



Hans Herbert von Arnim

Zwischen Staatsversagen und Bürgerferne: Demokratie vor neuen Herausforderungen

In der öffentlichen Diskussion ist häufig von der Politik- und Parteienverdrossenheit der Bürger die Rede. Drei Ursachen dürften hierzu wesentlich beitragen: Dringende Sachprobleme werden gar nicht, nicht angemessen oder nicht rechtzeitig gelöst; das Streben nach Macht, Posten und Geld drängt gemeinwohlorientiertes Denken zunehmend zurück; der Bürger und das Volk haben sowohl in der Sache wie bei der Auswahl der meisten Politiker praktisch wenig zu sagen.

Dies alles führt dazu, daß Steuern und Abgaben nicht gebremst werden, sondern weitersteigen, daß die Kosten gesetzlicher staatlicher Maßnahmen verschleiert werden und Fehlentwicklungen jeder Art weiter verschärft werden.

Beispiele aus den USA und der Schweiz, aber auch aus Baden-Württemberg zeigen, daß direkt-demokratische Verfahren wie z. B. die Direktwahl des Bürgermeisters durch das Gemeindevolk, Volksentscheide und Volksbegehren dazu führen, daß die Ausgaben- und Abgabenquoten niedriger bleiben und das Wachstum des Staates gebremst wird.

Nachdem derzeit in vielen Bundesländern direkt-demokratische Elemente in die Gemeindeverfassungen aufgenommen werden, ist es nun an der Zeit, auch die Direktwahl der Ministerpräsidenten der Länder durchzusetzen und die Landtagswahlrechte nach Schweizer Vorbild zu ändern. Das würde sicherlich langfristig auch Auswirkungen auf den Bund haben.

Einerseits geht es uns gut, andererseits fehlt uns die Orientierung

Vor wenigen Jahren stellte *Francis Fukuyama* seine viel diskutierte These vom „Ende der Geschichte“ auf. *Fukuyama* meinte, es habe sich weltweit ein Konsens über die Legitimität der westlichen Demokratie als Regierungssystem herausgebildet. Der Sieg der westlichen Demokratie markiere „den Endpunkt der ideologischen Auseinandersetzung der Menschheit“ und sei in diesem Sinne „das Ende der Geschichte“.

Ganz im Gegensatz dazu geht der französische Politikwissenschaftler *Jean-Marie Guéhenno* in seinem Buch „Das Ende der Demokratie“ davon aus, die westliche Demokratie habe in der überkommenen Form keine Überlebenschance.

Diese diametral unterschiedliche Beurteilung beider Autoren findet eine unmittelbare Entsprechung in unserer derzeitigen bundesrepublikanischen Befindlichkeit. Auch hier stoßen wir auf ein erstaunliches *Paradox*.

Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, Lehrstuhlinhaber, Öffentliches Recht und Verfassungslehre, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer.

Vortrag auf Einladung der Georgsmarienhütte auf der Hannover Messe am 24. 4. 1996. Eine frühere Fassung des Vortrages ist mit zahlreichen Belegen veröffentlicht in der „Zeitschrift für Rechtspolitik“ 1995, Heft 9, S. 321 ff.

Einerseits geht es uns – trotz allem – eigentlich so schlecht nicht. Die deutsche Vereinigung ist erreicht und wird allmählich konsolidiert. Ein diktatorisches Regime wurde in die Knie gezwungen – die erste erfolgreiche Revolution der deutschen Geschichte überhaupt – und dies auch noch ohne jedes Blutvergießen. Das jahrzehntelange Wettrüsten und die ständige Gefahr, ein politischer Funke könne das Pulverfaß zur Explosion bringen und den Dritten Weltkrieg auf deutschem Boden auslösen, scheinen erst einmal gebannt. Aber das Nachlassen der äußeren Spannung hat offenbar eine Art *Problemmverschiebung* bewirkt und fungiert als Auslöser für das Erkennen lange notdürftig übertünchter Probleme. Nach dem Wegfall des Ost-West-Gegensatzes scheint uns jetzt das Gegenüber zu fehlen, an dem wir in der Vergangenheit auch unsere eigene Identität gefunden haben. Die Konservativen haben mit dem Zusammenbruch des Kommunismus ihren Feind, die Progressiven ihre Utopie verloren. Wir alle sind auf uns selbst zurückgeworfen und stellen plötzlich fest, daß wir mit uns selbst nicht im reinen sind. Das gilt in hohem Maße auch für unser politisches System. Jetzt reicht es nicht mehr, daß wir bloß besser sind als der Osten. Jetzt müssen wir, um eine tragfähige Orientierung zu gewinnen, unser System vielmehr nach selbstgesetzten Werten beurteilen.

Sind die Verhältnisse in unserer real existierenden Demokratie aber so beschaffen, daß man sie sich *aus dem Willen aller Bürger hervorgegangen* vorstellen könnte? Oder

läßt sich diese Frage, die für Staatsphilosophen von *Immanuel Kant* bis *John Rawls* das Kriterium für die Beurteilung des demokratischen Staates und seiner Organisation bildet, kaum noch ohne Zynismus auf unsere Wirklichkeit beziehen?

Die Herausforderung beginnt bereits damit, daß uns die *Maßstäbe für die Orientierung* fehlen. Es mangelt an Zielen und Werten, ohne die unsere Bemühungen, so angestrengt sie auch sein mögen, leicht in die falsche Richtung gehen, ganz im Sinne der Beobachtung von *Mark Twain*, der über einige im Urwald verlorene Menschen schrieb: „Als sie die Richtung verloren hatten, verdoppelten sie ihre Geschwindigkeit“.

Dabei könnte die Antwort, wie alles Grundlegende, eigentlich ganz einfach sein. *Das Wesen des demokratischen Staates* liegt in zwei Prinzipien: *Mitentscheidung des Volkes* und *sachliche Richtigkeit*. Klassischen Ausdruck hat beides in der sogenannten *Lincolnschen Formel* gefunden, wonach Demokratie „Regierung durch das Volk und für das Volk“ ist. So hatte es der frühere amerikanische Präsident *Abraham Lincoln* 1863 in seiner berühmten *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.

