

PROTOKOLL

Begrüßung

Weizsäcker

Vor zwei Jahren haben wir an eben diesem Ort im Bergedorfer Gesprächskreis nach neuen Dimensionen des Politischen gefragt und dies als eine Herausforderung für die repräsentative Demokratie verstanden. Das heutige Thema "Verhandlungsdemokratie" könnte eine dieser neuen Dimensionen des Politischen sein, die insbesondere unser parlamentarisches System auf den Prüfstand stellt. Insofern setzen wir unter einem spezifischeren Blickwinkel fort, was wir vordem genereller diskutiert hatten.

In der politischen Diskussion und auch in der Wissenschaft ist der Begriff "Verhandlungsdemokratie" noch nicht sehr etabliert. Deshalb dürfen wir gespannt sein, wie uns Herr Grimm und Frau Fugmann-Heesing in die Fragestellung einführen werden. Und von Herrn Leicht erhoffen wir, dass er uns in der Diskussion zu möglicherweise neuen Erkenntnissen geleiten wird.

Leicht

Ich möchte zu Beginn nur kurz andeuten, warum mich das uns hier gestellte Thema "Verhandlungsdemokratie" von Anfang an gereizt hat.

Der verhandelnde Staat ist eines der Themen, die Aktualität und historische Perspektive miteinander verbinden. Wir kennen den uralten Konflikt zwischen Staat und Gesellschaft, eine Debatte, die das Staatsrecht auch des frühen 20. Jahrhunderts bestimmt hat. Wir stehen weiterhin in diesem Diskurs und sind heute häufig geneigt, der Gesellschaft den Vorzug zu geben; denn den Staat, etwa als Träger eines prästabilisierten Gemeinwohls, heißt es, den gibt es so gar nicht. Aber wenn wir dann mit den Herausforderungen der Globalisierung konfrontiert werden, verlangen wir plötzlich die "Wiederkehr der Politik", wie der Titel eines Buches von Erhard Eppler lautet. Das heißt, wir rufen nach einer Instanz, die gegenüber den Kräften der internationalen Gesellschaft ein Gegengewicht bilden könnte, eine Instanz, die dem Recht des Stärkeren mit Legitimität, aber auch mit Durchsetzungskraft entgegenreten kann. Was geschieht aber, wenn sich der moderne Staat mit diesen Agenten des Rechts des Stärkeren auf eine Verhandlungsebene begibt und dann eben nicht mehr der allein Legitimierte und Durchsetzungsfähige sein kann?

Ich denke etwa, um einige aktuelle Beispiele zu nennen, an die Verhandlungen über den Transrapid oder über den Atomkonsens oder auch an den Streit um das Pfand für Einwegflaschen und Dosen. Wenn man sich diese Verhandlungen genauer anschaut, gewinnt man nicht den Eindruck, dass der Staat sich wirklich zutraute, zu sagen, was er für richtig hält. Oder nehmen Sie das Bündnis für Arbeit oder gar den Nationalen Ethikrat oder die Treuhand oder, im internationalen Kontext, die Verhandlungen zwischen einem Staat - Südafrika - und den Konzernen über die pharmazeutischen Patentrechte.

Es gibt also genügend Bezüge, über die wir hier reden können. Theodor Eschenburg hat seinerzeit vom Verbändestaat gesprochen. Ist der Staat jetzt auch nur noch eine Form des Verbandes? Stichworte wie Korporations- und Verhandlungsdemokratie; Konsens- gegen Konfliktdemokratie - aber wer entscheidet, wann Konsens und wann Konflikt angesagt ist, und wer trägt die Kosten der Konfliktaustragung oder deren Verweigerung?

Solche und ähnliche Fragen haben mich für das Thema begeistert. Und nun bin ich zunächst gespannt, was uns Herr Grimm, der beginnen wird, und Frau Fugmann-Heesing in ihren Eingangsstatements zu sagen haben.

Grimm

Verhandlungen sind in Demokratien an der Tagesordnung. Das folgt schon daraus, dass in Demokratien Meinungs- und Interessenunterschiede einerseits als legitim anerkannt sind, andererseits aber bei bestimmten Sachverhalten zugunsten allgemein geltender Entscheidungen überwunden werden müssen. Weil daran nicht nur Individuen beteiligt sind, geht das nicht immer deliberativ vonstatten, wie man sich das in den Anfängen der Demokratie vorgestellt haben mag. Da auch Gruppen mit verfestigten Eigeninteressen im Spiel sind, kommt das Verhandlungselement hinzu. Die demokratische Verfassung verstärkt die Verhandlungszwänge, indem sie im Interesse von Freiheitlichkeit und Rechtsstaatlichkeit Gewaltenteilung vorsieht oder indem sie bestimmte Entscheidungen von qualifizierten Mehrheiten abhängig macht. In einer beträchtlichen Zahl von Fällen wird auf diese Weise das Zusammenwirken unabhängiger Organe, von denen keines das andere zur Kooperation zwingen kann, oder die Verständigung unterschiedlicher Gruppen nötig.

Verhandlungen beginnen schon in den politischen Parteien, die keineswegs so geschlossen sind, wie sie sich nach außen gerne darstellen. Verhandelt wird in Koalitionsrunden vor und nach einer Regierungsbildung; verhandelt wird zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, wenn ein Gesetz die Zustimmung des Bundesrates verlangt und im Bundestag und Bundesrat unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse herrschen. Verhandelt wird, wenn es um Verfassungsänderungen oder Verfassungsrichterwahlen geht, die beide eine Zweidrittelmehrheit voraussetzen. Verhandelt wird zwischen Bund und Ländern über die Verteilung des Steueraufkommens oder bei der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs.

Das sind nur einige Beispiele für Verhandlungen im politischen System, von denen in der Verfassung nichts geschrieben steht. Sie liegen den verfassungsrechtlich geregelten Entscheidungsverfahren voraus, obwohl sie vielfach eine Folge des verfassungsrechtlichen Arrangements sind. In der Regel müssen die Verhandlungsergebnisse anschließend aber formalisierte Verfahren durchlaufen und

werden deshalb normalerweise schon mit Blick auf die Bedingungen des formalisierten Verfahrens formuliert. Sobald das Verfahren erfolgreich abgeschlossen ist, gilt das Ergebnis verbindlich, und zwar nicht nur für die Verhandlungspartner, sondern allgemein. Es tritt dann den Normadressaten in Gestalt von Normen mit Geltungsanspruch entgegen, nicht etwa nur als Angebot, über das man anschließend in Verhandlungen mit dem Staat eintreten könnte.

Die Adressaten für solche Regelungen mögen vor der Beschlussfassung versuchen, staatliche Entscheidungsträger in ihrem Sinn zu beeinflussen - und nicht selten lassen sich diese auch beeinflussen -, zum Beispiel weil sie auf die Wirksamkeit und die Akzeptanz ihrer Entscheidungen bedacht sind, vor allem aber, weil sie Wählerstimmen gewinnen wollen. Dennoch: Die Entscheidung fällt im organschaftlichen Bereich, und ihre Geltung hängt nicht vom Beifall derjenigen ab, die solche Beeinflussungsversuche unternommen haben. Im Weigerungsfall werden sie vom staatlichen Zwangsapparat durchgesetzt.

Die Tatsache, dass politische Entscheidungen in Befehlsform ergehen und notfalls mit physischem Zwang durchgesetzt werden können, ist geradezu das Spezifikum des Staates. Dieses Mittel wird ihm zugestanden, weil die Einhaltung des Rechts nicht ins Belieben der Einzelnen gestellt werden kann. Befehl und Zwang sind insofern spezifische Mittel jedes Staates, auch des demokratischen, und nicht etwa nur des autoritären oder totalitären Staates. Die Staatstypen unterscheiden sich lediglich darin, zu welchen Zwecken und unter welchen Bedingungen Zwang eingesetzt werden darf. Natürlich üben demokratische Staaten diesen Zwang nicht ständig aus, aber sie müssen dazu prinzipiell bereit sein, wenn sie den Anspruch, das Gemeinwohl durchzusetzen, nicht preisgeben wollen.

Indessen lässt sich seit einiger Zeit beobachten, dass solches imperative Recht, das durch Befehl und Zwang charakterisiert ist und den Adressaten vorschreibt, was sie zu tun und zu lassen haben, im Rückzug begriffen ist. Der Staat verzichtet immer häufiger auf den Einsatz eben jenes ureigenen Mittels, das ihm im Interesse des Gemeinwohls zur Verfügung gestellt worden ist. Wenn man sich ansieht, auf welchen Gebieten das der Fall ist, dann scheint mir eine Parallele zur Entwicklung der Staatsaufgaben auffällig zu sein. Je mehr sich der Staat vom liberalen Ideal des bloßen Garanten einer als gerecht vorausgesetzten Gesellschaftsordnung entfernt hat und dazu übergegangen ist, diese Ordnung auf bestimmte Gerechtigkeitsziele hin zu gestalten, desto weniger bedient er sich der klassischen Regelungstechnik des Befehls, dem staatlicher Zwang Nachdruck verleiht, und umso mehr greift er zu anderen nicht imperativen Mitteln. Wie meistens bei derartigen Wandlungsprozessen, entscheiden die staatlichen Akteure nicht aus freien Stücken. Die neue Art der Aufgabenerfüllung drängt sich sozusagen aus der Situation auf, wobei die Folgeschwere der Entwicklung in ihren Anfängen oft nicht erkannt wird und manchmal nicht einmal auffällt, dass sich eine neue Entwicklung anbahnt.

Stark abstrahiert würde ich drei Beweggründe für den staatlichen Verzicht auf sein klassisches Instrumentarium nennen, die alle mit der Entwicklung der Staatsaufgaben zusammenhängen.

Erstens gibt es eine Reihe neuer staatlicher Aufgaben, bei deren Bewältigung der Einsatz imperativer Mittel faktisch unmöglich ist, und zwar deswegen, weil sich die Regelungsgegenstände einer Anordnung entziehen. Konjunkturaufschwünge lassen sich nicht anordnen. Auch Forschungsergebnisse kann man nicht befehlen. Mentalitätsänderungen sind nicht erzwingbar.

Zweitens gibt es Ziele, für deren Verwirklichung der Einsatz von Befehl und Zwang rechtlich unzulässig ist. So verhält es sich etwa, wenn die zu steuernden Sachbereiche grundrechtlich geschützt sind und daher im Prinzip der freien Entscheidung des Einzelnen oder der Logik der jeweiligen gesellschaftlichen Subsysteme überlassen bleiben. Das schließt staatliche Regelungen in diesen Bereichen zwar nicht aus, aber sie dürfen nicht zum Kern des geschützten Bereichs vordringen. So dürfen beispielsweise Investitionen oder die Einstellung von Arbeitskräften den Unternehmen nicht befohlen werden, und den Medien vorzuschreiben, nicht mehr über rechtsextreme Gewalttaten zu berichten, wäre zweifellos verfassungswidrig.

Drittens gibt es einen Bereich, in dem imperative Steuerung zwar faktisch möglich und rechtlich zulässig ist, aber ineffizient zu sein droht oder politisch inopportun erscheint. Einer der Gründe liegt darin, dass dem Staat immer häufiger diejenigen Informationen fehlen, die er zur Formulierung eines effektiven Steuerungsprogramms benötigt, während die Steuerungsadressaten über solche Informationen verfügen, sie aber nicht ohne weiteres preisgeben. Ein anderer besteht in den Implementationskosten für imperatives Recht, die häufig derart hoch sind, dass der Staat sie nicht aufbringen kann oder will.

In all diesen Bereichen - das lässt sich seit längerem feststellen - treten an die Stelle imperativen Rechts indirekt wirkende Steuerungsmittel, und zwar überwiegend finanzielle Anreize oder

Abschreckungen, die die Steuerungsadressaten dazu anhalten sollen, den staatlicherseits festgestellten Gemeinwohlanforderungen freiwillig Rechnung zu tragen. Auch solche Regelungen ergehen meist in Gesetzesform, aber diese Gesetze verpflichten die Steuerungsadressaten nicht, sondern verbinden frei gewähltes Verhalten lediglich mit bestimmten Vor- oder Nachteilen.

Wenn der Staat zu solchen Mitteln greift, muss er sich jedoch darüber im Klaren sein, dass er auf die spezifische Ausübung von Herrschaft verzichtet, die ihm im Gemeinwohlinteresse zugestanden worden ist, und sich auf eine Stufe mit den privaten Akteuren begibt. Das bedeutet aber zugleich, dass die Verwirklichung der Staatsziele davon abhängt, inwieweit die privaten Akteure bereit sind, ihnen Folge zu leisten. Sie gelangen auf diese Weise gegenüber dem Staat in eine Vetoposition, aus der heraus sie ihre partikularen Interessen gegenüber Gemeinwohlbelangen mit einer höheren Aussicht auf Erfolg behaupten können. Die Position der privaten, meist wirtschaftlichen Akteure wird umso stärker, je weiter die Globalisierung voranschreitet, denn diese erweitert die Aktionsräume der Wirtschaft, während die der Politik bislang nicht entsprechend nachfolgen.

In der Regel äußert sich die Vetomacht nicht in direkter Verweigerung, sondern in Form von Signalen der Kooperationsbereitschaft, die der Staat dann allerdings durch Entgegenkommen honorieren muss. Der Staat hat auf diese neue Lage seit längerer Zeit mit der Einrichtung von Verhandlungssystemen reagiert. Staatliche und private Akteure treffen dann zusammen, um sich auf bestimmte Steuerungsprogramme zu einigen. Das geschieht in unterschiedlichen Formen. In einigen Fällen schließen sich an die regierungsinterne Willensbildung über das, was im Gemeinwohlinteresse erforderlich scheint, Verhandlungen mit denjenigen an, die ein Gemeinwohlproblem verursachen, und zwar darüber, inwieweit das staatlicherseits definierte Ziel ohne allzu hohe Kosten verwirklicht werden kann. In anderen Fällen beschränkt sich der Staat auf die Definition eines Problems, das ihm im Gemeinwohlinteresse lösungsbedürftig erscheint, überlässt aber die Lösung weitgehend dem Verhandlungsweg.

Das Ergebnis solcher Verhandlungsergebnisse kann eine Vereinbarung über Gesetzesinhalte sein. Nicht selten haben wir es aber auch mit Situationen zu tun, in denen das Gesetz nur noch als Drohmittel benutzt wird, um die Kooperationsbereitschaft der privaten Akteure zu erhöhen. Das Ergebnis ist dann häufig eine Wohlverhaltenszusage der privaten Seite gegen einen Regelungsverzicht des Staates. Das hat Vorteile für beide Seiten. Während die private Seite in aller Regel mit mildereren Verpflichtungen davonkommt, spart der Staat die Implementationskosten, die beim imperativen Recht anfallen würden.

Obwohl solche Vereinbarungen informell sind, wirken sie nur, wenn sich beide Seiten daran gebunden fühlen. Gerade wegen dieser Bindungswirkung, die faktisch die Voraussetzung für den Erfolg des Verhandlungsmodells ist, lässt sich dieser Vorgang auch nicht mehr mit Einflusskategorien erfassen, wie das lange Zeit beim Thema Verbändekorporatismus üblich war. Verhandeln ist etwas anderes als Lobbyieren. Es kann nur noch in Teil-habekategorien begriffen werden.

Ohne es zu vertiefen, will ich nur erwähnen, dass das Verhandeln des Staates mit Privaten sich nicht auf Steuerungsprogramme beschränkt. Das ist in den Bereichen nichts Neues, wo das Recht der Verwaltung Ermessens- oder Gestaltungsspielräume eröffnet, die diese in Abstimmung mit den Steuerungsadressaten füllt. Das Verhandeln ist aber auch im Bereich der strikt rechts- und gesetzesgebundenen Verwaltung im Vordringen begriffen. So verhandeln Steuer- und Finanzbehörden mit großen Steuerschuldern über die zu leistenden Zahlungen, wenn der Aufwand zur Ermittlung der tatsächlichen Steuerschuld unangemessen hoch erscheint. Für die Finanzbehörden ist es ökonomischer, sich in solchen Fällen auch im Bereich der strikt gesetzesgebundenen Tatbestände auf Verhandlungen einzulassen, statt schwierige und aufwendige Untersuchungen vorzunehmen. Auch im Strafrecht gibt es derartige Erscheinungen. Noch vor zehn Jahren konnten ameri-kanische Rechtswissenschaftler auf das deutsche Paradies verweisen, in dem das plea bargaining unbekannt war. Inzwischen ist es auch bei uns gang und gäbe geworden, dass im Bereich des Strafrechts verhandelt wird, und zwar dann, wenn der Ermittlungsaufwand für bestimmte Straftaten zu groß erscheint und sich beide Seiten - Staatsanwalt und Beklagter - einen Vorteil davon versprechen, wenn gewisse Delikte zugegeben und dafür andere nicht weiter verfolgt werden.

Nun ist gelegentlich zu lesen, solche Prozesse des Aushandelns seien gerade die einem demokratischen Staat angemessenen. Der Einsatz von Befehl und Zwang sei dagegen ein Relikt des Obrigkeitsstaates. Diese Argumentation empfinde ich als eine bemerkenswerte Verwirrung der Begriffe. Denn damit werden eben jene Vorkehrungen der Verfassung unterlaufen, die traditionell zur Legitimation von Politik und von Recht beigetragen haben. Zum einen haben wir es hier mit dem Tatbestand zu tun, dass einige Private nun nicht mehr auf den allgemeinen Staatsbürgerstatus beschränkt sind, sondern an der staatlichen Willensbildung teilnehmen, also an der Herrschaft

partizipieren, ohne aber in den demokratischen Legitimations- und Verantwortungszusammenhang einbezogen zu sein, der für die Träger öffentlicher Gewalt gilt. Zum anderen hat das zur Folge, dass die verfassungsrechtlich vorgesehenen Entscheidungsinstanzen und -verfahren im selben Maß entwertet werden, wie sich der Staat im informellen Vorfeld bereits festgelegt hat.

Die Auswirkungen treffen in erster Linie das Parlament als das zentrale Rechtssetzungsorgan des demokratischen Staates. An Verhandlungen ist das Parlament nicht beteiligt; denn Verhandeln ist durchweg Sache der Exekutive. Wenn das Verhandlungsergebnis in einen Gesetzentwurf mündet, kann dieser freilich nur durch Parlamentsbeschluss Gültigkeit erlangen. Aber in den meisten Fällen befindet sich das Parlament in einer Ratifikationssituation - ähnlich wie es bei völkerrechtlichen Verträgen der Fall ist, bei denen das Parlament keine Änderungen mehr vornehmen, sondern nur noch Ja oder Nein sagen kann. Bei völkerrechtlichen Verträgen ist dieser Zwang ein rechtlicher, bei der Ratifikation von Aushandlungsergebnissen ist es ein faktischer; denn alle wissen, dass auch die kleinste Änderung am Verhandlungsergebnis das Gesamtwerk infrage stellen würde. Wenn das Ergebnis der Verhandlungen eine private Wohlverhaltenszusage bei staatlichem Regelungsverzicht ist, kommen Parlamente überhaupt nicht mehr ins Spiel. Ein solcher Regelungsverzicht kann zwar das Parlament nicht daran hindern, von sich aus die Initiative zu ergreifen. Jedoch hätte das zur Konsequenz, dass die parlamentarische Mehrheit ihre eigene Regierung desavouieren müsste - und dieser Fall dürfte eher unwahrscheinlich sein.

Mit der Schwächung der Parlamente fallen auch diejenigen Werte aus, die gerade und nur im parlamentarischen Stadium des Gesetzgebungsprozesses vermittelt werden. Das ist die öffentliche Debatte, in der Gesetzesvorhaben begründet und der Kritik ausgesetzt werden müssen. Damit verbunden ist die Information der Öffentlichkeit, wodurch sich zugleich Chancen der Beeinflussung und der Stellungnahme eröffnen, die für diejenigen Gruppen in der Bevölkerung besonders wichtig sind, die ihre Ideen und Interessen nicht schon im Vorstadium zur Geltung bringen konnten. Aber selbst wenn eine Debatte stattfindet, fehlt es ihr meist an Kraft, den gesellschaftlichen mit dem staatlichen Diskurs zu verknüpfen, da das Verhandlungsergebnis bereits feststeht. Das Parlament eröffnet dann kein Forum mehr, auf dem vernachlässigte Interessen oder bisher nicht bedachte Auffassungen noch folgenreich vertreten werden könnten.

Man muss aber noch weiter gehen. Die Schwächung des Parlaments wirkt sich unter Umständen auch auf den Inhalt des Gesetzes oder der privaten Verhaltenszusage aus, die als informales Substrat an die Stelle des Gesetzes tritt. Denn Gesetze oder ihre Substrate, die aus solchen Verfahren hervorgehen, dürften in der Regel nicht den Grad an allgemeiner Anerkennung erreichen, der im klassischen Demokratiemodell legitimationsbegründend wirkt. Der Grund ist, dass ja nicht mit allen Betroffenen einer solchen Regelung oder Absprache verhandelt wird, sondern nur mit den Inhabern von Vetopositionen. Auch wenn sich der Staat der nicht mit verhandelnden Betroffenen annimmt, geschieht das nur in der Weise, dass er auch deren Interessen zum Verhandlungsgegenstand macht.

Die Inhaber von Vetopositionen haben aber eine größere Chance, ihre Interessen berücksichtigt zu finden. Diese Chance - und das scheint mir wichtig zu sein - ist nicht allein in vorstaatlicher Macht begründet, was man als Konsequenz von Freiheit in einem bestimmten Ausmaß hinnehmen könnte, sondern sie wird bewirkt durch ein vom Staat zur Verfügung gestelltes Verfahren, das bestimmte soziale Machtpositionen prämiert, die die verfassungsrechtlich vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren gerade neutralisieren wollten. Mit anderen Worten: Dort wo verfassungsrechtlich strikte Gleichheit herrschen sollte, ziehen in Wahrheit Privilegien ein. Das mindert auch die Bedeutung von Wahlen, die nicht mehr allein die Karten für den staatlichen Entscheidungsprozess verteilen. Auch wenn nach wie vor alle als Wähler gleich sind, ist die damit angestrebte innere Gleichheit des Ergebnisses, das aus dem staatlichen Prozess hervorgeht, nicht mehr ausreichend gewährleistet.

Solche Überlegungen haben im vergangenen Jahr auch den Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium dazu veranlasst, vor einer weiteren Ausbreitung des Verhandlungsmodells zu warnen. Er hat dabei zwar vor allem auf die nachteiligen Auswirkungen für die Marktwirtschaft hingewiesen, aber auch die Gefahren für die Demokratie, die ich hier vornehmlich behandle, nicht vergessen. Dass auch auf der rechtsstaatlichen Seite negative Folgen zu verzeichnen sind, wird darin allerdings nicht aufgezeigt.

Zum einen leidet die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle, die für einen angemessenen gesetzlichen Interessenausgleich immer wichtiger geworden ist. Angesichts vieler Defizite der Parteiendemokratie tragen verfassungsgerichtliche Korrekturen heute in einem starken Maß zur Legitimation des Rechts bei. Dort, wo Verhandlungen zu Regelungsverzichten des Staates führen und Absprachen an die Stelle eines Gesetzes treten, fehlt der Kontrollgegenstand. Zum anderen haben

diejenigen, die nicht an den Verhandlungen beteiligt waren, aber gleichwohl von dem Verhandlungsergebnis in ihren Grundrechtspositionen betroffen sein können, keine Möglichkeit, gerichtlichen Rechtsschutz zu erlangen, denn dieser setzt einen staatlichen Rechtsakt voraus. Selbst für die Einhaltung von Zusagen auf der privaten Seite gibt es dann nur noch politische und keine rechtlichen Sanktionen mehr. Und wenn der vereinbarte Inhalt nicht öffentlich bekannt ist, lässt sich sogar schwer feststellen, ob sich die private Seite überhaupt an ihre Zusagen hält.

Was mich daran bewegt, ist, dass die Verfassung dadurch erheblich in Mitleidenschaft gezogen wird, ohne dass diese Praxis einfach für verfassungswidrig zu erklären wäre. Das Grundgesetz verbietet das Paktieren nicht, es hat mit diesem politischen Instrumentarium nicht rechnen können. Gleichwohl sind wichtige verfassungsrechtliche Vorkehrungen betroffen, sodass man angesichts dieser Lage verfassungspolitisch nicht untätig bleiben darf. Allerdings wäre ein verfassungsrechtliches Verbot die ungeeignete Reaktion, denn der Übergang zu Verhandlungsstrategien hat strukturelle Ursachen, die gegen verfassungsrechtliche Verbote weitgehend immun sind. Es gibt gute Gründe dafür, den Verhandlungsweg zu beschreiten.

Um die demokratischen und rechtsstaatlichen Ansprüche der Verfassung gegenüber diesem neuen Instrumentarium staatlicher Aufgabenerfüllung aufrechtzuerhalten, ist es vielmehr nötig, dieses neue Instrumentarium selber zu konstitutionalisieren, das heißt, seitens der Verfassung so weit wie möglich zu regeln. Das ist indes kein leichtes Unterfangen. Denn wenn man versuchte, der Informalität des Verhandlungsmodells ein Regelungsnetz überzuwerfen, wie es für die klassischen staatlichen Entscheidungen gilt, dann hätte dies zur Konsequenz, dass sich vor die formalisierten Verhandlungen wiederum informale Vorstufen legen würden, und es ist klar, dass der Prozess der Konstitutionalisierung nicht ad infinitum fortgesetzt werden kann.

Zumindest sollte aber überlegt werden, inwieweit das Anwendungsfeld für Verhandlungslösungen eingegrenzt und besser definiert werden kann, als das bisher der Fall ist. Eine weitere Überlegung wäre, ob sich die Zugangsvoraussetzungen zu Verhandlungssystemen besser im Hinblick auf Betroffenheiten statt nur unter Machtgesichtspunkten regeln ließen. In jedem Falle sollten die Existenz solcher Verhandlungen sowie ihre Ergebnisse öffentlich gemacht werden, auch wenn sie im Informalen verbleiben, und schließlich wäre nach geeigneten Kontrollmechanismen Ausschau zu halten.

Ich nenne nur diese Stichworte. Ich kenne kein ausgearbeitetes Lösungskonzept und bin auch nicht in der Lage, einen Vorschlag für eine Verfassungsänderung hier zu verteilen. Aber selbst wenn es zu einer Konstitutionalisierung käme, dürfte man sich keine übertriebenen Hoffnungen machen. Einen vollwertigen Ersatz für die verfassungsrechtlichen Kautelen des klassischen Modells vermöchten diese Vorkehrungen nicht zu bieten. Ich fürchte vielmehr, wir müssen uns daran gewöhnen, dass die Verfassung unter heutigen Bedingungen das Zustandekommen kollektiv verbindlicher Entscheidungen nicht mehr in demselben Ausmaß regeln kann, wie das früher der Fall war. Das sollte indes kein Grund zur verfassungspolitischen Resignation sein und etwa auf den Versuch einer verfassungsrechtlichen Disziplinierung solcher wichtiger werdenden staatlichen Handlungsformen ganz zu verzichten.

Leicht

Herr Grimm hat uns einen ungemein packenden Problemaufriss vermittelt. Meine Frage für die Diskussion wäre: Ist die Problematik, die Sie aufgezeigt haben, eigentlich so neu? Auch Friedrich der Große hat mit seinen preußischen Adligen paktiert und nicht nur imperativ regiert.

Grimm

Aber das Preußen Friedrichs war noch kein demokratischer Staat.

Leicht

Ich will damit nur sagen: Die absoluten Fürsten hätten doch in der Lage sein müssen, einfach durchzugreifen, statt zu verhandeln. Vielleicht ist das Problem älter, als wir vermuten.

Aber jetzt ist zunächst Frau Fugmann-Heesing an der Reihe.

Fugmann-Heesing

Um eine Position zur Verhandlungsdemokratie zu beziehen, sollte der Politiker zunächst einmal die Wirkungsweise der durch das Recht gesetzten Normen nüchtern analysieren. Dabei dürfte erstens unbestritten sein, dass wir in der Bundesrepublik trotz wachsender Regelungsdichte eine sinkende

Steuerungsfähigkeit des Rechts feststellen können. Das wird besonders deutlich, wenn wir uns etwa die Folgen der Globalisierung vor Augen führen, die es den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren erlaubt, selbst da, wo wir gesetztes Recht haben, sich diesem relativ leicht zu entziehen. Das gilt für das Wirtschafts-, Steuer-, Sozial- und Umweltrecht gleichermaßen.

Ein zweiter Aspekt: Je komplizierter die Sachverhalte werden, die wir zu regeln haben, desto schwieriger wird es, durch Normen klare Regelungen zu schaffen, die eine ausreichende Steuerkraft zur Lösung der Probleme aufweisen.

Drittens: Gerade dort, wo wir es mit hochkomplexen Regelungssystemen zu tun haben, ist der Staat in erheblichem Maße durchsetzungsschwach. Ich nenne das Steuerrecht als Beispiel. Dieses Rechtssystem zeigt der Bevölkerung vielleicht am deutlichsten, dass Steuerungsintensität nicht gleichzusetzen ist mit entsprechender Durchsetzungskraft.

Auch der Normsetzungsprozess selbst entspricht sicherlich nicht dem durch die Verfassung formulierten demokratischen Ideal. Die Komplexität der Fragen macht es häufig den Parlamentariern unmöglich, in eine fundierte inhaltliche Debatte über die Regelungsinhalte einzusteigen. Das bedeutet, dass in vielen Bereichen Regierung und Verwaltung den Gesetzgebungsprozess bestimmen, obwohl das Parlament mit den Dingen befasst ist. Aber selbst da, wo es eine politische Diskussion um ein Gesetz, um eine Norm gibt, findet diese in der Regel nicht im Parlament selbst statt, sondern im Vorfeld der parlamentarischen Diskussion in Parteigremien und in Koalitionsrunden.

Ein weiterer Tatbestand erscheint mir wichtig. Diejenigen politischen Entscheidungen, die nicht einer Normsetzung unterliegen, sind für die Menschen von wachsender Bedeutung für die Gestaltung ihres Lebens. Das heißt, die gesellschaftliche Relevanz politischer Aktivitäten außerhalb des normsetzenden Bereichs nimmt zu. Ich vermute, dass sich diese Feststellung mit der Aussage von Herrn Grimm deckt, dass das imperative Recht sich auf dem Rückzug befindet. So sind heute Fragen eines leistungsfähigen Bildungswesens für die Zukunftsgestaltung der Bürger sicher wichtiger als Überlegungen, wie das Ordnungsrecht zu gestalten ist. Dieses Beispiel zeigt, dass die Bedeutung von Politik auf anderen Feldern als denen des imperativen Rechts deutlich zunimmt.

Ein weiteres Beispiel dafür ist die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Dies wird häufig zwar auch mit rechtlichen Regelungsmechanismen verbunden, aber die Überführung öffentlicher Unternehmen in private Hände wird durch Verträge und nicht durch Gesetze geregelt. Die Folgen solcher Privatisierung sind indes für das Zusammenleben der Menschen von erheblicher Bedeutung.

Herr Leicht hat darauf hingewiesen, dass Regelungen, die auf dem Verhandlungswege entstehen, an sich nichts Neues sind. Das hat es in der Tat immer schon gegeben, auch im Vorfeld demokratischer Rechtsfindungsprozesse. In allen Fällen, in denen Recht oder rechtsähnliche Regelungen durch Verhandlungen entstehen, geht es um Interessenausgleich, den Interessenausgleich zwischen Staaten oder Gruppen, Körperschaften oder auch zwischen Individuen und dem Staat oder der Gesellschaft.

Nehmen wir die europäische Agrarpolitik am Beispiel der BSE- oder MKS-Problematik. Selbst wenn es uns gelingen sollte, in diesen Fragen in der Bundesrepublik zu einem gesellschaftlichen Konsens zu kommen, bedeutet das noch nicht, dass wir die geänderten Rahmenbedingungen für eine europäische Agrarpolitik in der Bundesrepublik auch umsetzen können. Wir sind darauf angewiesen, dass es zu einer Vereinbarung zwischen den Staaten auf europäischer Ebene kommt. Und da sind nur auf dem Verhandlungswege veränderte Rahmenbedingungen zu erreichen.

Zweites Beispiel. Wir kennen in unserem nationalen Rechtssystem in Deutschland seit langem Verhandlungssysteme mit Normcharakter wie das Tarifrecht, mit dem wir gute Erfahrungen gemacht haben. Im Tarifrecht geht es um ausgleichsfähige Interessen, es sitzen sich Verhandlungspartner gegenüber, die zumindest annähernd gleich stark sind, und - das ist ein entscheidender Punkt - die Wirkung der zwischen ihnen getroffenen Vereinbarungen bleibt auf diese Verhandlungspartner beschränkt.

Drittes Beispiel aus der Kommunalpolitik. Mit der Aufstellung eines Bebauungsplanes will die betreffende Kommune ihre zukünftige Entwicklung gestalten. Das sollte idealiter in der Weise geschehen, dass die unterschiedlichen Interessen abgewogen in das Planverfahren eingebracht werden und der daraus entstehende Plan über die Beteiligung und Abwägung dieser Interessen zu einem abgewogenen Ergebnis führt. Die Praxis sieht aber ganz anders aus. Wenn es beispielsweise darum geht, große Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen, dann wird zunächst gefragt: Wer könnte denn überhaupt in der Lage sein, die Flächenumgestaltung vorzunehmen, was sind seine Vorstellungen? Anderenfalls würde man erheblichen Aufwand betreiben und Kosten verursachen,

ohne dass der Plan eine Chance auf Realisierung hätte. Auf diese Weise entsteht dann der Planentwurf, der öffentlich diskutiert und beschlossen wird.

Mit diesen Beispielen will ich deutlich machen, dass wir heute viele Fragen nur dadurch sinnvoll lösen können, dass entsprechende rechtliche oder außerrechtliche Regelungen auf dem Verhandlungswege zustande kommen. Vor oder anstelle einer Normsetzung sollten in vielen Fällen Verhandlungen geführt werden mit dem Ziel eines Interessenausgleichs, um damit ein höheres Maß an Steuerungsfähigkeit und Durchsetzungskraft zu erreichen; denn diejenigen, die die Verhandlung geführt haben - Herr Grimm hat darauf hingewiesen -, fühlen sich in der Regel an diese Verhandlungsergebnisse auch gebunden.

Die Gefahr dieses Vorgehens liegt, sagen Sie, in fehlender Transparenz. Die sehe ich allerdings dann nicht, wenn die Verhandlungen in ein Gesetzgebungsverfahren einmünden, selbst wenn dieses in vielen Fällen zu einem reinen Ratifizierungsverfahren geworden ist. Ich frage mich, ob das so viel anders ist, als wenn Parteien sich in Koalitionsrunden an einen Tisch setzen und gemeinsam Regelungen verabreden, die anschließend in den parlamentarischen Prozess eingebracht werden. Wenn man auf dem Verhandlungswege mit den Betroffenen zu akzeptablen und akzeptierten Ergebnissen kommt, können diese dann in Normen umgesetzt werden.

Wenn allerdings Gesetzgebungsverfahren durch Verhandlungen ersetzt werden, brauchen wir in der Tat verfassungsrechtliche Regelungen, weil anderenfalls die Gefahr besteht, dass sich in den Verhandlungen starke Interessen einseitig durchsetzen können. Ich denke jedoch, dass man dieser Gefahr begegnen kann. Herr Grimm nannte die gesetzliche Regelung als Drohmittel. Niemand kann den Staat zwingen, ein Verhandlungsergebnis zu akzeptieren, das einem gesellschaftlich akzeptablen Interessenausgleich widerspricht. Das heißt, wenn der Staat sich in eine Verhandlungsposition begibt und es zu einem solchen Interessenausgleich nicht kommt, muss er bereit sein, die Gesetzgebung als Instrument zu gebrauchen. Deshalb halte ich es auch nicht für ein Problem, wenn sich der Staat in Verhandlungen vorübergehend auf die gleiche Stufe mit den Akteuren begibt.

Herr Grimm hat des Weiteren die fehlende Rechtskontrolle von Verhandlungsergebnissen angesprochen. Diese Gefahr sehe ich deshalb nicht, weil Verhandlungsergebnisse immer nur die Verhandlungspartner binden können. Wenn sie Bindewirkung gegenüber Dritten entfalten sollen, bedarf es dafür Rechtsnormen, die wiederum der Rechtskontrolle unterliegen. Wenn Verhandlungen zum Ergebnis haben, auf Regelungen zu verzichten, ist zu fragen: Was wäre denn die Konsequenz, wenn nicht verhandelt worden wäre, weil der Staat beispielsweise erkennt, dass er nicht in der Lage ist, eine Norm zu setzen, die er auch umsetzen und durchsetzen kann? Wie ist es in solchen Fällen dann um den Rechtsschutz des Einzelnen bestellt? Mit anderen Worten: Ich sehe hier keinen qualitativen Unterschied zum Rechtssetzungsverfahren.

Was das Verhältnis von Parlament und Regierung angeht, meine ich, dass dieses grundsätzlich neu bestimmt werden müsste. Darüber würde es sicher lohnen, eingehend zu diskutieren. Wenn wir fragen, wie Problemlösungen politisch umgesetzt werden soll-ten - auf dem Verhandlungswege oder über Rechtssetzung -, dann müssten wir uns auch Gedanken darüber machen, welche Aufgaben zukünftig von Parlament und Regierung zu leisten sind.

Wie wäre es, wenn sich das Parlament wieder mehr den großen politischen Zielen zuwenden würde und diese in einem offenen demokratischen Prozess diskutieren würde? Das aber bedeutet, dass wir uns in der Gesetzgebung im Wesentlichen auf Finalprogramme beschränken müssten, deren Konkretisierung dann tatsächlich durch die Regierungen zu erfolgen hätte. Ich denke, diesen Weg werden wir in unserem Verfassungsstaat letztlich gehen; denn tatsächlich wird auch heute schon die konkrete Formulierung von Gesetzen wesentlich durch die Regierung bestimmt, die mit Hilfe von Regierungsvorlagen auf die Parlamente Einfluss nimmt.

Als Finanzpolitikerin füge ich in diesem Zusammenhang hinzu: Gesellschaftliche und politische Tatbestände lassen sich heute über einzelne Stellen im Haushalt in keiner Weise mehr steuern. Dies zu meinen, wäre ein grundlegendes Missverständnis der Aufgaben parlamentarischer Politik. Deshalb mein Plädoyer, darüber nachzudenken, wie Finalprogramme durch die Parlamente diskutiert und anschließend von der Regierung auch im Verhandlungswege umgesetzt werden könnten.

Leicht

Mit meinem Dank an beide Referenten sollten wir jetzt ungesäumt in die Diskussion eintreten, eingedenk der Frage des Apostels Paulus im Römerbrief im 9. Kapitel, Vers 14: Was sollen wir nun hierzu sagen?

Hirsch

Das größte Unbehagen in der Analyse von Herrn Grimm bereitet mir das, was er mit Vereinbarungen im Bereich des Strafrechts angedeutet hat, wenn es darum geht, dass man sich Unbescholtenheit gewissermaßen kaufen kann, und zwar zu einem Preis, den die Staatsanwaltschaft bestimmt.

Ich denke etwa an den Fall eines hessischen Anwaltskollegen, dem ein Verfahren wegen Parteienverrats angehängt wurde - ein unter Anwälten wirklich ehrenrühriger Tatbestand. Das Verfahren wurde gegen Zahlung eines Bußgeldes von 8000 DM eingestellt. Darauf erklärt dieser Anwalt: Ich habe dieser Zahlung nur zugestimmt, um das Verfahren loszuwerden, in Wirklichkeit bin ich völlig unschuldig. Er kann seine Anwaltstätigkeit weiter frei ausüben.

Fälle dieser Art, die einen Verstoß gegen die Gleichheit vor dem Gesetz darstellen, beschädigen die Autorität des Gesetzes in gravierender Weise. Das aber reißt mehr und mehr ein; Strafe wird zu einer Art Verhandlungssache; man verzichtet auf die Einleitung eines Strafverfahrens gegen entsprechende Bußzahlungen.

Verhandlungen im Bereich sozialer und gesellschaftlicher Konflikte, wie sie hier vorzugsweise unser Thema sind, dazu hat, ich glaube, es war Savigny, in seinem 1815 erschienenen Werk "Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft" gesagt, die Vorstellung, man könne gesellschaftliche Konflikte durch Gesetzgebung lösen, sei falsch; dadurch gefährde man nur die Autorität des Gesetzes. Eine gesetzliche Regelung solle man erst dann treffen, wenn ein breiter gesellschaftlicher Konsens in der Sache bestehe. Savigny gibt damit ein sorgfältig begründetes Plädoyer für das Verhandeln vor der Gesetzgebung ab.

In der Tat ist heute die Frage, wer verhandelt und wie verhandelt wird, äußerst problematisch geworden. Die Stichworte sind hier genannt worden: Koalitionsrunden, inhaltliche Einflussnahmen und dergleichen. Die Folge ist, dass das Parlament zunehmend zurückgedrängt wird und immer mehr in die Rolle eines Notars gerät, der andernorts getroffene Vereinbarungen legitimiert.

Ich würde aber Frau Fugmann-Heesing ganz entschieden widersprechen, wenn sie daraus folgert, das Parlament solle sich auf eine Art Finalprogramm beschränken, wie sie das genannt hat, also auf Rahmengesetzgebung, wie ich sagen würde. Die Konsequenz wäre, dass Fragen nach dem Gemeinwohl an die Verwaltung delegiert werden. Das wäre das Ende eines demokratischen Staates. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die Normen in allen wesentlichen Punkten so vorzugeben, dass sie in der Praxis anwendbar sind. Auch da gibt es immer noch ein weites Feld für Verhandlungen.

Ich erwähne als Beispiel das Bundesemissionsschutzgesetz, das in mühsamen Verhandlungen zwischen den Gewerbeaufsichtsämtern, den Regierungspräsidenten und den einzelnen Unternehmen verwirklicht wird. Da ist der Gesetzgeber in der Tat überfragt, die Anwendung im Detail vorzuschreiben. Aber die Vorstellung, der Gesetzgeber solle sich nur auf die großen politischen Ziele beschränken und alles andere dann durch Verwaltungsverordnungen regeln lassen, halte ich für unvertretbar. Dann können Sie auf Parlamente weitgehend überhaupt verzichten.

Grimm

Nur eine Anmerkung, Herr Hirsch. Ich denke, Savigny ist der falsche Gewährsmann für Sie. Denn Savigny wollte die Politik überhaupt aus der Gesetzgebung heraushalten. Das Recht, meinte er, solle von der Wissenschaft entwickelt werden; die Politik könne es nur verfälschen. Ich nehme an, so werden Sie sich das Verhältnis von Politik und Wissenschaft in Bezug auf das Recht nicht vorstellen.

Hirsch

Ich will Savigny gar nicht mit seinen Irrtümern in Anspruch nehmen, Herr Grimm. Aber der Grundgedanke aus der vorzitierten Schrift scheint doch bestechend: Problemlösung kann nicht dadurch erfolgen, dass eine parlamentarische Mehrheit beschließt, es so zu machen und nicht anders. Der Staat kann nicht einfach dekretieren, wie die Lösung auszusehen hat.

Willke

Frau Fugmann-Heesing hat am Schluss die Frage gestellt, die darüber entscheidet, in welchem Sinn und mit welchen Konsequenzen wir von Verhandlungsdemokratie sprechen können, nämlich: Was ist die Rolle des Parlaments, oder genauer sagen, die Rolle der Politik? Was sind die Staatsaufgaben, und was kann die Politik in einer hyperkomplexen Gesellschaft überhaupt noch leisten? Hier scheinen mir viel radikalere Veränderungen notwendig zu sein, wenn es darum geht, die Probleme zu identifizieren, die Politik lösen will.

Historisch gesehen ging es in der Politik immer um kollektiv verbindliche Entscheidungen in der Frage nach Ordnung. In unseren heutigen Gesellschaften dagegen ist nicht mehr die Herstellung von Ordnung das eigentliche Problem der Politik, sondern der kompetente Umgang mit Unordnung, damit diese ein zulässiges Maß nicht überschreitet.

Von daher ist die entscheidende Frage: Inwieweit muss sich Politik in ihrer Aufgabenstellung von vornherein beschränken, damit sie überhaupt noch etwas leisten kann? Politik des Möglichen heißt doch seit langem: Politik des alles Möglichen. Die Politik mischt sich überall ein, auch in Dinge, die sie eigentlich gar nichts angehen.

Mit anderen Worten: Was sind heute die Kernaufgaben des politischen Systems in einer Gesellschaft, die keine Industriegesellschaft mehr ist, sondern zu einer Wissensgesellschaft wird? Politik muss heute mit hochkomplexen heterogenen Interessen und Einflusstrukturen umgehen; sie verliert mehr und mehr ihre fest gefügten Grenzen. Die Dinge laufen unüberschaubar durcheinander.

Wir haben es also mit einer radikalen Veränderung der Grundstrukturen von Politik zu tun, wie das bereits im Föderalismus zum Ausdruck gekommen ist. Diese Art einer vertikalen Subsidiarität müssen wir heute durch eine horizontale Subsidiarität ergänzen. Das heißt, die einzelnen gesellschaftlichen Felder müssen in hohem Maße durch Selbststeuerung und Selbstorganisation entscheiden und das erträgliche Maß von Ordnung und Unordnung selbst bestimmen. In der Tat muss sich dann die Politik drastisch reduzieren und sich weitgehend, wie Frau Fugmann-Heesing sagt, auf Grundsatz- und Richtungsfragen beschränken.

Bude

Wenn ich es richtig sehe, gehörte das, was Herr Grimm hier als Wesensmerkmale der Verhandlungsdemokratie geschildert hat, zur Grundarchitektur der alten Bundesrepublik. Diese Art der Teilhabe am Politischen hat in der Vergangenheit nicht zuletzt deshalb so gut funktioniert, weil das Feld der Interessensaggregation relativ klar gegeben war.

Das Problem, vor dem wir heute stehen, scheint mir vor allem darin zu liegen, dass die Verhandlungsarenen diffuser geworden sind und insbesondere die Akteure und Akteursverbände, mit denen verhandelt werden kann, nicht mehr so eindeutig zu identifizieren sind. Da ist schnell von der Reduktion auf irgendwelche privaten Akteure die Rede; aber damit hat man das Problem der Herausarbeitung einer neuen politischen Repräsentationslogik nur umgangen.

Ich will das einmal am Bündnis für Arbeit verdeutlichen, das ein exemplarisches Beispiel für die bewährte Verhandlungsdemokratie der Bundesrepublik sein könnte. Was sich hier zeigt, ist aber in gewisser Hinsicht eine Art von politischer Fassadenkommunikation. Jedenfalls ist mehr und mehr deutlich geworden, dass wir, vereinfacht gesagt, auf das Erbe von Karl Schiller nicht mehr zurückgreifen können, das von einem Makrokorporatismus geprägt war. Wir haben heute andere Formen der Interessensaggregation, die auf andere Weise zustande kommen und mit denen dann Verhandlungen geführt werden können.

Angesichts der Europäisierung und auch der Globalisierung sowie der angesprochenen gesellschaftlichen Veränderungen stellt sich die Interessensaggregation jetzt sehr viel komplizierter dar mit der Konsequenz, dass die Interessen zum Teil in den Verhandlungen selbst erst aggregiert werden müssen. Das heißt, es ist nicht von vornherein klar, wer da eigentlich miteinander korporiert und wie man zu einem Interessenausgleich kommen kann.

Das Ziel des Bündnisses für Arbeit war ursprünglich, vom Makrokorporatismus der 60er- und 70er-Jahre weg- und zu einem so genannten Polykorporatismus hinzukommen. Das heißt, aus den Verhandlungen heraus entwickeln sich andere Akteure, was im Übrigen auch die Legitimitäten und damit die Durchsetzungsfähigkeit in der Gesellschaft verändert.

Grande

Herr Grimm hat mit seiner Analyse der zunehmenden Bedeutung von Verhandlungssystemen in der Tat den entscheidenden Punkt getroffen. Natürlich hat es zu allen Zeiten Verhandlungssysteme gegeben, Herr Leicht; aber es macht einen Unterschied, ob es der Opportunität des jeweiligen Herrschers anheim gestellt war zu verhandeln oder ob dies zur Erfüllung von Staatsaufgaben zwingend notwendig ist, wie Herr Grimm deutlich gemacht hat.

Das hängt auch wesentlich mit dem Umfang der Staatsaufgaben zusammen, und die Frage von Herrn Willke ist durchaus berechtigt, ob das Ausmaß an Staatsaufgaben, wie wir es gegenwärtig haben, tatsächlich erforderlich und leistbar ist. Dann müssen wir über die Funktionsweise und die

Folgeprobleme von Verhandlungssystemen sprechen. Meine These dazu lautet, dass wir es nicht nur mit einer abnehmenden Steuerungsfähigkeit des Rechts zu tun haben, sondern dass auch die Verhandlungssysteme selbst immer weniger steuerungsfähig sind.

