in sehr frühen Jahren eine Phase, in der sie für soziales Verhalten geprägt werden. In dieser Zeit müssen sie lernen, daß es Regeln und Grenzen gibt, um in der Gemeinschaft leben zu können. In den früher kinderreichen Familien funktionierte das mit Hilfe der älteren Geschwister und mit manchmal recht rabiatischen Mitteln. In der heutigen Ein-Kind-Familie müssen Eltern oder der alleinerziehende Elternteil Schranken setzen. Kinder testen aus, wie weit sie gehen können. Ein Laissez-faire schadet dem Kind. Es hat dann für die Ausbildung und erst recht nicht für das Berufsleben gelernt, mit Rechten anderer umzugehen. Vor allem werden die sog. Sekundärtugenden diskreditiert, ohne die weder ein gedeihliches Sozialleben noch eine moderne Leistungsgesellschaft funktionieren können.

Man hat uns weißmachen wollen, daß alle Kinder gleiche Veranlagungen hätten, man müsse die Kinder nur „be-gaben“. Doch die Gauß'sche Normalverteilungskurve über die prozentuale Verteilung der Begabung in einem Schülerjahrgang läßt sich nicht manipulieren. Die Mehrzahl wird immer eine Durchschnittsbegabung aufweisen, je ein

kleinerer Teil ist minder- bzw. hochbegabt. Wenn man die Zahl der Abiturienten erhöhen will, dann kann man an der Quote der Begabten nichts ändern, man kann nur die letzten Begabungsreserven ausschöpfen oder die Anforderungen senken.

Intelligenz ist nach neuen Erkenntnissen in erheblichem Maße genetisch bedingt, auch wenn dies als politisch nicht korrekt unter den Teppich gekehrt wird. Die Erbanlagen garantieren dabei keineswegs den IQ, sondern schaffen gewissermaßen nur einen Rahmen, der durch Erziehung und andere gesellschaftliche Einflüsse ausgefüllt werden muß. Wenn diese positiven Einflüsse unterbleiben, nützen alle guten Erbanlagen nichts. Andererseits kann man mit keiner noch so guten Bildungsmaßnahme Intelligenzsteigerungen erzwingen, die genetisch nicht vor-disponiert sind. Die auf den ersten Blick groteske Konsequenz aus dieser Erkenntnis ist, daß ein vorzügliches Bildungssystem, das alle Schüler individuell fördert, im Ergebnis zu einer Spreizung des Leistungsniveaus führt. Sarrazin hat eindringlich darauf aufmerksam gemacht, daß die Selektion um so größer ist, je mehr individuelle Förderung wir einem Kind zuwenden.⁷⁹ Gleichmacherei im Mittelmaß bedeutet, daß bei vielen die Möglichkeiten ausgeschöpft sind, bei anderen aber Begabungsreserven brach gelassen wurden.

Was ist besser, sozialer, gerechter? Die Unterstützung der Schwachen? Oder die Förderung der Starken? Natürlich wird jeder Kulturpolitiker antworten: beides! Im Ergebnis siegt immer die angeblich sozialere Überzeugung: Jahrgangsübergreifende Klassen, Verzicht auf Benotung in den Anfangsklassen, Gemeinschaftsschule: alles soll die Schwachen fördern, bremst aber die Starken.

Wir werden das Potential an Begabungen, gerade auch aus unteren sozialen Schichten, nur ausschöpfen, wenn wir möglichst frühzeitig mit der Förderung beginnen, Aufklärungsarbeit bei den Eltern leisten und ein durchlässiges, gegliedertes Schulsystem anbieten.

Die Politik stößt allerdings an ihre Grenzen, wenn die Unterstützung aus dem Elternhaus fehlt, also bei den schöngeredeten „bildungsfernen Schichten“. In Deutschland war noch zur Zeit unserer Großeltern die Einstellung selbstverständlich: Mein Kind soll es einmal besser haben.

79 Sarrazin: „Deutschland schafft sich ab“, S. 174

Sozialer und materieller Aufstieg führte über mehr Bildung. Man war stolz über das erste Kind in der Familie, das sein Abitur machte oder gar studierte. Heute versucht unsere Arbeits- und Sozialministerin von der Leyen verzweifelt, kostenlose Bildungsgutscheine für Kinder zu verteilen und kaum einer greift zu.⁸⁰ Der Projektleiter für den Bereich Bildungsforschung der Vodafone-Stiftung, David Deißner, berichtet, daß in der Gruppe der sozial Schwachen immerhin 36,5 % freiwillig die Gymnasialempfehlung unterschreiten.⁸¹ Es liegt also mit an der Förderung durch das Elternhaus.

Das ständige Gerede der Gutmenschen von den Jugendlichen, die angeblich keine Chance hätten, ist geradezu ein Verbrechen an den jungen Menschen. Auf diese Weise redet man ihnen ein, die Verhältnisse seien Schuld und verführt Jugendliche zum Resignieren. Ein Vorwurf, den sich die Gesellschaft machen muß, ist allerdings, nicht energisch genug verlangt zu haben, daß man sich anstrengen muß. Richtig wäre ein Apell, das Schicksal selbst in die Hand zu nehmen und die Chancen wahrzunehmen. Noch haben wir ein gegliedertes Schulsystem, das jedem Aufstiegschancen bietet.

Es gibt Gott sei Dank auch heute noch genügend Beispiele für Aufsteiger, die man nur als Vorbilder stärker propagieren müßte.

Schulpolitik wird vom linken Lager als Sozialpolitik verstanden. Es geht dann gar nicht mehr um die bestmögliche Förderung sondern um den Abbau sozialer Schranken. Ein möglichst langes gemeinsames Lernen suggeriert: Wir sind alle gleich.

Miegel verwendet das Wort von der „Nachkriegsphobie gegen Eliten“. Nach dem Scheitern der Eliten seit 1914 sei das Kind mit dem Bade ausgeschüttet worden und man hätte keine Leistungs- und Begabungsunterschiede mehr tolerieren wollen. Das Mittelmaß sei zum Leitbild erklärt worden.⁸²

Vor allem ist es das Gymnasium, das als Bollwerk des Bürgertums bekämpft wird. Da eine Abschaffung zu große Widerstände provozieren

80 Die Lernförderung wurde bisher nur von 5 % der Berechtigten in Anspruch genommen. <http://www.sueddeutsche.de/karriere/von-der-leyen-zum-bildungspaket-gut-laeuft-das-mittagessen-1.1113392>

81 DIE Welt vom 7. Mai 2010

82 Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“, S. 134

würde, versucht man es auf einem Umweg. Die Verlängerung der Grundschulzeit von 4 auf 6 Jahre und gleichzeitige Verkürzung der Schuljahre bis zum Abitur auf 12 führt zur Erosion der Gymnasien. Eine solche Schulreform war Ziel der schwarz/grünen Koalition in Hamburg und ist natürlich auch von der dortigen Opposition mitgetragen worden. Dagegen wandte sich 2010 ein Volksentscheid, der überraschend hoch mit 58 % Zustimmung Erfolg hatte. Die Diskrepanz zwischen Politik und Elternwillen hat eine einfache Erklärung: Den Eltern ging es nicht um Ideologie, sondern um das Wohl ihrer Kinder. Doch die politische Klasse gibt sich nicht geschlagen. Trotz Volksentscheid wird es in Hamburg 23 (!) Schulversuche mit sog. „Starterschulen“ geben, die eben doch 6 gemeinsame Grundschuljahre vorsehen.⁸³ Und die neue rot/grüne Minderheitsregierung unter Hannelore Kraft in NRW hat sofort verkündet, daß sie an ihren entsprechenden Schulreformplänen festhalten will.

Wie war doch die Geschichte vom Wasser predigen und Wein trinken: Der grüne Umweltminister von Schleswig-Holstein Klaus Müller hat erklärt, er würde sein Kind nicht auf eine Schule mit 90 % Einwandereranteil schicken. Obwohl gerade die rot-grüne Minderheitsregierung in NRW die Gesamtschule zu einem flächendeckenden Angebot ausbaut, schickt Ministerpräsidentin Hannelore Kraft ihren Sohn aufs Gymnasium. Auch die beiden Kinder der langjährigen Grünen-Vorsitzenden Daniela Schneckenburger sind Gymnasiasten. Linkspartei-Landessprecherin Katharina Schwabedissen schickt beide Söhne sogar auf eine Privatschule.⁸⁴

Über Bildungspolitik sind Bibliotheken geschrieben worden, die Zahl der Schulversuche ist kaum überschaubar. Das Ergebnis ist umso depressiver: Jedes Bundesland verfolgt seine eigene Linie. 16 Bundesländer und 16 verschiedene Schulsysteme. Die Zeitschrift DER SPIEGEL überschrieb kürzlich einen Bericht über Bildungspolitik mit dem Titel: „Ein Abgrund von Föderalismus.“⁸⁵ Mit jeder Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Landtag wird der schulpolitische Kurs gewechselt. Eltern mit schulpflichtigen Kindern verzweifeln, wenn sie ihre Kinder von einem Bundesland ins andere umschulen lassen müssen. Obwohl Kultur-

83 http://www.focus.de/schule/schule/bildungspolitik/hamburger-schulsystem-die-reform-geht-weiter_aid_532032.html

84 FOCUS vom 27. September 2010, S. 65

85 DER SPIEGEL, Ausgabe vom 5. Juli 2010, S. 56 ff.

politik Kernstück der föderalen Ordnung ist, wünschen sich eine Mehrheit der Deutschen ein einheitliches Schulsystem in ganz Deutschland. Sie sind es leid, unter Profilsucht, ideologischem Sendungsbewußtsein und Rechthaberei zu leiden. Unter Experten ist längst anerkannt, daß Strukturen nebensächlich sind. Es kommt auf Inhalte und vor allem die Qualität und die Motivation der Lehrer an. Aber das dauert und ist innerhalb einer Wahlperiode kaum vorzeigbar. Also macht man wie bisher Strukturreform.

Dabei gäbe es sogar einen sinnvollen Ansatz für Strukturreformen: Wir gehören zu den letzten vergleichbaren Ländern, die noch Halbtagschulen haben: Das beschert uns Nachteile bei der Integration und erschwert die Realisierung von Kinderwünschen in der Mittelschicht.

Das dreigliedrige Schulsystem beruht auf der nachvollziehbaren Erkenntnis, daß einerseits die Begabungen und die Lernbereitschaft ungleich verteilt sind. Andererseits brauchen wir auch unterschiedlich qualifizierte Kräfte: Wissenschaftler, Techniker und Handwerker, und wir brauchen Arbeiter. Wichtig ist nur, daß Chancengleichheit und Durchlässigkeit für Spätentwickler gewährleistet sind und mit der Dreigliederung kein Werturteil verbunden ist. Trotz allem guten Willen, Begabungsreserven zu schöpfen und jeder Gliederung nach Herkunft entgegenzuwirken, sind die Möglichkeiten begrenzt: Wer aus einem „bildungsfernen“ Elternhaus stammt, ist faktisch benachteiligt, nicht durch den Staat, sondern durch das Elternhaus, weil Einsicht und Förderung fehlen. Man sollte auch noch ein Weiteres respektieren: Es gibt Begabte, die nicht wollen – denen das Lernen zu mühsam ist und schlicht keinen Bock haben oder andere Prioritäten setzen. Denen muß man Klartext reden, kann sie aber nicht zwingen.

Der Flickenteppich im Schulsystem ist das Resultat der endlosen Versuche, das gegliederte Schulsystem als vermeintliche Ursache für die soziale Selektion zu überwinden. Das entstandene Chaos wird allerdings getoppt durch die Auswüchse bei der Ausbildung. Forscher der Berliner Humboldt-Universität und der Universität Hamburg haben 98 verschiedene Ausbildungswege für den Lehrerberuf in Deutschland ermittelt.⁸⁶

Bei dieser Ausgangslage kann das deprimierende Ergebnis bei den Leistungen der Schüler kaum noch überraschen. Unter dem Titel „Vera 3“ werden Lernstandserhebungen in verschiedenen Bundesländern durchgeführt. Geprüft werden Grundkenntnisse in Deutsch und Mathematik nach Abschluß der dritten Klasse. Das Ergebnis von 2010 war niederschmetternd. In Berlin konnten 38 % der Kinder so gut wie gar nicht lesen. Bei Kindern aus Migrantenfamilien waren es 61 %.⁸⁷ Bezeichnend war die Stellungnahme des Berliner Bildungsensors: Der Test soll im nächsten Jahr vereinfacht werden, um eine Frustration bei den Kindern zu vermeiden.

Unfaßbare 70 % der Schüler an Berliner Hauptschulen erreichten 2006 nicht einmal die Minimalanforderungen für Lesen und Schreiben.⁸⁸ Wir erleben hier ein Totalversagen der Bildungspolitik, und kaum jemand regt sich darüber auf. Im eigenen Verwandtenkreis habe ich ein Gegenbeispiel erlebt. Mein Neffe wollte seine kleine Tochter nach einem beruflich bedingten Umzug nach Singapur in einem dortigen Kindergarten anmelden. Ungläubig wurde ihm dort entgegengehalten: Was, ihre Tochter kann mit 5 Jahren noch nicht in ihrer Muttersprache lesen und schreiben?

Verlierer ist allemal, wer im falschen Bundesland lebt. Bremer oder Berliner Schüler haben verminderte Chancen, glücklich ist, wer aus Bayern, Sachsen oder Baden-Württemberg kommt.

Die OECD führt seit 2000 im 3-jährigen Turnus die internationale Schulleistungsstudie PISA (Programme for International Student Assessment) durch. Ziel ist es festzustellen, inwieweit Schülerinnen und Schüler gegen Ende ihrer Pflichtschulzeit die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten für eine volle Teilhabe an der Wissensgesellschaft erworben haben. Untersucht werden die Bereiche Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften. Das Abschneiden Deutschlands löste 2001 den sog. PISA-Schock aus, weil man sich plötzlich im Ranking abgeschlagen hinter der Spitzengruppe Finnland, Kanada und Japan bei Ländern wie Italien oder Griechenland wiederfand. Nach dem Ergebnis des letzten PISA-Berichts von 2009 hat Deutschland aufgeholt. In den Bereichen Mathematik und Naturwissenschaften liegen die deutschen

87 <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2010/0903/berlin/0049/index.html>

88 Norbert Bolz: „Unsere Universitäten sind zerstört“, FOCUS vom 25. Oktober 2010

Schüler im oberen Feld. Die Spitzenplätze belegen die südostasiatischen Staaten, Finnland und Kanada. Bei der Lesekompetenz reicht es nur für einen Mittelplatz.⁸⁹

Die Auswertungen der PISA-Ergebnisse sind stark vom jeweiligen schulpolitischen Standpunkt beeinflusst. Vor allem die Feststellung, daß nirgendwo sonst der Zusammenhang von sozialer Herkunft und Testergebnis so ausgeprägt war wie in Deutschland, machte Furore. Niemand traut sich zu sagen, daß sich die Einwanderung „bildungsferner Schichten“ unmittelbar in den PISA-Ergebnissen ausgewirkt hat.

Damit ist die Bildungsmisere bei den Migranten angesprochen. Gutmenschen sind da schnell bei der Hand: Migranten werden benachteiligt! Politisch nicht korrekt, aber wahr ist dagegen: Wir haben ganz überwiegend die Unterschicht aus den Herkunftsländern einwandern lassen. Benachteiligung findet deshalb tatsächlich in erster Linie durch das eigene Elternhaus statt, durch traditionelle Erziehung, durch fehlende Vermittlung von Bildungsantrieb, durch mangelnde deutsche Sprachkompetenz, durch Abgrenzung von deutscher Gesellschaft und Kultur. Man bleibt unter sich, hört Predigten in seiner Heimatsprache und konsumiert nur ausländische TV-Sendungen. Von den Türkischstämmigen bleiben Dreiviertel ohne Ausbildung. Das sind die Verlierer von morgen. Sie flüchten sich in ihr eigenes Milieu, in Nationalstolz und Abgrenzung und machen oft genug die Mehrheitsgesellschaft für die eigene Misere verantwortlich.

Ein anderer Aspekt der möglichen Benachteiligung ist das intellektuelle Potential. Daß sich Intelligenz vererbt, kann man ernsthaft nicht bestreiten. Statistisch gesehen! Auch intelligente Eltern können dumme Kinder bekommen und umgekehrt können aus geistig minderbemittelten Familien Hochbegabte hervorgehen. Die Wahrscheinlichkeit entspricht dem aber nicht. Umstritten ist allerdings der Intelligenzbegriff. Es gibt mehrere Arten von „Intelligenz“. Umstritten ist auch der Prozentsatz der erblich bedingten Intelligenz. Vorhandene Anlagen können verkümmern, bei anderen Personen werden sie entwickelt. Das trifft für alle Ethnien zu, hat also prinzipiell nichts mit Migration zu tun. Anders sieht die Geschichte aber aus, wenn nicht der Querschnitt einer Ethnie

einwandert, sondern überwiegend die kulturelle Unterschicht. Selbstverständlich zieht diese dann den Intelligenz-Durchschnitt in der aufnehmenden Bevölkerung nach unten. Und das gilt nicht nur für die eingewanderte Generation, sondern wegen der vererbten Veranlagung auch für die folgenden Generationen. Sarrazin hat das ausführlich belegt und seine Kritiker haben ihn auf die provozierende Aussage komprimiert: „Deutschland wird durch Einwanderung dümm.“⁹⁰ Einen Einwand muß sich Sarrazin allerdings entgegenhalten lassen: In den Herkunftsländern ist der selektive Aufstiegsprozeß noch nicht so fortgeschritten, wie in der autochthonen deutschen Bevölkerung. Es wird also in der eingewanderten Unterschicht noch eine höhere Intelligenzreserve stecken als in der deutschen Unterschicht. Hier können wir ansetzen zu fördern und zu fordern.

Obwohl wir dringend gut ausgebildete Nachwuchskräfte benötigen, fällt es der Wirtschaft immer schwerer, Ausbildungsplätze überhaupt mit qualifizierten Bewerbern zu besetzen. Den Schulabgängern fehlt es an fundamentalen Möglichkeiten, sich schriftlich und mündlich auszudrücken, einfachste Rechenaufgaben zu bewältigen, ganz zu schweigen von Arbeitsdisziplin, Engagement, Sorgfalt oder Sauberkeit. Nach einer Umfrage des DIHT⁹¹ bezeichneten fast Dreiviertel der Betriebe die mangelnde Ausbildungsreife der Schulabgänger als wichtigstes Ausbildungshemmnis. Besserung ist nicht in Sicht. Das mündliche und schriftliche Ausdrucksvermögen hat sich in den letzten Jahren ständig verschlechtert und wird jetzt von über der Hälfte der Betriebe beanstandet. Viele reagieren daraufhin mit einer selbstorganisierten Nachhilfe im eigenen Betrieb.

Natürlich ist diese Situation nicht allein auf ein Versagen der Schule zurückzuführen. Was im Elternhaus versäumt wurde, läßt sich nur schwer in der Schule nachholen. Und trotzdem darf die Schule nicht resignieren. Der Bürger darf zu Recht von der Schule erwarten, daß sie fördert, wo Defizite vorhanden sind. Gerade darin besteht doch die Herstellung von Chancengleichheit, wenn Kinder aus bildungsfernen Familien stammen.

90 Sarrazin: „Deutschland schafft sich ab“, S. 100, 245, 353 und 364

91 <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,687789,00.html>

89 <http://www.spiegel.de/schulspiegel/wissen/0,1518,733083,00.html>

Den Eltern wird es inzwischen zuviel. Sie proben den Aufstand mit dem Mittel der direkten Demokratie. Das bereits erwähnte Volksbegehren in Hamburg gegen die Verlängerung der Grundschulzeit – und damit gegen eine Beeinträchtigung des Gymnasiums – hatte Erfolg. In Niedersachsen und NRW gibt es Initiativen von Bürgern, Reformpläne der Landesregierungen ebenfalls mit Volksbegehren zu stoppen.

Wer es sich leisten kann, flieht in die Privatschule: Von 1992 bis 2008 stieg laut Statistischem Bundesamt die Zahl der Schüler in allgemeinbildenden Privatschulen von 446 000 auf 691 000. Das ist ein Plus von 55 %. Nach einer Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts DIW ist der Anteil der Privatschüler aus bildungsnahen Elternhäusern seit 1987 bis jetzt um 77 % gestiegen.⁹² Inzwischen werden fast 8 % aller Kinder auf privaten Schulen unterrichtet. Im Schuljahr 2006/2007 waren das rund 892 000 Schüler, eine Steigerung von 2,2 % gegenüber dem Vorjahr. Überwiegend sind es Gymnasien, die in privater Form bevorzugt werden.⁹³ Wir entwickeln uns in amerikanische Verhältnisse hinein: Gebildete Eltern und solche, die es sich leisten können, schicken ihre Kinder auf private Schulen, für den Bodensatz sind die öffentlichen Schulen zuständig. Gegenwärtig wäre dies noch überspitzt und polemisch formuliert. Die Tendenz ist jedoch beängstigend.

Gebildete Eltern wünschen sich für ihre Kinder eine solide, qualifizierte Ausbildung. Felsen in der Brandung sind die duale Berufsausbildung⁹⁴ und die Gymnasien – beides in der jetzigen Form Einrichtungen aus dem 19. Jahrhundert, von denen wir immer noch zehren. Die Hauptschule verkommt dagegen zur Restschule, und die Attraktivität der Gesamtschule speist sich weniger durch Qualität als den Ruf, „leicht“ zu sein und schwachen Schülern noch eine gute Zensur zu verschaffen.

Ich berufe mich wieder auf ein eigenes Erlebnis: Ein türkischer Junge aus der Nachbarschaft, der die Hauptschule besucht, beschwerte sich im Gespräch mit uns darüber, daß man dort nichts lernen könne. Eine solche Einstellung ist ein Hoffnungsschimmer!

92 <http://www.shortnews.de/id/788225/Privatschulen-verzeichnen-erhoehten-Zulauf-an-Schuelern>

93 http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/zdw/2005/PD05__005__p002.psm1

94 <http://www.berufsinformation.org/duale-ausbildung-historische-wurzeln-des-dualen-ausbildungssystems/>

Wir erhalten hier die Quittung für die „Kuschelpädagogik“ der 68er-Jünger. Es ist nun einmal so: Lernen ist mit Fleiß, Mühe und Selbstdisziplin verbunden. Natürlich ist „null – Bock – auf –nichts“ bequemer. Wer es als Lehrer nicht wagt, seinen Schülern klar zu sagen, daß sie ohne eigene Anstrengungen später keine Chancen im Berufsleben haben, hat seinen Beruf verfehlt.

Leider ist ein Großteil der Lehrer selber durch die unseligen 68-iger verdorben. Sekundärtugenden, die einmal einen erheblichen Teil der sprichwörtlichen „deutschen Tugenden“ ausgemacht haben, wie Fleiß, Disziplin und Ordnung, werden diffamiert. Ohne diese Tugenden hätten wir kein Wirtschaftswunder geschafft. Aber man kann sie nicht über Bord werfen, nur weil man mit diesen Tugenden „auch ein KZ leiten kann“. Ich meine, es war Lafontaine, von dem diese einprägsame Bemerkung stammt.

Die Situation an den Hochschulen ist nicht besser als die an den allgemeinbildenden Schulen. Der Bologna-Prozeß sollte eigentlich den Wechsel von einer Universität zur anderen, von einem Land zum anderen, begünstigen. Tatsächlich sind die Hürden höher und der Austausch geringer geworden. Die bürokratische Umsetzung der Reform mit Einführung der Bachelor- und Master-Studiengänge hat zu Massenprotest und Massenfrust geführt. Inzwischen haben mehrere Technischen Hochschulen angekündigt, die alten Diplom-Abschlüsse wieder einzuführen.

Der Medienwissenschaftler Norbert Bolz stellt ernüchternd fest, daß die deutschen Universitäten zerstört seien.⁹⁵ Die Ursache sieht er in der Politik. Erst habe man das Demokratieprinzip fälschlicherweise auf die Universitäten übertragen, obwohl das Studium eine geistesaristokratische Angelegenheit sei. Das Ergebnis sei Bürokratie, Mittelmäßigkeit und Verlogenheit. Dann sei der Bologna-Prozeß gekommen und mit ihm die Verschulung der Universitäten. Profiteure seien die Wissenschaftsfunktionäre und die politisch Korrekten, Verlierer die Freiheit der Wissenschaften.

Da wird eine an sich löbliche Initiative von Bundesregierung und Bundesverband der deutschen Industrie mit Schirmherrschaft des Bun-

95 Bolz: „Unsere Universitäten sind zerstört“, FOCUS vom 25. Oktober 2010

despräsidenten unter dem Titel „Deutschland – Land der Ideen“ gestartet – und gleichzeitig konterkariert man alle schönen Ansätze durch Technikfeindlichkeit, Abwehr von Neuerungen und Überbetonung der Risiken gegenüber allen Chancen. Zwei Beispiele von Clement/Merz machen das deutlich: Gentechnik und Nanotechnik.⁹⁶

Nach Umfragen sprechen sich 75 % der Bevölkerung gegen grüne Gentechnik aus. In den USA werden aber seit 20 Jahren von mehr als 200 Mio. Menschen Lebensmittel von gentechnisch veränderten Organismen gegessen, ohne daß irgendein Schadensfall beobachtet werden konnte. Die Welt ist dringend auf Gentechnik angewiesen, um die bis Mitte des Jahrhunderts erreichten etwa 9 Mrd. Menschen zu ernähren.

Die Nanotechnologie wird als eine der Schlüsseltechnologien der Zukunft angesehen und Deutschland belegt hier zur Zeit noch einen Spitzenplatz. Gleichzeitig schreckt das Umweltbundesamt mit Untersuchungen auf, die eindringlich vor den Gefahrenpotentialen warnen.

Bei Gentechnik, Nanotechnik, aber auch Atomenergie oder Stammzellenforschung: Immer gibt die Politik populistischen Strömungen nach, die auf Angstgefühle einer uninformierten Bevölkerung baut. Es ist eben leichter abzuwehren und alles beim Alten zu lassen als mit Optimismus Neuland zu betreten. Alles Neue weckt diffuse Ängste und instinktive Abwehrreaktionen. Mit dem Slogan „Keine Experimente“ hatte schon Adenauer Wahlen gewonnen.

Der bequeme, weil wählerwirksame Weg ist, mehr Geld für Bildung zu fordern. Dem Bildungsfinanzbericht⁹⁷ zufolge gaben die öffentlichen Haushalte 2009 mehr als 83 Mrd. Euro für Kindergärten, Schulen, Universitäten und sonstige Bildungsförderung aus. Die Steigerungsrate zu den vorausgegangenen 10 Jahren belief sich zwar auf 22 %. Der Anteil der Bildungsausgaben am BIP erhöhte sich in diesen 10 Jahren gleichwohl nur gering von 3,36 auf 3,49 %. Die OECD fordert dagegen 10 % des BIP für Bildung zu investieren. Aber: Gibt es einen Automatismus zwischen Steigerung der Bildungsausgaben und Bildungsniveau? PISA hat gezeigt: Australien, Finnland und Japan geben weniger Geld für Bildung aus und schneiden doch besser ab als wir. Sarrazin hat im Vergleich der

96 Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 160 und S. 166

97 <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/BildungsfinanzberichtTabellenteil,templateId=renderPrint.psml>

deutschen Bundesländer nachgewiesen, daß mehr Geld nicht zu besseren Schulergebnissen führt.⁹⁸

Es gäbe durchaus Möglichkeiten, durch einfache aber wirkungsvolle Maßnahmen die Situation zu verbessern. In Kanada beispielsweise werden Lehrer erfolgsabhängig vergütet: Gemessen wird der Leistungsstand der Klasse und zwar durch externe Prüfer. Die Folge ist, daß Lehrer sich aus eigenem Antrieb um schwächere Schüler bemühen, und sei es mit individueller Nachhilfe. Man könnte Pflichtgespräche zwischen Lehrern und Eltern über den Bildungsstand und die Entwicklung, einschließlich der weiteren Schulwahl vorschreiben. Nehmen die Eltern nicht teil, muß als Sanktion eine Kürzung des Kindergeldes vorgesehen werden. Um die Sprachkompetenz nicht nur von Kindern aus Migrantenfamilien zu stärken, sollten alle Kinder mit drei, vier und fünf Jahren Tests absolvieren und je nach Befund verpflichtend am Kindergartenbesuch oder der Vorschule teilnehmen. Es fehlt aber wieder am politischen Willen zur Realisierung.

Defizit: Sprache

Kommen wir zum Umgang mit unserem wichtigsten Kulturgut, der Sprache.

Wir sind dabei unsere Sprache abzuschaffen. Etwas überspitzt gesagt: Deutsch könnte in absehbarer Zeit zur Umgangssprache der Eingeborenen in ländlichen Gegenden werden. In vielen DAX-Unternehmen ist Englisch zur offiziellen Unternehmenssprache erklärt worden. Universitäten glauben, ihr internationales Renommee zu heben, wenn sie englischsprachige Studiengänge anbieten. Wissenschaftliche Veröffentlichungen, und zwar längst nicht nur in naturwissenschaftlichen Disziplinen, werden in Englisch verfaßt, Konferenzen auf Englisch abgehalten.

Der damit verbundene Effizienzverlust ist nur die eine Seite der Medaille. Selbst bei überdurchschnittlicher Beherrschung einer Fremdsprache leidet die Ausdrucksfähigkeit, wenn man sich nicht seiner Muttersprache bedienen kann. Man muß es nur erlebt haben, was an Enga-

98 Sarrazin: „Deutschland schafft sich ab“, S. 74

gement, Kreativität und Motivation verlorengeht, wenn der Chef in einer Mitarbeiterkonferenz einen Vortrag in Englisch hält und ein paar Leute in der Runde ihre Beiträge in BSE ("bad simple English") stammeln.

Die andere Seite ist der Kulturverlust. Es ist noch gar nicht so lange her, da lernten Studenten aus aller Welt Deutsch, um hier studieren zu können. Da hatten die deutschen Universitäten allerdings auch Welt-ruhm. Deutsche Unternehmen brauchten sich nicht „DEMAG Cranes“, „ThyssenKrupp Steel“ oder „Munich Re“ zu nennen, um international erfolgreich zu sein, solche urdeutschen Bezeichnungen wie Lufthansa oder Volkswagen funktionierten auch. Heute würde kein Unternehmen für den weltweiten Markt gegründet werden, wenn die Firmenbezeichnung nicht international – sprich Englisch – aussprechbar ist. Wir haben den Anspruch aufgegeben, daß Deutsch eine Weltsprache ist. Selbst in der Europäischen Union, in der die deutschen Muttersprachler die größte Gruppe darstellen, schaffen wir es nicht, Deutsch als gleichberechtigte Arbeitssprache zu etablieren. Es fehlt der politische Wille. Im Alltagsleben und zu Hause wird nach Stadtvierteln getrennt Deutsch, Türkisch, Kurdisch oder Arabisch gesprochen. Das Deutsche ist in unserem eigenen Land auf dem Rückzug.

Kulturpolitik ist bei uns Ländersache. Bei der Rechtschreibreform von 1996 haben uns die Kultusminister der Länder allerdings einen Tort angetan. Gegen den erklärten Willen der Mehrheit der Bürger und gegen den heftigen Widerstand vor allem der Schriftsteller wurde eine verunglückte Reform durchgepaukt. Albernheiten, wie das dreifache „F“ in „Schiffahrt“, kann man übergehen, oberlehrerhafte Rechthaberei, wie beim „Stängel“ oder der „Gämse“, sollte man achselzuckend ignorieren. Schlimm sind dagegen die neuen Regeln der Getrenntschreibung. Man scheint völlig vergessen zu haben, daß man schreibt, um zu lesen. Beim Lesen stocke ich jedoch sofort, wenn plötzlich von „überhand nehmen“ die Rede ist. Ich lese „überhand“ und „nehmen“ mit Pause und nicht, wie es gemeint ist, als „überhandnehmen“.⁹⁹ „Wegweisend“ ist etwas anderes als „wegweisend“, „außer Stande“ nicht dasselbe wie „außerstande“.

Es macht sich eine Beliebigkeit in der Rechtschreibung breit. Fehler in Zeitungstexten, Inseraten, Werbeinschriften oder Hinweisschildern

99 Nach neuer deutscher Rechtschreibung wurden beide Schreibweisen für zulässig erklärt.

häufen sich. Ich meine jetzt nicht die Rechtschreibreform und die damit verbundenen Unsicherheiten, sondern eindeutige Fehler, die es nach alter und neuer Rechtschreibung sind. Wie oft sieht man „Herzlich Willkommen“, die Verwechslung von „daß/dass“ und „das“ oder den Kiosk, der „Sonntag's Brötchen“ anpreist. Die Beispielsfälle wären endlos. Es fehlt das Problembewußtsein. Hier macht sich bemerkbar, daß der nachwachsenden Generation diese Regeln als nicht so wichtig auch nicht mehr nahegebracht wurden. Wenn man unsicher ist, könnte man ja fragen. Rechtschreibprogramme sind im übrigen längst Standard in allen PC-Schreibprogrammen.

Überflüssige Anglizismen

Wer diese Kapitelüberschrift liest, denkt vermutlich sofort an die alten Feindbilder. Da werden deutschtümelnde Eiferer zitiert, die jedem Fremdwort den Kampf angesagt haben und dann werden solche hübschen Beispiele genannt, wie der „Zwischen-Stadt-Eilzug“ anstelle des ICE oder der „Explosionstreibling“, der den Motor ersetzen soll. Diese Art von Diskussion funktioniert nach bewährtem Schema: Man unterstellt dem Disputanten eine absurde Extremposition und macht ihn damit lächerlich.

Um dem vorzubeugen sei deshalb gleich zu Anfang betont: Mir geht es nicht um die Eliminierung aller der Fremdwörter, die durchaus eine Bereicherung für unsere Sprache darstellen. Ich habe auch nichts gegen das „Handy“, das insofern ein Kuriosum ist, als wir in Deutschland ein englisch klingendes Wort erfunden haben. Mir geht es ausschließlich um das geistlose Verdrängen guter und durchaus treffender deutscher Wörter durch meist englische Vokabeln. Wer kennt nicht den unsäglich-chen „Back Shop“, der kein rückwärtiger Laden sein soll, sondern die gute alte Bäckerei. In Katalogen der Konsumelektronik findet man kaum noch deutsche Bezeichnungen. Da gibt es nur Receiver, Tuner, Smartphones oder Portables. In einem Textilprospekt fand ich das „Sleepshirt“. Im Sportbericht wird von den „German Masters“ berichtet und daß der Referee ein Foul mit einem Penalty geahndet hat.

Einen traurigen Gipfel stellen die Schilder „Sale!“ dar, die man überall in den Schaufenstern sieht. An Ausländer wenden sich diese Schilder nicht, denn Türken, Kosovo-Albaner oder Araber können im Zweifel Englisch nicht besser als Deutsch. Nein, man will internationales

Flair verbreiten. Das als miesig empfundene „Sonderangebot“ muß weg. Da aber viele Deutsche mit diesem „Sale“ nichts anfangen können, hat man vorsichtshalber noch klein darunter als Erläuterung „reduziert“ geschrieben.

Ich kenne niemanden, wirklich keinen, der diesen inflationären Gebrauch englischer Vokabeln gut findet, aber viele, die sich darüber mokieren oder ärgern. Infratest hat in einer Umfrage im Auftrag des SPIEGEL ermittelt, daß 66 % der Befragten modische Anglizismen „im Großen und Ganzen“ für überflüssig halten. Nur 27 % hielten die neuen Ausdrücke für eine Bereicherung der deutschen Sprache. Noch deutlicher wurden deutsch-englische Mischwörter wie „brainstormen“ oder „Automaten-Guide“ abgelehnt. 74 % der Befragten waren der Meinung, die Deutschen sollten diese Wortbildungen vermeiden.

Der Bürger kommt aber mit seiner Meinung gegen diese Entwicklung nicht an. Treibende Kraft sind ausgerechnet diejenigen, die professionell mit der Sprache umgehen, die Journalisten und vor allem die Werbetexter. Die Zeitung berichtet von dem Airport als größtem Arbeitgeber der Region und eben nicht vom Flughafen. Bestenfalls wird in einem solchen Bericht die Wortwahl gewechselt, weil die Wiederholung von „Airport“ oder „Flughafen“ vermieden werden soll. Ich frage mich dann, was wohl ein englischer Journalist in diesem Falle macht, der ganz sicher nicht das Wort „Flughafen“ verwendet, weil er nicht alle paar Zeilen „Airport“ wiederholen will. Offenbar haben Könner noch andere stilistische Möglichkeiten zur Hand. Sportreporter sind besonders anfällig für Anglizismen. Ohne Referee, Keeper, Pole Position, Ticket, Qualifying oder German Open kommen sie offenbar nicht aus.

Der Grund für das krebshafte Wuchern der Anglizismen scheint mir in der Geringschätzung der eigenen Sprache zu stecken. Man motzt einen Bericht auf, wenn man vom „News Report“ spricht. Wenn irgend jemand eine Initiative startet, ein neues Projekt initiiert, kann man mit Sicherheit davon ausgehen, daß zunächst ein englischer Begriff gefunden werden muß. Da wird dann eine „Race of Champions“ oder ein „Girl's Day“ veranstaltet. Der Kaufmann schreibt an seine Ware „Cashmere“ und nicht „Kaschmir“, „Fleece“ und nicht „Vlies“, weil er meint, daß das Angebot damit attraktiver und wertiger klingt. „Boots“ sind wertvoller als Stiefel. Das alles ist ein typischer Ausdruck des deutschen Minderwertigkeitskomplexes.

Und die Politik mischt kräftig mit. Die Bundesregierung startete 2010 den Exzellenzwettbewerb der Universtäten mit der strikten Vorgabe, Englisch als Sprache für die Bewertung aller zur Förderung eingereichten Projekte zu verwenden, und zwar nicht nur für Naturwissenschaften, sondern auch für Sozial-, Kultur- und Geisteswissenschaften.¹⁰⁰ Berlin startete die Werbekampagne „be Berlin“. „Jobcenter“ ist eine offizielle Bezeichnung für das, was einmal ein Arbeitsamt war. Mehdorn, früherer Chef des Staatsbetriebes Bahn, erhielt 2007 die Auszeichnung als Sprachpanscher des Jahres für den exzessiven Gebrauch des Denglischen. Die Bundesländer überbieten sich, möglichst ab dem ersten Grundschuljahr Englischunterricht anzubieten, obwohl die Hälfte der Kinder doch zunächst einmal Deutsch lernen sollte. Die politikbeherrschten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten senden fast ausschließlich englischsprachige Pop-Musik.

Experten pflegen bei diesem Thema zu beruhigen und greifen auf die Erfahrungen aus der Geschichte zurück. Hat nicht die Deutsche Sprache schon viele Stürme überstanden? Als Folge der Hugenotten-Einwanderung war im 17. Jahrhundert die Hälfte der Berliner Bevölkerung französischsprachig, und auch der Adel sprach nach dem Vorbild des Hofes in Versailles Französisch. Der Gedankenfehler steckt dabei in der unkritischen Übertragung früherer Erfahrungen ohne zu berücksichtigen, daß sich die Voraussetzungen gewandelt haben.

Grammatik!

Von manchen Sprachwissenschaftlern wird ernsthaft die These vertreten, daß man Grammatik nicht zu lehren brauche. Grammatik werde intuitiv erlernt. Und im übrigen lebe die Sprache und mit ihr verändere sich halt auch die Grammatik.

Weniger die Presse, sondern vor allem die Rundfunkanstalten, einschließlich der öffentlich-rechtlichen, tun sich dabei negativ hervor. Eine Blütenlese aus jüngster Zeit möge dies verdeutlichen: „Berlins Justizsenatorin Gisela von der Aue nennt auch das heiße Wetter als einer der Auslöser des Tumultes“, „Freispruch für Dessauer Polizist“, „mit 4 Punkte Vorsprung“, „unter den Opfer waren auch Ausländer“, „Familie mit

100 <http://www.forschung-und-lehre.de/wordpress/?p=5279>

Kinder“, „Seit 125 Jahre“. Selbst in den Nachrichten ist von den „... Justizministern von Bund und Länder“ die Rede.

Mit der Deklination ist es ein Kreuz! Offenbar gerät dieser Teil der Grammatik immer mehr in Vergessenheit. Wie oft kommt es vor, daß man in Parkhäusern liest: „Bitte zuerst zum Kassenautomat“. Der Wetterbericht meldet, daß „... westlich des Rhein“ eine Gewitterfront aufziehe und das Restaurant an der Ecke preist „Putenstreifen mit Salate der Saison“ an.

Eine schlampige Sprache ist fast schon üblich in den Talkshows oder Moderationen von Rundfunk und Fernsehen. Ständig hört man „ne“, „is“ oder „nich“. Das soll wahrscheinlich volkstümlich und leger wirken, ist aber in der Öffentlichkeit nur peinlich. Was waren das noch für Zeiten, als man für die Tätigkeit eines Rundfunksprechers eine Sprachausbildung benötigte! Wenn bei privaten Rundfunk- und Fernsehanstalten derartige Praktiken einreißen, dann mag das hingehen. Wir haben schließlich Gewerbefreiheit, und wenn mir das Niveau eines privaten Senders nicht gefällt, dann brauche ich ihn ja nicht einzuschalten. Da funktioniert die Abstimmung mit dem Aus-Schalter. Ganz anders verhält es sich beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Hier hat der Staat das Sagen, und jeder Bürger mit Radio- oder Fernsehapparat muß zwangsweise zur Alimentierung der Sender beitragen.

Multi-Kulti

Eine ernsthafte Bedrohung für unsere Sprache stellt die von der Politik ermöglichte oder zumindest hingenommene Massenzuwanderung von Ungebildeten dar. Je höher der Bildungsgrad, umso problemloser gestaltet sich die Integration in die neue Umgebung. Probleme bereiten uns die großen „bildungsfernen“ Migrantengruppen aus dem Balkan, der Türkei oder den arabischen Ländern. Sie benutzen noch in der dritten hier lebenden Generation ihre Herkunftssprachen. Unsere Politiker werden nicht müde, immer wieder das Erlernen und den Gebrauch der deutschen Sprache als Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration zu fordern. Aber es wird anders kommen. Wenn sich die Tatsachen nicht so entwickeln, wie es sich die Politiker wünschen, hat ein Trick immer schon gewirkt. Man fordert plötzlich, was sich als neue Entwicklung abzeichnet. Noch allemal haben Politiker nicht erreichte Ziele schließlich als Erfolg ausgegeben. Unsere linken Gutmenschen werden schon bald

fordern, Türkisch als Minderheitssprache in Deutschland anzuerkennen. Der bereits heute spürbare Widerstand gegen Deutsch als Landessprache im Grundgesetz festzuschreiben, macht hellhörig. Werbung, Informationen der Verkehrsbetriebe, Warn- und Verbotsschilder sind längst auf die neue Wirklichkeit ausgerichtet und wenden sich mehrsprachig an die Öffentlichkeit.

Die Zuwanderer haben ihre jeweilige Kultur beibehalten und pflegen sie in internen Zirkeln. Der Kontakt zu ihren Heimatländern ist auch in der 3. oder 4. Generation ungebrochen und wird ständig durch Fernsehen und Zeitungen aktualisiert. Politiker aus diesen Heimatländern kümmern sich intensiv um ihre hiesigen Landsleute und bilden ein Bollwerk gegen jede Gefahr der Assimilierung mit den Deutschen.

Fazit:

Ist die Politik für diese Defizite verantwortlich? Für die Bildungsmisere ganz sicherlich. Aber geht es den Staat auch etwas an, wie wir sprechen oder schreiben? Man ist leicht geneigt, diese Frage vorschnell mit einem „Nein“ zu beantworten. Doch wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Sprache unser zentrales Kulturgut ist, als identitätsstiftendes Merkmal für die Kulturnation gilt und als Erbe einmal von uns an unsere Enkel weitergegeben werden soll, dann sieht die Sache schon anders aus. Schließlich sind Bildung und Kultur zentrale Aufgabenfelder der Politik. Und in den Schulen wird nicht zuletzt auch unsere deutsche Sprache gelehrt.

Auch bei der Sprache kann man nicht alles dem freien Spiel der Kräfte überlassen. Die Politik ist in der Verantwortung für die Sprache, weil sie sehr viel stärker als je in früheren Jahrhunderten Einfluß auf die Sprache nimmt.

Frankreich hat selbstverständlich ein Gesetz zum Schutz der französischen Sprache, weil man dort der eigenen Kultur einen anderen Rang einräumt als hierzulande. Vielleicht würde der Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes unsere zuständige Ministerin veranlassen, daß deutsche Bezeichnungen und Erläuterungen auf Waren und in der Werbung vorgeschrieben werden. Wirtschaft und Soziales sind in Deutschland wirksamere Hebel als die Kultur.

1.2.4 Demographische Entwicklung, Zuwanderung und Integration

Das verdrängte nationale Problem

Alle reden vom Klimawandel. Unsummen werden dafür ausgegeben. Aber der demographische Wandel wird uns ungleich stärker treffen. Und dabei geht es nicht nur ums Geld.

Es ist das Verdienst des Sozialforschers Meinhard Miegel, die Bedeutung der Bevölkerungsentwicklung für alle Bereiche des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens einem breiten Publikum deutlich gemacht zu haben.¹⁰¹ Die Spannbreite der Folgewirkungen geht weit über die Sozialkassen hinaus und reicht vom zukünftigen Konsumverhalten über die Zusammensetzung des Arbeitsmarktes bis zur Mobilität. Eine überalterte Bevölkerung entwickelt eine andere Mentalität: Wie verhalten sich Unternehmer oder Hausbesitzer, wenn keine Kinder als Erben vorhanden sind? Kasse machen und konsumieren? Die politischen Präferenzen werden sich verschieben: Bereitschaft zu Neuem und zum Risiko schwindet.

Die dramatischen finanziellen und sozialen Folgen des fehlenden Nachwuchses werden breit diskutiert, ob Rentenmisere, Pflegebedarf, Krankenkosten, Entvölkerung ganzer Landstriche, Facharbeitermangel etc. Es tut sich aber noch eine weitere Dimension auf:

Helmut Schmidt hat eine bemerkenswerte Feststellung getroffen: Es gibt keine öffentliche Diskussion darüber, daß in Deutschland nur halb so viele Kinder geboren werden, wie wir brauchen, um den Bestand zu halten.¹⁰² Sinn folgert: Der Zustand kommt näher, wo sich Deutschland als Land der kinderlosen Greise aus der Geschichte verabschiedet.¹⁰³

Die Deutschen sterben aus und keinen kümmert's? Helmut Schmidt hat nicht ohne Bedacht die Einschränkung eingeflochten, daß es jedenfalls keine öffentliche Diskussion zu diesem Thema gebe. Für unsere Politiker und Publizisten ist die Materie ein Tabu. Im privaten Kreis wird sehr wohl nachdenklich darüber gesprochen. Natürlich reden alle vom demographischen Wandel, von der bevorstehenden Überalterung

der Gesellschaft. Es ist aber ein entscheidender Unterschied, ob man nur die Folgen für Arbeitsmarkt und Sozialkassen thematisiert oder auch den ethnisch-kulturellen Aspekt.

Beide Seiten der Medaille sind eng verknüpft mit Zuwanderung und Integration. Deshalb sollen in diesem Kapitel demographische Entwicklung und Integration zusammen erörtert werden. Wieviel Zuwanderung und wen brauchen wir, um die absehbaren Lücken am Arbeitsmarkt zu schließen und Renten und Pensionen auf genügend Berufstätige umzulegen? Das sind die wirtschaftlichen Fragen. Aber wie sieht es mit der Überlebensfähigkeit der Nation aus? Wie kann man Deutschland wieder zu einem kinderfreundlichen Land machen? Kann die schrumpfende Bevölkerung durch Zuwanderung ausgeglichen werden? Wieviel Zuwanderung können wir verarbeiten, ohne die eigene Identität zu verlieren? Werden Zuwanderer zu Deutschen assimiliert, werden wir in Zukunft „multi-kulti“ leben, oder wird es Parallelgesellschaften mit Fremden geben?

Zunächst eine kurze Zusammenfassung der Fakten

Nach der gegenwärtigen Entwicklung wird jede Generation der autochthonen Deutschen um ein Drittel kleiner als die vorangehende. Es werden nur 65 % der Kinder geboren, die zur Erhaltung des Bevölkerungsstandes erforderlich sind. Miegel verdeutlicht es plastisch: *„100 Angehörige der Elterngeneration haben also noch 65 Kinder, 42 Enkel und 27 Urenkel.“*¹⁰⁴

Die deutsche Bevölkerung schrumpft also rapide:¹⁰⁵ Nach den Zahlen des Statistischen Bundesamts kamen im Jahr 2009 bei uns nur noch 651.000 Kinder zur Welt – rund 30.000 Kinder weniger als im Vorjahr. Das entspricht einer Abnahme von 3,6 %. Das Elterngeld konnte die Entwicklung nicht stoppen.

Obwohl es auch in anderen europäischen Ländern ein Geburtendefizit gibt, schneidet Deutschland im Vergleich schlecht ab: Laut EU-Statistikamt Eurostat kommen in Deutschland nur noch 7,9 Geburten auf 1000 Einwohner. Die Zahl ist seit Jahren rückläufig. Vor 10 Jahren waren es noch 9,3. Frankreich kommt dagegen auf 12,7 Geburten

¹⁰¹ Vergl. vor allem Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“

¹⁰² In Aust u. a. S. 250. „Halb so viele“ ist etwas übertrieben. Siehe die nachfolgenden Zitate von Miegel.

¹⁰³ Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S. 17

¹⁰⁴ Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“, S. 19

¹⁰⁵ <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/0,1518,695184,00.html>

pro 1000 Einwohner, Großbritannien auf 12,8. Solche Zahlen erscheinen als kleine Notiz in der Zeitung. Einen Kommentar von der Politik gibt es nicht.

Und die deutsche Bevölkerung wird immer älter. Waren 1950 noch 30 % der Bevölkerung unter 20 Jahren, 60 % im Erwerbsalter zwischen 20 und 64 sowie 10 % im Alter von 65 und mehr, belaufen sich gegenwärtig die prozentualen Anteile bei diesen drei Gruppen auf 18/61/21. Im Jahre 2050 werden sich die prozentualen Anteile auf 15/51/33 verschieben.¹⁰⁶

Heute kommen noch zwei Beitragszahler auf einen Rentner. 2050 muß bereits jeder Beitragszahler eine Rente erwirtschaften. Wie reagiert unsere Jugend darauf? Der Anstieg der Lebenserwartung bedeutet auch einen Anstieg der Kranken- und Pflegekosten. Die Zahl der Demenzerkrankten wird bis 2050 um 150 % ansteigen.

Zu allem Übel sinkt auch die Qualifikation der Bevölkerung relativ zu anderen Staaten.¹⁰⁷ Nimmt man die Gesamtheit der arbeitsfähigen Bevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren, dann liegt Deutschland mit einer Quote von 25 % derjenigen, die mindestens einen Abschluß im Sekundarbereich II vorweisen können, im Durchschnitt der OECD-Länder. Das wird jedoch nicht so bleiben. In der Gruppe der 25 bis 34-Jährigen liegt Deutschland mit einer Quote von 24 % abgeschlagen hinter dem OECD-Durchschnitt von 35 %. Weit vorn liegen die ostasiatischen Tigerstaaten mit Werten von weit über 50 %. Zwei Fakten werden die Tendenz noch weiter verschlechtern: Bestausgebildete Deutsche wandern aus, und gleichzeitig erleben wir die massenhafte Zuwanderung von Gering- bis Geringqualifizierten.

Von 100 Nachwuchskräften, die Deutschland braucht, um nicht weiter zu schrumpfen und zu vergreisen, werden 35 gar nicht erst geboren. Von den restlichen 65 gelten 15 als potentiell nicht ausbildungsreif. Von den verbleibenden 50 wandern zehn aus, weil sie in Deutschland keine Zukunft sehen. Schlußfolgerung des Soziologen Gunnar Heinsohn: „*Das ist der Grund dafür, daß die Demographen der Bundesrepublik keine Chance mehr geben.*“¹⁰⁸

106 [http://www.destatis.de/bevoelkerungspyramide/Hochrechnung für 2060 unter der Annahme eines Wanderungssaldos von +100.000 pro Jahr und einer Geburtenhäufigkeit von 1,4 Kindern je Frau](http://www.destatis.de/bevoelkerungspyramide/Hochrechnung_für_2060_unter_der_Annahme_eines_Wanderungssaldos_von_+100.000_pro_Jahr_und_einer_Geburtenhäufigkeit_von_1,4_Kindern_je_Frau)

107 <http://www.oecd.org/dataoecd/46/23/45925284.pdf>

108 Gunnar Heinsohn: „Ausländer sind die Lösung ...“ FOCUS vom 26. Juli 2010

Kann man die Politik dafür verantwortlich machen?

Der demographische Wandel ist ein gesellschaftliches Phänomen. Kann man dafür die Politik verantwortlich machen? Zum Teil schon: Die Politik trägt Mitschuld durch falsche Weichenstellung und Unterlassen einer wirksamen Gegensteuerung.

Die Politik fördert geradezu die Kinderlosigkeit: Die herrschende Modellvorstellung ist die ausgebildete und berufstätige Frau. Die hat aber in der Ausbildung keine Zeit für Nachwuchs. Danach will sie sich im Beruf bewähren und irgendwann später reicht es höchstens noch für ein Kind. 40 % der Akademikerinnen sind kinderlos. Die Scheidung wurde erleichtert, der Unterhalt für die Frau nach der Scheidung reduziert: Das zwingt zur Berufstätigkeit.

Kinderarmut ist laut Miegel Folge einer Gesellschaftsform, bei der Kinder nicht zur Absicherung des Alters notwendig sind.¹⁰⁹ Und man kann ergänzen: sogar ein Wohlstandsrisiko darstellen. In weniger entwickelten Gesellschaften waren Kinder eine Investition in die eigene Altersversorgung. Je mehr der soziale Staat diese Vorsorge übernimmt, umso entbehrlicher erscheinen alle Kosten und Mühen der Kinderaufzucht. Die Begründung Miegels paßt zu der Tendenz in allen sich entwickelnden Staaten, daß die Geburtenzahl mit zunehmender sozialer Absicherung durch die Gemeinschaft sinkt.

Wer heutzutage Kinder großzieht, ist gegenüber Kinderlosen benachteiligt. Kindergeld oder Vorteile bei der Rente stehen in keinem Verhältnis zu dem Erwerbsverzicht und den Aufwendungen in der Zeit der Kindererziehung. Miegel hat errechnet, daß die Elterngeneration jährlich 60 Mrd. Euro durch fehlenden Nachwuchs erspart.¹¹⁰ Das schafft Spielräume für Konsum in der Gegenwart, fehlt aber in der Zukunft.

Der naheliegendste Gedanke ist: Wenn fehlende Kinder das Problem sind, was können wir tun um die Geburtenzahl zu erhöhen? So richtig diese Überlegung auch sein mag, sie wird tabuisiert und sofort die unseelige Nazi-Keule geschwungen: das Mutterkreuz als Gebärprämie. Spätestens an diesem Punkt ist eine sachliche Diskussion zu Ende.

Dabei kann die Politik durchaus etwas tun. Frankreich beweist es. Ein ganzer Strauß von Maßnahmen hat bewirkt, daß dort die Gebur-

109 Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“, S. 22

110 Miegel a.a.O., S. 257

tenrate bei 2,02 liegt. Man lege vor allem Wert auf eine Vereinbarkeit von Beruf und Mutterschaft und kam damit den Vorstellungen moderner Frauen entgegen. In Island sind fast 90 % der 25- bis 59-jährigen Frauen berufstätig. Auch dort haben wir eine Geburtenrate von 1,99 je Frau.

Allerdings reichen alle Maßnahmen zur Kinderbetreuung berufstätiger Mütter allein nicht aus. In den neuen Bundesländern haben wir die höchste Anzahl der Krippen- und Kindergärtenplätze und zugleich eine noch niedrigere Geburtenzahl als in Westdeutschland. Das Problem steckt im Kopf: Mutterschaft zählt im gesellschaftlichen Urteil nicht. Eine junge Mutter im Haushalt wird eher bedauert. Wer mehr als zwei Kinder hat, gilt fast als asozial. Kanzlerin Merkel hat keine Kinder. Das hat ihr in ihrer Politikerkarriere nicht geschadet. In Amerika wäre ein Präsident, der keine komplette Familie vorweisen kann, undenkbar. In der Bundesregierung sind 44 % der Minister kinderlos.

Lösung durch Migration?

In Diskussionen wird zuweilen auf die Übervölkerung in der Welt verwiesen. Wenn unsere Bevölkerung schrumpft, dann brauchten doch nur entsprechend viele Menschen aus anderen Ländern einzuwandern, um einen gesunden Ausgleich zu schaffen! Diese Vorstellung ist naiv. Um den gegenwärtigen Bevölkerungsstand in Deutschland zu erhalten, müßten bis 2050 mehr als 15 Millionen Menschen einwandern¹¹¹ – eine absurde Vorstellung.

Um rechnerisch die Zahl der Erwerbstätigen konstant zu halten, brauchten wir nach Berechnungen des Bevölkerungsexperten Herwig Birg eine jährlich ansteigende Zahl von Einwanderern, und zwar von gegenwärtig 100.000 pro Jahr bis auf 860.000 im Jahre 2050.¹¹² Solche Menschenmassen wären einerseits nicht mehr integrierbar. Darauf soll gleich noch näher eingegangen werden. Andererseits kämen in dieser Masse nur unausgebildete Menschen, vor allem aus dem Nahen Osten und aus Schwarzafrika. Die durchschnittliche Qualifikation in Deutschland würde massiv sinken und damit unser Wohlstandsniveau. Und

111 Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 193

112 <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,58855,00.html>

schließlich würden wir noch nicht einmal den Herkunftsländern helfen, deren Bevölkerungsüberschuß zu vermindern, denn bezogen auf die Bevölkerungsexplosion in den genannten Regionen wären selbst 15 Millionen in 40 Jahren nur ein Tropfen auf den heißen Stein.

Nein, die demographischen Probleme sind nicht durch Einwanderung lösbar. Das müssen wir schon selbst erledigen.

Grenzen der Integrationsfähigkeit

1972 vermutete der damalige Bundeskanzler Brandt, daß „wir mit zwei bis zweieinhalb Millionen Gastarbeitern schon eine kritische Grenze erreicht haben“.¹¹³ Heute leben 15,4 Mio. Menschen „mit Migrationshintergrund“ in Deutschland, das sind 18,7 % der Bevölkerung.¹¹⁴ Die Tendenz steigt. Viele Bürger machen sich bei dieser Entwicklung durchaus Gedanken über die Zukunft der Nation, auch wenn sie dabei von der Politik alleine gelassen werden.

Bei einer Masseneinwanderung, wie sie zur Lösung der demographischen Probleme nötig wäre, bliebe von dem, was bisher die kulturelle Identität Deutschlands ausmacht, nichts erhalten. Zwangsläufig würden sich Ethnien in regionalen Clustern ansiedeln und einen nationalen Flickenteppich entstehen lassen, wie wir ihn vom Balkan her kennen – mit allen absehbaren Konflikten. „Multikulti“ mit der Perspektive, daß in vielen Gegenden Deutschlands bereits die nächste Generation mehrheitlich aus Menschen mit Migrationshintergrund bestehen wird, hat ja nicht nur ein paar folkloristische Konsequenzen bezüglich Nahrungs- und Bekleidungsgewohnheiten, sondern, worauf Miegel hinweist, tiefgreifende Unterschiede im Menschen- und Gesellschaftsbild, beim Verständnis von Menschenwürde, Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.¹¹⁵

Was wäre Deutschland ohne Deutsche? Schon die eigentlich absurde Frage macht deutlich, daß natürlich die Deutschen diejenigen sind, die

113 http://www.zeitgeschichte-online.de/zol/portals/_zf/documents/pdf/migrationen_schoenwaelder.pdf

114 <http://www.welt.de/politik/article2784954/Jeder-fuenfte-Deutsche-hat-Migrationshintergrund.html>

115 Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“, S. 39

Deutschland ausmachen. Neben dem Staatsgebiet und der Staatsgewalt gehört das Staatsvolk zu den konstituierenden Elementen jedes Staates. Aber diese formalen Merkmale genügen nicht, um die Individualität eines Staates zu beschreiben. Sie gelten eben für jeden Staat und individualisieren keinen.

Das Staatsgebiet ist eine wichtige Facette zur Individualisierung, denn hier spielte sich Geschichte ab, hier befinden sich in der Regel die Zeugnisse der Kultur. Beim Staatsvolk wird es schon schwieriger. Formal betrachtet geht es nur um den deutschen Paß, der einen Bürger zum Teil des Staatsvolkes erklärt. Das schließt aber nicht aus, daß sich z. B. ein Sorbe in der Lausitz oder ein Däne in Nordschleswig eben als nationale Minderheit, wenn auch mit deutschem Paß, versteht. Vielvölkerstaaten haben es häufig ganz offiziell so gehandhabt, daß sie in den Ausweispapieren neben der Staatsangehörigkeit noch gesondert die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nation dokumentierten. Sie unterschieden also zwischen „demos“ und „ethnos“.

Es geht also um den Begriff der Nation – einen Begriff, der im heutigen Deutschland verständlicherweise emotional belastet ist. Kein Politiker wagt es anzusprechen, daß angesichts der geringen Kinderzahl der ethnisch Deutschen und der deutlich höheren Geburtenrate der Einwanderer – wenn auch mit Tendenz zur langsamen Angleichung an die „deutsche“ Quote – wir in einer oder zwei Generationen nur noch eine ethnische Minderheit im eigenen Land sein werden. Das ist keine Panikmache sondern Fakt. Bereits heute sind in vielen deutschen Großstädten die ethnisch deutschen Kinder in der Minderzahl.

Hier soll nicht einem „biologischen Nationenbegriff“ das Wort geredet werden. Deutschland hat in der unruhigen Mitte Europas viele Völkerschaften verschmolzen. Durch gemeinsame Sprache, Geschichte und das Bewußtsein einer Schicksalsgemeinschaft ist die Nation entstanden. Der Begriff „Kulturnation“ besagt im Grunde nichts anderes, denn die genannten Merkmale sind es, die kulturelle Gemeinschaft entstehen lassen.

Die deutsche Kultur hat sich als überaus aufnahmefähig erwiesen und zeigt so viele Facetten, daß es eigentlich einem Zuwanderer leicht fallen müßte, einen Nationenwechsel zu vollziehen. Vor den unseligen 12 Jahren war es für die meisten Juden völlig selbstverständlich, sich als

Teil der deutschen Nation zu begreifen.¹¹⁶ Der Glaube war kein Hindernis. Der Islam müßte es auch jetzt für Türken und Araber nicht sein, wenn man bereit wäre, den totalitären Anspruch des Islam aufzugeben.

Die Zeitschrift FOCUS berichtete, daß der Hamburger Touristikunternehmer Vural Öger gesagt haben soll: „Das, was Sultan Süleyman 1529 mit der Belagerung Wiens begonnen hat, werden wir über die Einwohner mit unseren kräftigen Männern und gesunden Frauen verwirklichen.“¹¹⁷ SPD-Mitglied Öger wird als Vorzeige-Integrierter gern herumgereicht. Er ist sehr erfolgreich, spricht fließend Deutsch. Aber seine Denkweise ist erschreckend, selbst wenn man konzidiert, daß eine Portion Ironie in der zitierten Aussage stecken mag. Eroberung nicht Integration, das wäre eine erschreckende Perspektive. Die sehr um konstruktive Lösungen bemühte ehemalige Jugendrichterin Kirsten Heisig berichtet von Äußerungen Berliner Schüler: Man brauche die Deutschen nicht, die Araber und Türken seien sowieso bald in der Mehrheit, und dann werde ohnehin alles anders.¹¹⁸

Ist es da verwunderlich, daß sich der deutsche Bürger Gedanken über die Identität seines Landes in der gar nicht fernen Zukunft macht? Werden meine Enkel noch in einem Land leben, das vielleicht noch Deutschland heißt, aber in dem die Mehrzahl der Menschen mit diesem Begriff nichts mehr anfangen kann? Die Gutmenschen unter uns verweisen in diesem Zusammenhang gerne auf frühere Einwanderungswellen, die Deutschland erwiesenermaßen nicht geschadet, sondern bereichert haben. Natürlich!, aber unter nicht vergleichbaren Verhältnissen. Die Hugenotten waren gebildete, fleißige Leute, die gerne in Preußen aufgenommen wurden und nicht etwa integriert, sondern assimiliert wurden. Nur die französischen Namen erinnern noch an die Herkunft von Fontane, de Maizière, Sarrazin etc. Immer wieder werden auch die polnischen Einwanderer aus der Zeit des wilhelminischen Kaiserreiches genannt. Das Ruhrgebiet ist voll von polnischen Namen. Aber auch hier wurde assimiliert, nicht nur integriert. Es gab keine religiösen Barrieren, selbstverständlich ging man in die örtliche katholische Kirche. Und es gab zahllose Ehen zwischen Deutschen und Polen. Vor allem aber gab

116 Zweifel und Zerrissenheit betrafen eher Juden aus dem Völkergemisch Österreich-Ungarns und Osteuropas

117 http://www.focus.de/politik/deutschland/nochmal-wirbel_aid_82849.html

118 Heisig: „Das Ende der Geduld“, S. 118

es etwas nicht: Die Satellitenschüssel auf dem Dach, die heute problemlos das türkische Fernsehen nach Hause holt und die Verbindung in die alte Heimat nie abreißen läßt.

Ist derjenige bereits „integriert“, der leidlich Deutsch kann, einen Arbeitsplatz hat und keine Spuren in der Polizeistatistik hinterlassen hat? Jedenfalls dann nicht, wenn er trotzdem unseren Lebensstil und unsere Werteordnung ablehnt. Ein erheblicher Teil der muslimischen Bevölkerung hält die Deutschen für ungläubig, schamlos und „unrein“. Sie grenzen sich ab und achten vor allem auch darauf, daß keine Kontakte zwischen der eigenen Familie und den Deutschen entstehen.¹¹⁹

Der millionenfache Erfolg des Sarrazin-Buches „Deutschland schafft sich ab“ hat den Nerv der politischen Klasse getroffen. Bisher war es Konsens aller Parteien, daß es so etwas wie einen nationalen Selbstbehauptungswillen nicht gibt, weil es ihn nach Auschwitz nicht geben durfte. Nicht wenige Politiker arbeiten offen oder klammheimlich an der Abschaffung Deutschlands. Plötzlich erlebt man an der Reaktion des Wahlvolkes, daß sich die Deutschen doch nicht so von anderen Nationen unterscheiden.

Einwanderung der Falschen

Unsere Multi-Kulti-Ideologen werden nicht müde, die millionenfache Zuwanderung nach Deutschland als Bereicherung für uns zu preisen. Schön wäre es ja. Selbstverständlich fördert der Kontakt mit fremder Kultur das eigene Geistesleben. Natürlich hätten wir gerne in Deutschland mehr junge gut ausgebildete Fachleute aus anderen Ländern, die unseren Mangel an Ärzten, Ingenieuren und Facharbeitern ausgleichen könnten. Wie Einwanderungsländer vom Brain-Drain profitieren können, zeigt das Beispiel der USA, als diese in den 30er und 40er Jahre die Immigranten aus Europa aufnahmen. Es müssen allerdings die Richtigen sein, die kommen.

Bei dem Migrationsproblem wird zu wenig berücksichtigt, daß sehr viele von vornherein gar nicht als Arbeitskräfte kamen und auch nicht als Familienangehörige nachgezogen sind, sondern als Asylbewerber

oder Bürgerkriegsflüchtlinge ungefragt kamen. 1,6 Mio. Menschen aus beiden Kategorien strömten bis 1995 zu uns, das war die Hälfte aller in ganz Westeuropa Aufgenommenen. Nie hätten sich die Autoren des Grundgesetzes diese Konsequenz des Art. 16 (des jetzigen Art. 16 a) vorstellen können. Die Anerkennungsquote für Asylbewerber bewegt sich dabei im niedrigen einstelligen Bereich. Es sind also die von der Politik gesehenen humanitären Gründe, die zum Bleiberecht bzw. zur Duldung führen. Wie hieß doch ein Slogan der 68er? Niemand ist illegal!

Der von der Immigrationsbeauftragten der Bundesregierung, Maria Böhmer, vorgelegte Ausländerreport für 2007¹²⁰ bestätigt, was jeder in seinem Umfeld beobachten kann:

Während insgesamt 7,3 % der Jugendlichen in Deutschland ohne einen Abschluß die Schule verlassen, beläuft sich diese Quote bei den Ausländern auf 16 %. Noch dramatischer ist dieser Unterschied, wenn man die Nationalitäten betrachtet. Schlußlicht bei allen diesen Vergleichen sind die Türken: 30,6 % der Männer und 43,8 % der Frauen mit türkischen Migrationshintergrund haben keinen Schulabschluß, 61,2 % der Männer und 78 % der Frauen dieser Bevölkerungsgruppe haben keine abgeschlossene Berufsausbildung.¹²¹

Ein Großteil der Zuwanderung fand direkt in die Sozialsysteme statt: Von 1970 bis 2000 stieg die Anzahl der Ausländer von 3 auf 7,5 Mio. Die Anzahl derjenigen, die arbeiten, ist jedoch gleich geblieben.¹²² Die Arbeitslosenquote lag 2007 bei 10,1 % bezogen auf die Gesamtbevölkerung. Bei den Ausländern waren es dagegen 20,3 %. Allein 50 % der türkischen Erwerbsfähigen sind arbeitslos.

21,1 % der Ausländer bezog Sozialhilfe bzw. Geld für Asylbewerber oder Hartz IV. Der entsprechende Anteil der Gesamtbevölkerung belief sich dagegen nur auf 9,5 %.

Die Kriminalitätsquote lag mit 5,4 % doppelt so hoch wie bei der Gesamtbevölkerung (2,7 %). Entgegen einem viel geäußerten Argument liegt die erhöhte Quote nicht an den Delikten, die nur oder typischerweise von Ausländern begangen werden, wie Paßvergehen. Bei der

120 http://www.bundesregierung.de/nn_56708/Content/DE/Publikation/IB/7-auslaenderbericht.html

121 FOCUS vom 17. Mai 2010

122 Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 152

119 Vergl. ausführlich hierzu die Deutsch-Türkin Necla Kelek in „Himmelsreise“

Gewaltkriminalität liegt die Quote bei Ausländern bei 0,7 %, bei der Gesamtbevölkerung bei 0,3 %.

Wie lautet doch der Vorwurf: Wir böten keine „Willkommenskultur“? Die Menschen spüren allerdings, daß die bisherige Zuwanderung ein Verlustgeschäft war. Anders ausgedrückt: Die Summe der Zuwanderer konsumiert mehr als sie produziert. Ende der 90er Jahre geht nur noch die Hälfte der ausländischen Erwerbsfähigen einer Beschäftigung nach. Bei der deutschen Bevölkerung sind es mehr als Zweidrittel. Die Arbeitslosenquote ist doppelt so hoch. Fast jeder vierte Sozialhilfeempfänger ist Ausländer.¹²³ Demgegenüber predigen unsere Politiker nach wie vor, die Zuwanderung als Gewinn zu empfinden.¹²⁴

Beiläufig sei bemerkt: Die Einwanderer partizipieren an dem vorgefundenen Wissens- und Kapitalstock in Deutschland, der von der hiesigen Bevölkerung in Generationen aufgebaut wurde. Nur durch diesen Umstand genießen sie hohe Löhne, Sozialhilfe und eine vorbildliche Infrastruktur.

Nach dem Integrationsbericht der Bundesregierung liegt der Prozentsatz der Integrationsverweigerer zwischen 10 und 15 %. Die Bundesregierung hält das offenbar für wenig und wiegelt ab. Man kann auch auf dem Standpunkt stehen, daß bis zu 1 Mio. Menschen sehr viele sind, vor allem wenn sie sich auf bestimmte Bezirke von Großstädten konzentrieren. Noch problematischer stellt sich die Sache dar, wenn man die Österreicher, Italiener, US-Bürger, Polen und all die anderen außer acht läßt, über die ohnehin niemand redet, weil sie keine Schwierigkeiten machen. Bezogen auf die Gruppe der Kosovo-Albaner, der Türken und Araber dürfte der Prozentsatz der Integrationsverweigerer weit höher liegen.

Wer auf Dauer in Deutschland leben will, unterscheidet sich von Touristen, Gastarbeitern etc. Wer die hier geltenden Wertvorstellungen nicht akzeptiert, die Sprache nicht lernt, sich von den Mitbürgern alimentieren läßt, der kommt als Kolonist. Er braucht sich dann nicht zu wundern, wenn er spürt, daß er nicht willkommen ist.

Ein trauriger Tiefpunkt ist mit der Gründung einer Migranten-Partei in Deutschland erreicht, von der in der Presse berichtet wird. Angeblich geht es darum, den Interessen der Migranten politisches Gewicht zu

123 Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“, S. 42

124 Zuletzt wieder Bundespräsident Wulff in seiner Rede zur Einheitsfeier 2010

geben. Laut Walter sind frühere Versuche zur Gründung von Migrantenparteien gescheitert.¹²⁵ Vielleicht erfolgten die Initiativen nur zur Unzeit und blieben deshalb erfolglos. Weshalb nutzt man nicht die bestehenden Parteien? Beispiele gibt es genug. Sogar der gegenwärtige Parteivorsitzende der Grünen hat einen sog. Migrationshintergrund. Alle anderen Parteien nehmen liebend gerne Migranten auf, nicht zuletzt um die eigene Weltoffenheit zu unterstreichen. Wenn also dieser Weg nicht genutzt wird, dann liegt eine Fehlentwicklung vor, die zu Besorgnis Anlaß gibt.

Angesichts der 5,6 Mio. Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund bei der letzten Bundestagswahl,¹²⁶ das entspricht etwa 9 % aller Wahlberechtigten, ist das Überschreiten der 5 %-Klausel nicht ausgeschlossen. Motor könnte eine Solidarisierungskampagne werden, die über alle unterschiedlichen Herkunftsländer, Religionen oder politische Ansichten alleine das Merkmal des Migrationshintergrundes als Anknüpfungspunkt nimmt. Parallelen sind die PDS, die eine Identität der Ostdeutschen zum Ausdruck brachte oder die CSU, die einen Großteil ihres Erfolges der Tatsache verdankt, eine spezifisch bayrische Partei zu sein. Eine Migranten-Partei, die es in einen Landtag oder gar in den Bundestag schaffte, hätte immenses Gewicht, und zwar als Mehrheitsbeschaffer. Unser unseliges Wahlrecht verleiht bekanntlich den kleinen Parteien ein überproportioniertes Gewicht als Zünglein an der Waage.

Warum kommt ein Einwanderer ausgerechnet zu uns nach Deutschland, wenn er unsere Gesellschaft als unmoralisch, ehrlos und gottlos ansieht? Ich meine, daß man sehr deutlich einem solchen Menschen sagen kann und muß, daß er hier nicht willkommen ist, wenn er unsere Werteordnung definitiv ablehnt. Wir als Deutsche wollen unsere geschichtlich gewachsene Werteordnung nicht aufgeben und wir brauchen es nicht zu dulden, wenn Einwanderer nicht bereit sind, diese Werte zu übernehmen. Bloßes tolerieren wäre schon zu wenig: Bei wenigen Tausend Opponenten erscheint alles noch problemlos. Bei Millionen schon nicht mehr. Die Ablehnung der Werteordnung der Mehrheitsgesellschaft führt zu Parallelgesellschaften und damit Verhinderung jeder Integration, geschweige denn einer Assimilation.

125 Walter: „Baustelle Deutschland“ S. 46

126 <http://blog.zeit.de/zweitstimme/2009/09/12/nur-eine-frage-der-definition-wahlberechtigte-mit-migrationshintergrund/>

Heisig fordert in ihrem aufrüttelnden Buch das Ende der Geduld mit den Straftätern, aber auch mit den untätigen Politikern. 90 % der Intensivtäter stammen aus arabischen und türkischen Einwandererfamilien. Das sind Extremfälle, auch gemessen an der Kriminalitätsrate der Heimatländer. Warum also diese kriminelle Entwicklung hier in der fremden Umgebung? Offensichtlich kommen diese Menschen mit dem kulturellen Bruch nicht zurecht. Hinzu kommt, daß wir es vor allem Minderjährigen zu leicht machen: Das soziale Netz fängt alle auf, der Fahndungsdruck ist gering, die Sanktionen zu spät. Heisig muß man leider in die Reihe derjenigen stellen, die Erkenntnisse und Rezepte geliefert und die dennoch nichts bewirkt haben.

Die Einwanderung der Falschen ist ein verhängnisvoller Fehler unserer politischen Klasse – ein Vorwurf, der alle Parteien trifft. Anfangs mag es noch mangelnder Vorausblick gewesen sein, als man billige, ungelernete „Gastarbeiter“ nach Westdeutschland holte und nicht sah, daß diese für Dauer bei uns bleiben würden. Später war es nur noch Feigheit vor einem links-liberalen Mainstream, der jedwede kritische Diskussion verhinderte. Die Angst, „in die rechte Ecke“ gestellt zu werden, erlaubt jedem Politiker nur noch, die gleichen nichtssagenden Floskeln zu verbreiten über die angebliche kulturelle Bereicherung, die wir alle durch die Masseneinwanderung erleben.

Richtlinie der Politik aller Parteien ist nicht die Assimilierung, sondern die Erhaltung der kulturellen Vielfalt. Besonders deutlich wird dies im Berliner Integrationsgesetz, dem ersten der Bundesrepublik. Damit wird die Unterschiedlichkeit betont und konserviert. Die Mehrsprachigkeit wird gefördert. Wenn damit erreicht werden soll, daß man neben Deutsch auch die Sprache des Herkunftslandes beherrscht, ist dagegen nichts einzuwenden. Und man pflegt Folkloristisches. Durch die Straßen ziehen Kolonnen in ihren jeweiligen Nationaltrachten und führen Volkstänze aus ihren Heimatländern auf. Man stelle sich vor, daneben würden deutsche Gruppen in alten bayrischen, hessischen oder friesischen Trachten auftreten und Schuhplattler und Reigentänze aufführen. Allein die Vorstellung hat etwas Lächerliches. Es wird das Gegenteil verfolgt wie im klassischen Einwanderungsland USA, wo man die Devise befolgt: *Ex pluribus unum*.

Mit dieser Integrationspolitik geht man in Deutschland ein Experiment mit höchst ungewissem Ausgang ein, ohne daß dies in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Die Gemengelage unterschiedlicher Ethnien hat noch nirgends in der Welt funktioniert. Es gibt unzählige Beispiele in der Welt, wo das Neben- und Durcheinander von Ethnien zu Konflikten und sogar blutigen Revolten geführt hat. Es gibt aber kein einziges Beispiel, wo es dauerhaft funktioniert hat. Die in diesem Zusammenhang vielzitierte Schweiz kann nicht als Beleg dienen. Historische Gründe haben dort eine einmalige Situation geschaffen. Im übrigen dürfte die sprachliche Vielfalt in der Schweiz auch nur deshalb funktionieren, weil dort 70 % deutschsprachig sind und nur 20 % französischsprachig, 10 % italienisch bzw. rätoromanisch. Es funktioniert, weil trotz der ungleichen Anteile alle Sprachen gleichberechtigt sind. Man stelle sich vor, 70 % der Schweizer hätten Französisch als Muttersprache. Ich bin sicher, es würde mit der sprachlichen Toleranz vorbei sein.

Warum verfolgt die Politik diese Ziele? Letztlich geht es um das Potential der Wählerstimmen aus Migrantenkreisen. Widerstände bei der deutschen Bevölkerung sind nicht zu befürchten, weil es keine Partei gibt, die Alternativen anbietet.

Deutschland als Auswanderungsland

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration weist darauf hin, daß jährlich zehntausende Fachkräfte im besten Erwerbsalter Deutschland verlassen und nur wenige zurückkehren.¹²⁷ Diejenigen, die Deutschland verlassen, sind wesentlich besser qualifiziert als die durchschnittliche Erwerbsbevölkerung. Die Qualifikation der ausländischen Zuwanderer liegt jedoch deutlich unter diesem Niveau. So trägt Migration in Deutschland letztlich zur Dequalifizierung der Erwerbsfähigen bei.

Seit 2003 hat Deutschland fast 180 000 Staatsangehörige an andere OECD Staaten verloren. Die Fortzüge sind in den vergangenen Jahren rasant gestiegen. Absurderweise wandern auch gut ausgebildete Türken mit deutschem Paß aus, die in der Statistik mit erfaßt sind. Sie sehen einfach bessere Chancen in der Türkei. Wir zahlen die Ausbildung, aber

127 Die WELT vom 27. Mai 2009

die Leistung wird später im Ausland erbracht. Deutschland ist für aufstrebende, qualifizierte junge Leute nicht mehr ausreichend attraktiv. Am attraktivsten sind unsere sozialen Auffangnetze.

Es sind die Besten, die gehen. Nach Angaben der OECD sind die Auswanderer durchschnittlich 32 Jahre alt. Überdurchschnittlich viele von ihnen sind Akademiker.¹²⁸ Dies steht in deutlichem Gegensatz zu den Auswanderungswellen des 19. und 20. Jahrhunderts, als es vor allem Menschen aus kinderreichen Bauern- und Arbeiterfamilien in die Ferne zog, um sich eine Existenz aufzubauen. Heute sind es Ärzte, die in Norwegen weit bessere Einkommenschancen haben als hier und dort vor allem nicht vergleichbaren bürokratischen Zwängen ausgesetzt sind. Gut ausgebildete und aufgeschlossene Handwerker werden mit offenen Armen in Dänemark oder den Niederlanden aufgenommen. Wissenschaftler gehen in die USA, weil sie dort nicht von verkrusteten Strukturen eingeengt werden und reichhaltige Forschungsgelder zur Verfügung stehen.

Es ist geradezu schizophren: Wir holen uns millionenfach Ungebildete aus fremden Ländern, die noch dazu in einem ganz anderen kulturellen Umfeld geprägt sind, und lassen gleichzeitig einen erheblichen Teil unserer eigenen Elite ziehen. Diese Deutschen haben keine Geduld mehr mit unseren Politikern, sie hoffen nicht mehr auf eine Trendwende zum Besseren, sie gehen einfach. Was macht unsere Politik? Sie straft diese Abstimmung mit den Füßen mit Nichtachtung!

Die Politik bleibt eine Antwort schuldig

Von der Politik haben wir bisher keine Antworten bekommen auf die unausweichlichen Probleme der demographischen Entwicklung, das Scheitern des Generationenvertrages oder die Sprengkraft der verfehlten Einwanderung.

Für die unzulängliche Geburtenzahl kann man die Politik nur bedingt verantwortlich machen: Die Politik beeinflusst aber zumindest in erheblichem Maß das gesellschaftliche Klima, das Kinderlosigkeit begünstigt, und Politik tut zu wenig, um die Rahmenbedingungen für

128 <http://www.handelsblatt.com/meinung/kolumnen/weimers-woche/jeden-tag-verliert-deutschland-ein-dorf/3324088.html?p3324088=all>

Familien zu fördern. Unzureichend hat die Politik bisher auf die längerfristigen Probleme der Sozialversicherungssysteme reagiert: Die Rente mit 67 war ein Ansatz, aber das wird nicht reichen. Die EU propagiert bereits ein Renteneintrittsalter von 70 Jahren. Die sich abzeichnenden Probleme der Kranken- und der Pflegeversicherung wurden überhaupt noch nicht angepackt. Die Große Koalition von 2005–2009 wäre zu solch einem Reformprojekt berufen gewesen. Man hat das heiße Eisen aber aus Angst vor dem Wähler nicht angepackt.

Bundespräsident Wulff hat verkündet, daß der Islam zu Deutschland gehöre.¹²⁹ Sicher ist der Islam in Deutschland inzwischen Realität, ob er aber ein Bestandteil oder ein Fremdkörper ist, bleibt umstritten. Von unserer politischen Elite hören wir nichts über das zukünftige Maß der Zuwanderung, die Auswahl, die Folgen für die Kultur in Deutschland oder die damit verbundenen Chancen und Risiken.

Allgemein wird inzwischen eingeräumt, daß Deutschland faktisch ein Einwanderungsland sei. Die entsprechenden Regelungen fehlen jedoch. Es kommen nach wie vor eher die Falschen und nicht die, die willkommen wären. Wir bräuchten die Besten und Aktivsten aus Ländern, die uns kulturell nahestehen. Andere Staaten wetteifern bereits um sie.

Läuft die Entwicklung planlos so weiter, wird das Deutschland unserer Enkel vielleicht noch Deutschland heißen, es wird aber ganz anders sein, als wir es bisher kannten. Die ethnischen Deutschen werden nur noch in ländlichen Gebieten die Mehrheit darstellen, in den Städten sind sie eine eindeutige Minderheit. Wir werden dann eine andere Bevölkerungszusammensetzung haben, wir werden mit Sprachenvielfalt leben, und wir werden vor allem eine andere Werteordnung erleben.

129 <http://www.tagesspiegel.de/politik/wulff-islam-gehört-zu-deutschland/1948760.html>

1.2.5 Zurückbleiben der wirtschaftlichen Entwicklung gegenüber vergleichbaren Industriestaaten Die gefühlten Erfolge eines früheren Champions

Kapitalflucht ist ein bedenkliches Schwächezeichen einer Volkswirtschaft. Es zeigt, daß Investoren es vorziehen, sich in anderen Ländern zu engagieren, weil ihnen der eigene Standort entweder politisch nicht sicher genug ist oder auf Dauer keine ausreichende Rendite ermöglicht. Die Folge ist ein Zurückbleiben der wirtschaftlichen Entwicklung. Arbeitsplätze entstehen dann dort, wo die Kapitaleigner investieren: im Ausland.¹³⁰

Genau dies erleben wir in Deutschland. Nur unterbrochen durch eine Phase nach der Wiedervereinigung ist Deutschland seit Jahrzehnten Kapitalexporteur.¹³¹ Seit 1995 bis 2008 beispielsweise flossen im Mittel der Jahre 76 % der deutschen Ersparnisse ins Ausland und nur 24 % wurden im eigenen Land investiert. Deutschland hatte in den letzten 15 Jahren die niedrigste Nettoinvestitionsquote aller OECD-Länder. Sie ging zudem von 10 % des BIP im Jahre 1991 auf nur noch 1,9 % in 2009 zurück. Folge der zu geringen Investitionen war, daß das Wachstum in Deutschland das zweitniedrigste aller EU Länder war – nach Italien.¹³²

Schauen wir es genauer an: Im Zeitraum von 1996 bis 2010 stieg das BIP im Durchschnitt aller EU-27 Mitglieder um fast ein Drittel (auf einen Indexstand von 131). Deutschland lag weit unter dem Durchschnitt mit einem Index von nur 120, nur das viel geschmähte Italien war mit 112 noch schlechter. Dagegen erreichten Finnland 151 sowie Spanien und Griechenland, die stark vom Euro profitiert hatten, einen Index von 150 bzw. von 149. Frankreich schaffte 128, Belgien 131, Österreich 135, Großbritannien 136, die Niederlande 139.¹³³

Deutschland bewegte sich also im Geleitzug der lahmen Enten Europas. Natürlich kann man nicht die Dynamik der Schwellenländer zum Maßstab erheben. Die USA machen aber vor, wie sich eine hochentwickelte

Wirtschaft bewegen kann: Von 1970 bis 2001 stieg das BIP der USA um 158 %, in Deutschland aber nur um 82 %.¹³⁴

Der Westen transferiert pro Jahr 90 Mrd. Euro oder 4 % des BIP nach Ostdeutschland. Doch trotz aller Überweisungen erzielen die neuen Bundesländer bei der gesamtwirtschaftlichen Produktivität im Vergleich zu Westdeutschland seit 1996 keine Fortschritte mehr,¹³⁵ denn die Transferzahlungen gehen ganz überwiegend in den Konsum. Die Situation ist in den neuen Bundesländern schlimmer als im verrufenen Mezzogiorno.¹³⁶

Die Politik verweist dagegen nur auf die Erfolge. Deutschland sonnt sich gern im Ruhm des Exportweltmeisters. Nur leider ging der Platz 2010 an China verloren. Und berechtigterweise wird die Frage gestellt, ob möglicherweise bei uns zwar noch die Endmontage vorgenommen wird, wichtige Komponenten aber zuvor importiert worden sind. Stammt der Motor für den exportierten VW möglicherweise aus Ungarn, die Elektronik aus China? Wichtiger als der Titel des Exportweltmeisters ist also die Frage nach dem Anteil der Wertschöpfung. Und hier macht sich zunehmend ein „Durchlaufeffekt“ bemerkbar.¹³⁷ Erkauft wurde die günstige Exportsituation zudem durch eine Zurückhaltung bei Preisen und Löhnen, was faktisch eine Abwertung um 18 % gegenüber den EU-Partnern bedeutete.¹³⁸

Als Erfolg wird uns von der Politik auch die Tatsache verkauft, daß die Jugendarbeitslosigkeit hierzulande niedriger ist als sonst in Europa! Das ist richtig, stellt aber nur die Kehrseite der bedauernswert schwachen Geburtsjahrgänge dar.

Und schließlich: Sind wir nicht besser aus der Finanz- und Wirtschaftskrise herausgekommen als fast alle OECD Staaten? Auch das ist richtig. Allerdings muß man wiederum relativieren: Der Absturz war bei uns stärker als bei anderen, dafür der Wiederaufstieg umso steiler. Die Exportabhängigkeit Deutschlands hatte zu einem überproportionalen Abschwung geführt, bei Anziehen der Konjunktur dann aber auch zu einer schnelleren Erholung verholfen. Das BIP war 2009 um 4,7 % auf

134 <http://titania.sourceoecd.org/vl=945095/cl=60/nw=1/rpsv/ij/oecdthemes/99980010/v2006n14/sl/pil> Table 2: GDP: PIB

135 Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S. 258

136 Sinn a.a.O., S. 273

137 Hierzu: http://www.romanherzoginstitut.de/uploads/tx_mspublication/Gr%C3%B6mmling-Zur_Weltmarktposition_der_deutschen_Wirtschaft.pdf

138 Sinn: „Wer vom Euro profitiert“, Süddeutsche Zeitung vom 13. Oktober 2010

130 Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S. 86

131 http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?lang=de&open=aussenwirtschaft&func=row&tr=EU4740

132 <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2010/07/knacks-im-geschaeftsmodell/>

133 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020>

einen Index von 105,18 (Basis 2000=100) eingebrochen. 2010 erholte sich die Wirtschaft und das BIP stieg auf einen Index von 108,77 d. h. wir haben noch nicht wieder den Stand von 2008 vor der Krise mit einem Index von 110,39 erreicht.¹³⁹ Vorteilhaft hatte das ausgeweitete Instrument des Kurzarbeitergeldes gewirkt, das zwar teuer, aber wirkungsvoll eine höhere Arbeitslosigkeit verhindert und durch die bereitstehenden eingearbeiteten Fachkräfte den beginnenden Erholungsprozeß beschleunigt hatte.

Phasen des Abstiegs

Vergleicht man die Entwicklung des Wirtschaftswachstums in Deutschland im Verlauf der Jahrzehnte, dann kann man eine Wellenbewegung seit der stürmischen Phase des Wirtschaftswunders bis heute feststellen. Perioden des Aufschwungs wechselten sich mit Rezessionsphasen ab.¹⁴⁰ Auffällig ist allerdings, daß die Aufschwungsphasen von Mal zu Mal schwächer ausfielen. Glättet man die Veränderungsdaten in der Zeitachse von 1950 bis heute so ergibt sich eine stetig abfallende Kurve.¹⁴¹ Die Wirtschaftspolitik hat es in all den Jahren nicht geschafft, Rahmenbedingungen für ein kontinuierliches moderates Wachstum zu schaffen.

Der Wandel bahnte sich Ende der 1960er Jahre an, in den 1970ern kippte die Erfolgskurve.¹⁴² Das war die Zeit der Großen Koalition mit Karl Schiller als Wirtschaftsminister. Der Ölpreisschock von 1973 infolge des Jom-Kippur-Krieges war wohl nicht die Ursache der folgenden Rezession, obwohl er als Auslöser empfunden wurde. Miegel sieht die Ursachen eher in einer Rückkehr zur Normalität, denn mit den exorbitanten Steigerungen der vorausgegangenen Jahre hätte es nicht weitergehen können.¹⁴³ Was als Normalisierung nach den immensen Steige-

139 <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/Tabellen/Content75/Gesamtwirtschaft,templateId=renderPrint.psml>

140 Weiterführend Müller: „Wirtschaftsordnung“ in Jesse/Sturm: Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich“

141 <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/Tabellen.psml>

142 Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S.3 17

143 Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“, S. 94

rungsraten von 8 bis 12 % des Wirtschaftswunders hätte angesehen werden können, löste einen tiefgreifenden Bewußtseinswandel in der Wirtschaftspolitik aus: Der Keynesianismus hielt Einzug. Der Staat fühlte sich zur „Globalsteuerung“ berufen. Mit Konjunkturprogrammen auf Kredit sollte die lahmende Wirtschaft angefeuert werden. Hatte man dann in Boomzeiten den nötigen finanziellen Spielraum, unterblieb eine Rückführung, weil die Versuchung, das Geld schnellstmöglich auszugeben, viel zu groß war.

Der explodierende Ölpreis bot also Anlaß für hektische Rettungsversuche der Politiker mit Hilfe der verlockenden Theorien von Keynes: Schuldenmachen! In nur 10 Jahren von 1971 zu 1981 stieg die Staatsverschuldung von 18,7 % des BIP auf 35,5 %. Die DM verlor 40 % ihrer Kaufkraft. Trotzdem stieg die Arbeitslosenquote von 0,9 % auf 4,2 %. Man hatte viel getan aber nichts erreicht. Helmut Schmidt hatte 1972 die Devise ausgegeben: lieber 5 % Inflation als 5 % Arbeitslosenquote. Als ob das Alternativen wären!

Auf Pump wurde auch der Sozialstaat massiv ausgebaut. Die Staatsquote stieg 1970 zu 1975 von unter 40 auf knapp 50 %, wo sie seit dem verharret. War es Zufall, daß der Zeitpunkt zusammenfällt mit den Auswirkungen der 68er Kulturrevolution?

Die zweite und dritte Rezession erlebte die Bundesrepublik 1975 und 1982 nach den jeweils vorangegangenen Ölpreiserhöhungen. Auch hier waren sie nicht die alleinige Ursache. 1973 hatten die Gewerkschaften 11 % Lohnerhöhung im öffentlichen Dienst erzwungen. Sinn sieht die eigentlichen Ursachen für den Umschwung denn auch im Verteilungskampf und dem „Test der Belastbarkeit der Wirtschaft“.¹⁴⁴

Der vierte Einschnitt in der Wirtschaftsentwicklung kam 1993. Er war Folge des Zwischenhochs nach der Wiedervereinigung als eine restriktive Geldpolitik gefahren wurde. Abgesehen von diesem schwachen Auf und Ab bewegten sich die Steigerungsraten meist um die 1–2 %. Kohl hat wirtschaftspolitisch nichts verändert, sondern die Dinge laufen lassen.

Die fünfte Rezession 2003 kennzeichnete das Ende des Booms in der IT- und Kommunikationsbranche. Als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise haben wir jetzt die sechste Rezession erlebt.

144 Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S. 21

Seit Jahrzehnten zehren wir von der Substanz. Wir haben bis in die Nachkriegszeit von den typisch deutschen Primär- und Sekundärtugenden gezehrt. Ein Wirtschaftswunder wäre mit der heutigen Generation nicht mehr möglich. Wir sind nur noch stark in den „alten“ Technologien: im Maschinenbau, der Chemie, der Energieerzeugung. Und wir zehren immer noch von den Leistungen des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts: der dualen Berufsausbildung, der soliden Ingenieursausbildung mit Diplom, dem Kataster und Grundbuch und nicht zuletzt der vergleichsweise noch gut funktionierenden Justiz.

Daß Schwellenländer uns in der Rangfolge der größten Industrienationen überholen und wir damit relativ zurückfallen, wäre allein noch nicht dramatisch. Wir können problemlos anderen Nationen den Aufstieg gönnen. Schließlich wickeln wir auch jetzt schon einen erheblichen Teil unseres Exports mit Industrieländern ab. Warum nicht auch in Zukunft mit einem industrialisierten China, Indien, Brasilien, Indonesien oder Nigeria? Wichtiger ist die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit. Wir müssen innovative und preislich attraktive Produkte erzeugen, sonst sind wir nur noch Absatzgebiet. Und wir müssen sie anbieten, damit wir mit einem Exportüberschuß unser Defizit bei den Dienstleistungen und Kapitalübertragungen ausgleichen können.

1.2.6 Schuldenstaat und Währungsunion

Im Schuldensumpf

Eklatant hat die Politik bei der Haushaltsdisziplin versagt. Die Fakten sind breit in den Medien dargelegt worden, so daß hier zur Erinnerung nur wenige Zahlen hervorgehoben werden sollen.

Die Nettokreditaufnahme des Bundes belief sich im Jahre 2010 auf 44 Mrd. Euro.¹⁴⁵ Das war der höchste Wert in der bundesrepublikanischen Geschichte.¹⁴⁶ Mit den nicht minder katastrophalen Defiziten in den Haushalten der Länder von etwa 34 Mrd. Euro und der Kommunen von weiteren 12 Mrd. Euro stieg die offizielle Staatsschuld der Gebietskörperschaften auf fast 2 Billionen Euro (1.998,8 Mrd. Euro). Das

¹⁴⁵ Plus 14,5 Mrd. Euro in „Nebenetats“ wie Investitions- und Tilgungsfonds

¹⁴⁶ http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4314/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/13012011-NKA.html

entspricht 83 % des BIP.¹⁴⁷ Der Maastricht-Vertrag zum Schutz des Euro erlaubt eine Verschuldungsobergrenze von 60 %. Daß andere Staaten noch schlechter dastehen, tröstet wenig. Die USA steuern bereits auf eine Verschuldung von 100 % des BIP zu, und Japan kommt gar auf 200 %.

Bei diesem Horrorszenarium sind die Verpflichtungen aus Renten- und Pensionszusagen noch gar nicht berücksichtigt. Es gibt keine Rückstellungen, wie sie jeder ordentliche Kaufmann bilden müßte. Diese Alterszusagen sollen von der nachwachsenden Generation erfüllt werden. Nur: Heute müssen zwei aktive Arbeitnehmer für einen Rentner aufkommen, im Jahre 2050 wird das Verhältnis 1:1 sein. Das wahre Ausmaß der fiskalischen Schieflage kann man also erst ermessen, wenn alle bereits erteilten Leistungsversprechen aus den Sozialversicherungssystemen und den Pensionsverpflichtungen berücksichtigt werden. Bernd Raffelhüschen von der Stiftung Marktwirtschaft hat diese Nachhaltigkeitslücke auf 4,2 Billionen Euro berechnet.¹⁴⁸ Sie entspricht 172 % des BIP. Raffelhüschen spricht aus, was Politiker öffentlich nie wagen würden: Wir versprechen Sozialleistungen, die wir uns in Zukunft nicht leisten können. Es geht nur mit Leistungskürzungen.

Bei der Altersversorgung läuft vor allem das Ausmaß der Beamtenpensionen aus dem Ruder. Während die Rente eines durchschnittlichen Angestellten seit Mitte der 90er Jahre um etwa 11 % stieg, erhöhten sich die Pensionen um ein Drittel.¹⁴⁹ Die Zahl der Versorgungsempfänger von Bund, Ländern und Gemeinden steigt dabei weitaus stärker als die der Rentner. Waren es im Jahre 2002 noch knapp 820.000, wird die Zahl der Pensionäre und deren Hinterbliebenen 2030 auf 1,37 Mio. ansteigen. Die finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte wird sich damit von 21 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 90,7 Mrd. Euro im Jahr 2040 erhöhen. Bahn und Post sind dabei noch gar nicht mitgerechnet. Derzeit gibt es dort alleine weitere 512.000 Versorgungsberechtigte.

Die Folgen einer solchen Rekordverschuldung sind verheerend. Obwohl der aktuelle Zinssatz niedrig ist, gibt der Staat jeden neunten

¹⁴⁷ <http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/wirtschaft/aktuelles/presse/pressemitteilungen-2010.html>

¹⁴⁸ <http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/wirtschaft/aktuelles/presse/pressemitteilungen-2010.html>

¹⁴⁹ Winfried Fuest, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln), Artikel in der „Welt am Sonntag“ vom 9. Januar 2011

Euro für Zinsen aus. Im Bundeshaushalt für 2012 ist der Posten für die Zinslasten mit 40 Mrd. Euro der zweithöchste, nach dem für Arbeit und Soziales mit 126,6 Mrd. Euro.¹⁵⁰

Der Bund der Steuerzahler hat ausgerechnet: „Würden ab sofort keine Schulden mehr aufgenommen und würde die öffentliche Hand gesetzlich verpflichtet, neben allen anderen Ausgaben für Personal, Investitionen, Sozialleistungen, Zinsen etc. jeden Monat auch eine Milliarde Euro an Schulden zu tilgen, so würde dieser Prozeß 169 Jahre lang andauern müssen, um den Schuldenberg vollständig abzutragen.“¹⁵¹

Tatsache ist, daß Deutschland seit 1996 die Maastricht-Obergrenze von 60 % ständig überschritten hat. Jahr für Jahr predigen alle Politiker, daß endlich gespart werden müsse. Alle sind sich einig, daß wir auf Kosten der nächsten Generationen leben. Geschehen ist wenig. In den Haushaltsplanungen der Zukunft werden stets durch optimistische Konjunktureinschätzung und Sparmaßnahmen sinkende Nettokreditaufnahmen versprochen. Ist es dann so weit, ist leider immer etwas dazwischen gekommen.

Aktuell wird wieder einmal eine sinkende Neuverschuldung versprochen, die sogar als sog. Schuldenbremse in das Grundgesetz aufgenommen wurde. Es handelt sich also um eine Art „Selbstfesselung“, wenn auch ohne Ewigkeitsgarantie wie in Art. 79 GG. Man traut sich und seinen Nachfolgern offenbar verantwortungsbewußtes Haushalten nicht zu. Ab 2011 soll das strukturelle, also konjunkturunabhängige Defizit stufenweise zurückgeführt werden. Von 2016 an darf die Neuverschuldung 0,35 % des BIP oder dann zirka 10 Milliarden Euro nicht mehr überschreiten. Die Länder dürfen ab 2020 gar keine neuen Schulden mehr machen.¹⁵² Es geht wohlgerne immer nur um die Begrenzung der Neuverschuldung. Von Rückzahlung ist keine Rede. Ein Hintertürchen hat man sich ohnehin wieder offengelassen: Im Falle von Naturkatastrophen oder „außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen“ und die staatliche Finanzlage erheblich

beeinträchtigen, kann mit Beschluß der Bundestagsmehrheit die Neuverschuldungsgrenze überschritten werden.

Als Hauptursache für den rasanten Anstieg der Staatverschuldung muß zunächst der Ausbau des Sozialstaats genannt werden. Darauf wird im nächsten Kapitel noch näher einzugehen sein. Vorab soll hier nur darauf verwiesen werden, daß sich Deutschland – gemessen an der Sozialleistungsquote – in der Spitzengruppe der Staaten bei gleichzeitig überdurchschnittlichem Schutz der Beschäftigten befindet. So betrug die Nettosozialleistungsquote 2005, die auch steuerliche Auswirkungen berücksichtigt, lt. OECD¹⁵³ in Deutschland 33,4 %. Sogar Schweden erreicht nur 31,9 %. Die USA bewegen sich dagegen bei 28,8 %, Großbritannien bei 25,5 % und der OECD Durchschnitt erreicht ganze 25,5 %.

Dagegen wäre nichts einzuwenden, und man könnte geradezu stolz auf diesen Spitzenplatz sein, wenn – ja, wenn diese Wohltaten auch ehrlich erwirtschaftet werden würden. Davon kann jedoch keine Rede sein. Seit Jahrzehnten hat sich die Übung eingeschlichen, Sozialleistungen durch Schulden zu finanzieren. Miegel konstatiert, daß Deutschland schon Ende der 70er Jahre nicht mehr erwirtschaften konnte, was die Gesellschaft an Löhnen und Renten erwartete.¹⁵⁴

Als weitere Ursachen für die Schuldenlawine müssen die Folgen der Wiedervereinigung und aktuell die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise genannt werden.

Natürlich hat die Wiedervereinigung uns alle viel Geld gekostet und niemand mit Verantwortungsbewußtsein wird wohl im Nachhinein die Wiedervereinigung nur wegen der nicht voraussehbaren finanziellen Belastung in Frage stellen wollen. Aber statt der Finanzierung auf Pump hätte es auch andere Wege gegeben: Weizsäcker vermerkt zu recht, daß 1990 die Bereitschaft im Westen zu solidarischen Opfern vorhanden war.¹⁵⁵ Ein zweiter Lastenausgleich wurde diskutiert aber nicht realisiert. Statt dessen gab Kohl die gefällige Devise aus, daß sich die Lasten der Wiedervereinigung durch eine Art neues Wirtschaftswunder von alleine finanzieren würden.

Die Währungsunion mit einem Umtauschverhältnis von im Wesentlichen 1:1 bedeutete eine 400 %ige Aufwertung der DDR-Mark. Das kam

153 OECD: Society at a Glance 2009

154 in Aust u. a.: „Der Fall Deutschland, Abstieg eines Superstars“, S. 137

155 in Aust u. a., a.a.O., S. 172

150 http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_139992/DE/BMF__Startseite/Multimedia/Infografiken-Bundeshaushalt/InfografikenBildergalerieTabelle,gtp=139996__3D5.html?__nnn=true#imggallerytop

151 <http://www.steuerzahler.de/Verschuldung/1233b477/index.html>

152 Vergl. die Übergangsbestimmung des Art. 143d GG zu den Art. 109 und 115 GG

bei der Bevölkerung im Osten zwar gut an, war aber wirtschaftlich nicht zu verkraften. Der ganze RGW-Markt brach plötzlich für die Unternehmen der neuen Bundesländer weg: Gegen harte Devisen konnten die ehemaligen Ostblock-Länder überall einkaufen und waren nicht auf ihre bisherigen Lieferanten aus der ehemaligen DDR angewiesen.