Mißt man an dieser *Lincolnschen Formel*, so gelangt man unmittelbar zu den *zentralen Fragen an unser politisches System* – Fragen, deren bisherige Nichtbeantwortung vermutlich auch wesentliche Gründe für die verbreitete Politiker- und Parteienverdrossenheit darstellen.

Es besteht danach ein *mehrfaches Defizit*. Dazu drei Thesen, die ich – eine nach der anderen – erläutern will.

1. *Dringende Sachprobleme* werden nicht oder nicht angemessen oder nicht rechtzeitig gelöst.
2. *Das Streben nach Macht, Posten und Geld* drängt gemeinwohlorientiertes Denken zunehmend zurück. Besonders deutlich wird dies in der Staatsfinanzierung der Politik und der parteipolitischen Eroberung von solchen Posten, bei deren Besetzung die Parteien eigentlich nichts zu suchen hätten.
3. *Der Bürger, das Volk*, also der eigentliche Souverän in der Demokratie, haben praktisch wenig zu sagen, sowohl in der Sache als auch bei der Auswahl der meisten Politiker.

Werner Maihofer spricht in der Neuauflage des Handbuchs des Verfassungsrechts ganz ähnlich von einem doppelten Defizit: einem Repräsentationsdefizit und einem Partizipationsdefizit.

Dringende Sachprobleme werden nicht gelöst

Zunächst zum Repräsentationsdefizit, also dem, was meiner ersten These entspricht.

Eine in den Schul- und Lehrbüchern noch verbreitete Auffassung geht zwar davon aus, in unserer Demokratie orientiere sich die Politik quasi automatisch am Wohl des Volkes. Man geht noch von einer Art pluralistischer Harmonielehre aus, die unterstellt, im politischen Kräftespiel werde das Gerechte, das materiell Richtige, schon von selbst unten herauskommen. Diese Unterstellung aber ist fraglich. Aus empirischen und theoretischen Analysen wissen wir: Je allgemeiner Interessen sind, um so schwieriger ist ihre Organisation und um so geringer sind meist ihre Durchsetzungschancen im Gesetzgebungsverfahren. In der

Wirklichkeit der Gesetzgebung und der Innenpolitik überhaupt kommen bestimmte machtvoll organisierte Interessen eher zum Zuge, und allgemeine Interessen kommen häufig genug zu kurz. Besonders deutlich wird die *Dominanz von Partikularinteressen*, wenn die Gewerkschaft ÖTV den Staat im Interesse ihrer Bediensteten mit Streikdrohungen erpreßt.

Das Gewicht dieser Feststellungen kann man gar nicht überschätzen. Wenn Interessen um so weniger politische Berücksichtigung finden, je größer der Kreis der Betroffenen ist, läuft das praktisch auf einen *Mechanismus umgekehrter Demokratie* hinaus. In den Jahrzehnten hoher wirtschaftlicher Wachstumsraten traten diese Probleme noch wenig hervor, weil trotz der Dominanz der Gruppeninteressen immer noch genug fürs Allgemeine übrigblieb. Doch mit dem Nachlassen des Wachstums und mit zunehmenden Strukturproblemen werden die gravierenden Schwachstellen der politischen Willensbildung unübersehbar.

Daß unsere verfassungsrechtliche Ordnung in der Bundesrepublik in Wahrheit selbst gar nicht von einem demokratischen Automatismus ausgeht, der das Richtige und Ausgewogene von selbst hervorbringe, bestätigt die Existenz zweier Institutionen, die den politischen Prozeß ergänzen. Sie machen deutlich, wie wenig Vertrauen wir – jedenfalls in bestimmter Hinsicht – in die Problemlösungsfähigkeit der Bonner Politik setzen.

Die eine Institution ist das *Bundesverfassungsgericht*. Das Gericht ist immer mehr an die Stelle der Politik getreten und hat zunehmend die Rolle eines Übergangsgesetzgebers angenommen. Ich erinnere nur an die Urteile zur Abtreibung, zum Maastricht-Vertrag, zum internationalen Einsatz der Bundeswehr und im Steuerrecht an die Urteile zum Existenzminimum, zum Kinderfreibetrag, zur Vermögensteuer und Erbschaftsteuer. Diese Rechtsprechung entspringt nicht etwa einem usurpatorischen Anspruch der *Kallsruher Richter*, sondern ist – zumindest auch – die Folge von Mängeln der Politik.

Die zweite Institution ist die *Deutsche Bundesbank*. Sie ist in Sachen Geldpolitik weisungsfrei und von Regierung und Parlament unabhängig. Der Grund: Das Bundesbankgesetz will die Bundesbank 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 das – strukturell bedingte – Versagen 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 in Maastricht beschlossenen zukünftigen europäischen Währung 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 der Geldpolitik nicht beispielsweise auch auf die Sozial- und Finanzpolitik erstrecken?

Doch gibt es eine solche – von Finanzwissenschaftlern immer wieder geforderte – „Fiskalbank“ bisher nicht, obwohl der Steuerzahler nicht weniger bedroht ist als der Sparrer. Ebenso wie die politischen Kräfte immer wieder der Versuchung erliegen, Politik auf Kosten des Geldwertes zu

