

Demokratie: Regieren durch und für das Volk?

H. H. von Arnim*

„Wie demokratisch ist unsere Demokratie?“ lautet der Rahmentitel meiner vier Vorlesungen in diesem Semester. Um der Antwort näher zu kommen, muss man vorweg fragen, was „Demokratie“ eigentlich ausmacht. So einfach die Frage, so schwer die Antwort. Uns sind – im Laufe der Zeit – die Maßstäbe abhanden gekommen. Das ist typisch für die Gegenwart. Es mangelt an Zielen und Werten, ohne die unsere Bemühungen, so angestrengt sie auch sein mögen, leicht in die falsche Richtung gehen; man fühlt sich an die Beobachtung von *Mark Twain* erinnert, der über einige im Urwald verlorene Menschen schrieb: „Als sie die Richtung verloren hatten, verdoppelten sie ihre Geschwindigkeit.“

Sucht man nach Orientierungspunkten für die Beurteilung unserer politischen Institutionen und der aus ihnen hervorgegangenen Politik, so liegt es für den Juristen nahe, den Blick auf das Grundgesetz zu richten. Doch sieht er sich hier leicht enttäuscht. Die Vorschriften des Grundgesetzes, gerade besonders wichtige Prinzipien, haben vielfach ihre Evidenz, Klarheit und Bestimmtheit verloren. Zentrale Teile sind wörtlich aus früheren Verfassungen übernommen, obwohl sich die Verhältnisse und die Akteure der Politik inzwischen völlig verändert haben. Was bedeutet zum Beispiel repräsentative Demokratie, was bedeutet der Satz, alle Staatsgewalt gehe vom Volke aus, und die Feststellung, das Deutsche Volk habe sich „kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben“ – was bedeuten diese so genannten Grundsätze heute wirklich? Darüber herrscht selbst unter Verfassungsjuristen alles andere als Einigkeit.

Dabei könnte die Antwort, wie alles Grundlegende, eigentlich ganz einfach sein (wobei wir die vielen methodischen Einzelfragen, die noch abgearbeitet werden müssen, hier „heroisch“ übergehen wollen). Das Wesen des demokratischen Staates liegt in zwei Prinzipien, die gewiss immer nur graduell erreichbar sind und zum Teil auch miteinander in Widerspruch stehen können, die aber gleichwohl anzustrebende letzte Ziele

sind: Mitentscheidung des Volkes bei der politischen Willensbildung und inhaltliche Richtigkeit der Politik. Klassischen Ausdruck hat beides in der sogenannten *Lincolnschen* Formel gefunden, wonach Demokratie „Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk“ ist. So hatte es der frühere amerikanische Präsident *Abraham Lincoln* 1863 in seiner berühmten, allerdings auch vielfach missverstandenen Gettysburger Ansprache formuliert. Regierung *durch* das Volk verlangt, dass die Bürger Einfluss auf die Politik haben, Regierung *für* das Volk, dass die Politik den Interessen der Bürger, und zwar möglichst aller Bürger, gerecht wird. Darin liegt in Wahrheit auch der normative Kern des Grundgesetzes.

Misst man unser politisches System an der *Lincolnschen* Formel, so gelangt man unmittelbar zu den zentralen Problemen, deren bisherige Nichtbewältigung vermutlich wesentliche Gründe für die verbreitete Politiker- und Parteienverdrossenheit darstellen. Es besteht danach ein mehrfaches Defizit. Dazu drei Thesen, die im folgenden erläutert werden sollen:

1. Dringende Sachprobleme werden nicht oder nicht angemessen oder nicht rechtzeitig gelöst.
2. Der Bürger, das Volk, also der eigentliche Souverän in der Demokratie, hat praktisch wenig zu sagen, sowohl in der Sache als auch bei der Auswahl der meisten Politiker.
3. Das Streben der Herrschenden nach Macht, Posten und Geld drängt gemeinwohlorientiertes Denken zunehmend zurück. Besonders deutlich wird dies in der Finanzierung der Politik und der parteipolitischen Eroberung von solchen Posten, bei deren Besetzung die politischen Parteien eigentlich nichts zu suchen hätten. Hätte das Volk dagegen mehr zu sagen, würden solche Missbräuche erschwert. Gerade deshalb fürchtet die politische Klasse verstärkte Kontrolle und Mitsprache durch das Volk.

Da wir den dritten Punkt – Politikfinanzierung und Ämterpatronage – in der letzten Vorlesung behandelt haben, konzentriere ich mich heute auf die Punkte 1 und 2. Auch *Werner Maihofer*, der Rechtsphilosoph und frühere Bundesinnenminister, spricht im Handbuch des Verfassungsrechts von einem doppelten Defizit: einem Repräsentationsdefizit und einem Partizipationsdefizit.

* Prof. Dr. Hans Herbert v. Arnim, Professor für Öffentliches Recht an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, war Gastprofessor der Universität zu Lübeck im Wintersemester 2001/02. Mit dem hier veröffentlichten Vortrag schloss er seine Gastvorlesungsreihe „Wie demokratisch ist unsere Demokratie?“ am 22. Januar 2002 ab.

Das Repräsentationsdefizit

Zunächst zum Repräsentationsdefizit, also dem, was der ersten soeben genannten These entspricht, dass die Probleme nicht gelöst werden. Eine in Schulbüchern und Sonntagsreden verbreitete Auffassung geht zwar davon aus, in unserer Demokratie orientiere sich die Politik quasi automatisch am Wohl des Volkes. Man geht immer noch von der - unter ganz anderen Verhältnissen entwickelten - pluralistischen Harmonielehre aus, die unterstellt, im politischen Kräftespiel werde das Gerechte, das materiell Richtige, schon von selbst herauskommen. Diese Annahme aber ist sehr fraglich. Aus vielen Analysen wissen wir: Je allgemeiner Interessen sind, je mehr Menschen sie gemeinsam sind, desto schwieriger ist ihre verbandliche Organisation und desto geringer sind meist ihre Durchsetzungschancen in der Politik. In der Wirklichkeit der Gesetzgebung kommen deshalb bestimmte machtvoll organisierbare Interessen, zu denen auch die Interessen der politischen Akteure selbst gehören, regelmäßig eher zum Zuge, und allgemeine Interessen kommen häufig genug zu kurz. Das Gewicht dieser Feststellung kann man schwerlich übertreiben. Wenn Interessen desto weniger politische Berücksichtigung finden, je größer der Kreis der Betroffenen ist, läuft das faktisch auf einen „Mechanismus umgekehrter Demokratie“ hinaus.