Sinn meint allerdings, daß der Fehler weniger die Währungsumstellung 1:1, sondern die damit einhergehende Lohnsteigerung gewesen sei.¹⁵⁶ Der Slogan: „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ ist zwar populär, aber grundfalsch, wenn die Produktivität nicht vergleichbar ist. Letztlich waren aber sowohl das irrealer Umtauschverhältnis wie auch die abenteuerlichen Lohnsteigerungen nur als Zuckerbrot für den Wähler erklärbar, die wirtschaftliche Vernunft mußte zurückstehen.

Die Bankenkrise von 2008 und die aktuelle Eurokrise, die in Wahrheit eine Staatsschuldenkrise der Euro-Länder ist, haben sich nur zum geringsten Teil auf den Schuldenberg von fast 2 Billionen Euro ausgewirkt. Nur der steile Anstieg der Staatsverschuldung 2010 geht zu einem erheblichen Teil auf die Folgen der internationalen Bankenkrise zurück, die 2008 durch die Pleite der amerikanischen Lehman-Bank ausgelöst wurde. Der Staat mußte das Eigenkapital von Landesbanken, der Commerzbank und vor allem der Hypo Real Estate (HRE) aufstocken und Risiken in „Bad Banks“ auslagern, um eine Insolvenz der Banken mit allen Folgen für den Kapitalmarkt abzuwenden. Dieser Umstand war für eine Erhöhung der Staatsverschuldung von 2010 gegenüber 2009 um 18 % oder 304 Mrd. Euro verantwortlich.¹⁵⁷ Hinzu kommen Konjunkturpakete von knapp 90 Mrd. Euro, die der Staat finanzieren mußte. Die gegenwärtige Eurokrise hat sich überhaupt noch nicht auf die deutschen Staatsschulden ausgewirkt, weil bisher „nur“ gigantische Haftungsrisiken eingegangen wurden. Aus Haftungen könnten in Zukunft aber Schulden werden, wenn die schwachen Eurostaaten ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommen sollten.

156 Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S. 274, 280

157 <http://www.staatsverschuldung.de/destatis2011-02-21.pdf>

Ursachen der Banken- und Eurokrise

Im Hinblick auf die uns noch drohenden finanziellen Lasten aus Banken- und Eurokrise lohnt es sich allerdings, näher auf deren Ursachen einzugehen. Unsere Politiker haben es geschafft, die öffentliche Aufmerksamkeit voll auf raffgierige Banker und mafiose Finanzmärkte zu lenken. Beim näheren Hinschauen erinnert das stark an die bekannte Parole: Haltet den Dieb!

Die Bankenkrise nahm ihren Ausgang in den USA. Die ganze Garde von amerikanischen Präsidenten, von Carter über Reagan und Clinton bis Bush, hatte jedem Amerikaner den Traum vom eigenen Haus ermöglichen wollen. Sie drängten die Banken, Kredite zum Hauskauf auch denjenigen zu geben, die keinerlei Eigenkapital und kein geregeltes Einkommen besaßen. Ständig steigende Grundstückspreise ermöglichten, ein immer größeres Rad zu drehen. Selbst wenn jemand die Raten nicht mehr zahlen konnte, war ja inzwischen der Wert des Hauses gestiegen, und Gläubiger wie Schuldner kamen schadlos aus der Sache heraus. Notenbank-Chef Greenspan unterstützte die Politik durch niedrige Zinsen: In nur zweieinhalb Jahren (2001 bis 2003) sank der US-Leitzins von 6,5 % auf 1 %. Banken schnürten aus den Hypotheken-Forderungen Pakete (Mortgage backed Securities) und verkauften sie in alle Welt. Forderungen wechselten durch viele Hände und jeder verdiente daran. Hierzulande griffen insbesondere unsere Landesbanken gerne zu, von den Politikern in den Aufsichtsgremien angespornt, um Rendite zu erwirtschaften, die mangels eines schlüssigen Geschäftsmodells anderweitig nicht zu erzielen war. Das ging alles so lange gut, bis die Grundstückspreise anfangen zu fallen. Die Blase platzte. Die Sicherheiten waren nichts wert.

Die Politik entpuppt sich damit als Hauptverursacher der Bankenkrise: Man wollte die Bürger beglücken und den „american dream“ wahr werden lassen. Banker haben nur zu gerne die Chancen genutzt, die ihnen die Politik geradezu aufgedrängt hat. Eine klassische win/win-Situation: Bush jun. und Greenspan genossen den Beifall für die Politik des billigen Geldes. Banker verdienten Millionen.

Die Finanzkrise kam auch keineswegs wie der Blitz aus heiterem Himmel. Das Unheil kündigte sich an in aufgeblähten, jedermann zugänglichen Bankbilanzen. Steingart hat die warnenden Stimmen mit

Zitaten belegt, die das Platzen der Blase prognostizierten. Er selbst kam im Frühjahr 2007 zu dem Schluß, daß „die Wirtschaftskrise, die der Welt ins Haus stehe, die am besten prognostizierbare der neuen Geschichte“ sei.¹⁵⁸

Ein Totalversagen der Politik erleben wir bei der Euro-Währungskrise und zwar sowohl bei der Verursachung wie bei dem Versuch der Bewältigung. Die Fehler beginnen bereits bei der Gründung der Währungsunion. Als 1992 die Währungsunion beschlossen und 1999 der Euro zunächst als Buchgeld eingeführt wurde, verwiesen Fachleute schon auf die schwerwiegenden Konstruktionsmängel: eine gemeinsame Währung, aber keine gemeinsame Wirtschaftspolitik; Stabilitätskriterien, aber keine wirksamen Sanktionen; No-Bail-Out-Klausel, aber ein faktischer Zwang zur solidarischen Haftung, wenn man ein Auseinanderbrechen der Währungsunion verhindern will. Die Währungsunion wurde trotzdem gegen alle wirtschaftliche Vernunft beschlossen, weil sie politisch gewollt war.

Baring, Zeitgeschichtler und nicht Nationalökonom, hat wie viele andere bereits 1997, also vor Einführung des Euro, alle Probleme vorhergesagt, die dann auch eingetreten sind. Alle Fachleute haben beanstandet, daß eine Währungsunion ohne politische Union nicht funktionieren könne. Er hat das gigantische Erpressungsmanöver geschildert, das eintreten wird: Wenn ihr wollt, daß die Währungsunion funktioniert und Europa uns nicht um die Ohren fliegt, dann bleibt nur das Mittel der Transferzahlungen.¹⁵⁹ Tatsächlich wurden nie ernsthaft in der Politik die Konsequenzen der europäischen Währungsunion diskutiert – eine Parallele zur genauso fehlenden Diskussion bei Einführung der DM in den Neuen Bundesländern. Es galt eben der Primat der Politik und die Entscheidung war „alternativlos“.

In den ersten Jahren wurde die Währungsunion von ihren Schöpfern als Erfolgsgeschichte gefeiert. Verstöße gegen die Stabilitätskriterien wurden nicht sanktioniert. Strafen hätten von den Teilnehmerstaaten beschlossen werden müssen, doch wer wirft den ersten Stein? Die Kumpanei der Sünder siegte, und man beließ es bei halbherzigen Ermahnungen. 2010 hat keines der Mitgliedsländer das Defizitkriterium von 3 %

¹⁵⁸ Steingart: „Die Machtfrage“, S. 80

¹⁵⁹ Baring: „Scheitert Deutschland?“ S. 205 ff.

der Wirtschaftsleistung (BIP) eingehalten, und nur Finnland, Luxemburg, die Slowakei, Slowenien, sowie Zypern bleiben mit ihrer Staatsverschuldung unter der Höchstgrenze von 60 % ihres BIP. Die Situation erinnerte an die Geschichte von dem Mann, der aus dem obersten Stockwerk eines Hochhauses fällt und, als er am zehnten Stockwerk vorbeifliegt, sich sagt: „Bisher ist doch alles noch gut gegangen!“. Das dicke Ende kam programmgemäß: Die Staatsverschuldung von Griechenland sprengte alle Dämme, und es drohte der Staatsbankrott. Die übrigen Wackelkandidaten Portugal, Irland, Italien und Spanien wurden von den Ratingagenturen abgestraft.

In dieser Situation beschlossen im Mai 2010 die übrigen Teilnehmerstaaten und der Internationale Währungsfonds IWF eine Rettungsaktion für Griechenland im Volumen von 110 Mrd. Euro. Auf Deutschland entfiel ein Anteil von 22,4 Mrd. Euro. Kanzlerin Merkel beteuerte, die Hilfe sei alternativlos. Auch diese Entscheidung war ausschließlich politisch motiviert und widersprach jeder wirtschaftlichen Vernunft. Die Kredite änderten an der Überschuldung Griechenlands überhaupt nichts. Sie verschaffen im günstigsten Fall eine Atempause, um ein rigides Sparprogramm auf den Weg zu bringen. Ziel dieses Sparprogramms ist es, die griechische Neuverschuldung zu senken, die Altschulden bleiben wie sie sind. Selbst wenn die Sparmaßnahmen trotz der massiven Widerstände bei der griechischen Bevölkerung durchsetzbar sein sollten, würde es die Binnennachfrage und damit die griechische Wirtschaft abwürgen. Das Hilfspaket konnte deshalb keine dauerhafte Besserung bringen, sondern das Problem nur vertagen.

Bereits nach einem Jahr stellte sich – wie abzusehen war – heraus, daß das Hilfspaket unzureichend war. Weitere 104 Mrd. Euro wurden bewilligt, obwohl die Auflagen aus dem ersten Hilfspaket nicht voll umgesetzt worden waren. Wie sollte auch! Die teuren Hilfen hatten an dem Grundübel, der Überschuldung und der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft nichts geändert.

Nach dem Dammbruch der Griechenland-Entscheidung gab es kein Halten mehr. Das Vertrauen in die übrigen Defizit-Sünder Spanien, Italien, Portugal und Irland war dermaßen untergraben, daß in aller Eile ein noch viel gigantischeres Rettungsnetz gespannt werden mußte. Bis zu 780 Mrd. Euro wurden für die maroden Staaten als Kredite und Bürgschaften bereitgestellt. 440 Mrd. Euro tragen davon unmittelbar

die Euro-Länder mit dem Euro-Stabilisierungsfonds (EFSF), 60 Mrd. Euro nimmt die EU-Kommission auf, 250 Mrd. soll der IWF beisteuern. Die Europäische Zentralbank kaufte als flankierende Maßnahme für weit über 100 Mrd. Euro Schrottpapiere der Mitgliedsländer auf und verabschiedete sich damit von allen bisherigen Prinzipien.

Um die Schlagkraft des EFSF zu erhöhen – das Geld reicht in der Politik bekanntlich nie – überlegt man komplizierte Hebelmechanismen, die man bisher nur von den Finanzhaien und Börsenzockern her kannte. Damit könnte dann das Volumen auf bis zu zwei Billionen Euro ausgeweitet werden. Ab 2013 soll es einen dauerhaften Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) geben. Wenn dann Auflagen nicht eingehalten werden, soll es die Möglichkeit einer „geordneten Insolvenz“ für Mitgliedsstaaten geben.

Kanzlerin Merkel hat der Sozialisierung der Schulden sorgloser Euro-Staaten zugestimmt. Sie hat damit die disziplinierende Wirkung des Marktes, der steigende Risiken mit steigenden Zinsen und schließlich sogar mit der Verweigerung weiterer Kredite beantwortet, außer Kraft gesetzt. Was sollen die Schuldnerstaaten jetzt eigentlich noch fürchten? Der Zwang zum Sparen ist genommen. Verbal wird man natürlich immer jede Bereitschaft zeigen, aber innenpolitisch war dann halt nicht mehr durchsetzbar, und der deutsche Steuerzahler muß wieder herhalten.

Merkel verkündete als Erfolg, daß ab 2013 private Gläubiger *auch* an den Rettungsaktionen beteiligt werden sollen, z. B. durch Streckung der Tilgung oder Teilverzicht auf Zinsen. Wieso eigentlich *auch* beteiligen? Die Bonität des Schuldners hat *ausschließlich* Sache der Gläubiger zu sein und nicht des Steuerzahlers. Und wenn systemrelevante Banken als Konsequenz illiquide werden, dann darf der Staat nur rettend eingreifen, wenn die Aktionäre ihr Kapital – „Risikokapital!“ – dabei verlieren.

Wo Argumente fehlen, müssen starke Worte her. Kohl hatte anlässlich der Feier seines 80. Geburtstags bekräftigt, daß „der Euro für uns ein Friedensgarant“ sei.¹⁶⁰ Und Angela Merkel geht auf's Ganze: „Scheitert der Euro, dann scheitert nicht nur das Geld, dann scheitert mehr, dann scheitert Europa, dann scheitert die Idee der europäischen Einigung.“¹⁶¹ Auf gleicher Linie bewegte sich Sarkozy bei seiner Neujahrsansprache

160 <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,693219,00.html>

161 http://www.focus.de/politik/deutschland/kanzlerin-merkel-scheitert-der-euro-scheitert-europa_aid_507835.html

2011 als er erklärte, das Ende des Euros wäre das Ende Europas. Beide haben sich damit selbst gefesselt und auf jede noch so teure Rettungsaktion festgelegt. Der kluge Ralf Dahrendorf hatte schon 1996 vor Einführung des Euro vor einer Identifizierung der Währungsunion mit Europa gewarnt. Der Euro werde symbolisch überfrachtet. Die These, wenn die Währungsunion verschoben oder scheitern sollte, sei das ganze Europa hin, hielt er für lebensgefährlich und absurd.¹⁶²

Nein, Frau Merkel, es hätte eine Alternative gegeben: den ehrlichen Staatsbankrott Griechenlands! Was wären die Folgen? Die Gläubiger, d. h. griechische und internationale Banken, hätten auf beispielsweise 50 % ihrer Forderungen verzichten müssen. Das hätte einige dieser Banken voraussichtlich ins Schleudern gebracht, und sie hätten vom Staat gestützt werden müssen. Na und? Hatten wir das nicht gerade durchgezogen bei der Subprime-Krise? Eine neuerliche Bankenstützung wäre für den Steuerzahler jedenfalls billiger als das jetzige Faß ohne Boden, weil die Banken voll in die Pflicht genommen worden wären. Griechenland wäre entschuldet und hätte eine realistische Chance zum Neuanfang gehabt – mit Euro oder der wiedereingeführten Drachme, die bei einer Abwertung sogar noch eine weitere Unterstützung bedeuten würde. Ein Staatsbankrott Griechenlands hätte erheblichen Druck auf die übrigen schwachen Euro-Länder ausgeübt, weil der Markt dann wüßte, daß die Risiken der Schuldenlast nicht auf andere Staaten abgewälzt werden können. Der Schock hätte die Zinsen für neue Kredite in die Höhe getrieben und eine sehr heilsame Wirkung gehabt: Diesen Staaten wäre endlich klar, wie ernst die Lage ist und wie dringend eine Haushaltskonsolidierung ist. Das – und nicht die bequeme Hilfe durch Kredite à la Merkel – hätte den Euro stabilisiert und neues Vertrauen geschaffen!

Auch die Schuldigen waren schnell gefunden: Die Spekulanten, die in einem Atemzug mit den Banken genannt wurden, und die Rating-Agenturen als Überbringer schlechter Nachrichten. Keine Rede mehr von der jahrelangen Mißwirtschaft in Griechenland und den anderen Defizitsündern, keine Rede von der Trickserie mit Statistiken, die griechische Politiker präsentierten und von ihren europäischen Kollegen mit bewußt zugeprückten Augen akzeptiert wurden. Die Mär von den finsternen Spekulanten läßt sich gut den Wählern verkaufen, weil keiner

162 Dahrendorf: „Der Polizeistaat kommt über die Arbeitslosigkeit“ in: Schneider-Wilkes: (Hrsg.): „Demokratie in Gefahr? Zum Zustand der deutschen Republik“, S. 92

den Wahrheitsgehalt überprüft und keine politische Gruppierung diese anrühigen Gestalten verteidigen wird.

Bohren wir trotzdem einmal nach. Zur Spekulation gehören bekanntlich Zwei: einer der dafür, der andere, der dagegen wettet. Sonst kommt kein Vertrag zustande. Wenn also eine Bank auf steigende Zinsen für Griechenland-Anleihen wettet, dann muß sie einen anderen finden, der an gleichbleibende oder sinkende Zinsen glaubt. Was soll's also? Einer wird gewinnen, der andere verlieren. Uns kann es egal sein, denn kaum ein Normalbürger, kein Arbeitnehmer oder Mittelständler wird sich an solchen Geschäften beteiligen. Zu fordern ist lediglich, daß die Verluste von Spekulanten nicht das Finanzsystem gefährden dürfen. Deshalb müßte die Politik vorschreiben, daß derartige Spekulationsgeschäfte nur mit einer ausreichenden Eigenkapitalbasis abgeschlossen werden dürfen. Was die Spekulanten allerdings offenlegen, sind die harten wirtschaftlichen Fakten. Spekulanten verursachen nicht die Krise, sie nutzen sie aus und beschleunigen die Entwicklung. Sie lassen sich nicht von politischem Wunschdenken beeinflussen und sind gegen Beschimpfungen immun.

Merkel hat den Weg in die Transfer-Union beschritten. Das, was die Westdeutschen seit 20 Jahren für die Neuen Bundesländer leisten, wird sein Pendant auf europäischer Ebene finden – allerdings in noch gigantischerem Umfang. Deutschland wird für den Schlendrian der Defizitsünder bezahlen. Bei den Zahlungen an die Ostdeutschen konnte man auf nationale Solidarität bauen – aber warum sollen wir für mangelnde Leistungsbereitschaft, Vetternwirtschaft, laxe Steuermoral und Verrentung mit 60 in Mittelmeerländern bezahlen?

Die vermeintlichen Euro-Retter sahen keine Alternative, weil es in der Europa-Politik kein Zurück geben durfte. Original-Ton des EU-Kommissions-Präsidenten Barroso, der als Portugiese wegen der drohenden Pleite seines eigenen Landes alles andere als unbefangen war: „Wir werden den Euro verteidigen, was immer es kosten mag!“¹⁶³ Das war das entscheidende Dogma, dem jede wirtschaftliche Vernunft geopfert wurde.

Bankenkrise und Euro-Krise haben die gleiche Ursache: katastrophale Fehler der Politik. Aber die Politiker haben einen Sündenbock gesucht und gefunden: die raffgierigen Manager, die Banker, die Speku-

lantent und die Ratingagenturen. Es werden die Banken beschimpft, die staatliche Anleihen gekauft haben und jetzt notgedrungen abwerten müssen. Was hätten die Regierungen wohl gesagt, wenn sie auf den Anleihen sitzengeblieben wären? Kein Spekulant und keine Ratingagentur ist für die Schuldenmacherei verantwortlich. Die Gefahr an den Schimpftiraden ist allerdings, daß die Politiker das Sündenbock-Theater mit der Zeit selbst glauben. Noch größer ist die Gefahr die für Akzeptanz der Marktwirtschaft. Das Sperrfeuer gegen die Finanzbranche, das von den Medien ganz überwiegend unterstützt wird, kann auf die Dauer nicht ohne Resonanz in der Bevölkerung bleiben.

Der so auf sein Bild in der Geschichte bedachte gelernte Historiker Kohl wird dermal einst für die Deutsche Einheit in den Himmel gelobt, aber für die Euro-Einführung in die Hölle verdammt werden.

Wie kommen wir aus der Schuldenfalle heraus?

Als Ausweg aus der Schuldenfalle werden immer wieder zwei Rezepte angeboten: Ausgabenkürzungen und/oder Steuererhöhungen. Beides ist unrealistisch und wird, zumindest in ausreichendem Maße, auch nicht kommen. Ausgabenkürzungen widersprechen dem ureigensten Bedürfnis aller Politiker, gestalten zu wollen, und dafür braucht man vor allem Geld. Steuererhöhungen sind zwar bequemer, aber ab einer gewissen Grenze dem Wähler nicht mehr zumutbar – es sei denn, man propagiert, daß „die Reichen“ mehr schultern sollen. Das ist von vornherein populär, weil „die Reichen“ ja immer die anderen sind. Die Lösung der Schuldenfalle wird deshalb ganz anders aussehen: Man entledigt sich aller Schulden durch Inflation. Bisher hat noch niemals ein Staat seine Super-Schulden zurückgezahlt. Warum sollte es diesmal anders werden?

Wenn von Inflation die Rede ist, muß man sich nicht Szenarien wie 1923 oder bei der Währungsreform 1949 vorstellen. Simbabwe hat kürzlich Geldscheine mit Billionenwerten gedruckt. Aber so spektakulär muß sich das Ganze gar nicht abspielen. Um sich von den gegenwärtigen gigantischen Schulden zu befreien, genügt ein schleichernder Prozeß. Schon bei einer Inflationsrate von 3 % ist das Kapital nach 25 Jahren weniger als die Hälfte wert. Bei 5 % Inflationsrate genügen 16 Jahre, um das Kapital zu halbieren. In der deutschen Öffentlichkeit gibt es bisher

¹⁶³ <http://meta.tagesschau.de/id/35990/euro-laender-sagen-spekulanten-den-kampf-an>

noch starken Widerstand gegen Inflationstendenzen. Sichtbares Zeichen sind die beschlossenen Maastricht-Kriterien bei Einführung des Euros. Aber Deutschland wird sich letztlich nicht dagegenstemmen. Unsere Regierung hat sich selbst bereits seit Jahren in die Reihe der Maastricht-Sünder eingereiht. Letztlich wird man den drängenden Wunsch der anderen Euroländer als Alibi nutzen und mit Krokodilstränen erklären, daß man leider gegen den Wertverfall des Euros nichts machen könne.

Ein theoretischer Weg zur Schuldentilgung wäre die Vermögensabgabe. Das wurde schon einmal nach dem Krieg praktiziert als Lastenausgleich – allerdings nicht zur Tilgung der Staatsschuld, sondern zur Entschädigung der Vertriebenen. Die brisante Frage würde dann lauten: Was wird als Vermögen herangezogen? Nur das Geld- und Sachvermögen in Form von Immobilien, Unternehmensanteilen oder Wertpapieren? Dann würde eine Abgabe von ca. 20 % nötig sein, um alle Schulden zu tilgen. Oder werden auch Renten- und Pensionsanswartschaften einbezogen? Während eine „Vermögensabgabe für Reiche“ wohl populär wäre, gilt dies ganz gewiß nicht bei einer Einbeziehung der Answartschaften. Wir können das Gedankenspiel beenden, denn letztlich ist weder das eine noch das andere wünschenswert – ganz zu schweigen von der Realisierbarkeit. Das von den Bürgern erbrachte Opfer einer Entschuldung durch Vermögensabgabe würde nur dazu führen, daß der Staat seine Kreditwürdigkeit wiedererlangte und die Politik unbekümmert neue Schulden machen würden.

Einen originellen Vorschlag zur Schuldentilgung hat Paul Kirchhof gemacht. Um den Politikern einen Anreiz zu geben und von der Basis einen gehörigen Druck zu verspüren, sollen die Bezüge der Abgeordneten und der Regierungsmitglieder, aber auch die der Beamten, Angestellten, Richter und Soldaten immer um 1 % gekürzt werden, wenn die Staatsverschuldung um 1 % steigt. Umgekehrt sollen die Bezüge um einen halben Prozentpunkt erhöht werden, wenn die Staatsverschuldung um 1 % Punkt sinkt.¹⁶⁴ Ich finde es tröstlich, daß auch ein derart kluger Kopf wie Paul Kirchhof sich nicht scheut, einen utopischen Vorschlag zu präsentieren. Auch ihm wird klar sein, daß unter der gegenwärtigen Verfassung keinerlei Chancen zur Realisierung bestehen. Dazu würde es einer Revolution bedürfen.

1.2.7 Ausufernder Sozialstaat Die Fakten zu einem Tabu-Thema

Der Staat und mächtige Organisationen beziehen ihre Legitimität aus der Bekämpfung sozialer Mißstände.¹⁶⁵ Also werden diese Mißstände drastisch dargestellt, u. U. sogar geweckt und gepflegt. Unsere Politiker benötigen geradezu solche Mißstände, um helfend eingreifen zu können und den sozialen Frieden wieder herzustellen. Die Medien unterstützen sie nach Kräften.

Enthüllungsjournalisten erscheinen in allen Politmagazinen mit vor Empörung bebender Stimme und präsentieren wieder einen sozialen Skandal, der dringend das Eingreifen verantwortungsbewußter Politiker erfordert.

Der schlimmste Vorwurf, den man heute einer Partei oder einem Politiker machen kann, ist der der „sozialen Kälte“. Selbst minimale Korrekturen werden als „sozialer Kahlschlag“ gebrandmarkt. Die Diskussion um soziale Leistungen nimmt sofort hysterische Züge an, sobald die Frage nach der Notwendigkeit oder der Effizienz gestellt wird: „Sozialabbau/Umverteilung von unten nach oben/Neoliberalismus/Turbo-Kapitalismus!“ sind die gängigen Schlagworte, die jede Debatte beenden, bevor sie begonnen hat. „Soziale Gerechtigkeit“ hat Tabu-Charakter. Niemand wagt sich der Meute auszuliefern, die über den herfällt, der Rückschnitte vorschlägt. Tendenziell darf es immer nur mehr, nie weniger Sozialleistungen geben. Nehmen wir das Beispiel der Einkommenssteuer: Wegen des progressiven Tarifs werden automatisch Einkommenssteigerungen durch Geldentwertung oder generellen Anstieg des Lohnniveaus immer höher belastet. Wird dann im Parlament eine Korrektur der „kalten Progression“ vorgeschlagen, dann kommt reflexartig der Einwand, daß Besserverdiener bevorzugt werden würden. Das ist zwar richtig. Daß sie zuvor auch stärker belastet worden sind, bleibt unbeachtet. Das Hochschaukeln der Sozialleistungen scheint in parlamentarischen Demokratien Gesetz zu sein.

Im Verlauf der gesamten Nachkriegszeit wurde der Sozialstaat mit wachsender Beschleunigung aufgebaut und über Schulden finanziert. Die Ausweglosigkeit ist vorprogrammiert, denn noch nicht einmal

¹⁶⁴ Kirchhof: „Das Gesetz der Hydra“, S. 311

¹⁶⁵ So zutreffend Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“, S. 178

mittelfristig lassen sich die wichtigsten Parameter ändern, die für diese Entwicklung verantwortlich sind: einflussende Sozialstaatsmentalität, demographische Entwicklung, bereits aufgelaufene Schulden samt Zinslast und unkalkulierbare europäische Verpflichtungen.

Miegel bezeichnet die Rentenreform von 1957 als ersten großen Sündenfall.¹⁶⁶ Damals wurde die bruttobezogene, umlagefinanzierte, dynamische Rente eingeführt. Adenauer wollte die Rentner für die anstehende Wahl gewinnen. Es wird kolportiert, daß ihm die Unfinanzierbarkeit des Systems „in etwa 40 Jahren“ egal gewesen sei. Plausibel wäre es jedenfalls. Unter seinen Nachfolgern ist allerdings der Kollaps durch Ausdehnung des Empfängerkreises und Ausweitung der Leistungen näher gerückt.

Die Vorruhestandsregelung von Blüm war eine Katastrophe. Nach dem Vorruhestandsgesetz von 1984 konnten Arbeitnehmer, die in den Jahren 1984-1988 58 Jahre oder älter waren, aufgrund eines Tarifvertrages oder einer Einzelvereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorzeitig in den Ruhestand gehen. Etwa 1,5 Mio. Arbeitnehmer wurden in dieser Zeit in die vorzeitige Rente geschickt und entfielen gleichzeitig als Beitragszahler. Die Frühverrentung wurde damit hauptsächlich zu Lasten der Sozialkassen und damit über höhere Arbeitskosten finanziert. Letztlich wurde die Frühverrentungspraxis mit geringerem Wachstum und höherer Arbeitslosigkeit „bezahlt“.¹⁶⁷

Die Sozialleistungen des Staates beliefen sich 2010 auf rund 761 Mrd. Euro. Das sind gut 30 % des Bruttoinlandsproduktes. Die Wirtschaftskrise hat diese Entwicklung beschleunigt, Ursache ist sie jedoch nicht. Seit Jahrzehnten steigen die Sozialaufwendungen rasant an. Seit 1990 haben sie sich verdoppelt, seit 1960 gar ver20-facht. In absoluten Beträgen hat es in dieser ganzen Zeit nie einen Rückgang gegeben. Die Hartz IV-Reformen haben lediglich in Relation zur Wirtschaftsleistung zu einer vorübergehenden Delle der Kurve geführt. Kommunen, die besonders unter der Soziallast zu leiden haben, steigerten die Ausgaben für Soziales in den letzten 20 Jahren auf mehr als das Doppelte.

Die Dimensionen werden deutlich, wenn man sich einmal den Bundeshaushalt 2011 anschaut. Der mit Abstand größte Einzeletat ist der von Arbeitsministerin Ursula von der Leyen mit 131,3 Mrd. Euro. Als

¹⁶⁶ S. 62 in Aust u. a.

¹⁶⁷ http://www.kas.de/wf/doc/kas_8203-544-1-30.pdf?060403094837

Zuschuß erhält die Rentenversicherung 80 Mrd. Euro. In den vergangenen 25 Jahren hat sich dieser Betrag nominal verfünffacht. Ohne die Zuzahlung, die 28 % der Rentenausgaben abdeckt, müßten entweder die Beiträge um die Hälfte steigen oder die Renten um ein Drittel gekürzt werden – beides wäre politischer Selbstmord. Die Bundesagentur für Arbeit bekommt im Jahre 2011 einen Zuschuß von 14,6 Mrd. Euro Sozialleistungen finden sich allerdings auch in anderen Ressort-Haushalten. Rechnet man die alle mit ein, dann werden mehr als 50 % des gesamten Bundeshaushalts für Sozialleistungen verwendet.¹⁶⁸

Unsere Politiker überbieten sich gegenseitig mit immer neuen Vorschlägen, Benachteiligte oder solche, die sich selbst dafür halten, mit immer neuen Wohltaten zu beglücken. Frei nach der Devise: Wer bietet einen noch bunteren Strauß an Wohltaten? Wer ist noch sozialer? Heute sorgen sich 37 Sozialbürokratien mit 153 staatlichen Sozialleistungen um das Wohl der Bürger.¹⁶⁹ Niemand kann von sich behaupten auch nur annähernd zu beurteilen, welche Überschneidungen oder Kumulierungen sich ergeben oder ob überhaupt eine positive Wirkung mit einer Sozialmaßnahme erzielt wird.

„Sozial ist, was Arbeitsplätze schafft“, koste es, was es wolle. „Jobs, Jobs!“ lautet die Devise. Miegel hat überzeugend nachgewiesen, daß das nichts als populistisches Geschrei ist. Gespeicherte Arbeit in Form von Wissen und Kapital hat eine viel größere Bedeutung für die Wohlstandsmehrung als die Erwerbstätigkeit.¹⁷⁰

Die monatlich verkündeten Arbeitslosenzahlen sind ein wirkungsvoller Hebel für alle Sozialpolitiker, nach teuren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu rufen. Man muß jedoch relativieren: Wer kann gar nicht vermittelt werden? Wer will gar nicht? Das größte Problem besteht in der Massenarbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten. Deutschland weist hier eine im internationalen Vergleich extrem hohe Quote auf.¹⁷¹ Sie ist eine direkte Folge der Lohnpolitik der Gewerkschaften, die den Preis für Arbeit immer weiter in die Höhe getrieben hat – meist mit „sozialer Komponente“, d. h. mit einem Zuschlag für Geringverdiener. Damit

¹⁶⁸ <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2010/07/2010-07-08-bundeshaushalt-bmas.html>

¹⁶⁹ Sachverständigenrat „Schlanker Staat“: „Abschlußbericht“, S. 9

¹⁷⁰ Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“, S. 122

¹⁷¹ Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S. 222

ergab sich ein geradezu unsozialer Effekt: Die Arbeitskraft der Geringqualifizierten wurde zu teuer und nicht mehr nachgefragt, weil kein Arbeitgeber bereit ist, mehr zu zahlen als der Arbeitnehmer an Produktivität erbringen kann. Die zwangsläufige Konsequenz ist der Ersatz der Arbeitskraft durch Maschinen. Für die Gewerkschaften und die nur lustlosen Widerstand zeigenden Arbeitgeberverbände war und ist diese Politik risikolos, denn der Sozialstaat fängt alle Arbeitslosen auf. Auf der Strecke blieb das gesunde Prinzip, wonach ein Entscheidungsträger auch für die Folgen einzustehen hat.

Die Ignoranz der Sozialpolitiker gegenüber der Tatsache, daß erst erwirtschaftet werden muß, was verteilt werden kann, macht sprachlos. Da wird kein Gedanke verschwendet an Investitionen oder die Leistungsbereitschaft derjenigen, die Steuern und Beiträge bezahlen müssen. Kein Gedanke daran, daß das praktizierte Umlagesystem nachwachsende Menschen voraussetzt. Investition in Humankapital? Fehlanzeige!

Rückblickend meinte Biedenkopf: Man hat den zunehmenden Wohlstand nicht als Chance gesehen, die Selbstverantwortungsfähigkeit der Bürger zu erhöhen.¹⁷² Und Miegel resümiert: *„Als in den späten 40er und 50er Jahre die Menschen wirklich bedürftig waren, wendeten wir in Deutschland ein Sechstel dessen, was erwirtschaftet wurde, für soziale Zwecke auf. Mit steigendem Wohlstand wurde dieses Sechstel auf ein Drittel verdoppelt.“*¹⁷³

Zauberwort Soziale Gerechtigkeit

„Soziale Gerechtigkeit“ ist ein Fetisch, der die politische Klasse beherrscht. Wer sie als Argument ins Feld führt, braucht keine weitere Begründung. „Soziale Gerechtigkeit“ ist eine euphemistische Umschreibung für Umverteilung, d. h. der Staat nimmt einer Gruppe von Bürgern etwas weg und teilt sie einer anderen Gruppe zu. Tückisch ist allerdings, daß dieser Vorgang nicht nur „die Reichen“ trifft. Die Masse der Geldmittel ist immer nur bei der Masse der Bevölkerung zu holen. Das Sozialbudget stellt sich damit als eine gigantische Umverteilungsmaschine

172 Aust u. a.: „Der Fall Deutschland, Abstieg eines Superstars“, S. 55

173 Aust u. a., a.a.O., S. 152

von oben nach unten dar. Transferempfänger stellen bereits die Mehrheit der Bevölkerung. Das Wohlwollen dieser Gruppe wird damit zum existentiellen Interesse der politischen Klasse.

Die marxistische Denkweise der 68er prägt noch heute das Menschenbild bei SPD, Grünen und natürlich den Linken. Der Mensch ist gut, schlecht sind nur die Lebensumstände. Gebt ihm den materiellen Bedarf, befreit ihn von allen gesellschaftlichen Zwängen, dann wird er gut und gerecht. Kaum anders verhält es sich bei der CDU, wenn auch mit anderer Begründung. Hier führt die katholische Soziallehre zu gleichem Ergebnis. Als Folge wird „Gerechtigkeit“ gleichbedeutend mit Umverteilung verstanden. Die Leistungsempfänger werden von Besitzstands- und Anspruchsdenken bestimmt.¹⁷⁴

Eine publikumswirksame Kampfparole lautet: „Die Reichen werden immer reicher, die Armen immer ärmer“. Das ist objektiv – zumindest bezogen auf Deutschland – falsch. Richtig ist, daß die Reichen reicher werden, aber die Armen auch. Letztere sind zwar auf das Existenzminimum angewiesen, aber eben relativ gemessen am Wohlstand der Übrigen. Eine Erfolgsvoraussetzung für das Wirtschaftswunder der Nachkriegszeit war, daß man Ungleichheit zugelassen hat.

Steinkühler¹⁷⁵ kritisiert das zwar mit dem Bild von den zwei Aufzügen: Einer fährt schneller nach oben als der andere. Aber es ging immerhin nach oben! Heute stocken beide Aufzüge, weil das System veraltet ist.

Zunächst ist eine Klärung der Begriffsebenen erforderlich. Zu unterscheiden ist die Behandlung der Individuen nach ihren Verdiensten, die Gleichbehandlung aller Individuen bei der Verteilung der Lasten und Vorteile und schließlich die Behandlung der Individuen nach ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten. Das erste Kriterium ist das klassische Aristotelische, also Verteilung nach Verdienst, und wird als geometrische Gleichheit bezeichnet. Das zweite Kriterium ist das moderne demokratische. Das dritte Kriterium entspricht realsozialistischen Strömungen.¹⁷⁶ In der aktuellen politischen Diskussion sind nur noch die beiden zuletzt genannten Kriterien relevant.

174 Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 193

175 Aust u. a., a.a.O., S. 58

176 Wendland: „Utopien der Gleichheit“ in: Arnswald/Schütt (Hrsg.): „Thomas Morus' Utopia und das Genre der Utopien der politischen Philosophie“, S. 143

Alles das, was unter „Sozialer Gerechtigkeit“ subsumiert wird, rankt sich vor allem um drei Schwerpunkte: Verteilung der Gemeinschaftslasten, Sicherstellung eines menschenwürdigen Einkommens und drittens Herstellung von Chancengleichheit.

Lasten nach Leistungsfähigkeit

Welche Lastenverteilung ist „gerecht“? Darüber ließe sich unendlich streiten, weil jeder etwas anderes darunter versteht. Einig ist man sich meist nur in der Vorstellung, daß man selbst genug in die Gemeinschaftskasse geleistet hätte und daß erst einmal „die Reichen“ dran seien. Warum die einen Einkommen oder Vermögen haben und die anderen nicht, spielt kaum eine Rolle.

Ist es leistungsgerecht, wenn ein Arbeitnehmer mit 40.000Euro zu versteuerndem Jahreseinkommen für jede Gehaltserhöhung mit einem Grenzsteuersatz von 36 % belastet wird? Ist es gerecht, wenn ein Bürger, der sein Leben lang sparsam gelebt hat, in einer Notlage erst sein Ersparnis – bis auf ein geringes Schonvermögen – aufbrauchen muß, während sein Nachbar, der alles verkonsumiert hat, zweimal im Jahr in Urlaub gefahren ist, immer die neueste Unterhaltungselektronik haben mußte, stets Markenklamotten trug und wie ein Schlot rauchte, im vergleichbaren Notfall Leistungen von der Allgemeinheit fordert? Ist es gerecht, wenn über 2/3 des Einkommensteuervolumens von nur 20 % der Steuerpflichtigen gezahlt wird, die Hälfte aber praktisch nichts zahlt?¹⁷⁷ Ist es sozial, wenn die einen auf Kosten ihrer Gesundheit rauchen oder übergewichtig sind und die anderen die Krankheitskosten über ihre Beiträge mitfinanzieren müssen? Ein Viertel der Hartz IV-Empfänger sind Alleinerziehende und deren Kinder. Kann es sinnvoll sein, daß die Allgemeinheit die Väter entlastet?

Weil es leider keinen objektiven verbindlichen Maßstab für die gerechte Lastenverteilung gibt, bleibt nur die Mehrheitsentscheidung durch den Souverän als Lösung. Das vertrackte daran ist lediglich, daß die Repräsentanten des Souveräns, die zur Zeit diese Fragen entscheiden, befangen sind. Wer mehr verspricht, hat bessere Chancen im Spiel der Mächte. Wer letztlich die Zeche bezahlen muß, bleibt im Dunklen, weil die Repräsentanten kein Interesse an Aufklärung haben.

177 Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S. 344

In einer Leserzuschrift einer Tageszeitung tauchte einmal ein reizvoller Gedanke auf: Warum wird soziale Gerechtigkeit immer nur in Geld gemessen? Warum nicht auch in Zeit? Tatsächlich würde manch ein Gutverdiener arm dastehen, wenn man die Verteilung der Freizeit zum Maßstab nähme. Man könnte die Idee weiterspinnen: Wer viel Zeit hat, muß als Steuer einen Teil dieser Zeit der Gemeinschaft zur Verfügung stellen. Aber genauso wie Kapital ersparter Konsum ist, kann ich auch durch Verzicht auf Freizeit Zeit ansparen für später, z. B. im Alter. Die „Abgabe von Zeit“ wäre – neben dem Gesichtspunkt der Gegenleistung – eine weitere Rechtfertigung für die Forderung nach gemeinnütziger Arbeit durch Arbeitslose.

Der Medienwissenschaftler Bolz will darüber hinaus den sozialen Reichtum als Maßstab heranziehen. Dieses Sozialkapital bestehe aus Verknüpfungen, Beziehungen und Positionen. „Soziale Gerechtigkeit“ wird dann nicht durch Umverteilung, sondern durch Teilhabe an der Produktion sozialen Reichtums erreicht.¹⁷⁸ Man könnte dann mit den drei Dimensionen: Geld, Zeit und Kontakten ein sehr viel realistischeres Bild vom Wohlstand eines Menschen zeichnen.

Existenzminimum

Daß der Staat, d. h. die Allgemeinheit, für die sozial Schwachen sorgen muß, ist eine Selbstverständlichkeit. Ohne Rücksicht auf die Ursachen der sozialen Notlage muß in Deutschland das Existenzminimum für jeden gesichert sein und zwar gemessen an dem hier vorhandenen Kostenniveau. Über diese Grundaussage dürfte schnell quer durch alle politischen Richtungen Konsens zu erzielen sein. Schließlich geht es um die Ausfüllung des verfassungsrechtlichen Sozialstaatsprinzips. Schwieriger wird es schon, wenn man konkret festlegen will, was alles zum „Existenzminimum“ gehören soll. Das Sozialgericht Dortmund hat beispielsweise entschieden, daß ein Langzeitarbeitsloser zu Lasten der Allgemeinheit von seiner 40qm Wohnung in eine 64qm-Wohnung umziehen kann, weil alle 14 Tage und zu den Schulferien seine 11-jährige Tochter zu ihm zu Besuch komme.¹⁷⁹

Wer hungert heute in Deutschland? Übergewichtigkeit ist für die Unterschicht hierzulande eher typisch als Unterernährung. Ein Sozial-

178 Bolz: „Profit für alle“, S. 80, S. 146

179 Bericht in der WELT vom 13. Januar 2011

hilfeempfänger genießt heute einen Lebensstandard, der weit über demjenigen liegt, den ein durchschnittlicher Einkommensbezieher noch vor 40 Jahren vorweisen konnte.¹⁸⁰ Ein heutiger 4-Personen-Sozialhilfehaushalt hat soviel wie ein durchschnittlicher 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalt von 1965. Der hat aber 1965 Vermögen gebildet! Wir billigen heute einem 4-Personen-Sozialhilfehaushalt 73 % des Erwerbseinkommens eines durchschnittlichen 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalts zu Lasten der Allgemeinheit zu. In Frankreich sind es 56 %, in den USA nur 45 %.¹⁸¹

Was Armut wirklich bedeutet, davon kann sich ein heutiger Hartz IV-Empfänger kaum eine Vorstellung machen. Gemessen an den heutigen Vorstellungen vom Existenzminimum hat eine ganze Nachkriegsgeneration in Armut gelebt – und sich trotzdem nicht als „Unterschicht“ empfunden. Nimmt man gar die wirklich Armen der Welt als Maßstab, dann ist unser hiesiger Hartz IV-Empfänger geradezu privilegiert, weil er mehr hat als der weitaus größte Teil der Menschheit: Er hat ein Dach über dem Kopf mit neuzeitlichen Sanitäreinrichtungen, eine exzellente Infrastruktur, die von Generationen aufgebaut wurde, mit sicherer Elektrizität, hochwertigem Trinkwasser, Heizung, Straßen, Schulen, Polizei und Justizbehörden. Ihm stehen Kommunikationsmittel zur Verfügung und, nicht zu vergessen, eine medizinische Versorgung auf höchstem Weltniveau. Und das alles garantiert, ohne Risiko. Ist man dann noch arm, wenn man das alles hat? Wer von Jugend an in Sozialhilfe gelebt hat, hat nichts zu allen diesen Leistungen beigetragen.

Natürlich kann man von Hartz IV keine großen Sprünge machen. Trotzdem wäre es falsch, die Leistungen als Bagatelle abzutun, die harteherzige Gutverdiener den Ärmsten der Armen nicht gönnen. Alexander Mettenheimer vom Bankhaus Merck Finck hat in einem Interview mit der Zeitschrift FOCUS¹⁸² einmal dargestellt, wieviel Kapital jemand brauchte, um von den Erträgen des Vermögens die gleichen Einkünfte zu beziehen, wie ein Hartz IV-Empfänger. Die verblüffende Antwort belief sich auf 700.000 Euro! Das läßt sich leicht nachvollziehen: Legt man die 700.000 Euro in 10jährigen Staatsanleihen an, dann erhält man

180 Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“, S. 21

181 Miegel a.a.O., S. 104

182 http://www.focus.de/finanzen/banken/tid-17688/vermoegensverwaltung-der-staat-vergaelt-die-besten-gaeste_aid_492661.html

brutto etwa 20.000 Euro im Jahr, nach Abgeltungssteuer und Inflationsausgleich verbleiben 12.000 Euro und damit monatlich 1.000 Euro. Diese Rechnung relativiert einerseits die Größenordnung eines Kapitalvermögens von 700.000 Euro, andererseits macht sie aber auch deutlich, daß die Alimentierung eines Hartz IV-Empfängers eine erhebliche Leistung der Gemeinschaft darstellt.

Um eine neue Dimension wurde die Definition des Existenzminimums dadurch erweitert, daß man auch die Gewährleistung des Minimums einer „Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ zu den Grundbedürfnissen zählte.¹⁸³ Das bedeutet, daß über die Sicherung der physischen Existenz hinaus auch Geldmittel für besagte Teilhabe zu zahlen sind. Eine ganz andere Frage ist, ob diese weiteren Gelder vom Empfänger auch zweckentsprechend eingesetzt werden. Die Erfahrung der Kommunen mit verbilligten Theaterkarten für sozial Schwache oder die enttäuschende Abrufquote für „Bildungsgutscheine“ stimmen nicht optimistisch.

Um die objektive Bedürftigkeit geht es schon längst nicht mehr. Miegel weist darauf hin, daß der heutige Armutsbegriff weniger mit einer wirtschaftlichen Notlage zusammenhängt als mit der Ungleichheit des Lebensstandards.¹⁸⁴ Das liegt an der sonderbaren Definition der Armut als relativer Armut. Arm ist laut WHO, wer in seinem Land über weniger als die Hälfte des mittleren Einkommens verfügt. Die EU bezeichnet als „armutsgefährdet“ denjenigen, der weniger als 60 % des Einkommens-Medians bezieht. Die relative Definition hat absurde Konsequenzen: In den Hungerregionen von Somalia, dem Sudan oder Äthiopien gäbe es danach kaum Armut, weil die Ärmsten genauso hungern wie der Durchschnitt. In Griechenland ist der Armenanteil niedriger als in Dänemark, weil die Einkommensspreizung in Griechenland geringer ist. Wenn der Wohlstand in Deutschland steigt, werden statistisch die Armen ärmer, obwohl sich bei Ihnen nichts verändert hat. Der relative Armutsbegriff ist letztlich nichts anderes als ein politischer Hebel zur Einkommensnivellierung. Armutsbekämpfung wird zu Wohlstandspolitik.¹⁸⁵

183 BVerfG vom 9. Februar 2010, „Hartz IV-Urteil“

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20100209_1bvl000109.html

184 Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“, S. 103

185 Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 196

Chancengleichheit

Ein weiteres Element der „Sozialen Gerechtigkeit“ ist die Verwirklichung des Gleichheitsgrundsatzes. Die Menschen sind zwar gleichberechtigt, aber grundverschieden. Der eine ist begabt, der andere nicht. Dieser wird durch ein gebildetes Elternhaus gefördert, jener durch „bildungsfernes“ Milieu gebremst. Bei dem einen wird durch teure Nachhilfe oder Internate die fehlende Begabung ausgeglichen, der andere muß in seiner Studienzeit hinzuverdienen. Einer hat Glück, der andere Pech. Einer wird krank, der andere strotzt vor Gesundheit. Bei den Konsequenzen, die zu ziehen sind, scheiden sich allerdings die Geister. Reicht das Bemühen um eine von allen gewünschte Chancengleichheit aus oder gehört auch die materielle Angleichung durch Transferzahlungen dazu? Also: Transferequivalenz vs. Chancengleichheit?

Das Ziel der Chancengleichheit ist unstrittig. Denjenigen, die fähig und willens sind, sollen soweit irgend möglich alle Hindernisse aus dem Weg geräumt werden, wenn sie sich den Mühen der Ausbildung oder der Verantwortung in leitender Position unterziehen wollen. Die Herstellung von Chancengleichheit ist Hilfe zur Selbsthilfe. Sie ist effizienter und billiger als Transferhilfe.¹⁸⁶

Herzog¹⁸⁷ hat den Vorwurf zurückgewiesen, die CDU reduziere die Gleichheit auf Chancengleichheit. Die egalitäre Gleichbehandlung herrsche in Deutschland in weiten Bereichen, nicht nur bei Sozialversicherung und der Sozialhilfe, sondern auch im Bildungswesen und der Verkehrsinfrastruktur. Die Kosten der Kliniken, des Rettungswesen und der Kindergärten würden genauso subventioniert wie Energie, Abwasser und Müllentsorgung.

Der amerikanische Philosoph John Rawls ist mit seiner Theorie der sozialen Gerechtigkeit zum Apologeten der Umverteilung geworden.¹⁸⁸ Für Rawls genügt die Förderung der durch das Schicksal Benachteiligten nicht. Für ihn zählt nur die „demokratische Gleichheit“, die sich nach dem Differenzprinzip entscheidet. Eine Zuteilung von Gütern an Bessergestellte ist danach nur dann gerecht, wenn dadurch zugleich auch eine Verbesserung der Lage der am schlechtesten Gestellten erreicht wird.

¹⁸⁶ Herzog: „Das Dilemma der Demokratien“, S. 123

¹⁸⁷ Herzog a.a.O., S. 118

¹⁸⁸ Rawls: „Anarchie, Staat, Utopia“

Die Frage nach der sozialen Gerechtigkeit berührt das Grundthema jeder Staatsphilosophie: Das Verhältnis von Freiheit zu Gleichheit. Jeder will beides. Zwischen Freiheit und Gleichheit herrscht aber Antinomie. Eine naheliegende Erkenntnis ist zunächst, daß totale Freiheit zu extremer Ungleichheit führt. Aber totale Gleichheit wäre das Ende jeder Freiheit. Also gilt es, beides in Balance zu bringen. Auf Chancenungleichheit reagiert der Staat mit Ungleichheit: d. h. wer als benachteiligt gilt, erhält eine höhere Förderung. Doch das Grunddilemma einer Förderung der Chancengleichheit ist, daß sie zu mehr Ungleichheit führt. Je mehr Chancengleichheit herrscht, desto stärker wirken sich Begabungs- und Leistungsunterschiede aus. Chancengleichheit schafft Freiheit und damit Differenzierung. Damit stößt das Streben nach Chancengleichheit schnell an Grenzen. Volle Chancengleichheit ist Illusion. Mit immer noch mehr Transferhilfe wird man das Problem nicht lösen können: Den einen fehlt es an Fähigkeiten, den anderen am Willen, um gebotene Chancen wahrzunehmen. Man muß im Interesse der Freiheit respektieren, daß individuelle Prioritäten gesetzt werden: Lebensqualität statt sparen, Freizeit statt Karriere, Bequemlichkeit statt Verantwortung. Sowohl bei fehlendem Können, wie bei fehlendem Willen helfen zusätzliche Gelder nicht weiter. Die soziale Schichtung ist in modernen Staaten eine unvermeidliche Folge der Arbeitsteilung.¹⁸⁹

Umverteilung schränkt die Freiheit zugunsten der Gleichheit ein. Man hat diesen Vorgang als Monetarisierung der Freiheit bezeichnet, da Geld „geronnene Freiheit“ (Günther Dürig) sei. Wer Geld umverteilt, verteilt auch Freiheit um. Die Freiheit der Empfänger wird größer, die Freiheit der Geber nimmt ab.¹⁹⁰ Jede Verteilungsintervention stört die Freiheit. Das eine Extrem führt zum Minimalstaat, wie ihn Nozick konzipiert hat. Der Minimalstaat sei der weitestgehende Staat, der sich rechtfertigen lasse. Jeder weitergehende Staat verletze die Rechte der Menschen.¹⁹¹

Was das konkret bedeutet, hat Nozick in einem berühmt gewordenen Satz zusammengefaßt: „Zwei interessante Folgerungen sind, daß der Staat seinen Zwangsapparat nicht dazu verwenden darf, einige Bürger dazu zu bringen, anderen zu helfen, und ebensowenig dazu, den

¹⁸⁹ Herzog a.a.O., S. 124

¹⁹⁰ Herzog a.a.O., S. 121

¹⁹¹ Nozick: „Anarchie, Staat, Utopia“, S. 217

*Menschen um ihres eigenen Wohles oder Schutzes willen etwas zu verbieten.*¹⁹² Das andere Extrem ist der Umverteilungsstaat à la Rawls.

Wer sich zur Marktwirtschaft bekennt, muß Ungleichheit akzeptieren. Ungleichheit ist nicht nur der Preis der Freiheit, sondern auch jeder funktionierenden Marktwirtschaft. Machen wir ein Gedankenexperiment: Wir verteilen alle Vermögen aller Bürger gleichmäßig auf alle. Wir hätten damit das Ideal aller Gleichheitsapostel verwirklicht. Nun lassen wir aber Entscheidungsfreiheit zu, denn auf die will man wohl doch nicht verzichten. In sehr überschaubarer Zeit würde sich dann aber wieder die ursprüngliche Vermögensverteilung einstellen: Die einen würden ihr neues Vermögen verkonsumieren, die anderen würden sparen. Wieder andere würden geschickt Chancen und Begabung ausnutzen und das Vermögen vermehren, andere würden es verspielen. Clay Shirky hat das auf die griffige Formel gebracht: Vielfalt + Wahlfreiheit = Ungleichheit.¹⁹³ Die Forderung nach Gleichheit birgt Sprengkraft:¹⁹⁴ Markt ist mit Gleichheit nicht zu vereinbaren. Wenn wir aber die Marktwirtschaft gefährden, muß uns bewußt sein, daß der Sozialismus als Alternativentwurf gescheitert ist.

Zu sozial ist unsozial

Eine Überdehnung des Sozialstaatsprinzips hat schwerwiegende Folgen: Sie führt zur Unbezahlbarkeit, sie überfordert die Leistungsträger, sie provoziert Mißbrauch, und sie lähmt die Selbsthilfe. Ludwig Erhard hat das alles auf die treffende Formel gebracht: „Zu sozial ist unsozial“.¹⁹⁵

Über die Unbezahlbarkeit des bereits erreichten Zustands ist im Kapitel über den Schuldenstaat das Nötige gesagt worden. Miegel hat immer wieder gemahnt, daß die in den sozialen Sicherungssystemen gegebenen Versprechungen nicht einmal andeutungsweise eingehalten werden können.¹⁹⁶ Die Nachdenklichen in der Bevölkerung wissen

¹⁹² Notzick a.a.O., S. 11

¹⁹³ zitiert bei Bolz: „Profit für alle“, S. 91

¹⁹⁴ Gerhard Engel, Demokratie in der Krise? Über die Selbstgefährdung der offenen Gesellschaft

¹⁹⁵ Zitiert von Arnulf Baring in „Bürger, auf die Barrikaden!“, FAZ vom 19. November 2002

¹⁹⁶ Aust u. a.: „Der Fall Deutschland, Abstieg eines Superstars“, S. 236

längst, daß der Staat nur verteilen kann, was er zuvor anderen – sogar der nächsten Generation – weggenommen hat. Aber die Mehrheit sagt sich, daß die anderen mehr einzahlen als man selbst und man deshalb trotzdem von dem ganzen System profitiere.

Manfred Schmidt hat darauf hingewiesen, daß es einen engen Zusammenhang zwischen starker Sozialpolitik und relativer Vernachlässigung der Zukunftsvorsorge durch Bildungs-, Forschungs-, familien- und kinderfreundliche Politik gebe.¹⁹⁷ Die Bevölkerung entscheidet sich zunehmend gegen Kinder. Im Hinblick auf die umlagefinanzierte Rente trotzdem zu behaupten „Die Rente ist sicher“ bezeichnet Miegel als „politisch verantwortungsloses Geschwätz“.¹⁹⁸ Tatsächlich ist der sog. Generationenvertrag nichts anderes als ein legales Schneeballsystem. Was ist, wenn eine Partei des „Vertrages“ – die Jugend – die Sache platzen läßt? Weil ihr das System keine Chancen läßt und einfach auswandert?

Die gesetzliche Krankenversicherung kann nicht funktionieren und ist überfordert, wenn die Illusion verbreitet wird, jeder medizinische Fortschritt und jedes kleine Wehwehchen seien kostenlos für Jedermann abgesichert. Man lähmt die Eigenverantwortung, wenn die Folgen von Fettleibigkeit, Rauchen, Alkoholmißbrauch und Bewegungsarmut ausschließlich zu Lasten der Allgemeinheit gehen.

Ein Schimpfwort für jeden Politiker, egal welcher Couleur, ist die vorhandene oder befürchtete Zweiklassenmedizin. Sie widerspricht Egalitätsvorstellungen und das auf einem sehr sensiblen Gebiet. Natürlich haben wir eine Zwei- oder Mehrklassenmedizin, und werden sie auch immer haben. Selbst wenn alle Bürger in eine Einheitskasse gezwungen werden und die freie Arztwahl abgeschafft werden würde, könnte niemand einen Arzt hindern, aus dem System auszuscheren, und keinen Bürger hindern, sein Geld für eine private ärztliche Leistung auszugeben – z. B. anstelle einer Urlaubsreise oder einem neuen Auto. Das weiß auch jeder Politiker und trotzdem wird mit einem Schreckgespenst der Zweiklassenmedizin Politik gemacht.

¹⁹⁷ Manfred Schmidt: „Sozialpolitik in Deutschland“, S. 292

¹⁹⁸ Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“, S. 256

Ein ausufernder Sozialstaat lädt zum Mißbrauch ein. Natürlich gibt es Arbeitsscheue, Subventionsbetrüger oder Einwanderer, denen es nur auf das soziale Netz ankommt. Allein der Hinweis auf die Existenz derartiger Mißbrauchsfälle wird von vielen als politisch unkorrekt gebrandmarkt.

Über die „Migration der Falschen“ wurde bereits oben in Kap. 1.2.4 gesprochen. Vielfach wird sie auch als „Zuwanderung in die sozialen Netze“ bezeichnet. Über ein Viertel aller in Deutschland lebenden Türken bezieht Sozialhilfe, – dagegen nur 7,5 % der Deutschen. Wenn 90 % aller in Deutschland lebenden Libanesen, 65 % der Iraker und 53 % der Afghanen Hartz-IV-Empfänger sind,¹⁹⁹ dann stimmt etwas nicht. Die Städte stöhnen unter der nicht mehr zu bewältigenden Sozialhilfelast, aber kein Politiker wagt, das heiße Eisen anzupacken.

Über die Frage des Mißbrauchs von Sozialleistungen gehen die Meinungen weit auseinander. Nimmt man nur die offiziellen Zahlen über die ausgesprochenen Sanktionen, z. B. bei Nichtaufnahme einer zumutbaren Arbeit, dann kommt man nur zu geringen Prozentsätzen zwischen 2 und 3 %. Diese Zahlen dürften allerdings wenig aussagekräftig sein. Der Ausspruch von Sanktionen ist nicht zwingend festgelegt, sondern dem Ermessen des Sachbearbeiters überlassen. Wer weiß, daß ein Sachbearbeiter sich Rechtfertigungsproblemen aussetzt und möglicherweise sogar Anfeindungen des Betroffenen gewärtigen muß, wird Sanktionen vermeiden, wenn immer er es kann. Die wahre Dunkelziffer liegt jedoch ganz woanders: Wer einen mühseligen oder schlecht bezahlten Arbeitsplatz nicht haben will, kann in einem Vorstellungsgespräch problemlos erreichen, abgelehnt zu werden. Das fängt mit offen zur Schau gestelltem Desinteresse an, geht über die Schilderung von Krankheitsbeschwerden und endet mit mangelnder Körperhygiene oder der Alkoholfahne. Jeder Personalchef, der sich Bewerber vom Arbeitsamt hat kommen lassen, könnte Hunderte solcher Fälle nennen. Sie bleiben alle folgenlos. Kaum ein Personalchef macht sich die Mühe, die wahren Gründe der Ablehnung dem Arbeitsamt mitzuteilen. Allenfalls das Nichterscheinen eines Bewerbers wird formularmäßig vermerkt. Die Dunkelziffer des Mißbrauchs wird deshalb auf 20 bis 30 % geschätzt.²⁰⁰ Ein starkes Indiz

199 Zahlen der Bundesagentur für Arbeit, Bericht in der Rheinischen Post vom 24. November 2010

200 Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 153

liefert folgende Erfahrung: 20 % der Langzeitarbeitslosen melden sich bei Hartz IV ab, sobald von ihnen gemeinnützige Arbeiten als Gegenleistung verlangt werden.²⁰¹

Ein eklatanter Fall ist kürzlich durch die Presse gegangen:²⁰² Eine Berliner Reinigungsfirma will 100 Stellen besetzen. Die Anforderungen, die auf der Webseite der Berliner GRG Services Group genannt werden, klingen akzeptabel und sind zugeschnitten auf den größten Block der Arbeitslosen: die Geringqualifizierten. „Sie sollten zuverlässig sein, sorgfältig arbeiten, ein gepflegtes Erscheinungsbild haben und über gute Deutschkenntnisse verfügen“, heißt es da. Geboten werden 8,40 Euro pro Stunde, der gesetzliche Mindestlohn West, plus Wochenendzuschläge. Das Jobcenter schlägt 130 Arbeitslose vor. Die lädt man zu einer Jobbörse ein. Es erscheinen 35, von denen 30 sofort erklären, daß sie den Job ohnehin nicht wollen. Es verbleiben damit ganze fünf Bewerber – in einer Stadt mit mehr als 400.000 Hartz-IV-Empfängern. Nur eine Frau hält die ersten Wochen durch. Offenbar ist die Anreizwirkung für die Arbeitsaufnahme zu schwach.

Wir erleben sogar die Billigung des Mißbrauchs des Sozialstaats bis in Parteispitzen hinein. Baring hat die Vorfälle mit Belegen aufgelistet.²⁰³ „Selbsthilfegruppen“ lehren, was man bei Antragstellung sagen soll und was nicht und wie man geschickt Behörden austrickst. Unrechtsbewußtsein hat offenbar keiner dabei.

Obwohl die Sozialleistungen des Staates ständig gesteigert wurden, ist der Abstand zwischen Arm und Reich größer geworden. Die Einkommensunterschiede sind heute größer als vor einem halben Jahrhundert.²⁰⁴ Der Riesenaufwand hat also herzlich wenig bewirkt. Unser deutsches Sozialsystem hilft, eine entstandene Notlage erträglich zu machen. Es konserviert eher und lähmt die Selbsthilfe, als daß es der Misere abhilft. Kritiker werfen den Betreibern der sog. Tafeln vor, sie ersparten den Hartz IV-Empfängern nur Ausgaben für Essen und würden die frei werdenden Mittel umleiten in Konsumelektronik, Zigaretten und Alkohol.

201 <http://www.rundschau-online.de/html/artikel/1275303973200.shtml>

202 Tagesspiegel vom 6. März 2010

203 Baring: „Scheitert Deutschland?“, S. 87

204 Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“, S. 221

Die Hartz IV-Gesetze wurden unter Kanzler Schröder beschlossen und traten 2005 und in Kraft. Kernstück war die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau der Sozialhilfe. Aus dem linken Lager gab es wütende Proteste. „Sozialabbau“ war noch der harmloseste Schmäh. Nach fünf Jahren hat das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung eine Bilanz gezogen. „Das Gesamtniveau der Mindestsicherung wurde eher angehoben“, so die Forscher. Besser stellen sich nach der Reform arbeitsfähige frühere Sozialhilfeempfänger. Der Weg in ein reguläres Erwerbsleben gelingt auch nach der Reform nur einer Minderheit. Der Anreiz für die Arbeitsaufnahme ist einfach zu schwach: Eine Familie mit 2 Kindern bezieht mit Arbeitslosengeld II ein Einkommen, das einem Brutto-Stundenlohn von etwa 10 Euro entspricht. Auf dem Arbeitsmarkt werden solche Löhne für Geringqualifizierte kaum angeboten.

Eine weitere kritische Konsequenz der Sozialhilfe betrifft das regenerative Verhalten der Unterschicht. Im Jahr 1965 gab es in Deutschland 130 000 Kinder unter 15 Jahre die von Sozialhilfe lebten. 1991 waren es bereits 630 000. Heute leben zwei Millionen Kinder von Hartz IV.²⁰⁵ Das BIP hat sich in diesem Zeitraum – nach jeweiligen Preisen gerechnet – fast verzehnfacht.²⁰⁶ Die Zahl der in Armutsverhältnissen geborenen Kinder sank also nicht mit der Wohlstandsentwicklung, sondern stieg gegenläufig sogar überproportional an. Der Soziologe Gunnar Heinsohn hat die Widersinnigkeit der Sozialhilfe in dieser Situation anhand der in den USA gemachten Erfahrungen dargestellt:²⁰⁷ Immer mehr Mütter aus der Unterschicht forderten dort vom Staat Geld für ihren Nachwuchs. Prekär war, daß die Söhne der Sozialhilmütter zwar nur 10 % aller Jungen stellten, diese aber 50 % der jugendlichen Gewaltverbrechen begingen. US-Präsident Clinton kippte das Gesetz. Und siehe da: Innerhalb einer Generation ging die Zahl der direkt in die Sozialhilfe geborenen Kinder um 80 % zurück. Heinsohn faßt zusammen: Das Prinzip der Eigenverantwortung sei wieder zur Geltung gebracht worden. Potentiell nicht ausbildungsreife Jungen, die über Gewalt nach oben

205 Vergl. FOCUS vom 26. Juli 2010

206 <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/Tabellen/Tabellennuebersicht,templateId=renderPrint.psm1#LangeReihen>

207 Gunnar Heinsohn: „Ausländer sind die Lösung...“ in FOCUS vom 26. Juli 2010

strebten, würden kaum noch in die Welt gesetzt. Eine hoffnungslose und dann zornige Jugend wachse schlicht nicht mehr heran.

Heute benötigen wir für jede Hartz IV-Mutter die Steuern von zwei voll erwerbstätigen Bürgern. 40 % der Geburten in Deutschland betreffen die Hartz-IV-Unterschicht. Man stelle sich vor, was in Deutschland los wäre, wenn hier jemand Hartz IV für Kinder streichen wollte!

Die umfassende Staatsfürsorge für alle Lebensrisiken hat eine Entsolidarisierung bewirkt. Einerseits fragt man sich: Warum soll ich mich um pflegebedürftige Angehörige kümmern, warum bei einem Überfall eingreifen oder Obdachlosen helfen? Dafür ist doch der Staat da! Andererseits wird die Steuern – und Abgabenlast als zu hoch empfunden. Ohne große Skrupel werden Gelder ins Ausland geschafft und dem Fiskus entzogen. Schwarzarbeit wird ohne Unrechtsbewußtsein in Massen erbracht, und für Handwerker ist es eine Standardfrage, ob man denn eine Rechnung brauche.

Die Parteien können und wollen aus dem Teufelskreis von immer weitreichenderen Versprechungen und damit steigenden Erwartungen der Bürger nicht ausbrechen. Sie haben sich selbst gefesselt. Misere der SPD ist es vor allem, daß sie die soziale Gerechtigkeit zu ihrem Markenkern erklärt hat und darunter Umverteilung von „den Reichen“ auf die Zukurzgekommenen versteht – wobei sich zu den letzteren inzwischen auch der Normal-Arbeitnehmer zählt. Steigende Sozialleistungen sind die Folge und Versprechen für die Zukunft, die nicht eingehalten werden können. Denn aller Reichtum aller Reichen reicht nicht aus, dafür sind sie zahlenmäßig zu klein. Letztlich müssen die Masse der Steuerzahler und die nächste Generation doch für die Zeche aufkommen.

Von den Unionsparteien erwarten deren Wähler eine bürgerliche Politik, und das ist allemal ein sparsamer Umgang mit den sauer verdienten Steuermilliarden. Das aber wollen sie gar nicht bringen – sie scheuen den Vorwurf der „sozialen Kälte“ und den Verlust von Wählerstimmen, auf die ein starker Flügel von Geißler über Blümm bis Rüttgers baut. Das Ergebnis ist wieder Frust, Resignation und Abkehr. Der wertkonservative Normalbürger, verheiratet mit Kindern, Lohnsteuerzahler in der freien Wirtschaft und ohne Migrationshintergrund hat in der gegenwärtigen Parteienlandschaft keine Heimat.

1.3 Es funktioniert auch in anderen Ländern nicht

Wenn in den vorangegangenen Kapiteln die Verselbständigung der politischen Elite, die Misere bei der Bildung, die Gefährdung unseres Wohlstands durch fehlende Zukunftsinvestitionen und Schuldenmacherei oder überbordende Soziallasten angeprangert wurden, dann war das kein „Jammern auf hohem Niveau“, wie mir jetzt jeder Politiker entgegenhalten würde. Der Schlamassel ist viel größer als wir es wahr haben wollen. Wenn ein Unternehmen auch nur annähernd so viel Mißwirtschaft betrieben hätte wie der Staat, dann wäre es vom Markt längst weggefeigt worden.

Wollte man Schulnoten für die politische Leistung der Nachkriegszeit verteilen, dann verdienen die Ergebnisse bis Ende der 60er Jahre ein „gut“. Dann allerdings fällt die Leistungskurve rapide ab. Heute verdienen unsere Politiker nur noch ein glattes „mangelhaft“. Deutschland schafft so die Versetzung in die Klasse des 21. Jahrhunderts nicht.

Die aufgezeigten Mängel sind kein spezifisch deutsches Problem. Lediglich die Misere bei der Kultur- und Einwanderungspolitik ist untrennbar mit unserem gestörten nationalen Selbstwertgefühl verbunden. Das hat naheliegende geschichtliche Gründe und findet keine Parallelen in anderen Ländern.

Kurzfristdenken und die egoistischen Prioritäten des Machterhalts findet man dagegen genauso oder schlimmer auch in anderen Demokratien. Wir brauchen gar nicht erst auf die schwachen Länder der Euro-Zone und deren Probleme zu verweisen. Es genügt ein Blick auf die andere wirtschaftliche Führungsmacht Europas: Frankreich. Die Jugendarbeitslosigkeit liegt dort bei 20 %, es entstehen kaum neue Jobs. Die Staatsquote beläuft sich auf 57 % des BIP. Jeder vierte Franzose arbeitet im öffentlichen Dienst. Frankreich leistet sich für seine 64 Millionen Einwohner höhere Sozialausgaben als Deutschland für 82 Millionen Einwohner.²⁰⁸ Die dringend benötigte Konsolidierung wird nicht auf den Weg gebracht.

Der „Club Méditerranée“ der Euro-Länder hat hemmungslos die durch Einführung des Euros gewonnene Möglichkeit, zinsgünstig Kredite aufzunehmen, genutzt. Diese Länder, allen voran Griechenland und Portugal, haben die darin liegende Chance für Investitionen jedoch nicht genutzt, massiv den öffentlichen Dienst aufgebläht und Steuergeschenke an die jeweilige Klientel verteilt. Die Verhaltensmuster gleichen sich in allen parlamentarischen Demokratien. Die Unterschiede sind graduell.

Bis auf Schweden hatte 2010 kein einziges Land der Europäischen Union einen ausgeglichenen Haushalt. Außer Finnland hält sich kein Land an die Maastricht-Kriterien.²⁰⁹ Selbst ein Musterland wie die Schweiz kommt ohne Schulden nicht aus. Zwar steigt dort die Staatsverschuldung seit 2004 weder absolut noch bezogen auf das BIP weiter an. Aber der erreichte Schuldenstand von rund 41 % des BIP erscheint uns nur deshalb günstig, weil andere hemmungslos darüber liegen.

Zakaria hat für die USA an zahlreichen Beispielen nachgewiesen, daß es sich als unmöglich herausgestellt habe, den Bundeshaushalt von unsinnigen Subventionen zu entschlacken. Die Öffnung der Demokratie sei nicht den Bürgern zugute gekommen, sondern habe sich nur als Einfallstor für die Lobbyisten erwiesen. Jede einzelne Subvention bringt der begünstigten Gruppe sehr viel. Die Lasten verteilen sich aber auf alle und sind dann pro Kopf der Bevölkerung unbedeutend. Entsprechend groß ist deshalb die Durchsetzungsenergie der Begünstigten und gering der Widerstand der Allgemeinheit. Das Problem ist jedoch die tausendfache Multiplikation des Vorgangs.²¹⁰ Der Niedergang Kaliforniens sei dem dort praktizierten „anarchistischen Demokratiemodell“ zu verdanken. Eine exzessiv praktizierte direkte Demokratie habe in Steuern und Haushalt eingegriffen, mit dem Ergebnis, daß die Infrastruktur am Boden liege, das Bildungssystem heruntergekommen und die öffentliche Verwaltung ein Chaos sei.²¹¹

Die USA sind Mitte 2011 knapp an einer Staatspleite vorbeigeschrammt. Die schon routinemäßige Anhebung der gesetzlich zulässigen Schuldenobergrenze ging nicht so reibungslos durch das Parlament, weil Richtungskämpfe der Parteien ausgefochten wurden. Letztlich war die erneute Anhebung auf jetzt 16,4 Billionen Dollar unausweichlich. Die

209 <http://www.staatsverschuldung.de/ausland.htm>

210 Zakaria: „Das Ende der Freiheit?“, S. 167 ff.

211 Zakaria a.a.O., S. 186 ff.

USA steuern damit auf eine Gesamtverschuldung von 100 % des BIP zu. Das Land ist zwar immer noch kreditwürdig, weil es eine dynamische Wirtschaft vorweisen kann. Besorgniserregend ist jedoch das Tempo des Schuldenzuwachses. Allein von 2003 bis 2012 verdoppelten sich die Staatsschulden.

Wir erleben den geballten Volkszorn, wenn es darum geht, unter dem Zwang der Verhältnisse Korrekturen zu versuchen. Regierungen werden gestürzt, Demonstranten liefern sich Straßenschlachten mit der Polizei und die etablierten Kräfte hintertreiben eingeleitete Reformansätze. Das Szenario ist von Griechenland über Italien bis Portugal und Frankreich nur graduell unterschiedlich. Wir haben es mit einem generellen Demokratieproblem zu tun.

2 Ursachenforschung: Politikerversagen oder Fehler des Systems?

2.1 Die Hauptkritikpunkte

Sind alle diese genannten Fehlentwicklungen nur Betriebsunfälle, eben Mängel, die man in Kauf nehmen muß, weil Demokratie immer unvollkommen ist? Wenn dem so wäre, brauchte man an unserem durch die Verfassung festgelegten System nichts zu ändern. Wir brauchten nur zu hoffen, daß es in Zukunft Politiker mit mehr Einsicht, Sachverstand und charakterlicher Standfestigkeit geben werde, die andere Entscheidungen treffen, solche, die eher dem längerfristigen Gemeinwohl des Volkes entsprechen. Der amerikanische Politologe Benjamin Barber hat es schon 1984¹ als „ermüdendes Ritual“ bezeichnet, die Krise der Demokratie allerorten und von allen Seiten zu beschwören. Seitdem hat sich in den demokratischen Systemen allerdings auch nichts zum Besseren gewendet.

Manfred G. Schmidt bezeichnet es unter Berufung auf Alexis de Tocqueville als „angeborene Neigung der Demokratie“ die „Bedürfnisse des Augenblicks zu befriedigen.“² Die Lastenverschiebung auf spätere Generationen sei bequem und begünstige Machterwerb und Machterhalt hier und heute. Fazit also: Da kann man halt nichts machen!? Demokratie ist eben unvollkommen.

Zweifel sind angebracht. Warum passiert denn nichts, obwohl es kluge Leute mit exzellenten Analysen und Therapievorschlügen immer wieder versucht haben? Angesichts der gegenwärtigen Probleme und

¹ Dem Erscheinungsjahr der amerikanischen Originalausgabe der „Starken Demokratie“

² Manfred G. Schmidt: „Entwürfe demokratischer Regierungsweise und die Zukunft der Demokratie“ in Klingemann/Neidhardt (Hrsg.): „Zur Zukunft der Demokratie“, S. 452

der negativen Erfolgsbilanz muß man sich fragen, ob tatsächlich nur Politikinhalt verändert werden müssen, um eine Wende zum Besseren zu erreichen. Oder muß mehr geschehen: Müssen auch die Rahmenbedingungen verändert werden? Verhindern möglicherweise gerade diese Rahmenbedingungen, daß sich Politikinhalt ändern?

Die anläßlich der Wiedervereinigung gebildete Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat hatte unter Vorsitz des Staatsrechtslehrers Ruppert Scholz und des damaligen Hamburger Bürgermeisters Henning Voscherau den Auftrag zu prüfen, ob und welcher Reformbedarf bestehe. Man kam in dem 1993 vorgelegten Abschlußbericht³ zu dem Ergebnis, daß keine durchgreifenden Änderungen erforderlich seien. Rupert Scholz diagnostiziert zwar gravierende Fehlentwicklungen und nennt u. a. Politikblockaden, Überregulierung oder den ausufernden Verteilerstaat. Er sieht die Mängel aber im Bereich der Verfassungswirklichkeit. Die Regelungen des Grundgesetzes hätten sich bewährt und seien als Glücksfall der deutschen Geschichte zu werten.⁴

Jüngst hat sich Hans Peter Bull noch einmal gegen jede Nörgelei gewandt und betont, daß wir keine Revolution, sondern nur Fortschritt brauchten.⁵ Die Begründung, die Bundesrepublik Deutschland sei im Kern kein undemokratischer, unfreiheitlicher, korrupter oder ineffektiver Staat, überzeugt allerdings nicht. Selbstverständlich leben wir in Deutschland in einer Demokratie, allerdings in einer sehr unvollkommenen. Wir zehren von der Substanz oder schlimmer noch: leben auf Kosten der nächsten Generationen, die Bürger verlieren zunehmend das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Politik, aber die Beharrungskräfte des Systems sind so groß, daß nirgends ein Ansatzpunkt zur Korrektur erkennbar wird.

Außer den Linksradiкаlen strebt keine der im Bundestag vertretenen Parteien eine Revision unseres gegenwärtigen politischen Systems an. Das Grundgesetz wurde zwar in seiner über 60jährigen Geschichte vielfach neuen Anforderungen angepaßt und – verglichen mit anderen Verfassungen der westlichen Welt – relativ häufig novelliert, aber doch von keiner relevanten politischen Richtung strukturell in Frage gestellt.

Einer Totalrevision kommen allerdings die Vorstellungen von Baring schon recht nahe: Das Parteiensystem, in welcher Farbkombination auch immer, sei den heutigen Herausforderungen in keiner Weise gewachsen. Aber nicht nur das Parteiensystem, sondern auch die Verfassung müsse auf den Prüfstand.⁶

Die konstitutionellen Grundlagen der Demokratie müssen im Licht der fundamentalen Veränderungen neu überdacht werden, meint Dahrendorf. Er sieht die Verpflichtung, an einer „neuen Demokratie“ zu arbeiten.⁷ Das klingt nach Systemänderung.

Die Kritiken lassen sich in der Weise systematisieren, daß drei Stufen der Intensität unterschieden werden: Die bereits genannte harmloseste Variante geht von einer bloßen Deformierung der demokratischen Prinzipien in der Verfassungswirklichkeit aus. Änderungen an Normen und Institutionen wären dann nicht nötig. Eine Verhaltensänderung der Entscheidungsträger würde bereits eine Korrektur bewirken. Gravierender wäre die zweite Stufe. Sie würde die Eignung der gegenwärtigen Verfassungsregelungen in Frage stellen und Anlaß zu Verfassungsreformen geben. Die massivste Kritik wird in der dritten Intensitätsstufe geäußert: Ist das klassische Demokratie-Modell in der Krise? Die Frage zielt auf systemimmanente Mängel, die nicht durch Heilungsversuche oder einfache Optimierungskorrekturen zu beheben sind, sondern Alternativmodelle als Antwort erfordern. Die Meinungen der Experten decken die gesamte Skala – mit gleitenden Übergängen – ab.

2.1.1 Kritik von Rechts und Links

Die Fundamentalkritik von Rechts und Links trifft sich in der Behauptung, parlamentarische Demokratie sei bloß „formale“ Demokratie und nur dazu da, das Volk von der Macht fernzuhalten. Nur in der „wahren“ Demokratie könne es zur Identität von Regierenden und Regierten kommen. Der Politologe Kevenhörster bezeichnet diese Identitätsvorstellungen als „potentiell totalitär“⁸, denn der Konflikt unterschiedlicher Interessen

3 Abschlußbericht unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/060/1206000.pdf>

4 Scholz: Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 7

5 Bull: „Absage an den Staat? Warum Deutschland besser ist als sein Ruf“, S. 17 und S. 206

6 Baring: „Bürger, auf die Barrikaden!“, FAZ vom 19.11.2002

7 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 8

8 Kevenhörster: „Das imperative Mandat“, S. 64

soll nicht pluralistisch im Parlament entschieden werden, sondern Integration findet dann bereits an der Basis bei der Delegiertenwahl statt.

Rechts- und Linksradikale sind sich einig in der Verachtung von Pluralismus und parlamentarischer Demokratie. Für Carl Schmitt, als „Kronjurist des Dritten Reiches“ tituliert, war Liberalismus nichts anderes als „organisierte Unentschiedenheit“ und untauglich für die vom modernen Staat zu bewältigenden Aufgaben. Er sah die Zukunft in der revolutionären Massendemokratie und rechtfertigte damit so verfeindete Strömung wie Faschismus und Kommunismus. Es verwundert deshalb nicht, daß es nach dem Krieg interessierte Aufmerksamkeit zwischen Schmitt und den 68ern gegeben haben soll.

Fundamentalkritik von Rechts spielt im heutigen Deutschland keine Rolle mehr. Fundamentalkritik von Links wird von den verschiedenen marxistischen Strömungen geäußert. Zu Zeiten der 68er war sie eine lautstarke Erscheinung. Schlüsselwort war die „Basisdemokratie“. Der Rückhalt bei der Bevölkerung aber war immer gering.

Heute kreist die linke Kritik um Begriffe wie Emanzipation, Autonomie, Partizipation und soziale Rechte. Diese Kritiker stören sich an der bereits zitierten Offenheit unseres Grundgesetzes und fordern die Einführung von sozialen Staatszielbestimmungen, z. B. ein „Recht auf Arbeit“ oder „Vollbeschäftigung“. Solche plakativen Aussagen in Gesetzesform schaffen jedoch keine einklagbaren Rechte. In einer Marktwirtschaft sind derartige Versprechungen nicht erfüllbar, sondern setzen eine staatliche Planwirtschaft voraus. Die populären Forderungen sind deshalb illusionär und gefährlich, weil Erwartungen in der Bevölkerung geweckt werden, die unter den gegebenen Umständen nicht erfüllbar sind.⁹

Die Politologin Heike Walk sieht die Krise der Demokratie als einen seit Mitte der 1990er Jahre sich entwickelnden Prozeß der gesellschaftlichen Differenzierung, der zunehmenden Individualisierung sowie der Erosion des sozialen Zusammenhalts.¹⁰ Dann wäre alles ein gesellschaftlicher Vorgang, der grundsätzlich neue Antworten erfordert. Im Gefolge von Benjamin Barber und Collin Crouch ist auch für sie der „Neoliberalismus“ schuld an der Zerstörung sozialer Beziehungen durch seine Fokussierung auf Individualismus und Marktmechanismus.¹¹

Jean-Marie Guéhenno sieht gar das „Das Ende der Demokratie“ durch die finsternen Finanzmächte gekommen. Seine These ist, daß der Demokratie das Fundament, nämlich der Nationalstaat, entzogen werde. Die Welt werde beherrscht durch die neue Klasse der Manager, Börsenmakler und Finanzexperten.¹² Was nach dem Ende der Demokratie kommt, verrät er nicht.

Ist aber der Neoliberalismus wirklich die Quelle allen Übels? Crouch argumentiert, daß jede Regierung wirtschaftlichen Erfolg wolle. Die Regierungen machten sich damit den globalen Unternehmen gegenüber erpreßbar: Wenn ein Staat die Wünsche der Unternehmen nicht erfülle, drohe man mit Abwanderung in ein willfähigeres Land. Je mehr sich der Staat zurückziehe, umso leichter machten ihn die Wirtschaftsverbände zum Selbstbedienungsladen. Wichtigste Ursache für den Niedergang der Demokratie sei laut Crouch das Ungleichgewicht zwischen der Rolle, die den Interessen der Unternehmen eingeräumt würde, und der aller übrigen Gruppen der Gesellschaft.

Crouch empfiehlt flankierend neben der Stärkung der direkten Demokratie, die nach seiner Meinung wachsende Dominanz der ökonomischen Eliten zu begrenzen. Weitere Privatisierungen seien zu stoppen. Es dürfe nicht der Eindruck entstehen, daß Regierungen prinzipiell unfähig seien, während allein Unternehmen über Kompetenz verfügten. Der öffentliche Dienst müsse aufgewertet werden. Weiter schlägt er vor, mit neuen Regeln die Geld- und Personal-Bewegungen zwischen Parteien und Lobbys zu verhindern oder zumindest stark zu reglementieren.¹³

Auch bürgerliche Politiker stimmen inzwischen in das Lamento über die angebliche Ohnmacht der Politik gegenüber den weltweit tätigen Konzernen ein. Der Primat der Politik sei gefährdet, die Politik nur noch ein Spielball wirtschaftlicher Mächte. Die verbalen Geschütze, die man gegen Wirtschaft und Unternehmen auffährt, werden immer größer. Im Zusammenhang mit Finanz- und Euro-Krise sind Beschimpfungen bis an die Grenze der Volksverhetzung üblich geworden. Selbst der damalige Bundespräsident Köhler sprach von den Finanzmärkten als „Monstern“.¹⁴

9 So zutreffend Rupert Scholz: „Grundgesetz zwischen Reform und Bewahrung“, S. 25

10 Walk: www.bundestag.de/dasparlament/2009/52/Beilage/004.html

11 Walk a.a.O.

12 Guéhenno: „Das Ende der Demokratie“. 1994

13 Crouch: „Postdemokratie“, S. 30 ff., S. 133, S. 138

14 <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,553143,00.html>

Ich meine, die angebliche Macht der global operierenden Unternehmen wird weit überschätzt. Natürlich gibt es Unternehmen, deren Umsatz den Haushalt kleinerer Staaten übersteigt. Der Machtmißbrauch durch solche Unternehmen ging aber immer einher mit korrupten Regierungen in diesen Staaten. Die „Bananenrepubliken“ sind ein sprichwörtliches Beispiel. Demokratien können sich sehr wohl gegen wirtschaftliche Macht zur Wehr setzen. In den USA ist der Telefonkonzern AT&T 1982 entflochten worden, und Microsoft ist nur durch einen Vergleich der Zerschlagung entgangen. Bei der Ölkatastrophe im Golf von Mexiko 2010 war BP unkalkulierbare Risiken eingegangen. Als die Katastrophe eingetreten war, setzte Obama einen 20 Mrd. Dollar Hilfsfond bei BP durch, ohne daß ein Gericht die Verantwortlichkeit von Ölfirma, Betreiber der Bohrinself und allen sonstigen beteiligten Firmen auch nur geprüft hätte. Der von der rot-grünen Koalition 2000 durchgesetzte und von der schwarz-gelben Koalition 2011 beschleunigte Atomausstieg wurde gegen den Willen aller Energiekonzerne in Deutschland durchgesetzt. Er hat die Konzerne -zig Milliarden gekostet. Der Staat hat 2009 im Zuge der Bankenkrise die Aktionäre der HRE de facto enteignet. Im Zuge der Staatsschuldenkrise hat die Politik die privaten Gläubiger Griechenlands zum „freiwilligen“ Verzicht auf 50 % ihrer Forderungen, immerhin 100 Mrd. Euro, aufgefordert. Die Liste ließe sich beliebig fortsetzen, das Ergebnis ist immer dasselbe: Der Staat setzt sich durch. Der Beifall der Wähler ist den Regierungen dabei sicher. Manager und „Konzerne“ genießen ein derart negatives Image, daß der Staat alles gegen sie durchsetzen könnte.

Der Neoliberalismus ist eine Chimäre. Wir haben in Deutschland keinen Neoliberalismus. Schon der Begriff ist schwammig und eigentlich nur ein Schlagwort zur Abwertung einer politischen Richtung,¹⁵ die den Einfluß des Staates zugunsten des Individuums zurückdrängen möchte. Meint man damit beispielsweise Reformen à la Reagan oder Thatcher, dann kann nur festgestellt werden, daß diese in Deutschland nicht denkbar wären. Eingriffe des Staates zur Begrenzung wirtschaftlicher Macht sind dagegen an der Tagesordnung. Wenn also die Symptome der Demokratiekrise sich auch in Deutschland zeigen, dann kann es nicht am Neoliberalismus liegen.

15 Gerhard Willke: „Neoliberalismus“, S. 11.

Nicht Unternehmen treiben die Politik vor sich her, sondern die wirtschaftliche Realität. Wenn die Grenzen der Kreditwürdigkeit erreicht sind, nützt kein Primat der Politik mehr, dann präsentieren Ratingagenturen schlechte Noten und verweigern Investoren den Ankauf weiterer Staatsanleihen. Sich dagegen auf den „Primat der Politik“ zu berufen wäre so, als ob man einem Schüler durchgehen ließe, daß $1 + 1 = 3$ ist, und das mit dem Primat der Pädagogik begründete.

Man kann es nur noch als schäbig bezeichnen, wenn im Zuge der Subprime-Krise einseitige Schuldzuweisung an Gruppen von Personen und Unternehmen vorgenommen werden, die lediglich den von der Politik gewährten und z. T. sogar geförderten Handlungsspielraum ausgenutzt haben. Wenn Banken infolge der Euro-Krise ins Schleudern geraten, dann liegt es doch daran, daß die von den Staaten als risikolos bezeichneten Anleihen sich als nicht werthaltig herausgestellt haben. Politiker haben für den Erwerb von Staatsanleihen keine Eigenkapitalquote bei den Banken verlangt, um im eigenen Interesse die Zinsen niedrig zu halten. Daß Staatsanleihen plötzlich doch Risikopapiere geworden sind, liegt einzig an der von der Politik zu verantwortenden grenzenlosen Schuldenmacherei. Die Beschimpfung „der Banker“ und das Verschweigen eigener Versäumnisse ist ein gefährliches Spiel. Es wirkt wie Systemkritik und läßt eine verstörte Bevölkerung an der Marktwirtschaft zweifeln.

Was an Eingriffen der Politik in die Wirtschaft gerechtfertigt und auch nötig ist, zeigt die Soziale Marktwirtschaft. Sie ist für uns wirklich „alternativlos“. Soziale Marktwirtschaft bedeutet, daß die Marktwirtschaft gezähmt werden muß. Nie hat es einen Zweifel daran gegeben, daß der Staat regulierend in das freie Spiel der Kräfte eingreifen muß. Ohne Kartellgesetz würde sich der Markt selbst abschaffen. Der Wettbewerb benötigt gesetzliche Regeln. Wir brauchen Vorschriften über die Zulassung zu bestimmten Berufen, Verbraucherschutzbestimmungen oder Arbeitsschutzgesetze. Minderheitenrechte bei Gesellschaften müssen gesichert und Kapitalmarktregeln zum Anlegerschutz aufgestellt werden. Das Arbeitsrecht greift so stark reglementierend ein, daß von einem Arbeitsmarkt kaum mehr die Rede sein kann – durchaus nicht nur zum Vorteil der Arbeitnehmer. Es geht also nie um das Ob, sondern immer nur um das Ausmaß der Regulierung.

Einig sind sich Politiker und Gelehrte in der Forderung, daß der Politikbetrieb wieder das Interesse und das Vertrauen der Wähler gewinnen muß. Auch bei der Richtung, die eingeschlagen werden soll, gibt es eine klare Tendenz: hin zu mehr Partizipation der Bürger. Die Spannbreite reicht dabei von einer Modifizierung des Wahlrechts, über die Stärkung direktdemokratischer Elemente bis zur Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen und drei- oder mehrteiligen Parlamenten.

2.1.2 Verlustanzeigen

Die Politologen Hubertus Buchstein und Rainer Schmalz-Bruns haben drei Ursachenkomplexe struktureller Demokratiekrise herausgearbeitet: Souveränitätsverlust, Effektivitätsverlust und Motivationsverlust.¹⁶

Der Souveränitätsverlust, den man auch als Legitimitätsverlust beschreiben könne, zeige sich in der Entmachtung des Parlaments. Politische Netzwerke entschieden national und international in nicht kontrollierbarer Form. Parlamente würden zu bedeutungslosen und nur noch formalen Abnick-Organisationen.

Der Effektivitätsverlust zeige sich in der horizontalen und vertikalen Gewaltensplitterung, die zu gegenseitiger Lähmung führe. In einer pluralistischen Gesellschaft führten der Gruppenegoismus und die Gruppenkonkurrenz zu einer dramatischen Beeinträchtigung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Parlamentarische Demokratien glichen Konflikte aus, in dem sie den bequemen Weg gingen: Soziale Verteilungskämpfe würden zugunsten der größeren Zahl der Wähler entschieden, weil auf diese Weise Macht gesichert werde. Im Ergebnis führe dies zu Entscheidungen für Schulden und damit zu Lasten der nächsten Generation, weil die so Belasteten keine Wähler seien. Buchstein und Schmalz-Bruns berufen sich auf Olsen¹⁷ mit der Prognose einer Selbstdestruktion, weil irgendwann die Mittel für eine sozialstaatliche Befriedung der Konflikte nicht mehr ausreichen. Diese Erkenntnis paßt zu der Tatsache, daß die Industrialisierung in Europa, genauso wie jetzt der Entwicklungssprung der aufstrebenden Länder, autoritäre Regime voraussetzte – um der Effektivität willen.

16 Buchstein/Schmalz-Bruns: „Republikanische Demokratie“, Nachwort zur deutschen Ausgabe von Barber: „Starke Demokratie“, S. 300 ff.

17 Mancur Olson: „Aufstieg und Niedergang von Nationen“

Die Ineffektivität ist alltäglich und reicht bis in den Kernbereich demokratischer Funktionen. Die ersten Monate 2009/10 der schwarz-gelben Koalition bis zur Wahl in Nordrhein-Westfalen waren durch Nichtstun gekennzeichnet. Die Regierung hatte schlicht Angst, durch irgendeine Entscheidung irgendeine Wählergruppe zu verschrecken. Gebracht hat das Lavieren nichts: NRW ging für die CDU verloren. Das Problem der Parteien ist nicht das Wollen, sondern das Können. Sie sind strukturell erschöpft.¹⁸

In der gegenwärtigen Euro-Schuldenkrise rotieren zwar die Regierungen und jagen von Konferenz zu Konferenz. Doch zu durchgreifenden Lösungen sind sie bisher nicht in der Lage gewesen. Jeder Etappensieg wird von den wirtschaftlichen Realitäten sofort wieder in Frage gestellt. Als handlungsfähig haben sich allein die Zentralbanken und der IWF herausgestellt. Diese Institutionen sind unabhängig und keinem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig. Sie brauchen nicht um den Machterhalt zu bangen. Pressekommentare und Meinungsumfragen sind bedeutungslos. Es geht die Vermutung um, daß genau aus diesem Grund die EZB von den Regierungen gedrängt worden ist, einzugreifen und durch den Ankauf von Staatsanleihen der schwachen Euro-Staaten im Volumen von bisher rund 200 Mrd. Euro die Finanzmärkte zu entlasten. Dieser Notbehelf, der noch dazu rechtlich höchst zweifelhaft ist, zeigt einen Mangel an Entscheidungsfähigkeit, der in unserem parlamentarischen System steckt. Die komplizierten europäischen Mechanismen haben diesen Mangel nur verstärkt, denn jede der Regierungen der Mitgliedsstaaten muß zu Hause den Druck der Opposition, der Medien und der Meinungsumfragen fürchten.

Zu einem Gesetzeswerk wie dem Bürgerlichen Gesetzbuch wäre der heutige Bundestag nicht mehr in der Lage. Große Reformvorhaben wie eine durchgreifende Steuerreform à la Kirchhof¹⁹, die Einführung eines solidarischen Pflichtjahres für alle Jugendlichen²⁰ oder die Bereinigung der Sozialleistungen durch den Grundsatz „Keine Leistung ohne Gegenleistung“²¹ überfordern das System. Egal welche Partei die Initiative ergreifen würde, die andere Partei würde dagegen arbeiten. Schließ-

18 Gabor Steingart: „Die Machtfrage“, S. 189

19 http://www.welt.de/politik/article2080587/Paul_Kirchhof_kaempft_fuer_die_Flat_Tax.html

20 Vergl. hierzu Kap. 3.4.4

21 Vergl. hierzu Kap. 3.4.2

lich würde alles im Widerstreit der Interessengruppen zerredet. Selbst die große Koalition war nicht in der Lage, nennenswerte Reformen auf den Weg zu bringen.

Die Reformunfähigkeit läßt sich am Beispiel der Krankenversicherung demonstrieren. Jede Regierung doktert herum. Eine „Reform“ hält kaum für die Dauer der Legislaturperiode. Jedem Einsichtigen ist klar, daß bei steigender Lebenserwartung, steigenden Lohnkosten im arbeitsintensiven Gesundheitswesen und einer innovationsfreudigen Pharma- und Gesundheitstechnikindustrie die Kassenbeiträge steigen müssen. Diese Wahrheit traut sich kein Politiker auszusprechen. Stattdessen wird am bestehenden bürokratischen System geflickt. Gegenwärtig entscheidet ein Arzt selbst, in welchem Umfang er tätig wird. Der Patient als Auftraggeber erfährt noch nicht einmal, welche Kosten er verursacht hat. Ein solches System kann nicht funktionieren. Das Gesamtbudget muß deshalb gedeckelt werden mit der Folge, daß Ärzte voller Frust beklagen, daß sie ab dem Herbst kostenlos arbeiten müssen, weil das Budget erschöpft ist. Eine Lösung kann nur darin bestehen, das Eigeninteresse der Patienten zu aktivieren. Gutjahr-Löser verweist darauf, daß die gesetzlich Krankenversicherten zu praktisch 100 % vom Versicherungsschutz Gebrauch machen, also nicht Schutz vor unkalkulierbaren Risiken suchen, sondern Konsum in Anspruch nehmen.²² Das widerspricht dem Sinn einer Versicherung und erfordert einen bürokratischen Aufwand, der ganz sicher zu schlechteren Ergebnissen führt, als wenn jeder eigenverantwortlich entscheiden könnte.

Ein an sich überschaubares Projekt wie die elektronische Gesundheitskarte sollte den Mißbrauch eindämmen und die Abläufe rationalisieren. Nach sechs Jahren Entwicklung und 500 Mio. Euro Kosten wird nur noch eine Magerversion mit Alibi-Charakter realisiert, um den Flop zu kaschieren.²³ Unser System ist mit einem Reformprojekt selbst dieser mittleren Größenordnung überfordert.

Gutjahr-Löser schildert an Hand einer Vielzahl von Beispielen die haarsträubende Verschleuderung von Ressourcen. Er benennt auch die Politik als Verursacher, aber die Frage, warum sich die Politik so und nicht anders verhält, wird nicht gestellt.²⁴

Unter dem Stichwort des Motivationsverlusts fassen Buchstein und Schmalz-Bruns alle die Erscheinungen zusammen, die sich in Politikverdrossenheit, Entsolidarisierung und Fragmentierung zeigen. Hierüber ist in Kapitel 1.2.2 schon ausführlich gesprochen worden.

2.1.3 Syndrome und Dilemmata

Für den Sozialwissenschaftler Massarrat sind die parlamentarische Demokratie und der Parteienstaat längst an die Grenzen ihrer Leistungs- und Steuerungsfähigkeit gestoßen. Ihre Geburtsfehler machten sich heute krisenhaft als Syndrome und Dilemmata bemerkbar, wie: Machterhaltungssyndrom, Gegenwartsfixierung, Egozentrismus, Komplexitäts-, Kompetenz- und Kompromißdilemma.²⁵

Selbstverständlich muß eine politische Gruppierung bestrebt sein, an die Macht zu kommen und dort zu bleiben, denn sonst kann sie ihre propagierten Ziele nicht umsetzen. Zum Syndrom wird dieses Streben erst dann, wenn ihm alle anderen Prinzipien untergeordnet werden. Hierfür gibt es eine Fülle von Belegen: von dem Bruch einer vor der Wahl abgegebenen Koalitionsaussage über den Fraktionszwang bis zur schuldenfinanzierten Klientelpolitik.

Das System stützt die Parteien als Profiteure und diese verteidigen das System. Als Gesetzgeber in eigener Sache bestimmen sie selbst die Regeln, nach denen sie gewählt werden wollen. Explosionsartig angestiegene Staatsfinanzierungen der Parteien, der parteinahen Stiftungen und der Mitarbeiter der Abgeordneten²⁶ stabilisieren das System und verhindern Chancen für Außenstehende. Wer den Machterhalt zur Maxime seines Handelns macht, verliert die demokratische Legitimität.

Die größte Partei ist längst die der Nichtwähler geworden. Zukünftige Generationen sind überhaupt nicht repräsentiert. In der Bundestagswahl von 2009 entschieden sich von rund 62 Mio. Wahlberechtigten nur 17 Mio. für Merkel und die Unionsparteien. Das sind 27,4 % und damit die geringste Zustimmungsquote aller bisherigen Bundeskanzler. Der Minderheitsregierung Kraft in NRW haben 2010 nur etwas über

22 Gutjahr-Löser: „Staatsinfarkt“, S. 130

23 <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,755464,00.html>

24 Gutjahr-Löser: „Staatsinfarkt“, S. 9

25 Massarrat: „Demokratisierung der Demokratie“, S. 2

26 Vergl. von Arnim „Das System“, S. 87 ff.

27 % der Wahlberechtigten ihre Stimme gegeben.²⁷ Steingart nennt weitere Beispiele:²⁸ Der damalige baden-württembergische Ministerpräsident Günter Oettinger konnte sich nur auf die Entscheidung von 23 % der Wahlberechtigten stützen, Berlins Regierender Bürgermeister Klaus Wowereit gar nur auf 18 %. Den Vogel schießt der Grünenpolitiker Kretschmann ab, in den Medien als Wahlsieger der Baden-Württemberg-Wahl von 2011 gefeiert, der nur die Stimmen von 16 % der Wahlberechtigten erhielt.²⁹ Dem Machtstreben werden alle diese Bedenken untergeordnet. Darin sind sich sämtliche Parteien einig.

Die Gegenwartsfixierung ist eine unmittelbare Folge des Machterhaltungssyndroms. Wenn alle politischen Wettbewerber mit sofort verfügbaren Wohltaten werben, dann entscheidet sich die Mehrheit der Wähler eben für denjenigen, der am meisten bietet. Die Folgen für die Zukunft werden von keinem Wettbewerber thematisiert, weil alle die gleichen Blößen offenbaren müßten. Wenn Fragen existentielle Bedeutung für die Zukunft haben, aber dem kurzfristigen Machtinteresse zuwiderlaufen, werden sie ausgeblendet. Schulden drücken nicht, solange man noch Kredit hat. Das Wählervolk reagiert erst, wenn die Misere spürbar wird. Bei der Euro-Krise hat keine der im Bundestag vertretenen Parteien sich gegen die horrende Verpfändung unserer Wirtschaftsleistung für die überschuldeten Euro-Staaten ausgesprochen. Kritische Stimmen aus der Wissenschaft wurden beiseite geschoben, der Rettungsschirm sei „alternativlos“.

Ob die Gegenwartsorientierung wirklich eine angeborene Schwäche der Demokratie ist, muß hinterfragt werden. Sicherlich richtig ist lediglich, daß die Gegenwartsorientierung eine Schwäche des herrschenden Systems ist, aber nicht notwendigerweise auch der Demokratie insgesamt.

Massarat sieht als weiteres Krisensymptom den Egozentrismus parlamentarischer Demokratien und hält dem die Forderung nach einem universell ausgerichteten Gemeinwohlverständnis entgegen. Das klingt nach einem kategorischen Imperativ für das Verhalten von Staaten.

27 <http://www.wahlergebnisse.nrw.de>

28 Gabor Steingart: „Die Machtfrage“, S. 190

29 <http://www.landtagswahl-bw.de> Die Grünen erhielten 24,2 % der Stimmen. Die Wahlbeteiligung belief sich auf 66,3 %

Menschen entscheiden leider nicht vernunftgesteuert und staatliche Instanzen genausowenig. Der kurzfristige Vorteil für das eigene Land wird vom Wähler eher honoriert als ein noch so hehres überstaatliches Gemeinwohlprinzip. Auch unsere Politiker aus Regierung und Opposition glauben Zahlungen und Bürgschaften für Europa mit dem Argument rechtfertigen zu müssen, daß dies alles zu unserem eigenen Vorteil geschehe und wir vielfach zurückerhielten, was wir aufwenden würden. Man glaubt, daß nur ein angeblicher eigener Vorteil die Bürger überzeugt, nicht aber europäische Solidarität oder das Ziel, ein vereintes Europa als globales Machtzentrum zu etablieren.