machen, so besteht auch die *fatale Neigung*, sich im Alltagsgeschäft der Politik auf *Kosten der Steuer- und Abgabenzahler* zu einigen und zu profilieren. Das Verfassungsgericht kann nur begrenzt gegensteuern. Denn die Normen des Grundgesetzes, die das Gericht anzuwenden hat, schützen den Steuerzahler nur unzureichend gegen Überbelastung. (Um Mißverständnisse zu vermeiden: Der Verfasser plädiert nicht für Politik durch unabhängige Gremien, möchte aber doch das Augenmerk auf die zentrale Frage der Leistungsfähigkeit unseres politischen Systems lenken, eine Frage, von der sehr viel mehr abhängt als ihre öffentliche und leider zum Teil auch wissenschaftliche Nichtbehandlung 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 Aktualität der Frage zeigt schon ein Blick auf die *gesamtwirtschaftlichen Strukturdaten*: Der finanzielle Staatsanteil, der 1960 noch ein Drittel des Sozialprodukts betrug, ist inzwischen auf etwa die Hälfte angewachsen, und 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 alarmieren mich zwei Daten besonders. Die *Abgabenbelastung eines Arbeitnehmers mit durchschnittlichem Einkommen* hat bereits im Jahr 1991 die 50-Prozent-Marke überschritten und wird 1997 56 Prozent betragen. Dabei sind auch die indirekten Steuern und die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung mitgezählt, weil auch sie dem Arbeitnehmer wirtschaftlich zuzurechnen sind. Dies ist wohlgermerkt 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 zu spüren bekommen. Dabei kommt der Staat mit den hohen Abgaben nicht einmal aus, sondern nimmt zusätzlich hohe Kredite auf. Ihr Gewicht zeigt sich darin, daß der Schuldenstand der öffentlichen Hand in den Jahren 1992 bis 1997 um fast 800 Milliarden Mark zunehmen und dann fast 2,5 Billionen Mark betragen wird. Die Last wird in die Zukunft verlagert. Für den erwähnten jungen Mann kommt noch hinzu, daß seine eigene spätere Altersversorgung nicht mehr gesichert ist – aus den bekannten demographischen Gründen. Zugleich erhält er täglich Anschauungsunterricht darin, wie die politische Klasse ihr Versorgungsschäfchen ins Trockene bringt. Das schafft eine brisante politisch-psychologische Mischung, die nicht gerade die Staatsgesinnung zu fördern geeignet ist.

Die finanzpolitische Entwicklung, die wir beobachten, ist nicht nur durch äußere unabwendbare Notwendigkeiten bedingt, sondern zu einem guten Teil dadurch, daß sich für die *allgemeinen Belange der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit* in der öffentlichen Verwaltung und für eine Eindämmung der öffentlichen Haushalte *kaum jemand* nachdrücklich einsetzt. Dies wird um so schmerzlicher deutlich, als dies gerade heute das Gebot der Stunde wäre. Früher galt es einmal als Aufgabe der Parlamente, die öffentlichen Haushalte zu begrenzen. Doch sind die Parlamente inzwischen zu „bewilligungs- und subventionsfreudigen“ Institutionen geworden. Damit wird das Parlament vom Kontrol-

leur selbst zum Zukontrollierenden – eine Entwicklung, die bei Entscheidungen über Politikfinanzierung, bei denen das Parlament in eigener Sache entscheidet, besonders deutlich wird. Auch Minister sehen den Gradmesser ihres politischen Erfolges regelmäßig in möglichst hohen Zuwachsraten ihres jeweiligen Ressorts.

Zwar fragen in jüngster Zeit immer mehr Politiker – und zwar *aller* Parteien –, wie lange unser Wohlfahrtsstaat noch finanzierbar bleibt, doch ob wirklich rechtzeitig und mit der nötigen Entschiedenheit Konsequenzen gezogen werden, bleibt zweifelhaft, wurde doch erst vor zwei Jahren mit der Pflegeversicherung eine weitere wohlfahrtsstaatliche Stufe beschritten. Das Gesetz hat bezeichnenderweise aber die *endgültige Finanzierung offengelassen*. Offen blieb auch die Frage, ob wegen der immer ungünstiger werdenden Alterszusammensetzung der deutschen Bevölkerung und ihrer zusätzlichen Ausbeutung durch Frühverrentungen die Renten in zukünftigen Jahrzehnten überhaupt noch finanzierbar sein werden und ob deshalb eine weitere Belastung (des immer kleiner werdenden Anteils der Beschäftigten) durch die Pflegeversicherung noch zu verantworten ist.

Hier zeigt sich das *Dilemma*: Die Volksparteien glaubten über Jahre hinaus, sich auch dann nur aus einem Immer-Mehr an sozialen Leistungen legitimieren zu können, als bereits eine Eindämmung notwendig gewesen wäre.

Auch die *Notwendigkeit einer schlankeren Verwaltung* wird jüngst zunehmend beschworen. Dies um so mehr, als in den nächsten Jahren eine unerhörte Pensionierungswelle im öffentlichen Dienst ansteht. Die vielen 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 inwieweit können sie sich gegen den öffentlichen Dienst noch durchsetzen? Der ist ja selbst in den Parlamenten in übergroßer Zahl vertreten. Sie kennen sicher das geflügelte Wort: „Das Parlament ist mal voller und mal leerer, aber immer voller Lehrer.“ In vielen Landesparlamenten kommt mehr als die Hälfte der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst. Daß bei dieser Ausgangssituation wenig Hoffnung auf eine grundlegende Reform besteht, liegt auf der Hand. Ein Speyerer Kollege hat dies so ausgedrückt: „Der öffentliche Dienst ist fest in der Hand – des öffentlichen Dienstes.“

Private Unternehmen haben in den letzten Jahren unter dem Wettbewerbsdruck – und nicht ohne öffentliche Hilfe – ihre Personalkosten um 30 Prozent oder mehr einschränken müssen, um überleben zu können. Im öffentlichen Dienst scheint dies aber vorerst nicht – oder nur ganz vereinzelt – möglich zu sein. Auch in den Wahlkämpfen des Jahres 1994 hat keine der großen Parteien diese Frage grundsätzlich zum Thema gemacht, sondern sie nach Art eines politischen Quasikartells ausgeklammert. Die Parteien scheuen anscheinend die doppelte Zerreißprobe – 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 scheint.

An sich wäre es *Aufgabe der Rechnungshöfe*, hier gegenzuhalten. Sie sind aber, obwohl sich in jüngster 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 Wegschieben 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.

In der Schwäche allgemeiner Interessen liegt auch der Grund für die *Blockierung einer wirklichen Steuerreform*.

Daß eine solche dennoch möglich ist, haben die USA uns vorgemacht, die vor einigen Jahren eine radikale Beseitigung der Steuervergünstigungen und eine ebenso radikale Senkung der Steuertarife fertiggebracht haben. Dadurch konnten die beiden großen Ziele einer Steuerreform erreicht werden:

- mehr Durchschaubarkeit und
- mehr steuerliche Gerechtigkeit.

