

## Vorwort

Es ist etwas faul in der Bundesrepublik Deutschland. Sorgfältig wird das eigentliche Funktionieren des politischen Geschäfts verdeckt. Die treibenden Kräfte, Motive und Absprachen und damit die Hintergründe und ursächlichen Zusammenhänge der Politik bleiben den Bürgern verborgen. In Erscheinung treten die offiziellen Organe und Amtsträger, die Parlamente und Regierungen, und diese präsentieren sich in der Öffentlichkeit auch so, wie die Verfassung das verlangt.

Umso schockierender wirkt es, wenn durch Zufall doch einmal die Nebelwand aufreißt und dem Bürger den Blick freigibt auf einzelne Teile des Netzwerks von Macht und Interessen. So geschehen bei der CDU-Spendenaffäre und dem "System Kohl" - beides keine Ausnahmen, sondern die Regel; nur hatte der CDU-Parteivorsitzende fünfundzwanzig Jahre Zeit, sechzehn davon als Bundeskanzler, sein System zu perfektionieren und auf persönliche Belange zuzuschneiden.

Um zu erfassen, was sich hinter der demokratischen Fassade in Wahrheit ereignet, muss man das ganze Geflecht in den Blick nehmen: seine Akteure, ihre Wünsche, Leidenschaften und Verhaltensweisen, besonders auch ihren verheerenden Einfluss auf die politischen Institutionen. Dann ist der rote Faden gefunden, dann werden zufällig anmutende und, für sich genommen, unverständliche Erscheinungen zu einem veritablen System, das zwar desillusioniert, dessen klare Herausarbeitung aber die notwendige Voraussetzung für die Entwicklung von Gegenkräften und Verbesserungsinitiativen darstellt.

Dieses Buch ist das Ergebnis jahrzehntelanger Forschung über Staat und Gesellschaft, das Resultat eines über viele Stationen führenden gedanklichen Weges. Eine Fülle von tatsächlichen Beobachtungen und theoretischen Einsichten fügt sich zusammen. Alles passt - und doch ist das Gesamtbild erschreckend, sogar für den Autor selbst. Habe ich übertrieben? Das wird der Leser entscheiden müssen. Für jede konstruktive Kritik meiner Thesen bin ich jedenfalls dankbar.

Speyer, im Juli 2001

"Wer den Herrschaftsverhältnissen gegenüber nicht machtlos bleiben will, muss sie verstehen lernen, und zwar nicht bloß ihre sichtbaren Zwänge, sondern auch ihre verborgenen Mechanismen. Nur dann kann er auch die mannigfaltigen Fiktionen, Täuschungen und Manipulationen durchschauen, denen er von Seiten der Herrschenden ausgesetzt ist."<sup>[1]</sup>

"Es ist sicher wichtig, dass Menschen sich manchmal laut zu Wort melden ..., und wir brauchen Forscher, die dies ohne Furcht tun können."<sup>[2]</sup>

## Einführung: Es ist etwas faul im Staate

Wenn repräsentative Demokratie Regierung *durch* das Volk und *für* das Volk bedeutet (Abraham Lincoln), stellt man rasch fest, dass es in der Praxis des vermeintlich freiheitlichsten Gemeinwesens, das je auf deutschem Boden bestand, um diese Grundsätze nicht gut bestellt ist. Staat und Politik sind insgesamt in einem Zustand, von dem nur noch Berufsoptimisten oder Heuchler behaupten können, er sei aus dem Willen der Bürger hervorgegangen:<sup>[3]</sup>

