

## PROTOKOLL

### Begrüßung

#### Körper

Meine Herren, darf ich Sie alle zu unserem 22. Gesprächskreis herzlich begrüßen und besonders Herrn Dr. Altmann und Herrn Rován für ihre Bereitschaft danken, uns ihre Gedanken und Thesen als Unterlagen für die heutige Diskussion zu geben. Herrn Prof. Kogon sind wir herzlich verbunden, daß er auch dieses Mal wieder die Diskussionsleitung übernehmen wird.

Alle Probleme, die bisher in diesem Gesprächskreis behandelt wurden, stehen in einem sachlichen, nationalen und internationalen Zusammenhang. Sie zeigen, wie sehr die wichtigen gesellschaftlichen Fragen in der modernen industriellen Gesellschaft interdependent sind. Wir haben bekanntlich im Bergedorfer Gesprächskreis durch seine zum jeweiligen Thema erlesene Zusammensetzung die seltene - und ich darf wohl auch sagen, die qualifizierte - Möglichkeit, den stets notwendigen Versuch zu machen, eine gesellschaftspolitische Ortsbestimmung vorzunehmen, in der wir unsere Position auch in den gegensätzlichen Standpunkten erkennen können.

Diese Ausgangsbasis unserer Gespräche läßt viele Probleme und Frageweisen zu, weil politische Bewegungen, gesellschaftliche Veränderungen und Entwicklungstendenzen offenkundiger und bestimmbarer werden, wenn man sie in Zustimmung und Widerspruch deutlich werden läßt. Alles reduziert sich auf die Politik oder geht von ihr aus, denn aus ihr lebt die Gesellschaft. Dort müssen die Entscheidungen fallen für alle Gebiete der Gesellschaftspolitik. Es handelt sich also nicht darum, Streitgespräche über Sinn und Deutung dogmatischer demokratischer Losungen zu veranstalten, sondern darum, auch für die Zukunft aufzuzeigen, daß unsere Demokratie ein Anpassungsvermögen besitzt, um neuen Situationen, das heißt einer veränderten Wirklichkeit auf Dauer gerecht zu werden.

In den seit nunmehr 5 Jahren stattfindenden Bergedorfer Gesprächen unter Informierten stellten wir immer deutlicher fest, daß eine Reihe von bisher üblichen politischen und gesellschaftlichen Verfahrensweisen den auf Dauer veränderten Voraussetzungen durch neugruppierte gesellschaftliche Kräfte und durch die gewandelten Lebensweisen nicht mehr genügt. Wir alle fühlen, daß die notwendige politische Kommunikation dichter, rascher und intensiver sein müßte.

Wo liegen nun die Hindernisse, die das Bezugssystem zwischen den gesellschaftlichen Arbeitsräumen und dem politischen Apparat und umgekehrt stören? Sind nicht die politischen Spielregeln unverändert geblieben, obwohl sich die Erfahrungen gewandelt haben?

Unser heutiges Thema "Muß unsere politische Maschinerie umkonstruiert werden?" macht einige Vorbemerkungen notwendig, da diese Formulierung den Verdacht wecken könnte, daß das System der parlamentarischen Demokratie grundsätzlich in Frage gestellt werden sollte. Daß dem nicht so ist, muß in diesem Kreise nicht besonders betont werden. Wir wollen vielmehr mit dieser Fragestellung den Problembereich erhellen, der Ursache für das Unbehagen an der Funktionsfähigkeit unseres politischen Arbeitssystems sein könnte. Unbehagen insofern, als Zweifel an unseren politischen Verfahrensweisen berechtigt erscheinen, da es offensichtlich mit unserer bestehenden politischen Maschinerie nicht gelingt, eine Rangordnung der gesellschaftlichen Ziele zu erreichen, die nicht nur das Funktionieren unserer Gesellschaft, sondern unser Überleben schlechthin gewährleistet.

So wie eine moderne Maschine mit hohem Wirkungsgrad nutzbare Arbeit leistet oder hineingegebene Kräfte in andere Energieformen umsetzt, sollte auch unsere politische Apparatur mit hohem Wirkungsgrad, also mit möglichst geringen Reibungsverlusten, die Kräfte und die Möglichkeiten in unserer Gesellschaft nutzbar werden lassen, die bei der Errichtung unserer Welt von morgen unabdingbar erforderlich sind.

Wenn das Thema so formuliert ist, wie es uns für dieses Gespräch vorliegt, muß man nach den Erfahrungen fragen, die wir bisher mit der eingespielten Apparatur machten. Wir müssen aber auch fragen, was sich verändern könnte, wenn die Maschinerie umkonstruiert wird, und welche Zielvorstellungen hinter jener Unruhe stecken, die die Konstrukteure möglicherweise bewegen?

Die Idee der Demokratie lebt aus idealtypischen Spekulationen, ihre Lebensfähigkeit hängt aber davon ab, daß es gelingt, die unvermeidliche Differenz zwischen Ideal und Wirklichkeit auf ein

vernünftiges Maß zu beschränken. Die Demokratie muß ohne Dogmatismus auskommen, aber sie sollte ihre elementaren Arbeitsgrundlagen immer wieder überprüfen; fragen und in Frage stellen, was umstritten ist, und Alternativen anbieten.

Darf ich Sie nun, lieber Herr Altmann, bitten, mit Ihrem Referat zu beginnen.

## Altmann

Man braucht in der Tat keinerlei Befürchtung zu hegen, daß unser heutiges Thema: "Muß unsere politische Maschinerie umkonstruiert werden?" ein Tabu berühre. Der Bundeskanzler selbst hat im März dieses Jahres offen von dieser Notwendigkeit gesprochen. Wie man seine Auffassung auch immer bewerten mag: Diese Frage wurde nicht nur im Wahlkampf des vergangenen Jahres, sondern auch jetzt im Frühjahr offiziell gestellt.

Eine Reihe von wichtigen Detail-Problemen ist bereits von Sachverständigen bearbeitet worden. Ich erinnere an die Sachverständigenkommission für eine Finanz- und Haushalts-Reform. Hier liegen also keine Schwierigkeiten.

Zunächst möchte ich darauf hinweisen, daß Reform ein allgemeines Motiv unserer Gesellschaft ist, die an einem chronischen Reformismus leidet. Daher empfahl es sich, auf diese Vokabel zu verzichten. Darüber hinaus sollte man das Thema von vornherein im Gesamthorizont einschränken, denn das Unbehagen, von dem Herr Körber gesprochen hat, kommt aus einer latenten Führungsschwäche der Demokratie, aber auch - wie ich glaube - einer Führungsschwäche unserer Gesellschaft. Sie scheint tiefe Wurzeln zu haben und wird nicht einfach durch Umkonstruktion der politischen Maschine behoben werden können. Jedenfalls sollte man in dieser Zielsetzung sehr bescheiden sein. Das gilt ebenfalls für die Fragen: Wie setzt man es durch? und: Wer setzt es durch?

Interessant ist das Thema auch deshalb, weil andere Staaten Westeuropas vor ähnlichen Problemen stehen. Ich denke an Frankreich, wo wir den Untergang der Vierten Republik erlebten und sich eine Verfassungsänderung großen Stiles durchsetzte, oder an Italien, dessen parlamentarisches System an großen Schwächen leidet und von dem man noch nicht weiß, ob es ausreichen wird, eine notwendige Reform durchzusetzen. Selbst in einem so soliden Land wie der Schweiz werden Verfassungsreformen diskutiert.

Man sollte weiterhin nicht von einer "Reform an Haupt und Gliedern" reden. Jedenfalls kann eine solche Reform nicht das Ziel von innerpolitischen Vorschlägen sein. Es fehlen uns heute große Verfassungsideen, bedeutende politische Theorien, von denen aus man eine weite Perspektive des modernen Staates entwickeln könnte.

Wo liegen die Funktionsmängel unserer deutschen Demokratie, auf die ich mich hier konzentrieren werde? Sie wissen, daß die im Grundgesetz der Bundesrepublik verankerte Verfassung in ihren entscheidenden Teilen Mißtrauenserklärungen enthält, und zwar sowohl gegen das Volk als Gesetzgeber als auch gegen das Parlament und seine mögliche Labilität sowie gegen die im Parlament vertretenen Parteien, weil man von ihrer Seite die Gefahr radikaler Bewegungen fürchtete. Mißtrauen hegte man auch gegen die mögliche Macht des Staatsoberhauptes. Das Grundgesetz betont dagegen die Stabilität und Handlungsfähigkeit der Regierung. Es ist bekannt, daß sich hier die Erfahrungen der Weimarer Demokratie - wie man sie damals sah - ausgewirkt haben. In diesem engeren politischen Teil ist das Grundgesetz eine Krisensicherungsanlage, ein Normenkomplex, der verhindern will, daß sich wirtschaftliche und soziale Krisen elementar in das Verfassungsgefüge übertragen und die Demokratie auf diese Weise zerstört oder gestört werden könnte.

Zunächst soll nach den Funktionsmängeln der Regierung gefragt werden, die heute meistens unter persönlichen Gesichtspunkten, etwa der Persönlichkeit des Bundeskanzlers Erhard oder - im Rückblick - seines Vorgängers Konrad Adenauer, diskutiert werden. Trägt der Bundeskanzler in unserer Demokratie ein großes Maß an persönlicher Verantwortung? Es kann kein Mißtrauensvotum gegen einen Minister gestellt werden, der eine autoritäre Zentralperson ist oder jedenfalls sein kann und nach der Auffassung der öffentlichen Meinung sogar sein sollte. Ist darüber hinaus das Amt des Bundeskanzlers - abgesehen von seiner Persönlichkeit - für die notwendigen Entscheidungen ausgerüstet, und reicht seine Arbeitsfähigkeit und Arbeitsmethode aus? Es gibt viele Anzeichen dafür, daß die Stabsarbeit des Bundeskanzleramtes in Qualität und Umfang nicht genügt, um die Aufgaben des Bundeskanzlers vorzubereiten; zum Beispiel die Kontrolle der Ressorts, die Pflege der Beziehungen der Fraktionen untereinander und so weiter.

Eine weitere Frage stellt sich nach der politischen Entscheidungsfähigkeit des Kabinetts selbst. Es liegen eine Reihe von Versuchen vor, die politische Arbeitsfähigkeit des Kabinetts durch engere Kabinettsausschüsse zu verbessern. Es gibt einen Wirtschaftsausschuß des Kabinetts und einen Verteidigungsrat; man spricht bereits von einem Wiedervereinigungs- und von einem Wissenschaftskabinetts. Jetzt redet man von einem Streichquintett: Verschiedene Minister sollen die Ausgaben aller Ressorts überprüfen, um nach Möglichkeiten einer Haushaltsentlastung zu suchen.

Das Wirtschaftskabinetts hat zwar in letzter Zeit einen kleinen Schritt vorwärts getan, im Ganzen aber ist es nicht sehr funktionsfähig. Ähnliches gilt vom Verteidigungskabinetts, das neuerdings der Obhut des Bundeskanzleramtes entzogen und dem Minister Krone übergeben werden soll. Hier liegt zweifellos eine Schwäche nicht in der Person, sondern im Amt des Bundeskanzlers, das heute immer noch - wenn ich vom Presseamt absehe - so etwas wie ein Sekretariat des Bundeskanzlers ist, nicht jedoch ein Stab, in dem die politischen Entscheidungen sachlich so vorbereitet werden, wie es eigentlich sein müßte.

Ein anderer politischer Funktionsmangel betrifft das Parlament. Es ist bekannt, daß das Parlament als Plenum nicht diskussionsfreudig, manchmal auch gar nicht diskussionsfähig ist. Daß Macht und Initiative weitgehend bei den Fachausschüssen des Parlaments liegen, hat verschiedene Gründe, aber in bedeutenden Fragen der Außenpolitik und der Sozialpolitik sind große Debatten selten geworden. Ein Abgeordneter, der nicht in den Ausschüssen tätig ist, hat heute keine Chance, prominent zu werden.

In der Gesetzgebungsarbeit hat sich ein Kraftdreieck zwischen den Fachausschüssen des Parlaments, den Ressort-Ministerien und den Verbänden gebildet. Dabei haben die Verbände insoweit ein Übergewicht, als die Fachleute in den Parlaments-Ausschüssen zum Teil Verbandsinteressenten und -repräsentanten sind, zumindest aber engere Beziehungen zu Verbänden haben. Auch die Ministerialressorts pflegen enge Kontakte zu den Verbänden. Jedes Ressort ist heute von einer Klientel von Interessenten umgeben, die in verschiedener Weise betreut werden - sei es, daß man die Verbände durch Fonds an sich heranzieht, sei es durch Gremien, in denen die Verbände vertreten sind, oder in anderer Form. Das politische Gewicht eines Ministers liegt zum großen Teil in seiner Kontaktfähigkeit zu den Verbänden. Es ist bekannt, daß der Arbeitsminister Blank diesen Kontakt nicht herstellen konnte und deshalb ein politisch glückloser Mann geblieben ist.