Dass die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik in Wahrheit selbst gar nicht von einem demokratischen Automatismus ausgeht, bestätigt die Existenz zweier Institutionen, die den politischen Prozess ergänzen. Sie machen deutlich, wie begrenzt in Wirklichkeit unser Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der sich selbst überlassenen Parteien und Verbände ist. Die *eine* Institution ist das Bundesverfassungsgericht. Das Gericht ist immer mehr an die Stelle der Politik getreten und hat teilweise die Rolle eines „Obergesetzgebers“ angenommen. Diese Rechtsprechung wird nach demoskopischen Umfragen von zunehmenden Vertrauenswerten für das Gericht und abnehmenden Vertrauenswerten für das Parlament begleitet; sie entspringt weniger einem usurpatorischen Anspruch der Karlsruher Richter, sondern ist für jeden, der ein Gespür für Gewichtsverlagerungen zwischen den Verfassungsorganen hat, ein unübersehbarer Indikator für ein beängstigendes Versagen der Politik.

Die zweite Institution ist die Deutsche Bundesbank. Sie ist in Sachen Geldpolitik weisungsfrei und von Regierung und Parlament unabhängig. Der Hauptgrund ist: Man will die Geldpolitik vom Spiel der politischen Parteien und der Interessenverbände separieren, da man diesen die Sicherung des Geldwertes vor Inflation - in Anbetracht der Versuchung zu kurzfristiger und partikularer Politik - nicht zutraut. Wo könnte die - strukturell bedingte - Handlungsschwäche der Politik

deutlicher zum Ausdruck kommen als in dieser Konstruktion? Auch auf Europaebene misstraut man der Leistungsfähigkeit des von den Parteien und Verbänden dominierten pluralistischen Prozesses: Zur Sicherung der Stabilität der gemeinsamen europäischen Währung, des Euro, setzt man wiederum auf eine unabhängige Zentralbank - dieses Mal eine europäische.

Warum eigentlich erkennen wir die strukturellen Bedingungen mangelhafter Politik aber nur bei der Geldpolitik und nehmen andere Politikbereiche aus? Wirken dort nicht ganz ähnliche Kräfte? Müssen wir die Skepsis gegenüber dem derzeitigen politischen System nicht beispielsweise auch auf die Finanz- und Sozialpolitik erstrecken? Um Missverständnisse zu vermeiden: Ich plädiere keineswegs für eine Politik durch unabhängige Gremien. Das hat zwei Gründe. Einmal würde die Politik dann der Mitwirkung durch die Bürger vollends entzogen. Zum zweiten suchen die Parteien auch unabhängige Gremien in den Griff zu bekommen, zumindest dadurch, dass sie möglichst gleichsinnige Personen in die entsprechenden Gremien entsenden. Doch die großen Unterschiede des Ansehens von Bundesverfassungsgericht und Bundesbank einerseits und den parlamentarischen Institutionen andererseits sind doch geeignet, das Augenmerk auf die zentrale Frage der Leistungsfähigkeit unseres politischen Systems zu lenken, eine Frage, von der sehr viel mehr abhängt als ihre lange öffentliche und leider zum Teil auch wissenschaftliche Nicht-Behandlung glauben macht. Meist wird zu sehr auf mögliches individuelles Versagen abgehoben und der Schwarze Peter herumgereicht: von den Bürgern zu den Politikern und von diesen zurück zu den Bürgern und von beiden zu den Medien, statt - viel grundsätzlicher - die *Systemfrage* zu stellen.

Die Bedeutung des Systems, innerhalb dessen sich die Politiker bewegen, wird vielfach allerdings noch nicht erkannt. Das galt sogar für Bundespräsident Roman Herzog, der vor einigen Jahren ja eine vielbeachtete Berliner Rede, die sogenannte Ruck-Rede, hielt. Herzog mahnte die ausstehenden Reformen an. „Wir haben“, so sagte er, was Reformen anlangt, „kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem.“ Worauf *Herzog* damals aber nicht einging, sind die tieferen Gründe für die mangelnde Durchsetzung der erforderlichen Reformen. Er tat so, als müsse man die Beteiligten nur zu mehr Mut und Kraft für nötige Reformen auffordern, und beschränkte sich deshalb auf Appelle an ihre Einsicht und ihren guten Willen.

Doch das reicht nicht. Die Reformschwäche ist vielmehr systembedingt. Wir wissen aus der Wirtschaft (und aus anderen Bereichen), in welchem großen Maß der Output eines Systems von den Systemdeterminanten abhängt. Spätestens seit dem Zusammenbruch des

Kommunismus ist es in unser aller Bewusstsein übergegangen, dass etwa die Ostdeutschen in der Zeit der DDR nicht deshalb wirtschaftlich so sehr zurückgefallen sind, weil es ihnen an Intelligenz, Fleiß und Erfindungsreichtum gefehlt hätte. Entscheidend für den Misserfolg war vielmehr das System der zentralen Kommandowirtschaft, das die Verantwortung verwischte und Leistung, Initiative und Innovationskraft nicht belohnte, sondern bestrafte und zugleich zur Verschwendung anreizte. Im Bereich der Wirtschaft wurde also unüberschaubar, dass die besten Eigenschaften der Menschen nichts nützen, wenn „das System“ nicht stimmt.

Warum aber sollte das nur für den Bereich der Wirtschaft entscheidende Bedeutung haben? Warum zögern wir, diese Erkenntnis auch auf den Bereich der Politik zu erstrecken? Gilt hier nicht im Prinzip Ähnliches? Große Ökonomen wie Walter Eucken haben mit Recht die Notwendigkeit betont, in Ordnungen zu denken. Nur darf man das Ordnungsdenken eben nicht auf die Wirtschaft beschränken, man muss es auch auf die Politik anwenden.

Die Thematik gewinnt ihre Brisanz offenbar aus einem Missverhältnis: der mangelnden Fähigkeit „der Politik“, Reformen durchzusetzen, bei gleichzeitig eklatant zunehmender Dringlichkeit solcher Reformen. Die Politik bleibt die Antworten auf die größer werdenden Herausforderungen zunehmend schuldig.