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. Die Deutschen dürfen die Hälfte ihres Einkommens als Steuern und Sozialabgaben in die große öffentliche Hand legen, ohne dazu jemals ihr Einverständnis gegeben zu haben, und damit einen Staat finanzieren, der nicht einmal seine Kernfunktionen voll erfüllt wie Sicherheit, Rechtsschutz und Verteilungsgerechtigkeit. Wer es sich leisten kann, engagiert deshalb private Sicherheitsdienste oder schützt sich und sein Eigentum mit aufwendiger Technik. Wir dürfen die unzähligen Gerichte und Instanzenzüge mit unseren Steuern bezahlen, damit sie uns Recht und Gerechtigkeit verschaffen - wenn wir nur Jahre und Jahrzehnte auf ein endgültiges Urteil zu warten bereit sind. Zudem kann, wer genug Geld hat, es großen Unternehmen gleich tun und sich mit privaten Schiedsvereinbarungen eine rasche Entscheidung sichern. Über zwanzig Millionen Arbeitnehmer haben die Freiheit, in Zwangsversicherungen hohe Summen für ihr Alter zurückzulegen, ohne zu wissen, was sie davon jemals wieder herausbekommen. Wir dürfen einen Staat bejubeln, der uns ungefragt zwingt, die Deutsche Mark einzutauschen gegen einen Euro, der in zweieinhalb Jahren ein Viertel seines Außenwerts verloren hat, einen Staat, der Subventionen an Unternehmen und Personen verteilt, die diese gar nicht benötigen, und der nicht selten sogar Faulheit prämiiert, indem er selbst Arbeitsunwilligen ein auskömmliches Leben ermöglicht. Wenn diese in die Schattenwirtschaft ausweichen und schwarzarbeiten, stehen sie sich doppelt besser als ihre gesetzestreuen Kollegen: Sie haben mehr Einkommen *und* mehr Freizeit; und Millionen, die legal arbeiten *wollen*, finden keinen Arbeitsplatz. Wir dürfen unsere Kinder in scheinbar kostenlose Staatsschulen schicken, deren Lehrer im internationalen Vergleich durch hohe Bezahlung, viel Freizeit und lange Ausbildungsdauer ebenso hervorstechen wie die Leistungen von Schulen und Schülern international zurückbleiben. Wir finanzieren Universitäten, bei denen bereits die Dauer der akademischen Ausbildung die Chancen der jungen Leute im globalen Wettbewerb mindert. Wir sollen einem Staat dankbar sein, der uns mit hunderten von Milliarden beschenkt, die er uns vorher abgenommen hat, einem Staat, der uns unser Geld von der rechten in die linke Tasche lügt – mit einem hohen Abschlag für die Kosten von Politik und Bürokratie. Es ist etwas faul in der Bundesrepublik Deutschland.

Wir wollen in diesem Buch den tieferen Gründen für die Schieflagen und Fehlentwicklungen nachgehen und über die Diagnose hinaus auch mögliche Therapien aufzeigen. Das verlangt ein ziemlich tiefes Graben. Dabei gehen wir wieder von der Lincolnschen Formel aus. Regieren „durch“ das Volk heißt Politik entsprechend dem (mehrheitlichen) *Willen* des Volkes. Das verlangt Demokratie im Sinne von Selbstbeziehungsweise Mitentscheidung des Volkes (Partizipation). "Für" das Volk heißt Politik entsprechend dem *Interesse* des Volkes im Sinne des Gemeinwohls.

In einer echten Demokratie geht der nächstliegende Weg zur Realisierung von Gemeinwohl dahin, den Willen des Volkes zur Geltung zu bringen; zugrunde liegt die Überzeugung, die Bürger wüssten selbst immer noch am besten, was gut für sie ist. Hier läuft Regieren für das Volk also auf Regieren durch das Volk hinaus. Dazu ist es nötig, den Willen der Bürger insgesamt zum Ausdruck und zur politischen Wirksamkeit zu bringen. Das ist das Konzept der direkten Demokratie, wie es schon im alten Griechenland für Städte und Kleinstaaten mit übersichtlichen Verhältnissen entwickelt worden ist.

Den Gegenpol bildet der Versuch, den Interessen und Belangen des Volkes *unabhängig* von seinem Willen Geltung zu verschaffen. Dies war der Standpunkt des aufgeklärten Absolutismus (Friedrich der Große: "Ich bin der erste Diener meines Staates") und schon der Römischen Republik ("salus publica suprema lex" – das öffentliche Wohl ist das höchste Ziel). Einen ähnlichen Grundgedanken enthält bis zu einem gewissen Grad auch das Grundgesetz. Danach sind alle Amtsträger auf das Gemeinwohl verpflichtet (Gemeinwohlprinzip). Das verfassungsrechtliche Gemeinwohlgebot gilt für alle Amtsträger, sowohl für die gezielt unabhängig gestellten (Gerichte, Rechnungshöfe, die Bundesbank beziehungsweise die Europäische Zentralbank und die Europäische Kommission, die auf Grund ihrer Unabhängigkeit diese Gemeinwohlverpflichtung leichter einhalten können) als auch für die von Wahl und Wiederwahl abhängigen Regierungen, Parlamente, Minister und Abgeordneten. Das preußische Pflichten- und Beamtenethos und das US-amerikanische Trust-Konzept sind aus diesem Gedanken heraus entstanden.[\[4\]](#)