Es ist auch für das Parlament schwer, in diesen Fragen zu entscheiden. Es ist in vielen Fragen - vor allem sozialpolitischer Art - entscheidungsunwillig, wenn nicht entscheidungsunfähig und wagt keine Mehrheitsbeschlüsse mehr. Es werden Kompromißwege eingeschlagen, die die parlamentarische Arbeit zum Teil sehr belasten. Ich bin nicht gegen Kompromisse, aber auf dem Gebiet der Sozialpolitik ist seit Jahren nichts geschehen und schon seit Konrad Adenauers Zeiten - ungefähr seit dem Jahre 1958 - nichts mehr gelungen, weil keine Kompromisse zu finden waren. Dabei drohten nicht etwa soziale Konflikte, sondern eine Lösung der Probleme scheiterte immer wieder am Veto der Verbände, und sei es seitens des Verbandes der Kassenärzte.

Es kommt die Überlastung des Gesetzgebers hinzu, der eine Unzahl von Maßnahmen treffen muß. Außerdem wird die Kluft zwischen Gesetz und Gesetzesverwirklichung bei den Maßnahmegesetzen größer und gefährlicher. Man denke dabei an das vieldiskutierte Kinder- und Schülergeldgesetz oder an verschiedene Möglichkeiten des Grünen Plans.

Der starke Einfluß der Verbände wächst nicht nur deshalb, weil sie so mächtig sind, sondern weil die meisten Politiker der Auffassung sind, daß die Verbände die Wähler organisieren und man deshalb mit ihnen keinen Konflikt wagen dürfe. Pluralistische Theorien bestärken die Politiker in dieser Auffassung.

Es muß außerdem auf die Parteien hingewiesen werden, die gegenüber den organisierten Interessen ebenfalls immer schwächer geworden sind. Wenn heute selbst die Sozialdemokratische Partei eine Volkspartei sein möchte, fragt man sich, wieso eine Arbeiterpartei nicht schon immer Volkspartei gewesen sein soll: Auch sie sucht diesen Kontakt mit den organisierten Interessen in der Hoffnung, auf diese Weise mehrheitsfähig zu werden. In der Christlich-Demokratischen Union sind die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden meistens interessen- oder gruppengebundene Abgeordnete. Damit bekundet die Fraktion prinzipiell die Bereitschaft, die verschiedenen Interessen zu berücksichtigen. Es geht um einen selbständigen Kontakt zu den Verbänden, weil man weiß, daß diese viel mitgliedsstärker als die Parteien sind. Allein die Industriegewerkschaft Metall mit ungefähr 1,8 Millionen Mitgliedern ist stärker als alle deutschen Parteien zusammengenommen.

Die Funktionsschwächen sowohl der Regierung als auch des Parlaments scheinen Änderungen notwendig zu machen. Eine weitere Schwäche liegt in unserer Form des föderalistischen Systems. Der Föderalismus ist nicht mehr der des vorigen Jahrhunderts, obwohl noch immer offiziell die These von der Staatlichkeit der Länder verkündet wird, sondern er ist zu einer neuen Form des Pluralismus geworden. Die Länder bilden in vielen Fragen einen eigenen Bund im Gegensatz zum vorhandenen Bundesstaat, bis hin zu eigenen Institutionen oder auch lockeren Konferenzen. Eine Synchronisierung wichtiger Fragen scheint nur schwer zu gelingen, wie zum Beispiel in der Finanz- und Haushaltspolitik. Auch die Gemeinden sind in diese pluralistische Organisation eingetreten und suchen über die Länder hinweg ein eigenes Verhältnis zum Bund. In dieser Verknüpfung von Bund, Ländern und Gemeinden

liegt eines der schwierigen Probleme des modernen Föderalismus. In vielen entscheidenden Fragen, in denen ein Zusammenwirken notwendig war, gelang es nicht, eine gemeinsame Plattform zu finden, auf der man arbeitsfähig gewesen wäre. Obwohl im allgemeinen zwischen Bund und Ländern keine tiefen Konflikte entstanden sind, hat die Funktionsfähigkeit des gesamten Staates erheblich gelitten.

Es erscheint mir in diesem Zusammenhang notwendig, von der pluralistischen Demokratie, der Demokratie der organisierten Interessen, zu reden. In vieler Hinsicht hat sich der Pluralismus der Interessen der in der Verfassung verankerten parlamentarischen Demokratie als überlegen erwiesen. Das zeigt sich vor allem in einer Reihe von bisher ungelösten Problemen in der Haushaltspolitik. Der moderne Riesenhaushalt in Höhe von nahezu 70 Milliarden Mark, der mit dem klassischen ressortgebundenen Haushalt nicht mehr zu vergleichen ist, birgt in sich die Gefahr, einen wirtschaftlichen Krisenherd ersten Ranges zu bilden. Die Haushaltspolitik ist zugleich der Schlüssel für die innere Politik überhaupt. Heute muß sich das Parlament beispielsweise entschließen, bis zum Jahresende keinerlei ausgabenwirksame Gesetze mehr zu verabschieden. Ein Haushaltssicherungsgesetz hat das Parlament gezwungen, eine ganze Reihe von ausgabenwirksamen Maßnahmen wieder zurückzunehmen oder zu verschieben, weil keine Haushaltsmittel dafür vorhanden sind. Im Zusammenhang damit ist die Wirtschaftspolitik immer noch mit sozialen Hypotheken belastet, die es dem Staat schwer machen, ein Instrumentarium zu entwickeln, mit dem er wirklich Konjunkturpolitik machen kann.

Als weiteres Gebiet ist die eigentlich kaum noch zu definierende Sozialpolitik im Streit der pluralistischen Interessen versackt. Das Parlament wagt nicht mehr, Sozialpolitik im Ganzen zu formulieren. Die Regierung hilft sich durch Sachverständigengutachten. Selbst wenn diese Gutachten ausgezeichnet formuliert sind und großen Beifall finden, einen Teil der Entscheidung also abnehmen, wird sie darauf dennoch keine Entscheidung zu gründen wagen. Im Laufe der Zeit hat sich die Sozialpolitik zu einer wie man sagt - Art Gesellschaftspolitik ausgedehnt. Dieses undeutliche, zweifelhafte Wort will besagen, daß sich der Staat nicht nur für die Daseinsvorsorge der sozial Schwachen, sondern auch für die gesamtgesellschaftliche Struktur, für ihr inneres Gleichgewicht in ganz bestimmter Weise verantwortlich fühlt. Auch diese Fragen lassen sich schwer regeln; jedenfalls bedürfen sie einer anderen Art von politischer Perspektive, um entschieden werden zu können.

Ich würde diesen Aspekt zusammenfassend als einen auffälligen Mangel an Staatlichkeit der Verfassung unserer Bundesrepublik bezeichnen. Der Staat scheint im Begriff, sich in seine Funktionen aufzulösen. Wir sprechen heute vom Justizstaat und Verwaltungsstaat, vom Sozialstaat, Steuerstaat, Rechtsstaat und Verbändestaat; man könnte auch von einem Wiedergutmachungsstaat und von einem Lastenausgleichsstaat sowie im Hinblick auf die Notstandsgesetze von einem Verteidigungsstaat sprechen. Der Staat wird zur Endsilbe all dessen, was mit politischer Macht zu tun hat, ohne selbst über diese Macht disponieren zu können. Wenn Sie mir ein etwas vulgäres Bild erlauben: Der Staat dehnt sich immer weiter aus - wie ein kastrierter Kater; er wird immer dicker; was ihm fehlt, ist die Potenz. In diesem sich immer mehr ausdehnenden Staat fehlt es an Ideen; bei allen seinen Verbindungen und Verbindlichkeiten gibt es wenig Beweise für die geistige Kraft seiner Existenz. Am stärksten zeigt sich das vielleicht in dem sogenannten Verteilerstaat. Denn wenn man den Verteidigungshaushalt abzieht, ist der moderne Haushalt ein riesenhafter Verteilungshaushalt geworden, an dem fast jede Gruppe der Gesellschaft beteiligt ist. Teilnahme am öffentlichen Leben heißt heute vor allem Teilnahme am Verteilungsprozeß in einem ganz konkreten Sinne: Man nimmt seinen Teil, soweit es irgendwie geht. Dieser Verteilerstaat hat die Funktion des Parlaments verändert. Der Abgeordnete ist Verteiler, wie Ernst Forsthoff gesagt hat. Macht ist Verteilermacht, und die Legalitätsprämie, die die Mehrheit im Parlament hat, ist eine Verteilerprämie. Wo bleibt da die Rolle der Opposition? Ich erinnere daran, daß Konrad Adenauer das taktisch sehr früh begriffen hat. Er ging ein halbes Jahr vor den allgemeinen Wahlen an die Befriedigung der organisierten Interessen; der zweite Akt war dann nur noch die formelle Wahl. In diesem Verteilerstaat spiegelt sich die Demokratie der organisierten Interessen. Er lebt keine Idee, sondern biegt sich hin und her und versucht, opportunistisch mit verschiedenen Kompromissen und Paritäten über die Runden zu kommen. Die Haushaltspolitik, heute der Kern unserer inneren Politik, ist daran gescheitert.

Im Gegensatz zu diesem Mangel an Staatlichkeit steht im entkernten Staat ein überentwickelter Pluralismus. Ich betone "überentwickelt", weil die Entwicklung des Pluralismus in der Gesellschaft an sich nichts Besonderes, sondern eine Tatsache ist, die man hinnehmen muß.

Ich halte es nicht für so interessant, darüber zu diskutieren, ob das richtig ist oder nicht. Jede Gesellschaft ist pluralistisch. Auch das Dritte Reich konnte ohne den Pluralismus der Gesellschaft nicht auskommen. Es genügte nicht, eine Massenpartei mit einigen paramilitärischen Verbänden zu haben; man mußte die Interessen der Gesellschaft selbst organisieren und sie im Zustand einer straffen Organisation unter Kontrolle halten. Selbst die bolschewistische Gesellschaft wird, wenn sie

sich weiter entwickelt und die Wirtschaft sich dort weiter vermarktet, pluralistischen Charakter annehmen.

Ein besonderes Problem aber ist die Überentwicklung des Pluralismus. Es gibt eine ganze Reihe von politischen Tatbeständen, an denen sich zeigt, wie ein überentwickelter Pluralismus, der funktionslos wird, die Gesellschaft in einen Zustand immer stärkerer Korruption hinübergleiten läßt. Ich denke zum Beispiel an den politischen Willensbildungsprozeß um die Agrarpreisentscheidung in Brüssel. Nahezu alle Fachleute waren der Meinung, daß die Forderung des Bauernverbandes nach einer Vorleistung von rund zwei Milliarden DM sachlich nicht begründet war. Aber niemand - nicht einmal die Opposition im Parlament - hat das auszudrücken gewagt. Die Mehrheit hat zugestimmt, und die Regierung bezahlt. Wenn man eine solche Forderung als berechtigt hinstellt, obwohl jedermann weiß, daß sie nicht berechtigt ist, grenzt das schon an eine Art von Korruption.

Aber auch die Verbände selbst bieten manchen Anlaß zur Kritik an einer gewissen Überentwicklung. Ich erinnere an das Beispiel der beiden Tarifparteien, die trotz ihrer nahezu schrankenlosen Autonomie nicht in der Lage waren, jede für sich, geschweige denn im Kontakt miteinander, das Konzept einer umfassenderen Sozialpolitik zu entwickeln. Die allgemeine Ideenlosigkeit der Verbände, die irgendwelche Bedürfnisse wecken und dann versuchen, sie mit modernen Mitteln zu manipulieren, ist offensichtlich. Es gibt wenige Verbände, die sich rühmen können, wirklich bedeutende Einzelpersonlichkeiten als Führer hervorgebracht zu haben. Das gilt auch für den deutschen Katholizismus. Die Verbände wuchern und versuchen, ihren Einfluß auszudehnen, sich ineinander zu verflechten, und zwar auch dort, wo sie eigentlich wenig Legitimation und Potenz haben. Dafür nenne ich das Beispiel der Tarifparteien, die versuchten, sich in die Bildungspolitik einzuschalten, obwohl weder die Gewerkschaften noch die Arbeitgeber über die entsprechenden Fachleute verfügten. Sie waren zwar nicht in der Lage, viel dazu zu sagen, dennoch versuchten sie, einen Scheinkompromiß zustande zu bringen.

Denken Sie an die Versuche der Kirchen, sich in die Rolle eines dritten Sozialpartners hineinzuspielen. Es gibt eine Fülle von solchen Beispielen, die zeigen, daß der Pluralismus, die organisierten Interessen ihr eigentliches Feld zu verlassen beginnen. Sie suchen nach Möglichkeiten, weitere Bedürfnisse zu wecken, und wollen ihre Legitimation auch auf Gebiete ausdehnen, die ihnen nicht zustehen. Das ist weder der Politik noch den Verbandspolitikern dienlich.

Ich gebe Ihnen ein weiteres Beispiel. Angeblich machen die Vertriebenenverbände der Regierung große Schwierigkeiten in der deutschen auswärtigen Politik. Sie werden jedoch von derselben Regierung, die vorgibt, vor ihrer Tätigkeit Angst zu haben, in ihren wichtigsten Organen subventioniert.

Man muß die einzelnen Umbaupläne auf dem Hintergrund dieser Entwicklung sehen, wobei ich der Auffassung bin, daß eine Verfassungsreform an Haupt und Gliedern nicht möglich und vielleicht auch gar nicht notwendig ist. Dann ergeben sich unter Umständen folgende grundsätzliche Alternativen: Ein häufig diskutierter Vorschlag für einen Umbau besteht darin, die Verfassung auf die Gesellschaft auszudehnen, also eine demokratisierte Wirtschafts Verfassung, eine Sozialverfassung - man könnte fast sagen: eine Kulturverfassung - anzustreben, um die Spannung zwischen der Verfassungsnorm und der Verfassungswirklichkeit zu lösen oder zu verringern und die politische Effektivität der organisierten Interessen aufzufangen, Ordnungsvorstellungen zu realisieren und ähnliches mehr. Es gibt eine Fülle von Vorschlägen auf diesem Gebiet. Ich nenne hier nur den Bundeswirtschaftsrat.