Schließlich nennt Massarat das Komplexitäts-, Kompetenz- und Kompromißdilemma. Er spricht damit die institutionalisierte Überforderung unserer Parlamente an. Als Gesetzgebungsinstanz sollen sie über alle Fragen des gesellschaftlichen Lebens entscheiden, ohne auf allen Gebieten kompetent sein zu können. Parlamente sind Foren für Generalisten. Das impliziert eine Abhängigkeit von externem Expertenwissen oder eben gläubige Gefolgschaft der von Partei und Fraktion vorgegebenen Linie. In positiver Umschreibung heißt das Loyalität zum eigenen politischen Lager. Massarat schreibt: *„Der Widerspruch zwischen Inkompetenz in der Sache und dem formalen Mitwirkungsrecht der Volksvertreter stellt m. E. eine der bisher ungelösten und für zahlreiche Fehlentwicklungen in der Gesellschaft ausschlaggebende Schwäche der parlamentarischen Demokratie dar.“*³⁰ Die Partei- oder Fraktionsspitzen entscheiden dann stellvertretend und degradieren die Abgeordneten zur formalen Vollzugsinstanz, oder sie verlagern die Entscheidungen selbst auf außerparlamentarische Kommissionen, die anschließend nur noch abgenickt werden können.

Zur Illustration mag folgende Episode dienen. Am 26. September 2011 erlebte es das Fernsehpublikum bei der Polit-Talk-Show „Hart aber fair“ mit Frank Plasberg, daß sich Bundesumweltminister Norbert Röttgen und der FDP-Abgeordnete Frank Schäffler vor aller Öffentlichkeit darüber stritten, über was der Bundestag am übernächsten Tag eigentlich abstimmen würde. Dabei ging es nicht um irgendeine Belanglosigkeit, sondern um eine schicksalhafte Weichenstellung für Deutschland

30 Massarat: „Demokratisierung der Demokratie“, S. 4

und Europa: den Euro-Rettungsschirm mit einem Haftungsrisiko für den deutschen Steuerzahler von hunderten von Milliarden Euro. In der Presse wurde kolportiert, daß sich Abgeordnete den komplizierten englischen Vertragstext zum Euro-Rettungsschirm von Fach-Dolmetschern übersetzen und dann von Finanzexperten erklären ließen.

Auf wirtschaftspolitischem Gebiet erleben wir, wie Inkompetenz durch Ideologie, Naivität und Überheblichkeit kompensiert wird. Wir hängen alle vom Erfolg unserer Wirtschaft ab. Sie schafft und sichert Arbeitsplätze. Nur wenn Unternehmen Gewinne machen und die Menschen Arbeitseinkommen beziehen, fließen die Steuern, die für eine intakte Infrastruktur und für soziale Wohltaten ausgegeben werden können. Trotz dieser zentralen Aufgabe befassen sich in der Politik und in der öffentlichen Diskussion vor allem ahnungslose Laien mit wirtschaftspolitischen Themen. Umso ungenierter werden Forderungen erhoben, Thesen vertreten oder Argumentationen vorgebracht, die Fachleute zur Verzweiflung bringen. Lehrer, Juristen, Verwaltungsangestellte, Theologen und wer sonst noch in die politische Elite aufgestiegen ist, reden und entscheiden über Dinge, von denen sie keine Ahnung haben. Vorurteile, Ideologie, Sozialromantik oder Populismus sind dann die Leitlinien der Entscheidung. Man hält sich einen „Rat der Wirtschaftsweisen“ und folgt seinen Empfehlungen, wenn das Ergebnis in die politische Linie paßt. Wenn nicht, beruft man sich auf den „Primat der Politik“. Als ob sich die Gesetze der Ökonomie dem Primat der Politik beugen würden!³¹

In einer pluralistischen Demokratie liegt es in der Natur der Sache, daß politische Entscheidungen angesichts divergierender Interessen von sozialen Gruppen durch Kompromisse erreicht werden. Dabei werden oft genug Kompromisse zu Lasten Dritter geschlossen: zu Lasten anderer Regionen und Völker (Kolonialismus) oder zu Lasten der nächsten Generation. Massarat kreidet der liberalen Demokratie aber an, daß sie Kompromisse auch in nach seiner Ansicht existentiellen Fragen zuläßt: bei den Grundrechten, der Nutzung der Atomenergie oder dem Einsatz militärischer Mittel zum Schutz wirtschaftlicher Interessen.³² Wenn man Atomenergie für verhängnisvoll hält, dann wäre es unsinnig, sich auf dem Kompromißweg auf weniger Atommeiler zu verständigen.

Unbehagen artikuliert sich an der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf formelle oder informelle Institutionen, die der demokratischen Kontrolle entzogen sind. Dahrendorf meint sogar, daß inzwischen die wichtigsten Entscheidungen nicht mehr im Parlament getroffen werden, sondern auf Ebenen ober- oder unterhalb des Parlaments.³³ Oft genug wirkt das Parlament an diesem Vorgang der Selbstentmachtung mit, wie bei den Ethik-, Hartz- oder Rürup-Kommissionen. Eine gravierende Konsequenz ist, daß niemand mehr das Entscheidungsergebnis einer Person oder Gruppe von Personen zuordnen kann. Die fehlende Zurechenbarkeit verschleiert die Verantwortung.³⁴ Die Verteilung auf unzählige Schultern bedeutet, daß niemand mehr Verantwortung trägt. Eine Sanktion in Form von Wahlentscheidungen ist damit nicht mehr möglich.

Auf überregionaler Ebene sind es beispielsweise die Klimakonferenzen, die Treffen der G 8 bis G 20, Konferenzen der Staaten der Eurozone etc., die die faktische Entscheidungskompetenz beanspruchen. Die Politikwissenschaft hat für derartige Verhandlungssysteme den Begriff der „Governance-Systeme“ entwickelt. Walk³⁵ hat hierzu fünf demokratische Probleme identifiziert: Erstens die Unklarheit über das gemeinsame Ziel der Veranstaltung, das meist nur aus dem kleinsten gemeinsamen Nenner besteht. Sodann die intransparente Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure. Drittens die fehlenden Regeln für die Beteiligung. Maßgeblich können die Interessen von Staaten oder internationalen Organisationen sein, oft genug aber auch nur öffentliche Mobilisierungspotentiale. Als Viertens nennt Walk unklare Machtverhältnisse. Manche Staaten dominierten. Wichtige strategische Entscheidungen würden in kleinen ad-hoc-Runden getroffen. Und schließlich wird die fehlende Kontrollmöglichkeit gerügt. Die Bürger hätten keine Möglichkeit der Beeinflussung. Walk sieht die Politikwissenschaft aufgefordert, sich mit diesen Themen stärker zu befassen und sich stärker auf den Problemlösungsprozeß zu konzentrieren. Gut gebrüllt Löwin! Die Dilemmata sind real und unübersehbar. Doch wie soll die Lösung aussehen?

33 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 69

34 von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 13

35 Walk: www.bundestag.de/dasparlament/2009/52/Beilage/004.html

31 Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S. 15

32 a.a.O., S. 5

In der bisher genannten Mängelliste fehlt ein Punkt, der wohl das größte Manko darstellt: Es gibt keine ernsthafte ergebnisoffene Diskussion der politischen Probleme in der Öffentlichkeit. Selbst bei den großen Weichenstellungen in der Politik, wie z. B. der Einführung des Euros, der Abschaffung der Wehrpflicht, der Erweiterung der EU, dem Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie oder der Übernahme der Haftung für die Schulden anderer Euro-Länder, gab es keinen öffentlichen Diskurs über die Folgen und etwaige Alternativen. Nirgends bei den politischen Akteuren und allenfalls sporadisch in den Printmedien ist das Bemühen um eine sachgerechte Lösung erkennbar. Wir erleben immer nur die üblichen Schaukämpfe der politischen Rivalen, ideologische Borniertheit und Selbstdarstellung von Eitelkeiten. Entweder sind sich die großen Parteien in der Entscheidung einig, dann wehren sie jede kritische Hinterfragung als lästig ab. Oder sie beziehen in einer Frage kontroverse Positionen, dann ist unabhängiger Sachverstand ohnehin nicht gefragt, sondern es geht nur um die Propagierung der eigenen Meinung und der Bekämpfung des politischen Gegners.

Die öffentlich-rechtlichen Medien spielen dabei entgegen ihrem gesetzlichen Auftrag und entgegen der Selbstdarstellung eine sehr unrühmliche Rolle. In den politischen Talk-Shows erscheinen immer die gleichen Personen, die immer die eigene Parteilinie rechtfertigen und immer die des Gegners angreifen. Interviews und Talk-Shows eignen sich trefflich zur Selbstdarstellung, wovon unsere Politiker ausgiebig Gebrauch machen. Kommen Experten – i. d. R. von engagierten NGO's – zu Wort, weiß man schon von deren beruflichen oder gesellschaftlichen Hintergrund her, welche Meinung sie vertreten werden. Der Informationsgehalt tendiert zu Null. Besonders übel fällt die Parteilichkeit von Redakteuren und Moderatoren der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten auf. Hierauf wird später noch in Kap. 2.3.3 näher einzugehen sein.

Ein Beispiel aus jüngster Zeit für das Fehlen einer sachgerechten, ernsthaften Diskussion ist der beschleunigte Atomausstieg. Diskutiert wurde überhaupt nur noch die Dauer bis zur Abschaltung der Atommeiler und wann regenerative Energien sie ersetzen können. Es gab keine Diskussion darüber, ob die ehrgeizigen Pläne zur CO₂ -Reduktion in Deutschland überhaupt einen meßbaren Einfluß auf das globale Klima haben können und, wenn nein, die bloße Vorbildfunktion Deutschlands als Vorreiter der Energiewende bei irgendeinem anderen Land auf

Gegenliebe stößt. Wo findet sich überhaupt noch eine Stimme, die auf die Kosten der Energie aufmerksam macht? Energie ist ein Schlüsselfaktor in einem industrialisierten Land. Bei zunehmendem Einsatz teurer subventionierter regenerativer Energie droht die Schließung oder Abwanderung ganzer Industriezweige, die unter diesen Bedingungen nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Der Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie, Hans-Peter Keitel, hat kürzlich erklärt, daß die Belastungen aus den deutlich steigenden Energiepreisen für die Konjunktur fast entscheidender seien als die Staatsschuldenkrise.³⁶ Eine Deindustrialisierung Deutschlands ist leider kein abwegiges Szenario. Die panikartige Abschaltung voll funktionsfähiger Meiler vernichtet Milliardenwerte und sprudelnde Steuerquellen. Eine ernsthafte Diskussion war darüber aber nicht möglich. Schon die Diktion macht deutlich, daß eine sachliche Erörterung unerwünscht ist. Wer sich über die „Atomlobby“ oder die „Profite der Konzerne“ ereifert, hat sich längst festgelegt, will keine störenden Argumente hören und nur noch missionieren.

2.2 Die Zwänge des Systems

Nachfolgend soll der Frage nachgegangen werden, warum sich unsere Politiker und deren Parteien so und nicht anders verhalten. Die dargelegten Fehlentwicklungen sind Ergebnis bewußter Entscheidungen oder Unterlassungen der politischen Repräsentanten und keine Naturereignisse. Die Konsequenzen sind für alle offenkundig. Und sie sind – mit graduellen Unterschieden – in allen Demokratien zu finden. Unsere Politiker sind zwar keine Geisteselite, aber gewiß nicht realitätsfremd. Sie sehen genauso, was schief läuft. Im internen Gespräch gibt es durchaus Einsicht, in öffentlichen Verlautbarungen schon weniger. Dann verschanzte man sich gern hinter der Formel: Wie soll man sonst den Wählerauftrag erfüllen? Was nützt die richtige Politik, wenn es keine Mehrheit gibt?³⁷ Und ist Machterlangung und Machterhalt etwa nicht legitim? Natürlich kann man sich auch eine edlere Rechtfertigung bereit-

36 <http://www.rp-online.de/wirtschaft/unternehmen/strompreis-drueckt-die-konjunktur-1.2619612>

37 Vergl. Miegel in Aust u. a.: „Der Fall Deutschland, Abstieg eines Superstars“, S. 236

legen: Man wolle die Macht nicht um ihrer selbst willen, sondern weil man nicht einflußlos zuschauen könne, wie sich die Dinge in die vermeintlich falsche Richtung entwickeln.

2.2.1 Kein Mangel an Analysen und Ratschlägen

An klugen Analysen und Therapievorschlügen mangelt es nicht. Selbst wenn die Realisierungshürden bewußt niedrig gesetzt sind, d. h. keine tiefgreifenden Reformgesetze nötig sind und Verfassungsänderungen keine zwingende Voraussetzung darstellen, gelingt es kaum, gegenzusteuern. Jede harmlose Gesetzesänderung wird hochtrabend als „Reform“ verkauft. Wenn Politik die „Kunst des Möglichen“ ist, dann sind die Möglichkeiten unter den gegenwärtigen Bedingungen doch arg begrenzt. Greifen wir nur einmal von den zahllosen klugen Diskussionsbeiträgen ein paar Beispielsfälle heraus:

Da wäre das berühmte Papier von Lambsdorff und Tietmeyer vom 9. September 1982 zu nennen mit einer Reihe von notwendigen Reformwünschen, die nur zum geringsten Teil realisiert wurden, aber zum Ende der Großen Koalition führten. Die Diagnose war vorhanden, Therapievorschlüge auch, aber es fehlte an der politischen Durchsetzbarkeit! Es lohnt sich, dieses „Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ nach fast 30 Jahren wieder zur Hand zu nehmen. Der Titel entspricht zwar der üblichen Diktion aller Politiker, deren Programme, Gesetze und Maßnahmen stets eine Optimierung, Beschleunigung oder gerechtere Regelung verheißen. Aber der Inhalt hat es in sich.

Tietmeyer und Lambsdorff gehen zunächst auf die Ursachen der binnenwirtschaftlichen Probleme ein. Wie sich zeigt, sind die Ursachen bis heute die gleichen geblieben – mit dem einzigen Unterschied, daß ihre Dimensionen sich vervielfacht haben und noch weitere Ursachen hinzu gekommen sind.

Das Papier beklagt die „weitverbreitete und eher noch wachsende Skepsis im eigenen Lande“ sowie „Resignation und Zukunftspessimismus“ in weiten Bereichen der deutschen Wirtschaft. Bis auf eine kurze Phase des Aufbruchs unmittelbar nach der Wiedervereinigung ist seitdem die Skepsis der Wirtschaft gegenüber der Problemlösungskraft der

Politik leider geblieben. Es sind nun einmal die Unternehmen, die die Arbeitsplätze schaffen oder abbauen. Und daß Psychologie die Hälfte der Wirtschaftsentwicklung ausmacht, ist eine Binsenweisheit. Die Unternehmer werden nur dann investieren, wenn sie Vertrauen in berechenbare, stabile Rahmenbedingungen haben und eine angemessene Rendite erwarten können. Wenn nicht, unterbleiben Investitionen oder werden in einer globalisierten Welt dort realisiert, wo man die gewünschten Voraussetzungen findet.

Tietmeyer und Lambsdorff zählen dann eine Reihe von Fehlentwicklungen auf, und es ist deprimierend, wenn man den dort genannten Zahlen die heutigen gegenüberstellt:

- Damals wurde über einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote (Anteil der Anlageinvestitionen am BSP) von durchschnittlich 24,1 % in den 60er Jahren auf durchschnittlich 20,8 % in der zweiten Hälfte der 70er Jahre geklagt. Heute liegt die Quote knapp unter 18 %.³⁸
- In dem Papier wird der besonders in der ersten Hälfte der 70er Jahre entstandene starke strukturelle Anstieg der Staatsquote (Anteil aller öffentlichen Ausgaben incl. Sozialversicherung am BSP) um über 10 %-Punkte von rd. 39 % auf 49,5 % kritisiert. Gegenwärtig bewegt sie sich immer noch auf gleicher Höhe.³⁹
- Tietmeyer und Lambsdorff verweisen auf den tendenziellen Anstieg der Abgabenquote (Anteil der Steuer- und Sozialabgaben am BSP) in den 70er Jahren um 5 %-Punkte von knapp 36 % auf rd. 41 %; dieser Anstieg sei nahezu ausschließlich auf die Anhebung der Sozialbeiträge insbesondere in der Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung zurückzuführen. Heute liegt die Abgabenquote nur unwesentlich darunter bei 40 %.

38 <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/Tabellen/Content75/VerwendungBIP,templateId=renderPrint.psm1>

39 <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/staatsquote-deutschland-auf-dem-weg-in-den-sozialismus;2510593>

- Die Autoren beklagen den tendenziellen Anstieg der Kreditfinanzierungsquote der öffentlichen Haushalte (Anteil der öffentlichen Defizite am BSP) auf einen Stand von rund 38 % in 1982. Sie konnten sich nicht vorstellen, daß sich die Schulden der öffentlichen Haushalte jetzt auf rund zwei Billionen Euro und damit 84 % des BIP addieren würden.⁴⁰

Tietmeyer und Lambsdorff belassen es nicht bei der Diagnose. Sie nennen eine Vielzahl von konkreten Maßnahmen, wissen aber, daß ihre Überlegungen „... über den konventionellen Rahmen der bisher als durchsetzbar angesehenen Politik hinaus gehen“. Tatsächlich wurde kaum etwas von dem Konzept realisiert. Der Koalitionspartner SPD stand diesen Vorstellungen so fern, daß alleine die Vorlage des Papiers zum Bruch der Koalition führte. Dabei hatten sich die beiden Autoren schon vorsorglich gegen die erwarteten Angriffe abgesichert. Die Verteidigungsargumente von damals klingen so aktuell, daß sie heute geschrieben sein könnten:

„Es kann im wirtschaftlichen und sozialen Bereich derzeit keine wichtigere Aufgabe geben, als die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, durch neues Wirtschaftswachstum wieder mehr Beschäftigung und auch eine allmähliche Lösung der öffentlichen Finanzierungsprobleme zu ermöglichen und damit schließlich alle Bürger am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt teilnehmen zu lassen.“

Wir stehen vor einer wichtigen Wegkreuzung. Wer eine solche Politik als „soziale Demontage“ oder: gar als „unsozial“ diffamiert, verkennet, daß sie in Wirklichkeit der Gesundung und Erneuerung des wirtschaftlichen Fundaments für unser Sozialsystem dient. „Sozial unausgewogen“ wäre dagegen eine Politik, die eine weitere Zunahme der Arbeitslosigkeit und eine Finanzierungs- und Krisen der sozialen Sicherungssysteme zuläßt, nur weil sie nicht den Mut aufbringt, die öffentlichen Finanzen nachhaltig zu ordnen und der Wirtschaft eine neue Perspektive für unternehmerischen Erfolg und damit für mehr Arbeitsplätze zu geben.“

Die Konsequenz eines Festklammerns an heute nicht mehr finanzierbare Leistungen des Staates bedeutet nur die weitere Verschärfung der Wachstums- und Beschäftigungsprobleme sowie eine Eskalation in den Umverteilungsstaat, der Leistung und Eigenvorsorge zunehmend

40 Zum Themenkomplex ausführlich Lutz Wuchterpfennig: „Staatsverschuldung in Deutschland“

bestraft und das Anspruchsdenken weiter fordert – und an dessen Ende die Krise des politischen Systems steht.“

In gleichem Sinne hatte bereits 1974 der damalige Mitherausgeber der FAZ Jürgen Eick⁴¹ warnend geschildert, wie man das Wirtschaftswunderland ruiniert. Es sei ein Irrtum zu glauben,

- man könne ungestraft das Feld der Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik Laien, die von der Materie nicht die nötige Sachkenntnis besitzen, überlassen;
- man könne Unternehmen mit Steuern, Vermögensabgaben und sozialpolitischen Aufwendungen ungestraft immer stärker belasten oder
- Einkommen könne von irgend etwas anderem herkommen als von Arbeit, entweder der eigenen oder der anderen.

Bewirkt hat die Warnung nichts. Das System honoriert die solide Langfriststrategie nicht.

Bis heute reicht die Kette der unermüdlichen Mahner und engagierten Entwickler von Gegenstrategien. Aus den aktuellen Kritikern seien nur die folgenden herausgegriffen:

Sinn⁴² macht detaillierte Vorschläge und belegt sie mit Statistiken und Verweisen auf Erfolge in anderen Ländern. Konkret nennt er

- Lohnergänzungsleistung für Geringqualifizierte; kein Geld für Nichtstun;
- Aktive Bevölkerungspolitik für mehr Geburten;
- „aktivierende“ Sozialhilfe;
- 4-Stufen-Steuer und nur noch 4 Einkommensklassen; Subventionsabbau und Senkung der Grenzbelastung;
- „selektiv verzögerte Integration in Sozialsysteme“

Er stützt sich dabei nicht auf gewagte Hypothesen, sondern auf volkswirtschaftliches Standardwissen. Sinn hat allerdings schon einmal negative Erfahrungen gemacht, als seine Prognosen über die unheilvollen Konsequenzen der Treuhand-Politik ungehört blieben.⁴³

41 Eick: „Wie man eine Volkswirtschaft ruinieren kann“

42 Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“

43 Sinn a.a.O., S. 550

Ebenfalls sehr konkret sind die Vorschläge von Clement/Merz:⁴⁴

- Wenn steuerliche Entlastung, dann bei den Familien, auch wenn eine steuerliche Entlastung stärker den „Besserverdienenden“ zugute kommt. Das Kindergeld soll dagegen nur noch den Bedürftigen zugute kommen;
- Private Krankenversicherung mit steuerfinanziertem Sozialausgleich;
- Flexibles Renteneintrittsalter mit versicherungsmathematischen Zu- und Abschlägen;
- Hilfe für alleinerziehende Mütter durch mehr Kinderbetreuungs-möglichkeiten;
- Mehr Investitionen in Bildung, mehr Durchlässigkeit im gesamten Bildungssystem;
- Förderungsgelder nicht an die Eltern auszahlen, sondern so einsetzen, daß sie unmittelbar den Kindern zugute kommen, also: Vorschulen und Ganztagschulen zur Integration von Ausländern;
- Eine neue, positive Haltung zu Technik, Innovation und Fortschritt;
- Eine realistische, vorurteilsfreie Energie- und Umweltpolitik.

Sarrazin macht Vorschläge zur Integration der Zuwanderer, u. a.:⁴⁵

- Verpflichtende Sprachkurse; Unpünktlichkeit oder Nichtteilnahme führen zur Kürzung des Arbeitslosengeldes II;
- Kindergartenpflicht für Kinder ab dem 3. Lebensjahr. Die Ganztagschule wird Regelbetrieb. Keine Befreiung von bestimmten Unterrichtsstunden aus religiösen Gründen;
- Zuziehende Ehegatten haben für die Dauer von 10 Jahren keinen Anspruch auf Grundsicherung;
- Zuwanderung nur von Qualifizierten

Heisig hat aus ihrer langen Erfahrung als Jugendrichterin Empfehlungen für effizientere Sanktionen, vor allem gegen Intensivtäter, vorgelegt.⁴⁶

Viel Aufmerksamkeit hat das radikale Steuerkonzept von Kirchhof gefunden, das einen einheitlichen Einkommenssteuersatz vorsieht. Er will mehr Gerechtigkeit durch Vereinfachung und insbesondere Strei-

chung aller Ausnahmetatbestände erreichen.⁴⁷ Er ist ein einsamer Rufer in der Wüste geblieben.

Gutjahr-Löser macht als Praktiker eine Reihe konkreter Vorschläge, die sich im Wesentlichen auf den Bürokratieabbau beziehen:⁴⁸

- Durchmusterung des geltenden Rechts an Hand der Frage, was unerläßlich ist oder nur der Bevormundung der Bürger dient;
- Mehr Ermessensfreiheit für die Beamten, indem allen Gesetzen in der Präambel der Gesetzeszweck genannt wird und den Anwendern die Befugnis eingeräumt wird, abzuweichen, wenn der Zweck des Gesetzes sonst verfehlt werden würde;
- Abschaffung überflüssiger Bürokratien: Abschaffung der Regierungspräsidien, Oberfinanzdirektionen, Oberbergämtern, Oberbauämtern, Oberlandwirtschaftsämtern, Landschaftsverbänden etc.;
- Reduzierung der Bundes- und Landesministerien auf die „klassischen“ Ressorts.

Alle diese Bücher werden gelesen, sie erreichen zum Teil riesige Auflagen und erscheinen in den Bestsellerlisten. In Rezensionen ernten die Autoren viel Beifall und trotzdem ändert sich nichts.

Die Agenda 2010 scheint auf den ersten Blick die These zu widerlegen, daß längerfristige Strategien nicht realisierbar seien, wenn sie mit spürbaren Einschnitten verbunden sind. Die Reformen wurden von der damaligen rot/grünen Schröder-Regierung propagiert, um die Zukunft zu gewinnen. Manche Vorschläge von Hans-Werner Sinn wurden bei den Hartz IV-Gesetzen aufgegriffen, aber eben nur zum Teil. Wichtige Teile fehlten. Trotzdem haben sie sich als Erfolgsrezept herausgestellt und Kanzlerin Merkel profitierte vor allem während der Banken- und Eurokrisen noch von dem Mut und der Durchsetzungskraft ihres Vorgängers. Die Arbeitsmarktreformen von 2002 bis 2005 haben erstmals in der deutschen Nachkriegsgeschichte dazu beigetragen, die Arbeitslosigkeit systemisch zu senken. Von über fünf Mio. Arbeitslosen in 2005 wurde die Zahl bis 2008 auf drei Mio. herunter gedrückt.⁴⁹ Eine Studie

44 Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 105 ff.

45 Sarrazin: „Deutschland schafft sich ab“, S. 326 ff.

46 Heisig: „Das Ende der Geduld“, insbes. S. 177 ff.

47 http://www.welt.de/politik/article2080587/Paul_Kirchhof_kaempft_fuer_die_Flat_Tax.html

48 Gutjahr-Löser: „Staatsinfarkt“, u.a. S. 198, S. 231

49 Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 127

des Instituts der deutschen Wirtschaft von 2010⁵⁰, also nach fünf Jahren Erfahrung mit den Arbeitsmarktreformen, belegt: Die Hartz IV- Reformen haben die Beschäftigung in Deutschland gefördert. Vollarbeitsplätze wurden entgegen vielfacher Behauptung nicht vernichtet. Vier von zehn Menschen im erwerbsfähigen Alter arbeiteten 2008 unbefristet und in Vollzeit, soviel wie schon zehn Jahre zuvor. Viele Arbeitslose fanden zurück ins Berufsleben. Als größter Erfolg konnte registriert werden, daß 1,4 Mio. neue Arbeitsplätze zwischen 2006 und 2008 entstanden. Von den Reformen profitierten besonders Ungelernte: Sie fanden über Teilzeitbeschäftigung oder geringfügige Beschäftigung als Sprungbrett in die Berufswelt. Soviel Erfolg sollte eigentlich bejubelt werden und zu weiteren Maßnahmen beflügeln. Das Gegenteil ist der Fall. Obwohl sich Hartz IV nachweislich bewährt hat, wird die Reform heute von der SPD in Frage gestellt und von den Gewerkschaften angefeindet.

Wenn es so viele Analysen und zahlreiche kluge Vorschläge gibt, wie alles besser gemacht werden könnte, dann haben wir kein Erkenntnis-, sondern ein Vollzugsproblem. So jedenfalls die Schlußfolgerung einer Reihe von Autoren.⁵¹ Damit bleiben wir aber auf halbem Weg stehen, denn die entscheidende Frage ist doch, weshalb die guten Ratschläge nicht umgesetzt werden. Das ist das eigentliche Erkenntnisproblem und dazu findet sich herzlich wenig bei den genannten Autoren.

2.2.2 Der eigene Vorteil als Entscheidungsmaxime

Fragt man sich, warum unsere Politiker, unabhängig von der politischen Couleur, so und nicht anders entschieden haben, dann kann man eine gemeinsame Motivation feststellen: Sie verhalten sich ihrem Vorteil gemäß, d. h. so wie es ihrem konkreten Interesse entspricht. Mit anderen Worten: Politische Entscheidungen sind aus Sicht der handelnden Personen „vernünftig“.

⁵⁰ Vergl. Bericht in der WELT vom 9. März 2010

⁵¹ Statt anderer: Roman Herzog in seiner „Rück-Rede“ von 1997 oder auch Arnulf Baring: „Bürger, auf die Barrikaden!“, FAZ vom 19. November 2002

„Vorteil“ bedeutet aus der Sicht der handelnden Politiker:

- Beifall der eigenen Wählerklientel;
- Schwächung der Position des politischen Gegners;
- geringstmöglicher Widerstand bei Partnern, national oder international;
- Verschweigen bitterer Wahrheiten;
- Verschiebung nachteiliger Konsequenzen auf einen Zeitpunkt, der für einen selbst nicht mehr relevant ist, d. h. nach der voraussichtlich letzten Wahlperiode oder nach der Pensionierung.

Georg Büchner läßt Danton im Disput mit Robespierre erklären: „*Jeder handelt seiner Natur gemäß, das heißt, er tut, was ihm wohl tut.*“ Und das gilt nicht nur in revolutionären Zeiten. Pathologische Grenzfälle können wir in diesem Zusammenhang ausklammern. Dieses immer gleiche Verhaltensmuster wiederholt sich, ob es nun um die Finanzierung der Wiedervereinigung, den Sozialstaat oder die Überwindung der Eurokrise geht.

In schöner Offenheit bekennt der ehemalige Arbeitsminister Blüm:⁵² Wir hätten nach der Wiedervereinigung eine Steuererhöhung gebraucht. Da sind wir zurückgewichen, denn wir hatten Sorge, es würde einen Aufstand der Wähler geben. Weizsäcker hatte einen zweiten Lastenausgleich vorgeschlagen. Auch das unterblieb bekanntlich. Die schuldenfinanzierte und durch Belastung der Sozialkassen finanzierte Wiedervereinigung war der bequemere Weg. Der befürchtete „Aufstand der Wähler“ war nichts anderes als eine simple Umschreibung der Sorge, selbst abgewählt zu werden.

Selbst nach Bekanntwerden der Misere scheut man die Wahrheit. Daß bis zu 2/3 der Wachstumsschwäche Deutschlands auf die Folgen der Wiedervereinigung zurückzuführen sind, traut sich die Politik laut Dohnanyi nicht zu sagen, weil man glaubt, die Ostdeutschen würden das nicht mögen.⁵³

Die Furcht vor der Abstrafung durch den Wähler einerseits und das Schielen nach dem kurzfristigen Beifall andererseits sind nur zwei Facetten des gleichen Phänomens: Schröder strich 1998 den „demographischen Faktor“ in der Rentenformel, dessen Einführung nur ein Jahr

⁵² In Aust u. a.: „Der Fall Deutschland, Abstieg eines Superstars“, S. 211

⁵³ In Aust u. a.: a.a.O., S. 228

zuvor durch Kohl zu den positiven Leistungen seiner Regierungszeit zählt.⁵⁴ Natürlich war die damit verbundene Rentenkürzung unpopulär und eine Rückkehr zur alten Regelung versprach Wählerstimmen. Wenn der politische Gegner ausschließlich nach dem erwarteten Beifall der Wähler entscheidet, wird ein solches Verhalten stets als Populismus gebrandmarkt.

Angst vor dem Wähler diktierte auch, wie bereits erwähnt, das Verhalten der schwarz/gelben Koalition nach dem Wahlsieg 2009: Bis zur NRW-Landtagswahl im Mai 2010 passierte gar nichts. Aus Furcht, irgendeiner Bevölkerungsgruppe wehzutun, wurde jede Entscheidung geschoben, jede Festlegung vermieden. Man könnte ja Wählerstimmen verlieren und Machterhalt ist das oberste Gebot. Es war eine Art Angststarre, die die schwarz/gelbe Koalition befallen hatte: Nur ja nicht aus der Dekkung kommen!

„Vernünftig“ aus ihrer Sicht verhalten sich auch Politiker, wenn sie den konfliktfreien Weg gehen, selbst wenn er wirtschaftlich katastrophal ist. Ein Beispiel unter zahllosen ist die Frühpensionierung zehntausender überflüssiger Beamter von Bahn und Post im blühenden Alter von 45–50 Jahren. Die Entsorgung dieser Mitarbeiter durch Frühpensionierung findet natürlich die Zustimmung der Betroffenen und der Funktione. Bezahlen muß alles später der Steuerzahler.

Versprechungen, auch wenn sie noch so unglaublich sind, kommen besser an als die Verkündung der bitteren Wahrheit. Miegel⁵⁵ hat es so formuliert: Politiker verfahren nach der Methode: Wer verspricht den buntesten Traum?

Ein schuldenfinanzierter Sozialstaat⁵⁶ ist der bequemste Weg, gleichzeitig Wählerstimmen zu ködern und die Folgen auf die Nachfolger abzuwälzen. Der Abgeordnete empfiehlt sich, so Kirchhof, seinem Wähler als „Vordenker für neue Ausgabenprogramme und Sozialleistungen.“⁵⁷ Das funktioniert vor allem, wenn man einfältigen Mitbürgern weißmacht, daß das alles „die Reichen“ bezahlen sollen. Wer offen von Umverteilung spricht, verschweigt, daß die Umverteilung nur zum Teil

54 Schröder führte allerdings 2004 unter dem Begriff „Nachhaltigkeitsfaktor“ die Kürzung doch wieder ein.

55 In Aust u. a.: a.a.O., S. 236

56 Hierzu eingehend Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S. 320

57 In Aust u. a.: a.a.O., S. 161

von den Gutverdienern auf die Bedürftigen erfolgt, sondern zum erheblichen Teil aus den Taschen der Empfänger selbst und im übrigen durch Umverteilung zwischen den Generationen, also auf Pump erfolgt.

2.2.3 Der Glaube an die wohltuende Macht des Staates

Der wirtschaftliche Abstieg ging einher mit der „Sozialdemokratisierung Deutschlands“. Der Glaube an die umverteilende Kraft des Staates hat – mit nur geringen Abstufungen – alle Parteien erfaßt. Er kommt der grundsätzlichen Mentalität unserer Berufspolitiker entgegen, gestalten zu wollen und entspricht der Erwartung der meisten Bürger, alle Lebensrisiken staatlich abzusichern. Der Sozialismus ist damit zum populären Rezept geworden, gegen jede empirische Vernunft.

Die Sozialdemokraten aller Parteien wollen im Namen der Gerechtigkeit die Vermögensverteilung korrigieren. „Die Reichen“ sollen zahlen, wenn es darum geht, neue soziale Wohltaten zu versprechen. Sie ignorieren dabei, daß das Vermögen der Millionäre im Regelfall in Betrieben gebunden ist und gar nicht in den Konsum fließen kann. Und sie wollen nicht wahrhaben, daß man den relativ wenigen Reichen zwar das Vermögen nehmen, die Masse der anderen damit aber kaum wohlhabender machen kann.

Dahrendorf hat das 20. Jahrhundert zu dem der Sozialdemokratie erklärt, wie das 19. Jahrhundert das des Liberalismus gewesen sei. Die Sozialdemokratie habe sich aber durch Verwirklichung erschöpft.⁵⁸ Man könnte auch sagen: totgelaufen, an sich selbst erstickt.

Der Sozialen Marktwirtschaft verdanken wir unseren Wohlstand. Was Politiker aber nicht wahr haben wollen: Marktwirtschaft führt zu Ungleichheit. Es ist Ausdruck von Freiheit, ob ich konsumiere oder spare und investiere. Im Ergebnis führt Marktwirtschaft immer zu ungleichen Vermögensverhältnissen. Alle profitieren von dem System, manche allerdings mehr als andere. „Es ist stets der Vergleich mit anderen Gruppen, der über das Ausmaß von Unzufriedenheit und Systemkritik entscheidet“ stellt Walter fest⁵⁹ und fährt unter Berufung auf

58 Dahrendorf: „Der Polizeistaat kommt über die Arbeitslosigkeit“ in: Schneider-Wilkes (Hrsg.): „Demokratie in Gefahr? Zum Zustand der deutschen Republik“, S. 94

59 Walter: „Baustelle Deutschland“, S. 131

Sorokin fort: „Bedrückung ist ein relativer Begriff; Armut und Reichtum werden nicht an dem gemessen, was er gegenwärtig besitzt, sondern daran, worüber er früher verfügte oder eben an dem, was andere sich neuerdings angeeignet haben.“

Ein gewisses Maß an Umverteilung ist gerechtfertigt und macht das „Soziale“ unserer Marktwirtschaft aus. Trotzdem besteht ein Unterschied zwischen „Sozialer Marktwirtschaft“ und „Sozialstaat“, darauf macht Herzog zu Recht aufmerksam.⁶⁰ Man kann diesen Unterschied auf die Frage zuspitzen: Wer kann mehr zum Wohlstand für alle beitragen, Staat oder Wirtschaft? Die Antwort dürfte nach aller historischen Erfahrung eindeutig zugunsten der letzteren ausfallen.

Das sozialistische Virus ist in westlichen Wohlfahrtsgesellschaften allgegenwärtig: Es besteht in der Möglichkeit, etwas zu konsumieren, was man nicht produziert hat. Da für die Produktionsanreize nur die Wertanteile wichtig sind, die die Produzenten behalten dürfen, sinkt der Produktionsanreiz, und auch die Menge der verteilbaren Güter nimmt ab. Wohlstandstransferstaat und sozialistischer Staat sind in wesentlichen Punkten ähnlich.⁶¹

Zuviel Sozialismus verträgt dieses Wirtschaftssystem nicht. Da gibt es die naive Vorstellung von einer fixen Menge von Arbeitsplätzen, die man nur gerecht verteilen müsse, damit möglichst viele etwas von dem Kuchen abbekommen, z. B. durch Arbeitszeitverkürzung. Dem Wähler klarzumachen, daß die Arbeitsplatzanzahl von den Löhnen abhängt, bedeutet, eine unbequeme Wahrheit zu vertreten. Es gibt einen direkten Zusammenhang zwischen Lohnentwicklung und Arbeitsvolumen, wie Vergleiche zwischen den USA, den Niederlanden und Deutschland beweisen.⁶²

Hinzu kommt, daß die Leute ungleich qualifiziert sind: Was nützt es dem ungelerten Arbeitslosen, wenn ein Ingenieur in vorzeitigen Ruhestand geht?

Die Grenzabgabenbelastung ist in Deutschland weitaus am höchsten.⁶³ Marktwirtschaft funktioniert aber nicht ohne Belohnung für

60 Herzog: „Das Dilemma der Demokratien“, S. 162

61 Gerhard Engel, Demokratie in der Krise? Über die Selbstgefährdung der offenen Gesellschaft. Mit Verweis auf Buchanan 1993, S. 43

62 Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S. 123

63 Sinn a.a.O., S. 341

Anstrengung und Risikobereitschaft. Ist der Anreiz für Leistung zu gering, unterbleibt sie. Egalitätsdenken entpuppt sich damit als Ursache für fehlende Innovation und die Auswanderung der Elite.⁶⁴

Es fehlt an einer Gründerkultur für Selbständige, die für neues Wachstum im schrumpfenden Mittelstand sorgen könnte. Es ist eben bequemer, Arbeitnehmer zu sein. Arbeitnehmer werden von allen Parteien umworben. Sie stellen das ergiebigere Wählerpotential dar. Die Skepsis potentieller Gründer und das Mißtrauen der Investoren ist nur allzu verständlich angesichts einer verkrusteten Bürokratie, der zunehmenden Technik- und Unternehmerfeindlichkeit, den Unwägbarkeiten des Experiments einer „ökologischen Umgestaltung der Wirtschaft“, einem unflexiblen Arbeitsmarkt oder der negativen Perspektive des demographischen Wandels – um nur die wichtigsten Ursachen zu nennen!

Allerdings ist das Ausmaß der Ungleichheit geringer als nach der veröffentlichten Meinung zu erwarten wäre: Laut Steuerstatistik 2007 soll es in Deutschland nur 383. 000 Personen geben, die Einkünfte von mehr als 172.000 Euro p.a. erzielen. Das spricht nicht gerade für eine Spaltung der Gesellschaft. Andererseits bringen diese 10 % der Spitzenverdiener 25 % der gesamten Einkommensteuer auf. Die Hälfte der Einkommensbezieher zahlt praktisch überhaupt keine Einkommensteuer.⁶⁵ Bei der Vermögensverteilung sehen die Unterschiede auf den ersten Blick betrachtet schon krasser aus. 10 % der Bevölkerung verfügen danach über mehr als 60 % des Vermögens.⁶⁶ Doch was zählt als „Vermögen“? In der Statistik werden Anwartschaften auf Renten und Pensionen nicht berücksichtigt. Gerade diese machen aber bei der Normalbevölkerung den wesentlichen Teil des tatsächlichen Vermögens aus. Würde man auch diese Anwartschaften einbeziehen, ergäbe sich ein völlig anderes Bild. Die Schlußfolgerung lautet: Sowohl die Ungleichheit wie die Kritik an der Vermögensverteilung gehören zum System. Wer als Politiker dagegen ankämpft, wird schnell den Beifall der „Benachteiligten“ erhalten. Er sollte dann allerdings auch sagen, daß das System nicht anders

64 Baring: „Scheitert Deutschland?“, S. 50

65 http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2011/10/PD11__378__731,templateId=renderPrint.psml

66 <http://www.deutschland-debatte.de/2008/03/10/einkommens-und-vermoegensverteilung-in-deutschland/>

funktioniert. Entweder legt man das marktwirtschaftliche System lahm oder man strebt einen Systemwechsel an. Nur: einen Wechsel wohin?

Wie deformiert ist unser Denken bereits durch einen ausufernden Sozialstaat? In Deutschland trifft es auf völliges Unverständnis, daß große Teile der amerikanischen Bevölkerung gegen Obamas Hauptanliegen rebellieren: Die obligate Krankenversicherung für weite Kreise der Bevölkerung. Sie sind der Meinung, daß Krankenversicherung eine Privatangelegenheit sei, aus der sich der Staat herauszuhalten habe. Es ist schon schizophren: Erwachsenen wird in Deutschland zugetraut, eine Berufswahl zu treffen, ein Auto auf Kredit zu kaufen oder die Urlaubsreise zu organisieren. Aber für wenige Wochen Arbeitslosigkeit, die nächste Brille oder Bagatellerkrankungen ist der Staat zuständig. Er glaubt, besser zu wissen, was dem unmündigen Bürger guttut.⁶⁷

Wir haben inzwischen ein Ausmaß an Sozialleistungen erreicht, das wir uns schon längst nicht mehr leisten können: Großherzigkeit, auf Pump finanziert. Das Schlimmste dabei ist jedoch, daß niemand weiß, ob die Leistungen wirklich den Bedürftigen helfen. Keine Untersuchung gibt darüber Auskunft, wie sich soziale Wohltaten kumulieren, ob sie eine Hilfe darstellen, schrittweise wieder zu einem selbst erarbeiteten Lebensstandard zu kommen oder nur den gegenwärtigen Zustand konservieren.

Miegel hat die Formel vom „Sozialstaat als Herrschaftsform“ geprägt.⁶⁸ Die Herrschenden geben und schaffen sich damit Wohlwollen. Daß sie das Gewährte zuvor genommen haben, wird kleingeredet. Ein solches System von Geben und Nehmen schafft Abhängigkeit. Aber nicht nur die Empfänger sind vom Wohlwollen der spendierenden Politiker abhängig, sondern zunehmend die Politiker von der Masse der Empfänger. Je größer die Gruppe der Empfänger von staatlichen Transferleistungen wird, desto größer deren politisches Gewicht und umso schwerer ist ein Gegensteuern. Keine Volkspartei kann sich diesem Mechanismus entziehen.

Der Sozialstaat ist eine Droge, die sowohl Herrschende wie Beherrschte süchtig macht. Die Dosis muß ständig erhöht werden, um noch zu wirken. Obwohl die Grenzen des Machbaren längst erreicht

67 Miegel: „Die deformierte Gesellschaft“, S. 229

68 Miegel a.a.O., S. 195

und die Unbezahlbarkeit offenkundig geworden ist, genießt der Fürsorgestaat große Beliebtheit. Nur so ist zu erklären, daß Sozialpolitiker bereits bei kleinsten Korrekturen aufschreien, weil sie sich der Zustimmung ihrer Wähler gewiß sind.

Unter Gutwilligen ist es fast schon ein Gemeinplatz, daß der Staat längst an der Grenze seiner Leistungsfähigkeit angekommen ist. Mit den Worten von Roman Herzog: Wir haben einen „überforderten Staat“.⁶⁹ Wir brauchen mehr Eigenverantwortung bei den Bürgern. Die allumfassende Kasko-Mentalität lähmt und ist unwürdig. „Fürsorge für alle“ hat sich als unbezahlbar herausgestellt. Also sollte man meinen, gäbe es einen Konsens über den „schlanken Staat“. Nur widerspricht das den fundamentalen Eigeninteressen der Politiker: Jeder Vorschlag, der den Status quo in Frage stellt, wird als „sozialer Kahlschlag“ angeprangert. Politiker machen sich zu Fürsprechern der Betroffenen. Suche nach immer neuen Wohltaten war ja ihr Geschäft. Man stelle sich nur vor, der Staat würde sich tatsächlich auf seine Kernaufgaben zurückziehen und auch im Sozialbereich nur subsidiäre Aufgaben wahrnehmen. Und nur wirklich notwendige Gesetze erlassen, noch dazu ohne eine Litanei von Ausnahmen und Sonderregelungen. Es würden vermutlich zwei Sitzungsperioden im Jahr von wenigen Wochen Dauer genügen. Parlamentarier zu sein wäre ein Halbtagsjob. Darin liegt der Kern für alle Mißerfolge von Reformbestrebungen.

2.2.4 Schulden und Demokratie sind Zwillinge

Wenn Politiker vom Sparen reden, dann ist das blanker Hohn. Wir erleben zur Zeit einen konjunkturellen Boom, die Steuereinnahmen steigen, für seine Schuldenlast muß der Staat nur geringe Zinsen aufwenden, und doch leisten wir uns im Bundeshaushalt für 2012 bei einem Volumen von 306 Mrd. Euro weitere 26 Mrd. Euro neue Schulden, um den Haushalt auszugleichen.⁷⁰ Ein Manager, der die vergleichbare Aufgabe in einem Konzern nicht meistern könnte, wäre in kürzester Zeit

69 Herzog: „Der überforderte Staat“, <http://ueberseeclub.org/vortrag/vortrag-1992-11-26.pdf>

70 <http://www.welt.de/wirtschaft/article13712668/Die-Steuereinnahmen-steigen-die-Schulden-aber-auch.html>

gefeuert. Es liegt ganz offensichtlich nicht an mangelndem Können sondern am Willen. Man müßte bei Streichungen korrigieren, was man der eigenen Klientel zuvor hat zukommen lassen und würde anderen Wählergruppen unpopuläre Einschränkungen zumuten.

Die vielzitierte „schwäbische Hausfrau“, die nicht mehr Geld ausgibt, als sie hat, taugt nur für Sonntagsreden. Während Politiker gerne die Fehler von Managern brandmarken, wird das eigene Versagen kleingeredet. Ein Unternehmen, das sich auch nur annähernd eine derartige Mißwirtschaft erlauben würde, wäre längst in Konkurs. Jegliche Solidität ist verlorengegangen. Es gilt nur noch die Devise: Nach uns die Sintflut!

Die nüchterne Kalkulation, daß man mit Geld Wählerstimmen werben kann, ist ein Kennzeichen für den Typus des Machtmenschen. Für die öffentliche Spendierfreudigkeit ist allerdings noch eine andere Spezies verantwortlich: der Gutmensch. Ihm begegnen wir vor allem im politischen Umfeld, insbesondere den NGOs. Seine Warmherzigkeit kennt keine Grenzen, vor allem keine finanziellen. „Niemand ist illegal“ ist ein beliebter Slogan und rechtfertigt Kirchenasyl gegen alle demokratisch beschlossenen Gesetze. Der Gutmensch fordert für die Gemeinschaft übersteigerte moralische Maßstäbe, die aber für ihn selbst folgenlos bleiben. Um so wirkungsvoller treibt er die politischen Entscheidungsträger vor sich her, unterstützt von den einschlägigen Medien. Zur Abwehr sind unsere Politiker ungern bereit. Wer will sich schon dem Vorwurf aussetzen, den hohen moralischen Ansprüchen nicht zu genügen?

Laut Biedenkopf⁷¹ soll Brandt einmal gesagt haben: „Nicht die Einnahmen bestimmen die Ausgaben, sondern die Ausgaben die notwendigen Einnahmen“. Mit einer solchen Einstellung ist allerdings der Weg in den Schuldenstaat vorgezeichnet. Zur Rechtfertigung würden sich Politiker natürlich auf den einschränkenden Zusatz „notwendig“ berufen. Doch was notwendig ist, entscheidet die Politik selbst, und notwendig ist allemal das, was das eigene politische Überleben ermöglicht.

Es war der Druck der 68er, unter dem die Grenzen des Machbaren verlorengegangen sind. Der Kieler Sozialdemokrat Jochen Steffen gab 1971 die Parole aus, man solle die „Belastbarkeit der Wirtschaft testen“. Das kann nur einer sagen, der von der Wirkung einer solchen Politik

auf die Wirtschaft keine Vorstellung hat. Und es paßt zu der gravierenden Fehlsteuerung unter Brandt: Mit „mehr Demokratie wagen“ verstand er auch mehr Sozialstaat. Es herrschte die Euphorie, alles sei machbar. Helmut Schmidt hat die Fehlentwicklung erkannt. Er konnte sich aber in seiner eigenen Fraktion nicht mehr durchsetzen und wurde 1982 durch konstruktives Mißtrauensvotum gestürzt.

In manchen Stunden der Selbsterkenntnis ist man zu halbherzigen Beschränkungen bereit. Da man die eigenen Schwächen kennt, müssen die Schranken so gesetzt werden wie weiland Odysseus, als er dem lokenden Gesang der Sirenen widerstehen mußte und seine Gefährten bat, ihn zu fesseln und keinesfalls seinen Anweisungen zu folgen. Die Bundesbank als Hüter der Währung war dem politischen Einfluß weitgehend entzogen, die EZB sollte zumindest einmal unabhängig sein. Die Schuldenbremse ist mit Verfassungsrang ausgestattet worden, um nicht durch einfaches Haushaltsgesetz ausgehebelt zu werden. Der Chef des Kieler Instituts für Weltwirtschaft hat den Vorschlag gemacht, durch eine neutrale Instanz Jahr für Jahr festzulegen, was vom Parlament bewilligt werden darf.⁷² Das wäre eine „Entdemokratisierung“ als letzter Rettungsanker.

Demokratie ist einmal entstanden aus dem Widerstand der Bürger gegen die Prasserei des Adels. Das Haushaltsrecht, also die eigenverantwortliche Bewilligung von Steuerlasten und die Kontrolle der Ausgaben, gilt seitdem als vornehmstes Recht des Parlaments. Heute ist das Parlament, Arm in Arm mit der jeweiligen Regierung, der Vorreiter immer neuer Schulden.

Kirchhof hat es vorgerechnet: Wenn wir heute alle Steuersubventionen abschaffen würden, kämen wir mit einem Spitzensteuersatz von 25 % aus. Aber das will kein Politiker. Er will seine soziale Einstellung demonstrieren und vor allem gestalten, d. h. durch hohe Besteuerung Verhalten bestrafen und durch Ausnahmen belohnen.

Tatsache ist: Der Staat schwimmt in Geld. Die Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften stiegen von 1970 zu 1989 um fast das 3,5-fache an.⁷³ Die Lebenshaltungskosten hatten sich dagegen nur etwas mehr als

72 Zitiert in der WELT vom 19. November 2011

73 http://www.bundesfinanzministerium.de/nrnn_4158/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Steuern/Steuerschaetzung__einnahmen/Steuereinnahmen/0601011a6003.html

verdoppelt.⁷⁴ In der Zeit von 1990 bis 2009 stiegen die Steuereinnahmen, trotz einiger Jahre, in denen sie zum Vorjahr geringer ausfielen, insgesamt um das 1,8-fache. Der Verbraucherpreisindex erhöhte sich dagegen nur um 40 %. Und trotzdem reichte das alles nicht. Die Politiker mußten zusätzlich astronomische Schulden machen. Wir haben kein Einnahmen- sondern ein Ausgabenproblem.

Es ist die Gier nach Geld, die das Politiksystem beherrscht. Ich meine nicht die Abgeordneten, die Pensionen oder die Finanzierung von Parteistiftungen etc. Dazu und den Auswüchsen hat von Arnim längst alles Nötige gesagt.⁷⁵ Ich meine die vermeintlich unerschöpfliche Steuerquelle als Voraussetzung, gestalten zu können. Geld ist die Voraussetzung dafür, Anreize für gewünschtes Verhalten zu gewähren, mit Geld kann Wohlwollen erkaufte werden und mit Geld kann man unangenehme Konflikte entschärfen. Man kann unseren Berufspolitikern soviel Geld in die Hand geben wie man will, sie werden es immer ausgeben, und es wird nie lang. Mit Schulden wird ein kurzer Erfolg erkaufte, und wenn die gewonnene Zeitspanne bis über die nächste Wahl reicht, dann wird es gemacht. Die Politiker können gar nicht anders, wenn sie überleben wollen. Sie sind Gefangene des Systems.

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland haben noch nie, buchstäblich niemals, Schulden zurückgeführt. Faßt man Bund, Länder und Gemeinden zusammen, so stieg die Staatsverschuldung ständig seit 1950 an. In 10-Jahresschritten heißt das: 1950: 10 Mrd. Euro; 1960: 29 Mrd. Euro; 1970: 63 Mrd. Euro; 1980: 237 Mrd. Euro; 1990: 536 Mrd. Euro; 2000: 1.198 Mrd. Euro und 2010: fast 2.000 Mrd. Euro. Auch in Zeiten der Hochkonjunktur hat der Staat seine Schulden nie reduziert. Die formale Tilgung fälliger Schulden wurde immer mit der Aufnahme neuer höherer Schulden finanziert. Die Dramatik ist sogar noch viel größer, weil zeitgleich öffentliches Vermögen verkauft wurde oder im Jahre 2000 beispielsweise 100 Mrd. DM für die Versteigerung der UMTS-Frequenzen Erlöst wurden. Auch diese Gelder wurden nicht zur Schuldentilgung verwandt, sondern im laufenden Haushalt konsumiert.

Wenn sozialer Frieden mit schuldenfinanzierten Wohltaten erkaufte wird und alle Parteien mitmachen, dann taucht der böse Verdacht auf, ob die parlamentarische Demokratie nicht doch nur eine Schönwetter-Veranstaltung ist. Gewinnt nur der die Wahlen, der Geld ausgibt – das was, vorhanden ist und alles, was auf Pump noch aufzutreiben ist? Der Spenderfreudigste gewinnt. Die Quittung kommt, wenn man selbst nicht mehr im Amt ist. Früher hieß es, die Sozis könnten nicht mit Geld umgehen. Heute muß man fragen, ob generell der Wohlfahrtsstaat noch zu solider Finanzpolitik in der Lage ist. Ist Schuldenmacherei Voraussetzung für das Gelingen von Demokratie? Oder ist es anders: Machen die Finanzmärkte die Demokratie kaputt?

Zakaria, der amerikanische Chefredakteur von Newsweek, hält einen gewissen Wohlstand, den er bei einem BIP von 3.000 Dollar pro Kopf ansetzt, sogar als Voraussetzung für das Gelingen der Demokratie.⁷⁶ Für Biedenkopf⁷⁷ entspricht es der Erfahrung, daß Wachstum in demokratischen Gesellschaften eine Bedingung ist für die Lösung von Verteilungskonflikten ohne Beeinträchtigung entstandener Besitzstände. Wirtschaftswachstum also als Voraussetzung für die Regierbarkeit demokratischer Gesellschaften?

von Hayek warnte bereits 1944: „*Das einzige, was die moderne Demokratie nicht überleben wird, ist die Notwendigkeit einer wesentlichen Senkung des Lebensstandards im Frieden oder auch nur ein langanhaltender Stillstand des wirtschaftlichen Fortschritts.*“⁷⁸ Und 1993 fragte Joachim Fest: „*Was wird, wenn das Bruttosozialprodukt nicht mehr wächst?*“ Die Verteilungskämpfe würden zunehmen. Die Verlierer könnten über Abstimmungen versuchen, die Verteilung zu beeinflussen.⁷⁹

Allerdings scheint eine prosperierende Wirtschaft allein auch kein Garant für Zufriedenheit mit der Demokratie zu sein. Das Marktforschungsinstitut Harris mißt seit Jahrzehnten die Entwicklung des „Entfremdungsindex“ zwischen Bürgern und politischer Klasse in den USA. Trotz jahrzehntelangem Wirtschaftsaufschwung stieg die Entfremdung von einem Indexstand von 34 Prozentpunkten in den sechziger Jahren auf einen Mittelwert von 63 in den Neunzigern des zwanzigsten

74 <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/WirtschaftAktuell/Preise/Content100/pre110a,templateId=renderPrint.psm1>

75 von Arnim: „Das System“, S. 172 ff.

76 Zakaria: „Das Ende der Freiheit?“, S. 65

77 Zitiert bei Massarrat, S. 5

78 von Hayek: „Der Weg zur Knechtschaft“, S. 213

79 Fest: „Die schwierige Freiheit. Über die offene Flanke der offenen Gesellschaft.“, S. 45

Jahrhunderts.⁸⁰ Wohlstand und Wachstum mögen eine notwendige Bedingung für eine funktionierende Demokratie sein, sie sind sicher aber keine hinreichende Bedingung dafür.

Dahrendorf unterscheidet: Demokratische Verfassung und wirtschaftliches Wohlergehen seien zweierlei und strikt voneinander zu trennen. Nur dann könne man eine stabile Demokratie erwarten. „Demokratie macht nicht reich“.⁸¹ Das setzt allerdings voraus, daß man sich von „sozialen Rechten“ verabschiedet, die Hoffnungen wecken, ohne eingehalten werden zu können. Nur wo sind die Politiker, die das alles dem Wählervolk erklären?

Ausufernde Schulden sind ein Phänomen, das uns überall in den Demokratien begegnet. Politiker, die gewählt werden wollen, erkaufen sich Wohlwollen durch ungedeckte Schecks auf die Zukunft. Der Staat macht Schulden, weil es für die Politiker „vernünftig“ ist. Bei Hochkonjunktur gibt er mit vollen Händen aus, weil es angenehm ist und Macht bedeutet – in der Politikersprache „Politischer Gestaltungswille“ genannt. Bei schlechter Konjunktur sind Schulden der bequeme Weg, die man noch dazu als Konjunkturprogramm bemänteln kann. Ein solches Verhalten läßt nur den Schluß zu, daß diese Schwäche systemimmanent ist – jedenfalls für Demokratien des herkömmlichen Typs.

Die aus dem Ruder gelaufenen Schulden sind längst eine Gefahr für die Demokratie geworden. Immer mehr Schulden bedeuten Handlungsunfähigkeit der Politik und zwar auch für nachfolgende Generationen. In dem Moment, wenn die Schuldscheine, die man großzügig ausgegeben hat, zur Zahlung vorgelegt werden, wanken die Regierungen. Sócrates in Portugal, Papandreou in Griechenland oder Berlusconi in Italien mußten gehen, als es eng wurde.

Natürlich werden die Handlungsspielräume der demokratischen Regierungen enger, wenn sie unter dem Druck der drohenden Pleite stehen. Wer zahlt hat das Sagen. Die Macht geht auf hilfeleistende Euroländer oder Institutionen wie IWF und EZB über. Das ist kein Zeichen für die finstere Macht der Märkte oder der Finanzkonzerne, sondern selbstverschuldete Paralyse durch grenzenlose Spendierfreudigkeit.

80 Zitiert bei Zakaria, a.a.O., S. 156

81 Dahrendorf: „Der Polizeistaat kommt über die Arbeitslosigkeit“ in: Schneider-Wilkes: (Hrsg.): „Demokratie in Gefahr? Zum Zustand der deutschen Republik“, S. 92

2.2.5 Eigeninteresse der Politik ist der Maßstab für die Euro-Rettung

Das gleiche Verhaltensmuster, die „vernünftige“ Ausrichtung nach dem Eigeninteresse des Handelnden, zeigt sich auch aktuell in den Versuchen, die Eurokrise zu überwinden.

Nur scheinbar widerspricht die unpopuläre Griechenland- Rettung dieser These. Um den drohenden Staatsbankrott Griechenlands zu vermeiden, wurde im Mai 2010 von den Staaten der Euro-Zone und dem Internationalen Währungsfonds ein Kreditpaket von 110 Mrd. Euro geschnürt, das in Höhe von 22,4 Mrd. Euro von der Bundesrepublik Deutschland verbürgt wurde. Die Hilfe war ein klarer Verstoß gegen den Geist, wenn nicht sogar gegen den Wortlaut des Maastricht-Vertrages, der eine Haftung der Teilnehmerstaaten für die Mißwirtschaft der anderen gerade ausschließt. Das Hilfspaket ließ sich nur sehr schwer der deutschen Öffentlichkeit gegenüber rechtfertigen, weil in der Presse hämische Berichte über einen aufgeblähten Staatsdienst, Vetternwirtschaft, großzügige Frühverrentungen und laxe Steuermoral in Griechenland kursierten. Die Regierung bemühte sich deshalb auch, die Hilfe als im Interesse Deutschlands an einem stabilen Euro zu rechtfertigen. Tatsächlich war es die bequeme Entscheidung. Man wußte, daß sich die Mißbilligung der Bürger in Grenzen halten würde, weil sie unmittelbar und kurzfristig keine Auswirkungen auf ihren eigenen Geldbeutel zu befürchten hatten. Die Oppositionsparteien waren – bis auf die Linksradiakalen –auch Befürworter der Griechenlandhilfe und als Übeltäter hatte man ohnehin die „zockenden Banken“ ausgemacht.

Die Alternative wäre eine Insolvenz des griechischen Staates gewesen. Das hätte einige deutsche Banken ins Schleudern gebracht, und sie hätten vom Staat erneut gestützt werden müssen. Das wäre vermutlich billiger gewesen als das beschlossene Rettungspaket für Griechenland, aber noch unpopulärer für die deutsche Öffentlichkeit. Die wichtigste Konsequenz bei dieser Alternative wäre jedoch der wütende Protest fast aller anderen Euro-Teilnehmerstaaten gewesen, die die „unsolidarische Haltung“ der Bundesregierung angeprangert hätten. Diese internationale Kollegenschelte und die zu erwartende Isolierung in allen europäischen Gremien wären für einen deutschen Politiker noch weit abschreckender gewesen als die Vorbehalte der Bürger des eigenen Landes.

Nach der Griechenland-Aktion mußten weitere strauchelnde Staaten gestützt werden: Irland, Portugal, womöglich demnächst auch Italien und Spanien. Es werden Rettungsschirme von gigantischem Ausmaß gespannt. Wir hören zur Beruhigung ständig die Beteuerung, daß ja „nur“ Garantien gegeben werden und daß kein Geld fließt. Alles dies ist Augenwischerei. Der EFSF als Rettungsfonds übernimmt Risiken, die kein privater Investor mehr zu halbwegs akzeptablen Konditionen tragen wollte. Jeden Ausfall wird der Fonds – und später sein Nachfolger ESM – mit der Aufnahme noch höherer Schulden decken. Es ergibt sich ein Rutschbahneffekt. Der Druck auf unsolide Staaten, endlich konsequent zu konsolidieren, wird genommen. Schon sehr bald wird sich herausstellen, daß der Fonds weiter aufgestockt werden muß. Und das wird auch geschehen. Kein Politiker kann eingestehen, daß das bisher eingesetzte Geld verloren ist. Also wird man draufsatteln und die Schulden erhöhen. Das geht solange, bis die Bonität der Garantiestaaten, also Frankreichs und vor allem Deutschlands, erschöpft ist. Dann werden die bösen Märkte das erhöhte Risiko mit steigenden Zinsforderungen auch gegenüber den Euro-Kernstaaten beantworten und schließlich sich gänzlich verweigern. Die sichere Konsequenz ist die Inflation.

Bis dahin sind die jetzt handelnden Politiker allerdings in Pension. Solange kann von der in früheren Jahrzehnten aufgebauten Bonität noch gezehrt werden. Jeder, der mit den wirtschaftlichen Zusammenhängen vertraut ist, wird die geschilderte Entwicklung nachvollziehen. Es gibt auch genügend Stimmen, die in der Wissenschaft und den Medien genau dieses Szenario vorhersagen. Sind unsere Politiker blind, unbelehrbar, resistent gegen Wahrheiten? Nein, sie gehen nur den konfliktlosen Weg. Die Bürger revoltieren nicht gegen die Vergemeinschaftung der europäischen Schulden, weil sie momentan noch keinen Nachteil spüren. Merkel und ihr Finanzminister Schäuble müssen sich nicht auf der europäischen Bühne den Angriffen der Nehmerstaaten erwehren. Der Zahler erhält natürlich Beifall. Nur der Widerstand gegen die europäische Schuldenmentalität macht einsam.

Die Politik kauft sich für aberwitzige Milliarden Zeit. Griechenland und den anderen Pleitestaaten hilft das nicht. Die rigorosen Sparmaßnahmen sind innenpolitisch dort kaum noch durchsetzbar und würgen vor allem die Konjunktur ab. Die Schulden bleiben – selbst bei einem Schuldenschnitt – zu hoch. Die Wettbewerbsfähigkeit der dortigen Wirt-

schaft wird nicht verbessert. Geholfen wird nur den Banken, vor allem den französischen, die im Vertrauen auf die Politik die Staatspapiere gekauft hatten. Die Euro-Retter erhalten Beifall von den Finanzmärkten. Selbstverständlich verbessert es die Bonität ihrer Staatsschuldner, wenn zahlungskräftige Staaten einspringen. Mit der absehbaren Inflation können Banken leben. Beifall gibt es auch von anderen EU-Staaten, die selbst auf deutsche Milliarden spekulieren, sollte es nötig werden. Beifall und die Forderung nach noch viel mehr Vergemeinschaftung der Schulden kommt von der EU, weil man darin eine Stabilisierung Europas und der Euro-Zone sieht.

Die Einzigen, die keinen Beifall zollen, sind die Bürger, denen es dämmert, daß sie einmal die Zeche zahlen müssen. Sie befürchten zu Recht, daß die Leistungsfähigkeit Deutschlands überbeansprucht wird und wir mit in den Strudel gezogen werden. Proteste gibt es nicht: Es ist ja noch nichts passiert! Und politische Alternativen stehen ohnehin nicht zur Verfügung. Die Oppositionsparteien SPD und Grüne gehen mit ihren Euro-Rettungsplänen noch weit über die der Regierungskoalition hinaus.

Dem Interesse der handelnden Politiker entspricht auch die Forderung nach einer Finanztransaktionssteuer, wie sie von Merkel und Sarkozy als Rezept gegen die Eurokrise vorgeschlagen wurde. Eine weitere Steuer verspricht Milliardeneinnahmen und paßt in das Denkschema aller unserer Politiker, nach immer neuen Geldquellen Ausschau zu halten. Populär ist diese Forderung allemal, kann man doch endlich die raffgierigen Banker zur Kasse bitten und sie „an den Kosten der Euro-Rettung beteiligen“. Daß die Banken bei der Misere der Staatsanleihen Opfer und nicht Täter sind, wird verdrängt.

Rationalität als Verhaltensmaßstab – von Extrembedingungen einmal abgesehen – bedeutet: Der Eigennutzen entscheidet. Das Rationalitätsverhalten wird durch die Kosten-/Nutzen-Abwägung gesteuert, wie wir sie von der liberalen Wirtschaftstheorie her kennen. Die „Nutzen“-Definition muß lediglich im Hinblick auf das politische Umfeld weit gefaßt werden: Nutzen ist auch Befriedigung des Ehrgeizes oder des Machtanspruchs, Bestätigung eines Weltbildes, die Stärkung der eigenen Position und die Schwächung der des politischen Gegners.

Der Politiker unterscheidet sich damit in nichts von jedem anderen Bürger. Lediglich das, was als „Vorteil“ gilt, hängt von den Lebensumständen ab, und liegt bei einem Sozialhilfeempfänger, der die Chance hat, unentdeckt sich schwarz etwas hinzuzuverdienen, auf anderem Gebiet als bei einem Minister, der seine Klientel mit Wohltaten versieht, die durch Schulden finanziert werden müssen. „Rational“ ist für einen Politiker eine Entscheidung immer dann, wenn sie die Chancen für die nächste Wahl erhöht. Trotz aller gegenteiliger Beteuerungen fragt die Politik eben gerade nicht: Was wird aus dem Land? Sondern: Was wird aus uns Politikern?⁸²

Die Rente mit 67 war angesichts der demographischen Entwicklung unabweisbar. Trotzdem wurde die SPD in der Bundestagswahl 2009 für diese Entscheidung abgestraft. Als Konsequenz versucht die Partei von dieser Linie wieder abzurücken. Es gilt also gerade nicht „Erst das Land, dann die Partei“. Das sind nichts als Sprüche. „Vernünftig“ ist, was dem Machterhalt oder der Machterlangung dient.

Politiker sind eben auch nur Menschen, die auf ihren Vorteil bedacht sind. Von ihnen einen Einsatz für das Gemeinwohl zu verlangen, auch wenn dieses Gemeinwohl den eigenen persönlichen Interessen zuwiderläuft, das wäre unrealistisch. Die Menschen sind nun einmal so veranlagt, daß sie ihren individuellen Nutzen maximieren wollen. Das Eigeninteresse ist der normale und regelmäßige Maßstab für Entscheidungen. Das Eigeninteresse wird im politischen Bereich bestimmt vom Wettbewerb um die Gunst der Wähler. Jeder Politiker will gewählt, bzw. wiedergewählt werden, um Macht, Prestige und Einkommen zu sichern und zu steigern.

Neu ist diese Erkenntnis nicht. Bereits 1957 hat der amerikanische Politikwissenschaftler Anthony Downs seine Theorie der ökonomischen Politik entwickelt. Danach funktioniert Politik wie ein Markt, auf dem Parteien um die Gunst der Wähler als Kunden konkurrieren. Politiker und Wähler entscheiden sich nach ihrem jeweiligen größtmöglichen Nutzen.⁸³ Es ist danach völlig legitim, wenn Politiker ihr eigenes Interesse zur Handlungsmaxime machen. Auch wenn Downs Theorie viele Zweifel weckt und vor allem das Wahlverhalten der Bürger, also der „Kunden“, nicht schlüssig erklären kann, steckt in der Analyse des Ver-

haltens der „Produzenten“ von Politik sehr viel Wahrheit. Vor allem von Arnim hat das für die deutschen Verhältnisse mit zahlreichen Nachweisen belegt.⁸⁴ Wir können bei dieser Erkenntnis aber nicht stehenbleiben. Wichtig wäre es, daraus Konsequenzen für die Institutionen des Staatsapparates zu ziehen.

Das Handeln nach dem eigenen Vorteil als Grundmuster menschlichen Verhaltens können wir nicht ändern. Wenn wir etwas ändern wollen, dann müssen wir die Rahmenbedingungen ändern, d. h. vor allem die Verfassung.

2.2.6 Fazit: Anpassung der Institutionen

Das Spannungsverhältnis von Gemeinnutz und Eigennutz in der Demokratie ist ein uraltes Thema des Tugenddiskurses im Verlauf der politischen Ideengeschichte.

Montesquieu prophezeite noch, daß eine Demokratie ohne die Tugend der Bürger keinen Bestand haben würde. Unsere liberale Demokratie denkt pragmatischer: Haltet euch an die Gesetze und verfolgt im Übrigen eure Interessen! Dann funktioniert schon alles. Das gilt jedenfalls für den Bürger. Von Politikern verlangt man mehr. Die werden auf das Gemeinwohl verpflichtet. In den Amtseiden des Bundespräsidenten und der Regierungsmitglieder nach Art. 56 und 64 GG schwört jeder, seine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes zu widmen, seinen Nutzen zu mehren und Schaden von ihm zu wenden.

Nun verhält es sich aber so, daß je stärker sich die Auswirkungen einer Entscheidung auf die Interessenlage des Entscheidenden auswirken, er desto anfälliger für eigennützige Motive wird. Bei einem kleinen Zirkel von Entscheidungsträgern ist die Gefahr eigennütziger Entscheidungen groß, weil jeder von ihnen ein maßgebendes Stimmengewicht einbringen und so die Entscheidung in seinem Sinne beeinflussen kann. Anders verhält es sich bei einer großen Menschenmenge: Hier hat die einzelne Stimme kaum Gewicht. Eine Beeinflussung des Entscheidungsinhalts zum eigenen Vorteil ist schwierig. Die Wahrscheinlichkeit, daß sich bei einer Abstimmung in einer großen Menge Individualinteressen

82 Miegel in Aust u. a.: „Der Fall Deutschland, Abstieg eines Superstars“, S. 236

83 Downs: „Ökonomische Theorie der Demokratie“, 1968

84 von Arnim: „Das System“, S. 31 ff.

durchsetzen, ist gering. Wenn man also von der zahlenmäßig relativ kleinen politischen Klasse uneigennützig Entscheidungen abverlangt, dann arbeitet man gegen die Gesetze menschlichen Verhaltens. Politiker empfinden es, wie von Arnim schreibt, als „Majestätsbeleidigung“, wenn man trotz der Verpflichtung auf das Gemeinwohl feststelle, daß Berufspolitiker primär an der Sicherung und dem Ausbau ihrer eigenen Stellung interessiert seien.⁸⁵

Appelle an die Moral helfen da wenig, meint Heinrichs: Das sei nur eine fatale Ablenkung, weil es angesichts der strukturellen Defizite darauf gar nicht mehr ankomme.⁸⁶ Appelle an Moral, Anstand, Fleiß, Sparsamkeit oder sonstige Tugenden sind, von Ausnahmen abgesehen, auch sinnlos. Wer diese Tugenden nicht für sich beherzigen will, schafft sich seine eigene Rechtfertigung: Er beruft sich auf eine „höhere Gerechtigkeit“, auf das Beispiel anderer: „Das machen doch alle so, ich bin doch nicht blöd“ oder seine eigenen Gesetze: „Macht kaputt, was euch kaputtmacht.“

Kant hat einen Ausweg aus dem Dilemma aufgezeigt:⁸⁷ Man müsse die Institutionen so optimieren, daß deren Mechanismen die intentionalen Defizite der Menschen kompensierten. Die Bürger können danach ruhig egoistisch bleiben, wenn die Institutionen nur für den nötigen Ausgleich sorgen. Ob Institutionen tatsächlich so konstruiert werden können, dazu werden wir in Kap. 3.1 noch im Einzelnen kommen.

Die parlamentarische Demokratie lädt Parteien geradezu ein, sich zum Werkzeug von Partikularinteressen zu machen. Gerhard Engel liefert die wissenschaftliche Begründung dafür: Offene Gesellschaften tendierten dazu, „rent-seeking-societies“ zu werden, d. h. Marktprozesse durch politische Einflußnahme zu verzerren und einzelnen Gruppen nicht marktkonforme Zusatzeinkommen („Renten“) auf Kosten aller anderen zu verschaffen. Die Vorteile der Marktwirtschaft kämen allen zugute, ihre Nachteile fielen jedoch hoch selektiv aus. Deshalb könnten Sonderinteressen leichter organisiert und durchgesetzt werden als das allgemeine Interesse: Deutliche Vorteile für wenige stünden kaum spürbare Nachteile für viele gegenüber. Die Neigung zur „rent-seeking-society“ sei daher systemimmanent. In der Demokratie würden die Leute

85 von Arnim: Nachwort zu „Das System“, S. 381

86 Heinrichs: „Demokratiemanifest“, S. 10

87 Kant: „Zum ewigen Frieden“

geradezu ermuntert, auf politischem Wege das zu bekommen, was ihnen die Wirtschaft verwehre.⁸⁸

Unser politisches System überfordert moralisch die Entscheidungsträger. Es fordert eine Orientierung am Gemeinwohl, honoriert ein solches Verhalten aber nicht, im Gegenteil, es bestraft es. Wer eigennützig entscheidet hat mehr Erfolg. Wer unbequeme Wahrheiten sagt wird bestraft. Wer für höhere Belastungen eintritt, um die nächste Generation zu schonen, wird abgewählt. Wer immer neue soziale Wohltaten verspricht, auch wenn durch Schulden finanziert, bekommt Beifall. Also verhalten sich Politiker entsprechend.

Der SPD-Veteran Erhard Eppler kritisiert, daß es bei den üblichen Talk-Shows und Interviews nur noch um Fragen nach Koalitionen, Chancen, Umfragewerten und aktuelle Lappalien-Meldungen ginge. Politik degeneriere zum taktischen Geplänkel. Interessant sei nur Erfolg oder Mißerfolg, nicht das Ringen um den besseren Weg. Es hätte in der Geschichte der Sozialdemokratie Zeiten gegeben, da hätten Politiker nicht an sich selbst gedacht. Doch heute werde nicht nach den politischen Programmpunkten gefragt, sondern: „Wie kommen wir aus dem Umfragetief heraus?“ Nicht um sozialen Ausgleich oder gesunde Staatsfinanzen gehe es, sondern um Wählerstimmen und um ihre eigenen Interessen.⁸⁹

Der bereits zitierte Downs hat den Kampf um Wählerstimmen mit dem Wettbewerb der Wirtschaft verglichen. Wie Angebot und Nachfrage darüber entscheiden, ob sich ein Produkt am Markt durchsetzt und wie es veränderten Konsumentenwünschen angepaßt werden muß, so sollen auch politische Parteien ihr „Produkt“ nach den Wählerwünschen ausrichten. Parteien und Wähler verhielten sich wie Partner bei einem Tausch. Beide Seiten versuchten, ihren Eigennutz zu maximieren. Die angebotene Ware ist in diesem System das politische Programm. Dieses politische Programm muß so ausgerichtet sein, daß möglichst viele Bürger die Partei wählen. Beide Seiten verhalten sich rational, weil sie nach ihrem Eigennutz entscheiden: Das Programm entspricht den Wünschen möglichst vieler Wähler und die Partei profitiert durch Machterwerb oder Machterhalt.

88 Gerhard Engel: „Demokratie in der Krise? Über die Selbstgefährdung der offenen Gesellschaft.“

89 Erhard Eppler: „Die Gefahren einer Demoskopie-Demokratie“, <http://www.sueddeutsche.de/politik/332/486744/text/print.html>

In diesem Vergleich steckt durchaus ein Stückchen Wahrheit, und es wäre reizvoll, das betriebswirtschaftliche Instrumentarium daraufhin abzuklopfen, was alles auf das Feld der Politik übertragbar ist. Der Denkansatz ist jedoch falsch, wenn er absolut gesetzt wird. Politiker werden auch gesteuert von grundsätzlichen Überzeugungen, Ideologien, religiösen oder nationalen Präferenzen. Dieser Hintergrund bestimmt die Zielgruppe der Wählerschaft, die sich eine Partei vorgenommen hat.

Downs hat insofern Recht, als die parlamentarische Demokratie einen Wettbewerb um Posten und Macht zur Folge hat. Angeboten wird, was Erfolg beim Wähler verspricht. Der Wettbewerb der Parteien weist tatsächlich erstaunliche Parallelen zum Wettbewerb von Firmen auf. Man mag einwenden, daß doch gerade unsere stark weltanschaulich festgelegten deutschen Parteien eher idealistischen Grundsätzen verpflichtet seien, als nur opportunistischen Strömungen zu folgen. Auch bei diesem Einwand hilft ein vergleichender Blick auf die Wirtschaft. Es wäre sinnlos, wenn alle Autoproduzenten sich an die gleiche Zielgruppe wenden würden. Bei dieser Selbstzerfleischung gäbe es nur Verlierer. Vernünftig ist es stattdessen, zielgruppenorientiert anzubieten. Es wird deshalb Massenanbieter geben – in der Politik „Volksparteien“ genannt – und Nischenanbieter, die in der Politik dann die Splitterparteien stellen. Selbst bei den Massenanbietern wird man das eigene Profil pflegen: Geht es bei den Autofirmen mehr um das Image der Sportlichkeit, der Sicherheit oder um gediegene Bequemlichkeit, werben Parteien mit konservativen oder liberalen Werten, mit Gerechtigkeit und Solidarität oder mit dem Umweltschutz. Selbst bei gleicher Zielsetzung bleibt Spielraum für unterschiedliche Interpretationen: Wer sportliche Autokäufer gewinnen will, kann dies durch entsprechende technische Ausgestaltung erreichen oder mehr die äußere Form in den Vordergrund stellen. Wer preisbewußte Kunden ansprechen möchte, kann mit einem günstigen Anschaffungspreis werben oder mehr die niedrigen Unterhaltskosten hervorheben. Entsprechende Variationsbreiten gibt es bei den politischen Parteien, die sich um die gleiche Klientel bemühen. Jeder versucht auf seinem Wege, den er für den erfolgversprechendsten hält, eine möglichst große Zustimmung zu erreichen.

Die Thesen von Downs überzeugen allerdings nicht, wenn er die Regeln von Markt und Wettbewerb auch auf das Entscheidungsverhalten der Wähler anwendet. Downs Rationalitätsaxiom setzt voraus, daß

ein Wähler vor einer Wahl eine Kosten-/Nutzenbilanz aufstellen würde. Der rationale Wähler würde also den Aufwand für das Studium der Parteiprogramme sowie die Zeit und die Anfahrtkosten des Wahlvorgangs abwägen gegen die von den Politikern versprochenen Vorteile. Was aber, wenn aller Aufwand vergeblich war, weil die gewählte Partei doch nicht an die Macht kam? Downs nennt das das „Paradox des Wählens“ und erklärt damit die geringe Wahlbeteiligung.

Natürlich fragt sich ein Wähler, ob das Programm einer Partei seinem Interesse entspricht. Nur zu diesem Zweck wird ja der Köder ausgelegt. Zu eingehenderen Interessenabwägungen ist die Masse der Wähler aber gar nicht fähig. Der Wähler nimmt die Summe der Eindrücke auf, die ihm die Medien von einer Partei und ihren wichtigsten Repräsentanten vermitteln, und identifiziert sich gegebenenfalls mit dem Image dieser Partei. Den Ausschlag bei der Entscheidung geben Sympathie und Vertrauen gegenüber den Galionsfiguren.

Die Parallelen hören da auf, wenn es um das Wettbewerbsrecht geht. Aus gutem Grund hat die Politik Regeln für den Wettbewerb der Firmen verordnet. Es gibt das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb und es gibt das Kartellgesetz. Die Herabsetzung eines Konkurrenten (sog. Anschwärtzung) ist genauso verboten wie die Ausnutzung der Unerfahrenheit oder die Irreführung oder die Angstwerbung. Der vergleichenden Werbung sind enge Grenzen gesetzt, weil man zu Recht verhindern will, daß ein Anbieter Richter in eigener Sache wird. Für sich selbst will die Politik diese Regeln allerdings nicht gelten lassen. Wie schön wäre es, wenn man Politikerlügen mit Unterlassungsklagen verfolgen könnte oder bei irreführenden Versprechungen Schadensersatz erhielte!

In der gegenwärtigen Wirtschaftskrise haben Politiker wütend die Banker beschimpft. Kurzfristiges Shareholder-Value-Denken ist der Hauptvorwurf. Doch wer im Glashauss sitzt, sollte bekanntlich etwas zurückhaltender sein. Der tägliche Blick auf den Börsenkurs und die Orientierung unternehmerischer Entscheidungen am kurzfristigen Erfolg ist durchaus vergleichbar mit dem Schielen auf die jeweils jüngste Wählerumfrage. Da in unserem Bundesstaat praktisch immer irgendeine Wahl ansteht, kann man noch nicht einmal von einer mittelfristigen Orientierung im 4-Jahreszeitraum von Wahlperioden ausgehen, sondern der permanente Wahlkampf verleitet zu Entscheidungen, die sich sofort im Wohlwollen des Wählervolkes niederschlagen. Und

wieder gilt unsere Grunderkenntnis, daß diese Politiker sich aus ihrer Sicht durchaus „rational“ verhalten. Wenn der Wähler, auf den man nun einmal angewiesen ist, kurzfristige Erfolge honoriert, dann muß sich eben ein Politiker entsprechend verhalten, oder er geht unter.

Eine Änderung dieses Mechanismus hin zu einer Politik, die den längerfristigen Erfolg begünstigt, verlangt also Rahmenbedingungen, die den falschen Anreiz nehmen. Politiker bekennen im internen Gespräch: Natürlich wäre eine andere Entscheidung richtiger gewesen, aber sie wäre unpopulär, läßt sich dem Wähler nicht vermitteln und ist deshalb nicht durchsetzbar.

Wenn parlamentarische Demokratie unfähig ist, die gegenwärtigen schwerwiegenden Probleme zu lösen, dann spricht das nicht gegen die Demokratie, sehr wohl aber gegen die parlamentarische Demokratie in der gegenwärtigen Form. Die Rahmenbedingungen verhindern das. Steingart hat es so formuliert:⁹⁰ Die Parteien haben im Parteienstaat im Rahmen ihrer Möglichkeiten regiert. Es geht jetzt um den Rahmen der Möglichkeiten.

Der in der modernen Politikwissenschaft vielgeschmähte Institutionalismus⁹¹ kann vielleicht doch eine Erklärung liefern. Wir haben durch das Grundgesetz ein festes Gefüge von Institutionen auferlegt bekommen: Parlament, Föderalismus, Parteien, Gewaltenteilung und viele andere durch das Grundgesetz normierte Faktoren bestimmen den Rahmen für jedes politische Geschehen. Damit ist ein Korsett vorgegeben, das ein bestimmtes Verhalten der handelnden Personen erzwingt.

Wenn hier von Institutionalismus die Rede ist, dann geht es also nicht um eine allgemeine Institutionentheorie, d. h. die Frage nach Typologie und Entwicklung von Institutionen etc., sondern um die Wirkungen der Institutionen. Institutionen determinieren durch ihre Existenz, ihre Ausgestaltung und ihr Zusammenspiel das politische Geschehen. Institutionen steuern die Auswahl der politischen Akteure, prägen deren Verhalten und stellen Weichen für die Entscheidungen. Kurz: „Architecture matters to politics“.

von Arnim hat eindringlich darauf hingewiesen, daß die Institutionen reformiert werden müßten. Der „Neue Institutionalismus“ habe in

jüngerer Zeit die Schlüsselrolle der Institutionen wiederentdeckt.⁹² Wie recht er damit hat, läßt sich an einigen Institutionen demonstrieren, die zentrale Bedeutung für die Verfassung eines Landes haben.

Ob beispielsweise Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht für das Parlament vorgesehen ist, entscheidet über ein Stück politischer Kultur des Landes und insbesondere über den Typus des Parlamentariers. In einer Mehrheitswahl werden sich im Zweifel eher unabhängige Persönlichkeiten durchsetzen als bei einer Verhältniswahl. In einer Verhältniswahl muß ein Bewerber von seiner Partei nominiert worden sein. Er muß sich also zunächst parteikonform verhalten haben, muß in der Regel die Ochsentour der Parteikarriere durchlaufen sein und sich als Garant für zukünftige Parteitreu empfehlen. Wenn die Partei darüber genügende Gewißheit erlangt hat, wird sie ihn in einem Wahlkreis kandidieren lassen oder ihn sogar über einen Listenplatz praktisch ins Parlament delegieren. Der gewählte Kandidat wird sich seiner Partei verpflichtet fühlen. Er verdankt ihr seine politische Karriere. Vom fortdauernden Wohlwollen seiner Partei hängen seine Chancen für eine Wiederkandidatur in der nächsten Wahlperiode ab. Immer wieder verweisen Parteien sehr eindringlich ihre Parlamentarier darauf, daß es die Partei ist, der sie alles zu verdanken hätten. Damit wird der Fraktionszwang gerechtfertigt und damit wird ein Verzicht auf das Mandat verlangt, wenn ein Parlamentarier aus seiner Partei austritt.

Diesem auf Funktion gestutzten Parteisoldaten des Verhältniswahlsystems steht der sehr viel freiere Parlamentarier gegenüber, der aus einer Mehrheitswahl hervorgegangen ist. Er kann ein anderes Selbstbewußtsein entwickeln, weil er persönlich und nicht die Partei den Wahlkreis gewonnen hat. In einem Mehrheitswahlsystem braucht man als Kandidat theoretisch überhaupt keine Partei. Sie mag im konkreten Fall förderlich oder hinderlich für die Wahl sein – systemnotwendig ist sie jedenfalls nicht. Wenn trotzdem unabhängige Kandidaten eine Ausnahmeerscheinung in Ländern mit Mehrheitswahlrecht geblieben sind, so liegt das an dem Aufwand für einen modernen Wahlkampf, den ein unabhängiger Kandidat nicht mehr aufbringen kann. Entweder wird er von einer Partei unterstützt oder von einer Gruppe von Geldgebern, die damit „ihren“ Kandidaten zum Erfolg verhelfen wollen – die Rechnung wird anschließend präsentiert.

90 Gabor Steingart: „Die Machtfrage“, S. 193

91 Vergl. Kritik bei von Beyme: „Die politischen Theorien der Gegenwart“, S. 77

92 von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 20

Weitere Beispiele: Ob der Bundesrat wie bisher eine Repräsentanz der Länder bleibt oder als echte zweite Kammer des Parlaments ausgestaltet würde, hat erheblichen Einfluß auf die Funktionsweise der Föderation. Ob der Bundespräsident direkt vom Volk gewählt wird oder indirekt durch die Bundesversammlung, beeinflußt maßgeblich seine Unabhängigkeit, seine Autorität, aber auch die Erwartungen an ihn. Das Bundesverfassungsgericht ist vom Grundgesetz so ausgestaltet, daß es praktisch Gesetzgebungsgewalt hat, selbst aber keiner Kontrolle unterliegt. Die Richter haben diesen Handlungsspielraum exzessiv ausgebaut. Sie verwerfen nicht nur Gesetze, sondern schreiben – oft mit Zeitvorgaben – vor, wie eine künftige Regelung auszusehen hat.

Theodore Lowi meint: „policies determine politics“.⁹³ Er verwendet damit die in der angelsächsischen Politikwissenschaft gebräuchliche Gliederung von Politikinhalten („policy“), die mit Hilfe von Politikprozessen („politics“) innerhalb eines Handlungsrahmens von Politikstrukturen („polity“) verwirklicht werden. Nein, umgekehrt macht es Sinn: Die Politikstrukturen bestimmen das Handeln der Politiker. Danach wählen sie die Politikinhalte aus, die Zustimmung bei den Wählern erwarten lassen. Also: „Polity determines politics. Politics determine policies“. Die Strukturen sind das starre Korsett, allemal die Verfassungsstrukturen. Für sie gilt insbesondere, daß sie sich „wie eine ewige Krankheit“ fortschleppen. Dem Bürger ist nur der Politikinhalt, der Output, wichtig. Die Entscheidungsprozesse sind das sprichwörtliche „schmutzige Geschäft“, voller Intrigen, Rivalitäten, gegenseitigen Beschimpfungen und Grabenkämpfen. Jede Partei weiß, wie schlecht „Streit“ in der Bevölkerung ankommt. Wer dem politischen Gegner schaden will, braucht nur auf die angebliche oder tatsächliche Zerstrittenheit der anderen Partei zu verweisen. Selbst bei den unzähligen Talkshows mit Politikern schneiden die am schlechtesten ab, die sich als Streithähne profilieren. Nein, der Bürger will Ergebnisse und zwar von einer effizienten Regierung. Indem wir die Strukturen verändern, gestalten wir die Politikprozesse neu. Die Auswahlkriterien für die politisch Tätigen bestimmen sich neu. Persönlichkeiten, die sich nie politisch engagiert hätten, werden angesprochen. Deren Zielsetzungen werden verändert und Politikinhalte.

93 Theodore Lowi: „Four Systems of Policy, Politics and Choice“, in Public Administration Review 33 (1972), S. 299

von Armin hat es so zusammengefaßt: *„Wir können die Menschen, auch die Menschen in der Politik, mit all ihren – höchst menschlichen – Eigenschaften nicht ändern, aber wir können versuchen die Institutionen, innerhalb deren sie tätig werden, so zu verbessern und die Anreize und Sanktionen so zu setzen, daß das Eigeninteresse der politischen Akteure möglichst in eine für die Gemeinschaft förderliche Richtung gelenkt wird.“*⁹⁴

Institutionen definieren die Handlungsspielräume. Vorhandene Handlungsspielräume werden genutzt. Sie werden so genutzt, wie es dem Interesse der Akteure entspricht. Der Fehler steckt in den Institutionen, wenn der Eigennutz der Handelnden honoriert wird und nicht der Gemeinnutz.

Wir müssen also Regeln und Anreize schaffen, die das Eigeninteresse der Politiker möglichst in Einklang mit dem Gemeinwohl bringt. Das geht ja auch in Unternehmen: Unternehmensinteresse und persönliches Interesse des Managers koppeln. Die Wirtschaft ist da weiter, und vor allem ehrlicher.

94 von Arnim: „Das System“, S. 29

2.3 Die unheilige Allianz

Es sind vor allem drei Institutionen, die unsere Demokratie kennzeichnen und die zugleich hauptverantwortlich für die Misere sind: die unheilige Allianz aus Parteienherrschaft, Berufspolitikertum und politisierten Medien. Alle drei bedingen und stützen einander. Wer ein besseres System an die Stelle des gegenwärtigen setzen will, muß diese Allianz aufbrechen.

2.3.1 Parteienherrschaft

Es ist eine verschwindend kleine Minderheit, die das Machtmonopol verwaltet: Die CDU hat z. Z. etwa 521.000 Mitglieder, die CSU rund 161.000, die SPD kommt auf 529.000.⁹⁵ Gabor Steingart rechnet vor:⁹⁶ 40 % der Parteimitglieder wenden nach einer Befragung der Universität Potsdam keinerlei Zeit für Parteiaktivitäten auf. Weitere 50 % nehmen kaum teil und haben den Status von „Karteileichen“. Damit verbleiben 10 % der Parteimitglieder, die sich professionell oder doch engagiert mit Politik befassen. Rechnet man noch die kleineren Parteien hinzu, dann sind das keine 200.000 aktive Mitglieder oder 0,3 % der wahlberechtigten Bevölkerung, die maßgeblich das Schicksal von 82 Mio. Deutschen beeinflussen. Die eigentliche „politische Klasse“ derjenigen, die „von der Politik“ leben, umfaßt sogar nur etwa 2.600 Personen.⁹⁷ Zu Zeiten des Feudalstaates war das Zahlenverhältnis nicht anders.

Während sich im Feudalstaat die Zugehörigkeit zur Machtelite durch Geburt und Vererbung bestimmte, sollte in einer liberalen Demokratie der Zugang prinzipiell jedem offenstehen – jedem, der sich durch eine Mehrheitsentscheidung des Souveräns legitimieren kann. Das jedoch ist graue Theorie. Tatsächlich sind es die Parteien, die den Zugang zur Macht und die Ausübung der Macht regulieren.

Es fängt damit an, daß Parteien für den politisch interessierten Normalbürger unattraktiv, um nicht zu sagen: abschreckend sind. Ein sozi-

aldemokratischer Bundestagsabgeordneter soll über seine Besuche bei SPD-Ortsvereinen berichtet haben, es habe ihn alles erinnert an einen Alternachmittag der Arbeiterwohlfahrt. Kein junger Mensch halte es dort aus.⁹⁸ Interessant sind Parteien nur für diejenigen, die sich für eine Berufslaufbahn als Politiker entschlossen haben. Sobald sie das aber getan haben, sind sie den von den Parteien gesetzten Spielregeln unterworfen: Loyalität im Austausch gegen Fürsorge. Halte du dich an die Parteidisziplin und nütze der Partei, dann werden wir dir eine schöne Position verschaffen mit gesichertem Einkommen, Altersversorgung und Macht.

Die Abhängigkeit von der Partei wird dabei immer mehr von einer Abhängigkeit von bestimmten Führungspersönlichkeiten ersetzt. Das Wohlwollen des Parteivorsitzenden oder dessen Mißbilligung entscheidet über Politikerkarrieren. Parteien in der „Postdemokratie“ haben sich verändert und verhalten sich wie Unternehmen. Es gibt keine klassische Parteiorganisation mehr, sondern Parteien sind abhängig vom Charisma der Führungspersönlichkeit. Alle paar Jahre gibt es noch Wahlen, aber im übrigen setzen sie auf Meinungsforschung und politische Arbeit von Experten.⁹⁹ Die ganze Ausrichtung auf wenige Führungspersönlichkeiten degradiert die Masse der Parlamentarier zur Gefolgschaft.

Wer als Abgeordneter – vielleicht wirklich aus Gewissensgründen – mit seiner Partei gebrochen hat und als fraktionsloser Parlamentarier sein Dasein fristen muß, erfährt, daß er noch weniger ausrichten kann als ohnehin: praktisch kein Rederecht im Plenum, kein Stimmrecht im Ausschuß, kein Anspruch auf finanzielle Gleichstellung.¹⁰⁰

Die Parteien, die nach Art. 21 Abs. 1 unseres Grundgesetzes „bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken“, haben aus dieser Mitwirkungsaufgabe ein Monopol gemacht. Das wird mit allen Mitteln, auch anrühigen, verteidigt.

- Die Parteien nehmen massiven Einfluß auf die Medien, von deren wohlwollender Berichterstattung sie abhängig sind. Opfer sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten; Auch die Beteiligung an Zeitungen gehört hier her.

95 <http://www.welt.de/politik/deutschland/article4201205/Grosse-Parteien-schrumpfen-kleine-legen-zu.html>

96 Gabor Steingart: „Die Machtfrage“, S. 99

97 Wiesendahl: „Berufspolitiker zwischen Professionalismus und Karrierismus“, S. 145

98 Wiedergegeben bei Gabor Steingart: „Die Machtfrage“, S. 92

99 Crouch: „Postdemokratie“, S. 99

100 Dazu im Einzelnen BVerfGE 80, 188 „Wüppesahl-Urteil“

- Die Parteienfinanzierung ist eine üppige Selbstbedienung aus der Staatskasse. Da das immer noch nicht reicht, umgeht man die Begrenzung der Parteienfinanzierung durch eine Fraktionsfinanzierung.
- Wahlgesetze werden so zugeschnitten, daß die Parteienherrschaft abgesichert bleibt. Das hat eine lange Tradition und beginnt bereits bei der Einführung des Verhältniswahlrechts mit starren Listen in der Weimarer Republik auf Betreiben der SPD. Bei der Verhältniswahl kann man halt nur „Körbe von Politikern“ (Scheuch) wählen, nicht einzelne herausragende Gestalten.
- Ämterpatronage ist trotz aller Leugnungen ein Fakt.¹⁰¹

Die pikanterweise von den Parteien selbst in Gesetzesform gegossenen Regelungen zum Machterhalt weisen Parallelen zu den Wahlvorschriften zur Mitbestimmung in Betrieben und Unternehmen auf: Bei der Mitbestimmung geht es um die Sicherstellung des Gewerkschaftseinflusses. Da ist die Gewerkschaft berechtigt, Wahlvorschläge zu machen (§ 14 Abs. 2 BetrVG), hat das Recht zur Einberufung einer Betriebsversammlung zur Initiierung einer Betriebsratswahl (§ 17 Abs. 3 BetrVG) oder Anfechtung der Wahl (§ 19 Abs. 2 BetrVG). Die Rolle des Volkes übernimmt hier die Belegschaft. Der politischen Klasse im Staat entsprechen die Funktionäre der Gewerkschaften. Hier wie dort ist die Motivation die gleiche: Absicherung der eigenen Machtbasis und Schutz vor dem unabhängigen Willen des Wählers.

Soviel sich die Parteien auch untereinander bekriegen, einig sind sie sich in der Abwehr unerwünschter Konkurrenz durch Newcomer. Die 5 %-Hürde ist eine sehr wirkungsvolle Abschreckungsmaßnahme. Es gibt eigentlich nur eine neue Partei, die dauerhaft den Sprung geschafft hat: die Grünen. Diesen Erfolg verdanken sie nicht zuletzt der wohlwollenden Kommentierung in den Medien und, zeitversetzt, dem schonenden Umgang durch die SPD, die die Grünen als Mehrheitsbeschaffer erkannt hatten.

Mir geht es nicht etwa darum, den Parteien das Existenzrecht abzusprechen. Parteien haben selbstverständlich eine wichtige Funktion in der modernen Demokratie zu erfüllen. Zakaria pflichtet dem Historiker Clinton Rossiter bei, der erklärt hat: „*Kein Amerika ohne Demokratie,*

keine Demokratie ohne Politik, keine Politik ohne Parteien.“ Diese Formel ließe sich auf alle Länder übertragen. Ohne Parteien wäre Politik ein Spiel für Einzelkämpfer, Seilschaften und Machtmenschen.¹⁰² Damit wird die Integrationswirkung der Volksparteien als geradezu konstituierend für die Demokratie hingestellt. Es hilft aber wenig, von einem Extrem ins andere zu schwenken. Das gegenwärtige Übel ist der Ausschließlichkeitsanspruch, mit dem die Parteien die politische Macht vereinnahmen. Und solange die Parteien das Zugangsmonopol zur politischen Macht besetzt halten, wird sich an dieser Situation nichts ändern.

2.3.2 Berufspolitikertum

Ein Produkt des Systems: Der Berufspolitiker

Unsere Demokratie filtert einen bestimmten Typus von Politiker heraus und verhilft ihm zum Erfolg. Die spezifischen Bedingungen der von den Parteien dominierten parlamentarischen Demokratie erfordern einen genau auf diese Rahmenbedingungen zugeschnittenen Charakter. Wer diesem Muster nicht entspricht oder sich ihm nicht schnell genug anpaßt, wird weggebissen oder scheidet frustriert von selbst aus. Die Frage muß jedoch gestellt werden, ob dieser Typ von Politiker das ist, was der Bürger wünscht und braucht.

Wir haben die Erwartung an die Politiker, daß sie sich altruistisch, moralisch, staatstragend und vor allem dem Gemeinwohl verpflichtet verhalten. Das ist eine Illusion, die allerdings von der politischen Klasse gern verteidigt wird. Fakt ist, daß der Typus des Berufspolitikers dem gegenwärtigen System am besten angepaßt und deshalb auch so erfolgreich ist. Wer sich für Politikausübung als Beruf entscheidet, muß dafür geeignete Eigenschaften vorweisen können und unterwirft sich Zwängen im Rahmen seiner Karriere, die schließlich die materielle Lebensgrundlage für sich und seine Familie bedeutet.

101 Kloepper: „Politische Klasse und Ämterpatronage“

102 Zakaria: „Das Ende der Freiheit?“, S. 89

Ein Berufspolitiker muß vor allem folgende Eigenschaften mitbringen:

- Stallgeruch der Partei, d. h. Anpassung an das Milieu bis zur Selbstaufgabe;
- Machtinstinkt, d. h. den Willen zur Herrschaft, gepaart mit einer Portion Skrupellosigkeit. „Macht“ bedeutet im Klartext, andere zu veranlassen, das zu tun, was man will, und die Ausschaltung etwaiger Konkurrenz;
- Fähigkeit zum Aufbau und Pflege von Netzwerken, man kann auch sagen: von Seilschaften;
- Medienwirksamkeit;
- Fortune. Wem das zu altmodisch klingt, akzeptiert vielleicht eher die Unterscheidung von „Winnern“ und „Losern“. Jedenfalls muß ein Politiker die Gunst der Stunde erkennen und beherzt anpacken können – aber da sind wir wieder beim bereits erwähnten Machtinstinkt.

Etwas drastischer hat es von Arnim formuliert. Was für die berufspolitische Karriere besonders wichtig sei, könne man kaum nennen, ohne zynisch zu erscheinen: Techniken der Macht beherrschen mit Instrumentalisierung der Schwächen von Mitmenschen zur Sicherung von Macht, Posten und Geld; Minimierung von möglichen Angriffsflächen für politische Gegner mit der Folge von Profillosigkeit ... und Opportunismus ... Der erfolgreiche Berufspolitiker sei vom Typ her ein Fachmann, „wie man politische Gegner bekämpft“.¹⁰³

In der parlamentarischen Demokratie kommt nur weiter, wer sich ein Netzwerk von Unterstützern und Anhängern aufgebaut hat und sich mit kooperierenden Politikern bewegt.¹⁰⁴ Damit wird ein Typus herausgefiltert, der mehr technokratisch strukturiert ist als charismatisch.

Man stelle sich einmal einen Politiker vor, dessen Potential sich mit den in der Aufzählung genannten Eigenschaften erschöpft. Es wäre vermutlich ein erfolgreicher aber erbärmlicher Zeitgenosse, und jedem Leser ist es jetzt selbst überlassen, vor seinem geistigen Auge bekannte Politiker Revue passieren zu lassen und unter die genannte Beschreibung zu subsumieren. Jedem fallen dann dieselben Leute ein, die in Talkshows, Interviews oder Parlamentsdebatten ausschließlich Parteipolemik pro-

¹⁰³ von Arnim: „Das System“, S. 41

¹⁰⁴ Langguth: „Machtmenschen“, S. 466

duzieren, dem politischen Gegner nur niedrige Beweggründe unterstellen und sich nie sachlich um die bestmögliche Lösung bemühen.

Man sollte gerechterweise nicht unterstellen, daß sich die Eigenschaften aller unserer Spitzenpolitiker mit der oben genannten Aufzählung erschöpfen. Man kann auch Verantwortungsbewußtsein, Gerechtigkeitssinn und Weitsicht antreffen. Von Theodor Heuss und Kurt Schumacher über Helmut Schmidt, Erhard Eppler und von Weizsäcker bis Roman Herzog und einigen anderen gibt es eine ganze Reihe hervorragender Persönlichkeiten in der deutschen Nachkriegspolitik. Gemeinsam ist allen Genannten, daß sie gerade keine „Nur-Politiker“ waren.

Leider sind es die „Nur-Politiker“, die zunehmend das Feld beherrschen. Für sie gilt die bekannte Karrierereihe „Kreißaal/Hörsaal/Plenarsaal“: als Student ASTA-Vorsitzender, dann nahtlos ohne einen Tag eines normalen Berufslebens Assistent eines Abgeordneten oder sogar gleich selbst Parlamentarier. Politiker werden zu Laufbahnbeamten. Sie leben von der Politik, nicht für die Politik.¹⁰⁵ Wenn Politik zum Beruf wird, dominieren automatisch Streben nach Erfolg, Status, Posten und Geld.¹⁰⁶

Wenn die oben genannten Eigenschaften für die Parteikarrieren nützlich sind, sind sie es auch für den Bürger? Was wäre dem Bürger vielleicht viel wichtiger?