Der Inhalt dessen, was den Amtsträgern als Gemeinwohl aufgegeben ist, ist undeutlich und vage. Klar ist nur, dass das Repräsentationsprinzip eine Motivation fordert, die das Gegenteil vom Streben nach eigenem Nutzen ist. Ist diese Voraussetzung in der Praxis gegeben oder geht im Kollisionsfall meist der Eigennutz vor? Kann man wirklich erwarten, dass Amtsträger sich „irgendwie“ an jene Verpflichtung halten, oder wird diese Erwartung zunehmend zum reinen Wunschdenken, das die eigentlichen Probleme zuleistet? Diesen Fragen werden wir im 1. Kapitel dieses Buches nachgehen.

Selbst wenn das eigene Hemd Berufspolitikern regelmäßig näher ist als der Gemeinwohlrock, ist das noch lange kein Beweis für die mangelnde Gemeinwohlausrichtung des Staatshandelns insgesamt. Immerhin schließt der Eigennutz des Kaufmanns in der freien Wirtschaft ja auch nicht von vornherein aus, dass er letztlich dennoch im besten Interesse seiner Kunden handelt. Falls nämlich jeder einen Laden eröffnen beziehungsweise ein Unternehmen gründen kann (Marktoffenheit) und fairer Wettbewerb unter den Kaufleuten besteht, kann die Summe der Egoismen durchaus zur allgemeinen Wohlfahrt führen - ein Konzept, das der sozialen Marktwirtschaft zugrunde liegt und das man von der Wirtschaft auch auf die Politik übertragen hat (Kapitel 2). Es handelt sich der Idee nach um einen Mechanismus, welcher der Politik die Wünsche der Mehrheit der Bürger aufzwingt – und zwar gerade dann, wenn die Politiker sich nicht vom Nutzen der Allgemeinheit, sondern von ihren Eigeninteressen leiten lassen. Durch Offenheit des Zugangs der Parteien und Kandidaten zu den Wahlen und durch faire Konkurrenz um Wählerstimmen sollen die Repräsentanten indirekt dazu gebracht werden, den Wünschen der Bürger zu entsprechen (Wettbewerbsdemokratie). Hier geht das Gemeinwohlkonzept also wieder über ins Regieren durch das Volk. Erste Voraussetzung für das Funktionieren dieses Ansatzes ist allerdings, dass der Zugang wirklich für alle möglichen Bewerber offen ist und faire Wettbewerbsbedingungen bestehen.

Das große Problem liegt darin, dass die Politik und ihre Akteure selber Einfluss auf die Wettbewerbsbedingungen nehmen können. Es geht um die so genannten Regeln des Machterwerbs.[\[5\]](#) Ihre funktionsgerechte Gestaltung ist für das Gemeinwesen einerseits besonders wichtig, andererseits ist sie aber auch besonders gefährdet. Falls es zutrifft, dass die politischen Akteure sich üblicherweise nach ihren Eigeninteressen richten: Wer kann sie dann dazu bewegen, dies ausgerechnet dann nicht zu tun, wenn es um strategische Grundentscheidungen geht? Da die Akteure mitten im Staat an den Schalthebeln der Macht sitzen, liegt die Befürchtung nahe, dass sie ihre Schlüsselstellung aus Gründen des Machterhalts missbrauchen und die Regeln zu ihren Gunsten manipulieren. Hier liegt ein Kernproblem, das von verschiedenen Seiten thematisiert wird: Die Theorie der Wirtschaftspolitik verlangt die Schaffung und Sicherung einer funktionsgerechten Wirtschaftsordnung, die dem wirtschaftlichen Wettbewerb den erforderlichen Rahmen setzt.[\[6\]](#) Die Konstitutionelle Politische Ökonomie[\[7\]](#) und die Philosophie[\[8\]](#) heben die Notwendigkeit einer angemessenen verfassungsmäßigen Ordnung hervor, innerhalb derer sich der politische Prozess sinnvoll und fruchtbar entfalten kann. Die Politikwissenschaft und die Soziologie[\[9\]](#) betonen die Bedeutung angemessener Institutionen für das befriedigende Funktionieren der Willensbildung innerhalb der jeweiligen Bereiche.[\[10\]](#) Andere betonen die Bedeutung von Regeln für das befriedigende Funktionieren operativer Prozesse.[\[11\]](#) Von einem zweistufigen Konzept ging auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil über den Länderfinanzausgleich vom November 1999 aus, als es den Gesetzgeber zunächst zum Erlass eines Maßstäbengesetzes verpflichtete, auf dessen Grundlage dann das konkrete Finanzausgleichsgesetz erlassen werden soll.[\[12\]](#)

Allen diesen Ansätzen ist dreierlei gemeinsam:

- Sie unterscheiden streng zwischen zwei Ebenen, einem ordnenden Rahmen einerseits und dem Willensbildungsprozess innerhalb dieses Rahmens andererseits.
- Sie sehen in der angemessenen Gestaltung der Rahmenregelung eine zentrale Voraussetzung für Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der Prozesse innerhalb des Rahmens.