Herr Bude hat in dem Zusammenhang zu Recht auf die nachlassende Organisations- und Verpflichtungsfähigkeit der großen Interessengruppen hingewiesen. Ob beispielsweise die Unternehmensverbände und die großen Gewerkschaften bei uns in dem Sinne noch korporationsfähig sind, ist durchaus die Frage. Das sind gewissermaßen organisationsinterne Entwicklungen.

Hinzu kommen äußere Ursachen; denn - und das gilt nicht nur für die Bundesrepublik - die Verhandlungssysteme agieren heute in sehr viel komplexeren Regelungszusammenhängen. Dabei spielen zum einen der Parteienwettbewerb und zum anderen die so genannte Mediendemokratie eine entscheidende Rolle, die beide die Wirksamkeit von Verhandlungssystemen grundlegend schwächen. Wie negativ sich der Parteienwettbewerb auf die Einigungsbedingungen in föderativen Verhandlungen auswirkt, ist hinreichend bekannt. Man spricht hier von Entscheidungsblockaden aufgrund der Politikverflechtung. Die zunehmende Einflussnahme der Mediendemokratie auf die politischen Systeme will ich nur als Stichwort nennen.

Damit stellen sich aus meiner Sicht zwei grundlegende Probleme. Das eine betrifft die demokratische Legitimation und das andere die Leistungsfähigkeit von Verhandlungssystemen. Für die Verhandlungsdemokratie stellt sich somit gleichzeitig die Frage nach ihrer Legitimation und nach ihrer Effizienz.

Aus der Verhandlungstheorie kennen wir die wichtige Unterscheidung zwischen kurzfristigen Handlungsorientierungen und längerfristigen Problemlösungen. Die Frage ist also: Unter welchen Bedingungen führen Verhandlungssysteme zu effektiven gemeinwohlorientierten Problemlösungen und nicht nur zu kurzfristigen Scheinerfolgen? Dabei spielen Parteienwettbewerb und Medien eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, effektive Problemlösungen zu erreichen und nicht nur zu irgendwelchen Verhandlungsergebnissen zu kommen.

Kirsch

Demokratische Legitimation und Effizienz nennt Herr Grande die Grundfragen von Verhandlungsdemokratie. Ich sehe die eigentliche Aufgabe eines demokratischen Staates darin, durch die Macht des Gesetzes das Gesetz der Macht zu domestizieren. Verhandlungsdemokratie ist insoweit eine gute Sache, als man vor der Verabschiedung eines Gesetzes darüber redet, wie das Gesetz denn aussehen könnte. Dabei verschaffen sich unterschiedliche Standpunkte, Positionen und möglicherweise auch Präferenzen Gehör. Sobald jedoch Verhandlungen auf eine Entscheidung darüber hinauslaufen, für wen in welchem Umfang das Gesetz anschließend gelten soll, führt das dazu, dass die Macht des Gesetzes letztlich zu einem Instrument im Dienste des Gesetzes der Macht, genauer: der organisierten Interessenmacht, wird.

Diese Gefahr sehe ich gegenwärtig. Der Staat fungiert nämlich heute kaum mehr als Spielleiter, sondern er ist vor allem ein Spielpartner, und der Grund dafür ist, dass er mehr und mehr gezwungen ist, sich auf Verhandlungen als Partner einzulassen, weil er schwach ist. In gewissem Sinne ist der Staat heute zu einem Beuteobjekt von organisierten Interessen geworden und dies ist nicht zuletzt deshalb der Fall - Herr Willke hat das angesprochen -, weil er sich in alles und jedes, insbesondere in Verteilungsfragen, einmischt. Der Staat ist zu einer Verteilungsagentur geworden, und entsprechend ist es für die organisierten Interessen wichtig, Einfluss zu nehmen. Auf diese Weise verliert der Staat an Gestaltungsmöglichkeiten und muss sich aus schierer Schwäche auf Verhandlungen einlassen, mit all jenen Konsequenzen, die Herr Grimm geschildert hat.

Ich glaube nicht, Herr Grimm, dass sich diese Entwicklung durch Gesetze aufhalten oder zurückdrehen lässt. Besser wäre es, wenn man sich darauf verständigen könnte - obschon ich auch da wenig Hoffnung habe -, dass der Staat wieder mehr zu einer Ordnungsinstanz und weniger zu einer Verteilungsagentur wird. Fest steht jedenfalls: Je mehr der Staat an Aufgaben übernimmt, insbesondere im Bereich der Verteilung, desto schwächer wird er, desto mehr muss er in Verhandlungen mit mächtigen Partnern eintreten, die über ein erhebliches Droh- und Störpotenzial verfügen.

Wenn Sie sagen, Herr Grimm, die Wirtschaft würde sich als Verhandlungspartner geradezu aufdrängen, dann ist es nicht die Wirtschaft, die das versucht, sondern es sind bestimmte Gruppen der Wirtschaft, und zwar diejenigen, die über Exit-Möglichkeiten verfügen. Da schlägt wieder das Gesetz der Macht durch. Man muss kein Marxist sein - ich bin es weiß Gott nicht -, um zu erkennen,

dass das Finanzkapital ganz andere Exit-Möglichkeiten hat als zum Beispiel Arbeitnehmer; und hier sind unqualifizierte Arbeitnehmer wiederum gegenüber qualifizierten Arbeitnehmern im Nachteil.

Mit anderen Worten: Das Gesetz der Macht, das sich in den Verhandlungen auswirkt, geht zu Lasten der Schwachen. Das erinnert an Thomas Hobbes: Der Mensch ist des Menschen Wolf; nur dass die Wölfe jetzt nicht mehr alleine, sondern auch und vor allem in Rudeln jagen. Das sind in diesem Falle zum Beispiel die großen Verbände, die als Verhandlungspartner dem Staat gegenüberstehen.

Adam

Frau Fugmann-Heesing, Sie meinten, gegen Verhandlungslösungen sei so lange nichts einzuwenden, wie sich das Verhandlungsergebnis auf die Verhandlungspartner beschränken lasse. Wie realistisch ist aber diese Vorstellung? Das Tarifrecht beispielsweise, das Sie erwähnen, wird nicht zufällig als Tariffkartell bezeichnet, und das heißt doch, dass hier in aller Regel Verträge zulasten Dritter, Viertes oder Fünftes geschlossen werden. Oder nehmen Sie den Generationenvertrag - Sie kennen die Diskussionen aus den letzten Wochen. Mit einem Wort: Ist die Voraussetzung, die Sie machen, überhaupt gegeben?

Sie meinten zweitens, Vertragslösungen seien unbedenklich, wenn sich die Beteiligten an das Ergebnis gebunden fühlten. Wie will man das im Zweifelsfall überprüfen? Ich denke etwa an den Tatbestand - in Berlin erfunden und von manchen Bundesländern kopiert -, zwischen Hochschulen und Staat langfristige Verträge abzuschließen. Ob die Absicht vorhanden ist, solche Verträge einzuhalten, diese Frage erübrigt sich, wenn der eine Partner dazu gar nicht mehr in der Lage ist. In Berlin und anderswo betrifft das meist die staatliche Seite, die die zugesagten Finanzmittel nicht aufbringen kann. Auch da meine Frage: Ist das eine realistische Voraussetzung, die Sie machen?

Und was Finalprogramme angeht, bin ich genauso skeptisch wie Herr Hirsch. Das wäre geradezu eine Einladung an den Staat, sich nun mit Dingen zu beschäftigen, die er überhaupt nicht durchsetzen kann. Damit wird der Staat am Ende schwächer und nicht stärker; denn ein Recht, das man nicht behaupten kann, lässt seinen Inhaber als Schwächling erscheinen. Ähnlich wie Herr Kirsch würde ich sagen: Um mehr zu erreichen, müsste der Staat sich weniger vornehmen.

Walter

Ähnlich wie Herr Bude denke ich, dass die Argumentation von Herrn Grimm und auch von Herrn Kirsch von der Entwicklung ein wenig überholt worden ist. Von Verhandlungssystemen, heißt es, würden diejenigen am meisten profitieren, die über die stärkste Vetomacht, also die größte Organisationsmacht verfügen. Das ist die Kritik der 70er- und auch der 80er-Jahre. Aber seit einigen Jahren hat es den Anschein, dass diese starken Mächte im Grunde gar nicht mehr verhandeln wollen. Man ist gegen diese "Konsenssoße", wie es heißt.

1999 erschien ein Buch mit dem Titel "Konsens oder Konflikt? Wie Deutschland regiert werden soll". Da haben alle möglichen Unternehmer, Wirtschaftsexperten und andere so genannte Eliten Stellung genommen und die überwiegende Mehrzahl hat sich gegen Verhandlungsdemokratie ausgesprochen. Nur zwei, drei Politologen - bezeichnenderweise - waren dafür. Die anderen gaben dem Konflikt den Vorzug. Wie Sie sagen, Herr Kirsch: Die Starken haben ganz andere Möglichkeiten; die brauchen sich nicht mehr auf das zähe und langwierige Kooperationsverfahren einzulassen.

Im Grunde war die Verhandlungsdemokratie typisch für die 70er- und 80er-Jahre. Wenn wir etwa in die Weimarer Republik zurückgehen, dann wurde damals kaum verhandelt. Vielmehr haben sich die verschiedenen Parteien gegenseitig die Köpfe eingeschlagen, und die Stärksten haben das Spiel gewonnen und anschließend ein ziemlich furchtbares Regime errichtet. Ähnliche Erfahrungen in den Zwischenkriegsjahren hat Österreich gemacht, und es lassen sich auch andere Beispiele in Europa mit derartig politisch und kulturell fragmentierten Systemen anführen, wo die Dinge auf die gleiche Weise abgelaufen sind.

Nur in Holland war es anders. Auch dort gab es zwar eine starke Versäulung, die aber nicht antagonistisch war; denn den dortigen Eliten war auch in den 20er-Jahren bewusst, dass sie miteinander kooperieren mussten. Deshalb hat es in Holland auch kein rechtsterroristisches Regime gegeben.

Am Weimarer Beispiel kann man den Unterschied sehr gut studieren. Im Grunde war Weimar von 1919 bis 1929 eine einigermaßen funktionierende, wenn auch hochlabile Verhandlungsdemokratie, bis die Wirtschaft, die Unternehmer, sich ihrer starken Position bewusst wurden und begriffen, dass sie gar nicht mehr verhandeln mussten - mit dem Staat, mit den Gewerkschaften. Das war 1930 de facto der Beginn der Präsidialregime, die in unserem Kontext den Pakt der Wirtschaft mit der

Ministerialbürokratie brachte. An die Stelle von Verhandlungen trat der Pakt. Das gab es im Übrigen auch schon im Kaiserreich.

In der Bundesrepublik der 50er-, 60er-Jahre war es Erhard, der auf die Verhandlungsdemokratie setzte - im Gegensatz zu Adenauer, der die Form der Pakts favorisierte und immer ein offenes Ohr für die Interessenverbände hatte. Wenn aber die großen organisierten Interessen mit der Ministerialbürokratie paktieren, leidet die parlamentarische Verfassung.

Auf der anderen Seite bezweifle ich, Herr Grimm, dass in einer Verhandlungsdemokratie nur die Exekutive der eigentliche Gewinner ist. Das Parlament profitiert dabei insofern, als bei vielen informellen Runden immer der Fraktionsvorsitzende dabei ist, der meist eine wichtigere Rolle spielt als die Angehörigen des Kabinetts. Die entscheidenden Fragen werden zwischen den Fraktionsvorsitzenden, den Parteivorsitzenden und auch dem Generalsekretär - bei der jetzigen Regierung ist das zumindest der Fall - und natürlich dem Kanzler behandelt. Die Minister spielen dabei kaum eine Rolle. Wer an Einfluss verliert in der Verhandlungsdemokratie, ist das Kabinett, weniger die Fraktion, die im Übrigen in der zweiten Legislaturperiode nach einem Regierungswechsel immer selbstbewusster wird. Wenn Schröder die Wahl 2002 gewinnt, wird es eine durchaus selbstbewusste sozialdemokratische Fraktion geben.

Was ich genauso kritisch wie Herr Hirsch sehe, ist die These von Frau Fugmann-Heesing, dass das Parlament die großen Ziele, das Finalprogramm diskutieren sollte. Die Erwartung an die Politik, die großen Ziele zu formulieren, die dann irgendwie umgesetzt werden, eben das funktioniert ja gerade nicht. In der Realität kommt die jahrelange Kleinarbeit, das muddling through, die ganzen elenden, aber eben unvermeidlichen Kompromisse, was zur Folge hat, dass die Bevölkerung den Eindruck gewinnt, es werde nicht so zielgenau und entschlossen regiert, wie man es zuvor in den großen Fensterreden angekündigt hatte. Eben diese institutionenfremde und realitätswidrige Aufbruchs- und Ankündigungsrhetorik führt zu jener Parteienverdrossenheit, die wir dann auf Tagungen wie dieser beklagen.

Gysi

Ihr Hinweis, Herr Leicht, so neu sei das doch alles gar nicht, das habe es in der Geschichte immer schon gegeben, mag ja richtig sein, aber wir würden hier nicht darüber diskutieren, wenn der Tatbestand heute nicht einen völlig anderen Stellenwert hätte. Und dafür gibt es Gründe.

Die Möglichkeiten des Ausweichens sind schon erwähnt worden, sich dem Gesetz zu entziehen, indem man auf die europäische Ebene verlagert oder global agiert, wofür es bisher kein politisches Pendant gibt. Die Gesetzgebung findet nach wie vor in den Nationalstaaten statt; es gibt keine wirksame Rechtsprechung auf europäischer, geschweige denn auf Weltebene. Das heißt, man kann sich diesem Staat entziehen, der für die Lösung vieler Probleme zu klein geworden ist und der keine ernst zu nehmende Drohgebärde mehr darstellt - zumindest für einen Teil der Gesellschaft nicht. Wenn Sindelfingen, sagen wir, vor zwanzig Jahren, ernsthaft gemeint hätte, es Daimler-Benz zeigen zu wollen, wäre das eher komisch gewesen.

Heute stößt der Staat als Ganzes dort an seine Grenzen. Damit verliert Politik insgesamt an Bedeutung, was im Übrigen zum Teil auch selbst verschuldet ist, da die Politik eine Reihe von Kontrollinstrumenten freiwillig aus der Hand gegeben hat, beispielsweise im internationalen Finanzbereich. Die Deregulierung hat eben nicht zur Entbürokratisierung oder Reduzierung von Staatsaufgaben geführt. Das wäre durchaus sinnvoll gewesen. Der Staat ist unter einen Sachzwang geraten, der ihn ohnmächtig erscheinen lässt.

In der jetzigen Verhandlungsdemokratie hat man doch nicht den Eindruck, dass der Staat Ziele vorgibt und seinen Forderungen aus einer Machtposition heraus Nachdruck verleiht, sondern er vermittelt weit eher das Gefühl, ihm ist es im Grunde relativ gleichgültig, was beim Verhandeln herauskommt, Hauptsache, die Verhandlungspartner verständigen sich. Die Verhandlungsergebnisse werden anschließend im Parlament zum Zwecke der Ratifizierung eingebracht. Anders wäre es, wenn der Staat klare Zielvorstellungen vorgibt, über die dann in harten Verhandlungen versucht wird, eine Annäherung zu erreichen, statt nur den Moderator zu spielen, dem gar nicht mehr wichtig ist, was dabei herauskommt, um jeglichen Konflikt zu vermeiden. Ich formuliere das jetzt überspitzt, aber das scheint mir ein großes Problem zu sein.

Sich auf Beratungen einzulassen und dann auf bestimmte Interessen Rücksicht zu nehmen, ist etwas anderes. Natürlich ist es wichtig, die Sicht der Gewerkschaften oder der Arbeitgeberverbände oder der Kirchen einzubeziehen, aber das kann doch nicht heißen, die sollen mal das Gesetz unter sich aushandeln. Auf diese Weise wirken sich dann auch die Disproportionen aus, die in der Gesellschaft

bestehen. Welche Lobby haben beispielsweise die Arbeitslosen oder andere benachteiligte Gruppen? Das heißt, hier setzt sich das Gesetz des Stärkeren fast ungebrochen durch, und der Staat verliert seine Funktion, für den notwendigen Ausgleich zu sorgen und gegenzusteuern, was seine eigentliche Aufgabe wäre, damit das Gesetz des Stärkeren eingedämmt wird.

Eine Konsequenz dieses staatlichen Verhaltens stellen wir in einem anderen Punkt fest: Während die Gesellschaft insgesamt immer reicher wird - wenn auch in kleineren Teilen besonders viel reicher; aber das sozialistische Verteilungsmoment lasse ich hier jetzt weg -, werden der Bund, die Länder und die Kommunen im Verhältnis dazu immer ärmer. Und der Staat ist kaum in der Lage dageganzusteuern, während gleichzeitig die Anforderungen an ihn ständig zunehmen, die er nicht mehr bezahlen kann. Ein Staat jedenfalls, der kein Geld hat, ist nicht besonders mächtig und kann seinen Einfluss nur reduziert geltend machen.

Sie sprechen von der Bedeutung der Fraktionsvorsitzenden in der Verhandlungsdemokratie, Herr Walter. Im Bündnis für Arbeit beispielsweise ist kein Fraktionsvorsitzender dabei; am Atomkonsens waren sie ebenfalls nicht beteiligt.

Auch die Beispiele von Frau Fugmann-Heesing überzeugen mich nicht. Koalitionsverhandlungen haben mit Verhandlungsdemokratie nichts zu tun; denn die Partner dort können in den Ausschüssen oder auch im Plenum immer wieder Korrekturen vornehmen. Wenn Grüne und SPD etwas miteinander aushandeln und es gibt anschließend Hinweise, sagen wir, in den Ausschüssen, man müsse noch andere Gesichtspunkte berücksichtigen, ist das in der Regel kein großes Problem. Ganz anders liegen die Dinge, wenn mit Dritten verhandelt wird, die nicht im Parlament vertreten sind. Dann ist es sehr viel schwieriger, wenn nicht unmöglich, an den Verhandlungsergebnissen hinterher etwas zu verändern, ähnlich wie bei einem völkerrechtlichen Vertrag. Der Vertragspartner ist dann ja nicht mehr dabei.

Was sind die Konsequenzen dieser Entwicklung wachsender Bedeutung von Verhandlungsdemokratie? Ich denke, wir dürfen uns nicht darüber wundern, wenn Wahlen im BDI, im Arbeitgeberverband oder in den Gewerkschaften inzwischen wichtiger scheinen als Wahlen zum Deutschen Bundestag. Denn die Entscheidungsträger in diesen Großorganisationen sind es, die in den Verhandlungen am Tisch sitzen und mit darüber entscheiden, was Gesetz wird, während die gewählten Parlamentarier immer häufiger das anschließend nur noch ratifizieren, ohne auf die Ergebnisse wirklich Einfluss nehmen zu können. Das heißt, die eigentlichen Entscheidungen werden von Leuten gefällt, die nicht durch demokratische Wahlen legitimiert sind.

Auf diese Weise werden die Parlamentarier in ihrer Rolle immer weiter eingeschränkt - was immer man an rationalen Begründungen dafür findet, warum das nun einmal so ist. Dann dürfen wir aber nicht darüber klagen, dass Politikverdrossenheit - die wäre ja vielleicht noch nicht einmal so gefährlich -, aber dass Demokratieverdrossenheit in der Bevölkerung zunimmt, weil die Menschen sagen: Wen immer ich ins Parlament wähle, der kann für mich ohnehin kaum etwas tun. Darüber entscheiden ganz andere Leute, auf die ich überhaupt keinen Einfluss habe.

Das zeigt sich in den neuen Bundesländern besonders deutlich, wo Leute Gehör finden, die da sagen: "Verzichtet doch auf das bisschen Demokratie, wir lösen euch dafür eure Probleme." Wir wissen, wohin es führen kann, wenn solches Denken zunimmt. Meine große Sorge ist, dass mit dem Bedeutungsverlust des Parlaments ein Bedeutungsverlust von Demokratie einhergeht.

Nun versuchen die Parteien inzwischen allesamt irgendwie die ganze Gesellschaft zu repräsentieren und überall dabei zu sein, also ihre Unternehmer, ihre Arbeitnehmer und so weiter anzusprechen und zu vertreten. Auch in der PDS gibt es schon eine AG Christen und einen Unternehmerverband. Die Folge ist, dass jede Partei versucht, in den eigenen Reihen einen gesellschaftlichen Kompromiss hinzubekommen. Das ist bereits so anstrengend, dass man hinterher kaum noch in der Lage ist, mit anderen Personen ernsthaft zu verhandeln, weil man bei jeder Abweichung sofort wieder den mühsamen innerparteilichen Kompromiss infrage stellt.

Dann ist es leichter, wenn man den Konflikt nach außen verlagert und sagt, die Gewerkschaften, der Arbeitgeberverband und so weiter haben uns diesen Kompromiss aufgezwungen. Und wenn man gar nicht mehr weiter weis, ruft man das Bundesverfassungsgericht an; sollen die doch in Karlsruhe entscheiden.

Ein wunderbares Beispiel dafür war die Verfassungsbeschwerde zur Neufassung des Erbschaftssteuerrechts. Dabei ging es um die Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Grundstücksbewertungen gegenüber allen anderen Wertgegenständen. Was überlegt der Gesetzgeber? Wenn wir zukünftig die Erbschaftssteuer nach dem Verkehrswert bemessen, machen wir uns bei den Millionen Grundstücksbesitzern unbeliebt. Aber alles beim Alten lassen, geht auch

nicht. Wie gut, dass es das Bundesverfassungsgericht gibt, das in dieser Frage entscheiden soll. Dann können wir unseren Wählern gegenüber behaupten, Karlsruhe hat uns die Entscheidung aufgezwungen. Wenn es nach uns gegangen wäre...

Diese Art von Drückebergerei steht auch hinter den Verhandlungsstrategien. Man sagt nicht mehr klar und deutlich: Das ist meine Zielsetzung, für die ich stehe, selbst wenn ich mich damit partiell unbeliebt mache, sondern es heißt: Mehr als dieser schwer errungene Kompromiss war leider nicht drin und ein bisschen haben wir für euch ja auch durchgesetzt. Diese Entwicklung ist für einen demokratischen Rechtsstaat nicht ungefährlich.

Leicht

Nur zwei kurze Zwischenbemerkungen: Ich denke, wir sollten bei unserer Klage über den schwachen Staat nicht vergessen, dass dort, wo Staaten tatsächlich durchgreifen und steuern, die Dinge meist viel schlechter geraten als bei uns. Ich bin also gar nicht so sicher, dass ich in einem wirkungsvoll steuernden Staat leben möchte. Daran schließe ich die eher liberale Anfrage: Wollen wir denn überall gesteuert werden? Aber wie verhalten sich dann jene Kräfte, die wir nicht steuern?

Das Zweite ist: Was meinen wir eigentlich, wenn wir von Gemeinwohl reden? Sind wir damit zufrieden, wenn wir die Interessen einigermaßen friedlich nach einem einigermaßen durchsichtigen Verfahren ohne Rücksicht auf die Substanz der Ergebnisse akkordiert haben, oder haben wir im Hinterkopf noch irgendeine Vorstellung von substanzieller Gerechtigkeit, für die es nicht ausreicht, nur zu sagen, die Beteiligten hätten sich friedlich geeinigt?

Das mögen eher traditionelle Fragen sein, von denen ich aber meine, dass sie auch in unserer angeblich so modernen Zeit ihre Bedeutung behalten.

Augstein

Ich habe mit einigem Erstaunen und auch ein wenig Unverständnis die Unterscheidung zwischen den staatlichen Verteilungs- und Ordnungsaufgaben vernommen. Ich denke, beides ist notwendig. Einige Bemerkungen hier klangen so, als wolle man zu einem Staat zurückkehren, wie er in Großbritannien im 18. Jahrhundert bestanden hat. Das kann es nicht sein.

Was ist unter Verhandlungsdemokratie zu verstehen? Nehmen wir als Beispiel den Bau des Transrapid. Gegen die Trassenführung gab es, so war in den Gazetten zu lesen, Widerspruch, und vor ungefähr einem Jahr sah es so aus, als wäre das Projekt vom Tisch, und zwar aus guten Gründen. Dann war eine Zeit lang Schweigen, bis man in der Presse las, dass über den Transrapid doch wieder diskutiert werde. Und nach einer erneuten Zeit der Stille erfuhren die Zeitungsleser eines Tages, dass der Transrapid in Schanghai gebaut und im Wesentlichen von der Bundesrepublik bezahlt wird.

War das nun das Ergebnis von Verhandlungsdemokratie? Und wie steht es mit der eben erwähnten Frage nach der Effizienz einer solchen Problemlösung? Ich denke, das kommt ganz auf den Betrachter an. Diejenigen, die diesen Vertrag ausgehandelt haben, die also hinter dieser Idee standen, werden das sicher für eine sehr effiziente Problemlösung halten, während diejenigen, die das Ganze für eine schlechte Idee halten, weniger davon überzeugt sein werden.

Hier wird so getan, als würde "der Staat" mit irgendwelchen Partnern in Verhandlungen eintreten. Für uns Journalisten dagegen nimmt es sich in der Regel nicht so aus, dass der Staat verhandelt. Was wir wahrnehmen, sind vielmehr Individuen, Regierungen, Kommunen oder Parteien. Den Staat mag man sich als eine übergeordnete, entweder interesselose oder dem Allgemeinwohl verpflichtete Körperschaft vorstellen. Von diesen konkreten Verhandlungspartnern hingegen kann man das nicht sagen. Deshalb erwecken viele politische Entscheidungen auch den Eindruck, bestimmten Interessen zu dienen.

Es fragt sich, welche Möglichkeiten es gibt, diesen konkreten Einzelinteressen, die sich da Geltung verschaffen, irgendeine Ordnung überzustülpen. Aus diesem Grunde wäre es schön, wenn Herr Grimm das Ende seines Vortrags noch etwas ausdehnen könnte.

Breuel

Man könnte nach der bisherigen Diskussion fast den Eindruck gewinnen, als sei das Stichwort Verhandlungsdemokratie ein Synonym für alle Probleme, die wir gegenwärtig in unserer Gesellschaft feststellen müssen. Dabei ist es doch richtig, dass es Verhandlungssysteme in der Politik immer gegeben hat, wenn auch in unterschiedlicher Form. Wir sind in der alten Bundesrepublik damit häufig

nicht schlecht gefahren. Auch die Runden Tische in der DDR stellen für sich ein Stück Verhandlungsdemokratie dar. Dass die Verhandlungsdemokratie, wie Herr Grimm sagte, zugenommen hat, ist unbestritten. Entscheidend ist für mich jedoch, dass dies in unserer Demokratie zunehmend öffentlich geschieht.

Ich würde es auch begrüßen, wenn wir, was hier gefordert wurde, die Aufgaben des Staates überprüfen und eingrenzen könnten; das ist oft gesagt, gelegentlich versucht und nie erreicht worden. Notwendig wäre es indes in erheblichem Maße, um die Autorität des Staates, die wir brauchen, wiederherzustellen. Der Staat wird in der Tat zum "Kugler", wo er sich als Verteilungsstaat auf Verhandlungen einlässt. Ist der Staat womöglich dann am erfolgreichsten, wenn er etwas zu verteilen hat?

Nehmen Sie das Bündnis für Arbeit. Dort gibt es nichts zu verteilen. Aus Sicht der Bürger ist diese Veranstaltung dann glaubwürdig, wenn sie den Eindruck vermitteln kann, dort werde tatsächlich um neue Arbeitsplätze gekämpft. Wenn man aber erlebt, dass nur Machtspiele öffentlich ausgetragen werden mit einer entsprechenden Konfliktretorik, ist dies wenig überzeugend und schadet der Sache. Durch die Konfliktretorik werden die Themen unsachgemäß verschärft, weil den Kontrahenten die mediale Wirkung auf die Bürger, auf die Wähler, wichtiger ist als die Sache selbst und die Ergebnisse.

Von daher stimme ich zu, dass wir eine politische Kultur brauchen, die die Möglichkeiten und Grenzen der Verhandlungsdemokratie sichtbar macht. Vielleicht kann Herr Grimm die Vorschläge, die er in dieser Hinsicht gemacht hat, noch präzisieren. Wenn Eingrenzung, wo darf sie vorgenommen werden? Wo zum Beispiel darf der Staat nicht Schiedsrichter, sondern auch Mitspieler sein, ein sehr kritischer Punkt, der seine Autorität tangiert.

Frau Fugmann-Heesing hatte ich so verstanden, Herr Hirsch, dass sie meint: Wenn das Parlament die große politische Linie festlegt, würde dies das Parlament als Träger des Gemeinwohls aufwerten. Das würde mir durchaus gefallen. Aber vielleicht ist das eine etwas weltfremde Illusion, der ich da nachhänge.

Hirsch

Was ist denn unter der "großen Linie" zu verstehen?

Breuel

Sicher, das ist die Frage. Aber das Parlament von den vielen Detailfragen zu entlasten, die die Abgeordneten häufig gar nicht mehr übersehen können, und auf die wirklich wichtigen Fragen zu konzentrieren, darüber sollten wir uns schon ernsthaft Gedanken machen.

Adam

Wir haben doch ein Finalprogramm, nämlich die Verfassung.

Kielmansegg

Es gehört zur Dramaturgie solcher Debatten, ein Problem stark zuzuspitzen. Das kann intellektuell fruchtbar sein. Dennoch möchte ich den vorsichtigen Versuch unternehmen, die Problemstellung etwas zu entdramatisieren.

Wir bewegen uns hier im Grunde auf drei Abstraktionsebenen. Auf der abstraktesten Ebene sprechen wir über Möglichkeiten und Handlungsspielräume, die Politik unter den Bedingungen der heutigen Welt noch hat. Auf einer zweiten Ebene sprechen wir über das, was der Staat vermag - Staat verstanden als ein bestimmter Modus von Politik; der Staat organisiert Politik in einem territorial begrenzten Rahmen. Auf einer dritten Abstraktionsebene geht es darum, was Demokratie vermag, und Demokratie ist wiederum eine bestimmte Form des Staates. Ich denke, wir sollten versuchen, diese Ebenen auseinander zu halten.

Fest steht für mich, dass sich der Staat für das menschliche Zusammenleben immer noch als unentbehrlich erweist - ein Blick auf die Regionen auf diesem Globus, wo es keine organisierte Staatlichkeit gibt, zeigt das.

Und wenn wir die Staaten, die demokratisch verfasst sind, mit denen vergleichen, die es nicht sind, dann zeigt sich, dass sich die demokratischen Staaten im Hinblick auf ihre Steuerungsfähigkeiten alles in allem immer noch als leistungsfähiger erweisen. Demokratisch organisierte Staatlichkeit ist die erfolgreichste Form von Staatlichkeit. Das heißt nicht, dass wir keine Probleme hätten, aber wir sollten diese Probleme im globalen Vergleich nicht dramatisieren.

Nun geht es in der Demokratie immer um ein Mischungsverhältnis zwischen Konsensbildung und Dezision. Demokratien sind auf Konsensbildung hin angelegt, sie können aber auf Dezision nicht verzichten. Deshalb ist die Frage nach dem richtigen Mischungsverhältnis eine ständige Herausforderung für die Demokratie. Unsere Frage ist also keineswegs neu, sondern beschäftigt die Demokratie seit ihren Anfängen.

Was uns heute offenbar beunruhigt, ist das zunehmende Gewicht von Konsensbildungsprozessen zulasten von demokratisch legitimierten Dezisionsprozessen. Denn, wie Herr Grimm sagt, die demokratisch legitimierten Dezisionsprozesse sind verfasst, während die Konsensbildungsprozesse dies überwiegend nicht sind. Zu bedenken ist nun aber, dass Demokratie sich zu einem guten Teil nur im Nichtverfassten entfalten kann.

Deshalb möchte ich dafür plädieren, die Gemeinwohldefizite genauer zu benennen, die anscheinend daraus resultieren, dass sich das Mischungsverhältnis ändert. Die werden mir von vielen etwas zu selbstverständlich vorausgesetzt. Im Wesentlichen wird immer wieder auf die Gleichheitsproblematik verwiesen. Es wird die Vermutung geäußert, die Ungleichheit in der Gesellschaft verschärfe sich im verhandelnden Staat. Das müsste man sich wohl etwas genauer ansehen.

Als Antwort auf die wachsende Einbindung des Staates in Verhandlungssysteme ist vorgeschlagen worden, der Staat solle sich aus bestimmten Aufgabenbereichen zurückziehen, und zwar insbesondere aus den Bereichen, die den Verhandlungsmodus besonders begünstigen. Das klingt ganz einleuchtend. Aber auch da möchte ich darum bitten, einmal konkret zu sagen, welche Aufgaben der Staat anderen überlassen sollte und welche Konsequenzen das hätte.

Bahners

Ich halte schon die Annahme eines Rückgangs der Steuerungsfähigkeit des Staates für eine unangemessene Dramatisierung. Da wird so getan, als könne der Staat die Probleme, die sich ihm stellen, nicht mehr lösen, weil er dafür nicht über geeignete Mittel verfügt und deshalb besser die Finger von vielen Dingen lassen soll.

Ist denn die Leistung des Staates im Wesentlichen daran zu messen, dass er sachadäquate Lösungen anbietet? Ist es nicht schon eine große Leistung, die anstehenden Probleme in kontrollierte Verfahren einzubringen? Mitunter habe ich den Eindruck einer gewissen romantischen Verklärung, als wäre der Staat in früheren Zeiten sehr viel mehr in der Lage gewesen zu steuern und Probleme zu lösen.

Ich will das am Beispiel von William Gladstone, einer der großen Figuren des modernen eingreifenden Staates, deutlich machen, der viermal an der Spitze einer britischen Regierung stand und mindestens dreimal gescheitert ist. Wenn man sich seine verschiedenen Regierungsprogramme ansieht, auch das seiner großen ersten Reformadministration, muss man doch zu einem sehr differenzierten Urteil kommen. Sicher, das waren damals ganz andere Aufgaben, die seitens der Politik bewältigt werden mussten, etwa ganze Städte mit einer Kanalisation zu versorgen und die Bürger davon zu überzeugen, die Kosten dafür aufzubringen. Dagegen mag uns unsere heutige komplexe Welt mitunter klein erscheinen.

Aber wenn ich auf der anderen Seite daran denke, mit welchem moralischen Pathos die Sozialreformen in Gang gesetzt worden sind, nämlich mit dem Anspruch, dadurch das moralische Verhalten der Bevölkerung nachhaltig beeinflussen zu können und auf diese Weise einen christlichen Staat zu festigen, dann ist das schon damals an der Komplexität der Gesellschaft gescheitert.

Dennoch war das eine große Leistung, weshalb Gladstone nicht zu Unrecht bis zum heutigen Tag als einer der bedeutendsten englischen Politiker gilt, der das Parlament mit Allzuständigkeit ausgestattet hat, verantwortlich beispielsweise für sauberes Trinkwasser, das sich dann aber auch der Kritik aussetzt, wenn das Wasser eben nicht so sauber ist.

Genau dies erleben wir heute wieder bei den Krisen von BSE und Maul- und Klauenseuche, wo es Aufgabe der Politik ist, für eine Lösung zu sorgen, aber auch Verantwortung zu übernehmen, wenn etwas schief geht. Die Bauern, deren Herden vernichtet werden mussten, verlangen ja nicht nur eine materielle Entschädigung, sondern erwarten, dass die Politik für die unvorhersehbaren Folgen in einer hochkomplexen Welt einsteht, vertraut mindestens insoweit auf die Politiker, die fürs Allgemeine zuständig sind.

Von daher hat mich auch Ihr Vorschlag erstaunt, Frau Fugmann-Heesing, Parlament und Exekutive in ihren Zuständigkeiten gewissermaßen zu entzerren und die generelle Verantwortung der Politik aufzugeben. Das hätte beispielsweise in der Gesundheitspolitik zur Konsequenz, dass sich der

Abgeordnete eines ländlichen Wahlkreises herausreden könnte, indem er darauf verweist, er habe doch das wunderbar allgemeine Gesundheitsgesetz mit verabschiedet, in dem geschrieben steht, wir wollen, dass alle Menschen gesund sind und sich richtig ernähren. Bisher dagegen ist er für die konkreten Gesetze im Detail mitverantwortlich und kann darauf dann auch festgenagelt werden. Wenn das Parlament nur noch Finalprogramme diskutiert, wie Sie das vorschlagen, entfällt die konkrete Zuständigkeit.

Perger

Herr Grimm hat das Dilemma präzise beschrieben: Auf der einen Seite die Zunahme der Verhandlungssysteme und auf der anderen Seite die Gefahren, die daraus für die Demokratie entstehen können.

Über viele Jahrzehnte war Österreich im Grunde das klassische Beispiel einer Verhandlungsdemokratie. Das war sicher nicht zuletzt eine Konsequenz jener eindringlichen Erfahrung, die Herr Walter beschrieben hat, als man nicht miteinander verhandelte, sondern aufeinander geschossen hatte, bis man sich in den Konzentrationslagern der Nationalsozialisten wiederfand. Das war lange Zeit der Mythos, aber auch größtenteils die Realität der österreichischen Verhandlungsdemokratie - bis zu dem Punkt, wo dieses System nicht mehr funktionierte. Zuvor konnte man in internationalen Gazetten - von Ausnahmen wie dem Spiegel abgesehen - immer wieder über das funktionsfähige österreichische Modell lesen, das durch die Konkordanz den sozialen Frieden gewährte. In Österreich wird der jährliche Arbeitsausfall durch Streiks statistisch in Sekunden gemessen

Seit dem Regierungswechsel von Anfang 2000, also der Beteiligung der rechtspopulistischen FPÖ unter Jörg Haider erleben wir, dass die Regierung das genaue Gegenteil, also den Verzicht auf Konsensbildung, zum Programm erhebt: Einschneidende politische Veränderungen werden in hohem Tempo und ohne Einbeziehung nichtstaatlicher Partner durchgedrückt. Die bisher beteiligten Institutionen - Kammern, Gewerkschaften, andere Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen - werden bei den Reform- und den sozialen Sparprogrammen nicht mehr konsultiert.

Das wurde zunächst als großer Durchbruch gefeiert, besonders von Herrn Haider, führte aber dazu, dass fast jedes wichtige Gesetz, das im Parlament verabschiedet wurde, entweder vor dem österreichischen Verfassungsgericht keinen Bestand hatte oder bereits während des Gesetzgebungsverfahrens sich als unbrauchbar erwies und immer wieder verändert werden musste. Das heißt, der Versuch, die Politik erstens grundsätzlich zu reformieren, weil alles, was gewachsen ist, schlecht sei, und zweitens den bremsenden Einfluss der außerparlamentarischen Organisationen zurückzudrängen, verursachte ungeheure Implementierungskosten. Die politischen Folgen zeigen sich in den letzten Wahlergebnissen in Wien und anderswo.

Worauf es mir dabei ankommt, ist: Der Versuch, die Staatsführung zu stärken, indem sich der Staat aus allen möglichen Veranstaltungen zurückzieht und bestimmte Aufgaben nicht mehr wahrnimmt, lässt für die Demokratie möglicherweise ein Problem von der anderen Seite her entstehen. Wo der gesellschaftliche Konsens ein Faktor der sozialen Stabilität ist, kann dessen Aufkündigung leicht zu mehr Instabilität führen. Wohin es führen kann, wenn die Verhandlungsdemokratie zurückgedrängt und zugleich verächtlich gemacht wird, kann man am Beispiel Österreich eingehend studieren.

Deshalb würde ich ähnlich wie Graf Kielmansegg diejenigen fragen, die für einen Rückzug des Staates plädieren, wie Herr Kirsch und Herr Adam: Aus welchen Aufgaben soll sich der Staat tatsächlich zurückziehen?

In dem Zusammenhang will ich nur noch auf einen Tatbestand in Österreich hinweisen, der in ganz Europa ohne Beispiel ist: Ohne jede Kritik von außen entsteht in Österreich ein Medienkonzern, der seinesgleichen nicht hat. Auf deutsche Verhältnisse übertragen hieße das, der Springer Verlag würde Focus, Spiegel und Stern dazukaufen und außerdem noch all die Lifestyle-Zeitschriften. Das ist aber die reale Situation in Österreich heute. Und niemand schreitet dagegen ein. Die Ordnungsrechtler verhalten sich genauso machtpolitisch wie zuvor die Verbändestaatler. Es dient halt ihrem Interesse; deshalb machen sie ihren Frieden mit der Kronzeitung und arrangieren sich mit den Herren der privaten Medienkonzerne, während sie mit Hilfe von Gesetzesänderungen ihren eigenen politischen Einfluss und ihre Kontrollmacht im öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehbereich vergrößern.

Hinter dem Rückzug aus staatlichen Regelungen steckt also auch eine Menge Heuchelei.

Fugmann-Heesing

Aus der bisherigen Diskussion schälen sich für mich im Wesentlichen drei Themenkomplexe heraus. Erstens die Frage: Was ist die Aufgabe der Politik? Ich bin nicht einig mit denen, die argumentieren, der Staat solle sich mehr auf ordnungspolitische Aufgaben beschränken; je mehr er sich zum Verteilungsstaat mache, desto schwächer werde er. Wenn wir uns über die Hauptaufgabe des Staates verständigen wollen, die auch Herr Leicht genannt hat, nämlich für soziale Gerechtigkeit zu sorgen, wird dies nicht nur über das Ordnungsrecht zu erreichen sein. Aus diesem Grund hat der Staat auch eine Verteilungsfunktion zu erfüllen. Wie weit die gehen soll und wie detailliert die jeweiligen Regelungen sein müssen, darüber kann man reden. Aber die These, der Verteilerstaat sei grundsätzlich ein schwacher Staat, teile ich nicht.

Also: Was sind die Aufgaben des Staates oder der Politik, und aus welchen Bereichen und wie weit kann sich die Politik zurückziehen? Die Antwort muss, so meine ich, unterschiedlich sein, je nachdem, ob wir über die Bundes-, die Landes- oder die kommunale Ebene sprechen. Der Rückzug aus staatlichen oder Verwaltungsregelungen kann auf der kommunalen Ebene sicher viel weiter gehen als auf Landes- oder Bundesebene. Bestimmte Bereiche gesellschaftlicher Konsensfindung außerhalb staatlicher Regelung zu lassen, ist auf kommunaler Ebene eher zu erreichen als auf den anderen Ebenen.

Die zweite Frage ist: Wer macht diese Politik? Wenn ich dafür plädiert habe, Herr Hirsch, im Parlament wieder mehr Raum für die Diskussion der grundlegenden politischen Fragen zu geben, dann deshalb, weil ich den Eindruck habe, dass die Parlamente sich mit allen möglichen Detailfragen beschäftigen und die wirklich grundlegenden politischen Fragen vernachlässigen. Das kann mit ein Grund für die viel beklagte Demokratieverdrossenheit sein.

Ich meine zum Beispiel, dass Generationengerechtigkeit ein Thema ist, das in den Parlamenten behandelt werden müsste. Es ist zwar in der Debatte um die Rentenreform thematisiert, aber nicht grundlegend aufgearbeitet worden. Wenn wir wieder ein starkes Parlament wollen, das die Gesellschaft politisch voranbringt, dann muss zwischen politischer Arbeit des Parlaments und Umsetzung durch die Regierung anders unterschieden werden, als das zurzeit der Fall ist.

Dritter Fragenkomplex. Herr Gysi hat zu Recht die Frage aufgeworfen: Wie können wir politische Steuerungssysteme schaffen, die über den nationalen Rahmen hinausgehen und die dem Anspruch nach substantzieller Gerechtigkeit gerecht werden?

Ein weiterer Aspekt ist: Unter welchen Bedingungen kann der Verhandlungsstaat zu langfristigen, nachhaltigen Ergebnissen und nicht nur zu kurzfristigen Problemlösungen führen? Dazu ist in der Tat eine Voraussetzung, dass der Staat mit klaren Zielvorstellungen und einem erkennbaren Willen in die Verhandlungen hineingeht und sich nicht nur als Moderator versteht. Ich lasse einmal offen, wer den Staat dort repräsentiert - ob das die Regierung ist oder ob da auch Fraktionsvorsitzende mit am Tisch sitzen -, entscheidend ist: Wie geht der Staat in diese Verhandlungsrunden hinein? Das heißt, er muss wissen, worauf er hinsteuern will, und er kann sich nicht nur auf eine Moderatorenrolle beschränken.

Wenn wir es schaffen, in den Parlamenten wieder Grundsatzdiskussionen zu führen, werden wir damit auch erreichen, dass der Staat mit einer klaren Ziel- und Willensrichtung in die Verhandlungen mit den anderen Akteuren hineingeht.

Hirsch

Was soll das Parlament tun, Frau Fugmann-Heesing? Sie plädieren für Debatten über Finalprogramme. Ich will ein Beispiel nennen, warum ich in dem Punkt so skeptisch bin. Wir haben vor Jahren im Bundestag ein Ausländergesetz beschlossen - ich meine nicht das jüngste Gesetz. Dabei hatten wir verfügt, dass der Bundesinnenminister innerhalb einer bestimmten Zeit eine Durchführungsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates erlassen sollte, die dem Innenausschuss vorher vorgelegt werden sollte. Dies ist jedoch nicht geschehen; stattdessen hat die Verwaltung jahrelang mit Verwaltungsvorschriften gearbeitet und als wir die schließlich zu Gesicht bekamen, wollten wir unseren Augen nicht trauen. Da waren wesentliche Teile völlig anders formuliert, als wir uns das als simple Gesetzgeber gedacht hatten.

Das heißt, wenn sich das Parlament aus den Detailfragen zurückzieht und nur noch über die großen Linien entscheidet, verfehlt es seine eigentliche Aufgabe.

Im Übrigen befasst sich das Parlament weit mehr auch mit grundsätzlichen Fragen, als das nach außen deutlich wird. Ich sehe weniger das Problem, dass sich das Parlament zu sehr in Details verzettelt, sondern vielmehr in der zunehmenden Hierarchisierung der Politik. Hinzu kommt die Tabuisierung bestimmter Themen, was dazu führt, dass solche Fragen eher auf Kirchentagen oder auf Parteitagungen erörtert werden als im Parlament. Das ändern Sie aber nicht dadurch, dass Sie den

Parlamentariern empfehlen, sich aus den Details herauszuhalten, weil die von der Verwaltung sehr viel besser behandelt werden können.

Grimm

Wenn Sie eingangs unserer Diskussion gesagt haben, Herr Leicht, auch früher sei verhandelt worden, dann stimmt das natürlich. Aber man muss doch sehen, dass ein Qualitätssprung stattgefunden hat, indem das Verhandlungsmodell gerade für besonders komplexe und konfliktträchtige Materien das dominante Muster geworden ist. Das ist etwas anderes, als wenn früher bestimmte privilegierte Gruppen einen leichteren Zugang zur hohen Bürokratie gehabt haben und ihre Ansichten besser durchzusetzen vermochten.

Ich möchte dafür plädieren, dass wir nicht für alles, was im politischen Bereich verhandelt wird, den Begriff Verhandlungsdemokratie verwenden. Wenn in der Landwirtschaftspolitik zum Beispiel, die Frau Fugmann-Heesing anführte, nach Erreichung eines nationalen Konsenses weiter auf europäischer Ebene verhandelt werden muss, sind das Verhandlungen im staats- oder europaorganischen Bereich. Den meine ich nicht.

Tarifverhandlungen wiederum sind Verhandlungen allein zwischen privaten Akteuren, die zweifellos erhebliche Konsequenzen haben. Diese Art von Verhandlungen meine ich ebenfalls nicht. Auch die Planungen für Großvorhaben, wo zwischen dem Staat und den Betroffenen eine Abstimmung der Standpunkte vorgesehen ist, bei der aber das Gesetz dafür sorgt, dass alle Betroffenen teilnehmen können, meine ich nicht. Dort wird Gleichheit gesetzlich erzeugt - wieweit das effektiv wird, ist eine andere Frage.

Worum es mir geht, ist jener Mix von öffentlichen und privilegierten privaten Akteuren. Dabei nehme ich auch wahr, dass es einige sehr privilegierte Akteure gibt, die gar nicht mehr verhandeln wollen. Dennoch ist das Problem nicht überholt, sondern hat sich eher noch verschärft. Denn gerade um diese Verhandlungsunwilligen wirbt der Staat in besonderer Weise, um sie an den Verhandlungstisch zu bringen - mit der Konsequenz, dass er ihnen gegenüber noch konzessionsanfälliger ist.