Leider muß man konstatieren, daß der Bürger von keiner der vorgeannten Eigenschaften irgendeinen Vorteil hat. Was Politiker am meisten bewegt, sein eigens Fortkommen, interessiert die Bürger überhaupt nicht. Der Wähler hat keinerlei Interesse an der Karriere eines Politikers. Ihn interessieren sachliche und erfolgreiche Arbeit. Politiker beschäftigen sich zu 90 % mit dem, was für sie das Wichtigste ist: der Verteidigung der eigenen Machtposition und Schwächung des Gegners. Alles das ist aber für den Bürger bedeutungslos. An den Machtkämpfen hat er kein Interesse, wird sogar davon abgestoßen. Trotzdem ist all das nach unserem politischen System zwingend erforderlich. Ein ungeheurer Einsatz von Arbeitskraft und Finanzmitteln wird für etwas verwendet, was der Bürger nicht braucht. Es werden damit nicht nur Ressourcen vergeudet, sondern empfindliche Nachteile der Ineffizienz in Kauf genommen.

¹⁰⁵ Eine schöne Unterscheidung, die auf Max Weber zurückgeht (Weber: „Politik als Beruf“)

¹⁰⁶ von Arnim: „Das System“, S. 35

Für Berufs-Politiker gelten eben die gleichen ökonomischen Gesetze, unter denen auch andere Bürger berufsbezogene Entscheidungen treffen. Auf der die Karriere und den Status betreffenden Ebene wird er sich in aller Regel so verhalten, wie es den eigenen Wahlchancen, der Wiederwahl und dem beruflichen Aufstieg förderlich erscheint. Auf der Ebene der Ausfüllung des Berufs wird sich ein Politiker immer für die Sicherung und den Ausbau seiner Kompetenzen einsetzen statt für deren Begrenzung, und er wird immer für eine Ausweitung des finanziellen Handlungsrahmens plädieren statt für eine Reduzierung.

Rekrutierung

Haben wir eine offene oder eine geschlossene politische Elite? Wie frei ist der Zugang und wieviel Chancengleichheit besteht für diejenigen, die politisch aktiv werden wollen?

Nach Ansicht von Naßmacher genügt es, wenn jeder die realistische Chance hat, nach eigener freier Entscheidung im Rahmen einer politischen Teilelite wirksam zu werden.¹⁰⁷ Doch was nützt diese Chance, wenn man sie bewußt ignoriert, weil eine Zugehörigkeit zu dieser Art von Eliten als nicht erstrebenswert erscheint? Die Merkmale der politischen Elite in der Bundesrepublik Deutschland sind durch die politischen Strukturen vorgegeben. Die Strukturen und die damit verbundenen Auswahlmechanismen filtern einen bestimmten Politikertyp heraus. Das sind Zwänge, gegen die sich kein Bewerber wehren kann. Das Ergebnis ist eine Inzucht: Es kommt nur nach oben, wer sich anpaßt. Rekrutiert wird immer nur der gleiche Typ von Berufspolitiker. Eine echte Partizipation würde voraussetzen, daß der Wähler auf die Struktur der Elite Einfluß nehmen könnte.

Miegel spricht noch nicht einmal von Eliten, sondern von Cliques.¹⁰⁸ „Elite“ hat tatsächlich den Beigeschmack von positiver Auswahl, der Herausfilterung der Besten. Davon kann leider keine Rede sein. Das Auswahlkriterium ist nach Miegel die Ein- und Anpassungsfähigkeit des Aspiranten. Qualifikation wird ersetzt durch Loyalität zur Gruppe.

107 Naßmacher: „Politikwissenschaft“, S. 31

108 Miegel: „Epochenwende“, S. 208

Peter Glotz hat auf einen weiteren fatalen Aspekt des Auswahlmechanismus hingewiesen: Er unterscheidet zwischen „Zeitreichen“ und „Zeitarmen“.¹⁰⁹ Nur die „Zeitreichen“ könnten die Ochsentour durch die Parteiebenen absolvieren. Daher die Überrepräsentation des Öffentlichen Dienstes in den Parlamenten. Abgeschreckt werden vor allem die Außenseiter, die die besagte „Ochsentour“ nicht mitmachen können oder wollen. Es gehöre zwar in den Bereich der Folklore der deutschen Parteiengeschichte, wie Lösch es ausdrückt, wenn man annehme, daß heute noch Parteimitglieder oder Funktionäre im Wahlkampf Plakate kleben würden oder als „Treppenterrier“ Beiträge kassieren würden. Das erledigten heutzutage Werbeagenturen bzw. Banken im Abbuchungsverfahren.¹¹⁰ Aber die Ochsentour durch die Hierarchien ist geblieben!

Für diejenigen, die den sozialen Aufstieg durch die Politik schaffen wollen, ist der Preis in Form von Anpassung und Abhängigkeit offenbar akzeptabel. Schröders Motiv war, so Langguth, mit Hilfe der Politik aus seinem sozialen Außenseitertum auszusteigen. Selbst bei Kohl sei es darum gegangen, aus dem kleinbürgerlichen Milieu aufzusteigen. Kohl hätte gewußt, daß er beruflich und sozial am besten in der Politik aufsteigen könne.¹¹¹ Eine solche Motivation ist dem Bürger allerdings herzlich gleichgültig. Kein Wähler will einem Kandidaten zu „sozialem Aufstieg“ verhelfen. Er will lediglich einen qualifizierten Bewerber mit der Gewähr für gute Arbeit.

Die Anreizwirkung für diejenigen, die in der Politik Karriere machen und von der Politik leben wollen, ist überaus groß, vielleicht zu groß. Kaum ein Parlamentarier hätte bei gegebener Qualifikation im bürgerlichen Berufsleben eine Position erlangt, die an Macht, Vergütung und Sicherheit vergleichbar gewesen wäre.¹¹² Fast alle Abgeordneten verbessern sich finanziell durch die Übernahme des Mandats.¹¹³ Eine Politikerkarriere ist damit eine günstige Gelegenheit für den sozialen Aufstieg. Die soziale Herkunft spielt – zumindest für deutsche Verhältnisse – keine

109 http://www.hnf.de/Veranstaltungen/Paderborner_Podium/02_Freiheitliche_Demokratie/Vortrag_Prof._Dr._Peter_Glotz.asp

110 Lösch: „Parteienstaat in der Krise?“, <http://www.dados.org/deutsch/parteien/grundkurs5/parteienstaat.htm>

111 Langguth: „Machtmenschen“, S. 445

112 Wiesendahl: „Berufspolitiker zwischen Professionalismus und Karrierismus“, S. 163

113 von Arnim: „Staat ohne Diener“, S. 122

Rolle. Zutrittsbarrieren wie Ausbildung, Examina oder Erfolgsnachweise gibt es nicht. Auch mit abgebrochenem Gymnasium und abgebrochener Lehre kann man Außenminister werden.¹¹⁴ Die Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppen – Migranten, Frauen, Konfession – ist dagegen förderlich, wenn es der Proporz gerade verlangt.

Die wichtigste Zugangssperre ist der Systemzwang, den das herrschende politische System ausübt. Wer politisch aktiv mitmachen will, muß durch die Schleuse der Parteien. Hereingelassen und zur Mitwirkung zugelassen wird nur, wer sich anpaßt. Dieses System wird von einem alle Parteien umfassenden Kartell gestützt und verteidigt.

Was für Politiker braucht das Land?

Für den amerikanischen Politikwissenschaftler Barber ist die Antwort klar: An die Stelle der Berufspolitikern muß eine Regierung von Bürgern treten.¹¹⁵ Barber ist skeptisch gegenüber einer ausschließlich repräsentativen Demokratie, in der die Repräsentation von Interessen nur noch von Berufspolitikern wahrgenommen wird: „Starke Demokratie ist die Politik von Amateuren“, so Barber.

Ja, wir müssen weg von dem aalglaten Typus des Berufspolitikers. Wir brauchen unabhängige, lebenserfahrene Persönlichkeiten mit Führungsqualität, Verantwortungsbewußtsein und Weitsicht.

Politiker zu sein, ist kein Beruf wie jeder andere – trotz landläufig gegenteiliger Meinung. Ein politisches Amt mag Vollzeitbeschäftigung sein, ist aber dennoch kein Beruf, sondern eine auf Widerruf übertragene Funktion. Wer einen Beruf ergreift, will damit auf Dauer seinen Lebensunterhalt bestreiten. Das politische Mandat ist aber seinem Wesen nach befristet und nur bedingt verlängerbar. Kein Berufstätiger, kein Maurer, Arzt oder Kaufmann könnte mit seinem Beruf leben, wenn er eine Tätigkeit auf Widerruf ausüben müßte und er im Falle des Widerrufs berufslos auf der Straße stünde.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Diäten-Urteil von 1975¹¹⁶ das politische Mandat in dem Sinne als „Beruf“ qualifiziert, daß

es den vollen Arbeitseinsatz des Parlamentariers verlange, und leitete daraus die Forderung nach einer angemessenen Vergütung für einen Vollzeitjob ab. Das war zweifellos richtig. Diese Überlegungen betreffen aber nur die Begriffsebene von Vollzeit- oder Nebentätigkeit. „Beruf“ ist etwas, das auf einer anderen Ebene liegt: Es ist die Tätigkeit, die ich auf Dauer zu meinem Lebensunterhalt ausüben möchte. Der eine oder andere Politiker mag darüber hinaus in einem etwas altmodischen Sinne eine „Berufung zur Politik“ empfinden, wie sie Max Weber in seinem 1919 gehaltenen berühmten Vortrag charismatischen Führern zubilligt.¹¹⁷ Im Gegensatz zu diesen Bedeutungen von Beruf steht der landläufig sogenannte „Job“, die vorübergehende Aufgabe, die man übernimmt.

So gesehen entspricht das politische Mandat als temporäre Funktion dem „Job“ und nicht dem Beruf. Der Begriff „Job“ hat allerdings einen abwertenden Beigeschmack. Da schwingt die Vorstellung von einer Aufgabe mit, die man zu erledigenden und zu Ende zu führen hat, in der Spannbreite von „Knochen-Job“ bis „Mini-Job“. Aber es fehlt die Ernsthaftigkeit eines Berufes. „Ausübung eines Mandats“ ist und bleibt deshalb die bessere Bezeichnung für das, was gemeint ist. Und dieses Mandat kann man natürlich auch „mit Berufung“ ausüben.

Ein Berufspolitiker hat keine spezifische Ausbildung absolviert: Es gibt keine Ausbildung zum Politiker. Allemaal ist es nicht das Studium der Politikwissenschaft. Der Politikwissenschaftler Elmar Wiesendahl äußert sich so: „Trotz der rapiden Akademisierung des Berufspolitikers ist ... unter Qualifizierungsgesichtspunkten der Politikerberuf für sich genommen ausbildungslos und fällt unter die angelernten Berufsgruppen.“¹¹⁸

Ein Berufspolitiker ist also angelernt, er durchläuft ein Training on the Job. Niemand würde unter diesen Voraussetzungen jemanden mit einer verantwortlichen Tätigkeit betrauen. Und erst recht nicht für die wichtigsten Funktionen, die wir in unserem Gemeinwesen zu vergeben haben. Die Schlußfolgerung daraus zu ziehen, daß Politiker eine Ausbildung für ihre Tätigkeit bräuchten, wäre genauso fasch – wir brauchen keine Berufspolitiker!

114 Joschka Fischer: http://de.wikipedia.org/wiki/Joschka_Fischer

115 Barber: „Starke Demokratie“, S. 235

116 BVerfGE 40, 296 ff.

117 Max Weber: „Politik als Beruf“

118 Elmar Wiesendahl: „Berufspolitiker zwischen Professionalismus und Karrierismus“ in: von Arnim (Hrsg.): „Politische Klasse und Verfassung“, S. 157

Um ein politisches Mandat erfolgreich ausfüllen zu können, braucht in der Tat niemand eine spezifische Ausbildung. Jeder bürgerliche Beruf ist als Grundlage geeignet. Politik kann man aus guten Gründen studieren, aber nicht, um Politiker zu werden. Der bürgerliche Beruf ist einerseits Ausgangspunkt für Berufs- und Lebenserfahrung, andererseits Rückversicherung und Gewährleistung der Unabhängigkeit, weil man notfalls aus der Politik ausscheiden und wieder im angestammten Beruf seinen Lebensunterhalt verdienen kann.

Zur Ausübung des Mandats benötigt man Generalisten mit gehöriger Lebenserfahrung. Als Eigenschaften müssen Kontaktfähigkeit, Tatkraft und Durchsetzungsvermögen hinzu kommen. Das Wichtigste aber sind Persönlichkeit und Charakter, d. h. Verantwortungsgefühl, Ehrlichkeit, Gerechtigkeitsgefühl – alles das, was auch in anderen Führungspositionen gefragt ist.

Max Weber hat die Anforderungen, die für Politiker vor allem entscheidend seien, mit folgenden drei Qualitäten umschrieben: Leidenschaft im Sinne von Hingabe an eine „Sache“, Verantwortungsgefühl gegenüber ebendieser Sache und Augenmaß, d. h. die Fähigkeit, die Realitäten mit innerer Sammlung und Ruhe auf sich wirken zu lassen.¹¹⁹ Todsünden seien Unsachlichkeit und Verantwortungslosigkeit.

Wie kann man geeignete Leute motivieren, politische Funktionen zu übernehmen? Wenn die Zugangssperren zur Politik beseitigt wären, würden sich durchaus qualifizierte Bürger für politische Ämter zur Verfügung stellen. Die Bereitschaft zum Engagement ist sicher verbreitet. Wir brauchen mehr Durchlässigkeit zwischen der Politik und den übrigen Bereichen der Gesellschaft und wir brauchen Chancen für ein zeitweiliges Engagement. Daß Wirtschaftsbesitzer deshalb nicht Schlange stehen nach politischen Ämtern, weil sie in der Politik weniger Macht und weniger Geld hätten, ist eine Mär. Sie werden abgeschreckt von einer feindlichen Umgebung und gewarnt von denjenigen, die es mit leidvoller Erfahrung versuchten.

Quereinsteiger haben in dem gegenwärtigen System so gut wie keine Chance – bedauerlicherweise. Ein Beleg dafür ist noch in bester Erinnerung. Im Bundestagswahlkampf 2005 versuchte Angela Merkel, Paul

119 Max Weber: „Politik als Beruf“, S. 51

Kirchhof als Parteilos in ihr Wahlkampfteam aufzunehmen. Kirchhof sollte bei gewonnener Wahl Finanzminister in einer schwarz/gelben Koalition werden. Daß die Opposition diese Idee attackierte, ist nicht weiter verwunderlich. Schröder als damaliger Noch-Bundeskanzler erlaubte sich allerdings einen üblen Stil, indem er Kirchhof als „den Professor aus Heidelberg“ diffamierte. Entscheidend war jedoch das Verhalten der CDU-Führungsriege, die Kirchhof ins Messer laufen ließ. Kirchhof war Konkurrent für alle diejenigen in der CDU, die sich mit ihrem jeweiligen Kometenschweif auch Hoffnung auf den Posten gemacht hatten. Kirchhof hatte keine Hausmacht in der Partei, und er hatte keinen Stallgeruch. Solche Leute werden weggebissen.

Zu den gescheiterten Quereinsteigern zählte auch der in der Bevölkerung beliebte Bundespräsident Köhler. Überraschend trat Köhler 2010 nach unqualifizierten Angriffen der Opposition zurück. Er hatte sich nicht mit dem politischen Intrigengeschäft zurechtgefunden und auch als zu dünnhäutig erwiesen. Dazu paßt, daß er von seiner eigenen Partei keine Unterstützung mehr fand.

Gegenüber der längeren Liste der Gescheiterten gehören die Professoren Karl Schiller und Kurt Biedenkopf zu den erfolgreichen Quereinsteigern. Beide vollzogen allerdings mit ihrem Wechsel in die Politik einen endgültigen Berufswechsel.

Auch Merkel ist ein Beispiel für den erfolgreichen Einstieg einer Außenseiterin. Hier spielt die historisch einmalige Konstellation der Wiedervereinigung eine Rolle. Kohl brauchte Vorzeige-Repräsentanten aus den neuen Bundesländern und glaubte, in der unerfahrenen Merkel eine folgsame Gewähnsfrau gefunden zu haben. Merkel hat dann aber, mit dem gehörigen Machtinstinkt ausgestattet, sehr schnell die Spielregeln des Systems gelernt und für sich genutzt.

Amerika ist mit seinem politischen System wahrhaftig kein Vorbild. Aber die Durchlässigkeit zu Wirtschaft und Wissenschaft ist bewundernswürdig. Dort kann ein Manager Botschafter werden und nach ein paar Jahren wieder in die Wirtschaft zurückkehren oder aus der Wissenschaft in die Politik und wieder zurückwechseln.

Dahrendorf äußert sich skeptisch gegenüber Quereinsteigern.¹²⁰ Politik bedeute Handeln durch Überzeugen und Debattieren, nicht

120 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 94

durch Befehlen. Man könne beobachten, daß dieser Prozeß bei denen, die von außerhalb der Politik kämmen, Ungeduld und Irritation hervorruft. Überzeugend ist dieser Einwand nicht. In der Wirtschaft kommt man nicht weit, wenn man sich auf das bloße Befehlen verlassen würde. Es ist doch wohl die Abwehr der etablierten politischen Klasse, die bei Außeneinsteigern Ungeduld und Irritation hervorruft.

Da ist die Einschätzung von Walter schon realistischer:¹²¹ Von Zeit zu Zeit käme eine Initiative aus der Politik, sich einen „bunten Vogel“ aus Wissenschaft, Kultur oder Wirtschaft zu holen, um das eigene Image aufzupolieren. Die scheiterten dann an dem „Erlebnisschock“, wenn sie in den politischen Alltag geworfen würden, etwa an den Niederungen der Arbeit im Wahlkreis. Scheitern würden sie auch am „Rudel der Parlamentskorrespondenten“, die auch zur politischen Klasse gehörten. Menschen, die anders seien, bereiten der politischen Klasse Unbehagen. Und so stoßen sie ab, was nicht zu ihnen gehört.

Die Entfremdung zwischen politischer Elite und Wahlvolk läßt sich nur überbrücken, wenn wir wieder einen anderen Typus von Politiker bekommen. Wir hatten ihn schon einmal: den lebenserfahrenen, der sich in einem normalen zivilen Beruf bewährt hatte, der deshalb auch unabhängiger war, weil er notfalls wieder zurückkehren kann. Jetzt haben wir zunehmend den Berufspolitiker.

2.3.3 Politisierte Medien

Die dritte Säule unseres politischen Systems sind neben dem Kartell der Parteien und dem Berufspolitikertum die politisierten Medien.

Als Bürger glaubt man, Medien hätten die Aufgabe, Nachrichten zu verbreiten. Aus möglichst unterschiedlichen Quellen würde man sich dann sein Bild des Geschehens zusammensetzen und bewerten. Gerne akzeptiert ein Bürger auch Kommentare, wenn sie nach guter Sitte als solche gekennzeichnet und deutlich von den Nachrichten getrennt sind.

Offenbar ist diese Erwartung naiv. Ein Redakteur von Print- oder elektronischen Medien will heute vor allem überzeugen und meinungs-

bildend tätig sein. Die Parteien haben längst die Medien erobert. Sie wissen, daß beim Wähler nicht die Fakten zählen, sondern deren Darstellung in den Medien. Aus diesem Grund kämpfen die Parteien verbissen um jeden Posten in den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten.

Nur deshalb hat sich die SPD ein eigenes Zeitungsimperium zugelegt. Über die DDVG Holding ist die SPD an der „Frankfurter Rundschau“ und an 10 Regionalzeitungen beteiligt. Man erregt sich gerne über die Verquickung von politischer und medialer Macht im Italien des Silvio Berlusconi und betreibt in Deutschland selbst einen ansehnlichen Medienkonzern.¹²² Die SPD bestreitet allerdings eine parteipolitische Steuerung der Medien. Doch die Geschäftsführerin der Medienholding, Inge Wettig-Danielmeier, langjährige Bundesschatzmeisterin der SPD, begründete den Einstieg bei der „Frankfurter Rundschau“ mit der Sicherung des „linksliberalen“ Kurses. Ist das keine politische Einflußnahme? Im Übrigen bedarf es keiner Intervention in die Redaktionsarbeit, wenn die Beteiligten wissen, wem der Verlag gehört.

Eine erfolgreiche Symbiose

Alle Politik ist medienvermittelt. Politik und Medien sind auf einander angewiesen. Sie leben in Symbiose. Politiker und Journalisten haben eines gemeinsam: Sie brauchen Katastrophen und Skandale, um sich in Szene setzen zu können. Der Journalist empfiehlt sich als Aufklärer, der Politiker als Macher. Damit die eigene Rolle die richtige Dimension erhält, muß man den Anlaß entsprechend dramatisieren. Dioxin, Schweine- oder Vogelgrippe, Steuerhinterziehung, Macht der Konzerne, Rechtsradikale – das sind immer wieder dankbare Themen. Die Dramaturgie des Schauspiels läuft im gleichbleibenden Schema ab: Dem politischen Gegner hält man Versäumnisse vor. Man beschließt ein Gesetz. Und wartet auf den nächsten Anlaß, den man zum Skandal erklären kann.

¹²² Die in Hof erscheinende „Frankenpost“ ist zu 100 % im DDVG-Eigentum. Bei der „Neuen Westfälischen“ in Bielefeld sind es 57,5 %, beim Tivola-Verlag 75,3 %, beim Magazin „Szene Hamburg“ 75 %, bei „Öko-Test“ 50 %, bei den „Cuxhavener Nachrichten“ 49,5 %, bei der „Sächsischen Zeitung“ in Dresden 40 %. Auch am „Freien Wort“ in Suhl, an der „Neuen Presse“ in Coburg, an der Verlagsgesellschaft Madsack mit ihren diversen Blättern und an der „Westfälischen Rundschau“ in Dortmund ist der SPD-Konzern beteiligt. Hinzu kommen Anteile an privaten Rundfunksendern.

¹²¹ Walter: „Baustelle Deutschland“, S. 224 ff.

Die Medien sind willige Gehilfen für die Politik, die die Redakteure für richtig halten. Bei Demonstrationen ist es offenkundig: Das Fernsehen berichtet nicht, weil es ein Ereignis gibt, sondern das Ereignis gibt es nur, weil das Fernsehen dort ist.

Selbst scheinbar unpolitische Sendungen, wie die täglichen Krimis auf allen deutschen Sendern haben nichts, aber auch gar nichts mit der in der Kriminalstatistik abgebildeten Realität zu tun. Nie wird in einem Krimi einer öffentlich-rechtlichen Sendeanstalt ein Ausländer der Täter sein, Kapitalverbrecher kommen bevorzugt aus Unternehmerkreisen, und Konzerne schinden ständig ihre Mitarbeiter, wenn sie nicht gerade mit Steuerhinterziehung oder Umweltdelikten ausgelastet sind. Diese Dauerberieselung zeigt Wirkung und soll es vermutlich auch tun.

Natürlich sind viele linksgerichtete Politiker der Meinung, hierzulande herrsche der „Turbo-Kapitalismus“. Entscheidend ist jedoch, ob die Medien eine solche Meinung unkritisch oder sogar wohlwollend verbreiten. Tatsache ist, daß sich die politische Orientierung der Journalisten in Deutschland deutlich von den Wahlergebnissen unterscheidet und weit nach links driftet. Eine Studie im Auftrag des Deutschen Fachjournalistenverbandes von 2010 hat ergeben, daß 26,9 % von ihnen den Grünen nahestehen, weitere 15,5 % der SPD. Nur 9 % bekennen sich zur Union und 7,4 % zur FDP.¹²³ Wenn man berücksichtigt, daß in diesen zuletzt genannten Gruppen auch die Anhänger von Geißler, Süßmuth, Hirsch, Baum und Leutheusser-Schnarrenberger zu finden sind, dann wird klar, wie weit das mediale Politikspektrum verschoben ist. Würde man nur die Redakteure der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten befragen, wäre die „Rot-Verschiebung“ noch viel ausgeprägter. Die wirtschaftskritische Stimmung bei den Bürgern ist Spiegelbild der überwiegend wirtschaftsfeindlichen Meinung der Medien.

Der ARD-Deutschlandtrend vom September 2011 ermittelte, daß nach Meinung von 71 % der Befragten die wichtigen Entscheidungen für unser Land eher in der Wirtschaft getroffen würden. Nur 22 % meinten, daß dies eher die Politik täte.¹²⁴ Wenn man sich vergegenwärtigt, wie massiv die Politik in die Wirtschaft eingreift, dann stellt das Meinungsbild der Bürger eine groteske Verzerrung der Realität dar. Gerade hat

die Politik eine Energiewende angeordnet und mit der Stilllegung von acht voll funktionsfähigen Atomkraftwerken Milliardenwerte bei den betroffenen Unternehmen vernichtet. Mit dem Kartellgesetz wird überaus wirksam die Zusammenballung wirtschaftlicher Macht verhindert, wobei nicht einmal die Anzahl der Untersagungen, sondern schon die prohibitive Wirkung des Kartellgesetzes viele Fusionen im Vorfeld verhindert. Arbeitnehmerschutzgesetze haben den Arbeitsmarkt in Deutschland unflexibel gemacht. Mit der Steuergesetzgebung wie mit Subventionen gestaltet die Politik aktiv das Wirtschaftsgeschehen – für viele Liberale bereits weit über das zuträgliche Maß hinaus. Wenn die Bürger mit überwältigender Mehrheit gleichwohl im Glauben sind, die Wirtschaft bestimme, wo es lang gehe, und treibe die Politik nur vor sich her, dann liegt das an der Betrüchlichkeit der Medien.

Als spektakulärstes Opfer der politisierten Medien ist die FDP zu nennen. Die FDP erzielte bei der Bundestagswahl 2009 ein Traumergebnis von 14,6 % der Zweitstimmen. Heute kämpft sie nach Meinungsumfragen an der 5 %-Hürde ums Überleben. Der Absturz war von einer noch nie dagewesenen Medien-Kampagne begleitet, die die Spitzenpolitiker dieser Partei und alle deren Maßnahmen mit vernichtender Kritik bedachte. Gewiß boten der Parteivorsitzende Westerwelle und viele FDP-Entscheidungen Angriffsflächen für Kritik. Doch derartige Blößen könnte man unschwer bei allen anderen Parteien genauso finden. Der entscheidende Unterschied ist jedoch folgender: Die FDP ist der Mehrheitsbeschaffer der Unionsparteien. Wer die FDP abschießt, entzieht den Unionsparteien die Regierungschance.¹²⁵ Diese Achillesferse galt es zu treffen. Unsere rot/grün-lastigen Medien leisteten konzentrierte Arbeit und, wie man sieht, mit Erfolg. Daß die politischen Ziele der FDP ein ideales Feindbild für rote und grüne Redakteure darstellen, kam der Sache natürlich noch entgegen. Die politisierten Medien machen sich einen sozialpsychologischen Effekt, den Gruppenzwang, zunutze. Wenn konzertiert und mit Nachdruck von den Medien die Meinung verbreitet wird, die FDP sei unter aller Kritik, dann folgen schließlich alle diesem Urteil. Der Druck einer geglaubten Mehrheitsmeinung führt zur Meinungsanpassung.

123 http://www.dfjv.de/fileadmin/user_upload/pdf/Politikjournalistinnen_und_Journalisten.pdf

124 Bericht in der WELT vom 2. September 2011

125 Einmal abgesehen von der Option mit den Grünen zu koalieren, was Merkel mit dem abrupten Atomausstieg ermöglichen will.

Medien und Wahlverhalten

Der Politikwissenschaftler Wilhelm Bürklin erklärt das Wahlverhalten nach dem sozialen Umfeld des Wählers. Der Wähler wolle mit seinem sozialen Umfeld in spannungsfreiem Verhältnis leben. Er suche deshalb nach den Politikentwürfen, die seinem Umfeld entsprächen. Da jeder nicht nur einem sozialen Umfeld angehöre, ergebe sich daraus eine Chance zum Wechsel.¹²⁶ Ein derartiges Wahlverhalten wäre weitgehend sachorientiert. Mir scheint allerdings eines noch wichtiger zu sein als die Identifikation mit dem sozialen Umfeld und zwar die Frage, wie die Symbolfigur einer Partei beim Wähler ankommt. Letztlich trifft der Wähler eine reine Vertrauensentscheidung. Die komplizierten Sachargumente sind für ihn in der Regel gar nicht nachprüfbar. In Politshows werfen Politiker mit Zahlen und Statistiken um sich und Zitate werden gebracht. Aber keiner kann sie überprüfen. Stellt sich später wirklich einmal eine Zahl als falsch heraus, dann hat das kaum eine Wirkung. Zahlen, Statistiken und Zitate haben den Zweck, Sachkompetenz zu signalisieren. Sie sollen geglaubt, nicht verstanden werden. Bürklin hat insofern recht, als ein Politiker, der meinem eigenen sozialen Umfeld entstammt, mir möglicherweise glaubwürdiger erscheint als ein anderer. Es handelt sich um einen naheliegenden Solidarisierungseffekt. Durch Meinungsbefragungen ist bekannt, daß in Grenzfällen die Leitfigur einer Partei einen höheren oder auch niedrigeren Zustimmungsgrad erfahren kann als die entsprechende Partei. Trotzdem bleibt es bei der Vertrauensentscheidung: Mein Vertrauen in die Führungsperson kann gegebenenfalls abweichen von dem Vertrauen in die Partei als Ganzes. Die Vertrauensentscheidung ist immer personenbezogen: Man schaue sich nur einmal die Wahlwerbung der Parteien an: man setzt auf Personen, nicht auf Sachthemen.

Der Publizistik-Wissenschaftler Mathias Kepplinger hat herausgefunden, daß es einen direkten Zusammenhang zwischen der ursprünglich überwiegend positiven Einstellung der deutschen Bevölkerung zur Kernenergie und der Berichterstattung in der Presse gibt.¹²⁷ Mit zunehmender kritischer Berichterstattung wandelte sich die Mehrheitsmeinung. Die Entwicklung setzte lange vor den Reaktorunfällen von Harrisburg

(1997) und Tschernobyl (1986) ein. Ursache des Meinungswandels im Journalismus war der Generationswechsel in den Redaktionen, d. h. der Einzug der 68er.

Medien sind die stärkste gesellschaftliche Kraft. Sie sind für Politiker unangreifbar. Es wäre ein fataler Fehler, wenn es ein Politiker wagen würde, Journalistenschelte zu betreiben. Er würde von der Journalistenmeute gnadenlos niedergemacht werden. Häufig werden die Medien als „Vierte Gewalt“ im Staate bezeichnet. Barber geht noch weiter: Er räumt den Medien sogar den Rang einer Ersten Gewalt ein.

Dahrendorf hat es sehr zurückhaltend so formuliert: Medien bestimmten nicht die öffentliche Meinung, aber es sei realistisch zu sagen, daß sie sie beeinflussten.¹²⁸

Neutralität der öffentlich-rechtlichen Medien, eine unerfüllte Forderung

Trotz aller Medienvielfalt haben die öffentlich-rechtlichen Medien ihre zentrale Stellung behaupten können. Die durchschnittliche Mediennutzung belegt dies: Pro Tag sieht der Normalbürger 208 Minuten fern und hört 177 Minuten Rundfunk.¹²⁹ Er liest aber nur 30 Minuten Zeitung. Auch wenn man berücksichtigt, daß Zeitungslektüre bewußter gewählt wird als Fernsehkonsum, verbleibt es bei der überragenden Bedeutung der Sendeanstalten.

Aber gerade bei den öffentlich-rechtlichen Medien liegt vieles im Argen und müßte reformiert werden. Die Wahrnehmung von Politikern und Parteien wird maßgeblich davon bestimmt, was und wie es in den Nachrichtensendungen, Interviews, Talkshows oder Kommentaren von ARD und ZDF verbreitet wird. Kein Politiker kann ohne oder gar gegen die öffentlich-rechtlichen Medien wirken. Ohne Fernsehen ist heute kein Wahlkampf mehr zu gewinnen. Es besteht ein Abhängigkeitsverhältnis, das zwangsläufig dazu geführt hat, diese Medien unter die Kontrolle der Politik zu bringen. Alle Führungspersonen in den öffentlich-rechtlichen Medien sind denn auch unter politischen Gesichtspunkten ausgewählt und berufen worden.

128 Dahrendorf: „Krisen der Demokratie“, S. 81

129 <http://www.ard.de/intern/basisdaten/mediennutzung/-/id=55010/20gejb/index.html>

126 Bürklin: „Wahlverhalten und Wertewandel“, S. 51

127 „Phantomangst Atomangst“, Die Welt vom 11. April 2011

Personalentscheidungen werden in den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Medienanstalten getroffen. Zentrales Organ ist der Rundfunkrat. Dort sitzen „gesellschaftlich relevante Gruppen“, wie Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und andere religiöse Gemeinschaften, Sozialverbände etc. Der Rundfunkrat wählt den Intendanten und den Verwaltungsrat.

Wenn es um die Berufung oder Abberufung eines wichtigen Postens bei den öffentlich-rechtlichen Sendern geht, dann prangert natürlich immer dasjenige Lager einen Verstoß gegen die Pressefreiheit an, das seinen Kandidaten gefährdet sieht. Hehre Prinzipien werden beschworen, während es doch letztlich nur um den Einfluß auf Personalentscheidungen und Programminhalte geht. Hohe Wellen schlug 2009 die Nichtverlängerung des Vertrages von ZDF – Chefredakteur Nikolaus Brender, und die SPD kritisierte heftig die politische Einflußnahme, obwohl sie es in einem vergleichbaren Fall im Sinne ihres Kandidaten genauso gemacht hätte.

In den Rundfunkgesetzen der Länder heißt es gewöhnlich, daß politische Parteien nicht mehr als 30 % der Sitze im Rundfunkrat stellen. Damit soll die geforderten „Staatsferne“ gewährleistet werden. Die Regelung ist nichts als unfreiwillige Komik. Selbstverständlich schleust jede Partei ihre Leute auch über die Gewerkschaften, Kirchen, Kultureinrichtungen etc. in den Rundfunkrat ein. Alle Parteien versuchen, die Sendeanstalten „in den Griff“ zu bekommen.

Politischer Einfluß ist sogar Chefsache: Im Verwaltungsrat des ZDF sitzen vier aktive Ministerpräsidenten der Länder und ein ehemaliger sowie ein aktiver Staatsminister des Bundes und drei ehemalige Staatssekretäre aus den Ländern.

Die gesetzlich festgeschriebene Ausgewogenheit ist eine Illusion, an die auch ernsthaft niemand glaubt. In § 5 Abs.4 WDR-Gesetz heißt es: „Der WDR stellt sicher, daß

1. die Vielfalt der bestehenden Meinungen ... im Gesamtprogramm der Anstalt ... Ausdruck findet, ...
3. das Gesamtprogramm nicht einseitig einer Partei oder Gruppe ... dient.“

Redakteure werden in der Praxis aber nach ihrer politischen Couleur berufen. Nur so ist die deutliche Verschiebung der Parteienpräferenz der Redakteur hin zur SPD und den Grünen zu erklären. Sie wählen die Themen aus, über die sie berichten und filtern nach ihren Maßstäben. Selbstverständlich werden keine Falschmeldungen verbreitet. So primitiv geht man in der Branche nicht vor. Sogar die Redeanteile der einzelnen Politiker nach Zugehörigkeit zu einem Lager oder die Anzahl der Erwähnungen des einen oder des anderen können penibel nachgerechnet werden und führen selbstverständlich zu einem ausgeglichenen Ergebnis. Und trotzdem: Wenn ständig an erster Stelle in den Nachrichten ausführlich über „Störfälle in Kernkraftwerken“ berichtet wird, während viele Zeitungen, wenn überhaupt, dem Thema nur wenige Zeilen auf den inneren Seiten widmen, dann kommt damit eine persönliche Wertung des Journalisten zum Ausdruck, die er an die Zuhörer und Zuschauer weitergeben möchte. In Talkshows kann man einem eloquenten Vertreter der einen Seite einen blassen Typ ohne jede Ausstrahlungskraft von der anderen Seite gegenüberstellen. Man kann Bürger auf der Straße nach ihrer Meinung fragen und natürlich die „passenden“ dann senden. In Nachrichtensendungen ist es üblich geworden, nach einer Sachmeldung, z. B. über ein Gesetzesvorhaben, Stellungnahmen des politischen Gegners einzublenden. In der Regel erschöpfen diese sich in übler Polemik („... ist mal wieder der So-und-so-Lobby erlegen...“, „... Umverteilung von unten nach oben ...“ und ähnlich). Der Redakteur bietet keine Angriffsfläche, aber die gewünschte Wirkung auf den unbedarften Zuhörer wird doch nicht verfehlt.

Natürlich könnte jeder der betroffenen Redakteure jetzt nachweisen, wie oft er seine eigene Partei kritisiert hat. Nur, wie hat er sie kritisiert? Um es überspitzt auszudrücken: Auch in der DDR durfte man kritisieren, z. B. daß die Beschlüsse des letzten Parteitags der SED nicht konsequent genug umgesetzt worden seien!

Besonders übel ist die Praxis bei der sog. „Comedy“. Die Lacher werden immer auf Kosten des politischen Gegners gemacht, dem man Einfältigkeit, Hinterhältigkeit und Korruptiertheit unterstellt. Tatsachen werden grotesk verdreht. Aber angreifbar ist man selbstverständlich für eine solche Sendung nicht: Es ist ja alles erkennbar Satire. Der Redakteur hat dennoch sein Ziel erreicht: Aliquid semper adhaeret.

Die Liste der raffinierten Mittelchen zur Meinungsmanipulation könnte fast beliebig fortgesetzt werden. Bei fast jeder Nachrichtensendung des WDR könnte man – vorsichtig ausgedrückt – die Sympathie des Redakteurs für Rot oder Grün nachweisen.

Es drängt sich der Eindruck auf, daß es den Redakteuren der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten gar nicht darum geht zu berichten, sondern um Meinungsbeeinflussung und Vermittlung der eigenen Überzeugung.

Selbst wenn formal die großen Parteien ihre Leute nach Proporz in den Sendern platziert haben, ist die Rot-/Grün-Lastigkeit erdrückend. Der Grund liegt darin, daß die CDU- und FDP-nahen Journalisten dem jeweils linken Flügel ihrer Parteien zuzurechnen sind. Um ja nicht als konservativ oder neo-liberal gebrandmarkt zu werden, demonstrieren sie ihre Unabhängigkeit, indem sie besonders hart das eigene Lager kritisieren.

Die Linkslastigkeit wird gezielt eingesetzt, vor allem vor Wahlen. Immer wieder ist das Phänomen zu beobachten, daß die Links-Parteien den Wahlumfragen zufolge eine Aufholjagd erleben und in den Wahlen dann besser dastehen, als noch Wochen und Monate zuvor prognostiziert. Das Trommelfeuer der Meinungsbeeinflussung durch die öffentlich-rechtlichen Medien dürfte der Hauptgrund gewesen sein. Nicht umsonst hat sich der WDR den Beinamen „Rot-Funk“ eingehandelt. NDR, SWR und die übrigen öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten stehen dem nicht nach. Den bayrischen Rundfunk kenne ich zu wenig und lasse ihn deshalb außen vor.

Warum ändern die Leidtragenden, also CDU und FDP, an dieser Situation nichts? Sie haben schließlich auch ihre Vertreter in den Aufsichtsgremien der Sender und sie könnten die Öffentlichkeit mobilisieren. Tatsächlich sind beide Wege nicht gangbar. Man stelle sich nur die Kampagne in den öffentlich-rechtlichen Anstalten vor, wenn die angegriffenen Redakteure zum Gegenangriff übergehen würden. „Journalistenschelte“ zu betreiben ist eine Todsünde für jeden Politiker. Er würde immer auf verlorenem Posten gegen die Macht der Sendeanstalten kämpfen und erbarmungslos fertiggemacht werden.

Die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten nehmen für sich in Anspruch, Qualität zu liefern. Das entspricht ihrer gesetzlichen Verpflichtung. Gemäß den Programmleitlinien, die auf dem WDR-Gesetz basieren, sichert der WDR „... ein vielfältiges und hochwertiges Angebot ...“ Der WDR sieht sich denn auch von „... großer kulturwirtschaftlicher Bedeutung ...“ Vor allem linke Politiker werden nicht müde, die öffentlich-rechtlichen Anstalten als Leuchttürme der Qualität im Meer der niveaulosen Privatsender zu loben.

Nehmen wir doch einmal die Sender beim Wort. Unser wichtigstes Kulturgut ist die Sprache. Aber gerade damit treiben die Sender Schindluder. Grammatikfehler häufen sich. Ständig kann man die falsche Verbstellung hören: „... weil, da kann man nichts machen ...“ Deklination findet kaum noch statt. Aussprüche wie: „... Grund war der Streik von Piloten und Gepäckträger“ oder „Besuch beim Präsident“ sind bereits Standard. Im WDR ist eine schlampige Sprache üblich geworden. „*Noch ne* Staumeldung“, „*is* es möglich“, „*nich* zu glauben“ sind zunehmend an der Tagesordnung. Vermutlich wird dieser laxer Umgangston bewußt praktiziert. Man glaubt wahrscheinlich, volkstümlich zu wirken und biedert sich doch nur einem unteren Niveau an. Mit Kultur hat das ganze wenig zu tun.

Journalisten in öffentlich-rechtlichen Medien nehmen für sich bedeutende Macht in Anspruch, obwohl sie demokratisch nicht legitimiert sind. Das ist besonders bedenklich, weil nach Einschätzung der Bürger Sendungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten einen hohen Vertrauensvorschuß genießen. Wenn es nach einem Kommentar heißt: „Es kommentierte XY vom Norddeutschen Rundfunk“, dann hat hier ein privilegierter Bürger seine Meinung verbreiten können, den niemand gewählt hat und niemand verantwortlich machen kann. Das alles mag noch angehen, wenn – wie gesetzlich vorgeschrieben – tatsächlich eine Vielfalt an Meinungen zum Zuge kommen würde und der Bürger sich daraus seine eigene Meinung bilden könnte. Doch die Sendeanstalten sind als Mittel zur Meinungsbeeinflussung viel zu wichtig, als daß sich unsere Politiker die einmal gefangene Beute wieder entreißen ließen.

Die Trennung von Bericht und Kommentar – ebenfalls gesetzlich vorgeschrieben, z. B. in § 5 Abs. 5 des WDR-Gesetzes – ist genauso illusorisch. Man höre zu beliebiger Zeit die täglichen Nachrichtensendungen oder verfolge die in Musikprogramme eingebetteten Kurzinformationen. Schon die Auswahl einer Nachricht und deren Platzierung enthält eine Wertung. Da wird über die Demonstration von ein paar Hundert Personen berichtet, von denen niemand weiß, inwiefern sie repräsentativ für eine zu beachtende Minderheit sind. Jeder weiß, daß man für praktisch jedes Thema tausend Leute mobilisieren kann. 5.000 oder 10.000 Demonstranten bewirken eine ungeheure Aufmerksamkeit in den Medien, doch selbst diese Anzahl stellt nur einen Promillesatz der Wähler dar. Der Bericht hat also nur den Zweck, dem Anliegen Publizität zu verschaffen. Vermutlich hat die Demonstration nur stattgefunden, damit der vorher informierte Journalist darüber berichten kann. Die Politik läßt sich so unter Druck setzen, vor allem, wenn die Medien mit den Demonstranten sympathisieren.

Ständig werden Tatsachenmeldungen mit massiven Wertungen versehen, die selbstverständlich meinungsbildend wirken und wirken sollen. Wenn berichtet wird, der Minister XY „... gerate zunehmend unter Druck...“, dann wird oberflächlich betrachtet eine Tatsache gemeldet. Der Journalist hat jedoch nach seinen Maßstäben entschieden, daß die Kritiken als „Druck“ zu werten seien und dieser Druck zudem zunehme.

2.4 Reparaturversuche und Alternativmodelle

2.4.1 Reformdiskussion zum GG

Wer Fehlleistungen nicht als systemimmanenten Fehler akzeptiert, dem bieten sich Stellschrauben an, um das System zu justieren. Dann geht es um Korrekturen an der Verfassung, also um Institutionen und Regeln der Entscheidungsfindung, die neuen Anforderungen anzupassen sind.

Die Strukturen unseres Grundgesetzes blieben trotz annähernd 60 Novellen bis heute im Wesentlichen unberührt. Man hielt sich an den alten Adenauerschen Wahlslogan: „Keine Experimente“. Dem Mainstream zufolge hat sich das Grundgesetz außerordentlich bewährt. Das läßt nur Raum für eine inhaltliche Weiterentwicklung. Der Staatsrechtler Rupert Scholz, der selbst praktische Erfahrungen in der Politik als

Minister gesammelt hat, formulierte die Meinung der Bewahrer wie folgt: *„Konkrete Verfassungsreform kann grundsätzlich nur bedeuten, daß das Grundgesetz in seiner prinzipiellen Grundstruktur und verfassungspolitischen Grundmethodik unberührt bleibt ...“*¹³⁰

Die bisherigen Änderungen betreffen folglich nur Anpassungen an neue Erfordernisse: 1956 Schaffung der Bundeswehr und Einführung der Wehrpflicht, was der Parlamentarischer Rat nicht vorhersehen konnte. Dann 1968 die Notstandsverfassung. Schließlich 2006 und 2009 die Föderalismusreformen, die die Gesetzgebungskompetenz und Finanzverfassung zwischen Bund und Ländern neu regelten. Oder der neue Art. 20a GG, der als Folge des gewachsenen Umweltbewußtseins den Umweltschutz als Staatsziel fest schreibt.

Die Wiedervereinigung bot Anlaß zu einer heftigen Kontroverse: Neue Verfassung oder Anpassung des Grundgesetzes? Ansatzpunkt war die damalige Fassung des fast in Vergessenheit geratenen Art. 146 GG. Er betonte den Übergangscharakter des Grundgesetzes und sah vor, daß das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage verlieren solle, an dem eine Verfassung in Kraft trete, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden sei. Die Mehrheit der westdeutschen Bevölkerung – und allemal seine politische Klasse – hatten die BRD und ihr Grundgesetz schon längst nicht mehr als Provisorium angesehen und wurden jetzt mit der irritierenden Forderung nach einer neuen Verfassung konfrontiert.

Die Wiedervereinigung konnte auf zwei Wegen verfassungsmäßig vollzogen werden: Durch Beitritt der Neuen Bundesländer gemäß Art 23 GG alter Fassung oder durch Verabschiedung einer neuen gemeinsamen Verfassung nach Art 146 GG alt. Bekanntlich ist der ersten Alternative der Vorzug gegeben worden. In der Diskussion ging es nicht nur darum, den Bürgern aus den Neuen Bundesländern auf Augenhöhe zu begegnen und nicht den Eindruck eines „Anschlusses“ aufkommen zu lassen, sondern auch darum, Art 146 GG als Hebel zu benutzen, Wünsche zu einer fundamentalen Reform durchzusetzen.

Zwar wurde im Vollzug des Einigungsvertrages von 1990 eigens eine Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat gebildet. Die politische Klasse blieb dabei unter sich und erwartungs-

130 Rupert Scholz: „Grundgesetz zwischen Reform und Bewahrung“, S. 22

gemäß hatte sie keine Veranlassung, an ihren Besitzständen etwas zu ändern. Rupert Scholz faßt seine Einschätzung der Stimmung in der Verfassungskommission zusammen: „*An der prinzipiellen Bewährung des GG als maßgebender deutscher Verfassungsordnung bestand nie ein wirklich substantieller Zweifel.*“¹³¹

Auch im Zuge der Europäischen Einigung gab es Grundgesetzanpassungen. Der Vertrag von Maastricht von 1992 war der erste Schritt zu einer Europäischen Union, die ein Gebilde sui generis ist, mehr als ein Staatenbund, aber doch kein Bundesstaat.¹³² Das Deutsche Volk hatte sich nach den Worten der Präambel des Grundgesetzes schon in deren alten Fassung dazu bekannt, „... *als gleichwertiges Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen* ...“. Aber zur Übertragung von Souveränitätsrechten und zur Anpassung der innerstaatlichen Organisation waren verschiedene Grundgesetzänderungen erforderlich.

Wenn es also bei allen bisherigen Änderungen des Grundgesetzes immer nur um notwendige Anpassungen an aktuelle Erfordernisse ging und nie um eine Generalrevision, dann kann das nicht nur an dem fehlenden Bedarf, sondern auch an den Widerständen des Systems gelegen haben.

Das meint Baring, wenn er schreibt, unsere Verfassung erschwere durchgreifende Lösungen. Man müsse darüber nachdenken, ob die Verfassung von 1949 mit ihrer vorsichtig ausgeklügelten Machtverteilung nicht jede energische Konsolidierung Deutschlands verhindere. Die Verfassung müsse auf den Prüfstand.

Ein Mangel an Partizipation wird von fast allen Kritikern als wichtigste Ursache für die Misere angesehen. Die stärkere Einbindung der Bürger in die Entscheidungsprozesse wird deshalb als zentrales Element der Demokratieentwicklung gefordert.¹³³ Kann es sein, daß hier Demokratietheoretiker ihre eigenen Intentionen auf die Bürger projizieren?

Einer wagt den Widerspruch: Zakaria hält gerade das Übermaß an Demokratisierung für das Übel. Die „Deregulierung“ der Demokratie sei schuld an deren Schwerfälligkeit. Die Politik habe dadurch ihre Funk-

131 Rupert Scholz a.a.O., S. 9

132 BVerfGE 89, 155, 213 „Maastricht-Urteil“ von 1994 und zuvor schon Bogdandy

133 Statt anderer: Heike Walk: „Krise der Demokratie und die Rolle der Politikwissenschaft“

tionsfähigkeit und ihr Ansehen verloren.¹³⁴ Die Demokratisierung habe auch Kultur, Medien, Banken und sogar die Religion beschädigt.¹³⁵ Sein Rezept: nicht mehr, sondern weniger Demokratie. Die Aufgaben müßten wieder an die Eliten delegiert werden.

Aktiv an Bürgerbewegungen, politischen Foren, Parteiveranstaltungen, Bürgeranhörungen will nur eine kleine Minderheit teilnehmen. Es sind denn auch immer dieselben, die sich dort engagieren. Der Normalbürger interessiert sich zwar, äußert auch ganz handfest Kritik, macht aber nicht mit. Er würde allenfalls aktiv werden um zu korrigieren, was er bei den politisch Verantwortlichen an Fehlern festgestellt hat. Läuft es in seinem Sinne, überwiegt die arbeitsteilige Einstellung: Macht ihr vernünftige Politik, dann bekomme ich auch meine Stimme – und laßt mich bis zur nächsten Wahl in Ruhe! Die meisten Bürger fühlen sich unwohl, öffentlich oder auch nur in kleineren Zirkeln zu sprechen und zu argumentieren. Sie haben nicht das Faktenwissen und die rhetorische Schulung, um Profis standhalten zu können. Vor allem gelten für sie andere Prioritäten. Familiäre und berufliche Themen haben allemal Vorrang vor politischen. Für den normalen politischen Alltag geht das Anliegen der „partizipatorischen Demokratie“ an der Realität vorbei. Nur in Sonderfällen, wenn der Bürger keine Partei erkennen kann, der er sich verbunden fühlen kann, oder im Falle von Wechselstimmung, wenn also die Mehrheitsmeinung in der Bevölkerung und die der Regierung auseinanderdriften, gibt es den Wunsch nach Eingreifen, nach Mitentscheidung.

Fangen wir zunächst mit einem Überblick über die in der Literatur erörterten Reparaturansätze an. Zu den radikalen Alternativvorschlägen kommen wir später.

Modifizierungen des Wahlverfahrens

Eine naheliegende Sanktion wäre es, das sichtbarste Zeichen der Politikverdrossenheit, die Wahlverweigerung, die Parteien spüren zu lassen! So könnte man die Anzahl der Parlamentssitze entsprechend der Wahlbeteiligung besetzen – wie bereits in der Weimarer Republik geschehen.

134 Zakaria: „Das Ende der Freiheit?“, S. 239

135 a.a.O., S. 223

Heute werden alle Parlamentssitze vergeben, egal wie hoch die Wahlbeteiligung war. Steingart nennt dies „Leistungsprinzip für Abgeordnete“.¹³⁶ Ein solcher Mechanismus wäre allerdings nur beim Verhältniswahlrecht denkbar,¹³⁷ das Steingart gerade durch das Mehrheitswahlrecht ersetzen möchte. Ein Wahlkreis ist gewonnen und auch bei geringer Wahlbeteiligung nicht mehr zu entziehen. Man müßte bei Mehrheitswahlrecht schon eine Mindestwahlbeteiligung für jeden Wahlkreis vorschreiben, bei deren Unterschreitung eine ungültige Wahl vorläge. Dieser Wahlkreis könnte dann keinen Abgeordneten entsenden. Eine so weitgehende Sanktion scheint denn doch des Guten zuviel zu sein. Man würde alle die Wahlberechtigten bestrafen, die ihr Wahlrecht wahrgenommen haben, also die Falschen sanktionieren.

Eine Gruppe von Reformvorschlägen betrifft Modifizierungen des Wahlverfahrens. Hierunter fällt die bereits in Landesverfassungen vorgesehene Beeinflussung der Wahllisten durch den Wähler.

Gegenwärtig haben wir starre Wahllisten, die allein von den Parteien in einem mehr oder weniger demokratischen internen Verfahren festgelegt werden. Mit Hans-Jürgen Papier, Präsident des Bundesverfassungsgerichts, gibt es einen prominenten Fürsprecher, über Einflußrechte der Wähler nachzudenken.¹³⁸ Es wäre tatsächlich ein Zugewinn an demokratischer Kultur, wenn der Wähler bestimmte Kandidaten auf einer Liste streichen oder deren Listenplatz verändern könnte. Das Gleiche gilt für das sog. „Panaschieren“, bei dem der Wähler mehrere ihm zur Verfügung stehende Stimmen auf Kandidaten unterschiedlicher Listen verteilen kann. Das „Kumulieren“ erlaubt dem Wähler Mehrfachstimmrechte auf einen Kandidaten zu konzentrieren.

Die rein technischen Probleme sind jedoch erheblich. Das Wahlverfahren wird überaus kompliziert, fehleranfällig und zeitraubend in der Auswertung.

Ein weiterer Vorschlag betrifft die Abhaltung von Vorwahlen, wie sie vor allem aus den amerikanischen Präsidentschaftswahlen bekannt sind. Bei uns entscheiden faktisch wenige Parteiobere über Kandidatur und

136 Gabor Steingart: Die Machtfrage“, S. 197

137 Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 130

138 In einem Festvortrag anlässlich der 60-Jahrfeier des GG

Listenplatz. Vorwahlen erscheinen demgegenüber als Mittel zur Durchsetzung des Bürgerwillens.¹³⁹ Während Rupert Scholz meint, derartige Vorwahlen würden in Deutschland nicht ernstgenommen,¹⁴⁰ wollen Clement/Merz die Kandidatenauswahl zumindest in öffentlichen Versammlungen der Parteien stattfinden lassen.¹⁴¹

Einen wirklichen Fortschritt brächten Vorwahlen nur in Kombination mit der Einführung des Mehrheitswahlrechts.¹⁴² Ein weiterer Gewinn wäre es, wenn die Vorwahlen für alle Wähler offenstünden und nicht nur auf die eigenen Parteiangehörigen beschränkt blieben. Eine stärkere Wählerorientierung der Abgeordneten wäre die Folge.

Clement/Merz plädieren für das Rotationsprinzip: Mandate und Ämter sollten nicht länger als zwei Legislaturperioden vom gleichen Träger besetzt werden.¹⁴³ Mit einer solchen Maßnahme würde das Ende der typischen Parlamentarierkarrieren eingeläutet. Das Berufspolitikertum mit allen negativen Begleiterscheinungen würde unattraktiv werden. Wir würden den Abgeordneten zu mehr Unabhängigkeit, zumindest in der zweiten Amtszeit, verhelfen. Daß durch Rotation Kontinuität und Professionalität verlorengehen würden, überzeugt als Einwand nicht. Hierauf wird im Kapitel über Berufspolitik noch einzugehen sein.¹⁴⁴

Mit dem Vorschlag eines Familienwahlrechts soll der Gegenwartsbezug der politischen Entscheidungen entgegengewirkt werden. Ein Familienwahlrecht bedeutet, daß Eltern treuhänderrisch für ihre minderjährigen Kinder wählen würden. Ausgangspunkt für die Überlegungen der Befürworter ist die Frage, wie man die Generationengerechtigkeit gewährleisten kann. Offenkundig leben wir angesichts ausufernder Schulden und dem Umgang mit natürlichen Ressourcen auf Kosten der nächsten Generation. Die Betroffenen werden jedoch nicht gehört und können sich nicht wehren. Den Eltern könnte man zutrauen, aus Ver-

139 von Arnim: „Das System“, S. 352

140 Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 134

141 Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 79

142 Kevenhörster: „Das imperative Mandat“, S. 98

143 Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 79

144 Vergl. hierzu Kap. 3.1.1

antwortung für die Zukunft ihrer Kinder eher längerfristige Interessen zu berücksichtigen.

Scholz wendet sich zu recht gegen ein „Kinderwahlrecht“. Die Parlamentarier hätten alle Bürger zu vertreten, also auch die Kinder. Ein Wahlrecht der Eltern für ihre Kinder sei ein Verstoß gegen die Prinzipien der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl.¹⁴⁵ Tatsächlich ist das Problem der nur auf die nächste Wahl – oder noch schlimmer: die nächste Umfrage – schielenden Politiker nicht durch ein Familienwahlrecht zu lösen. Das Problem steckt in der Auswahl der politischen Eliten und den Sanktionsmechanismen des Systems: Wenn wir verantwortungsbewußte Entscheidungsträger hätten, die das längerfristige Gemeinwohl zur Richtschnur nähmen, und wenn das System Kurzfristerfolge nicht belohnte, gäbe es keinen Bedarf für ein Familienwahlrecht.

Ein gravierender Schritt wäre die vielfach geforderte Einführung des Mehrheitswahlrechts. Unser gegenwärtiges Wahlrecht, das so übrigens nicht in der Verfassung vorgeschrieben ist, stellt mit Erst- und Zweitstimme eine Mischung aus Elementen des Verhältniswahlrechts und des Mehrheitswahlrechts dar. Letztlich wird die Zusammensetzung des Bundestages aber, abgesehen von Überhang- und Ausgleichsmandaten, von dem Verhältnisprinzip bestimmt.

Für die Verhältniswahl werden vor allem Gerechtigkeitsargumente vorgebracht. Das Parlament spiegelt danach im Idealfall das Meinungsspektrum der Wähler wider. Hauptkritikpunkt ist die mit dem Verhältniswahlrecht zwangsläufig verbundene zentrale Bedeutung der Parteien. Diese nominieren die Kandidaten und bestimmen deren Reihenfolge in der Liste, was sich als Bevormundung der Bürger auswirkt. Der „sichere Listenplatz“ ist das begehrte Ziel jedes Kandidaten. Selbst wenn eine Partei in der Wählergunst abstürzt, einen gewissen Prozentsatz wird sie als Volkspartei immer erreichen, und dann ist die Nominierung durch die Partei gleichbedeutend mit der Wahl.

Steingart nennt absurde Ergebnisse des Verhältniswahlrechts: In Bayern gewann die SPD 2005 nur einen Wahlkreis und zog trotzdem mit 23 Listenabgeordneten in den Bundestag ein. In Sachsen-Anhalt holte die SPD alle Wahlkreise und trotzdem stellen andere Parteien 13

von 23 Abgeordneten.¹⁴⁶ Die etablierten Parteien argumentieren stets, daß unverzichtbare Fachleute, die bei direkter Wahl „beim Volk nicht ankommen“, nur über Listenplätze ins Parlament gelangen könnten. Überzeugend ist das nicht: Diese Fachleute können schließlich auch Parteiangestellte sein und den Fraktionen zuarbeiten.

Clement/Merz wollen die Listenkandidaten zwar nicht abschaffen, aber deren Anteil von gegenwärtig der Hälfte der Bundestagsabgeordneten auf 30 oder 40 % reduzieren.¹⁴⁷ Das erscheint halbherzig. Ein voller Schwenk zum Mehrheitswahlrecht könnte als Nebeneffekt die Anzahl der der Bundestagsabgeordneten halbieren, ohne die Anzahl der Wahlkreise zu verändern. Vorrangig wäre allerdings das Argument einer Stärkung der Unabhängigkeit, weil ein in seinem Wahlkreis mehrheitlich gewählter Vertreter seine Legitimität direkt vom Volk ableiten kann. Das Mehrheitswahlrecht erlaubt auch die Kandidatur parteiunabhängiger Bewerber und würde damit die Parteiendominanz zurückdrängen.

Gewichtiger Vorteil der Mehrheitswahl ist, daß sie unabhängige Persönlichkeiten fördert, wenn deren Kandidatur nicht von Parteien abhängig ist. Sie verhindert Koalitionskompromisse und die völlig unangemessene Gewichtung kleinerer Parteien als Mehrheitsbeschaffer.

Vom Mehrheitsprinzip darf man allerdings generell nicht zu viel erwarten. Vor allem muß man einsehen, daß die Mehrheit keineswegs immer recht hat. Mehrheit schafft Legalität, nicht notwendig auch Legitimität. Gefahren sind nicht zu vermeiden. Aristoteles hat die Demokratie als Herrschaft der besitzlosen Mehrheit über die Reichen bezeichnet. Heute erleben wir in der Demokratie die Ausbeutung der Leistungsträger. Rund ein Viertel der Steuerpflichtigen muß 80 % des Einkommensteueraufkommens schultern.¹⁴⁸ Die Erbschaftssteuer beträgt 50 % bei Vererbung an Nichtverwandte: Das Eigentum ist also zur Hälfte nur auf Lebenszeit befristet. Weitere Gefahren drohen, wenn Transferbezieher die Mehrheit erlangen. Das Mehrheitsprinzip hat aber gleichwohl etwas Gutes: Die Mehrheit der Wähler kann sich nicht entziehen, mit dem Ergebnis der Wahl identifiziert zu werden. Man kann sich nicht beklagen, wenn es schief geht – wir haben es eben nicht anders gewollt!

146 Steingart: „Die Machtfrage“, S. 197

147 Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 79

148 <http://www.faz.net/artikel/C30770/einkommensteuer-25-prozent-zahlen-80-prozent-30178778.html>

145 Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 197

Von den Befürwortern des Mehrheitswahlrechts wird argumentiert, daß dieses Prinzip klare Mehrheitsverhältnisse schaffe und dieser Vorteil Vorrang vor allen Gerechtigkeitserwägungen hätte. Zwingend ist das nicht: In Großbritannien, dem klassischen Land des absoluten Mehrheitswahlsystems konnte 2010 erstmals seit 36 Jahren keine Partei allein regieren. Die Konservativen mußten eine Koalition mit den Liberaldemokraten eingehen.

Skeptisch äußert sich Walter zum Mehrheitswahlrecht: Das würde zwar zu klaren Verhältnissen führen, aber die Gewählten würden sich zu allererst als eisenharte Lobbyisten ihrer Wahlkreisinteressen verstehen.¹⁴⁹ Wenn dem so wäre, dann hätten dies doch wohl auch jetzt schon 50 % der Bundestagsabgeordneten getan und die Listenplatz-Abgeordneten wären die Bannerträger des Gemeinwohls.

Nein, die Einführung des Mehrheitswahlrechts wäre sicherlich ein Fortschritt. Sie würde, gleichgültig ob in der Variante mit relativem oder absolutem Mehrheitsprinzip, das Ende der kleineren Parteien bedeuten und wäre mit dem „Geschmäckle“ verbunden, daß sich die großen Parteien von unliebsamer Konkurrenz befreien wollten. Der Vorteil einer Lockerung der Parteienherrschaft wiegt alle Nachteile auf. Ein Heilmittel gegen die im Kapitel 1 erörterten Fehlentwicklungen wäre die Wahlrechtsänderung gleichwohl nicht. Auch ein direkt gewählter Abgeordneter denkt in erster Linie an seine Wiederwahl. Seine Abhängigkeit von der Partei wäre zwar gemildert, die Parteiendominanz in den Institutionen, vor allem bei den öffentlich-rechtlichen Sendern, wäre aber ungebrochen. Die Bürger könnten nach wie vor nicht selbst über ihre Regierung entscheiden, sondern müßten dies ihren Repräsentanten überlassen.

Die radikalste Lösung wäre die Einführung eines imperativen Mandats. Sie spielt allerdings in der heutigen Reformdiskussion kaum noch eine Rolle. Historisch ist das imperative Mandat mit ständischen Versammlungen und dann eng mit der Räte Demokratie verbunden. Die proletarische Revolution strebte ein mehrstufiges System der Arbeiter- und Soldatenräte an. Die Delegierten waren strikt an die Weisungen der Wähler gebunden, unterlagen ihrer ständigen Kontrolle und konnten von diesen abberufen werden.

149 Walter: „Baustelle Deutschland“, S. 249

Funktioniert hat das imperative Mandat nie, die inneren Widersprüche sind zu groß. Der Hauptmangel besteht in der Unfähigkeit zu Kompromissen und in der Folge in einer Lähmung der Versammlung. Hinzu kommt die Schwerfälligkeit des Systems: Direktiven der Wähler setzen eine vorangegangene Diskussion voraus und hinken den Ereignissen deshalb immer hinterher. Vor allem wenn in Krisensituationen schnelle Entscheidungen von Nöten sind, ist die Zeitverzögerung fatal.

Eine Renaissance erlebte die Idee des imperativen Mandats im Zuge der 68er Kulturrevolution, jedoch ohne daß zugleich auf das Räte system zurückgegriffen wurde. Die 68er wollten imperatives Mandat und parlamentarische Parteiendemokratie miteinander versöhnen. „Basisdemokratie“ war das motivierende Schlagwort. Als „Basis“ galt dabei allerdings weniger das Volk, als vielmehr die Partei, so daß die Forderungen auf eine innerparteiliche Demokratisierung hinausliefen. Abgeordnete sollten zurückgerufen werden, wenn sie gegen die Linie der Partei, Beschlüssen von Delegiertenversammlungen oder Wahlversprechen verstoßen hatten.¹⁵⁰

Das imperative Mandat widerspricht dem in Art. 38 Abs. 1 GG niedergelegten Grundsatz des freien Mandats. Danach ist ein Abgeordneter „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen“. Um einem Konflikt mit dem Grundgesetz aus dem Wege zu gehen, werden imperativ-mandative Vorstellungen deshalb subtiler ins Spiel gebracht: Da ist gern vom „Auftrag des Wählers“ die Rede, wenn die Partei Druck auf abweichlerische Abgeordnete ausüben will. Parteitage sprechen „Richtlinien“ aus, die ihre Wirkung nicht verfehlen, weil die Mandatsträger bei einer Nichtbefolgung keine Chance mehr für eine Wiederwahl haben. Der Politologe Kevenhörster schildert Fälle, in denen versucht wurde, Magistrat und Stadtverordnetenversammlung in Frankfurt zu Vollzugsorganen derjenigen Partei zu machen, die die Mehrheit stellte.¹⁵¹ Beliebte ist auch die reflexartige Forderung auf Niederlegung des Mandats, wenn ein Parlamentarier innerhalb einer Wahlperiode die Partei wechselt, um mit einem Nachrücker die alten Mehrheitsverhältnisse wieder herzustellen.

150 Vergl. die Fallbeispiele zu den Jungsozialisten bei Kevenhörster: „Das imperative Mandat“, S. 12

151 Kevenhörster a.a.O., S. 49

Das imperative Mandat ist ein Fossil im Arsenal der Reformvorschläge und bringt uns nicht weiter. Das imperative Mandat entspringt der Lieblingsidee aller Rechts- und Linksradiكالen, der Identität von Regierenden und Regierten. Hinter dem schönen Schein verbirgt sich dann das kalte Machtinstrument einer Kaderpartei, die ihre Ziele effizient durchsetzen kann. Denn in den Parteien ist nur ein verschwindend kleiner Teil wirklich aktiv. Tendenziell begünstigt das imperative Mandat die Herrschaft einer Minderheit.

Einführung direktdemokratischer Elemente

Das Wählervolk in Deutschland traut seinen Repräsentanten nur in höchst eingeschränktem Maße. Laut ARD Deutschlandtrend sprachen sich 76 % für Volksbefragungen auf Bundesebene aus.¹⁵² Es ist also populär, nach direktdemokratischer Einflußnahme der Bürger zu rufen und selbst die politischen Repräsentanten tun dies zuweilen, wenn sie sich davon einen Vorteil versprechen, wie jüngst bei der Forderung der Grünen nach einer Volksentscheidung über das Bahnhofprojekt „Stuttgart 21“.

Das Mißtrauen beruht auf Gegenseitigkeit. Die Väter des Grundgesetzes trauten ihrerseits dem Volk nicht so recht über den Weg. Sie hatten alle noch in Erinnerung, daß Hitler zwar unter demokratisch zweifelhafter Weise 1933 an die Macht gelangt war, anschließend aber offenkundig die große Mehrheit des Volkes hinter ihm stand. Demokratie ist leider keine Garantie für richtige und vernünftige Entscheidungen. Es ließen sich Dutzende von Beispielen anführen, bei denen in unzweifelhaft demokratischen Verhältnissen Entscheidungen getroffen wurden, die sich als katastrophal falsch herausgestellt haben.

Das Grundgesetz verzichtet also bewußt auf direktdemokratische Rechte.¹⁵³ Plebiszite wurden mitverantwortlich gemacht für das Scheitern der Weimarer Republik – wohl zu unrecht. In der Weimarer Republik haben nämlich kaum Plebiszite stattgefunden. Die Prozedur nach Art. 73 der Weimarer Reichsverfassung erforderte zunächst ein erfolgreiches Volksbegehren mit einem Zehntel der Stimmberechtigten, bevor

152 <http://www.br-online.de/aktuell/demokratie-bundesebene-volksentscheid-ID1279874020412.xml>

153 Abgesehen von der Neugliederung des Bundesländer nach Art. 29 GG

ein Volksentscheid durchgeführt werden konnte. Dazu war dann die Zustimmung von mindestens 50 % der Stimmberechtigten erforderlich. Es gab auf Reichsebene überhaupt nur drei Versuche, die allesamt scheiterten. Sie betrafen die entschädigungslose Enteignung der Fürstenthäuser, das Verbot zum Bau von Panzerkreuzern und den Young – Plan zur Zahlung von Reparationen. Allenfalls das Letztere, von der NSDAP initiiert, kann als Argument für die Radikalisierungswirkung eines Plebiszits dienen, obwohl auch dieser Volksentscheid 1929 scheiterte.

Auch heute sprechen sich die großen Volksparteien überwiegend gegen direktdemokratische Elemente aus. Allerdings gab es eine Initiative der SPD während der rot/grünen Koalition unter Kanzler Schröder zur Volksgesetzgebung auf Bundesebene. Sogar „finanzwirksame“ Volksinitiativen sollten zulässig sein, nicht aber über das Haushaltsgesetz, über die Bezüge und Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bundestages und über die Wiedereinführung der Todesstrafe. Das ganze scheiterte am Widerstand der CDU. Wohl zu recht: Für das Volksbegehren sollten nur 5 % der Stimmberechtigten ausreichen. Der Volksentscheid hätte bereits Erfolg haben sollen, wenn die Mehrheit zustimmt und sich mindestens 20 % der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt hatten. Mit diesen niedrigen Hürden wäre aus der Demokratie gern vorgeworfenen „Tyrannei der Mehrheit“ umgekehrt eine „Tyrannei der Minderheit“ geworden.

Eine mögliche Ausweitung der Volksgesetzgebung wirft viele Fragen auf. Ist der eigentliche Souverän informiert genug, um auch komplexe Probleme zu durchschauen und in einer Ja/Nein-Entscheidung zu beantworten? Wäre das Volk in der Lage, auch unpopuläre aber notwendige Entscheidungen zu treffen? Werden die Wähler möglicherweise verführt durch Demagogen oder mißbraucht durch rücksichtslose Lobbyisten? Würde man eher das längerfristige Wohl berücksichtigen, was wir z. Z. bei den Volksvertretern vermissen, oder ist dem Volk auch nur das Hemd näher als der Rock? Wäre es bei einer Lockerung des „Finanz-Tabus“¹⁵⁴ unvorhersehbar, ob „unbezahlbare Wohltaten“ beschlossen oder drastische Ausgaben senkung beschlossen werden würden, wie Bull befürchtet?¹⁵⁵

154 D. h. keine Volksgesetzgebung über Haushalt, finanzwirksame Vorschläge oder Abgaben, wie in unterschiedlicher Ausgestaltung in den Landesverfassungen vorgesehen

155 Bull: „Absage an den Staat?“, S. 54

Die Argumente für und gegen die direktdemokratische Einbindung der Bürger sind intensiv diskutiert worden.¹⁵⁶ Eine möglichst weitgehende unmittelbare Entscheidung durch den Bürger entspricht dem Idealbild der Partizipation. Nirgends in modernen Staaten ist allerdings die direkte Demokratie rein verwirklicht worden. Selbst in den berühmten Schweizer Kantonen Appenzell und Glarus entscheidet die Landsgemeinde nur von Fall zu Fall. Es geht realistischerweise immer nur um das Maß der direkten Ausübung des Volkswillens.

Der Politikwissenschaftler Kevenhörster faßt seine Kritik an der direkten Demokratie wie folgt zusammen:¹⁵⁷

- Partizipation sei eine Funktion der sozialen Schichtenzugehörigkeit: Am ehesten werden Mittel- und Oberschicht politisch aktiv;
- Direktdemokratische Entscheidungen tendierten zur Erhaltung des Bestehenden. Sie sind damit hinderlich für Innovationen;
- Direkte Demokratie ebene eher einer Minderheitenherrschaft den Weg.

Im Übrigen seien Sachfragen in der Regel zu komplex und nicht in einfache Ja/Nein- Entscheidung umsetzbar.

Daß Partizipation eher von einer kleinen Schicht der Gebildeten wahrgenommen wird, ist sicher richtig. Darauf wird gleich noch näher einzugehen sein. Es wäre eine Illusion zu glauben, daß eine extensive Anwendung direktdemokratischer Mittel zu mehr Demokratie führen würde. Ob wirklich direktdemokratische Entscheidungen konservativer ausfallen als Entscheidungen der Repräsentanten? Angesichts der Reformunfähigkeit moderner Demokratien darf dies füglich bezweifelt werden. Andere Kritiker befürchten eher Sprunghaftigkeit und Radikalität im Falle einer Volksgesetzgebung. Und last but not least: Die Gefahr einer Minderheitenherrschaft besteht nur dann, wenn die Quoren zu niedrig angesetzt werden. Hier liegt es also in der Hand des regulären Gesetzgebers, Vorsorge zu treffen.

Die Möglichkeit einer Verführung durch Demagogen sowie die Emotionalisierungs- und Radikalisierungswirkung von Plebisziten werden immer wieder als Abwehrargumente vorgebracht. Mit Volksentschei-

156 Siehe hierzu ausführlich Welzel: „Repräsentation alleine reicht nicht mehr“ in: Schneider-Wilkes (Hrsg.): „Demokratie in Gefahr?“, S. 62 ff.

157 Kevenhörster: „Das imperative Mandat“, S. 36, 39, 41

den gäbe es keinen Euro, wird argumentiert, Deutschland wäre nicht Mitglied der NATO, und wir hätten wieder die Todesstrafe. Durch Fakten läßt sich das alles nicht belegen, im Gegenteil: Das Magazin KONTRASTE des ARD vom 5. August 2010 hatte in einer Umfrage wissen wollen, wie man die folgenden beiden Fragen in einem hypothetischen Volksentscheid beantworten würde. Ein Verbot des Neubaus von Moscheen lehnten 62 % der Befragten ab, nur 38 % befürworteten das Verbot. Die Zulassung von Folter bei Ermittlungsverfahren mit dem Ziel, Leben zu retten, lehnten 63 % ab, 37 % stimmten zu. Allerdings würden auch 81 % die Wiedereinführung der Rente mit 65 Jahren befürworten. Das Volk ist gar nicht so dumm. In der Schweiz jedenfalls funktioniert es, auch wenn sich man dort gegen Minarette entschieden hat oder wenn Frankreich und die Niederlande sich 2005 in Referenden gegen die Europäische Verfassung ausgesprochen haben.

Natürlich ist eine Manipulation der Bevölkerung im Meinungsstreit einer Volksabstimmung nicht auszuschließen. Daß aber das Volk anfälliger sein soll als das Parlament, überzeugt auch nicht. Lobbyismus und Parteispenden-Skandale lehren uns das Gegenteil. Die Verlässlichkeit des Volkes als Entscheider belegt von Arnim mit einer Vielzahl von historischen Beispielen.¹⁵⁸ Durch den „Common sense“ der Bürger sei das Gemeinwohl bei diesen besser aufgehoben als bei Repräsentanten. Man könne empirisch belegen, daß die Bürger eher das Gemeinwohl beachteten, die Verschuldung geringer ausfalle, die Staatsausgaben gedämpft und mehr Ausgaben für Bildung vorgesehen würden sowie insgesamt eine größere Zufriedenheit erreicht würde.¹⁵⁹

Die angebliche Unfähigkeit des Volkes ist es, weshalb der überwiegende Teil der Staatsrechtslehre und der Politik sich gegen eine Ausweitung der Volksgesetzgebung ausspricht. In pluralistischen Gesellschaften sei ein Höchstmaß an Kompromißfindung und höherrangiger Interessenausgleich erforderlich. Nur auf parlamentarischer Ebene sei das zu erreichen.¹⁶⁰ Papier hält eine Ausweitung der direkt-demokratischen Elemente zumindest auf Bundesebene für falsch.¹⁶¹ Volksgesetzgebung sei

158 von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 198 ff.

159 von Arnim: a.a.O., S. 45 und S. 180 ff.

160 Scholz: „Grundgesetz zwischen Reform und Bewahrung“, S. 30

161 Papier: „Überholte Verfassung?“, FAZ vom 27. November 2003

ein populistischer Gegenpol gegen das gesamtverantwortliche Parlament. Das Parlament würde unter Druck gesetzt und geschwächt werden. Die Gesetzgebung im Bund sei zu komplex und lasse sich nicht auf ein Ja/Nein reduzieren. Auf Landes- und Gemeindeebene sei das eher vorstellbar.

Die Verengung auf eine Frage, auf die es dann nur ein Ja oder Nein geben kann, muß nicht von der Volksgesetzgebung abschrecken. Auch komplizierte Themen lassen sich durchaus auf klare Weichenstellungen reduzieren. Beispiele für solche Fragestellungen wären:

- Abschaffung aller Subventionen und Einführung von 3-Einkommenssteuerstufen von 15, 25 und 35 %?
- Einführung einer allgemeinen privaten Versicherungspflicht gegen Krankheit nach dem Modell der Autohaftpflichtversicherung mit Entlastung Sozialschwacher durch Steuermittel?
- Beitritt eines bestimmten weiteren Staates zur EU?
- Einführung eines Punktesystems bei der Zuwanderung?
- Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke gegen Abführung einer Quote des Zusatzgewinns?

Der Volksentscheid erfordert in allen genannten Fällen nur ein Ja oder Nein. Alle Details könnte dann ergänzend der reguläre Gesetzgeber festlegen.

Bei Grundsatzentscheidungen und fundamentalen Weichenstellungen mag der Bürger die Verästelung der Argumente möglicherweise nicht bis ins Einzelne durchschauen. Aber der Instinkt der Bürger ist verlässlich. Man weiß sehr genau:

- Ich kann nicht mehr ausgeben, als ich auf Dauer zur Verfügung habe;
- Man darf nicht auf Kosten der nächsten Generation leben;
- Die Umwelt muß erhalten werden;
- Es ist gut, wenn keine Macht im Staat zu stark wird;
- Eigeninteresse von Gruppen oder Funktionären sind durchschaubar.

Ein weiterer Vorbehalt gegen Plebiszite wird bei Staaten mit föderalem Aufbau erhoben. Die Balance zwischen zentral- und gliedstaatlichen Entscheidungsbefugnissen ginge durch Volksgesetzgebung leicht verlo-

ren.¹⁶² Einzusehen ist das nicht. Ein Plebiszit dürfte allerdings immer nur auf der Ebene stattfinden, die auch die entsprechende Gesetzgebungskompetenz hat!

Anwendungsmöglichkeiten für direkte Demokratie

An dieser Stelle soll auf das direktdemokratische Instrumentarium eingegangen werden, um begriffliche Klarheit zu schaffen. Als Referendum wird eine Abstimmung des Volkes verstanden, wenn die Abstimmungsvorlage vom Parlament oder von der Regierung stammt. Wird das Volk von sich aus initiativ, spricht man vom Volksbegehren. Ergebnis des erfolgreichen Volksbegehrens ist dann eine Entscheidungsvorlage, über die – je nach Verfassungslage – das Parlament oder in einer zweiten Stufe wieder das Volk durch Volksentscheid befinden kann. Als Plebiszit wird jede Abstimmung des Volkes über eine Sachfrage verstanden, unabhängig davon, wer Initiator war.

Direkte Demokratie kann in zwei Richtungen praktiziert werden: Einerseits durch die unmittelbare Wahl von Entscheidungsträgern, insbesondere von Regierungsangehörigen, und andererseits durch Volksgesetzgebung. Beides wird mit vielen Varianten in der Literatur diskutiert.

Ein interessanter Vorschlag ist es, die Ministerpräsidenten direkt vom Volk wählen zu lassen.¹⁶³ Das würde die Einführung des Präsidialsystems in den Bundesländern bedeuten. Laut einer vom FOCUS veröffentlichten Umfrage sprechen sich 73 % der Deutschen für eine unmittelbare Wahl der Landes-Ministerpräsidenten aus. Die Mehrheit ist dabei unabhängig von der Parteipräferenz.¹⁶⁴

Der Charme einer solchen Direktwahl des Ministerpräsidenten liegt darin, daß einerseits Koalitionskungeleien überflüssig werden und andererseits das partizipative Element gestärkt wird. Immerhin sind acht der gegenwärtigen Landes-Ministerpräsidenten nicht durch Landtagswahlen an die Macht gekommen, sondern sind von ihren Parteien während einer laufenden Legislaturperiode bestellt worden.

162 Scholz a.a.O., S. 30

163 So u.a. von Arnim: www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,druck-540315,00.html

164 FOCUS vom 30. Oktober 2010: „Die Erbfürsten-Republik“

Vorbild für eine unmittelbare Wahl der Ministerpräsidenten ist die Reform der Gemeindeverfassungen. Die Bürger hatten 1991 in Hessen durch Volksentscheid durchgesetzt, daß die Bürgermeister direkt gewählt werden. Alle anderen Bundesländer¹⁶⁵ haben inzwischen nachgezogen. Was auf Gemeindeebene funktioniert, läßt sich auf Landesebene übertragen.

Zweifellos wäre die Unabhängigkeit des direkt gewählten Ministerpräsidenten gegenüber seiner Partei gestärkt und zwar sowohl in seinem Bundesland wie auch beim Abstimmungsverhalten im Bundesrat. Bei einer direkten Wahl hätten zudem Parteilose eine realistische Chance. Aber auch das Parlament würde durch eine solche Reform gestärkt. Bisher besteht die Hauptfunktion der Länderparlamente in der Wahl der Landesregierung und danach in dessen Unterstützung. Ersteres würde entfallen, das Zweite wäre für das Parlament nicht mehr zwingend, da der Ministerpräsident nicht „sein Mann“ ist.

Tatsächlich hat es im Jahr 2000 mit tatkräftiger Unterstützung von Arnims eine Initiative der Freien Wählervereinigung in Rheinland-Pfalz gegeben, durch Volksbegehren eine Direktwahl des Ministerpräsidenten zu erreichen. Die Sache scheiterte am trickreichen Widerstand der Parteien. Das notwendige Ausführungsgesetz wurde solange verzögert, bis die Landtagswahl vom März 2001 vorbei war.

Borchert verweist auf die negativen Erfahrungen, die in Israel mit der direkten Wahl der Ministerpräsidenten gemacht werden.¹⁶⁶ Die Ursache für die schlechten Erfahrungen ist aber nicht die direkte Wahl durch das Volk, sondern die dortige systemwidrige Abwählbarkeit durch das Parlament. Damit werden parlamentarische und präsidentielle Demokratie unglücklich vermengt.¹⁶⁷

Wenn schon die Frage nach einer Direktwahl der Landes-Ministerpräsidenten aufgeworfen wird, könnte man auch noch einen Schritt weiter gehen: Warum sollte nicht auch der Bundeskanzler direkt vom Volk gewählt werden? Schließlich ist an eine Direktwahl des Bundespräsidenten zu denken. Beides wird noch in Kap. 3.1 zu diskutieren sein.

¹⁶⁵ Außer Stadt-Staaten

¹⁶⁶ Jens Borchert a.a.O., S. 215

¹⁶⁷ von Arnim: Anm. Nr. 31 im Nachwort zu „Das System“

Ein Schritt in Richtung Volksgesetzgebung ist der Vorschlag, den Bürgern zumindest das Recht auf eine Gesetzesinitiative zuzubilligen. Hans-Jürgen Papier, Präsident des Bundesverfassungsgerichts, hat in einem Festvortrag anlässlich der 60-Jahrfeier des GG angeregt, darüber nachzudenken. Nicht nur Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung sollten ein Gesetzgebungsverfahren anstoßen dürfen, sondern auch die Bürger selbst. Die eigentliche Entscheidung läge dann aber doch beim Parlament.¹⁶⁸ Welzel sieht in einem solchen Initiativrecht die eigentliche Sollfunktion der direkten Demokratie erfüllt, weil sie dann ein zivilgesellschaftliches und kein staatliches Instrument sei. Ein Referendum, das nur Reformen blockiere, lehnt er aus diesem Grund ab.¹⁶⁹

Mit direkter Demokratie könnte man auch das Dilemma lösen, daß es nach dem Grundgesetz kein Selbstauflösungsrecht des Bundestages gibt. Die Kanzler Kohl und Schröder mußten 1982 bzw. 2005 den verkrampften Umweg über Art. 68 GG beschreiten, die Vertrauensfrage stellen und entgegen der Stimmung im Parlament verlieren, um zu Neuwahlen zu gelangen. Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Verfahren nur geduldet. Herzog plädiert deshalb dafür, ein Selbstauflösungsrecht im Grundgesetz zu verankern.¹⁷⁰ Dem stimmt Scholz zu und verlangt mindestens eine Zweidrittelmehrheit für den Beschluß.¹⁷¹ Wäre es da nicht viel eleganter, eine Parlamentsauflösung durch Volksentscheid zuzulassen?

Welzel als Befürworter von mehr direkter Demokratie zeigt bei der Ausgestaltung Realitätssinn. Er fordert, Kostendeckungspläne zum notwendigen Bestandteil der Abstimmungsvorlagen zu machen.¹⁷² Überzeugend ist auch sein Hinweis auf die latente Wirkung der Institution einer Volksgesetzgebung. Schon die Existenz einer solchen Regelung habe disziplinierende Wirkung auf die Repräsentanten, die sich nicht ohne Not einer Korrektur durch den Wähler aussetzen wollten.

¹⁶⁸ So auch Kevenhörster: „Das imperative Mandat“, S. 98

¹⁶⁹ Welzel: „Repräsentation alleine reicht nicht mehr“ in: Schneider-Wilkes (Hrsg.): „Demokratie in Gefahr?“, S. 69

¹⁷⁰ Herzog: „Das Dilemma der Demokratien“, S. 175

¹⁷¹ Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 112

¹⁷² Welzel: „Repräsentation alleine reicht nicht mehr“ in: Schneider-Wilkes (Hrsg.): „Demokratie in Gefahr?“, S. 69

Crouch will von dem Repräsentationsprinzip ganz abrücken. Mit erkennbarer Sympathie zitiert er Schmittler mit dem Vorschlag, Bürger direktdemokratisch entscheiden zu lassen, welcher Partei Steuergelder zufließen sollen. Darüber hinaus sollen zufällig ausgewählte Bürger während eines Monats ein von einem Parlamentsquorum zugewiesenes Gesetz diskutieren und verabschieden.¹⁷³ Man könnte den Vorschlag von Crouch insoweit verfeinern, daß die ausgewählten Bürger eine repräsentative Auswahl darstellen müssen. Dann entpuppt sich der Vorschlag aber im Grunde als eine vereinfachte Methode der Volksbefragung. Der Unterschied besteht höchstens darin, daß nicht nur mit ja/nein entschieden werden kann, sondern auch Modifikationen ermöglicht werden. Eine Gefahr besteht allerdings, daß nicht alle relevanten Gesichtspunkte in dem Bürgergremium berücksichtigt und abgewogen werden können. Zumindest ein professioneller Moderator und eine vorbereitete neutrale Aufbereitung der wichtigsten Entscheidungskriterien wären erforderlich. Bei einer echten Volksbefragung sind die unterschiedlichen Positionen im Vorfeld diskutiert und bereits auf die Entscheidungsfrage zugespitzt worden.

Das entscheidende Argument gegen ein zufälliges Bürgergremium ist m. E. die fehlende Qualität als Elite. Schmittlers Bürgergremium ist Abbild der Durchschnittsbevölkerung. Ich wünsche mir demgegenüber für wichtige Entscheidungen eine positive Auswahl, Menschen mit Lebenserfahrung, die sich bereits in unterschiedlichen Lebenssituationen bewährt haben, Persönlichkeit besitzen, etc. Ich will Bewerbungen für ein Repräsentantenamt und aus diesen Bewerbungen dann eine Auswahl treffen.

Zugegeben, den Einwand der fehlenden Elite könnte man generell gegen Volksentscheide erheben. Volksentscheide sollten aber nur einen seltenen Ausnahmefall darstellen und eignen sich auch dann nur in solchen Fällen, wo tatsächlich „Volkes Stimme“ eine zutreffende Entscheidung treffen kann.

Mehr Demokratie durch mehr Partizipation?

Partizipation und deren Ausweitung ist das zentrale Thema der Diskussion über die Zukunft der Demokratie.¹⁷⁴ Man könnte glauben, damit

173 Crouch: „Postdemokratie“, S. 144

174 Statt anderer: Walk, www.bundestag.de/dasparlament/2009/52/Beilage/004.html

eine Wunderwaffe gegen alle Mißstände und Verkrustungen der Demokratie gefunden zu haben. Hannah Arendt beklagt die Passivität der Bürger im politischen Leben und sieht einen Verlust der „vita activa“. Für Barber ist Politik ohnehin nur das, was die Bürger aktiv gestalten. Doch wieviel Partizipation ist nötig, damit das System als legitim gelten kann? Schließt das etwa die „Demokratisierung der Wirtschaft“ mit ein? Will der Bürger tatsächlich in allen Lebensbereichen selbst mitgestalten?

Deutschland ist weltweit die einzige Demokratie, bei der keine der drei Gewalten direkt vom Volk berufen wird.¹⁷⁵ Das Parlament wird zur Hälfte von den Parteien delegiert. Dort bugsieren die Parteien solche ihrer treuen Gefolgsleute ins Parlament, die in freier Abstimmung im Wahlkreis keine Chance gehabt hätten. Auch bei der Exekutive – von der Gemeindeebene abgesehen – und Judikative dürfen Bürger nicht unmittelbar entscheiden. Doch dieses demokratische Defizit darf nicht dazu verleiten, ins andere Extrem umzuschlagen. Eine exzessive Ausweitung der Partizipation entspricht nicht den Interessen der Bürger. Ursache der Entfremdung ist ja nicht, daß sich die politische Klasse abschotten würde. Eher ist das Gegenteil der Fall: Man läuft jeder tatsächlichen oder angeblichen Stimmung in der Öffentlichkeit hinterher. Wer nur katzbuckelt, verliert an Ansehen, und die Bürger spüren, daß das nicht der Sinn der Demokratie sein kann.¹⁷⁶

„Bürgerbeteiligung“ ist leider nur gut gemeint. Die Beispielsfälle von der Anti-Atom-Bewegung über Stuttgart 21 bis zum Widerstand gegen die CO₂-Pipeline beweisen nicht den Bedarf, sondern eher das Gefahrenpotential von zuviel Partizipation. Mit direktdemokratischen Instrumenten wird vor allem *verhindert*. Die Bevölkerung wird mobilisiert, wenn man gegen etwas ist. Stillstand und Handlungsunfähigkeit sind dann das Ergebnis.

Großprojekte sind nun einmal unpopulär. Wir brauchen zwar Flughäfen, Autobahnen, psychiatrische Anstalten oder Atommüll-Deponien, aber keiner will sie in seiner Nachbarschaft haben. Der Ablaufplan ist immer ähnlich: Zunächst treiben Politik und Verwaltung ein Projekt über viele Jahre durch alle Bürgerbeteiligungen und Instanzen. Werden dann die ersten Bäume gefällt, kommen die Demonstrationen. Die Presse schlägt sich auf die Seite der Demonstranten. Die Opposition wittert

175 Gabor Steingart: „Die Machtfrage“, S. 157

176 Zakaria: „Das Ende der Freiheit?“, S. 160

Morgenluft und unterstützt die Gegner. Die Regierung sieht ihre Felle wegschwimmen und fällt um. Den Schaden hat der Bürger. Nur in seltenen Fällen kann geprüft werden, ob tatsächlich eine relevante Mehrheit hinter den Protesten steht, wie im Falle von Stuttgart 21. Im Regelfall gibt es gegen den Druck der Straße keine demokratische Kontrolle. Schon bei den Teilnehmerzahlen schwanken die Angaben regelmäßig um das Doppelte zwischen den polizeilichen Angaben und denen der Organisatoren.

Nein, Partizipation als Dauerzustand wäre nur eine Wunscharena für Berufsdemonstranten, ein Übungsfeld für Nachwuchspolitiker oder die Spielwiese für Sektierer und Querulanten. Nutznießer wären die „Zeitreichen“. Solche Aktivisten repräsentieren vorzugsweise Partikularinteressen. Die lassen sich eben leichter organisieren als ein Gemeinwohlziel.

Naßmacher¹⁷⁷ weist zu Recht darauf hin, daß die Nutzung nichtinstitutionalisierter Partizipationsmöglichkeiten an persönliche Fähigkeiten gebunden ist, z. B. eine rhetorische Begabung. Man kann ergänzen: auch Bildung, Fähigkeit zur Schaffung und Nutzung von Netzwerken, Durchsetzungsfähigkeit etc. gehören dazu. Nichtinstitutionalisierte Partizipationsmöglichkeiten sind damit von vornherein nur etwas für Eliten, für aktive Minderheiten, nicht aber für die breite Masse. Solche Formen der Partizipation, wie z. B. Demos, Bürgerinitiativen, Internet-Kampagnen etc. sind Teil des Meinungskampfes um Mehrheiten und notwendig für eine lebendige Demokratie, haben aber nichts mit der genannten Ausweitung der institutionalisierten Mitentscheidung zu tun.

Das führt zu der Frage, der Gabriel nachgegangen ist, ob nämlich mehr Partizipation zu mehr Ungleichheit führt.¹⁷⁸ Haben politisch Aktive größere Chancen ihre Interessen durchzusetzen? Weicht das Spektrum politischer Präferenzen der politisch Aktiven von dem der Nicht-Aktiven ab? Obwohl sich erfahrungsgemäß der politisch aktivere Teil der Bevölkerung überproportional aus ressourcenstarken Gruppen rekrutiert, meint Gabriel, würde sich eine Institutionalisierung zusätzlicher Partizipationsrechte in der Regel nicht zu Lasten der Inaktiven auswirken. Die Qualität politischer Prozesse würde allerdings steigen.

177 Naßmacher: „Politikwissenschaft“, S. 31

178 Oskar W. Gabriel: „Partizipation, Interessenvermittlung und politische Gleichheit“ in: Klingemann /Neidhardt (Hrsg.): „Zur Zukunft der Demokratie“, S. 99 ff.

Die Mehrheit der Bürger will kompetent, gerecht und effizient regiert werden. Dafür genügen im Regelfall turnusmäßige Wahlen. Es ist immer nur eine kleine Minderheit, die aktiv mitgestalten will. Papier konstatiert, daß es den Bürgern nicht an Gelegenheiten mangle zu politischen Mitgestaltung. Sie machten davon jedoch immer weniger Gebrauch.¹⁷⁹ Für die große Mehrheit ist Partizipation kein Selbstzweck. Nur dann, wenn diese Mehrheit sich nicht mehr von der politischen Klasse vertreten fühlt, will sie korrigierend eingreifen können. Und bei wichtigen Weichenstellungen, die nicht bereits in den turnusmäßigen Wahlen zur Entscheidung anstanden, will man gehört werden. Zu mehr hat der Normalbürger weder Zeit noch Lust. Die Forderung nach massiver Ausweitung der Partizipation weckt nur den Verdacht, daß hier Politiktheoretiker ihre eigenen Intentionen auf die Bürger projizieren. Diese Zurückhaltung ist kein Zeichen für Unterwürfigkeit, wie Barber meint, sondern Ausdruck einer sehr realistischen Aufgabenverteilung zwischen Politikern und Bürgern.

Ohnehin hat das Rechtsstaatprinzip für die Bürger einen höheren Stellenwert als das Demokratieprinzip. Wer nicht wählt, will trotzdem nicht willkürlich behandelt werden und will gegen Übergriffe des Staates vor unabhängigen Gerichten klagen können.

Für Dahrendorf ist die gegenwärtige Krise der Demokratie eine Krise der Kontrolle und der Legitimität.¹⁸⁰ Mehr Partizipation, wie ständig gefordert, ist dagegen kein Heilmittel. Im Gegenteil: Es täte sich eine gefährliche Demokratiefalle auf, wenn basisdemokratische Mitwirkung nicht auf wichtige Weichenstellungen beschränkt blieben. Exzessive Partizipation ist nur destruktiv, sie spricht die „Wir-sind-dagegen-Protestierer“ an und verhindert Lösungen durch endlose Diskussionen. Schon heute dauern Genehmigungsverfahren für Großprojekte 10 und 20 Jahre. Ist man durch alle Bürgeranhörungen durch und hat alle Instanzen über sich ergehen lassen, ist soviel Zeit vergangen, daß die Gegner des Projekts argumentieren, die ursprünglichen Annahmen seien überholt. Außerdem sind natürlich die Kosten in der Zwischenzeit gestiegen. „Mehr Partizipation“ ist ein scheindemokratisches Argument. Mehr Anhörungen und mehr Instanzen schaffen nicht mehr Gerech-

179 Papier: „Überholte Verfassung?“ FAZ vom 27. November 2003

180 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 10

tigkeit. „Mehr Partizipation“ sollte sich deshalb auf die Mitwirkung der Bürger bei den wirklich wichtigen Weichenstellungen beziehen und nicht auf die ständig im Vordergrund stehenden Genehmigungsverfahren für Großprojekte, die jeder nach dem St. Florians-Prinzip bitte schön vor seiner Haustür verhindern will.

Ziel sollte deshalb eine behutsame Erweiterung der direkten Demokratie sein. Mehr Partizipation schafft nicht mehr Identifikation mit dem System und ist kein taugliches Mittel, der Parteienverdrossenheit entgegenzuwirken. Naßmacher¹⁸¹ verweist darauf, daß Systeme mit mehr direktdemokratischen Partizipationschancen, wie die Schweiz oder Baden-Württemberg, eine besonders geringe Wahlbeteiligung vermelden. Gäbe es Plebiszite auf Bundesebene, würden sich im übrigen die Parteien dieses Instruments sofort bedienen.¹⁸²

Wichtiges Kriterium für eine funktionsfähige Ausdehnung der direkten Demokratie ist das nötige Quorum: Wird es zu niedrig angesetzt, können Entscheidungen zustande kommen, die unvereinbar sind mit dem Mehrheitsprinzip. Ist das Quorum zu hoch, sind erfolgreiche Volksentscheide nicht erreichbar.¹⁸³

In Kapitel 1.2.7 haben wir bereits festgehalten: „Zu sozial ist unsozial“. In Abwandlung dieser Erkenntnis könnte man an dieser Stelle zusammenfassend sagen: „Zu demokratisch ist undemokratisch.“

Reform des föderalen Systems

Generell kann man feststellen, daß der Föderalismus ein Erfolgskonzept darstellt. Es gibt eine statistisch feststellbare Überlegenheit föderal gegliederter Staaten in bezug auf Wohlstand, Grad der Freiheit und Demokratieniveau.¹⁸⁴

Das positive Urteil über unser föderales System überwiegt zwar in der Literatur, einhellig ist es aber nicht. Die Spannbreite reicht von Gün-

181 Naßmacher: „Politikwissenschaft“, S. 31

182 Rupert Scholz: „Grundgesetz zwischen Reform und Bewahrung“, S. 31

183 So richtig Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 138

184 Wachendorfer-Schmidt: a.a.O. S., 451 mit Nachweisen

ter Grass: „Föderalismus ist das Beste, was wir haben“¹⁸⁵ bis zur Kritik bei von Arnim: Der Föderalismus habe „schmählich versagt“. Die Bilanz sei „durch und durch negativ“¹⁸⁶. Helmut Schmidt meint, die föderale Struktur sei „entartet“¹⁸⁷ und der Politologe Norbert Walter sieht den Föderalismus in „unerträglicher Schieflage“¹⁸⁸. Einiges ist an dieser Kritik allerdings inzwischen entschärft durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern, die zu einer Mischverantwortung und gegenseitigen Blockade geführt hatten.

Am weitesten geht die Kritik von Arnims. Er stellt die Existenzberechtigung der Bundesländer generell in Frage. von Arnim verweist auf die EU als weitere Ebene in der Rechtsetzungs- und Verwaltungshierarchie. Angefangen von der Gemeinde, über die Kreise, die Regierungsbezirke, die Länder und den Bund bis hin zur EU gäbe es also inzwischen sechs Hierarchieebenen. Das könne man keinem Bürger mehr plausibel machen.

Sicher ist Kritik an dieser Wucherung der Instanzen berechtigt. Als Abhilfe aber ausgerechnet auf die Länder zu verzichten, überzeugt auch nicht. Die Länder sind trotz ihres zum Teil willkürlichen Zuschnitts nach dem Krieg fest im Bewußtsein der Bevölkerung verankert. Sie in Frage zu stellen, widerspräche allen Bemühungen um eine bürgernahe Demokratie. Da würde sich schon sehr viel eher ein Verzicht auf die Kreise und die Regierungspräsidien anbieten. Durch Zusammenlegung von Kommunen entstehen immer größere Einheiten, die eigentlich keine Zwischeninstanz zum Land mehr benötigen. Eine derartige Verschlan-
kung würde allerdings auf den geballten Widerstand der Politiker aller Parteien stoßen: Mandate in Kreistagen und Regionalräten gingen genauso verloren wie Pöstchen in den Verwaltungen.

Die Reduzierung der Anzahl der Bundesländer ist zur unendlichen Geschichte verkommen. Jeder Versuch scheitert am Verteidigen der Besitzstände der politischen Klasse. Die Länder beschäftigen in ihren Vertretungen in Brüssel bereits mehr Personal als der Bund!¹⁸⁹ Die Bun-

185 Grass: „Mein Deutschland“, S. 149

186 von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 163

187 In Aust u.a.: „Der Fall Deutschland“, S. 250

188 In Aust u.a., a.a.O., S. 240

189 Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 87

desländer sind der Jahrmarkt der Eitelkeiten von Provinzfürsten. Von hier aus wird Bundespolitik betrieben. Hier ist das Sprungbrett zur großen Politik. Das läßt sich niemand nehmen.

Entscheidend ist allerdings, daß eine bloße Zusammenlegung von Bundesländern die Probleme nicht ausräumen würde. Der Mißbrauch des Bundesrates als Gegenregierung bliebe genauso erhalten, wie der Bedeutungsverlust der Länderebene bei der Gesetzgebungskompetenz oder der Nivellierung durch Länderfinanzausgleich oder „Koordinierungsbürokratie“.¹⁹⁰

Im vorliegenden Zusammenhang soll nur auf solche Reformvorschläge zum bundesstaatlichen Gefüge eingegangen werden, die für die aufgezeigten Fehlentwicklungen und deren Überwindung relevant sein könnten. Das trifft in erster Linie für die Rolle des Bundesrates und die Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern zu.

Die Rolle des Bundesrats: Kooperation oder Blockade?

Die Rolle des Bundesrats ist ein zentraler Kritikpunkt der Reformdiskussion zum Föderalismus. Noch in den 60er Jahren, so sagt der Staatsrechtslehrer Möllers, hätte man unwidersprochen feststellen können, daß das föderale System des Grundgesetzes gerade nicht auf Vielheit und Differenz ausgerichtet sei, und daß es seine eigentliche institutionelle Erfüllung weniger in der demokratischen Selbstbestimmung der Landesbevölkerung finde sondern in der Beteiligung der Landesregierung an der Bundespolitik.¹⁹¹

Möllers hat auch eine treffende, aber zugleich vernichtende Beschreibung für den Bundesrat geliefert: *„Er ist zu einem nichtöffentlichen Bundesgesetzgeber geworden, dessen Mitglieder für Landespolitik gewählt wurden. Er sucht nach Einfluß auf die Bundespolitik, ohne für diese demokratisch verantwortlich zu sein. Er schafft weder in den Ländern noch im Bund mehr Demokratie, weil in ihm Herrschaft für eine Ebene von denen ausgeübt wird, die für eine andere Ebene gewählt wurden.“*¹⁹²

Man kann sogar die Behauptung aufstellen, daß die bundespolitische Einflußnahme die eigentliche Attraktivität des Ministerpräsidentenpostens ausmacht. Landespolitik ist halt zu unbedeutend. Der Sprung in das Bundeskabinett ist die Perspektive oder, wenn dieser Weg verbaut ist, denen in Berlin (oder Bonn) mal richtig zeigen, wo es lang geht.