- Sie erkennen zugleich die besondere Gefährdung des Rahmens, wenn und soweit die Akteure Einfluss auf seine Gestaltung erhalten.

Diese Gefahr ist für die rein repräsentative Demokratie geradezu typisch, weil die Spieler und diejenigen, die die Spielregeln festsetzen, dieselben sind. Wie sollen sie dann aber bei Festlegung der Spielregeln ihre Eigeninteressen unterdrücken können? In dieser Dilemma-Situation suchen manche Theoretiker ihre Zuflucht zu unrealen Konstruktionen. Der Sozialphilosoph John Rawls will denen, die über Verfassungen nachdenken und entscheiden, einen "Schleier des Nichtwissens" überstreifen, der ihnen ihre eigenen Interessen verbirgt, und so wirkliche Unbefangenheit schaffen – ähnlich dem Bild der Justitia, deren Augen verbunden sind, damit sie "ohne Ansehen der Person", also unbeeinflusst und gerecht, entscheiden kann. [13] Wie das aber in der Praxis erreicht werden soll, sagt Rawls nicht. Konkrete Vorschläge entfernen sich meist derart weit von den üblichen Denktraditionen, dass sie leicht an Utopie grenzen. Der Nobelpreisträger für Ökonomie Friedrich von Hayek hat vorgeschlagen, für die Setzung der Verfassungsregeln eine Art Rat der Alten einzusetzen, dessen Mitglieder auf fünfzehn Jahre gewählt und nicht wiederwählbar sein sollen. [14] Manche wollen darin eine Art institutionelle Fortentwicklung des Bundesverfassungsgerichts erkennen, dessen Mitglieder auf zwölf Jahre gewählt sind und ebenfalls nicht wiedergewählt werden können. Allerdings wäre der Rat dann ausdrücklich zur Setzung von Verfassungsregeln legitimiert, was das Gericht derzeit nur verlegen und verdeckt vornimmt. Außerdem würden seine Mitglieder direkt vom Volk gewählt und nicht von der politischen Klasse, wie die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts. Doch wer über solche Vorschläge überhaupt nur nachzudenken wagt, läuft Gefahr, ausgegrenzt zu werden. Derartige Gedanken stoßen schon deswegen auf größte, zum Teil auch ganz unbewusste Widerstände, weil die Interessen der politischen Klasse aufs engste mit den Institutionen verwoben sind, die man mit solchen Reformvorschlägen implizit kritisiert.

Die derzeitige Argumentationslage in der Bundesrepublik ist dadurch gekennzeichnet, dass viele Analytiker zwar durchaus sehen, dass der Ordnungsrahmen in Gefahr ist, wenn die Akteure, denen er eigentlich Grenzen setzen soll, Einfluss auf seine Gestaltung haben. Dennoch wagt kaum einer, dieser Gefahr wirklich voll ins Angesicht zu schauen. Ein Beispiel ist der Politikwissenschaftler Claus Offe, der zwar die eingängige Formulierung gefunden hat, die Institutionen könnten "zu Wachs" in den Händen der Akteure werden, dann aber seine Zuflucht zum Prinzip Hoffnung nimmt, statt konsequenterweise zu untersuchen, ob und inwieweit unsere Institutionen bereits manipuliert sind, welche Auswirkungen dies auf die politische Willensbildung hat und was dagegen unternommen werden könnte.

Wie die politischen "Spieler" Einfluss auf die Spielregeln nehmen, werden wir in diesem Buch vor allem anhand der Komplexe

- Politikfinanzierung,
- Wahlrecht,
- Föderalismus und
- direkte Demokratie

zeigen (Kapitel 3). Der Einfluss der Akteure auf die Spielregeln findet seinen Ausdruck aber auch darin, dass sie nichts Wirksames gegen bestimmte wuchernde Fehlentwicklungen unternehmen, insbesondere gegen

- Ämterpatronage (Kapitel 4) und
- politische Korruption (Kapitel 5).