Doch auch in den USA kam das vorher utopisch Erscheinende nur dadurch schließlich zustande, daß einige Jahre vorher ein *Volkentscheid* in einem Einzelstaat, in Kalifornien, die dortigen Steuern deutlich gesenkt hatte. Dadurch wurde allen auf Besserung gerichteten Kräften Mut gemacht. Es entstand eine *Aufbruchstimmung*, eine *Tax-revolt-Bewegung*, die nicht nur auf viele andere amerikanische Einzelstaaten übergriff und dort in die Verfassungen Beschränkungen gegen den wachsenden Staat hineinschrieb, sondern auf deren Wogen es schließlich auch im Bund gelang, die genannte Steuerreform durchzusetzen.

Andererseits zeigen sich auch *bei uns* in jüngster Zeit gewisse Silberstreifen am Horizont. Hier sind vier *Entwicklungen* zu nennen: Die eine ist, daß plötzlich eine sehr intensive Diskussion um eine *radikale Steuerreform* in der Bundesrepublik aufgekommen ist. Sie soll – genau wie die amerikanische – zwei Elemente haben: die massive Senkung des Einkommensteuertarifs und die Beseitigung der vielen Vergünstigungen und Komplizierungen des Steuerrechts.

Die zweite Entwicklung ist die zunehmende Erkenntnis, daß der Staat einen Teil seiner Aktivitäten eigentlich aufgeben könnte und müßte. Er hat im Laufe der Zeit immer mehr Aufgaben übernommen, von denen er viele besser Privaten überließe. Dieser Komplex wird unter den Stichworten „*Privatisierung*“ und „*Deregulierung*“ 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 bloß formale Schlüpfen von Staatsunternehmen in eine privatrechtliche Organisationsform, etwa die der Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung, mit wirklicher *Privatisierung* der Aufgaben verwechselt wird. Bleiben die Unternehmen aber als *Eigengesellschaften* in öffentlicher Hand, so bleiben sie zum Beispiel auch dem parteipolitischen Einfluß bei der Stellenbesetzung ausgesetzt.

Aber auch bei wirklicher *Privatisierung* besteht – drittens – die Notwendigkeit fort, die großen beim Staat verbleibenden Bereiche zu überprüfen. Hier entwickelt sich in jüngerer Zeit eine Reformbewegung. Unter dem in den USA entstandenen Begriff „*New Public Management*“ werden strukturelle Unzulänglichkeiten der öffentlichen

Verwaltung analysiert und Reformen unternommen. Einzelne praktische Versuche, die von Verwaltungswissenschaften und großen Beratungsunternehmen begleitet werden, finden vor allem auf der Ebene der Gemeinden statt.

Das vierte bemerkenswerte Zeichen: Immer mehr Politiker machen sich für *Ziele* stark, die vorher als *utopisch* galten, daß keiner sie auch nur in den Mund zu nehmen wagte. Ich nenne vor allem die Senkung des Staatsanteils von 50 Prozent zurück auf 33 Prozent, so z. B. die Demokratiedenschrift der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer, der jüngste Programmentwurf der FDP und jüngste Vorschläge der CDU in Hessen.

All diese Reformpflänzchen werden sich jedoch nur zur Blüte entwickeln können, wenn der dazu *notige politische Druck* entsteht – und das geht, wie ich meine, nicht ohne eine Aktivierung des Volkes. Ich werde auch darauf noch zurückkommen.

Das Streben nach Macht, Posten und Geld drängt gemeinwohlorientiertes Denken zurück

Es werden aber nicht nur viele Probleme nicht gelöst, die „*politische Klasse*“ schafft auch noch selbst immer neue Probleme. Die Parteien und ihre Führungen tun einerseits zu wenig, andererseits zu viel – nur jeweils an der falschen Stelle.

Sie sind – mit dem zugespitzten Wort Richard v. Weizsäcker – „*machtvergessen*“, wenn es um die Lösung der politischen Probleme geht, und „*machtversessen*“, wenn es um die Sicherung von eigenen Positionen, von Posten und Geld geht. „*Machtversessenheit*“ zeigt sich, wenn die Parteien staatliche Stellen in der Verwaltung nur mit ihren Parteigängern besetzen. Schulleiter, Sparkassendirektoren, Rundfunkredakteure, Leiter öffentlicher Unternehmen und viele andere Positionen werden – das läßt sich ja nun mal nicht bestreiten – immer mehr nach *Partei*buch – und damit verfassungswidrig – besetzt. Der zunehmende Einfluß der Parteipolitik auf diejenigen Institutionen, die diese Politik eigentlich kontrollieren sollten, wie z. B. Gerichte und Rundfunkanstalten, die zunehmende *parteilpolitische Kolonisierung von Staat und Gesellschaft*, 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 Maße die Parteien hier die Substanz unserer Demokratie aufzuzehren drohen. 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 Gelder auf Kosten ihres Unternehmens an ihre Partei „*spenden*“ lassen – so etwa geschehen im Fall der Stadtwerke Bremen oder auch im Falle der Vulkan-Werke –, dann scheint aus der Sicht mancher Parteifunktionäre geradezu eine *Art Perpetuum mobile der Parteienfinanzierung* gefunden, die sich aus der Patronage fortwährend regeneriert.

Das Thema *Parteienfinanzierung* ist deshalb so aufschlußreich, weil sich in den Finanzen schon immer die Probleme eines Gemeinwesens besonders klar widerspiegeln. „*Pecunia nervus rerum*“, Geld ist der Kern der Dinge. So werden auch die heutigen *Probleme der Parteien* und des Parteienstaates in der *Parteienfinanzierung* besonders deutlich:

- die mangelnde Problemlösungsfähigkeit „der Politik“, die eine Verlagerung der Kompetenz auf das Bundesverfassungsgericht begünstigt,
- die Entmachtung der Bürger
- und die ursächliche Verknüpfung zwischen beidem.