Ich möchte nur drei Herausforderungen nennen (und mich dabei auf den Bereich der Innenpolitik beschränken):

1. *Die Veränderung der Altersstruktur:* Seit dem Pilenknick und dem verstärkten Trend zum Individualismus ist die sogenannte Reproduktionsrate der Bevölkerung auf etwa 0,65 gefallen, das heißt – so die Definition der Bevölkerungsstatistiker – eine Frau gebiert im Durchschnitt 0,65 Töchter. Wenn die Jungen und Aktiven aber immer weniger werden, während die Alten immer länger leben, hat das gewaltige Rückwirkungen, etwa auf die Finanzierung unserer Versorgungssysteme, und erfordert grundlegende Reformen der Beamtenpensionen, der Renten- und der Krankenversicherungen, soll deren Lebensfähigkeit bewahrt und gleichzeitig die Wirtschaft vor Überbelastungen verschont bleiben. Das Paket an Belastungen, das der jetzt ins Arbeitsleben eintretenden Generation vorab aufgebürdet worden ist, ohne dass sie je dazu befragt wurde, zeigen nüchterne Zahlen: Offiziell beträgt die Verschuldung des Staates auf seinen verschiedenen Ebenen 1,2 Bio. Euro. Doch rechnet man auch die Verpflichtungen des Staates für zukünftige Pensionen und Renten – einschließlich der Sozialversicherungen – hinzu, wie es ökonomisch durchaus angezeigt ist, gelangt man – nach entsprechender Abdiskontierung – auf mehr als

den vierfachen Wert: rund 5 Bio. Euro. Kein Wunder, dass viele schon die Gefahr erblicken, dass der Generationenvertrag, dessen Geschäftsgrundlage damit entfallen ist, in der derzeitigen Ausgestaltung nicht mehr trägt und es zu einem „Krieg der Generationen“ kommt, wenn durchgreifende Reformen nicht rasch angepackt werden.

2. *Bildungsexplosion und Wertewandel:* Während noch vor 40 Jahren fünf Prozent eines Jahrgangs Abitur machten und studierten, sind es heute etwa 30 Prozent. Mit dieser Zunahme des Bildungsniveaus hat auch die Bereitschaft der Menschen zu politischer Mitwirkung gewaltig zugenommen. Soziologen sprechen geradezu von einer partizipatorischen Revolution. Mit dem (dadurch mitbedingten) Wertewandel ist zugleich der Glaube an überkommene Autoritäten und Ideologien zurückgegangen. Die Einstellung der Bürger zur Politik wird immer mehr von kritisch-rationaler Prüfung bestimmt, so dass die Mängel der Politik um so stärker ins Auge stechen – und die Unfähigkeit des Einzelnen, daran durch eigene Aktivitäten etwas zu ändern. Das, nämlich überholte Strukturen ändern, wollen die Menschen aber in zunehmendem Maße. Sie sind immer weniger bereit, sich als Füllmaterial für demokratische Staffage instrumentalisieren zu lassen. Damit hängt es auch zusammen, dass die politischen Parteien (wie übrigens auch Gewerkschaften und Kirchen) immer mehr an Attraktivität verlieren. Die Mitglieder laufen ihnen davon, und die Jungen bleiben ihnen fern, so dass eine immer stärkere Überalterung zu beobachten ist.

3. *Die Veränderung der Produktions- und Wettbewerbsbedingungen:* Die Computerisierung, die neuen Kommunikationsmittel und andere Formen des technischen Fortschritts, die Europäisierung und Globalisierung der Märkte lassen die staatlichen Rahmenbedingungen, unter denen produziert wird, alt aussehen. Plötzlich rücken Faktoren ins Rampenlicht, ja sie können langfristig über unser Schicksal im globalen Wettbewerb mitentscheiden, von denen wir vorher meinten, sie uns leisten zu können: zu lange Genehmigungszeiten, zu dichte staatliche Regulierungen, zu hohe Abgaben – und Löhne und Sozialleistungen, die den Betroffenen kaum Anreize geben, das Stadium des öffentlichen Leistungsempfängers möglichst rasch wieder zu verlassen. In diesen Zusammenhang gehört auch das wirtschafts- und sozialpolitische Hauptproblem: die Arbeitslosigkeit. Wer in Deutschland ein Unternehmen gründen, also Arbeitsplätze schaffen will, wird durch eine solche Fülle von Auflagen verschreckt, dass er, wenn er sie alle erfüllen will, kaum noch Zeit für sein eigentliches unternehmerisches Anliegen hat. Wie sehr staatliches Wirken zugenommen hat, zeigt die Entwicklung des sogenannten Staatsanteils: Der Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt ist von einem

Drittel im Jahre 1960 auf heute über die Hälfte gewachsen. Seine Finanzierung drückt umso mehr, als das jährliche Wachstum inzwischen erheblich niedriger ist als in früheren Jahrzehnten. Es geht allerdings nicht nur um ein Zuviel an Staat. Das Leitbild eines schlankeren Staates ist zwar nicht falsch, aber doch nur die halbe Wahrheit. Wir haben zuviel und zuwenig Staat – nur jeweils an der falschen Stelle. Es kann deshalb nicht damit getan sein, den Staat zurückzufahren, er muss auch aktiver werden – nur eben jeweils an der richtigen Stelle.

Die Abgabenbelastung und Staatsverschuldung sind so hoch, dass seit einigen Jahren eine sehr ernst zu nehmende Diskussion um die Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Deutschland geführt wird. Unter diesem Blickwinkel müssen uns zwei Daten besonders alarmieren: Selbst Arbeitnehmern mit durchschnittlichem Einkommen nimmt der Staat über 50 Prozent ab. Dabei sind auch die indirekten Steuern und die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung mitgezählt, weil auch sie dem Arbeitnehmer wirtschaftlich zuzurechnen sind. Dies ist wohlgerneht nicht die Belastung von Spitzen-, sondern von durchschnittlichen Einkommen. Wer einen Sohn oder eine Tochter hat, die nach Abschluss des Studiums gerade ins Erwerbsleben eintreten, weiß, welchen Schock es auslöst, wenn die Betroffenen erstmals das Ausmaß des staatlichen Zugriffs am eigenen Portemonnaie erfahren. Dabei kommt der Staat mit den hohen Abgaben nicht einmal aus, sondern nimmt zusätzlich hohe Kredite auf.

Diese Entwicklung ist nicht nur durch objektive Notwendigkeiten bedingt, sondern zum guten Teil auch dadurch, dass sich für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und für eine Eindämmung der öffentlichen Haushalte kaum jemand nachdrücklich einsetzt. Früher galt es einmal als Aufgabe der Parlamente, die öffentlichen Haushalte zu begrenzen. Doch heute sind die Parlamente selbst zu „bewilligungs- und subventionsfreudigen“ Institutionen geworden. Damit wird das Parlament vom Kontrolleur zum Zukontrollierenden, eine Verkehrung, die bei Entscheidungen über Politikfinanzierung, bei denen das Parlament (mehr oder weniger direkt) in eigener Sache entscheidet, besonders deutlich wird. Auch Minister sehen den Gradmesser ihres politischen Erfolges regelmäßig in möglichst hohen finanziellen Zuwachsraten ihres Ressorts.