Auf der anderen Seite wird dann zur Lösung des Problems die Reduktion von Staatsaufgaben angemahnt. Aber dieser Weg ist nicht ganz einfach begehbar. Es gibt verfassungsrechtliche Grenzen, wenn wir Standards von Gleichbehandlung und Sozialstaatlichkeit bewahren wollen. Ich vermute, dass unsere Verfassung keine so weit gehende Reduktion erlauben würde, wie sie zeitweise in England oder in den USA angestrebt worden ist.

Das zeigt sich beispielsweise bei der Privatisierung. Uns fehlt bisher ein klarer Begriff, was überhaupt privatisierbar ist und was nicht. Das wäre aber dringend notwendig. Dort jedoch, wo privatisiert worden ist, stellen wir fest, dass sie nicht zu einer Reduktion, sondern zu einer Veränderung von Staatsaufgaben führt. Wenn wir gewisse Standards von Gleichbehandlung und Sozialverträglichkeit wahren wollen, müssen wir das, was gegenüber dem Staat die Grundrechte unmittelbar verlangten, nunmehr über staatliche Schutz- und Garantieplichten erreichen. Die Folge ist, dass überall da, wo privatisiert worden ist, die Regulierung zugenommen und nicht etwa abgenommen hat. Postgesetze, Bahngesetze sind weit umfangreicher, als sie es zur Zeit der staatlichen Monopolbetriebe gewesen sind.

Ich habe die Aufforderung von Frau Augstein und von Frau Breuel, mich präziser zu Verfassungsänderungsvorschlägen zu äußern, wohl zur Kenntnis genommen, kann aber im Augenblick nicht mehr anführen als die Vorschläge am Ende meines Referats.

In diesem Zusammenhang möchte ich aber eine Bemerkung zu Graf Kielmansegg machen. Ich bin wie Sie der Überzeugung, dass die verfassten demokratischen Prozeduren nur deswegen funktionsfähig sind, weil ihnen nichtverfasste vorangehen. Mein Problem beginnt erst dort, wo die nichtverfassten die verfassten verdrängen oder aushöhlen. Da handelt es sich nicht mehr um das notwendige Ergänzungsverhältnis.

Die Gemeinwohlfrage, die Sie annehmen, Herr Leicht, dürfte am schwersten zu beantworten sein. Zum einen fehlt uns ein substantielles Gemeinwohlverständnis, das allgemeine Akzeptanz beanspruchen könnte; zum anderen werden die Grenzen zwischen Gemeinwohl oder allgemeinen Interessen und Partikularinteressen immer flüssiger. Dennoch können wir den Staat nicht davon dispensieren, für das Gemeinwohl verantwortlich zu sein. Das hat zumindest prozedurale Konsequenzen, wenn er sich auf den Verhandlungsweg begibt, etwa hinsichtlich der Frage, wie weit er dabei gehen darf und wen er an den Verhandlungen beteiligen muss.

Engert

Ein besonderes Problem bei der Verhandlungsdemokratie sehe ich darin, dass die staatliche Seite in den Verhandlungen nicht über die personale und sachliche Ausstattung verfügt, die Voraussetzung wäre, um den Verhandlungspartnern auf der anderen Seite pari bieten zu können. Die Beispiele, die Herr Hirsch und Frau Fugmann-Heesing aus dem Strafrecht und dem Steuerrecht angeführt haben, machen deutlich, dass es beispielsweise bei den Staatsanwaltschaften allein schon an den finanziellen Mitteln für eine adäquate Ausstattung an allen Ecken und Enden fehlt. "Wir fahren mit einem Tretroller hinter einem Ferrari her", können Sie Staatsanwälte klagen hören. Traditionelle, verharschte Strukturen kommen als Problem dazu. Das sind Gründe, sich möglichst im Vorfeld mit den Beklagten zu einigen.

Hirsch

Das sagen die Staatsanwälte aber immer, Herr Engert; die können Sie ausstatten, wie Sie wollen.

Engert

Mag sein, Herr Hirsch. Dennoch würde ich solche Klagen ernst nehmen.

Herr Walter hat die Ministerialbürokratie erwähnt, die unisono darüber klagt, dass ihr die Voraussetzungen fehlen, um eine effektive Steuerungsfunktion durchführen zu können. Notwendige Fortbildungen beispielsweise entfallen, weil die Personaldecke sowieso viel zu klein ist. Wie soll denn der Staat da wirklich steuern können und kompetent mit klaren Zielvorstellungen in die Verhandlungen gehen?

Hirsch

Wir haben schon als Studenten gelernt: Paragraph 1 des deutschen Verwaltungsrechtes lautet: Großer Gott, warum ausgerechnet ich?

Korte

Die zentrale Frage, um die wir hier kreisen, lautet: Wie kann man politische Handlungskorridore offen halten? Die bisherige Antwort ist: durch die Einrichtung von Verhandlungssystemen. Wie wir wissen, gibt es in der Bundesrepublik eine ganze Reihe von so genannten Nebenregierungen, mehr jedenfalls als in anderen europäischen Ländern. Das hat sich, wie Graf Kielmansegg sagte, durchaus auch als vorteilhaft erwiesen. Es sind gewissermaßen viele Vetospieler entstanden, was nach 1945 seine Gründe hatte, um eine Machtkonzentration zu verhindern.

Woher kommt die Popularität dieser Verhandlungssysteme, die für die Akteure auch machtpolitisch interessant zu sein scheinen? Gerade in Koalitionsregierungen tut man sich mit dieser Art von Moderation in Verhandlungssystemen leichter als mit strikter Programmsteuerung. Umfrageergebnisse signalisieren, dass die überwiegende Mehrheit der Bürger von der Opposition wünscht, mit der Regierung gut zusammenzuarbeiten. Den Konsens der Mächtigen unter Einbezug der Opposition zu organisieren, ist also höchst populär und machtpolitisch erwünscht, weil es im Zweifelsfall die Regierungszeit verlängert. Möglichst überall Runde Tische einzurichten, hat für die Regierenden Vorteile. Das handhabt die jetzige Regierung recht virtuos. Der Kanzler präsentiert sich als Umarmungskünstler.

Eine andere Facette des Regierungshandelns ist der Mythos des Machtwortes: "Ich entscheide jetzt. Basta." Das hat sich etwa bei der Greencard gezeigt oder bei der Holzmann-Sanierung. Die Chefsache macht Hierarchie wieder möglich und sprengt die Zwänge der Politikverflechtung. Bei all dem steht nicht die Frage im Mittelpunkt, ob die Bundeskanzler tatsächlich beim Regieren das letzte Wort behalten. Aber sie müssen den Eindruck vermitteln, dass sie es könnten, wenn sie es nur wollten. So wird aus der faktischen Chefsache ein Mythos.

Dann gibt es das so genannte "stille Regieren", wo eher auf informelle Weise gehandelt wird.

Herr Grande hat des Weiteren die Mediendemokratie erwähnt, das, was ich mit Telepolitik bezeichnen würde. Über Stimmungen sollen dabei Entscheidungen beeinflusst werden. Die Going-public-Instrumente kennen wir eher aus präsidentiellen Systemen. Diese Rolle bevorzugen in den Parteien gerade auch Rebellen, die damit versuchen, sich nach vorne zu spielen.

Regierungshandeln findet also nicht nur in Form von Verhandlungssystemen statt, wo die Komplexität eher zu einem Moderieren führt. Insofern gehören Chefsachen-Mythos, stilles Regieren und Telepolitik zu den Möglichkeiten von Politik.

West

Wenn hier vom Staat die Rede ist, verbinden sich damit offenkundig sehr unterschiedliche Bilder oder Funktionen. Da sind beispielsweise die rechtsstaatlichen Funktionen, der Bereich des imperativen Rechts, den Herr Grimm und Frau Fugmann-Heesing erwähnten und zu dem Herr Hirsch besorgt gefragt hat, ob diese Funktionen überhaupt noch gewährleistet sind. Wer spricht heute noch vom "Vater Staat", dem paternalistischen Fürsorger? Auf der anderen Seite wird in vielen Beiträgen deutlich, dass der Staat immer noch als handlungsfähiges Subjekt verstanden wird.

Wenn ich es richtig sehe, diffundiert heute staatliches Handeln in viele gesellschaftliche Bereiche, er regiert überall in die Gesellschaft hinein.

Was geschieht, wenn sich der Staat daraus wieder zurückzieht? Wir haben vor einigen Jahren in Frankreich erlebt, was passierte, als die Blutkonserven nicht mehr staatlich kontrolliert wurden - in die Gerichtsverfahren war sogar ein Premierminister involviert. Was sind die Folgen, wenn der Staat seine Kontrollfunktion im Lebensmittelbereich aufgibt? Es ließen sich leicht weitere Beispiele anführen.

Dann die Frage nach dem Gemeinwohl. Da geht es nicht nur um Verbote, auch nicht nur um eine Verteilungsfunktion, sondern genauso um etwas, was man die Ermöglichungsfunktion des Staates nennen könnte. Das heißt, die gesellschaftliche Entwicklung verläuft nicht mehr in traditionellen Bahnen mit den gleichen bekannten Akteuren, sondern es finden hier ganz andere Prozesse statt, die auf die Entwicklung Einfluss nehmen.

Wie Herr Bude sagte, war die Geschichte der alten Bundesrepublik wesentlich vom verhandelnden Staat mitgeprägt. Die Zäsur sehe ich, als 1969 im Rahmen der konzertierten Aktion die so genannten Septemberstreiks stattfanden, die anzeigten, dass bestimmte Bedingungen der Verhandlungsdemokratie nicht mehr eingehalten wurden.

Heute sind wir in einer anderen Situation. Wir haben es mit anderen Akteuren zu tun. Die Verbände zum Beispiel müssen sich flexibler verhalten. Das wird etwa beim Bündnis für Arbeit deutlich: Wie steht es um Ziele, die man sich dort gesetzt hat? Ich denke nicht an die taktischen, sondern an die strategischen Ziele, deren Möglichkeiten bisher überhaupt nicht ausgeschöpft worden sind. Offenbaren sich hier nicht deutliche Schwächen der Verhandlungsdemokratie?

Steinkühler

Das Ziel, gleichartige Lebensverhältnisse in Deutschland herzustellen, hat, soweit ich weiß, Verfassungsrang. Wer außer der Staat sollte das durchsetzen? Darüber kann er auch mit niemandem verhandeln; denn die Interessen sind bei dieser Zielsetzung höchst unterschiedlich. Natürlich wissen wir alle, dass dieses Ziel nicht erreicht ist. Wenn sich der Staat heute aus manchen Bereichen zurückzieht, tut er dies, meine ich, nicht aus politischer Einsicht, sondern aus ökonomischer Not. Daran ändern auch andere Begründungsversuche nichts.

Ich nenne dafür einige Beispiele. Wenn ein Großunternehmen beschließt, seinen Standort zu verlagern, weil der Hebesatz andernorts niedriger ist, kommt der Stadtkämmerer in große Schwierigkeiten. Da finden dann Verhandlungen statt. Das würde ich aber nicht als Verhandlungsdemokratie bezeichnen.

Perger

Man könnte das auch Erpressung nennen.

Steinkühler

In der Tat artet das mitunter in ein massives Diktat aus.

Ein Punkt ist in der Verhandlungsdemokratie wichtig - Frau Breuel hat das angesprochen -, nämlich Öffentlichkeit. Verhandlungen sind nur dann demokratisch, wenn sie öffentlich legitimiert sind und wenn die Interessen, die dabei mitspielen, öffentlich werden. In dieser Hinsicht sehe ich die Entwicklung in dieser Republik recht positiv.

An den Verhandlungen muss aber nicht nur die Öffentlichkeit, sondern müssen auch die Normenadressaten beteiligt sein. Bei den Gewerkschaften sind das die Mitglieder, ohne die es ja nicht geht, auch wenn die einem manchmal das Leben schwer machen. Sie müssen vom Erstellen der Forderung, während des laufenden Prozesses und beim Abschluss beteiligt sein.

Streiks werden von vielen als Drohung betrachtet - zumindest in Deutschland -, deshalb wird dann nach Schlichtung gerufen. Aber ein Verhandlungskompromiss ist erst dann tragfähig, wenn er von Verhandlungsdemokratie? (PDF-Version)

beiden Seiten akzeptiert wird. Das ist sicher keine Gefühlssache, sondern vor allem eine Frage der Macht. Wer keine Verhandlungsmacht hat, mit dem verhandelt man besser gar nicht, weil der nicht in der Lage ist, das Verhandlungsergebnis auch nach innen durchzutragen. Ergebnisse, die zwischen ungleichen Verhandlungspartnern zustande kommen, halten in aller Regel nicht sehr lange. Hier würde ich den Staat gern in die Pflicht nehmen, nämlich darauf zu achten, dass die Kräfteverhältnisse derer, die durch Gesetz legitimiert sind, Verhandlungen zu führen, einigermaßen austariert sind.

Nun wird durch die Globalisierung die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften eher geschwächt - der Regierung geht es nicht anders. Denn durch die globalen Prozesse gehen Instrumente verloren, mit denen man Ziele durchsetzen kann. Wie Herr Gysi sagte: Standortfragen stellen sich für Arbeitgeber ganz anders wie für Arbeitnehmer. Letztere sind in der Regel relativ standortgebunden, das Kapital nicht. Beide sind also höchst ungleiche Verhandlungspartner mit der Folge, dass die Verhandlungsergebnisse labil sind.

Der Staat als Verteilungsagentur wird hier kritisch gesehen. Aber eben das ist eine staatliche Aufgabe. Ob die Sozialstaatstransfers in dem Umfang und in der Form sein müssen, darüber kann man reden. Aber es ist doch unbestritten, dass der Staat dafür zu sorgen hat, die materiellen Bedingungen so zu gestalten, dass dies von der Mehrheit der Bevölkerung als gerecht empfunden wird. Was wir indes feststellen, ist, Herr Gysi hat es gesagt, dass einige Gruppen oder Individuen sehr viel schneller reich werden als andere - nicht nur in Deutschland, sondern weltweit. Zwar steigt das Niveau insgesamt, aber die Differenz wird größer. Wer anders als der Staat kann da regelnd eingreifen? Doch der Gesetzgeber kann das nicht alleine regeln, sondern dazu braucht es Verhandlungen im vopolitischen Raum, das heißt, daran sind gesellschaftliche Gruppen und Interessen mit beteiligt.

Polenz

Verhandlungen, die zu Vereinbarungen und Absprachen führen, sind sicher "freiheit-schonendere" Verfahren, um Regelungen durchzusetzen, als etwa Ge- oder Verbote. Von daher sind sie vom Grundsatz her legitim und auch durchaus wirksam, wie sich beispielsweise bei Vereinbarungen über Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zeigt, die von den Beteiligten entsprechend befolgt werden.

Wie steht es aber, wenn sich Verhandlungsergebnisse auf Dritte erstrecken, die an den Verhandlungen nicht beteiligt waren? Herr Adam hat dieses Problem präzise beschrieben. Damit hängt auch der Bedeutungsverlust des Parlaments zusammen, das solche Verhandlungsergebnisse im Grunde nur noch ratifizieren, aber nicht mehr inhaltlich diskutieren kann und mit der Verabschiedung der gesetzlichen Regelung Dritte, nämlich die Allgemeinheit damit verpflichtet.

Nun gibt es in der Verhandlungsdemokratie zweifellos bestimmte Interessen, die sich verbandlich gut organisieren lassen und die damit über eine Vetomacht verfügen, die sie gegenüber anderen Interessen, die sich nicht oder nur schwer verbandlich organisieren lassen, obwohl sie genauso legitim sind, im Vorteil sehen. Produzenteninteressen etwa lassen sich hervorragend organisieren. Ich denke beispielsweise an die Bauwirtschaft. Als seinerzeit der Wegfall des Schlechtwettergeldes diskutiert wurde, haben die Arbeitgeber die Arbeitnehmer in ihre Bullys gesetzt, die damit nach Bonn fuhren und eine Demonstration veranstalteten. Verbraucherinteressen dagegen sind sehr viel schwerer zu organisieren.

Deshalb muss der Staat für ein Wettbewerbsrecht sorgen. Das wird er kaum im Wege der Verhandlungsdemokratie zustande bringen, denn diejenigen, die dadurch Nachteile befürchten, würden dem gerne ausweichen, auch wenn sie sich zu dem Prinzip bekennen. Aber das ist abstrakt; wenn es konkret wird, sind sie dagegen. In solchen Fällen muss der Staat andere Wege gehen. Zu den Interessen, die schlecht oder gar nicht verbandlich organisierbar sind, gehören natürlich Kinder und Familien. Doch in der Familienpolitik hat weder das herkömmliche politische System noch die Verhandlungsdemokratie zu erfolgversprechenden Lösungen geführt, sondern da war es erst das Bundesverfassungsgericht, das mit zwei wichtigen Entscheidungen Bewegung in die Sache gebracht hat.

Als besonders geeignetes Beispiel für die Verhandlungsdemokratie wird das Bündnis für Arbeit genannt, das mit der Zielsetzung angetreten ist, die Arbeitslosigkeit signifikant zu senken. Man wird schwerlich behaupten können, dass dieses Ziel erreicht wurde. Offene Stellen und Arbeitskräfteangebot besser in Übereinstimmung zubringen, dazu hat man sich jedenfalls bisher nicht durchringen können.

Ich sehe eine Reihe weiterer Probleme bei der Verhandlungsdemokratie. Zum einen nimmt die Tendenz zugunsten kurzfristiger Interessen zu handeln statt langfristige Interessen in den Blick zu nehmen, in der Verhandlungsdemokratie noch zu. Des Weiteren werden alternative Ideen in den

Konsensrunden sehr schnell ausgeklammert. Das geht zulasten des Wettbewerbsprinzips und die Veranstaltungen haben stattdessen leicht kartellmäßige Züge.

Hinzu kommt, dass es stets die Regierung ist, die mit den Verbänden verhandelt. Die Opposition bleibt dabei außen vor. Das erschwert nicht zuletzt den demokratischen Wechsel, von dem die Demokratie lebt. Das dürfte ein Grund sein, warum die gegenwärtige Regierung so stark auf die Verhandlungsdemokratie setzt - das hat allerdings bei der vorigen Regierung bereits begonnen; auch da hatte man es mit verschiedenen Bündnissen versucht.

Letztlich kommt es aber darauf an, dass die Rückbindung an die Wähler nicht verloren geht, damit die Frage nach der Organisationsfähigkeit von Interessen nicht zum entscheidenden Kriterium wird. Deshalb stimme ich denen zu, die der Meinung sind, das Parlament solle sich nicht nur auf allgemeine grundlegende Zielsetzungen konzentrieren, sondern die Abgeordneten müssen schon für konkrete Entscheidungen ihren Kopf hinhalten und Verantwortung übernehmen.

Hirsch

Bei einigen Beiträgen habe ich den Eindruck, der Staat sei etwas, was der Gesellschaft gegenübersteht. Den Staat an sich gibt es nicht. Hans Kelsen hat einmal gesagt: Ich habe den Staat noch nie über die Straße laufen sehen. Der Staat ist ein Zurechnungssystem, das verfügt, dass bestimmte Menschen aufgrund bestimmter Normen etwas tun dürfen, was dann dem Staat zugerechnet wird. Und eine Vereinbarung in diesem Zusammenhang bedeutet, dass Leute, die über keine solche Zurechnungsnorm verfügen, gleichwohl an dem Ergebnis legitimer Entscheidungen teilhaben sollen. Es ist der Grundgedanke eines liberalen Staates, dass Entscheidungen nicht zulasten Dritter getroffen werden dürfen.

Da bin ich genau bei dem, was Herr Polenz gesagt hat. Bei sozialen, aber auch bei Umwelt- oder bei Verbraucherfragen wird man kaum behaupten können, dass die Verbände, die auf den Inhalt von Gesetzen Einfluss nehmen, überzeugend das Gemeinwohl verkörpern, zumal sie meist auch nicht demokratisch organisiert sind. Das gilt für viele gesellschaftliche Organisationen, die Kirchen eingeschlossen.

Deshalb bin ich entschieden der Meinung, dass das Parlament Entscheidungen, die das Gemeinwohl wesentlich berühren, selber treffen muss und nicht Dritten überlassen darf, weder den Verbänden noch der Verwaltung.

Hennis

Ich gestehe, dass ich schon mit der vorherrschenden Begrifflichkeit Schwierigkeiten habe. Was ist ein Akteur, von dem hier andauernd die Rede ist? Stehen da der Bundeskanzler und irgendein Kreistagsabgeordneter auf der gleichen Stufe? Was wird im Bereich der Politik unter Steuerung und Implementierung verstanden? So kann man doch nur sprechen, wenn man bei der Zielbestimmung weiß, welche Mittel zur Verfügung stehen. Oder wie will man implementieren, wenn man nicht über die Ziele genau Bescheid weiß? Problemlösungskapazität - als ob die Politik irgendein technisches Instrument ist. Und so weiter.

Diese Mischung von betriebswirtschaftlichem und technologischem Vokabular im Bereich der Politik verschleiern die Probleme, um die es eigentlich geht, eher, als dass es sie erhellt. Auch Herrn Grimm möchte ich fragen: Geht es nicht auch ein bisschen einfacher, damit man erkennt, wovon die Rede ist?

In der Politik geht es um Herrschaft über Menschen. Der moderne Verfassungs-, Sozial- und Rechtsstaat ist eine große geschichtliche Leistung, dessen Bestand von bestimmten Voraussetzungen abhängt. Deshalb kann ich auch mit einer Formulierung wie "Wiederkehr der Politik" - Erhard Eppler - wenig anfangen.

Die Rede ist von der Demokratie, dem zentralen Begriff für die Verfasstheit unseres Staates. Daran hängt doch alles andere. Vom Prinzip her sind wir eine Gesellschaft von Individuen, die bestimmte Rechte haben. Aber die Vorstellung, wir könnten in der Bundesrepublik eine Gleichheit der Lebensverhältnisse schaffen, ist vollkommen unreal. Es wird immer ärmere und reichere Regionen, reichere und ärmere Menschen geben. Die Politik wäre mit einer solchen Zielsetzung total überfordert.

Aber solche Forderungen werden heute gestellt - nicht zuletzt werden den Menschen solche Hirngespinnste von den politischen Parteien eingeredet, dass alles möglich sei: Stetiges Wachstum, keine Arbeitslosigkeit, hohes Steueraufkommen, damit der Staat ausgleichen und verteilen kann, und was dergleichen Dinge mehr sind. Die Folge ist, dass die Politik unter Druck gerät und mehr und mehr

zu einer Magd der Wirtschaft wird. Die Wirtschaft diktiert, was sie zu tun hat, wenn sie bestimmte Ziele erreichen will.

Das kommt mir sehr bekannt vor aus der damaligen Diskussion um den so genannten Stamokap-Begriff, mit dem wir uns seinerzeit, Herr von Weizsäcker, in einer Kommission auseinander gesetzt haben. Der Wortführer der damaligen Stamokap-Fraktion, Herr Benneter, ist offenbar immer noch ein enger Freund des heutigen Bundeskanzlers.

Jetzt haben wir es tatsächlich mit einer Situation zu tun, in der das Kapital weitgehend bestimmt, was gemacht wird und was nicht. In Amerika ist diese Entwicklung noch weiter gediehen als in Deutschland. Dort dominieren die großen Interessen, etwa die Öl- und die Autoindustrie. So wie diese in den 50er-Jahren Amerika völlig verändert haben, werden wir es möglicherweise in einigen Jahren auch in Deutschland erleben - mit vermutlich ähnlich unerfreulichen Folgen. Statt den Nah- und Regionalverkehr im Bereich der Bundesbahn auszubauen, setzt unser Autokanzler auf noch mehr Autos und noch mehr Straßen. Entscheidend ist, dass das Bruttosozialprodukt wächst.

Bei Verhandlungen der von Herrn Grimm kritisierten Art geht es um einen Preis: Die einen bieten etwas an, die anderen nehmen das Angebot an oder auch nicht. Verhandeln im Sinne einer freiheitlichen Politik ist etwas ganz anderes, nämlich ein Miteinander-Beraten unter Gleichen, die zu einer Polis gehören. Das ist weniger eine Verhandlung als eine Beratung. Aber wenn zum Beispiel im Bundestag über ein neues Hochschulzugangsgesetz verhandelt wird und man dabei Kompromisse schließt, die mit der Sache rein gar nichts zu tun haben, dann ist das ein Kuhhandel, der jede Art von Verhandlungsdemokratie diskreditiert und das Gemeinwohl gefährdet.

Decker

Was die Effizienz von Verhandlungsdemokratie angeht, sind wir uns hier offenbar weitgehend einig, dass die wohl gewährleistet ist. Wenn ich etwa die Debatte über das Erbe des Thatcherismus in Großbritannien verfolge, die eher kritisch verläuft, dann scheinen wir in der Bundesrepublik mit unserem stärker verhandlungsdemokratischen System ganz gut gefahren zu sein.

Aber wie steht es mit der demokratischen Bewertung? Der Begriff Verhandlungsdemokratie umfasst - das wird auch in dieser Diskussion deutlich - verschiedene Ebenen, die man auseinander halten sollte. Der Hauptakzent von Herrn Grimm liegt auf Verhandlungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren. Das wird unter dem Stichwort Korporatismus diskutiert. Interessant ist, dass die korporatistischen Elemente heute im Mikrobereich stärker ausgeprägt sind, als das noch in den 70er-Jahren der Fall war, während sie sich im Makrobereich auf dem Rückzug befinden.

Welches sind die Gründe für diese Entwicklung? Herr Grimm erwähnte die Gewaltenteilung, das Vorhandensein von Nebenregierungen, Koalitionswänge und dergleichen. So erzeugt der Föderalismus in der Bundesrepublik generell Verhandlungswänge zwischen Bund und Ländern, nicht nur, wenn im Bundesrat andere politische Mehrheitsverhältnisse bestehen als im Bundestag. Hier ist das Verhandlungspotenzial zweifellos gestärkt worden. Dasselbe gilt für die Koalitionen. Adenauer zum Beispiel konnte noch über den Koalitionspartner hinwegregieren. Das ist heute nicht mehr möglich.

Polenz

Das würde ich doch sehr bezweifeln, Herr Decker.

Decker

Sagen wir: Es ist nicht mehr so ohne weiteres möglich.

Wenn es heute nicht mehr im gleichen Maße gelingt, mächtige Interessengruppen politisch einzubinden, so kommt der Staat dennoch nicht umhin, sich darum zu bemühen. Generell ist die Verhandlungslogik im politischen System jedenfalls gestärkt worden.

Einen anderen Aspekt haben Herr Perger für Österreich und Herr Walter für die Niederlande erwähnt, nämlich die Konkordanz, die dazu führt, dass die Parteien sehr eng zusammenarbeiten und der Parteienwettbewerb dadurch weitgehend suspendiert wird. Das Extrembeispiel in dieser Hinsicht ist die Schweiz, wo durch Wahlen die Zusammensetzung der Regierung überhaupt nicht beeinflusst werden kann. Da gibt es eine immer währende Proporzregierung, und der Parteienwettbewerb ist gänzlich ausgeschaltet.

In der Bundesrepublik haben wir Verhandlungsdemokratie besonders auf den ersten beiden Ebenen, aber nicht auf der dritten Ebene. Denn der Parteienwettbewerb ist bei uns sehr ausgeprägt und im

Grunde sogar brisanter geworden. So paradox es klingen mag: Nach dem Wegfall der großen ideologischen Konflikte verschärft sich die Konkurrenz der Parteien, die jetzt gezwungen sind, um eine fluktuierende Wählerschaft stärker zu kämpfen. So haben wir auf der einen Seite einen härteren Parteienwettbewerb, auf der anderen Seite die Zwänge der Verhandlungsdemokratie - im Grunde zwei gegensätzliche Entwicklungen. Hinzu kommt, dass der Parteienwettbewerb plebiszitärer, um nicht zu sagen populistischer geworden ist. Auch das trägt nicht dazu bei, den beschriebenen Widerspruch abzumildern.

Groner-Weber

Hier sind sehr verschiedene Aspekte von Politik in einer Verhandlungsdemokratie angesprochen worden. Mir geht es jetzt um die Grenzen und die Reichweite von verhandlungsdemokratisch zustande gekommenen Ergebnissen.

Ich nenne ein Beispiel: Gesetzt den Fall, im Bündnis für Arbeit - ein, wie es hier hieß, wichtiges verhandlungsdemokratisches System - kämen die Akteure übereinstimmend zu dem Schluss, dass ein wesentlicher Schlüssel zur Lösung von Arbeitsmarktproblemen in der Bildungspolitik liegt - wofür ja einiges spricht -, dann hätten sie sofort eine Schnittstelle zu einer zweiten verhandlungsdemokratischen Arena, die in unserem Föderalismus begründet ist. Denn Bildungspolitik ist bei uns weitgehend Ländersache. Wenn ich mir nun vorstelle, die notwendigen bildungspolitischen Reformen müssten zwischen diesen beiden verhandlungsdemokratischen Systemen abgestimmt werden, dann würde das bedeuten, eine Lösung auf unbestimmte Zeit zu vertagen. Denn diese beiden Systeme sind im Grunde nicht kompatibel; sie können überhaupt nicht miteinander in Verhandlungen eintreten.

Hier sehe ich eine ganz wesentliche Aufgabe für die Politik, nämlich zwischen den unterschiedlichen verhandlungsdemokratischen Arenen zu vermitteln. Das spricht, so meine ich, für die These von Frau Fugmann-Heesing, dass sich die Politik um die großen Linien kümmern soll und dafür dann auch verantwortlich ist. Ihre Aufgabe läge darin, Ergebnisse und Handlungsansätze dieser verschiedenen Arenen zusammenzubringen und sie umsetzungsorientiert weiterzuentwickeln.

Nun ist hier beim Bündnis für Arbeit beklagt worden, die Ergebnisse seien doch eher dürftig - ich hätte mir auch mehr gewünscht. Bei manchen Kritiken schwingen aber auch überzogene Erwartungen an die Verhandlungsdemokratie mit. Denn die Einbindung in ein Verhandlungssystem bedeutet nicht, dass die Spielräume für die Akteure größer geworden sind.

Ein gutes Beispiel für Verhandlungsdemokratie sind zweifellos die erwähnten Verhandlungsrunden in den Niederlanden. Dabei sollten wir aber nicht übersehen, dass es dort zehn Jahre gedauert hat, bis die Ergebnisse dieser Verhandlungen tatsächlich spürbar wurden. Ich hoffe, bei uns wird es schneller gehen. Und als man im Ausland die Erfolge des niederländischen Systems endlich wahrnahm - die in der Tat beachtlich sind: eine zweistellige Arbeitslosenrate konnte auf fünf Prozent reduziert werden -, waren in den Niederlanden einflussreiche Kräfte gerade dabei, dieses System wieder aufzugeben. Inzwischen hat man sich glücklicherweise erneut darauf verständigt, die Konsensstrategien beizubehalten.

Wir sollten also von solchen Unternehmungen nicht zu viel erwarten und trotzdem darauf hinarbeiten, vor Ablauf von zehn Jahren positive Ergebnisse zu erzielen.

Schröder

Ich würde grundsätzlich unterscheiden zwischen Bekenntnis- und Ermessensfragen. Über Bekenntnisfragen lässt sich bekanntlich nicht verhandeln.

Ein Beispiel aus DDR-Zeiten: Vor einer Schule war es mehrfach zu Unfällen gekommen, bei denen Kinder angefahren wurden. Die Eltern haben daraufhin einen Fußgängerüberweg gefordert. Dies wurde seitens der Behörde abgelehnt mit dem Argument: Hier handele es sich um eine militärische Straße, und da dürfe es grundsätzlich keinen Fußgängerüberweg geben.

Bei einem solchen Politikverständnis wird fast alles zu Bekenntnisfragen. Von daher begrüße ich sehr, dass es in der Politik der Bundesrepublik kaum um Bekenntnisfragen geht, sondern eher das Geschäftsgebaren Vorbild für das Politische ist. Damit lassen sich dann auch Bekenntnis- und Ermessensfragen klarer voneinander abgrenzen. Und die meisten Fragen sind - anders als in einer Diktatur - eben Ermessensfragen.

Die Grenzen einer Politik des Aushandelns von Interessen sehe ich zum einen durch die Position der Schwachen markiert, zum anderen dort, wo es um Zukunftsinteressen geht, die überhaupt keine

direkte Lobby haben. Das sieht man deutlich beim Thema Staatsverschuldung, eine Sache, die niemandem unmittelbar wehtut, allenfalls den Politikern, deren Handlungsspielräume eingeengt werden. Ein anderer Punkt sind Entscheidungen, die nicht am Gruppenegoismus scheitern dürfen. Ich nenne als Beispiel die Osterweiterung der Europäischen Union und die wirtschaftliche Integration unserer östlichen Nachbarn. Das wird uns etwas kosten, ist aber auch in unserem eigenen Interesse plausibel und sinnvoll.

Für mich spielen bei der Verhandlungsdemokratie auch moralische Prinzipien der Beteiligten eine Rolle. In vielen Fällen kann eine Selbstbegrenzung, auch wenn sie eine Zukunftsrendite verheißt, den meisten Bürgern nicht plausibel gemacht werden. Ich denke also, beim Thema Verhandlungsdemokratie geht es nicht nur um institutionelle, sondern auch um moralische Fragen.

In dem Punkt hat sich übrigens die Mentalität in Ost- und Westdeutschland weitgehend angeglichen, insofern wirtschaftliche Steigerungsraten überall als eine Art Menschenrecht verstanden werden. So selbstverständlich ist das aber nicht. Deshalb erwähne ich die moralischen Aspekte, die in politischen Diskursen ihren Platz haben sollten - auch wenn das ein wenig altmodisch klingen mag. Wenn wir die Problematik nur auf Strukturfragen reduzieren, reicht das meiner Ansicht nach nicht.

Leicht

Wir reden hier über die Steuerungsfähigkeit des Staates - auch wenn Herr Hennis das nicht so gern hört - und beklagen, dass diese im Vergleich zu den Möglichkeiten von Organisationen der Privatwirtschaft schlechter sei. Wir sollten aber die Selbststeuerungsfähigkeit von Wirtschaftsunternehmen auch nicht überschätzen. Der gravierende Unterschied ist jedoch: Wenn die Selbststeuerung eines Unternehmens versagt, macht es Pleite und verschwindet vom Markt. Der Staat dagegen bleibt uns erhalten, auch wenn seine Steuerungsleistungen hinter den Erwartungen zurückbleiben. Und so wie in der Wirtschaft Nichtentscheiden tödlich sein kann, ist dies beim Staat in vielen Fällen ganz anders, indem die Betroffenen davon sogar profitieren können.

Ich erinnere mich an eine Diskussion mit dem damaligen Staatssekretär Otto Schlecht im Bundeswirtschaftsministerium, als es um die Rentenpolitik ging und ich ihn fragte: "Wie viel Achtzehnjährige wir in diesem Jahr maximal haben würden, wussten wir doch sehr genau am 31.12. vor achtzehn Jahren - warum haben wir damals nicht gehandelt?" Darauf sagte Herr Schlecht: "Herr Leicht, das müssen Sie sich merken, in der Politik beginnt das Handeln frühestens, wenn sich die letzte Kuppe des letzten Kinderfingers vom Brunnenrand zu lösen beginnt." Das eigentliche Problem bei all unseren Frustrationen mit der Konsens- und Konfliktdemokratie sehe ich in der Unfähigkeit, erstens überhaupt etwas zu entscheiden, zweitens rechtzeitig zu entscheiden und drittens Entscheidungen heute zu treffen, weil sich die Probleme, wenn wir erst zehn Jahre abwarten, dann noch wesentlich schärfer darstellen.

Wir sollten zweitens die Verteilungsfunktion des Staates und deren Rationalität nicht überschätzen. Wenn man sich die Transferleistungen des Staates einmal genauer ansieht, stellt man fest, wie viel da mit ungeheurem Aufwand von einem Topf in den anderen dirigiert wird. Per saldo ändert sich an der Tatsache, dass es immer noch Arme und Reiche gibt, gar nicht so viel.

Ich nenne ein Beispiel. Ich hatte in einer wirtschaftlichen Unternehmung mit darüber zu entscheiden, was mit einem bestimmten Grundstück zum 31.12. des betreffenden Jahres geschehen sollte. Unsere Entscheidung hing im hohen Maße davon ab, wie das am Stichtag, dem 31.12., steuerrechtlich behandelt werden würde. Noch am 15.12. konnte uns niemand in den zuständigen Finanzverwaltungen weder in Stuttgart noch in Bonn sagen, wie am 31.12. das Steuerrecht beschaffen sein würde.

Gerade beim Steuerrecht zeigt sich, dass es nicht einfach darum geht, Staatlichkeit zurückzunehmen, sondern vor allem darum, über die Regelungstiefe nachzudenken. Hinzu kommt - und das macht die Sache noch schlimmer -, dass sich verschiedene Regelungssysteme überlagern. Wir wollen auf der einen Seite eine gerechte Einkommensbesteuerung, aber gleichzeitig soll in Ostdeutschland die Baukonjunktur angeheizt werden mit der Konsequenz, dass die Reichen ihre Luxuruinen im Osten einkommenssteuerrechtlich geltend machen konnten. Oder bei der Ökosteuer: Einerseits wollen wir den Faktor Kapital belasten und den Faktor Arbeit entlasten, gleichzeitig soll dadurch aber die Belastung der Umwelt verringert werden. Wohin wir sehen, gibt es solche Regelungskonflikte. Wenn es gelänge, diese ein wenig zu entzerren, würde schon eine Menge bewirkt werden.

Wir reden hier von Normenprogrammen, Gesetzgebung, Technokratie, während eben je-ne Politik, die unser Leben verändert, auf Gebieten stattfindet, die in diesen Prozessen gar nicht verhandelt werden. Die Wehrverfassung der Bundesrepublik Deutschland war im Jahre 1969 auf dem Papier dieselbe wie

heute. Wie wir aber diese Bundeswehr einsetzen, das hat sich total verändert. Ich will das jetzt gar nicht bewerten, sondern nur darauf aufmerksam machen, dass hier Veränderungen stattgefunden haben, die außerhalb des gesamten Regelungsbereiches vor sich gehen, die aber die Welt, in der wir leben, grundlegend verändern. Was geschieht, wenn ein Staat mit seiner Wirtschaftspolitik versagt? Dann macht er eben Inflation, ohne dass irgendein Gesetz geändert werden müsste. Mit dem Euro geht das allerdings nicht mehr so einfach.

Wir müssen also unterscheiden zwischen hochwirksamen politischen Entscheidungen, die unser Leben verändern, und dem, was in Normen eingeht. Mitunter tun wir so, als sei es nur wichtig, über Normen zu reden; unterdessen ändert sich die ganze Welt um uns herum.

In einem etwas anderen thematischen Zusammenhang, nämlich bei der Frage nach der Zivilgesellschaft, würden wir sicherlich leidenschaftlich über die Rücknahme staatlicher Regelungen zugunsten bürgerschaftlicher Selbstorganisation diskutieren. Hier tun wir so, als wollten wir den Staat über alles drüberstülpen. Wir sollten also verschiedene Aspekte gleichzeitig sehen. Ist die Zivilgesellschaft beispielsweise ein Reflex auf die Steuerungsunfähigkeit des Staates? Oder wird dort ein anderes Verhältnis zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren artikuliert? Und in welcher Gesellschaft wollen wir eigentlich lieber leben: in einer perfekt staatlich funktionierenden oder in einer bürgerschaftlichen, die tausend Blumen blühen lässt und wo der Staat nur aufpasst, dass es nicht zu viel wuchert? Aber man kann nicht gleichzeitig voller Begeisterung über die Bürgergesellschaft reden und bei nächster Gelegenheit fordern, dass der Staat perfekt funktionieren soll.

Für die weitere Diskussion möchte ich Ihnen vorschlagen, das Unbehagen an der Verhandlungsdemokratie, das hier immer wieder artikuliert wurde, jetzt mit Beispielen näher zu illustrieren. Das Gleiche gilt für die Vorzüge dieses Systems, die wir dann ebenso konkret benennen sollten. Und im Weiteren könnten wir vielleicht überlegen, welche Dinge, die man bisher tut, künftig besser unterlassen sollte, während man andere Dinge, die man bisher nicht getan hat, anpackt. In dem Zusammenhang könnte auch eine Debatte über den metaphorischen Begriff Gemeinwohl unter den Bedingungen von Verhandlungsdemokratie interessant sein.

Von meiner Seite nur noch einige wenige politisch recht unkorrekte Bemerkungen zum Unbehagen an verhandlungsdemokratischen Prozessen. Als Beispiel nehme ich die Art und Weise, in der seinerzeit die Kohlekrise im Ruhrgebiet bewältigt worden ist. Kurt Biedenkopf hat dazu einmal gesagt: Dort haben Industrie und Gewerkschaften ihre Probleme zulasten der Staatskasse gelöst, was nicht zuletzt die Strukturprobleme im Staatshaushalt von Nordrhein-Westfalen verursacht habe. Ich füge hinzu: Könnte es nicht so sein, dass die sozial motivierte Lösung der Ruhrkohlekrise letztlich zu einer Krisenverlängerung der Region geführt hat? Hätte man das Geld, das dort in die Erhaltung von überkommenen Strukturen investiert worden ist, mit langfristig besseren Wirkungen - wenn auch mit kurzfristig größeren Härten für die Betroffenen - besser in Zukunftsprojekte investieren sollen? Also statt Erhaltungs- mehr Förderungssubventionen. Die Frage muss erlaubt sein.

Mein zweites Beispiel betrifft die Tarifautonomie und die zur Regel gewordene Verbindlichkeitserklärung der Tarifergebnisse durch den Gesetzgeber. Das heißt, zum einen werden Unternehmer, die dem Tarifkartell nicht angehören wollen, durch das Verhandlungsergebnis auf dem Umweg über die gesetzliche Allgemeinverbindlichkeitserklärung und wider Willen zu Kartellpartnern gemacht. Zum anderen könnte man auch fragen, ob ohne Allgemeinverbindlichkeit, sondern durch eine größere Differenzierung bei den Tarifabschlüssen für die Arbeitslosen vielleicht mehr getan worden wäre, die in dem Kartell nicht vertreten sind.

Ich will mit diesen Beispielen darauf abheben, dass die Verhandlungsprozeduren auch zu Ergebnissen führen können, die den langfristigen Zielsetzungen der Beteiligten nicht entsprechen und die nur zustande kommen, weil sie kurzfristig ergiebiger zu sein scheinen.

Steinkühler

Allgemeinverbindlichkeit von Tarifabschlüssen, Herr Leicht. Wir sollten uns hüten, da einen Popanz aufzubauen: In der ganzen Metallindustrie gibt es nicht einen einzigen Tarifvertrag, der für allgemein verbindlich erklärt worden ist, schon gar nicht gegen den Willen von Beteiligten. Das ist gesetzlich geregelt. Das heißt, beide Verbände müssen damit einverstanden sein, und sie sind legitimiert, für ihre Mitglieder zu sprechen.

Natürlich sind immer einzelne Mitglieder mit den Abschlüssen nicht zufrieden. Das ist bei den Gewerkschaften nicht anders als bei den Arbeitgeberverbänden. Einige Unternehmer wollen halt lieber unter dem Tarifvertrag bezahlen und sind deshalb gegen die Allgemeinverbindlichkeit. Aber

auch in anderen Branchen gibt es nur sehr wenige Tarifverträge, die für allgemein verbindlich erklärt werden.

Dann Ihr Beispiel mit den Erhaltungssubventionen. Hätte man das Geld nicht besser für neue Industrien ausgeben sollen? Das ist sicher richtig. Mein Eindruck ist jedoch, dass denen damals nichts Neues eingefallen ist. Glauben Sie wirklich, es sei jemand so unvernünftig, wider besseres Wissen zukunftsträchtige neue Unternehmen nicht aufzubauen und dafür lieber die alten Buden zu erhalten?

Willke

In Japan hat man es genau so gemacht.

Steinkühler

Ich kenne ein Beispiel aus der französischen Stahlindustrie. Als seinerzeit Betriebe an die Küsten verlegt wurden, wo das Erz angelandet wurde, sind die Stahlarbeiter umgesiedelt worden und haben dort neue Häuser und all die anderen lebensnotwendigen Dinge erhalten. Wie wird es bei uns gehandhabt? Die Betriebe werden dicht gemacht und die Leute zum Arbeitsamt geschickt. Die soziale Verantwortung wird eben in der Praxis sehr unterschiedlich wahrgenommen.

Kirsch

Einer der Gründe für das Unbehagen an den Aushandlungen ist augenscheinlich, dass Vereinbarungen zulasten Dritter getroffen werden, auch wenn das nicht immer der Fall ist. Deshalb ist zu fragen, unter welchen Umständen dies geschieht und wann nicht. Anders ausgedrückt: Unter welchen Bedingungen sind Vereinbarungen funktional und wann sind sie es nicht?

Ein positives Beispiel. Ich komme aus einem sehr kleinen Land, aus Luxemburg. Als dort vor einigen Jahren die etwas marode Stahlindustrie von der Krise getroffen wurde, bildete man einen Runden Tisch, der hieß "Tripartite"; es waren drei Verhandlungspartner, nämlich die Gewerkschaften, die Arbeitgeber - im Wesentlichen der Stahlindustrie - und der Staat. Man beschloss eine durchgehende Modernisierung mit der Folge, dass Luxemburg heute eine äußerst produktive Stahlindustrie hat. Gegenwärtig wird dort der größte Stahlkonzern der Welt gebaut.

Warum hat das funktioniert, und zwar nicht zulasten irgendwelcher Dritter? Warum hat das Polder-Modell in Holland funktioniert? Meine Antwort ist: Es handelt sich hier um kleine Länder, wo die soziale Kontrolle funktioniert und man nicht alles rechtlich regeln muss, um Missbrauch zu vermeiden. Es hat zwar in Holland einige Zeit gedauert - Frau Groner-Weber sagte: zehn Jahre -, aber es hat funktioniert. In Luxemburg, ein noch kleineres Land, hat man es in kürzerer Zeit geschafft.

Auch in der Schweiz, ein Land, in dem nahezu jeder jeden kennt, funktioniert die soziale Kontrolle ausgesprochen gut. Aus diesem Grunde werden dort so gut wie alle wichtigen Entscheidungen im Wege freiwilliger Vereinbarungen getroffen.

Das Schweizer Parlament ist wirklich eine ziemlich langweilige Institution. Der Bundesrat, das heißt die Bundesregierung, kann praktisch nicht abgewählt werden, wie immer die Wahlen ausgehen. Es gibt keine parlamentarische Opposition. Dies sind alles weniger wichtige Institutionen als ihre Gegenstücke etwa in der Bundesrepublik; die Entscheidungen werden ohnehin anderswo gefällt und kontrolliert.

Damit will ich sagen, wenn wir hier über freiwillige Vereinbarungen oder Verhandlungsdemokratie sprechen, dann müssen wir uns über die Bedingungen klar werden, unter denen so etwas praktiziert wird.

Ich füge aber hinzu: Was in Holland, Luxemburg oder in der Schweiz funktioniert, ist kein Beweis dafür, dass es sich auf deutsche Verhältnisse übertragen lässt. Herr Willke hat Japan erwähnt. Auch das besagt nichts; denn die asiatisch-konfuzianischen Vorstellungen sind völlig unübertragbar.

Bude

Wir sollten hier nicht ein zu idyllisches Bild der deutschen Verhandlungsdemokratie zeichnen, das gerade die jüngeren Generationen bei uns nicht teilen. Verhandlungsdemokratie kann weder die Probleme am Arbeitsmarkt noch die Frage der Generationengerechtigkeit lösen.

Wenn ich es richtig sehe, war Verhandlungsdemokratie das Kernstück bundesrepublikanischer Politik nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Staatsautorität weniger durch Macht und Disziplinierung, auch

nicht in erster Linie durch ökonomische Anreize, sondern vornehmlich durch Einbindung in verhandlungsdemokratische Mechanismen funktionierte.

Leicht

Wo hat denn das, was Sie sagen, Herr Bude, bis Mitte der 60er-Jahre stattgefunden, in einer Zeit, in der die Sozialdemokraten in der Opposition saßen und eigentlich auf nichts Einfluss hatten - außer bei der Verabschiedung der Wehrverfassung?

Bude

Die Verhandlungsdemokratie findet eben nicht nur zwischen den Parteien statt, Herr Leicht, sondern die Grundidee dieses Modells ist das Zusammenwirken von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat. Und das hat entscheidend das industrielle System bei uns stabilisiert. Es handelt sich genau um ein außerparlamentarisches System, in dem zusammenkommt, was im Parlament auseinander geht.

Was wir gegenwärtig feststellen, ist, dass dieses alte verhandlungsdemokratische Modell offenbar einen Legitimitätsverlust erleidet. Es ist nicht nur eine Frage der Steuerungs- und Leistungsfähigkeit, sondern insbesondere der schwindenden Legitimität von Verhandlungsdemokratie.