Die „Väter“ des Grundgesetzes waren noch davon ausgegangen, die Parteien finanzierten sich allein aus Spenden und Beiträgen ihrer Mitglieder. Zu Beginn der 50er Jahre gab es deshalb noch keinerlei staatliche Parteienfinanzierung. Die (direkte) Parteienfinanzierung aus der Staatskasse wurde erst 1959 in der Bundesrepublik eingeführt. Dies war eine europäische Premiere und wäre sogar eine Weltpremiere gewesen, hätten nicht Costa Rica und Argentinien sie schon vorher eingeführt. Aufgrund des schnellen Wachstums der von den Parteien an sich selbst bewilligten Staatsmittel mußte das Bundesverfassungsgericht 1966 Grenzen ziehen. Auch später sind die Ansätze zur Begrenzung der Anspruchsmoralität der Parteien und zur Ordnung dieses Bereichs regelmäßig vom Bundesverfassungsgericht ausgegangen (wenn das Gericht auch keineswegs eine gerade Linie verfolgte). Hier wird die Funktion des Bundesverfassungsgerichts als Ersatzgesetzgeber deutlich. Das *Parteiengesetz*, das in Wahrheit weitgehend ein *Parteienfinanzierungsgesetz* ist, stellt in vielen wichtigen Punkten lediglich eine Ratifikation verfassungsgerichtlicher Urteile dar, wobei die Parteien allerdings ständig versuchten, die vom Gericht gesetzten Grenzen hinauszuschieben. Die letzte große Änderung des Parteiengesetzes erfolgte Ende 1993. Dieses Gesetz geht auf ein Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 zurück. Um die Anforderungen dieses Urteils zu konkretisieren, hatte der Bundespräsident eine Kommission eingesetzt, die aus sieben Sachverständigen bestand, zu denen auch ich gehörte. Das neue Gesetz geht jedoch in wesentlichen Punkten über das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Vorschläge der Kommission hinaus. Die Parteien haben sich mal wieder mehr bewilligt, als ihnen verfassungsrechtlich zusteht. Um die öffentliche Kritik an dem Vorhaben in Grenzen zu halten, veranstaltete der zuständige Ausschuß des Bundestages im Oktober 1993 ein Hearing, dessen Verfahren eher einem Schauprozeß ähnelte. Von den 15 zur Anhörung Geladenen waren sechs die Schatzmeister der Parteien selbst. Andere „Sachverständige“ standen den vom Gesetz begünstigten Parteien übermäßig nahe. Noch anderen blieb – angesichts der kurzen Ladungsfrist – nicht die nötige Zeit, sich in die hochkomplizierte Materie einzuarbeiten. So kam am Ende das von den meisten Parteien in „demokratischer Einigkeit“ gewünschte Ergebnis heraus, und sie konnten sagen, die Mehrheit der angehörten Sachverständigen hätten dem Gesetz seine Unbedenklichkeit bescheinigt. Der Bundespräsident unterschrieb das Gesetz zwar schließlich, weil er sich bei der Verfassungsüberprüfung nicht an die Stelle des Bundesverfassungsgerichts setzen wollte, aber nur unter größten Bedenken, die er in einer gleichzeitig veröffentlichten Presseerklärung näher begründete – ein bisher einmaliger Vorgang in der deutschen Verfassungsgeschichte.

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts seit 1966 betrafen die Parteienfinanzierung im engeren Sinne. Die Folge war ein explosionsartiges Wachstum der *Staatszuwendungen an Hilfsorganisationen der Parteien*, besonders an Parlamentsfraktionen und Parteistiftungen ab 1967. Die *Zuwendungen an die Fraktionen des Bundestags* haben

sich seitdem mehr als verdreißigfach, die an die Parteistiftungen mehr als vervierzigfach: sie haben sich dadurch zu einer Größenordnung ausgewachsen, die die Staatsfinanzierung der eigentlichen Parteien bei weitem in den Schatten stellt, ohne daß die Öffentlichkeit aber bisher die Gewichtsverlagerung erkannt hätte und ohne daß sich die Rechtsprechung und große Teile der Wissenschaft bewußt gemacht hätten, daß dadurch die Begrenzung der staatlichen Parteienfinanzierung faktisch unterlaufen wird.

Geradezu ein Lehrbeispiel, daß *Macht ohne wirksame Grenzen leicht korrumpiert*, war der sogenannte hessische Diätenfall. Im Jahre 1988 hatte sich der Landtag in Wiesbaden kräftige Diätenerhöhungen und versteckte Doppelbezüge, die zum Teil auch noch steuerfrei waren, bewilligt – und dies damit begründet, hessische Abgeordnete bildeten im Vergleich mit anderen deutschen Parlamenten das finanzielle Schlußlicht. In Wahrheit waren sie bereits in der Spitzengruppe und übernahmen nach der Gesetzesänderung die alleinige Spitze, teilweise noch vor Bundestagsabgeordneten. Als dieser Sachverhalt publik gemacht wurde, mußte das Gesetz zurückgenommen werden, und der Präsident und der Vizepräsident des Landtags mußten ihren Hut nehmen.

Der Hamburger Diätenfall von 1991 verlief ähnlich. Nach einem neuen Diätengesetz sollten der Präsident des Parlaments und die Fraktionsvorsitzenden Gehälter von rund 20 000 Mark im Monat erhalten. Der eigentliche Clou aber war die Altersversorgung, die in einem unlesbaren Paragraphen versteckt war. Die Dechiffrierung ergab, daß Spitzenparlamentarier schon nach dreieinhalb Jahren Amtszeit einen Anspruch auf über 10 000 Mark monatliche Rente erlangen sollten, dynamisiert, auf Lebenszeit und ohne eigene Beiträge. Maßgebend hatten die Gesetzesmacher an der Altersversorgung von Senatoren, die in der Tat ähnlich üppig ausgestaltet war. Dieses Gesetz war vier Jahre vorher in einem fast mafiosen Verfahren durchgeboxt worden. Eine Handvoll Spitzenpolitiker hatte das Gesetz unmittelbar vor der Auflösung des Parlaments – unter Verletzung vieler Bestimmungen der Hamburger Verfassung – an einem einzigen Tag durch das Parlament und seine Ausschüsse gepeitscht. Drahtzieher waren im wesentlichen dieselben, die dann 1991 von der Pensionsregelung für Präsident und Fraktionsvorsitzende profitieren sollten, die nach dem Vorbild der Senatorenversorgung gestaltet war.