Der Bundesrat habe sich zu einem Ausbremsungs- und Blockadeinstrument entwickelt, stellte Dieter Grimm, Mitglied der zur Ausarbeitung von Reformvorschlägen betrauten Föderalismuskommission von Bundestag und Bundesrat, fest.¹⁹³ Die ständig gestiegene Zahl der Zustimmungrechte habe der Bundesrat genutzt, sein Abstimmungsverhalten weniger an Länderinteressen, sondern an Parteiloyalität auszurichten. Bei den unter Ausschluß der Öffentlichkeit geführten Verhandlungen des Vermittlungsausschusses oder bei informellen Spitzengesprächen würden Reformen verwässert, verzögert oder blieben ganz aus. Verantwortliche für das Ergebnis seien nicht mehr auszumachen. Es handele sich also nicht nur um ein Effektivitäts-, sondern auch um ein Demokratieproblem.

Die Föderalismuskommission hat das Problem nur unzureichend entschärfen können, wenn auch die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze gesenkt wurde. Immer dann, wenn die politischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat auseinanderfallen, besteht die Versuchung, den Bundesrat zu Oppositionszwecken zu mißbrauchen. Dann geht es nicht darum, Länderinteressen auf Bundesebene geltend zu machen, sondern Parteiinteressen. Selbst bei gleichen Mehrheitsverhältnissen wird der Bundesrat zu politischen Erpressungsmanövern eingesetzt. So ließen sich beispielsweise 2009 die Länder Sachsen und Saarland ihre Zustimmung zu Steuersenkungen der schwarz/gelben Koalition durch eine höhere Beteiligung des Bundes an den Bildungsausgaben abkaufen.

Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier hat vorgeschlagen, den Bundesrat durch einen Senat als zweite Kammer des Parlaments zu ersetzen.¹⁹⁴ Viele heute mit dem Föderalismus verbundene Probleme könnten damit gelöst werden. Die Mitglieder des Senats wären

190 Vergl. zu den Kritikpunkten im Einzelnen: von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 70

191 Möllers: „Der vermißte Leviathan“, S. 80 mit Nachweisen

192 Möllers: „Demokratie – Zumutungen und Versprechen“, S. 85

193 Grimm: „Die gescheiterte Reform“, <http://www.humboldt-forum-recht.de/english/1-2005/beitrag.html>

194 Papier: „Überholte Verfassung?“ FAZ vom 27. November 2003

nicht gleichzeitig Mitglieder der Landesregierungen, die damit ihren mittelbaren Einfluß auf die Bundespolitik verlören. Wahlen in den Ländern würden dann auch wieder unter landespolitischen Gesichtspunkten und nicht mehr unter bundespolitischen Vorzeichen geführt.

In einem Senats-Modell würde entweder je ein Senator pro Bundesland oder eine nach der Bevölkerungszahl gewichtete Anzahl von Senatoren direkt gewählt. Die Wahl würde sinnvollerweise zeitgleich mit der Bundestagswahl durchgeführt werden, um den Bundesaspekt zu betonen. Im Plenum des Senats entschiede die Mehrheit. Zu diskutieren wäre eine doppelte Mehrheit: die der Stimmen und die der vertretenen Länder. Bundes- und Landespolitik wären jedenfalls klar getrennt.

Auch ein Senatsmodell kann jedoch am Kern des Problems, dem parteipolitischen Mißbrauch der Institution zur Blockade der Regierung, nichts ändern. Selbstverständlich würden auch Senatoren unter den gegebenen Verhältnissen von den Parteien zur Wahl gestellt werden und sich in erster Linie der Parteipolitik verpflichtet fühlen. Die Monopolstellung der Parteien und deren alle anderen Interessen überlagernder Kampf um die Macht muß gebrochen werden. Wenn das aber erreicht wäre, könnte man es auch beim alten Bundesratsmodell belassen.

Unitarischer, kooperativer und kompetitiver Föderalismus

Alle Reformvorschläge hängen letztlich davon ab, welche Modellvorstellung man von dem föderalen System hat. Sollen die Bundesländer möglichst einheitlich ausgestattet und geführt werden, dann ist der „unitarische Bundesstaat“ (Konrad Hesse) das Ziel. Das Grundgesetz billigt dem Bund nach Art. 72 Abs. 4 auf bestimmten Gebieten eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu, wenn dies zur Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ erforderlich ist. Auch im Einigungsvertrag von 1990 ist von der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Ost und West die Rede. Art. 106 Abs. 3 Nr.2 GG regelt den Finanzausgleich unter dem Gesichtspunkt der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“. Es gibt also starke Indizien für die Zielsetzung eines solchen unitarischen Bundesstaates in unserer Verfassung.

Bei dem Modell eines „kooperativen Bundesstaates“ kann es sowohl um horizontale wie auch um vertikale Kooperation gehen. Musterbeispiel

für eine starke horizontale Kooperation der Bundesländer ist die Kultusministerkonferenz, die das Bildungswesen der Länder untereinander koordinieren soll.¹⁹⁵ Von vertikaler Kooperation kann gesprochen werden, wenn es darum geht, in Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern Gesetzesvorhaben über die Zustimmungshürden von Bundestag und Bundesrat zu bringen.

Anwendungsbeispiel für das kooperative Bundesstaatsmodell waren die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. Die erste große Koalition hatte mit der großen Finanzreform von 1969 drei große Gemeinschaftsaufgaben ins Grundgesetz geschrieben (Art. 91a Abs. 1 GG alt): Aus- und Neubau von Hochschulen, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und die Verbesserung von Agrarstruktur und Küstenschutz. Man hatte geglaubt, dies sei ein Fortschritt. Tatsächlich ist es nach Einschätzung von Helmut Schmidt¹⁹⁶ und vielen anderen ein großer Fehler gewesen. Mischfinanzierung und Mischverantwortung führten eher zu Lähmung und Desinteresse, so daß das ganze 2006 korrigiert werden mußte.

Als drittes Grundmodell ist ein wettbewerbsorientierter Bundesstaat denkbar. Hier soll die Vielfalt genutzt werden, um zu erproben, was sich als die bestmöglichen Lösungen erweist. Darauf wird in Kapitel 3.1.2 noch näher einzugehen sein.

Das Grundgesetz ist für alle genannten Modelle offen.¹⁹⁷

Bundesverfassungsgericht

Eine Reihe von Reformvorschlägen zielt darauf ab, die Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts zu stärken. Ansatzpunkt ist zum Einen der Wahlmodus. Gegenwärtig hat der Bundestag sein Wahlrecht an einen Wahlausschuß delegiert (§6 BVerfG). Dieser Ausschuß entscheidet abschließend über die Wahl der Bundesverfassungsrichter. Ein Beschluß im Plenum des Bundestages erfolgt nicht. Nach Ansicht vieler Kritiker

195 von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 70

196 In Aust u. a.: „Der Fall Deutschland“, S. 74

197 Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 153

bewegt sich dieses Verfahren in einer verfassungsrechtlichen Grauzone. Die verfassungsrechtlichen Bedenken würde man zwar durch eine Verlagerung der Wahl in das Plenum ausräumen, die mißliche Einflußnahme der Parteien auf die Wahl jedoch sicher nicht. Lediglich die Chancen kleinerer Parteien, ihnen genehme Kandidaten durchzudrücken, würden verbessert.

Andererseits versucht man, mehr Transparenz in den Wahlvorgang zu bringen. Vorgeschlagen wurden öffentliche Anhörungen der Kandidaten. Zu Recht ist aber zu befürchten, daß ein solches „Schaulaufen“ dem Ansehen der Kandidaten nur abträglich sein würde. Gerade die Qualifiziertesten würden sich vermutlich einer solchen Prozedur nicht unterziehen wollen.

Da hilft es auch wenig, wenn man eine Anhörung nichtöffentlich durchführen würde. Eine nichtöffentliche Anhörung vor dem Plenum des Bundestages oder einem Wahlausschuß würde am Einfluß der Parteien nichts ändern. Absehbar würde jede Partei bei einer Befragung ihren Kandidaten durch entsprechend formulierte Fragen gut aussehen lassen und genauso selbstverständlich würde der politische Gegner versuchen, dem mißliebigen Kandidaten etwas am Zeuge zu flicken.

Hans-Peter Schneider hat vorgeschlagen, eine Anhörung vor einem Gremium unabhängiger Persönlichkeiten, deren Glaubwürdigkeit und Integrität über jeden Zweifel erhaben sind und die zudem Erfahrungen mit richterlicher Tätigkeit haben, durchzuführen. Er denkt z. B. an die sechs Präsidenten der oberen Bundesgerichte oder das Bundesverfassungsgericht selbst. Auf diese Weise wäre den Kandidaten Gelegenheit geboten, unsachliche Angriffe gegen ihre Person zurückzuweisen oder Mißverständnisse ihrer wissenschaftlichen Äußerungen richtigzustellen. Trotz der bei einem solchen Verfahren erzielten Verbesserungen beläßt es aber auch Schneider bei der Wahl durch den Bundestag.

Grundsätzlich andere Wege würden erst beschritten werden, wenn man von einer Wahl der Verfassungsrichter durch das Parlament Abstand nähme. Die versuchte, wenn auch nicht immer erreichte politische Einvernahme des Gerichts durch die Parteien, hat längst die Schwelle der Peinlichkeit erreicht. Da wird mit Peter Müller ein CDU-Ministerpräsident des Saarlandes zum Verfassungsrichter bestellt, der vor 20 Jahren einmal vier Jahre am Amts- und Landgericht tätig gewesen ist. Irgend-

welche wissenschaftlichen Leistungen sind nicht bekannt. Die Wahl erfolgte einstimmig. Mit der SPD hat man ein Arrangement geschlossen: Stimmst du hier meinem Kandidaten zu, komme ich dir bei anderer Gelegenheit entgegen.¹⁹⁸ Als Alternative käme z. B. eine Wahl durch die Richter der obersten Bundesgerichte in Frage und/oder eine Kooption durch das Bundesverfassungsgericht selbst.

Sonstige Reparaturversuche

Engagierte Demokraten haben auch abseits von Verfassungsänderungen Reparaturversuche unternommen oder zumindest vorgeschlagen. Miegel hat 2003 einen „Bürgerkonvent“ ins Leben gerufen, der den Bürgerprotest kanalisieren und ein Forum für konstruktive Mitarbeit bieten sollte. Nach anfänglichem Elan dümpelt der Bürgerkonvent vor sich hin und hat sich eher als kontraproduktiv erwiesen. Ein derartiges Gremium hat letztlich nur Ventilfunktion. Es gaukelt Aktivität vor, die aber nur ins Leere läuft. Von Politikern wird eine solche Institution nicht ernstgenommen, weil keine Macht dahinter steckt. Jede vom Fernsehen übertragene Demo mit einem Bruchteil der Mitglieder und Förderer des Bürgerkonvents hätte mehr Effekt.

Verstärkt wird in letzter Zeit nach einer neuen bürgerlichen Partei gerufen, nachdem die bürgerlichen Attribute den bisherigen Parteien abhanden gekommen sind. Alle Parteien des Bundestages sind inzwischen mehr oder weniger im linken Spektrum angesiedelt. Bis auf die FDP halten alle den Staat für den großen Fürsorger, wollen höchstens die Neuverschuldung drosseln, haben aber noch nicht einmal Pläne für den Abbau der Schulden. Keine Partei wendet sich mehr als verbal gegen den ausufernden Zentralismus der EU, keine bietet ein realistisches Konzept gegen Jugendkriminalität oder dauerhafte Hartz IV-Alimentation. Alle hielten die Rettung der überschuldeten Euro-Staaten für „alternativlos“.

Eigentlich fehlt es nur an der Initiative zur Gründung einer neuen konservativen Partei. Auch Namen werden genannt, von Friedrich Merz

198 <http://www.morgenpost.de/printarchiv/politik/article1837540/CDU-Politiker-Peter-Mueller-wird-Verfassungsrichter.html>

und Roland Koch, über Wolfgang Clement bis Paul Kirchhof. Eine neue bürgerliche Partei würde zwar die Lücke im deutschen Parteienspektrum schließen, denn die wertkonservative Klientel ist zur Zeit parlamentarisch nicht vertreten. Eine wählbare konservative Partei würde auch helfen, Frust abzubauen. An den Grundproblemen würde sie aber nichts ändern können. Selbst wenn eine solche Partei auf 10–20 % käme, die man ihr ohne weiteres zutrauen könnte, wären Koalitionen nötig, um etwas zu bewirken. Das ganze Dilemma aus Parteienkungelei, Machtstreben und parteiabhängigen Karrieristen würde wieder die Oberhand gewinnen.

Bleibt also nur der Protest durch Wahlenthaltung? Wer wählt, bestätigt den Parteienstaat, so Steingart.¹⁹⁹ Konsequenter rief er 2009 zur Wahlverweigerung bei der Bundestagswahl auf, um die Parteien wachzurütteln. Die Nichtwähler sollten die stärkste Partei werden, um eine nachhaltige, das Parteiensystem verändernde Wirkung zu erzielen.²⁰⁰ Die Nichtwähler sind tatsächlich die größte Gruppe geworden. Bei 62,1 Mio. Wahlberechtigten gaben 44 Mio. ihre Stimme ab, das entsprach einer Wahlbeteiligung von 70,8 %. 18,1 Mio. Nichtwähler liegen deutlich vor den Unionswählern mit 17 Mio.²⁰¹ Die von Steingart erwartete Wende blieb aber aus, der Wahlboykott zeigte keine Wirkung. Tatsächlich stärkt eine Wahlverweigerung lediglich die kleinen Parteien²⁰² und bewirkt sonst nichts. Die von Steingart erhoffte Nachdenklichkeit bei den Parteien ist ausgeblieben. Die Parteien profitieren ja von dem System und haben keinerlei Interesse an einer Änderung.

Im vorliegenden Zusammenhang gehe ich nicht auf Rawls' Entwurf eines gerechten Staates²⁰³ und die Gegenposition von Robert Nozick²⁰⁴ ein. Rawls geht es um einen idealen Staat, in dem soziale Gerechtigkeit verwirklicht ist. Staatliche Institutionen seien nicht nur gehalten, der

199 Gabor Steingart: „Die Machtfrage“, S. 180 ff.

200 Gabor Steingart a.a.O., S. 195

201 http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/bundesergebnisse/index.html

202 Anders Steingart a.a.O., S. 184: Die Unzufriedenen seien in allen politischen Lagern zu Hause.

203 Rawls: „Eine Theorie der Gerechtigkeit“

204 Nozick: „Anarchie, Staat, Utopia“

formalen Gerechtigkeit zu genügen, sondern auch der substantiellen Gerechtigkeit, d. h. bei der Verteilung der zur Verfügung stehenden Güter. Da alle um die gleichen Güter konkurrieren, müssen verbindliche Entscheidungsregeln aufgestellt werden. Verteilungsprinzipien, die eine für alle vorteilhafte Lösung zur Folge hatten, könnten von allen vernünftigen und kompetenten Beteiligten akzeptiert werden. Zu diesen Grundprinzipien gelange man ausgehend von einem Urzustand, wenn die Mitglieder in einer fiktiven verfassungsgebenden Versammlung völlig losgelöst von ihren eigenen Interessen entscheiden würden. Sie müssten hierfür mit einem „Schleier des Nichtwissens“ hinsichtlich der Auswirkungen der gesellschaftlich optimalen Entscheidungen auf ihre eigenen Interessen umgeben sein. Sie würden dann nur die „demokratische Gleichheit“ nach dem Differenzprinzip gelten lassen. Danach ist eine Zuteilung von Gütern an Bessergestellte nur dann gerecht, wenn durch diese Zuteilung zugleich auch eine Verbesserung der Lage der am schlechtesten Gestellten erreicht wird. Notzick dagegen verteidigt die ungleiche Güterverteilung unter der Voraussetzung, daß sie sich als Ergebnis eines legalen Erwerbsvorgangs darstellt. Über allem wacht bei ihm nur ein Minimalstaat.

Rawls und Notzick befassen sich in ihren konträren Modellen mit den materiellen Bedingungen legitimer Güterverteilung, also um Politikinhalt. Den Sozialpolitikern hat Rawls willkommene Rechtfertigungen für immer neue Umverteilungskampagnen geliefert. Notzicks Anhängerschaft sieht dagegen, vor allem in Europa, deutlich bescheidener aus. In beiden Konzepten geht es nicht primär um die Organisation des Staates und die Legitimierung von Herrschaft. Beide Konzepte könnten in völlig unterschiedlich verfaßten Demokratien realisiert werden. Mir geht es dagegen um die Suche nach den Rahmenbedingungen, die erfüllt sein müssen, damit sich die Bürger wieder mit ihrem Demokratiesystem identifizieren können. Wenn solche Bedingungen erfüllt wären, würden die Bürger die sich dann ergebenden Zustände einschließlich der Einkommens- und Vermögensverteilung auch als gerecht akzeptieren.

2.4.2 Alternativmodelle

Bei den nachfolgend diskutierten Alternativmodellen wollen deren Autoren es nicht bei der Änderung einzelner Verfassungsbestimmungen bewenden lassen. Sie halten grundsätzliche Systemänderungen für erforderlich. Die dargestellte Auswahl kann nur einen Überblick geben. Dabei wird nur insoweit auf die Modellvorstellungen eingegangen, als sie möglicherweise für eine Lösung der in Kapitel 1 aufgezeigten Probleme geeignet erscheinen. Auf Modelle, wie die Räterepublik, die nach unseren Maßstäben die Demokratie-Essentialia nicht erfüllen und in der heutigen Diskussion keine Rolle mehr spielen, wird verzichtet.

Mir geht es nachfolgend um normative Demokratietheorien. Man wird deshalb Ausführungen beispielsweise über Niklas Luhmann oder Robert A. Dahl vermissen. Luhmann will Demokratie im Rahmen seiner universalen Theorie der sozialen Systeme erklären, aber bewußt alle normativen Ansätze vermeiden. Auch Dahls „Polyarchie“ ist eine empirische Demokratietheorie.

Bessette und seine Deliberative Demokratie

Das Modell der deliberativen Demokratie stammt von dem amerikanischen Politologen Joseph M. Bessette und wurde in Deutschland u. a. von Jürgen Habermas aufgegriffen.²⁰⁵ Deliberativ, also „abwägend“, soll das namensgebende Merkmal dieser Demokratieform sein.

Das deliberative Demokratiemodell geht von der Frage aus, unter welchen Bedingungen Entscheidungen zustande kommen müssen, um in einem demokratischen Staat als legitim zu gelten.

Das Umfeld für die Willensbildung ist die Zivilgesellschaft, die von der bürgerlichen Gesellschaft zu unterscheiden ist. Nach Ansgar Klein ist die Zivilgesellschaft die vorstaatliche oder nicht-staatliche Handlungssphäre, in der eine Vielzahl von Assoziationen ihre Angelegen-

heiten autonom organisieren und artikulieren. Angesiedelt ist die Zivilgesellschaft im Zwischenbereich von Privatsphäre und Staat. Die Zielsetzung betrifft öffentliche Angelegenheiten. Damit sind diese Assoziationen in die Politik involviert, ohne jedoch politische Ämter anzustreben. Nicht dazu gehören Assoziationen, die private Ziele verfolgen, wie Familie, Unternehmen oder gesellige Vereine.

In der Zivilgesellschaft spielt sich der politische Willensbildungsprozeß in der politischen Peripherie, also beim Bürger, ab und wird in Wahlen dem politischen Zentrum, Regierung und Parlament, mitgeteilt. Ihr kommt die Funktion eines Kontroll- und Frühwarnsystems, eines öffentlichen Resonanzverstärkers und Artikulators gesellschaftlicher Problemlagen zu.²⁰⁶

Die Zivilgesellschaft ist von der bürgerlichen Gesellschaft abzugrenzen.²⁰⁷ Die bürgerliche Gesellschaft schloß noch – wie bei Marx – die privatrechtlich konstruierte, über Arbeits-, Kapital- und Gütermärkte gesteuerte Ökonomie ein. „Bürgerliche Gesellschaft“ und „Zivilgesellschaft“ sind Ausdruck von unterschiedlichen Entwicklungsstufen moderner Gesellschaften. Die bürgerliche Gesellschaft entstand seit dem 18. Jahrhundert als Überwindung feudaler Strukturen. Die Zivilgesellschaft hat dagegen keinen Beigeschmack von Klassengegensätzen und erscheint unbelastet.

Den Befürwortern der deliberativen Demokratie-Theorie geht es um die Kommunikationsbedingungen, unter denen im Umfeld der Zivilgesellschaft ein politischer Prozeß die Vermutung für sich hat, vernünftige Resultate zu erzeugen.²⁰⁸ Grundvoraussetzung sei ein geregelter Diskurs, der allen Beteiligten faire Chancen im Meinungsbildungsprozeß einräume. Die Regeln für einen solchen Diskurs erforderten Öffentlichkeit, Teilnahmerecht für alle Betroffenen, Chancengleichheit und Repressionsfreiheit.

In der Theorie klingt das alles sehr gut. Schwierig dürften jedoch alle die Detailfragen nach der Prozedur der Diskurse zu lösen sein. Wer kann

206 Ansgar Klein: „Der Staat, der die Zivilgesellschaft stärkt, stärkt sich selbst“, http://www.b-be.de/uploads/media/nl0702_zivilgesellschaft_klein_01.pdf

207 Hierzu Habermas: „Diskursive Politik und Zivilgesellschaft. Über die Rolle der Bürger-Assoziationen in der Demokratie“ in E+Z 12/2001

208 Habermas a.a.O., S. 19

205 Vergl. Jürgen Habermas: „Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie“ in Herfried Münkler (Hrsg.): „Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie“

beispielsweise Themen zur Diskussion stellen und wer bestimmt die Reihenfolge der Abarbeitung? Wer bestimmt, wann ein Thema ausdiskutiert ist? Dies der Mehrheit zu überlassen, wäre schon ein grober Verstoß gegen alle Intentionen der deliberativen Demokratie. Entscheidungen müssen revidierbar sein. Kann wirklich nach jeder Entscheidung ein neuer Diskurs zum gleichen Thema beginnen? Wie verhalten sich Diskurse zu einander? Gibt es Hierarchien, formelle und informelle? Über welche Medien werden die Diskussionsbeiträge verbreitet? Wie kann man in den Medien Verfälschungen durch Mißverständnisse oder Manipulation verhindern?²⁰⁹

Wenn das Ergebnis des Diskurses für die Politik verbindlich sein soll, dann führt das deliberative Demokratiemodell konsequent zur direkten Demokratie oder zum imperativen Mandat. Beide Alternativen belegen, daß dann deliberativ nur eine sehr begrenzte Anzahl von Entscheidungen getroffen werden können, ohne an die Grenzen der Praktikabilität zu stoßen. Auf staatlicher Ebene ist ein solch aufwendiges Verfahren der Meinungs- und Entscheidungsfindung nicht durchführbar. Das Internet hilft hier auch nicht weiter. Allenfalls sind deliberative Prozesse auf Gemeindeebene denkbar.

Abgesehen von den Problemen der Praktikabilität werden mit dem Modell der deliberativen Demokratie alle die Zwänge nicht gelöst, die sich aus dem System von Parteien, Parlament und Berufspolitikertum ergeben. Wir sind weit davon entfernt, eine ergebnisoffene Diskussion erleben zu können. In einer zivilgesellschaftlichen Umgebung mag es angehen, machtfrei zu diskutieren, weil politische Ämter nicht das Ziel sind. Sobald es aber um Machterlangung und Machtverteidigung geht, zählt nur noch die Verbesserung der eigenen Position und die Schädigung des Gegners. Argumentative Überzeugungsarbeit wird vom System nicht honoriert. Sachliche Beiträge aus den NGOs werden weder von den Medien, noch von den Parteien zur Kenntnis genommen, da müssen schon Demonstrationen, spektakuläre Aktionen oder Internet-Kampagnen hinzukommen. Da macht es keinen Sinn, noch höhere Anforderungen an den politischen Diskurs zu stellen, wenn schon jetzt die Regeln der schlichten Fairneß und der Sachlichkeit nicht eingehalten werden können.

209 Eine Übersicht über die Einwände findet sich bei Reese-Schäfer: „Politische Theorie heute“, S. 17

Als allgemeines Verfahrensprinzip ist die deliberative Methode unter den herrschenden Bedingungen illusionär und untauglich.

Das Modell der Starken Demokratie von Barber

Eng verwandt mit dem Konzept der deliberativen Demokratie ist Barbers Modell der „starken Demokratie“. Der amerikanische Politologe Benjamin Barber geht hart mit der liberalen Demokratie ins Gericht, der er bescheinigt, in allen ihren Spielarten nur eine „magere Demokratie“ zu sein. Der Liberalismus sei mitverantwortlich für die Unzulänglichkeiten der Demokratie.

Der liberale Demokrat stelle die Uneinigkeit in den Mittelpunkt zwischenmenschlichen Handelns, gleichgültig, ob der Konflikt als Folge knapper Ressourcen entstehe (wie bei Hobbes oder Marx) oder auf die Unersättlichkeit der Begierden (wie bei Russel oder Freud) bzw. auf ein natürliches Bestreben nach Macht und Ruhm (wie bei Macchiavelli) zurückzuführen sei. Barber unterscheidet sodann drei Dispositionen, wie die Uneinigkeit idealtypisch aufgelöst werden könne: Der Anarchist leugne sie, der Realist lösche sie aus, der Minimalist toleriere sie.²¹⁰

Barbers zeichnet ein durch und durch negatives Menschenbild des Liberalismus. Der liberale Mensch sei ein von Notdurft beherrschtes phantasieloses Wesen und unfähig, das Gewicht seiner Ideale zu tragen. *„Freiheit wird ununterscheidbar von Eigennutz ... zerstört. Gleichheit wird auf Tauschbeziehungen des Marktes reduziert ...; Glück bemißt sich zum Schaden des Geistes an der materiellen Befriedigung.“*²¹¹ Liberale Demokraten fühlten sich nur der negativen Freiheit, also der „Freiheit wovon“ und nicht der „Freiheit wozu“ verpflichtet.

Im Kontrast dazu steht das Menschenbild, das der „starken Demokratie“ zugrunde liegt. Auch hier geht es um den Weg, Uneinigkeit aufzulösen, denn „wo Konsens aufhört, beginnt Politik“. Dies soll durch eine erfindungs- und entdeckungsfreudige Politik geschehen, die die Konflikte transformiert: Private Angelegenheiten in öffentliche, Abhängigkeit in Interdependenzen, Uneinigkeit in Kooperation, Willkür in

210 Barber: „Starke Demokratie“, S. 34

211 a.a.O., S. 61

Selbst-Gesetzgebung, Bedürftigkeit in Liebe und Knechtschaft in Bürgerschaft.²¹²

Vor diesem Hintergrund wird Barber zum Verkünder der Partizipation als dem Lebensnerv einer Demokratie. Auf Repräsentation kann er zwar auch nicht vollständig verzichten. Direktdemokratischen Institutionen weist er jedoch den bedeutsameren Platz zu. Als Mittel zur Umsetzung dienen u. a. Nachbarschaftsversammlungen aus je 1.000 bis 5.000 Bürgern, die mit legislativer Kompetenz auf kommunaler Ebene ausgestattet werden sollen. Zu nennen sind weiter Volksbegehren und Volksabstimmungen auf nationaler Ebene, elektronische Abstimmungen, Besetzung bestimmter kommunaler Ämter im Losverfahren, Rotationsprinzip, ein allgemeiner Bürgerdienst für Männer und Frauen oder die Demokratisierung der Arbeitswelt.²¹³

Das Grundproblem der Politik sei nicht Wahrheit oder Gerechtigkeit.²¹⁴ Barber legt besonderen Wert darauf, daß in der „starken Demokratie“ Entscheidungen ohne Rückgriff auf einen „unabhängigen Grund“ getroffen werden, also ohne vopolitische Wahrheiten, ohne die „unsichtbare Hand des Marktes“ und ohne Naturrechte.²¹⁵ Alle Werte würden auf die gleiche Stufe gestellt. Sein Modell hält Barber denn auch für die „einzige lebensfähige Form moderner demokratischer Politik“²¹⁶ und will es nicht auf die Organisation des Staates beschränken, sondern überall in der Zivilgesellschaft, auch in der Wirtschaft, verwirklichen.

Barbers Modell der starken Demokratie steht und fällt mit dem Glauben an sein optimistisches Menschenbild. „Demokratie als Lebensform“ setzt einen vernünftigen, interessierten und engagierten Menschen voraus. Barber ist überzeugt, daß sich die Bürger trotz aller unterschiedlichen Interessen auf gemeinsame Ziele und Normen verständigen können. Nur unter diesen Prämissen kann auf einen „unabhängigen Grund“ verzichtet werden, also auf jeder Disposition entzogene Werte und Entscheidungen, die auch mit Mehrheitsentscheidungen nicht in Frage gestellt werden können. Die Institutionen, die er zur Realisierung seines

Modells aufzählt, machen demgegenüber nur noch den Eindruck eines Sammelsuriums.

Das alles ist zu schön, um in der Realität bestehen zu können. Wenn die Menschen tatsächlich so verantwortungsvoll, kreativ und sozial eingestellt wären, dann müßte schon die von Barber so bekämpfte liberale Demokratie besser funktionieren. Vernünftige Menschen kommen im Zweifel auch mit unvollkommenen Institutionen zurecht, eigensüchtige werden dagegen auch optimale Institutionen mißbrauchen. Barbers Modell ist illusionär und gehört – in idealtypischer Form – in den Bereich der Utopie.

Letzte Zweifel scheinen allerdings auch Barber noch zu plagen. Er will die starkdemokratischen Institutionen nur schrittweise und auch nur ergänzend zu den herkömmlich repräsentativen Institutionen einführen und macht dafür Vorsichtsgründe geltend. Übereifrige Gemeinschaften müßten in ihren möglichen Exzessen eingeschränkt und eine möglicherweise allzu impulsive Öffentlichkeit gebremst werden.²¹⁷ Und, verdächtig genug, will er Erziehungsprogramme einführen.²¹⁸ Ohne die Erziehung zum Staatsbürger sei die demokratische Entscheidung wenig mehr als der Ausdruck und die Summe privater Vorurteile. Flankierend sollen mittels elektronischer Medien Informationen für alle sichergestellt werden. Doch wer legt die Erziehungsziele, -inhalte und -methoden fest? Wer wählt die Informationen aus? Alles das ist neutral nicht machbar, immer werden Wertungen der handelnden Personen einfließen. Erziehung (Erwachsener!) und Information als staatliche Aufgaben stellen sich dann als Einfallstore für Meinungsbeeinflussung und Meinungsmanipulation dar.

Durchaus zuzustimmen ist Barber allerdings in vielen Detailvorschlägen zur Belebung der Demokratie durch basisdemokratische Elemente.

212 a.a.O., S. 103

213 a.a.O., S. 290

214 a.a.O., S. 104

215 a.a.O., S. 126

216 a.a.O., S. 13

217 a.a.O., S. 293

218 a.a.O., S. 254

Schmalz-Bruns' reflexive Demokratie

Zur deliberativen Demokratie bekennt sich auch der Politologe Schmalz-Bruns. Er beklagt einen vierstufigen Prozeß der „Selbstinvalidisierung“ staatlicher Politik durch

- die Einengung des Zeithorizonts und des Gegenstandsbereichs politischer Problemlösung auf den konkurrenzdemokratischen Machtzyklus der Wahlen,
- die administrative Ressortierung der Problemaufbereitung und -bearbeitung,
- die für komplexe Problemlösungen häufig kontraproduktive binäre Logik von Regierung und Opposition,
- und schließlich die geringe Bindungswirkung der Mehrheitsregel, die alleine nicht sicherstellen könne, daß politische Entscheidungen auch erfolgreich implementiert werden könnten.²¹⁹

Als Antwort versucht sein Konzept der „reflexiven Demokratie“ das Ideal einer Selbstregierung und Selbstgesetzgebung „zwischen den Klippen einer blaß und unplausibel gewordenen elitären Demokratie einerseits und einer mit unrealistischen Erwartungen zu einem verbindlichen Formprinzip generalisierten Modell direkter Demokratie“ hindurchzuführen.²²⁰ Ihm geht es nicht um Maximierung der Partizipation, sondern um die Optimierung der demokratischen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Die Struktur einer institutionell befestigten Aufspaltung von Demokratie in unterschiedliche und nur lose und z. T. widersprüchlich verbundene Organisationsformen soll durch eine Politisierung und Demokratisierung des Zusammenspiels unterschiedlicher Formen von Demokratie aufgebrochen werden.²²¹ Konkret nennt er das von Fishkin vorgeschlagene Verfahren der „deliberative opinion poll“, das simulieren soll, was die demokratische Öffentlichkeit unter optimierten Bedingungen denken würde. Dazu wird eine repräsentative Auswahl von Bürgern über mehrere Tage an einem Ort versammelt, um im persönlichen Kontakt mit den Kandidaten der Parteien über relevante politische Sachfra-

gen zu diskutieren.²²² Weiter nennt Schmalz-Bruns die Errichtung nationaler Politikforen, die Einführung von Mediationsverfahren in den Policy-Prozeß oder die Institutionalisierung von unabhängigen Sachverständigengremien mit aufschiebenden Veto-Rechten gegenüber parlamentarischen Entscheidungen.

Eine Ausprägung des reflexiven Verfahrens sieht Schmalz-Bruns auch in dem von Coleman vorgeschlagenen „political money“. Nach diesem Entscheidungsverfahren erhält jeder eine gleiche Summe „politischen Geldes“, das er nach Maßgabe seiner spezifischen Interessiertheit am Ergebnis einsetzen kann. Es gilt also nicht „one man one vote“, sondern jeder kann sein Votum gewichten und mit einem entsprechenden Betrag von seinem begrenzten Konto untermauern.²²³ Doch läßt ein solches Verfahren nicht geradezu zum Mißbrauch ein, indem echtes Geld zum Kauf des „politischen Geldes“ verwandt wird? Schließlich wird noch ein Vorschlag der Enquête-Kommission „Parlamentsreform“ der Hamburger Bürgerschaft aufgegriffen, Volkspetitionen zuzulassen. Obwohl einer solchen Volkspetition rechtlich keine Entscheidungsfunktion zukommen soll, wird sich kaum ein Parlament dem Ergebnis einer erfolgreichen Volkspetition entziehen können. Das bewußt vorgesehene niedrige Quorum stellt dann eine Gefahr dar, durch aktive Minderheiten manipuliert zu werden.

Eine konkrete Anwendung der „reflexiven Demokratie“ hat der Soziologe Dienel²²⁴ mit dem Konzept der „Planungszelle“ entwickelt. Er will einer repräsentativen Auswahl von unmittelbar Betroffenen Mitwirkungsrechte an der Planung von Einzelprojekten, wie z. B. einer neuen Straße, einer Mülldeponie, einer Fabrik oder Windkraftanlage einräumen. Bürger werden also nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Ihre Arbeit erledigen Sie unter fachlicher Anleitung.

Die Planungszelle besteht aus z. B. 25 repräsentativ ausgewählten Bürgern. Während eines begrenzten Zeitraumes von wenigen Tagen prüfen und bewerten diese Bürger das Vorhaben. Unterstützung erhalten sie nach Bedarf von Experten. Um eine Dominanz von Meinungsführern zu vermeiden, werden innerhalb der Planungszelle Teilgruppen

219 Schmalz-Bruns: „Reflexive Demokratie“, S. 31

220 a.a.O., S. 161

221 a.a.O., S. 164

222 a.a.O., S. 175

223 a.a.O., S. 180

224 Peter C. Dienel: „Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie“

gebildet, die mit unterschiedlicher Besetzung tagen. Als Ergebnis wird ein „Bürgergutachten“ erstellt, das der Verwaltung oder ggf. den Bürgern unmittelbar zur Entscheidung vorgelegt wird.

Dienel will mit seinem Konzept den praktischen Alltags-Sachverstand der Bürger nutzbar machen. Immerhin kann auf die Parallele der Laiengerichtbarkeit verwiesen werden. Jedem Schöffen in einem Strafprozeß oder den Laienrichtern in Arbeitsgerichtsverfahren trauen wir zu, sachgerecht zu urteilen. Die Bürgerbeteiligung in der Gerichtsbarkeit findet allgemeine Akzeptanz.

Durch Einbindung der Betroffenen in Form der Planungszelle soll das Informationsdefizit zwischen Bürgern und Verwaltung frühzeitig abgebaut und das Gesamtverfahren verkürzt werden, weil Einsprüche und Klagen seltener werden. Insgesamt soll das ganze Verfahren zu besseren und schnelleren Ergebnissen führen, die deshalb auch auf höhere Akzeptanz bei den Betroffenen stoßen.

von Arnim zufolge werden die Planungszellen bereits vielfach praktiziert und hätten zu ermutigenden Ergebnissen geführt. Die Resultate würden ein durchaus positives Licht auf die Fähigkeit normaler Menschen werfen, zufriedenstellende Analysen und Handlungsvorschläge auch in Bezug auf komplizierte politische Fragen zu erarbeiten.²²⁵

Die Vorstellungen Dienels kommen Schmittlers Bürgergremium, das oben bereits erwähnt wurde, nahe. Das Konzept läßt sich auf viele Entscheidungsbereiche übertragen und damit zu einem allgemeinen Gestaltungsprinzip, der „reflexiven Demokratie“ ausbauen.

Masserrat begrüßt den Vorschlag, kritisiert aber den damit verbundenen hohen finanziellen und organisatorischen Aufwand. Im Übrigen sei das Instrument kaum geeignet, projektübergreifende Entscheidungsebenen zu beeinflussen.²²⁶

Das Kostenargument überzeugt nicht, wenn tatsächlich Rechtsmittel und Bürgerproteste vermieden werden können. Insoweit sind jedoch Zweifel angebracht. Auch die Akzeptanz ist nicht notwendigerweise deshalb höher, weil eine frühzeitige Einbindung der Bürger erfolgt. Man stelle sich vor, „Stuttgart 21“ wäre von Anfang an, also vor 15 Jahren, mit

225 von Arnim: „Das System“, S. 374

226 Masserrat, „Demokratisierung der Demokratie. Zivilgesellschaft. Non Governmental Organizations. Governance“, S. 27

einer „Planungszelle“ gestartet worden. Angesichts der Komplexität des Vorhabens hätte man das Ganze möglicherweise auf mehrere Planungszellen zerlegen und die Dauer der Beratungen verlängern müssen. Wenn am Ende dann ein Bürgergutachten gestanden hätte, das einen unterirdischen Durchgangsbahnhof vorgesehen hätte – wären dann die mehr oder weniger gewalttätigen Massenproteste unterblieben? Wohl kaum. Bürgerbeteiligung hat es schließlich im Verlauf der Stuttgarter Bahnhofsanlage genug gegeben, alle Rechtsmittel sind exzessiv genutzt worden. Zu den Massenprotesten kam es erst, als die ersten Bäume gefällt wurden und die Landtagswahlen anstanden.

Der entscheidende Punkt ist die parteipolitische Instrumentalisierung derartiger Projekte. Der unbestreitbare Vorteil der Planungszellen ist sicher, daß deren Mitglieder nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden und damit überparteilich und sachorientiert arbeiten könnten. Doch dabei bleibt es nicht. Wenn die Planung ein auch nur halbwegs interessantes Projekt betrifft, werden sich politische Fronten der Befürworter und der Gegner bilden und bereits Einfluß auf die Mitglieder der Planungszelle ausüben. Spätestens nach Vorlage des „Bürgergutachtens“ wird die Polarisierung stattfinden, einfach weil die Parteien derartige Auseinandersetzungen zur Profilierung brauchen. Wenn dann noch Gemeinde- oder Landtagswahlen anstehen, eignen sich Abriß- und Baumfällaktivitäten bestens zur Emotionalisierung der Bevölkerung.

„Dritte Kammern“ als Lösungsalternative

Um sozialen Bewegungen mehr Partizipation zu ermöglichen und ein Legitimitätsdefizit parlamentarischer Repräsentation abzubauen, wird verschiedentlich die Einrichtung von Dritten Kammern vorgeschlagen. Neben den klassischen ersten beiden Kammern eines Parlaments zur Repräsentanz des Gesamtvolks und der regionalen Gliederungen²²⁷ würde die dritte Kammer eine Bühne für die zivilgesellschaftlichen „Non Governmental Organizations“, die NGOs, bilden. Der Politologe Massarrat und der Friedensforscher Dieter Lutz sehen darin die Einlei-

227 Nach staatsrechtlich einhelliger Ansicht ist unser Bundesrat allerdings keine „Zweite Parlamentskammer“, da er nach Art. 51 GG aus weisungsabhängigen Mitgliedern der Landesregierungen besteht.

tung eines längst überfälligen Prozesses der „Demokratisierung der Demokratie“.²²⁸

Was sind das für „Nicht-Regierungs-“ oder besser: „Nicht-staatliche-Organisationen“? UNO und Enquete-Kommission des Bundestages zur „Globalisierung der Weltwirtschaft“ beziehen alle „Institutionen... und Netzwerke“ ein, die keine Befugnis zu allgemeinverbindlichen Entscheidungen haben. Durch dieses rein negative Merkmal des fehlenden Mandats zum Regieren werden auch Kirchen und Verbände und gewinnorientierte Organisationen, wie Konzerne, mit eingeschlossen.

Massarrat kritisiert die Vermengung der NGOs. Er bezieht nur die Non-Profit-Organisationen ein und teilt die dann verbleibenden in „traditionelle NGOs“ und „zivilgesellschaftliche NGOs“ ein, weil er zwischen diesen einen Wesensunterschied sieht. Zu den traditionellen NGOs zählt er die bereits vernetzten und sich selbst als staatstragend ansehenden Einrichtungen wie Kirchen, Unternehmerverbände, Gewerkschaften oder Verbraucherorganisationen. Zu den „zivilgesellschaftlichen NGOs“ gehören nach seiner Unterscheidung diejenigen neuen Typs, wie Menschenrechts-, Umwelt-, Friedens- oder Dritte-Welt-NGOs. Nur Letzteren gilt seine Überlegung, Teilhabe an der politischen Macht zu verschaffen.

Parlamentarische Demokratie und Parteienstaat seien zunächst bahnbrechende Errungenschaften der bürgerlichen Gesellschaft gewesen. Nach Überzeugung von Massarrat stießen diese Politikmodelle jetzt jedoch durch die großen Menschheitsfragen wie globale Umweltkrise, Gefahr von Weltordnungskriegen oder globale Armut an die Grenzen ihrer Leistungs- und Steuerungsfähigkeit. Die historische Antwort auf die mangelnde Anpassung sei die Entstehung zivilgesellschaftlicher NGOs.

Der Friedensforscher Dieter S. Lutz stellt sich die Frage nach der „Defizienz“ der Demokratie, d. h. ob alle offenkundigen Fehlleistungen nicht nur hinzunehmende Ineffektivitäten seien, sondern die systembedingte Unfähigkeit, die Zukunft zu bewältigen. Das wäre dann das Ende der Demokratie. Lutz findet aber den rettenden Ausweg und plädiert für die Einrichtung eines „Zukunftsrates“ als dritte Kammer neben dem Gene-

228 Je nach nationalem oder internationalem System können dies nach Massarrat auch themenspezifische Räte oder Kommissionen sein (Massarrat a.a.O., S. 22)

ralistenparlament.²²⁹ Dieser Zukunftsrat soll zuständig sein für existentielle Fragen und sich aus nicht wiederwählbaren Experten zusammensetzen, ausgestattet mit einem Vetorecht für Entscheidungen des Generalistenparlaments. Auch auf Länderebene sollten 16 Länder-Zukunftsräte eingerichtet werden. Lutz sieht die Experten vorzugsweise in den einschlägigen NGO's und will die Kandidatenaufstellung nicht den Parteien überlassen, sondern den sozialen Bewegungen. Den Zukunftsräten erhofft er sich Autorität und Unabhängigkeit vergleichbar dem Bundesverfassungsgericht.

Fachkompetenz, Engagement, Kontrollfunktion der NGOs werden von kaum jemandem in Frage gestellt. Dahrendorf hat sich als leidenschaftlicher Anhänger der Bürgergesellschaft bezeichnet.²³⁰ NGOs stellen eine Bereicherung der Gesellschaft dar. Die Medien zitieren auffallend häufig Stellungnahmen von Greenpeace, BUND, Amnesty International oder Transparency International und kommentieren sie wohlwollend. Die etablierte politische Klasse ist denn auch bereit, den Newcomern entgegenzukommen mit Anhörung, Information oder Diskussion, nicht aber mit institutioneller Repräsentation.

Obwohl „Nicht-Regierungs-Organisationen“ haben diese doch z. T. öffentliche Aufgaben. Was wäre beispielsweise das Gesundheitswesen ohne Caritas, Diakonie, Rotes Kreuz, ASB oder Johanniter? Diese Organisationen erhalten deshalb auch beträchtliche öffentliche Gelder zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Sozialpartner haben sogar in vielen Gesetzen Aufgaben zugewiesen bekommen und haben Rechte und Pflichten.

Insgesamt wird der Umgang mit den NGOs eher von Opportunität als mit transparenten Regeln bestimmt. Hans-Olaf Henkel, ehemaliger BDI-Chef, hat anlässlich der Hauptversammlung des ADAC im Mai 2010 gerügt, daß zu dem Autogipfel der Bundesregierung zwar die Gewerkschaften, die 7 Mio. Mitglieder vertreten, eingeladen worden waren, nicht aber der ADAC mit immerhin 17 Mio. Mitgliedern.²³¹

Der entscheidende Punkt ist, ob die zugegebenermaßen demokratische Funktion der NGOs ausreicht, ihnen formelle Mitentscheidungsbefug-

229 Lutz: „Gibt es eine Demokratie jenseits der Demokratie?“, S. 260

230 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 83

231 ADAC Motorwelt 6/2010, S. 94

nisse einzuräumen. Was legitimiert die NGOs und deren Sprecher, Teilhabe an der Macht zu fordern? Dies vor allem unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die NGOs jeweils nur einen Ausschnitt der gesellschaftlichen Themen zum Gegenstand haben und trotz aller Expertise kaum das Gemeinwohl aller im Blick haben können.

Massarrat bringt unter Berufung auf Roemheld²³² demgegenüber das Argument der „föderalen Demokratie“ ein: In regionaler Hinsicht sei uns die Vertretung von Länderinteressen im Bundesrat geläufig. In sachlicher Hinsicht entspreche der Föderationsgedanke der Teilhabe von gesellschaftlichen Organisationen, kulturellen Einrichtungen, Religionsgemeinschaften etc. an der Macht. Die „föderative Demokratie“ sieht demzufolge eine „doppelte Repräsentanz“ vor, die der einzelnen Bürger und diejenige einzelner Gruppen. Zusätzlich zum Generalisten-Parlament gebe es dann themenspezifische „Dritte Kammern“, die sich mit Fragen von existentieller Bedeutung befassen sollen, wie Verbannung von Krieg, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen oder die Überwindung der globalen Armut.

Lutz geht so weit, daß Wahlen mit doppelter Stimme abgehalten werden: Man wählt Parteivertreter in die erste Kammer, das herkömmliche Parteienparlament und die zweite Kammer, das bundesstaatliche Organ. Zusätzlich werden Vertreter der NGOs in die dritten Kammern, z. B. einen „Zukunftsrat“, gewählt.²³³ Dem Bürger würde der Vorteil eröffnet, bei Zielkonflikten gleichzeitig auf mehreren Ebenen differenziert zu agieren: z. B. könnten konservative Wähler bei der Wahl in das Parteienparlament ihrer Partei treu bleiben und trotzdem für eine Anti-Atom-NGO in der Dritten Kammer votieren. Erstmals entstünde so ein echter Wettbewerb.

Bei Massarrat werden die Mitglieder der „Dritten Kammern“ dagegen von den gesellschaftlichen Gruppen mit jeweils thematischen Spezialkompetenzen nominiert und durch das übergeordnete Verfassungsorgan, das allgemeine Parlament, gewählt. Ihnen soll ein Einspruchsrecht gegen die Entscheidungen des Parteienparlaments zustehen. Daneben soll es nach dem Konzept von Massarrat für spezielle Themen wie Frauen, Arbeitslose, Kinder/Jugend, Senioren oder Migranten Foren

232 Massarrat a.a.O., S. 18

233 Dieter S. Lutz: „Ist die Demokratie am Ende?“, in Frankfurter Rundschau, 14. Januar 2002

geben, deren Mitglieder ebenfalls auf Vorschlag der NGOs durch das allgemeine Parlament gewählt werden. Diesen Foren billigt er ein Anhörungsrecht zu.²³⁴

Das Konzept von Massarrat wird belastet durch seine dezidierte Teilnahme für Globalisierungsgegner, Anti-Atomkraft- und Friedensbewegung. Eine solche Themenauswahl für die „Dritten Kammern“ nährt den Verdacht, daß es weniger um demokratische Partizipation als um die Beförderung „linker“ Anliegen geht.

Um ökologischen Zielen zum Durchbruch zu verhelfen, hat der DDR-Dissident Rudolf Bahro ein konsensorientiertes „Oberhaus“ in Anlehnung an das britische House of Lords vorgeschlagen.²³⁵ Irritierend ist allerdings, daß er zu dessen Realisierung einen „Fürsten der ökologischen Wende“ und eine „unsichtbare Kirche“ benötigt.

Auch Crouch²³⁶ sieht Chancen zur Revitalisierung der Demokratie in den neuen sozialen Bewegungen und hebt feministische und ökologische Gruppierungen sowie die Globalisierungsgegner hervor. Deren Wirkung will er über Lobbyismus entfalten, was er bei Unternehmen aber scharf kritisiert. Dann muß die Frage erlaubt sein, welche Lobbytätigkeit weshalb gut oder schlecht sein soll? Ist es letztlich doch nur die vermeintlich richtige politische Gesinnung? Steht hinter der lautesten Gruppierung auch die Mehrheit?

Alle diese sozialen Bewegungen dienen, stellt Dieter Rucht fest,²³⁷ der Interessenvermittlung zwischen der Lebenswelt der Bürger und dem politisch-administrativen System. Politische Parteien und Interessenverbände seien auf den politischen Normalbetrieb zugeschnitten, während soziale Bewegungen eher in Situationen systemischer Defizite dieses Normalbetriebes an Bedeutung gewinnen. Ihre Funktionen reichten

234 Massarrat a.a.O., S. 26

235 Bahro: „Logik der Rettung. Wer kann die Apokalypse aufhalten? Ein Versuch über die Grundlagen ökologischer Politik“, Stuttgart 1987.

236 Crouch: „Postdemokratie“, S. 155 f.

237 Dieter Rucht: „Soziale Bewegungen und ihre Rolle im System politischer Interessenvermittlung“ in: Klingemann / Neidhardt (Hrsg.): „Zur Zukunft der Demokratie“, S. 51 ff.

vom Frühwarnsystem bis zur Initiierung alternativer Ordnungsvorstellungen. Durch sie würden demokratische Prozesse „unübersichtlicher, aber nicht undemokratischer“. Rucht bezeichnet die sozialen Bewegungen als „Gütezeichen“ demokratischer Systeme²³⁸ mit Tendenz zu radikalem Demokratieverständnis und zu direktdemokratischen Elementen. Daraus folgt m. E., daß sich die neuen sozialen Assoziationen sich ihrer Natur nach nicht institutionalisieren lassen. Jede formelle Einbindung in den Staatsaufbau würde ihren Charakter verändern. Rucht sieht denn auch die Wirkung der sozialen Bewegungen in ihrem Einfluß auf Parteien und andere Formen der Bürgerbeteiligung wie Planungszellen, Beiräte etc. „Der Prozeß demokratischer Interessenvermittlung wird damit nicht revolutioniert, aber gewissermaßen verflüssigt“.

Wenn man ernsthaft „Dritte Kammern“ für NGOs installieren wollte, müßte man den intransparenten Wildwuchs der NGOs regulieren. Die Kammern würden Wahlen voraussetzen und bei den NGOs interne demokratische Strukturen erfordern. Gegen eine formelle Repräsentanz der NGOs in „Dritten Kammern“ wird deshalb zu Recht eingewandt, daß damit die NGOs selbst Teil des etablierten politischen Systems würden. Massarrat hält dem entgegen, daß die NGOs ihre Daseinsberechtigung und Legitimität der Tatsache verdanken, daß das bestehende politische System mit den Herausforderungen nicht fertig geworden sei. Würden tatsächlich NGOs in den etablierten politischen Strukturen aufgehen, würden eben neue entstehen.²³⁹

Eine solche optimistische Einschätzung verkennt die Widerstandskräfte des etablierten Systems. Unabhängige idealistische Experten würde es nicht geben, weil sich die Parteien sofort der Experten der Dritten Kammern bemächtigen würden. Sobald den sozialen Bewegungen mehr als unverbindliche Anhörungsrechte gewährt werden, ist vorhersehbar, daß sie von den Parteien als potentieller Machtfaktor okkupiert werden. Der angebliche Vorteil der NGO-Mandatsträger ohne Sachzwang und Parteidisziplin würde sich in Luft auflösen. Selbst die Mehrheitsverhältnisse würden sich nicht ändern. Warum sollte dann bei den Wahlen zu den Dritten Kammern oder Zukunftsräten etwas anderes herauskommen als bei den Wahlen zu den Parlamenten?

238 a.a.O., S. 57

239 Massarrat a.a.O., S. 26

Wir brauchen keine neuen Gremien. Die Zivilgesellschaft ist die kreative Umgebung für neue Ideen und neue Strömungen. Jede Regulierung kann da nur schaden. Der Wert der NGOs liegt in ihrem Engagement und in ihrer Expertise. Lobbyarbeit erledigen sie ungebeten. Regierungen und Parlamente sind darüber hinaus gut beraten, NGOs zu konsultieren. Das haben wir aber auch alles bereits. Trotzdem sind die eingangs dargelegten Fehlentwicklungen nicht verhindert worden. Eine Lösung ist mit den NGOs wohl nicht erreichbar.

von Hayek und der „Rat der Weisen“

Gewissermaßen aus der entgegengesetzten politischen Ecke, dem Neo-Liberalismus, hat von Hayek ebenfalls eine gesonderte Repräsentationskammer, den „Rat der Weisen“, vorgeschlagen.²⁴⁰

Auch von Hayek beklagt das Versagen der parlamentarischen Demokratie, die er als „unbegrenzt“ und „totalitär“ bezeichnet. Für ihn ist das Parteien-Parlament nur Spielball von Sonderinteressen und wechselnden Zeitströmungen. Demokratie setzt nach seiner Meinung kein allmächtiges Parlament voraus: *„Wir können eine Demokratie haben, in welcher die Regierung – obwohl demokratisch geführt – unter dem Gesetz einer Körperschaft bleibt, die nicht regieren kann, sondern nur allgemeine Regeln festlegen kann. Die Macht der Regierung ist dann durch allgemeine Regeln limitiert und auf die Durchsetzung dieser allgemeinen Regeln beschränkt.“* In dieser beschränkten Demokratie werde die Macht geteilt zwischen einer nicht mittels Parteien gewählten Versammlung, dem sog. „Rat der Weisen“, und einer zweiten Versammlung, die die Regierungsmannschaft umfaßt. Während der „Rat der Weisen“ also als Gesetzgebungs- und Richtlinienorgan fungiert, stellt die andere Kammer die Exekutive dar, die an die vom „Rat der Weisen“ festgelegten Regeln gebunden ist.

Um den längerfristigen Zielen mehr Gewicht zu verleihen, soll der „Rat der Weisen“ auf 15 Jahre gewählt werden. Wählbar sind Personen zwischen 45 und 60 Jahren, die sich im gesellschaftlichen Leben bewährt

240 von Hayek: „Freiberger Studien“, S. 199 f.

haben. Jedes Jahr scheidet ein Fünftel aus und wird neu gewählt. Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen.

Der „Rat der Weisen“, wie ihn sich von Hayek vorstellt, ist ein Instrument der Elite. Dagegen ist im Grundsatz nichts einzuwenden, wenn auch diese Vorstellung angesichts der modischen egalitären Tendenzen unzeitgemäß erscheint. Wer wollte wohl nicht von den Besten regiert werden? Wer „Elite“ ist, kann jedoch höchst unterschiedlich beantwortet werden. Liberaler Auffassung würde es entsprechen, von der Gleichwertigkeit aller qualifizierenden Merkmale auszugehen und die Mehrheit entscheiden zu lassen. Dann wären wir allerdings wieder bei dem altbekannten Parlamentarismus, und die entsprechenden Parteien entstünden zwangsläufig mit allen ihren Begleiterscheinungen.

Interaktive Demokratie

Auch der Politologe Christian Welzel diagnostiziert eine Störung des Verhältnisses zwischen Bürger und politischer Elite. Die nicht mehr angemessene institutionelle Struktur der Beziehung sei auf Autorität und Hierarchie aufgebaut. Ein solches Modell einer rezeptiven Demokratie sei nur solange tragfähig, wie die Bürger die ihnen zugewiesene Rolle akzeptierten.²⁴¹

Welzel erkennt eine nachlassende Integrationskraft des Repräsentationsprinzips. Soziale Großkategorien (Arbeiter, Katholiken, Rentner, Beamte etc.) ließen sich schwerer erreichen, weil Konfliktlinien die Menschen immer stärker segmentierten. Gesellschaftliche Interessenkonflikte könnten deshalb kaum ideologisch generalisiert und durch entsprechende Parteien repräsentiert werden.²⁴²

Welzel verweist auf die evolutionäre Ausdehnung der Partizipation im Laufe der Demokratiegeschichte.²⁴³ Tatsächlich kann man eine Parallelität zwischen der Verbreiterung der Bildungsschicht in der Bevölkerung und der Er kämpfung von demokratischen Bürgerrechten beob-

241 Welzel: „Repräsentation alleine reicht nicht mehr“, in: Schneider-Wilkes: (Hrsg.): „Demokratie in Gefahr? Zum Zustand der deutschen Republik“

242 Welzel a.a.O., S. 56

243 a.a.O., S. 70

achten. Die ersten, die sich das Wahlrecht ertrotzten, waren Grundbesitzer und Steuerzahler, d. h. tendenziell die gebildete Oberschicht. Schrittweise wurde mit fortschreitender Bildung für breite Bevölkerungsschichten zunächst das gleiche Wahlrecht für alle Männer durchgesetzt. Nachdem sich die Frauen gleiche Bildungschancen erkämpft hatten, ließen auch sie sich das Wahlrecht nicht mehr vorenthalten.

Repräsentation rechtfertigt sich einerseits durch ein Kompetenzgefälle zwischen Repräsentanten und Wählern, andererseits durch technische Probleme der Kommunikation. Beides gilt nicht mehr uneingeschränkt. Solange die breite Masse der Wähler weder über die nötige Bildung noch die erforderlichen Informationen verfügte, war Repräsentation durch eine gewählte Elite angemessen und akzeptiert. Mit zunehmender Breitenbildung und allgegenwärtigen Informationsquellen wird Repräsentation nach Ansicht von Welzel aber als Bevormundung empfunden.

Nach Meinung Wetzels läuft alles auf eine massive Stärkung der direkten Demokratie hinaus. Direkte Demokratie allerdings nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung der repräsentativen Verfahren. Auch er will soziale Bewegungen und NGO's in die Politikprozesse einbinden. Einen hohen Stellenwert nehmen dabei die elektronischen Medien ein, die eine revolutionierende Wirkung entfalteten, indem sie den zeitlichen Kommunikationsaufwand auf ein Minimum reduziert und die Kommunikation ihrer räumlichen Fesseln entledigt hätten. Die Massenseite der Politik stünden nun erweiterte Möglichkeiten der Selbstkoordination zur Verfügung.

Welzel liefert die demokratietheoretischen Grundlagen für eine, wie er es nennt, „interaktive Demokratie“. Wie sich diese aber in der Ausgestaltung der Institutionen darstellen soll, wird nicht deutlich. Welzel überzeugt mit der These, daß die Evolution der Demokratie weg von der Repräsentation und hin zu der direkten Demokratie weist. Zwischen beiden Polen gibt es kein Entweder-Oder, sondern immer nur einen vernünftigen Mittelweg. Die selbstbewußten und informierten Bürger erwarten heute allerdings, daß der Eigenentscheidung ein stärkeres Gewicht beigemessen wird. Ein Übermaß an direkter Demokratie geht an den Bedürfnissen der Bürger vorbei, die nur bei wichtigen Weichenstellungen selbst entscheiden wollen und im übrigen eine kompetente Regierung erwarten, die ihre Arbeit erledigt.

E-Demokratie

In der Euphorie über das neue Medium Internet hat man bald nach Chancen gesucht, die schier unbegrenzten Möglichkeiten für eine Belebung der Demokratie nutzbar zu machen. Manche sahen darin die „Wiedergeburt der Demokratie aus dem Geiste des Internet“.²⁴⁴ Die Vorteile des World Wide Web waren evident: grenzenlos, just in time, egalitär, interaktiv.

Die Möglichkeit erschien greifbar, nach dem Vorbild der Athener Urdemokratie eine E-Agora zu schaffen, bei der jeder mitdiskutieren und per Tastendruck abstimmen könne. Gern wird dabei als Pilotprojekt auf die im Jahre 2000 durchgeführten Wahlen zum ICANN-Aufsichtsrat verwiesen, bei der alle Internet-User sich registrieren lassen und online abstimmen konnten, und zwar global. Bei der ICANN handelt es sich um eine 1998 von der amerikanischen Regierung geschaffene nichtkommerzielle Organisation mit der Aufgabe, das Internet weiterzuentwickeln, z. B. neue Endungen bei den IP-Adressen festzulegen oder die Standards für Internetprotokolle zu überarbeiten.

Klugerweise hatte man bei ICANN bedacht, daß Regeln für das Internet nur dann akzeptiert würden, wenn man die Beteiligten in die Entscheidungen einbezieht. Nur durch die Partizipation der Nutzer konnte eine weltweite Legitimation entstehen.²⁴⁵ Der Ablauf der Wahlen weckte indes Zweifel an der Einhaltung demokratischer Standards. Der Politikwissenschaftler Claus Leggewie erklärte das Experiment glatt für gescheitert.²⁴⁶ Gravierender als die technischen Mängel wertet er die fehlende Repräsentation des Internetvolks und die fehlende Verantwortlichkeit. Bei jeder Schulsprecherwahl seien diese Prinzipien besser berücksichtigt.

Diejenigen, die sich von den neuen Möglichkeiten des Internets begeistern ließen, sehen vor allem Chancen zur Ausweitung der direkten Demokratie. Zu verlockend ist die Perspektive einer gut informierten

Beteiligungsdemokratie, in der ohne große Vorbereitungen schnell und oft Volkes Stimme abgefragt werden kann.

Faszinierend ist, daß das Internet zeit- und raumunabhängig, egalitär und schwer zensierbar ist und eine schnelle Interaktion ermöglicht. Die aktuellen Demokratiebewegungen in den arabischen Staaten wären ohne das hohe Organisationspotential der neuen Techniken nicht denkbar. Bauer nennt aber auch die Risiken: Kommerzialisierung, Vertiefung der sozialen Segmentierung, digitale Spuren und damit Überwachung und Neigung zur Vereinfachung.²⁴⁷

Für Wahlzwecke stehen zunächst die technischen Probleme im Vordergrund. Sie bestehen einerseits darin, den Wahlberechtigten eindeutig zu identifizieren und sicherzustellen, daß er höchstpersönlich den Wahlakt vollzieht, sowie andererseits in der Gewährleistung des Wahlgeheimnisses. Zur Zeit scheinen diese Hürden noch nicht überwindbar zu sein, doch das 21. Jahrhundert hat ja gerade erst begonnen. Fragen der Technik sollten deshalb nicht ausschlaggebend sein bei einer Einschätzung zukünftiger Möglichkeiten.

Nach Einschätzung von Leggewie eignet sich das Internet weniger zum Wählen, sondern eher als Forum für das Abwägen politischer Entscheidungen. Mit dem Internet könne man die Bedingungen für die deliberative Demokratie schaffen und die Partizipation der Bürger stärken.

Der Soziologe Rainer Rilling stellt indes nüchtern fest, daß das Netz unpolitisch sei.²⁴⁸ Mit Zahlen belegt er, wie verschwindend gering der Anteil der Sites mit politischen Themen ist. Das setzt sich bei der Analyse der qualitativen Präsenz fort: Es dominierten Angebote politischer Top-Down-Information, gefolgt von Projekten zur Rationalisierung politischer Kommunikation („bürgernahe Verwaltung“). Von deutlich geringerem Rang seien Angebote oder Projekte, die auf bottom-up-Meinungs- und Willensbildung zielten. Und er bringt ein schönes Beispiel über die Zugriffshäufigkeit: Im Aufmacher der Suchmaschine Infoseek war am Morgen nach Bill Clintons Wiederwahl am 6.11.1996 zu lesen: „More people use infoseek finding Pamela Anderson than Bill Clinton. Sorry for that, Bill“. Das World Wide Web scheint als Medium doch eher der Yellow Press vergleichbar zu sein als den Fachzeitschriften.

247 Bauer: „Krise der Demokratie – Zukunft der Demokratie“, S. 27

248 Rainer Rilling: „Auf dem Weg zur Cyberdemokratie“, Telepolis 2001. <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/8/8001/2.html>

244 Stefan Krempel: „Die Zukunft der Online-Demokratie“, Telepolis 2001. www.heise.de

245 Vergl. Christian Ahlert: „Die Zukunft der Demokratie“, Telepolis 1999. <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/5/5526/1.html>

246 Stefan Krempel: „Die Stärke des Internet liegt nicht in der Förderung der elektronischen Demokratie“. Claus Leggewie im Telepolis-Interview über die Chancen und Risiken des Netzes für die Beteiligung der Bürger an der Politik, 2001. <http://www.heise.de/bin/tp/issue/r4/dlartikel2.cgi?artikelnr=7397>

Wichtiger erscheint, daß die täglich zu beobachtende Qualität der politischen Diskussion im Internet in weiten Teilen Stammtischniveau nicht übersteigt. Die hehren Ziele der deliberativen Demokratie sind schlicht illusionär. Wenn wirklich eine kleine Minderheit sich die von Bessette und seinem deutschen Apologeten Habermas geforderte Mühe zur regelgerechten sachlichen Meinungsbildung macht, dann wiegt deren Stimme leider in der Wahl doch nur genauso viel wie die jedes politischen Ignoranten.

Die Erwartungen an eine E-Demokratie sind doch wohl zu hoch gesteckt.²⁴⁹ Für den Wahlvorgang ist das Internet ungeeignet. Nützlich mag es im Vorfeld von Wahlen sein, d. h. im Rahmen des Meinungsbildungsprozesses.²⁵⁰

Johannes Heinrichs und das vierteilige Parlament

Für den Sozialökologen Johann Heinrichs ist Demokratie bis heute ein unerfülltes Versprechen, ein unabgeschlossener Suchprozeß.²⁵¹ Zu den „Schönheitsfehlern“ der Demokratie gehöre es, daß sie bisher weder hinreichend durchdacht noch verwirklicht worden sei. Der Zeitfaktor spiele dabei eine Rolle. Heinrichs verweist darauf, wie jung die parlamentarische Demokratie im Grunde sei. Das allgemeine Wahlrecht unter Einschluß der Frauen sei in England erst 1930 und in der Schweiz auf Bundesebene erst 1971 eingeführt worden. Und er wagt einen Vergleich: Ist es eine Schmach für die Pioniere des Automobilbaus vor über hundert Jahren, wenn heute keiner mehr mit ihren Modellen reisen will? Also macht sich Heinrichs ans Werk und legt eine verblüffende und mutige Theorie für eine Demokratie von Morgen vor.

Heinrichs geht von seiner „Reflektions-Systemtheorie des Sozialen“ aus. Er entwickelte diese Theorie als Antwort auf den in den 1970er Jahren aus seiner Sicht unbefriedigend ausgegangenen Streit der beiden Sozialtheoretiker Niklas Luhmann und Jürgen Habermas um die Frage, ob und wie menschliches Handeln mit sozialen Systemen zusammen-

249 Bauer, a.a.O., S. 28 so auch Rilling und Leggewie

250 So auch Leggewie

251 Zum Themenkomplex ausführlich Heinrichs: „Revolution der Demokratie“ und kurz gefaßt im „Demokratiemanifest“

hängt. Heinrichs findet das „missing link“ zwischen Handeln und System in der praktischen Reflexion und überträgt dieses bereits in der „Ich-Beziehung“ vorhandene Prinzip auf die großen sozialen Systeme, insbesondere die staatlich organisierte Gesellschaft.

Er definiert vier Subsysteme, die zueinander hierarchisch gegliedert seien:

- das Legitimations- oder Grundwertesystem mit dem Medium der zugrundeliegenden Axiome und Riten,
- das Kultursystem mit dem Medium Sprache,
- das Politik-System mit dem Medium Recht und
- das Wirtschaftssystem mit dem Medium Geld.

Das Legitimationssystem hat dabei Religion, Weltanschauung und Ethik zum Gegenstand. Das Kultursystem umfaßt Wissenschaft, Pädagogik, Publizistik und Kunst. Bei dem politischen System geht es um Verwaltung, Exekutive, Legislative und Judikative. Das Wirtschaftssystem betrifft Produktion, Handel, Konsum und Geldsystem.

Der Lösungsansatz von Heinrichs besteht nun darin, daß er den vier Systemebenen des sozialen Organismus entsprechende Institutionen zuordnet. Die Legislative gliedert sich dann in vier Parlamente: ein Grundwerteparlament, ein Kulturparlament, ein politisches Parlament und ein Wirtschaftsparlament. Alle sind unabhängig voneinander gewählte Parlamente. Untereinander besteht aber eine hierarchische Gliederung, die sich aus der Reflektionsstufung ableite. Die Spitze nimmt das Grundwerteparlament ein. Danach kommen in der Reihenfolge Kultur-, Politik und Wirtschaftsparlament.

Die Rangfolge hat unmittelbar praktische Konsequenzen: Trotz der Zuständigkeit jedes Parlaments für seine Systemebene kann das jeweils übergeordnete Parlament Rahmengesetze für das untergeordnete Parlament erlassen.

Damit diese Parlamente fachkompetent zusammengesetzt werden und sachgemäß arbeiten können, brauche man andere Parteien. Heinrichs rügt die Blockmentalität der herkömmlichen Parteien. Es sei programmierte Unsachlichkeit, daß Parteien zu verschiedenen Sachthemen Stellung bezögen und man bei der Wahl nur geschlossen alle Positionen dieser Partei mitwählen müsse, auch wenn man bei bestimmten Sach-

fragen die Position einer anderen Partei für richtiger hielte. Unsere heutigen Parteien seien zu sachlicher Politik systemisch unfähig. Die Lösung besteht für ihn in der Gründung neuer Sachparteien, die sich jeweils bereichsspezifisch auf die Systemebene der vier Parlamente beziehen. Die Entstehung der Sachlichkeitsparteien sei nicht etwa Wunschdenken, sondern zwangsläufig. Wenn bereichsspezifisch diskutiert und gewählt würde, könnten nur noch bereichsspezifische Gruppierungen überleben – ebenso wie sie derzeit nicht dauerhaft existieren könnten.

Die Sachparteien sollen bewirken, daß sich in den Parlamenten kompetente Repräsentanten wiederfinden, die ihre Aufgaben qualifiziert beraten. Die Mehrheitsregel wäre „Unsinn“ (Schiller²⁵²). Erst die vorangegangene kompetente und qualifizierte Beratung rechtfertige die Entscheidung.

Damit die herkömmlichen Parteien nicht nur jeweils ihre Grundwerte- und Kulturexperten, ihre Innenpolitiker oder Wirtschaftsfachleute zu den Wahlen der einzelnen Parlamente nominieren, wird ein Kartellverbot zur ebenenübergreifenden Beherrschung der vier Parlamente vorgesehen.

Wahlen finden getrennt für die vier Parlamente statt, beispielsweise in jedem Jahr für ein Parlament, so daß ein 4-Jahres-Turnus entsteht.

Konsequenterweise hält Heinrichs auch eine Viergliederung der Regierung mit vier Regierungschefs für wünschenswert. Untereinander stehen sie in derselben Rangordnung wie die Parlamente. Die jetzigen Ministerien werden zwanglos den Ebenen Grundwerte/Kultur/Politik und Wirtschaft zugeordnet.

So erfrischend neu und konsequent dieser Demokratieentwurf auch ist, so sehr drängen sich doch Zweifel auf.

Die Viergliederung läßt konfliktträchtige Kompetenzabgrenzungen erwarten, nicht nur zwischen den Parlamenten, sondern auch zwischen den vier Regierungschefs. Welche Konsequenzen hat diese „potenzierte Gewaltenteilung“ für die Handlungsfähigkeit der Regierung bzw. der Regierungen?

Eine naheliegende Gefahr ist die Aushöhlung der Kompetenzen durch eine exzessive Rahmengesetzgebung durch das jeweils überge-

252 Schiller (Demetrius): „Was ist die Mehrheit? Mehrheit ist der Unsinn! Verstand ist stets bei wenigen nur gewesen.“

ordnete Parlament. Wir kennen die Probleme der Rahmengesetzgebung aus den Erfahrungen mit der entsprechenden Institution des Grundgesetzes (Art. 75 GG alt). Die Rahmengesetzgebung bestand aus einem zweistufigen Rechtsetzungsverfahren, bei dem zunächst der Bundesgesetzgeber und anschließend noch die Landesgesetzgeber tätig werden mußten. Die Rahmengesetzgebung wurde mit Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006 abgeschafft und die Zuständigkeiten auf Bund und Länder aufgeteilt. Die Kompetenzaushöhlung würde sich voraussehbar auch in Heinrichs vier Parlamenten wiederholen und sich von Stufe zu Stufe fortsetzen. Den Letzten, das Wirtschaftsparlament, beißen dann die Hunde.

Heinrichs konzentriert sich in seinem Demokratiemodell ganz auf das bzw. die Parlamente. Wichtiger für den Bürger ist jedoch allemal die Regierung. Es sei nochmals betont: Für den Bürger ist es völlig gleichgültig, ob Meyer, Schulze oder Lehmann ins Parlament gewählt wurden. Ihn interessieren nur die entstandenen Mehrheitsverhältnisse, weil er mit der Parlamentswahl eigentlich eine Regierung wählen wollte, aber nur mittelbar durfte. Kaum ein Bürger identifiziert sich mit dem Parlament, sehr wohl aber mit der Regierung, bei der er seine Interessen gut aufgehoben fühlt.

Wenn erst die kompetente und qualifizierte Beratung eine Mehrheitsentscheidung legitimiert, dann trifft Heinrichs mit dieser Forderung die Intentionen des deliberativen Demokratiemodells. Es erscheint aber höchst zweifelhaft, ob auf der Ebene der Parlamente ein solcher Idealzustand durch Regeln über die Auswahl der Parlamentarier und deren Arbeit erreichbar ist. Vollends illusionär ist der Anspruch jedoch auf der Ebene der Bürger: Hier entscheidet immer die reine Quantität über das Wahlergebnis und jede Stimme wiegt gleich.

Belastet wird die von Heinrichs entfachte Diskussion durch die von ihm hergestellte Verknüpfung von Demokratie und Kapitalismus. Eine wirkliche Demokratiereform sei untrennbar mit der Frage des Kapitalismus verbunden. Bisher hätte es nur kapitalistische Demokratien gegeben. Heinrichs fordert, eine grundsätzliche und globale Neuordnung des Verhältnisses zwischen Arbeit und Kapital vorzunehmen. Kapital „arbeite“ nicht, Kapitalbesitzer lebten von arbeitslosem Einkommen. Der Kapitalismus sei prinzipiell nicht zu zähmen, sondern nur produktiv überwindbar.

Wehner und die mehrspurige „Neokratie“

Mit missionarischem Eifer propagiert der Publizist Burkhard Wehner seine Idee der nach Sparten gegliederten Gemeinwesen. Ohne falsche Bescheidenheit bezeichnet er seine Konzeption selbst als „kopernikanische Wende in der Gesellschaftstheorie“. ²⁵³ Der herkömmliche Staat löst sich nach diesem Modell auf und wird ersetzt durch einzelne spezialisierte Sparten, denen sich die Bürger jeweils nach freiwilliger Entscheidung anschließen.

Um dieses Modell zu verstehen, muß man sich den Ausgangspunkt von Wehner vergegenwärtigen. Für ihn ist die Quelle allen Übels die Inkompetenz der politischen Entscheidungsträger. Die ergebe sich aus der politischen Allzuständigkeit der Führungsgremien und sei systemimmanent. Die fachliche Überforderung der Politiker als Generalisten führe zu dilettantischen Entscheidungen und damit zu den entsprechenden sattsam bekannten Fehlleistungen der Demokratie. Zudem seien die Politiker moralisch überfordert, weil sie zum Gemeinwohl verpflichtet seien, vom System aber zu eigennützigem Verhalten verführt würden.

Als Lösung schlägt Wehner die Aufgliederung der Staaten in autonome Sparten vor, beispielsweise eine für Wirtschaft und soziale Gerechtigkeit, eine für Bevölkerungsproblematik, eine für Umwelt, eine für Friedenssicherung etc. Jede würde ihr eigenes Parlament wählen und hätte eine eigene Regierung. Die Anzahl der Sparten sei variabel und könne der Entwicklung angepaßt werden. Finanzieren würden sich die Sparten durch jeweils eigene Steuern.

Den spezialisierten Parlamenten entsprechen spezialisierte Parteien. Die Wahlperioden der Mandatsträger sollen ein Vielfaches der gegenwärtigen betragen, um längerfristige Überlegungen berücksichtigen zu können.

Die alten Staatsgrenzen würden aufgelöst, weil jeder Bürger sich freiwillig unterschiedlichen Sparten anschließen könne. Das Zusammengehörigkeitsgefühl sei über die alten Staatsgrenzen hinweg unterschiedlich bei der Friedenssicherung oder bei sozialen Fragen. So sei es möglich, sich für eine Wirtschafts- und Sozialsparte mit bestimmten räumlichen Grenzen zu entscheiden, bei der Umweltsparte aber für eine

solche mit ganz anderer Ausdehnung. Konsequenz ist, daß es keinen singulären Souverän mehr gibt. „Die Landkarte wäre in allen Dimensionen von permanenter Veränderlichkeit geprägt.“ ²⁵⁴

Die Kritik von Wehner wendet sich zwar explizit an die herkömmlichen Demokratien, trifft aber im Grunde alle bisher bekannten Staatsformen. Denn auch ein Monarch, ein Diktator oder eine Funktionärsclique halten sich für „allzuständig“, sind Generalisten und damit Dilettanten auf den unterschiedlichen Politikfeldern.

Auf einen naheliegenden Einwand geht Wehner selbst ein: Das mehrspurige System könne nicht funktionieren ohne eine den Politikressorts übergeordnete Instanz zur Konfliktlösung. Hier verweist er jedoch auf die Finanzautonomie der Sparten, die die meisten denkbaren Konflikte erst gar nicht entstehen lasse, nämlich den um die Verteilung des Geldes. Bei den verbleibenden Streitfällen müsse man sich eben abstimmen. Das sei eine auch sonst übliche Koordinationsaufgabe. ²⁵⁵

Überzeugend ist das nicht. Nehmen wir die Sparte „Kulturpolitik“. Jeder zur Wahl stehende Experte wird ein möglichst großes Budget für die nach seiner Meinung natürlich besonders wichtige Kulturaufgabe fordern. Wenn nun aber ein Bürger sich durch die Summe der einzelnen Spartensteuern überbelastet fühlt und er zum Ausgleich lieber bei der Kultur sparen möchte, wird er kein Angebot finden. Das sicher entstehende Kartell der Kulturpolitiker wird dies verhindern, denn in einem Punkt werden sich alle einig sein: Mehr Geld! Daß es solche Kartelle gibt, zeigt die Erfahrung. Wir haben es erlebt, daß bei vielen wichtigen Entscheidungen sich alle Parteien einig waren, und der Wähler keine Alternative hatte, seinen Willen zu artikulieren: Zu denken ist etwa an die Parteien-Finanzierung, die Euro-Einführung, die Euro-Rettung, den Maastricht-Vertrag u.v.a.m.

Auch die Hoffnung, die Sparten würden sich untereinander abstimmen, ist illusionär. Naheliegenderweise würde sich die Wirtschafts- und Sozialsparte auf eine Wachstumsstrategie verständigen, weil dies sowohl der Wirtschaftslobby als auch den Sozialpolitikern entgegenkommt. Die Umweltsparte würde dagegen auf Energieverteuerung und Immissionsreduzierung setzen und ein entgegengesetztes Ziel verfolgen.

²⁵⁴ a.a.O., S. 62

²⁵⁵ a.a.O., S. 80

²⁵³ Wehner: „Von der Demokratie zur Neokratie“, S. 56

Wie würde sich die Freiwilligkeit bei der Teilnahme an konkurrierenden Sozialparten auswirken? Eine homogene Gesellschaft mit überschaubarer Größe wird eine vergleichsweise starke Solidarität aufweisen, während eine großflächige Gesellschaft mit unterschiedlich prosperierenden Gruppen und Gebieten weniger solidarischen Zusammenhalt aufweisen wird. Man denke an die Konflikte zwischen dem reichen Norden Italiens und dem Mezzogiorno oder, nicht ganz so ausgeprägt, zwischen den Neuen Bundesländern und der alten Bundesrepublik. Bei freiwilliger Wahl und losgelöst von allen anderen Politikfeldern würde sich die reiche Region gegen die ärmere abkapseln. Die Solidarität innerhalb der wohlhabenden Region ist eben preiswerter zu bekommen, als unter Einschluß der ärmeren. Die Solidarität innerhalb der verselbständigten armen Region nützt den dortigen Bewohnern herzlich wenig: Wo nichts zu verteilen ist, bleiben alle arm.

Alle Fragen nach der Praktikabilität der mehrspurigen Demokratie führen indes nicht weiter. Sie mögen lösbar sein, ggf. mit Modifikationen des Modells. Gegen die Theorie von Wehner spricht vielmehr, daß er die für zentral angesehene Fachkompetenz der politischen Entscheidungsträger überschätzt. Dreh- und Angelpunkt bei Wehner ist die angebliche Überforderung der Politik, das Generalistentum, das durch Fachleute ersetzt werden müsse. Natürlich ist die Komplexität der Lebensverhältnisse in der modernen Welt extrem gestiegen. Viele Entscheidungen der Politik können ohne die Hilfe von Experten nicht getroffen werden. Man muß jedoch nicht selbst Fachmann sein, um komplizierte Entscheidungen treffen zu können. Zu fordern ist lediglich, daß die Entscheidungsvoraussetzungen, die wichtigsten Argumente und Auswirkungen fachkundig und objektiv aufgearbeitet worden sind. Dann stellt sich meist heraus, daß die Argumente mit normaler Alltagsintelligenz nachvollzogen werden können. Je spezialisierter ein Entscheidungsproblem ist, je enger und tiefer man in eine Materie eindringen muß, um so eher spitzt sich das Problem auf wenige überschaubare Entscheidungsalternativen zu. Sich darüber ein Bild zu machen, kann von jedem Generalisten verlangt werden.

Für den Politiker als Generalisten spricht auch, daß zwar die Fachkompetenz des Spezialisten unbedingt im Vorfeld der Entscheidung benötigt wird, dann aber die Auswirkungen auf andere Politikfelder abgewogen werden müssen. Isolierte Fachkompetenz schließt die Gefahr

der verengten Sicht, der Betriebsblindheit ein. Der Überblick des Generalisten mit common sense erweckt da mehr Vertrauen. Bei der Entscheidung muß der Generalist allerdings die Empfehlungen der Spezialisten kennen, und darf sich ggf. nur bewußt und mit klar artikulierten Argumenten darüber hinwegsetzen.

Auch heute schon sind Fachpolitiker fest in den Politikapparat eingebunden. Jede Partei hat ihre Spezialisten für die einzelnen Politikfelder mit einem Sprecher an der Spitze. Die Parlamente bilden Fachausschüsse und bereiten dort die Entscheidungen des Plenums vor, wo dann allerdings oft genug nur noch „abgenickt“ wird. Das Problem ist nicht die Überforderung der Politiker, nicht der angebliche Zwang zu dilettantischen Entscheidungen, sondern die Verselbständigung der Parteien mit einer durch das System vorgegebenen Interessenlage, die nicht übereinstimmt mit den Interessen der Bevölkerung.

Ziehen wir das Fazit aus all den dargelegten Reparaturvorschlägen und Alternativmodellen, dann kommen wir mit Walter zu der deprimierenden Erkenntnis: Wir haben für Demokratien in nachparlamentarischen Gesellschaften derzeit keine überzeugende Idee.²⁵⁶

256 Walter: „Baustelle Deutschland“

3. Die mandative Demokratie als Modell für das 21. Jahrhundert

Im Folgenden sollen Struktur und Funktion eines Demokratiemodells vorgestellt werden, das sowohl allen Prinzipien einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung Genüge tut als auch den Anforderungen eines modernen Industriestaates entspricht. Die Darstellung in den nächsten drei Kapiteln folgt der in den angelsächsischen Ländern gebräuchlichen Gliederung nach „polity“, „politics“ und „policy“. Zunächst sollen also in Kap. 3.1 die Verfaßtheit der „mandativen Demokratie“ mit ihren Institutionen dargelegt und in Kap. 3.2 die Vorschläge verprobt werden. Dann ist in Kap. 3.3 auf die Prägekräfte der gesellschaftlichen Ordnungen und die Politikprozesse einzugehen. Schließlich werden in Kap. 3.4 exemplarisch wenige Politikfelder herausgegriffen, die im Rahmen des mandativen Demokratiemodells einer adäquaten Lösung zugeführt werden könnten.

3.1 Neuordnung der Institutionen

Die im nachfolgenden Text mit Rahmen eingblendeten Vorschläge sind nicht als ausformulierte Gesetzesregelungen zu verstehen. Sie sollen nur den Kern der vorgeschlagenen Regelung zusammenfassen.

3.1.1 Bundesstaatliche Institutionen

Direkte Wahl der Regierung

Wie könnte es also funktionieren? Eigentlich ist die Sache sehr einfach: Der Bürger will eine Regierungsmannschaft und ein Programm wählen. Eine Wahl hat er nur, wenn sich mehrere potentielle Regierungsmannschaften bewerben, und er sich über die Medien ein objektives Bild von den Bewerbern und deren Plänen machen kann. Ist dann eine Regierung

mit Mehrheit gewählt worden, will er, daß deren Macht kontrolliert wird und er die Regierung abwählen kann, wenn sie nicht hält, was sie versprochen hat.

Gegenwärtig sind wir meilenweit von dieser Idealvorstellung entfernt. Wir erleben stattdessen den Widersinn der Koalitionsrunden. Wer meint, der Bürger hätte die Entscheidung, durch Mehrheit die Regierung zu bestimmen, und sei es auch nur alle vier Jahre einmal, der irrt. Eigentlich wollen die Wähler eine Regierung und kein Parlament wählen. Sie dürfen aber nicht.

Steingart rechnet vor:¹ Nach 16 Bundestagswahlen hat die SPD fünfmal den Kanzler gestellt, obwohl ihr Kandidat nur dreimal – 1972, 1998 und 2002 – in der Gunst der Wähler vorne lag. Franz Josef Strauß erhielt 1980 mehr Stimmen als Helmut Schmidt, und 1976 schnitt Helmut Kohl besser ab als Helmut Schmidt. Trotzdem wurden sie damals nicht Kanzler, weil sich die FDP anders entschied.

Kleine Parteien entscheiden „als Zünglein an der Waage“ – abgesehen von der Großen Koalition –, welche der großen Parteien den Kanzler stellt. Ausgerechnet diese Abgeordneten der ausschlaggebenden kleinen Parteien werden aber nie direkt gewählt, sondern gelangen nur über einen Listenplatz in den Bundestag. Für die meisten von ihnen stand die Wahl schon bei der Nominierung fest – das Überspringen der 5 %-Klausel einmal unterstellt. Die kleinen Parteien, die von 80–90 % der Wähler nicht gewählt worden sind, stellen zudem mit schöner Regelmäßigkeit den Vizekanzler und den Außenminister.

Die SPD-Landesvorsitzende von Hessen, Andrea Ypsilanti, hatte bei den Landtagswahlen im Januar 2008 knapp die Position als stärkste Partei verpaßt und landete hinter der CDU. Trotz ihres mehrfach öffentlich gegebenen Versprechens, nicht mit den Linksradiakalen zusammenarbeiten zu wollen, versuchte sie in dreimal gescheiterten Abstimmungen, sich mit den Stimmen der Linken zur Ministerpräsidentin wählen zu lassen.

Im Sommer 2010 erlebten wir alle das unwürdige Schauspiel, wie die Verantwortlichen mit dem Ergebnis der NRW-Wahl umgingen. Der Parlamentarismus in Kombination mit dem Verhältniswahlrecht zeigte hier sein häßliches Gesicht. Die Wähler hatten ein Patt produziert: CDU

und SPD erzielten jeweils 67 Sitze. Die Grünen errangen 23, die FDP 13 und „Die LINKE“ 11 Sitze. Rechnerisch reichte es damit weder zu einer Fortsetzung der Schwarz/Gelben Koalition, noch zu einer Rot/Grünen. Die SPD-Spitzenkandidatin Kraft verkündete nach Sondierungsgesprächen, daß man weder eine Rot/Grüne Koalition unter Einschluß der Linksradiakalen, noch eine Ampelkoalition, noch eine große Koalition wolle. Die CDU unter Rüttgers hatte nur die beiden Optionen „Jamaika“ (Schwarz/Gelb/Grün) und Schwarz/Rot. Eine „Jamaika“-Konstellation schied aus, weil die Gegensätze zwischen Freien Demokraten und Grünen zu groß waren. Bei einer großen Koalition wollte die SPD jedenfalls nicht unter Rüttgers mitmachen. Zugunsten eines anderen CDU-Kandidaten wollte Rüttgers nicht Platz machen. So blieb Rüttgers zunächst ohne Mehrheit im Landtag geschäftsführend im Amt und wurde dann von einer Minderheitsregierung von Rot/Grün unter Hannelore Kraft abgelöst. Bei dem ganzen Spiel blieben die Wähler unbeteiligte Zuschauer. Welche Lösung herauskam, entschied eine Handvoll Spitzenpolitiker.

Steingart nennt weitere Beispiele:² Gerhard Schröder führte als Spitzenmann den Wahlkampf 2009. Nur Wochen später heißt der neue Spitzenmann der SPD Frank-Walter Steinmeier. 43 % der Wähler entschieden sich bei der bayrischen Landtagswahl 2008 für den Ministerpräsidenten Günther Beckstein. Weil aber dieses Wahlergebnis die Partei enttäuschte, mußte er seinen Platz für Horst Seehofer freimachen, der aber auf keinem Wahlzettel gestanden hatte.

Wahlaussagen der Parteien über angestrebte Koalitionen sind die Ausnahme. Man will freie Hand haben nach der Wahl und sich jede Möglichkeit offenhalten. „Alle demokratischen Parteien müssen koalitionsfähig sein“ heißt die Parole. Selbst wenn vor der Wahl eine Festlegung auf einen zukünftigen Partner erfolgt, ist das unverbindlich. Man braucht den Parteichef gar nicht beim Wort zu nehmen, denn wenn der Parteitag anders entscheidet, ist er natürlich daran gebunden.

Wenn sich das Volk schon nicht bei der Entscheidung über Kanzler oder Ministerpräsidenten durchsetzen kann, dann erst recht nicht bei Sachfragen. Die Kette der Wahlkampfplügen ist endlos. Im Bundestagswahl-

1 Steingart: „Die Machtfrage“, S. 163

2 Steingart a.a.O., S. 161

kampf 2005 hatte die SPD eine Mehrwertsteuererhöhung strikt abgelehnt – nicht zuletzt zur Profilierung gegen die CDU, die eine Anhebung um zwei Prozentpunkte angekündigt hatte. Als bald nach Bildung der Großen Koalition wurde dann die Mehrwertsteuer erhöht und zwar gleich um drei Prozentpunkte.

CDU und FDP hatten 2009 die Bundestagswahl u. a. mit einer klaren Entscheidung zugunsten der Verlängerung der Atomkraft-Nutzung gewonnen. Nach dem japanischen Atomunglück in Fukushima 2011 verfügte die deutsche Regierung als einzige in der Welt die sofortige Abschaltung von 8 Meilern und der restlichen gestaffelt bis 2022.

Zur Bundestagswahl 2009 bekannten sich die Unions-Parteien noch zur allgemeinen Wehrpflicht. 2011 wurde sie faktisch abgeschafft. Eine Frauenquote wurde vor der Wahl entschieden abgelehnt genauso wie die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohnes. Beides soll jetzt beschlossen werden.

Bei diesen und allen anderen wichtigen Grundsatzfragen, ob nun DM-Abschaffung und EURO-Einführung, ob Lissabon-Vertrag oder EU-Erweiterung, ob Wiedervereinigung oder Schuldenunion – nirgends hat der Wähler eine Chance zur Entscheidung erhalten. In unserem heutigen System erfahre ich erst nach der Wahl und nach den Koalitionsverhandlungen, wen und was ich gewählt habe. Im Koalitionsvertrag wird nach dem Wahlergebnis festgelegt, was tatsächlich Programm der nächsten Legislaturperiode sein soll. Oft genug entspricht dies weder den Wahlversprechungen des einen noch der anderen Koalitionspartner, weil keiner sein Konzept durchsetzen konnte. Genauso wenig konnte ich mit der Wahl über die wichtigsten Positionen in der Regierung entscheiden. Hier können Minister werden, die noch nicht einmal zur Wahl standen, weil sie nicht dem Bundestag angehören. Doch selbst wenn sie als Abgeordnete gewählt worden sind, kann ich nicht über deren zukünftige Funktion in der Regierung entscheiden.

Das Volk als Souverän muß die Macht erhalten, direkt über seine Regierung und deren Programm zu entscheiden. Erreicht werden muß also, daß der Wähler tatsächlich in der Wahl über die zukünftige Regierungsmannschaft und das Programm der nächsten Wahlperiode abstimmt. Nur dann kann er sich wieder als Souverän des Staates fühlen.

Ich wünsche mir ein System, bei dem sich mehrere Mannschaften mit ihren jeweils schriftlich festgelegten Regierungsprogrammen zur Wahl stellen. Koalitionen werden nach diesem System *vor* der Wahl festgelegt, Programme *vor* der Wahl festgelegt und Posten *vor* der Wahl verteilt. Erst unter diesen Voraussetzungen hat der Wähler wirklich eine freie Entscheidung.

Alle Diskussionen über mögliche Regierungsprogramme und etwaige Kompromisse, alle Verhandlungen über die zur Wahl stehenden Regierungsmannschaften – all das gehört bereits in die Phase des Wahlkampfes. Dann kann sich auch vor der Wahl ein öffentlicher Diskurs über die Vorzüge der einen Bewerber-Mannschaft und die Nachteile der anderen ergeben und eine sinnvolle Wahlentscheidung getroffen werden.

Ein solches System fördert unabhängige Persönlichkeiten. Um einen Wahlvorschlag zu machen, braucht man nicht zwingend Parteien. Es könnte auch eine Gruppe von unabhängigen Persönlichkeiten antreten.

Machen wir ernst mit der Demokratie und lassen wir also die Regierung direkt durch das Volk wählen.

Die Bundesregierung wird in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie ist Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.

Wer Regierungsverantwortung übernehmen will, sollte sich bei den Bürgern und Wählern für diesen Job bewerben. Da eine Regierung nicht nur aus dem Kanzler besteht, sondern einer Mannschaft, erwarte ich, daß ein Kanzlerbewerber sich und seine zukünftige Mannschaft vorstellt. Der Bürger hat ein Recht darauf, auch die übrigen Mitglieder der Regierungsmannschaft vor der Wahl kennenzulernen.

Gegenwärtig wird nur der Bundeskanzler vom Bundestag gewählt. Die Bundesminister schlägt der Bundeskanzler vor, und der Bundespräsident ernennt sie (Art. 64 GG). Faktisch wählt allerdings nicht der Bundeskanzler aus, sondern die Ressorts werden in den Koalitionsverhandlungen ausgehandelt, und die Koalitionsparteien nennen dem Bundeskanzler die von ihnen gewünschten Minister.

Nach dem hier vorgeschlagenen Modell würde den Wählern bereits im Zeitpunkt der Wahl die Ressortverteilung und die zukünftigen Minister bekanntgemacht werden. Sie könnten sich selbst ein Bild von der

Vertrauenswürdigkeit und der Qualifikation der Kandidaten machen. Die Wahl würde sich nicht nur auf den Kanzler sondern auch auf die Minister erstrecken.

Der Wahlvorschlag, also die Bewerbung einer potentiellen Regierungsmannschaft beim Volk, sollte schriftlich und öffentlich erfolgen und einem vorgeschriebenen Schema entsprechen.

Zu der Bewerbung gehören Namen, vorgesehene Ressorts, Werdegang und Qualifikation der zukünftigen Minister.

Wahlvorschläge müssen einen Bundeskanzler sowie die Minister mit ihren vorgesehenen Ressorts benennen.

Für jedes zur Wahl gestellte Regierungsmitglied sind in einem kurzgefaßten schriftlichen Profil die wichtigsten Lebensdaten einschließlich des beruflichen Werdegangs, sowie bisherige Funktionen und Mandate anzugeben.

Jeder Wahlvorschlag ist mit einem Schlagwort zu benennen.

Die ausdrückliche Auflistung der geplanten Regierungsmannschaft mit ihren Ressorts dient nicht nur der Klarheit, sondern wirkt prohibitiv der Aufblähung des Apparates entgegen. Der Bürger hat ein sehr waches Gespür für Pöstchenwirtschaft und sanktioniert jeden entsprechenden Versuch.

Der politischen Hygiene dient es, daß Mitgliedschaften in Gremien, Aufsichtsräten und Verbänden, auch frühere Mitgliedschaften, offengelegt werden müssen. Wenn diese Tätigkeiten besoldet waren, ist die Höhe der Vergütung mitzuteilen.

Frühere Arbeitsverhältnisse sind im Lebenslauf aufzulisten, natürlich ohne Angabe des Gehalts. Wichtig ist aber die Nennung früherer Berater- oder Gutachtertätigkeiten. Sie sollten mit Angabe des Auftraggebers und des insgesamt in einem Kalenderjahr erzielten Bruttoeinkommens genannt werden. Damit verhindert man eine zu weitgehende Bloßstellung des Auftraggebers und erreicht trotzdem das Maß an Klarheit, das der Wähler zur Beurteilung des Kandidaten braucht.

Wie bisher sollte für Mitglieder der Regierung das Gebot gelten, kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf auszuüben

(Art. 66 GG). Derartige Ämter oder Funktionen müssen zumindest ruhen. Aber, wie bereits erwähnt, Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Bereichen der Zivilgesellschaft, ist erwünscht. Die Bürger wollen keine Politiker, die nie ein reales Erwerbsleben kennengelernt haben.

Die hier vorgeschlagene direkte Wahl der Regierung kommt nicht nur den Interessen der Bürger entgegen, sondern entspricht auch einer Tendenz, die die Parteien selbst forciert haben, allerdings unter Wahrung ihrer formalen Entscheidungsgewalt. Ich meine die Personalisierung des Wahlkampfes auf den Kanzler und seinen Herausforderer. Diese Zuspitzung auf die Galionsfiguren gilt seit Adenauer, Willy Brand, Helmut Schmidt und Helmut Kohl bis heute. „Auf den Kanzler kommt es an“, so lautete der Wahlslogan für Kurt Georg Kiesinger von 1969. Bundestagswahlen sind faktisch längst Kanzlerwahlen geworden.³ Parallel dazu haben sich die Parteien neuen Typs, wie von Lösch beschrieben,⁴ zu bloßen Kanzlerwahlvereinen entwickelt.

Schon jetzt haben viele Wähler subjektiv den Eindruck, bei Bundestagswahlen einen Kanzler zu wählen, und die Parteien verstärken durch die Personalisierung des Wahlkampfes diese Vorstellung. Konsequenter hat Herzog bereits die Frage nach einer direkten Wahl des Kanzlers aufgeworfen. Für ihn ist ein damit verbundener Systemwechsel wohl vorstellbar. Da der direkt gewählte Kanzler sich für Gesetzesvorhaben eine Mehrheit im Bundestag suchen müßte, will Herzog eine Direktwahl verknüpfen mit einer Reduzierung der Anzahl der Gesetzgebungsakte.⁵

Offenlegung des Regierungsprogramms vor der Wahl

Die in unserer Verfassung nicht vorgesehene Koalitionsvereinbarung ist das Regierungsprogramm, nach der die Koalition in der anstehenden

3 Hierzu Schüttenmeyer mit weiteren Nachweisen: „Regierungssysteme“ in Jesse/Sturm: (Hrsg.): „Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich“, S. 73 ff.

4 Lösch: „Parteienstaat in der Krise?“, <http://www.dadalos.org/deutsch/parteien/grundkurs5/parteienstaat.htm>

5 Herzog: „Das Dilemma der Demokratien“, S. 180

Legislaturperiode regieren will.⁶ Es stellt mehr als einen Schönheitsfehler dar, daß sie erst nach der Wahl ausgehandelt wird. Der Wähler kann sie nur noch zur Kenntnis nehmen, ändern kann er daran für die nächsten vier Jahre nichts mehr. Das Volumen einer solchen Koalitionsvereinbarung läßt den mühsamen Entstehungsprozeß erahnen: Die schwarz/gelbe Koalitionsvereinbarung von 2009 umfaßte 133 Seiten.⁷

Ich plädiere für die Vorverlegung des Regierungsprogramms vor die Wahl. Nur dann wissen die Wähler wirklich, worüber sie abstimmen. Alles andere ist eine Fahrt ins Blaue. Jeder Wahlbewerbung einer sich zur Wahl stellenden Mannschaft müßte ein kurzgefaßtes Regierungsprogramm beigelegt sein. Es sollte sehr viel kürzer gefaßt sein als eine Koalitionsvereinbarung, aber die wesentlichen Ziele und Maßnahmen der geplanten Regierungsarbeit für die anstehende Wahlperiode enthalten.

Zwingend darzulegen ist, wie sich das Regierungsprogramm in eine längerfristige Zielplanung einbettet, welche Rangfolge den Zielen untereinander zugebilligt wird und welche Auswirkungen die jetzt geplanten Maßnahmen auf die nächsten Jahrzehnte und Generationen voraussichtlich haben werden. Das gilt nicht nur in finanzieller Hinsicht im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit, sondern beispielsweise auch zu Fragen der Integration der Zuwanderer, der Bildungspolitik oder der europäischen Einigung.

Notwendiger Bestandteil des Regierungsprogramms ist selbstverständlich eine Darlegung, wie alles finanziert werden soll. Neben der Schätzung der Einnahmen und der Ausgaben ist darzustellen, ob und ggf. wie die Steuern erhöht oder gesenkt werden sollen und ob Kreditaufnahmen oder Tilgungen in welcher Höhe vorgesehen sind. Das Verhältnis von Investitionen zu konsumtiven Ausgaben ist zu nennen.

Trotz des weitgefaßten Pflichtinhalts muß auf äußerste Konzentration der Darstellung Wert gelegt werden. Wenige DIN A4 Seiten müssen genügen, sonst wird der Text von den Wählern nicht gelesen.

Natürlich kann ein solches Programm nicht unveränderlich festgeschrieben sein, es muß nur ernsthaft gewollt sein. Eine Anpassung an die politische Entwicklung und an unvorhersehbare Ereignisse muß immer möglich sein. Aber der Vorteil bleibt: Wenn eine Regierung oder

auch nur ein maßgebliches Mitglied der Regierungsmannschaft wiedergewählt werden will, muß sie plausibel rechtfertigen können, warum sie von ihren Plänen Abstand genommen hat oder weshalb sie welche Modifikationen für erforderlich hielt.

Dem Wahlvorschlag ist ein kurzgefaßtes Regierungsprogramm beizufügen. Es hat die wichtigsten Ziele und Maßnahmen der kommenden Wahlperiode sowie einen Ausblick auf die Folgezeit darzustellen.

Das Regierungsprogramm muß ernsthaft gewollt sein, ist aber nicht Gesetz. Es steht insbesondere unter dem Vorbehalt nicht vorhersehbarer Ereignisse und Entwicklungen.

Erst mit dem angekündigten Regierungsprogramm wird die Wahlbewerbung komplett. Einen derart vervollständigten Wahlvorschlag könnten ganz unterschiedliche Gruppierungen vorlegen: Parteien, Parteien-Koalitionen, Ad-Hoc-Bündnisse etc., und sogar zwei Bewerbermannschaften aus der gleichen Partei. Die Parteien würden also nicht überflüssig, ihre Monopolstellung wäre aber gebrochen. Es würde endlich Tatsache werden, daß – wie es in Art. 21 Abs. 1 GG heißt – die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes „mitwirken“, aber eben kein Ausschließlichkeitsrecht besitzen. Parteitaktische Grabenkämpfe wären überflüssig, weil Umfragen über Parteipräferenzen sinnlos wären und Wahlergebnisse nach Parteizugehörigkeit nicht gegeneinander gestellt werden könnten.

Um eine uferlose Zahl von Wahlvorschlägen zu verhindern, muß eine Zulassungshürde vorgesehen werden. Diese Instanz sollte neutral die Erfüllung der formalen Erfordernisse einer Wahlbewerbung prüfen. Es bietet sich für diese Aufgabe der Bundespräsident an, insbesondere weil auch er, wie noch darzulegen sein wird, direkt gewählt werden sollte. Die amtierende Regierungsmannschaft – Wiederwahlmöglichkeit vorausgesetzt – und die bei der letzten Wahl zweitplatzierte Mannschaft sollten automatisch zugelassen sein. Im übrigen müßte ein bestimmtes Unterschriften-Quorum von Unterstützern vorgesehen werden.