Die Rolle der Medien ist zwiespältig: Einerseits sollen sie ein Gegengewicht gegen Fehlentwicklungen bilden und tun das bis zu einem gewissen Grad auch. Andererseits verändert besonders das Fernsehen die Struktur der öffentlichen Auseinandersetzung grundlegend. Die politische Klasse versucht natürlich, die Medien unter Kontrolle zu bekommen. Die Prägung der veröffentlichten Meinung, ja sogar schon der allgemeinen Wirklichkeits- und Problemwahrnehmung durch die Medien („Inszenierung“) macht besonders das Fernsehen zum bevorzugten Gegenstand von Einfluss- und Gleichschaltungsversuchen (Kapitel 6).

Der zentrale Einfluss der politischen Klasse auf die Verfassungsinstitutionen wirkt sich nicht nur in den genannten Bereichen aus, mag es sich dort auch besonders deutlich nachweisen lassen, sondern fast überall. Denn die Ausgestaltung der politischen Institutionen berührt direkt oder indirekt stets auch die Eigeninteressen von Politikern, und diese können von den Interessen der Gemeinschaft abweichen. 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. Die politische Willensbildung ist – in Wahrheit und entgegen allen Sonntagsreden – nicht einer politischen Wettbewerbsordnung unterworfen, sondern folgt eher den Regeln einer politischen Kartellordnung. Das gemeinsame Interesse von Berufspolitikern geht nun einmal dahin, den Wettbewerb zu beschränken und nach Möglichkeit ganz auszuschalten und Kontrolleinrichtungen möglichst gleichzuschalten. „Die Politik“ ist an wirksamem Wettbewerb genauso wenig interessiert wie „die Wirtschaft“ (wie schon Adam Smith in klassischer Weise beschrieben hat). Dieses Eigeninteresse unter Kontrolle zu bringen ist umso schwerer, weil „die Politik“ eben nicht nur den Prozess, sondern in der repräsentativen Demokratie auch die Ordnung der politischen Willensbildung beherrscht. Das gemeinsame Interesse der politischen Klasse an der Ausschaltung von Wettbewerb überspannt alle Ebenen und Institutionen, und zwar sowohl in horizontaler Richtung als auch in vertikaler: Es verbindet die verschiedenen Fraktionen der Parlamente ebenso wie die verschiedenen Schichten des in die Europäische Union eingebetteten föderalistischen Staats, also von den Gemeinden und Landkreisen über die Länder und den Bund bis zur europäischen Ebene.

Der Einfluss der politischen Klasse auf die Institutionen kann gestaltend und bremsend wirken. Die politische Klasse kann die Institutionen in ihrem Sinne verändern und sie ihrem Interesse entsprechend ausgestalten. Die politische Klasse kann aber auch verhindern, dass überholte, den Gegebenheiten nicht mehr entsprechende Institutionen an moderne Herausforderungen angepasst werden. Überholte Institutionen werden dann von den Akteuren ausgenutzt, um ihre Interessen um so besser durchzusetzen und ihre Schäfchen ins Trockene bringen zu können.

Die Ausschaltung fairen politischen Wettbewerbs durch mangelnde Offenheit und Vermachtung hat fatale Folgen. Sie kehrt letztlich die demokratischen Grundprinzipien in ihr Gegenteil um:

- Sie beeinträchtigt die politische Gleichheit bis hin zu ihrer Beseitigung.
- Sie verkehrt die Richtung der politischen Willensbildung: Statt von unten nach oben verläuft sie immer nachhaltiger von oben nach unten.
- Und sie nimmt dem System die Flexibilität und Leistungsfähigkeit, indem statt Leistungswettbewerb immer mehr ein Beziehungssystem vorherrscht.

Die Mängel unseres Systems und deren Ursachen offen zu legen verlangt also ein vierstufiges Vorgehen:

- Man muss aufzeigen, dass die Akteure vielfach ihren eigenen Interessen folgen *und*
- dass vielfach mangels Offenheit und fairer Wettbewerbsbedingungen kein wirksamer Wettbewerb besteht,
- dass dies mit Deformationen unseres Systems zusammenhängt,
- die wiederum wesentlich auf Eigeninteressen der politischen Akteure beruhen.