Als diese Zusammenhänge im Herbst 1991 aufgedeckt wurden und der Camouflage-Charakter des Verfahrens publik wurde, war nicht nur das Diätengesetz von 1991 zum Scheitern verurteilt, sondern es mußte auch das Gesetz über die Erhöhung der Senatorenpension von 1987 aufgehoben werden.

Doch gibt es in anderen Bundesländern teilweise *noch ausgeprägtere Privilegien*. Das Saarland ragt besonders hervor. Dort kann ein Minister schon nach einem Amtstag eine Altersversorgung von 75 Prozent der Aktivenbezüge, also 12 000 Mark monatlich, erwerben. Auch in allen anderen Ländern ist die Altersversorgung sehr viel üppiger als die für Bundesminister, obwohl die auch nicht gerade schlecht ist. Diese Landesprivilegien waren, wie in Hamburg, unter Ausschluß der Öffentlichkeit und in Kartellsprachen mit der jeweiligen Opposition zustande gekommen, die dafür ihrerseits durch großzügige Erhöhungen der Abgeordnetendiäten und der Zahlungen an Fraktionen abgefunden wurde. Immerhin: Nachdem dies 1992 bekannt geworden war, haben inzwischen das Saarland und sechs

weitere Länder, auch Niedersachsen, ihre Ministergesetze geändert, sie dem Bundesministergesetz angepaßt und dadurch eine Reihe von unhaltbaren Privilegien beseitigt, allerdings ohne große Öffentlichkeit – dies wohl deshalb, weil durch die Gesetzesänderung die Berechtigung der Kritik, die zunächst vehement bestritten worden war, stillschweigend anerkannt wurde, gleichwohl die Gesetze zumeist nur für die *Zukunft* geändert wurden, den *amtierenden* Ministern dagegen die Privilegien erhalten blieben. In den anderen Bundesländern fehlt allerdings noch jeder Ansatz, ihre überzogene Ministerversorgung zumindest auf das Niveau des Bundesministergesetzes zurückzuführen. Derartige Fälle von offensichtlichem Mißbrauch sind deshalb so besonders problematisch, weil sie der Politik die Fähigkeiten nehmen, moralisch, politisch und mental noch die nötigen Einschränkungen gegenüber den Ansprüchen der Gesellschaft vorzunehmen. Hier spielt die Überversorgung von Politikern eine fatale Rolle.

Während leitende Leute der Wirtschaft nach einer repräsentativen Untersuchung der Kienbaum-Unternehmensberatung nur etwa 35–40 Prozent ihrer Bezüge an Versorgung erhalten, bekommen Politiker 75 Prozent – und das nach kürzeren Zeiten und in früherem Lebensalter. Daß *Politiker überversorgt* sind, wird in Sonntagsreden auch durchaus zugegeben, z. B. von *Rudolf Scharping*. Tatsächlich versucht man häufig, diese Überversorgung auch noch auszubauen, wie in dem Bonner Diätencoup im letzten Jahr. (Immerhin wurde jetzt in Bonn die im Dezember 1995 beschlossene vierstufige Erhöhung der Bezahlung von Bundestagsabgeordneten um ein Jahr ausgesetzt.)

Wo sollen Parlamente, die sich selbst derart üppig bedienen, noch die Autorität hernehmen, um die nötigen Einschränkungen etwa bei der Versorgung der Beamten und öffentlichen Angestellten durchzusetzen – ohne daß es zum Aufstand kommt?

Der Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, *Kurt Beck*, zitiert immer wieder seine Großmutter, die ihm beigebracht hat: „*Die Treppe wird von oben gekehrt.*“ Wer einen schlanken Staat, eine schlanke Verwaltung durchsetzen will, muß oben anfangen. Das gilt aber nicht nur für die Regierung, sondern mehr noch für die Parlamente. Sie müssen fast zwangsläufig scheitern, wenn sie die notwendigen Schnitte nicht als erste bei sich selbst vornehmen. *Lean Management* verlangt vorher „*Lean Politics*“. So könnten z. B. die Landtage ihre Arbeit durchaus auch in zwei kürzeren Sitzungsperioden pro Jahr tun – und damit auch Seiteneinsteigern, die weniger *von*, als *für* die Politik leben wollen, die Möglichkeit einer Kandidatur geben. Doch wer will hier eine Umkehr oder auch nur ein Anhalten der Entwicklung durchsetzen – gegen die Eigeninteressen der Parlamentarier selbst, die mit der Gesetzgebung das Heft in der Hand haben? Sind Parlament und damit auch Staat und Verwaltung 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 ein Paradox. Durchgreifende Reformen müssen ganz oben beginnen. Die Kraft dazu aber kann den Repräsentanten nur von unten gegeben werden, vom Bürger und Wähler.

Doch unser Problem besteht darin, daß die Bürger derzeit fast nichts Substanzielles zu sagen haben. Damit komme ich zu meiner dritten These, also dem, was *Mathofer* das Partizipationsdefizit genannt hat, ja man kann zugespitzt geradezu von einer *Entmündigung der Bürger* sprechen.

Der Bürger, das Volk, hat praktisch wenig zu sagen

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 allerdings auf Europäebene, auf die ich hier aber nicht eingehen kann.) Sachentscheidungen im Wege des Volksbegehrens und Volksentscheids gibt es auf Bundesebene ohnehin nicht. Aber selbst bei Ausübung seines Königsrechts in der repräsentativen Demokratie, des Wahlrechts, 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 einen „sicheren“ Listenplatz nominiert hat, dem kann der Wähler nichts mehr anhaben. Die Wahl ist nur noch Formsache. 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 Herrschaftanteile der Parteien, nicht über die einzelnen Kandidaten, allenfalls noch über die Spitzenkandidaten.

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. Solche *wettbewerbsbeschränkenden Absprachen*, also „Kartelle“, sind in der Wirtschaft gesetzlich verboten, weil sie den Verbraucher entmachten und die Steuerungsfunktion des Wettbewerbs lahmlegen. Politische Kartelle der Parteien gegen das Volk sind aber noch viel gefährlicher, weil sie die Wähler entmachten 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, einfach *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 die politischen Parteien als wichtigste Träger der Macht begrenzt und möglichst am Mißbrauch ihrer Macht gehindert werden.