Die andere Alternative hieße, die Frage nach dem Staat als dem Kern jeder Verfassungslehre auch der modernen Demokratie von neuem zu beantworten suchen. Das halte ich für das eigentliche Problem. Die gegenwärtige Verfassungslehre zeigt eine schwer überwindbare Kluft zwischen Norm und Wirklichkeit, zwischen dem Normativismus der Rechtswissenschaft und zahlreichen soziologischen Tatbestandsaufnahmen. Darüber spannt sich die sehr dünne Brücke einer pluralistischen relativierten Wertphilosophie, die die Kluft selbst jedoch nicht verringert. Deshalb muß die Frage nach der Rolle des Staates neu beantwortet werden. Damit läuft man natürlich Gefahr, als Reaktionär oder Romantiker angesehen zu werden, der etwa an Hegel anzuknüpfen versucht. Ich bin aber der Meinung, daß diese moderne Gesellschaft Staat und Staatsautorität dringend nötig hat.

Der moderne Staat steht vor zwei großen Aufgaben, die in den Vorschlägen für einen Umbau berücksichtigt und ihnen zugrunde gelegt werden müssen. Einmal ist das die Garantie des wirtschaftlichen Prozesses und zum zweiten die Verteilung des Sozialproduktes. Natürlich kann der Staat den wirtschaftlichen Prozeß nicht beherrschen, und zwar weder mit Planung noch mit Autarkie oder anderen Mitteln. Die Wirtschaft gehorcht anderen Gesetzen als nur den staatlichen. Sie ist international verflochten und unterliegt keineswegs der Souveränität des staatlichen Machtanspruchs. Dennoch muß der Staat alles tun, um eine Garantie des wirtschaftlichen Prozesses zu leisten. Diese Aufgabe tritt zumindest seit der Weltwirtschaftskrise deutlich hervor und wird um so wichtiger, als

Staat und Gesellschaft in hohem Maße vom Funktionieren der Wirtschaft abhängig sind. Müßten wir in den nächsten Jahren auf ein wirtschaftliches Wachstum verzichten, könnte der Staat seine Soziallasten nicht mehr tragen; er ist vom Wachstum der Wirtschaft abhängig geworden.

Zum anderen sind der Föderalismus ebenso wie die kommunale Autonomie ein pluralistisches und damit weitgehend ein Verteilungsproblem geworden. Das gleiche gilt für die Gemeinschaftsaufgaben, von denen in allen Parteien viel geredet wird. Gewiß hat sich dieser Verteilerstaat aus der Sozialpolitik heraus entwickelt. Er geht aber heute weit darüber hinaus, denn die Gruppen der Gesellschaft haben sich in diesem Verteilungsprozeß immer mehr formiert. Innere Politik ist zu einer Strategie des Ausgleichs der Gruppeninteressen geworden, und damit ist dieser Verteilungsprozeß der Problemerkern der modernen Innenpolitik.

Diese beiden Grundaufgaben muß der Staat lösen, wenn er seine Funktion erfüllen will. Staatliche Funktionen aber verlangen eine politische und vielleicht auch geistige Qualität, ein Ziel, das über die Nahinteressen der verschiedenen Gruppen hinausgeht. Sie begründen auch ein Recht auf Autorität. Der wirtschaftliche Prozeß setzt das Funktionieren der staatlichen Autorität voraus. Sie muß eine gewisse Transparenz, Sicherheit und Festigkeit haben. Ich spreche hier nicht vom Staat als "pouvoir neutre". Das würde eher auf die zwanziger Jahre passen, auf die Situation eines Pluralismus, der antagonistisch, konfliktreicher und potenter war. Ich denke mir den Staat in der Rolle eines "conservateur". Das Wort "konservativ" möchte ich meiden, denn der "état conservateur" hat damit wenig zu tun.

Diese Rolle des "conservateur" ist im Sinne des Bewahrens, des Aufhaltens und Stabilisierens gemeint. Er hat die Spannung zu mediieren, die zwischen der Entwicklung der Gesellschaft, ihrer Anpassung an immer neue Lebensformen - mit der darin liegenden Dynamik - und der Notwendigkeit der Stabilität besteht. Auch das Grundgesetz weist dem Staat in gewisser Weise diese Rolle des "conservateur" zu: Die Parlamentarische Demokratie und der Rechtsstaat sollen gegenüber Krisen gesichert und bewahrt werden. Gleichzeitig wurde ihm diese Rolle eines "conservateur" für die Wiederherstellung der deutschen Einheit zugewiesen.

## **Rovan**

Ich werde diesen Problemerkern, der zumindest für den europäischen Bereich, wenn nicht überhaupt für alle Demokratien der Welt, besteht, aus einem ganz anderen Erfahrungsbereich angehen. Deshalb wird ein großer Teil der Problematik, die Herr Altmann angeschnitten hat, in meinen Überlegungen nicht enthalten sein. Das Fehlen einer modernen effizienten Staatlichkeit, das in seinen Ausführungen als Grundproblem durchklang, ist zum Beispiel für Frankreich nicht die wesentliche Frage bei der Reform der politischen Maschinerie. Sowohl die Vierte als auch die Fünfte Republik haben dieses Problem in einem fortlaufenden Prozeß allmählich gelöst. Die Vierte Republik schuf das Plansystem und errichtete die Ecole Nationale d'Administration, die den Staat mit einer modernen, technisch perfekten Bürokratie versorgt hat. Sie baute in starkem Maß die Autorität des Staates im Wirtschaftsleben auf, indem sie auf dem Agrarsektor die Festsetzung aller Agrarpreise durch die Regierung anordnete und sekundär im industriellen Sektor einen großen Teil der Schlüsselindustrien verstaatlichte, wodurch sie auf Grund des enormen Gewichts des direkt vom Staat kontrollierten Sektors auch den privaten beherrscht.

Die Fünfte Republik führte die Wahl des Präsidenten durch das Volk ein, was die Staatsspitze erheblich potenzialisierte, und reformierte das Parlament. Probleme wie das der Eindämmung der Ausgabenfreudigkeit des Parlaments, die Herr Altmann erwähnt hat, sind durch die Artikel 40 und 44 der Verfassung von 1958 geregelt, die verbieten, daß das Parlament ohne Zustimmung der Regierung Initiativen ergreift, die neue Ausgaben mit sich führen. Die Regierung hat die Möglichkeit, jeden zusätzlichen Vorschlag des Parlaments mit Hilfe der sogenannten blockierten Abstimmung zu unterbinden. Mit alledem ist eines der Grundprobleme, die Herr Altmann in den Vordergrund stellte, nämlich nicht nur die Restaurierung, sondern die Modernisierung der Staatlichkeit, wohl im großen und ganzen in Frankreich gelöst. Die Herstellung eines modernisierten Staates als Motor der gesellschaftlichen Entwicklung und als dynamischer Anleiter ist heute in Frankreich grundsätzlich so weit gegeben, als keine Opposition wesentliche Korrekturen an diesem von den beiden letzten Republiken entwickelten System vorhat, sondern es werden nur Randkorrekturen vorgeschlagen. Das gilt besonders von der Parlamentsreform, wie sie in der Fünften Republik durchgeführt worden ist. Ich würde als einen wesentlichen Faktor, den Herr Altmann nicht erwähnt hat, noch eine saubere und effiziente Unterscheidung zwischen den eigentlichen gesetzgeberischen und den verwaltenden Aufgaben hinzufügen, die in vielen demokratischen Parlamenten durcheinandergewuchert sind, so daß unzählige Kleinstgebiete zu Gesetzen Anlaß geben. Diese Unterscheidung, die 1958 zwischen

dem Gebiet des Gesetzes und dem Gebiet der Verwaltung durchgeführt wurde, ist sicherlich etwas Bleibendes, wenn auch in Einzelheiten Veränderungen durchgeführt werden könnten.

Ich werde also die Frage, inwieweit die politische Maschinerie der Demokratie umkonstruiert werden soll, von einem anderen Gesichtspunkt her oder nach einer anderen Richtung hin behandeln. Wenn bei Herrn Altmann die Demokratie sozusagen nur am Rande anklang, an die man immer dachte, die aber nicht da war, so wird sie bei mir stärker in den Vordergrund treten, was nicht bedeutet, daß ich den Vorredner für undemokratischer halte als mich. Es ist eben eine andere Thematik, die sich aber, glaube ich, am Schluß mit der seinen konvergierend vereinigen wird.

Ich werde das, was ich zu diesem Thema zu sagen habe, in Thesen zusammenfassen. Die erste stellt fest, daß uns die ungeheuren gesellschaftlichen Veränderungen, die wir seit dem Beginn der parlamentarischen Demokratie - besonders in den letzten Jahrzehnten - in Europa laufend erleben, zu der Überzeugung führen müssen, daß die Demokratie nicht etwas Gegebenes, sozusagen hinter uns Liegendes ist, das wir nur noch zu verwalten hätten. Sie ist eine Aufgabe - oder wie Sartre sagt: ein Regulativmythos;- woran ständig weiter zu bauen ist und von dem wir uns nicht einbilden dürfen, daß er nun gegeben und erreicht ist und wir es nur noch zu verhindern hätten, daß er wieder in Frage gestellt wird. Wenn die Demokratie sich weiter entwickelt, ist sie eben in Frage gestellt. Das hängt natürlich eng damit zusammen, daß die demokratischen Ideen formuliert und die ersten Institutionen der Demokratie in Gesellschaften ins Leben gerufen wurden, die weitgehend nicht demokratisch waren und nicht demokratisch sein konnten.

Das beste Beispiel sind unsere Parlamente, die alle als Parlamente der Minderheiten entstanden sind. Ich erinnere an das Parlament der Restauration, dem praktisch die parlamentarischen Traditionen Frankreichs entstammen und dessen ungefähr 500 Abgeordnete zusammen 80.000 Wähler repräsentierten. Die wesentlichen neuen Dinge, mit denen sich unsere Gesellschaft in diesem Zusammenhang zu beschäftigen hat, sind ohne Zweifel einmal das Masseninformationswesen und zweitens das Massenbildungswesen. Die Demokratie kann nicht in derselben Weise wie früher funktionieren, dieselben Institutionen und Aufgaben haben in einer Gesellschaft, in der praktisch das allgemeine Stimmrecht auf dem Gebiet der Information durch Fernsehen und Massenpresse realisiert ist. Zumindest in Frankreich ist man sozusagen dabei, das allgemeine Stimmrecht in bezug auf die Mittelschulbildung durchzuführen. Ich erinnere daran, daß 23% jeden Jahrgangs ins Abitur steigen. Das bedeutet, daß 75% aller Jugendlichen ohne Verlängerung der Schulpflicht freiwillig eine Mittelschulbildung erwerben. Dies sind einige der konstitutiven Elemente, die dazu führen, daß wir uns die Probleme der Weiterbildung der Demokratie abgelöst von den Modellen, die im 19. Jahrhundert ausgearbeitet wurden, zu stellen haben.

Die zweite These lautet, daß im Zusammenhang mit diesem eben angedeuteten Prozeß immer neue Lebensräume politisiert werden. Ich möchte also dem Wort von der Entpolitisierung energisch widersprechen. Vor unseren Augen vollzieht sich nicht eine Entpolitisierung, sondern eine Politisierung von bestimmten Lebensräumen. Das kommt auch im Sprachgebrauch zum Ausdruck: zumindest in Frankreich spricht man von einer Familienpolitik, von einer Schulpolitik, von einer Wohnungspolitik und so weiter. Das sind alles Dinge, die es entweder früher nicht gab oder bei denen niemand auf die Idee gekommen wäre, daß sie etwas mit Politik zu tun hätten; so wie etwa der Wohnungsbau heute ein Politikum geworden ist. Wir erleben eine Ausdehnung der Politik auf neue Sachräume.

Zudem entwickelt sich in Frankreich allmählich die Notwendigkeit, eine funktionierende Territorialordnung zu errichten. Es werden Regionalinstanzen geschaffen, die auf der Regionalebene wirken. Diese spielen aber in dem Aufbereitungs- und Vorbereitungsprozeß der politischen Entscheidung eine wachsende Rolle. Sowohl in den Sachgebieten als auch in den Territorialräumen entstehen also neue Räume der Politik und damit neue Räume der Demokratisierung. Die Gefahr ist immer, daß diese Räume politisiert werden, ohne daß die dazugehörigen demokratischen Institutionen geschaffen werden, daß also die Familienpolitik oder Wohnbaupolitik ohne die Wohnenden oder die Familien gemacht werden, weil der Staat, der sich modernisiert hat und in dem sich die modernisierte Bürokratie immer stärker zur Technokratie entwickelt, ein ungeheures Selbstbewußtsein besitzt.

Da die Experten von diesen Dingen im ganzen Land am meisten verstehen, taucht die Gefahr einer Neuauflage des "despotisme édaire" auf, einer wohlmeinenden, vom Sachwissen getragenen und wahrscheinlich auch ideologisch keineswegs antidemokratischen Technokratie, die allein entscheiden will.