Der Staat tritt jetzt nicht mehr nur als Versorger, Bewahrer oder Kontrolleur auf, sondern auch als Bewegter. Dafür stehen die verschiedenen Aktivierungsinitiativen, beispielsweise wenn der Bundeskanzler die Wahrnehmung von Pflichten einfordert, die das Pendant zu den Anrechten des Einzelnen seien. Das hat ein wenig populistisch geklungen, ist aber der Versuch, das bisherige Verhandlungsmodell umzudefinieren, das eindeutig ein Nachkriegsmodell gewesen ist, in dem es darum ging, die verschiedenen Großgruppen zusammenzubringen. Das ist heute passé, weil es - das ist meine Kernthese - keine ausreichende Legitimität im Sinne des gewandelten gesellschaftlichen Selbstverständnisses schafft.

Grande

Ich stimme Herrn Bude zu, dass die Verhandlungsdemokratie in der Bundesrepublik bereits nach dem Zweiten Weltkrieg etabliert wurde. Das begann, wie Werner Abelhauser in seiner "Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik" gezeigt hat, schon in den frühen fünfziger Jahren. Eine Reihe von Gesetzgebungsverfahren - Verabschiedung des Kartellgesetzes und anderes mehr - lässt sich hier nennen. 1955 gab es den großen Steuerverbund, womit sich die Politikverflechtung im Föderalismus etabliert hat. Das wird in den sechziger Jahren, vor allem zu Zeiten der Großen Koalition, ausgebaut.

Auf der anderen Seite sollten wir uns daran erinnern, dass die Bundesrepublik nicht als Konsensdemokratie gegründet wurde - mit einer großen Koalition zu Beginn -, sondern auf einer sehr kleinen Koalition basierte mit einer starken Opposition.

Augstein

Wenn ich Herrn Bude folge, dann haben wir in der Bundesrepublik seit 1945 eine Verhandlungsdemokratie. Wenn wir jetzt etwas anderes wollen, würde mich interessieren, was das denn sein soll. Wollen wir uns beispielsweise an den Vereinigten Staaten orientieren, wo nicht verhandelt, sondern entschieden wird?

Nun hat Herr Grimm in seinem Referat seine Besorgnis über eine Entwicklung geäußert, die zu immer mehr verhandlungsdemokratischen Elementen bei uns führt. Das betrifft nicht die letzten fünfzig Jahre, sondern ist ein Prozess, den wir jetzt miterleben. Dazu passen aber die beiden Beispiele, die Sie eben angeführt haben, nicht, Herr Leicht.

Herrn Grimm geht es offenkundig um Ausuferungen in einem System, das sich in den letzten Jahrzehnten an sich als praktikabel erwiesen hat. Das Bündnis für Arbeit fällt jedenfalls nicht darunter, da es im Grunde eine Neuauflage der konzertierten Aktion aus den 70er-Jahren ist.

West

Das ist es eben nicht.

Augstein

Der Punkt ist: Ich sehe dort keine Gefahr, wo die Dinge offen verhandelt werden. Wir alle wissen um das Problem der Arbeitslosigkeit und es ist sicher kein Nachteil, wenn diejenigen, die dazu etwas zu sagen haben, zusammenkommen. Runde Tische sind in der Verhandlungsdemokratie kein Problem. Gefährlich wird es, wenn irgendwo im Geheimen gekungelt wird. Herr Hennis sprach von Kuhhandel. Eine Kuhhandlungsdemokratie wäre in der Tat ein Problem, weil von den Ergebnissen, die da ausgehandelt werden, die Öffentlichkeit nicht oder nur unvollständig unterrichtet wird. Aber das ist in unserem Lande inzwischen eingerissen, so als ob ohne diese Art des Verhandeln unsere Demokratie nicht funktionieren könnte.

Willke

Die Leistungsfähigkeit der Verhandlungsdemokratie hängt wesentlich ab von den jeweiligen Rahmenbedingungen, und die ändern sich im Zeitablauf. Da nützt es in der Tat nicht sehr viel, darüber belehrt zu werden, wie die Dinge vor 100 oder vor 2000 Jahren gehandhabt wurden, sondern wir müssen uns fragen, welche Institutionen und Verfahren wir heute brauchen beziehungsweise, ob die überkommenen Institutionen und Verfahren heute noch brauchbar sind.

Herr Engert brachte den Vergleich zwischen Tretroller und Ferrari, um die bestehenden Ungleichgewichte zu demonstrieren. Aber es kommt entscheidend darauf an, in welchem Gelände wir sie benutzen. Auf der Autobahn ist der Ferrari zweifellos im Vorteil. Aber im dichten Stadtgetümmel mit Fußgängerzonen und dergleichen kann es sehr wohl sein, dass der Tretroller bei weitem effizienter und auch kostengünstiger ist als ein Ferrari.

Wir tun immer so, als sei Politik freie Fahrt auf der Autobahn. Dabei sprechen wir gleichzeitig davon, dass die Art von Politik unter den heutigen Gesellschaftsbedingungen mit Aufgaben überlastet ist, die sie gar nicht mehr effizient wahrnehmen kann. Wenn wir das ändern wollen, müssen wir uns fragen: Wo lässt sich unter den heutigen Bedingungen der Hebel ansetzen, um das zurückzuschrauben?

Herr Steinkühler erwähnte die Verhandlungen zwischen Stadtkämmerer und Unternehmen über den Hebesatz. Das sei kein Beispiel für Verhandlungsdemokratie; Herr Perger sprach sogar von Erpressung. Dass das so ist, liegt aber nur daran, wie Hebesatz und Gewerbesteuer heute organisiert sind, mit der Konsequenz, dass die Ansiedlungspolitik geradezu absurde Folgen zeitigt. Wenn sich die Politik da ganz heraushalten würde, gäbe es die Art von Verhandlungen überhaupt nicht. Das ist dann auch keine Frage der Effizienz oder der Legitimität. Worüber wir nachdenken müssten, ist, welche Rahmenbedingungen die Politik setzt, damit solche Nichtverhandlungen oder Diktatverhandlungen überflüssig werden.

Herr Gysi sprach die Verhandlungen zwischen Kapital und Arbeit unter Globalisierungsbedingungen an. Natürlich ist das Kapital im Vorteil gegenüber der im Wesentlichen standortgebundenen Arbeit. Muss da nun der Staat einschreiten, um die Nachteile der einen Seite auszugleichen? Ich halte das für völlig falsch. Vielmehr sollten wir uns fragen, was der Staat auf diesem Felde überhaupt zu suchen hat. Wenn er hier eingreift, verhindert er vermutlich die notwendigen Veränderungen und den Innovationsdruck - Beispiel Ruhrkohle.

In der Regel dürfte das Eingreifen des Staates kostspieliger und langwieriger sein, als wenn man das beiden Verhandlungspartnern überlässt, sich auf die Bedingungen der Globalisierung und des weltweiten Wettbewerbs rechtzeitig einzustellen. Die USA, Großbritannien, selbst Italien zeigen doch, wie es gehen kann. Was die Politik tun kann, ist, die infrastrukturellen Bedingungen zu stärken, um die Arbeit qualifizierter, flexibler und mobiler zu machen.

Fugmann-Heesing

Die Kohlekrise im Ruhrgebiet und die Erhaltungssubventionen sind verschiedentlich als negatives Beispiel angeführt worden. Meine Gegenfrage lautet: Wenn das nicht über Verhandlungen, sondern über politische Entscheidungen in einem demokratischen Verfahren gelaufen wäre, hätte das zu anderen, besseren Ergebnissen geführt? Das sehe ich nicht.

Herr Leicht sagte, wenn in einem Wirtschaftsunternehmen nicht rechtzeitig entschieden wird, geht der Betrieb womöglich Pleite, während in der Politik Nichtentscheidungen häufig das Überleben sichern können. Weil das so ist, verwundert es doch nicht, wenn in der Politik die notwendigen Entscheidungen im demokratischen Willensbildungsprozess nicht gefällt werden, was man bedauern mag.

Steinkühler

Es ist relativ einfach, der freien Entfaltung der Marktkräfte das Wort zu reden, wenn man dem Anpassungsdruck nicht selbst ausgesetzt ist, Herr Willke. Die persönlich Betroffenen sehen das ganz anders.

Die Frage nach dem Gemeinwohl ist gestellt worden, und man konnte bei einigen Beiträgen den Eindruck gewinnen, dass die Verbände nicht gemeinwohlorientiert handeln. Das ist aber auch nicht ihre Aufgabe. In einer pluralistischen Gesellschaftsordnung wie der unseren ist es absolut legitim, wenn Interessenverbände ihre Interessen vertreten - solange das am Licht des Tages geschieht und nicht in irgendwelchen dunklen Hinterzimmern, da stimme ich Frau Augstein zu. Ich füge hinzu: und wenn die Kräfteverhältnisse einigermaßen ausgewogen sind. In der Hinsicht geraten die Arbeitnehmerorganisationen mehr und mehr ins Hintertreffen. So gibt es beispielsweise keine europäischen Tarifverträge, die ich auch in den nächsten zehn Jahren noch nicht sehe.

Wenn Sie sagen, Herr Bude, unsere Verhandlungsdemokratie sei ein Nachkriegsmodell, klingt das nach Auslaufmodell. Wenn ich mir demgegenüber aber die Verhältnisse in den USA, aber auch in Italien oder Frankreich anschau, dann kenne ich kein besseres Modell als unser deutsches. Das werden Ihnen die Gewerkschaften in den USA, in Frankreich und anderswo ohne weiteres bestätigen. Damit will ich die Verhandlungsdemokratie bei uns nicht schönreden, die ich weniger theoretisch erfahren als in der Praxis erlitten habe. Es gibt eine Menge daran auszusetzen. Aber mir ist bisher nichts Besseres bekannt.

Den Vorwurf aber, die Tarifverträge würden zulasten Dritter gehen, würde ich differenzierter sehen. Natürlich, wenn die Tariflöhne erhöht werden, geht das zulasten der Verbraucher; denn die Arbeitgeber geben die höheren Kosten in der Regel über die Preise weiter. Nun arbeiten Gewerkschafter überall in Selbstverwaltungsorganen mit - ich nenne nur die Unfall- und die Krankenversicherungen. Und die Gesetze, die da unter Mitwirkung der organisierten Mitglieder vorbereitet werden, kommen auch den unorganisierten Arbeitnehmern zugute, so wie die Unorganisierten ebenso von den Tarifverträgen profitieren. Das wird bei uns den Gewerkschaften aber nicht vergütet; anders ist es beispielsweise in der Schweiz, wo die Gewerkschaften auch für die Unorganisierten Geld erhalten. Beim Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverband (SMUV) bekommen die Gewerkschaften durch die Unorganisierten mehr Geld als durch die Organisierten - der Organisationsgrad ist dort nicht sehr hoch.

Ich will damit nur sagen, diese quasi unentgeltliche Mitarbeit in den Selbstverwaltungsorganen dient sehr wohl dem Allgemeinwohl. Und warum sollen dann nicht auch alle diejenigen, die davon profitieren, dafür einen Beitrag zahlen? Nur zu sagen, die machen Verträge zulasten Dritter, unterschlägt, dass sie auch zugunsten Dritter tätig sind, ohne dafür bezahlt zu werden.

Leicht

Herr Steinkühler, es gab einmal jemanden, mit dem ich im Saarland studiert habe, Oskar mit Vornamen, der hat Ihren Zorn erregt, als er, obschon Sozialdemokrat, sagte: Für die Höhe der Beschäftigung sind jene verantwortlich, die gemeinsam die Preise für Arbeit festlegen. Darüber waren Sie, wenn ich es recht erinnere, sehr ungehalten. Bei Lafontaine schwang dabei unterschwellig mit, dass die Gewerkschaften für die Arbeitslosigkeit mitverantwortlich sind. Und die Verträge, die sie abschließen, begünstigen nur diejenigen, die eine Arbeit haben, während sie zulasten derjenigen gehen, die keine Arbeit haben.

Steinkühler

Ich denke nicht, dass der Oskar heute noch so etwas sagen würde.

Engert

Herr Grimm hat sehr besorgt darauf hingewiesen, dass sich die Verhandlungsdemokratie ausweitet und dass dagegen verfassungsmäßige Vorkehrungen getroffen werden müssten. Wenn ein ehemaliger Bundesverfassungsrichter so etwas sagt, ist das für mich ein Alarmzeichen. Was mich dabei besonders interessiert: Was sind die Ursachen für dieses Ausgreifen verhandlungsdemokratischer Prozesse?

Adam

Warum ist die Verhandlungsdemokratie auf dem Vormarsch, Herr Engert? Ich sehe dafür einen einfachen Grund: Das Prinzip der Demokratie ist Stimmenmaximierung. Um Einzelstimmen zu werben, ist relativ mühselig. Macht man dagegen vor einem Verband oder vor einer Gewerkschaft den

Kotau und tut denen etwas Gutes, dann gewinnt man ein paar Millionen Stimmen auf einmal. Und wenn man es geschickt anstellt, hat man den Lohn davon, den Wahlerfolg nämlich, und lässt die Allgemeinheit, nicht nur Dritte, sondern auch Vierte, Fünfte oder Sechste, den Preis dafür bezahlen. Das ist ein gutes Geschäft, und das erklärt das Vordringen dieses Prinzips.

Engert

Das Merkwürdige ist nur, dass dieser Prozess einhergeht mit der abnehmenden Bindekraft der Großorganisationen. Dieses Problem haben die Gewerkschaften genauso wie die Parteien oder die Kirchen. Obwohl also die organisierten Interessen schwächer werden, wird das Verhandlungsmodell immer mehr gesucht. Das Repräsentationsprinzip wird durch eine Oligarchie ausgehebelt.

Polenz

Ich verstehe unter Verhandlungsdemokratie, wenn die Regierung mit organisierten Interessen Vereinbarungen trifft, die das Parlament anschließend nur noch ratifizieren soll.

Ich will an zwei konkreten Beispielen deutlich machen, warum mir das Bauchschmerzen bereitet. Das eine ist der Atomkonsens. Dort hat die Regierung mit der Stromwirtschaft Regelungen getroffen, offenbar gestützt auf eine demoskopische Mehrheit, die den Ausstieg fordert, wo aber über die damit verbundenen Risiken und Nebenwirkungen überhaupt nicht eingehend im Parlament diskutiert wurde. Wie entwickelt sich etwa unser zukünftiger Energiebedarf - auch im Weltmaßstab -, und wie soll der gedeckt werden? Lohnt es sich unter diesen Umständen für junge Leute überhaupt noch, Kernphysik zu studieren? Oder: Wie können wir beispielsweise Russland helfen, sein Waffenplutonium abzubauen, wenn es dazu bei uns sofort heißt: Damit verletzen wir den Atomkonsens der Bundesregierung? Und wenn dann die Strompreise steigen, geht diese Entscheidung letztlich zulasten Dritter.

Das zweite Beispiel betrifft das Gesundheitswesen. Die Konsensgespräche dort bringen Ärzte, Apotheker, Krankenhäuser, pharmazeutische Industrie und Krankenkassen an einen Tisch, während die eigentlich Betroffenen, die Patienten, außen vor bleiben, für die man lediglich festlegt, dass die Beiträge nicht steigen dürfen, auch wenn steigende Lebenserwartung und erhöhter medizinischer Leistungsbedarf sich nicht automatisch mit der Lohnsumme kongruent verhalten. Hier wäre es Aufgabe der Politik, sicherzustellen, dass die Interessen der Patienten angemessen berücksichtigt werden, was durch die Bündelung der organisierten Interessen nicht so ohne weiteres zu erreichen ist.

Bahners

Ich will einmal an einem Extrembeispiel das Problem der Verhandlungsdemokratie verdeutlichen: Der amerikanische Bürgerkrieg hat im Ergebnis dazu geführt, dass der kompetitive Föderalismus, zumindest in der Frage der Sklaverei, in Amerika aufgegeben wurde. Die Einheit der Union wurde aber in der Folge mit ungeheuren Durchsetzungs- und Steuerungsproblemen erkaufte. Diese sind dann - aus traditionsorientierter amerikanischer Sicht - auf dem Weg der Verhandlungsdemokratie allmählich gelöst worden. Dabei haben sich die Eliten des Südens und des Nordens informell darüber verständigt, die Bürgerrechte der Schwarzen weitgehend leer laufen zu lassen, das heißt, ihre tatsächliche Realisierung in eine unabsehbare Zukunft zu verschieben. In den verschiedenen Phasen der Bürgerrechtsbewegung sahen sich die Zentralinstanzen deshalb immer wieder vor die Frage gestellt, zwischen Verhandlungsdemokratie und Bundeszwang abwägen zu müssen. Auch die Durchsetzung von Urteilen des obersten Gerichtshofes wurde von eben dieser Alternative diktiert.

An diesem Extrembeispiel zeigt sich: Um die Integration der Südstaaten und ihrer Eliten zu erreichen - der weißen Bevölkerung -, verständigte man sich über die Exklusion der Schwarzen, die de facto vom Wahlrecht ausgeschlossen blieben. Das heißt, die informellen Verhandlungen hatten zum Ergebnis, dass den Schwarzen die Teilnahme an den formellen demokratischen Prozeduren verwehrt blieb.

Wie verhält sich dies bei uns, wenn ich etwa an die damaligen Verhandlungen über die Wehrverfassung oder heute an die so genannte Biopolitik denke? Dort geht es um existenzielle Fragen, um Menschenrechte oder sogar um Entscheidungen über Leben und Tod. Sind bei solchen Themen informelle Verfahren grundsätzlich abzulehnen? Dann könnten wir unser Thema eingrenzen und uns beispielsweise auf Fragen der Wirtschaftsverfassung konzentrieren. Klar ist jedenfalls - und das ist das Problematische an solchen Grenzfällen, bei denen moralische Gesichtspunkte ins Spiel kommen -, dass die Inklusion, die mit Hilfe solcher Verhandlungen erreicht wird, immer mit Exklusionskosten bezahlt werden muss, die möglicherweise in einer Gesamtbilanz gar nicht erscheinen, weil die Exklusion so gut funktioniert hat.

Kielmansegg

Herr Grimm hat zu Recht gesagt, es mache wenig Sinn, über Verhandlungen jeder Art zu sprechen, wir sollten uns auf eine bestimmte Art von Verhandlungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Mächten konzentrieren, um das Problem in den Griff zu bekommen. Andere Verhandlungsarten, die hier ebenfalls angesprochen wurden, mögen ihrerseits viele Probleme in sich bergen; sie gehören aber in der Tat nicht in unseren Diskussionszusammenhang. Das gilt auch für die Tarifverhandlungen.

Herr Decker hat auf den Unterschied von Verhandlungsdemokratie und Konkordanzdemokratie hingewiesen. Die Bundesrepublik ist gerade dadurch ausgezeichnet, dass sie eine Wettbewerbsdemokratie geblieben ist, und zwar durchgehend, und als Wettbewerbsdemokratie zugleich Verhandlungsdemokratie geworden ist. Sie kann nicht gleichgestellt werden den Demokratien, die, wie die Schweiz, den Parteienwettbewerb praktisch aufgegeben und an dessen Stelle Verhandlungssysteme installiert haben. In der Bundesrepublik haben wir einen sehr intensiven Parteienwettbewerb, der auch zu wechselnden Mehrheitsverhältnissen führt; den haben wir mit einem bestimmten Typus von Verhandlungsdemokratie verknüpft.

Womit wir uns hier offenbar eingehender befassen müssen, ist die Frage, ob die Entwicklung, die Herr Grimm beschrieben hat, Gemeinwohldefizite zur Folge hat, die uns beunruhigen müssen. Dabei sind drei Problemfelder angedeutet worden, die man in dem Zusammenhang untersuchen müsste.

Erstens könnten Gemeinwohldefizite dadurch entstehen, dass in Verhandlungssystemen die unterschiedliche Organisationsfähigkeit von gesellschaftlichen Kräften stärker ins Gewicht fällt als bei anderen Prozeduren.

Zweitens kann es zu Gemeinwohldefiziten kommen, weil bei den Verhandlungssystemen ein besonders hohes Maß an Gegenwartsfixierung wirksam wird. Darauf hat Herr Polenz verwiesen.

Und drittens könnten sich Gemeinwohldefizite auch dadurch ergeben, dass - wie Herr Polenz ebenfalls sagte - in der Verhandlungsdemokratie die Opposition in ihren Einflussmöglichkeiten geschwächt wird.

Gysi

Ich würde hinzufügen: Es gibt auch unterschiedliche Grade von Vetorecht und unterschiedliche Möglichkeiten von Erpressbarkeit in solchen Runden.

Kielmansegg

Ich denke, dass man dies Problem dem ersten Problemfeld zurechnen kann.

Der nächste Schritt wäre dann, verschiedene Demokratieformen im Blick auf diese Gemeinwohldefizite miteinander zu vergleichen. Wir könnten beispielsweise die Frage stellen, ob wir mit einer weit weniger verhandlungsorientierten Demokratie - etwa mit einer Thatcher-Demokratie - besser fahren würden.

Sehr vorläufig halte ich einmal folgende Befunde fest: Die unterschiedliche Organisierbarkeit von Interessen schlägt in Verhandlungssystemen in der Tat stärker durch als in Wettbewerbssystemen. Was die Zukunftsorientierung angeht, ist auch die Wettbewerbsdemokratie - durch den Rhythmus wiederkehrender Wahlen - in hohem Maße auf die Gegenwart fixiert. Ein Unterschied liegt allenfalls darin, dass eine Wettbewerbsdemokratie eine etwas größere Innovationsfähigkeit besitzt, weil Innovation gewissermaßen zur Dramaturgie des Wechsels gehört. Darin kann eine Chance für die Zukunft stecken. Das muss aber nicht so sein; denn Innovation ist keineswegs immer zukunftsorientiert.

Was den dritten Punkt angeht, vermag ich nicht so recht zu erkennen, warum die Opposition in einer Verhandlungsdemokratie in einer schwierigeren Position sein sollte. Man könnte vielleicht argumentieren, dass die Opposition in einem ausgeprägten politischen Wettbewerbssystem wie etwa dem englischen sichtbarer ist und deshalb von den Medien stärker wahrgenommen wird. Aber für die Opposition sind letztlich die Chancen des Wechsels entscheidend. Das ist unter anderem eine Frage des Wahlrechts, des Parteiensystems und anderer Faktoren. Ich würde es nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Verhandlungsdemokratie bringen.

Herr Grande hatte in einem früheren Beitrag zwischen Effizienz- und Legitimationsproblemen unterschieden. Wenn wir Verhandlungs- mit Wettbewerbssystemen unter dem Gesichtspunkt der Legitimität vergleichen, dann ist in der Tat nachweisbar, dass der regelmäßige Machtwechsel, sofern er in der Bevölkerung als ein politisch folgenreicher Wechsel wahrgenommen wird, einen starken

Legitimierungseffekt hat. Das spricht entschieden für Wettbewerbsdemokratie. In ihr erkennt der Wähler, dass Wahlen tatsächlich etwas bewirken. Dieses Moment wird in der Verhandlungsdemokratie abgeschwächt.

Wenn ich unser bisheriges Gespräch bilanzieren, zeigt sich gewiss eine Reihe von Schwächen der Verhandlungsdemokratie, die aber keineswegs so dramatisch sind, wie das in einigen Beiträgen anklang.

Perger

Um den Gedanken von Herrn Bude aufzugreifen: Wie kann es gelingen, dass der Staat - auch unter den Bedingungen von Verhandlungsdemokratie - zum Beweger und Innovationsanreger wird?

In den westeuropäischen Demokratien gibt es seit einiger Zeit bei den regierenden Sozialdemokraten eine Debatte über die Veränderung der Rolle des Staates. Ursprünglich hieß das Dritter Weg; Anthony Giddens spricht heute mehr von der "responsible left". Das sind nach deutscher Terminologie die Regierungslinken als die innovationsfördernden Gruppierungen gegenüber den Sozialstaatslinken, die gewissermaßen die eher konservative veränderungsunwillige Fraktion bei den Regierungsparteien darstellen.

Was an diesen Debatten auffällt, ist, dass sie in wichtigen Politikbereichen, die zentral für die Beachtung des Gemeinwohls sind, neue Akzente zu setzen versuchen. Ich nenne dafür drei Beispiele: die Bildungs-, die Familien- und die Immigrationspolitik.

Die Schwäche, etwa in der bildungspolitischen Debatte, die, ausgehend von England, heute in den meisten Sozialdemokratien geführt wird, sehe ich darin, dass sie, wie Herr Hennis das treffend charakterisiert hat, sehr technokratisch und betriebswirtschaftlich geführt wird. "Employability", die Verwendbarkeit der human resources für beliebige Arbeitsplätze, als Zielsetzung moderner Bildungspolitik wäre in meinen Augen viel zu wenig. Auf einer der letzten Konferenzen dieser Dritte-Weg-Regierungschefs war es der Italiener d'Alema, der betonte: Bildungspolitik muss mehr sein; Bildung ist in erster Linie eine kulturelle Aufgabe und hat nicht nur dafür zu sorgen, die Menschen für den internationalen Arbeitsmarkt zu befähigen oder auf die Folgen der Globalisierung vorzubereiten.

Ähnliches gilt für die Familienpolitik. In nahezu allen europäischen Ländern wird gegenwärtig die Frage diskutiert, wie sich das Familienleben mit den erhöhten Ansprüchen an die Flexibilität der Arbeitnehmer vereinbaren lässt. Dieses Dilemma wird in den kommenden Wahlkämpfen überall eine zentrale Rolle spielen.

Die Immigrationspolitik will ich nur als Stichwort erwähnen.

Alle drei Bereiche enthalten sehr viel kompliziertere Aufgabenstellungen als beispielsweise Tarifpolitik oder Energiepolitik, und zwar deshalb, weil es dabei um die sozusagen "weichen" Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens geht, die nur auf dem Verhandlungsweg zu lösen sind. Diese Themen können nicht durch einen starken Staat gelöst werden oder durch entschiedene Führung eines Kanzlers oder Präsidenten mit dem Appell, es müsse ein Ruck durch die Republik gehen, sondern das geht nur im Wege eines sehr komplizierten Verhandlungsprozesses. Das legitimiert die Verhandlungsdemokratie in besonderer Weise. Das ist auch eine Entwicklungsaufgabe.

Deshalb warne ich ausgesprochen davor, das Verhandlungsmodell quasi als historisches Relikt abzutun und zu meinen, dass uns in der Berliner Republik eine ganz andere Art von Demokratie zuwächst.

Leicht

Graf Kielmansegg erwähnte das Modell Thatcher. Was immer man Margaret Thatcher in der zweiten Hälfte ihrer Amtszeit vorhalten kann, hat sie nicht in ihrer ersten Amtsperiode überhaupt erst die Regierungsfähigkeit wiederhergestellt gegenüber anderen Agenturen, die bis dahin jedes Regierungshandeln gelähmt hatten?

Und zum Thema Immigrationspolitik, Herr Perger: Sie wissen, dass mit dem Stichwort "Greencard" das jahrzehntelang bei uns kultivierte Tabu: "Wir sind kein Einwanderungsland" total über den Haufen gerannt wurde. Niemand nimmt heute die Einwanderungsmythen - negative wie positive - mehr ernst. Und hätten Sie geglaubt, eines Tages in der FAZ zu lesen, die SPD habe die Zuwanderungsvorschläge der CDU begrüßt?

Damit will ich sagen: Auch in der Verhandlungsdemokratie spielt das zur rechten Zeit ausgeübte Leadership verbunden mit symbolischem Handeln oft eine wichtigere Rolle als noch so große Verhandlungsrunden.

Perger

Dieses Leadership war aber nur der Anstoß, noch nicht die Implementierung.

Leicht

Sicher, aber dieser Anstoß hat mehr ausgelöst als ungezählte Verhandlungskommissionen in den Jahren zuvor.

Perger

Doch ohne Verhandlungen nützt auch die Intervention nichts. Beide Elemente brauchen einander, damit die Demokratie funktioniert - mit "leadership", Gewaltenteilung und Konsensbildung durch Verhandlungen.

Adam

Nach meiner Ansicht erreicht diese Entwicklung allmählich ihren Kulminationspunkt. Herr Leicht warf vorhin das Stichwort Zivilgesellschaft in die Debatte, die eben nicht primär Gruppen oder Parteien meint, sondern den Einzelnen. Und als ein Einzelner fühle ich mich ständig übergangen.

Ich will das an einem zugegebenermaßen sehr persönlichen Beispiel deutlich machen. Vor einigen Jahren studierten zwei meiner Kinder gleichzeitig, das eine überdies im Ausland, und das ist teuer. Daraufhin habe ich mein Rentenbilanzkonto überschlagen und festgestellt, dass ich im Alter wahrscheinlich zu viel, aber hier und heute zu wenig Geld habe. Deshalb bin ich - mehr spaßeshalber - zu einem Rentenverwalter gegangen und habe ihm gesagt: Ich möchte Ihnen ein Geschäft vorschlagen. Ich verzichte auf einen Teil meines Alterseinkommens, wenn ich dafür jetzt etwas mehr Geld zur Verfügung habe. Das soll keineswegs auf Kosten der Allgemeinheit gehen; ich will dafür selber bezahlen. Der Mann hat natürlich genauso reagiert, wie ich es erwartet hatte: "Das kommt überhaupt nicht in Frage, Herr Adam", sagte er. Aber die Begründung, die er meinte für seine Ablehnung geben zu müssen, war geradezu entlarvend: "Herr Adam, wir wissen besser, was für Sie gut ist." Und eben das glaube ich nicht. Im Zweifelsfalle weiß ich selbst immer noch besser, was für mich gut ist.

An dieser Stelle muss ich dann nach aller Erfahrung mit dem Gewerkschaftsargument rechnen, das da lautet: "Sie, Herr Adam, können lesen, rechnen und schreiben, Ihnen kann man zutrauen, dass Sie in der Lage sind, für sich selber zu sorgen. Aber unsere Klientel kann das in der Regel nicht so gut wie Sie. Deshalb müssen wir sie bei der Hand nehmen und sie betreuen." Ich bezweifle, dass dies so stimmt.

Wenn ich zum Beispiel an den so genannten Generationenvertrag denke, dürfte jedem Mann und jeder Frau in diesem Lande einleuchten, dass dieser Vertrag, der ja nicht nur zwischen zwei, sondern drei Generationen zu schließen ist, nur dann funktioniert, wenn klar ist, dass man sich nur so lange von der jüngeren Generation versorgen lassen kann, wie man selbst für die ältere gesorgt hat. Das ist eine recht einfache Rechnung. Aber die Verhandlungsdemokratie hat dafür gesorgt, dass diese Rechnung - zumindest vorübergehend - außer Kraft gesetzt worden ist, allerdings mit fatalen Konsequenzen.

Warum soll ich ein System verteidigen, für das die alte Forsthoff'sche Regel gilt: Je all-gemeiner ein Interesse, desto mehr kollidiert es mit Einzelinteressen. Das führt dazu, dass in der Verhandlungsdemokratie, die interessenhörig ist, die allgemeinsten Interessen am schlechtesten bedient werden.

Wenn man darauf hinweist, dass im Familienlastenausgleich, in der Rentenfrage, in der Pflegeversicherung unbedingt etwas geschehen muss, wird mir stets geantwortet: Das ist sicher richtig, doch das ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Formulierung "gesamtgesellschaftlich" veranlasst die Politiker, die so argumentieren, leider nie dazu, die Dinge jetzt anzufassen, sondern ganz im Gegenteil, sie einfach liegen zu lassen und ad calendas graecas zu vertagen. Das kann doch nicht im Sinne der Sache sein.

Gysi

Sie wehren sich dagegen, Herr Adam, dass ständig andere entscheiden wollen, wodurch man selbst glücklich wird. Ich kann Ihren Frust sehr wohl verstehen; denn ich habe in einem Staat gelebt, der voll darauf geeicht war, den Menschen zu sagen, wie man glücklich wird.

Ich will in dem Zusammenhang aber auch die Kehrseite der Medaille erwähnen und nenne dafür ein konkretes Beispiel. In den neuen Bundesländern gab es etwa dreißig- bis vierzigtausend Selbständige, die - ausgestattet mit wenig Eigenkapital - glaubten, es schaffen zu können. Dann sind sie in Konkurs gegangen und jetzt leben sie von der Sozialhilfe. Sie hatten sich für einen solchen Fall überhaupt nicht versichert, weil sie sich das gar nicht leisten konnten und das später nachholen wollten, wenn das Geschäft läuft. Nun besaßen viele von denen durchaus Haus und Grundstück und ein Auto. Das musste alles daran glauben; denn Sozialhilfe bekommen sie erst, wenn sie alles veräußert haben und gewissermaßen ganz arm sind. Irgendeine Überbrückungshilfe und dergleichen ist in diesem System nicht vorgesehen.

Da einfach auf Freiwilligkeit zu setzen und nach dem Motto vorzugehen, jeder ist selbst seines Glückes Schmied, kann doch wohl die Lösung nicht sein. Da wäre eine Art Pflichtabsicherung vielleicht durchaus hilfreich gewesen. So einfach liegen die Dinge also nicht; es gibt eben auch andere Lebenserfahrungen - obwohl ich Ihnen im Prinzip zustimme.

West

Wenn Sie die Verhandlungsdemokratie als eine Form von Fordismus mit standardisierten Lösungen beschreiben, Herr Adam, heißt das nicht, dass sich dieses System darin erschöpfen muss und nicht lernfähig ist. Für ein Land mit der spezifischen politischen und ökonomischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland ist dieses Modell gerade für Fragen des Gemeinwohls immer noch am besten geeignet.

Das Bündnis für Arbeit beispielsweise hat bislang sicher noch keine zufrieden stellenden Lösungen gebracht. Aber vergleichen Sie das mit Ländern wie Frankreich oder Großbritannien, die so etwas nicht zustande gebracht haben. In Frankreich hat man es versucht, dort ist es sowohl an den Gewerkschaften als auch an den Arbeitgeberverbänden gescheitert. Die Alternative ist, dass die Regierung von oben bestimmte Reformkonzepte beschließt, was erhebliche Implementationskosten verursacht. In Paris wird beispielsweise die Einführung der 35-Stunden-Woche für ganz Frankreich beschlossen. So etwas wäre in der Bundesrepublik weder wünschenswert noch durchsetzbar.

Und Großbritannien ist mit Deutschland überhaupt nicht zu vergleichen. Das war bis vor wenigen Jahren eine ganz andere Gesellschaft mit einer Klassenstruktur, also de facto ohne Mittelstand. Deshalb hat die Regierung Kohl auch nie versucht, so vorzugehen wie Frau Thatcher in den 80er-Jahren in England, auch wenn das immer wieder behauptet wurde.

Das heißt, die Möglichkeiten bundesdeutscher Politik sind im Vergleich dazu begrenzt. Deshalb ist das Bündnis für Arbeit, in dem Bundesregierung, Arbeitgeber und Gewerkschaften zusammenwirken, an sich ein geeignetes Modell und wahrscheinlich am ehesten in der Lage, das Beschäftigungsproblem bei uns zu lösen. Natürlich gibt es keine Erfolgsgarantien und es müssen Lernprozesse stattfinden. Mit anderen Worten: Es ist eine Lernveranstaltung für jene Macht- und Werteliten, die auf diesem Feld den Kurs bestimmen. Wie können dort die zweifellos notwendigen Innovationen zustande kommen? In dem Zusammenhang verweise ich auch auf die regionalen Einflüsse; denn das Bündnis für Arbeit ist keine zentralistische Angelegenheit, sondern strahlt in die Regionen, in die Städte bis hin zu den Betrieben aus und ist bereit, von diesen zu lernen.

Leicht

Da möchte ich doch einmal nachfragen. Vielleicht lässt sich etwas genauer sagen, was das Bündnis für Arbeit eigentlich ist. Ist das eine Veranstaltung, wo man sich trifft und lediglich Gedanken austauscht, oder ist es, wie im niederländischen Modell - zumindest am Anfang war das dort so -, eine Veranstaltung zum gemeinsamen Verzehr von Kröten? Das heißt: Jeder der beteiligten Interessenten hat zum Zwecke des Gemeinwohls etwas konzidiert, wozu er unter anderen Umständen wahrscheinlich nicht bereit gewesen wäre, weil auch die anderen Beteiligten bereit waren, ihrerseits eine Kröte zu schlucken - auch der Staat; bei dem dies allerdings zulasten Dritter geht, denn es sind ja nie die eigenen Kröten, die er da schluckt.

Wo sind die Kröten, die im Bündnis für Arbeit bisher geschluckt worden sind? Die sehe ich noch nicht.

Steinkühler

Die Gewerkschaften beispielsweise sind bei ihren Lohnforderungen erklärtermaßen unter der Produktivitätsrate geblieben. Dafür hatten die Arbeitgeber versprochen, für mehr Beschäftigung zu sorgen.

Leicht

Und was hat der Staat versprochen?

Steinkühler

Gar nichts. Das war in dem Fall auch nicht seine Aufgabe.

Leicht

Der niederländische Staat hat seinerseits etwas geleistet.

Kirsch

Das ist schon eine bemerkenswerte Argumentation, Herr West: Sie sagen, das Bündnis für Arbeit sei das effizienteste System, das man sich denken kann. Es hat zwar noch nichts zustande gebracht, aber wir können ja alle noch lernen.

Am Anfang war dieser Runde Tisch in der Tat nach dem Motto konzipiert - das knüpft an Herrn Leicht an -: Dort kommen wir zusammen, um Entscheidungen zu treffen oder jedenfalls vorzubereiten, sprich: Kröten zu schlucken. Das heißt, jeder schluckt eine Kröte und handelt dann entsprechend. Das ist aber nicht geschehen. Inzwischen backt man etwas kleinere Brötchen - wenn überhaupt - und will auch keine Kröten schlucken, sondern die Devise ist offenbar: Wir diskutieren miteinander und bringen uns wechselseitig etwas bei.

Und Herr Steinkühler, wenn Sie meinen, die moderaten Tarifabschlüsse, die es in der Tat gegeben hat, seien aufgrund der Runden Tische zustande gekommen, so würde ich eher sagen, dass die geschwächte Position der Gewerkschaften der entscheidende Faktor gewesen ist. Wären die Gewerkschaften stärker gewesen, dann wären die Abschlüsse gar nicht so moderat gewesen - Runde Tische hin oder her.

Steinkühler

Die Gewerkschaften hätten doch mehr fordern können.

Kirsch

Aber man fordert nur etwas, wenn man wenigstens ansatzweise meint, einen Teil tatsächlich erreichen zu können. Man blufft doch nur, wenn man die Forderungen einigermaßen durchsetzen kann; anderenfalls würden die Gewerkschaften noch mehr an Glaubwürdigkeit verloren haben, als das ohnehin schon der Fall ist.

Groner-Weber

Ich möchte vor einem Irrglauben warnen: Es führt nicht automatisch zu einem guten Ergebnis, wenn sich Akteure um einen Tisch versammeln und wahllos und ohne vorherige Verständigung anfangen, Kröten zu verschlingen. Mir fällt kein Fall ein, wo das zu einer Verbesserung der Welt beigetragen hätte. Eine konstitutive Bedingung dafür, dass solche Gesprächsrunden zu vernünftigen Ergebnissen führen, ist in der Tat, dass man sich zunächst einmal über das Problem verständigt, das man lösen will. Und diese Verständigung ist im Bündnis für Arbeit zurzeit allenfalls rudimentär gegeben. Lediglich bei einigen kleinen Bereichen ist es zu einer annähernd gemeinsamen Problemdefinition gekommen. Bei den meisten Themen besteht über die Definition dessen, was man angehen will, überhaupt noch keine Einigung.

Leicht

So wie bei uns hier.

Groner-Weber

Ich füge aber hinzu: In den europäischen Ländern, in denen solche Prozesse bisher gelaufen sind - von wenigen Ausnahmen abgesehen -, ist das nicht von heute auf morgen ge-gangen. Das ist auch

nicht verwunderlich. Wenn dies Probleme wären, bei denen man sich schnell über die Ursachen verständigen könnte, wären diese Runden möglicherweise überflüssig.

Walter

Was Frau Augstein offensichtlich an der Verhandlungsdemokratie am meisten stört, ist, dass es da so einen Kuhhandel gibt. Wenn das in aller Öffentlichkeit vor sich geht, ist es okay, aber Kuhhandel in Hinterzimmern, das ist das Problem.

Nun muss man natürlich sehen, dass in dem Moment, wo man die Dinge öffentlich macht, die Verhandlungsdemokratie nicht mehr funktioniert. Gerade diese Nichttransparenz, die Nichtöffentlichkeit macht es überhaupt erst möglich, dass man zu Kompromissen kommt.

Weiter wird die Konfliktretorik kritisiert. Herr Steinkühler hat ja Recht, die Interessenvertreter sind nicht aufs Gemeinwohl verpflichtet, sondern sie vertreten jeweils spezifische Interessen. In der Öffentlichkeit macht man den großen Theaterdonner - das wird zu Ihrer Zeit nicht anders gewesen sein, Herr Steinkühler - und dann zieht man sich zu zweit, zu dritt oder zu viert in ein Hinterzimmer zurück und versucht, einen vernünftigen Kompromiss hinzukriegen - vorher natürlich nicht.

Herr Leicht erwähnte die Zivilgesellschaft, die wir als Alternative immer so gern loben. Wenn es wirklich eine Bürgergesellschaft geben würde mit sehr viel Partizipation und Teilhabe, würde sich die Zahl der Akteure erheblich erweitern und die Gesellschaft noch komplexer machen; es würde noch mehr nichttransparente Bereiche und informelle Runden geben.

Breuel

Aber vielleicht auch mehr Zivilcourage.

Walter

Das mag sein. Aber das Regieren würde jedenfalls nicht leichter.

Das zeigt sich auch bei Plebisziten, die fast immer zur Konkordanz demokratischer Strukturen oder zu großen Koalitionen führen, um die nichtberechenbaren Folgen solcher Plebiszite wieder einzuhegen. Die Schweiz ist dafür ein gutes Beispiel.

Adam

Ich will gar nicht teilhaben; ich will in Ruhe gelassen werden.

Walter

Sie vielleicht; aber andere wollen teilhaben, auch wenn Ihnen das nicht gefällt, Herr Adam.

Kuhhandel wird beklagt. Natürlich ist es ein Kuhhandel, sonst würde nur die eine Seite gewinnen. Kuhhandel ist, vereinfacht gesagt, die Quintessenz der Demokratie in einer pluralistischen Gesellschaft. Eine andere Vorstellung halte ich, ehrlich gesagt, für ein bisschen romantisch. Deshalb bin ich auch dagegen, dass hier jeder mit irgendwelchen konkreten Beispielen aufwartet, wo es gut oder nicht so gut gelaufen ist.

Was wünschen wir uns eigentlich als Alternative? Den starken politischen Führer etwa, der mit dem großen klaren Konzept, dem kohärenten Entwurf im Bundestag auftritt, wo die Abgeordneten darüber diskutieren, und dann soll er das durchsetzen? Das sollte in Deutschland mal ein sozialdemokratischer Kanzler versuchen, ein Programm führungsstark durchzusetzen. Er würde sich sofort eine blutige Nase holen; der wäre nach wenigen Monaten völlig gescheitert - schlimmer noch als Lafontaine. Wir alle reden von den vielen Vetomächten, die es bei uns gibt, und mit denen muss man sich in irgendeiner Weise arrangieren. Man muss mit ihnen verhandeln, sonst ist man nach kurzer Zeit vollkommen blockiert. Wer nicht verhandelt, wird blockiert und hat damit erst recht all die Probleme am Hals, die wir gerade beseitigen wollen.

Es heißt immer, da verhandeln die Starken zulasten Dritter, der Schwachen, der Nichtartikulationsfähigen. Zeigen Sie mir irgendeine Wettbewerbsdemokratie, wo die Schwachen besser vertreten werden als in einer Verhandlungsdemokratie! Die historischen Beispiele, wo die Verhandlungsdemokratie tatsächlich abgeschafft wurde, zeigen jedenfalls nicht, dass dies irgendwelchen Schwachen zugute kam. Die Folge war immer entweder absolute Dominanz oder gar Tyrannei der Starken. Das scheint mir die Alternative zu sein.

Grimm

So wie Graf Kielmansegg will ich auch noch einmal versuchen, die Fragen, die wir hier diskutieren, ein wenig zu systematisieren.

Verhandlungen finden in verschiedenen Bereichen und auf unterschiedlichen Ebenen statt. Einige davon sind relativ neu; andere kennen wir seit langem, etwa Verhandlungen im Bereich der Tarifautonomie. Das heißt nicht, dass da keine Probleme bestehen; aber diese sind bekannt, und wir haben sie relativ gut im Griff.

Dann gibt es den Bereich von Verhandlungen auf der innerstaatlichen Ebene, beispielsweise zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, oder auch zwischen dem Bund und den Ländern, hinter denen aber wiederum Mehrheits- und Minderheitsparteien stehen. Auch daraus resultieren einige Probleme, die ich aber nicht für gleich dramatisch halte.

Anders ist es in jenem Bereich binnenstaatlicher Verhandlungen, wo einfache Mehrheiten zur Durchsetzung von Politik nicht mehr ausreichen, sondern wo Mehrheiten und Minderheiten gezwungen sind, sich zu einigen, weil sie sich unter Erfolgszwang gesetzt haben, indem sie die Probleme in der öffentlichen Debatte derart aufgebauscht haben, dass sie der Bevölkerung in jedem Fall eine Lösung präsentieren müssen. Die Ergebnisse, die dabei herauskommen, hat im Grunde keiner der beteiligten Kontrahenten so gewollt, und keiner will dafür nachher auch die Verantwortung übernehmen. Diese Fälle nehmen zu.

Ich denke beispielsweise an Verfassungsänderungen wie die zum Asylrecht oder zur Unverletzlichkeit der Wohnung. Während die eine Seite hier für erhebliche Grundrechtsbeschränkungen plädierte, war die andere zunächst ganz und gar dagegen. Als dann deutlich wurde, dass die Akzeptanz für den bisherigen Rechtszustand in der Bevölkerung schwand, setzte ein Verhandlungsspiel ein, dessen eigentliches Ziel es war, dem politischen Gegner möglichst wenig Handlungsspielraum zu lassen, wenn er die nächste Wahl gewinnen sollte. Das heißt, Wahlen sollten möglichst weitgehend folgenlos bleiben. Denn das, was eigentlich auf politischer Ebene zu entscheiden war, wurde bereits auf der Verfassungsebene vorweggenommen.

Die Ergebnisse, die dabei herauskommen, sind in den meisten Fällen suboptimal. Und je mehr in solchen Verhandlungen vorher verfassungsmäßig festgezurrt worden ist, desto weniger lässt sich nach der Wahl wieder rückgängig machen. Das Problem wäre verhältnismäßig leicht lösbar, weil sich viele Blockademöglichkeiten, die sich in unserer Verfassung angehäuft haben, durch Verfassungsänderung wieder auflösen ließen. Dazu brauchte man aber qualifizierte Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat und einen entsprechenden politischen Willen.

Vielleicht könnten wir etwas aus der Verabschiedung der Europäischen Grundrechtscharta lernen, die jetzt feierlich proklamiert ist, wenn sie auch noch nicht Rechtscharakter hat. Die Charta wäre in dieser gelungenen Form nie zustande gekommen, wenn die Entscheider sie selbst ausgehandelt hätten. Dann hätten wir vermutlich solch ein Monstrum wie Artikel 16 Grundgesetz bekommen. Da die Formulierer jedoch nicht die Entscheider waren, ist ein moderner Grundrechtskatalog dabei herausgekommen.

Für unsere Situation in puncto Verfassungsänderung wäre daraus zu lernen: Diejenigen, die im Normalbetrieb die politischen Entscheidungen fällen, dürfen sich die Bedingungen dafür nicht qua Verfassungsänderung selbst zurechtschneiden. Hier müssen dringend Er-schwerungen und Verzögerungen eingebaut werden.

Worum es mir beim Thema Verhandlungsdemokratie aber vorrangig geht, ist jener Bereich, wo staatliche und private Akteure miteinander verhandeln und sich nicht nur gegenseitig belehren oder über den Geschmack von Kröten verständigen, sondern wo sie Gesetzesinhalte entweder aushandeln oder gesetzvertretende Absprachen treffen, das heißt: wo sie allgemein verbindliche Inhalte festlegen, ohne dass die für allgemein verbindliche Entscheidungen vorgesehenen Verfahren eingehalten werden. Auf diese Weise werden fundamentale Verfassungsprinzipien ausgehöhlt und entwertet.