Beide Fragen wurden aber gar nicht behandelt, weil sie direkt die Stellung der Parteien betrafen. Das hing damit zusammen, daß die Gemeinsame Verfassungskommission des Bundestags und des Bundesrats, die die Verfassungsreform vorbereiten sollte, aus Parteivertretern zusammengesetzt war. An die Stelle des Volkes sind immer mehr die Parteien getreten.

Diese Verkehrung ließe sich allenfalls rechtfertigen, wenn dadurch die Chance, daß die getroffenen Entscheidungen *inhaltlich* richtig ausfallen, wesentlich erhöht würde. Genau dies ist aber in weiten Bereichen nicht der Fall. Das habe ich bereits zu zeigen versucht. Stichwort „Repräsentationsdefizit“.

Unlängst schrieb mir ein staatsrechtlicher Kollege, den ich 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. Und diese Neubewertung hat objektive Gründe. Die Herausforderungen, denen sich die Gemeinschaft heute gegenüber sieht, sind gewachsen. Zugleich hat auch die *Intensität des staatlichen Wirkens* zugenommen. Daß der Staatsanteil von einem Drittel im Jahre 1960 auf heute über die Hälfte gewachsen ist, hatte ich schon gesagt. Damit werden aber auch Mängel der staatlichen Entscheidungsbildung immer gravierender. Zudem ist die Neigung der Politik, sich in Ersatzhandlungen zur Sicherung von Macht, Posten und Einkommen zu ergeben, statt die Gemeinschaftsprobleme zu lösen, immer stärker geworden.

Hinzu kommt der sogenannte *Wertewandel* weg von den Pflicht- und Akzeptanzwerten und hin zu den Selbstentfaltungswerten; dieser Wertewandel hat alles erst so richtig ins Licht gebracht und fungiert insoweit als *cye-opener*. Sobald nicht mehr der Glaube an überkommene Autoritäten dominiert, sondern kritische Prüfung und individuelle Einsichten für die Einstellung der Menschen zur Politik und zu den politischen Institutionen immer maßgeblicher werden, müssen die Mängel dieser Institutionen um so stärker ins Auge stechen – und die Unfähigkeit der Menschen, daran durch eigene politische Aktivitäten etwas zu ändern. Der Bürger ist in 50 Jahren Demokratie – nicht zuletzt durch die Bildungsrevolution, die vor 30 Jahren begann – mündiger geworden. Die Menschen sind nicht mehr bereit, sich als Füllmaterial für demokratische Staffage instrumentalisieren zu lassen. Damit hängt es auch zusammen, daß die politischen Parteien immer mehr an Attraktivität verlieren. Die Mitglieder laufen ihnen davon, besonders die jungen. Das veranlaßt manche ihrer Funktionäre sich in einer Art Teufelskreis immer tiefer zu verstricken.

So schlagen einige vor, den Parteien zum Ausgleich für die wegbleibenden Mitglieder noch mehr Geld aus der Staatskasse zu geben.

Andere wollen die Praxis der parteilichen Besetzung von Verwaltungsstellen noch weiter ausweiten, um die Parteimitglieder bei Laune zu halten.

Noch andere empfehlen, die Aufgaben der Parteien immer mehr auf die *Parlamentsfraktionen* zu übertragen.

Tatsächlich sind wir in der Bundesrepublik längst auf dem Weg dorthin. Das ist in Wahrheit auch der Grund für die zunehmende Ämterpatronage und die schlaraffenländische Zunahme der staatlichen Alimentation der Fraktionen und der Politik insgesamt. 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 Einfluß noch ausweiten. Das kann aber nicht der richtige Weg sein. Die vielstimmige Kritik, auch die des früheren Bundespräsidenten, geht ja gerade dahin, daß die Parteien die politische Willensbildung des Volkes beherrschen, statt nur an ihr *mitzuwirken*, wie es im Grundgesetz heißt. Nimmt man diese Kritik ernst, könnte ein Zurücktreten der Parteien, das aus der Sicht von machtbewußten Parteifunktionären als Not erscheint, aus der Sicht der Allgemeinheit der Bürger zu einer Tugend werden.

Wir sollten direkt-demokratische Verfahren durchsetzen

Diese Alternative läuft zwar keineswegs darauf hinaus, die Parteien abzuschaffen, wie mir böswillige Kritiker gerne unterschieben. Die Parteien sollten aber den exzessiven Teil ihrer Macht an das Volk zurückgeben und sich *auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentrieren*. Darin liegt, so scheint es mir, 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 Parteien- und Politikerfinanzierung unvergleichlich viel niedriger, sondern auch das Wachstum des Staates generell. Öffentliche Ausgaben sind in Ländern mit gut entwickelten Volksrechten nachweisbar niedriger – und damit auch die Abgabenbelastung der Bürger.

In den *Vereinigten Staaten* haben sich *direkt-demokratische Verfahren* als außerordentlich wichtig für die Schlagkraft der dortigen Initiativen zur Begrenzung der Ausgaben erwiesen. Besonders deutlich wurde dies, als 1978 in Kalifornien durch Volksentscheid die property tax um mehr als die Hälfte gesenkt und weitere Begrenzungen der Staatsausgaben in der (formellen) Verfassung verankert wurden. Dieser Erfolg der Tax-revolt-Bewegung wirkte wie ein Farn und hat ähnliche Initiativen in anderen Bundesstaaten beflügelt und auch der Steuerreform auf Bundesebene die Gasse gebahnt. Auch in der *Schweiz* sind die *Verfahren der direkten Demokratie* eine Ursache für die dort relativ niedrigen Ausgaben- und Abgabenquoten. 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.

Daß dies nicht nur Theorie ist, zeigt das *Beispiel der baden-württembergischen Gemeindeverfassung*. Diese ist bekanntlich 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. Mag die baden-württembergische 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. So ist es, um ein Beispiel zu nennen, sicher kein Zufall, daß das rigorose Programm zur Sanierung der Finanzen der Stadt Offenbach von dem ersten direkt gewählten Oberbürgermeister stammt, *Gerhard Grandke*, der trotz (oder wegen) dieses Programms mit einer Mehrheit von 60 Prozent zum Oberbürgermeister gewählt wurde. Die Direktwahl des obersten Repräsentanten und „Regierung“chefs einer Stadt durch das Volk begünstigt auf das Ganze gerichtete Haushaltsverantwortung.