Zwar fragen in jüngster Zeit immer mehr Beobachter, auch Politiker selbst – und zwar *aller* Parteien –, wie lange unser Wohlfahrtsstaat noch finanzierbar bleibt, doch ob wirklich rechtzeitig Konsequenzen gezogen und wirksame Begrenzungen eingebaut werden, bleibt zweifelhaft. Auch die Notwendigkeit einer schlankeren Verwaltung wird zunehmend beschworen. Dies um so mehr, als in den nächsten Jahren eine unerhörte Pensionierungswelle im öffentlichen Dienst ansteht. Die vie-

len in den 60er und 70er Jahren neu eingestellten Staatsdiener kommen in kurzer Zeit alle ins Pensionsalter – mit der Folge einer dramatischen Zunahme der Alterslasten für den Staat, so dass für andere staatliche Aufgaben immer weniger Geld zur Verfügung steht. Die erforderliche Durchforstung und Ausschöpfung der Rationalisierungsreserven wäre eigentlich wiederum Aufgabe der Parlamente. Doch können diese sich gegen den öffentlichen Dienst noch durchsetzen? Dieser ist ja selbst in den Parlamenten in übergroßer Zahl vertreten. Mein viel zu früh verstorbener Speyerer Kollege *Frido Wagener* hat dies so ausgedrückt: „Der öffentliche Dienst ist fest in der Hand – des öffentlichen Dienstes.“ Dass bei dieser Ausgangssituation alle Hoffnung auf eine grundlegende Reform leicht an Utopie zu grenzen scheint, liegt auf der Hand.

Private Unternehmen haben in den vergangenen Jahren unter dem Wettbewerbsdruck (und gewiss auch mit öffentlicher Hilfe) ihre Personalkosten um 30 Prozent oder mehr einschränken müssen, um überleben zu können. Inwieweit dies auch im öffentlichen Dienst möglich ist, erscheint vorerst offen. In dem vor uns liegenden Bundestagswahlkampf wird wohl keine große Partei diese Fragen grundsätzlich zum Thema machen, sondern alle klammern sie nach Art eines politischen Quasikartells aus. Die Parteien scheinen die doppelte Zerreißprobe zu scheuen – gegenüber den Verbänden, deren Ansprüche sie zurückdrängen müssten, und gegenüber ihren eigenen Funktionären und Mitgliedern, mit deren Selbstverständnis eine Politik des Sparens und der Bescheidenheit immer noch schwer in Einklang zu bringen zu sein scheint.

An sich wäre es Aufgabe der Rechnungshöfe, hier gegenzuhalten. Sie sind aber, obwohl sich in jüngerer Zeit in manchen Rechnungshöfen einiges geändert hat, meist noch zu schwach und halten sich regelmäßig aus der Politik heraus. Es geht hier aber um ein eminent politisches Problem, dessen Weg-schieben und Aussitzen – angesichts der aktuellen Notwendigkeit, die Kräfte des Staates zu bündeln, neue Prioritäten zu setzen und Nachrangiges einzuschränken – besonders gravierend ist. Was für ein Gegengewicht die Rechnungshöfe – gemeinsam mit der öffentlichen Meinung – bilden *könnten*, würde sich zeigen, wenn ihre Spitze nicht mehr vom Parlament nach parteipolitischem Proporz, sondern direkt vom Volk gewählt würde.

Ein anderes Beispiel für die Problemlösungsschwäche unseres politischen Systems, in welchem allgemeine Interessen keine Lobby haben, ist die ausstehende Vereinfachung unseres überkomplizierten Rechts. Ob Steuerrecht, Sozialrecht, Bau- und Planungsrecht oder Umweltrecht, die Regelungen sind inzwischen so kompliziert geworden und ändern sich in so schneller Folge, dass selbst die professionelle Verwaltung oft ganze Gesetzesbereiche kalkuliert außer Anwendung lässt,

um überhaupt noch entscheiden zu können. Für die Bürger hat die Unverständlichkeit und Undurchsichtigkeit des Gesetzesdickichts eine geradezu entdemokratisierende Wirkung. Die meisten verstehen gar nicht mehr, worum es eigentlich geht. Was aber nicht mehr begriffen werden kann, *ist* nicht mehr. Alle Besserungsversuche stoßen wieder auf die typischen Blockadenmechanismen der pluralistischen Demokratie. Das Interesse an Einfachheit und Verständlichkeit ist so allgemein, dass es unmöglich ist, sie in einer schlagkräftigen verbandlichen Organisation zu bündeln. Gegen die vielen Partikularverbände, die von der Komplizierung profitieren und für ihre jeweiligen Mitglieder Vorteile durchzusetzen suchen, besitzen Vereinfachungsinitiativen kaum eine Chance.

In der Schwäche allgemeiner Interessen liegt auch der Grund für die Blockierung einer wirklichen Steuerreform. Dass eine durchgreifende Steuerreform unter bestimmten Voraussetzungen durchaus möglich und auch politisch durchsetzbar ist, haben die USA gezeigt, die in den Achtzigerjahren eine radikale Beseitigung der Steuervergünstigungen und eine ebenso radikale Senkung der Steuertarife fertiggebracht haben. Durch diese Reform konnten beide Ziele erreicht werden:

- mehr Einfachheit und Durchschaubarkeit und
- mehr steuerliche Gerechtigkeit.

Doch auch in den USA kam das vorher utopisch Erscheinende nur dadurch schließlich zustande, dass einige Jahre zuvor ein Volksentscheid in einem Einzelstaat, in Kalifornien, die dortige Gemeindesteuer deutlich abgesenkt hatte. Dadurch wurde allen auf Abhilfe und Besserung gerichteten Kräften Mut gemacht. Es entstand eine Aufbruchstimmung, eine „tax revolt“-Bewegung, die nicht nur auf viele andere amerikanische Staaten übergriff und dort in die Verfassungen Beschränkungen gegen den wachsenden Staat hineinschrieb, sondern auf deren Wogen es schließlich auch auf zentraler Ebene gelang, die genannte Steuerreform durchzusetzen.

Andererseits gibt es auch in der Bundesrepublik Deutschland gewisse Silberstreifen am Horizont. Hier sind vor allem zwei Entwicklungen zu nennen: Die *eine* ist die zunehmende Erkenntnis, dass der Staat einen Teil seiner Aktivitäten eigentlich aufgeben könnte und müsste. Dieser Komplex wird unter den Stichworten „Privatisierung“, „Deregulierung“, „Gesetzesdurchforstung“ und „Entbürokratisierung“ geführt. Hier ist in den letzten Jahren einiges in Gang gekommen, wenn die Ergebnisse oft auch noch nicht den politischen Ankündigungen entsprechen. Bei der Privatisierung etwa zeigt sich häufig die Gefahr, dass das bloße formale Schlüpfen von Staatsunternehmen in eine privatrechtliche Organisationsform, etwa in die der Aktiengesellschaft oder der Gesellschaft mit be-