Die Frage ist indes nicht, ob wir das rückgängig machen können; denn es gibt Gründe dafür, die den Staat auf die Verhandlungsebene zwingen, und die haben ihren Zenit bei weitem noch nicht erreicht. Das heißt, dieser Bereich wird noch weiter zunehmen, sodass wir darum besorgt sein müssen, wie wir verhindern können, dass die Verfassungsprinzipien nicht noch mehr ausgehöhlt werden. Dabei wissen wir, dass das, was wir tun können, kein adäquater Ersatz ist für das, was wir verloren haben. Aus diesem Grunde sehe ich hier das größte Problem, über das zu sprechen sich am meisten lohnen würde. In der Hin-sicht wäre auch verfassungspolitische Phantasie gefragt.

Leicht

Ich verstehe schon, Herr Grimm, warum Sie meinen, Tarifverhandlungen sind hier weniger interessant, würde das aber angesichts dessen, was Sie insgesamt gesagt haben, noch einmal überprüfen. Wenn beispielsweise Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Preise für Arbeit so festlegen, dass dadurch die Arbeitslosigkeit steigt - nur eine Annahme, Herr Steinkühler -, dann wird dadurch die kollektive Arbeitslosenversicherung und damit der Staat für die Folgen dieser außerstaatlichen Absprachen in Anspruch genommen. Insofern dürften diese Verhandlungen doch in unseren Problemkatalog hineingehören.

Grimm

Dass das Probleme schafft, ist mir klar. Frau Fugmann-Heesing hat mit guten Gründen in ihrem Referat gesagt: Völlig unproblematisch sind Verhandlungssysteme nur dort, wo sich die Wirkungen auf die Verhandlungspartner beschränken lassen. Das ist bei Tarifverhandlungen sicher nicht der Fall, allenfalls in einer sehr vordergründigen Sicht. Wenn die Kosten, die daraus resultieren, dramatisch steigen würden, müsste man sicherlich überlegen, ob auch da etwas zu ändern ist. Dessen ungeachtet meine ich aber, das wirklich Besorgnis erregende neue Moment liegt in dem Bereich, den ich zuletzt genannt habe.

Hirsch

Ich stimme Ihnen zu, Herr Grimm, dass der Artikel 16 - das gilt auch für den 13 a - ein wahres Monstrum ist. Wenn Sie aber die Grundrechtscharta der Europäischen Union als so beispielhaft hinstellen, muss ich Ihnen doch entschieden widersprechen. Die sprachliche Formulierung ist sicher nicht zu beanstanden, aber inhaltlich stehen da unglaubliche Dinge drin. Ich kann das jetzt nicht ausführen. Wenn die Artikel 13 a und 16, die ja auf sehr unterschiedliche Weise zustande gekommen sind, eine so schreckliche Fassung erhalten haben, hat das nichts damit zu tun, dass sie vom Parlament beschlossen worden sind. Wenn es nur daran liegen würde, dass die Entscheider selbst dabei am Werke waren, müsste unser Grundgesetz insgesamt in einer schrecklichen Verfassung sein.

Grimm

Gründungssituationen sind immer anders als Verhandlungssituationen nach fünfzig Jahren.

Hirsch

Ich habe dafür eine andere Erklärung.

Hennis

Herr Hirsch hat in seinem bekannten Untersuchungsbericht einen gravierenden Missstand aufgezeigt, dass nämlich die Nähe von Staat und Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen hat. Wenn dadurch Verfassungsprinzipien tangiert werden, wie Sie sagen, Herr Grimm, muss man doch nur an Artikel 33 der Verfassung erinnern - Bundesministergesetz, Geschäftsordnung -, den es wieder durchzusetzen gilt. Ich sehe nicht, was darüber hinaus für ein Problem darin steckt.

Sie sagen, das habe inzwischen Ausmaße angenommen, die es notwendig machen, verfassungsrechtlich einzuschreiten. Da kann ich nur sagen: um Gottes willen. Dadurch, dass Sie einen offenbar unvermeidbaren Zustand auch noch verfassungsrechtlich legitimieren, wird die Situation doch nicht besser. Vielmehr wäre es wichtig, die gegenwärtige politische Praxis, die Verfassung für alles und jedes in Anspruch zu nehmen, zu unterbinden.

Gysi

Mir fällt auf, dass der Begriff Kuhhandel hier sehr unterschiedlich interpretiert wird. Kompromisse, die als Ergebnis von Verhandlungen geschlossen werden, würde ich nicht dazu zählen. Als Kuhhandel würde ich bezeichnen, wenn Dinge, die überhaupt nichts miteinander zu tun haben, verabredet werden - nach dem Motto: Ich gebe dir in einem bestimmten Punkt nach, wenn du dafür zustimmst, dass, sagen wir, der nächste Verfassungsrichter aus unserem Lager kommt, obwohl ihr eigentlich dran wäret. Solche Absprachen werden schon deshalb nicht öffentlich gemacht, weil die Beteiligten eine derartige Vereinbarung nicht offen rechtfertigen könnten.

Was mich am Begriff Verhandlungsdemokratie grundsätzlich stört, ist, dass man offenbar meint, die ganze Angelegenheit dadurch zu legitimieren, indem man ihr das Wort Demokratie anhängt. Zunächst

einmal haben wir es mit einem Verhandlungssystem, einer Verhandlungsstruktur zu tun. Wie demokratisch das Ganze ist, bedürfte der Untersuchung. Das ist dann in der Tat auch eine Frage der Legitimation.

Eines will ich deutlich hinzufügen, um nicht missverstanden zu werden: Ich bin keineswegs gegen Verhandlungen und ich habe auch nichts gegen eine Verhandlungsstruktur, denn es ist ja durchaus vernünftig, einen Konsens zu suchen. Streit aus Prinzip ist sowieso albern. Bei vielen gesellschaftlichen Problemen ist es sehr wichtig, unterschiedliche Interessengruppen zusammenzubringen, um Gemeinsamkeiten auszuloten, was es dann vielleicht auch erleichtert, einen Kompromiss zu finden. Verhandlungssysteme und Wettbewerbssysteme sind ohnehin nicht so klar voneinander zu trennen. Auch im Wettbewerbssystem gibt es Verhandlungen, und bei Verhandlungen gibt es immer auch Wettbewerb.

Mein Problem ist die Vermischung von Gesellschaftspolitik und Gesetzgebung. Was wir gegenwärtig erleben, ist, dass immer mehr Gesetze in solchen Verhandlungsrunden verabredet werden beziehungsweise Absprachen darüber erfolgen, Gesetze nicht zu erlassen, und zwar durch Personen, die dafür nicht legitimiert sind. Und das ist ein Demokratieproblem. Das Parlament wird auf diese Weise entmachtet, was Wahlen immer uninteressanter macht. Das führt zur Demokratieverdrossenheit, die sich nicht zuletzt darin ausdrückt, dass die Wahlbeteiligung sinkt. Das ist im Übrigen keine Frage der Effizienz; auch Diktaturen können in mancher Hinsicht sehr effizient sein.

Was mir Sorgen bereitet, ist, wenn man sich nicht nur zusammensetzt - Beispiel Atomkonsens - und sich über Risiken und Nebenwirkungen austauscht, sondern dabei fest verabredet wird, wie das Gesetz aussehen soll. Auch im Bündnis für Arbeit gab es zumindest eine ähnliche Tendenz. Dann passiert genau das, was Herr Grimm völlig zu Recht kritisiert. Ich habe damals als Fraktionsvorsitzender der PDS den Fraktionsvorsitzenden der beiden anderen Oppositionsparteien in einem Brief gesagt: Dadurch wird das Parlament Schritt für Schritt auf ein reines Ratifikationsgremium reduziert - wie bei der Absegnung eines völkerrechtlichen Vertrages. Dafür wurden wir aber nicht gewählt und wird uns auf Dauer auch keiner wählen. Ich denke, die Folgen sollten wir uns klar machen auch in Richtung Nationalismus, Extremismus und so weiter.

Ich habe nichts dagegen, wenn im Bündnis für Arbeit darüber nachgedacht wird, wie neue Arbeitsplätze geschaffen werden können. Ich bin nur entschieden dagegen, wenn nicht dafür Legitimierte beginnen, verbindlich Gesetze zu verabreden oder Gesetze zu verhindern. Das Parlament ist dann faktisch ausgeschlossen. Natürlich könnte das Parlament da-gegen etwas unternehmen. Aber das ist Theorie; denn wenn eine Parlamentsmehrheit sich dagegen auflehnt, bringt sie den eigenen Kanzler in Gefahr. Deshalb wird das nicht geschehen. So wie die Dinge jetzt immer häufiger laufen, das hat es in dieser Form früher nicht gegeben.

Hirsch

Kuhhandel, Herr Gysi, nennen diejenigen einen Kompromiss, die damit nicht einverstanden sind; die anderen sprechen von einem Verhandlungspaket.

Grande

Unter Verhandlungsdemokratie in einem allgemeinen Sinne werden an sich alle Formen politischer Entscheidungsfindungen verstanden, in denen das Mehrheitsprinzip durch das Konsensprinzip ersetzt wird. Das Mehrheitsprinzip ist das fundamentale Prinzip für Entscheidungsfindungen in parlamentarischen Regierungssystemen. Es wird ersetzt durch das Konsensprinzip, sei es in Verhandlungen zwischen staatlichen Akteuren oder zwischen Parteien, sei es zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Und gerade im Bereich der zwischenstaatlichen Entscheidungsfindung hat die Bedeutung von Verhandlungslösungen zugenommen. Stichwort: Europäisierung von Politik oder auch föderale Politikverflechtung.

Wichtig erscheint mir nun, dass diese unterschiedlichen Verhandlungssysteme in zunehmendem Maße interdependent werden. Frau Groner-Weber hat das deutlich gemacht mit ihrem Hinweis, dass Dinge, die im Bündnis für Arbeit entschieden werden, dann auf einer anderen Ebene - in ihrem Beispiel die föderale Ebene - weiter verhandelt werden müssen. Auf diese Weise wird der ganze Entscheidungsprozess ungeheuer komplex, was auch seine Intransparenz steigert mit allen Problemen, auf die schon hingewiesen wurde.

Was die Leistungsfähigkeit von Verhandlungssystemen betrifft, so hat die vergleichende Demokratieforschung gezeigt, dass Verhandlungsdemokratien im Vergleich zu

Konkurrenzdemokratien eine beachtliche Leistungsfähigkeit aufweisen, gemessen an Parametern wie makroökonomische Performanz, Systemstabilität, Minderheitenschutz et cetera. Das heißt, Verhandlungsdemokratien sind in der Praxis besser als ihr oft schlechter Ruf.

Nun ist die Bundesrepublik Deutschland weder eine reine Verhandlungsdemokratie noch eine reine Parteiendemokratie, sondern sie kombiniert diese beiden Elemente, und zwar auf eine höchst problematische Art und Weise. Sie weist starke Konsenszwänge auf infolge der Organisationsmacht von Verbänden, aber auch aufgrund institutioneller Zwänge, die durch die Verfassung geschaffen wurden. Gleichzeitig findet in den vergangenen zwanzig Jahren eine signifikante Intensivierung des Parteienwettbewerbs statt. Das hängt mit der Pluralisierung des Parteiensystems und einer zunehmenden Volatilität der Wähler zusammen. Das heißt, beide Dimensionen, Verhandlungsdemokratie und Parteienwettbewerb, intensivieren sich. Wir sollten uns Gedanken darüber machen, wie man diese Konstellation so gestalten kann, dass die beiden Elemente miteinander verträglicher werden und damit das politische System bei uns insgesamt effizienter wird.

Engert

Ich will nur eine persönliche Empfindung schildern. Immer wenn Themen, wie wir sie hier behandeln, auf der Agenda stehen, fehlt am Tisch ein bestimmter Personenkreis oder ist unterrepräsentiert, nämlich diejenigen, die handeln. Das gilt für die Wirtschaft und für die Gewerkschaften in besonderer Weise, aber auch für die Politik. Man hört, dass sie eingeladen waren, aber mit unterschiedlichen Begründungen abgesagt haben.

Da stellt sich doch die Frage: Sind diese Kreise vielleicht gar nicht so sehr daran interessiert, sich an einem Diskurs über die Gefahren, die Herr Grimm bei der Verhandlungsdemokratie so eindringlich geschildert hat, zu beteiligen? Möchte man sich lieber öffentlich nicht so gern dazu äußern? Auch der Bergedorfer Gesprächskreis hat über seine Protokolle ja eine spezifische Öffentlichkeit. Sollte mein Eindruck zutreffen, wäre das zumindest ein Indikator für die Problematik, die wir hier behandeln. Vielleicht möchten die jeweiligen Interessengruppen unter sich, in geschlossenen Räumen den Deal aushandeln, weil der offene Diskurs Sand in ihr Getriebe streuen könnte.

Bude

Die Verhandlungsdemokratie ist im gewissen Sinne eine Form von Elitekommunikation. Dabei handelt es sich vielfach um einflussreiche Persönlichkeiten, die in der Lage sind, in ihren jeweiligen Organisationen etwas zu bewirken. Mein Eindruck ist, dass sich die Zusammensetzung dieser operativen Eliten in der Bundesrepublik grundsätzlich zu ändern beginnt, die sich nicht mehr so sehr dem verpflichtet fühlen, was als rheinischer Kapitalismus bezeichnet wird.

Leute wie etwa Leonhard Fischer von der Dresdner Bank oder Paul Achleitner, Strategiechef der Allianz, werden auf einmal wichtig in dieser Elitenkommunikation. Das ist relativ neu in der Bundesrepublik, in der früher weitgehend die Partieliten dominierten. Ein Mann wie Alfred Herrhausen war nicht nur eine Hintergrundfigur des frühen Helmut Kohl, sondern er gehörte zu jenen Leuten, denen eine strategisch bedeutsame Rolle in dieser Kommunikation der Eliten zukam. Solche Personen werden in Zukunft immer wichtiger werden.

Diese Elitekommunikation verfolgt im Wesentlichen drei Zielsetzungen. Erstens das, was man als Strategie der Lokalisierung der Verhandlungsdemokratie bezeichnen könnte. Es geht nicht mehr um formalisierte Regelungen, die gewissermaßen von oben dekretiert werden, sondern die Konfliktlinien werden sehr viel mehr auf der lokalen Ebene der Beteiligten bewältigt. Das sind zum Teil recht interessante Kombinationen. Da arbeiten beispielsweise Arbeitsamtsleiter, sagen wir, in Chemnitz, mit Leuten zusammen, die dort einen neuen Industriebetrieb ansiedeln wollen, und es werden zugleich die jeweiligen Arbeitnehmerorganisationen hinzugezogen. Das meine ich mit Lokalisierung verhandlungsdemokratischer Strukturen.

Zweitens geht es mehr um kurz- und mittelfristige als um längerfristige Lösungen. Damit werden Räume für Experimente geöffnet, sodass die Gesellschaft insgesamt flexibler wird und auf Änderungen schneller reagieren kann. Die Devise müsste somit heißen: Weg von den Jahrhundertreformen! Lieber kurzfristige Lösungen, um Raum für Experimente zu schaffen.

Und das Dritte ist, dass dem Wissen zukünftig eine sehr viel größere Bedeutung im Zuge gesellschaftlicher Veränderungen zukommt. Beim Bündnis für Arbeit war das bereits angedacht in der so genannten Benchmarking-Gruppe. Das wirft wiederum ganz neue Legitimations- und Legitimitätsprobleme auf. Denn Wissen ist eine Kategorie, mit der man in unserem von einer bestimmten staatswissenschaftlichen Tradition dominierten Vokabular nicht so recht umgehen kann.

Augstein

Zunächst eine Anmerkung an Rande: Ich finde es schon erstaunlich, dass vielen Diskutanten hier zum Thema Verhandlungsdemokratie als Erstes einfällt, dass die Gewerkschaften sich gegen eine vernünftige Organisation des Arbeitsmarktes sträubten.

Verhandlungsdemokratie meint doch viel mehr als das. In unserem Gespräch haben sich bisher drei verschiedene Bedeutungen herausgeschält: Erstens hat der Begriff einen ganz allgemeinen, wenig aussagekräftigen Sinn: Verhandlungsdemokratie ist, wenn in einer Demokratie zum Zweck der Entscheidungsfindung Gespräche stattfinden.

Das zweite Verständnis des Wortes ist sehr viel eingeschränkter. Da werden, wie Herr Gysi sagt, im Bundestag Gesetzesvorlagen eingebracht, die andernorts ausgeheckt wurden. Den Abgeordneten bleibt lediglich, diese zu ratifizieren, denn eine Ablehnung kommt aus etlichen plausiblen Gründen nicht in Betracht. Für diesen politischen Mechanismus fordert Herr Grimm verfassungsrechtliche Absicherungen, damit die Praxis nicht aus dem Ruder läuft und den Parlamentarismus ad absurdum führt.

Eine dritte Bedeutung ergibt sich aus dem Vorgang, dass zwischen Politik und privater Sphäre Absprachen getroffen werden, die durch nichts legitimiert sind. Da kann es sich um Käuflichkeit oder Korruption drehen. Es kann sich auch um ganz legale Vorgänge handeln - nur, legitim sind sie nicht. Dazu zwei Beispiele:

Das eine ist die Zustimmung des Bundestages zu einem Krieg im Kosovo. Die Abstimmung darüber hat gewissermaßen in einem juristischen Vakuum stattgefunden: lange bevor dieser Krieg, der dann nicht "Krieg" genannt werden durfte, konkret bevorstand. Es war eine äußerst heikle Angelegenheit, bei der ganz offensichtlich Absprachen stattgefunden hatten, die am Bundestag vorbei gelaufen waren.

Das zweite Beispiel ist die Lieferung der Fuchs-Panzer an Saudi-Arabien. Eigentlich wäre es notwendig gewesen, zumindest eine Debatte über eine Novellierung des Kriegswaffenkontrollgesetzes zu führen. Diese Debatte hat aber nicht stattgefunden. Nun sagt Herr Hennis: Es gebe genug Gesetze, man müsse sie nur anwenden. Das ist sicher richtig. Sie fragen, Herr Leicht, was getan werden sollte. Für ein solches Verständnis von Verhandlungsdemokratie im allerschlechtesten Sinne wäre es in der Tat notwendig, dass sich die Staatsanwaltschaften und dann die Gerichte mit den Dingen befassen, was aber in diesem Land nicht immer geschieht.

Korte

Warum kommt es zu einer weiteren Inflationierung von Verhandlungssystemen und wie kann man das stoppen? Ich sehe kaum Möglichkeiten, die Ausweitung der Verhandlungssysteme aufzuhalten, weil dies für die politischen Akteure eine Konstellation bietet, die sie politisch nutzen können. Wenn die politischen Wege verbaut sind, schafft man sich eine neue Institution, um Handlungskorridore offen zu halten. Zugleich spinnt man eine Art Netz um die vorhandenen Institutionen. Beide Varianten sind im Verhandlungssystem angelegt.

Das bietet dem einzelnen Akteur zum einen den Vorteil einer gewissen Diffusion von Verantwortung. Ist das Verhandlungsergebnis schlecht, können die Beteiligten ihre Verantwortung daran leichter zurückweisen; ist es gut, lässt sich demonstrieren, dass man dazu wesentlich beigetragen habe.

Hinzu kommt, dass die in solche Verhandlungssysteme delegierten Personen auch in ihrer Partei oder ihrem Vorstand Positionsgewinne erzielen. Denn sie erlangen durch ihre Teilhabe an den Verhandlungen zusätzliches Wissen, das sie aber in ihren Gremien nicht preisgeben müssen, denn die Dinge sind ja informell vereinbart worden. Das stärkt die eigene politische Position. Schweigen erhöht bekanntlich die Autorität mehr als Reden. Das ist in der Politik durchaus ein wichtiges Moment, mit dem politische Akteure spielen.

Schließlich kommt diesen Akteuren in der Mediendemokratie, die generell die Personalisierung fördert, zugute, dass sie selbst darüber bestimmen können, wann sie beispielsweise vor die Fernsehkamera treten und über den Stand der Verhandlungen und ihren eigenen Standpunkt dazu Stellung nehmen.

Alle diese Gründe, die letztlich mit der politischen Repräsentation in der Bundesrepublik zusammenhängen, machen es kaum wahrscheinlich, dass Verhandlungssysteme in Zukunft weniger attraktiv sein werden. Dass die Bürger immer weniger wissen, gegen wen sie da eigentlich ihren Protest richten sollen, gehört ebenfalls dazu. Denn die politisch Verantwortlichen sind immer weniger erkennbar für die Bürger, wenn Regieren in Verhandlungssystemen weiter um sich greift.

Leicht

Ich möchte Ihnen vorschlagen, dass wir uns jetzt verstärkt der Frage zuwenden: Was wollen wir ändern? Was sollte künftig möglichst unterbleiben, und was wollen wir stattdessen haben? Steht beispielsweise das Thema Plebiszite in irgendeinem Zusammenhang mit dem, was wir hier bereden? Könnten Amtszeitbegrenzungen die Innovation voranbringen? Sollte es irgendwelche Verbändegesetze geben? Das nur als Anregungen; ich will Ihrer Phantasie keine Grenzen setzen.

Weizsäcker

Auch meine Vermutung ist, dass die Verhandlungsdemokratie nicht zu stoppen ist, sondern eher zunehmen wird. Und ähnlich wie Herr Korte beurteile ich den Zustand unseres repräsentativen demokratischen Systems nicht sonderlich positiv.

Nun kommt unsere Demokratie ohne die Parteien sicher nicht aus, und deren Thema Nr. 1 ist unverändert: Kampf um die Erhaltung oder die Erringung der Macht. Und was sich in allen repräsentativen Demokratien unseres Typs feststellen lässt, ist, dass der Einfluss der Exekutive plus Verwaltung durchweg zugenommen und der Einfluss des Gesetzgebers durchweg abgenommen hat.

Kürzlich hat ein kundiger Mann über die Entwicklung in Großbritannien gesagt: Der Premierminister ist an den Parlamentariern im Unterhaus nicht sonderlich interessiert, er betrachtet sie nicht als die Vertreter des Volkes. Das Volk finde sich auf der Straße, und mit dessen Unterstützung müsse man regieren. Es leuchtet ein, dass dadurch die Glaubwürdigkeit der gewählten Parlamentarier nicht gerade erhöht wird. Dass es damit in den Landtagen nicht eben gut bestellt ist, wissen wir seit langem. Aber auch im Bundestag hat die demokratisch legitimierte Führungskraft der Abgeordneten eher abgenommen.

Welche Rolle Sie vom Bundestag gern wahrgenommen sähen, Frau Fugmann-Heesing, ist mir nicht recht klar geworden. Über welche Grundsatzfragen soll da debattiert werden? Die letzte in dieser Hinsicht bedeutsame Debatte im Bundestag, an die ich mich erinnern kann, war die Diskussion über die Hauptstadtfrage. Sie werden nicht ernsthaft die Auseinandersetzungen über die 68er-Vergangenheit oder über "Stolz auf unser Land" dazuzählen wollen. Wie es um die souveränen Entscheidungen des Parlaments steht, was in Gesetzen geregelt werden soll, dazu haben wir hier mehrere überzeugende Beiträge gehört. Dass dadurch der Respekt bei den Wählern gegenüber ihren Repräsentanten nicht gerade zunimmt, leuchtet ein. Wie sollte es auch?

Fest steht, dass die Handlungsfähigkeit bei der Exekutive gewachsen ist. Daraus entwickelt sich allmählich eine Art Exekutiv-Autokratismus, der zugleich die Möglichkeiten von Verhandlungsdemokratie wesentlich steigert, wie hier zutreffend geschildert wurde. Das heißt, die Verhandlungsdemokratie ist Sache der Exekutive und nicht der Legislative.

Was in der Tat bei dieser Entwicklung die meisten Sorgen bereitet, ist das, was Herr Hirsch über die Einbeziehung der Justiz in die Verhandlungsdemokratie gesagt hat. Das gefährdet die Unabhängigkeit der Justiz in unserem Lande und stellt die Glaubwürdigkeit unserer Gewaltenteilung infrage.

Natürlich bleibt, wie Herr Adam sagte, dass die herrschende Exekutive durch Wahlen ausgetauscht wird und dies auch zu einem Politikwechsel führen kann. Daraus bezieht die Demokratie ihre eigentliche Legitimation. Aber dass wir die Verhandlungsdemokratie zurückdrängen werden, dafür sehe ich gegenwärtig keine Chance, zumal es den Anschein hat, dass diese Form von Demokratie den meisten bei aller Kritik doch recht gut gefällt.

Vielleicht hat dies auch damit zu tun, dass uns die Probleme, mit denen wir uns auseinander zu setzen haben, in der Gegenwart zu wenig auf der Haut brennen. Wie die Lösungskompetenz des demokratischen Systems in Bezug auf die langfristigen Zukunftsaufgaben gesteigert werden könnte, weiß ich auch nicht; denn diese im Hinblick auf die nächste Wahl mehrheitsfähig zu machen, ist außerordentlich schwierig. Da fällt es halt leichter, die Gegenwart auf Kosten der Zukunft zu vergolden. Das ist das Geschäft, was die Parteien betreiben. Wachsende Verhandlungsdemokratie auf dem Weg zu einem Exekutiv-Autokratismus ist aber auch keine sehr hoffnungsvolle Perspektive.

Leicht

Interessant in diesem Zusammenhang, Herr von Weizsäcker, ist doch die Tendenz der gegenwärtigen Bundesregierung, zumindest des Bundeskanzlers, Politiker aus dem Lager der Opposition und nicht aus der rot-grünen Mehrheit in die Vorbereitung von Entscheidungen einzubeziehen, also gewissermaßen Runde Tische einzurichten. Ich denke dabei weniger an Graf Lambsdorff und die Entschädigung der Zwangsarbeiter, sondern beispielsweise an Frau Süssmuth bei der Frage der

Zuwanderung. Oder wenn der Bundeskanzler versucht, die Entwicklung der Gentechnik gewissermaßen für das Bündnis für Arbeit in Schwung zu bringen, dann muss er natürlich die Kirchen vorher stillstellen und beruft flugs einen Nationalen Ethikrat ein, um auch die parlamentarischen Enquetekommissionen möglichst noch zu überrunden. Da die Kirchen dabei nicht so richtig mitspielen wollen, hat er das Ganze jetzt etwas tiefer gehängt.

Und dann gab es die Wehrstrukturkommission, bei der man ja auch mit Vorbedacht jemanden an die Spitze gesetzt hatte, der nicht dem rot-grünen Lager entstammte. Wenn ich hier nun Ihre geißelnde Kritik dieser ganzen Entwicklung höre, haben Sie sich da nicht für etwas instrumentalisieren lassen, was Sie an sich hätten ablehnen müssen?

Weizsäcker

Das sehe ich nicht so, Herr Leicht. Mir geht es darum, dass unser repräsentatives System und die Repräsentanten in der gesetzgebenden Körperschaft an Überzeugungskraft bei den Wählern verlieren.

Ich sehe im Bundestag auch zu wenig Kompetenz und zu geringe Möglichkeiten, sich mit Grundsatzfragen dieser Art auseinander zu setzen. Die Exekutiv-Verhandlungsdemokratie ist insofern auch notwendig; denn irgendwie muss es ja weitergehen. Deshalb halte ich es für sehr vernünftig, Frau Süßmuth oder Graf Lambsdorff mit wichtigen Aufgaben zu betrauen. Und warum sollte ich mich nicht um Fragen der gemeinsamen Sicherheitspolitik kümmern? Durch meine Verweigerung würde ich doch an dem generellen Befund gar nichts ändern. Auch im Hinblick auf die Justiz sehe ich dringenden Bedarf für eine Enquetekommission oder wie immer man das dann nennt.

Bude

Größtmögliche Gemeinsamkeit verhandlungsdemokratisch herzustellen und dann eine Frage zu dramatisieren, das würde ich jedem politischen Akteur als Strategie vorschlagen. Das war 1972 mit der Ostpolitik die Basis für den größten Sieg der deutschen Sozialdemokratie in ihrer Geschichte.

Weizsäcker

Bei der Ost- und Entspannungspolitik sind damals verschiedene Dinge zusammengekommen, Herr Bude. Die Parteien - auch die SPD - hatten dieses Thema lange genug vor sich hergeschoben, bis aus der Gesellschaft selbst entsprechende Forderungen immer drängender wurden, einschließlich der Ostdenkschrift der evangelischen Kirche. Und auch unsere Verbündeten wollten, dass wir in dieser Sache vorankamen.

Richtig ist, dass der große Wahlsieg von 1972 zu einer starken Politik geführt hat - das, was ich zuvor als wesentliche Legitimation für unsere Demokratie bezeichnet habe.

Decker

Die Diagnose, dass das Parlament machtlos sei, teile ich in dieser Schärfe, was die legislative Funktion angeht, nicht. Dass das Gros der Gesetzgebungsarbeit von der Exekutive geleistet wird, scheint mir in der Logik des parlamentarischen Systems zu liegen.

Weizsäcker

Es sollte aber eben nicht die Hauptaufgabe des Parlaments sein, die Exekutive an der Macht zu halten.

Decker

Die Parlamente sind nun einmal die Kurationsorgane der Regierung.

In einem anderen Punkt stimme ich Ihrer Diagnose zu, Herr von Weizsäcker, nämlich was die Öffentlichkeitsfunktion der Parlamente angeht, die sie im Zuge der sich entwickelnden Mediendemokratie weitgehend verloren haben. Parlamentsdebatten, wie sie vor 20, 30 Jahren stattgefunden haben - das kann man in den historischen Sendungen bei Phoenix sehr schön verfolgen -, gibt es heute nicht mehr. Da ging es in der Tat um die Grundfragen der Politik.

Was können wir im Bereich der Parteiendemokratie, des Parteienwettbewerbs ändern? Wenn die Verhandlungsdemokratie nicht zurückgedrängt werden kann, sondern im Gegenteil noch weiter

zunehmen wird, wie das hier mehrfach gesagt wurde, dann scheint mir das die entscheidende Frage zu sein.

Die Internationalisierung der Politik, beispielsweise auf europäischer Ebene, bedeutet eine weitere Dimension von Verhandlungsdemokratie, von der die Exekutive durchaus profitiert. Denn was sie innenpolitisch nur schwer durchsetzen kann, wird ihr auf der supra- oder zwischenstaatlichen Ebene durch Hinweis auf Zwänge von außen erleichtert. Diese Entwicklung wird ebenfalls zunehmen.

Nun wurde hier zu Recht darauf hingewiesen, dass der Wechsel das wichtigste Legitimationskriterium in der Parteiendemokratie ist. Wenn aber durch die Logik der Verhandlungsdemokratie Politikwechsel nur noch schwer oder überhaupt nicht mehr möglich sind, dann droht die Demokratie zu einer Fiktion zu werden. Das heißt, die Parteien müssen Versprechungen machen, die sie in der praktischen Politik gar nicht mehr einlösen können, weil sie in Verhandlungszwänge eingebunden sind.

Sollte man sich deshalb von der Logik des Parteienwettbewerbs nicht ein wenig verabschieden und auch in diesem Bereich verstärkt Verhandlungselemente einführen? Dazu würden etwa Überlegungen gehören, die Legislaturperioden auf fünf Jahre zu verlängern und den so entstehenden Verlust an demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten durch die Einführung plebiszitärer Demokratieformen auszugleichen. Das würde die Parteienkonkurrenz einschränken und die Parteien zwingen, in strittigen Fragen ein wenig mehr aufeinander zuzugehen.

Kirsch

Was könnte man tun? Schauen wir doch mal, wie die Dinge in einem kleinen Land wie der Schweiz gehandhabt werden - man muss ja das Rad nicht immer neu erfinden.

Das politische System der Schweiz beruht auf drei Standbeinen. Das eine ist eine parlamentarische Demokratie, die, gemessen an den Standards, die hier genannt worden sind, wirklich nur eine Karikatur ist. Alle Parteien sind praktisch in der Regierung und, wie auch immer Wahlen auslaufen, die Regierung ändert sich nicht. Nicht einmal das Personal wird ausgewechselt. Es gibt auch keine parlamentarische Opposition. Die Folge ist, dass die Parteien herzlich wenig zu sagen haben. Das zeigt sich auch in den Wahlkämpfen. Keine Partei macht große Versprechungen, allenfalls Verhandlungsangebote; denn alle wissen, dass sie kaum etwas gestalten können. Das führt übrigens auch dazu, dass die Abgeordneten durchaus gegen ihre eigenen Leute in der Regierung stimmen. Die Schweizerische Volkspartei (SVP) hat beispielsweise einen Minister von der gleichen Partei abgelehnt; aber der Mann ist natürlich in der Regierung geblieben.

Gysi

So etwas kennen wir auch.

Kirsch

Das zweite Element ist die Verhandlungsdemokratie. Das ist ein Teil des politischen Systems. Kein Gesetz kommt vor das Parlament, ohne dass es zuvor in die Vernehmlassung geht, wie es so schön heißt. Das heißt, man lädt alle unmittelbar beteiligten Gruppen ein - Gewerkschaften, Verbände und so weiter -, vorher in der Sache Stellung zu nehmen. Das hat einen großen Vorteil: Sie müssen sich äußern und vor allem müssen sie sich festlegen, und zwar öffentlich.

Nun werden Sie sagen: Da wird dann doch jede Menge gekungelt. Das ist völlig richtig. Diejenigen von Ihnen, die Bern etwas näher kennen, wissen sicher, dass die Separees des einen oder anderen Fünfsternehotels gelegentlich wichtiger sein dürften als das Bundeshaus. Denn dort treffen sich die Interessenvertreter und handeln die Dinge in einem relativ kleinen Kreis untereinander aus.

Gysi

Auch Waffenhändler kommen dort gern hin.

Kirsch

Völlig richtig, Herr Gysi. Sie sehen also, nun haben wir schon zwei recht unvollkommene und problematische Tatbestände im politischen System der Schweiz.

Es gibt noch ein drittes Element, das hier bereits verschiedentlich angesprochen wurde, nämlich die direkte Demokratie. Es braucht vergleichsweise wenige Stimmen, um ein Gesetz, das im Parlament verabschiedet wurde, plebiszitär wieder außer Kraft zu setzen. Es kommt häufig genug vor, dass die

Stimmbürger die Wahlparolen, die von den Parteien, den Verbänden, den Gewerkschaften zu bestimmten Fragen ausgegeben werden, nicht akzeptieren und die Gesetzesvorlage ablehnen.

Das Ganze ist insofern interessant, Herr Grimm, als in der Schweiz nicht, wie Sie in Ihrem Referat vorgeschlagen haben, daran gedacht ist, die Dinge verfassungsmäßig vollkommen zu reglementieren, um die Missstände im politischen System aufzufangen. Dieses beruht vielmehr auf drei höchst unvollkommenen Komponenten - auch das plebiszitäre ist in der Schweiz alles andere als perfekt -, die aber so austariert sind, dass die Schwächen des einen durch die Stärken des anderen irgendwie ausgeglichen werden. Wenn es in der Schweiz einigermaßen funktioniert - übrigens entschieden schlechter, als man von Deutschland aus meint -, dann aufgrund des Zusammenspiels dieser drei recht unvollkommenen Elemente. Und was mich an dieser Diskussion hier ein wenig stört - wenn ich das so sagen darf -, ist die Suche nach einer Vollkommenheit, die es nicht gibt. Das sollte man aufgeben.

Gysi

Das werden wir Deutschen nie aufgeben. Dafür sind wir seit Jahrhunderten bekannt.

Kirsch

Deswegen bin ich hier, Herr Gysi, um Ihnen zu sagen, dass die Suche nach Vollkommenheit zu keinem guten Ergebnis führt. Besser wäre es, unvollkommene Mechanismen mit ihren jeweiligen Schwächen zusammenzubringen. Die Frage ist allerdings - und damit relativiere ich diese meine Anregung -: Sind die Erfahrungen in der Schweiz auf Deutschland übertragbar? Das weiß ich nicht. Deshalb möchte ich Sie warnen, das, was ich gesagt habe, allzu ernst zu nehmen.

Gysi

Herr Kirsch, das Schweizer Verhandlungsmodell, das Sie hier vorstellen, würde ich als schlichte Anhörung bezeichnen. Eine Anhörung ist noch keine Verhandlung. Die Anhörung von Experten und Fachverbänden findet auch im Bundestag statt. Da kommen wir auch zu Lösungsansätzen.

Kirsch

Eine Anhörung im Deutschen Bundestag ist doch etwas anderes als eine schweizerische Vernehmlassung, Herr Gysi. In der Schweiz ist das weit mehr als nur ein Informations- und Wissenstransfer, sondern das ist schon eine gewisse Teilhabe an der Entscheidungsfindung.

Das kenne ich aus eigener Erfahrung. Als man bei uns - in dem Falle im Kanton - die betriebliche Altersversorgung eingeführt hat, habe ich die Interessen der Professorenschaft vertreten. Ich weiß also, mit welcher Intensität bei der Ausgestaltung mitgewirkt wurde. Und nicht nur das, sondern anschließend wurden auch Interessenvertreter, also auch ich, in die Umsetzung dessen, was verabschiedet worden ist, eingebunden - ich in meiner Eigenschaft als stellvertretender Vorstandsvorsitzender der Pensionskasse des Staatspersonals im Kanton Fribourg. Ich war somit als Interessenvertreter klar ausgewiesen. Das ist etwas völlig anderes, als wenn irgendein Interessenvertreter im Deutschen Bundestag angehört wird.

Gysi

Mit anderen Worten: Wer bei Ihnen die Privatisierung eines Freibades mit beschließt, muss es anschließend auch mit leiten. Das ist natürlich eine wirksame Drohung.

Willke

Bei allen Fragen nach Lösungsmechanismen von Problemen in Demokratien und der Suche nach geeigneten Entscheidungsfindungsmodellen und dergleichen, sollten wir nicht übersehen, dass wir es in unseren modernen Gesellschaften mit einem ganz neuen Typus von Problemen zu tun haben. Anders als Herr von Weizsäcker würde ich vieles in der Politik noch erheblich schärfer und kritischer sehen und dennoch zu einer weit gelasseneren Einschätzung der Konsequenzen kommen.

Was sollten wir anders machen, was sollten wir besser ganz lassen?, hat Herr Leicht ge-fragt. Was wir auf jeden Fall aufgeben sollten, ist der Anspruch der Politik, gesellschaftliche Probleme wirklich lösen zu können. Diese Perfektionsvorstellungen - Herr Kirsch nennt das die Suche nach Vollkommenheit - sind völlig unreal und werden immer unrealer, je weiter sich die heutigen Probleme der Gesellschaft von den ursprünglichen Kernproblemen entfernen, zu deren Lösung die Politik gewissermaßen von

Machiavelli und Hobbes erfunden wurde: Verhinderung von Bürgerkriegen, Schutz der Schwachen und Ähnliches. Dafür erscheint mir unsere Politik gut gerüstet und dazu ist auch unser klassisches Gesetzgebungsverfahren bestens geeignet. Die Verfassung ist jedenfalls ein hervorragendes Instrument, das Ganze in einen Rahmen zu bringen.

Seit dem 19. Jahrhundert haben wir es aber in der Politik mit einem ganz anderen Tatbestand zu tun, nämlich der Armutsbekämpfung durch den Sozialstaat, der als Interventionsstaat inzwischen ein Niveau erreicht hat, wo er an seiner eigenen Konstruktion zu scheitern droht. Wenn heute ungefähr 50 Prozent des gesamten Bruttosozialprodukts durch die öffentlichen Hände gehen, ist da etwas aus dem Ruder gelaufen.

Hinzu kommt ein weiterer Problembereich, dem sich die Politik zuwenden muss, nämlich wie wir in der Wissensgesellschaft mit Phänomenen der Ignoranz und des Nichtwissens umgehen. Meine These ist, dass die Politik für die vorgenannten Problemtypen ganz verschiedene Lösungen finden muss. Das heißt, wir brauchen in der Politik möglicherweise nicht nur offizielle Gesetzgebungsverfahren, transparente Verhandlungssysteme und mehr plebiszitäre Elemente, sondern ganz neue Formen der Entscheidungsfindung, die beispielsweise in allen möglichen Expertengremien vorbereitet werden. Probleme wie BSE, Aids, Strahlungsmog und so weiter lassen sich nicht durch Mehrheitsentscheidungen im Parlament und auch nicht durch den Einsatz von Geld lösen. Dafür brauchen wir andere Formen, um mit Wissen und Nichtwissen richtig umgehen zu können.

Damit dürften die Entscheidungsebenen noch bunter und chaotischer werden, als sie es heute ohnehin schon sind. Die sinkende Reputation der Abgeordneten bei den Bürgern lässt sich vermutlich nur dann beheben, wenn die Politik sich wieder mehr zur Wahrhaftigkeit bekennt und nicht länger behauptet, alle Probleme tatsächlich lösen zu können.

Leicht

Ich möchte drei Punkte in Erinnerung rufen: Das eine ist der alarmierende Befund von Herrn Grimm, dass in der Verhandlungsdemokratie die Inhaber von Vetopositionen letztlich darüber bestimmen können, worüber verhandelt und was als Ergebnis schließlich in Gesetzesform gebracht wird, während das Parlament dabei weitgehend außen vor bleibt.

Das Zweite ist die ebenfalls alarmierende Feststellung, dass in unserem politischen System nur jene Themen verhandelt werden, die kurzfristigen Interessen dienen, während alle anderen Probleme insbesondere jene, die weiter in die Zukunft reichen, überhaupt nicht in den politischen Diskurs hineingebracht werden.

Und das Dritte schließlich hat Herr von Weizsäcker apostrophiert. Wenn sich Politik weitgehend darauf reduziert, den nächsten Wahlkampf zu gewinnen und die Macht zu verteilen, dann ist das nicht das Bild von Politik, das mich als alten 68er seinerzeit, wenn auch nur in der Nebenrolle eines Journalisten, politisch motiviert hat. Ich meinte jedenfalls, in einer einigermaßen vernünftigen Gesellschaft müsste auch der Wählerstimmen anziehen, der mehr will, als nur die nächste Wahl zu gewinnen. In einer intelligenten Gesellschaft, dachte ich, müsste es Prämien für engagierte Kompetenz in Sachen Zukunftsfragen geben.

Wenn Sie mir aber in allen drei Punkten keinen anderen Rat geben, als meine "idealistischen" Erwartungen und Forderungen einfach zu vergessen - wir müssten eben mit den Gegebenheiten leben, wie sie nun einmal sind -, dann wäre das doch wohl ein etwas dürftiges Ergebnis.

Willke

Sie tun immer noch so, Herr Leicht, als müsse die Politik letztlich für alle Problemfelder zuständig sein. Mein Argument ist jedoch, dass viele Probleme politisch gar nicht mehr in den Griff zu bekommen sind. Warum soll die Politik eigentlich alles machen? Sie verlangen etwas von der Politik, was andere möglicherweise sehr viel besser können.

West

So viele Alternativen gibt es gar nicht, Herr Willke: Ende der 80er-Jahre wurde über Bürgergesellschaft, direkte Beteiligung und dergleichen intensiv diskutiert. Das ist inzwischen wieder weitgehend in den Hintergrund getreten.

Und wenn das Parlament in gewissen Dingen schwach ist, wie Herr Gysi es beschrieben hat, dann ist zu fragen, warum dafür nicht bessere Leute rekrutiert werden.

Wenn beides kurzfristig nicht möglich ist, könnte man immer noch über die Verbesserung der Verhandlungssysteme nachdenken, damit beispielsweise deren Legitimität erhöht wird.

Bude

Mit Ihrem Politikmodell, Herr Leicht, können Sie heute keine Abiturientenklasse mehr überzeugen. Kein Mensch glaubt mehr, dass sich gesellschaftliche Probleme politisch lösen lassen, jedenfalls nicht mit dem Begriff von Politik, den Sie haben.

Leicht

Wenn die Ihnen zuerst zugehört haben, will ich Ihnen das gerne glauben.

Polenz

Demokratie heißt, den Wählerinnen und Wählern klar zu machen, wer für Entscheidungen verantwortlich ist, wen man zur Rechenschaft für Fehlentscheidungen oder auch für Nichtentscheidungen ziehen kann. Wenn das nicht mehr gegeben ist, geraten wir in ein demokratisches Dilemma.

Ein Voraussetzung für die Beurteilungsfähigkeit des Wählers ist zweifellos Transparenz, und ich denke, dass die Zunahme von Verhandlungssystemen diese nicht gerade erhöht. Im Gegenteil, wie wir hier gehört haben, Erfolgsbedingung für Verhandlungen ist, dass hinter verschlossenen Türen verhandelt wird. Das unterscheidet auch ein Bündnis für Arbeit von einer parlamentarischen Anhörung von Verbänden, die dort ihre Positionen für ein Gesetzgebungsvorhaben öffentlich darlegen müssen. Wie will man in der Hinsicht mehr Effizienz erreichen?

Was ich aber weit kritischer sehe, ist, dass durch Formen der konkurrierenden Gesetzgebung, durch Mischfinanzierungen, durch fehlende Kompetenzabgrenzungen der staatlichen Ebenen untereinander die Bürger überhaupt nicht mehr erkennen können, wer eigentlich verantwortlich ist. Wenn ich beispielsweise an die Bildungspolitik denke: Wen wollen Eltern dafür zur Rechenschaft ziehen, dass unser Bildungswesen sich im internationalen Vergleich in einem so schlechten Zustand befindet?

Deshalb bin ich der Meinung, dass wir versuchen müssten, die konkurrierende Gesetzgebung wieder zurückzudrängen. Die Länder sollten auch über eigene Steuerquellen verfügen, um den Wettbewerbsföderalismus und ebenso die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Dann kann man nämlich die lokalen Repräsentanten für das, was sie tun oder unterlassen, verantwortlich machen.

Ich plädiere also für mehr Wettbewerb in unserer Demokratie, ein Instrument, das auch in anderen Feldern als innovationsfördernd gilt. Die Verhandlungsdemokratie würde ich eher im Sinne einer Kartellierung der Willensbildungsprozesse verstehen und das ist das Gegenteil von Wettbewerb.

Gysi

Mich würde schon interessieren, Herr Bude, welche Art von Elitenbildung Sie meinen, die da angeblich neu entsteht. Welcher Typ von Politikerinnen und Politikern sollte denn dazu gehören? Die anderen Eliten sind doch sowieso die Entscheidungsträger, wenn Sie sagen, die Problemlösungen finden ohnehin woanders statt.

Ich sage noch einmal: Die Erörterung gesellschaftlicher Probleme, die Findung von Lösungsansätzen in Wissenschaft und Wirtschaft ist nicht dasselbe wie die Herbeiführung politischer Entscheidungen. Beides sollte man in seiner Bedeutung nicht unterschätzen; aber das sind ganz unterschiedliche Vorgänge.

In der Wirtschaft herrscht wenig Demokratie, in der Politik schon. Und in dem Maße, wie Sie Politik diskreditieren, sagen Sie zugleich, dass Demokratie nicht mehr so wichtig ist. Die Leute können nun einmal nur den Bundestag wählen und nicht den Vorstand der Deutschen Bank. Und wenn Sie behaupten, dort werden die eigentlich wichtigen Dinge entschieden, dann hat das Konsequenzen, über die man sich im Klaren sein muss. Das heißt, das Zurückdrängen von Politik bedeutet immer auch einen Abbau von Demokratie.

Da hat man zum Beispiel über Fachparlamente nachgedacht so als eine Art Vorschaltparlamente, was aber ineffektiv und dadurch auch problematisch wäre. Dass es den Abgeordneten bei vielen Entscheidungen an Kompetenz fehlt und die Exekutive deshalb einen besonders großen Einfluss hat, sind strukturelle Fragen, die wir hier nicht erörtern können.

Nun hat Herr Grimm besonders auf den Teil der Verhandlungsdemokratie verwiesen, den auch ich für äußerst problematisch halte. Was kann man dagegen tun? Generell sehe ich drei Möglichkeiten.

Erstens könnte man den Anhörungen im Bundestag, auch seitens der Bundesregierung, wieder ein anderes Gewicht geben. Auf diese Weise würde deutlich, welche Art von Fach-kompetenz dort gehört wird, damit das Verfahren auch viel transparenter und medial ganz anders begleitet werden kann. Das wäre aber nur ein kleines Element.

Zweitens. Viel wichtiger wäre, dass diejenigen, die beispielsweise durch die Macht der Wirtschaft nicht vertreten sind, in irgendeiner Form eine Stimme bekommen. Sie müssen zumindest die Chance haben, sich zu organisieren, auch in Form von Gegenmächten, um das korrigieren zu können, was die anderen miteinander verabredet haben.

In der Hinsicht werden wir um die Fragen nach plebiszitären Elementen nicht umhinkommen. Dann hätten diejenigen eine Chance, die zwar mit Stimme, aber ohne Gewicht in den Verbänden und in den anderen Organisationsstrukturen sind, wenigsten den Versuch zu unternehmen, über Politik Veränderungen herbeizuführen. Ob sie dann damit scheitern, ist nicht so wichtig, die anderen können ja in ihren Verhandlungen auch scheitern.