Hinzu kommt das von Herrn Altmann erwähnte Kommunalproblem. Die heute noch in Frankreich bestehenden 38.000 Gemeinden sind, von 2000 größeren abgesehen, einfach nicht mehr in der Lage, sich selbst zu verwalten. Daher wird der Präfekt nicht nur der Tutor, sondern der Verwalter der Gemeinden. In kleinen Gemeinden findet man keinen sachverständigen Gemeinderat und



Bürgermeister, so daß man vor der Alternative steht, entweder eine Despotie des Präfekten zu dulden oder die Kommunalverfassung völlig neu zu ordnen. Man ist übrigens schon vorbereitend dabei, die Zahl der Gemeinden von 38.000 auf 8000 zu reduzieren.

Mit meiner dritten These behaupte ich, daß gleichlaufend mit der Eröffnung von neuen Räumen des politischen Lebens, der Politisierung von neuen Sachgebieten und Lebensräumen, eine gewisse Entideologisierung vor sich geht. Die Frage, über die man sich jahrhundertlang in Frankreich gestritten hat, ob nämlich der Staat eine Republik oder eine Monarchie sein sollte, interessiert niemanden mehr. Sie ist einfach de facto geregelt. Selbst schulpolitische Fragen, die bei uns lange Zeit das Summum der Ideologie, der ideologischen Kämpfe, darstellten, werden allmählich unter rein technischen Aspekten diskutiert. Wie wird man der Schulexplosion Herr, und wie baut man ein modernes Schulwesen auf, das den ständigen Veränderungen im gesellschaftlichen Raum gewachsen ist? Auch der alte Streit zwischen kirchlichen Privatschulen und öffentlichen Staatsschulen stirbt in dieser Generation aus. Diese Entideologisierung geht mit der Technologisierung der Politik Hand in Hand, nämlich mit der Notwendigkeit, für alle Entscheidungen über ein großes Sachwissen zu verfügen. Das besitzt zwar der Staatsapparat heute, der politische Apparat der Parteien und der Parlamentarier aber noch nicht, so daß der Sachverstand der Verwaltung den Sachverstand der Vertretungen in ungesundem Ausmaß übertrifft. Das ist für die demokratische Weiterentwicklung in Frankreich ein konkretes Problem, nicht wegen des bösen Willens oder der reaktionären Einstellung der staatlichen Technokrate, die eher fortschrittlich ist und politisch eher links steht, sondern einfach aus der Diskrepanz zwischen ihren Fähigkeiten und derjenigen der Intellektuellen.

Daraus entwickelt sich die vierte These, daß das Parlament nolens volens in einen Zustand der zunehmenden Entmachtung geraten ist. Es steht zwischen einer selbstbewußten und äußerst autoritätsfreudigen Regierung und den noch aus der Vorzeit hineinragenden Parteiparaten. Diese sind zwar nicht in der Lage, positive Entscheidungen vorzuschlagen oder zu treffen, überlagern jedoch weitgehend die Mitwirkung des Parlaments an der Lösung der Sachprobleme durch veraltete ideologische Stellungnahmen. Man sehe sich die Parteiprogramme aller französischen Parteien von der äußersten Linken bis zur äußersten Rechten an: über die meisten Fragen, die den Franzosen im täglichen Leben auf den Nägeln brennen, ist darin überhaupt nichts zu lesen. Man spricht dort bestenfalls über Reformen, die in der Dritten Republik von 1939 hätten durchgeführt werden sollen, aber wenig oder gar nicht von der Schulreform, von der Einkommenspolitik oder von der Frage einer demokratischen Kontrolle der Objektivität und Unabhängigkeit des Informationswesens - wie zum Beispiel das Pressewesen aus der Zwickmühle einer Behandlung als kapitalistische Industrie einerseits und eines Informationsorgans der Regierung andererseits herauszubringen ist. Es ist praktisch unmöglich, in einer modernen Gesellschaft eine neue große Tageszeitung herauszubringen, wenn nicht gerade eine Periode wie 1945 in Frankreich oder in Deutschland vorliegt. In Frankreich ist jedenfalls seit dieser Zeit keine größere Tageszeitung mehr gegründet worden. Selbst als der Arbeitgeberverband das unter Einsatz hoher Beträge versuchte, ist er gescheitert. Inwieweit kann man da noch von Pressefreiheit reden?

Eine weitere Entmachtung des Parlaments wird durch die Macht der Verbände bewirkt - wobei ich dem deutschen Wort Verbände besser den Begriff der Situationsvertretungen gegenüberstellen würde. Die Menschen in dieser Gesellschaft stehen in verschiedenen Situationen und haben die Tendenz, sich zur Vertretung der Teilinteressen ihres Lebens Verbände zu schaffen. Diese umfassen zwar oft dieselben Personen, drücken aber den Widerstreit der Elemente in diesen Personen aus. Das beste Beispiel sind die Konflikte zwischen Produzenten- und Konsumentenorganisationen. In Deutschland haben Sie ein sehr schönes Beispiel an der Politik der Gewerkschaften, die ihren Mitgliedern verbieten, am Samstagnachmittag einzukaufen. Produzent und Konsument sind in eine Konfliktlage gelangt, und der Produzent hat in diesem Falle gesiegt.

Diese Situationsvertretungen verfügen über einen großen Sachverstand, wenn er auch im allgemeinen weniger weit gespannt ist als der der staatlichen Technokratie. Aber er ist bedeutend genug und dem des Parlaments weit überlegen. Die Situationsgruppen haben die Tendenz, ihre Probleme nicht wie in Deutschland unter sich, sondern im direkten Zwiegespräch mit dem Staat zu lösen, so daß das Parlament auch da bestenfalls zu einer Registrierkammer wird, ganz abgesehen von der verfassungspolitischen Konkurrenz zwischen zwei vom Gesamtvolk gewählten Instanzen. Der vom Gesamtvolk gewählte Präsident hält sich natürlich für repräsentativer als der Abgeordnete, der letztlich zwar mit allen anderen zusammen das Gesamtvolk theoretisch vertritt, jeder einzelne aber schließlich doch nur die 100.000 Wähler seines Wahlkreises.

Die fünfte These geht dahin, daß sich die parlamentarische Funktion, abgesehen von diesen Entmachtungsprozessen, allmählich auf die Bestätigung von Weichenstellungen reduziert. Die Weichen werden entweder von der Regierung allein oder von ihr in Zusammenarbeit mit den

Instanzen der Situationsvertretungen - in beiden Fällen natürlich mit Hilfe der Technokraten, die ja auch einen gewissen Grad von Autonomie in dieser Funktion haben - so weit vorgestellt, daß im besten Falle das Parlament nur bestätigen kann, was sowieso schon geschehen ist. Eine Ablehnung würde eine solche Verwirrung im gesamtgesellschaftlichen und staatlichen Raum hervorrufen, daß sie praktisch nur durch einen Sturz der Regierung überwunden werden könnte. Wir erleben aber in den meisten Parlamenten der westlichen Demokratien, daß Regierungen nur noch in wenigen Ausnahmefällen gestürzt werden können, nämlich bei größten wirtschaftlichen und außenpolitischen Krisen oder bei einem besonderen personellen Versagen der Regierungsführung. Praktisch werden Regierungen höchstens durch Verschiebungen von sehr wenigen Prozenten innerhalb der Wählerschaft gewechselt. Das englische Beispiel hat es uns gerade gezeigt. Das Parlament kann nur im äußersten Falle von seiner eigentlichen, absoluten Stellung her vom Recht des Regierungssturzes Gebrauch machen. Es hat kaum die Möglichkeit, wichtige Vorlagen abzulehnen, auch wenn nicht in Deutschland ebenso wie in Frankreich verfassungsmäßige Vorkehrungen getroffen wären, die das sowieso verhindern. An die wichtigen Vorlagen ist die Existenz der Regierung gebunden, während unwichtige Vorlagen bei uns aus dem Arbeitsfeld des Parlaments möglichst überhaupt herausgehalten werden. Im Grunde bleibt allein die allgemeine Kontrolle übrig. Nur in Ausnahmefällen ändert sich die Regierungspolitik wirklich grundlegend.

Als sechste These habe ich hier vorzutragen, daß diese Reduzierung der parlamentarischen Funktion auf die Bestätigung von Weichenstellungen ihr Gegengewicht darin findet, daß außerhalb des parlamentarischen Raumes immer neue Funktionen und damit Institutionen zur Aufbereitung, Vorbereitung der Entscheidung und zu ihrer Kontrolle entstehen. Damit tritt, zumindest aus der französischen Sicht, das wesentliche Novum auf, daß die Ausweitung der Politik auf neue Räume die Reduzierung der parlamentarischen Funktionen ausgleicht.

Darf ich das einmal an einem Beispiel klarmachen. Eine der wichtigsten Funktionen des öffentlichen Lebens im heutigen Frankreich ist ohne Zweifel die Ausarbeitung und Durchführung des Planes. Der Fünfjahresplan wird nach den Vorstellungen und Untersuchungen sowie nach vorbereitenden Arbeiten der Planbehörde zunächst einmal auf Grund der Inventur von Bedürfnissen und Entwicklungswahrscheinlichkeiten ausgearbeitet. Dies geschieht innerhalb der ungefähr 30 Kommissionen der Planbehörde. Sie setzen sich aus den Vertretern aller Situationen zusammen, die davon betroffen werden: Arbeitgeber, Arbeitnehmer und wer immer in einen Sachbereich hineingehört. Dazu kommen Sachverständige, Professoren sowie die Technokraten aus den Behörden. Gleichzeitig wird diese Arbeit von den 22 Regionalwirtschaftsentwicklungsgeräten geleistet. Das Ergebnis wird dann geprüft, durch die Planbehörde selbst integriert, die darauf das Plan-Projekt der Regierung vorlegt, nachdem diese ungefähr 50 beratenden Kommissionen und ihre Untergruppen zwei bis drei Jahre daran gearbeitet haben. Die Regierung nimmt nun zunächst eine entscheidende Weichenstellung vor. Im Falle des fünften Planes entschied sie zwischen Gesamtentwicklungsquoten von 5, 5<sup>1</sup>/<sub>2</sub> oder 6%, wobei das Plankommissariat die verschiedenen Modelle vorgelegt hatte. Danach kommt der Plan vor den Wirtschafts- und Sozialrat, der ihn bespricht, durcharbeitet und noch einmal neue Korrekturen vorschlägt. In bezug auf die großen Orientierungen gelangt er schließlich vor das Parlament. Dort diskutiert man wochenlang die Orientierungen, bis das gesamte System an die 50 Kommissionen zur Ausarbeitung der Einzelelemente zurückgegeben wird. Wieder wird in derselben Weise integriert: Plankommissariat, Regierung und Wirtschaftsrat. Ein Jahr später wird der Plan dem Parlament zur endgültigen Entscheidung vorgelegt.

Die Hauptsache sind natürlich die 50 Kommissionen und der Wirtschaftsrat, die sich alle aus Situationsvertretern zusammensetzen. Dabei erscheint es mir wesentlich, daß hier ein zweiter Weg der Demokratie nötig und auch geschaffen wird. Während nämlich für die allgemeinen Weichenstellungen das abstrakte allgemeine Stimmrecht, wo jeder Bürger eine Stimme hat, das einzig Richtige ist, wäre es absurd, für die Aufbereitungsorgane die Mitglieder einer Situation abstimmen zu lassen, indem zum Beispiel die Vertreter der Arbeitnehmer in diesen Organismen durch eine allgemeine Wahl der Arbeitnehmerschaft bestimmt würden. Das Problem der Integrierung der gesellschaftlichen Repräsentanz und der verschiedenen Situationsrepräsentanzen in die Demokratie erfordert wesentliche Überlegungen, wie Herr Altmann vorhin auch sagte. Dabei ist es eine sehr wichtige Frage - und zwar sowohl juristisch als auch soziologisch;- , wie man erkennen kann, ob ein Verband oder eine Vertretung wirklich repräsentativ ist. Wahrscheinlich ist es eine große Aufgabe für eine Gemeinschaftsarbeit vieler Wissenschaften und Praktiker, eine Theorie der Repräsentativität auszuarbeiten, die sich in die Praxis umsetzen läßt. Man wird eine Art Obersten Gerichtshof brauchen, der über Repräsentativitätsfragen zu entscheiden hat, damit diese nicht im Ermessen der Technokratie bleiben. In diesem wesentlichen Punkt scheint mir im Augenblick die Machtvollkommenheit der Technokratie und der Bürokratie bei uns zu groß zu sein, denn sie entscheidet letztlich, wer repräsentativ ist und wer nicht. In der Praxis kann natürlich eine ernsthafte

Repräsentativität nie übergangen werden, schon weil die Technokratie auf der Regierungsseite aus Sachgründen ohne den Dialog mit der Technokratie auf der Verbandsseite, wie Herr Altmann sagte, gar nicht auskommen kann.