Mit einem solchen Bewerberverfahren wird endlich ein Wahlkampf objektiver und sachlicher. Mir ist es völlig egal, ob ein Kandidat stottert, nicht sämtliche Statistiken spontan herunterrasseln kann oder es an

6 Ausführlich zum Thema Regierungsprogramm: Kaack: „Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems“, 1971

7 <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>

Schlagfertigkeit fehlen läßt, wenn er statt dessen Lebenserfahrung erworben hat, seine Führungsqualitäten unter Beweis gestellt hat und einen ehrlichen und sauberen Charakter vorweisen kann.

Da sich nicht nur Parteien mit ihren Bewerbern gegenüberstehen, sondern auch ad-hoc Gruppierungen und zivilgesellschaftliche Bündnisse, besteht die Chance auf einen sachgerechten öffentlichen Diskurs. Alle Regierungsprogramme liegen auf dem Tisch und können miteinander verglichen werden. Die Qualität der Bewerber kann gegeneinander abgewogen werden. Die Zulassungsfrist für die Wahlbewerbungen muß dabei so dimensioniert sein, daß eine intensive Diskussion in der Öffentlichkeit über Personen und Sachthemen möglich ist.

Dahrendorf äußert Sympathie für die Möglichkeit, den Volksvertretern die Entscheidungskompetenz zu entziehen oder sie zumindest zu beschneiden, indem zukünftige Entscheidungen bereits im Wahlkampf vorausbestimmt werden.⁸ Er beschränkt diese Mitwirkung allerdings auf „punktuelle Politik“. Dahrendorf hat am Beispiel der Verwendung von Steuermitteln gezeigt, daß durchaus dem Wähler die Entscheidung zwischen verschiedenen politischen Optionen überlassen werden kann: Investieren wir Steuergelder in den Ausbau von Schulen oder in den Bau einer Kläranlage, in ein Krankenhaus oder in eine U-Bahn? Als Beispiel nennt er den Slogan der Liberaldemokraten in England, die im Wahlkampf „Ein Prozent Einkommenssteuer mehr für die Bildung“ propagierten. Das geht ansatzweise in die richtige Richtung, jedoch ohne daß Dahrendorf daraus ein System entwickelt.

Dauer der Wahlperiode, Beschränkung der Wiederwahl und Wahlverfahren

Macht macht süchtig! Langguth nennt dieses Phänomen „Politaholics“.⁹ Macht wirke wie eine Droge und verändere auf Dauer die Wahrnehmung der Realität. Sie verführe auch, zunehmend die Dosis zu erhöhen, um weiterhin ihre Wirkung zu erfahren. Deshalb ist eine Barriere zwingend erforderlich: die Amtszeitbegrenzung.

8 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 74

9 Langguth: „Machtmenschen“, S. 471

Von Beyme warnt zwar vor einer Amtszeitbegrenzung und demonstriert das an einem konkreten Fall: Hätte man Adenauer 1957 auf dem Höhepunkt seiner Erfolge zum Verzicht zwingen sollen?¹⁰ Ich meine, ja. 1963 war nicht nur seine Partei der Adenauerschen Dauerherrschaft längst überdrüssig. Dann doch lieber auf dem Höhepunkt abtreten.

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt. Wer nicht wiedergewählt werden kann, schielt auch nicht nach kurzfristigen wahltaktischen Vorteilen. Wir kennen es aus der amerikanischen Verfassungswirklichkeit: Der Präsident denkt in seiner zweiten Amtszeit an das Bild, das er einmal in der Geschichte abgeben wird, und nicht an den aktuellen Applaus des Wählersvolkes, da es ja keine Wiederwahl gibt. „In die Geschichte eingehen“ kann er nur, wenn er die für längerfristig richtig erkannten Entscheidungen trifft. Meinungsumfragen verlieren plötzlich ihre Bedeutung. Der Ausschluß der Wiederwahl schafft Unabhängigkeit und erlaubt einem Amtsinhaber, über den Horizont der nächsten Wahl zu schauen.

Nach der amerikanischen Verfassung betrifft das Verbot der Wiederwahl nach zwei Amtszeiten das Präsidentenamt, weil wir es dort mit einer Präsidialverfassung zu tun haben. Der Präsident ist der Regierungschef. Überträgt man den Gedanken auf unsere Verhältnisse, müßte die Begrenzung der Wiederwahl für das Kanzleramt gelten. Man stelle sich vor, Schröder und Merkel hätten in ihren jeweils zweiten Amtsperioden alle wahltaktischen Überlegungen beiseite lassen und nur an ihrem eigenen Denkmal arbeiten können. Es wäre zu schön gewesen!

von Arnim¹¹ verweist auf die Besetzungsregeln des Bundesverfassungsgerichts. Dort gilt aus gleichen Erwägungen eine – allerdings 12-jährige – Amtszeit und der Ausschluß der Wiederwahl. von Arnim hat es den „Becket-Effekt“ genannt – ein Bild, das er aus Anouilhs Drama „Becket oder die Ehre Gottes“ entnommen hat. Erst einmal im Amt, könnten nämlich gerade Richter dazu neigen, Treue und Loyalität zur Verfassung über die Dankbarkeit gegenüber jenen zu stellen, die sie berufen hätten. Der Ausschluß der Wiederwahl untermauert die richterliche Unabhängigkeit und erleichtert eine unabhängige Haltung.

Nun könnte man auf die Idee kommen, von vorn herein nur eine Amtszeit vorzusehen, denn der Zwang zur populären Politik besteht ja

10 von Beyme: „Politische Klasse, Parteienstaat und Korruption“, S. 48

11 von Arnim: Nachwort zu „Das System“

während der ersten Amtszeit bei einer Wiederwahlmöglichkeit doch. Dem steht entgegen, daß ein allzu häufiger Wechsel eine kontinuierliche Politik erschwert und überlange Amtsperioden für Richter zwar sachgerecht sind, nicht aber für Regierungen. Eine einmalige Amtszeit von vier Jahren wäre zu kurz, eine Verlängerung auf fünf oder sechs Jahre zu lange, wenn sie mit einer Wiederwahlmöglichkeit verbunden wäre.

Einen Ausweg kann die Kombination beider Möglichkeiten darstellen: Jedes Bewerbungsteam entscheidet selbst, ob es sich für eine einmalige Wahlperiode von sechs Jahren oder eine Wahlperiode von vier Jahren mit einmaliger Wiederwahlmöglichkeit von weiteren vier Jahren bewirbt. Für beides gibt es gute Argumente. Warum also nicht den Wähler entscheiden lassen und dies sogar im gleichen Wahlgang mit unterschiedlichen Teams für beide Varianten. Das Team A könnte sich also für vier Jahre mit Wiederwahlmöglichkeit bewerben, das Team B in der gleichen Wahl für eine einmalige Amtszeit von sechs Jahren.

Sechs Jahre mögen auch für eine einmalige Amtszeit vielen als zu lang erscheinen. Ich nehme deshalb hier vorweg, daß ich während der Dauer einer Amtsperiode direktdemokratische Eingriffsrechte für notwendig halte. Eine Korrektur ist also im Bedarfsfall möglich.

Eine Mannschaft kann sich für eine Amtszeit von vier oder sechs Jahren bewerben.

Bei einer Amtszeit von sechs Jahren ist eine Wiederwahl des Kanzlers ausgeschlossen. Bei einer Amtszeit von vier Jahren ist nur eine Wiederwahl zulässig.

Die zeitliche Begrenzung des Mandats hat eine wohltuende Durchdringung von Politik und Gesellschaft zur Folge.¹² Berufspolitiker gibt es nicht mehr, denn es fehlt die Perspektive, auf Dauer von der Politik zu leben. Müssen wir deshalb den Verlust von Professionalität befürchten? Geht Erfahrung aus der Funktion verloren? Nein, nur wenn man den heutigen Zustand als erstrebenswert ansieht. Dem Verlust an Funktionserfahrung steht andererseits die Berufserfahrung gegenüber, die die neuen Mandatsträger einbringen.

Die Wiederwahlbeschränkung braucht ohnehin nur für den Regierungschef zu gelten. Dies ergibt sich aus seiner herausragenden Stellung, denn die Richtlinienkompetenz (Art. 65 GG) sollte dem Kanzler auch zukünftig erhalten bleiben. Nicht nötig ist die Wiederwahlbegrenzung für Minister. Bei diesen kann Kontinuität, trotz unterschiedlicher Kanzler, von Vorteil sein.

Der Bürger hat in der vorliegend geschilderten Wahl einem Kanzler und einer genau bezeichneten Ministerriege sein Vertrauen geschenkt. Durch verschiedene Umstände kann sich nun aber die Regierungsmannschaft verändern. Entlassungen aus dem Kabinett, Rücktritte oder Krankheits- und Todesfälle sind nicht auszuschließen. Konsequenterweise sollte das Ausscheiden des Kanzlers zur Neuwahl führen.

Dem sollte das Ausscheiden von drei Ministern gleichgestellt werden, also ebenfalls zur Neuwahl Anlaß geben. Drei Minister auszutauschen bedeutet eine gravierende Änderung der Mannschaft, die in der Wahl das Vertrauen gewonnen hat. Das kann nicht unbeachtlich bleiben. Es kann deshalb auch nicht entscheidend sein, ob alle drei Minister *actu* ausscheiden oder kumulativ im Verlauf der Wahlperiode.

Scheiden der Kanzler oder insgesamt mindestens drei gewählte Minister vor Ablauf der Wahlperiode aus dem Amt aus, kommt es zu Neuwahlen.

Die Entscheidung über die Wahlvorschläge, also über die Wahlbewerbungen mit Nennung der geplanten Regierungsmannschaft, mit dem kurz dargestellten Regierungsprogramm, der Finanzierung und der angestrebten Amtszeit, muß nach dem Mehrheitswahlrecht erfolgen. Da es nicht um ein Verfahren zur Sitzverteilung an Parteien geht, kommt gar nichts anderes in Betracht.

Wegen der Bedeutung der Entscheidung und um der gewählten Mannschaft die nötige Autorität zu sichern, ist die Erreichung der absoluten Mehrheit zu fordern. Sollte diese im ersten Wahlgang nicht erreicht werden, ist im zweiten Wahlgang ein Stichentscheid zwischen den beiden Erstplatzierten herbeizuführen.

Chancengleichheit zwischen den konkurrierenden Bewerbermannschaften gibt es nur, wenn das Geld für einen angemessenen Wahlkampf zur Verfügung steht. Das gilt allemal, wenn neben Parteien als Initiatoren

12 Miegel: „Epochenwende“, S. 208

solcher Bewerbermannschaften auch zivilgesellschaftliche Vereinigungen oder ad-hoc-Gruppen auftreten. Heute besteht der Zweck der Parteienfinanzierung darin, den Apparat zu alimentieren. Zur Rechtfertigung wird argumentiert, daß die politische Aufklärungsarbeit der Parteien abgegolten werden soll. Leisten denn die vielen zivilgesellschaftlichen Gruppierungen, von den privaten Medien ganz zu schweigen, keine politische Aufklärungsarbeit? Sachlich gerechtfertigt ist tatsächlich nur die Erstattung der Wahlkampfkosten, weil andernfalls die Bewerber bevorzugt wären, die von vermögenden Spendern unterstützt werden. Jede Bewerbermannschaft, die die Hürde der Zulassung genommen hat, sollte einen Grundbetrag aus öffentlichen Mitteln erhalten. Ein weiterer Betrag sollte vom Erfolg in der Wahl abhängig gemacht werden. Jede weitere Finanzierung ist nicht nur überflüssig, sondern auch schädlich, weil sie nur Machtstrukturen zementiert.

Einflußmöglichkeit während der Wahlperiode

Die direkte Wahl der Regierungsmannschaft, noch dazu für ggf. sechs Jahre, verschafft dieser eine sehr starke Stellung und verlangt nach Kontroll- und Korrekturmöglichkeiten. Es ist also wieder die Frage nach dem Maß der Partizipation, die es zu beantworten gilt. Vielfach wird kritisiert, daß sich demokratische Teilhabe in der alle paar Jahre stattfindenden Wahl der Führung erschöpft. Kritiker sehen darin eine wesentliche Ursache für die Entfremdung zwischen Führungselite und Volk und dem Gefühl der Ohnmacht bei den Beherrschten.

Nach dem hier vorgeschlagenen Modell bieten sich Ansatzpunkte geradezu an, dem Wähler Einflußmöglichkeiten auch während der Wahlperiode zu verschaffen. Allein schon die Existenz direktdemokratischer Rechte begrenzt den „Freiraum“ für Politiker und wirkt vorbeugend gegen Mißbrauch.¹³

Das Ausscheiden des Kanzlers oder dreier Minister ist als Grund für Neuwahlen bereits genannt worden. Bei der Wahl ist aber auch ein Regierungsprogramm verkündet worden, das Grundlage für die Wahlentscheidung wurde. Es ist deshalb nur konsequent, wenn der Bürger ein-

greifen kann, wenn von diesem Programm in wesentlichen Punkten abgewichen wird. Das Regierungsprogramm, das Grundlage für die Wahlentscheidung war, ist kein Gesetz. Die nötige Flexibilität muß gewährleistet bleiben, um auf unvorhergesehene Ereignisse reagieren zu können. Die Regierung muß also in der Lage sein, in Abweichung des Regierungsprogramms Maßnahmen zu verschieben, zu verändern oder zu völlig neuen Entscheidungen zu gelangen. Eine Grenze muß allerdings gezogen werden, um das Programm nicht zur Farce verkommen zu lassen: Bei wesentlichen Abweichungen muß der Wähler die Möglichkeit haben zu entscheiden. Will die Regierung also wesentlich von ihrem Regierungsprogramm abweichen, sollte sie die entsprechende Entscheidung zum Gegenstand eines Referendums machen. Nur so bleibt die Rolle des Volkes als Souverän gewahrt.

Setzt sich die Regierung in besonderem Maße für ein bestimmtes Ergebnis des Referendums ein, kann sie mit der Abstimmung in der Sache die Vertrauensfrage verbinden. Ein negatives Ergebnis hat dann den Rücktritt der Regierung und Neuwahlen zur Folge.

Bei besonders eilbedürftigen Entscheidungen muß die Handlungsfähigkeit der Regierung gewahrt bleiben. In einem solchen Fall muß die Regierung auch bei wesentlichen Abweichungen ohne Mitwirkung des Volkes entscheiden können. Dann ist aber ein Referendum zwingend nachzuholen und auf jeden Fall mit der Vertrauensfrage zu verbinden.

Was ist eine wesentliche Abweichung vom Regierungsprogramm? Sicher solche Punkte, die im Programm selbst als wesentlich gekennzeichnet wurden. Im Falle eines Referendums spielt die Frage jedoch keine Rolle. Die Regierung entscheidet selbst, in welchem Fall sie das Volk befragen will. Erheblich wird die Frage aber, wenn die Regierung kein Referendum ansetzt, ein Teil der Bürger aber eine wesentliche Abweichung vom Regierungsprogramm erkennt. Dann muß die Möglichkeit zum Volksbegehren und danach zum Volksentscheid bestehen.

Ein Volksbegehren mit anschließendem Volksentscheid ist ein zeitraubendes Verfahren. Es muß ein Quorum festgelegt werden, das Mißbräuche verhindert, andererseits aber auch eine Hürde bedeutet. Zusätzlich sollte deshalb ein Antrag an den Bundespräsidenten mit relativ niedriger Unterschriftenzahl möglich sein. Der Bundespräsident entscheidet

13 von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 293

dann nach bestem Wissen und Gewissen, ob eine wesentliche Abweichung vom Regierungsprogramm vorliegt und veranlaßt bei Bejahung ein Referendum.

Will die Regierung in einem wesentlichen Punkt von dem Regierungsprogramm, das Grundlage der Wahlentscheidung war, abweichen, hat sie ein Referendum durchzuführen. Das Referendum kann mit der Vertrauensfrage verbunden werden.

In Eilfällen entscheidet die Regierung, holt dann aber das Referendum nach. In diesem Fall ist zwingend die Vertrauensfrage zu stellen.

Sind die Bürger der Meinung, die Regierung weiche wesentlich von ihrem Regierungsprogramm ab, besteht die Möglichkeit zum Volksbegehren und anschließenden Volksentscheid. Zusätzlich wird die Möglichkeit vorgesehen, einen mit Unterschriftsliste versehenen Antrag an den Bundespräsidenten zu stellen, ein Referendum anzuordnen.

Die bisher genannten direktdemokratischen Eingriffsrechte der Bürger sollten angesichts der starken Stellung der Regierung um ein weiteres Recht ergänzt werden: Die Initiierung eines Amtsenthebungsverfahrens.

Jede demokratische Verfassung muß eine vorzeitige Ablösung der Regierung möglich machen, sonst hätte eine Regierung während der Wahlperiode fast diktatorische Freiheit. Um so mehr gilt das angesichts der starken Stellung, die die Regierung nach dem hier vorgestellten Demokratiemodell hat.

In den USA ist das „Impeachment“ des Präsidenten als Anklage wegen schwerer Vergehen oder wegen Amtsmißbrauchs möglich. Auf Initiative des Repräsentantenhauses entscheidet der Senat mit Zweidrittel-Mehrheit. Das Verfahren läuft wie ein Gerichtsprozeß ab und steht unter dem Vorsitz des obersten Richters. Im Hinblick auf das Präsidialsystem in den USA ist das Amtsenthebungsverfahren dort richtig mit Zielrichtung auf den Präsidenten gerichtet.

Erstaunlicherweise gibt es nach unserem Grundgesetz in Art. 61 ebenfalls eine Präsidentenanklage, obwohl unser Bundespräsident fast nur repräsentative Aufgaben hat. Die vorzeitige Beendigung des Regierungsamts ist in Art. 67 GG dagegen mit dem sog. „konstruktiven Miß-

trauensvotum“ geregelt. Der Bundestag kann hiernach dem Bundeskanzler das Mißtrauen aussprechen, indem er mit Mehrheit einen Nachfolger wählt. Eine Anklage des Kanzlers mit dem Ziel der Amtsenthebung ist nicht vorgesehen.

Abwahl und Anklage unterscheiden sich dadurch, daß es bei Ersterem um politische, bei Letzterem um Rechtsfragen geht. Hält sich die Regierung im hier vorgeschlagenen Demokratiemodell nicht an das eigene Regierungsprogramm, dann soll der Bundespräsident auf Antrag der Bürger diese politische Frage beantworten. Ob die Regierung gegen die Verfassung verstößt, kann nur von einem Gericht, dem Bundesverfassungsgericht, entschieden werden. Zur Anklage sollte allerdings nur ein Verfassungsverstoß Anlaß geben können, nicht jeder Gesetzesverstoß, weil sonst die Mißbrauchsgefahr zu groß wäre. Anklageberechtigt sollten die Bürger sein mit einem angemessenen Unterschriftenquorum von etwa 10 % der Wahlberechtigten.

Die Bürger können die Regierung wegen vorsätzlicher Verletzung der Verfassung vor dem Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel der Amtsenthebung anklagen. Die Anklage erfordert die Unterschriften von 10 % der Wahlberechtigten.

Gesetzgebung: Das überflüssige Parlament

Für den Parlamentarismus sind heute ein Oligopol von Parteien, der Fraktionszwang und das Berufspolitikertum Existenzvoraussetzungen. Alles das widerspricht jedoch den Grundideen des Parlamentarismus: Parteienmonopol vs. Pluralität/Fraktionszwang vs. Gewissensentscheidung/Beruf vs. Mandat auf Zeit. Wenn die Funktionsfähigkeit aber vom Verstoß gegen die eigenen Regeln abhängt, dann haben wir es mit einer Fehlkonstruktion zu tun. Die Fehler sind nicht reparabel.

Wozu einen Bundestag?

Es ist graue Theorie anzunehmen, daß das Parlament ein Forum für den Wettstreit der Meinungen darstelle. Hier diskutieren keineswegs Politiker in der Absicht, andere Kollegen von ihrer Meinung zu überzeugen, damit hinterher die im edlen Wettstreit überlegene Lösung Gesetz werden kann. Wir Laien wundern uns, warum Politiker vor halb- bis 9/10-leeren Abge-

ordnetenbänken Reden halten. Ganz einfach: Weil die Abgeordnetenkollegen gar nicht die Adressaten der Reden sind. Dem Redner geht es nicht um die Überzeugung des Politikerkollegen. Er weiß, daß dies ohnehin nicht möglich ist. Was ein Politiker öffentlich zu meinen hat, ist längst vorab in internen Zirkeln festgelegt worden. Wenn jetzt im Parlament Reden gehalten werden, dann nur zu dem Zweck, das Wählervolk von der Linie der Partei zu überzeugen. Die Reden werden also zum Fenster hinaus gehalten. Draußen sitzt der Adressat. Es kommt deshalb auch nicht darauf an, wie viele Zuhörer ein Redner im Bundestag hat. In schöner Erkenntnis dieser Situation verzichten manche Redner sogar auf ihre Rede und reichen den Text gleich zum Protokoll ein. Für die Öffentlichkeit wird dann eine Presseinformation mit den Kernaussagen bereitgestellt. Wichtig ist nur, daß diese Kernsätze in Presse oder Sendeanstalten verbreitet werden.

In allen wichtigen Entscheidungen ist das Abstimmungsverhalten durch den Fraktionszwang festgelegt. Dieser Fraktionszwang ist zwar nirgends in der Verfassung vorgesehen und widerspricht eindeutig dem Geist unserer Verfassung (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: „... sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“), dies ändert aber nichts an der ständigen Praxis. Eine Praxis, die von Parteifunktionären im Interesse eines reibungslosen Funktionierens des Systems gepflegt und verteidigt wird.

Ich zitiere Dahrendorf: *„Parlamente sind kein hinlängliches Instrument mehr, um den öffentlichen Diskurs zu prägen, der die Demokratie kennzeichnet, oder diesen Diskurs in die Entscheidungen gewählter Regierungen zu übersetzen. Sie führen weder zu Entscheidungen, noch dienen sie der Kontrolle. Zwischen der Macht und dem Willen des Volkes ist eine Kluft entstanden.“*¹⁴

Zum Wettstreit der Meinungen taugt das Parlament also nicht, zur Wahl der Regierung ist es nicht nötig. Nach der Vorstellung der Bürger wählen wir bei Bundestags- und Landtagswahlen schon längst kein Parlament mehr, sondern eine Regierung. Natürlich weiß man, daß zunächst die Zusammensetzung des Bundestages zur Wahl steht und daraus dann die Regierung abgeleitet wird, aber in der öffentlichen Wahrnehmung stehen verkürzt Schröder oder Merkel zur Wahl. Warum also nicht gleich den direkten Weg?

14 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 80

Entlarvend ist das übliche Fernsehduell des Kanzlers mit dem Herausforderer. Alle Beteiligten, nicht zuletzt die Fernsehanstalten, suggerieren, daß wir es mit der Wahl eines Regierungschefs zu tun hätten. Schön wär's. Weil wir die Regierung nur mittelbar – über die Parlamentswahl – bestimmen dürfen, ist die unselige Koalitionsrangelei dazwischengeschaltet. Mit einer Verfälschung des Wählerwillens. Wenn beide großen Parteien vor der Wahl erklären, daß sie eine große Koalition vermeiden wollen und die Bürger Wählerbefragungen zufolge ein solches Ergebnis auch nicht wollen, dann kann es eben doch einen Zwang zur ungeliebten großen Koalition geben, weil sonst eine regierungsfähige Mehrheit nicht zustandekommt. Eine Koalition der Verlierer ist eine andere groteske Folge der Koalitionsarithmetik.

Wir brauchen keine Inflation von Parlamenten wie bei Johannes Heinrichs oder Burkhard Wehner, sondern im Gegenteil die Bereinigung einer heute überflüssigen Institution.

Kontrollfunktion

Bundestagspräsident Lammert versucht, dem offenkundigen Bedeutungsverlust des Parlaments entgegenzuwirken: *„Nicht die Regierung hält sich ein Parlament, sondern das Parlament bestimmt und kontrolliert die Regierung.“*¹⁵

Insider belegen, daß Lammert auf verlorenem Posten kämpft: Die Regierungsfraktion konzentriert sich darauf, die Regierung zu stützen, deren Vorhaben abzusegnen und diese den Bürgern gegenüber plausibel zu machen.¹⁶ Der SPD-Bundestagsabgeordneter Bülow fühlt sich nur noch als Abnicker und spricht damit sicher vielen seiner Kollegen im Parlament aus der Seele.

Das schärfste Instrument, das dem Parlament zur Kontrolle der Regierung zur Verfügung steht, ist der Untersuchungsausschuß. Nach langer Erfahrung wissen wir aber, daß das Ergebnis aller Untersuchungsausschüsse immer das gleiche ist: Die Vertreter der Regierungsparteien rechtfertigen das untersuchte Verhalten, die Opposition verurteilt es. Beides geschieht nicht zur Aufklärung, sondern um Punkte zu sammeln im politischen Meinungskampf. Eine Kontrolle der Regierung findet längst nicht mehr im Parlament, sondern nur noch in den Medien statt,

15 <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-79723288.html>

16 Bülow: „Abnicker“, S. 20

die sich zum Sprachrohr der Opposition machen. Eine sehr wirksame Kontrollfunktion nimmt darüber hinaus das Bundesverfassungsgericht wahr.

Das Parlament ist kein Filter, der verhängnisvolle Maßnahmen verhindern würde. Ein gutes Beispiel bietet wieder die Diskussion um die Euro-Rettungsmaßnahmen. Die fast eine Billion Euro erreichende Garantie war von Merkel und Sarkozy ausgehandelt worden. Nach Berechnungen des Ifo-Instituts haftet Deutschland im Extremfall für 465 Mrd. Euro.¹⁷ Das ist mehr als das Eineinhalbfache des gegenwärtigen Bundeshaushalts. Nach allen Umfragen ist die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung gegen die Haftungsübernahme für Euro-Staaten, die ihre Kreditwürdigkeit verspielt haben. Im Parlament regte sich Widerstand nur bei einem Häuflein Aufrechter, die aber nichts bewirken konnten. Alle demokratischen Parteien setzen sich für die sogenannten Rettungsschirme ein, nur die Linksradikalen sind dagegen. Letztlich konnte der Bundestag das Ganze nur durchwinken. Eine Ablehnung wäre ein Desaster für die Regierung und eine Gefahr für den eigenen Abgeordnetensitz geworden. So hat man „aus Angst vor dem Tode Selbstmord begangen“. Fast zwangsläufig ist die absehbare ständige Erhöhung des Volumens des Rettungsschirms. Jede Erhöhung wird, selbst mit Zustimmungsvorbehalt, ein Automatismus werden und die Zustimmung eine Farce, weil kein Entscheidungsspielraum besteht. Nachdem man einmal den Weg der Schuldenunion beschritten hat, ist alles Weitere zwangsläufig. Der Bundestag schafft sich ab.

Gesetzgebungsfunktion

Ein Parlament, also die mittelbar praktizierte Demokratie, war ursprünglich in Flächenstaaten mit Millionen-Bevölkerung nötig, weil anders eine Meinungsbildung und Entscheidungsfindung nicht möglich war. Basisdemokratie, wie im antiken Athen oder in bestimmten Kantonen der Schweiz, ist auf sehr überschaubare Bevölkerungszahlen beschränkt. Die Vorteile des Parlaments waren: Es konnte ständig präsent sein, im Idealfall war es eine Auswahl von Geeigneten, die Gewählten waren bereit zu erheblichem Zeiteinsatz, und es war weniger anfällig für Populismus. Das Parlament konnte genutzt werden zu Diskussionen unter-

einander und zur Vermittlung von Politik in den und aus dem Wahlkreis. Das alles ist Geschichte und paßt nicht mehr zu den Realitäten des 21. Jahrhunderts.

In unserem heutigen System stützt sich die Regierung auf die Parlamentsmehrheit und nutzt sie, um Gesetze durchzubringen. Die Lawine der Gesetzesmaterialien kann sowieso kein Mensch mehr verarbeiten. Ein Druckvolumen von etwa 100.000 Seiten pro Jahr¹⁸ macht jede Abstimmung zur reinen Alibi-Veranstaltung. Parlamentarier können gar nicht anders als mehrheitlich so abzustimmen, wie es vorher in Koalitionsabsprachen festgelegt worden ist. Damit besteht im Wesentlichen zum Gesetzgebungsthema bereits Konsens. Bringen dennoch die Diskussionen im Plenum und in den Ausschüssen sowie etwaige Änderungen der Gesetzesvorlage wirklich für die Bürger einen meßbaren Vorteil? Oder ist das Ganze nur ein Ego-Trip für die Abgeordneten, die ihre Daseinsberechtigung beweisen wollen?

Natürlich kann man unschwer nachweisen, wie viele Gesetzesvorlagen im Verlauf der Beratungen durch das Parlament verändert wurden. Als Erfahrungssatz gilt: „Kein Gesetz verläßt den Bundestag so, wie es eingebracht wurde.“¹⁹ Würde man nun aber den federführenden Minister, den zuständigen Ausschuß oder die Gruppe von Parlamentariern befragen, die den Gesetzesentwurf eingebracht hat, dann würden diese es vermutlich bedauern, daß nicht die ursprüngliche Version Gesetz geworden ist, sondern eine Kompromißregelung, die noch dazu endlos gedauert hat. Sie würden beklagen, daß der angestrebte Gesetzeszweck nur noch unvollkommen erreicht werde und die Änderungen zu inneren Widersprüchen geführt hätten. Zu viele Köche hätten den Brei verdorben und letztlich sei keiner mehr für das Ergebnis verantwortlich. Wer hat Recht?

Die praktischen Erfahrungen mit dem letztlich in Kraft getretenen Gesetz stehen dem hypothetischen Erfolg oder Mißerfolg gegenüber, den die ursprüngliche Gesetzesversion bewirkt hätte. Darüber läßt sich trefflich streiten, und das Ergebnis ist immer offen. Die Entscheidung sollten die Wähler als Schiedsrichter treffen. Bei einer Kompromißregelung kann sich jedoch jeder aus der Verantwortung stehlen. Die Mehrheitsverhältnisse haben es halt nicht erlaubt, das zu realisieren, was man

¹⁸ Siehe Kap. 1.2.2

¹⁹ Diese Aussage stammt angeblich vom früheren Fraktionschef der SPD Peter Struck.

¹⁷ <http://de.reuters.com/article/economicsNews/idDEBEE78G05V20110917>

eigentlich anstreben wollte. Die bessere Lösung scheint mir dann doch zu sein: Die von der Mehrheit gewählte Regierungsmannschaft beschließt genau das Gesetz, das sie für richtig hält. Die Verantwortlichkeit ist klar ersichtlich. In der nächsten Wahl entscheiden die Bürger, ob sie das Ergebnis billigen oder ob sie Alternativen vorziehen.

Bundesgesetze werden von der Bundesregierung beschlossen. Sie sind nach ihrem Erlaß unverzüglich durch den Bundeskanzler dem Bundesrat zuzuleiten.

Was wäre so erstaunlich daran, wenn eine demokratisch gewählte Regierung Gesetze erlassen könnte? Und zwar aus einem Guß, schnell und mit eindeutigen, verantwortlichen Autor. Schon heute beschließen die Regierung oder ein Minister Rechtsverordnungen, die Gesetze im materiellen Sinne sind. Allerdings setzen Rechtsverordnungen die Ermächtigung durch ein formelles Gesetz voraus, das Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung zuvor festlegt hat (Art. 80 Abs. 1 GG). Damit ist die Legitimierung durch das Parlament als Gesetzgebungsorgan formal gewahrt. In dem hier vorgestellten Demokratiemodell wird der Rahmen des zu erlassenden Gesetzes in dem Regierungsprogramm festgelegt, das Gegenstand der Wahl gewesen ist. Die Legitimation ergibt sich danach unmittelbar aus der Ermächtigung durch den Souverän.

Einer Rechtssetzung durch die Regierung kommt das in der Europäischen Union praktizierte Verfahren schon sehr viel näher. Nach Art. 288 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU können die europäischen Organe u. a. Verordnungen und Richtlinien erlassen. Der Rat der Europäischen Union besteht aus den zuständigen Ministern der Mitgliedsländer („Ministerrat“). Er und auch die Kommission sind der Exekutive zuzuordnen. Verordnungen schaffen unmittelbar geltendes Recht für die Bürger der Europäischen Union. Richtlinien müssen dagegen von den nationalen Parlamenten in das Recht der Mitgliedsstaaten transformiert werden. Da die nationalen Parlamente aber gebunden sind, ist das Ganze nur ein formaler Vorgang. Der Bundestag kann das Ausführungsgesetz nur formal absegnen.

Die Mitwirkungsrechte des europäischen Parlaments sind durch den Lissabon-Vertrag zwar erweitert worden, aber doch nicht mit einem regulären Gesetzgebungsorgan vergleichbar. Rat und Kommission können nach wie vor materielles Recht setzen, und ohne sie geht ohnehin

nichts. Man schätzt, daß inzwischen 80 % aller neuen nationalen Rechtsnormen in Brüssel ihren Ursprung haben.

Dahrendorf fordert allerdings, daß der Rat der Europäischen Union öffentlich tagt, wenn er rechtssetzend tätig wird.²⁰ Das ist sachgerecht und sollte auch nach dem hier vorgestellten Demokratiemodell für eine gesetzgebende Bundesregierung gelten.

Wir haben also Jahrzehnte mit der Situation gelebt, daß auf europäischer Ebene Gesetze durch die Exekutive beschlossen worden sind. Naßmacher²¹ bezeichnet konsequent den Ministerrat, der der Vertreter der nationalen Regierungen ist, als „Gesetzgeber“. Der Lissabon-Vertrag hat daran im Grundsatz nichts geändert, wenn auch die Rechte des europäischen Parlaments gestärkt worden sind.

Kontrolle durch konkurrierende Bewerber-Teams und unabhängige Medien

Die Opposition ist gegenwärtig im Grundgesetz nicht als eigenständige Institution anerkannt. Sie kann Rechte nur geltend machen, die anderen Abgeordneten, bestimmten prozentualen Minderheiten von Abgeordneten oder Fraktionen auch zustehen. Entfällt in unserem Modell der Bundestag, müssen Regeln getroffen werden, die die Rolle der Opposition sichern und möglichst stärken.

Durch den Verzicht auf ein Parlament wird die Position der Regierung gestärkt. Sie kann mit einer feststehenden Mannschaft, einem klaren Regierungsprogramm und der Autorität der gewonnenen Wahl regieren und die dazu nötigen Gesetze erlassen. Eine solche starke Regierung erfordert zwingend eine machtvolle Opposition mit klaren Kompetenzen. Die in der Wahl unterlegenen Mannschaften sollten sich deshalb nicht auflösen, sondern als Opposition fortbestehen. Neue sollten sich bilden können im Hinblick auf die nächste Wahl. Die Personen sollten Indemnität und Immunität, wie bisher die Abgeordneten, genießen.

20 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 51

21 Naßmacher: „Politikwissenschaft“, S. 440

Diesen Oppositionsmannschaften sollte ein ganzes Arsenal an Rechten zur Verfügung stehen:

- Anfragen und Auskunftsrechte;
- Einrichtung eines Untersuchungsausschusses. Da es kein Parlament mehr gibt, kann ein solches Gremium auch nicht mehr dort installiert werden. Zu denken wäre deshalb an die Ernennung von unabhängigen Experten durch den Bundespräsidenten.
- Initiative zu Referenden;
- Initiative zur Abwahl der Regierung und Wahl einer neuen.

Die zuletzt genannten Initiativen knüpfen an die Möglichkeit an, ein Volksbegehren mit anschließendem Volksentscheid zu erzwingen, wenn die Bürger der Meinung sind, die Regierung weiche in einem wesentlichen Punkt von ihrem Regierungsprogramm ab. Mit dem Volksentscheid sollte die Möglichkeit verbunden werden, auch über vorgezogene Neuwahlen zu entscheiden.

Die Opposition wird damit institutionalisiert. Die konkurrierenden Bewerberteams können sich als „Schattenregierungen“ präsentieren und profilieren. Den Bürgern wird eine konkrete Regierungsalternative vor Augen geführt.

Wirksamster Kontrolleur sind die Medien, vorausgesetzt sie sind frei und nicht politisch okkupiert. Gegenwärtig hat die Regierungspartei gar kein Interesse an der Kontrolle, sondern vor allem an der Rechtfertigung des Regierungshandelns. Von dem Erfolg der Regierung hängt schließlich das eigene politische Schicksal ab. Die Opposition hat dagegen ein natürliches Interesse, Fehler der Regierung anzuprangern und sich selbst als bessere Alternative darzustellen. Für diese Funktion braucht sie kein Parlament. Der geborene Partner für die Opposition sind die Medien.

Bürgerforum

Dahrendorf beklagte als einen der größten Verluste die mangelnde demokratische Auseinandersetzung, eine informierte und besonnene Debatte über die großen Fragen. Das sei in der traditionellen Demokra-

tie die Aufgabe der Parlamente gewesen.²² Er plädiert für eine Einrichtung in Anlehnung an das englische Oberhaus. Die dortigen Mitglieder sind auf Lebenszeit berufen. Sie seien frei und unabhängig, ohne auf die nächste Wahl Rücksicht nehmen zu müssen.²³ Das Oberhaus erfülle in Großbritannien seine Aufgabe ausgezeichnet.

In gleicher Weise hat Baring wiederholt den „Unernst“ der Debatten beklagt. Jedem ist das Geschwätz in Talk-Runden zur Genüge bekannt, und dort treten immerhin Spitzenpolitiker zur besten Sendezeit auf. Kaum jemals entsteht der Eindruck, daß es bei den angeschnittenen Fragen um das Wohlergehen von über 80 Mio. Menschen geht.

Ich möchte an diese Überlegungen anknüpfen, denn ein Gremium in Form eines Bürgerforums könnte zwei wesentliche Aufgaben erfüllen: Es könnte als Bühne für den ernsthaften politischen Diskurs ausgestaltet werden, und es würde ein weiteres Instrument der mittelbaren Kontrolle der Regierung darstellen.

Ich verwende den Begriff „Bürgerforum“, obwohl er schon für eine ganz andere Institution eingesetzt wurde. Auf Initiative von Bundespräsident Christian Wulff wurde das „Bürgerforum 2011“ geschaffen, bei dem alle Bürger zu ausgewählten Themenkomplexen mitdiskutieren und Vorschläge erarbeiten können.²⁴ Dieses „Bürgerforum 2011“ teilt das Schicksal des von Miegel geschaffenen „BürgerKonvents“²⁵ und wird nichts bewirken. Ein wirkliches Bürgerforum wäre aber das, was unserer Demokratie bisher fehlte. Es wäre die treffende Bezeichnung für eine Institution mit folgendem Zuschnitt:

Es sollte ein Gremium sein, das keine Entscheidungskompetenz hat, sondern allein von der Autorität seiner Mitglieder lebt und mit der Kraft des Wortes wirkt. Sogar Abstimmungen wären kontraproduktiv, weil sie Gewinner und Verlierer produzieren, was keineswegs identisch sein muß mit richtig oder falsch. Die zu erörternden Themen wählt man selbst oder greift sie auf Anregung von außen auf. Die Arbeit sollte aus öffentlich geführten Debatten bestehen, die von Sendeanstalten übertragen werden. Darüber hinaus sind schriftliche Voten von einzelnen oder mehreren Mitgliedern vorstellbar, die der Öffentlichkeit übergeben werden.

22 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 89

23 Dahrendorf a.a.O., S. 50

24 <http://www.buergerforum2011.de/info/>

25 Vergl. Kap. 2.4.1 unter „Sonstige Reparaturversuche“

Dem Bürgerforum sollten bewußt keine Rechte zugestanden werden, wie ein Auskunftsrecht gegenüber der Regierung, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, Klagebefugnisse oder Initiativen zu Volksabstimmungen. Es bestünde die naheliegende Gefahr, daß alle derartige Rechte von bestimmten Interessengruppen instrumentalisiert werden. Die Entscheidung über die Ausübung der Rechte würde Abstimmungen erfordern und damit gerade das provozieren, was vermieden werden soll: Die Überlagerung der Sachfragen durch Machtüberlegungen, angefangen von der Zusammensetzung des Bürgerforums bis zum taktischen Einsatz der Instrumente.

Die Mitgliedschaft im Bürgerforum muß attraktiv sein für alle diejenigen, die nicht aus ihrem beruflichen Umfeld herausgerissen werden wollen – Intellektuelle, Schriftsteller, Professoren, Arbeitnehmer, Unternehmer, Selbständige. Es darf deshalb kein Fulltime-Job werden. Zwei Sitzungsperioden von je vier Wochen im Jahr reichen völlig, da, wer will, auch außerhalb der Sitzungsperioden meinungsbildend weiterwirken kann.

Wie findet man die für ein Bürgerforum geeigneten Persönlichkeiten? Und für wie lange sollten sie berufen werden? Die bei der Wahl der Regierung zweitplatzierte, also unterlegene Mannschaft sollte im Bürgerforum platznehmen. Auch die abgetretene Regierung kann ihre Kenntnisse und Erfahrungen hier noch nutzbringend einsetzen. Alt-Bundespräsidenten wären eine Bereicherung. Das Gros der Mitglieder sollte allerdings durch NGOs gewählt werden und von dem Bürgerforum selbst durch Kooption ergänzt werden. Erwägenswert ist sogar, bestimmten Mitgliedern zuzubilligen, einen Ersatzmann oder Nachfolger zu bestimmen.

Vorstellbar wäre eine Amtszeit von acht Jahren ohne Wiederwahl. Die Mitglieder des Bürgerforums sollten sukzessive berufen werden, damit ein Austausch zu einem Termin vermieden wird und Kontinuität gewährleistet ist.

Alle die vorstehend genannten Regelungen haben nur den Zweck, einen politischen Diskurs zwischen unabhängigen Persönlichkeiten zu initiieren, der meinungsbildend in der Öffentlichkeit wirken kann.

Zur Mitwirkung bei der politischen Meinungsbildung des Volkes wird ein Bürgerforum gebildet. Es berät öffentlich über Grundfragen der Politik. Seine Mitglieder können Empfehlungen veröffentlichen. Das Bürgerforum hat keine Entscheidungsbefugnis. Abstimmungen unterbleiben.

Ein Teil der Mitglieder des Bürgerforums wird von NGOs gewählt, der andere Teil vom Bürgerforum kooptiert. Im übrigen gehören dem Bürgerforum die vorangegangene Regierung, die bei der letzten Wahl unterlegene Regierung sowie alle Alt-Bundespräsidenten an.

Bundespräsident

Nicht nur die Regierung, sondern auch der Bundespräsident sollte direkt vom Volk gewählt werden. Eine Direktwahl ist allerdings nur sinnvoll, wenn die Stellung des Bundespräsidenten gestärkt wird. Nach gegenwärtiger Verfassungslage wäre eine Direktwahl sinnlos. Es würden Erwartungen beim Volk geweckt, die dieser nicht erfüllen könnte. Eine Ausstattung mit mehr Rechten bietet sich nach dem Modell der mandativen Demokratie auch an, um ein weiteres Gegengewicht zur starken Stellung der Regierung zu bilden.

Die Autoren des Grundgesetzes hatten sich freilich bewußt gegen eine Direktwahl des Staatsoberhauptes entschieden. Sie waren geprägt von den Erfahrungen von Weimar und der nachfolgenden Diktatur. Man wollte alle Fehler vermeiden, von denen man glaubte, daß sie mitursächlich für das Scheitern der ersten Republik gewesen wären. Einen direkt gewählten Reichspräsidenten, gar mit Notverordnungsrecht, sollte es nicht wieder geben. Hindenburg galt ihnen als gewählter Ersatzkaiser.

Die gegenwärtig zuständige Bundesversammlung ist ein kurioses Gremium. Sie setzt sich nach Art. 54 GG je zur Hälfte aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von Vertretern zusammen, die von den Landesparlamenten gewählt werden. Daß letztlich doch die Parteien die Wahlentscheidung treffen, belegt die Zusammensetzung. Dort werden neben gestandenen Politikern auch Prominente, Schauspieler, Sportler oder Vorsitzende religiöser Vereinigungen von den Parteien nominiert: So wirkten 2010 bei der Wahl von Christian Wulff auch der Filmregisseur Sönke Wortmann, die Verlegerin Friede

Springer, der Liedersänger Konstantin Wecker sowie die Schauspielerinnen Martina Gedeck und Nina Hoss mit. Das natürlich nicht, damit die Genannten nach ihrem Gewissen entscheiden, sondern als Boten für die Parteien, die sie delegiert hatten.

Die Diskussion über eine Direktwahl des Staatsoberhauptes ist 2010 anlässlich der Wahl des Nachfolgers für den zurückgetretenen Horst Köhler wieder aktuell geworden. Umfragen zufolge würde die Bevölkerung eine direkte Wahl bevorzugen. Wulff war der Kandidat der Regierungskoalition. Laut Umfragen wäre der Gegenkandidat Gauck von der Mehrheit der Bevölkerung gewählt worden. Allein diese Diskrepanz hat den Widerstand aller Parteien geweckt: Wo kämen wir dahin, wenn wir das Recht zur Wahl des Bundespräsidenten an das Volk abgeben müssten? Es ist also wieder die verbissene Verteidigung von Machtpositionen, die den Widerstand der Parteien gegen eine Direktwahl des Bundespräsidenten provoziert.

Welche weiteren Rechte müsste ein direkt gewählter Bundespräsident erhalten? Bull nennt in Anlehnung an Vorschläge von Glotz das Recht, bestimmte Gegenstände im Bundestag oder Bundesrat zur Beratung zu stellen, die Einsetzung von Kommissionen mit Empfehlungsrecht, das Vorschlagsrecht für die Berufung von Richtern und Rundfunkräten, die Mitwirkung bei der Festsetzung der Abgeordneten-Diäten und schließlich die Auflösung des Bundestages.

Unter den Bedingungen der mandativen Demokratie sind fast alle diese Vorschläge gegenstandslos. Es verbleibt aber die wichtigste Rolle, die dem Bundespräsidenten neben den repräsentativen Aufgaben zufiele, nämlich die eines aktiven „Hüters der Verfassung“. Um dieser Funktion gerecht werden zu können, sollte er ein Einspruchsrecht gegen Entscheidungen und Gesetze der Regierung bekommen, wenn er Verfassungsregeln oder Verfassungsziele als verletzt ansieht. Zu den Verfassungszielen sollte in Zukunft auch der Grundsatz der Nachhaltigkeit in weiterem Sinne gehören, d. h. einschließlich der sog. Generationengerechtigkeit. Bei Streit über die Berechtigung des Einspruchs muß das Bundesverfassungsgericht entscheiden.

Zur Wahrung der Unabhängigkeit und der Befreiung von allen Überlegungen über die Chancen einer Wiederwahl sollte der Bundespräsident nur einmal wählbar sein, dann aber für sechs Jahre.

Der Bundespräsident wird direkt vom Volk mit absoluter Mehrheit gewählt. Findet ein Bewerber im ersten Wahlgang nicht die erforderliche Mehrheit, findet eine Stichwahl zwischen den beiden Erstplatzierten statt.

Der Bundespräsident hat ein Einspruchsrecht gegen Entscheidungen und Gesetze der Regierung, wenn er Verfassungsregeln oder Verfassungsziele verletzt sieht. Wird der Einspruch von der Regierung nicht hingenommen, entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

3.1.2. Föderale Ordnung

Für einen „kompetitiven Föderalismus“

Die bundesstaatliche Gliederung Deutschlands ist in der Bevölkerung fest verwurzelt und hat uns überwiegend Vorteile gebracht. Das schließt nicht aus, daß es Bedarf für Verbesserungen gibt. Doch welche Art von Föderalismus bringt dem Bürger – und nicht der politischen Klasse – den größtmöglichen Nutzen? Es gilt, die Vorteile einer föderalen Struktur zur Geltung zu bringen, d. h. die Austarierung der Macht zwischen den staatlichen Institutionen, den Schutz regionaler Minderheiten und Eigenheiten und die größere Bürgernähe durch das Subsidiaritätsprinzip. Unübersehbare Nachteile des Föderalismus' sollten tunlichst neutralisiert werden: die Schwerfälligkeit der Entscheidungsfindung, die Zersplitterung der Kräfte oder das „Sankt Florians-Prinzip“ bei notwendigen, aber ungeliebten Einrichtungen wie Atomendlager, Verwahranstalten für psychiatrisch auffällige Straftäter, militärischen Übungsgebieten etc.

Die Erwartungen der Bürger an den Föderalismus unterscheiden sich gravierend von denen der politischen Klasse. Dem Bürger geht es in erster Linie um sachgerechte ortsnahe Entscheidungen. Er will sein Wir-Gefühl durch landsmannschaftliche Verbundenheit gewahrt wissen. Tüchtigkeit und Erfolg sollen zuvörderst der eigenen Region zugute kommen. Die Solidarität gilt primär dem Umfeld.

Für die Politik bedeutet der Föderalismus allemal ein riesiges Potential an Posten und Pfründen. Länder und Gemeinden dienen nach Ansicht von Arnims – nicht nur, aber auch nicht zuletzt – der Massenvergrößerung der politischen Klasse. Der größte Teil konzentrierte sich

auf Landes- und Kommunalebene: 2.000 Landtagsmandate, 200 Ministerposten und Tausende parteipolitische Posten schafften Pfründe.²⁶ Wer einen Ministerpräsidentenposten ergattert hat, kann bundespolitisch über den Bundesrat mitspielen. Das ist reizvoll, denn im Bund spielt die Musik. Und schließlich sind die Länder eine beliebte Rekrutierungsebene für den Sprung in die Bundespolitik. Die Bundeskanzler waren in der Mehrzahl zuvor Länderchefs. Von der lokalen Ebene können eben Politiker und politische Strömungen leichter über die Landespolitik zur Bundesebene vordringen.²⁷

In Kapitel 2.4.1 wurden bereits die zwei grundlegenden Typen des Föderalismus' dargelegt: Wettbewerbsföderalismus und kooperativer Föderalismus. Also Gleichschritt und Harmonie oder Wettbewerb der Länder? Ein erheblicher Teil der gesamten in der Literatur geäußerten Kritik gründet sich auf die Mißachtung der mit dem Föderalismus gebotenen Chancen zur Differenzierung und der Tendenz zur Vereinheitlichung. Rupert Scholz schreibt, der deutsche Bundesstaat sei krank geworden.²⁸ Die Länder seien nur noch „potenzierte Selbstverwaltungskörperschaften“, der „unitarische Bundesstaat“ sei Verfassungswirklichkeit geworden. Für Baring ist das, was wir haben, nur formal Föderalismus. In Wahrheit hätten wir auf fast allen Gebieten einen dezentralen Einheitsstaat.²⁹ von Arnim geißelt die „Koordinierungsbürokratie“. Die Schaffung fast inhaltsgleicher Landesgesetze sei die Regel. Die Bundesländer könne man mit einem Kartell vergleichen zur Ausschaltung des Wettbewerbs. Der Länderfinanzausgleich tue ein Übriges zur Nivellierung.³⁰

Was bedeutet noch Föderalismus, wenn sich die Landespolitiker um Angleichung bemühen? Auf dem wichtigsten Zuständigkeitsfeld, der Bildungspolitik, herrscht die KMK, die Kultusministerkonferenz, die formell zwar nur Empfehlungen aussprechen kann, tatsächlich aber verbindliche Regeln aufstellt. Sie beschließt einstimmig, d. h. man einigt

sich auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Dagegen hilft nur Wettbewerb!

Entlarvend sind die Erfahrungen mit Leistungserhebungen in den Schulen. Ein Vergleich von Bundesland zu Bundesland ist unerwünscht. Die Kultusministerkonferenz verabredete Stillschweigen über die Ergebnisse von Vera 3, des vergleichenden Schultests der Drittklässler, „um ein Ranking der Schulsysteme in den Bundesländern zu verhindern“.³¹ Vergleiche seien in höchstem Maße unfair, weil die unterschiedliche soziale Zusammensetzung der Klassen außer acht gelassen würde. Wie bitte? Wäre es nicht Aufgabe der Schule gewesen, diese Unterschiede soweit ausgeglichen zu haben, daß jedenfalls alle Schüler die Mindestanforderungen erfüllen?

Eine Kehrtwende tut not. Wettbewerb fördert Effizienz. Im Interesse der Bürger liegt deshalb einzig der kompetitive Föderalismus. Dazu gehört die Entflechtung der Zuständigkeiten, wie sie die Föderalismusreform bereits auf den Weg gebracht hat. Eigenständige Aufgaben stärken den Wettbewerb der Länder untereinander.

Johannes Groß nennt eine Fülle von Differenzierungsmöglichkeiten aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, wo der Bund durch Zurückhaltung Raum für differierende Regelungen der Länder lassen könnte. Das reicht bis ins Strafrecht hinein,³² widerspricht aber der Sucht der Politiker regeln zu wollen. Bloß kein Terrain aufgeben!

Auch eine richtig verstandene Schulpolitik würde vom kompetitiven Föderalismus profitieren. Gegenwärtig haben wir unzweifelhaft zu viele strukturelle Differenzierungen im Schulbereich. Der Grund liegt darin, daß die Politik stets versucht, durch immer neue Strukturveränderungen Schulpolitik zu betreiben. Nötig wären eine bundesweite Vereinheitlichung der Grundstruktur und sodann ein Wettbewerb in der Leistung, der sich in erster Linie bei der Qualifikation der Lehrer abspielen würde. Auf den besseren Lehrer kommt es an, nicht auf noch mehr Schulversuche.

Die Konsequenzen eines Wettbewerbs der Länder untereinander sollten bewußt in Kauf genommen werden. Unternehmen lassen sich dort nieder und investieren dort, wo die Rahmenbedingungen stimmen,

26 von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 163

27 Wachendorfer-Schmidt: „Leistungsprofil und Zukunftschancen des Föderalismus“ in Klingemann/Neidhardt (Hrsg.): „Zur Zukunft der Demokratie“, S. 452

28 Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 149

29 Baring: „Scheitert Deutschland?“, S. 51

30 von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 70

31 <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/bin/dump.fcgi/2010/0903/berlin/0049/index.html>

32 Gross: „Begründung der Berliner Republik“, S. 122

die Politik berechenbar ist, qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen und das Umfeld Lebensqualität bietet. Es wäre ein durchaus wünschenswertes Druckmittel, wenn Menschen in das Bundesland abwandern würden, das das bessere Schulsystem, die erfolgreichere Integration, die geringere Kriminalitätsquote etc. vorweisen kann. Nur dann besteht Hoffnung, daß das gute Vorbild Nachahmer bei den schlechteren Bundesländern findet und letztlich alle auf einen höheren Level gezogen werden.

Einen Bundes-Kommissar für Finanzen, wenn nötig

Ein Wettbewerbsföderalismus führt notwendigerweise zur stärkeren Differenzierung, die sich auch in der finanziellen Situation bemerkbar macht. Ein Länderfinanzausgleich, der diese Leistungsunterschiede wieder nivelliert, wäre kontraproduktiv. Die finanzielle Solidarität der Bundesländer untereinander sollte deshalb in deren eigenem Interesse auf die Gewährleistung des Existenzminimums der Länder reduziert werden. Heute spendieren Nehmerländer soziale Wohltaten aus Geldern der Geberländer, die sich diese Wohltaten bewußt nicht leisten wollen. Das ist pervers und muß beendet werden.

Wenn sich Bundesländer nicht an die nötige Haushaltsdisziplin halten, muß es ein wirksames Zwangsmittel geben. In einem Bundesstaat bietet sich insoweit die Einsetzung eines vom Bund benannten Finanz-Kommissars an, der die Funktion eines Landesfinanzministers mit Veto-Recht haben müßte.

Direktwahl der Länderministerpräsidenten/Abschaffung der Länderparlamente

Wenn schon auf Bundesebene eine Direktwahl der Regierung erfolgen soll und das Parlament abgeschafft wird, dann gilt das allemal auch für die Länder. Nicht nur die Ministerpräsidenten, sondern die Landesregierungen sollten entsprechend den für die Bundesregierung dargelegten Regeln direkt gewählt werden.

Der Bedeutungsverlust der Landesparlamente ist noch viel ausgeprägter als der des Bundestages. Die Konsequenz kann nur lauten: abschaffen! Volksgesetzgebung, Medien und Länder-„Bürgerforen“ sorgen auch hier für das nötige Gegengewicht der Macht.

Die Rolle des Bundesrates

Der Bundesrat ist kein Teil des Parlaments, keine zweite Kammer. Diese spezifisch deutsche Verfassungskonstruktion kann beibehalten werden, wenn in den Bundesländern das gleiche System der Direktwahl der Regierung eingeführt werden würde wie im Bund. Es gäbe damit auch im Modell der mandativen Demokratie einen Bundesrat, obwohl der Bundestag abgeschafft ist.

Die Gefahr von ähnlichen Fehlentwicklungen, wie sie z.Zt. zu beobachten sind, d.h. der Mißbrauch des Bundesrates als Gegenregierung oder Blockadeinstrument, wäre jedenfalls vermindert. Bei einer direkten Wahl der Landesregierung hat nur derjenige eine Chance, der sich um Landesinteressen kümmert. Wer das Sprungbrett der Landespolitik nur nutzt, um Bundespolitik zu betreiben, scheitert in der Wahl, zumindest in der Wiederwahl. Auch parteipolitisch motivierte Blockadeaktionen wären unwahrscheinlich, da die Bedeutung der Parteien generell vermindert wäre.

Die Instrumente von Zustimmungsvorbehalt und Einspruchsrecht könnten wie bisher in der Verfassung verankert bleiben, lediglich der Katalog wäre zu vermindern. Das bedeutet nicht etwa mehr Kompetenzen für den Bund, sondern nur mehr Entflechtung. Mit dem Grundsatz der Subsidiarität sollte ernst gemacht werden. Das entspricht der wohl einhelligen Meinung in der Literatur.³³

Neugliederung der Bundesländer

Fast unisono wird in der Literatur die Forderung nach einer Neugliederung der Bundesländer erhoben, um hinsichtlich Einwohnerzahl, Gebietsgröße und Wirtschaftskraft möglichst homogene Einheiten zu

33 Statt anderer Papier: „Überholte Verfassung?“, FAZ vom 27. November 03

schaffen.³⁴ Die Neugliederung der Bundesländer wird im wesentlichen unter Effizienzgesichtspunkten diskutiert. Als Maßstab wird meist die relative Größe der Bundesländer herangezogen. Andere Kriterien, wie Sprache, Ethnie oder Religion spielen bei den deutschen Bundesländern, anders als in Spanien, Belgien oder bei der Abspaltung des neuen Kantons „Jura“ 1973 vom Kanton Bern, keine Rolle.

Eine Neugliederung erscheint indes nicht mehr vordringlich, wenn das Ziel der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse aufgegeben wird.³⁵ In den USA oder der Schweiz lebt man ohne eine solche Zielvorgabe auch ganz ordentlich. Die EU, die sich viele deutsche Politiker auf dem Weg in eine Föderation wünschen, sind ungleich stärker gespreizt als der Ist-Zustand deutscher Bundesländer. Niemand in den USA käme auf den Gedanken, die Bundesstaaten neu zu gliedern, nur weil Kalifornien mehr als 36 Mio. Einwohner hat und 13,5 % des Bruttoinlandsprodukts der USA erwirtschaftet, Wyoming dagegen nur 500 Tausend oder Vermont 600 Tausend Einwohner aufweisen können. Die intakte Tradition verbietet dort solche Überlegungen.

Zwar lassen unsere Bundesländer die traditionelle Verankerung z. T. vermissen. Ein Rheinländer oder ein Westfale fühlen sich in dieser genannten Rolle wieder und kaum als NRW-ler. Wie Niedersachsen, Hessen und Rheinland-Pfalz ist Nordrhein-Westfalen ein Kunstgebilde der Besatzungsmächte. Nach dem Krieg ist allerdings langsam eine neue Identität entstanden. Auch neue Traditionen müssen einmal entstehen. Es wäre deshalb falsch, die genannten Bundesländer in Frage zu stellen.

Anders verhält es sich mit dem Saarland. Abgesehen von der Episode nach dem 1. Weltkrieg gab es zuvor nie ein Saarland. Es ist das kleinste Flächenland der Bundesrepublik und mit 700.000 Einwohnern einem Landkreis vergleichbar. Es sollte in Rheinland-Pfalz eingegliedert werden.

Die Trennung von Berlin und Brandenburg ist ebenfalls willkürlich und nur der Besatzungspolitik zu verdanken. Es hat nach der Wiedervereinigung bereits einen Anlauf zum Zusammenschluß gegeben, der an den Postkommunisten in Brandenburg gescheitert ist. Gegenwärtig steht das Thema jedenfalls immer noch latent auf der Tagesordnung.

Die Staatstaaten Hamburg und Bremen haben zwar eine reiche Tra-

dition, sie hängt aber nicht zwingend von der Eigenstaatlichkeit ab. Beide könnten als Hansestädte ihr Erbe pflegen, wenn Hamburg Teil von Schleswig-Holstein und Bremen ein Teil von Niedersachsen werden würde.

Mit diesen Fusionen würde sich die Zahl der Bundesländer auf 12 verringern. Weitere Zusammenschlüsse sind nicht erforderlich. Ein bereits diskutierter Nordstaat wäre ein künstliches Gebilde, genauso wie Zusammenschlüsse bei den neuen Bundesländern. Es würden Regionen entstehen, was möglicherweise sogar von manchen Europa-Politikern beabsichtigt ist, die unterhalb der europäischen Ebene eher die Regionen als die Mitgliedsstaaten sehen. Solche zentrifugale Wirkung würde ich im deutschen Interesse kritisch sehen.

Eine vorsichtige Reduzierung auf damit 12 Bundesländer wäre also sinnvoll und ohne Gefahr, daß völlig traditionslose Gebilde entstehen. Dann bleibt noch genügend Spielraum für Kosteneinsparungen, etwa gemeinsame Gerichte und Behörden, was ansatzweise ja schon jetzt praktiziert wird.

3.1.3. Demokratische Teilhabe auf Gemeindeebene

Der Bürger reagiert umso engagierter, je konkreter ein Problem sein unmittelbares Umfeld betrifft. Geht es um Hunderte von Milliarden für den Euro-Rettungsschirm, dann ist von Demonstrationen weit und breit nichts zu sehen. Soll aber ein Nachtflugverbot durchgesetzt oder der Bau einer Justizvollzugsanstalt in der Nachbarschaft verhindert werden, treffen sich Hunderte in Versammlungen oder Demos. Zwei Gesichtspunkte spielen dabei eine Rolle: Einerseits kann der Bürger einen Sachverhalt besser überschauen und beurteilen, der sich in seinem Umfeld abspielt. Andererseits fühlt er sich von Vorgängen in seinem Umfeld stärker betroffen und engagiert sich deshalb eher. Die lokale, gemeindliche Umgebung ist deshalb grundsätzlich am besten geeignet für eine demokratische Partizipation der Bürger. Radikaldemokratische Rezepte, wie die des amerikanischen Politikwissenschaftlers Benjamin Barber, setzen deshalb vor allen hier an.

34 Statt anderer Papier: „Reform an Haupt und Gliedern“, FAZ vom 31. Januar 2003

35 von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 54

Die Gefahr liegt in scheindemokratischen Veranstaltungen. Eine Unzahl von Teilhaben: Wahlen für Gemeinderat/Kreistag/Landtag, Bestellung fachkundiger Bürger, Anhörungen, Anregungen, Einsprüche und Sammelklagen ... all das führt nicht zu mehr Demokratie. Entweder trifft man immer dieselben Leute, die protestieren, die ewigen Querulanten, „Ich-bin-dagegen“-Opponenten, die „Zeitreichen“. Oder es sind die unmittelbar Betroffenen, die nach dem St. Floriansprinzip ihre Einzelinteressen vertreten: die Anlieger einer Straße, die sich zusammentun, um den Durchgangsverkehr durch ein anderes Stadtviertel zu leiten, oder die Anwohner, die der Ansiedlung eines Kraftwerks, einer Anstalt für geistig Behinderte oder dem Bau einer Gas-Pipeline widersprechen.

Erfolg haben diese Bürgeraktionen in den seltensten Fällen. Sie verzögern aber die Entscheidungen. Genehmigungsverfahren schleppen sich jahrzehntelang dahin, überkomplizierte Verfahren werden immer fehleranfälliger. Die gerichtliche Überprüfung wird zum Lotteriespiel, weil das Ergebnis nicht mehr berechenbar ist. Kein Großprojekt ist mehr zügig und reibungslos realisierbar. Zehn bis fünfzehn Jahre Verfahrensdauer sind schon die Regel, wie die Beispiele Stuttgart 21, der neue Flughafen Berlin-Brandenburg, das Kohlekraftwerk Datteln oder die CO₂-Pipeline von Bayer und viele andere zeigen. Einen Vorteil haben allenfalls die betroffenen Minderheiten, die ihre egoistischen Interessen durchsetzen können. Das Gemeinwohl leidet.

Eine Vielzahl von Instanzen und Mitwirkungsmöglichkeiten bringt nicht mehr Richtigkeit oder Gerechtigkeit. Der Bürger will eine kompetente Verwaltung, die nach Gesetz und Recht entscheidet. Direktdemokratische Eingriffsmöglichkeiten sollten sparsam dosiert werden.

Als wichtigste Befugnis sollte in allen Landesverfassungen die Direktwahl der Bürgermeister vorgesehen werden, die sich überall dort, wo sie bereits praktiziert wird, auch bewährt hat.

3.1.4. Europa

Aus Idealisten wurden Krämerseelen

Die Europäische Union ist zur Zeit – zugegebenermaßen etwas polemisch formuliert – eine Anstalt zur Agrarsubvention mit angehängtem Rest. Die Hälfte des EU-Haushalts beansprucht die Agrarsubvention.

Der besagte Rest produziert fast ausschließlich Negativschlagzeilen. Der Zustand dieses Gebildes mit Namen EU ist miserabel und könnte in den Augen der europäischen Bürger kaum schlimmer sein. Auf die Frage nach dem Vertrauen in die EU erlitt das europäische Projekt geradezu einen Absturz. Im Januar 2011 hatten 67 Prozent der Befragten nicht so großes, kaum oder gar kein Vertrauen in die EU. 2002 hatte sich die Mehrheit der Befragten noch positiv geäußert.³⁶

Die Ablehnung des europäischen Verfassungsvertrages 2005 bei den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden sollte als Warnschuß angesehen werden. Weitere Nationen hätten sich vermutlich genauso ablehnend verhalten, wenn sie denn gefragt worden wären. Dabei ging es in den Abstimmungen weniger um den Vertragstext, den kaum einer gelesen hatte, sondern um den Ausdruck angestauter Vorbehalte gegen „die in Brüssel“.

Die EU geriert sich gegenwärtig völlig losgelöst von den Interessen der Bevölkerung. Mehr als ärgerlich ist die Regulierungswut der Eurobürokraten. Das Verbot der Glühlampe war ein schlimmer Dammbruch. Inwieweit die Abschaffung der Glühlampen ein meßbar positives Ergebnis bei der Umweltbilanz im Vergleich zu den Sparlampen bringt, ist höchst umstritten. Doch selbst wenn man einen positiven Beitrag einmal unterstellt, ist die Bevormundung und der Eingriff in die Lebensverhältnisse der Bürger erschreckend. Mit dem gleichen Recht könnte die EU unter Hinweis auf den Umweltschutz alle Autos mit mehr als 1.000 ccm Hubraum verbieten. Warum wird nicht Wurst mit einem Fettgehalt über 50 % verboten? Die ist doch ungesund. Oder alle Grillgeräte wegen der entstehenden krebserregenden Stoffe? Jetzt soll allen Ernstes auch noch der Wasserverbrauch reglementiert werden, indem Duschköpfe vorgeschrieben werden, die weniger Wasser durchlassen. In Deutschland haben wir Wasser in Hülle und Fülle! Was nützt es Spanien, wenn wir in Deutschland Wasser sparen?

Allzu viele Maßnahmen auf europäischer Bühne sind nur mit dem nationalen Egoismus einzelner Staaten und ihrer Vertreter zu begründen. Vor allem Frankreich betreibt mit der EU massiv Industriepolitik aus nationalem Interesse. Zwei Beispiele unter vielen: Im Zuge der Klimadiskussion verlangt die EU-Kommission, daß der Flottenverbrauch

36 <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/173226/umfrage/vertrauen-der-deutschen-in-die-eu/>

der Kfz-Hersteller bis 2015 auf 120 Gramm CO₂-Ausstoß pro Kilometer gesenkt wird. Obwohl der Verkehr nur zu einem Viertel zum CO₂-Ausstoß beiträgt, entwickelte die EU-Kommission hier einen besonderen Eifer. Die strengen Regeln zum CO₂-Ausstoß treffen einseitig die deutschen Premiumhersteller und begünstigen die französischen und italienischen Kfz-Hersteller.³⁷ Oder: Es wird ein Streßtest bei Banken durchgeführt um zu sehen, ob die europäischen Banken den Ausfall von Staatsanleihen verkraften können. Kursverluste der Staatsanleihen werden wertmindernd berücksichtigt, nicht aber Kurssteigerungen. Das trifft einseitig deutsche Banken, die die Werterhöhungen der hohen Bestände an deutschen Staatsanleihen nicht entlastend gegenrechnen dürfen. Die Folge ist, daß Deutsche Bank und Commerzbank ihr Geschäftsvolumen verkleinern müssen, um die geforderte Kernkapitalquote zu erreichen.³⁸ Beide Banken werden im Wettbewerb vor allem mit französischen Banken benachteiligt. Es gibt eben kein „Wir-Gefühl“ als Voraussetzung für gemeinwohlorientiertes Verhalten.³⁹ Die Euro-Rettungsentscheidungen setzen den Wohlstand ganzer Staaten aufs Spiel, ohne daß das europäische Parlament irgendeine Rolle spielt oder sonst jemand von den europäischen Würdenträgern plausibel erklären könnte, daß der immense Aufwand allen nützt. Der Vorrang nationaler Interessen ist beherrschend. Der Franzose Trichet als Präsident der Europäischen Zentralbank kauft, rechtlich mehr als zweifelhaft, Schrottanleihen von Schuldnerstaaten auf, von denen französische Banken besonders viele in ihren Depots halten. Der portugiesische Kommissionspräsident Barroso verlangt eine Stützung Portugals durch die übrigen Euro-Staaten „koste es, was es wolle“. Nur Deutschland steckt seine nationalen Interessen zurück. Wir schaffen es noch nicht einmal Deutsch als Arbeitssprache in der EU zu installieren, obwohl es die meistgesprochene Sprache in der Gemeinschaft ist. Wir erbringen ständig Vorleistungen für Europa als Dauer-Nettozahler und hören von unseren Europapolitikern, daß dies im eigenen deutschen Interesse liege. Tatsächlich haben fast alle anderen Staaten mehr von Europa profitiert als Deutschland.⁴⁰

37 Sinn: „Das grüne Paradoxon“, S. 76

38 Bericht in der WELT vom 9. Dezember 2011

39 von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 280

40 Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S. 92

Das Übel beginnt mit der völlig überzogenen Personalausstattung. Über 45.000 EU-Beamte und weitere 9.000 sogenannte Vertragsbedienstete machen in Brüssel Europapolitik. Das hört sich zunächst nach gar nicht zuviel an, wenn man die Bevölkerungszahl von 500 Mio. in der EU dagegenhält. Doch diese Relation führt in die Irre. Der richtige Maßstab für die Personalausstattung kann nur der Aufgabenkatalog sein. Und da sind wir bei der Kernfrage: der ernstgenommenen Subsidiarität. Ich wage die Behauptung, daß der größte Teil des Frustes und der Europa-Verdrossenheit gegenstandslos werden würde, wenn Brüssel sich strikt auf die Aufgaben beschränken würde, die tatsächlich sinnvollerweise europaweit einheitlich geregelt werden müssen. Für dieses Konzentrat der in Europa gemeinsam zu regelnden Aufgaben wäre sicher weniger als ein Drittel des gegenwärtigen Personals nötig.

Man muß sich einmal in die Situation der Eurokraten hineinversetzen. Die europäischen Institutionen sind mit qualifizierten und gut bezahlten Leuten besetzt. Die wollen natürlich beweisen, was sie können und wie wichtig sie sind. Nun ist der Katalog der berechtigterweise europaeinheitlich zu regelnden Aufgaben höchst überschaubar und bald abgearbeitet. Was tut man, wenn man keine sinnvollen Aufgaben hat? Man sucht sich welche. Nur daraus ist erklärbar, daß die Eurokraten jede Woche eine neue publizitätswirksame Aktion starten müssen. Wir haben zu viele Leute für zu wenig Aufgaben. Das Ergebnis ist eine ausufernde Bürokratie und eine erdrückende Flut von Regelungen.

Man könnte an eine Erweiterung des Parkinsonschen Gesetzes denken. Parkinson sagt: Arbeit dehnt sich genau in dem Maße aus, wie Zeit für ihre Erledigung zur Verfügung steht. Darüber hinaus gilt: Leute, denen keine adäquate Aufgaben übertragen wurden, suchen sich welche. 27 Kommissare der Europäischen Kommission samt Unterbau suchen Aufgaben!

Gegenwärtig baut die EU einen eigenen auswärtigen Dienst auf, wohlgemerkt zusätzlich zu dem der 27 Mitgliedsstaaten. Vorgesehen sind 4.000 Vollzeitkräfte und ein Verwaltungsbudget von 450 Mio. Euro. Kompetenzen hat dieser neue Wasserkopf keine, also muß die schiere Masse für politisches Gewicht sorgen. Sinnvoll wäre das Ganze nur, wenn es sich um einen Ersatz für die nationalen diplomatischen Dienste handeln würde. Der Aufbau dürfte nur in dem Umfang und dem Tempo erfolgen, wie die Mitgliedsstaaten ihre eigenen Dienste reduzieren und den Gemeinschaftsdienst in Anspruch nehmen.

Jeder, der sich heute kritisch mit der EU oder dem Euro befaßt, wird als Euroskeptiker diffamiert. Man sollte allen Kritikern zugestehen, daß sie durchaus überzeugte Anhänger der europäischen Einigung sind, sich aber eine andere Form der Realisierung wünschen. Wenn irgendetwas alternativlos ist, dann die Idee der europäischen Union. Zur Ausgestaltung dieser Union gibt es aber viele Alternativen.

Die heutige EU entstand 1951 als Montanunion zur Kontrolle der deutschen Schwerindustrie. Adenauer betrieb die Westintegration, weil er selbst den Deutschen nicht traute. Seine Devise hieß: Lieber unter Kuratel der Europäer als neue nationale Abenteuer. Die Initiatoren standen unter dem Eindruck zweier Weltkriege. Sie wollten durch einen europäischen Verbund, der alle denkbaren Konfliktparteien zusammenfaßte, verhindern, daß diese jemals wieder Krieg gegeneinander führen könnten. Man mißtraute aus Erfahrung dem Volk. Die europäische Einigung sollte eine Umklammerung – wenn nicht sogar eine Fesselung – sein, um – vor allem in Blickrichtung auf Deutschland – militärische Abenteuer unmöglich zu machen. In Sonntagsreden wird dieses Ziel auch heute noch beschworen. Helmut Kohl hat mehrfach als besonderes Verdienst der europäischen Einigung hervorgehoben, daß die westeuropäischen Staaten keine Kriege mehr gegeneinander geführt hätten. Als ob dies auf die europäische Einigung zurückzuführen wäre! Demokratien führen erfahrungsgemäß ohnehin keine Kriege untereinander, ob unter dem Dach einer EU oder ohne, das ist egal.

1957 entstand durch die Römischen Verträge der gemeinsame europäische Markt. Der Zweck war einerseits wieder die Einbindung der inzwischen erneut mächtig gewordenen deutschen Industrie, sowie andererseits die Subventionierung der französischen Landwirtschaft.

Die jahrhundertealte Rivalität zu Frankreich schien hierzulande vergessen. Deutschland akzeptierte die Führungsrolle Frankreichs. In Frankreich ist die Rivalität jedoch keineswegs vergessen und wirkt bis heute auf diplomatischem und wirtschaftlichem Gebiet. Frankreichs Abhängigkeit von der Macht der Bundesbank war so stark, daß Frankreichs damaliger Präsident Mitterand die Einführung des Euro und damit die Neutralisierung der Bundesbank zur *Conditio* für die Wiedervereinigung machte. Bei Fusionen von Unternehmen über die Grenze hinweg, stimmen Franzosen nur zu, wenn der Sitz des neuen Unterneh-

mens nach Frankreich kommt, d. h. ein französisches Unternehmen entsteht. Bei der 1999 vollzogenen Fusion des seinerzeit weltgrößten Chemieunternehmens Hoechst AG mit dem französischen Chemie- und Pharmakonzern Rhône-Poulenc zur Aventis wurde Straßburg als Sitz von den Deutschen akzeptiert. Heute existiert Hoechst am Markt nicht mehr.

Wir brauchen eine neue Begründung für das europäische Projekt

Von der ursprünglichen, auch von vielen Deutschen geteilten Europa-Euphorie ist nichts geblieben. Ein vereintes Europa wollen eigentlich alle und das zu Recht. Wenn es trotzdem die verniedlichend so genannten „Euroskeptiker“ gibt, dann deshalb, weil sie das gegenwärtige europäische System nicht wollen. Sie haben sich Europa anders vorgestellt.

Schon das Ziel, in das der europäische Einigungsprozeß münden soll, ist umstritten. Europa krankt am Dissens über die Ziele der Integration.⁴¹ In Deutschland herrscht bei den Politikern die parteiübergreifende Vorstellung, Europa müsse fortschreitend weiter zusammenwachsen mit dem Ziel eines europäischen Bundesstaates. Das Ganze soll möglichst unumkehrbar sein. Die „Vereinigten Staaten von Europa“ gelten als erstrebenswerte Vision. Europa wurde vor allem in Deutschland als „Ersatzvaterland“ propagiert. Das Ansehen der eigenen Nation war durch die NS-Zeit ruiniert, ein Bekenntnis zu nationalen Interessen verpönt. Die Deutschen wollten in Europa aufgehen und haben hierfür entsprechende Vorleistungen erbracht. Andere Nationen haben die deutschen Vorleistungen gerne entgegengenommen, wollten aber keineswegs ebenfalls in Europa aufgehen. In Frankreich oder Großbritannien ist niemand bereit, den Nationalstaat in Frage zu stellen.

Der Forderung nach „mehr Europa“ steht aber oft genug der Machtinstinkt unserer Politiker im Wege. Habermas hat auf dieses Paradox hingewiesen, daß die im europäischen Gemeinwohlinteresse liegende Übertragung von Kompetenzen auf europäische Institutionen den eigenen Machterhaltungsinteressen widerspricht.⁴² Der Konflikt geht im

41 Hierzu statt anderer Baring: „Scheitert Deutschland?“, S. 125 ff.

42 Habermas: „Zur Verfassung Europas“, S. 81

Zweifel so aus, wie vorauszusehen war: Habermas nennt als Beispiel die angesichts der Euro-Schuldenkrise im Juli 2011 erzielte Einigung zwischen Sarkozy und Merkel. Dort habe man versucht, den europäischen Exekutivföderalismus zu einer intergouvernementalen Herrschaft des Europäischen Rates auszubauen. Das bedeute, daß intransparent und rechtlich formlose Vereinbarungen mit Hilfe von Sanktionsandrohungen und Pressionen gegenüber den entmachteten nationalen Parlamenten durchgesetzt würden.

Aus heutiger Sicht gibt es nur eine höchst nüchterne Rechtfertigung für das europäische Projekt: den gemeinsamen wirtschaftlichen Vorteil für die Teilnahmestaaten und die Erringung einer gemeinsamen Machtposition in der Welt. An diesen Kriterien muß sich die europäische Integration messen lassen.

Demokratieprinzip und EU

Viel diskutiert und kritisiert wird das unbestrittene Demokratiedefizit in der EU. Das europäische Parlament hat nicht die Rechte, wie sie für die Parlamente der Mitgliedsstaaten selbstverständlich sind. So kann es den Kommissionspräsidenten nicht wählen. Der wird vielmehr vom Rat ernannt und anschließend vom Parlament nur noch bestätigt. Die Stimmengewichte der Abgeordneten sind ungleich: Ein deutscher EU-Abgeordneter vertritt 858 Tausend Bürger, für seinen niederländischen Kollegen reichen dagegen schon 628 Tausend, der slowenische Abgeordnete repräsentiert mit seiner Stimme 250 Tausend Wähler und ein maltesischer Abgeordneter gar nur 66 Tausend. Das widerspricht fundamentalen Demokratieprinzipien.

Dahrendorf erwähnt den Scherz, wonach die EU, wenn sie bei sich einen Aufnahmeantrag stellen würde, abgelehnt werden müßte, weil sie die demokratischen Kriterien nicht erfüllt, die Voraussetzung für die Mitgliedschaft sind.⁴³ Das Interesse in der Bevölkerung ist entsprechend gering. Die Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2009 belief sich auf 24,5 % in Polen, 34,7 % in Großbritannien, 43,3 % in Deutschland und immerhin 65 % in Italien. Genereller Eindruck war, daß das Gefühl bei

den Wählern fehlte, an europäischer Politik mitwirken zu können. Häufig erfolgten die Wahlentscheidungen nach nationalen Gesichtspunkten – z. B. um der eigenen Regierung einen Denkkzettel zu verpassen.

Zur demokratischen Belebung empfiehlt von Arnim die Direktwahl des Präsidenten der Kommission und ggf. auch weiterer Mitglieder der Kommission.⁴⁴ Er befürwortet auch eine Volksgesetzgebung auf europäischer Ebene. Ich halte diese und ähnliche Bestrebungen für falsch. Angesicht von 500 Mio. Bürgern in der EU und 27 Staaten stoßen direktdemokratische Instrumente an Machbarkeitsgrenzen. Bezeichnenderweise gibt es z. B. auch in den viel kleineren USA keine direkte Demokratie auf Bundesebene.

Bevor man sich daran begibt, Demokratiedefizite durch Änderung der europäischen Institutionen zu beheben, muß zunächst auf die demokratietheoretische Legitimation der europäischen Gewalten eingegangen werden. Habermas hat sich die Frage gestellt, wer denn der Souverän auf europäischer Ebene ist, von dem alle Gewalt abgeleitet sein muß.⁴⁵ Denkbar wären die Mitgliedsstaaten, die Teile ihrer Souveränität auf gemeinschaftliche Institutionen übertragen. Möglich ist es aber auch, die Völker der Mitgliedsstaaten, die durch demokratisch gewählte Repräsentanten auf föderaler Ebene zusammenwirken, als Souverän anzuerkennen. Und schließlich könnten die Bürger der Europäischen Union in ihrer Eigenschaft als „Unionsbürger“ den Souverän darstellen. Diese Unionsbürgerschaft ist allen Bürgern der EU nach Art. 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verliehen worden. Die Auswahl des Souveräns hat Einfluß auf die Rangfolge der Normen der jeweiligen Ebene. Dieses Problem ist in der EU noch ungelöst. Während der europäische Gerichtshof von einem Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht ausgeht, hat das Bundesverfassungsgericht mit seinen Entscheidungen zum Maastricht – und Lissabonvertrag zumindest einen Vorbehalt der nationalen Verfassungen reklamiert.⁴⁶ Übertragen souveräne Staaten Hoheitsrechte auf gemeinsame Institutionen, dann bleiben sie die „Herren der Verträge“. Die gemeinsamen Institutionen sind den vertragsschließenden Staaten nicht übergeordnet und diesen Institutio-

44 von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 284

45 Habermas: „Zur Verfassung Europas“, S. 39 ff.

46 Maastricht-Urteil vom 12. Okt. 1993, BVerfG 89, 155 und Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009, BVerfG 123, 267

43 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 34

nen steht insbesondere nicht die „Kompetenz-Kompetenz“ zu, also die Entscheidung über die eigene Zuständigkeit. Ein solches Denkmodell entspricht dem des Staatenbundes. Im Gegensatz dazu leitet sich beim Bundesstaat die Organisationsentscheidung von den Bürgern oder Völkern als Souverän ab. Sie können die Rechtsnormen der verschiedenen Ebenen hierarchisch ordnen, also insbesondere den Vorrang des Bundesrechts vor dem der Mitgliedsländer festlegen. Staatenbund und Bundesstaat – tertium non datur? Habermas hat einen Ausweg gefunden: Er geht von einer zwischen Bürgern und Staaten „geteilten“ Souveränität aus. Die europäischen Bürger seien auf doppelte Weise an der Konstituierung des höherstufigen politischen Gemeinwesens beteiligt, und zwar einerseits in ihrer Rolle als Unionsbürger und andererseits als Angehörige der Staatsvölker.⁴⁷ Damit ist der Weg frei, die geteilte Souveränität zum Maßstab für die Legitimationserfordernisse eines entstaatlichten supranationalen Gemeinwesens zu machen. So verlangt Habermas ein einheitliches Wahlrecht für das Europäische Parlament und eine Europäisierung des bestehenden Parteiensystems. Auf allen Politikfeldern sollte zwischen Rat und Parlament ein Gleichgewicht der Kompetenzen hergestellt werden und die Kommission beiden gegenüber verantwortlich sein.⁴⁸

Habermas liefert mit der „geteilten Souveränität“ eine demokratietheoretische Grundlage für die Europäische Union als atypisches supranationales Gebilde. Demokratiedefizite kann man auf diese Weise identifizieren und heilen. Doch kaum ein europäischer Bürger wird diesen akademischen Überlegungen Gewicht zumessen. Die Bürger wollen ein Europa, das ihre Interessen wahrnimmt und das funktioniert, kurzum, mit dem sie sich identifizieren können. Durch die Vorschläge von Habermas könnte die EU das Maß an demokratischer Legitimation erreichen, das die europäischen Bürger in ihren Heimatländern gewohnt sind. Zugleich würden aber auch alle Unzulänglichkeiten bei den Politikerergebnissen, wie sie in den demokratisch verfaßten Heimatländern offenkundig sind, auf die EU-Ebene transferiert. Der Frust der Bürger über alle Fehlleistungen auf nationaler Ebene würde seine Entsprechung auf EU-Ebene finden. Das Problem liegt also weniger in der Frage der demokratischen Legitimation, als in der Gestaltung und Arbeitsweise der europäischen Institutionen.

47 Habermas a.a.O., S. 66

48 Habermas a.a.O., S. 73

Kielmannsegg konstatiert das Fehlen einer europäischen Zivilgesellschaft. Deshalb seien alle Versuche einer Erhöhung der demokratischen Legitimation des europäischen Parlaments untauglich. Er empfiehlt statt der Parlamentarisierung ein Bundesrat-Modell.⁴⁹ Noch weitergehend bezweifelt Richter die Tragfähigkeit des Leitbildes der parlamentarischen Demokratie für die Europäische Union.⁵⁰

Das entscheidende Argument gegen die Demokratisierungsbestrebungen ist indes, daß es sich bei dem „demokratischen Defizit“ um eine Chimäre handelt. Ich halte es mit Ralf Dahrendorf: Jenseits der Nationalstaaten finden wir keine Institutionen, die für die Demokratie geeignet sind.⁵¹ Man kann dort nicht einfach traditionelle demokratische Institutionen imitieren.⁵² Europa ist keine Demokratie und braucht es auch nicht zu werden. Die demokratische Legitimation der Regierungen, die ihre jeweiligen Wähler auf EU-Ebene repräsentieren, ist völlig ausreichend.

Europa als Wettbewerbsunion

Daß Europa nur vereint in Zukunft eine Rolle in der Welt spielen wird, ist evident. Bloß in welcher Form? Unsere Europapolitiker entwickeln erstaunlich wenig Phantasie, wenn es darum geht, das gemeinsame Haus zu bauen. Gewarnt sei vor der Methode nachzuahmen, was unter anderen Voraussetzungen anderswo funktioniert, aber für Europa nicht paßt. Die „Vereinigten Staaten von Europa“ passen nicht. Sie wird es als Pendant zu den USA nie geben, und die USE wären auch nicht wünschenswert. Die Völker Europas wollen keinen Einheitsbrei und keine Zentralregierung. All das würde der geschichtlichen Entwicklung widersprechen und den einzigartigen Vorteil Europas, seine Vielfalt, verleugnen. Man sollte auf die Nicht-Politiker hören. Enzensberger appelliert: Verschont uns mit Gleichmacherei!⁵³ Im Gegensatz dazu stehen alle Verlautbarun-

49 Graf Kielmannsegg: „Integration und Demokratie“ in Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.): „Europäische Integration“, S. 57

50 Richter: „Die europäische Zivilgesellschaft“ in Wolf (Hrsg.): „Projekt Europa im Übergang?“, S. 42

51 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 41

52 Dahrendorf a.a.O., S. 113

53 Enzensberger: „Sanftes Monster Brüssel“

gen unserer deutschen Politiker. Mainstream ist hier die Parole „mehr Europa“. Die Euro-Schuldenkrise gibt Anlaß, Einschränkungen der Souveränität der Mitgliedsstaaten und mehr Durchgriffsrechte der Gemeinschaftsbehörden zu fordern.

Das föderale Prinzip ist indes nicht auf Europa übertragbar.⁵⁴ Das Wirtschaftsgefälle zwischen den Mitgliedsstaaten ist zu groß, es gibt keine ausreichend funktionierende Mobilität der Arbeitskräfte über die Grenzen der Mitgliedsstaaten hinweg und schließlich fehlt ein harmonisiertes Steuer- und Sozialversicherungssystem. Vor allem fehlt es aber an einem Zusammengehörigkeitsgefühl der Europäer, das Voraussetzung für eine solidarische Lastenverteilung wäre. Ich halte es deshalb auch für falsch, das Ziel einer „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ entsprechend dem Postulat des Art. 106 Abs. 3 GG auf die europäische Union zu übertragen.⁵⁵ Eine solche Forderung würde zu einer unabsehbaren Transferleistung der reicheren EU-Länder an die ärmeren führen und eher einen Sprengsatz für die Gemeinschaft bedeuten als ein Mittel zur Integration. Die Verengung des Blickwinkels auf die wirtschaftlichen Binnendifferenzen blendet zudem alle Unterschiede der Mentalität europäischer Völker aus. Warum soll nicht ein Südländer glücklicher leben mit mehr Muße und weniger Einkommen, wenn er es selbst so für richtiger hält?

Bezeichnenderweise ist auf europäischer Ebene auch nie gefordert worden, was im Rahmen der Föderalismusreformdiskussion in der Bundesrepublik ein wichtiges Thema darstellte: Die Neugliederung, um homogene, lebensfähige Mitgliedsländer zu schaffen. Die EU ist eben kein Bundesstaat, wird man einwenden. Richtig, aber das wesentliche Argument für die Neugliederung ist der Zwang des Finanzausgleiches wegen der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit. Reiche Bundesländer stehen für die ärmeren ein. Genau diese Schuldenunion ist man dabei, im Zuge der Euro-Krise zu etablieren. Aber niemand hat bisher eine Neugliederung der EU-Staaten gefordert, um aus sich selbst heraus lebensfähige und homogene Mitgliedsstaaten zu schaffen.

Wir brauchen für Europa teils mehr, teils weniger Integration.

54 Vergl. Wachendorfer-Schmidt: „Leistungsprofil und Zukunftschancen des Föderalismus“ in Klingemann/Neidhardt (Hrsg.): „Zur Zukunft der Demokratie“, S. 464

55 So aber Habermas: „Zur Verfassung Europas“, S. 82

Für ein vereintes Europa sind nötig: Gemeinsamer Wirtschaftsraum, gemeinsame Währung, gemeinsame Außenpolitik, gemeinsame Verteidigung. Im übrigen sollte ein Wettbewerb der Systeme herrschen.

Zu den europäischen Essentialia gehört ein einheitlicher Wirtschaftsraum. Den haben wir inhaltlich weitgehend realisiert. Als weitere Mitglieder wären die Schweiz, Norwegen und Island eine notwendige Ergänzung. Perspektivisch gehören die Ukraine und sogar Weißrußland und Grönland dazu, nicht aber die Türkei. Eine Mitgliedschaft der Türkei würde die EU, aber auch die Türkei selbst, überfordern.

Zu den Essentialia gehört weiter eine gemeinsame Währung. Der Euro ist Tatsache, und es wäre gut, wenn sich die Politiker an die selbst beschlossenen Regeln gehalten hätten. Es gibt nur einen Grund für die Eurokrise: die maßlose Schuldenpolitik einiger Peripheriestaaten. Der Euro muß nicht gerettet werden. Gerettet werden die Banken, vor allem französische, die im Vertrauen auf die Politik Staatsanleihen gekauft haben. Staatsanleihen galten einmal als Inbegriff der Solidität, sie waren „mündelsicher“. Steigende Zinsen, die die Staaten zahlen mußten, waren ein Zeichen für das schwindende Vertrauen. Wenn die Banken trotzdem zugriffen und die erhöhten Zinsen kassierten, dann müssen sie jetzt auch die Konsequenzen eines Ausfalls tragen. Es muß Aufgabe jedes Mitgliedsstaates bleiben, seine Banken – nicht die Bankaktionäre – im Notfall selbst zu retten.

Die Politiker schieben die Schuld an dem Euro-Desaster auf Banken und Spekulanten. Gezockt haben jedoch nicht die Banken, die die von den Staaten angebotenen Anleihen gekauft haben, sondern jetzt die Politiker mit dem Eurorettungsschirm. Hunderte von Milliarden werden eingesetzt, obwohl erste Rettungsversuche bei Griechenland schon versagt haben. Die Höhe der noch auf uns zukommenden Lasten ist völlig offen. Kein Spekulant würde ein derartiges Risiko eingehen. Er würde ja auch sein Geld verlieren, wenn es schiefgeht. Politiker verlieren noch nicht einmal die Pension.

Die jetzt als Reaktion auf die Schuldenkrise angestrebte Wirtschaftsregierung ist der falsche Weg. Die Wirtschaftsregierung soll harmonisieren. Absehbar ist eine Harmonisierung unter Rücksichtnahme auf die Leistungsschwächsten der Gemeinschaft. Deutschland soll dann sogar wegen seiner Handelsbilanzüberschüsse zum Umsteuern gezwun-

gen werden können! Das ist geradezu pervers, ein Mitglied wegen seiner Leistungsstärke zu bestrafen.

Was wir brauchen ist eine Wettbewerbsunion. Das weckt Kräfte und Kreativität und ist das Gegenteil von Nivellierung auf dem Niveau der Schwachen im Geleitzug. Ein Finanzausgleich oder eine Haftung für die Schulden der sorglosen Staaten wäre kontraproduktiv. Die finanzielle Solidarität der Mitgliedsländer untereinander sollte deshalb in deren eigenem Interesse auf die Gewährleistung des Existenzminimums der Länder reduziert werden. Hier gelten die gleichen Überlegungen, wie sie oben bereits zur bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands dargestellt wurden. Auch in Europa muß verhindert werden, daß Nehmerländer ihrer Bevölkerung Annehmlichkeiten auf Kosten der Geberländer gewähren.

Wer in der EU die nötige Haushaltsdisziplin nicht einhält, muß sich gefallen lassen, daß andere für ihn finanzielle Ordnung schaffen. EZB-Präsident Trichet hat vorgeschlagen, Defizitsündern einen Teil ihrer Haushaltshoheit zu nehmen und sie unter die Kuratel eines europäischen Finanzministeriums zu stellen. Ein europäisches Finanzministerium brauchen wir hierfür nicht. Aber ein Finanzkommissar mit Durchgriffsbefugnis wäre durchaus richtig. Als letzte Konsequenz muß es eine Insolvenzregelung für Mitgliedsstaaten geben.

Die Solidarität der Mitgliedsländer der EU untereinander beschränkt sich auf die Regionalförderung der schwachen Regionen. Die Haftung für Schulden anderer Länder oder Euro-Bonds sind als Irrwege zu vermeiden.

Nötig ist im übrigen eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik.

Eine eigenständige europäische Außenpolitik mit Amt und Unterbau ist allerdings nur sinnvoll, wenn sie die bisherigen nationalen Außenpolitiken ersetzt. Im Sicherheitsrat säße dann nur noch ein Europäer mit Vetorecht. Die Botschaften der einzelnen Mitgliedsländer in Drittstaaten würden zusammengelegt werden – zumindest die der kleineren Länder und in kleineren Ländern.

Zukünftige Struktur

Die gegenwärtige Europa-Politik wird von Geschacher um Geld und Kompetenzen bestimmt. Europa ist für den Normalbürger zu fern und undurchschaubar geworden. Die gleichen Gründe, die national zur Politikverdrossenheit geführt haben, sind auf europäischer Ebene auch Ursache für die Distanz zur europäischen Einigung. Die skeptischen Bürger wollen meist nicht mehr und nicht weniger, als daß sich Brüssel um die Aufgaben kümmert, die zwingend europäisch einheitlich geregelt werden sollten, alles andere, was einfacher oder zumindest genauso gut auf nationaler oder regionaler Ebene geregelt werden kann, tatsächlich auch dort entschieden wird. Man schätzt, daß etwa 80 % aller nationalen Regelungen inzwischen nur noch Vollzug der europäischen Verordnungen sind. Die Regelungswut in Brüssel hat solche Ausmaße angenommen, daß die amerikanischen Bundesstaaten vergleichsweise mehr Autonomie besitzen als die europäischen Mitgliedsstaaten. Also wäre eine radikale Reduzierung der europäischen Kompetenzen das Gebot der Vernunft. Weniger ist mehr!

Die europäischen Kompetenzen sind zu reduzieren. Das Subsidiaritätsprinzip ist strikt anzuwenden.

Das Grundübel der Europäischen Union ist die Heerschar der vollamtlichen Europapolitiker. Alle wollen ihre Daseinsberechtigung beweisen indem sie ständig neue Ideen und Initiativen produzieren. Sie konterkarieren damit zwangsläufig den völlig richtigen und notwendigen Grundsatz der Subsidiarität.

Wie viele andere hat auch Herzog die wuchernde Bürokratie in EU beklagt. 70.000 Druckseiten mit Vorschriften, vor allem auf die Wirtschaft bezogen, muß ein neu der EU beitretender Staat heutzutage übernehmen. Nur ein massiver Personalabbau kann erzwingen, daß sich die Leute auf die wirklich wichtigen Fragen konzentrieren. Nur dann wäre der Grundsatz der Subsidiarität tatsächlich durchsetzbar. Herzog fordert eine Halbierung,⁵⁶ ich meine ein Drittel der Europabeschäftigten würde vollauf genügen.

Welche Struktur wäre dann für die EU angemessen? Zwei Modelle für eine zukünftige Aufbauorganisation der EU werden vor allem z.Zt. diskutiert:

- Die Kommission entwickelt sich zu einer europäischen Regierung und ist der Kontrolle durch das europäische Parlament unterworfen. Der Europäische Rat, in dem heute die Regierungschefs entscheiden, könnte zu einer Art Bundesrat mutieren. Parlament und Rat stellen die zwei Kammern der Legislative dar.

Eine denkbare Entwicklung wäre aber auch:

- Der Rat etabliert sich als europäische Regierung. Die Kommission ist die Spitze der Verwaltung. Das Parlament bleibt ohne zweite Kammer. Beide Alternativen entsprechen nicht den Erfordernissen. Eine Funktionsaufteilung zwischen Rat und Kommission in der Weise, daß der Rat der Repräsentant der Mitgliedsländer, die Kommission die Spitze der Verwaltung darstellt, wäre sehr viel eher sachgerecht.

Europäischer Rat und Ministerrat sollten zusammengelegt werden. So wie schon der Ministerrat je nach Beratungsgegenstand mit den jeweiligen Fachministern der Mitgliedsländer tagt, nehmen die Staats- und Regierungschefs dann teil, wenn deren richtungsweisende Kompetenz gefragt ist.

Als „europäische Minister“ werden ein Außen- und ein Verteidigungsminister benötigt. Beide sollten die volle Kompetenz für ihr jeweiliges Fachresort europaweit erhalten. Das wäre ein sehr gewichtiger Integrationsschritt. Europa würde wirklich in der Welt mit einer Stimme sprechen und seinen Einfluß geltend machen können. Ein europäischer Vertreter im UN-Sicherheitsrat mit Vetorecht würde mehr bewirken als gegenwärtig Großbritannien und Frankreich zusammen mit weiteren nichtständigen europäischen Vertretern.

Eine „Wirtschaftsregierung“ dagegen wäre nur schädlich, weil sie den Wettbewerb der Mitgliedsländer und Regionen untereinander behindern würde. Die mit dem Wettbewerb notwendig einhergehende Disparität wird durch eine wünschenswerte Wanderbewegung von Unternehmen und Arbeitnehmern ausgeglichen. Die Abstimmung mit den Füßen ist dann die Quittung für schlecht wirtschaftende Mitgliedsländer.

Seit dem Vertrag von Lissabon gilt bei Abstimmungen im Ministerrat das Prinzip der doppelten Mehrheit, d.h. Beschlüsse erfordern eine Mehrheit von 55 % der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 % der EU-Bevölkerung repräsentieren müssen. Diese Regelung gibt kleinen Staaten ein zu großes Gewicht. Besser wäre eine einfache Regelung, wonach jeder Mitgliedsstaat so viele Stimmen hat, wie er Bevölkerung in Millionen aufweist (mindestens jedoch eine Stimme). Abstimmungen sollten dann immer mit einer qualifizierten Mehrheit von Dreiviertel erfolgen.

Der Rat sollte das alleinige rechtssetzende Gremium der EU sein und Richtlinien erlassen. Die demokratische Legitimation des Rates reicht hierfür aus, allemal, wenn die Regierungen in ihren Heimatländern direkt gewählt worden sind und die Wähler über die wichtigsten Regierungspläne – auch der europapolitischen – vor der Wahl informiert waren. Für einen Erlaß von Rechtsvorschriften durch die Kommission ist daneben kein Platz mehr.

Die Kommission als Spitze der Verwaltung ist mit 27 Kommissaren unsinnig aufgebläht. Nur weil man jedem Mitgliedsland einen Kommissar zugestehen wollte, mußten 27 Ressorts erfunden werden. Sachgerecht und völlig ausreichend wäre je ein Kommissar für Wettbewerb/Regionalförderung, Außenpolitik, Verteidigung, Innere Sicherheit, Verbraucher und mitgliederübergreifende Großforschung. Der Kommissionspräsident könnte das Haushaltsressort mit verwalten.

Ein nicht unerheblicher Aufwand entfällt auf die Übersetzungen in 21 Sprachen. Man sollte sich dazu durchringen, daß es nur drei Arbeitssprachen gibt (Englisch, Französisch und Deutsch) sowie drei weitere Sprachen, in die die Dokumente zusätzlich amtlich übersetzt werden (Spanisch, Italienisch, Polnisch). Jedem Mitgliedsland ist es dann selbst überlassen, die Dokumente in seine anderweitige Landessprache zu übersetzen.

Das europäische Parlament ist systemwidrig und sollte abgeschafft werden. Die Abschaffung des europäischen Parlaments rechtfertigt sich, anders als die Abschaffung des Bundestages, bereits aus einer fundamentalen Überlegung: Es gibt kein Europäisches Volk, das ein europä-

isches Parlament wählen könnte.⁵⁷ Ob es je in ferner Zukunft einmal ein europäisches Volk geben wird, sollte getrost abgewartet werden.

Das Europäische Parlament ist systemwidrig und wird abgeschafft.

Die EU braucht weder eine komplette europäische Regierung noch eine klassische Legislative. Einerseits will die EU mehr sein als ein Staatenbund, andererseits aber auch kein Bundesstaat, den die überwiegende Mehrheit der EU-Mitglieder ablehnt. Ob man ein solches Gebilde, das nicht in die überlieferte Kategorienwelt paßt, als Konstruktion „sui generis“ deklarieren will, ist Geschmacksfrage und keine „Bankrotterklärung“, wie Möllers meint.⁵⁸ Für dieses Konstrukt sui generis genügt, wie bereits dargelegt, eine Instanz, die demokratisch legitimiert ist, der Rat aus direkt gewählten nationalen Regierungen.

3.1.5 Demokratiethoretische Einordnung der „mandativen Demokratie“ Terminologisches

Das vorstehend dargelegte Demokratiemodell mit einer direkt gewählten Regierung, die im Rahmen des mit zur Wahl gestandenen Regierungsprogramms Gesetze erläßt, sowie erheblichen direktdemokratischen Eingriffsmöglichkeiten der Bürger, bezeichne ich als „mandative Demokratie“. Der Begriff „mandatorisch“ ist vergeben. Er steht in der Informatik für „zwingend notwendig“, „obligatorisch“ und entspricht im übrigen nicht den Intentionen der mandativen Demokratie.

Ein Mandat ist ein Auftragsverhältnis, das den Beauftragten verpflichtet, die Interessen des Auftraggebers zu erfüllen. Beide verbindet ein Vertrauensverhältnis. Die Beauftragung wird vorgenommen, weil der Auftraggeber die Angelegenheit nicht selbst erfüllen kann oder will. In der Regel ist der Beauftragte auch der für diese Materie der Qualifiziertere. Im Rahmen des Auftrages ist der Beauftragte zu eigenständigem

57 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 36. Anders allerdings Habermas a.a.O., S. 43, der deshalb kein europäisches Volk braucht, weil er ein Zusammenwachsen der multi-kulturellen Gesellschaft erwartet.

58 Möllers: „Der vermißte Leviathan“, S. 88

Handeln ermächtigt, der Auftraggeber behält aber die Letztentscheidung.

Wir sprechen allerdings auch im Parlamentarismus gemeinhin vom „Mandat“. Ich meine, zu Unrecht. Es gibt den Mandatsträger, wir unterscheiden das „freie“ vom „imperativen“ Mandat“ etc. Wenn ich aber jemandem ein Mandat erteilen will, dann umreiße ich die Aufgabe und den Handlungsspielraum. Alles dies ist bei der Repräsentation durch ein Parlament nicht gewährleistet. Nach Abgabe des Stimmzettels habe ich als angeblicher Auftraggeber i.d.R. keine Einflußmöglichkeiten mehr: Ich bin meinem „Beauftragten“ ausgeliefert. Ich kann mir noch nicht einmal sicher sein, ob mein Beauftragter sich für die Regierung einsetzt, die er vor der Wahl propagiert hat, ganz zu schweigen vom Verhalten bei wichtigen Gesetzesvorhaben. Von einem Mandat zu sprechen, ist dann eine irreführende Bezeichnung.