schränkter Haftung, mit wirklicher Privatisierung der Aufgaben verwechselt wird. Bleiben die Unternehmen aber als Eigengesellschaften in öffentlicher Hand, so sind sie weiterhin dem parteipolitischen Einfluss bei der Stellenbesetzung ausgesetzt; zugleich mindert sich der kommunalpolitische Einfluss des Muttergemeinwesens. Aber auch bei wirklicher Privatisierung besteht die Notwendigkeit fort, die großen beim Staat verbleibenden Bereiche zu überprüfen. Hier hat sich eine Reformbewegung entwickelt. Unter dem in den USA entstandenen Begriff „New Public Management“ werden strukturelle Unzulänglichkeiten der öffentlichen Verwaltung analysiert und Reformen vorgeschlagen. Praktische Versuche, die von Verwaltungswissenschaften begleitet werden, finden vor allem auf der Ebene der Gemeinden statt, greifen allmählich aber auch auf die Länder über. Ihren Ausgangspunkt nahm die Reformdiskussion von Analysen, die das System der Willensbildung in unseren Städten als „System organisierter Unverantwortlichkeit“ geißeln. Doch besteht hier die Gefahr, dass die ursprünglichen Ansätze sich verselbständigen und man die eigentlichen Ziele der Reform (mehr Wirtschaftlichkeit einschließlich Sparsamkeit und mehr Bürgermitwirkung) aus den Augen verliert.

In jedem Fall werden sich die zarten Reformpflänzchen nur dann zur Blüte entwickeln können, wenn der dazu nötige politische Druck entsteht – und das geht, wie ich meine, nicht ohne eine Aktivierung des Volkes. Ich werde darauf noch zurückkommen.

Eine „Schwester“ der zu kurz kommenden allgemeinen Interessen sind Zukunftsinteressen. Die Schlagseite des politischen Prozesses zu Lasten der Zukunft begegnet uns an vielen Stellen: in der rasant zunehmenden Staatsverschuldung, die fiskalische Lasten auf künftige Steuerzahler verlagert; in der schon erwähnten Pensions- und Rentenlawine; in der Überbesteuerung von Investitionen und Ersparnis; in der steuerpolitischen Diskriminierung des Entschlusses, Kinder zu bekommen und aufzuziehen; im Zukurzkommen des Umweltschutzes. Was die Familienbesteuerung anlangt, so besteht eine eklatante Benachteiligung von Ehen (mehr noch von Alleinerziehern) *mit* Kindern gegenüber Ehen *ohne* Kinder. Diese Benachteiligung ist in den öffentlichen Blickpunkt gerückt, seitdem die Geburtenrate in der Bundesrepublik stark abfällt bzw. seitdem man sich der Bedeutung dieses Abfalls bewusst geworden ist. Bezeichnend ist, dass auch hier das Bundesverfassungsgericht mit mehreren Urteilen dem Gesetzgeber Ultimaten zum Handeln setzen musste. Da Eingriffe des Bundesverfassungsgericht aber nur begrenzt möglich sind und bloße Appelle wahrscheinlich nicht ausreichen, um die Schlagseite des politischen Prozesses zu Lasten von Zukunftsinteressen zu beheben, muss man wohl auch darüber nachdenken, wie

man das Kraftfeld ändern kann, innerhalb dessen Politik betrieben wird. Dafür werden wir möglicherweise auch ungewöhnliche, scheinbar utopische Vorschläge in die Erörterung einbeziehen müssen. So wäre etwa der Vorschlag zu diskutieren, ob nicht auch Personen unter 18 Jahren Stimmrecht bei Wahlen und Abstimmungen erhalten sollten, das bis zur Volljährigkeit der Kinder von ihren Eltern ausgeübt werden könnte.

Rekrutierungsmängel und die Gleichschaltung von Institutionen

Es werden aber nicht nur die Probleme nicht gelöst, die „politische Klasse“ schafft auch noch selbst immer neue Probleme. Die Parteien sind – mit dem zugespitzten Wort von Weizsäcker – „machtvergessen“, wenn es um die Lösung der politischen Probleme geht, und „machtversessen“, wenn es um die Sicherung von eigenen Positionen, Posten und Geld geht. Und das können sie um so ungehinderter tun, je weniger sie von den Bürgern kontrolliert werden.

Hierher gehört der große Bereich der Rekrutierung des politischen Nachwuchses. Da die Auswahl fast des gesamten politischen Personals in den Händen der Parteien monopolisiert ist, tragen diese dafür die Verantwortung. Nicht nur wer Abgeordneter, sondern auch wer Bundespräsident oder Verfassungsrichter wird oder sonst ein wichtiges Amt erhält, liegt in ihrer Hand. Die Parteien treffen auch diese Personalentscheidungen häufig ganz unverblümt nach Proporz und machtpolitischem Kalkül. Als Kandidaten scheint allein die kleine Zahl von Leuten mit dem richtigen Parteibuch in Betracht zu kommen. Das aber steht nicht nur in Spannung zum Gleichheitssatz, sondern mindert zwangsläufig auch das Niveau. Dass die Parteien bei der Personalauswahl versagen, ist denn auch eine verbreitete Klage. Auch Politiker selbst geben hier inzwischen unumwunden Defizite zu.

Die Frage der Qualität des Personals scheint mir auch der eigentliche Grund zu sein, warum die Bezahlung der Politiker in der Öffentlichkeit ein solch gewichtiges Thema darstellt. Es ist weniger die Höhe der Bezüge als vielmehr das Missverhältnis zu ihren Leistungen, das auf Kritik stößt. Am Beispiel der parlamentarischen Staatssekretäre in Berlin wird das besonders deutlich. Sie haben praktisch kaum Aufgaben; die ganze Institution dient der Regierung vornehmlich als Instrument der Disziplinierung ihrer Bundestagsfraktionen, deren Mitglieder durch Aussicht auf einen solchen Posten bei Laune gehalten werden sollen. Das Volk hat ein recht sicheres Urteil darüber, dass diese Amtsinhaber überwiegend nicht wirklich verdienen, was sie verdienen.

Erstreckt sich die Parteibuchwirtschaft darüber hinaus auch auf die normale öffentliche Verwaltung, wie dies

inzwischen in abertausenden von Fällen geschieht, oder auf andere Institutionen, in denen sie eigentlich nichts zu suchen haben, so schlägt sie in eindeutige Illegalität um.

Ein aktuelles Beispiel ist die Wahl (oder besser die Nicht-Wahl) des Intendanten des ZDF. Das Schauspiel ist ein Lehrstück, das zeigt, wie die politischen Parteien um die Posten streiten, gerade so, als gehörten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihnen. Dass es eigentlich auf Qualifikation und Leistung der Kandidaten ankommen sollte und nicht auf ihr Parteibuch, gerät dabei in Vergessenheit. Das schwarze und das rote Lager im Fernsehrat versuchen jeweils ihren Kandidaten durchzubringen, koste es was es wolle. Hier wird nach außen deutlich, was drinnen ohnehin seit langem tägliches Brot ist: Parteitickets entscheiden über Karrieren. Da das Fernsehen für den Kampf um die Macht im Staat immer wichtiger wird, versuchen die Parteien immer ungeschminkter, es ihrer Kontrolle zu unterwerfen.