Die Zusammensetzung der Regionalwirtschaftsentwicklungsgeräte (C.O.D.E.R.I.) halte ich im Gegensatz zu den meisten französischen Linksparteien für sehr gut. Sie bestehen zu einem Viertel aus gewählten Vertretern der Gemeinde- und Departementsräte, zur Hälfte aus Vertretern der Situationsverbände, die ihre Leute selbst bestimmen, und zu einem Viertel aus kompetenten Persönlichkeiten, die von der Regierung ernannt werden. Dieses Ernennungssystem hat bisher keine Pannen gezeigt. Auch in der gaullistischen Republik werden Leute ernannt, die der Opposition angehören, die zum Beispiel Kommunisten sind, und die wirklich die bedeutenden Persönlichkeiten auf diesem Gebiet darstellen. Hier scheint mir das symbolisiert zu sein, was ich den zweiten Weg der Demokratie nenne, nämlich die Ergänzung des allgemeinen Stimmrechts durch eine sehr differenzierte Zusammensetzung aus Vertretern der aufbereitenden Organe, wobei es von entscheidender Wichtigkeit ist, daß diese Organe keine Entscheidungsgewalt haben. Andernfalls müßten sie ganz anders zusammengesetzt sein.

Die nächste, siebente, Überlegung führt dahin, daß die Ausfüllung des gesellschaftlichen oder demokratischen Leerraumes, in dem die Parlamente sich befinden, eine Vervielfachung dessen mit sich bringen muß, was wir in Frankreich die *classe politique* nennen, das heißt der politischen Elite, der Minderheiten, die in der Demokratie zwischen der Regierung und den Massen stehen. Ich brauche das Paradoxon nicht zu erwähnen, daß keine Gesellschaft eine aristokratischere Struktur braucht als die demokratische. Diktaturen können es sich leisten, ohne Aristokratien auszukommen. Aristokratie ist dabei ein schlechtes Wort. Was wir nötig haben und was sich in diesen Räumen bei uns ausbildet, sind neue Typen von Honoratioren, wie man sie traditional nennt. In Frankreich spricht man heute von Animatoren oder Mediatoren, die die verschiedenen Kreise der Gesellschaft in Bewegung setzen. Es sind Leute, die Familienorganisationen beleben, die die Teilnahme der Bevölkerung an den Entscheidungen über den Urbanismus oder die Raumplanung dynamisieren. Sie übernehmen in der Sozialpolitik, in der Wirtschaftspolitik in allen Fragen, in denen die Alltäglichkeit berührt wird, die Vertretung. Das ist zu einem großen Teil ein Akt des freiwilligen Einspringens, wie etwa die freiwillige Feuerwehr. Andererseits verfügen sie über bessere Sachkenntnis. Es wäre interessant, soziologisch zu untersuchen, welche Multiplizierung der politischen Klasse bereits im Gange ist. Nach meiner Meinung handelt es sich hier um Entwicklungen, die von eins bis hundert oder noch weiter reichen. Wir erleben den Beginn eines Prozesses, in dem die Demokratie sich die aktiven Minderheiten schafft, die sie braucht. Diese hat sie bisher nur auf dem allgemeinen politischen Sektor besessen, nämlich in den Parteien, und etwas später auf dem wirtschaftspolitischen Sektor in den Gewerkschaften sowie den industriellen oder Handwerksverbänden. Sie hat dies nun ausgedehnt auf das Leben der Freizeit, der Familienfragen, Schulfragen und so fort.

Diese neuen Honoratioren oder Animatoren der Demokratie sind nötig und treten in Frankreich allmählich in Aktion.

Damit taucht als achte Frage auf, daß diese Leute natürlich nur dann zu praktischer Arbeitsleistung fähig sind, wenn sie weit mehr als bisher über Sachverstand und Sachkenntnis verfügen, wenn sie also ihrerseits zwar keine Technokraten werden, aber doch bis zu einem gewissen Grade etwas von den Spezialdingen verstehen. Das ist nur möglich, wenn sie als verständige Animatoren eine, ich möchte sagen: heilige Allianz mit den militanten Technokraten eingehen. Solche militanten Technokraten gibt es heute in Frankreich schon in großer Zahl, was zum Teil auf die zwanzigjährige Existenz der *Ecole Nationale d'Administration* zurückzuführen ist. Eine beträchtliche Anzahl von Leuten in der hohen Staatsverwaltung teilt die ideologischen Zielsetzungen der mit der Neubelebung der Demokratie beschäftigten Animatoren und ist daher bereit, in eine solche heilige Allianz einzuwilligen. Es ist bezeichnend, daß die hohen Beamten in Frankreich dazu eher in der Lage waren als die Universität. Diese stand politisch viel weiter links, ist jedoch in ihren eigenen korporativen Problemen befangen geblieben, so daß sie nicht rechtzeitig begonnen hat, sich dieser Allianz anzuschließen, obgleich manche Professoren auch an ihr teilnehmen.

Eines der interessantesten Phänomene ist dabei wahrscheinlich die Notwendigkeit, auf beiden Seiten für den Nachwuchs zu sorgen und Methoden der Zusammenarbeit auszuarbeiten, wie es zum Teil die politischen Klubs seit 1958 in Frankreich getan haben. In dieser Hinsicht waren sie sicherlich viel wichtiger als in bezug auf ihre Einwirkung auf die konkrete Politik, wenn man von gewissen Höhepunkten während der Algerienkrise absieht.

Als letzten Punkt erwähne ich, daß es die zentralste Aufgabe des Aufbaus einer modernen Demokratie ist, die Animatoren der verschiedenen gesellschaftlichen Situationsgruppierungen sowohl

in der Methodik als auch im Sachwissen systematisch auszubilden. Ich meide dabei das Wort Verbände ebenso, wie Herr Altmann das Wort Demokratie vermieden hat. Ich schließe nun mit der Feststellung, daß die größte Problematik erst gerade auf uns zukommt: Wie lassen sich die voneinander so verschiedenen Entwicklungen und Reformnotwendigkeiten, die Herr Altmann aufgezeigt hat und die ich zum Teil schon in ihrer Verwirklichung habe beschreiben wollen, irgendwie in ein europäisches Konzept einfügen? Es besteht die große Gefahr, daß gerade die Reformen der Nationalstaaten schnell vorwärtsschreiten, mit dem Erfolg jedoch, daß damit diese Nationalstaaten wiederweitgehend dynamisch und funktionsfähig gemacht werden, so daß die Konvergenz der Reformen schwer zu realisieren wäre. Das stünde den Hoffnungen und Erwartungen der Ideologen der europäischen Vereinigung entgegen, die ihrerseits im Sartreschen Sinne einen Regulativ-Mythos bewirtschaften und bewirtschaften müssen.

Allerdings hat mich das, was Herr Altmann vorgeschlagen hat, optimistischer gestimmt, als ich es in dem Augenblick war, in dem ich diesen Raum betrat. Ich denke dabei besonders an das, was unter anderem Namen hier doch den Ausbau einer gewissen Planung mit sich bringt. Wir sind wohl so weit, daß wir nach zwanzig Jahren ebenso, wie wir von Staat und Autorität sprechen dürfen, ohne für Hitlerianer gehalten zu werden, heute in Westeuropa vielleicht auch über Planungen reden können, ohne als Stalinisten zu gelten. Im Grunde bedeutet Planung nichts anderes als die Wahrnehmung der Möglichkeiten einer Vorausschau, die die Technik dem Menschen heute gibt.

Wenn also ein großer Teil dessen, was Herr Altmann vorschlug, nämlich die Entwicklung von Institutionen und Strukturen der Planung, in der Bundesrepublik realisiert würde, wäre damit ohne Zweifel eine Konvergenz der Modernisierung insbesondere unserer beiden Staaten sehr erleichtert. Die Fragen der Programmierung waren in Brüssel ja mit die schwierigsten, auf die die verschiedenen Teilnehmer der EWG gestoßen sind.

### **Kogon**

Ich danke Herrn Altmann und Herrn Rován für ihre Referate.

Nach meiner Auffassung teilt sich der Gegenstand unseres heutigen Gesprächs in zwei Felder: ein sehr großes und ein ganz kleines. Dieses kleine Feld ist aber sehr wichtig: der Unterschied zwischen den realen gesellschaftlichen Kräften in der Bundesrepublik und denen in Frankreich, die praktisch Reformen durchführen können. Ich halte den Unterschied für bedeutsam und denke dabei etwa an die Absolventen der Ecole Nationale d'Administration, die es bei uns in dieser Form gar nicht gibt. Auf der anderen Seite erinnere ich an die Rolle der Juristen in unserer bundesrepublikanischen Gesellschaft und staatlichen Apparatur. Ich fürchte, daß sich daraus für das große Feld der Gesamtheit der hier angesprochenen Probleme weitreichende Konsequenzen ergeben.

### **Kühne**

Ich gehöre hier zu den wenigen, die am letzten Bergedorfer Gesprächskreis teilgenommen haben. Jene Diskussion mündete in die Fragestellung aus, was man tun könne, damit die Führungsschichten mit den Aufgaben unserer Zeit fertig werden. Darauf wollte wohl auch Herr Altmann in seinem Referat hinaus.

Ich stelle bei den beiden Referenten eine Antithese fest. Herr Altmann erklärt, wir hätten in der Bundesrepublik zu wenig Staatlichkeit, Preußen sei uns gewissermaßen seelisch verlorengegangen; Herr Rován kann uns dagegen bestätigen, daß Preußen inzwischen in Paris wieder aufgelebt ist.

Herr Altmann sprach weiter davon, daß es in der Bundesrepublik viel zu verteilen gäbe. Es handele sich um siebzig Milliarden DM, also um eine lukrative Sache. Die Verbände sorgen nun dafür, daß das Geld in die richtigen Kanäle fließt, und erfüllen damit eine doppelte Funktion: Sie erklären dem einzelnen, warum er etwas haben muß und wie er es anzustellen hat, um es zu bekommen. Zum anderen reden sie es ihm auch ein, denn sonst hätten die Verbände keine Existenzgrundlage. Diesen wesentlichen Faktor sollte man nicht übersehen.

In diesem Zusammenhang zeigt sich eine zweite Antithese zwischen Herrn Altmann und Herrn Rován. Während Herr Rován versichert, die Verbände seien sehr nützlich, denn man könne aus ihnen die neuen Honoratioren, die Animatoren, entnehmen und mit ihnen die neuen Organismen besetzen - mir leuchtet das ein, denn woher sollte man sie sonst nehmen;- , beschwert sich Herr Altmann darüber, daß es solche Leute überhaupt gibt.

Wir waren in der Diskussion des letzten Gesprächs darauf gekommen, daß irgendwelche Institutionen nötig sind, um den Eiertanz der Verbände zumindest sichtbar zu machen. Herr Altmann erklärte uns sodann, daß die Verbände sowieso hinter verschlossenen Türen eine unheilige Allianz mit den

Technokraten hätten. Diese unheilige Allianz wird - um das Wort von Herrn Rovin zu gebrauchen - erst dann heilig, wenn sie bei geöffneten Türen zusammentritt.

### **Kogon**

Die heilige Allianz, von der Herr Rovin sprach, ist ein Bündnis der Animatoren mit den verständigen Technokraten. Herr Altmann hingegen hat diese Verständigkeit im Sinne der Politik nicht gerade hervorgehoben - vielleicht leugnet er sie für die Bundesrepublik überhaupt.

### **Nenning**

Ich möchte noch etwas tiefer ansetzen. Herr Altmann ging davon aus, daß wir mit Einverständnis des Bundeskanzlers über Reform der politischen Maschinerie sprechen dürfen. Fraglicher sei schon eine Reform an Haupt und Gliedern. Auch Herr Körber meinte, wir seien uns über die parlamentarische Demokratie einig; sie stehe außer Diskussion.

Dann wurde aber davon gesprochen, daß wir nicht dogmatisch vorgehen wollen. Darin sehe ich einen methodischen Widerspruch. Will man eine Maschine umkonstruieren, so kann man nicht von vornherein angeben, wo man haltzumachen hat. Kann man eine Dampfmaschine so umbauen, daß sie Dampfmaschine bleibt? Oder muß man sich fragen, ab wann sie nach der Umkonstruktion keine Dampfmaschine mehr ist? In dem Referat von Herrn Rovin stellt sich heraus, daß die Dampfmaschine so weit umkonstruiert wurde, daß sie ihre ursprünglichen Eigenschaften verloren hat: Frankreich ist keine parlamentarische Demokratie mehr.

Aus beiden Referaten ergibt sich die entscheidende Frage: Was geschieht mit der parlamentarischen Demokratie, wenn sie umkonstruiert wird? Zumindest der Diskussion halber möchte ich behaupten, daß sie dann vielleicht keine parlamentarische Demokratie bleibt. Man betreibt nur Flickwerk; das ist kein großer revolutionärer Prozeß - und doch ist auf einmal die uns liebgewordene Maschine weg, die ungefähr seit dem Jahre 1750 unter Denkmalschutz steht.

### **Böckenförde**

Wenn wir undogmatisch diskutieren, müssen wir bereit sein, alles in Frage zu stellen, was uns notwendig erscheint. Ich würde aber nicht so alternativ formulieren, Herr Nenning. Es wäre ja auch denkbar, die bisherige parlamentarische Demokratie durch Umkonstruktion zu verändern, ohne daß man ihren Typus aufgibt.

In Frankreich kann man wohl nicht mehr von einer parlamentarischen Demokratie sprechen. Wir sollten ruhig durchdiskutieren, ob wir dieses System trotzdem beibehalten können, oder ob die übernommene Struktur nicht mehr verwendungsfähig ist, wenn die gegenwärtigen politischen und sozialen Probleme gelöst werden sollen.