Wir werden in diesem Buch zeigen, dass unsere Verfassung in Teilen abgedankt und eine ganz andere Art von Realverfassung die Herrschaft angetreten hat. Im Lauf der Zeit wurde hinter der demokratischen Fassade ein System etabliert, in dem völlig andere Regeln gelten als die des Grundgesetzes. Dieses im Verborgenen wuchernde inoffizielle Zweite System unterläuft das offizielle System und beeinträchtigt seine Funktionen. Es führt dazu, dass sich zwischen unseren Idealen und der Wirklichkeit, zwischen Norm und Realität, eine riesige Lücke auftut. Wer darüber spricht, droht das ganze System zu delegitimieren und provoziert deshalb Widerstand und Widerspruch auf breiter Front. Die ungeschminkte Darstellung der Lücke stellt den Kern der überlieferten Ideologie von Staat und Politik in Frage und bestreitet, dass unsere repräsentative Ordnung in der derzeitigen Form die beiden Grundprinzipien Demokratie und Gemeinwohl noch sichert.

Um das alles klar zu erkennen und darzustellen, muss man zunächst ein gewaltiges argumentatives Sperrfeuer durchdringen. Die Notwendigkeit, den Mangel an gemeinwohlorientiertem Verhalten der Politiker *und* an funktionierendem Wettbewerb zu beweisen, legt es für Verteidiger des Systems nahe, eine Art Hase-und-Igel-Spiel zu praktizieren: Wenn Defizite des einen Konzepts nachgewiesen sind, beruft man sich rasch auf das andere Konzept, ohne zu überprüfen, ob dessen Voraussetzungen wirklich gegeben sind. Wenn also zum Beispiel klar wird, dass die Repräsentanten nicht wirklich repräsentativ handeln,

beruft man sich auf das angebliche Korrektiv des Wettbewerbs, und wenn kein Wettbewerb besteht, beruft man sich auf das Korrektiv des repräsentativen Handelns.

Da der Arm der politischen Klasse lang ist und weit reicht, kann diese bei ihrem – bewussten oder unbewussten – Bestreben, an den Vorstellungen festzuhalten, die das System (und damit die politische Klasse selbst) legitimieren, normalerweise auf überwältigende Unterstützung rechnen. Die politische Klasse wird getragen von dem vieltausendstimmigen Chor derer, die ihr durch die schon erfolgte oder noch erhoffte Vergabe von Ämtern und Würden verpflichtet ist (Kapitel 7).

Der Nachweis der Mängel wird dadurch schon im Ansatz erschwert, dass es eine Fülle von Denkmustern (Paradigmen), Formeln und Theorien gibt, welche die ideologische Grundthese vom quasi automatischen Funktionieren des Systems stützen. Sie suchen die Lücke zwischen Norm und Wirklichkeit nicht etwa durch Verbesserungen der Wirklichkeit zu schließen, sondern dadurch, dass sie die Norm lax interpretieren oder die Wirklichkeit vernebeln. Dem Anliegen, die Macht trotz ihrer demokratischen Mängel zu legitimieren, dienen:

- wissenschaftliche Paradigmen,
- politische Formeln und
- wissenschaftliche Theorien
- Denk- und Sprachverbote („political correctness“)
- Inszenierungen der Wirklichkeit und
- die so genannte politische Bildung (Kapitel 8).

Die wichtigste Funktion all dieser Konstrukte besteht letztlich darin, die Lücke zwischen Norm und Wirklichkeit, so breit sie auch klafft, zu verbergen und es so den Menschen zu ermöglichen, ihren Frieden mit der geltenden Ordnung zu machen, statt dagegen Sturm zu laufen. Lässt man sich von den scheuklappenartigen Paradigmen und politischen Formeln aber nicht blenden und den Weg zur Erkenntnis nicht von schönfärberischen Theorien verlegen, so erkennt man, dass die beiden Grundprinzipien unserer Staatsform, Gemeinwohl und Demokratie, vom bestehenden System nur noch sehr eingeschränkt verwirklicht werden.