Interessant ist übrigens, dass dort, wo in den Bundesländern solche plebiszitären Möglichkeiten bestehen, die Verfassungsgerichte dazu neigen, fast alle derartigen Initiativen für unzulässig zu erklären. Offenbar hat man große Angst davor, dass das Volk sich ernsthaft einmischen könnte. Dass das den Frust erhöht, weil die Leute meinen, es habe gar keinen Sinn, sich da zu engagieren, ist verständlich. Dann brauchen wir uns über sinkende Wahlbeteiligung nicht zu wundern.

Nun ist immer wieder zu hören, die Leute hätten gar nicht die nötige Kompetenz, um sich zu bestimmten Sachverhalten zu äußern. Darauf kann ich aus persönlicher Erfahrung nur antworten: Je mehr Verantwortung man den Menschen einräumt, desto verantwortlicher verhalten sie sich; je weniger man ihnen gibt, desto komischer werden sie in ihren Ansichten.

Was uns in der DDR bei den Runden Tischen - die ja kein ausgeklügeltes Verhandlungssystem, sondern zufällig zusammengesetzte Gremien auf allen Ebenen waren - am meisten erstaunt hat, war, wie wenig Unsinn dort beschlossen wurde. Die Leute wussten, dass sie das am nächsten Tag in die Praxis umsetzen mussten. Das bremst unsinnige Entscheidungen ungemein. Wenn man ohnehin weiß - wie das heute in den Parteien läuft -, das wird sowieso keine Realität, führt das dazu, dass die Vorstellungen immer abstruser werden. Ich will jetzt nicht so weit gehen, so etwas auch im Hinblick auf die Finanzmacht und ihre Regulierung zu fordern, wo dem Gemeinwohl wirklich erheblicher Schaden zugefügt wird. Das wäre ein ganz neues Thema, das ich hier nicht eröffnen will.

Dritte Möglichkeit. Denkbar wäre auch eine öffentliche Problematisierung dieser Form von Verhandlungsdemokratie, dass man also nicht nur in kleinen Kreisen wie diesem da-rüber spricht, sondern öffentlich darüber diskutiert wird, damit wenigstens deutlich wird, dass zwischen dem Lösungsweg und seiner Legitimität eine erhebliche Diskrepanz besteht und man sich darüber verständigen muss, wie man damit zukünftig umgehen will. Wollen wir das einfach so weiterlaufen lassen, oder wollen wir daran etwas ändern, was dann beispielsweise den Gesetzgeber betrifft? Das ruft dann auch die Bundestagsabgeordneten auf den Plan, die sich von den Medien nicht sagen lassen wollen, sie würden nur noch ratifizieren; zu entscheiden hätten sie ohnehin nichts mehr.

Die Reihenfolge würde sein: Erst eine öffentliche Debatte, dann eine wesentliche Verstärkung von Anhörungen, damit die Meinungen von Experten auch im Parlament gehört werden, und schließlich mehr Transparenz bei den Verhandlungen, in denen Gesetze verabredet werden und es nicht nur um allgemeine Überlegungen geht, welche Richtung das Gesetz nehmen soll, sondern wo die Details abgesprochen werden.

Wenn beispielsweise die Richtung ist, dass wir eine Teilprivatisierung der Rentenversicherung brauchen - ich bin nicht der Meinung -, dann ist es anschließend Sache des Gesetzgebers, sich die Details auszudenken. So wie es heute läuft, wird schon im Vorfeld alles miteinander ausgehandelt: wie viel die Allianz kriegt und was dergleichen Absprachen mehr sind. Da kommt man als Abgeordneter nicht mehr wirklich heran. Das öffentlich zu machen, wäre schon ein wichtiger Schritt.

Wer weiß denn überhaupt, in welcher Verhandlungsnot sich eine Regierung befindet, wenn sie es mit lauter Vetomächten zu tun hat, die sie unter Druck setzen können? Diese Situation deutlich zu machen, wäre, wie ich finde, ein ganz wichtiges Moment.

Ich bin auch für die Stärkung plebiszitärer Elemente. Der Übergang vom Industrie- zum Informationskapitalismus führt zu einer ungeheuren Anhäufung und Monopolisierung von Wissen - eine sehr gefährliche Entwicklung. Aber es gibt auch gegenläufige Prozesse. Durch das Internet

haben Leute einen Zugang zu Informationen, die bis dahin überhaupt keine Chance hatten, an solches Wissen heranzukommen. Diesem gegenläufigen Prozess würden wir durch plebiszitäre Elemente verstärkt Rechnung tragen. Darin sehe ich eine Chance, zumindest mittelfristig eine etwas andere Struktur zu schaffen. Denn wie es um verfassungsrechtliche Möglichkeiten steht, Verhandlungen einzuschränken, da wäre ich eher skeptisch, wie man das einigermaßen glaubwürdig und durchsetzbar hinbekommen will. Aber durch einen öffentlichen Prozess könnte man schon eine Menge bewegen.

Was die Qualität der Abgeordneten angeht, Herr West: Die Auswahl der Leute hängt eben auch mit der öffentlichen Auseinandersetzung und mit den Anforderungen zusammen, die man an diese Personen stellt. Und die Leute müssen schließlich gewählt werden, denn irgendwie legitimiert muss das Verfahren ja sein, sonst können wir uns gleich von den Grundgedanken der Demokratie verabschieden. Wenn man das nicht will, braucht man andere Lösungsansätze.

Schröder

Gibt es eigentlich Belege dafür, dass plebiszitäre Elemente das Gewünschte bewirken? Geben sie denen, die sonst nicht mitreden dürfen, die Gelegenheit, sich zu Wort zu melden, oder geben sie denen, die sowieso das Sagen haben, die Möglichkeit, das Ihre noch einmal zu sagen? Zeigen empirische Untersuchungen, dass sich in Plebisziten tatsächlich diejenigen zu Wort melden, die sonst keine Stimme haben?

Walter

Es gibt empirische Untersuchungen über die Wirkung von Plebisziten in verschiedenen Ländern, Herr Schröder. Ein Befund ist, dass junge Leute, die man ja vornehmlich erreichen möchte, weil sie an Wahlen kaum teilnehmen, sich bei Plebisziten noch weniger beteiligen. Es sind vor allem ältere Menschen, die zur Abstimmung gehen, aber die sind auch bei Wahlen stark vertreten. Zweitens stammen die Teilnehmer vorwiegend aus den Mittelständen und drittens haben Forderungen nach mehr Sozialstaatlichkeit in Plebisziten kaum eine Chance. Für die PDS wäre es also schwierig, mit Plebisziten zu arbeiten. Dass Menschen, die daran mitwirken, vielleicht vernünftiger werden, dass sie hinzulernen, könnte immerhin sein.

Interessant ist, dass die hier vertretenen Politologen, mich eingeschlossen, in Grunde alle für die Verhandlungsdemokratie sind. Angesichts institutioneller Faktoren, Vetogruppen und dergleichen gäbe es kaum eine andere Alternative. Einige unserer Kollegen meinen sogar, das Parlament dürfe überhaupt nicht zu sehr kontrollierend eingreifen, weil damit die Effizienz noch geringer würde.

Das ist aber nicht die Sicht der Mehrheit der Menschen, auch nicht derjenigen, die in den Medien professionell über Politik berichten. Die orientieren sich an einem ganz anderen Maßstab, nämlich an dem englischen Demokratiemodell, vor allem wie es unter Frau Thatcher gehandhabt wurde. Im Grunde genommen erwarten die Menschen, wenn sie zur Wahl gehen, dass die Parteien oder die Politiker, die mit einem bestimmten Wahlprogramm angetreten sind, in dem sie verkünden, dass sie eine bessere Politik machen werden, wenn man sie wählt, dass sie das, wenn sie die Mehrheit erreichen, dann auch in die Realität umsetzen. Wir wissen alle, dass eben dies nicht geschieht, sondern am Tag nach der Wahl finden erst einmal Verhandlungsrunden statt. Zunächst mit dem Koalitionspartner, und auch die Opposition ist daran irgendwie beteiligt, auch wenn Herr Polenz das nicht so sieht, natürlich Verbände und Interessengruppen.

Wir als verständige Eliten gehen davon aus, dass Politik eigentlich überwiegend nur noch Moderation ist. Die Mehrheit der Menschen sieht das keineswegs so, sondern erwartet, dass ein bestimmtes Programm kraftvoll durchgesetzt wird. Von Politikern, die im historischen Ernstfall darüber entscheiden können, Menschen in den Krieg und in den Tod zu schicken, erwartet man mehr, als nur Moderatoren oder Makler zu sein. Das ist in der Tat ein Dilemma, und ich weiß auch nicht, wie man dieses Lücke zwischen dem, was offenkundig Realität ist, und dem, was die Menschen erwarten, schließt.

Um ein wenig alltagsweltliche Erfahrung einzubringen: Wenn meine Kinder mich, als sie vier oder fünf Jahre alt waren, gefragt haben, was so ein Bundeskanzler denn sei, dann habe ich ihnen erklärt: Der ist wie ein König. Natürlich war das ganz falsch, aber ich konnte den Kindern nicht mit korporatistischen Arrangements, Vetomächten und dergleichen kommen. Also sagte ich König. Und irgendwann fangen die Kinder an zu pubertieren, pickelig und mürrisch zu werden und dann sagen sie: "Warum macht dein Kanzler nichts? Ich denke, der ist wie ein König, der kann doch was tun." Da rede ich dann von Verhandlungsdemokratie und so weiter. Das wollen sie aber gar nicht hören, halten das alles für faule Ausreden, gehen weg und sind parteienverdrossen.

Graf Kielmansegg hat gesagt: Es geht um eine Balance von Konsens und Dezision - statt Dezision würde ich Konflikt sagen. Mein Unbehagen an der Verhandlungsdemokratie ist unter anderem darin begründet, dass ich den Konflikt in der Politik für ungeheuer wichtig halte. In Konflikten scheiden sich - auf ganz fruchtbare Weise - die Geister. Der Konflikt schärft das Argument. Herr Gysi würde kaum die großen rhetorischen Fähigkeiten haben, wenn er nur in verhandlungsdemokratischen Runden als Moderator tätig gewesen wäre. Neben allen möglichen anderen Talenten hat er diese Fähigkeiten wohl nicht zuletzt im Konflikt erworben.

Ich denke, gerade wenn die Zeiten wieder mal schwieriger werden und möglicherweise "Rattenfänger" die politische Bühne betreten, braucht die Demokratie keinen Moderator, sondern jemanden in der Führung, der zuspitzen, hart und möglicherweise auch ein wenig demagogisch sein kann. Solche Politiker wachsen nicht in diesen kleinen Verhandlungsrunden oder in einem Abnick- und Ratifizierungsparlamentarismus. Wer will denn in ein Parlament hinein, wenn er nur noch abnicken muss und ansonsten als Abgeordneter auf irgendwelchen Parteikonferenzen oder Ortsvereinsfesten Abend für Abend, Wochenende für Wochenende Würstchen essen und Bier trinken muss. Das ist eigentlich eine trostlose Geschichte.

Ich habe Herrn Steinkühler einmal gefragt: Wen haben Sie eigentlich bei den Tarifverhandlungen als Verhandlungspartner geschätzt? Dann hat er mir ein paar Namen genannt und hinzugefügt: Das waren zwar harte Kontrahenten, aber mit denen konnte man verbindlich etwas absprechen. Das andere waren die Weicheier und die sind ganz schrecklich. Meine Vermutung ist, dass die Verhandlungsdemokratie mehr den Typus des Weicheis hervorbringt. Dieser Typus taugt aber nicht für harte politische Zeiten; da wird ein anderer Typ gebraucht. Insofern bin ich ein wenig besorgt um die Zukunft unserer Eliten, denen die Konflikterfahrungen weitgehend fehlen und die deshalb ihre Argumente nicht mehr genügend zuspitzen, schärfen und in der Öffentlichkeit vertreten können - von den großen Leitideen ganz zu schweigen, die man von Politikern vielleicht doch in irgendeiner Weise erwartet.

Hirsch

Herr von Weizsäcker meinte, im Grunde würden wir alle hier die Verhandlungsdemokratie mehr oder weniger hinnehmen. Auch wenn ich dieses System äußerst kritisch sehe, verkenne ich nicht, dass es einige Vorteile bietet. Ein Vorteil ist sicher, dass die Exekutive recht schnell mit relativ wenigen Verhandlungspartnern zu einem Konsens kommen und auf diese Weise ein öffentlich umstrittenes Thema weitgehend befrieden kann. Denn Aufgabe des Staates ist es auch zu integrieren, also Kontrahenten zusammenzuführen und zu versuchen, eine Sache in möglichst vernünftiger Weise zu regeln.

Was nicht nur mich an diesem System stört, ist zum einen, dass das Parlament dabei immer mehr ins Hintertreffen gerät, und zum anderen, dass bei diesen Verabredungen viele Menschen oder Gruppen überhaupt nicht mehr vertreten sind, zumal auch das Parlament nicht mehr die ganze Breite der Bevölkerung repräsentiert.

Dabei sehe ich in der Bildung von Einrichtungen wie der Wehrstrukturkommission oder der so genannten Süsmuth-Kommission in Sachen Zuwanderung nicht in erster Linie eine Stärkung der Exekutive, sondern den Versuch, die Blockade der Parteien innerhalb des Parlaments aufzulockern, um bei Themen, über die man sich jahrelang nicht verständigt hat, zu irgendeiner Lösung zu kommen.

Weizsäcker

Aber letztlich dient dies der Stärkung der Exekutive.

Hirsch

Mir wäre es auch lieber, wenn nicht die Regierung, sondern das Parlament entsprechende Aufträge erteilt hätte.

Herr Gysi hat deutlich gemacht, dass die Medien dabei eine erhebliche Rolle spielen. Seitdem ich nicht mehr im Parlament bin, stelle ich erst fest, wie schwer es für Außenstehende ist, sich auf Grund der Medienberichterstattung ein richtiges Bild vom Stand eines Gesetzgebungsverfahrens zu machen. Da wird ein Gesetz beschlossen und wenn man nachforscht, zeigt sich, dass sich im Grunde nur die Koalition auf irgendeine Lösung verständigt hat, während das Parlament kaum involviert war. Aber aus den Medien muss man den irrigen Eindruck gewinnen, da habe ein durchgehender Gesetzgebungsprozess stattgefunden. Wer dann im Parlament noch dagegen ist, streut eigentlich nur Sand in das Getriebe des Siegeswagens der jeweiligen Koalition.

Wenn man dieses System ändern will, muss man die Frage stellen, ob und wie man zu einer Revitalisierung des Parlaments kommen kann und will. Denn es ist klar, dass es damit sehr viel schwerer wird, einen öffentlichen Konsens bei den anstehenden Problemen zu erreichen. Dass die Austragung von Interessengegensätzen dem Harmoniebedürfnis vieler politischer Beobachter und der Bevölkerung widerspricht, spielt dabei eine nicht geringe Rolle; denn Auseinandersetzungen dieser Art werden als unnötiger Streit, als Hader wahrgenommen, egal ob nun innerhalb einer Partei oder im Parlament gestritten wird. Das Bewusstsein ist nicht gerade hoch entwickelt, dass in einer offenen Gesellschaft Interessengegensätze vorhanden sind, um die gestritten werden muss, und dass eine Gesellschaft, die aus reiner Harmonie besteht, im höchsten Maße un-frei ist und nur durch Zwang zu dieser Harmonie gebracht werden kann. Das heißt, wenn wir an der parlamentarischen Demokratie festhalten wollen, kommen wir nicht umhin, öffentliche Auseinandersetzungen zur Lösung politischer Fragen in Kauf zu nehmen.

Was heute am Parlament stört, ist, dass sich da die Parteien oder die Koalition und die Opposition einander gegenüberstehen wie zwei Heeresgruppen. Da kann ein Herr Gysi noch so etwas Vernünftiges sagen, wenn man dem aus einer anderen Partei Beifall spendet, erntet man böse Blicke von allen Seiten. Denn gleichgültig, was er sagt, er ist eben der politische Gegner und den hat man abzulehnen. Man findet immer irgendeinen Grund, warum man dem nicht zustimmen kann. Das gilt generell für alle Parteien.

Diese Heeresgruppenmentalität zerstört das wirkliche parlamentarische Spiel. Wenn man das aufbrechen will, kommt man in der Tat zu ähnlichen Antworten wie Herr Gysi, dann muss man den Teil der Bevölkerung, der sich nicht mehr vertreten fühlt, Gelegenheit geben, dem Parlament Beine zu machen.

Ich nehme als Beispiel den Maastrichter Vertrag. Es gehörte zur Political Correctness und zu einer Art Konsensdemokratie zu sagen, der Vertrag müsse angenommen werden. Ich behaupte, dass nicht einmal fünf Prozent der Mitglieder des Deutschen Bundestages ihn wirklich gelesen, geschweige denn verstanden haben. Wenn darüber aber eine Volksabstimmung stattgefunden hätte...

Leicht

Dann hätten ihn alle verstanden?

Hirsch

Dann hätten sich die Parteien, die Abgeordneten zumindest bemüht, den Leuten klar zu machen, warum der Vertrag angenommen werden sollte. Das heißt, sie hätten sich in einer ganz anderen Weise damit auseinander gesetzt.

Bestimmte Formen plebiszitärer Demokratie, die in den Kommunen und auch in einigen Bundesländern möglich sind - warum zum Teufel sollten die nicht auch auf Bundesebene stattfinden können? Dabei habe ich nicht die Erwartung, dass das zu einer fortschrittlicheren Politik führen wird - das Gros der Bevölkerung denkt eher konservativ und wird Neuerungen gegenüber entsprechend skeptisch sein. Ich meine aber, dass letztlich kein Weg daran vorbeiführen wird. Wenn man jedoch plebiszitäre Elemente einführen will, dann gehört dazu, dass die Öffentlichkeit leichter Informationen erhält. Wenn sich der Bürger zu Fragen, mit denen er sich ja nicht ständig beschäftigt, eine Meinung bilden soll, muss er wissen, worum es in der Sache geht. Eine andere Lösung sehe ich nicht.

Groner-Weber

Schwindende Akzeptanz von repräsentativer Demokratie, zurückgehende Bedeutung des Parlaments gegenüber der Exekutive werden hier beklagt und in Beziehung gesetzt zu der Einrichtung von Kommissionen wie der Bundeswehrstrukturkommission, der Zuwanderungskommission oder den Verhandlungen über die Zwangsarbeiterentschädigungen. Was mir nicht recht klargeworden ist: Geht die Akzeptanz zurück, weil es diese Kommissionen gibt, oder gibt es diese Kommissionen nicht auch deshalb, weil sich die Rolle des Parlaments in unserer Republik verändert hat?

Ich zähle mich als Gewerkschafterin zu den Akteuren der Verhandlungsdemokratie. Ich nehme von hier mit, dass insbesondere aus dem Parlament heraus die Existenz solcher verhandlungsdemokratischer Institutionen mit einem gewissen Vorbehalt betrachtet wird, und zwar mit dem Argument, das schwäche die Rolle der Abgeordneten. Ich lasse mich, gerade weil ich die Arbeit in diesen Kommissionen selbst erlebe, gerne davon überzeugen, dass es bessere Problemlösungsmechanismen gibt; denn so vergnüglich geht es dabei nicht zu. Da wird meine Leidenschaftlichkeit mitunter durchaus strapaziert.

Wenn aber Herr Gysi und Herr Polenz - die beide Oppositionsparteien angehören - übereinstimmend darauf hinweisen, dass Mehrheitsfraktionen in keinem Fall gegen die eigene Regierung stimmen würden, dann bleibt mir als Interessenvertreterin doch gar nichts anderes übrig, als mich an die Regierung zu halten. Das bin ich denen, die mich mit bestimmten Aufgaben betraut haben, einfach schuldig.

Das Argument, dass eine klare Verantwortungszuweisung schwindet, wenn es solche Gremien gibt, nehme ich durchaus ernst. Aber was ist, bitte schön, klare Verantwortungszuweisung? Wenn ich Abgeordnete auf ein von ihnen mitgetragenes Abstimmungsergebnis im Parlament anspreche, dann bekomme ich oft zu hören, die Opposition, die Regierung oder der Koalitionspartner hätten eine bessere Lösung verhindert. Aushandlungsprozesse in parlamentarischen Verfahren sind nicht per se transparent, die Verantwortlichkeit nicht per se klar. Wenn das so ist, dann bleibe ich dabei, dass ich sowohl mit unterschiedlichen staatlichen Akteuren - den Fraktionen, der Regierung - als auch mit anderen Vertretern verhandeln muss, wenn ich Mitgliederinteressen vertreten will. Das ist meine Aufgabe.

Kielmansegg

Zum Thema Plebiszite, Herr Walter: Das, was an empirischer Forschung zu diesem Thema vorliegt, zeigt ein wenig mehr und zum Teil auch anderes und Komplizierteres, als Sie hier angedeutet haben. Die vorliegenden Befunde sind alle sehr spezifisch auf die jeweiligen Verhältnisse bezogen, die dort untersucht wurden. Wenn wir über Kalifornien oder die Schweiz oder über Australien reden, dann sprechen wir über drei politische Systeme mit höchst unterschiedlich ausgestalteten plebiszitären Verfahren. Das macht es so schwierig, daraus Schlussfolgerungen für dritte Länder, etwa unser eigenes, zu ziehen.

Was man sicher sagen kann, ist, dass Gruppen, die in Verhandlungssystemen keine Chancen haben gehört zu werden, sich dort, wo es Initiativrechte gibt, bemerkbar machen können. Das ändert freilich nichts daran, dass die hoch organisierten und finanziell gut ausgestatteten Gruppen diejenigen sind, die am meisten von den plebiszitären Verfahren profitieren. Was mir aber am wichtigsten erscheint, ist die Feststellung, dass plebiszitäre Elemente immer nur Teilstück in einer Gesamtarchitektur sind, und die muss man sich sehr genau ansehen, um die Wirkungen richtig einschätzen zu können. Es sollte zum Beispiel auffallen, dass alle politischen Systeme, die eine intensive plebiszitäre Beteiligung kennen, keine parlamentarischen Demokratien sind. Das gilt beispielsweise für die Schweiz.

Kirsch

Eben das habe ich zu vermitteln versucht.

Kielmansegg

In einer parlamentarischen Demokratie besteht das Problem, dass das plebiszitäre Instrument in den Parteienwettbewerb in einer Weise hineingezogen werden kann, die zu einer wechselseitigen Lähmung führt. Damit hat die Präsidialdemokratie amerikanischen Typus überhaupt keine Schwierigkeiten, weil es die parlamentarische Art des Parteienwettbewerbs dort nicht gibt. Auch die Schweiz hat damit keine Probleme; denn dort ist der Parteienwettbewerb durch Konkordanz ausgeschaltet.

Weizsäcker

Und wie steht es damit in Frankreich?

Kielmansegg

Dort hat ausschließlich der Staatspräsident die Befugnis, ein Plebiszit anzusetzen.

Weizsäcker

Es ist doch egal, wer die Befugnis dazu hat.

Kielmansegg

Eben nicht; es ist eine ganz entscheidende Frage, wer das Initiativrecht ausüben kann.

Weizsäcker

Aber Frankreich verfügt eben über das plebiszitäre Instrument, wenn auch nur in der Hand des Präsidenten. Was uns in Deutschland beispielsweise so beeindruckt hatte, war die öffentliche französische Diskussion über den Euro, die zu den grandiosesten Fernsehsendungen der letzten zehn Jahre gehörte.

Kielmansegg

Hier geht es aber um die Frage, ob solche Initiativen geeignet sind, die Verhandlungsprivilegien von bestimmten gesellschaftlichen Gruppen zu überspielen. Das ist nur der Fall, wenn ein Verfahren aus der Bürgerschaft selbst heraus in Gang gesetzt werden kann. Genau das ist in Frankreich nicht möglich. Der französische Präsident hat immer nur dann von dem Instrument Gebrauch gemacht, wenn er es für zweckmäßig hielt.

Leicht

Wobei er sich in dem einen Fall gründlich verkalkuliert hatte.

Kielmansegg

Das ist das Risiko dabei.

Weizsäcker

Ich bleibe dabei: Es ist in Frankreich besser als bei uns, wo wir dergleichen auf Bundesebene gar nicht haben.

Bahners

Ich komme mir hier ein wenig vor wie in einem Märchen; es ist vielleicht ein ironisches Märchen, in dem sich das Wunderbare dann doch als Täuschung oder Suggestion entpuppt.

Herr Grimm ist zu Beginn in diesen Kreis getreten, hat aus dem Zaubermantel des Verfassungsrichters den Zauberstab der Verfassungsgebung gezogen, hat ihn in die Mitte gelegt und gesagt: Wer will, nehme diesen Stab auf, versetze sich in die wunderbare Gründungssituation und sage, wie man die Probleme, die er dargelegt hat und die von niemandem hier bestritten wurden, mit den Mitteln der Verfassungsänderung in den Griff bekommen kann.

Der mächtige Gegenzauber von Herrn Bude und Herrn Willke steht dem entgegen, die uns erzählen wollen, dass die BSE-Krise Sache der Tierärzte ist und man Aids besser der Mutter Teresa überlassen sollte. Danach ist der klassische Politikbegriff, der davon ausgeht, dass es so etwas gibt, was alle angeht und von Leuten, die dafür in besonderer Weise zuständig sind, irgendwie in den Griff genommen wird, nicht mehr relevant. Das sei, heißt es, selbst Primanern nicht mehr plausibel zu machen. Die Mehrheit der Abiturienten kommt dann in jedem Herbst in die mittlerweile völlig heruntergekommenen Universitäten, wo sie mit Professoren, die nur selten da sind, konfrontiert werden. An wen sollen sie sich wenden, wenn sie das ärgert? Wer ist dafür verantwortlich, wenn nicht letztlich die Politiker, die vor Jahrzehnten irgendwelche neuen Gesetze gemacht oder bestehende Gesetze nicht geändert haben?

Bei Herrn Grimm sind wir jetzt immer neugieriger darauf, ob er am Ende mit einer großen Geste doch selber zum Zauberstab greift und uns erlöst. Herr Hennis hat mit Recht gefragt, wie das denn gehen soll, die Schwächung, die formelle Mechanismen durch informelle Absprachen erleiden, wiederum durch Formalisierung zu lösen. Das sei doch ein Widerspruch in sich, meinte er, was Herr Gysi eben noch einmal bestätigt hat.

Nun haben Sie an der Europäischen Grundrechtscharta hervorgehoben, Herr Grimm, sie sei deshalb so gut gelungen, weil da Formulierer und Entscheider getrennt gewesen seien. Das hat mich wiederum verblüfft - da blitzte der Zauber noch einmal auf -; denn das ist doch eigentlich eine Situation, zu der Sie und Ihre ehemaligen Kollegen in Karlsruhe immer erklärt haben, dass sie Ihnen so unangenehm sei. Nach dem Motto: Karlsruhe formuliert, wie es gemacht werden muss, und hinterher kann der Bundestag dann gelassen entscheiden, weil er in der Sache selbst inhaltlich nichts mehr tun müsse.

Das Kernproblem scheint die berühmte dritte Ebene des Verhältnisses von Politik und Wirtschaft zu sein, weil Absprachen, die am Parlament vorbeigeleitet werden, zu einer Schwächung des Parlaments führen. Wenn es nun, wie Herr Hennis sagt, gar nicht möglich ist, diese informelle Hinterwelt in den Griff zu bekommen, liegt es vielleicht nahe, dass man andersherum fragt: Wie kann man das

Parlament stärken? Die Dinge, die hier dazu genannt wurden, weisen jedoch kaum in die richtige Richtung. Ich vermag weder beim Plebiszit noch bei der Verlängerung der Legislaturperiode zu erkennen, dass diese das Parlament stärken würden im Sinne einer politischen Vetomacht gegen wirtschaftliche Verflechtungen.

Was man machen könnte, wäre beispielsweise - und dazu brauchte man keine Verfassungsänderung - unser Wahlrecht zu ändern. Heute liegt die Zusammensetzung des Bundestages de facto gänzlich in der Hand der Parteien, die ihre Landeslisten aufstellen. Das könnte man relativ einfach ändern. Ein Mehrheitswahlrecht wie in England und in Amerika oder aber die Verlagerung der Nominierung in die Wahlkreise könnte die einzelnen Abgeordneten von der Bestimmungsmacht der Parteizentralen weitgehend befreien und ihnen die Möglichkeit einräumen, im Parlament auf Kungeleien hinzuweisen, die möglicherweise in der einen oder anderen Verhandlungsrunde zwischen dem Staat und irgendeinem Verband oder einem Wirtschaftsunternehmen stattgefunden haben. Wenn ein Tony Benn, der jetzt aus dem britischen Unterhaus ausscheidet, hoffen kann, in seinem Wahlkreis für diese Art von Unabhängigkeit belohnt und wiedergewählt zu werden, wäre das einer Kultur der Zivilcourage bei den Politikern sicher förderlich. Aber selbst in England bestimmt heute die Parteizentrale, wer auf die Wahlliste kommt und wer nicht, wie Herr von Weizsäcker uns berichtet hat.

Adam

Aber lange nicht so stark wie bei uns.

Weizsäcker

Auch in England respektiert die Exekutive die Legislative nicht. Aber eine Kandidatur kann in einem Wahlkreis durchaus ohne Rücksicht auf die Parteizentrale zustande kommen.

Bahners

Auf der anderen Seite gibt es schwarze Listen, die verhindern, dass ein entsprechender Kandidat benannt wird. Dennoch ist es etwas anderes, wenn in einem Wahlkreis jemand aufgestellt wird, statt alles nur über Landeslisten zu regeln.

Leicht

Herr Grimm hat uns auf zwei Dinge aufmerksam gemacht. Das eine ist das demokratische Legitimationsproblem dieser Verhandlungssysteme, weil diejenigen privilegiert sind, die Vetopositionen innehaben.

Das andere ist die Frage, wie man darauf reagieren kann. Wenn Vetopositionen privilegiert sind, müssen wir darüber nachdenken, wie wir sie entprivilegieren können. Dazu hat Herr Grimm einige Andeutungen gemacht. Ich hätte mich nicht gewundert, wenn jemand gesagt hätte, wir brauchen einen Freedom of Information Act, um beispielsweise die Möglichkeiten des Internets entsprechend dafür nutzen zu können: Zu jedem Gesetzesvorhaben sind sämtliche Verhandlungsgrundlagen im Internet verfügbar. Die Möglichkeiten der e-democracy werden sicher weit übertrieben dargestellt, aber in der Richtung nachzudenken, kann nicht schaden.

Dann kommen in der Tat die Plebiszite hinzu und wir müssen überlegen, was für eine Medienordnung wir haben wollen, um durch mehr Transparenz die Vetopositionen zu entprivilegieren.

Ein anderes Kapitel ist, wie wir das Parlament stärken können, das unter den Vetopositionen ebenfalls leidet. Könnten Plebiszite, wenn man sie vernünftig organisiert, nicht sogar die Parlamente stärken, und zwar gegen die Parteien und gegen die Exekutive? Und auch gegenüber den Verhandlungspartnern, die die Exekutive zu ihnen schickt?

Grimm

Um zunächst Herrn Bahners` Bedenken zu zerstreuen: Überlegungen, wie sich das Verfassungsänderungsverfahren ändern lässt, will ich nicht auf die Gesetzgebungsebene übertragen und auch nicht das Verhältnis von Parlament und Verfassungsgericht dabei berühren. Aber auf der Ebene der Verfassungsänderung möchte ich den Grundgedanken stärken, der hinter der Verfassung steht. Die Verfassung ist derjenige Normensatz, der vom Souverän ausgeht - ihm zumindest zugeschrieben wird - und der den Rahmen für die politische Betätigung bietet. Dieser Grundsatz ist bei den Änderungsverfahren, wie sie jetzt gehandhabt werden, verloren gegangen. Denn diejenigen, denen der Rahmen gezogen wurde, verändern ihn nach ihrem Belieben. Ich meine also die Besonderheit des Verfassungsänderungsverfahrens muss deutlicher herausgestellt werden.

Ich bin auch etwas überrascht, mit welcher Gelassenheit viele Diskussionsteilnehmer den Tatbestand der Verfassungsentwertung offensichtlich hinnehmen. Wenn die Diagnose stimmt, dass Verhandlungsdemokratien zu einer Entwertung der Verfassung führen, dann sollten wir uns fragen, wie wir die Verfassung wieder aufwerten können. Die Antwort kann doch schlecht lauten: Die Dinge sind nun einmal, wie sie sind, und die Jugend glaubt sowieso nicht mehr daran, dass sich etwas ändern lässt. Wie wir auf diese Situation verfassungspolitisch reagieren, steht immer noch auf der Tagesordnung, obwohl ich mir darüber im Klaren bin, dass es nicht leicht ist, darauf geeignete Antworten zu finden. Deshalb will ich die vier Ansätze, die ich am Schluss meines Referats genannt habe, noch einmal kurz wiederholen.

Der erste Punkt ist der schwierigste, nämlich die Frage, wie man den Bereich zulässiger Verhandlungen, die über Gesetzesinhalte oder den Verzicht auf Gesetze entscheiden, sinnvoll abgrenzen kann. Das dürfte außerordentlich schwierig sein.

Das hat sehr viel mit dem zweiten Punkt zu tun: Wie könnten Zugangsregelungen aussehen, die die Privilegierung von Teilnehmern mit Vetopositionen wieder auffangen? Man könnte beispielsweise argumentieren: Dort, wo das nicht möglich ist, sind Verhandlungslösungen illegitim. Eine solche Eingrenzung wäre aber, wie ich meine, kein besonders erfolgversprechender Ansatz. Denn die Politik wird sich dieses Instrument nicht aus der Hand nehmen lassen. Die andere Frage indes, wie man den Zugang zu Verhandlungslösungen für diejenigen erweitern könnte, deren Interessen genauso betroffen sind wie die der Vertreter privilegierter Vetopositionen, ist ernsthaft zu prüfen.

Das Problem dabei ist, wie hier verschiedentlich erwähnt wurde, dass bestimmte Interessen, besonders wenn sie die Zukunft betreffen, nur schwer organisierbar sind. Vor dieser Schwierigkeit sollte man aber nicht gleich kapitulieren; denn es gibt bereits einige Bereiche, in denen für solche Interessen Sachwalter ins politische System eingebaut werden. Ich denke etwa an die Datenschutzbeauftragten. Das ist sicher noch keine perfekte Lösung; denn diese Sachwalter verfügen nicht über ein natürliches Vetokapital, aber man könnte ihnen ein solches auf die Weise verschaffen, dass für bestimmte Entscheidungen deren Zustimmung obligatorisch gemacht wird. Jedenfalls muss man an diesem Punkt nicht von vornherein resignieren.

In dem Zusammenhang kommt der Publizität eine besondere Bedeutung zu. Das heißt nicht, die Verhandlungen generell öffentlich zu machen - damit würde man das Verhandlungsinstrument von vornherein entwerten -, sondern mit Publizität ist gemeint, die Öffentlichkeit darüber in Kenntnis zu setzen, dass Verhandlungen über bestimmte Sachverhalte eingeleitet werden sollen, damit sich diejenigen, die davon betroffen sind, ohne an den Verhandlungen selbst teilzunehmen, zu Wort melden können. Ferner muss es eine Publizität der Verhandlungsergebnisse geben, insbesondere in den Fällen, in denen die Zusage privaten Wohlverhaltens an die Stelle einer gesetzlichen Regelung treten soll.

Im Falle solcher gesetzessubstituierenden privaten Zusicherungen, die genauso wie Gesetze Grundrechtspositionen von Dritten verletzen können, braucht man entsprechende Kontrollinstrumente. Es mag ein wenig ungewöhnlich klingen, freiwillige private Zusagen oder den Gesetzgeber wegen Unterlassung einer gesetzlichen Regelung kontrollieren zu wollen. Aber wenn solche Absprachen das funktionale Äquivalent für Gesetze darstellen, muss man das Kontrollinstrumentarium darauf ausdehnen.

Gysi

Das wäre zum Beispiel ein Antragsrecht des Arbeitslosenverbandes beim Bündnis für Arbeit.

Grimm

Was man sich da genau ausdenken kann, müsste überlegt werden.

Schließlich die plebiszitären Elemente, die ja in greifbare Nähe zu rücken scheinen. Mein Eindruck ist aber, dass unser Diskussionsstand dabei noch dem der 80er-Jahre entspricht. Ich denke, wir sollten die inzwischen gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigen. Nach den Erfahrungen, die wir in der letzten Zeit gemacht haben - eine an sich dem Plebiszitären eher abgeneigte Partei bedient sich in der Oppositionsrolle dieses Instruments in Gestalt von Unterschriftensammlungen -, lässt mich befürchten, dass in Deutschland, anders als in der Schweiz, die Hauptnutznießer von Plebisziten nicht die vernachlässigten Gruppen wären, sondern jene starken Oppositionsparteien, die zurzeit nicht an der Regierung sind. Dabei sollte dieses Instrument doch gerade dazu dienen, Parteienmonopole aufzubrechen.

Fugmann-Heesing

Was Sie über Entwertung der Verfassung gesagt haben, Herr Grimm, ist aus meiner Sicht nicht durch die Verhandlungsdemokratie verursacht; denn die repräsentative Demokratie trägt ihrerseits dazu bereits ein Gutteil bei.

Leicht

Sie meinen beispielsweise das Ehrenwort eines ehemaligen Kanzlers.

Fugmann-Heesing

Dafür gibt es viele Beispiele. Das beginnt bereits bei der Ausweitung der konkurrierenden Gesetzgebung, die Herr Polenz angesprochen hat. "Verfassungsorgane", wie etwa Koalitionsrunden, finden sich in der Verfassung auch nicht. Der offene Diskurs im Parlament jedenfalls, der zur Gesetzesfindung führt, findet in der Form nicht mehr statt. Diese Liste lässt sich fortsetzen.

Das heißt, die Frage, ob die Verfassungsrealität noch dem Verfassungsentwurf entspricht, stellt sich unabhängig davon, ob es verhandlungsdemokratische Elemente gibt oder nicht.

Ich habe aus der Diskussion überhaupt den Eindruck gewonnen, dass hier ein künstlicher Gegensatz zwischen repräsentativer Demokratie und Verhandlungsdemokratie aufgebaut wird. Da wird beispielsweise so getan, als wäre in der repräsentativen Demokratie die Politik zu nachhaltigen, zukunftsorientierten Problemlösungen in der Lage, während in der Verhandlungsdemokratie die Probleme nur gegenwartsbezogen und kurzfristig angegangen werden. Oder es heißt, der verhandlungsdemokratische Interessenausgleich zwischen den dort Beteiligten spiele sich außerhalb der Öffentlichkeit in dunklen Hinterzimmern ab, während die Dinge in der repräsentativen Demokratie, wie von der Verfassung vorgesehen, transparent auf dem offenen Markt stattfinden. Ich spitze es jetzt bewusst zu.

Ich halte dem entgegen: Verhandlungsdemokratie bedeutet nicht das Ende der repräsentativen Demokratie, denn diese beiden Elemente ergänzen sich gegenseitig. Wenn es um komplexe Problemlagen geht, ist die Verhandlungsdemokratie relativ schnell in der Lage, zu Lösungen zu kommen. Die repräsentative Demokratie ist da oft langsamer.

Selbst wenn man beispielsweise die Anhörungsmechanismen in den Parlamenten stärken würde, kann ich mir nicht vorstellen, dass ein Verband in einer öffentlichen Anhörung in einem Parlament bereit ist, selbst Kompromisse vorzuschlagen, die eine Problemlösung ermöglichen. Herr Steinkühler, was in Tarifverhandlungen am Ende in kleinen Runden verabredet wird, würden Sie sicherlich nicht auf dem offenen Markt in einer parlamentarischen Anhörung austragen.

Wenn das so ist, dann sollten wir uns weit mehr mit der Frage beschäftigen, wie man die beiden Elemente, Verhandlungsdemokratie und repräsentative Demokratie, stärker miteinander verbinden kann. Ich sehe nicht, dass die Verhandlungsdemokratie eine nachhaltige Politik von vornherein ausschließt. Deshalb widerspreche ich Herrn Bude, wenn er meint, kein Primaner würde darin ein sinnvolles Politikverständnis sehen. In der Hinsicht bin ich mit Graf Kielmansegg einer Meinung: die Forderung, dass Politik Probleme lösen muss, dürfen wir nicht fallen lassen. Und sie kann dieses in vielen Fällen, wenn auch selbstverständlich nicht in allen. Aber auch die parlamentarische Demokratie nimmt sich heute viel zu wenig der nachhaltigen Problemlösungen an, wie wir leider feststellen müssen.

Um dem Anspruch, den auch Herr Walter formuliert hat, gerecht zu werden, müssen Politiker bereit sein, nicht nur Probleme zu formulieren, sondern auch Lösungen in die Praxis umzusetzen. Diesen Politikertypus brauchen wir gerade auch in der Verhandlungsdemokratie. Verhandlungen, die zu guten Ergebnissen führen sollen, brauchen nicht nur einen gewieften Moderator, sondern da sind starke Persönlichkeiten gefragt, die den Verhandlungspartnern Paroli bieten können. Deshalb verlangt und fördert eine funktionierende Verhandlungsdemokratie auch nicht den Typ des Weicheis, wie Herr Walter meint, sondern Persönlichkeiten, die wissen, welches Ziel sie erreichen wollen und das auch in der Verhandlung mit persönlicher Autorität vertreten können. Vor allem müssen sie in der Lage sein, das Verhandlungsergebnis in den eigenen Reihen umzusetzen. Das gilt im Übrigen für alle Partner, die da am Tische sitzen.

Ich sehe auch nicht, Herr Bahners, dass die Verhandlungsdemokratie klare Verantwortungszuweisungen aufhebt. Sie haben die Hochschulpolitik als Beispiel genannt. Sie wissen vielleicht, dass in Berlin mit den einzelnen Hochschulen Verträge abgeschlossen werden. Die Frage der Verantwortung ist nur damit zu lösen, dass man den einzelnen Hochschulen ein bestimmtes

Budget mit entsprechenden Kompetenzen, darüber frei zu verfügen, gibt und sie dafür auch in die Verantwortung nimmt.

Noch eine Anmerkung zu den Initiativrechten, um in verhandlungsdemokratischen Verfahren denen, die nicht mit einem Vetorecht beteiligt sind, eine Möglichkeit zu geben, sich zu äußern. Ich halte das im Prinzip für einen gangbaren Weg, habe aber meine Zweifel, ob dieser Weg dann auch von denen beschritten wird, denen man dieses Recht einräumt. Vielversprechender ist in meinen Augen die Frage: Wie können wir mehr Transparenz schaffen - Transparenz über Verhandlungsergebnisse, aber vor allem auch Transparenz über den Beginn eines Verhandlungsverfahrens. Es muss öffentlich bekannt sein, dass ein solches Verhandlungsverfahren eröffnet wird, damit alle die, die sich in der Sache dazu äußern wollen, in den öffentlichen Diskurs eintreten können - über die Medien oder über politische Gruppierungen. Wenn das der Fall wäre, würden sich verhandlungsdemokratische Verfahren gar nicht mehr so wesentlich von den Verfahren in der repräsentativen Demokratie unterscheiden.

Leicht

Mein Vorschlag für die weitere Diskussion wäre, dass wir uns der bekannten journalistischen Methode bedienen: erst vereinfachen, dann übertreiben.

Zum Zwecke der Vereinfachung schlage ich vor, dass wir uns zunächst auf den Punkt konzentrieren, den Herr Grimm als besonders problematisch hervorgehoben hat. Das heißt: Unter dem Gesichtspunkt von Verhandlungsdemokratie sollten wir uns mit den Vereinbarungen beschäftigen, die entweder Gesetze außerparlamentarisch so vorbereiten, dass sich das Parlament nur noch in einer Ratifikationssituation wiederfindet - take it or leave it - oder Vereinbarungen, die an die Stelle von Gesetzen treten - als Gegenleistung zur angeblich oder tatsächlich freiwilligen Selbstverpflichtung der Akteure, womit dann die Parlamente gänzlich ausgeschlossen wären. Übrigens nicht nur die Parlamente, sondern auch die Gerichte, die in dem Fall keine Möglichkeit zur Normenkontrolle haben, vielleicht nicht einmal mehr zur konkreten verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Denn wo es keine formalisierte Norm gibt, hat auch das Gericht sein Recht verloren.

Das Dritte wären stillschweigende oder offene Verabredungen, dass der Staat auf einem bestimmten Gebiet nicht tätig wird, sondern das den Verhandlungspartnern überlässt. Auch das ist parlamentarisch nicht greifbar, wenn es stillschweigend oder kollusiv, das heißt unter rechtswidriger Täuschung, oder gar korruptiv - gegen finanzielle Zuwendungen, was ja vorkommen soll - geschieht.

Diese drei Typen von Vereinbarung würde ich jetzt gern zum Gegenstand unserer Besorgnis machen. Alle anderen Verhandlungsgegenstände sollten wir nach Möglichkeit in der Diskussion vernachlässigen.

Nun hat Herr Grimm uns darüber belehrt, es gehöre zum Wesen und zur Legitimität der Demokratie, dass alle Staatsbürger das gleiche Recht zur Mitsprache bei den Problemen haben, die das Allgemeine, also das politische Ganze betreffen. Es ist mit anderen Worten demokratisch unerträglich, wenn einzelne Akteure eine privilegierte Teilhabe beanspruchen, und zwar an den politisch legitimierte Instanzen und Prozeduren vorbei, und dieses kraft ihrer Vetoposition - und nicht etwa aufgrund von Rechtsansprüchen - einfordern und sich zu diesem Behuf Regelungen schaffen, die von den demokratisch legitimierte Organisationen und Prozeduren weder erörtert noch kontrolliert werden können. Das ist das eigentliche Legitimitätsproblem.

Um das an einem Beispiel zu illustrieren: In Hamburg gab es einen Mäzen, der der Universität zwei Flügelbauten zum Hauptgebäude schenkte, allerdings mit dem Verlangen, den Architekten und die Bauform selbst zu bestimmen und sämtliche kommunalen Planungsinstanzen auszuschalten. Auch das ist eine Form von Vetoposition kraft Geldes.

Wie könnte eine Lösung aussehen? Dazu ist uns bisher nicht sehr viel eingefallen. Ein paar Vorschläge von meiner Seite, über die man vielleicht reden könnte. Wenn die privilegierte Vetoposition von bestimmten Akteuren das eigentliche Problem ist, sollte man überlegen, wie man sie entprivilegieren kann. Frau Fugmann-Heesing hat in dem Zusammenhang das Thema Transparenz genannt. Ich habe von einem Freedom of Information Act gesprochen, also einem Instrument, das all den anderen, die nicht so privilegiert sind, Zugang zu den relevanten Informationen ermöglicht. Denkbar wäre auch, Beteiligungsrechte an Verfahren einzuräumen. Das heißt, bevor irgendwelche Dinge parlamentarisch ratifiziert werden, werden in einer Vernehmlassung oder in anderen Verfahren all jene einbezogen, die das betreffen könnte.

Wenn das Hauptproblem darin besteht, dass dem Parlament nur noch die Rolle purer Ratifikation zufällt, müsste man darüber reden, wie sich das Parlament stärken lässt, zum Beispiel gegenüber der

Exekutive. Es kann nicht sein, dass die Parlamentsmehrheit ständig vor dem Kanzler in die Knie geht, um künftige Wahlerfolge nicht zu gefährden, wenn dies insgesamt auf Kosten demokratischer Politik geht. Wie kann man also das Parlament stärken - und zwar rechtlich, mental, personell und auch prozedural? In der SPD beispielsweise wird gegenwärtig erörtert - so ist zu lesen -, ihre Landeslisten in Zukunft auch für Nichtparteimitglieder zu öffnen. Ich will das jetzt nicht qualifizieren, es zeigt aber, dass über dieses Problem nachgedacht wird.

Herr von Weizsäcker hat uns in gewohnter Strenge und mit zutreffender Präzision auf die schwindende Rolle der repräsentativen Demokratie hingewiesen, selbst wenn sich das Parlament überhaupt in solche Ratifikationsrolle drängen lässt.

Dann zu den plebiszitären Elementen, die unter dem Aspekt, den wir hier verhandeln, einer neuen Sicht bedürfen: Wir kennen all die Einwände, die dagegen vorgebracht werden. Aber vielleicht sind solche Elemente doch geeignet, in der Sache mehr Publizität zu schaffen, selbst wenn bestimmte Akteure das wiederum besser können als andere. Denkbar ist jedenfalls, dass damit jene Gruppen mehr Zugang erhalten, die heute über keine Vetoposition verfügen.