### **Kogon**

Es wird hier von niemandem inhaltlich eine Grenze gesetzt. Es steht uns natürlich frei, am Ende unseres Gespräches Bezeichnungen, Neudefinitionen und Kategorisierungen dessen vorzunehmen, was wir erarbeitet haben. Kommen wir dann zu der Auffassung, daß es im klassischen und traditionellen Sinne keine parlamentarische Demokratie mehr sei, wird uns niemand hindern, das auszusprechen.

### **Noll**

Was mich am Referat von Herrn Altmann sympathisch berührt hat, ist die Tatsache, daß er die politischen Institutionen funktional zu verstehen sucht, als Instrumente zur Erreichung bestimmter Ziele. Es fehlte jedoch die Diskussion und Klarstellung der gesteckten Ziele. Wenn er etwa davon sprach, die Staatlichkeit des Staates zu verstärken, so scheint mir dahinter die Vorstellung von der Selbstherrlichkeit und dem Selbstzweck des Staates zu stehen, vom Staat als Mythos oder gar Gott, eine Vorstellung, die ich als irrational und gefährlich ablehne. Vielmehr ist auch der Staat als Mittel zu höheren Zwecken aufzufassen, als eine Institution, die der besten Selbstverwirklichung des einzelnen zu dienen hat. Er ist ein Apparat zur Herstellung von Freiheit.

Auch das parlamentarische System ist nur ein Mittel, das der optimalen Selbstentfaltung des einzelnen dienen sollte, und ich wäre gerne bereit, es preiszugeben, wenn jemand eine bessere Alternative anbieten könnte. Dies ist aber bisher nicht geschehen. Die Staatstheorie denkt zu sehr in geschlossenen, historisch überlieferten Modellen. Sie erwägt zu wenig die Möglichkeit, Elemente verschiedener Systeme optimal zu kombinieren. Wie in der Chemie könnte man auf diese Weise neue

Verbindungen herstellen, die den verfolgten Zweck besser und mit weniger nachteiligen Nebenwirkungen verwirklichen würden.

Vom Parlamentarismus gibt es seit langem andere Formen als die aus England überlieferte. Nach dem System in England und in der Bundesrepublik ist die Regierung theoretisch völlig vom Parlament abhängig.

Das parlamentarische System der USA und der Schweiz dagegen besteht mit einer auf vier Jahre gewählten Regierung, die durch kein Mißtrauensvotum gestürzt werden kann. Ich halte dieses System für weit überlegen, einmal weil es stabiler ist, und weil zweitens das Parlament wenigstens theoretisch in die Lage versetzt ist, seine Kontrollfunktion wahrzunehmen. In England und in der Bundesrepublik muß dagegen die Mehrheit des Parlamentes mit der Regierung durch dick und dünn solidarisch sein, auch wenn diese noch so viele Fehler macht; denn ein Sturz der Regierung ist für die Mehrheitspartei zu riskant. Darin liegt meines Erachtens der Kardinalfehler dieses Systems, und es ist merkwürdig, daß es sich trotzdem weltweit verbreitet hat, obwohl es außer in England noch nirgends gut funktioniert, wie die Beispiele der Weimarer Republik, der Vierten französischen Republik, des heutigen Italien und aller afrikanischen Staaten zeigen. Die Einwände, die hier gegen den Parlamentarismus erhoben worden sind, fallen aber zu einem großen Teil dahin, wenn man den Parlamentarismus mit der ministeriellen Regierungsform zum Vorbild nimmt.

### **Schuster**

Beide Referenten scheinen der Meinung zu sein, daß die Demokratie in unserem Zeitalter der industrialisierten Gesellschaft viel schwieriger geworden ist. Die Politik ist komplizierter geworden. Zugleich wird uns bewußt, wie abenteuerlich das als so selbstverständlich angesehene allgemeine Wahlrecht ist, das die Parteien legitimerweise dazu zwingt, bei bevorstehenden Wahlen die Werbeinteressen in den Vordergrund zu stellen.

Wir brauchen also in dieser Gesellschaft einerseits mehr Planung, wie Herr Rován ausführte. Aber je allgemeiner das Wahlrecht ist und je zielbewußter die Parteien die absolute Mehrheit anstreben, desto weniger können sie auf Werbung verzichten. Das ist zwar legitim, jedoch entsteht eine Antinomie zwischen Werbung und Planung, die noch nie so groß war wie in der Gegenwart und die es zu lösen gilt. Durch den Föderalismus verstärkt sich dieser Widerspruch in der Bundesrepublik. Im Gegensatz zu England und Frankreich haben wir alle paar Monate Wahlen. Die Regierenden haben gerade schöne Vorsätze gefaßt: Als erster Schritt der neuen Bundesregierung mußten die Wahlgewinne aus Gründen der Sparsamkeit wieder rückgängig gemacht werden. Nun wird in Nordrhein-Westfalen zum Landtag gewählt: Kaum hat man sich von der einen Sünde erholt, begeht man die nächste.

Ich möchte diese Antinomie stark hervorheben. Frankreich löste sie zum Teil dadurch, daß es sich vom parlamentarischen System abwandte. Die Frage ist, wie weit wir ihm auf diesem Wege folgen können, oder ob es noch andere Lösungsmöglichkeiten gibt.

Ein anderes Problem wurde von den beiden Referenten nur unterschiedlich formuliert. Herr Altmann sprach von der Bedeutung des Staates. Herr Rován sagte, die Demokratie sei nie am Ende; sie müsse sich immer neue Aufgaben stellen. Ich sehe die wichtigste neue Aufgabe für den demokratischen Staat darin - um eine Formel zu gebrauchen, die Hellmut Becker und Carl Friedrich von Weizsäcker gelegentlich verwendet haben;- die Freiheit zu planen. Unsere freie Gesellschaft kann - wie gesagt - ohne Planung nicht auskommen. Dafür nenne ich ein konkretes Beispiel: Im Interesse der Werbung neigen die Parteien dazu, vor den Wahlen Wahlgewinne auszustreuen und unter anderem sowohl an reiche wie an arme Leute Ausbildungsbeihilfen zu geben. Mit dem gleichen Geld könnte man auch die richtigen Schulen an den richtigen Orten schaffen. Man könnte also die bürgerliche Freiheit vergrößern, indem man die berühmten gleichen Bildungschancen auch in ländlichen Gebieten herstellt, und das viel mißbrauchte Elternrecht, das in der Bundesrepublik oft nur eine Fiktion ist, auf diese Weise verwirklichen.

### **Haseloff**

Es ist ein ungelöstes Strukturproblem dadurch entstanden, daß die moderne Gesellschaft wirksame gesellschaftlich-politische Mittel zur Verfügung stellt, die jedoch diejenigen überfordert, die sie anzuwenden hatten. Ihrer institutionellen Stellung nach können sie die neuen sozialtechnischen Mittel - etwa der Planung - nicht adäquat gebrauchen. Es wäre deshalb konkret zu fragen: Welche gesellschaftlichen Kräfte, Persönlichkeiten und Gruppen könnten rationale Entscheidungsvorbereitung zum Beispiel in Gestalt einer mehrjährigen Haushaltsplanung unter den realen Bedingungen der Bundesrepublik wirksam unterstützen und verwirklichen? Wer hat die Legitimation und die Macht

dazu? Wie gestaltet sich das System der Chancen hierzu, und wie könnte eine Strategie aussehen, durch die eine solche Entwicklung in Gang gesetzt wird?

Zweifellos ist hier beispielsweise ein bestimmter Grad öffentlicher Zustimmung erforderlich. Das würde gezielte Einflußnahme auf die Kommunikationsmittel bedeuten. Wer aber plant bei alledem die Planenden? Wer definiert die Legitimation für diejenigen, die die Träger der Reform werden? Die Wichtigkeit dieses Problems wurde schon von Karl Mannheim erkannt.

### **Merlins**

Ich vermisse in den beiden Vorträgen, vor allem in dem von Herrn Altmann, einen Hinweis darauf, daß der Mensch, der ja die Politik bewegt und für den sie gemacht wird, überhaupt angesprochen wird. Wenn Sie heute in Bezirke kommen, die nicht gerade der Großstadt angehören, dann finden Sie Unaufgeklärtheit, falsche Vorstellungen und Voraussetzungen in erheblichem Ausmaß. Hier mache ich den demokratischen Parteien den Vorwurf, daß sie viel zu wenig für die Aufklärung tun. Die Massenmedien, die Presse, sind nicht geeignet, dem einfachen Wähler die Probleme der Politik vor Augen zu führen und ihm damit Entscheidungen zu ermöglichen. Denn diese Massenmedien reden über die Köpfe der Menschen und über ihr geistiges Auffassungsvermögen hinweg. Man muß politische Aufklärung ins Volk tragen in einer Weise, daß sie von einem 14-jährigen Volksschüler verstanden wird. Dann würde die Maschine bedeutend besser funktionieren und man brauchte keine Neukonstruktion. Auf den Treibstoff kommt es an.

### **Kogon**

Die Information der Bevölkerung und insbesondere der Wählerschaft auf dem Wege über die Massenkommunikationsmittel und deren Kontrolle ist ein wichtiger Diskussionsgegenstand. Aber untersuchen wir zunächst einmal die Vorschläge auf ihre Praktikabilität hin, um in unserer Diskussion zu realisierbaren Perspektiven zu kommen. Erscheint Ihnen der Vorschlag zur Reform der Haushaltspolitik zum Zwecke einer Veränderung unserer politischen Situation sinnvoll und praktikabel?

### **Hennis**

Ich bin nicht sicher, ob es sehr sinnvoll ist, schon jetzt auf die doch - wie Herr Altmann selbst sagte sehr konventionellen Vorschläge über die Reform der Haushaltspolitik, der Position des Parlaments, des Bundeskanzleramtes und so weiter einzugehen. Diese Vorschläge waren nicht sehr präzise formuliert, und sie unterscheiden sich kaum von anderen, die bereits vor Jahren gemacht wurden. Sollte man nicht zunächst einmal die Grundlagen der Analyse diskutieren, bevor man auf die Konsequenzen eingeht?

### **Altmann**

Sicher, Herr Hennis, meine Vorschläge sind durchaus konventionell. Die Frage ist doch aber, wie weit sie durchgeführt werden und überhaupt durchführbar sind. Sie wissen, daß es darüber ein Gutachten gibt, mit dem sich das Parlament beschäftigte. Hinzu kommt die Frage von Herrn Nanning hinsichtlich der Konsequenzen für den Parlamentarismus. Hier besteht keineswegs ein common sense. Es kommt nicht darauf an, daß einige Sachverständige, so qualifiziert sie auch sein mögen, etwas zur Haushaltsreform ausgesagt haben. Man muß vielmehr die politischen Konsequenzen durchdenken.

Dieses für meine Begriffe vorzügliche Gutachten über die Finanzreform ist in der Öffentlichkeit noch gar nicht politisch durchdacht worden, und auch das Parlament hat sich diese Mühe bisher nicht gemacht, und die Regierung kämpft immer noch gegen den Widerstand der Bürokratie des Finanzministeriums. Der Bundeskanzler hat diese Fragen in der Haushaltsrede zum Etat für 1966 angedeutet, das Parlament debattierte jedoch nicht darüber.

Diese Dinge sind also keineswegs erledigt, sonst hätte ich mir meinen Vorschlag ersparen können. Wenn Herr Hennis sagt, das sei alles nicht originell, so meint er doch, es bedürfe keiner Begründung und Analyse mehr. Dann könnten wir zur Erörterung der Sachfragen übergehen, die ich in ihren Konsequenzen allerdings für sehr wichtig halte. Wir haben in Deutschland die Neigung - und das darf ich im Kreise von Intellektuellen, dem ich ja auch angehöre, sagen;- vor konkreten Gutachten in den Wolken zu entswinden und uns darüber zu unterhalten, ob ich preußischen Reminiszenzen nachtrauere oder Herr Rovon napoleonischen. Es kommt doch aber darauf an, daß wir uns von den Gesichtspunkten aus Frankreich anregen lassen, die in diesem Teil und im Blick auf unsere Situation sehr interessant sind.

### **Kogon**

Meinen Sie nicht, Herr Hennis, daß es für die Mitglieder unseres Bundestages von Bedeutung wäre, wenn sie Prioritäten feststellen, Akzente legen müßten und das Ganze in einer Perspektive zu debattieren hätten?

### **Hennis**

Das ist selbstverständlich von großer Bedeutung, für mich aber nicht übermäßig interessant. Das kritische Debattieren einer von der Regierung vertretenen langfristigen Politik, das ist die natürliche Funktion eines Parlamentes unter modernen Bedingungen. Herr Altmann geht offenbar von einem völlig anderen Begriff parlamentarischer Aufgaben aus, der mir von vorgestern zu sein scheint und kaum mehr erfüllbar ist. Es befriedigt dann sehr, davon zu sprechen, daß das Parlament diese Funktionen nicht mehr ausüben könne; der Begriff wird jedoch aufrechterhalten.

Meiner Meinung nach ist die Kompetenz, die Regierung zu stürzen, sie mit dieser äußersten Sanktionsmöglichkeit zu kontrollieren, im modernen Begriff parlamentarischer Regierung überhaupt nicht mehr enthalten und darum für mich uninteressant. Unter den modernen parteistaatlichen Bedingungen ist nur das wichtig, was Herr Altmann dem Parlament als Restbestand konzidiert, nämlich die Konfrontation mit Gesetzgebungsprogrammen, die Diskussion einer längerfristigen Politik. Das tut das Parlament in Frankreich. Ich finde das aber gar nicht problematisch, und man braucht darüber nicht lange zu diskutieren, es sei denn, man hat einen Begriff des Parlaments von vorgestern.