Die süddeutsche Gemeindeverfassung hat in den letzten Jahren einen *beispiellosen Siegeszug* auch in allen anderen Bundesländern, den neuen und den alten, angetreten; sie ist dort bereits eingeführt, wenn auch teilweise mit gewissen Modifikationen, oder wird demnächst eingeführt. Diese Entwicklung ist in ihrer Bedeutung als Gegenbewegung gegen strukturelle Probleme bisher aber noch kaum erkannt

worden. Das mag damit zusammenhängen, daß Fragen der Gemeindeverfassung in der Öffentlichkeit eher ein Schattendasein fristen. Es mag auch damit zusammenhängen, daß von den Parteien eine offene Diskussion vermieden wird, weil dann Konsequenzen auch für die staatlichen Verfassungen auf der Hand lägen.

Der Grundgedanke der süddeutschen Gemeindeverfassung läßt sich ja durchaus auch auf die *Landesverfassungen*, also auf die Bundesländer, 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 Parteien von sich aus derartige Reformen anstreben. Direktgewählte sind unabhängiger von ihren Parteien und relativieren deren Macht. Die vorgeschlagenen Änderungen müssen deshalb mit machtpolitischen Widerständen rechnen.

Es gibt aber – gerade in den Bundesländern – einen Weg, auch an den 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 80 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, wo bereits

die *Drohung mit einem Volksbegehren* ausreichte, um die Selbstblockade der Regierungspartei bei der Reform der Gemeindeverfassung zu lösen.

Einen Vorgeschmack darauf, was man mit Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene erreichen kann, hat im Herbst 1995 auch die bayerische Initiative gegeben, die gegen den Widerstand der in Bayern scheinbar allmächtigen *CSU Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene* durchgesetzt hat.

Mit dem Instrument des *Volksbegehrens* und des *Volksentscheids* ließe sich auch die *Direktwahl der Ministerpräsidenten der Länder* durchsetzen, ebenso die *Änderung des Landtagswahlrechts* nach Schweizer Vorbild und die *Verkleinerung der Landesparlamente*. Gelänge es, derartiges nur in einem Land durchzubringen, könnte davon so etwas wie ein demokratischer Urknall ausgehen, der auch Wirkungen auf andere Bundesländer und den Bund haben würde. Ich erinnere an die USA und den Volksentscheid von Kalifornien 1978.

Daß *wir alle nicht abseits stehen dürfen, wenn es um notwendige Reformen geht*, hat der Staatsphilosoph *Karl Raimund Popper* folgendermaßen formuliert, und mit diesem Wort will ich schließen: „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.“ (L 29472)

Erfassung von Durchmesser und Qualität

Drähte, die durch einen Ziehstein auf den gewünschten Durchmesser gezogen worden sind, sollen gleichmäßig und rund sein. Zur Kontrolle der geometrischen Maße wurde von LAP GmbH, Lüneburg, ein Gerät entwickelt, das berührungsfrei mit Laserlicht Durchmesser und Ovalität direkt in der Drahtziehmaschine mißt.

On-line und zeitgleich mit der Messung zeigt das Gerät zwei Durchmesser

und die Ovalität an. Die zwei Durchmesser liegen um 90° versetzt in einer XY-Ebene. Die Differenz aus X und Y ist die Unrundheit und damit ein Maß für die Ovalität. Bei Überschreitung der Toleranzgrenzen kann die Maschine gestoppt werden. Die Software speichert die Sollwerte der Produkte in einer Stammdatei. Die Speicherung der Produktionsdaten von jeder fertigegezogenen Drahtspule erfolgt automatisch. Die Software nimmt auch Sollgewicht oder Solllänge auf. Dadurch ist es möglich, den Spuler oder die Ziehma-

schine ohne Verzögerung zu überwachen und genau bei dem vorgegebenen Gewicht oder Länge anzuhalten. Schlüsselfertige Komplettlösungen gibt es für Trocken- und Naßziehverfahren, für beschichtete und unbeschichtete Stahldrähte und für Drähte aus NE-Metallen. (SK 0262-hom)

Weitere Informationen:

LAP GmbH
Zeppelinstraße 23
D-21337 Lüneburg
☎ (0 41 31) 95 11 95
Fax (0 41 31) 95 11 96

Gelenklager mit Multinut-Schmiersystem

Gelenklager mit der wartungsfreien Gleitpaarung Stahl auf Stahl eignen sich zur Anlenkung von Hydraulikzylindern und als Gelenkpunkte der Kinematik. Diese Betriebsbedingungen sind in Baumaschinen, Gabelstaplern und zahlreichen Anwendungen mit wechselnder Lastrichtung anzutreffen. Darüber hinaus kann eine hämmernde Belastung bei starker Verschmutzung auftreten.

Werden diese Lager außerdem bei kleineren Schwenkbewegungen über längere Zeit nur einseitig hoch belastet, so droht ein Lagerausfall durch Fressen ebenso wie beispielsweise bei versäumter oder unterlassener Nachschmierung.

Ein spezielles Nutsystem, das die belastete Zone auch in diesen Fällen noch mit Schmierstoff versorgt, kann das Problem lösen. SKF GmbH, Schweinfurt, liefert jetzt standardisierte Stahl-Stahl-Gelenklager von 100–300 mm Bohrung mit Multinut-Schmiersystem.

Damit verfügt die Lastzone über eine optimale Schmierstoffversorgung. Nachschmiermöglichkeiten auch unter Last, Schmiermitteltransport auch bei kleinen Schwenkbewegungen und wesentlich längere Nachschmierintervalle führen zu höherer Betriebssicherheit, geringerem Schmierstoffverbrauch und zur Reduzierung von Stillstandzeiten. (SK 0277-hom)

Weitere Informationen:

SKF GmbH
D-97419 Schweinfurt
☎ (0 97 21) 56 33 39, Fax 56 20 29