Mandative Demokratie und Repräsentation

Ohne Repräsentation des Volkes als Souverän kommt kein moderner Staat aus. Davon ausgehend sind zwei Fragen zu unterscheiden: Wer ist der Repräsentant? Und welches Ausmaß an Entscheidungsfreiheit soll der Repräsentant erhalten?

Die erste Frage nach der Person des Repräsentanten wird bisher in der Literatur wie selbstverständlich immer in der Weise beantwortet, daß es der Abgeordnete sei. Das ist nach der Geschichte des Parlamentarismus naheliegend und verständlich, aber nicht zwingend. Auch eine Regierung repräsentiert das Volk. Und bekanntlich ergehen auch Urteile der Justiz „im Namen des Volkes“.

Die zweite Frage nach Bindung oder Freiheit des Repräsentanten betrifft die prinzipielle Einstellung, ob man eher dem Staat oder eher dem Einzelnen die Lösung der Probleme zutraut. Hinzu kommen Überlegungen der Praktikabilität. Je nachdem wird man mehr der repräsentativen oder der direkten Demokratie zuneigen.

Möllers wendet sich gegen die Unterscheidung von „repräsentativer“ und „direkter“ Demokratie. Alles setze Verfahren voraus und sei also

nicht direkt.⁵⁹ Die Ablehnung einer solchen Systematisierung bringt jedoch nur weiter, wenn man stattdessen eine neue, bessere vorschlagen kann, was nicht ersichtlich ist.

Kann man also trotz Verzichts auf ein Parlament noch von repräsentativer Demokratie sprechen?

Die Verengung des Repräsentationsbegriffs auf ein Parlament als Volksvertretung hat geschichtliche Gründe und ist von der Idee der Gewaltenteilung nicht zu trennen. Solange die große Mehrheit der Bürger ohne Bildung und Information war und die Kommunikation mühsam und zeitraubend, mußten sich Demokratien auf die Repräsentation des Volkes durch ein Parlament als Gesetzgebungsorgan stützen.⁶⁰ Mit dem Verzicht auf die Trennung von Legislative und Exekutive ist der Weg frei, auch den Begriff der Repräsentation neu zu definieren und eine Repräsentation durch die Regierung zu akzeptieren.

Eine ganz andere Frage ist die im Zusammenhang mit Repräsentation stets erörterte Begrenzung der Repräsentationsbefugnisse. Vertrauen war stets das wichtigste Kapital aller Volksvertreter. Die Unzufriedenheit der Bürger kam als Folge der gestiegenen Bildung und der besseren Information. Beides führte zu mehr Selbstbewußtsein und dem Anspruch, ernst genommen zu werden und selbst mitzubestimmen. Zweifel am Sinn der umfassenden Repräsentation sind heute nicht mehr auszuräumen. Ein überdehntes Repräsentationsprinzip wird als Bevormundung empfunden und bedarf der Korrektur durch die direkte Demokratie. Dies gilt gleichermaßen, ob Repräsentation durch ein Parlament oder durch eine Regierung stattfindet.

Der übliche Gegensatz lautet: repräsentative (d. h. parlamentarische) Demokratie einerseits und direkte Demokratie andererseits. Aber der Verzicht auf ein Parlament bedeutet nicht automatisch, daß alle oder alle wesentlichen Entscheidungen direkt durch Volksabstimmungen entschieden werden müssen. Die Masse der Gesetze sollte nicht durch das Volk, sondern von seiner Repräsentanz, hier der Regierung, erlassen werden. Die Regierung als Verordnungsgeber ist eine geläufige Erscheinung. Bisher muß das Parlament hierfür zuvor Inhalt, Zweck und Ausmaß festlegen (Art. 80 Abs. 1 GG). Die Legitimierung für eine Regierung,

59 Möllers: „Demokratie – Zumutungen und Versprechungen“, S. 29

60 Hierzu Welzel: „Repräsentation alleine reicht nicht mehr“, S. 57

die Gesetze erläßt, ergäbe sich nach meinem Modell eben nicht mehr abgeleitet aus der Ermächtigung eines Parlaments, sondern originär aus der Direktwahl durch das Volk. Das Gesetzgebungsprogramm war zuvor bei der Wahl bekanntgegeben worden. Gravierende Abweichungen von diesem Programm können direktdemokratisch korrigiert werden.

Mandative Demokratie und präsidentielle Demokratie

Mein Demokratiemodell stellt eine Annäherung an die präsidentielle Demokratie dar. Was das entscheidende Kriterium dafür ist, ob man es mit dem Typus der parlamentarischen oder dem der präsidentiellen Demokratie zu tun hat, ist strittig. Die einen bezeichnen die Abrufbarkeit der Regierung durch das Parlament als entscheidendes Merkmal.⁶¹ Andere halten die Direktwahl des Präsidenten als Regierungschef für das Unterscheidungsmerkmal. Da es in der mandativen Demokratie überhaupt kein Parlament gibt, sind die Gemeinsamkeiten mit der präsidentiellen Demokratie von vornherein größer.

Im Präsidialsystem ist das Staatsoberhaupt auch Träger der obersten Regierungsgewalt. Der Präsident wird gesondert vom Parlament gewählt, wenn auch nicht notwendig direkt. In manchen präsidentiellen Demokratien gibt es zusätzlich noch einen dem Parlament verantwortlichen Ministerpräsidenten wie in Frankreich oder Rußland.

Das hier vorgestellte Demokratiemodell kennt neben der direkt gewählten und keinem Parlament verantwortlichen Regierung noch den ebenfalls direkt gewählten Bundespräsidenten als Staatsoberhaupt. Obwohl dessen Befugnisse über repräsentative Aufgaben hinaus erweitert werden sollen, ist seine Stellung weit von der eines Präsidenten in der präsidentiellen Demokratie entfernt. Wenn man Parallelen ziehen will, dann zwischen dem Präsidenten im Präsidialsystem und dem Kanzler in der mandativen Demokratie.

Eine Schwäche des Präsidialsystems ist das mögliche Auseinanderfallen der Parteizugehörigkeiten von Präsident und Mehrheit des Parlaments. Es kann dann zu Blockaden kommen, wie wir sie bei ähnlicher Konstellation zwischen Bundesregierung und Bundesrat her kennen. Die

61 Kritisch dazu Schüttemeyer: „Regierungssysteme“ in Jesse/Sturm (Hrsg.): „Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich“, S. 63

mandative Demokratie kennt neben dem Präsidenten auch noch den Regierungschef, und beide können sich auf die Autorität einer Direktwahl stützen. Daß beide unterschiedlichen Parteien angehören, kann sich ergeben. Da die Parteien aber im mandativen Demokratiemodell keine herausragende Stellung einnehmen und Berufspolitiker die Ausnahme sein werden, ist ein verbissener Machtkampf unwahrscheinlich.

3.2 Verprobung: Kann die mandative Demokratie halten, was sie verspricht?

3.2.1 Die Folgen der Systemumstellung

Entgegen manchen idealistischen Vermutungen und gezielten Verklärungen geht es in der Politik weniger um politische Inhalte als um Macht, stellt der Politologe Langguth lapidar, aber durchaus zutreffend fest.⁶² Das würde sich auch bei einem Systemwechsel zur mandativen Demokratie grundsätzlich nicht ändern. Durch einen anderen Zuschnitt der wichtigsten Institutionen lassen sich aber entscheidende Verbesserungen erreichen.

Wir haben gesehen, daß unser gegenwärtiges System von den Kernelementen – allmächtige Parteien, Berufspolitiker und politisierte Medien, vor allem den öffentlich-rechtlichen – bestimmt wird. Die sich aus diesen Institutionen zwangsläufig ergebenden Auswahl – und Entscheidungsmechanismen sind verantwortlich für die Grundübel des Systems: Machtstreben um der Macht willen, Kurzfristenken bis zur nächsten Wahl, Vernachlässigung des Gemeinwohls. Das Modell der mandativen Demokratie greift in die Institutionen der Aufbauorganisation des Staates ein und bewirkt zugleich eine Änderung der Rekrutierungsmechanismen für die politische Führung.

Wichtigste Konsequenz des hier vorgestellten Demokratiemodells ist, daß das Machtmonopol der Parteien gebrochen wird. Die Parteien als „Selbstbedienungsläden der Macht“,⁶³ in denen ganze zwei Prozent der erwachsenen Bevölkerung organisiert sind, werden auf das gestutzt, was angemessen ist: Sie können an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken (Art. 21 Abs. 1 GG), es geht aber auch ohne sie.

⁶² Langguth: *Machtmenschen*, S. 484

⁶³ Heinrichs: „Demokratiemanifest“, S. 40

Ein Verlust ist das nicht. Keine der wichtigen Funktionen der Parteien geht verloren. Die Bedeutung der Parteien kann man in Anlehnung an Naßmacher⁶⁴ unter folgenden Gesichtspunkten betrachten:

- Integrationsfunktion, d. h. Sicherung der Stabilität des Systems;
- Konkurrenz der politischen Eliten um Mehrheit;
- Transmission, d. h. Umsetzung gesellschaftlicher Interessen in politisches Handeln.

Alle diese Funktionen können und sollen die Parteien nach wie vor erfüllen. Abgebaut werden lediglich die Nachteile der angemäßigten Monopolposition.

Wenn es auch andere Wege zur erfolgreichen Bewerbung um die Regierungsaufgabe gibt als die Parteikarriere, hat dies entscheidenden Einfluß auf die Rekrutierungskriterien. Unabhängige Bewerber haben eine realistische Chance. Quereinsteiger treffen nicht mehr auf eine parteiübergreifende Abwehrfront. Die Durchlässigkeit zwischen bürgerlichem Beruf und politischem Mandat auf Zeit wird Realität.

Wir brauchen Leute, die nicht nur deshalb wiedergewählt werden wollen, weil ihnen sonst die berufliche Existenz verlorengeht, sondern unabhängige Persönlichkeiten, die problemlos nach Ablauf des Mandats wieder zu ihren bisherigen Tätigkeiten zurückkehren können. Das setzt voraus, daß die alte Trennung von befristetem politischem Mandat und polit-unabhängiger Beamtenschaft wiederhergestellt wird.

Der Typus des Berufspolitikers hätte in dem Modell der mandativen Demokratie ausgespielt. Da es kein Parlament mehr gibt, entfällt die wichtigste und zugleich lukrative Stufe für ein Leben „von der Politik“. Bei der Bewerbung um Ministerposten spielt die Parteizugehörigkeit keine Rolle mehr. Parteien haben nichts mehr anzubieten, um Loyalität zu belohnen. Ein Berufspolitiker hätte in der Wertschätzung der Wähler eher einen Nachteil gegenüber der Bewerber-Konkurrenz aus dem „normalen“ bürgerlichen Berufsleben.

Mit der Entmachtung des Berufspolitikers ist ein wesentlicher Anreiz für politisches Kurzfristenken entfallen. Wer nicht wiedergewählt werden muß, hat kein Interesse an Wahlumfragen. Wer selber für seine Familie, sein Unternehmen oder seinen bürgerlichen Beruf langfristig planen muß, für den ist das *respite finem* eine Selbstverständlichkeit.

⁶⁴ Naßmacher: „Politikwissenschaft“, S. 83

3.2.2 Gewähr für mehr Gemeinwohlorientierung?

Kommen wir noch einmal zurück auf die Grundstruktur der „mandativen Demokratie“, d.h.

- die direkte Wahl der Regierung, die vor der Wahl ihr wesentliches Regierungsprogramm dargelegt hat,
 - die begrenzte Wiederwahl,
 - der Verzicht auf ein Parlament und der Erlaß von Gesetzen durch die Regierung,
 - die direktdemokratischen Eingriffsmöglichkeiten während der Legislaturperiode,
 - die Austarierung der Gewalten durch einen direkt gewählten Bundespräsidenten und das Bundesverfassungsgericht
 - und schließlich den offenen Diskurs im Bürgerforum,
- und verproben, ob ein solches System eine bessere Politik für die Bürger verspricht und allen demokratischen Kriterien standhält.

Was ist eine „bessere Politik“? Das ist eine Frage nach Inhalten und Entscheidungsprozessen. Letztlich dreht sich alles um die Förderung des Gemeinwohls. Doch leider versteht in einer pluralistischen Gesellschaft jeder etwas anderes darunter. Das geht so weit, daß man ex post alles das dem Gemeinwohl entsprechend erklärt, was in einem festgelegten Verfahren als Ergebnis des Interessenkampfes herauskommt.⁶⁵ Geht man von einer inhaltlichen Definition aus, dann stellt sich das Gemeinwohl als Zusammenfassung unterschiedlicher Werte dar und ist damit abhängig von der Gewichtung dieser Werte durch den einzelnen Bürger. Faßbar wird der Begriff oft nur aus seinem Gegensatz heraus, wenn Individual- oder Gruppeninteressen verfolgt werden. Es dürfte aber ein Konsens erzielbar sein über einen Themenkatalog, dessen Förderung dem Gemeinwohl dient: Stabilisierung der demokratischen Ordnung, Sicherung des Friedens, Mehrung des Wohlstands, sozialer Ausgleich, Chancengleichheit und nicht zuletzt Nachhaltigkeit.

Diese zuletzt genannte Nachhaltigkeit darf aber nicht auf Umweltpolitik verengt werden. Nachhaltig bedeutet beständig, dauerhaft, auf längere Sicht konzipiert. Mit einem so gefaßten Begriff wird auch die

Generationengerechtigkeit erfaßt. Nachhaltigkeit muß es auch in der Kulturpolitik, bei Wissenschaft und Bildung geben. Nachhaltigkeit ist deshalb auch zu fordern bezüglich der Wahrung der nationalen Identität. Ich möchte, daß auch noch meine Enkel in einem Deutschland leben, das diesen Namen verdient.

Politiker entscheiden heute gegen bessere Einsicht so, wie es ihre Wahlchancen erfordern. Das ist eine Folge des Berufspolitikertums und der Monopolstellung der Parteien. Diese beiden Pfeiler müssen abgebrochen werden, um zu einer Änderung zu kommen. Das Regelwerk der „mandativen Demokratie“ verhindert das Entstehen von Nur-Berufspolitikern durch die Entmachtung der Parteien und die Begrenzung der Wiederwahl. Wer nicht wiedergewählt werden kann, muß eine anderweitige Basis für seine wirtschaftliche Existenz vorweisen können, auf die er sich zurückziehen kann. Diese anderweitige Basis sichert zugleich seine Unabhängigkeit.

Alle direktdemokratischen Elemente der „mandativen Demokratie“ sprechen für mehr Gemeinwohlorientierung. Der einzelne Bürger kann mit seiner Stimme so gut wie nie Individual- oder Partikularinteressen Gewicht verleihen. Er wird sich deshalb in seinem Entscheidungsverhalten eher nach dem Gesamtinteresse richten. Dem Bürger ist darüber hinaus im Zweifel die Dauerhaftigkeit seines Arbeitsplatzes wichtiger als eine kurzzeitige Gehaltserhöhung, das Überleben eines Unternehmens und die Weitergabe an die Erben vorrangig vor der momentanen Steigerung des Firmenwertes und die Werterhaltung seiner Ersparnisse wichtiger als Augenblickskonsum. Eltern würden eher für mehr Investitionen in Bildung votieren. Und schließlich haben die Bürger ein sehr feines Gespür dafür, welcher Teil der Bevölkerung auf Kosten der anderen lebt – die Zumutbarkeitsgrenzen im Sozialbereich würden deutlich verschoben werden.

Ein Kernstück der mandativen Demokratie ist die Wahlentscheidung der Bürger über einen Wahlvorschlag, der die Regierungsmannschaft und das wesentliche Regierungsprogramm enthält. Die damit vorgesehene Abstimmung über sehr komplexe Wahlvorschläge wirft die Frage nach dem voraussichtlichen Wahlverhalten der Bürger auf. Werden die Wähler bei einer solchen Entscheidung eher gemeinwohlorientiert oder eigennützig votieren? Der Teil des Votums, der sich auf die Regierungsmannschaft bezieht, hat den Charakter einer Direktwahl. Der andere

⁶⁵ Vergl. zu den Gemeinwohl-Definitionen Reese-Schäfer: „Politische Theorie heute“, S. 93

Teil des Votums, der das dazugehörige Regierungsprogramm betrifft, ermächtigt die Regierung als Repräsentantin des Volkes, eben dieses Programm eigenverantwortlich umzusetzen.

Obwohl das zur Abstimmung stehende Regierungsprogramm der Bewerberteams nur einen ausfüllungsbedürftigen Rahmen darstellt, müssen die wesentlichen Eckwerte und Weichenstellungen doch genannt sein. Insofern treffen die Wähler durchaus auch Sachentscheidungen. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, die Erfahrungen heranzuziehen, die bei Umfragen oder aus dem Wahlverhalten bei Volksentscheiden gewonnen wurden. Und diese Erfahrungen sprechen dafür, daß das Volk im Zweifel in der Sache richtiger entscheidet als das Parlament. Bürger entscheiden eher gemeinwohlorientiert.⁶⁶ Von den Entscheidungen hängt im allgemeinen nicht deren wirtschaftliche Existenz ab. von Arnim hält es deshalb auch für falsch, was die „Neue Politische Ökonomie“ als Menschenbild verkünde: daß alle immer nur eigennützig handeln würden. Tatsächlich gingen Bürger zur Wahl, obwohl sie individuell mit ihrem Stimmengewicht kaum Einfluß ausüben könnten. Das spreche dafür, daß die Bürger nicht nur bei dem „Ob“ sondern auch bei dem „Wie“ sich gemeinwohlorientiert verhalten würden.

Die Auswahlmechanismen der „mandativen Demokratie“ begünstigen sowohl hinsichtlich der Personen wie der Themen die Herstellung eines Grundkonsenses in der Gesellschaft. Ein solcher Grundkonsens ist wesentliche Voraussetzung für eine stabile und erfolgreiche Entwicklung. Das Nachkriegsdeutschland profitierte davon mit politischer Stabilität und Wirtschaftswunder. Die Festlegung auf die grundgesetzliche Demokratie war unstrittig – extremistische Randerscheinungen haben die Demokratie im Nachkriegsdeutschland trotz hysterischer Alarmrufe von interessierter Seite nie gefährden können. Die Erfahrungen der vergangenen Nazi-Diktatur und der bis 1989 gegenwärtigen kommunistischen Diktatur haben eine heilsame Wirkung hinterlassen. In wirtschaftspolitischer Hinsicht hatte sich die SPD rechtzeitig von sozialistischen Vorstellungen verabschiedet und war mit ihrem „Godesberger Programm“ von 1959 auf einen marktwirtschaftlichen Kurs eingeschwenkt. Gegen den Erfolg der „sozialen Marktwirtschaft“ hätte sie

66 von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 291

andernfalls keine Chance als Volkspartei gehabt. Nach der Wiedervereinigung und dem ausbleibenden wirtschaftlichen Erfolg wird der Konsens zunehmend in Frage gestellt. Immer mehr Menschen zweifeln am Wert der Demokratie und der Gerechtigkeit der Marktwirtschaft.⁶⁷ Die Polarisierung durch Parteien und Politiker, die sich gegen ihre Kontrahenten profilieren müssen, spielt dabei eine nicht zu unterschätzende Rolle. In den politisierten Medien finden „Die Linke“ und Protestströmungen überproportionale Resonanz, jedenfalls weit mehr, als es ihrem Stimmenanteil bei Wahlen oder nach Meinungsumfragen entspricht.

Bei dem hier vorgeschlagenen Modell tritt nicht eine Partei gegen die andere an, sondern verschiedene Bewerberteams mit ihren jeweiligen Sachprogrammen. Personen und Programm müssen mehrheitsfähig sein. Extreme Positionen haben deshalb von vornherein geringe Chancen. Alles spricht deshalb dafür, daß die „mandative Demokratie“ einen Grundkonsens in der Gesellschaft fördert.

Alle vorgeschlagenen neuen Regelungen versprechen keine Garantie für mehr Gemeinwohlorientierung, aber sie bieten doch eine größere Wahrscheinlichkeit als gegenwärtig.

3.2.3 Gewähr für mehr Effizienz?

Nach dem Modell der mandativen Demokratie repräsentiert die direkt gewählte Regierung das Volk. Das führt zu einer starken, handlungsfähigen Regierung. Die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit ist ein wesentlicher Vorteil des hier vorgeschlagenen Modells. Ich möchte behaupten, daß 90 % der gesamten Energie von Regierung und Parlament durch Positionskämpfe, Grabenkriege, Diffamierung des Gegners und Verteidigung der eigenen Position für den Bürger nutzlos vergeudet wird. Das Ergebnis der Prozedur schlägt sich jedenfalls nicht in besserer Regierungsarbeit oder besseren Gesetzen nieder, im Gegenteil: Notwendige Entscheidungen werden verschoben („Reformstau“), der Zwang zu kurzfristigem Beifall der Wähler führt zu Gefälligkeitsentscheidungen zu Lasten späterer Generationen, bei Kompromissen ist keine Verantwortlichkeit mehr nachvollziehbar.

67 Siehe Kap. 1.1

Man könnte einwenden, daß die sog. „Kanzlerdemokratie“ als Spielart der parlamentarischen Demokratie mit ihrer charakteristischen Dominanz des Kanzlers bereits ausreichend sei, um die geschilderte Handlungsfähigkeit der Regierung zu gewährleisten. Leider ist das nicht der Fall.

Das Grundgesetz wollte einen mächtigen Kanzler. Die Merkmale der „Kanzlerdemokratie“ sind nach unserem Grundgesetz vor allem die Richtlinienkompetenz (Art. 65 GG), die beschränkte Abwahlmöglichkeit über ein konstruktives Mißtrauensvotum (Art. 67 GG) und die Tatsache, daß Minister nicht vom Vertrauen des Parlaments abhängig sind. Die Verfassungspraxis hat den Kanzler jedoch entmachtet: Koalitionsvereinbarungen haben die Richtlinienkompetenz praktisch obsolet werden lassen, der Bundesrat blockiert mit starken Landesfürsten, die auch dann ihre eigenen Ziele verfolgen, wenn sie der gleichen Partei angehören wie die Regierungskoalition, und das Bundesverfassungsgericht geriert sich als Nebengesetzgeber. Minister fühlen sich den Koalitionsparteien verpflichtet, von denen sie gewissermaßen entsandt wurden, und nicht dem Kanzler. Wenn ein CSU- oder FDP-Minister zurücktreten will, erfährt seine Partei dies eher als die Kanzlerin von der CDU. Die Kompetenzen der EU sind derart ausgeübt, daß die europäischen Mitgliedsstaaten weniger Eigenständigkeit haben, als die Bundesstaaten der USA. Nicht-Regierungs-Organisationen wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Green-Peace und viele andere wirken in die Entscheidungsprozesse ein. Langguth verweist auf die Politikverflechtung, in der viele Ebenen ineinandergreifen mit häufig nicht sauber getrennten Kompetenzen, die einer der Gründe für die Machtlosigkeit der Mächtigen sei.⁶⁸ Die bestehende Regelung hat also die nötige Handlungsfähigkeit nicht sicherstellen können.

Die Bürger wollen, daß Politik „funktioniert“, daß sie sachgerechte, pragmatische Lösungen bringt und effizient arbeitet. Die politische Klasse ist dagegen von der Sendung beseelt zu gestalten und zu verbessern. Man will retten: die Umwelt, den Frieden, Europa und vor allem das Glück der Bürger, denn jede politische Partei glaubt zu wissen, was dem Bürger guttut. Und das alles im ständigen Kampf mit dem politi-

68 Langguth: „Machtmenschen“, S. 478

schen Gegner. Was der eine tut, lehnt der andere sofort ab und korrigiert Regelungen, die zuvor eingeführt worden sind. Jeder steht unter dem Profilierungszwang, sich vom politischen Konkurrenten zu unterscheiden und mehr zu versprechen als alle anderen. Der Bürger ist einem Dilemma ausgeliefert: Die Politik liefert nicht das, was dem Interesse der Bürger entspricht. Frust ist das Ergebnis.

Johannes Groß, seinerzeit Herausgeber der FAZ, hat den drei Typen legitimer Herrschaft Max Webers – der charismatischen, der traditionellen und der legalen – eine vierte hinzugefügt, die funktionierende.⁶⁹ Diese Einstellung entspricht durchaus der Erwartung der Wähler. Die aktuelle Kritik an der nichtfunktionierenden Demokratie rüttelt deshalb an der Legitimität.

Gegenwärtig rotiert der politische Apparat in monströser Selbstbeschäftigung. Der Output steht in keinem Verhältnis zu dem immensen Aufwand. Man kann noch nicht einmal behaupten, daß die Wahrscheinlichkeit richtiger Entscheidungen durch den gewaltigen Aufwand gesteigert würde. Mehr Effizienz ist also dringend gefordert.

Wir wissen als Lehre aus der Wirtschaft: Entscheidungsfähigkeit ist wichtiger als Richtigkeit. Denn was richtig oder falsch ist, entscheidet sich ohnehin ex post je nach zeitlichem Abstand mal in die eine Richtung, mal in die andere.

Das Modell der mandativen Demokratie gewährleistet eine handlungsfähige Regierung, ohne ins Extrem einer Diktatur auf Zeit zu verfallen. Die Regierung kann durch Erlass von Gesetzen ihr vorher zur Wahl gestelltes Regierungsprogramm realisieren. Nichts wird zerredet. Verantwortlichkeiten sind klar zugeordnet. Für die Grenzfälle bestehen Eingriffsmöglichkeiten direktdemokratisch durch das Volk oder durch den ebenfalls direkt gewählten Bundespräsidenten als Hüter der Verfassung.

Kritiker werden weiter einwenden, daß Berufspolitiker nötig und unverzichtbar seien, um die Professionalität der Politik in einem modernen Industriestaat zu sichern. Dieser Einwand erkennt, daß sich die Professionalität der Berufspolitiker nur auf Fähigkeiten erstreckt, die für den Bürger ohne Bedeutung sind: nämlich die Machtgewinnung und die Machterhaltung. Wer diese Fertigkeiten professionell beherrscht,

69 Gross: „Begründung der Berliner Republik“, S. 53

kann in unserem gegenwärtigen System allerdings jeden noch so honorigen Quereinsteiger wegmobben. Es bleibt festzuhalten: Für die Politik gibt es keine Ausbildung. Die Erfahrung im bürgerlichen Leben ist Ausbildung genug. Erforderlich ist lediglich ein Mindestmaß an Kontinuität. Die ist durch die Wahlperiode und die einmalige Wiederwahlmöglichkeit gewährleistet.

„Selbstregulierende“ Gesetze

Noch ein weiterer Gesichtspunkt scheint mir wichtig: Den mit beiden Beinen in der Welt stehenden Bürger zeichnet eine gehörige Portion praktischen Realitätssinn aus. Er weiß spontan, welche Regelungen nicht funktionieren können, weil sie weltfremd sind. Andererseits nutzt er jeden Spielraum aus, um seinen Vorteil zu wahren und umgeht auch Bestimmungen, wenn die Gefahr unangenehmer Sanktionen nicht zu groß ist. Ungerechtfertigte Vorteile gönnt er seinen Mitmenschen nicht. Das alles versetzt ihn in den Stand, für pfiffige Gesetze einzutreten, die zur Erreichung ihres Gesetzeszwecks eine Eigendynamik entfalten.

Was ist damit gemeint? Ein Beispiel: Ob jemand ernsthaft Arbeit sucht oder doch lieber Arbeitslosenhilfe und Schwarzarbeit kumuliert, läßt sich kaum kontrollieren. Wer es darauf anlegt, geht mit einer Alkoholfahne zum Bewerbungsgespräch oder erwähnt seine diversen Krankheiten und weiß, daß er abgelehnt wird. Wer mit einem Dutzend Piercings im Gesicht erscheint, muß wissen, daß er keine Chancen hat. Ein intelligentes Gesetz weckt das Eigeninteresse: Man brauchte nur jedem Arbeitslosen durch eine staatliche Beschäftigungsgesellschaft einen Arbeitsplatz anzubieten mit der Konsequenz, daß bei Ablehnung jede Unterstützung entfällt. Wir wären sicherlich schlagartig ein Viertel unserer Arbeitslosen los.

Ein weiteres Beispiel: die Einführung der Eigenbeteiligung bei der gesetzlichen Krankenversicherung. Gutjahr-Löser schlug vor, alle Beiträge zur Krankenversicherung um 50 Mark im Monat zu senken, anschließend zahlt jeder Versicherte seine Arzt- und Medikamentenkosten bis zu 600 Mark im Jahr selbst.⁷⁰ Mit einer solchen Regelung würde man erreichen, daß der teure Gesundheitsapparat nicht wegen jeder Bagatelle in Anspruch genommen wird.

70 Gutjahr-Löser: „Staatsinfarkt“, S. 213

Eine Leserzuschrift in der WELT vom 7.7.10 berichtet über das Krankenversicherungs-System in Singapur: Jedem Versicherten wird zum Jahresbeginn bekanntgegeben, wieviel an Ausgaben für ihn kalkuliert worden ist. Wird der Betrag überschritten, zahlt trotzdem die Versicherung. Verbraucht er aber weniger, dann wird die Hälfte seinem Rentenkonto gutgeschrieben, die andere Hälfte verbleibt der Solidargemeinschaft. Der Versicherte hat somit einen finanziellen Anreiz zu sparen. Unnötige Arztbesuche unterbleiben. Jede Rechnung eines Arztes oder Krankenhauses muß von dem Versicherten abgezeichnet werden. Er prüft also und erhält einen Überblick über die von ihm in Anspruch genommenen Leistungen. Das geht nicht auf Kosten der eigenen Gesundheit: Die Lebenserwartung und krankheitsbedingte Fehlzeiten sind dort niedriger als bei uns.

Man könnte sich auch eine intelligente Reform des Bildungssystems vorstellen, indem man einen Wettbewerb der Universitäten um die besten Studenten zuläßt: Das Abitur wäre nur noch eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung mehr für das Studium. Die Auswahl der Studenten wäre den Universitäten selbst mit Eignungstests überlassen. Das hätte unmittelbare Rückwirkungen auf die Schulsysteme der Länder. Die Schüler wären nicht benachteiligt, wenn in ihrem Bundesland strengere Maßstäbe angelegt werden würden als in einem anderen Bundesland. Auf die Noten käme es nicht mehr an. Schüler würden auch wieder „schwere“ Fächer wählen.

Den Bürgern sind solche „Gesetze mit Eigendynamik“ unmittelbar einleuchtend. Ein Regierungsbewerber, der in seinem Programm auf derartige Regelungen baut, hätte gute Chancen, gewählt zu werden.

3.2.4 Gefahr durch direktdemokratischen Populismus?

Auch wenn es unsere Parlamentarier schwer verwinden können: Die Menge macht weniger Fehler als die politische Elite. Barber pflichtet Theodore Roosevelts Ansicht bei, daß „die Mehrheit des einfachen Volkes tagein tagaus weniger Fehler machen wird, wenn sie sich selber regiert, als jede kleinere Gruppe von Männern, die versucht das Volk zu regieren“.⁷¹

71 Barber: „Starke Demokratie“, S. 147

Was ist denn ein Fehler? Das was die Minderheit dafür hält? Oft stellt sich erst nach Jahren heraus, was richtig war oder gewesen wäre, und auch diese Einschätzung kann aus der Perspektive ex post nach Jahren oder Jahrzehnten noch wechseln. Selbst wenn sich eine Entscheidung des Volkes als falsch erweisen sollte, dann liegt die Verantwortlichkeit beim Volk selbst, man hat sich das Ergebnis selbst zuzuschreiben.

Auf die Argumente gegen direktdemokratische Methoden ist im Kapitel 2.4.1 bereits eingegangen worden. Sie sind allesamt nicht stichhaltig. Die Abwehr dient nur der Sicherung von Privilegien von Parteien und Berufspolitikern. Welzel hat Befürchtungen und Widerlegung wie folgt zusammengefaßt:⁷²

- Direkte Demokratie ist der Wegbereiter für die Diktatur! Weimar ist aber nicht an plebiszitären Elementen gescheitert.
- Mangelnde Kompetenz der Bürger? Dann dürfte es auch kein allgemeines Wahlrecht geben.
- Dann hätten wir die Todesstrafe! Nein, diese Befürchtung ist nach allen Umfragen widerlegt. Staaten mit ausgeprägter direkter Demokratie weisen keine schlechteren Politikergebnisse auf.
- Der Abstimmungssieger sei doch aber niemandem verantwortlich! Dieser Einwand ist ein Denkfehler, denn Betroffene und Verantwortliche sind in der direkten Demokratie hier identisch.

An dieser Stelle soll deshalb nur noch auf einen Einwand eingegangen werden: Nach den Regeln der mandativen Demokratie wird die Regierung direkt durch das Volk gewählt. Stellt ein solches Personalplebiszit eine Gefahr dar? Je offener ein demokratisches System gestaltet ist, um so leichter kann es von Geld, Lobby und Fanatikern unterwandert werden.⁷³ Kritiker verweisen auf das abschreckende Beispiel der USA und die dortige Entpolitisierung der Wahl durch eine personality show. Ich sehe jedoch diese Gefahr für die mandative Demokratie nicht, weil ich auch ein Sachprogramm von den Bewerbern fordere und darüber zugleich abgestimmt wird. Ich wage die Behauptung, daß das Regierungsprogramm vom Bürger sogar als wichtiger eingestuft werden wird,

72 Hierzu Welzel: „Repräsentation alleine reicht nicht mehr“ in: Schneider-Wilkes (Hrsg.): „Demokratie in Gefahr?“, S. 62 ff.

73 Zakaria, a.a.O., S. 160

und er erst in zweiter Linie überlegen wird, ob das Programm mit der präsentierten Mannschaft realisiert werden kann.

Neben der Gefahr einer Verflachung des Wahlkampfes durch eine politische Schönheitskonkurrenz wird das Schreckgespenst der Demagogen an die Wand gemalt, die das Volk verführen. Die repräsentative Demokratie wird als Bollwerk gegen die populistische Anfälligkeit des Wählervolkes gepriesen. Überzeugend ist das nicht und historisch auch nicht belegbar. Hitler stützte sich gerade nicht auf das wankelmütige Volk, sondern auf die NSDAP als Kaderpartei. Das Ermächtigungsgesetz ist bekanntlich nicht durch Plebiszit, sondern durch den Reichstag beschlossen worden. Auch Pétain erhielt seine unbeschränkten Vollmachten von der französischen Nationalversammlung. Repräsentanten dürften generell leichter auf eine gemeinsame Linie einzuschwören sein als das Volk.

Wer weder den Repräsentanten, noch dem unmittelbaren Votum des Volkes traut, dem bleibt nichts anderes übrig als zusätzliche Absicherungen bei nicht gewählten Institutionen zu suchen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit gehört dazu oder die unabhängigen Zentralbanken.

3.2.5 Sind demokratische Grundsätze eingehalten?

Demokratische Ordnung

Das Modell der mandativen Demokratie muß allen Kriterien einer freiheitlich demokratischen Grundordnung genügen, um als Alternative in Betracht zu kommen. Diese Kriterien sind nach unserer kulturellen Tradition für die westliche Welt verbindlich. Ob sie es auch für den Rest der Welt sind, sei dahingestellt.

Fukuyama,⁷⁴ der die liberale Demokratie als „endgültige“ Staatsform propagiert, bezieht seine Schlußfolgerungen auf die gesamte Welt. Die Geschichte habe einen zielgerichteten Verlauf hin zur liberalen Demokratie genommen, und er beruft sich dabei auf Hegel. Ob es wirklich eine Zwangsläufigkeit hin zur liberalen Demokratie gibt, ist zweifelhaft. Möglicherweise ist es nur eine Tendenz und gilt noch dazu nur für die westliche Welt, denn alle islamischen Länder zum Beispiel – bis auf die

74 Fukuyama: „Das Ende der Geschichte“

Türkei – sind da ganz anderer Meinung. Islamische Länder verzichten zwar nicht auf die schmückende Bezeichnung „Demokratie“, ordnen sie aber dem vorrangig geltenden Islam unter. Auch die autoritären und ökonomisch so erfolgreichen Länder Südost – Asiens erkennen die liberale Demokratie westlicher Prägung nicht als für sich verbindlich an. Es spricht also vieles dafür, daß die liberale Demokratie kulturgebunden und vom westlichen Kulturkreis nicht zu trennen ist. Für uns ist sie damit jedoch verbindlich und letztlich heute auch von niemandem ernsthaft mehr in Frage gestellt.

Was sind die fundamentalen demokratischen Grundsätze, der jede Verfassung standhalten muß, wenn sie als demokratisch gelten will?

Dahrendorf hat es so definiert:⁷⁵ *„Demokratie ist ein Ensemble von Institutionen, die darauf abzielen, der Ausübung politischer Macht Legitimation zu verleihen, indem sie auf drei Kernfragen eine schlüssige Antwort liefern:*

- *Wie können wir in unseren Gesellschaften Veränderungen ohne Gewalt herbeiführen?*
- *Wie können wir mit Hilfe eines Systems von „checks and balances“ die Machtausübenden kontrollieren und sicherstellen, daß sie ihre Macht nicht mißbrauchen?*
- *Wie kann das Volk, wie können alle Bürger an der Ausübung der Macht mitwirken?“*

Auffällig ist an dieser Definition, daß keine inhaltlichen Voraussetzungen gemacht werden, also insbesondere keine Grundrechte erwähnt werden. Die Erklärung ist darin zu suchen, daß Dahrendorf die Rechtsstaatlichkeit, formell und materiell, als eigenständiges Prinzip sieht. Es gebe auch Rechtsstaatlichkeit ohne Demokratie.

Der Dualismus von demokratischer Form und demokratischem Inhalt kommt in dem klassischen Ausspruch von Abraham Lincoln zum Ausdruck, wonach Demokratie die Herrschaft durch das Volk und für das Volk sei. Nach diesen zwei Forderungen kann man zwei Strömungen unterscheiden:⁷⁶

75 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 9

76 Hierzu von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 26

Da gibt es einerseits die input-orientierten Demokratietheorien, die die Frage der Partizipation in den Vordergrund stellen. Also: Hat das Volk die Möglichkeit zur Selbstentscheidung? Wie kann die Forderung am besten realisiert werden? Die Spannweite kann hier von elitistischen bis zu deliberativen Demokratietheorien reichen. Für Max Weber, Joseph Schumpeter oder auch Anthony Downs ist Demokratie eine Methode der Elitenauswahl. Die demokratische Teilhabe beschränkt sich auf den Wahlakt. Das Gegenextrem findet sich in der „starken Demokratie“ von Barber. Heidrun Abromeit hat Demokratie auf die Autonomie zurückgeführt. Für sie ist Demokratie die Verlängerung der individuellen Selbstbestimmung in den Bereich der kollektiven Entscheidungen hinein.⁷⁷

Output-orientierte Demokratietheorien stellen die Frage nach der inhaltlichen Richtigkeit der Entscheidungen. Nach Rainer Schneider-Wilkes wird Demokratie zum Beispiel als das immerwährende Ziel verstanden, Menschen- und Bürgerrechte durch bestimmte Prozeduren und mit Hilfe institutioneller Formen zu verwirklichen.⁷⁸

In der Literatur werden die verschiedenen Demokratietheorien auch unter weiteren Gesichtspunkten dargestellt: Man kann hierfür den normativen Ansatz wählen und dann liberale Elitedemokratien, pluralistische oder deliberative Demokratietheorien unterscheiden. Schließlich kann man sich für den formalen Ansatz entscheiden, z. B. bei der Systemtheorie Luhmanns, oder auch den empirischen, um vergleichende Demokratieforschung zu betreiben. Eine weitere Gliederung könnte nach dem Gegensatz von liberaler, repräsentativer Demokratie einerseits und partizipatorischer, basisorientierter Demokratie erfolgen.

Verfangen wir uns nicht im Gestrüpp der verschiedenen Demokratiebegriffe,⁷⁹ weil es in diesem Zusammenhang nicht darauf ankommt. Halten wir es mit dem Bundesverfassungsgericht.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner frühen Entscheidung über das Verbot der Sozialistischen Reichspartei die „freiheitliche demo-

77 Abromeit: „Die Messbarkeit von Demokratie“, S. 78

78 Schneider-Wilkes: „Resümee des Herausgebers“, in Schneider-Wilkes (Hrsg.): „Demokratie in Gefahr?“ S. 503

79 Vergl. statt anderer von Beyme: „Die politischen Theorien der Gegenwart“ oder Saage: „Demokratietheorien“

kratische Grundordnung“ präzisiert und die Prinzipien genannt, die mindestens erfüllt sein müssen für „... eine Ordnung, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt“⁸⁰: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.

Geht man einmal diese Liste durch und prüft die Spielräume, die die einzelnen Prinzipien für Regelungsvarianten erlauben, so ergibt sich:

Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung.

Der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes ist im vorliegenden Zusammenhang völlig problemlos. Obwohl ein Teil der Grundrechte unter dem Vorbehalt einer Verfassungsänderung oder der Ausgestaltung durch einfaches Gesetz steht, brauchen Grundrechte nicht angetastet zu werden, um die in Kapitel 3.1 genannten Reformen zu realisieren. Es geht nur um eine bessere Organisation der politischen Willensbildung und der politischen Entscheidungsprozesse.

Volkssouveränität

In gleicher Weise unproblematisch ist das Prinzip der Volkssouveränität, d. h. die Legitimierung allen staatlichen Handelns durch den Souverän, das Staatsvolk. In Art. 20 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes heißt es in schöner Kürze: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Sie wird, wie es weiter heißt, vom Volk in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt. Wahlen müssen periodisch stattfinden, um einen Wechsel zu ermöglichen. Sie müssen frei, allgemein, gleich und geheim sein.

Unser Grundgesetz hat sich damit für die Wahl und das Mehrheitsprinzip als Entscheidungsmechanismus entschieden. Es ist Ausdruck

der liberalen Überzeugung, daß alle sich im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung bewegenden politischen Ziele gleichwertig sind und es allemal sinnvoller ist, dann die Mehrheit entscheiden zu lassen als beispielsweise das Los.

Ein Losentscheid wurde in der griechischen Urdemokratie durchaus praktiziert! Barber schlägt ernsthaft auch für heutige Verhältnisse auf Gemeindeebene vor, Repräsentanten oder Ämter durch das Los zu bestimmen. Als Kandidaten sieht er vorsichtshalber nur Freiwillige vor.⁸¹ Auch Dahrendorf, der sicher ein vorbildlicher Demokrat gewesen ist, hat das Würfeln als ein völlig demokratisches Verfahren bezeichnet. Das Problem sei eher der Verdacht, daß das Ergebnis manipuliert werden könnte.⁸²

Als weitere Entscheidungsmechanismen neben dem Mehrheitsprinzip werden auch heute, obwohl nicht gesetzlich normiert, Konsens und Proporz praktiziert. Der Konsens ist zwar beliebt, weil er Konflikte vermeidet, zumeist bedeutet er aber nur Stillstand, weil eine Einigung zu mehr als dem kleinsten gemeinsamen Nenner nicht möglich ist. Der Proporz als Entscheidungsmodell wird in stark segmentierten Gesellschaften angewendet. Die Segmentierung kann dabei z. B. nach Geschlecht, Alter, Religion, Ethnie oder Muttersprache erfolgen. Neuerdings ist die Quotenfrau en vogue oder die Immigranten-Quote im öffentlichen Dienst. Doch welche Zugehörigkeit soll berücksichtigt werden? Die meisten Menschen gehören mehreren Segmenten an. Ein Segment bevorzugen, bedeutet automatisch alle anderen zu benachteiligen. Eine Quotierung konsequent zu Ende gedacht, führt letztlich zur Spiegelung der Bevölkerungszusammensetzung im Repräsentantengremium. Und das wäre sicher unsinnig. Wenn 5 % der Bevölkerung Analphabeten sind, sollten dann nicht auch 5 % der Abgeordneten im Parlament Analphabeten sein?

Das Prinzip der Gleichheit bei der Wahl ist zwar unverzichtbar, dennoch aber nur mit Unbehagen zu akzeptieren: Wer beispielsweise die haßerfüllten und von Vorurteilen strotzenden Kommentare zum Zeitgeschehen im Internet verfolgt – und dort melden sich nur aktive, an Politik interessierte Bürger zu Wort – der muß schon gegen Zweifel

⁸¹ Barber: „Starke Demokratie“, S. 270

⁸² Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 53

ankämpfen, wenn er sich vergegenwärtigt, daß alle diese Leute das gleiche Stimmengewicht haben wie Bürger, die sich ernsthaft um sachgerechte Lösungen bemühen. Aber es geht nicht anders: One man one vote. Jeder Versuch zur Differenzierung würde nur neue Unzulänglichkeiten schaffen. Man kann wohlklingende Theorien zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips heranziehen: Integration der Wähler in den Entscheidungsprozeß, Identifikation der Betroffenen mit der Entscheidung, aber letztlich ist es doch nur die Erkenntnis, daß des Menschen Wille sein Himmelreich ist.

Vom Mehrheitsprinzip ist die Frage zu trennen, ob Mehrheitswahl oder Verhältniswahl gilt. Das in der Bundesrepublik geltende modifizierte Verhältniswahlrecht ist nicht durch das Grundgesetz vorgeschrieben, könnte also mit einfacher Änderung des Bundeswahlgesetzes durch ein Mehrheitswahlrecht ersetzt werden. Tatsächlich hat es solche Bestrebungen auch bereits gegeben, und zwar zur Zeit der großen Koalition (1966–1969). Die Unionsparteien wollten unabhängig werden von der FDP, die im damaligen 3-Parteien – System das Zünglein an der Waage darstellte. Die Bestrebungen scheiterten an der SPD, die sich lieber die FDP als Mehrheitsbeschafferin für eine sozial – liberale Koalition ins Boot holte.

Gewaltenteilung

In Art. 20 Abs. 1 Satz 2 GG ist neben der Volkssouveränität auch das Prinzip der Gewaltenteilung festgeschrieben. Danach wird die Staatsgewalt durch *besondere* Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Das Modell der mandativen Demokratie wird sich der Kritik stellen müssen, keine Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive vorzusehen. Auf das Kriterium der Gewaltenteilung muß deshalb näher eingegangen werden.

Während das Prinzip der Volkssouveränität unmittelbar einleuchtet, gilt dies für die Gewaltenteilung nicht uneingeschränkt. Lediglich die Rechtsprechung muß unabhängig von anderen Zweigen der Staatsgewalt entscheiden können, um Willkür auszuschließen. Gesetzgebung und vollziehende Gewalt könnte man sich durchaus verquickt oder sogar identisch vorstellen, wenn nur das Rechtsstaatsprinzip gewahrt bleibt. Wären Gesetzgeber und oberste Vollziehende Gewalt, also die Regierung, identisch, dann müßte aus rechtsstaatlichen Gründen lediglich sichergestellt sein, daß sich diese Regierung mit allen ihren nachgeord-

neten Behörden an ihre eigenen allgemeingültigen Gesetze hält und unabhängige Gerichte sie dabei kontrollieren können.

Die Forderung nach Gewaltenteilung wurde vor allem von dem französischen Staatsphilosophen Montesquieu (1689 bis 1755) erhoben. Ihr liegt die Idee zugrunde, daß die Staatsgewalt aufgeteilt und untereinander ausbalanciert werden müsse, um bürgerliche Freiheit zu gewährleisten. Für Kant ist die Trennung so wichtig, daß er eine Verfassung als despotisch einstuft, wenn Exekutive und Legislative in einer Hand vereinigt sind.⁸³ Montesquieu ging es darum, die absolutistische Macht des Herrschers zu brechen. Nicht die Trennung der Gewalten ist deshalb der Kern des Gedankens, sondern die gegenseitige Begrenzung und Kontrolle.

Das haben die Väter unseres Grundgesetzes offenbar genauso gesehen, denn es gibt bereits heute viele Durchbrechungen der strikten Gewaltenteilung. In den Parlamenten sitzen viele – zu viele – Angehörige der Verwaltung, und es ist sogar die Regel, daß die Mitglieder des Bundeskabinetts zugleich Abgeordnete des Bundestages sind.⁸⁴ Der Bundestag, also die Legislative, wählt den Bundeskanzler und damit die Spitze der Administrative. Der Bundestag kann aber auch durch konstruktives Mißtrauensvotum den Bundeskanzler stürzen. Sogar Gerichtsentscheidungen können Gesetzeskraft haben. Art. 94 Abs. 2 GG eröffnet diese Möglichkeit für Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

In der Verfassungswirklichkeit geht das Zusammenspiel von Legislative und Exekutive noch viel weiter: Dieselben Politiker legen in der Regierungskoalition den Inhalt der Gesetze fest und sind zugleich die oberste Verwaltungsspitze. Von Beyme erklärt denn auch, daß im modernen Parlamentarismus das Gewaltenteilungstheorem als überholt erscheine.⁸⁵ Helms sieht die „Gewaltenfusion“ sogar als kennzeichnendes Element parlamentarischer Demokratien an, im Gegensatz zur Gewaltentrennung in Präsidialdemokratien.⁸⁶

83 Kant: „Zum ewigen Frieden“, S. 25

84 Kritisch hierzu Merz: „Mehr Kapitalismus wagen“, S. 202. Er meint, durch eine strikte Trennung von Zugehörigkeit zu Parlament und Regierung könne man das Parlament stärken.

85 Von Beyme: „Die politischen Theorien der Gegenwart“, S. 71

86 Helms: „Verfassung“ in Jesse/Sturm (Hrsg.): „Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich“, S. 48

Tatsächlich weisen Entscheidungen von Parlament und Verwaltung keinen prinzipiellen Unterschied auf. Idealtypisch gilt zwar: Der eine stellt generelle Normen auf, der andere entscheidet im Einzelfall. Doch auch das entspricht nicht der Realität. Im Kern geht es um hoheitliche Entscheidungen. Alles andere sind graduelle Unterschiede. Die Abstufungen reichen vom Gesetz für alle Bürger, für bestimmte Adressaten bis zum HRE-Enteignungsgesetz für einen einzigen Anwendungsfall. Genauso gibt es Verwaltungsanordnungen für alle oder Verkehrszeichen für alle, aber auch den individuellen Einkommensteuerbescheid für Herrn Schmitz.

Wenn es keinen prinzipiellen Unterschied zwischen den hoheitlichen Entscheidungen von Legislative und Exekutive gibt, dann ist die Trennung lediglich eine Frage der Zweckmäßigkeit. Für den Staatsrechtslehrer Möllers braucht die Demokratie die Gewaltenteilung noch nicht einmal zur Bewahrung vor Tyrannei. Gewaltenteilung wird reduziert auf die bloße Arbeitsteilung zwischen „Wille, Handlung und Kontrolle“.⁸⁷

Dahrendorf verweist auf das britische Modell, das keine Gewaltenteilung kennt. So betrachte es der Lord Chancellor als völlig unproblematisch, an ein und demselben Tag als Richter Recht zu sprechen, in einer gesetzgebenden Kammer, dem Oberhaus, den Vorsitz zu führen und an einer Kabinettsitzung teilzunehmen.⁸⁸

Heinrichs⁸⁹ teilt die Exekutive nochmals auf in die politische Exekutive und die Verwaltungsexekutive. Während die politische Exekutive regiere, habe die Verwaltungsexekutive nichts anderes zu tun, als bestehende Gesetze anzuwenden.

Nach Lösch seien moderne parlamentarische Regierungssysteme dadurch gekennzeichnet, daß die Exekutive bzw. das Kabinett und die Parlamentsmehrheit eng miteinander verschränkt seien und eine politische Aktionseinheit bildeten. Das Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition stelle die Gewaltenteilung dar, nicht der Gegensatz von Legislative und Exekutive.⁹⁰ In der Literatur taucht für diese Art der

87 Möllers: „Demokratie – Zumutungen und Versprechen“, S. 63

88 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 64

89 Heinrichs: „Demokratiemanifest“

90 Lösch: „Parteienstaat in der Krise?“, <http://www.dadalos.org/deutsch/parteien/grundkurs5/parteienstaat.htm>

Trennung auch die Bezeichnung „neue Gewaltenteilung“ auf.⁹¹ Luhmann schlägt gar vor, Demokratie als „Spaltung der Spitze“ in Regierung und Opposition zu verstehen.⁹²

Wenn es somit eher auf die Aufteilung und Ausbalancierung von Gewalten ankommt als auf die traditionelle Gliederung in Legislative, Exekutive und Judikative, ist der Weg geöffnet, nach anderen Möglichkeiten zu suchen, die unerwünschte Zusammenballung von Staatsmacht zu verhindern und wirksame Mittel zur Kontrolle zu überlegen.

Längst ist in diesem Zusammenhang die „Vierte Gewalt“ ins Gespräch gebracht worden, mit der die Presse gemeint ist. Eine freie Presse kontrolliert und beeinflusst die Staatsgewalt und ist für eine demokratische Verfassung unverzichtbar. Während früher nur die Presse als einziges Medium für diese Aufgabe zur Verfügung stand, sind inzwischen Rundfunk und Fernsehen und schließlich das Internet hinzugekommen.

Das Internet eröffnet als Teil der „Vierten Gewalt“ völlig neue Dimensionen. Bei Presse, Rundfunk und Fernsehen sind es immer nur wenige Journalisten, die Berichte und Kommentare veröffentlichen können. Sie sind zudem von Herausgebern oder Aufsichtsgremien ausgewählt worden und trotz aller Redaktionsstatuten als Arbeitnehmer abhängig. Die Ausgewogenheit der Meinungen ist deshalb von einem weiteren Kriterium abhängig, der Vielfalt der Presseorgane und der Sender.

Ganz anders das Internet: Jeder hat hier Zugang und kann jedem Interessenten seine Informationen und Meinungen präsentieren. Das Ganze geschieht in Echtzeit. Ländergrenzen spielen keine Rolle. Das Internet entfaltet damit eine Macht im Rahmen einer „Vierten Gewalt“, die kaum zu überschätzen ist. Diktaturen, die keine freie Presse zulassen, müssen das Internet fürchten. Wir alle haben es erlebt, daß Berichte über Massaker und Folterungen in China, Burma und anderen Staaten als erstes im Internet verbreitet wurden und durch staatliche Eingriffe kaum unterbunden werden konnten. Foren, Blogs und Twitter sind inzwischen Massenphänomene. Über das Internet lassen sich anonyme Botschaften verbreiten, Demonstrationen organisieren, Diskussionen abwickeln und es sind Recherchen möglich, die nie zuvor erreichbar schienen. Die „Vierte Gewalt“, vor allem unter Einbeziehung der Inter-

91 Vergl. Saage: „Demokratietheorien“, S. 17

92 Luhmann: „Die Zukunft der Demokratie“, S. 207 ff.

nets, ist also durchaus ein Mittel, die Gewaltenteilung in veränderter Form neu zu organisieren.

Was ihre Bedeutung angeht, ist die „Vierte Gewalt“ längst zur Ersten geworden. Der Bürger kann die politische Umgebung nur so wahrnehmen, wie sie von den Medien vermittelt wird. Unmittelbare persönliche Kontakte zwischen Bürger und Politikern spielen demgegenüber nur eine marginale Rolle.

Den Medien kommt im Rahmen der mandativen Demokratie eine wichtige Funktion zur Ausbalancierung der Macht zu. Um dieser Aufgabe gewachsen zu sein, muß gewährleistet sein, daß sie unabhängig und von politischem Einfluß befreit sind. Darauf wird gleich noch in Kap. 3.3.3 einzugehen sein. Eine zentrale Rolle im politischen Diskurs kommt dem vorgeschlagenen „Bürgerforum“ zu.

Die übrigen Garanten einer Machtbalance in der mandativen Demokratie sind der Bundespräsident, der Bundesrat und das Bundesverfassungsgericht.

Verantwortlichkeit der Regierung

Nach dem Grundgesetz ist die Regierung dem Parlament gegenüber verantwortlich. Eine Sanktion bei einem Vertrauensverlust kann die Wahl einer neuen Regierung durch konstruktives Mißtrauensvotum sein. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse oder Organklagen vor dem Bundesverfassungsgericht sind weitere Maßnahmen, die Regierung zur Verantwortung zu ziehen. Im übrigen ist das Recht des Volkes als eigentlichem Adressaten der Verantwortlichkeit überaus schwach ausgestaltet: Es darf nur alle vier Jahre sein Urteil über die Regierung fällen.

In unserer gegenwärtigen Verfassungswirklichkeit ist die Frage der Zurechenbarkeit der Verantwortung das eigentliche Problem.⁹³ In Koalitionsregierungen, bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat oder bei dem Vollzug europäischer Richtlinien ist es ein beliebtes Spiel, den „Schwarzen Peter“ jeweils dem politischen Gegner zuzuschieben. Ein großer Vorteil des hier vorgeschlagenen Demokratiemodells ist es, mit der direkten Wahl einer Regierungsmannschaft samt Regierungsprogramm klare Verhältnisse über die Verantwortlichkeit geschaffen zu haben.

93 von Arnim: „Das System“, S. 62

Läuft mein Modell möglicherweise auf eine „Diktatur auf Zeit“ hinaus, wie sie im antiken Rom praktiziert wurde? Besteht Gefahr durch Populisten? Querulanten? Spaßmacher?

Alle diese Befürchtungen sind unbegründet. Wenn es kein Parlament gibt, wie in der mandativen Demokratie, fällt die Aufgabe wieder an das Volk zurück, die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen. Nach meinem Modell stehen dem Volk alle hierfür nötigen Mittel zur Verfügung, insbesondere die vorzeitige Abwahl und Neuwahl. Die Rolle der Opposition ist stark aufgewertet. Sie kann eine komplette Alternativregierung mit Alternativ-Regierungsprogramm präsentieren. Die Opposition könnte das „Bürgerforum“ nutzen und sogar Phantom-Beschlüsse fassen, was der Konkretisierung des eigenen Programms und der Anpassung an die aktuelle Entwicklung dienen würde. Zusammengenommen stellt das alles ein starkes Signal an Wähler dar, wie sich eine Regierungs-Alternative tatsächlich auswirken würde. Die vorgesehene Begrenzung der Regierung auf zwei Amtszeiten verhindert im übrigen, daß die Opposition im ewigen Frust erstarrt. Die Chancen, geeignete Persönlichkeiten zu finden, wären andernfalls zu gering. Andererseits zwingt die realistische Möglichkeit, demnächst die Regierung zu übernehmen, zu verantwortungsbewußter Politik.

Die Gefahr von Mißbräuchen der Direktwahl durch Populisten, Krawallmacher oder Politclowns sollte nicht überbewertet werden. Solche Leute haben erfahrungsgemäß nur sehr kurzen Zuspruch. Denn setzt sich der gesunde Instinkt der Wähler durch, die spüren, daß das gemeinsame Schicksal zu wichtig ist, um es für ein politisches Abenteuer aufs Spiel zu setzen.

Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Unabhängigkeit der Gerichte

Diese weiteren vom Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien für eine freiheitlich demokratische Grundordnung sind im wesentlichen durch das Rechtsstaatsprinzip abgedeckt, also die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt sowie der Rechtsprechung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG).

Die absolute Geltung des Rechtsstaatsprinzips darf nicht in Frage gestellt werden und ist für jede denkbare Neuregelung der Verfassung zwingendes Gebot.

Überraschenderweise erleben wir aber aktuell eine Gefährdung des Rechtsstaatsprinzips: Die Relativierung des staatlichen Gewaltmonopols. Die Initiatoren der Demos gegen Stuttgart 21 oder die Castor-Transporte berufen sich auf das Demokratieprinzip und gehen gewaltsam gegen rechtskräftige Bauentscheidungen oder Transporte vor. Es gibt kein „Recht auf Widerstand“ gegen demokratisch zustande gekommene Maßnahmen, weder mit „zivilem Ungehorsam“ noch angeblich harmloser „Gewalt gegen Sachen“. In einer Demokratie darf es nicht bei der scheinheiligen Distanzierung von vermummten Gewalttätern verbleiben, die vorhersehbar immer dabei sind und die man sogar braucht, um Wirkung zu zeigen. Zurecht warnt Scholz vor einem Nachgeben im Interesse des „sozialen Friedens“ als Alternative zum „Rechtsfrieden“.⁹⁴ Hier wird ein scheinbarer Gegensatz konstruiert. Der Rechtsfrieden ist nicht relativierbar. Sozialen Frieden kann es nur geben, wenn Rechtsfrieden gewahrt ist. Alles andere mündet letztlich in Faustrecht.

Die „klammheimliche Freude“ der Sympathisanten in Parteien und Medien ist ein Zeichen dafür, daß die bekämpften staatlichen Entscheidungen trotz formaler Rechtmäßigkeit nicht als legitim anerkannt werden. Dagegen hilft nur ein Verfahren, das es der Mehrheit der Bevölkerung erlaubt, sich mit den Maßnahmen der Regierung zu identifizieren: die direktdemokratische Abstimmung über den Maßnahmenkatalog der Regierung im Rahmen der Wahl.

Sogar beim Bundesverfassungsgericht gibt es hinsichtlich der Richterwahl noch demokratischen Nachholbedarf. Vielfach wird die Politisierung des Bundesverfassungsgerichts beklagt und eine unzulässige Einflußnahme durch die Parteien angeprangert. Tatsächlich fordert die Vorschrift, daß die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt werden (Art. 94 Abs. 1 Satz 1 GG) es geradezu heraus, nicht die qualifiziertesten, sondern die genehmsten Kandidaten zu wählen. Folgt man Zeitungsberichten, dann ist eine Kungelei nach dem Motto: „Wählst du jetzt meinen Kandidaten, wähle ich demnächst auch deinen“ an der Tagesordnung. Das böse Wort vom „schwarzen“ und vom „roten“ Senat hat hier seinen Ursprung. Glücklicherweise hat manch ein Parteienkandidat die in ihn gesetzten

Hoffnungen enttäuscht und sich als unabhängiger erwiesen, als seine Partei es sich vorgestellt hatte.

Oben ist in Kap. 2.4.1 bereits erwähnt worden, daß man in der mandativen Demokratie als Alternative zur Wahl durch das Parlament eine Wahl durch die Richter der obersten Bundesgerichte und/oder eine Kooptation durch das Bundesverfassungsgericht selbst vorsehen könnte.

Schließlich nennt das Bundesverfassungsgericht als Kriterien für eine freiheitlich demokratische Grundordnung:

Das Mehrparteienprinzip

Die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Ausübung einer Opposition.

Da Regierungs- und Gesetzgebungsmacht immer nur auf Zeit und auf Widerruf eingeräumt wird, muß es ständig wenigstens eine alternative Gruppierung geben, auf die der Wähler ausweichen kann. Opposition muß sich frei gründen und entfalten können, um realistische Chancen zum Wechsel zu ermöglichen.

Die Opposition ist in unserer bestehenden Verfassungsordnung keine staatliche Institution. Es gibt auch nicht nur die eine Opposition, sondern alle bei der Wahl unterlegenen Parteien stellen für sich Opposition dar. Auch wenn die Opposition kein Teil der Staatsgewalt ist, so stehen ihr jedoch heute schon verbrieft Kontrollrechte zu. Allerdings kennt das Grundgesetz keine speziellen Rechte der Opposition, sondern nur solche, die auch von anderen parlamentarischen Gruppen wahrgenommen werden könnten. Das Grundgesetz hat die Rolle der Opposition nicht derart institutionalisiert, daß sie als „potentielle Regierung von morgen“ ein Schattenkabinett wie im englischen Parlament bilden würde.

Die wichtigsten Mittel, die der Opposition gegenwärtig zur Verfügung stehen, sind:

- Sie kann das Parlament als Forum nutzen, um ihre Sicht der Dinge darzustellen, und für eine neue Mehrheit werben.
- Sie kann die Initiative für ein neues Gesetz ergreifen. Das Recht hierzu steht jeder Fraktion oder einem Quorum von 5 % der Mitglieder des Bundestages (§ 76 GeschäftsOBT) zu.

- Eine klassische Befugnis ist die Anfrage oder – als stärkstes Mittel der Kontrolle – die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, was nach Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG schon auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages möglich ist. Der Untersuchungsausschuß hat weitreichende Befugnisse zur Beweiserhebung entsprechend den Bestimmungen der Strafprozeßordnung.
- Eine Normenkontrollklage kann nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages erhoben werden.
- Im Zuge der Ratifizierung des Lissabon-Vertrages wurde die Möglichkeit geschaffen, daß bereits ein Viertel der Abgeordneten des Bundestages eine Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof veranlassen kann, um Machtanmaßungen aus Brüssel zu begegnen.

Die Rechte der Opposition – oder besser: der Oppositionen – müssen in jeder demokratischen Verfassung gesichert sein. Regierungsmacht ist befristet und auf Widerruf verliehen. Wenn Alternativen zur Regierungspolitik nicht ungehindert propagiert werden können, kann sich auch kein Wähler eine unabhängige Meinung bilden. Der Pluralismus ist Ausdruck der Erkenntnis, daß es in der Politik keine objektiv richtige Entscheidung gibt. Die Überzeugung der Mehrheit soll deshalb entscheidend sein.

Ist die parlamentarische Opposition schwach, wie während der „Großen Koalition“ zwischen CDU/CSU und SPD von 1966 bis 1969, dann verlagert sich die Kritik eher in den außerparlamentarischen Bereich. Die APO der 70er Jahre ist ein Beispiel hierfür. Eine außerparlamentarische Opposition ist nicht weniger wert als eine parlamentarische. Sie kann die Keimzelle für neue Parteien werden. Die Grünen sind so entstanden und haben ihren Weg dann über die Länderparlamente bis in den Bundestag und schließlich die Mitverantwortung in der Regierung (von 1989 bis 2005 in der Koalition mit der SPD) gemacht.

Auch eine außerparlamentarische Opposition kann sich auf verbrieft Rechte berufen, insbesondere die Grundrechte auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Sie braucht gar nicht die Zielsetzung zu haben, sich den Weg in die Parlamente zu ebnet. Außerparlamentarische Opposition kann in Kirchen stattfinden, in Gewerkschaften, in Universitäten, in Schriftsteller- und Intellektuellenzirkeln und neuerdings im Internet mit allen seinen technischen Möglichkeiten.

Im Modell der mandativen Demokratie kommt der nicht parlamentarischen Opposition eine besondere Rolle zu. Sie ist der Nährboden für Wandel und Erneuerung. Das faktische Monopol der Parteien kann nur über andere gesellschaftliche Strömungen durchbrochen werden, die willens und in der Lage sind, sich politisch zu engagieren. Wir haben uns angewöhnt, in Parteien zu denken: Regierungsparteien, Oppositionsparteien. Das demokratische Auswahlprinzip ist aber nicht an die Existenz von Parteien gebunden. Denkbar wären beispielsweise auch Ad-hoc Initiativen. Manche haben spöttisch die bestehenden Parteien als „Kanzlerwahlvereine“ bezeichnet und damit den eigenen Machtverlust als Parlamentarier beschrieben. Warum aber nicht bewußt einen „Kanzlerwahlverein“ kreieren?

Mein Modell eröffnet vielen zivilgesellschaftlichen Initiativen die Chance, aktiv die Politik mitzubestimmen. Die Front der etablierten Parteien ist gebrochen.

Gehört die Repräsentation durch ein Parlament zu den demokratischen Essentialen einer modernen Gesellschaft?

An dieser Stelle soll noch einmal auf die Frage eingegangen werden, ob das Parlament für eine Staatsverfassung, die als demokratisch gelten will, wirklich verzichtbar ist. Heinrichs meint in der Tat, keine Demokratie komme ohne beratende und gesetzgebende Versammlungen aus, die einen das ganze Volk repräsentierenden Charakter haben sollten.⁹⁵

Das Prinzip der Repräsentation wurde vom Bundesverfassungsgericht in seiner Aufzählung nicht ausdrücklich als Bestandteil der freiheitlich demokratischen Grundordnung genannt. Dies erstaunt um so mehr, als das Grundgesetz völlig auf die repräsentative Demokratie setzt und nur sehr rudimentär direkte Demokratie vorsieht. Auf Bundesebene gibt es die Möglichkeit, kollektiv Petitionen einzureichen (Art. 17 GG), die Neugliederung des Bundesgebiets kann unter bestimmten Umständen durch Volksbefragung oder Volksentscheid erfolgen (Art. 29 GG), und schließlich kann das Grundgesetz als Ganzes von einer Verfassung ersetzt werden, die das Deutsche Volk in freier Entscheidung beschließt

95 Heinrichs: „Demokratiemanifest“, S. 38

(Art. 146 GG). Länderverfassungen und Kommunalstatuten sehen mehrfach Volks- bzw. Bürgerbegehren und Volks- bzw. Bürgerentscheide vor. Aber auch auf Länder- oder Gemeindeebene sind die Elemente der direkten Demokratie kümmerlich. Alle Initiativen, die auf diesem Gebiet von Bürgern gestartet wurden, scheiterten schließlich an der ablehnenden Front der etablierten politischen Kräfte. Als unrühmliches Beispiel sei nur an das an sich erfolgreiche Volksbegehren 1998 in Schleswig-Holstein gegen die unsägliche Rechtschreibreform erinnert, dessen Erfolg aber dann von den Parteien durch einen gegenteiligen Landtagsbeschluss torpediert worden ist.

Wir brauchen Repräsentation. Ein moderner Flächenstaat kann nicht ausschließlich und noch nicht einmal überwiegend mit direkter Demokratie funktionieren. Aber es muß keine Repräsentation durch ein Parlament sein. Repräsentation durch ein Parlament ist keine essentielle Voraussetzung für eine freiheitlich demokratische Grundordnung, und es kann somit durchaus Gestaltungsspielräume für andere Varianten geben, also wie die hier vorgeschlagene Repräsentation durch eine direkt gewählte Regierung.

Gehen wir zur Sicherheit noch einmal alle Funktionen des Deutschen Bundestages durch und prüfen, ob unverzichtbare Lücken aufgerissen worden sind:

Gesetzgebungsfunktion

Gesetze werden nach dem neuen Modell von der Regierung erlassen und zwar in dem Rahmen des Regierungsprogramms, das mit zur Wahl gestanden hat. Die Gesetze werden eher „aus einem Guß“ sein als gegenwärtig, da nichts zerredet wird. Pressionen der Lobby sind weniger zu befürchten, da Abgeordnete nicht eingespannt werden können. Die Gesetzgebung unterliegt auch weiterhin der Kontrolle durch den Bundespräsidenten, der Gesetze nur dann ausfertigt, wenn er sie für verfassungsgemäß hält. Erhalten bleibt auch die Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht.

Beschluß über den Haushalt

Es kann auf die Ausführungen zur Gesetzgebungsfunktion verwiesen werden. Hinzu kommt, daß der Bürger vor unliebsamen Überraschungen geschützt ist. In ihrem Regierungsprogramm hatte die Regierung

bereits vor der Wahl die wesentlichen Eckwerte des Haushalts dargelegt und die Nachhaltigkeit, insbesondere im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit, erläutert.

Genehmigung internationaler Verträge

Es gilt das gleiche wie bei der Gesetzgebungsfunktion. Die Kontrollen durch den Bundespräsidenten und das Bundesverfassungsgericht sind ebenfalls weiter wirksam.

Wahl des Bundeskanzlers

Nicht nur der Bundeskanzler, sondern die gesamte Regierungsmannschaft und die Grundsätze des Regierungsprogramms stehen nach dem neuen Demokratiemodell zur Wahl direkt durch das Volk. „Mehr Demokratie wagen“ ist dann keine Leerformel mehr.

Mitwirkung bei der Wahl des Bundespräsidenten

Bisher wirken Mitglieder des Bundestages als Teil der Bundesversammlung an der Wahl des Bundespräsidenten mit. Nach dem hier vorgestellten Vorschlag soll der Bundespräsident direkt vom Volk gewählt werden und erweiterte Befugnisse erhalten.

Mitwirkung bei Wahl der Bundesrichter

Der Einfluß der Parlamentarier ist eher als schädlich einzustufen. Er führt zu einer Politisierung der obersten Gerichte. Besser wäre es, die Hälfte der Bundesrichter durch den Bundespräsidenten auswählen zu lassen und die andere Hälfte durch Kooptation von den Richtern selbst zu ergänzen. Das Bild von einer wirklich unabhängigen Justiz kann damit in den Augen der Öffentlichkeit nur gestärkt werden.

Kontrolle der Regierung

Die Kontrolle wird nach den Regeln der mandativen Demokratie verstärkt durch verbriefte Rechte für die Opposition, direktdemokratische Eingriffsmöglichkeiten der Bürger, erweiterte Rechte des Bundespräsidenten und nicht zuletzt durch entpolitierte, unabhängige öffentlich-rechtliche Medien.

Kontrolle des Einsatzes der Bundeswehr

Auch hier könnte die bisherige Mitentscheidung des Bundestages ersetzt werden durch eine Mitentscheidung des Bundespräsidenten. Da der Bundespräsident direkt vom Volk gewählt werden soll, hat er hierfür die nötige Legitimation und wäre dem Volk auch für seine Entscheidungen verantwortlich.

Öffentliches Forum für Diskussionen

Diese Funktion ist heute nichts anderes als ein frommer Wunsch. Reden werden zum Fenster heraus gehalten. Nicht die Wirkung im Parlament, sondern in den Medien ist das Ziel. Dann kann man auch gleich den direkten Weg gehen und eine Pressekonferenz abhalten.

Der vorstehende Check hat bestätigt, daß mit dem Verzicht auf das Parlament keine explizite Funktion verlorenggeht, die nicht sogar besser von anderen Institutionen übernommen werden könnte.

Bundestagsabgeordnete würden nun aber einwenden, daß sie eine wichtige Funktion in den Wahlkreisen erfüllen. Sie seien die Mittler zwischen Bürgern und Gesetzgeber und würden für Information, Transformation und Integration sorgen. All das entfele jedoch in der mandativen Demokratie nicht. Die Parteien sollen ja keinesfalls abgeschafft werden, sondern nur ihre Monopolstellung verlieren. Wer als Mitglied einer Partei, einer NGO oder sonstigen Gruppierung politisch aktiv sein möchte, kann dies auch unter den Bedingungen der mandativen Demokratie tun, er hat allerdings nicht den Amtsbonus eines MdB. Aber den haben zahllose sonstige Parteimitglieder, die sich aktiv engagieren, auch nicht.

Aus den gleichen Überlegungen zieht auch das Argument nicht, die Basis für Nachwuchspolitiker würde entfallen. Das wäre die typische Sichtweise von Karrieristen. Sicher ist ein Parlamentssitz ein geeignetes Sprungbrett für höhere Ebenen. Für den Bürger sind Karriereüberlegungen der Politiker jedoch völlig bedeutungslos.

Bemühen wir noch einmal Dahrendorf als Garanten für demokratische Prinzipientreue. Er nannte drei Bedingungen, die eingehalten sein müßten: Veränderung muß ohne Gewalt möglich sein, Ausübung von Macht muß kontrolliert sein, das Volk muß in diesem Prozeß eine

Stimme haben.⁹⁶ Alles dies ist nach den hier dargelegten Regeln der mandativen Demokratie gewährleistet, ohne Repräsentation des Volkes durch ein Parlament.

Haben es nicht andere Staaten auch ohne Radikalreform geschafft?

Neuseeland, Schweden, die Niederlande und Großbritannien unter Margret Thatcher werden immer wieder als Beispiele dafür genannt, daß man auch unter den Bedingungen der parlamentarischen Demokratie die Wende zum Besseren schaffen kann. Ja, es wurden relative Verbesserungen erreicht. Die Problemlösungskompetenz des Systems läßt es nicht zum Äußersten kommen. Fünf Minuten vor 12 wachen auch die letzten auf. Dann geht es nämlich der politischen Klasse um die eigene Existenz. Die Rettungsmaßnahmen in letzter Minute sind also doch wieder nur eine Bestätigung der These vom Eigennutz der Entscheidungen. Warum aber sollen wir Bürger als Betroffene erst den Niedergang des Gemeinwesens abwarten bis etwas geschieht? Die Mängel des Systems sind kein unabwendbares Schicksal. Die Bevölkerung muß nicht dulden, unter Wert regiert zu werden.

3.2.6 Genügt die mandative Demokratie den Anforderungen des 21. Jahrhunderts?

Wenn unser gegenwärtiges System aus Verfassungsnormen und Verfassungswirklichkeit schon den bisherigen Anforderungen nicht genügt hat, um so eher besteht Reformbedarf im Hinblick auf die Probleme der Zukunft. Roman Herzog hat seine Berliner Ruck-Rede vom 26.4.1997 unter das Motto: „Aufbruch ins 21. Jahrhundert“ gestellt.⁹⁷ Mir scheint, Deutschland braucht mehr als einen „Ruck“. Es braucht eher, wie Sinn schreibt, eine „Kulturrevolution“.⁹⁸

96 Dahrendorf: „Die Krisen der Demokratie“, S. 112

97 http://www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews/Reden-Roman-Herzog-11072.15154/Berliner-Rede-von-Bundespraesi.htm?global.back=/Reden-und-Interviews/-/%2c11072%2c6/Reden-Roman-Herzog.htm%3fblink%3dbpr_liste

98 Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S. 14

Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts sind vielfältig beschrieben und diskutiert worden. Gehen wir kurz auf die wichtigsten ein:

Globalisierung

Die jungen aufstrebenden Staaten Asiens und Lateinamerikas sind dynamischer, „hungriger“ und werden einen verschärften Wohlstandsdruck auf das alte Europa ausüben. Damit verhärten sich hier die Verteilungskämpfe, weil kaum mehr Zuwächse verteilt werden können. Wer jetzt predigt: „Wir wollen gar kein Wachstum“⁹⁹ und andere qualitative Definitionen des Wohlstands als die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts fordert, macht die Rechnung ohne die Masse der Bevölkerung, die selbstverständlich materielle Wohlstandsmehrung erwartet. Nur die Satierten können bequem auf noch mehr verzichten.

Globalisierung bedeutet auch Wettbewerb der Nationen und Volkswirtschaften. Naiv, wer das leugnet. Den Regierungen fällt dabei trotz Marktwirtschaft eine aktive Rolle zu. Zu nennen sind Bildung, Förderung der Großforschung u.v.a.m. bis hin zu einer vorsichtigen Industriepolitik. Das alles setzt politische Stabilität und Handlungsfähigkeit voraus und damit eine der Stärken des hier vorgestellten Demokratie-modells.

Bevölkerungsentwicklung

Unter diesem Sammelbegriff verbergen sich so konfliktträchtige Tatbestände wie Überalterung, Bevölkerungswanderungen oder die Entstehung von Parallelgesellschaften. Bis heute werden die Konsequenzen aus längerer Lebenserwartung und fehlenden Kindern verdrängt. Es gibt zaghafte Einsichten bei der Politik, wie die Rente mit 67, die aber sofort wieder in Frage gestellt wird, wenn es Proteste gibt. Bei Umfragen spricht sich eine große Mehrheit der Bevölkerung gegen die Rente mit 67 aus, bei der Kontrollfrage: Sind Sie bereit, zum Ausgleich höhere Beiträge/Steuern oder für eine Zusatzversorgung zu zahlen, findet man auch nur Ablehnung. Mangels ehrlicher Aufklärung glauben die Bürger, nicht betroffen zu sein. „Et hätt noch immer jot jejange“. Politiker ducken sich bei diesem unangenehmen Thema weg. Der Grund liegt im Kurzfristdenken der Parteien.

Wer unangenehme Wahrheiten anspricht und schmerzliche Konsequenzen einfordert, hat schlechte Karten bei der nächsten Wahl. Hier sind Politiker gefragt, die nachhaltige Entscheidungen glaubwürdig vertreten können, weil sie gar nicht wiedergewählt werden müssen.

Konflikte

Ein globaler konventioneller oder atomarer Krieg ist Gott sei Dank unwahrscheinlich geworden. Regionale Konflikte um Ressourcen (Rohstoffe, Wasser, Energie) sind aber zu erwarten. Darüber hinaus werden Terrorismus, innere Unruhen oder Aktionen des Organisierten Verbrechens die neuen Plagen sein. Demokratische Staaten können darauf nur reagieren, wenn sie über handlungsfähige Regierungen verfügen. Eine von der Mehrheit der Bevölkerung direkt gewählte Regierung hat den nötigen Rückhalt auch für schmerzhaft Entscheidungen.

Klimaveränderung

Die Ursachen der Klimaveränderungen können, wenn überhaupt, nur in einer globalen konzertierten Aktion bekämpft werden. Es ist also wieder Handlungsfähigkeit gefordert. Das Gleiche gilt, wenn demnächst die Einschränkung der nationalen Souveränität gefordert werden wird, weil nationale Entscheidungen weltweite Auswirkungen nachsichziehen (Abholzung der Regenwälder; Verweigerung der CO₂-Reduzierung; Umleitung von Flüssen). Es ist kaum zu erwarten, daß diese Probleme mit dem Parlamentarismus gelöst werden können.

Man könnte weitere Herausforderungen des 21. Jahrhunderts formulieren:

Die Einkommens- und Vermögensverteilung wird sich tendenziell weiter spreizen. Das schafft innere Konflikte und erhöht den Migrationsdruck. Partizipation an Ressourcen ist wichtiger als an Entscheidungen.

Global operierende übermächtige Firmen werden stärker sein als ganze Staaten. Die Finanzkrise war nur ein Vorbote und zeigte die Abhängigkeit, in die ganze Volkswirtschaften geraten können.

Alles das ist nur zu bewältigen mit handlungsfähigen Regierungen, die ihre Legitimität aus der Mehrheitsentscheidung des Volkes über ihr Regierungsprogramm herleiten können.

Der Politikwissenschaftler Manfred G. Schmidt nennt acht Herausforderungen, die ein demokratischer Regierungsentwurf im 21. Jahrhundert bestehen müsse.¹⁰⁰ Messen wir also unseren Entwurf an seinen Thesen. Herausforderungen sind danach:

Verhinderung von „mass defection“ wie auch von „elite subversion“ (Hoffe/Schmittler)

Die Wiedergewinnung der Bürger, die Identifikation mit der gewählten Regierung und deren Programm sowie die Partizipation an weichenstellenden Entscheidungen ist das Hauptziel des ganzen hier dargelegten Modells. Eliten außerhalb der politischen Klasse wenden sich z. Z. angewidert ab. Die mandative Demokratie bietet attraktive Möglichkeiten, diese Eliten wieder für politische Aufgaben zu gewinnen.

Verhinderung von zerstörerischen Antisystemkräften

Frustration über die Fehlleistungen des gegenwärtigen Systems stellt durchaus eine ernste Gefahr dar. Umfragen belegen die wachsenden Zweifel an der Gerechtigkeit des Systems und seiner Fähigkeit, die Probleme zu lösen. Meine Antwort ist die hohe Legitimität, die durch Mehrheitsentscheidungen zu den Grundfragen vom Wählervolk geschaffen wird.

Tolerierung der „Inconstancy of the Number“ (Thomas Hobbes)

Gemeint sind damit wandernde Mehrheiten, Abstimmungsparadoxien oder Abhängigkeiten des Ergebnisses einer Wahl vom Wahlverfahren. All das ist typisch für eine parlamentarisch-repräsentative Demokratie. Die Gefahr einer „Inconstancy of the Number“ ist nach unserem Demokratiemodell minimiert.

Spannung zwischen hoher internationaler Interdependenz und nationalstaatlicher Verankerung der Demokratie

Für Deutschland ist vor allem die Einbindung in den europäischen Einigungsprozeß relevant. Hier gilt es, die EU zu stärken, aber die gegenwärtigen Tendenzen zur Zentralisierung und Bürokratisierung zu stoppen. Mit den in Kap. 3.1.4 dargelegten Vorschlägen wird ein Weg

100 Manfred G. Schmidt: „Entwürfe demokratischer Regierungsweise und die Zukunft der Demokratie“ in Klingemann/Neidhardt (Hrsg.): „Zur Zukunft der Demokratie“, S. 511 ff.

eingeschlagen, die Vorteile der europäischen Einigung zu sichern und in bestimmten Feldern, wie der Außen- und Verteidigungspolitik, sogar entscheidend auszubauen. Die Demokratie ist aber national verankert. Ein echtes Europäisches Parlament oder Gedankenspiele über eine Direktwahl eines europäischen Präsidenten sind fehl am Platze.

Angeborene Neigung zur „Befriedigung der Bedürfnisse des Augenblicks“

Problem, Lastenverteilung auf die Schultern anderer zu korrigieren

Diese Probleme sind typisch für die Klientelwirtschaft parteiendominierter Demokratien. Die hier vorgeschlagene Mehrheitsentscheidung auch über ein Sachprogramm begegnet dieser Gefahr. Ich habe dargelegt, daß die Mehrheit der Bürger bei ihrer Wahlentscheidung eher längerfristige und gemeinwohlorientierte Gesichtspunkte berücksichtigen wird.

Nachfrage nach „mediengerechtem Spektakel“ decken

Nach dem hier vorgestellten Modell ist das Bürgerforum bestens geeignet für einen ernsthaften Meinungskampf, auch mit medialer Wirkung.

Rekrutierung qualifizierter Kandidaten für die politischen Führungämter

Im gegenwärtigen System werden die Besten abgeschreckt. Diese Vergeudung von Talenten können wir uns im Interesse der Sicherung unserer Zukunft nicht mehr länger leisten. Die mandative Demokratie eröffnet der wirklichen Elite attraktive Einstiegsmöglichkeiten.

3.3 Prägekräfte der gesellschaftlichen Ordnungen und Politikprozesse unter den Bedingungen der mandativen Demokratie

3.3.1 Durchlässigkeit

Die Antwort auf die selbstgerechte politische Klasse muß lauten: Schafft sie ab! Es gibt für die temporäre Ausübung demokratischer Funktionen keine Qualifikation, die sich von den Anforderungen unterscheidet, die man für ein anständiges und erfolgreiches bürgerliches Leben benötigt. Was wir also brauchen ist entscheidend mehr Durchlässigkeit zwischen der Politik und den übrigen Bereichen des bürgerlichen Lebens.

In der Literatur wird vorwiegend der Wechsel zwischen Politik und Wirtschaft thematisiert. Dies geschieht in der Regel mit anklagendem Tenor. Herausgegriffen seien die Äußerungen des SPD-Bundestagsabgeordneten Bülow, der das „Geflecht der Eliten“ beklagt.¹⁰¹ Das System werde dadurch intransparent, undemokratisch und unkontrollierbar. Er sieht den Wechsel zwischen Politik und Wirtschaft in der Nähe der Korruption.¹⁰² Der Fehler dieser Sichtweise liegt darin, daß Fälle des Mißbrauchs generalisiert werden, anstatt wirksame Regeln gegen zweifellos denkbare Interessenkonflikte zu installieren.

Die wünschenswerte Durchlässigkeit sollte keineswegs nur von und zur Managementebene der Wirtschaft vorhanden sein, sondern auch zur Wissenschaft und natürlich zur normalen Arbeitnehmertätigkeit oder freiberuflichen Arbeit. Nur so werden Lebenserfahrung und praktisches Wissen um Lebensbedürfnisse für die Politik nutzbar gemacht. Zu Recht nennt Weizsäcker die amerikanische Übung vorbildlich, zwischen Tätigkeiten in der Wirtschaft und im öffentlichen Dienst zu wechseln. Dies führe zu gegenseitiger Befruchtung, die dem Ganzen nutze.¹⁰³

Gegen Interessenkonflikte muß selbstverständlich Vorsorge getroffen werden. Politische Funktionen erfordern Unparteilichkeit. Viele berufliche Aufgaben bestehen dagegen gerade in der Interessenwahrnehmung von Personen oder Institutionen. Vielfach wird deshalb eine Quarantänezeit im Falle eines Wechsels gefordert.

¹⁰¹ Bülow: „Wir Abnicker“, S. 72

¹⁰² a.a.O., S. 198

¹⁰³ Weizsäcker in Aust u. a.: „Der Fall Deutschland“, S. 225

Bei einem Wechsel von der Wirtschaft, einer Funktionärstätigkeit in Gewerkschaft, Arbeitgeberverband oder zivilgesellschaftlicher Organisation hin zur Politik ist ein zeitlicher Abstand nicht zwingend vorzuschreiben. Nach dem hier vorgestellten Demokratiemodell sind in der der Wahl zugrundeliegenden Bewerbung alle früheren und aktuellen Funktionen der potentiellen Regierungsmannschaft aufzulisten. Es bleibt dann dem Wahlbürger überlassen, ob er die genannten Engagements als anstößig oder vielleicht sogar als nützlich ansieht oder nicht.

In der Gegenrichtung, also bei einem Wechsel aus der Politik in das bürgerliche Berufsleben, gibt es diese Filterfunktion der öffentlichen Wahl nicht. Soll hier innerhalb desselben Aufgabengebiets gewechselt werden, muß ein zeitlicher Abstand von beispielsweise drei Jahren vorgesehen werden, um jeden Anschein eines Interessenkonflikts zu vermeiden.

3.3.2 Streitkultur

Am Zustand der gegenwärtigen öffentlichen politischen Diskussion sind vor allem zweierlei zu beanstanden: Unernst und Niveaulosigkeit. Man muß nicht auf das Gerede in den unsäglichen Politik-Talks der Sendeanstalten mit immer gleichen Teilnehmern verweisen, denn sonstige Äußerungen der politischen Klasse gehorchen den gleichen Gesetzen der Medienwirksamkeit. Der Bürger kann zu Recht ein Mindestmaß an Seriosität erwarten. In der Politik geht es schließlich um das Wohlergehen von über 80 Mio. Menschen. An der Tagesordnung sind inzwischen gegenseitige üble Beleidigungen der Kontrahenten.¹⁰⁴

Zum Niveauverlust zähle ich auch die zwanghafte Unterordnung unter die political correctness. Originalton Angela Merkel: „Wir werden uns für alle deutschen Geiselninnen und Geiseln einsetzen“. Solche Formulierungen sind nur noch lächerlich. Warum hat man nicht längst § 211 StGB geändert, wo es heißt: „Der Mörder wird mit lebenslanger Freiheitsstrafe bestraft.“ Sind Morde von Frauen straffrei? Und warum werden nie Steuerhinterzieherinnen genannt? Derartige sprachliche Verrenkungen sind nötig, weil sich kein Politiker eine Blöße geben darf.

¹⁰⁴ Beispiele sind in Kap. 1.2.2 bereits genannt

Der politische Gegner würde sofort mit Unterstützung der politisierten Medien auf ihn einschlagen.

In gleichem Sinne beklagt Bull ein Defizit bei der politischen Kultur. Es fehle die Bereitschaft zu genauem, gelassenem und nüchternem Urteil, und es herrsche ein Wettbewerb des Populismus und Opportunismus.¹⁰⁵ Bull beschreibt exakt die Misere, die das System aber zwangsläufig hervorbringt. Man kann nicht das Ergebnis beklagen und die Ursachen ignorieren. Alle die auch von Bull gewünschten positiven Eigenschaften honoriert das System nicht. Wer als Politiker im gegenwärtigen System reüssieren will, muß polarisieren, Aktionismus zeigen und populistisch agieren.

Es besteht begründete Aussicht, daß sich das alles zum Besseren wendet, wenn sich mit der mandativen Demokratie die Auswahlmechanismen für Politiker und die Entscheidungsstrukturen ändern.

Die Möglichkeit, Wahlbewerbungen aus ganz unterschiedlichen Gruppierungen und außerhalb des Berufspolitikertums vorzulegen, macht zeitlich begrenzte politische Engagements für wirkliche Eliten attraktiv. Der Parteibuchwirtschaft wird der Boden entzogen, wenn Parteien nicht mehr das Monopol der politischen Meinungsbildung besetzt halten. Seilschaften sind unwahrscheinlicher, wenn Wiederwahlmöglichkeiten beschränkt sind. Der gegenwärtige rüde Umgangston unter Politikern ist erklärbar, wenn auch nicht entschuldbar, durch die Tatsache, daß es bei Berufspolitikern um deren persönliches Wohlergehen geht. Wer unabhängig ist und nach einer befristeten Mandatszeit wieder in seinen Beruf zurückkehrt, kann es sich leisten, sachlich um Mehrheiten zu streiten.

Das in Kap. 3.1.1 vorgeschlagene Bürgerforum in Verbindung mit nicht mehr parteipolitisch engagierten Medien ist geeignet, größere Meinungsvielfalt und eine eher ergebnisoffene Sachdiskussion zu gewährleisten.

In nicht wenigen Fragen sind sich alle politischen Parteien und ein Großteil der Medien, insbesondere der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten, einig. Es entsteht dann ein Meinungskartell, das einer Demokratie unwürdig ist. Konkret:

105 Bull: „Absage an den Staat? Warum Deutschland besser ist als sein Ruf“, S. 272

40 % der Bürger halten den überstürzten Atomausstieg für falsch. Sie werden mit ihrer Meinung aber nicht gehört und haben keine Repräsentanz im Parlament. Die Einheitsfront aller Parteien und Medien steht dem entgegen. Es ist erstaunlich genug, daß unter diesen Umständen überhaupt ein so hoher Anteil der Bürger sich eine unabhängige Meinung bilden konnte.

Der von der Regierung verordnete Biosprit E10 wird von den Bürgern nicht gekauft. Die Verweigerung basiert durchaus nicht auf Ignoranz, sondern auf einem fundierten Urteil: Biosprit schadet durch Anbaumethoden der Umwelt und verteuert Nahrungsmittel. Diese bessere Einsicht nützt dem Bürger aber nichts, Berlin und Brüssel wollen es anders.

Die Hunderte von Milliarden teuren Euro-Rettungsschirme lehnt eine ganz überwiegende Mehrheit der Bevölkerung mit Unterstützung sehr namhafter Ökonomen ab. Aber keine wählbare Partei, keine der großen Medien greift diese Mehrheitsmeinung in der Bevölkerung auf. In unserer politischen Klasse herrscht eine Attitüde der oberlehrerhaften Besserwisserei. Wir wissen, was euch guttut! Wenn ihr das nicht einseht, seid ihr eben Ignoranten, Stammtischler, Populisten.

Die berufsmäßige Repräsentanz führt nach einigen Jahren zu der fast zwangsläufigen Berufskrankheit zu glauben, es besser zu wissen als der Rest der Bevölkerung. Nur mit Zerschlagung der Strukturen läßt sich diese Bevormundung überwinden.

3.3.3 Unabhängige Medien

Den Medien kommt nach dem hier vorgeschlagenen Demokratiemodell eine besondere Bedeutung zu. Den Medien obliegt es, die im Bürgerforum diskutierten Themen aufzugreifen und die Diskussion fortzuführen. Sie sind als „vierte Gewalt“ Teil der notwendigen Machtbalance, insbesondere im Hinblick auf den Wegfall des Parlaments. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, müssen Vielfalt und Unabhängigkeit gewährleistet sein.

Rudzio meint, daß Verlegern, Intendanten und Journalisten die demokratische Legitimation für eine Kritikfunktion fehle.¹⁰⁶ Meines

106 Rudzio: „Das politische System der Bundesrepublik Deutschland“, S. 473 f.

Erachtens kommt es darauf an, ob es sich um private oder öffentlich-rechtliche Medien handelt. Private Medien brauchen keine Legitimation. Niemand ist gezwungen, eine Zeitung zu kaufen. Wem ein privater Sender nicht zusagt, schaltet halt auf einen anderen um. Bei privaten Medien muß der Staat lediglich durch strenge Kartellbestimmungen die Meinungsvielfalt unterstützen. Und er muß für eine Offenlegung der möglichen politischen Einflußnahme sorgen. Jede Zeitung sollte deshalb unmittelbar unter dem Titel deutlich lesbar den Hinweis enthalten, welche Gruppierung, insbesondere welche politische Partei mit welchem Anteil direkt oder indirekt beteiligt ist. Private Sendeanstalten müßten die Beteiligungsverhältnisse nach jeder Nachrichtensendung vermerken.

Ganz anders verhält es sich bei den durch Zwangsgebühren finanzierten öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten. Den dort tätigen Redakteuren fehlt jegliche demokratische Legitimation zur Kritik. Paul Sethe hat einmal sarkastisch formuliert: „Pressefreiheit ist die Freiheit von zweihundert reichen Leuten, ihre Meinung zu verbreiten“. Abgewandelt könnte man sagen: „Öffentlich-rechtliche Rundfunkfreiheit ist die Freiheit von zweihundert privilegierten Angestellten, ihre Meinung zu verbreiten“. Darum und angesichts der ungeheuren Wirkung öffentlich-rechtlicher Anstalten dürfte den dort tätigen Redakteuren lediglich eine Moderatorenfunktion zukommen. Damit dürfte der Anreiz für die Politik, sich der Sender zu bemächtigen, bereits erheblich gemindert werden.

In der Literatur ist bereits der Vorschlag diskutiert worden, wie bei der gesetzlichen Sozialversicherung Wahlen der Bürger zum Rundfunkrat zuzulassen. Eigentlich müßte der Verweis auf die Sozialwahlen zu gesetzlichen Krankenkassen und den Rentenversicherungsträgern abschreckend wirken, denn das Desinteresse der Versicherten ist angesichts von 30 % Wahlbeteiligung bei der Wahl 2011 überdeutlich. Allerdings ist dieses Desinteresse Folge der politisch gewollten Tatsache, daß die Versicherten kaum etwas mitzubestimmen haben, wenn gemeinsame Vorschlagslisten ausgekugelt werden und bei solchen „Friedenswahlen“ nicht mehr Kandidaten als Plätze zur Verfügung stehen. Natürlich könnte man sich bemühen, für eine Bürgerwahl zum Rundfunkrat faire Regeln aufzustellen. Doch dann taucht sofort wieder das Dilemma auf: Verhältniswahl oder Mehrheitswahl? Die Verhältniswahl würde Listen

erfordern, die die Parteien sofort als willkommenes Einfallstor nutzen würden. Eine Mehrheitswahl würde sich angesichts der flächendeckenden Verbreitung der Sendeanstalten kaum von einer Landtagswahl neuen Stils unterscheiden.

Um die in Kap. 2.3.3 geschilderten Mißstände bei den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten für die Zukunft auszuschließen und das Maß an Staatsferne und Ausgewogenheit zu erreichen, das nach den Rundfunkgesetzen längst Tatsache sein sollte, müssen stattdessen Strukturen verändert werden. Anders läßt sich die parteipolitische Okkupierung nicht beseitigen.

Eine naheliegende Möglichkeit wäre der Verkauf und damit die Privatisierung der Sender. Der unerwünschten Konzentration in der Hand weniger Unternehmer könnte durch geeignete gesetzliche Vorschriften entgegengewirkt werden. Dies würde allerdings nur einen halben Erfolg bewirken: Der Einfluß der Politiker wäre zwar unterbunden, die Vielfalt würde aber kaum zunehmen, denn wir haben ja bereits private Sender.

Deshalb wäre eine andere Version der Privatisierung zu überlegen. Träger könnte ein nicht kommerzieller Verein sein, Vereinsmitglieder die Nutzer. Die Nutzer könnten eine Vertreterversammlung wählen und diese wiederum die Leitungsorgane und so den Sender eigenverantwortlich führen.

Ein wesentlicher Punkt ist in diesem Konzept die Definition des Nutzers. Anders als im gegenwärtigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk sollte nicht jeder zum „Nutzer“ erklärt werden, wer ein empfangsbereites Gerät bereit hält, sondern nur derjenige, der auch tatsächlich die Sendeleistung in Anspruch nimmt. Es sollte also eine „Abstimmung mit den Füßen“ zugelassen werden. Technisch müßte es machbar sein, nur diejenigen zu den Wahlen zum Rundfunkrat und zur Finanzierung heranzuziehen, die tatsächlich die Programme hören und sehen wollen.

Um die Qualität der Programme dieser nicht-kommerziellen Sender zu sichern, wären ergänzende Staatszuschüsse aus Steuermitteln gerechtfertigt. Der Umfang der Staatszuschüsse müßte aus Hygienegründen lediglich an die Entwicklung der Nutzerzahl gebunden werden.

3.4 Einfluß der mandativen Demokratie auf die Politikinhalte

3.4.1 Was wäre alles möglich, wenn ...

Hier soll kein Versuch unternommen werden, ein neues politisches Programm aufzustellen. Ein solches Unterfangen würde nicht nur den Rahmen sprengen, sondern vor allem den Intentionen dieses Buches zuwider laufen. Mir geht es nicht darum, Werbung für einen alternativen Politikentwurf zu betreiben, sondern die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß zukünftige politische Programme eher den Bedürfnissen der Bevölkerung entgegenkommen. Der Sinn der folgenden Themenauswahl liegt darin aufzuzeigen, was an sachgerechten Lösungsvorschlägen im gegenwärtigen Politikbetrieb chancenlos ist, im Modell der mandativen Demokratie dagegen eher realisierbar wäre.

Es geht mir also wieder um die Nagelprobe für das hier vorgestellte Demokratiemodell, wobei nun allerdings nicht mehr die Kriterien der freiheitlich demokratischen Grundordnung als Maßstab herangezogen werden, sondern ob die mandative Demokratie bessere Voraussetzungen bietet für eine bürgernahe und nachhaltige Politik.

Die im Folgenden genannten Lösungsvorschläge sind keineswegs originell und oft genug zur Diskussion gestellt worden. Sie teilen aber leider das Schicksal vieler anderer kluger Vorschläge: Sie waren unter den Bedingungen der parteiendominierten parlamentarischen Demokratie chancenlos. Die Auswahl orientiert sich an drei Überlegungen:

- Hat die Regelung einen weitreichenden positiven Effekt?
- Sind die Anreizmechanismen der Regelung dergestalt, daß sie eine Eigendynamik entfalten?
- Wäre die Regelung unter den Bedingungen der mandativen Demokratie mehrheitsfähig?

Unter dieser Maßgabe werden in den nächsten vier Kapiteln Themen aus Wirtschaft und Sozialem, der Europapolitik, der Wehrpflicht und schließlich des Umweltschutzes und der Energiepolitik aufgegriffen. Für den vorliegenden Zweck genügt es, die Themen grob zu skizzieren.

3.4.2 Wirtschaft und Soziales

Keine Leistung ohne Gegenleistung

41,3 % des Bundeshaushaltes 2012 entfallen auf das Ressort „Arbeit und Soziales“.¹⁰⁷ Der Anteil ist in den letzten Jahrzehnten ständig ausgeweitet worden. Auf Renten, Arbeitsmarkt und Soziales entfielen 1972 noch 28,1 % des Bundeshaushalts, 1992 bereits 34,6 % und 2002 schließlich 44,9 %.¹⁰⁸ Hinzu kommen die sozialen Leistungen von Ländern und Kommunen, insgesamt etwa 780 Mrd. Euro.¹⁰⁹ Bewirkt hat dieser ungeheure finanzielle Einsatz jedenfalls nicht, daß die Bevölkerung zufriedener geworden wäre. 58 % der Deutschen halten die Verteilung von Besitz und Einkommen in Deutschland für ungerecht. 71 % meinen sogar, daß die soziale Gerechtigkeit in den letzten vier Jahren abgenommen hätte.¹¹⁰

Ein politisches Schlüsselproblem ist die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit und die Betreuung der Sozialhilfeempfänger. Kennzeichen aller Antworten, zu denen unsere parteiendominierte parlamentarische Demokratie fähig war, ist die – wie Sinn es formuliert hat – „schier grenzenlose Ignoranz der Sozialpolitiker gegenüber ökonomischen Anreizmechanismen“.¹¹¹ Mangelnde Einsicht dürfte kaum der Grund hierfür sein. Sachgerechte Lösungen scheitern schlicht an der Angst, vom politischen Gegner als kaltherzig und unsozial niedergemacht zu werden.

Immer wieder wird die Abschaffung oder doch zumindest die Lockerung des Kündigungsschutzes vorgeschlagen. Der Kündigungsschutz ist als soziale Regelung gut gemeint, wirkt sich aber leider arbeitsplatzverhindernd aus, weil ein Arbeitgeber im Zweifel lieber keinen neuen Arbeitnehmer einstellt, wenn er befürchten muß, ihn bei der nächsten Konjunkturdelle nicht wieder loszuwerden. Dänemark hat mit der Abschaffung des Kündigungsschutzes beste Erfahrungen gemacht.¹¹² In Deutschland ist eine solche Regelung nicht durchsetzbar: 75 % der

107 http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_124500/DE/BMF/_Startseite/Multimedia/Infografiken-Bundeshaushalt/20111206Ausgabenstruktur-BHH-2012.html?__nnn=true

108 <http://www.gabrieleweis.de/3a-politik/d-zahlen/d-bundeshaushalte%20seit%201969.htm>

109 Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 44

110 <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,676577,00.html>

111 Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S. 243

112 Sinn, a.a.O., S. 169

SPD-Abgeordneten und viele aus der CDU sind Gewerkschaftsmitglieder. Die Gewerkschaften vertreten die Interessen der Arbeitsplatzbesitzer und überlassen die Arbeitslosen dem Sozialstaat.

Es ist etwas faul, wenn jemandem mit einem Bruttolohn von 3.000 Euro noch netto 2.000 Euro verbleiben – genauso viel wie ein Hartz IV-Empfänger mit 4-köpfiger Familie zur Verfügung hat. Dann ist offenbar die Anreizwirkung zu schwach, durch Arbeitsaufnahme ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Wir brauchen Regelungen, die nach ihrer inneren Logik die Betroffenen von selbst zum gewünschten Verhalten veranlassen. Eine solche Vorschrift wäre z. B. der klare und einprägsame Grundsatz: Keine Sozialleistung ohne Gegenleistung.

Wer nur aufgrund seiner Bedürftigkeit und im Übrigen voraussetzungslos Leistungen der Allgemeinheit in Anspruch nimmt, sollte im Rahmen seiner Möglichkeiten zu Gegenleistungen verpflichtet werden. Hier spielt wieder die bereits mehrfach herangezogene Grunderkenntnis eine Rolle, daß der Mensch sich im Rahmen der für ihn geltenden Bedingungen „vernünftig“ verhält. Er wird also Sozialleistungen in Anspruch nehmen, wenn dies für ihn vorteilhafter und angenehmer als Arbeit ist.