### **Kogon**

Tut es denn der Bundestag faktisch?

### **Hennis**

Ein Bundestag diskutiert unter modernen Bedingungen das, was ihm die Regierung vorlegt. Diese Regierung hat ihm aber nichts zur Diskussion vorgelegt. Herr Altmann macht dem Parlament einen Vorwurf, den er allein der Regierung machen müßte.

### **Altmann**

Wir sind uns im Grunde einig. Sie haben jedoch nicht berücksichtigt, daß ich der Regierung die Aufgabe stellen möchte, dem Parlament etwas vorzulegen. Ich kritisierte auch die Regierung und erwähnte die Notwendigkeit, sie als politische Maschinerie umzubauen. Man kommt da im Konkreten Stück für Stück weiter. Wenn Sie, Herr Hennis, der Meinung sind, ich hätte in meiner Kritik von der parlamentarischen Arbeit einen falschen Begriff, läßt sich dies an einem bestimmten Beispiel am besten darstellen, nicht aber durch eine Erörterung der Begriffe Staat oder Parlamentarismus.

### **Kogon**

Der Appell richtet sich doch an die Regierung, dem Parlament die Voraussetzungen zu schaffen, damit es Wertskalen aufstellen, Akzente festlegen und Prioritäten festsetzen kann.

### **Hennis**

Die Opposition verlangt schon seit Jahren, daß die Regierung dem Parlament endlich ein langfristiges Gesetzgebungsprogramm vorlegt.

### **Schulze-Vorberg**

Aber das Parlament ist doch der Gesetzgeber.

### **Schuster**

Was nützt es, Herr Hennis, wenn es in der Theorie selbstverständlich ist und in der Praxis nicht geschieht? In wie vielen Regierungserklärungen wurde bereits die mittelfristige Finanzplanung und eine Finanzreform gefordert? Wie viele Jahre sind vergangen, ohne daß dieser Forderung stattgegeben wurde? Man sollte also die Regierung nicht gegen das Parlament ausspielen. Sie haben beide etwas versäumt.



Die Regierung hätte allein durch einen politischen Willensakt schon längst so etwas wie eine mittelfristige Haushaltsplanung in die Wege leiten können. Das wäre nämlich auch ohne Verfassungsänderung möglich gewesen. Das Parlament auf der anderen Seite hätte seit langem die notwendige Praxis der hearings in den Ausschüssen einführen können. Dafür sind, der Geschäftsordnung nach, seit Jahren alle Voraussetzungen vorhanden. Regierung und Parlament haben sich also gegenseitig nichts vorzuwerfen, und die Opposition trägt genauso die Verantwortung wie die Regierungsparteien.

### **Fritsch**

Man muß sich darüber im klaren sein, ob wir an das Umkonstruieren einer bestehenden institutionellen Ordnung vom Standpunkt des Wissens um eine bessere herantreten, oder ob wir es als einen Suchprozeß auffassen, der Neues erschließt, was vom Wissen um Besseres nicht berührt wird. Mir scheint das letztere der Fall zu sein. Dabei treten natürlich einige Probleme auf: Herr Altmann sagte zum Beispiel, der Staat solle den wirtschaftlichen Prozeß und gleichzeitig die Umverteilung des Sozialproduktes auf irgendeine Weise interessenadäquat gewährleisten. Er hat sehr eindrucksvoll dargelegt, daß dies gegenwärtig nicht nach rationalen Prinzipien geschieht, sondern daß die Interessenverbände dabei einen entscheidenden Einfluß ausüben. Er gebrauchte in diesem Zusammenhang das Wort Opportunismus.

Um seinen Aufgaben nachkommen und den wirtschaftlichen Prozeß garantieren zu können, müßte der Staat nicht nur - wie Herr Altmann sagte - ein Konservateur sein, sondern auch ein Innovator. Wenn er seiner Aufgabe als Innovator gerecht wird, leidet er aber darunter: Die Wirtschaft blüht, alles geht wunderbar; wenn sich aber bei der vorherrschenden bürgerlichen Gesinnung alles nach dem Einkommen richtet, verlassen die besten Leute den Staatsdienst und suchen nach besseren Einkommensmöglichkeiten. Damit tritt ein Ausblutungs- und Entqualifikationsprozeß ein, und der Staat kann seiner Aufgabe nicht mehr gerecht werden. Das hat zur Folge, daß er sich dann an bestimmte formale Prinzipien klammert und zum Beispiel nicht erkennt, wie überholt heute die Kameralistik ist und daß man schon vor vielen Jahren zu einer mehrjährigen Finanzplanung hätte übergehen sollen.

Ich halte es für sinnvoll, vom Suchprozeß auszugehen. Wir beginnen zu experimentieren; dabei sind die Entscheidungsträger von größter Bedeutung. Auf staatlicher Seite sind es die Beamten, deren Qualität durch eine Ausbildung erheblich erhöht werden müßte, wie es etwa in der Ecole Nationale d'Administration in Frankreich geschieht. Weiterhin sind es die Bürger und ihre Verbände, deren Ausbildung ebenfalls im Sinne der Informationsbereitstellung und -Verarbeitung verbessert werden sollte. Das stößt aber auf Schwierigkeiten und steht auch im Widerspruch zu dem von Herrn Altmann als Ziel hingestellten wirtschaftlichen Wachstum. Wir haben also eine Reihe von Antinomien vor uns, die beinahe unlösbar zu sein scheinen.

### **Fraenkel**

Herr Altmann machte unter anderem den konkreten Vorschlag, die Regierung in bezug auf das Haushaltsbudget zu amerikanisieren. Nach Art des bureau of the budget, das in den Vereinigten Staaten unter der Leitung des amerikanischen Präsidenten den großen Finanzplan unabhängig von den einzelnen Ressorts aufstellt, möchte er eine Art Kanzlei für den Gesamthaushalt schaffen. Darüber könnte man reden. Allerdings ist dieser Vorschlag in seiner politischen Bedeutung nur dann voll zu verstehen, wenn er im Rahmen der übrigen Darlegungen erörtert wird und man eine Aussage darüber macht, wie dieser Umbau der Haushaltsplanung in unser bestehendes Regierungssystem einzugliedern ist.

Das bureau of the budget verstärkt erheblich die Macht des Präsidenten. Es gestaltet die ökonomisch und politisch wichtigsten Dinge, nämlich die Vorbereitung des Etats, der zugleich den Verteilerplan enthält. Seit Keynes ist doch der Etat ein Verteilerplan.

Wie verträgt sich aber die Übernahme eines bureau of the budget mit den anderen Vorschlägen von Herrn Altmann, die darauf hinauslaufen, die Verbände in einer Form zu schwächen, die mich wirklich betroffen hat? Darin ist der Plan der demoskopischen Kontrolle enthalten. Diese Kontrolle soll doch wohl der Staat ausüben. Ich kann mir unter dem Staat in diesem Zusammenhang aber nur die Bürokratie vorstellen. Diese hätte also das Recht, von sich aus die Fragen zu formulieren, die den Verbandsmitgliedern vorgelegt werden. Wie man jedoch in den Wald hineinruft, so schallt es wieder heraus. Hat man die Befugnis, Fragen im Wege der Demoskopie zu stellen, dann kann man mit einigem Geschick die Antworten manipulieren. Die Bürokratie könnte die Verbandsmitglieder gegen die Verbandsleitung aufhetzen und damit die Verbände von innen her aushöhlen.

Eine solche Politik steht in krassem Widerspruch zu der praktischen Machtbefugnis der Verbände im Gesamtprozeß der politischen Willensbildung - zumindest in Amerika, aber auch in anderen Staaten wie England. Herr Altmann sagte, die Verbände würden bei den hearings in Amerika nicht gehört, sondern verhört. In Wirklichkeit geschieht die Anhörung seitens der Mitglieder der Ausschüsse, in denen die Repräsentanten derjenigen Organisationen sitzen, die an diesen Klientel-Ausschüssen besonders interessiert sind, also zum Beispiel im agriculturecommittee, im banking- oder labour-committee. Das Bemühen der Mitglieder der Spezialausschüsse geht dahin, ihre Interessenvertreter vor den Ausschuß zu bekommen, nicht um sie zu verhören, sondern um ihnen Gelegenheit zu geben, die Interessen und Ideen der Verbände zu vertreten. Bis ich eines Besseren belehrt bin, setze ich - wie gesagt - zunächst einmal voraus, daß Herr Altmann in diesem Zusammenhang unter dem Staat die Bürokratie versteht. Also läuft sein Vorschlag darauf hinaus, die Macht der Bürokratie unter der Kanzlerherrschaft mit der Tendenz zu verkoppeln, die Macht der Verbände zumindest zu schwächen, wenn nicht sogar auszuhöhlen. Damit würde allerdings etwas ganz anderes erreicht als das Modell, von dem hier zunächst die Rede gewesen ist.

Herr Altmann hat in seinem Referat die Parteien nur am Rande, die Fraktionen aber - soweit ich gehört habe - gar nicht erwähnt. Zwischen dem Staat und den Verbänden stehen aber schließlich die Parteien und Fraktionen. Damit erhebt sich die Frage, welche Position innerhalb des Systems und im Gesamtrahmen des politischen Willensbildungsprozesses die Parteien einnehmen sollen. Nach meiner Auffassung entspricht es der Idee des parlamentarischen Regierungssystems, daß der Ausgleich der Verbandsinteressen innerhalb der Parteien erfolgt. Konkret ausgedrückt, sollen die Arbeitsgruppen innerhalb der Fraktionen von sich aus eine Mittellinie ausfindig machen, wie jener Verteilungsprozeß durchgeführt wird, der sich bei der Aufstellung des Budgets ergibt. Dies geschieht in der Weise, daß sowohl die Mehrheitspartei - die Regierungspartei - als auch die Opposition sich darüber Gedanken machen. Die Vorstellungen der Parteien über die Durchführung des Verteilungsprozesses dürften stets voneinander abweichen und werden im Parlament der Öffentlichkeit unterbreitet.

Durch die Gegenüberstellung von Kompromissen zwischen den Gruppen innerhalb der Fraktionen und Parteien erfolgt ein Aufzeigen von Alternativen. Im demokratischen Prozeß ist es Aufgabe des Volkes, bei den Wahlen zu entscheiden. Eröffnen die Vorschläge von Herrn Altmann überhaupt einen nennenswerten Raum für eine Mitwirkung der Gruppen und des Volkes?

Herr Altmann sagte, er wolle über Demokratie nicht sprechen. Ich fürchte, er tat es nicht, weil er darüber nichts auszusagen hat.

### **Kogon**

Das ist ein sehr hartes Wort, Herr Fraenkel.

### **von Poll**

Das Wort Staat, das Herr Altmann an die Spitze seiner Untersuchungen stellte, kann natürlich leicht mißverständlich ausgedeutet werden. Die engste und extremste Ausdeutung hat soeben Herr Fraenkel mit der Gleichsetzung zur Bürokratie gegeben. Es gibt jedoch eine ganze Reihe von anderen Möglichkeiten.

Herr Altmann hatte dann den Vorschlag gemacht, die Legitimität der Verbände hinsichtlich der Meinung ihrer Mitglieder nachzuprüfen. Derartige Meinungsumfragen könnten sehr wohl unter der Kontrolle anderer Instanzen, zum Beispiel auch unter parlamentarischer Kontrolle, formuliert werden. Eine kontrollierte Formulierung hätte schon ein ausgeglicheneres Gewicht; es wäre keine Parteiumfrage mehr, sei es des Parteikanzlers, einer Partei oder auch einer Bürokratie. Den Gedanken der Befragung selbst aber finde ich auch hinsichtlich dessen, was Herr Rovin über die Situationsgruppen gesagt hat, außerordentlich interessant. Selbst bestens gefügte und geführte Verbände sind oft schon technisch gar nicht in der Lage, ihre Meinung mit der ihrer Mitglieder ständig abzustimmen. Ein abgesichertes Umfrageverfahren des Staates könnte bereits als eine "fleet in being", als eine Drohung in extremen Fällen, eine heilsame und mäßigende Wirkung haben. Insofern möchte ich diesen Gedanken ausdrücklich verteidigen.

Weiterhin glaube ich, daß Herr Altmann etwas überspitzt hat, als er das Wort hearing mit Verhör übersetzte. Vielmehr ist es eine intensive Anhörung, während Herr Altmann dem das aktive Herantragen oder gar Durchpeitschen von Verbandsinteressen gegenüber der Allgemeinheit bei uns entgegstellte.

In einem anderen Punkt aber stimme ich Herrn Fraenkel zu. Sowohl bei den Ausführungen von Herrn Altmann als auch bei denen der meisten anderen Herren blieb der berühmte Raum für den einzelnen, wie er an das Politische und das Demokratische herangebracht werden kann, unerörtert. Die Parteien haben diesen Raum für politische Aktivität und Meinungsbildung des Bürgers weitgehend vernagelt. Freilich ist deren Resonanz im Volk - außer vor Wahlen - nur sehr gering. Merkwürdigerweise sind aber auch Presse, Funk und Fernsehen auf diesem Gebiete ausgesprochen unterentwickelt. Ich erinnere nur an die Berichterstattung über Parlamentsdebatten selbst hohen Niveaus. Insbesondere die Presse ist nicht nur unterentwickelt hinsichtlich des Versuches, die Diskussion des Lesers von einem gewissen Niveau ab zu beleben, sondern auch darin, ihr einen angemessenen Platz in den Zeitungen zuzuweisen.