Die skizzierte Problematik spiegelt sich auch in der Interpretation unserer formellen Verfassungen wider. Sie sind auf die neue Problemlage noch nicht eingerichtet. Große Teile des Grundgesetzes sind wörtlich aus früheren Verfassungen übernommen, obwohl sich die Verhältnisse inzwischen völlig verändert haben. Die überkommene Verfassungsordnung passt auf das Wirken der neuen Akteure kaum noch oder überhaupt nicht mehr (Kapitel 9 und 10). Am deutlichsten wird die Problematik am Beispiel der politischen Parteien und ihrer Führungsgruppen. Sie werden als solche nicht (oder fast nicht) durch die Verfassung gebunden, sie haben die Verfassungen vielmehr ihren Bedürfnissen und Interessen angepasst und dadurch in ihrem Wesen völlig verändert. Wichtige Vorschriften des Grundgesetzes werden umgebogen und – entgegen ihrem Wortlaut und ihrem überkommenen Sinn – teilweise geradezu in ihr Gegenteil verkehrt. Zentrale Vorschriften des Grundgesetzes stehen bloß auf dem Papier und muten, wenn man nur den überkommenen Wortlaut ins Auge fasst, fassadenhaft und überholt an. Sie haben aufgrund veränderter tatsächlicher Verhältnisse einen grundlegenden Deutungswandel erfahren.

Das eigentliche Problem besteht allerdings nicht in der Anpassung der Verfassungsinterpretation an die geänderten Verhältnisse als solcher, sondern darin, *wie* diese Anpassung meist erfolgte: Die Verfassung wurde nämlich nicht derart fortentwickelt, dass sie die Parteien und die politische Klasse möglichst in Schranken hält und sinnvoll steuert (wie es der Funktion der Verfassung an sich entspräche), sondern sie wurde letztlich umgekehrt den Eigeninteressen der politischen Akteure unterworfen und deren Eigengesetzlichkeiten angepasst. Diese Verkehrung wird in der offiziellen Lesart allerdings nicht offen eingeräumt, weder von der Staatsrechtslehre noch von der Politikwissenschaft und schon gar nicht von der politischen Bildung, sondern tendenziell verschleiert – mit entsprechenden Folgen für die Analysekraft, die Problemnähe und die Leistungsfähigkeit der Wissenschaften von Politik, Staat und Verfassung und damit auch der gesamten politischen Bildung, von der Praxis ganz zu schweigen, in der die politische Klasse weitgehend unhinterfragt tun und lassen kann, was sie will.

Letztlich gibt es nur ein Mittel, Demokratie und Gemeinwohl wiederherzustellen: einen kontrollierten Systemwandel (Kapitel 11). Es gilt des Aristoteles schönes Wort: „Wir können den Wind nicht ändern, aber

wir können die Segel anders setzen.“ Dieses Bild macht die zentrale Bedeutung von Institutionen und ihrer Anpassung an die heutigen Erfordernisse auf einen Blick deutlich: 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 derer 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. Dies haben beispielsweise auch die Reformen der Progressiven Ära in den USA gezeigt, als es darum ging, die Herrschaft von „Parteibossen“ und ihrer „Parteimaschinen“ zu brechen (Kapitel 12).

Ist schlüssig nachgewiesen, wie sehr die politischen Akteure in Wahrheit von eigennützigen Zielen motiviert werden und wie sehr es an Offenheit und wirksamem Wettbewerb fehlt, wird das Votum für einen dritten Ansatz umso zwingender: für die Einführung von Instrumenten der direkten Demokratie (Kapitel 13 bis 15). Wenn der repräsentative Ansatz nicht voll trägt, weil die Repräsentanten sich nicht mehr repräsentativ verhalten; wenn der indirekte Weg, dem Willen des Volkes Geltung zu verschaffen, nämlich der politische Wettbewerb, verstopft ist, weil kein wirklich offener, fairer Wettbewerb besteht, drängt sich der direkte Weg umso mehr auf: die unmittelbare Demokratie durch Volksbegehren, Volksentscheid, Initiative und Referendum. Wenn diese Institutionen die repräsentative Demokratie auch nicht ersetzen können, so könnten sie sie doch sinnvoll ergänzen. Direktdemokratische Instrumente sind auch darum so wichtig, weil die Parlamente aus Eigeninteresse kaum in der Lage sind, durchgreifende Verfassungsreformen durchzusetzen, wie zum Beispiel Verbesserungen des Wahlrechts, die Offenheit und fairen Wettbewerb herstellen. Schon die bloße Möglichkeit direkter Demokratie kann den Parteienwettbewerb erheblich verschärfen, wie etwa die Reform der Kommunalverfassung in vielen Bundesländern gezeigt hat.<sup>[15]</sup> Direktdemokratische Elemente kommen damit unter zwei Aspekten ins Spiel: als Ergänzungs- und Konkurrenzmechanismus zur repräsentativen Willensbildung und – sozusagen auf der Verfassungsebene – als Instrumente zur Durchsetzung institutioneller Reformen.