Die zunehmende Verquickung der politischen Klasse mit denjenigen Institutionen, die die Politik eigentlich kontrollieren sollten, wie z. B. Gerichte und Rundfunkanstalten, die zunehmende parteipolitische Kolonialisierung von Staat und Gesellschaft, führen zu strukturellen Änderungen auch in den Köpfen aller Beteiligten. Der tägliche Anschauungsunterricht im eigennützig Agieren bei der Postenbesetzung muss die „Moral“ der davon positiv und negativ Betroffenen auf Dauer immer stärker zersetzen und Opportunismus und politische Willfährigkeit fördern. Diese Situation wird durch das übliche Bild von der Aufteilung der Beute unter die siegreichen Eroberer der Staatsmacht noch nicht einmal voll erfasst, weil es nicht zum Ausdruck bringt, in welchem Maß die Parteien hier die Substanz unserer Demokratie zerstören. Treffender wäre es, an Sumo-Ringer zu denken, die im Porzellanladen um dessen Inhalt kämpfen. Wenn die von den Parteien an die Spitze öffentlicher Unternehmen gesetzten Personen sich dann ihrerseits erkenntlich erweisen, indem sie größere Summen auf Kosten ihres Unternehmens an ihre Partei zurück „spenden“ – so etwa geschehen im Fall der Stadtwerke Bremen, um hier im Norden zu bleiben –, dann scheint aus der Sicht der politischen Klasse geradezu eine Art Perpetuum mobile der Parteienfinanzierung gefunden zu sein, das sich aus der Patronage fortwährend regeneriert.

Wer aber will hier eine Umkehr oder auch nur ein Anhalten der Entwicklungen durchsetzen – gegen die Eigeninteressen der politischen Klasse selbst, die mit der Gesetzgebung (und sogar der verfassungsändernden Gesetzgebung) das Heft in der Hand hält? Sind Parlamente und damit auch Staat und Verwaltung also letztlich unreformierbar? Ich meine, nein. Doch kann man den Parlamenten die Kraft zur Reform nur geben,

wenn man dem Volk mehr Einfluss gibt. Hier gilt also wieder ein Paradox. Durchgreifende Reformen müssen ganz oben beginnen. Die Kraft dazu aber kann den Repräsentanten nur von unten gegeben werden, vom Bürger, Wähler und Abstimmenden.

Das Partizipationsdefizit

Unser Problem besteht allerdings darin, dass die Bürger derzeit fast nichts Substanzielles zu sagen haben. Damit komme ich zu meiner zweiten eingangs genannten These, also dem, was *Maihofer* das Partizipationsdefizit genannt hat, ja, man kann geradezu von einer Entmündigung des Bürgers sprechen; er ist nur nominell Herr und Souverän in unserer Demokratie, besitzt in Wahrheit aber kaum Einfluss. Die Entmündigung der 60 Millionen deutschen Wähler zeigt sich besonders auf der Bundesebene, auf der nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes die wichtigsten Entscheidungen fallen. (Noch stärker ist die Entmündigung allerdings auf Europaebene, auf die hier aber nicht eingegangen werden kann.) Sachentscheidungen im Wege des Volksbegehrens und Volksentscheids gibt es auf Bundesebene ohnehin nicht. Aber selbst bei Ausübung seines Königsrechts in der repräsentativen Demokratie, der Wahl der Volksvertretungen, wird der Bürger von den Parteien bevormundet, und zwar weitaus mehr als nach den Gegebenheiten der Massendemokratie unvermeidlich wäre. Wer ins Parlament kommt, bestimmt die Partei. Wen sie auf einem „sicheren“ Listenplatz nominiert hat, dem kann der Wähler nichts mehr anhaben. Die Wahl ist nur noch Formsache. Und auch wer im Wahlkreis unterliegt, ist oft auf der Liste abgesichert und kommt auf diesem Weg doch noch in den Bundestag. Die Behauptung, der Wähler treffe mit dem Ankreuzen einer Partei immerhin eine Entscheidung über deren gesamtes Personalangebot, ist reine Fiktion. Auf den Listen bei Bundestagswahlen sind die Kandidaten (mit Ausnahme der ersten fünf) denn auch nicht einmal mehr namentlich aufgeführt. Der Wähler entscheidet allein noch über die Größe der verschiedenen Fraktionen und damit über die Herrschaftsanteile der Parteien, nicht über die Kandidaten. Auch die große Richtung der Politik kann der Wähler kaum beeinflussen. Kleine Parteien spielen Zünglein an der Waage und entscheiden durch ihre Koalitionspräferenzen darüber, wer die Mehrheit im Parlament erhält und die Regierung stellt. Zudem führen abweichende Mehrheiten im Bundesrat dazu, dass alle wichtigen Entscheidungen nur noch von den großen Parteien gemeinsam getroffen werden können. Dann kann der Bürger wählen, wen er will: das Ergebnis bleibt das gleiche.

Auch wenn die großen politischen Parteien sich einig sind, ein politisches Problem *nicht anzupacken*, kann der Wähler mit dem Stimmzettel nichts ausrichten. Po-

litische Kartelle der politischen Klasse entmachten die Wähler und verhindern, dass wichtige – möglicherweise überlebenswichtige – Themen angepackt werden.

So wurden bei der Reform des Grundgesetzes nach der deutschen Vereinigung die allerwichtigsten Verfassungsfragen, die zentrale Herausforderungen unseres politischen Systems markieren, ausgeblendet. Die zwei wichtigsten Themen einer Verfassung sind die Legitimierung der Staatsmacht und ihre Begrenzung. Die Legitimation einer demokratischen Verfassung verlangt, dass sie auf das Volk zurückgeführt wird. Die Begrenzung der Macht verlangt, dass den politischen Parteien Grenzen gesetzt und sie möglichst am Missbrauch ihrer Macht gehindert werden. Beide Fragen wurden aber nicht behandelt, weil sie direkt die Stellung der Parteien betreffen. Das hing damit zusammen, dass die Gemeinsame Verfassungskommission des Bundestags und des Bundesrats, die die Verfassungsreform vorbereiten sollte, aus Parteivertretern zusammengesetzt war. Es ist nun mal schwer, sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen.