Vielleicht würde das die Parlamente gar nicht schwächen, sondern sogar stärken, und zwar sowohl gegenüber der Exekutive als auch gegenüber den Parteien, möglicherweise auch gegenüber jenen Vetoinhabern, die sich mit der Exekutive zusammentun und davon ausgehen, dass das Parlament das Ergebnis schon abnicken wird. Mit dem Hinweis auf ein Plebiszit könnte das Parlament seine Bedenken vielleicht stärker zum Tragen bringen.

Damit würden sich aber sofort die Machtbalancen verändern. Ähnlich wie in der Schweiz könnte man über die Voraussetzungen für Plebiszite diskutieren. Da ließen sich verschiedene Möglichkeiten denken.

Schließlich die verfassungsrechtlichen Fragen. Meine Hoffnung ist, dass uns Herr Grimm dazu noch einige Konkretisierungen geben kann. Aber es gibt auch ganz traditionelle Aspekte, zum Beispiel das Verbandsklagerecht. Ich weiß gar nicht, ob ich das selber so schätze, aber es könnte ein Element sein, um die Vetopositionen der Mächtigen aufzubrechen.

Und was größere Transparenz angeht, um Vetopositionen zu entprivilegieren, ist es sicher nicht ganz abwegig, in dem Zusammenhang auch über die Rolle der Medien nachzudenken. Ich füge allerdings gleich hinzu: Auch die von den Politikern geordnete Verfassung der Medien, insbesondere der öffentlich-rechtlichen, könnte dabei wichtig sein.

Dies alles nur als Hinweise und Anregungen, womit wir uns im Weiteren beschäftigen könnten.

Grande

Ich möchte einen Punkt ergänzen, Herr Leicht. Das Aufbrechen von Vetopositionen ist das eine. Aber Verbände, korporative Akteure - und wir sollten nur über diese reden und nicht über das Verhältnis von Individuen und Staat und über deren besondere Einflussmöglichkeiten - sind in der Lage, unter bestimmten Bedingungen öffentliche Aufgaben zu erfüllen oder dazu einen positiven Beitrag zu leisten, den wir nicht ganz vernachlässigen sollten.

Es müsste auch in unserem Interesse sein, darüber nachzudenken, unter welchen Bedingungen solche korporativen Akteure in der Lage sind, diesen positiven Beitrag zu leisten, oder wie man sie dazu bringen könnte, ihre Organisationsmacht in einer für das Gemeinwohl verträglichen Weise einzusetzen. Es geht somit nicht nur darum, Vetopositionen aufzubrechen und organisierte Interessen zu schwächen, um damit andere Möglichkeiten der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu stärken, sondern man sollte die vorhandene Organisationsmacht auch konstruktiv nutzen. Was kann beispielsweise getan werden, damit das Bündnis für Arbeit seine Aufgabe tatsächlich erfüllt und nicht zu einer Kaminplauderei wird, wie die konzertierte Aktion in den 70er-Jahren, zumindest in der Endphase?

Wir sollten also bei dieser Problematik nicht nur die eine - die negative - Seite sehen.

Steinkühler

Die Frage ist immer: Was ist die Norm, und was ist die Abweichung?

Leicht

Ein Atomkonsens, der fertig ausformuliert beim Parlament ankommt und de facto keine Sacherörterung mehr zulässt, lässt eine ganze Reihe von Funktionen, die das Parlament an sich

ausüben sollte, wegfallen - etwa die Besorgnisse der Bevölkerung aufzunehmen und kleinzuarbeiten; das Ganze zu legitimieren und transparent zu machen und dergleichen mehr. Das, würde ich sagen, wäre außerhalb der Norm.

Kirsch

Es ist sicher richtig, dass eine plebiszitäre Demokratie große Anforderungen an die Bürger stellt. Die Schweizer beispielsweise müssen sich ziemlich häufig zu allem und jedem äußern, was dazu führt - Herr Walter hat darauf hingewiesen -, dass die Wahlbeteiligung mitunter ausgesprochen gering ist.

Kielmansegg

Die Beteiligung an den Abstimmungen.

Kirsch

Ja. Das spricht aber nicht gegen die plebiszitäre Demokratie. Es gibt empirische Untersuchungen, die belegen, dass auch jene, die nicht an Abstimmungen teilnehmen, sehr damit einverstanden sind, dass es sie gibt. Wir haben es hier mit einem "optional good" zu tun. Allein die Tatsache, dass es die Möglichkeit gibt, ja oder nein zu einem konkreten Sachproblem zu sagen, wird auch von jenen, die sich nicht beteiligen, als Vorteil empfunden.

Es zeigt sich nämlich: Wenn es eine plebiszitäre Demokratie gibt, stärkt sie auch bei denen, die mit einzelnen Entscheidungen nicht einverstanden sind, das Gefühl, dass das Gemeinwesen ihre Sache ist. Für mich als Ausländer in der Schweiz ist es immer wieder erstaunlich, in welchem Maße die Menschen sich mit ihrem Land identifizieren. Das nehme ich in der Bundesrepublik ganz anders wahr. Dies kann nicht nur an der Größe des Landes liegen. Ich führe es auch auf das Vorhandensein von plebiszitären Elementen zurück.

Hinzu kommt ein zweiter Gesichtspunkt. Nicht die Tatsache, dass im Einzelfall ein Gesetz durch ein Plebiszit gekippt >wird, ist entscheidend, sondern dass es gekippt werden >kann. Wenn Sie in der Schweiz mit Politikern sprechen, wird Ihnen immer wieder gesagt: Dies oder das können wir nicht machen; denn es droht eventuell das Plebiszit. Das heißt, viele Dinge werden von vornherein gar nicht erst in Angriff genommen, weil die Gefahr besteht, dass sie anschließend wieder außer Kraft gesetzt werden.

Schließlich ein dritter Punkt. Wenn irgendwelche Gesetze gemacht werden sollen, die eine bestimmte Gruppe einseitig privilegieren könnten, dann wird jene Pressuregroup, die die Ausformulierung besonders beeinflusst hat, im Referendum gezwungen, ihre Argumente offen zu legen; zumindest wird dabei deutlich, dass sie überhaupt Einfluss genommen hat. Das heißt, die Transparenz wird beträchtlich erhöht, und das kommt allen zugute.

Ich bin weit davon entfernt, die Schweizer Verhältnisse zu idealisieren. Ich könnte Ihnen auch ein Negativbild malen. Aber mein Eindruck ist, dass die Diskussion unter den Bürgern in der Schweiz weit lebendiger ist als etwa in der Bundesrepublik. Natürlich gibt es die Deals zwischen Partikularinteressen, Parlament und Regierung. Aber indem man versucht, die Dinge transparent zu machen, kann man sie im Zaume halten und auf diese Weise viele negative Entwicklungen verhindern.

Kielmansegg

Wenn unsere bisherige Analyse im Wesentlichen zutrifft - ganz sicher bin ich mir da nicht -, dann stellt sich die Frage, wie wir auf den Sachverhalt reagieren sollen, dass bestimmte gesellschaftliche Interessen ihren Einfluss auf die Entwicklung des Gemeinwesens in Verhandlungen mit dem Staat sehr viel stärker geltend machen können als andere und dass dies keiner öffentlichen Kontrolle unterliegt.

Dazu sage ich: In meinen Augen ist das Parlament eine völlig unersetzliche Institution. Alle Wege, die am Parlament vorbeiführen, sind der verfassungsstaatlichen Demokratie weit weniger gemäß als der Versuch, das Parlament wieder zu vitalisieren und zu stärken. Deshalb würde ich darüber in aller erster Linie nachdenken.

Das Parlament hat aus meiner Sicht zwei elementare Vorzüge gegenüber allen denkbaren kompensatorischen Möglichkeiten. Zum einen ist das Parlament diejenige Institution, die sich auf das gleiche Teilhaberecht aller Bürger in einem sehr formalisierten Sinne gründet. Demokratische

Legitimität lässt sich nirgendwo anders in gleicher Weise so essenziell institutionalisieren wie im Parlament.

Zum anderen ist das Parlament eine dialogische Institution. Der Dialog ist ebenfalls essenziell für die Demokratie, weil er ausdrückt, dass Demokratie gemeinsame Suche nach Lösungen bedeutet. Herr Hennis hat die "Beratung" als die Urform des Miteinanders der Bürger bezeichnet. Der Dialog ist im Parlament jedenfalls der Idee nach institutionalisiert, und zwar in einem doppelten Sinn: Das Parlament steht in einem Dialog mit der Öffentlichkeit. Und es steht in einem Dialog mit sich selbst, im Streitgespräch zwischen Mehrheit und Minderheit. Das Parlament als dialogische Institution - das hat Bedeutung auch für unsere Problematik.

Wenn ich mir den Katalog ansehe, den Herr Leicht kurz skizziert hat, dann frage ich mich: Warum sollte es eigentlich nicht möglich sein, dass das Parlament eine effektivere Rolle in diesen Zusammenhängen spielt?

Von drei Konstellationen war die Rede: Erstens gibt es Vereinbarungen, die die Regierung an Gesetzes statt trifft. Warum sollte das Parlament gehindert sein, solche Vereinbarungen in einer Weise zu debattieren, die die Vertragsschließenden unter öffentlichen Druck setzt, wenn es denn gute Gründe dafür gibt, öffentlichen Druck zu erzeugen? An Verfahrensregeln kann es nicht liegen. Wenn es eine wirklich handlungsfähige Opposition gibt, ist die parlamentarische Debatte immer noch in der Lage, öffentlichen Druck zu erzeugen, den die Beteiligten nicht ignorieren können, selbst wenn sie formal einen Weg gefunden haben, durch ein Abkommen etwas am Parlament vorbei zu lösen.

Zweitens: Sie sagen, Herr Leicht, das Parlament werde vor die Alternative gestellt: "Take it or leave it." In solchen Fällen muss das Parlament die Möglichkeit des "leave it" auch einmal ernsthaft in Betracht ziehen. Möglicherweise kann die Mehrheit davon nicht überzeugt werden - wegen der engen Symbiose, die zwischen Mehrheit und Regierung besteht und die für das parlamentarische System charakteristisch ist -, aber die Opposition könnte der Öffentlichkeit deutlich machen, dass "leave it" die bessere Option wäre. Und wenn sie dafür gute Argumente hat, wird das nicht ohne eine gewisse Wirkung bleiben.

Drittens das Nichtstun. Dies ist ein generelles Problem in der Politik, das sich keineswegs nur in der Verhandlungsdemokratie stellt. Es ist eine Grundaufgabe des Parlaments, ständig darüber nachzudenken, in welchen Fällen man besser nichts tut - das kann mit-unter durchaus die vernünftigeren Option sein - und wo Nichtstun eine gemeinwohlproblematische Unterlassung darstellt. Ich wüsste jedenfalls keine andere Institution, die darüber besser reflektieren könnte. Letztlich funktioniert der Druck auf etablierte Mehrheiten und Regierungen immer nur im Zusammenspiel zwischen Parlament und Öffentlichkeit, und in gewissem Sinne heißt das zwischen Opposition und Öffentlichkeit.

Für weit weniger wünschenswert halte ich den Ausweg, den Herr Grimm angedeutet hat, nämlich den Gang zum Verfassungsgericht. Sie haben in Ihrem Vortrag von der kompensatorischen Funktion des Verfassungsgerichts im Hinblick auf mögliche Defizite gesprochen, die im demokratischen politischen Prozess auftreten. Das Verfassungsgericht müsse das abarbeiten, was das Parlament nicht vernünftig erledigt habe. Ich halte diese Erwartung an das Verfassungsgericht für außerordentlich problematisch.

Die Autorität des Bundesverfassungsgerichts hängt entscheidend damit zusammen, dass es in der Öffentlichkeit als Gericht wahrgenommen wird. Wenn sich das Gericht wesentlich als kompensatorische Institution versteht, könnte es auf die Dauer öffentliche Anerkennung verlieren, weil es nicht mehr als Gericht gesehen wird. Das, was das Verfassungsgericht beispielsweise auf dem Feld der Familienpolitik getan hat, halte ich aus dieser Perspektive für höchst problematisch.

Ich sehe, um es zu wiederholen, keine Alternative zum Parlament.

Engert

Sie sagen, Graf Kielmansegg, das Bundesverfassungsgericht komme in eine schwierige Lage, wenn es seinen Charakter als Gericht verliert. In der Tat wird es in der Bevölkerung als Gericht wahrgenommen als eine quasi neutrale Instanz, die im verwirrenden, auch Argwohn provozierenden Streit parteiischer Interessen in komplexen politischen Sachverhalten eine Art Gottesurteil spricht. Die große Bedeutung und das hohe Ansehen, die das Bundesverfassungsgericht hat, ist, so meine ich, auch Ausdruck eines Defizits an institutionellem Verständnis und institutioneller Verankerung in Deutschland. Das zieht sich auch in dieser Diskussion wie ein roter Faden hindurch.

Kirsch

Sie sehen die beste Lösung offenbar darin, das Parlament zu stärken, Graf Kielmansegg. Es muss, so verstehe ich Sie, schon sehr gute Gründe geben, wenn man von der indirekten zu der direkten Demokratie übergehen will. Sie sprechen in diesem Zusammenhang vom kompensatorischen Charakter der direkten Demokratie.

Es gibt eine andere Sicht der Dinge, der zufolge die direkte Demokratie der Grundtatbestand ist, von dem man nur mit guten Gründen abrücken kann. Hier hat die indirekte Demokratie kompensatorischen Charakter.

Sie argumentieren andersherum. Das ist sicher sehr deutsch, aber natürlich aller Ehren wert.

Kielmansegg

Ehrenwert ist nicht gerade ein Lob.

Kirsch

Ich sage nicht, dass meine Sicht die einzig richtige ist. Aber sie ist eben >auch eine Denkmöglichkeit. So selbstverständlich ist die Ihre nicht.

Kielmansegg

Ich denke, dass die repräsentative Demokratie die Grundform der modernen Demokratie ist. So wie die Demokratie damals in Athen oder heute in der Schweiz betrieben wurde beziehungsweise wird, kann sie generell nicht mehr betrieben werden. Insbesondere die Gesetzgebungsfunktionen können in der modernen Demokratie so nicht mehr wahrgenommen werden.

Was den Einbau plebiszitärer Verfahren in die repräsentative Demokratie angeht, so halte ich es für wichtig, sehr präzise zu sagen, welche Verfahren und Regeln mit welchen Formen der repräsentativen Demokratie kombiniert werden sollen. Wer soll ein Initiativrecht haben? Wollen wir das Referendum, das heißt ein Vetorecht, oder wollen wir die Initiative? Das sind entscheidende Fragen.

In der Schweiz beispielsweise gibt es auf der Bundesebene im Gesetzgebungsverfahren nur ein Vetorecht und kein Initiativrecht. Oder: Wollen wir mit Quoren oder ohne arbeiten? Und wenn Quoren: Sind das dann Teilnahme- oder Zustimmungsquoren? Die Schweiz verzichtet vollkommen auf Quoren, was die Beteiligung an den Abstimmungen unter ganz andere Bedingungen stellt, als wenn es Quoren gibt.

In der Schweiz ist das Referendum das Hauptinstrument. Damit ist in dem System ein starker Konkordanzdruck institutionalisiert. Die organisierten politischen Kräfte, die Parteien vor allem, reagieren darauf, indem sie sich zusammenschließen und versuchen, ihre Vorhaben möglichst referendumsfest zu machen, wie Herr Kirsch es beschrieben hat. Auf diese Weise hebt man aber den offenen politischen Wettbewerb aus.

Es sind auch andere Verfahren vorstellbar: Initiativverfahren zum Beispiel, in denen der Konkordanzdruck nicht entsteht. In Kalifornien, das dieses Verfahren in der Gesetzgebungspraxis vielleicht am nachhaltigsten eingeführt hat, ist die Konsequenz, dass die Initiative zu einer fast vollständigen Auflösung der politischen Parteien geführt hat.

Was die Quoren angeht: Wenn es wie in der Schweiz keinerlei Quoren gibt, hat das zur Folge, dass sich die in der Sache jeweils besonders engagierten Gruppen durchsetzen.

Nun kann man argumentieren, das eben sei der eigentliche Sinn von Demokratie. Wahlen haben aber gerade den Vorteil, dass nicht nur die unmittelbar betroffenen Interessen zum Zuge kommen, sondern auch die anderen mitentscheiden, die politisch weniger engagiert sind. Wenn die Agrarfragen nur von den Landwirten entschieden werden - ich spitze jetzt zu; aber das ist die Konsequenz solcher 15- oder 20-Prozent-Beteiligungen -, dann sehe ich darin ein ernsthaftes Demokratieproblem. Dass in einem Land, in dem das Volk intervenieren kann, Politik anders, in gewissem Sinne vorsichtiger getrieben wird, gilt allerdings ganz unabhängig von der Ausgestaltung des Instrumentariums im Einzelnen.

Kirsch

Ich vermag nicht einzusehen, dass es der Demokratie schadet, wenn Leute ihre Präferenzen in den politischen Prozess einbringen, die an bestimmten Dingen besonders interessiert sind.

Breuel

Ich finde es ein wenig beunruhigend, dass sich die Diskussion im Wesentlichen damit beschäftigt, wie man die Machtverschiebung zulasten des Parlaments verhindern kann. Ich frage mich, ob diese Machtverschiebung tatsächlich so viel mit den Verhandlungssystemen zu tun hat. Gibt es dafür nicht ganz andere Ursachen? Das Parlament ist der zentrale Ort der Demokratie und hätte doch jede Handlungsmöglichkeit. Meine sehr vorsichtige Vermutung ist, dass eine Ursache möglicherweise darin zu sehen ist, dass es die großen nationalen Fragen gar nicht mehr gibt, mit denen sich das Parlament immer wieder auseinander zu setzen hatte, von der Nachkriegszeit bis zur Einheit. Die Debatte um die Gentechnik ist ein Gegenbeweis.

Eine zweite Vermutung formuliere ich noch behutsamer. In der unmittelbaren Nachkriegszeit gab es Parlamentarier, die häufig aufgrund sehr schmerzlicher eigener Erfahrungen zu heftigem Disput im Parlament bereit waren, während die jüngeren Abgeordneten in einer Gesellschaft aufgewachsen sind, die die ganz großen Konflikte weniger kennt. Vielleicht ist das ein Grund dafür, dass im Parlament nicht mehr so leidenschaftlich über Inhalte debattiert wird. Natürlich wünscht sich keiner frühere Zeiten zurück. Aber Politik ist eben kein Beruf wie jeder andere.

Bessere Kandidatenauswahl, Persönlichkeiten mit mehr Berufserfahrung und dergleichen - ein Wunsch, der schwer zu realisieren sein dürfte.

Verstärkung des Parlaments durch plebiszitäre Elemente? Auch wenn die Experten anderer Meinung sind: Ich bin der Ansicht, dass dadurch nur die Organisationen gestärkt werden, die eh schon stark sind und die allein in der Lage sind, plebiszitäre Elemente umzusetzen, wie zum Beispiel die Parteien. Die Politik läuft dadurch Gefahr, noch populistischer zu werden, um die Bürger zu erreichen. Das könnte zu einer weiteren Verflachung von Politik führen.

Von der Verhandlungsdemokratie hieß es hier verschiedentlich, ein positives Moment sei, dass schnellere Entscheidungen getroffen werden können. Das Parlament könnte aber darauf bestehen, über die Verhandlungen der Regierung rechtzeitig und umfassend informiert und damit auch stärker eingebunden zu werden. Verhandlungen könnten auch zeitlich befristet werden.

Ich denke also, das Parlament hätte von sich aus sehr viele Möglichkeiten, Aktivitäten zu entfalten, die den Bürger interessieren. Auch der moralische Aspekt von Herrn Schröder spielt in der Hinsicht eine wichtige Rolle. Mitunter habe ich den Eindruck, wir suchen hier nach Krücken, die gar nicht notwendig sind.

Polenz

Können plebiszitäre Elemente mehr Publizität bringen, den Zugang für Gruppen ohne Vetoposition erleichtern und vielleicht sogar das Parlament stärken?

Zunächst bin ich ähnlich skeptisch wie Frau Breuel. Plebiszitäre Elemente auf Bundesebene - wenn das Initiativrecht sozusagen durch das Sammeln von Unterschriften konstituiert wird - setzen starke Organisationsmacht voraus, die das umsetzen kann. Anders als eine Bürgerinitiative auf kommunaler Ebene zu organisieren, braucht es auf Bundesebene einen entsprechenden Apparat, der hinter einem Plebiszit steht. Damit würden wir - über-spitzt formuliert - das Recht zur Gesetzesinitiative für Kirchen, Gewerkschaften, Parteien und die Bildzeitung konstituieren. Ob es das ist, was wir wollen, bezweifle ich.

Stärkung des Parlaments: Das könnte dann der Fall sein, wenn man einer Minderheit im Parlament das Recht gäbe, das Volk im Sinne eines Volksentscheids zu befragen. Denkbar ist, dass man dieses Recht einräumt, wenn, sagen wir, 30 Prozent der Abgeordneten dafür sind. Das würde eine Stärkung der Opposition bedeuten und dazu führen, dass jede Opposition, die etwas auf sich hält, wenigstens einmal im Jahr eine solche Kampagne durchführen müsste, weil sie sonst als zahnlos gelten würde. Da ein Volksentscheid auf Bundesebene nicht ohne hohe Emotionalisierung des betreffenden Themas gelingen kann, nimmt das Risiko der Popularisierung, wie Frau Breuel sagte, zu, was der Verflachung von Po-litik weiter Vorschub leistet.

Ich denke also, dass die Einwände, die gegen die Plebiszite vorgebracht werden, durchaus stichhaltig sind - abgesehen davon, dass ich nicht recht einzusehen vermag, weshalb wir alles Mögliche aus der Geschichte der Weimarer Republik lernen sollten, nur die negativen Erfahrungen mit Volksentscheiden brauchten wir nicht mehr zu berücksichtigen, die polarisierend gewirkt und extreme Standpunkte begünstigt haben.

Leicht

Welches Volksbegehren während der Weimarer Republik meinen Sie, Herr Polenz?

Polenz

Zum Beispiel die Nazihetze gegen den Youngplan. Diese Volksbegehren waren mit ein Grund, dass die Nazis groß werden konnten.

Hirsch

Dieses Volksbegehren ist nicht durchgekommen.

Polenz

Darum geht es nicht, Herr Hirsch. Entscheidend ist, dass solche Volksbegehren als Vehikel genutzt werden konnten, um extremen Positionen eine Breitenwirkung zu verschaffen.

Ich denke, wir haben damit überwiegend gute Erfahrungen auf der kommunalen Ebene gemacht. Ich bin sehr dafür, dort Bürgerentscheide zuzulassen, weil sie die örtliche Demokratie beleben können. Da braucht man auch keine starken Organisationen, um so etwas durchzuführen, obwohl schon ein Quorum in einer Großstadt mit, sagen wir, 20000 Unterschriften nicht ganz leicht zustande zu bringen ist.

Auf der kommunalen Ebene haben Bürgerentscheide noch einen weiteren Vorteil. Jede Bürgerinitiative nimmt für ihr Anliegen in Anspruch, dass es dem Allgemeinwohl, beispielsweise der betreffenden Stadt dient. Mit einem Bürgerentscheid ließe sich auch feststellen, ob die Mehrheit der Bürger das ebenso sieht, indem sie sich hinter ein solches Anliegen stellt.

Ein weiterer Unterschied zur Bundesebene scheint mir wichtig. Auf kommunaler Ebene hat man es bei einem Bürgerentscheid in der Regel mit bestimmten Einzelfallprojekten zu tun, den Bau einer Straße zum Beispiel. Ein Volksentscheid auf Bundesebene dagegen würde sich auf eine allgemeine Regelung richten, etwa auf ein Gesetz mit Folgewirkung.

Zwei weitere Punkte sollte man beachten. Die SPD hat bei diesbezüglichen Überlegungen den Einwand bekommen, dass Volksentscheide die Ländermitwirkung am Gesetzgebungsverfahren in unserer föderalen Verfassung überspielen würden. Deshalb wurde vorgeschlagen, dass beim Quorum bestimmte Stimmenanteile des betreffenden Bundeslandes berücksichtigt werden müssten. Das ist natürlich etwas anderes als die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. Die Beteiligung des jeweiligen Bundeslandes am Quorum trägt dieser Bedingung unserer föderalen Verfassung jedenfalls nur unzureichend Rechnung.

Schließlich würde ich es für problematisch halten, wenn Volksabstimmungen mit Wahlen zusammengelegt würden. In dem Falle wird die Wahlentscheidung sozusagen zu einer Einpunktentscheidung. Deshalb müsste ein gewisser zeitlicher Abstand zu Wahlen berücksichtigt werden, was in der Bundesrepublik, wo ständig irgendeine Landtagswahl stattfindet, einigermaßen schwierig sein dürfte.

Mein Fazit ist: Es spricht vieles dafür, die direkte Demokratie dort zu pflegen, wo sie von den Bürgern direkt wahrgenommen werden kann. Das ist auf der kommunalen Ebene der Fall. Es spricht relativ wenig dafür, Volksentscheide auf Bundesebene vorzusehen. Auch nicht im Sinne eines reinen Initiativrechts, wobei die Sache dann im Parlament weiter behandelt werden müsste. Das wäre nicht Fisch und nicht Fleisch. Ich denke, wir sollten bei den in unserer Verfassung vorgesehenen Prozeduren bleiben.

Hirsch

Es ist richtig, Herr Polenz, dass die Verfassungsväter eine schreckliche Angst vor direkter Demokratie hatten, vor dem Schwemmsand der jakobinischen Demokratie, könnte man sagen. Aber die Behauptung, die Weimarer Republik sei an den Plebisziten zugrunde gegangen, ist eine Legende. Es hat in dieser Zeit ganze acht Volksentscheide gegeben, die alle recht vernünftig ausgegangen sind. Die Weimarer Republik ist daran gescheitert, dass das Bürgertum die Demokratie nicht akzeptiert und sich der Mitwirkung verweigert hat.

Polenz

Ich habe nicht gesagt, Herr Hirsch, dass Weimar an den Volksentscheiden zugrunde gegangen ist, sondern dieses Instrument hat dazu beigetragen, ein Klima zu erzeugen, das den Extremisten Vorschub geleistet hat.

Grande

Hier wurde zu Recht gesagt: Plebiszite hängen sehr davon ab, dass sie von starken organisierten Interessen oder Parteien durchgeführt werden. Sie als Instrument zur Schwächung von Parteien einzuführen, würde ich für eine äußerst problematische Sache halten.

Wenn unorganisierte Interessen stärker im Politikprozess berücksichtigt werden sollen, wäre zu überlegen, ob es nicht möglich ist, diesen von staatlicher Seite Unterstützung zu geben, etwa privilegierte Anhörungsrechte, privilegierter Zugang zu Beratungen et cetera, das, was unter dem Stichwort "assoziative Demokratie" diskutiert wird. Derartige Dinge würde ich für weniger riskant halten als die Einführung von Plebisziten.

Leicht

Stärken Volksentscheide das Parlament und die Inhaber von Nichtvetopositionen?

Hennis

Meine Erfahrung mit Plebisziten stammt zum Teil aus Freiburg, wo in den vergangenen zwanzig Jahren mehr als wohl in jeder anderen deutschen Großstadt von diesem Instrument Gebrauch gemacht worden ist. Im Ergebnis lief das fast immer darauf hinaus, dass eine Mehrheit von, sagen wir, 29 Prozent - gegenüber 26 Prozent, die anders votierten - ihr Veto gegen einen Plan der Kommunalverwaltung einlegte, etwa ein Konzerthaus zu bauen, eine Trasse oder einen Tunnel hier oder da verlaufen zu lassen. Und nur die, die an einer bestimmten Trassenführung besonders interessiert waren, haben sich engagiert, während die Übrigen an der Sache völlig desinteressiert waren.

Das heißt, dies ist ein Instrument, das irgendwelchen Interessenten dient, aber keineswegs das Gemeinwohl fördert. Das Konzerthaus, das in der Abstimmung deutlich abgelehnt worden war, wurde dann doch gebaut, weil das Quorum nicht ausreichte. Heute freuen sich alle, dass wir ein solches Haus haben. Dieses Veto auf der Kommunalebene ist nicht mehr als ein Knüppel, den die Bürger einer aktiven Kommunalverwaltung, die mitunter vielleicht ein wenig zu ausgabenfreudig ist, zwischen die Beine werfen können.

Auf Bundesebene kann ich mir den sinnvollen Einsatz von Plebisziten überhaupt nicht vorstellen, wo es, wie Herr Polenz sagte, entscheidend davon abhängt, wer ein Plebiszit organisieren kann - bis hinunter zur Bildzeitung. In jedem Fall werden Dinge hochemotionalisiert, und zwar nicht in einem politisch zuträglichen Sinne, sondern nach Gefühl und Wellenschlag - wer am effektivsten die Werbetrommel rührt und Manfred Krug oder andere Schauspieler dafür einsetzen kann. Das Ergebnis ist ohne jeden Zweifel eine Schwächung der Parlamente.

So wie Parteien, wenn die Führungsgremien, weil sie sich untereinander nicht einigen können, wer an der Spitze stehen soll, die Parteimitglieder darüber abstimmen lassen. So etwas halte ich für völlig hirnrissig, und es entspricht in meinem Verständnis in keiner Weise dem Tragen von Verantwortung, die in einer Demokratie unabdingbar ist.

Was wir seit langem erleben, ist, dass die Bürger das Vertrauen in den Staat verlieren. Sie können gar nicht mehr nachvollziehen, wer - etwa bei der Privatisierung der Bahn oder der Post - auf Seiten des Staates die Verantwortung trägt. Der Staat versucht sich überall zu entlasten und Verantwortung abzugeben, und der Bürger weiß am Ende nicht mehr, an wen er sich eigentlich halten soll, wenn die Dinge aus dem Ruder laufen.

Ich will das einmal an einem ganz konkreten Beispiel deutlich machen, das einigen von Ihnen banal vorkommen mag. Ich meine den Musikunterricht an den Schulen, die dieses Fach heute immer mehr in den Bereich des Privatunterrichts oder auf andere Einrichtungen abschieben wollen. Die gleiche Tendenz zeigt sich beim Sportunterricht, der immer weiter reduziert wird und weitgehend den Sportvereinen überlassen bleibt. Dies sind Dinge, die eminent das Gemeinwohl unseres Landes betreffen - und der Staat hält sich da mehr und mehr heraus und überlässt solche Aufgaben anderen. Was wir in unserem Land dringend benötigen, ist eine Diskussion über die Staatsaufgaben.

Grimm

Können Plebiszite ein Heilmittel für die demokratischen Defizite von Verhandlungsdemokratie sein? Das vermag ich nicht recht zu erkennen. Welche Gründe veranlassen den Staat denn, zum Verhandlungsinstrument zu greifen?

Der eine Grund ist, dass Regelungsbedarf besteht, der Staat aber nicht über genügend Informationen verfügt, die ihn in die Lage versetzen, ein effektives Regelungsprogramm zu erstellen. Dabei handelt es sich meistens um hochkomplexe Materien, wie etwa die Gesundheitsreform oder ähnliche. Das heißt, der Staat ist auf die Mitwirkung derjenigen, die über die Informationen verfügen, angewiesen.

Der zweite Grund ist, dass die Widerstandskraft der Steuerungsadressaten gegen ihnen auferlegte Verpflichtungen so stark ist, dass der Staat die Implementationskosten scheut und deswegen lieber auf Kooperation setzt. Dafür ist Umweltschutz ein typisches Beispiel.

In beiden Fällen können aber plebiszitäre Entscheidungen kaum Abhilfe schaffen. Es ist schon fraglich, ob Initiativen in den Bereichen, in denen sich Verhandlungssysteme ausbreiten, für Referenden überhaupt infrage kämen. Wenn sie aber möglich wären, ist es höchst unwahrscheinlich, dass sie Defizite korrigieren würden. Es mag also durchaus sinnvoll sein, über Referenden und plebiszitäre Elemente zu sprechen - das ist ja auch ein aktuelles Thema -, aber in dem Zusammenhang, den wir hier diskutieren, ist dies von relativ geringer Bedeutung.

Leicht

Wenn aber Referenden auf anderen Gebieten dazu beitragen könnten, das Parlament selbstbewusster zu machen, wäre das dann nicht auch in Ihrem Kontext der Fall?

Grimm

Das würde ich nicht ausschließen, aber dieses Argument läge mir doch sehr am Rande.

Weizsäcker

Ich bin wie Graf Kielmansegg der Meinung, dass die Entwicklung notwendigerweise zur repräsentativen Demokratie geführt hat. Deshalb fragt er zu Recht, wie wir das Parlament stärken können, das nun einmal die tragende Institution in der repräsentativen Demokratie ist. In dem Zusammenhang ist der wachsende Vertrauensverlust der Bürger in den Staat ein grundsätzliches Problem.

Herr Polenz hat darauf hingewiesen, dass man öffentliche Debatten über Fragen, welche die Bürger direkt betreffen, von Wahlkampagnen trennen sollte. Ich nehme als Beispiel die letzte Landtagswahl in Hessen. Dort hatten viele Jahre heftige öffentliche Diskussionen über die Bildungs- und Schulpolitik stattgefunden, die keineswegs ergebnislos geblieben sind. Ich meine nicht nur die Debatten über die Gesamtschulen, sondern beispielsweise auch über den von Herrn Hennis erwähnten Musik- und Sportunterricht. Diese über die ganze Legislaturperiode geführte Debatte über die Bildungspolitik in Hessen war durchaus fruchtbar. Das war eine Angelegenheit, die die Bürger verstanden, die sie vital interessierte und die ihnen auch das Gefühl vermittelte, an der Demokratie irgendwie beteiligt zu sein.

Als dann aber die Bürger sechs Wochen vor einem von der CDU an sich schon verloren gegebenen Landtagswahlkampf aufgerufen wurden, in der Frage der Reform des Staatsbürgerschaftsrechts Stellung zu nehmen, diente dies keinem anderen Zweck, als nur die Wahl zu gewinnen. Ich gehe so weit zu sagen, diejenigen, die diese Unterschriftskampagne organisiert haben, waren an der Regelung der Staatsbürgerfrage sehr viel weniger interessiert als an einem Sieg bei der Landtagswahl. Letzteres ist ihnen nicht vorzuwerfen, was ich aber kritisiere, ist, dass es nicht in erster Linie darum ging, die Bürger für eine wichtige politische Frage zu sensibilisieren, sondern nur einen populistischen Wahlkampf zu führen.

Was ich mich frage, ist, wie wir das Problem lösen können, das Parlament als zentrale Institution unserer repräsentativen Demokratie einerseits stärken zu wollen, und andererseits auf plebiszitäre Instrumente zu setzen, um das Interesse der Bürger zu mobilisieren, damit aber zugleich das Parlament und das repräsentative System schwächen.

Wir haben vorhin darüber gesprochen, dass das Initiativrecht für einen Volksentscheid in Frankreich ausschließlich beim französischen Präsidenten, also in der Hand der Exekutive liegt, was sicher nicht unproblematisch ist und für uns keine Lösung darstellen kann. Auf der anderen Seite hat die Eurodebatte in Frankreich gezeigt, dass in der französischen Bevölkerung ein Engagement und ein Bewusstsein erzeugt wurden, die bei uns in dieser so überaus wichtigen Frage gefehlt haben.

Ohne jetzt für die Einführung plebiszitärer Elemente plädieren zu wollen, stelle ich die Frage: Wie lässt sich das Interesse der Bevölkerung an Sachverhalten, die sie direkt angehen, in unserem repräsentativen System stärken? Die Bildungsdebatte in Hessen schiene mir ein sehr gutes Beispiel dafür zu sein. Denn daran waren die Bürger vital interessiert und wirklich beteiligt.

Parteiveranstaltungen in Hessen waren zu der Zeit eine spannende Angelegenheit, weil dort über Dinge diskutiert wurde, von denen nicht nur die Parteiprofis etwas verstehen.

Leicht

Da möchte ich Sie doch fragen, Herr von Weizsäcker: Wenn in Hessen zum Zwecke des Wahlsiegs plebiszitär gehandelt wird, sind Sie dagegen; wenn Mitterrand damals zum Zwecke des Wahlsiegs ein Plebiszit machen wollte, waren Sie dafür. Wie passt das zusammen?

Weizsäcker

Das muss nicht zusammenpassen.

Leicht

Gut, dann ist der Punkt damit geklärt.

Bahners

Es ging in Hessen doch darum, dass in einer nicht auf Landesebene zur Entscheidung anstehenden Frage Stimmungen mobilisiert wurden.

Leicht

Sind Plebiszite ein geeignetes Instrument, um illegitime Vetomacht aufzubrechen? Das ist die Frage, die uns beim Thema Verhandlungsdemokratie vornehmlich interessieren sollte.

Decker

Lassen sich die Erfahrungen aus dem hessischen Wahlkampf nicht zu einem Argument für Plebiszite ummünzen? Dort wurde, wie Herr Bahners sagte, eine bundespolitische Frage zu landespolitischen Zwecken missbraucht. Das war insofern erfolgreich, als es sich auf die Bundespolitik auswirkte; denn die Bundesregierung war genötigt, ihre ursprüngliche Absicht aufzugeben und den Bedenken, die im hessischen Plebiszit artikuliert wurden, Rechnung zu tragen.

Was ich mich frage, ist: Wenn in der Bundesrepublik Landtagswahlen auf diese Weise missbraucht werden können, wäre es dann nicht sinnvoller, die erwünschten Kurskorrekturen in bestimmten Sachfragen, die die Bundesrepublik insgesamt betreffen, auf der bundespolitischen Ebene in Form von Plebisziten einzufordern? Die Diskussion über Plebiszite nimmt in der Bundesrepublik häufig Züge eines Glaubenskrieges an. Ich denke, das sollte man nüchterner sehen. Während die Befürworter von Plebisziten übertriebene Erwartungen in dieses Instrument hegen, halte ich die Bedenken derjenigen, die dagegen sind, zum Teil für maßlos überzogen.

Claus Offe hat einmal gesagt, die eigentliche Funktion von Plebisziten liege in ihrer prä-ventiven Wirkung. Das heißt, sie nötigen die politischen Akteure, im Parteienwettbewerb auf potenzielle Bedenken in der Bevölkerung stärker Rücksicht zu nehmen. Das ist auch der Zusammenhang mit der Verhandlungsdemokratie: Plebiszite können dazu beitragen, dass die parteipolitischen Akteure gezwungen sind, sich untereinander stärker zu beraten, also genau das zu leisten, was hier angemahnt worden ist. Das könnte den grundlegenden Konflikt zwischen konsensueller Verhandlungsdemokratie und brutalem Parteienwettbewerb vielleicht etwas abmildern.

Korte

Landtagswahlen sind nicht erst in letzter Zeit für Zwecke benutzt worden, die mit der Landespolitik nichts zu tun hatten. Gerhard Schröder beispielsweise wurde von der SPD nur aufgrund seines Sieges bei der niedersächsischen Landtagswahl zum Kanzlerkandidaten gekürt.

Uns geht es beim Thema Verhandlungsdemokratie um die Frage: Wie können wir es ermöglichen, dass Nichtprivilegierte am Verhandlungssystem beteiligt werden, um diese "Räuberkoalitionen" in Sachen Verteilungsfragen aufzubrechen? Das lässt sich im Sinne der Argumentation von Herrn Grimm über Plebiszite sicher nicht lösen.

In anderer Hinsicht halte ich jedoch Plebiszite für außerordentlich wichtig. Es klingt jetzt in den Ohren von Herrn Hennis vielleicht nicht gerade positiv, wenn ich sage, dass die Mehrheit der Bundesbürger Politik im Grunde als Ware versteht, die sie danach beurteilen, ob sie diese gerade brauchen oder eher nicht. Das heißt, sie gehen mit der Politik situativ um, nicht ideologisch verbissen, sondern sie

wollen dann beteiligt sein, wenn es sie unmittelbar betrifft. Ist das dann nicht mehr der Fall, verlieren sie sofort wieder das Interesse daran.

Wenn aber Politik zunehmend als Ware verstanden wird, dann können Plebiszite in der Tat dazu dienen, diese "Räuberkoalitionen" aufzusprengen. Das geschieht nicht über konstitutionelle Verfahren im Sinne herrschaftskonstituierender Akte, sondern durch kommunikative Einflüsse, wie sie durch Plebiszite ausgeübt werden können. Das lässt sich empirisch im Bereich der Kommunalpolitik durchaus nachweisen. Auf Landes- und Bundesebene haben wir damit allerdings bisher wenig Erfahrung.

Dass die CSU in Bayern als staatstragende Partei Volksbegehren favorisiert, mag zunächst verwundern. Es hat sich aber in den letzten Jahren gezeigt, dass die CSU durch diese plebiszitären Verfahren gestärkt worden ist. Jedenfalls hatten die Bürgerbegehren eine Art Ventilfunktion zwischen den Wahlen mit der Konsequenz, dass die freien Wählergemeinschaften an Zuspruch verloren haben. Wie Graf Kielmansegg sagte: Auf den verschiedenen Ebenen und Zusammenhängen kommt man zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Generell kann man aber sagen, dass die Stärkung von kommunikativer Macht im Sinne von gezielten PR-Strategien vielleicht ein Weg ist, eben jene Menschen, die ein ganz anderes Politikverständnis haben als wir hier, für politische Fragen überhaupt noch zu interessieren.

Walter

Entprivilegierung der Privilegierten durch Plebiszite lautet die Frage. Um Plebiszite durchzuführen, braucht man vor allem drei Ressourcen: Geld, Organisationsmacht und Artikulationsfähigkeit - und über eben diese Voraussetzungen verfügen privilegierte Gruppierungen, die in der Regel Vetomacht ausüben. Das heißt, über Plebiszite stärkt man im Grunde die Privilegierten und entprivilegiert sie gerade nicht.

Nun sagt Herr Hirsch, die Weimarer Republik sei jedenfalls nicht an den Plebisziten zugrunde gegangen. Was wäre eigentlich so schlimm an den Plebisziten gewesen? Es gibt auch eine Reihe von Studien, die zu zeigen versuchen, dass die Demokratie von Weimar gar nicht so sehr belastet. Ich sehe das in der Tat anders und will das an der Kampagne gegen die Fürstenenteignung deutlich machen. Die Weimarer Republik konnte letztlich nur überleben, wenn die Katholische Zentrumspartei, die liberalen Parteien und die Sozialdemokraten kooperierten. Die Kampagne zur Fürstenenteignung aber hat dieses Weimarer Verfassungsbündnis regelrecht unterminiert und zu so tiefen Polarisierungen geführt, dass dadurch die Kooperationsdemokratie infrage gestellt wurde.

Sie sagen, Herr Hirsch, Weimar sei daran gescheitert, dass das Bürgertum mit der Demokratie nichts anfangen konnte. Spätestens mit der Inflation war aber dieses Bürgertum schon über die Demokratie verbittert. Deswegen konnte man trotzdem deutsch-national oder auch rechtsliberal eingestellt sein, musste noch nicht in den totalitären Nationalsozialismus übergreifen. In der plebiszitären Kampagne gegen den Youngplan änderten sich aber die politischen Konstellationen innerhalb des Bürgertums des rechten Bündnisblocks. Denn jetzt, im plebiszitären Verfahren, erhielten die kampagnen- und organisationsstarken dynamischen Nationalsozialisten die Möglichkeit, die eher behäbigen deutsch-nationalen und rechtsliberalen Honoratioren zu verdrängen. Das war die Voraussetzung für den nationalsozialistischen Erfolg.

Deshalb frage ich mich auch, Herr Kirsch: Wie kommt es eigentlich, dass ein beachtlicher Teil Schweizer, die doch angeblich so zufrieden sind mit ihrem politischen System, wie Sie sagen, diesen unangenehmen Blocher so sehr schätzen? Diejenigen, die sich in Weimar an einem Plebiszit beteiligten, sprachen jedenfalls nicht von "unserem Staat". Und: Dass gerade rechtspopulistische Parteien in Europa heute besonders plebiszitär auftreten, das gefällt mir ebenfalls nicht.

Leicht

Es ist sicher interessant, wenn wir uns hier über das Schicksal der Weimarer Republik unterhalten, aber der Verzicht auf Plebiszite im Grundgesetz kann nicht allein mit Weimar erklärt werden. Im Grundgesetz heißt es lediglich: Das Volk wirkt an der Ausübung der Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen mit. Wie diese Abstimmungen aussehen, darüber gibt unsere Verfassung keine Auskunft.

In ernst zu nehmenden Kommentaren werden wir indes darüber belehrt, der eigentliche Grund für die Ablehnung plebiszitärer Elemente sei die Furcht gewesen, die Kommunisten in der Sowjetzone könnten solche Plebiszite anzetteln, um gegen Adenauer, den Kapitalismus und dergleichen Stimmung zu machen.

Worum es uns jetzt gehen sollte, ist die These von Herrn Grimm, es sei schädlich für die Demokratie, wenn Sachverhalte, die im Parlament zu entscheiden wären, durch gesetzesumgehende Absprachen gewissermaßen am Parlament vorbei geregelt werden.

Adam

Ich will nur darauf hinweisen, dass es neben Sachplebisziten auch so etwas wie Personalplebiszite gibt, also die Direktwahl von politischen Amtsinhabern. Das scheint mir in der Tat ein sehr wirksames Mittel zu sein, um Verhandlungsmacht - in diesem Falle die organisierte Verhandlungsmacht von Parteien - im Interesse des Bürgers zu durchbrechen oder einzuschränken.

Das beste Beispiel dafür dürfte das Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg sein, das nicht ohne Grund im übrigen Bundesgebiet kopiert wird. Dort kann ein Bürgermeister, wenn ihm seitens einer Partei oder einer Verhandlungsmacht ein Kuhhandel vorgeschlagen wird, dies ablehnen mit Hinweis darauf, er habe sein Mandat in einer Direktwahl und nicht über das Parlament gewonnen. Das ist im Sinne der Gewaltenteilung gut, weil es die Verhandlungsmacht von Vetopositionsinhabern schwächt und den Bürger stärkt.

Schröder

Nur ein Satz: Ich bin dafür, dass auf Bundesebene in vernünftiger Weise plebiszitäre Elemente eingeführt werden, damit wir uns endlich von dem Mythos verabschieden können, Plebiszite würden auf wundersame Weise die Defizite der Verhandlungsdemokratie heilen.

Engert

Wie kann man die Rolle des Parlaments stärken? In dem Zusammenhang stelle ich die Frage: Was kann das Parlament eigentlich selbst tun, um seine Position zu stärken? Dazu eine ganz einfache Beobachtung: Wenn per Fernsehen dem Bürger ein Parlament präsentiert wird, in dem nur ein paar Abgeordnete miteinander debattieren, während ansonsten gähnende Leere herrscht, dann hat das enorme negative politische Wirkungen in einer Zeit, in der das Bild mehr denn je die politische Meinungsbildung beeinflusst.

Ich weiß natürlich, Herr Hirsch, dass die Parlamentarier in vielfältigen anderen Gremien - in Ausschüssen zum Beispiel - tätig sind und dass dies auch wichtig und notwendig ist. Aber wenn es hier heißt, das Parlament sei der Ort des politischen Dialogs, an dem die Grundfragen der Demokratie verhandelt werden, dann müssen die Menschen, die das leere Parlament vor Augen haben, den Eindruck gewinnen, das alles werde von den unmittelbar Beteiligten überhaupt nicht ernst genommen.

Mit anderen Worten: Welche Möglichkeiten hat das Parlament, um im Bewusstsein der Bürger eine Aufwertung zu erfahren?

Fugmann-Heesing

Die von einigen hier vertretene These ist, dass die Verhandlungsdemokratie, so wie Herr Grimm sie definiert hat, zu einer Schwächung des Parlaments führt und wir deshalb da-rüber nachdenken müssen, wie wir das Parlament wieder stärken können.

Ich will die Gegenthese aufstellen, dass die Verhandlungsdemokratie nicht zu einer Schwächung des Parlaments führt, sondern, begrenzt auf die richtigen Sachverhalte, das Parlament sogar stärkt, weil sie es ihm ermöglicht, sich auf die wirklich wichtigen Dinge im politischen Raum zu konzentrieren. Hochkomplexe Sachverhalte werden auf diese Weise durch die Verhandlungsdemokratie vorbereitet und anschließend in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren eingebracht.

Ich füge hinzu: Immer dann, wenn über Verhandlungsdemokratie eine Regelung gefunden wird, die Dritte betrifft, bedarf dies eines gesetzlichen Verfahren, ohne das eine Aus- weitung des Verhandlungsergebnisses nicht möglich ist. Deshalb sehe ich an diesem Punkt auch kein rechtsstaatliches Defizit; denn die Betroffenen einer solchen Regelung können sich aller rechtsstaatlichen Mittel bedienen wie bei jedem anderen Gesetzeswerk auch.