Die Forderung nach einer zumutbaren Gegenleistung würde einen Befreiungsschlag bewirken. Also: Wer arbeiten kann, muß arbeiten. Solidarhilfe gibt es somit nur, wenn man der Solidargemeinschaft im Rahmen seiner Möglichkeiten auch eine Gegenleistung erbringt. Vorbilder gibt es bereits, z. B. die USA oder die Niederlande. 2004 machten die Niederländer die Sozialhilfe zur Aufgabe der Kommunen und räumten ihnen ein festes Budget ein, mit dem sie auskommen müssen. Plötzlich hatten die Kommunen ein Interesse daran, die Zahl der Sozialhilfeempfänger klein zu halten. Schlagartig nahmen 20 % ihren Antrag zurück als man sie vor die Alternative stellte: Arbeit oder Wegfall der Sozialhilfe.¹¹³ Andere reagierten auf sanften Druck, der Rest war froh, wieder einer geregelten Arbeit nachgehen zu können. Die besagte 20 %-Quote wird übrigens auch durch andere Untersuchungen bestätigt.¹¹⁴

Was wäre das für ein großartiger Erfolg, wenn wir in Deutschland 20 % weniger Sozialhilfeempfänger hätten und ein großer Teil des Restes einer sinnvollen Beschäftigung nachgehen würde? 20 % machen eine Einsparung von jährlich ca. 4 Mrd. Euro aus, was keine Kleinigkeit ist.

113 http://www.focus.de/politik/ausland/ausland-alle-muessen-arbeiten_aid_485041.html

114 <http://www.rundschau-online.de/html/artikel/1275303973200.shtml>

Wichtiger wäre allerdings die Reaktivierung vor allem der Langzeitarbeitslosen und deren Wiedereingliederung in ein eigenverantwortliches Erwerbsleben.

Verhindert hat das alles bisher der fehlende politische Wille. Man scheut den Vorwurf der „Zwangsarbeit“, der Beschäftigung mit sinnlosen Arbeiten oder der Konkurrenz zu regulären bestehenden Arbeitsverhältnissen. Alle diese Gegenargumente sind haltlos.

Wo man auch hinschaut, überall sieht man Arbeitsbedarf. Arbeit gibt es mehr als genug. Das größte Problem für alte Leute in Heimen ist die Langeweile, es fehlt an Zuwendung; Bibliotheken und Museen haben zu kurze Öffnungszeiten, weil Personal fehlt; Kinder aus bildungsfernen Familien brauchen Hilfe bei Schularbeiten; alleinlebende Senioren brauchen jemanden für die Besorgungen des täglichen Lebens; Parkanlagen verkommen, an Straßenrändern häuft sich der Müll, Wände sind überall mit Schmierereien übersät, die entfernt werden müßten. Immer hört man den Einwand, daß das alles unbezahlbar wäre. Doch das Argument wäre nur zutreffend, wenn wir Vollbeschäftigung hätten. Jetzt bezahlen wir Arbeitslose für's Nichtstun. Reguläre Arbeitsplätze würden durch alle diese Tätigkeiten nicht verdrängt, denn aktuell bleiben die Arbeiten ja unerledigt.

Fast zweitrangig wäre die Organisation eines solchen Arbeitsangebots an alle arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger. Man könnte sich vorstellen, daß die Kommunen selbst gemeinnützige Arbeiten anbieten. Denkbar wäre auch eine Subventionierung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte im ersten Arbeitsmarkt.

Das Problem der Dauerarbeitslosigkeit ist nun einmal ein Problem der fehlenden Qualifikation. Als Folge der Globalisierung hat Arbeit einen globalen Preis bekommen.¹¹⁵ Geringwertige Arbeiten werden dort erledigt, wo für einen entsprechend geringen Preis Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. In den frühindustrialisierten Staaten haben die hiesigen Geringqualifizierten deshalb selbst in der Hochkonjunktur kaum mehr eine Chance auf einen regulären Arbeitsplatz. Was machen wir mit diesen Globalisierungsverlierern? Eine Alimentierung ist die schlechteste Lösung. Es bleibt nur die Alternative, daß unsere Geringqualifizierten das globale Wettbewerbsentgelt akzeptieren und dieses

115 Miegel: „Epochenwende“, S. 249

mit einem Zuschuß aus Steuermitteln auf das für die Lebenshaltung notwendige Niveau aufgestockt wird. Das ist allemal billiger, vor allem aber humaner als die Dauerarbeitslosigkeit.

Ich bin überzeugt, daß eine solche Regelung als Teil eines Regierungsprogrammes mehrheitsfähig wäre. Der Bürger hat ein Gespür dafür, daß soziale Leistungen an das machbare Maß angepaßt werden müssen und nur das verteilt werden kann, was zuvor erwirtschaftet worden ist. Er weiß aus seinem eigenen Erfahrungshorizont, wie häufig Sozialleistungen mißbräuchlich in Anspruch genommen werden. Achselzuckend nimmt er es hin, solange es ihn persönlich nicht nachteilig betrifft, weil die Politik alles mit Schulden finanziert oder ihm suggeriert wird, daß „die Reichen“ doch gefälligst mehr zur Kasse gebeten werden sollen. Sobald er aber begreift, daß letztlich doch er selbst oder seine Nachkommen die Zeche bezahlen müssen, wehrt er sich gegen ungerechtfertigte Leistungen an Einzelne, die diese ohne Gegenleistung erhalten.

Streiks gehören abgeschafft

Die Institution des Streiks – weniger dessen Gegenstück: die Aussperrung – genießt hierzulande den Status einer heiligen Kuh. Für Sozialromantiker ist der Streik der Inbegriff der erkämpften Arbeiterrechte. Kein Bundestag würde es wagen, an dieser Institution zu rütteln. Die Fraktion der Gewerkschafter ist schließlich die weitaus größte in jedem Bundestag. Bei der Berichterstattung in den Medien über stattfindende Streiks wird sorgfältig jede Kritik vermieden. Hängen Passagiere wegen eines Streiks der Fluglotsen fest oder stapelt sich der Müll, weil die Müllabfuhr einen Warnstreik veranstaltet, dann werden überwiegend solche Bürger interviewt, die Verständnis für die Anliegen der Streikenden bekunden.

Wenn offen und ohne ideologische Scheuklappen über sachgerechte Verfahren des Interessenausgleichs zwischen den Tarifparteien diskutiert werden könnte, dann würde man in der Bevölkerung bald zu einer klaren Mehrheitsmeinung gelangen: Streiks gehören abgeschafft. Es gibt bessere Methoden der Streitentscheidung.

Streik und Aussperrung sind barbarische Kampfmittel aus der Zeit des Frühkapitalismus. Sie sind Faustrecht und einer zivilisierten Welt unwürdig. In einer sozialen Marktwirtschaft haben sie keine Daseinsberechtigung.

Wer siegt denn in einem Arbeitskampf? Nicht die Seite, die die besseren Argumente vorzuweisen hat, nicht derjenige, der nach wirtschaftlicher Vernunft handelt, sondern der Tarif-„Partner“, der das längere Durchhaltevermögen hat.

Die Aussperrung spielt in unserer heutigen Wirtschaftsrealität ohnehin kaum eine Rolle. Um so mehr wird das Streikrecht von Gewerkschaften mythisch überhöht. Tatsächlich sind die Drohung mit einem Streik, das Ritual der Urabstimmungen und schließlich der Streik selbst Mittel zur Mobilisierung und Solidarisierung der Arbeitnehmer. Gewerkschaften, die in unserer modernen Wirtschaft unter Mitgliederschwund und Bedeutungsverlust leiden, klammern sich an das Mittel des Streiks, um den sozialromantischen „Alle Räder stehen still, wenn dein starker Arm es will“-Mythos aufrechtzuerhalten.

Die Taktik hat sich in den letzten Jahren stark verändert und zu einer deutlichen Stärkung der Arbeitnehmerseite geführt. Kaum ein Arbeitskampf kommt mehr ohne vorgeschaltete „Warnstreiks“ aus. Schwerpunktstreiks gegen einzelne schwache Unternehmen oder Streiks in ausgewählten sensiblen Produktionsstufen zeigen unverhältnismäßige Wirkung und schonen gleichzeitig die Streikkasse. Für Streiks mit Pilotfunktion sucht man sich einen Tarifbezirk mit guter Geschäftsentwicklung aus, weil der Widerstand dort vermutlich geringer ist. Gab es ehemals Flächenarbeitskämpfe zwischen großflächig-regional organisierten Branchen-Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, bildeten sich nun Miniaturgewerkschaften für spezialisierte Berufe. Als Beispiel seien die Gewerkschaft Cockpit der Flugzeugführer oder die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) genannt. Wenn diese Spezialisten streiken, ruht automatisch der gesamte Geschäftsbetrieb des betroffenen Unternehmens. Erschwerend kommt hinzu, daß diese Miniaturgewerkschaften in Konkurrenz zu den etablierten Branchengewerkschaften stehen. Sie müssen für ihre Mitglieder attraktiver, d. h. erfolgreicher sein, als die DGB-Gewerkschaften und erschweren eine Einigung mit den Arbeitgebern, die auf eine Gleichbehandlung der Arbeitnehmer bedacht sein müssen.

Es gibt keinen nachvollziehbaren Grund mehr, Streik und Aussperrung als Mittel zur Lösung von Tarifkonflikten beizubehalten. Nötig ist allerdings das Prinzip der Tarifautonomie, d. h. die den Tarifpartnern obliegende Pflicht, eigenverantwortlich ihre Angelegenheiten zu regeln. Ist das in angemessener Zeit nicht möglich, ist ein Schlichtungsverfahren vorzunehmen, auf dessen Regeln sich die Tarifparteien zuvor geeinigt haben müssen. Der Vorschlag des Schlichters ist für die Parteien nicht verbindlich, aber immerhin eine Hilfe, über den eigenen Schatten zu springen und sich zu einigen.

Die entscheidende Frage ist natürlich, was passieren soll, wenn auch dieses Schlichtungsverfahren scheitern sollte. Eine naheliegende und angemessene Lösung besteht darin, dann eine staatliche Schiedsinstanz verbindlich entscheiden zu lassen, und zwar auf Landesebene, wenn der Tarifkonflikt nur ein Bundesland betrifft, auf Bundesebene, wenn mehrere Bundesländer involviert sind.

Warum soll der Staat als Schlichter fungieren? Die politische Führung trägt die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik. Der Erfolg oder Mißerfolg in der konjunkturellen Entwicklung kann Wahlen entscheiden. Eine Regierung hat also ein eigenes Interesse an einer sachgerechten Lösung der Tarifkonflikte. Sie ist demokratisch legitimiert, dem Gemeinwohl verpflichtet und nicht irgendwelchen Sonderinteressen. Ein sachwidriger oder parteiischer Schiedsspruch würde bei den nächsten Wahlen abgestraft werden.

Man könnte einwenden, daß die als letzte Möglichkeit vorgesehene Zwangsschlichtung zu einer Aushöhlung der Tarifautonomie führen würde. Die Tarifautonomie ist in der Tat ein wichtiges marktwirtschaftliches Prinzip. Die Beteiligten können allemal besser als der Staat Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen beurteilen und für sich entscheiden. Doch gerade die Drohung, daß notfalls ein Außenstehender, nämlich der staatliche Schiedsmann, verbindlich entscheiden würde, hätte eine heilsame prohibitive Wirkung und würde die Einigungsbereitschaft fördern.

In der Schweiz gibt es seit 1937 ein „Friedensabkommen“ in der Metall- und Maschinenindustrie, das jegliche Kampfmaßnahmen wie Streik und Aussperrung untersagt. Konfliktlösungen sollen in erster Linie auf Betriebsebene gesucht werden. Auf Verbandsebene ist ein zweistufiges Vermittlungsverfahren mit Vermittlungsvorschlag und notfalls

Schiedsspruch vorgesehen.¹¹⁶ Die Löhne in der Schweiz gehören zu den höchsten in Europa. Mit dem Verzicht auf Arbeitskampf und dem Institut der Zwangsschlichtung ist man offensichtlich gut gefahren.

Im US-Bundesstaat New York wird ein solches System auf gesetzlicher Basis seit 1966 erfolgreich praktiziert, allerdings beschränkt auf Tarifkonflikte im öffentlichen Dienst. Es zeigte sich dort, daß nur 8 % der Tarifverträge durch Schiedsspruch zustandekommen. Die Tarifabschlüsse sind nicht ungünstiger: In Bundesstaaten ohne Streikrecht lagen die tariflichen Entgelte sogar noch leicht über denen der Bundesstaaten mit Streikrecht. Die Gewerkschaften verloren auch nicht an Zuspruch: Weiterhin sind 40 % der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes in New York gewerkschaftlich organisiert.¹¹⁷

Zwingende Grundsätze der freiheitlich demokratischen Grundordnung stehen dem hier vertretenen Vorschlag nicht entgegen. Das Grundgesetz gewährleistet in Art. 9 Abs. 3 zwar das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden. Ein konkretes Arbeitskampfsystem wird aber nicht garantiert.¹¹⁸

Mitbestimmung im Aufsichtsrat nützt nur den Funktionären

Die sogenannte Arbeitnehmer-Mitbestimmung in den Aufsichtsräten der Unternehmen wird von allen Parteien gelobt und selbst Spitzenmanager der Wirtschaft äußern sich öffentlich positiv. Diese allgemeine Zustimmung sollte hellhörig machen. Wenn die Mitbestimmung so famos ist, warum ist sie dann ein deutsches Unikum geblieben und hat keinerlei Nachahmer in anderen Ländern gefunden?¹¹⁹

Worum geht es? Zunächst ist die Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene von der auf Unternehmens- bzw. Konzernebene zu unterscheiden. Die Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene ist im Betriebsverfassungsgesetz geregelt und findet insbesondere ihren Ausdruck in der Bildung der von den Arbeitnehmern gewählten Betriebsräte. Diese Mitbestim-

116 www.geschichte-schweiz.ch/friedensabkommen.html

117 http://www.zeit.de/2003/02/Streikverbot_fuer_die_Gewerkschaft_ver_di

118 So das Bundesverfassungsgericht im sog. Mitbestimmungsurteil BVerfG 50, 290 ff.

119 Es gibt in manchen Ländern Drittel-Vertretungen, aber nirgends die paritätische Mitbestimmung.

mung ist sachgerecht und nötig, um die Interessen der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber zu wahren. Zu beanstanden ist hier lediglich der Versuch des Gesetzgebers, gewerkschaftlichen Einfluß zu sichern.

Ganz anders verhält es sich mit der Mitbestimmung auf Unternehmensebene. Das bedeutet, daß die Aufsichtsräte, die eigentlich das Vertretungsorgan der Anteilseigner sind, zum Teil aus Arbeitnehmern und Gewerkschaftsvertretern bestehen. Kapitalgesellschaften, die mehr als 500 Mitarbeiter beschäftigen, haben einen zu einem Drittel mit Arbeitnehmervertretern besetzten Aufsichtsrat (DrittelbG). Werden mehr als 2.000 Mitarbeiter beschäftigt, gilt die paritätische Mitbestimmung (MitbestG). Am weitesten reicht die Mitbestimmungsregelung im Montan-Mitbestimmungsgesetz für Unternehmen von Bergbau, Eisen und Stahl, die mehr als 1.000 Mitarbeiter beschäftigen.

Der Idee nach ist es die „Demokratisierung der Wirtschaft“, die hier verwirklicht werden soll. Kapital und Arbeit sollen als gleichwertige Faktoren zur Geltung kommen. Die Gewerkschaften haben sich denn auch nie mit der bloßen Drittelbeteiligung zufrieden gegeben, sondern immer den Anspruch auf die volle paritätische Mitbestimmung in allen Branchen aufrechterhalten. Die Mitbestimmung stärke Motivation und Kooperation, heißt es. Auch von neutraler Seite wird im übrigen argumentiert, daß die Mitbestimmung auf Unternehmensebene dem sozialen Frieden diene und zum Ausgleich von Konflikten beitrage.

Ob sich die Mitbestimmung auf Unternehmensebene bewährt hat oder nicht, darüber erhält man in Deutschland keine ehrliche Antwort. Die Vorstände der großen Unternehmen werden sich hüten, irgendein Wort der Kritik zu äußern: Sie müssen schließlich in der nächsten Sitzung des Aufsichtsrates auch den Arbeitnehmervertretern Rede und Antwort stehen. Über Vertragsverlängerungen oder die Vergütung der Vorstände wird im Aufsichtsrat beschlossen.

Nein, die ehrliche Antwort ist, daß die Mitbestimmung in den Aufsichtsräten systemwidrig und für die Wirtschaft schädlich ist.¹²⁰ Die „Demokratisierung der Wirtschaft“ ist vom Ansatz her verfehlt, weil sich Staatsverfassungsstrukturen nicht auf Wirtschaftsunternehmen übertragen lassen. Das Unternehmerrisiko verteilt sich nun einmal nicht

120 Skeptisch auch Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 87, und Merz: „Mehr Kapitalismus wagen“, S. 128 ff.

nach Köpfen, sondern nach Kapitalanteilen. Und diesen Kapitaleignern muß ein Recht zur eigenen Vertretung zugestanden werden, die gegnerfrei ist, also nicht den anderen Tarifpartner mit umfaßt. Interessenkonflikte der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat sind vorprogrammiert. Wie soll ein Gewerkschaftsvertreter die Interessen des Unternehmens wahrnehmen, wenn er gerade an einem Streikaufruf mitgewirkt hat, der erklärtermaßen das Unternehmen schädigen soll?

Ein solcher Konflikt demonstriert, daß es hier gar nicht um die Mitbestimmung von Arbeitnehmern, sondern um die Mitbestimmung von Gewerkschaften geht.¹²¹ Sie dient nur den Interessen der Gewerkschaftsfunktionäre. Die Folgen sind mehr als unerfreulich.

Regelmäßig gelangen Meldungen in die Öffentlichkeit über Küngeleien zwischen Unternehmensleitung und Arbeitnehmervertretern bis hin zur Korruption, weil man sonst die notwendige Zustimmung der Funktionäre zu Unternehmensentscheidungen nicht erhalten kann.

Vergleicht man Unternehmensbewertungen im internationalen Vergleich, dann müssen sich deutsche Unternehmen regelmäßig einen Abschlag gefallen lassen. Der Verdacht liegt nahe, daß dies an der Mitbestimmung liegt. Schließlich hat sich Deutschland mit seinem System der Mitbestimmung international isoliert. Die Mitbestimmung hat zur Schwächung des deutschen Wirtschaftsstandortes beigetragen.¹²² In einer globalisierten Welt ist niemand im Ausland unser Mitbestimmungssystem plausibel zu machen. Das zeigt sich sehr nachteilig bei internationalen Unternehmensfusionen mit deutscher Beteiligung. Die Mitbestimmung ist dann ein Argument gegen einen Firmensitz in Deutschland.

Wenn die Mitbestimmung in Unternehmen so segensreich ist, wie Gewerkschaften behaupten, warum gibt es keine Erfolgsskala von der Montanindustrie mit maximaler Mitbestimmung über die Unternehmen mit Halbparität bis zu solchen mit Drittelparität?

Um es nochmals zu betonen: Die Vertretung der Arbeitnehmer ist richtig, aber bitte im Betriebsrat und auf Unternehmensebene im Gesamtbetriebsrat. Dort ist auch die Mitbestimmung in bestimmten wirtschaftlichen Angelegenheiten angemessen. Denkbar sollten z. B. auch gemeinsame Sitzungen von einem – gegnerfreien – Aufsichtsrat

121 Statt anderer: Eick: „Wie man eine Volkswirtschaft ruinieren kann“, S. 58

122 Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, S. 177

und dem Gesamtbetriebsrat sein. Die übrige Mitbestimmung auf Unternehmensebene ist dagegen ersatzlos zu streichen. Bei einer ehrlichen Diskussion würde man sicher hierfür eine Mehrheit in der Bevölkerung finden. Gerade die angeblich Begünstigten, die Arbeitnehmer, haben ein sehr sicheres Gespür dafür, ob sie selbst davon profitieren oder doch nur die Gewerkschaftsfunktionäre.

Rente mit Siebzig

2007 hat die große Koalition beschlossen, schrittweise das reguläre Renteneintrittsalter von 67 Jahren einzuführen. Wegen der langen Übergangsfrist wird effektiv erst der Geburtsjahrgang 1964 im Jahre 2029 voll erfaßt sein.

Der Widerstand gegen die neue Regelung ist groß und ob die Regierungen bis dahin Durchhaltevermögen zeigen werden, ist durchaus fraglich. Dabei sprechen die demographischen Fakten eine klare Sprache: Bei immer höher werdender Lebenserwartung kann die Rentenbezugsdauer nicht automatisch verlängert werden, wenn man gleichzeitig die Beitragshöhe begrenzen will. Hinzu kommt durch das Umlageverfahren und den fehlenden Nachwuchs, daß noch 1991 vier tätige Arbeitnehmer (und ihre Arbeitgeber!) einen Rentner alimentieren konnten, aber heute schon zwei Erwerbstätige eine Rente schultern müssen.

Welchen Hauptanforderungen müßte ein solides, nachhaltiges Rentensystem genügen? Zu nennen wären:

- Beständigkeit für eine ganze Generation;
- die gesetzliche Rente darf kein „schlechtes Geschäft“ werden, d. h. der Bürger soll sein eingezahltes Kapital bei durchschnittlicher Rentenbezugsdauer zurückerhalten, plus Geldentwertungsrate und einer zumindest bescheidenen Verzinsung;
- bei einem vollen Arbeitsleben muß die Rente höher sein als die Sozialhilfe, die jeder ohne Beiträge erhält – das ist eine Forderung der Gerechtigkeit.

Wichtig wäre, daß das Konzept einfach und klar durchschaubar ist – also genau das Gegenteil des gegenwärtigen. Es sollte aus wenigen einprägsamen Eckwerten bestehen. Verschachtelte Ausnahmen als Folge von Klientelwirtschaft machen die Sache nicht gerechter, sondern schaffen immer nur neue Ungerechtigkeiten.

Ich wage die Prognose, daß wir für ein solides, nachhaltiges Rentenkonzept ein Regel-Eintrittsalter von 70 Jahren benötigen. Zieht man zusätzlich eine Grenze bei maximal 50 Beitragsjahren, und zwar einschließlich Ausfall- und Ersatzzeiten, dann stellt sich ein solches Konzept gar nicht so erschreckend dar, wie es sich zunächst anhört. Die Höchstgrenze von 50 tatsächlichen oder fiktiven Beitragsjahren ist nötig, um diejenigen zu belohnen, die sich den Mühen einer Ausbildung unterzogen und ein volles Arbeitsleben absolviert haben.

Regelschuljahre über die Schulpflichtzeit hinaus sollten deshalb als Ersatzzeit anerkannt werden. Bei einer Schulpflichtzeit von 10 Jahren, wie sie bereits in einigen Bundesländern verankert ist, würde das zwei Jahre für die ausmachen, die das Abitur absolvieren. Darüber hinaus sollte eine abgeschlossene Berufsausbildung mit der Regelabsolvierungszeit als Ersatzzeit anerkannt werden genauso wie mit festen Semesterzahlen ein Masterstudium oder eine Promotion. Das schüfe einen Anreiz zur Qualifizierung, die wir dringend benötigen.

Um auch einen Anreiz für den dringend benötigten Nachwuchs zu schaffen, sollte eine Mutterschaftszeit und zusätzlich für Väter und Mütter eine Kinderbetreuungszeit von z. B. drei Jahren pro Kind als Ausfallzeit angerechnet werden

Wie könnte danach eine typische Erwerbsbiographie aussehen?

Beispiel 1

| Lebensstation | Alter |
|-----------------------|------------------------------------------------|
| Kindergarten | mit 3 Jahren |
| Einschulung | mit 5 Jahren |
| 10 Pflichtschuljahre | allgemeinbildende Schule beendet mit 15 Jahren |
| Lehre | Abschluß mit 18 |
| 1 Jahr Pflichtdienst* | beendet mit 19 |

* Vergl. Kap. 3.4.4

Im Alter von ca. 20 Jahren könnte damit der Eintritt in das Berufsleben erfolgen. Werden die drei Lehrjahre und das eine Pflichtdienstjahr als Ersatzzeiten angerechnet, dann wären nur noch 46 effektive Beitragsjahre erforderlich, um mit 66 Lebensjahren ohne Kürzungen in Rente gehen zu können.

Beispiel 2:

| Lebensstation | Alter |
|------------------------------|---------------------------------------------------|
| Kindergarten | mit 3 Jahren |
| Einschulung | mit 5 Jahren |
| 12 Schuljahre bis zum Abitur | allgemeinbildende Schule beendet mit 17 Jahren |
| 4 Jahre Studium | Abschluß mit 21 |
| 1 Jahr Pflichtdienst | beendet mit 22 |

In diesem Fall könnte mit ca. 23 Jahren, bei längerem Studium mit 25 Jahren, das Erwerbsleben beginnen. Werden zwei Jahre der Schulzeit (weil über die Pflichtschulzeit hinaus), vier Jahre des Studiums sowie ein Jahr Pflichtdienst als Ersatzzeiten gewertet, dann könnte auch hier mit 66 Jahren die Rente ohne Kürzungen beginnen.

Zeiten der Arbeitslosigkeit, soweit es diese im Hinblick auf die oben in Kap. 3.4.2 diskutierte Gegenleistung für staatliche Sozialleistungen überhaupt noch gibt, müßten als Ausfallzeiten anerkannt werden.

Ein solches Rentenkonzept wäre unpopulär, aber angesichts der demographischen Entwicklung sachgerecht. Ich bin überzeugt, daß es auch vermittelbar wäre und von der Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen werden würde. Unter den heutigen Bedingungen der partei-dominierten parlamentarischen Demokratie hätte das Konzept keine Chance. Es würde im Parteienkampf zerrieben werden. Im günstigsten Fall würden so zahllose Zusatz- und Ausnahmeregelungen eingefügt werden, daß von dem ursprünglichen Konzept kaum etwas bliebe. Wer bei den Ausnahmeregelungen dann übergangen wurde, würde zu Recht gegen die ganze Regelung polemisieren.

Man könnte die Liste fortsetzen: Die gesetzliche Krankenversicherung müßte dringend auf eine tragfähige Grundlage gestellt werden. Clement/Merz sehen denn auch hier den größten Reformstau.¹²³ Wettbewerb

123 Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 117

findet in unserem gegenwärtigen überregulierten Gesundheitssystem kaum noch statt. Angesichts tendenziell steigender Krankheitskosten ist die bestehende Koppelung an die Arbeitskosten verhängnisvoll. Die Krankenversicherung hat mit dem Arbeitsverhältnis nichts zu tun! Wie wäre es mit einem gesetzlichen Zwang zur Krankenversicherung, aber freier Wahl der privaten Versicherungsgesellschaft? Bei der Haftpflicht für Kfz-Halter wird dieses Prinzip mit Erfolg praktiziert. Es gibt keinen nachvollziehbaren Grund, warum es nicht auch bei der Krankenversicherung funktionieren sollte. Da die Prämien sich in einem solchen System am Markt bilden würden, muß für sozial Schwache ein gestaffelter Sozialausgleich vorgesehen werden.

3.4.3 Stabilisierung der Euro-Zone

Hier ist wohl gemerkt nicht von einer Euro-Rettung die Rede, denn um die geht es gar nicht. Vielleicht glaubt Kanzlerin Merkel ja selbst, daß die aberwitzigen Risiken, die sie im Namen Deutschlands eingeht, tatsächlich der Rettung des Euro dienen. Vielleicht ist sie wirklich überzeugt davon, daß „wenn der Euro scheitert, Europa scheitert“. Möglicherweise ist die Argumentation mit der Euro-Rettung nur ein geschickter Schachzug, um der Bevölkerung die von Merkel gewollte weitere europäische Integration als „alternativlos“ erscheinen zu lassen. Denn wer will schon gerne seine Währung den Bach runtergehen lassen?

Tatsächlich ist es grundfalsch, die gegenwärtige Staatsschuldenkrise als Eurokrise zu bezeichnen und kurieren zu wollen. Der Euro braucht nicht gerettet zu werden, sondern die überschuldeten Staaten der Eurozone müssen saniert werden. Die Krise zeigt sich darin, daß Griechenland, Portugal und, wenn auch noch nicht in gleichem Maße, Italien und Spanien über ihre Verhältnisse gelebt haben. Der Euro bescherte allen niedrige Zinsen. Die Staaten haben es schamlos ausgenutzt, sich bis an und über die zumutbare Grenze zu verschulden – bis, ja bis die bösen Finanzmärkte vor dem steigenden Risiko Angst bekamen, immer höhere Zinsen als Risikoaufschlag verlangten und schließlich überhaupt nicht mehr zu weiteren Darlehen bereit waren.

In dieser Situation hat die Eurozone nur zwei Möglichkeiten: Die eine ist, alle Schulden zu sozialisieren. Mit der Bonität der verbleibenden

halbwegs soliden Staaten, allen voran Deutschlands, kann man die Geldgeber motivieren, die Schuldenmacherei noch eine Weile fortzusetzen. Die andere Alternative besteht darin, das Prinzip von Verursachung und Haftung anzuerkennen. Dann muß jeder Staat für seine eigenen Schulden aufkommen.

Der erstgenannte Weg, der der Schuldenunion, führt zu dem, was jede Sozialisierung bewirkt: alle werden gleich arm. Deutschland ist zur Zeit noch kreditwürdig, wird es aber dann nicht mehr sein, wenn wir für alle Schulden der Eurozone aufkommen müssen. Es ist unglaublich naiv zu behaupten, Deutschland könne seine Haftung auf bestimmte Milliardenbeträge begrenzen. Alle Staaten, einschließlich Deutschland, machen ja ständig neue Schulden. Auch die sog. Schuldenbremse im Grundgesetz soll nur die Höhe der Neuverschuldung begrenzen – von der Rückführung der Schulden redet kein Mensch mehr. Der Rettungsschirm, und sei er noch so groß, wird also ständig ausgeweitet werden müssen. Die Notbremse zieht kein Politiker mehr: Niemand wird eingestehen, daß das bisher eingesetzte Geld verloren ist. Stattdessen wird man neues Geld nachschieben. Das Ganze ist ein klassisches Schneeballsystem: Schulden werden immer mit höheren neuen Schulden zurückgezahlt. Jeder normale Bürger würde dafür strafrechtlich belangt. Politiker lassen sich dafür feiern.

Der andere Weg, der der Haftung für eigene Schulden und nur für diese, setzt heilsame Marktmechanismen nicht außer Kraft. Weitere Kredite für Wackelkandidaten werden eben immer teurer und zwingen zur Haushaltsdisziplin. Und Griechenland bekäme am freien Markt überhaupt keine Kredite mehr, müßte einen Schuldenschnitt vornehmen und, um neues Geld zu bekommen, Staatsvermögen versilbern. Den Euro würde eine solche Prozedur eher stärken als schwächen. Selbst Griechenland könnte nach einem Schuldenschnitt den Euro behalten und brauchte nicht zur Drachme zurückzukehren. Um die marode griechische Wirtschaft anzukurbeln, könnten andere Eurostaaten bilaterale Kredite einräumen: Das wäre sinnvoll praktizierte Solidarität.

Kanzlerin Merkel und ihr Finanzminister Schäuble haben sich für den bequemen Weg, den der Schuldenunion, entschieden. Maßgeblich war der Druck der Politikerkollegen der USA, der EU und der meisten anderen Staaten der Euro-Zone, die alle von der Schuldenunion profitieren. Am meisten profitiert Frankreich. Französische Banken sind

besonders stark bei den problematischen Staatsanleihen engagiert. Ein Schuldenschnitt würde eine Bankenrettung erforderlich machen, die die Bonität des französischen Staates verschlechtern würde.

Merkel hat sich verrannt. Zur Umkehr scheint sie nicht mehr fähig zu sein. Die Bevölkerung hat trotz der sehr komplizierten Materie ein sehr gesundes Gespür, daß der eingeschlagene Weg nicht funktionieren kann und in die Katastrophe führt. Bei einer Abstimmung würde, wie es Umfragen belegen, die überwältigende Mehrheit gegen die Schuldenunion stimmen. Die mandative Demokratie könnte diesem Volkswillen zum Erfolg verhelfen.

Die Regierungen der Eurozone wollen eine Pleite Griechenlands unbedingt vermeiden. Daher die kuriose Verrenkung, daß die Banken auf über 50 % „freiwillig“ verzichten sollen. Nur so läßt sich die Fiktion aufrechterhalten, die Anleihen der Eurostaaten seien sicher. Warum das Ganze? Weil alle diese Staaten ihre Verschuldungspolitik fortsetzen wollen und dafür niedrige Zinsen brauchen.

3.4.4 Neuordnung Wehrpflicht

Im Frühjahr 2009 hat das Verwaltungsgericht in Köln entschieden, daß die Einberufungspraxis der Bundeswehr verfassungswidrig sei. Das Gericht brandmarkte damit die Tatsache, daß nur noch die Hälfte der Wehrpflichtigen eines Jahrganges eingezogen würden – die Wehrdienstverweigerer nicht eingerechnet. In Zahlen bedeutete das: Etwa 440.000 junge Männer wurden damals im Jahr volljährig. Über 80.000 von ihnen entschieden sich für den Zivildienst. 230.000 wurden aus unterschiedlichen Gründen nicht gemustert oder schieden als untauglich aus. Ganze 130.000 blieben danach als „tauglich“ übrig und nur 70.000 von ihnen mußten schließlich als Rekruten einrücken. Das sind knapp 16 % des Jahrgangs.

Der Wehrdienst war zur Lotterie geworden. Von Wehrgerechtigkeit konnte keine Rede mehr sein. Auf breiter Front wurde deshalb die Abschaffung der Wehrpflicht gefordert. Die schwarz-gelbe Koalition unter Kanzlerin Merkel gab dem Druck der Öffentlichkeit nach und setzte die Wehrpflicht mit Wirkung ab 1. Juli 2011 aus. Faktisch war das eine Abschaffung der Wehrpflicht, denn daß irgendeine Regierung in

normalen Zeiten je wieder zur Wehrpflicht zurückkehren könnte, ist außerhalb jeder Wahrscheinlichkeit.

Das Argument, daß wir für die absehbaren Aufgaben der Bundeswehr eine durch exzellente Ausbildung und durch Motivation qualifizierte Berufsarmee brauchen, ist kaum zu bestreiten. Konflikte der Zukunft erfordern eine andere Ausbildung, als sie die Absolvierung des Grundwehrdienstes bieten kann. Eine Berufsarmee böte zweifellos eine bessere Voraussetzung was Ausbildungsstand und Motivation anbelangt.

Muß deshalb aber die Wehrpflicht abgeschafft werden? Vergeben wir damit nicht die Chance, zu einem großen Wurf zu kommen und mehrere Probleme zu lösen, die alle einen sozialen Gemeinschaftsdienst erfordern?

Statt einer phantasielosen Abschaffung der Wehrpflicht hätte stattdessen ein Pflichtdienst mit Wahlfreiheit für eine Reihe von Tätigkeit eingeführt werden können. Wir brauchen eine qualifizierte Armee; wir brauchen darüber hinaus aber auch einen Ordnungsdienst im Inland. Wir brauchen eine Einsatzreserve des Technischen Hilfsdienstes, und wir brauchen Kranken- und Altenpfleger. Dies wären die wichtigsten Sparten für eine allgemeine Dienstpflicht.

Großveranstaltungen müssen geregelt und geschützt werden. Bei Katastrophen, sei es durch Naturereignisse oder durch Großunfälle, sind nicht nur technische Helfer gefragt, sondern auch Ordnungskräfte. Bei Staatsbesuchen, bei Demonstrationen, bei großflächigen Absperrungen etc. – immer werden Hundertschaften von Polizisten benötigt, die von anderen Aufgaben abgezogen werden müssen.¹²⁴

Man wende nicht ein, daß diese Einsätze nur von bestens geschulten Polizisten bewältigt werden könnten. Zum einen müßte natürlich jeder Dienstverpflichtete einen Grundkurs für die von ihm gewählte Sparte absolvieren, und er stünde im Einsatz selbstverständlich unter der Aufsicht von polizeilichem Fachpersonal. Zum anderen aber könnte gerade die Mitwirkung von „Normalbürgern“ aus der Bevölkerung vieles entspannen. Ein solcher Ordnungsdienst hat von vornherein nicht das „Bullen“-Image. Von der Polizei, „Deinem Freund und Helfer“, hat es leider in den letzten Jahren eine Bewegung hin zur Polizei als Feindbild gegeben. Übergriffe auf Polizisten im Einsatz sind längst alltägliche

¹²⁴ Ähnlich Scholz: „Deutschland – In guter Verfassung?“, S. 181, der von einem militärähnlichen „Heimatschutz“ spricht

Erscheinungen geworden, und die Solidarisierung gerade von Immigranten mit Tatverdächtigen ihres Milieus ist für Polizisten leider eine alltägliche Erscheinung.

Jeder und jede sollten dienstpflichtig sein, abgesehen von ganz wenigen Ausnahmen, wie Krankheit oder Unabkömmlichkeit. Jungen und Mädchen sollten gleichermaßen ihren Dienst für die Gemeinschaft leisten. Inländer und alle Ausländer, die sich legal in Deutschland aufhalten, sollten herangezogen werden. Die Dienstpflicht sollte ein Jahr dauern. Die längste Zeit davon würde die entsprechende Ausbildung erfordern, die ja nicht verloren ist, sondern unabhängig von dem Beruf des Jugendlichen eine Bereicherung bedeuten würde. Mit Reserveübungen müßte das Wissen regelmäßig wieder aufgefrischt werden.

Die Dienstleistung sollte, ähnlich einem Wehrsold, vergütet werden. Mit der Höhe des Entgelts könnte man die Attraktivität der Sparten und damit der Meldungen steuern, wenn sich für eine Sparte zu viel, für eine andere zu wenig entscheiden sollte.

Die Vorteile eines solchen Systems wären:

- Gerechtigkeit. Jeder dient. Auch Mädchen. Auch Ausländer, die hier auf Dauer wohnen.
- Integrationswirkung bei Immigranten. In vielen Gegenden Deutschlands haben 50 % und mehr der Jugendlichen einen Migrationshintergrund. Eine Dienstpflicht mit Wahl der Sparte würde die Identifikation mit diesem Land fördern.
- Wir hätten militärische Reservekräfte, wenn tatsächlich einmal etwas passiert. Wer meint, das lohne sich nicht, weil uns die Gegner abhandeln gekommen seien, der ist geschichtsblind. Letztlich würde ein solches Argument auch gegen die Berufsarmee sprechen, denn Kriege sind ja Gott sei Dank auch nicht alltäglich.
- Wir hätten Reservekräfte für den Fall von Katastrophen. Jede Großindustrie schafft die Gefahr von Großunfällen, und trotzdem können wir auf die Großindustrie nicht verzichten. Der Klimawandel birgt die Gefahr vermehrter Naturkatastrophen. Für alle diese Eventualitäten braucht man, angefangen von den Ordnungskräften über das Technische Hilfswerk bis zur Ersten Hilfe, Tausende von ausgebildeten Leuten.

- Wir hätten schließlich wieder einen zivilen Ersatzdienst, der uns mit der faktischen Abschaffung des Wehrdienstes gleich mit abhanden gekommen ist.

Ich höre natürlich schon die empörten Zwischenrufe: Das haben wir doch alles schon mal im Dritten Reich gehabt: Wehrdienst, Reichsarbeitsdienst, Pflichtjahr für Mädchen. Mit der Nazi-Keule kann man natürlich jede Diskussion beenden. Wer die Unterschiede nicht sehen will, dem ist nicht zu helfen, und der wird ohnehin resistent gegen jede Argumentation sein. Immerhin hat Barber als Bestandteil seiner „Starke Demokratie“ genau diesen allgemeinen Bürgerdienst vorgeschlagen und zwar für Männer und für Frauen.¹²⁵ Ich möchte mich deshalb im Folgenden nur auf die m. E. ernstzunehmenden Einwände konzentrieren:

- Soziales Engagement könne man nicht erzwingen, heißt es, das gehe nur auf freiwilliger Basis. O, doch! Bei der Wehrpflicht ging es ja auch. Es gibt auch einen Lerneffekt bei der Sozialisierung. Gefördert wird er durch die Wahlmöglichkeit hinsichtlich der einzelnen Sparten. Wer nicht zum Militär will, entscheidet sich für den Katastrophenschutz oder für Pflegetätigkeiten.
- Ein Dienstjahr ist vertane Zeit für die Jugendlichen. Da bin ich ganz anderer Ansicht. Die gewonnenen Erfahrungen wären im Gegenteil eine Bereicherung. Ein „Gammel“-Dienst sollte allerdings unbedingt vermieden werden. Junge Leute wollen eher gefordert als unterfordert werden.
- Kein anderer moderner Staat hat so etwas. Richtig, aber wiegt nicht ein solches Argument genauso viel wie: Wo kämen wir denn da hin, da könnte ja jeder kommen? Ein tolles Argument unserer Politiker für einen Vorschlag ist stets, daß man „nach ausländischem Vorbild“ etwas einführen möchte. Die Berufung auf die Autorität des Auslandes legitimiert dann den Verzicht auf das eigene Denken. Für mich ist es bedeutungslos, wenn es vergleichbare Regelungen in anderen Ländern noch nicht gibt. Das ist kein Argument gegen die Richtigkeit oder Notwendigkeit des Vorschlags. Warum sollten wir nicht den

Mut und das Selbstbewußtsein haben, einen als richtig erkannten Weg auch ohne Vorbild zu realisieren und damit eine Pionierrolle zu übernehmen?

Auch dieser Vorschlag einer allgemeinen Dienstpflicht wäre unpopulär. Doch auch hier gilt, was bereits zur Rente mit 70 gesagt wurde: Nur unter den Bedingungen der mandativen Demokratie ist eine Realisierung vorstellbar.

3.4.5 Umweltschutz und Energiepolitik

Beide Themen, Umweltschutz und Energiepolitik, werden in diesem Kapitel in einem Atemzug genannt. Heute reduziert sich Umweltschutz in der öffentlichen Wahrnehmung fast ausschließlich auf das Thema Energiepolitik.

Es war das Verdienst der Grünen, den Umweltschutz als politisches Ziel im Bewußtsein der Wähler verankert zu haben. Inzwischen haben alle Parteien den Umweltschutz adaptiert und niemand ist mehr da, grüne Ziele zu hinterfragen. Kanzlerin Merkel profiliert sich als Klimaretterin und wenn in Japan schlecht konstruierte und von verantwortungslosen Managern betriebene Atommeiler explodieren, werden nicht dort, sondern bei uns die Kernkraftwerke abgeschaltet. Wir leisten uns eine irrationale, ideologiegeprägte und populistische Umweltpolitik.

Grüne Umweltpolitik hat längst den Charakter einer intoleranten, aggressiven Ersatzreligion angenommen: Nirgends wird mehr sachlich diskutiert, sondern das Ziel der möglichst umfassenden CO₂ – Reduktion wird als gegeben und unverrückbar vorausgesetzt. Glaube ersetzt Wissen. Wer Zweifel äußert, wird als Ketzer ausgestoßen. Wirtschaftliche Überlegungen werden als ärgerliche Manöver von Lobbyisten abgetan. Wir geben Irrsinnssummen für regenerative Energien aus, die im Grunde alle im Bereich der „old technology“ angesiedelt sind. Batterien von Windrädern verschandeln die Landschaft. Die Wärmedämmung für Häuser wird ganze Stadtbilder zerstören, weil die alten Fassaden dafür ungeeignet sind. Wir opfern unseren Wohlstand auf dem Altar des Wettergottes, um ihn zu versöhnen. Vor allem in den öffentlich-rechtlichen Medien kommen immer nur die gleichen Experten der

125 Barber: „Starke Demokratie“, S. 283

Umwelt-NGOs zu Wort. Kritische Hinterfragung findet nicht mehr statt. Es gibt keine Information über die Sinnlosigkeit von weiteren Vorleistungen, Verbrauch an Landschaft und die auf uns zukommenden Kosten. Für den Bürger gibt es keine Alternative: Alle Parteien schwimmen im Geleitzug.

Der Denkfehler ist wieder einmal: Man kann sich den Fortschritt nicht vorstellen. Man verlängert aktuelle Entwicklungslinien in die Zukunft, ohne Sprünge durch neue technische Lösungen einzukalkulieren. Regenerative Energien werden aller Voraussicht nach genauso wie die jetzigen Atommeiler nur eine vorübergehende Erscheinung sein. Andere Formen der Energieerzeugung, z. B. die Kernfusion, werden zu billiger und sauberer Stromerzeugung führen – nur leider wird daran in Deutschland nicht geforscht. Kommt der Zeitpunkt der Einsatzreife vor Amortisation der Investitionen in regenerative Energien, dann werden dreistellige Milliardenbeträge vergeudet sein. In wenigen Jahrzehnten wird man nur noch mit Spott berichten, daß man im 21. Jahrhundert Windräder einsetzte und Lebensmittel verbrannte, um Strom zu erzeugen. Wenn das Wort von der Brückentechnik Sinn hat, dann für die sogenannten „erneuerbaren Energien“.

Dabei gäbe es durchaus Handlungsbedarf. Daß die globale Temperatur ansteigt, ist gesicherte Erkenntnis. Die Durchschnittstemperatur der Erdoberfläche beträgt heute 14,5° C und liegt damit ein Grad über dem Wert aus vorindustrialisierter Zeit. Das hört sich zunächst nach wenig an, hat aber gravierende Konsequenzen, wenn man sich vergegenwärtigt, daß nur wenige Grade Differenz darüber entscheiden, ob wir eine Eiszeit erleben oder eine Warmperiode. Während der letzten Eiszeit, als ganz Deutschland von einer dicken Eisschicht bedeckt war, lag die Temperatur der Erde nur um etwa 4,5° C niedriger. Jetzt leben wir in einer mäßigen Warmzeit, bewegen uns aber auf höhere Temperaturen zu. Warum sich das Klima verändert, ist Gegenstand höchst gegensätzlicher Theorien. Mit einiger Wahrscheinlichkeit ist der Klimawandel aber auf die Industrialisierung zurückzuführen und hier insbesondere auf den Ausstoß des Treibhausgases CO₂. Auslöser könnten aber auch Methan sein, das eine 72-fache Wirkung als Treibhausgas hat im Vergleich zum CO₂, oder Wasserdampf oder verstärkte Sonnenfleckenaktivitäten oder eine Kumulation von mehreren Faktoren. Die Mehrzahl der Wissenschaftler, die den Klimawandel als Folge der Industriali-

sierung diagnostiziert haben, hat sich jedenfalls für CO₂ als Übeltäter entschieden.

Für eine verantwortungsvolle Politik muß dieser Verdacht genügen, denn die Klimaveränderungen sind so schwerwiegend und so langfristig angelegt, daß ein Zuwarten unvertretbar wäre. Es muß also gehandelt werden. Wenn man nun aber erwartet, die Politik würde überlegen, mit welchen Maßnahmen man den größtmöglichen Effekt an CO₂-Reduktion erreichen könnte, sieht sich getäuscht. Der ökonomischen Logik würde es entsprechen, die Alternativen aufzuzeigen, von der verbesserten Wärmedämmung über das 3-Liter-Auto bis zur Substituierung fossiler Energieträger durch Wind-, Wasser- und Sonnenkraft und dann Anreize zu schaffen, um gestaffelt bei größtmöglicher Schonung der Geldmittel den größten Effekt zu erzielen. Dann würde man noch Korrekturen benötigen, weil Gesichtspunkte der Sicherheit, des Landschaftsverbrauchs, der Kontinuität der Ressourcen etc. berücksichtigt werden müssen, und man hätte ein Konzept. Das müßte man allerdings noch mit anderen Staaten abstimmen, denn Deutschland produziert nur 3 % des weltweit menschengemachten Kohlendioxids. Soweit die Theorie. Die Praxis ist deprimierend.

In Deutschland gibt es einen Wust unfassbar teurer Maßnahmen, die keiner Vernunft mehr zugänglich sind. Die wichtigste Regelung war das Erneuerbare-Energien-Gesetz von 2000. Es vermeidet eine unmittelbare Subventionierung durch den Staat und schreibt stattdessen Festpreise für die Einspeisung von Strom aus Wind, Sonne oder Biomasse vor, die die Stromkonzerne zahlen müssen und an ihre Kunden weitergeben. Die Einspeisevergütung für Solarstrom liegt nach einer Senkung jetzt noch bei 39 ct/kWh, die für Strom aus Windenergie z. B. bei 9,20 ct/kWh.¹²⁶ Der Großhandelspreis für Strom liegt dagegen bei etwa 5 Cent in der Grundlast und bei 7 Cent in der Spitzenlast. Atomstrom kostet etwa 3 Cent.

Was sich nach Pfennigbeträgen anhört, sind Milliardensummen. Nach einer Statistik der Bundesnetzagentur stieg die installierte Leistung von Solaranlagen im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr um 3.800 Megawatt.¹²⁷ Allein der Zubau dieses einen Jahres löst Subventionen von irrwitzigen 26 Mrd. Euro aus, verteilt zahlbar in den nächsten 20 Jahren. Läßt man

¹²⁶ Die genaue Berechnung ist kompliziert, weil eine Reihe von Faktoren berücksichtigt werden muß.

¹²⁷ Bericht in der WELT vom 10. April 2010

einmal die Mineralölsteuer beiseite, weil sie auch unabhängig von „grüner Politik“ allein aus fiskalischen Gründen erhoben werden würde, addieren sich die von den Bürgern zu tragenden Kosten im Jahre 2007 durch Ökosteuern und Einspeisevergütung auf etwa 20 Mrd. Euro. Wichtiger als das Portemonnaie des Bürgers sind allerdings die Kosten für die Industrie: Der Energiepreis gehört zu den Schlüsselfaktoren eines Industrielandes. Wenn der Energiepreis deutlich über dem Weltmarktpreis liegt, wandern ganze Industriezweige ab. Edelstahlwerke, Aluminium-, Papier und Zementproduktion sind dann in Deutschland nicht mehr möglich.¹²⁸

Deutschland hat sich zum Vorreiter des Klimaschutzes erklärt und sich überaus ehrgeizige Ziele gesetzt. Im Kyoto-Protokoll von 1997 haben wir mit einer Reduktion des CO₂-Äquivalenz-Ausstoßes um 21 % bis 2012 die bei weitem höchste Verpflichtung übernommen, obwohl wir bereits Weltmeister sind: 48,4 % der gesamten Photovoltaik und 27,7 % der Winderzeugung ist in Deutschland konzentriert.¹²⁹ Und wir haben die Verpflichtungen erfüllt.¹³⁰ Nur wir nehmen die Verpflichtungen ernst. Frankreich hat überhaupt keine Reduktionsverpflichtungen übernommen, die Ost-Mitteuropäischen EU-Länder erfüllen sie nur, weil deren Industrie zusammengebrochen ist. Alle anderen haben gesteigert. Es gibt ja auch keine Sanktionen!¹³¹

Deutschland hat 2000 unter Rot/Grün den Ausstieg aus der Atomkraft beschlossen und 2010 nach dem Unglück in Fukushima durch die schwarz/gelbe Koalition das Ende auf 2022 vorverlegt. Die Grünen verlangen zusätzlich den Ausstieg aus der Kohleverstromung. Die schwarz/gelbe Koalition folgt auch dieser Forderung, wenn auch zeitlich gestreckt. Der doppelte Ausstieg kennzeichnet einen deutschen Sonderweg, dem kein anderer Industriestaat auch nur ansatzweise folgt. Deutschland benimmt sich wie ein Geisterfahrer auf der Autobahn: Alle anderen fahren falsch, nur er selber glaubt sich auf der richtigen Spur.

Die Politik folgt damit der Stimmung in der Bevölkerung, denn die Mehrheit in Deutschland ist gegen Atomenergie, wenn auch viele verlängerte Auslaufzeiten im Interesse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands akzeptieren würden. Diese insgesamt skeptisch bis ableh-

128 http://www.bremer-energie-institut.de/download/gutachten_0222.pdf

129 Sinn: „Das grüne Paradoxon“, S. 144

130 <http://unfccc.int/resource/docs/2009/sbi/eng/12.pdf>

131 Sinn a.a.O., S. 81

nende Haltung ist freilich Ergebnis einer konsequenten Desinformation insbesondere durch die öffentlich-rechtlichen Medien – anders kann man es leider nicht nennen. Der Bevölkerung ist gar nicht bekannt, daß Deutschland in der Atomfrage isoliert ist.¹³² Da alle Parteien in Deutschland den Atomausstieg befürworten, gibt es keine Diskussion mehr. Die Medien zeigen offen ihre Sympathie für rot/grün und bemühen sich nicht einmal um ausgewogene Berichterstattung. Wer weiß schon in der Bevölkerung, daß kein anderes Industrieland den abrupten Atomausstieg mitmacht? Clement/Merz haben ein paar Fakten zusammengestellt:¹³³ Anfang 2008 waren weltweit mehr als 200 Kernkraftwerke mit 444 Reaktorblöcken in Betrieb. Die Gesamtleistung soll sich innerhalb von eineinhalb Jahrzehnten von 372 Gigawatt auf fast 500 Gigawatt erhöhen. Indien baut z.Z. zu den vorhandenen 17 weitere 6 und plant darüber hinaus 10. In Finnland ist der fünfte Reaktor im Bau, in Planung sind fünf weitere. Rußland plant den Bau von vier Reaktoren pro Jahr. Schweden und Großbritannien haben die Wende zugunsten der Atomenergie vollzogen. Die OECD fordert den Bau von weltweit 1.300 neuen Kernkraftwerken bis 2050 fordert, um dem Klimawandel entgegenzuwirken.

In den Medien wird stattdessen Tschernobyl als Menetekel an die Wand geschrieben und die ungeklärte Endlagerung des Atommülls herausgestrichen. Unterschlagen wird, daß dieser Reaktortyp in Deutschland nicht existiert und daß selbst die weit übertriebenen Opferzahlen zu relativieren sind im Vergleich zu den im gleichen Zeitraum verunglückten Bergleuten und Ölförderern. Nirgends hört man, daß Rot/Grün 2002 die Wiederaufbereitung im Ausland, die den Abfall auf nur noch 7 % reduziert hätte, gestoppt hat und darüber hinaus die Erkundung von Gorleben beendete, um mit dem ungelösten Müllproblem als Argument die Atomnutzung zu verhindern. Im Kampf um den Atomausstieg schürten die Medien eine Stimmung gegen die Energieunternehmen, indem ständig von den „Profit-Interessen der Atom-Lobby“ die Rede war. Nirgends wurde erwähnt, daß die Umweltlobby inzwischen bestens etabliert ist und Milliarden-Gewinne gemacht hat.¹³⁴

132 Sinn a.a.O., S. 173

133 Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 188 ff.

134 Sinn: „Das grüne Paradoxon“, S. 152: Einer der reichsten Deutschen ist Aloys Wobben, der mit seiner Windenergie Firma Enercon in wenigen Jahren ein Vermögen von 4,8 Mrd. Euro gemacht hat.

Hans-Werner Sinn, Nationalökonom und Chef des ifo – Instituts, hat die deutsche Klimapolitik einer schonungslosen Analyse unterzogen und prangert verschleierte Milliardensummen an. Dieser Frontalangriff auf die grünen Politiker aller Parteien und die Illusionen umweltbewegter Bürger führte jedoch nicht zu einer breiten Sachdiskussion, sondern nur zu Beschimpfungen des Außenseiters und zu einer Politik des Business as usual. Der SPD-Chef Siegmund Gabriel, ausgebildet als Lehrer für Deutsch und inzwischen längst Berufspolitiker, hält einem der international angesehensten deutschen Nationalökonominnen und Finanzwissenschaftler vor: „Nachdem Herr Sinn seine marktradikale Ideologie jahrelang als Wissenschaft verkauft hat, versucht er es nun auf einem Gebiet, von dem er ganz offensichtlich noch weniger versteht als von Finanzmärkten.“¹³⁵ Das ist der Stil, wie heute in Deutschland um Problemlösungen gerungen wird.

Sinn sagt vor allem zweierlei: Das volkswirtschaftliche „Gesetz des einen Preises“ sei völlig außer acht gelassen. Diese Regel besagt im vorliegenden Falle, daß sich die Wege der Zielerreichung über den Preis regulieren. Will man den CO₂-Ausstoß reduzieren, dann sind die Vermeidungskosten unterschiedlich, je nachdem, ob ich Heizung durch Wärmedämmung einspare, fossile Kraftwerke durch effizientere fossile oder durch Photovoltaik ersetze. Gebe ich nur das Ziel vor, entscheidet der Markt nach den geringsten Vermeidungskosten und somit nach der kostengünstigsten Methode. Dagegen hat die Politik eklatant verstoßen, indem völlig willkürlich höchst unterschiedliche Anreize geschaffen wurden. So liegen die Steuern pro Tonne CO₂ zwischen 3,33 Euro bei der Braunkohle und 273,17 Euro beim Benzin.¹³⁶

Zweitens prangert Sinn an, daß die Politik die Angebotsseite des Energiemarktes ignoriert hätte. Seine These ist, daß alle noch so teuren Maßnahmen, die über den Zertifikatehandel mit Emissionsrechten hinausgehen, absolut wirkungslos seien, weil der CO₂-Einsparung bei uns ein gleichgroßer Mehrverbrauch in anderen Ländern gegenüberstehen würde.¹³⁷ Mit anderen Worten: Man könne die gesamte grüne Förderpolitik ersatzlos abschaffen, ohne daß es irgendwelche Konsequenzen

135 <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/0,1518,587192,00.html>

136 Sinn: „Das grüne Paradoxon“, S. 167

137 Sinn a.a.O., S. 320 ff.

für den CO₂-Ausstoß hätte.¹³⁸ Wenn wir CO₂ einsparen, werden entsprechende Zertifikatsmengen frei, die dann von anderen Verschmutzern in Europa erworben werden und bei denen in die Luft geblasen werden. Der Zertifikatehandel bewirkt innerhalb der festgelegten Mengen ein Nullsummenspiel. Doch selbst wenn alle an dem Zertifikatehandel teilnehmenden Staaten mehr als nötig sparen würden, hätte dies nur zur Folge, daß wegen der sinkenden Nachfrage auch der Preis unter Druck geräte und deshalb andere Staaten durch Mehrverbrauch wieder einen Ausgleich bewirkten („Leakage-Effekt“). Wir würden damit nur die Energiekosten in den USA und in China subventionieren, ohne irgendeinen Beitrag für das Klima in der Welt zu leisten.

Die erste Aussage über Gesetz des gleichen Preises ist schiere Logik und Grundwissen jedes VWL-Studenten. Darüber kann man beim besten Wissen nicht mehr diskutieren. Die zweite Aussage über den „Leakage-Effekt“ ist schwerer zu handhaben. Möglicherweise wird doch nicht zu 100 % die eingesparte Menge anderweitig verkauft. Da die fossilen Energiereserven aber endlich sind, werden sie dann eben zeitversetzt verbraucht. Auch dann gelangt das CO₂ in die Atmosphäre. An den Thesen von Sinn läßt sich also nicht viel rütteln.

Sinn sagt völlig richtig: Die Politik hat die angestrebte CO₂-Reduzierung vorzugeben. Über das „Wie“ sollten die Bürger und Unternehmen entscheiden. Sie können die Vermeidungskosten berechnen und den effizientesten Weg wählen, nicht die Politik. Warum befassen sich dann Angela Merkel, Siegmund Gabriel und Jürgen Trittin damit? Sie tun es, um ihren zentralplanerischen Gestaltungswillen zu befriedigen.¹³⁹ Sie wollen gestalten, darin sehen sie den Sinn ihrer Funktion.

Die Lösung wäre nach Sinn ein lückenloses Nachfragekartell. Der Ist-Zustand sieht jedoch so aus, daß die USA, Südamerika, Afrika und Asien, auf die 70 % der CO₂ Emissionen entfallen, sich nicht beteiligen wollen. Das Ganze ist ein Schildbürgerstreich, der uns unsagbar teuer zu stehen kommt und zudem ohne Effekt bleibt.

Was uns durch den grünen Aktionismus noch bevorsteht, darüber machen wir uns kaum eine Vorstellung. Nach der panikartigen Atomwende 2010 der schwarz/gelben Bundesregierung wird bis 2022 das letzte deutsche Atomkraftwerk abgeschaltet sein. Erneuerbare Energien sollen

138 Sinn a.a.O., S. 176 und 185

139 Sinn: „Das grüne Paradoxon“, S. 173

2050 von jetzt 16 % einen Anteil von 81 % an der Stromerzeugung erreichen (darunter Windkraft 48 %, Biomasse 12 %, Photovoltaik 11 %). Braun- und Steinkohle, die heute 43 % zur Stromerzeugung beisteuern, sinken auf 9 %. Der Kernenergieanteil von jetzt 23 % ist dann verschwunden.

Was allein der Windenergieausbau zur Folge hat, macht sich kaum jemand klar. Die zur Zeit vorhandenen 20.000 Windräder sind für viele schon jetzt eine unerträgliche Belastung der Landschaft. Und trotzdem steuerten sie 2005 nur 1,17 % zum Endenergieverbrauch bei. Um alle deutschen Atomkraftwerke durch Windräder zu ersetzen, bräuchten wir weitere 111.000 – durchschnittlich in jeder deutschen Gemeinde achtmal mehr Rotoren von je 150 m Höhe als es Kirchtürme gibt.¹⁴⁰ Das wird ganz sicher nicht ohne Bürgerprotest abgehen. Bürgerprotest kommt selten im Zeitpunkt einer Entscheidung, sondern meist zeitversetzt, wenn die Entscheidungen umgesetzt werden.

Die Kosten für die Energiewende sind schwindelerregend. Die Staaten müßten in den nächsten 25 Jahren für den Ausbau erneuerbarer Energien bei der Stromerzeugung 5,7 Billionen Dollar ausgeben. Man muß die Frage stellen, ob die Ausgaben nicht sinnvoller für die Minderung der Folgen einer Klimaerwärmung aufgewendet werden sollten.

Die Grünen versprechen dagegen mit der von ihnen propagierten ökologischen Wende zig-Tausend neue Arbeitsplätze. Doch was sind solche Arbeitsplätze wert, wenn das Produkt nur durch horrenden Subventionierung Absatz findet? Die Grünen ignorieren, daß es investitionsberechtigtes Geld in Hülle und Fülle in der Welt gibt. Das Problem sind die rentablen und sicheren Investitionsmöglichkeiten. Wenn neue Techniken sinnvoll sind, braucht man keinen Staat. Dann finden sich Investoren ganz von selbst. Der Staat ist nur erforderlich für zweckfreie Grundlagenforschung.

Deutschland legt unter Kanzlerin Merkel besonderen Ehrgeiz an den Tag. Deutschland trägt aber nur minimal zum globalen CO₂-Ausstoß bei. Was wir tun hat Symbolcharakter oder bestenfalls Vorbildfunktion, aber keinen nennenswerten Einfluß auf das Klima. Daran gemessen ist das von uns geforderte Opfer immens. Energiekosten sind einer der Schlüsselfaktoren für die Wirtschaft. Durch die Abschaltung der acht Kernkraftwerke ist der Großhandelspreis für Strom um 10 % in die Höhe

geschneit. Energieintensive Industrien werden nicht lange warten und gehen dorthin, wo Energie wettbewerbsfähig zur Verfügung steht.

Warum gefallen sich Politiker in der Rolle der Weltenretter, koste es was es wolle? Warum wird volkswirtschaftliches Grundwissen derart ignoriert? Es geht leider um reinen Populismus. Inzwischen schwimmen alle Parteien auf der grünen Welle, weil dies bei der Mehrheit der Bevölkerung ankommt. Kein Politiker kann es sich mehr leisten, als Klimakiller oder Lobbyist der Energiekonzerne von den Medien an den Pranger gestellt zu werden.

Doch die „Ökologische Umgestaltung der Wirtschaft“ ist Traumtänzeri. Der CO₂-Ausstoß wird steigen, selbst wenn sich die USA, China, Indien und Brasilien schließlich an Reduzierungsprogrammen beteiligen sollten. Die Schwellenländer werden sich den Nachholbedarf an Energieverbrauch pro Kopf der Bevölkerung nicht nehmen lassen, und sie werden den zusätzlichen Verbrauch nur zum geringsten Teil aus den teuren erneuerbaren Quellen decken. Verstärkte Anstrengungen sollten deshalb in die Folgebeseitigung des Klimawandels investiert werden. Die „ökologische Umgestaltung der Wirtschaft“ ist ein gigantisches Vabanque-Spiel und vergleichbar nur mit dem anderen Menschheitsexperiment, der „sozialistischen Umgestaltung der Wirtschaft“. Letzteres ist nach 70 Jahren und Erfahrungen in –zig Ländern gescheitert und hat Millionen von Menschen Leben und Wohlstand gekostet.

Auf dem Klimagipfel der UN in Kopenhagen 2009 haben die Teilnehmer erklärt, daß die globale Durchschnittstemperatur in diesem Jahrhundert um nicht mehr als zwei Grad C ansteigen solle. Dazu wurden ehrgeizige, wenn auch unverbindliche Maßnahmen zum Ausbau erneuerbarer und Eindämmung fossiler Energien verkündet. Die Berechnungen der Weltenergieagentur (IEA) von 2010 lassen das alles als illusionär erscheinen, selbst wenn alle Zusagen erfüllt würden.¹⁴¹ Der Grund liegt bei den Schwellenländern. Dort, vor allem in China und Indien, wird der Verbrauch an Kohle und Öl für Energiezwecke gewaltig zunehmen. Weltweit wird der Energieverbrauch bis 2035 deshalb trotz aller Sparbemühungen in den Industrieländern um 36 % ansteigen. Der Anteil fossiler Energieträger an der Stromerzeugung soll bis dahin zwar von jetzt 68 % auf 55 % zurückgehen, bleibt aber eindeutig dominant. Der

140 Sinn a.a.O., S. 280

141 <http://www.worldenergyoutlook.org/>

Anteil erneuerbarer Energien am Primärmix steigt in dieser Zeit, selbst wenn alle optimistischen Annahmen eintreffen, nur von jetzt 7 auf 14 %. Bestandteil des Szenarios ist, daß der Anteil der Kernkraft an der Stromerzeugung um rund 50 % im Vergleich zu heute steigt.

Wieviel CO₂ produziert ein Mensch alleine weil er existiert (Atemluft) und Nahrung (Tierzucht) und Heizung braucht? Akzeptieren wir 7 Milliarden Menschen auf der Welt? Oder 10 Milliarden? Wer will eine Obergrenze festlegen und vor allem durchsetzen? Und wenn alle diese Menschen einen auch nur durchschnittlichen Lebensstandard erreichen wollen, dann ist ein massiver Anstieg der CO₂-Emissionen unausweichlich. Die Frage kann dann nur lauten: Investieren wir eher Mittel und Intelligenz in die Folgebekämpfung oder in Symbolpolitik?

Der Klimawandel, den es immer gegeben hat, wird mit einem Makel versehen, weil menschengemacht. Es gibt aber kaum ein Fleckchen Erde, das nicht durch Menschen verändert worden ist. Menschengemacht ist nun einmal ambivalent:

- Medizin: Lebenserwartung (gut) – Überbevölkerung, Alterseinsamkeit (schlecht);
 - Verkehr: Freizügigkeit (gut) – CO₂-Ausstoß (schlecht);
 - landwirtschaftliche Massenproduktion: ausreichende Nahrungsmittel (gut) – Monokulturen und Käfighaltung (schlecht);
 - alternative Energien: CO₂-frei (gut) – Landschaftsverbrauch (schlecht)
- Selbstverständlich hat das Argument der Sicherheit einen hohen Stellenwert. Allerdings sollte man konsequent sein: Wenn Atomanlagen unsicher sind, dann müssen sie sofort alle stillgelegt werden. Das behauptet jedoch kein seröser Diskussionssteilnehmer. Sind die Anlagen aber sicher, gibt es keinen Grund für eine willkürliche Laufzeitbegrenzung, egal ob 5, 10, 15 oder mehr Jahre.

Das beliebteste Argument der Atomenergiegegner ist die ungelöste Frage nach dem Endlager der radioaktiven Abfälle. In Frankreich, Spanien, Schweden, Finnland, Großbritannien, Japan und den USA werden bereits seit Jahren Endlager für schwach- und mittel-radioaktive Abfälle betrieben. Ab 2014 könnten im stillgelegten Eisenerz-Schacht Konrad¹⁴² 90 % des in Deutschland anfallenden nuklearen Abfalls entsorgt werden. Für hochradioaktiven Abfall stünde der seit 200 Mio. Jahren geologisch

¹⁴² Nicht zu verwechseln mit Asse II bei Wolfenbüttel, wo Grundwasser in das Lager für schwach- und mittel radioaktiven Abfall eingedrungen ist.

stabile Salzstock Gorleben bereit. Obwohl bereits mehr als eine Mrd. Euro für die Gorleben-Erkundigungen ausgegeben wurden, schleppen sich die Verfahren seit 1978 dahin. Die Wahrheit ist, daß Entscheidungen politisch torpediert werden. Rot-grün stoppte im Jahre 2000 die Erkundung von Gorleben und verzögerte damit eine Lösung um 10 Jahre. Die Atomgegner wollen gar kein Endlager für hochradioaktiven Müll, weil ihnen dann das wichtigste Argument aus der Hand geschlagen wäre.

Die Landespolitiker verfolgen das St. Florians –Prinzip: Baut doch das ungeliebte Endlager in eurem Bundesland und nicht bei mir! Von dem früheren niedersächsischen Ministerpräsidenten Ernst Albrecht wird berichtet, er hätte vor einer Fortsetzung des Endlagerprojekts in Gorleben mit der Begründung kapituliert, für die sachlich gebotene Entscheidung sei keine gesellschaftliche Akzeptanz herzustellen.¹⁴³

Mir geht es bei dem Thema der alternativen Energien weniger um konkrete Lösungen, die in der mandativen Demokratie anders ausfallen würden. Mir geht es zunächst um eine offene, ideologiefreie Diskussion. Die allerdings scheint mir unter den Bedingungen des in diesem Buch vorgestellten Demokratiemodells sehr viel eher möglich zu sein.

¹⁴³ Clement/Merz: „Was jetzt zu tun ist“, S. 192

4. Vom Sinn und Unsinn der Utopie

Ein „kleiner Tagtraum“ (Ernst Bloch)

Wie geht es weiter? Ein „Weiter so“ führt in die Sackgasse. Die Leistungsversprechen unserer Politiker sind nicht erfüllbar, weder gegenüber den eigenen Bürgern in Form von Renten und Pensionen, Krankenversorgung und Altenpflege, noch gegenüber den anderen Euro-Staaten auf solidarische Hilfe. Durch Zuwanderung und demographische Entwicklung wird sich das Land radikal verändern – ohne daß je die Bürger hierüber eine bewußte Entscheidung gefällt hätten. Werden die Bürger dann noch Vertrauen in eine Demokratie haben, deren Politiker ihnen das Blaue vom Himmel versprochen hatten? Sollten wir nicht vorbereitet sein?

Wer denkt, alles bliebe wie es ist – wer sich radikale Veränderungen nicht vorstellen kann, denkt unhistorisch. Veränderung ist die Regel. Und der Wechsel erfolgt viel schneller, als wir es wahrhaben wollen. Man betrachte nur einmal im Abstand von jeweils 25 Jahren, also einer Generation, das sich völlig veränderte Szenario: 1900 – das zweite Kaiserreich, Deutschland strotzt vor Kraft. Die Wissenschaft hat Weltniveau; junge Kunst entwickelt sich, und zwar lange vor dem Krieg. 1925: Weimarer Republik, Demütigungen durch Versailles, eine gerade überstandene gigantische Inflation, politische Zerrissenheit und Parteien, die den Staat bekämpfen. 1950: Nazi-Diktator und Krieg sind bereits vorbei, Deutschland ist zerstückelt und zertrümmert. Trotzdem erfaßt alle ein erstaunlicher Aufbauwille. 1975: Der Höhepunkt des Wirtschaftswunders ist schon überschritten. Man hat sich mit der Teilung Deutschlands weitgehend abgefunden. Westdeutschland ist längst selbstverständlicher Teil der Europäischen Gemeinschaften. 2000: Die Grundschulkinde sind schon alle (wenn nicht zugewandert) im wiedervereinigten Deutschland geboren worden. Die Ost/West-Konfrontation ist Geschichte.

Wir werden auch 2025 eine völlig veränderte Situation vorfinden. Wie diese aussehen wird, hängt zum erheblichen Teil von uns selbst ab. Sarrazin hat in seinem Bestseller zum Schluß in zwei konträren Versionen geschildert, wie Deutschland in 100 Jahren aussehen könnte: das eine ein Traum, das andere ein Alptraum.¹ Er glaubt offenbar, durch Aufklärung und Überzeugungsarbeit auch unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen die Wendung zum Guten zu erreichen. Sein Stilmittel ist das der Prognose. Durch die Gegenüberstellung zweier Szenarien, die nach seiner Meinung beide realistische Alternativen sind, will er vor der schädlichen Entwicklung warnen und für die positive werben.

Andere Autoren haben zu anderen Zeiten und Gelegenheiten Utopien verfaßt, um entweder abschreckende oder ideale Zustände zu beschreiben. Alles fing an mit den Sozialutopien eines Thomas Morus, der „Utopia“ von 1516, und dem „Sonnenstaat“ von Tommaso Campanella aus dem Jahre 1602. Hier werden ideale Gemeinwesen ohne Privateigentum und einer Herrschaft der Geisteselite beschrieben. Aktuellere Autorengenerationen verlegen sich eher auf die Schilderung alptraumhafter Zustände, wie Aldous Huxley in „Schöne neue Welt“ oder George Orwell mit „1984“. Ist uns der Optimismus abhanden gekommen?

Gleichgültig, ob der utopische Entwurf positiv oder negativ ausfällt, er enthält die Negation des schlechten Bestehenden (Marcuse), also Gegenwartskritik. Bei einem positiven Entwurf ist es die Gegenüberstellung der erstrebenswerten Alternative zu den beklagten bestehenden Zuständen, im Falle eines negativen Entwurfs die Fortschreibung gegenwärtiger Entwicklungstendenzen in eine befürchtete apokalyptische Zukunft. In beiden Fällen will der Autor der Utopie die Leser aufrütteln und zur Aktivität anspornen. Besonders deutlich kommt das in Brechts Mahagonny zum Ausdruck: Seht, wohin uns der Kapitalismus noch führen wird, und handelt endlich!

Utopie ist also keine Flucht aus der Wirklichkeit hin in eine Traumwelt. Wer eine Utopie entwirft, erkennt sehr genau die Realitäten und vor allem deren Schwächen. Er schafft in einem Gedankenspiel eine Gegenwart, teils mit Ironie und Satire, wie Swift in „Gullivers Reisen“ oder auch drastisch, wie Huxley oder Brecht, und gibt Denk- und Handlungsanstöße.

1 Sarrazin: „Deutschland schafft sich ab“, S. 391 ff.

Utopie ist eine Form der Verfremdung. Das Gemeinte wird nicht direkt ausgesprochen, sondern in eine überraschende neue Form gebracht. Dadurch wird Distanz geschaffen zwischen Botschaft und Leser. Der Leser wird veranlaßt, sich den in der Utopie verpackten sozialpolitischen Entwurf zu erarbeiten und mit der Gegenwart in Beziehung zu stellen. Er soll die Vorzüge oder Nachteile der gegenwärtigen Zustände durch den Kontrast zur Gegenwelt schärfer erkennen und überlegen, ob und gegebenenfalls welche Chancen zur Realisierung der positiven oder Vermeidung der negativen Utopie bestehen.

Die Utopie kann in zwei unterschiedlichen Welten angesiedelt sein: einerseits in der existierenden Welt mit allen geltenden Naturgesetzen oder andererseits in einer irrealen Welt, die andere, uns – noch? – unbekannte Naturgesetze voraussetzt. Im ersten Fall wäre eine Realisierung der Utopie zumindest theoretisch denkbar. Hierzu zählt beispielsweise Rawls' Theorie der Gerechtigkeit, die in den Bereich der „Kunst des Möglichen“ fällt.² Eine solche Realutopie fordert sehr viel stärker zur Aktion auf als eine Utopie, die erkennbar nie realisierbar ist, weil es dort Zeit- und Entfernungssprünge gibt, oder Zwerge und Riesen, auch moralische Riesen. Der Denkanstoß kann dagegen intensiver als bei einer Realutopie ausfallen, denn die Schilderung der utopischen Gegenwart läßt sich deutlicher akzentuieren, wenn auf Naturgesetze keine Rücksicht genommen werden muß.

Doch was haben Utopien, in dieser oder jener Form, je bewirkt? Ist der „Neusprech“ weniger geworden, nur weil Orwell ihn so herrlich beschrieben hat? Ist der Kapitalismus ins Wanken geraten, weil Mahagonny abschreckend gewirkt hat? Man muß die Frage wohl anders stellen. Die Utopie ist nur die Form, in die der Autor seine gesellschaftspolitische Idee kleidet. Die Frage zielt deshalb auf die Wirkung politischer Ideen ab, gleichgültig in welcher literarischen Form, und die ist abhängig von der Brisanz und dem Timing: „Nichts ist so mächtig wie eine Idee, deren Zeit gekommen ist“ (Victor Hugo). Über das Stilmittel der Utopie wird man weder sagen können, daß es den Erfolg der darin eingekleideten gesellschaftspolitischen Idee befördert, noch ihn behindert.

2 Hierzu Pahl: „Politische Philosophie als die „Kunst des Möglichen“, in: Arnswald/Schütt: „Thomas Morus' Utopia und das Genre der politischen Philosophie“, S. 75 ff.

Joachim Fest zählt auch Kommunismus und Nationalsozialismus zu den Utopien. Dies, obwohl Marx und Lenin nicht müde wurden, den Vorwurf der Utopie weit von sich zu weisen und auf dem wissenschaftlichen Charakter ihrer Thesen zu bestehen. Angesichts des fatalen Ergebnisses, das der Versuch erbracht hat, zwei Utopien in einem Jahrhundert in die Tat umzusetzen, verkündete Fest das „Ende des utopischen Zeitalters“.³ Utopien bergen die Gefahr totalitärer Tendenzen in sich. Wer überzeugt ist, die beste aller Gesellschaftsformen gefunden zu haben, der will auch andere damit beglücken. Jeder Kompromiß bedeutet dann einen Abstrich vom Ideal und damit die allenfalls zweitbeste Lösung. Der missionarische Eifer geht dabei oft einher mit Intoleranz. Das Heilsversprechen bezieht sich auf einen dermal einst erreichten Zustand. Auf dem Weg dahin müssen aber Widerstände gebrochen werden, notfalls mit Gewalt, weil es das hehre Ziel rechtfertigt.

Die Skepsis gegenüber allen Utopien mit gesellschaftspolitischem Ganzheitsanspruch teile ich uneingeschränkt. Ich meine deshalb, allen diesen Vorwürfen bei dem Konzept der mandativen Demokratie aus dem Wege gegangen zu sein. In den vorangegangenen Kapiteln wurde kein neues umfassendes Gesellschaftskonzept entworfen. Es gibt keine Aussagen über Ethik und Moral, über Ehe und Familie, keine Festlegungen hinsichtlich Einkommen und Vermögen. In guter liberaler Tradition bin ich mir auch bewußt, daß es keine allgemeingültige, letzte Lösung gibt oder, wie Nozick es ausgedrückt hat: *„Die beste aller möglichen Welten für mich wird es nicht auch für dich sein. Die Welt, in der ich von allen, die ich mir vorstellen kann, am liebsten leben möchte, dürfte nicht genau die sein, in der du leben möchtest.“*⁴ Die mandative Demokratie betrifft deshalb aus gutem Grund nur den kleinen Ausschnitt der Artikulierung des Bürgerwillens. Die in Kapitel 3.4 dargelegten Beispiele neuer Politikinhalte sind keine zwingenden Bestandteile der Konzeption, sondern nur denkbare Lösungsvarianten, die unter den Bedingungen des mandativen Modells nach meiner Einschätzung gute Chancen zur Realisierung hätten.

3 Fest: „Der zerstörte Traum. Vom Ende des utopischen Zeitalters“

4 Nozick: „Anarchie, Staat, Utopia“, S. 418

Trotz der „schlechten Presse“, die Utopien heutzutage genießen,⁵ kann man auch eine Ehrenrettung dieses Genres versuchen. Der Philosoph Hans-Peter Schütt verweist darauf, daß man im Bereich des wissenschaftlichen Denkens gar nicht auf Utopien verzichten könne. Der Unterschied zwischen beliebigen Generalisierungen und solchen, die einen gesetzmäßigen Zusammenhang zwischen natürlichen Phänomenen erfassen, ließen sich nicht anders explizieren als durch einen Rückgriff auf sog. kontrafaktische Konditionalsätze. Der Verzicht auf kontrafaktische Erwägungen und damit – in einem gewissen Sinn – der Verzicht auf Utopien sei genau das, was den Hasardeur auszeichne.⁶

„Fortschritt ist Verwirklichung von Utopien“ (Oskar Wilde)

Wer einen real-utopischen Politikentwurf verfaßt, der nach seiner Meinung ein besseres Gegenstück zur tristen Wirklichkeit darstellt, wird zumindest insgeheim hoffen, daß sich doch einmal eine Realisierungschance ergibt. Er identifiziert sich mit dem Entwurf und lebt seinen „kleinen Tagtraum“ nach dem „Prinzip Hoffnung“ (Ernst Bloch). Die Skizzierung des utopischen Entwurfs soll Hebel sein und Elan geben. Wer nur kritisiert, ohne eine Vorstellung zu haben, wie es besser laufen könnte, resigniert irgendwann.

Man kann sich über solche Gedanken mokieren. Helmut Schmidt hat in nüchterner und zugleich drastischer Art erklärt: „Wer Visionen hat, der sollte zum Arzt gehen“. Ganz anders dagegen Roman Herzog, der in seiner „Ruck-Rede“ ausdrücklich Visionen einforderte. Herzog weiß, daß sich in der Politik keine Kräfte wecken lassen, wenn man nicht Visionen aufzeigen kann, die es mit vereinten Kräften zu erreichen gilt. Die Mondlandung „vor Ende des Jahrzehnts“ wäre nie Tatsache geworden, wenn Kennedy sie nicht 1961 als nationale Vision in seiner Rede vor dem Kongreß verkündet hätte.

5 Schütt: „Utopie – immer und überall“ in Arnswald/Schütt: „Thomas Morus' und das Genre der Utopie in der politischen Philosophie“, S. 305

6 Schütt a.a.O., S. 306

von Arnim hat sich Gedanken um die Durchsetzung seiner durchaus revolutionären Vorschläge gemacht,⁷ die allerdings nicht annähernd so radikal ausgefallen sind, wie die hier vorliegenden. Er nennt als Wege

- die Gründung einer neuen Partei, die diese Ziele verfolgt;
- Volksbegehren und Volksentscheid, zunächst auf Landesebene, dann nach diesem Vorbild auch im Bund;
- den Beschluß über eine neue Verfassung nach Art. 146 GG.

Daß man mit einer neuen Partei neue Ziele durchsetzen kann, haben die Grünen bewiesen. Die Grünen haben als Straßenkämpfer begonnen und sich erst allmählich den zivilisierten Regeln unterworfen, um schließlich Teil der Etablierten zu werden. Sie haben in dieser Zeit ihr Hauptanliegen, den Umweltschutz, derart fest im Bewußtsein der Bürger verankern können, daß heute keine Partei mehr auf eine grüne Programmatik verzichten kann.

von Arnim und andere mit ihm setzen auf direktdemokratische Elemente als Hebel, um grundlegende Änderungen herbeizuführen. Volkbegehren und Volksentscheid hätten den strategischen Vorteil, daß man die etablierten Parteien umgehen könne. Denn selbstverständlich darf der Widerstand der politischen Klasse, die von dem bisherigen System profitiert, und all derer, die sich in dem System eingerichtet haben, nicht unterschätzt werden. Ein Plebiszit durchbricht das Privileg der politischen Klasse, sich die Regeln selbst setzen zu können, nach denen sie existiert.⁸ Eine neue Partei könnte sich aber zum Ziel setzen, Systemänderungen durch Volksentscheid durchzusetzen.

Das leitet über zu dem Instrument des Art. 146 GG. Danach verliert das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist. Diese Fassung des Artikels gilt seit der Wiedervereinigung und macht die neue Verfassung nicht mehr, wie bisher, von der ja bereits erfolgten Wiedervereinigung abhängig. Ein Ausführungsgesetz fehlt und ist auch nicht zu erwarten: Alle bestehenden Parteien profitieren von dem bestehenden System und bilden ein Kartell zu dessen Verteidigung. Mangels gegenteiliger Festlegungen könnte eine neue Verfassung deshalb sowohl durch legitimierte

7 von Arnim: „Das System“, S. 362 ff.

8 von Arnim: Nachwort zu „Das System“

Volksvertreter, wie auch durch Volksinitiative und Volksentscheid erfolgen.⁹

Nur ergänzend sei erwähnt, daß von Arnim auch Möglichkeiten beim Bundesverfassungsgericht sieht.¹⁰ Das Gericht hätte durchaus die Macht zu ändern, wozu Parlamente nicht fähig seien. Er nennt als Beispiele die verfassungswidrige Praxis der Ämterpatronage oder die Verbeamtung der Parlamente als Verstoß gegen die Gewaltenteilung. Das Gericht könnte die Wahlgesetze kassieren wegen fehlender Unmittelbarkeit der Wahl, weil die Parteien bereits eine Vorentscheidung durch Platzierung bestimmter Kandidaten auf sicheren Listenplätzen getroffen haben. Aber das hieße wohl doch, die Unabhängigkeit der Bundesverfassungsrichter von dem Parteienumfeld, aus dem sie stammen, zu überschätzen.

Der Medienwissenschaftler Norbert Bolz hat eine Realutopie entworfen, in der soziale Gerechtigkeit nicht durch Umverteilung materiellen Wohlstands, sondern durch Teilhabe an sozialem Reichtum entsteht. Auch er macht sich Gedanken über die Realisierbarkeit und nennt Charismatiker und „Partisanen der Idee“ als Akteure. Er kann sich eine Realisierung unter den gegebenen Verhältnissen offenbar vorstellen, denn: „Wir haben solche Politiker in Deutschland.“¹¹ Ja, Gott sei Dank, die gibt es auch. Nur leider gibt es auch das System, in dem alle anderen schwimmen.

Für die politische Klasse ist die Aufrechterhaltung des Systems eine Überlebensfrage. Die einen, die an der Macht sind, wollen ihre Macht absichern. Dazu müssen die Rahmenbedingungen erhalten bleiben, die sie nach oben gebracht haben und noch stützen. Die anderen, die auf die Chance zur Macht hoffen, wollen ihre bisherigen Anstrengungen nicht vergeblich gemacht haben. Bleibt also nur die Revolution?

Der streitbare Arnulf Baring hat angesichts dieser Misere in einem 2002 erschienenen Zeitungsbeitrag ausgerufen: „Bürger, auf die Barrikaden!“¹² Er wußte natürlich, daß der deutsche Bürger zu vielem, aber sicher nicht zu revolutionären Gewaltaktionen bereit ist. Das zeigt

9 Vergl. Literaturangaben bei von Arnim: „Vom schönen Schein der Demokratie“, S. 357 Anm. 392

10 von Arnim: Nachwort zu „Das System“, S. 385

11 Bolz: „Profit für alle“, S. 184 ff.

12 FAZ vom 19. November 2002

die ganze Ohnmacht und Hilflosigkeit, in der wir stecken. Denn seit diesem Aufruf ist alles in galoppierendem Tempo nur noch schlimmer geworden.

Die Mängel und Fehlleistungen der herkömmlichen Demokratie sind zu evident, als daß man sie mit dem Churchill-Wort von der „schlechtesten aller Regierungsformen, ausgenommen alle übrigen“ abtun könnte. Erst recht ist der Konsens der meisten Gelehrten über die Unzulänglichkeiten des demokratischen Systems zu deutlich, als daß man ernsthaft das „Ende der Geschichte“ (Fukuyama) im Kampf um die richtige Staatsform verkünden könnte. Die partei- und parlamentsdominierte Demokratie wird sich von der massiven Kritik der Bürger nicht mehr erholen. Um damit aber nicht die Idee der Demokratie insgesamt zu gefährden, bedarf es nur eines kleinen Schrittes: Lassen wir Evolution und Systemwettbewerb zu! Die Devise „Keine Experimente“ bedeutet Stillstand, Verknöcherung und letztlich Absterben.

Das hier vorgestellte Demokratiemodell muß nicht in einem Guß realisiert werden. Es ist im Grenzbereich zwischen Reformvorschlägen und Utopie angesiedelt. Eine Realisierung in einem Schritt wäre ein revolutionärer Akt. Die nötigen Verfassungsänderungen könnten aber auch sukzessive durchgesetzt werden. Eine offene Gesellschaft muß auch offen sein zur Fortentwicklung der Verfassung, zur Verfassungsevolution. Die Bereitschaft zur Anpassung muß allerdings erkämpft werden.

Die parlamentarische Demokratie ist tot, sagt Dahrendorf. Nun denn: Es lebe die mandative Demokratie!

Literaturverzeichnis

- Abelshauser, Werner: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, Frankfurt/Main, 1983
- Abromeit, Heidrun: Die Messbarkeit von Demokratie: Zur Relevanz des Kontexts, in: Politische Vierteljahresschrift, 45 (2004) 1, S. 73–93
- Ahlert, Christian: Die Zukunft der Demokratie, <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/5/5526/1.html>, 1999
- Albert, Hans: Freiheit und Ordnung, Tübingen, 1986
- Arnim, Hans Herbert von: Staat ohne Diener: Was schert die Politiker das Wohl des Volkes?, München, 1993
- Arnim, Hans Herbert von: Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei, München, 2000
- Arnim, Hans Herbert von: Das System. Die Machenschaften der Macht, Taschenbuch-Ausgabe mit aktuellem Nachwort, München, 2004
- Aust, Stefan/Richter, Claus/Steingart, Gabor: Der Fall Deutschland, Abstieg eines Superstars, 4. Aufl., München, 2005
- Barber, Benjamin R.: Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen, Hamburg, 1994
- Baring, Arnulf: Scheitert Deutschland? Abschied von unseren Wunschwelten, Stuttgart, 1997
- Baring, Arnulf: Bürger, auf die Barrikaden!, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. November 2002
- Bauer, Werner T.: Krise der Demokratie – Zukunft der Demokratie, http://www.politikberatung.or.at/typo3/fileadmin/02_Studien/2_staat/KriseZukunftDemokratie.pdf, 2003
- Benz, Artur: Zur Reform der Kompetenzverteilung im Bundesstaat, http://www.bundesrat.de/nr_8362/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/drs/Kom-0017,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Kom-0017.pdf
- Bevc, Tobias: Politische Theorie, Konstanz, 2007
- Beyme, Klaus von: Die politischen Theorien der Gegenwart, 7. Aufl., Opladen, 1992
- Beyme, Klaus von: Politische Klasse, Parteienstaat und Korruption, in: von Arnim (Hrsg.): Politische Klasse und Verfassung, Berlin, 2001
- Bolz, Norbert: Diskurs über die Ungleichheit, Paderborn, 2009
- Bolz, Norbert: Profit für alle. Soziale Gerechtigkeit neu denken, Hamburg, 2009
- Buchanan, James M.: Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan, Tübingen, 1984

- Buchstein, Hubertus/Schmalz-Bruns, Rainer: Republikanische Demokratie, Nachwort zu Barber: Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen, Hamburg, 1994
- Bülöw, Marco: Wir Abnicker. Über Macht und Ohnmacht der Volksvertreter, Berlin, 2010
- Bürklin, Wilhelm: Wählerverhalten und Wertewandel, Opladen, 1988
- Bull, Hans Peter: Absage an den Staat? Warum Deutschland besser ist als sein Ruf, Berlin, 2005
- Crouch, Colin: Postdemokratie, Frankfurt/Main, 2008
- Clement, Wolfgang/Merz, Friedrich: Was jetzt zu tun ist. Deutschland 2.0, Freiburg i. Br., 2010
- Dahrendorf, Ralf: Der Polizeistaat kommt über die Arbeitslosigkeit, in: Rainer Schneider-Wilkes (Hrsg.): Demokratie in Gefahr? Zum Zustand der deutschen Republik, Münster, 1997
- Dahrendorf, Ralf: Die Krisen der Demokratie. Ein Gespräch mit Antonio Polito, München, 2002
- Dienel, Peter C.: Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Opladen, 1992
- Downs, Anthony: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen, 1968
- Eick, Jürgen: Wie man eine Volkswirtschaft ruinieren kann. Die wirtschaftspolitischen Irrtümer unserer Tage, Frankfurt/Main, 1974
- Engel, Gerhard: Demokratie in der Krise? Über die Selbstgefährdung der offenen Gesellschaft, in: Aufklärung und Kritik 2/1995, <http://www.gkpn.de/engel2.htm>
- Enzensberger, Hans Magnus: Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas, Berlin, 2011
- Fabio, Udo di: Die Kultur der Freiheit, München, 2005
- Fest, Joachim: Der zerstörte Traum. Vom Ende des utopischen Zeitalters, München, 1991
- Fest, Joachim: Die schwierige Freiheit. Über die offene Flanke der offenen Gesellschaft, Berlin, 1993
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Durchführung: polis I sinus. Gesellschaft für Sozial- und Marktforschung mbH, München): Persönliche Lebensumstände, Einstellungen zu Reformen, Potenziale der Demokratieentfremdung und Wahlverhalten, http://www.fes.de/aktuell/documents2008/Zusammenfassung_Studie_GPI.pdf, 2008
- Fukuyama, Francis: Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?, München, 1992
- Gallus, Alexander: Medien, öffentliche Meinung und Demokratie, in: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Hrsg.): Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich, Opladen, 2003

- Gabriel, Oskar W.: Partizipation, Interessenvermittlung und politische Gleichheit. Nicht intendierte Folgen der partizipatorischen Revolution, in: Hans-Dieter Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie, WZB-Jahrbuch, Berlin, 2000
- Grass, Günter: Mein Deutschland (Collage zusammengestellt von Dieter. S. Lutz), in: Willy-Brandt-Kreis (Hrsg.): Zur Lage der Nation. Leitgedanken für eine Politik der Berliner Republik, Berlin, 2001
- Grimm, Dieter: Die gescheiterte Reform, <http://www.humboldt-forum-recht.de/english/1-2005/beitrag.html>, 2005
- Gross, Johannes: Begründung der Berliner Republik. Deutschland am Ende des 20. Jahrhunderts, Stuttgart, 1995
- Gutjahr-Löser, Peter: Staatsinfarkt. Wie die Politik die öffentliche Verwaltung ruiniert, Hamburg, 1998
- Guéhenno, Jean-Marie: Das Ende der Demokratie, München, 1994
- Habermas, Jürgen: Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie, in: Münkler, Herfried (Hrsg.): Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie, München und Zürich, 1992
- Habermas, Jürgen: Diskursive Politik und Zivilgesellschaft. Über die Rolle der Bürger-Assoziationen in der Demokratie, E+Z, 12/2001
- Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas. Ein Essay, Berlin, 2011
- Hayek, Friedrich August von: Der Weg zur Knechtschaft, München, 1971 (1944)
- Heisig, Kirstin: Das Ende der Geduld. Konsequenz gegen jugendliche Gewalttäter, Freiburg i. Br., 2010
- Henschel, Gerhard: Menetekel – 3.000 Jahre Untergang des Abendlandes, Frankfurt/Main, 2010
- Helms, Ludger: Verfassung, in: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Hrsg.): Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich, Opladen, 2003
- Herzog, Roman: Berliner Rede („Ruck-Rede“), http://www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews/Reden-Roman-Herzog-11072.15154/Berliner-Rede-von-Bundespraesi.htm?global.back=/Reden-und-Interviews/-%2c11072%2c6/Reden-Roman-Herzog.htm%3fblink%3dbpr_liste
- Herzog, Roman: Das Dilemma der Demokratien. Staat und Gesellschaft im 21. Jahrhundert, Stuttgart, Leipzig, 2008
- Heinrichs, Johannes: Revolution der Demokratie. Eine Realutopie für die schweigende Mehrheit, Berlin, 2003
- Heinrichs, Johannes: Demokratiemanifest für die schweigende Mehrheit, Varna, 2005
- Hoffmann-Lange, Ursula: Eliten, in: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Hrsg.): Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich, Opladen, 2003

- Kaack, Heino: Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen, 1971
- Kant, Immanuel: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, Königsberg/Faksimile-Ausgabe Stuttgart, 1982 (1795)
- Kelek, Necla: Himmelsreise. Mein Streit mit den Wächtern des Islam, Köln, 2010
- Kevenhörster, Paul: Das imperative Mandat. Seine gesellschaftspolitische Bedeutung, Frankfurt/Main, 1975
- Kielmannsegg, Peter Graf: Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 1996
- Kloepfer, Michael: Politische Klasse und Ämterpatronage, in: von Arnim (Hrsg.): Politische Klasse und Verfassung, Berlin, 2001
- Krempf, Stefan: Die Zukunft der Online-Demokratie, www.heise.de, 2001
- Krempf, Stefan: Die Stärke des Internet liegt nicht in der Förderung der elektronischen Demokratie. Claus Leggewie im Telepolis-Interview über die Chancen und Risiken des Netzes für die Beteiligung der Bürger an der Politik, <http://www.heise.de/bin/tp/issue/r4/dlartikel2.cgi?artikelnr=7397>
- Langguth, Gerd: Kohl, Schröder, Merkel – Machtmenschen, München, 2009
- Leif, Thomas: Das demokratische Defizit, in: von Arnim (Hrsg.): Politische Klasse und Verfassung, Berlin, 2001
- Lösche, Peter: Parteienstaat in der Krise? Überlegungen nach 50 Jahren Bundesrepublik Deutschland, <http://www.dados.org/deutsch/parteien/grundkurs5/parteienstaat.htm>, 1999
- Lowi, Theodore: Four Systems of Policy, Politics and Choice, Public Administration Review 33, S. 298 ff., 1972
- Luhmann, Niklas: Die Zukunft der Demokratie, in: Fischer, Joschka (Hrsg.): Der Traum der Vernunft. Vom Elend der Aufklärung, Veranstaltungsreihe der Akademie der Künste Berlin, Zweite Folge, S. 207–217, Neuwied, 1986
- Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt/Main, 1987
- Lutz, Dieter S.: Gibt es eine Demokratie jenseits der Demokratie, wie wir sie kennen? Plädoyer für die Schaffung eines „Zukunftsrates“, in: Willy-Brandt-Kreis (Hrsg.): Zur Lage der Nation. Leitgedanken für eine Politik der Berliner Republik, Berlin, 2001
- Massarrat, Mohssen: Demokratisierung der Demokratie. Zivilgesellschaft. Non Governmental Organizations. Governance, in: Massarrat, Mohssen/Rolf, Uwe/Wenzel, Hans-Joachim (Hrsg.): Bilanz nach den Weltgipfeln: Rio de Janeiro 1992 und Johannesburg 2002 und Perspektiven für Umwelt

- und Entwicklung, München, 2003, <http://www.home.uni-osnabrueck.de/mohmass/DEM.pdf>
- Massarrat, Mohssen: Soziale Bewegungen und parlamentarische Repräsentation. Ein Plädoyer für Dritte Kammern, Blätter für deutsche und internationale Politik, 6/1995, S. 690–698
- Merz, Friedrich: Mehr Kapitalismus wagen, 2. Aufl., München, 2008
- Miegel, Meinhard: Epochenwende. Gewinnt der Westen die Zukunft?, 3. Aufl., Berlin, 2005
- Miegel, Meinhard: Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen, 4. Aufl., Berlin, München, 2002
- Möllers, Christoph: Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2. Aufl., Berlin, 2009
- Möllers, Christoph: Der vermißte Leviathan. Staatstheorie in der Bundesrepublik, Frankfurt/Main, 2008
- Münkler, Herfried: Politische Tugend. Bedarf die Demokratie einer sozio-moralischen Grundlegung?, in: Münkler, Herfried (Hrsg.): Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie, München und Zürich, 1992
- Naßmacher, Hiltrud: Politikwissenschaft, 3. Aufl., München, Wien, 1998
- Nozick, Robert: Anarchie, Staat, Utopia, München, 2011 (1974)
- OECD: Development Centre Studies: The World Economy, Volume 2: Historical Statistics, Paris, 2001
- OECD/International Energy Agency (IEA): World Energy Outlook 2010, <http://www.worldenergyoutlook.org/>
- Pahl, Torben: Politische Philosophie als die „Kunst des Möglichen“, in: Arnsward/Schütt (Hrsg.): Thomas Morus' Utopia und das Genre der politischen Philosophie, Karlsruhe, 2010
- Papier, Hans-Jürgen: Reform an Haupt und Gliedern, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. März 2003
- Papier, Hans-Jürgen: Überholte Verfassung?, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. November 2003
- Rawls, John: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/Main, 1975 (1971)
- Reese-Schäfer, Walter: Politische Theorie heute: neuere Tendenzen und Entwicklungen, München, Wien, 2000
- Richter, Emanuel: Die europäische Zivilgesellschaft, in: Wolf, Klaus-Dieter (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, 1997
- Rilling, Rainer: Auf dem Weg zur Cyberdemokratie, <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/8/8001/2.html>, 2001
- Rucht, Dieter: Soziale Bewegungen und ihre Rolle im System politischer Interessenvermittlung, in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie, WZB-Jahrbuch 2000, Berlin, 2000

- Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., Opladen, 2000
- Saage, Richard: Utopieforschung. Eine Bilanz, Darmstadt, 1997
- Saage, Richard: Demokratietheorien. Historischer Prozess – Theoretische Entwicklung – Soziotechnische Bedingungen, Wiesbaden, 2005
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“: Abschlußbericht, Bonn, 1997
- Sarrazin, Thilo: Deutschland schafft sich ab, 13. Aufl., München, 2010
- Schmalz-Bruns, Rainer: Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik, Baden-Baden, 1995
- Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik, in: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Hrsg.): Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich, Opladen, 2003
- Schmidt, Manfred G.: Entwürfe demokratischer Regierungsweise und die Zukunft der Demokratie, in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie, WZB-Jahrbuch 2000, Berlin, 2000
- Schneider-Wilkes, Rainer: Resümee des Herausgebers, in: Schneider-Wilkes, Rainer (Hrsg.): Demokratie in Gefahr? Zum Zustand der deutschen Republik, Münster, 1997
- Scholz, Rupert: Grundgesetz zwischen Reform und Bewahrung, Berlin, New York, 1993
- Scholz, Rupert: Deutschland – In guter Verfassung?, Heidelberg, 2004
- Schütt, Hans-Peter: Utopie – immer und überall, in: Arnswald/Schütt (Hrsg.): Thomas Morus' Utopia und das Genre der politischen Philosophie, Karlsruhe, 2010
- Schüttemeyer, Suzanne S.: Regierungssysteme, in: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Hrsg.): Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich, Opladen, 2003
- Schumpeter, Joseph A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 4. Aufl., München, 1975 (1950)
- Sinn, Hans-Werner: Ist Deutschland noch zu retten?, 6. Aufl., Berlin, 2004
- Sinn, Hans-Werner: Das grüne Paradoxon. Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik, Berlin, 2008
- Spindler, Susanne/Tonks, Iris: AusnahmeZustände. Krise und Zukunft der Demokratie (Hrsg.), Münster, 2007
- Steingart, Gabor: Die Machtfrage. Ansichten eines Nichtwählers, München, Zürich, 2009
- Wachendorfer-Schmidt, Ute: Leistungsprofil und Zukunftschancen des Föderalismus, in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie, WZB-Jahrbuch 2000, Berlin, 2000
- Wagner, Joachim: Richter ohne Gesetz. Islamische Paralleljustiz gefährdet unseren Rechtsstaat, Berlin, 2011

- Walk, Heike: Krise der Demokratie und die Rolle der Politikwissenschaft, www.bundestag.de/dasparlament/2009/52/Beilage/004.html, 2009
- Walz, Dieter: Demokratievertrauen im vereinigten Deutschland zwischen 1991–1995, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrgang 27 (1996), S. 61 ff.
- Walter, Franz: Baustelle Deutschland. Politik ohne Lagerbindung, Frankfurt/Main, 2008
- Weber, Max: Politik als Beruf, 10. Aufl., Berlin, 1993 (1919)
- Wehner, Burkhard: Von der Demokratie zur Neokratie, Hamburg, 2006
- Welzel, Christian: Repräsentation alleine reicht nicht mehr. Sachabstimmung in einer Theorie der interaktiven Demokratie, in: Schneider-Wilkes, Rainer (Hrsg.): Demokratie in Gefahr? Zum Zustand der deutschen Republik, Münster, 1997
- Welzel, Christian: Humanentwicklung, Systemwettbewerb und Demokratie. Gibt es eine demokratische Evolution? in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie, WZB-Jahrbuch 2000, Berlin, 2000
- Wendland, Michael: Utopien der Gleichheit – Der Einfluß der Utopia auf moderne egalitaristische Ansätze, in: Arnswald/Schütt (Hrsg.): Thomas Morus' Utopia und das Genre der politischen Philosophie, Karlsruhe, 2010
- Weßels, Bernhard/Schmitt, Hermann: Europawahlen, Europäisches Parlament und nationalstaatliche Demokratie. Formen und Folgen der Demokratisierung der Europäischen Union, in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie, WZB-Jahrbuch 2000, Berlin, 2000
- Wiesendahl, Elmar: Berufspolitiker zwischen Professionalismus und Karrierismus, in: von Arnim (Hrsg.): Politische Klasse und Verfassung, Berlin, 2001
- Wilke, Gerhard: Neoliberalismus, Frankfurt/Main, 2003
- Wucherpfennig, Lutz: Staatsverschuldung in Deutschland, Baden-Baden, 2007
- Zakaria, Fareed: Das Ende der Freiheit? Wieviel Demokratie verträgt der Mensch? Frankfurt/Main, 2005