Auf das Zustandekommen der Verfassung und ihren Inhalt hatte das Volk erst recht keinen Einfluss; hier ist das partizipatorische Defizit eher noch größer. Das ist auch der zentrale Grund, warum in Deutschland bei Verfassungsfragen, so fundamental sie auch sein mögen, jede breite und tiefgehende öffentliche Diskussion fehlt. Das war bei Beratung und Verabschiedung des Grundgesetzes 1949 nicht anders als beim Maastricht-Vertrag 1992 und bei den Beratungen der Verfassungskommission. Das Gefühl der Parteien, die Bürger nicht überzeugen zu müssen, und das Gefühl der Bürger und Medien, doch nichts bewirken zu können, weil alles schon entschieden sei, nahm jeder großen Debatte schon im Ansatz die Motivation.

Wollte eine politische Klasse den Staat ungestört missbrauchen und das Volk ausbeuten, dann würde sie vorher wahrscheinlich eine ähnliche Entmündigung vornehmen, wie sie bei uns bereits heute besteht. An die Stelle des Volkes sind die Parteien getreten. Diese Verkehrung ließe sich allenfalls rechtfertigen, wenn dadurch die Chance, dass die getroffenen Entscheidungen *inhaltlich* richtig und ausgewogen ausfallen, wesentlich erhöht würde. Genau dies ist aber in weiten Bereichen gerade nicht der Fall. Das habe ich bereits gezeigt. Stichwort „Repräsentationsdefizit“.

Unlängst schrieb mir ein staatsrechtlicher Kollege, den ich eigentlich sehr schätze, der Umstand, dass die Bürger nichts zu sagen hätten, könne schon deshalb nicht so gravierend sein, weil die Bürger von Anfang an, also seit Bestehen der Bundesrepublik, nichts zu sagen gehabt hätten. Dieser Einwand trifft zu und ist doch gleichzeitig falsch. Was sich seitdem völlig verändert hat, ist nämlich die *Bewertung* dieses Tatbestandes. Die

objektive Lage hat sich verändert. Die Herausforderungen, denen sich die Gemeinschaft gegenübersteht, sind gewachsen. Zugleich hat auch die Intensität des staatlichen Wirkens zugenommen, wie sich besonders im Anwachsen des finanziellen Staatsanteils am Bruttonationalprodukt widerspiegelt. Damit wirken sich aber auch die Mängel der staatlichen Entscheidungsbildung immer gravierender aus. Zudem hat die Neigung der Politik, sich in symbolische Ersatzhandlungen und in Maßnahmen zur Sicherung von Macht, Posten und Einkommen zu ergehen, statt die Gemeinschaftsprobleme zu lösen, zugenommen.

Eine besondere und wahrscheinlich gar nicht zu überschätzende Rolle dürfte auch der – schon erwähnte – sogenannte Wertewandel weg von den Pflicht- und Akzeptanzwerten und hin zu den Selbstentwertungswerten spielen. Dieser Wertewandel begründet ein stärkeres Demokratiebewusstsein und Demokratiebedürfnis.

Das und die kritische öffentliche Diskussion veranlassen die Parteien in jüngerer Zeit zu beachtlichen Ansätzen, ihre Attraktivität zu erhöhen. Doch ist der Erfolg solcher Versuche für Volksparteien ihrer Natur nach begrenzt. Man mag zwar durchaus die Lösung unterstützen „Trotz allem: Rein in die Parteien!“, besonders wenn die Parteien ernsthaft darangehen, die innere Willensbildung zu demokratisieren. Aber man darf doch nicht dem Irrtum erliegen, das wäre schon die Lösung. Denn einmal werden dadurch die Auswüchse und Ausbeutungstendenzen der Parteien etwa bei der Postenbesetzung und der staatlichen Finanzierung kaum gebremst, am Ende vielleicht eher noch gefördert. Zum anderen bleibt es jedermanns gutes Recht, nicht in eine Partei einzutreten und dennoch als Bürger ernstgenommen zu werden und demokratische Mitwirkungsrechte zu haben. Die Parteien müssten daraus vor allem die Konsequenz ziehen, sich zurückzunehmen und auf ihre eigentlichen Aufgaben zu konzentrieren.

Statt dessen machen manche ihrer Funktionäre ganz offen Vorschläge, die nur dazu führen, dass sie sich in einer Art Teufelskreis immer weiter in verfassungswidriges Gelände begeben und so immer tiefer verstricken. So schlagen einige vor, den Parteien zum Ausgleich für die wegbleibenden Mitglieder noch mehr Geld aus der Staatskasse zu geben (was – angesichts der „absoluten Obergrenze“ für die staatliche Parteienfinanzierung im engeren Sinne – nur auf eine Erhöhung der Mittel für Hilfskräfte oder -organisationen der Parteien hinauslaufen kann, z. B. für Abgeordnete, Parlamentsfraktionen und Parteistiftungen). Andere empfehlen ganz offen, die Aufgaben der Parteien immer mehr auf ihre Parlamentsfraktionen zu übertragen. Noch andere wollen die Praxis der parteilichen Besetzung von Verwaltungsstellen noch weiter ausweiten, um die Parteimitglieder bei Laune zu halten. Tatsächlich sind wir in der Bundesrepublik längst auf diesem Weg. Das ist in

Wahrheit auch der Grund für die zunehmende Ämterpatronage und die schlaraffenländische Zunahme der staatlichen Alimentation der Fraktionen und der Politik insgesamt.

Mehr Einfluss für den Common Sense der Bürger

Ist dies aber eine Entwicklung, die wir akzeptieren können? Die genannten Vorschläge gehen wie selbstverständlich davon aus, die Parteien müssten ihren „machtversessenen“ Kurs weiter verfolgen, alles in der Hand behalten und ihren überzogenen Einfluss noch ausweiten. Das kann aber nicht der richtige Weg sein. Die vielstimmige Kritik, auch die des früheren Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker, bemängelt ja gerade, dass die Parteien die politische Willensbildung des Volkes beherrschen, statt nur an ihr mitzuwirken, wie es im Grundgesetz heißt.

Die Alternative, die ich vorschlagen möchte, läuft zwar nicht darauf hinaus, die Parteien abzuschaffen, wie Kritiker mir gerne unterschieben. Wir brauchen die Parteien – und zwar in möglichst guter Verfassung. Die Parteien sollten sich aber, wie bereits erwähnt, auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentrieren und den exzessiven Teil ihrer Macht an das Volk zurückgeben. Darin liegt in Wahrheit auch das einzige wirksame Gegengewicht gegen Machtmissbrauch der politischen Klasse. Wo das Volk mehr Rechte hat, wie zum Beispiel in der Schweiz, ist nicht nur die staatliche Parteienfinanzierung unvergleichlich viel niedriger, sondern auch das Wachstum des staatlichen Zugriffs auf Wirtschaft und Gesellschaft generell. Der Umgang mit öffentlichen Mitteln ist in Ländern mit gut entwickelten Volksrechten nachweisbar sorgfältiger und die Staatsausgaben sind niedriger – und damit auch die Abgabenbelastung der Bürger. Aktivierung des Volkes heißt aber nicht nur Mitentscheidung des Volkes in Sachfragen, sondern vor allem Verstärkung seines Einflusses auf die Auswahl der Politiker. Auf diese Weise könnten gleich mehrere parteipolitisch verursachte Fehlentwicklungen bekämpft werden. Dies geht allerdings nicht durch Appelle, sondern verlangt eine Änderung der Regeln des Machterwerbs, die dann auch eine gewisse Modifizierung des politischen Systems bewirkt.