Bei Verhandlungsergebnissen schließlich, die zum Inhalt haben, dass der Gesetzgeber nicht tätig werden soll, sehe ich ebenfalls keine Schwächung des Parlaments. Denn wer hindert das Parlament in einem solchen Fall daran, selbst die Initiative zu ergreifen? Gewiss, die Regierungskoalitionen werden das nicht tun. Aber niemand hindert die Opposition, einen Gesetzesantrag einzubringen. Wenn die Regierung oder die Regierungskoalition die Initiative nicht ergreift und untätig bleibt, weil sie sich beispielsweise nicht stark genug fühlt, eine entsprechende Regelung im Verhandlungswege

durchzusetzen, dann wird sie auch ohne Verhandlungsdemokratie nicht tätig werden. Auch in der Hinsicht sehe ich kein Demokratiedefizit.

Grimm

Mein Ausgangspunkt war, dass die Verhandlungssysteme unumgänglich sind und keine Aussicht besteht, sie rückgängig zu machen. Gleichwohl stellen sie eine Mischung aus Vorteilen und Nachteilen dar. Es kann also nur darum gehen, die Vorteile zu erhalten und die Nachteile nach Möglichkeit zu verringern. Da die Nachteile daraus resultieren, dass es sich bei den Verhandlungssystemen um ein vom Staat bereitgestelltes informelles Verfahren handelt, meine ich, dass die Nachteile auch nur durch Verfahrensregeln zu beheben sind.

Nun muss ich diejenigen unter Ihnen enttäuschen, die von mir die Offenlegung eines bisher geheim gehaltenen Rezepts erwarten. Ich habe nicht mehr zu bieten als das, was ich bereits gesagt habe.

Das Erste wäre, den Versuch zu unternehmen, das Feld, auf dem man Verhandlungslösungen begrüßen kann, von demjenigen abzugrenzen, wo sie eher Schaden stiften.

Das Zweite ist, dass man denjenigen, die von den Absprachen betroffen sind, ohne bisher am Verhandlungstisch beteiligt gewesen zu sein, Zugangsrechte zu den Verhandlungen verschafft. Das wird dann möglich sein, wenn es für das entsprechende Interesse verbandliche Organisationen oder Bewegungen gibt, die sich dieses Interesses annehmen. Wo das nicht der Fall ist, wird es schwieriger sein. In dem Zusammenhang habe ich den Gedanken von Sachwaltern als eine Möglichkeit angeführt.

Das Dritte wäre die Einführung von Publizitätspflichten. Auch das ist nicht ganz einfach; denn diese Verhandlungssysteme bauen ihrem Wesen nach auf Informalität. Es gibt oft nicht den eindeutig fixierbaren Zeitpunkt, an dem der Staat im Bundesanzeiger verkünden müsste, dass nunmehr eine Verhandlungsrunde beginnt. Der Publizitätspflicht ist leichter zu genügen, soweit es um das Verhandlungsergebnis, die getroffene Absprache, geht.

Schließlich viertens die Kontroll- und Rechtsschutzmöglichkeiten. Mit Frau Fugmann-Heesing bin ich hier insofern einig, als diese Frage sich nur dort stellt, wo es sich um gesetzvertretende Absprachen handelt, die nachher de facto wie Gesetze wirken, also Wohlverhaltenszusagen von privater Seite, die Drittbetroffenheiten, möglicherweise sogar im Grundrechtsbereich, erzeugen können. Die dadurch entstehende Rechtsschutzlücke bedarf der Füllung. Die verfassungsrechtliche Schutzpflicht des Staates für die Grundrechte seiner Bürger könnte hier eine Handhabe bieten.

Adam

Sie meinten, Frau Fugmann-Heesing, Verabredungen zum Nichtstun, die außerhalb oder neben dem Parlament getroffen werden, würden zwar von der Regierung und der Mehrheitsfraktion in der Regel gedeckt, aber niemand könne die Opposition daran hindern, solche Themen aufzugreifen. Das trifft bei einigen zentralen Themen indes nicht zu.

Ich denke beispielsweise an das absehbare Debakel beim Alterssicherungssystem in Deutschland, ein Thema, das weder die Regierung noch die Opposition aufgegriffen hat, aus sehr guten Gründen: Wer will schon eine Wahl verlieren? Dabei ist der Sachverhalt seit langem bekannt. Herr Kirsch hatte ihn bereits vor mehr als zwanzig Jahren eindringlich beschrieben, was seinerzeit auch große Beachtung gefunden hat. Das ist aber völlig folgenlos geblieben. Dies heikle Thema politisch anzugehen, würde Machterhalt und Machterwerb gleichermaßen gefährden.

Fugmann-Heesing

Darüber kann doch verhandelt werden.

Adam

Wie soll man verhandeln, wenn das Verhandlungsergebnis die Gefahr in sich birgt, dadurch die Mehrheit zu verlieren? Denn die älteren Menschen in unserem Land stellen nun einmal die Mehrheit der Wählerstimmen. Ich sehe da überhaupt keine Möglichkeit. Soweit mein Überblick reicht, sind Wahlkämpfe um Rentenfragen - zumindest in Westeuropa - von denjenigen, die angekündigt haben, die Umverteilung wieder rückgängig zu machen, verloren worden. Deshalb lassen Opposition und Regierung die Finger davon.

Ich sehe auch nicht recht, wie man dadurch weiterkommen will, dass man Zugangsrechte einräumt, Herr Grimm. Im Gegenteil, diejenigen, die sich überfordert fühlen - und das ist ein großer Teil der Jugend -, werden sich schlicht und einfach verabschieden. Die Globalisierung begünstigt ja nicht nur

die Finanzkapitalisten, sondern auch die Humankapitalisten. Das heißt, die jungen Leute werden dorthin gehen, wo sie bessere Chancen haben. Das ist heute bereits vielfach der Fall und bereitet mir die allergrößte Sorge.

Wie will dieses Land, das sich immer noch seiner Spitzenforschung, Spitzentechnologie und Spitzenprodukte rühmt, diesen Platz im internationalen Wettbewerb auf Dauer verteidigen, wenn der Brainrain anhält und diejenigen, die wirklich etwas können und wollen, das Land verlassen? Dafür wandern dann vielleicht andere zu, die dies - um mich vorsichtig auszudrücken - nicht im gleichen Maße können und wollen.

Fugmann-Heesing

Ich verkenne nicht das politische Problem, Herr Adam. Aber das, was Sie beschreiben, ist keine Frage der Verhandlungsdemokratie, sondern gerade die repräsentative Demokratie hat diese Themen über Jahrzehnte liegen gelassen. Im Grunde unterstützen Sie meine Argumentation.

Groner-Weber

Ich stimme Frau Fugmann-Heesing zu: Es ist nicht die Verhandlungsdemokratie, die das Parlament schwächt. Das hat andere Ursachen. Meine Gegenthese ist: Die Verhandlungsrunden sind eine Antwort darauf, dass neue Probleme entstanden sind und an Bedeutung zugenommen haben, auf die das Parlament keinen Einfluss hat oder die von ihm nicht aufgegriffen wurden. Ein Beispiel ist das Anwachsen der Arbeitslosigkeit; ein anderes betrifft das, was man mit Biopolitik umschreiben könnte, was im Parlament bisher kaum diskutiert wurde.

Die Frage ist, ob das Parlament Formen der Verhandlungsdemokratie nicht nutzen könnte und müsste, um seine eigene Rolle wieder zu stärken. In dem Zusammenhang will ich nur darauf hinweisen, dass die Verhandlungsrunden in der Regel nicht per se zu Ergebnissen führen, die in sich kompatibel sind. Eine Aufgabe des Parlaments könnte auch darin bestehen, die unterschiedlichen Verhandlungsansätze, Themen und Ergebnisse miteinander zu verknüpfen und zu versuchen, daraus eine Gesamtpolitik zu entwickeln. Daran fehlt es im Augenblick und daraus resultieren dann die vielen offenen Fragen und Inkonsistenzen, die das Unbehagen an der Verhandlungsdemokratie mit begründen.

Meine These ist also: Verhandlungsrunden können dazu beitragen, die Rolle des Parlaments zu stärken, wenn das Parlament wesentliche Fragen aufgreift und darüber nachdenkt, wie man sie zu einer politischen Strategie verknüpfen kann.

Adam

Können Sie für Ihre These ein Beispiel nennen?

Groner-Weber

Lassen Sie mich folgende Hypothese wiederholen: Angenommen, die Akteure im Bündnis für Arbeit verständigen sich darauf, dass die Bildungspolitik einen Schlüssel zur Lösung der Arbeitslosigkeit darstellt - das dürfte auch in der Realität einiges für sich haben; Sie haben eben auf die Bedeutung von Wissenschaft und Forschung hingewiesen, Herr Adam. Wenn das so ist, würde sich eine verhandlungsdemokratische Runde - in dem Fall das Bündnis für Arbeit - mit einer zweiten Ebene von Verhandlungsdemokratie, nämlich der föderalen Zuständigkeit der Länder für die Bildungspolitik, auseinandersetzen müssen. Zwischen diesen beiden Ebenen fehlt es aber heute an einem Scharnier. Könnte das Parlament nicht eben diese Funktion übernehmen?

Adam

Ich hatte nach einem Beispiel und nicht nach einer Hypothese gefragt. Die Bildungspolitik ist sicher das allerschlechteste Beispiel, das man sich in Deutschland überhaupt denken kann.

Groner-Weber

Ein besseres kann ich Ihnen jetzt ad hoc nicht nennen. Ich denke aber, die Intention meiner Fragestellung dürfte klar geworden sein.

Leicht

Es gilt übrigens für nahezu alle politischen Regelungen, dass einem kein besseres Beispiel einfällt.

Herr von Weizsäcker hat auf eine Entwicklung hingewiesen, die für viele europäische Demokratien zutrifft. Wenn das Problematische an der Verhandlungsdemokratie zum einen im Verhältnis von Exekutive und externen Kräften liegt und zum anderen die Beziehung der Exekutive zum Parlament betrifft, dann könnte Exekutiv-Autokratie ein brisantes Thema sein. Zweifellos sind Parlamentsmehrheit und Exekutive bestrebt, wiedergewählt zu werden. Zugleich wollen alle Parlamentarier - auch in der Mehrheitsfraktion - nicht nur Stimmvieh der Exekutive sein. Das englische Beispiel gibt da in vieler Hinsicht sehr zu denken. Denn in der Tat interessiert sich der Premierminister dort für die Ansichten seiner Abgeordneten überhaupt nicht.

Kielmansegg

Bis es den Abgeordneten zu viel wird. Frau Thatcher ist das passiert.

Leicht

Auf der anderen Seite hat jeder Premierminister in der wöchentlichen Fragestunde erhebliche Manschetten vor den Abgeordneten der Opposition. Was können wir somit tun, damit Oppositionsabgeordnete bei uns dem Kanzler Angst einjagen?

Während meiner Zeit in England saß ich mit einigen Labourabgeordneten in einem Seminar und stellte fest, dass die alle eine kleines Gerät bei sich hatten. Das ist der Beeper, wurde mir erklärt, der uns mit der Fraktionszentrale der Labourpartei in London verbindet. Wenn wir uns aus London entfernen, müssen wir stets angeben, wo wir uns aufhalten. Der Computer errechnet, wie lange es braucht, um, sagen wir, von Oxford nach London zurückzukehren. Wenn beispielsweise abends 18 Uhr eine wichtige namentliche Abstimmung im Unterhaus stattfinden soll, rechnet der Computer aus, wann sich die Abgeordneten an ihren jeweiligen Standorten auf den Weg machen müssen, und gibt Alarm. Das heißt, zur Furcht vor den Oppositionsabgeordneten kommt, dass die eigenen Abgeordneten sozusagen mit einer elektronischen Fessel angebunden werden.

Noch einmal: Was können wir tun, um den Exekutivautokratismus so aufzubrechen, dass wir einerseits eine funktionsfähige Regierung haben, aber andererseits auch die Mehrheitsabgeordneten noch aufrechten Ganges durchs Parlament gehen können?

Weizsäcker

Im Bundestag sollte man beispielsweise die parlamentarischen Staatssekretäre abschaffen, die dort anstelle der verantwortlichen Minister auftreten und die Fragestunde damit durchweg entwerten - von einigen positiven Ausnahmen abgesehen.

In den Landtagen dagegen funktioniert das in der Regel recht gut; die Fragestunden dort gehören mit zu den lebendigsten Veranstaltungen in der repräsentativen Demokratie. Denn dort sind die Mitglieder der Landesregierungen selbst anwesend, um persönlich Rede und Antwort zu stehen.

Hirsch

Die parlamentarischen Staatssekretäre, Herr von Weizsäcker, sind im gewissen Sinne Ausdruck für das Zusammenwachsen von Exekutive und Parlament. Insofern stehen sich nicht zwei monolithische Blöcke gegenüber - und dass die Exekutive das Parlament beherrscht, ist so auch nicht richtig. Abgeordnete, die als Beauftragte oder parlamentarische Staatssekretäre in den exekutiven Apparat einbezogen werden, bedeuten schon eine Art gegenseitiger Domestizierung.

Es gibt im Bundestag auch die direkte Befragung der Regierung nach jeder Kabinettsitzung, also nicht nur die Fragestunde, bei der die Fragen vierzehn Tage vorher eingereicht werden müssen. Ich habe nie verstanden, warum die Abgeordneten von der unmittelbaren Befragung der Regierungsmitglieder so wenig Gebrauch machen.

Frau Breuel hat gefragt, ob die Entwertung des Parlaments vielleicht darauf zurückzuführen ist, dass dort nicht Wichtiges mehr zu entscheiden ist. Ich halte das für falsch; denn das Parlament hat eine Fülle von elementaren Fragen zu entscheiden, beispielsweise alles, was mit dem Atomkonsens zusammenhängt. Das sind Grundfragen der Energiepolitik auch im Hinblick auf einen notwendigen Konsens mit der Bevölkerung. Oder denken Sie an den Umbau der Sozialsysteme als Folge der demografischen Entwicklung. Auch dieses unglaublich schwierige Problem ist Sache des Parlaments. Oder Bundeswehreinätze im Ausland, also die Ablösung der Bundeswehr von reinen Verteidigungsaufgaben. Oder die Frage, wie wir es mit den europäischen Institutionen halten, bei denen die Verwaltungen massiv dominieren und ganze Bereiche parlamentarischer Kontrolle entzogen sind. Das heißt, die Minister, die nach unserer Verfassung nicht vom parlamentarischen

Vertrauen abhängig sind, stellen im Rahmen der Ministerräte sozusagen das eigentliche europäische Parlament dar.

Alle diese Fragen sind von größter Bedeutung für die Zukunft und können ohne das Parlament gar nicht gelöst werden, sondern müssen in die Gesetzgebung einmünden.

Sie sagen, Herr Engert, das Parlament sei kaum präsent; im Fernsehen nehmen die Zuschauer nur das leere Plenum wahr. Über diesen Journalistengag bin ich immer wieder maßlos empört. Denn die gleichen Leute, die diese Fernsehbilder vom leeren Plenum präsentieren, wissen ganz genau, dass das Parlament heute anders arbeitet, als sich das die Bevölkerung seit 1848 offensichtlich vorstellt. Unser Parlament ist in Wirklichkeit ein tief gestaffeltes System, das außerordentlich dialogorientiert agiert, und diese Dialoge finden in Arbeitsgruppen, Arbeitskreisen, Koalitionsgesprächen, Abstimmungen in den Fraktionen und so weiter statt. In mancher Hinsicht gliedert sich das Plenum in verschiedene Fachparlamente auf. Wenn zu einem bestimmten Tagesordnungspunkt nur 20, 30 Abgeordnete im Plenum sitzen, dann sind das eben diejenigen, die für das betreffende Thema kompetent sind und in den Fraktionen darüber reden und berichten.

Alle Bemühungen, etwa von Frau Hamm-Brücher, das Plenum zu revitalisieren, scheitern an der durchgängigen und sich immer weiter entwickelnden Professionalisierung der Politik. Das gilt übrigens auch für einen großen Teil der höheren Beamten, der Ministerialdirektoren und -dirigenten, die - auch wenn sie das nicht gern hören - im Grunde genommen Politiker sind und die in vielen Fällen einen weit größeren Einfluss auf politische Entscheidungen ausüben als irgendein Abgeordneter.

Wenn die Politik immer professioneller ausgeübt wird, führt dies im Parlament notwendigerweise zur Bildung von Hierarchien. Wer beispielsweise Zugang zu bestimmten Fernsehrunden hat, kann sich auch innerhalb der Fraktion ganz anders durchsetzen. Aufgrund seines öffentlichen Ansehens kann er sich der parteiinternen Kritik weitgehend entziehen. Auf diese Weise kann man - auch wenn man keine größere Seilschaft hinter sich hat - politischen Einfluss überproportional ausüben. Diese Entwicklung führt aber zu einer Ablösung von der jeweiligen Basis.

Die Verhandlungsdemokratie ist ein Teil dieser Professionalisierung. Vereinbarungen zu treffen mit anderen Gruppierungen außerhalb des Parlaments ist nur denen möglich, die in der Lage sind, kraft dieser professionellen Strukturen Entscheidungen auch durchzusetzen. Das ist auch der Grund, warum das Parlament manche Themen überhaupt nicht aufgreift.

Warum hat es zum Beispiel nach dem Asylkompromiss im Bundestag, dem so genannten Nikolauskompromiss, keine tief greifende Asyldebatte mehr gegeben? Erst bei der anschließenden Gesetzgebung, aber nicht über die Reform selbst. Oder beim Atomkom-promiss, der weit intensiver im Bundestag hätte diskutiert werden müssen, als es der Fall war. Derartige Debatten unterbleiben nicht zuletzt deshalb, weil jeder weiß, das führt im Augenblick zu nichts. Auch das ist eine Folge der Professionalisierung.

Und was die direkte Demokratie angeht: Warum soll sich ein Bürger an der Lösung konkreter politischer Fragen nur dann beteiligen dürfen, wenn er sich irgendwann entschieden hat, Berufspolitiker zu werden? Dabei meine ich den Begriff Berufspolitiker hier gar nicht negativ. Auch das ist ein Grund, weshalb sich dieses System immer mehr von der Basis ablöst.

Das gilt im Übrigen auch für unser Wahlrecht. Wenn ein Teil der Parlamentarier über die Reservelisten sozusagen automatisch wiedergewählt wird - unabhängig vom Wählervotum -, bedeutet das ebenfalls eine Ablösung von der Basis.

Die Folge ist die Entwicklung hin zu einer Zuschauerdemokratie. Die Menschen haben das Gefühl, dass die Politik eine Art von Maschine ist mit den Politikern als Bedienungspersonal, die an allem schuld sind und ausgewechselt werden müssen, wenn's nicht läuft. Dass der Bürger selber Teil dieses Prozesses ist, begreifen viele Menschen nicht mehr.

Aus eben diesem Grunde halte ich Formen der direkten Demokratie für notwendig, um die durchgängige Professionalisierung aufzubrechen und ein Element in dieses System hineinzubringen, das nicht so berechenbar ist. Wir haben diese Frage lange in der gemeinsamen Bund-Länder-Verfassungsreformkommission nach der Wiedervereinigung erörtert. Was mich überrascht hat, war, dass die Mehrheit der Sachverständigen dem Gedanken positiv gegenüberstand, plebiszitäre Elemente einzuführen.

Professionalisierung und Verhandlungsdemokratie hängen eng zusammen. Ich habe hier auch kein anderes Rezept vernommen, wie man dieses System aufbrechen könnte, als die Verstärkung plebiszitärer Elemente.

Bahners

Dass der derzeitige britische Premierminister keine Angst vor seiner Fraktion zu haben braucht, liegt nicht zuletzt an der Größe der Mehrheitsfraktion. Wenn man eine so große Mehrheit im Unterhaus hat wie Tony Blair, dann geht es da wie in einer Aktionärsversammlung zu, wenn die großen Aktienpakete in einer Hand versammelt sind. Vielleicht ändert sich das wieder nach der nächsten Wahl, wie es Herr Walter auch für die Bundesrepublik voraussagt.

Was die parlamentarischen Staatssekretäre angeht - bei denen mitunter der Eindruck erweckt wird, das sei eine typisch deutsche Idee sozialstaatlicher Versorgungseinrichtung im politischen System -, möchte ich nur darauf hinweisen, dass es im britischen Unterhaus eine weit größere Anzahl vergleichbarer Posten gibt. Eine beachtliche Zahl von Abgeordneten der Regierungsfraktion hat derartige Ministerämter unterhalb der Kabinettsebene inne. Diese nehmen Wasserträgerfunktionen wahr und sind auch Ausdruck der Professionalisierung der Politik.

Auf der anderen Seite gibt es im englischen System aber nicht nur den Karriereweg als Berufspolitiker, sondern auch diejenigen Abgeordneten, die gar keine politische Karriere anstreben oder sie irgendwann abbrechen, aber im Parlament verbleiben und dafür sozusagen belohnt werden. Während das Wort "Hinterbänkler" im Deutschen immer leicht verächtlich klingt - jemand, der nichts zu sagen hat und sich vielleicht nur wichtig machen will -, ist der "back-bencher" in England tatsächlich eine Institution; man könnte auch sagen: eine Anti-Institution. Diese Leute sind gewissermaßen durch die Unabhängigkeit eines direkt gewählten Abgeordneten legitimiert.

Das ist sicherlich kein Allheilmittel für die Probleme, die wir hier diskutieren, aber es garantiert, dass es in England Abgeordnete wie Tony Benn gibt, die als Einzelkämpfer die Möglichkeit haben, die korporativen Zwänge aufzubrechen.

Ich komme auf die Formulierung von Herrn Korte zurück, Politik als Ware zu verstehen. Dass der Bürger Politik als eine Art Geschäft auffasst, erscheint auf den ersten Blick nicht recht plausibel. Bei einem Geschäft spielt der Preis eine wichtige Rolle. Nun hat der Wahlbürger auf Bundesebene nur eine, allenfalls zwei Stimmen, die er in dieses Geschäft einbringen kann - man könnte sagen, das ist eine geradezu vorsintflutliche Währung, um eine wirksame Steuerung von unten zu ermöglichen. Wie soll das funktionieren?

Aber diese ökonomische Metaphorik besitzt heute eine hohe Alltagsplausibilität in einer Gesellschaft, in der die Politik anscheinend zwangsläufig unter Substanzverlust leidet. Das heißt, solche quasiökonomischen Ersatzmechanismen suggerieren die Vorherrschaft und die überlegene Rationalität des Ökonomischen.

Ein Beispiel. Ich fand es bemerkenswert, dass der Bundeskanzler in einer Frage aus dem Kernbereich der Politik, wo es um Leib und Leben geht, nämlich beim amerikanischen Raketenabwehrsystem, seine vorsichtig positive Haltung nicht damit begründete, dass wir in dieser Hinsicht unserem Bundesgenossen erst einmal vertrauen müssen, weil das Bündnis mit den USA für uns überlebenswichtig ist. Er hat auch nicht gesagt: Auch wir müssen mit Schurkenstaaten rechnen und deshalb dafür Sorge tragen, dass das Leben unserer Bürger mit den besten Mitteln geschützt wird. Stattdessen lautete sein Argument: Wenn diese Technik entwickelt und mit ihr Geld zu verdienen ist, dann wollen wir Deutschen dabei sein. Wenn sich Politiker - das gilt auch für Tony Blair - vornehmlich als Manager und Unternehmer verstehen, trägt das sicherlich zur Selbstentmächtigung der Politik bei.

Willke

Als gesellschaftstheoretisch aufgeklärter Jurist möchte ich den Vorschlägen von Herrn Grimm nicht folgen, obwohl meine Stoßrichtung ähnlich ist. Ich halte es jedenfalls nicht für eine gute Lösung, eine verfassungsrechtliche Formalisierung solcher informellen Regelungen zu versuchen.

Ich will zwei Stichworte dagegensetzen. Erstens die Pluralisierung der gesellschaftlichen Steuerungsformen. Damit wird berücksichtigt, dass Steuerung heute nicht mehr nur durch die Politik geschieht, sondern durch viele andere gesellschaftlichen Bereiche und Akteure.

Das Zweite wäre eine Konstitutionalisierung von Nebenregierungen; nicht von informellen Gruppierungen - das dürfte ohnehin nicht gehen -, sondern jener dezentralen Steuerungsformen, die zur Entscheidungsfindung in gesellschaftlichen Fragen beitragen. Das heißt, die Politik muss endlich ihren Allzuständigkeitsanspruch aufgeben und sich darüber klar werden, dass sie nicht über alle gesellschaftlichen Felder Bescheid weiß und nicht alle Probleme lösen kann. Vielmehr ist Politik in ihrer Problemlösungskompetenz und -kapazität äußerst begrenzt und sollte sich deshalb, wie Frau Fugmann-Heesing sagte, auf politische Grundfragen beschränken.

Das Parlament ist in der Tat schwach, wenn es den Anspruch erhebt, gesellschaftlich tätig sein zu wollen. Wenn ich beispielsweise höre, was Graf Kielmansegg über das Parlament sagt, dann fühle ich mich ein wenig an den Gemeinschaftskundeunterricht erinnert. Wenn es etwa heißt, das Parlament sei eine dialogische Institution, dann klingt das wunderbar, nur ist das nicht der Fall. Schön, wenn es so wäre, aber das wird auch in Zukunft nicht so sein, weil die Strukturen dem massiv entgegenstehen.

Ich meine, es würde das Parlament stärken, wenn es seine Schwäche akzeptiert. Wenn die Schwäche darin besteht, überzogenen Ansprüchen gerecht werden zu wollen, dann bedeutet die Akzeptanz dieser Schwäche, dass sich das Parlament auf die Funktionen besinnt, in denen es stark ist und wo es tatsächlich etwas leisten kann. Alle anderen Aufgaben sollten stattdessen auf Mitsteuerungseinrichtungen, das heißt auf die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche und Akteure dezentralisiert werden.

Leicht

Welche Aufgaben sollte das Parlament denn nach Ihrer Ansicht nach draußen verlagern? Wo beschäftigt sich das Parlament heute mit Dingen, die es besser anderen überlassen sollte?

Willke

Ich denke, das gilt für die meisten Fragen der Hochschulverwaltung und -organisation, der Schulverwaltung, der administrativen Steuerung von Wohlfahrtsverbänden, der Eingriffe in den Arbeitsmarkt über die Arbeitsämter und dergleichen mehr. Diese Dinge könnten viel weiter gehend privatisiert, dereguliert und dezentralisiert werden. Auf diese Weise würde ein ganzer Wust von Aufgabenbündeln wegfallen, die die Politik usurpiert hat. Das gilt praktisch für alle Bereiche außer den Kernbereichen von Politik.

Hennis

Was sind denn diese Kernbereiche der Politik?

Willke

Gerade Ihnen brauche ich das wohl kaum zu erklären, Herr Hennis. Der Kernbereich von Politik ist herkömmlicherweise der Schutz von Leib und Leben, also die wesentlichen Kollektivgüter, oder was man gemeinhin das Gemeinwohl nennt. Aber eben das Gemeinwohl ist durch die Entwicklung des Wohlfahrts- und Interventionsstaates bis zur Unkenntlichkeit aufgebläht worden. Das müsste wieder zurückgedreht werden. Ich denke in der Hinsicht dürften wir sogar übereinstimmen. Der Kern des Schutzes von Leib und Leben wird allerdings nicht nur durch Gewalt, sondern auch durch Armut und Ignoranz bedroht.

Walter

Die Frage, ob sich durch mehr Publizität und Transparenz eine Entprivilegierung der Privilegierten erreichen lässt, ist mir schon sehr wichtig, Herr Leicht. Natürlich möchten wir, die wir hinreichend gebildet sind und uns einmischen wollen, die Dinge möglichst transparent haben, um sie beurteilen zu können. Richtig ist sicher auch, dass man durch Machtkontrolle diese Art von mafiotischen Strukturen oder Seilschaften möglicherweise behindern kann.

Mehr Transparenz hat aber auch die unerwünschte Konsequenz, dass sie zu einer Entkernung der Politik führen kann. Denn es ist nicht ernsthaft vorstellbar, dass eine Politik, die durchgehend transparent ist, in der Lage wäre, irgendwelche weitreichenden, couragierten, schwierigen und unpopulären Entscheidungen zu treffen. Jeder Ansatz in der Hinsicht würde am nächsten Tag als Schlagzeile in der Bildzeitung stehen, und dann ist die Sache gelaufen.

Deshalb reagiert etwa der SPD-Generalsekretär Müntefering so sensibel auf jedwede innerparteiliche Auseinandersetzung. Das können wir uns nicht leisten, heißt es dann sofort; das vermittele der Öffentlichkeit den Eindruck, die Partei sei zerstritten und im Grunde genommen nicht regierungsfähig. Also wird der Streit aufgrund des Drucks, der durch Transparenz erzeugt wird, möglichst unterdrückt und in intransparente Räume verlagert.

Das ist auch durchaus vernünftig. Schwierige Sachverhalte müssen sorgfältig vorbereitet werden. Man kennt das doch ganz trivial und alltäglich aus dem Vereinsleben: Themen, die Konfliktstoff beinhalten, werden vor der Jahreshauptversammlung von einigen wenigen Leuten unter Ausschluss der Öffentlichkeit vorbereitet, bevor es dann zur offenen, aber eben vorbereiteten und dadurch kalkulierbaren Feldschlacht auf der Jahreshauptversammlung kommt. Natürlich muss es nach dem

Arkanbereich die offene Feldschlacht im Parlament geben. Aber der geschützte Raum des Arkanbereiches ist in der Politik außerordentlich wichtig. Hochgeheime Kammingespräche hat es auch zu Zeiten von Helmut Schmidt gegeben, jedenfalls in der Anfangsphase der konzertierten Aktion beispielsweise.

Nun hieß es hier verschiedentlich, das Parlament müsse gegen die Exekutive gestärkt werden. Wenn mit Exekutive das Kabinett gemeint ist, dann kann man wirklich nicht da-von sprechen, dass es eine starke Stellung hat. Die entscheidenden strategischen Fragen werden dort jedenfalls nicht diskutiert. Das geschieht vielmehr in Koalitionsrunden. In den letzten Jahren der Schmidt-Ära wurden Kabinettsitzungen verschoben, weil die Koalitionsrunde noch nicht so weit war. In der gegenwärtigen Regierung wird die Richtung im Grunde zwischen dem Chef des Kanzleramtes Steinmeier, Fraktionsführer Struck und Generalsekretär Müntefering verabredet. Mit denen arrangiert sich dann Bundeskanzler Schröder und nicht mit dem Arbeitsminister oder mit der Entwicklungsministerin.

Die Diskussion über die Krise des Parlaments gibt es eigentlich seit den 50er-Jahren. Schon damals hatte man den Eindruck, dass die Fraktionen keinen großen Stellenwert hatten. Adenauer regierte zumindest bis 1957 weitgehend autoritär; danach aber ging das nicht mehr so einfach. Natürlich wissen wir, dass Herbert Wehner in den frühen 70er-Jahren die Fraktion der Sozialdemokraten noch hart und diszipliniert geführt hat. Das war ab 1976 vorbei. Da haben wir es mit einer sehr selbstbewussten Fraktion zu tun - was das Regieren nicht einfacher machte, wie man bei den Sozialdemokraten unter Helmut Schmidt gemerkt hat. 1987 war es bei der CDU/CSU ähnlich; die Fraktion benahm sich viel aufmüpfiger.

Ich bin also im Hinblick auf die Stellung des Parlaments gar nicht so skeptisch; glaube nicht an den Determinismus eines fortschreitenden Souveränitätsverlustes. Und Sie werden sehen: Sollte Schröder 2002 die Wahl wieder gewinnen, wird er es mit einer sehr viel selbstbewussteren SPD-Fraktion zu tun bekommen.

Leicht

Es scheint hier ein gewisser Konsens darüber zu bestehen, dass wir uns vor allem vor einer Emotionalisierung von politischen Fragen hüten sollten. Wenn man aber von einer Sache angetan ist, wird man auch mit Leidenschaft darüber diskutieren - bis hin zum Musikunterricht in Hessen.

Ist es also so falsch, politische Leidenschaften zu erregen? Könnte es nicht sein, dass die Gefahr populistischer Emotionalisierung die politischen Kräfte dazu zwingt, die Probleme offen zu legen und öffentlich zu diskutieren, während sie sich ohne die Bedrohung durch den populistischen emotionalen Diskurs auf die Binnenerständigung der Eliten verlassen? Ich bin mir nicht sicher, ob ein gewisses Maß an Emotionalisierung der Politik nicht genau diese Gegenreaktion auslösen würde, die im Ergebnis zu mehr politischer Beteiligung führen könnte als der ewig gleiche Diskurs der Eliten nach dem Motto: Wir wissen doch, worum es geht; deshalb brauchen wir darüber auch nicht viel zu reden.

Sie kennen vermutlich die Geschichte, wo eine Grundschullehrerin in der Schule fragt, wie die Kinder auf die Welt kommen. Darauf winkt ein Erstklässler die Lehrerin zu sich und sagt: Frau Lehrerin, Sie wissen es, ich weiß es, aber ist das Stoff für die erste Klasse? In der Art geschieht der politische Diskurs mitunter auch bei uns. Insofern fürchte ich mich vor einer Emotionalisierung von politischen Themen gar nicht so sehr. Und so viel lässt sich immerhin sagen, Herr von Weizsäcker: Nach dem hessischen Wahlkampf haben wir zweifellos ein besseres Staatsbürgerschaftsrecht bekommen, als dies ohne den Eklat von Hessen der Fall gewesen wäre.

Kirsch

Mobilisierung oder Besänftigung von Leidenschaften in der Politik. Mein Eindruck ist, Eliten - und dazu rechnen wir uns hier ja mehr oder weniger alle - sprechen von Engagement immer dann, wenn es in ihrem eigenen Interesse liegt, während sie von dumpfen Leidenschaften reden, wenn es ihnen nicht in den Kram passt.

Es gibt Vorbehalte gegenüber - nun ja - dem Volk. Wenn man sich direkt an die Menschen wendet mit all ihren Leidenschaften, Sentiments und auch Ressentiments, dann nennt man das Populismus. Weiter wird beklagt: Diejenigen, die sich besonders angesprochen fühlen, hätten ein größeres Gewicht in den Auseinandersetzungen. Das ist doch sonnenklar - sollen sich die anderen zurücklehnen, das ist ihr gutes Recht. Aber der, der sich wirklich interessiert, soll sich auch einmischen.

Jetzt könnte man einwenden: Wenn die Leidenschaften vom Volk - dem schrecklichen - in die Politik hineingetragen werden, ist das eigentlich immer destruktiv. Ich würde im Gegenteil sagen: Die

Leidenschaften sind sowieso vorhanden; die Frage ist nur, ob sie nach außen artikuliert werden oder im Innern vor sich hinmodern. Und ich vertrete die These: Wenn man seitens der Politik den Bürgern keine Möglichkeit gibt, ihre Leidenschaften nach außen zu artikulieren, bleiben sie als dumpfe Ressentiments sehr wohl wirksam. Ein Beispiel aus der Bundesrepublik: Als dieser unselige Slogan formuliert wurde: "Kinder statt Inder", sind die Leute mit einem Mal aufgewacht und haben gefragt: Was geht da vor?

Die Schweizer lehnen die Europäische Union ab. Aber dann müssen sie sich auf einmal mit der Tatsache auseinandersetzen, dass die Swissair in anderen Ländern keine Landrechte mehr erhält, weil die Schweiz nicht zur EU gehört. Da wird die Diskussion auf einmal sachlich. Dann ist es nicht mehr das Murren im Bauch, sondern das Klicken im Gehirn. Da geht es im Gefühl der Leute nicht mehr in erster Linie um die EU, sondern um das Nachdenken darüber, was mit "unserer" Swissair geschieht. Das heißt, die gleichen Leute, die ansonsten mit einem antieuropäischen Murren im Bauch herumlaufen, fangen auf einmal an nachzudenken.

Schröder

Gerade wenn man, wie hier gesagt wurde, Politik vornehmlich als Ware betrachtet, ist eine Emotionalisierung politischer Themen notwendig, um überhaupt Interesse daran zu wecken. Problematischer dürfte es allerdings sein, wenn die Emotionalisierung auf hochgradige Ressentiments stößt, die die Menschen gewissermaßen blind machen. Solange die Chance besteht, dass die Emotionalisierung wieder auf einen gewissen Level von Gelassenheit zurückgeführt werden kann, ist sie durchaus wünschenswert. Wenn das nicht der Fall ist, wäre ich zurückhaltender.

Ich denke etwa an die Volksabstimmung über die Fusion von Berlin und Brandenburg. Da hat im Osten eine Mehrheit einfach gesagt: Noch eine Vereinigung wollen wir nicht; die letzte war schlimm genug. Die Leute waren eben nicht bereit, sich auf Details einzulassen. Im gewissen Sinn war die Treuhänder die Ursache dafür, dass die Fusion nicht zustande gekommen ist, obwohl beides überhaupt nichts miteinander zu tun hatte.

Ich möchte es so sagen: Emotionalisierung ist umso eher vertretbar, je sicherer man sein kann, dass ein relevanter Teil des Publikums mit einer gewissen Gelassenheit reagiert und die Ressentiments einigermaßen kalkulierbar sind.

Engert

Wie wir hier gehört haben, zuletzt von Herrn Hirsch: Bei der Verhandlungsdemokratie geht es um hochkomplexe Sachverhalte, die eine weitgehende Professionalisierung der Beteiligten voraussetzen. Meine Frage dazu ist wiederum: Ist man auf staatlicher Seite überhaupt in der Lage, entsprechend fachlich hoch qualifiziertes Personal als Verhandlungspartner entgegenzusetzen? Wie lassen sich gewissermaßen Waffengleichheit herstellen und Informations- und Kompetenzdefizite ausgleichen? Welches Profil muss die Bürokratie, muss ein Parlament haben, um bestehen zu können? Welche Mittel sind für das Schaffen eines Profils nötig?

Herr Korte sprach von Politik als Ware. In dem Zusammenhang will ich auf die Medienproblematik eingehen, das heißt die Begleitung politischer Prozesse durch die Medien. Dabei warne ich davor zu meinen, die öffentlich-rechtlichen Anstalten seien ein Instrument, um alle Informationsdefizite auszugleichen, weil private Sender das nicht wollten oder auch nicht könnten.

Das Fernsehen, das die größte Publikumswirksamkeit hat, ist in jedem Fall - ob öffentlich-rechtlich oder privat - ein finales und kein prozedurales Medium. Es entzieht sich der Differenzierung und der prozesshaften Begleitung weitgehend. Damit hängen auch die von Politikern immer wieder verpönten "Eins-dreißig-Statements" zusammen. Das Fernsehen ist auch in der politischen Berichterstattung ein Bild- und kein primäres Wortmedium. Es verkürzt und liefert "Holzschnitte". Von daher sollten wir also das Rettende für unsere Demokratie nicht erwarten.

Grande

Das Zusammenspiel von Verhandlungsdemokratie und repräsentativer Demokratie ist keineswegs so einfach und eindeutig, wie wir es hier über weite Strecken diskutiert haben. Das Ganze ist auch kein Nullsummenspiel, bei dem die eine Seite gewinnt, was die andere verliert. Verhandlungssysteme können unter bestimmten Bedingungen, über die wir sehr viel präziser reden müssten, staats- und auch parlamentsentlastende Funktionen haben und damit die repräsentative Demokratie stärken und nicht schwächen. Repräsentative Demokratie und Verhandlungsdemokratie lassen sich nicht einfach idealtypisch gegenüberstellen.

Die Professionalisierung von Politik, auf die Herr Hirsch hingewiesen hat, besteht zum Teil in der Ausdifferenzierung unterschiedlicher Arenen und Regelsysteme. Die Überlagerung, Ergänzung, Erweiterung von Regelsystemen der repräsentativen Demokratie durch Verhandlungsmechanismen und anderes mehr ist eines der wichtigsten Merkmale in der Entwicklung moderner Demokratien.

Das Problem in diesem Zusammenhang sehe ich auch weniger in der Institutionalisierung von Regelsystemen der Verhandlungsdemokratie. Die eigentliche Herausforderung möchte ich die Kultivierung dieses neuen ausdifferenzierten, komplexeren Ensembles von Arenen und Regelsystemen nennen. Das bezieht sich - wie Herr Grimm sagte - zum einen auf die Reichweite und die Grenzen der jeweiligen Regelsysteme; zweitens auf die Beteiligungschancen daran und drittens auf deren Zusammenspiel.

Angesichts dieser Gegebenheiten heißt das auch - Frau Groner-Weber hat darauf hingewiesen -, dass die einzelnen Institutionen und Akteure ihre eigenen Rollen neu definieren und wir unser Verständnis von politischer Macht neu fassen müssen. Dem Parlament könnte dabei in der Tat die Funktion eines Schnittstellenmanagers zwischen unterschiedlichen Arenen und Regelsystemen zukommen. Oder anders gesagt: Das Parlament könnte die Rolle des Dirigenten in einem solchen Ensemble von unterschiedlichen Regelsystemen und Akteuren übernehmen.

In diese Richtung müsste die Diskussion meines Erachtens weitergeführt werden - anders als Herr Grimm es vorgeschlagen hat. An eben diesem Punkt steht im Augenblick die politikwissenschaftliche Analyse von Verhandlungsdemokratien. Weiter sind wir auch in der Wissenschaft noch nicht gekommen.

Kielmansegg

Herr von Weizsäcker hat sehr direkt formuliert und damit auch mich angesprochen: Das Plädoyer für die repräsentative Demokratie sei nicht überzeugend, solange sich dieses System als untauglich erweise, die Teilnahme der Bürger an der Politik zu befördern. Die bildungspolitischen Debatten der 70er-Jahre wurden als Beispiel erwähnt, dass so etwas gelingen könne.

Das ist in der Tat eine zentrale Frage, die wir aber nur beantworten können, wenn wir die für die repräsentative Demokratie ungemessene Unterscheidung zwischen Wahlkämpfen auf der einen Seite und den sonstigen politischen Debatten auf der anderen Seite aufgeben. Repräsentative Demokratie funktioniert nur dadurch, dass über Politik im Kontext des Werbens um Zustimmung geredet wird. Und eben das ereignet sich nicht nur, aber auch in Wahlkämpfen.

Die großen politischen Debatten in der Bundesrepublik waren immer auch auf Wahlentscheidungen bezogen; sie konnten den Bürger nur mobilisieren, weil sie diesen Bezug hatten und der Bürger infolgedessen den Eindruck haben konnte, in der anstehenden Wahl werde etwas Wichtiges entschieden. Es gibt eine Reihe von Beispielen, die das Funktionieren von repräsentativer Demokratie in diesem Sinne belegen.

Die Wahl von 1953 hat die Wiederbewaffnungsdebatte beendet und letztlich über die Wiederbewaffnung entschieden. Die Bundesrepublik wäre vermutlich einen anderen Weg gegangen, wenn die Sozialdemokraten damals die Wahl gewonnen hätten. Das Gleiche gilt für die Ostverträge und die Wahlen von 1972. Das war eher eine Ratifizierungsdebatte; denn die Verträge waren ja schon geschlossen. Aber Rainer Barzel ging in den Wahlkampf mit der Aussage: Ich werde neu verhandeln, wenn wir die Wahlen gewinnen. Auch da hat es eine intensive Debatte gegeben. Auch der Nachrüstungsstreit gehört hierher, der in der Wahl 1983 entschieden wurde; er politisierte die Öffentlichkeit in erheblichem Maße und vermittelte ihr den Eindruck, in dieser Wahl gehe es um eine entscheidende Weichenstellung. Auch auf Landesebene lassen sich entsprechende Beispiele anführen. Wahlkämpfe können die Bürger politisch mobilisieren und in Entscheidungen hineinziehen.

In diesen Kontext gehört für mich auch der Streit um die doppelte Staatsbürgerschaft aus dem vergangenen Frühjahr. Deshalb kann ich nicht recht verstehen, warum der hessische Landtagswahlkampf stets ein gewisses Ressentiment hervorruft - so als sei diese Frage nur zu sinistren Zwecken instrumentalisiert worden. Vielmehr waren und sind die Bürger an diesem Thema nachhaltig interessiert und entsprechend groß war die Resonanz bei den Wählern. Letztlich hat das wohl die Wahl entschieden mit der Konsequenz, dass sich dadurch die Bundesratsmehrheit veränderte, was anschließend zu den bekannten Veränderungen im Gesetz geführt hat. Ich kann nicht sehen, dass da etwas völlig falsch gelaufen sei, zum Schaden der repräsentativen Demokratie.

Es gibt eine demokratische Tradition, dass Fragen, die die Identität des Gemeinwesens betreffen, durch den Bürger selbst unmittelbar entschieden werden. Das so genannte Gebietsplebiszit gehört beispielsweise dazu. Die Frage, zu welchem Gemeinwesen ich gehören will, ist eine Frage anderer

Qualität als die Alltagsfragen der Politik. Staatsbürgerschaftsfragen sind Identitätsfragen. Auch bei der Zugehörigkeit zu Europa geht es um die Identität des Gemeinwesens, in dem wir leben wollen.

Ich kann mir eine Kategorie von Problemen vorstellen, bei denen die Thematisierung in plebiszitären Verfahren sinnvoll und möglich ist.

Hennis

Der Bergedorfer Gesprächskreis, der, wie wir gehört haben, seit nunmehr vierzig Jahren besteht, sollte nach der Intention von Herrn Körber gesellschaftliche - man könnte auch sagen: politisch-staatliche - Grundsatzfragen diskutieren. Es ging von Anfang an nicht um Detailfragen, die spezielle Kenntnisse voraussetzen.

Leicht

Für mich hat diese Diskussion einen hohen Grad an diagnostischer Plausibilität erbracht. Ich denke, wir sehen jetzt einiges, was das Thema Verhandlungsdemokratie angeht, präziser, zumal die Dinge, die wir hier erörtert haben, im öffentlichen Diskurs bisher nicht sehr präsent sind.

Es gehört zur deutschen politischen Debatte - dafür gibt es gute historische Gründe -, immer wieder nach besseren Prozeduren und Arrangements zu fragen. Wenn das aus der Sorge um das Gemeinwesen geschieht, ist es selbst dann günstig, wenn manche meinen, das sei vor allem Sache der Juristen. Ich denke aber, niemand von uns hängt der Illusion an, das Politische lasse sich schlechterdings in Prozeduren und Verfahren aufheben - mögen sie noch so günstig angeordnet sein. Es bleibt immer der Reiz der Politik, dass sie ein offener Prozess mit hohen existenziellen Risiken ist.

Deshalb beeindruckt mich, wenn Herr Hennis mit Leidenschaft einklagt, dass sich der Einzelne als Person, als Staatsbürger in die politischen Prozesse wirft und bereit ist, sich zu exponieren und sich nicht mit prozeduralen, ökonomischen oder technokratischen Argumenten - so wichtig diese analytischen Kompetenzen auch sind - das persönliche Engagement austreiben lässt. Die Rückgewinnung der Politik, auch gegenüber klandestinen Verabredungen, ist sicherlich, wenn sie mit Leidenschaft verbunden ist, nicht ohne Risiko. Aber ich möchte uns alle vor einer Politik ohne jedes verantwortbare Risiko warnen. Das wäre dann pure Bürokratie. Und wer von uns wollte schon sagen, er neige dazu, ein Bürokrat zu sein?

Weizsäcker

Das Thema hat uns in der Tat zunächst in eine gewisse Ratlosigkeit versetzt. Eine Zeit lang sah es so aus, als würden wir nur noch eine Lösung der Probleme darin sehen, dass die plebiszitären Rechte des Parlaments gegenüber der verhandlungsdemokratisch orientierten Exekutive gestärkt werden müssten. Ich denke aber, wir alle haben etwas über die Entwicklung der Verhandlungsdemokratie hinzugelernt. Niemand hat diese Entwicklung so angestrebt, aber wir sehen auch nicht, wie man sie zurückdrehen könnte.

Deshalb geht es wohl, wie Herr Grimm mehrfach gesagt hat, vor allem darum, darüber nachzudenken, wie sich die mit der Verhandlungsdemokratie verbundenen demokratischen Defizite, Benachteiligungen und Ungerechtigkeiten aufheben oder zumindest eindämmen lassen.

Damit möchte ich sowohl unseren beiden Referenten, Frau Fugmann-Heesing und Herrn Grimm für ihre vielfältigen Anregungen als auch Herrn Leicht dafür danken, dass er diesem heterogenen Kreis so viele interessante und weiterführenden Aspekte bei einem so schwierigen Thema entlocken konnte - mit seinem teils verhandlungsdemokratischen, teils exekutiv-autokratischen Steuerungstalent.