Einige höchst existentielle Probleme – Frieden, Ressourcensicherung, Umweltschutz, Welternährung – sind nur durch internationale Zusammenarbeit zu lösen. Und es fragt sich, ob der überkommene Nationalstaat hierfür noch die adäquate politische Organisationsform ist. Derartige Fragen werden allenfalls am Rande behandelt, um dieses Buch nicht zu überfrachten. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass eine Eindämmung der Ursachen für innere Mängel auch die Lösung internationaler Probleme erleichtert.

---

[1] Jaroslav Langer, Grenzen der Herrschaft, 1988, 7.

[2] Stephen Dealler, britischer Mikrobiologe, der die Öffentlichkeit bereits 1987 über BSE-Risiken informierte und dem darauf von der Regierung alle Forschungsgelder gestrichen wurden. Interview, in: Forschung und Lehre 2001, S. 124. Siehe auch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2.12.2000.

[3] In der Frage, ob der Staat und sein Handeln als aus dem Willen des Volkes hervorgegangen vorgestellt werden können, liegt für Staatsphilosophen von Immanuel Kant bis John Rawls das Kriterium für die Beurteilung des demokratischen Staats, seiner Organisation und seiner Politik. Siehe die klassischen, an Kant angelehnten Formulierungen von Gustav Radbruch, Rechtsphilosophie, 6. Aufl., 1963, 152, 244; John Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1975, 34 ff.

[4] Natürlich kann das Gemeinwohl in einer echten Demokratie niemals der alleinige Grundwert sein. Siehe auch BVerfGE 5, 85 (204 f.): "In der freiheitlichen Demokratie ist die Würde des Menschen der oberste Wert ... Für den politisch-sozialen Bereich bedeutet das, dass es nicht genügt, wenn eine Obrigkeit sich bemüht, noch so gut für das Wohl von 'Untertanen' zu sorgen; der Einzelne soll vielmehr in möglichst weitem Umfange verantwortlich auch an Entscheidungen für die Gesamtheit mitwirken. Der Staat hat ihm dazu den Weg zu öffnen."

[5] Rudolf Wildenmann, Regeln der Machtbewerbung (1963), in: ders., Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, Meisenheim a.G. 1968, S. 70 ff. Michael Greven hat Wildenmanns Ansatz 30 Jahre später wieder aufgegriffen: Michael Greven, Die Parteien in der politischen Gesellschaft sowie eine Einleitung zur Diskussion über die „allgemeine Parteientheorie“, in:

Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, Opladen 1993, S. 277 (290).

[6] *Walter Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., 1960.

[7] Hier sei besonders hingewiesen auf *Geoffrey Brennan/James Buchanan*, Die Begründung von Regeln, Tübingen 1993. Einen Überblick über die unterschiedlichen (sich aber möglicherweise fruchtbar ergänzenden) Perspektiven der Staatsrechtslehre und der Konstitutionellen Politischen Ökonomie geben die Beiträge in: Christoph Engel/Martin Morlok (Hg.), Öffentliches Recht als Gegenstand ökonomischer Forschung. Die Begegnung der deutschen Staatsrechtslehre mit der Konstitutionellen Ökonomie, Tübingen 1998.

[8] Z.B. *John Rawls*, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1975.

[9] *Dorothee Jansen*, Der neue Institutionalismus, 2000 (Speyerer Vorträge, Heft 57).

[10] *Hans Herbert von Arnim* (Hg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für "gute" und bürgernahe Politik?, 1999.

[11] *Volker von Prittwitz*, Die dunkle Seite der Netzwerke, Manuskript, 2001.

[12] BVerfGE 101, 158 – 1999.

[13] Siehe auch *Pierre Bourdieu*, Praktische Vernunft. Theorie des Handelns, Frankfurt a.M. 1998, z.B. S. 224 f.: Es geht darum, die Bedingungen zu schaffen, nach denen „die Tugend, die Interessenfreiheit, die Verpflichtung auf den öffentlichen Dienst und das Gemeinwohl im Interesse der Akteure läge. ... In der Politik hat die Moral nur dann eine Chance, wenn man daran arbeitet, die institutionellen Mittel einer Politik der Moral zu schaffen.“

[14] *Friedrich August von Hayek*, Freiburger Studien, 1969, 199 ff.

[15] *Hans Herbert von Arnim*, Vom schönen Schein der Demokratie, 2000, Kapitel 32.