Dass dies nicht nur Theorie ist, zeigt das Beispiel der baden-württembergischen Gemeindeverfassung. Diese ist durch dreierlei gekennzeichnet: die Direktwahl des Bürgermeisters durch das Gemeindevolk, den erhöhten Einfluss der Bürger bei der Wahl des Gemeinderats (durch die Möglichkeit, Stimmen zu kumulieren und zu panaschieren) und das Recht des Gemeindevolkes, wichtige Sachfragen durch Bürgerentscheid an sich zu ziehen. Die Gemeindeverfassung erhöht dadurch die Durchlässigkeit des politischen Systems für den Common sense der Bürger. Mag die baden-württembergi-

sche Gemeindeverfassung auch selbst noch verbesserungsbedürftig sein, so sind ihre generellen Vorzüge inzwischen doch bundesweit anerkannt: sie gibt dem Bürger direkten politischen Einfluss und erhöht zugleich aber auch die Handlungsfähigkeit der von ihm direkt gewählten Repräsentanten. Das Besteckende liegt daran, dass der ansonsten häufig behauptete Gegensatz zwischen Demokratie und Effizienz hier nicht vorliegt, sondern die Einführung dieses Modells von beidem mehr verspricht.

Diese süddeutsche Gemeindeverfassung hat in den letzten Jahren einen beispiellosen Siegeszug auch in allen anderen Flächenbundesländern, den neuen und den alten, angetreten; sie ist dort inzwischen überall eingeführt, wenn auch teilweise mit wesentlichen Modifikationen, so auch hier in Schleswig-Holstein. Diese Entwicklung ist in ihrer Bedeutung bisher aber noch kaum erkannt und öffentlich behandelt worden. Das mag damit zusammenhängen, dass Fragen der Gemeindeverfassung in der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit eher ein Schattendasein fristen. Es mag auch damit zusammenhängen, dass von den Parteien eine offene Diskussion vermieden wird, weil die Politiker zu dieser Reform teilweise geradezu genötigt werden mussten und weil zudem Konsequenzen auch für die staatlichen Verfassungen auf der Hand lägen. Der Grundgedanke der süddeutschen Gemeindeverfassung lässt sich ja durchaus auch auf die Landesverfassung übertragen. Gerade in den Bundesländern, deren Aufgabe vornehmlich in der Exekutive besteht, liegt es nahe, den Ministerpräsidenten als Spitze der Exekutive auch direkt zu wählen. Auch das Wahlrecht der Landtage müsste grundlegend reformiert werden.

Allerdings ist kaum zu erwarten, dass die Politik von sich aus derartige Reformen anstrebt. Direktgewählte wären ja unabhängiger von ihren Parteien und relativierten deren Macht. Die vorgeschlagenen Änderungen müssen deshalb mit erheblichen machtpolitischen Widerständen rechnen. Es gibt aber – gerade in den Bundesländern – einen Weg, auch an den (von den Parteien beherrschten) Parlamenten vorbei, grundlegende Verbesserungen durchzusetzen, nämlich durch Volksentscheide. Mit ihnen können sogar die Landesverfassungen geändert werden. Welche Dynamik in diesem Instrument liegt, hat sich 1991 in Hessen gezeigt. Dort wurde die Direktwahl der Bürgermeister durch einen landesweiten Volksentscheid, bei dem sich 82 Prozent der Abstimmenden für die Direktwahl aussprachen, eingeführt und dadurch der Startschuss für die Reform

der Gemeindeverfassungen auch in anderen Ländern gegeben. Ähnliches zeigte sich in Nordrhein-Westfalen, in Schleswig-Holstein und in mehreren anderen Ländern, wo bereits die Drohung mit einem Volksbegehren ausreichte, um die Selbstblockade der jeweiligen Regierungspartei bei der Reform der Gemeindeverfassung zu lösen. Der Effekt derartiger direktdemokratischer Verfahren liegt darin, dass nicht in erster Linie die „Meinungen und Belange von Funktionären“, sondern „die Meinungen und Belange der Bürger“ zu Wort kommen.

Wie groß das Reformpotenzial ist, das in direktdemokratischen Verfahren liegt, zeigt auch das Thema Begrenzung der Amtszeit von hohen Amtsträgern in den Vereinigten Staaten. Dort sind solche „term limits“ seit einigen Jahren ein großes Thema. Doch die Parlamentarier tun sich auch dort schwer, ihre eigene Amtszeit zu beschneiden. Wer sägt sich schon selbst den Ast ab, auf dem er sitzt. Wenn trotzdem inzwischen in vielen amerikanischen Staaten term limits für Gouverneure und für Abgeordnete bestehen, so ist dies allein auf Volksbegehren und Volksentscheide zurückzuführen, die den Bürgern die Möglichkeit geben, Gesetze und Verfassungsänderungen auch am Parlament vorbei zu beschließen. Term limits gibt es deshalb auch nur in den 23 amerikanischen Staaten, in denen die Verfassungen Volksbegehren und Volksentscheide erlauben.

In Deutschland ließe sich mit dem Instrument des Volksbegehrens und des Volksentscheids auch die Direktwahl der Ministerpräsidenten durchsetzen. In der Sache handelt es sich dabei um die Übertragung des in süddeutschen Großstädten so bewährten Gemeindeverfassungssystems auf die Landesebene. Gelänge es, derartiges nur in einem der 16 Länder durchzubringen, könnte davon so etwas wie ein demokratischer Urknall ausgehen, der auch Wirkungen auf die Reformgestimmtheit in anderen Bundesländern und dem Bund haben würde.

Dass wir alle nicht abseits stehen dürfen, wenn es um notwendige Reformen geht, hat der Staatsphilosoph *Karl Raimund Popper* folgendermaßen formuliert: „Die Rechtsordnung kann zu einem mächtigen Instrument für ihre eigene Verteidigung werden. Zudem können wir die öffentliche Meinung beeinflussen und auf viel strengeren Anforderungen an die Machthaber bestehen. All dies können wir tun; es setzt aber die Erkenntnis voraus, dass es ... unsere Aufgabe ist und wir nicht darauf warten dürfen, dass auf wunderbare Weise von selbst eine neue Welt geschaffen werde.“