### **Hennis**

Wir sollten den Begriff Staat in der weiteren Diskussion überhaupt nicht mehr verwenden. Ich kann mir nichts darunter vorstellen. Es gibt eine Regierung, es gibt ein Parlament und so weiter.

### **Kogon**

Das hat Herr Fraenkel auch gemeint. Man soll von Bürokratie, Regierung, Gesetzgeber, politischer Repräsentanz, diplomatischem Korps, Armee und so fort reden. Das sind alles personale Gruppen, und sie machen den Staat aus. Wir sollten uns nicht, wie es meist geschieht, wenn vom Staat die Rede ist, einnebeln. Am Schluß weiß in der Hypostasierung kein Mensch mehr, was konkret gemeint ist.

### **Kühne**

Ich möchte eine Lanze für die Verbände brechen, denn sie haben verschiedene gute Eigenschaften, vor allem, wenn sie Einzel- und Situationsinteressen gruppieren. Gegenüber den Bürokraten haben sie den Vorteil, daß sie die Gesprächsmodalitäten vereinfachen, denn mit zwanzig Verbandsvertretern können sie unmöglich so vernünftige Gespräche führen wie mit zweien.

Wie will man aber die Verbandsmitglieder über irgendein schwieriges Problem befragen? In 95% der Fälle des sogenannten Lobbyismus entscheidet der Sachbearbeiter, was die Meinung des Verbundes ist. Das mögen Sie für undemokratisch halten, aber ich finde eine Befragung der Mitglieder völlig utopisch. Die Verbände sind schon deswegen existenzberechtigt, weil die Mitglieder in der Regel über die sie unmittelbar angehenden Interessen entweder gar keine oder vielfach ganz falsche Vorstellungen haben. Darüber hinaus sind die Verbände oft so strukturiert, daß die Vorstände, selbst wenn sie die Voraussetzungen dazu hätten, gar nicht den Mut zu einer Meinung haben. Trotzdem sind Verbände sinnvoll, weil sie zumindest eine Ansammlung von Personen darstellen, die sich mit bestimmten Problemen speziell beschäftigt haben.

Das Problem liegt nun darin, daß häufig gerade diejenigen Verbandsvertreter mit der Bürokratie sprechen, die dazu am wenigsten qualifiziert sind, zum Beispiel die Verbandsvorsitzenden. Diese erörtern das betreffende Thema kurz mit ihren Vorstandsmitgliedern und informieren sich noch einige Minuten bei ihren Sachverständigen. Unter Umständen verstehen sie die Dinge dann völlig falsch. Weil sie aber die großen Leute sind, von denen man erwartet, daß sie das Thema beherrschen, müssen sie mit irgendeinem Minister verhandeln, der vielleicht auch nur oberflächlich informiert ist. Daraus kann der größte Unsinn entstehen. Hinterher setzen sich die Sachbearbeiter des Verbandes und die zuständigen Ministerialräte hinter verschlossenen Türen zusammen, um noch etwas halbwegs Sinnvolles daraus zu machen.

Ich plädiere also für eine Institutionalisierung der Gespräche mit den Verbänden sowie für eine Rationalisierung der Diskussion innerhalb der Verbände. Es wäre jedoch eine Illusion, etwa die demokratische Willensbildung rationalisieren zu wollen.

### **Kogon**

Rationalisierung wäre aber Demokratisierung. Sie scheinen keinen besonderen Wert auf die Meinung der Mehrheit der Mitglieder und auch auf jegliche Repräsentanz zu legen, Herr Kühne. Nach Ihrer Ansicht sollte man mit den wenigen Fachleuten aus den Verbänden verkehren. Sie wünschen also in der Bundesrepublik ein autoritäres System, nämlich die Expertokratie. Die haben wir sowieso.

### **Hennis**

Herr Altmann hat einen sehr wichtigen Vorschlag zur besseren Institutionalisierung der Verbände im politischen Willensbildungsprozeß gemacht. Sie sollten gezwungen werden, beim Gesetzgebungsprozeß ihre Meinungen verbindlich zu formulieren. Das ist seit einigen Jahren im Gespräch. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat es aufgegriffen. Jetzt wird mit einem überfraktionellen Antrag verlangt, die Bundesregierung zu verpflichten, bei ihren Vorlagen den Verhandlungspartner zu nennen. Die Verbandsmeinungen - möglichst schriftlich formuliert - sollen als Anlage der Vorlage beigelegt werden. Hinzu kommt als eine sehr wichtige Marginalie, daß endlich auch die Abgeordneten berechtigt werden sollen, Einsicht in die Referentenentwürfe zu nehmen. Gegenwärtig liegen die Dinge so, daß man zwar als Präsident oder Funktionär irgendeines Verbandes an die Entwürfe der Bundesregierung herankommt, aber nicht als Parlamentarier.

Im Grunde genommen sieht Herr Altmann in den Verbänden nur die Urheber von Hemmnissen im Regierungsgeschäft, ganz im Gegensatz zu Herrn Rován, der sie als wichtige Animatoren versteht. Nach Herrn Altmann wird die Regierung entscheidungsunfähig, wenn sie den Verbänden das Recht der Repräsentation gibt. Er hat jedoch das klassische Gegenbeispiel für seine These selbst zitiert, nämlich Minister Blank, der hartköpfig darauf bestand, daß die Verbände, mit denen er eigentlich hätte verhandeln müssen, nicht repräsentationsfähig seien, und der deshalb durchweg mit seinen Gesetzgebungsvorschlägen scheiterte.

### **Rován**

Es freut mich, daß Herr Altmann der Planarbeit in irgendeiner Form nähergetreten ist. Er hat zwar die Bezeichnung Plan nicht gebraucht, sondern nannte es einen mehrjährigen prospektiven Haushalt, der wahrscheinlich mehr Orientierungen als konkrete Entscheidungen bringen wird. Das ist weitgehend ein Plan im Sinne der französischen *planification*.

Mich verwirrt und erschreckt jedoch, daß er diesen Plan von der Regierung vorbereitet und dem Parlament vorgelegt wissen will. In diesem Falle wäre nämlich das Parlament der Regierung heillos ausgeliefert, denn es fehlt als entscheidendes Moment die institutionelle vorbereitende Ausarbeitung des Plans durch die Vertreter der - wie ich sie nenne - Situationsgruppen in Gemeinschaftsarbeit mit den Technokraten. Der gegenwärtige Zustand der Einzeldiskussion zwischen einzelnen Verbandsvertretern und Technokraten erscheint mir besonders gefährlich. Ich bin daher sehr für die Institutionalisierung der Vorbereitungsarbeit für den Plan.

Die Ausarbeitung des Plans muß demokratisiert werden, und zwar nicht durch das allgemeine Stimmrecht, sondern durch die Teilnahme der berufenen Vertreter der verschiedenen Situationsgruppen in der jahrelangen Ausarbeitungsphase. Dabei erhebt sich die Frage der inneren Demokratie dieser Situationsgruppen. Ich halte jedoch die Anwendung der Demoskopie hierzu für eine abscheuliche Sache. Denn, wie Herr Fraenkel schon sagte, wie man in den Wald hineinruft, so schallt es heraus. Das wissen wir auch aus der französischen Volksbefragung recht gut. Eine der großen Aufgaben des politischen Parlaments könnte in Zukunft darin bestehen, die Formulierung der Fragen vorzunehmen, die in einer Volksbefragung gestellt werden. Der Regierung allein darf das nicht überlassen bleiben, denn sie bekommt die Antwort, die sie haben will. Man braucht ja nur zwei Fragen miteinander zu koppeln: "Seid Ihr für die Einehe und für die Aufgabe Algeriens?"

Die Demoskopie scheint mir da höchst gefährlich zu sein, und Herr Kühne hat mit seiner Überspitzung bis zu einem gewissen Grade durchaus recht. Es ist gar nicht gut, daß die Verbände so sehr demokratisch sind. Auch die Parteien und das Parlament würden es nicht zulassen, daß die Abstimmung der Abgeordneten ständig durch Meinungsbefragung der Wähler kontrolliert wird. Das imperative Mandat ist schließlich von jeher in der Demokratie als antidemokratisch angesehen worden. Was aber für das Parlament gilt, muß auch für die Verbände zutreffen. Sehr wichtig ist eine Kontrolle darüber, daß zum Beispiel die Generalversammlung besser funktioniert und daß vielleicht einmal ein moderneres Verbandsrecht kommt, als wir es in Frankreich haben, das aus dem Jahre 1901 stammt. Ich halte es jedoch für sehr demokratisch, daß der Vorstand während seiner Amtszeit berechtigt ist, im Namen der anderen zu sprechen. Ob diese anderen in jedem konkreten Falle auch seiner Meinung sind, kann man nicht ständig demoskopisch kontrollieren, noch dazu im Namen des sowieso schon übergewichtigen Staates.

Vielleicht sind Ihre bundesrepublikanischen Verbände sehr groß und sehr schwerfällig. Sie entsprechen dem nicht ganz, was ich Situationsgruppen nannte. Dennoch halte ich es für äußerst wichtig, daß das Parlament nicht von einem Plan überrannt wird, der von den Technokraten der Regierung ausgearbeitet wurde. Vielmehr sollte eine weitgehende Mobilisierung der Öffentlichkeit durch die Kanäle der Gruppenorganisationen in der Ausarbeitung des Planes stattfinden. Dafür halte

ich Institutionen für das richtige, nicht aber Geheimgespräche zwischen Verbandsvertretern und Technokraten.

### **Böckenförde**

Ich habe Herrn Altmann nicht so verstanden, daß er die Verbände aus dem Willensbildungsprozeß und der Vorbereitung der politischen Entscheidung möglichst hinausschieben wollte. Es kam ihm vielmehr darauf an, Vorkehrungen zu schaffen, damit eine politische Entscheidung über die Koordinierung der Verbandsinteressen getroffen wird. Die politische Gemeinschaft ist auf eine Instanz angewiesen, die vom Ganzen her über Prioritäten befindet. Dabei hat Herr Altmann wohl vorausgesetzt, daß unsere moderne Gesellschaft mit ihren mannigfachen Interessen und Interessengegensätzen kein selbstregulatives System ist.

Es ist sinnlos, gegen die Verbände zu polemisieren, und eine Staatslehre, die so staatsbezogen ist wie die von Herbert Krüger, hat Hunderte von Seiten gerade diesem Prozeß der Beteiligung der Verbände an der staatlichen Willensbildung, der Information der Regierung und der Mitwirkung an der Ausführung getroffener Entscheidungen gewidmet. Wie kann aber eine eigenständige politische Entscheidungsinstanz erreicht werden? Ohne den von Herrn Altmann bemühten Staat an einer bestimmten Stelle zu verorten, könnten möglicherweise die politischen Parteien darüber entscheiden. Diese müssen ja ein politisches Konzept und die Kraft haben, von sich aus über Prioritäten und über das, was möglich ist, zu befinden.

Bestätigen nun unsere bisherigen Verfahren und unsere Erfahrungen im Parlament, daß dies auch wirklich geschieht? Vielleicht kann man durch gewisse institutionelle Maßnahmen helfen. Ich halte es für sehr wesentlich - und nehme damit einen Gedanken von Herrn Rovon auf;-, daß die Öffentlichkeit beteiligt wird. Das ist etwa der Gedanke der hearings. Die Verbände sollen ihre Anliegen vor dem Parlamentsausschuß, vor einer entscheidungsbefugten Instanz, vortragen, sei es in Anwesenheit des Gegenverbandes oder so, daß jeder weiß, eine halbe Stunde später erscheint der Vertreter des Gegenverbandes. Jeder Verbandsvertreter ist dann gezwungen, sein Interesse so zu formulieren, daß es im Rahmen des Allgemeinverträglichen und auf das Ganze beziehbar bleibt. Wenn er dagegen allein mit dem Abgeordneten oder mit dem Referenten in einem Zimmer sitzt, kann er in seinen Wünschen und Forderungen weit darüber hinausgehen.

### **Kogon**

Damit es nicht zufällig bleibt, müßte es eben institutionalisiert werden, Herr Böckenförde.

### **Hennis**

Bisher sind die Anträge der Opposition, ein hearing 30 durchzuführen, in der Regel von der Mehrheit abgelehnt worden.

### **Kühne**

Es haben aber de facto hearings stattgefunden.

### **Böckenförde**

Das wäre vielleicht ein Weg. Das wesentliche Problem bleibt aber, welche Institutionen die notwendigen Entscheidungen treffen sollen. Wenn das Parlament dazu in die Lage versetzt werden könnte, als politische Entscheidungsinstanz zu fungieren, wäre es gut. Es müßte dann aber weniger fleißig sein als bisher. Wenn man zum Beispiel über eine mehrjährige Grundverteilung diskutieren will und das Parlament dazu die notwendige Zeit haben soll, müßten wir zunächst wieder ein selbständiges Verordnungsrecht der Regierung einführen. Das wäre meines Erachtens bei unserem ausgebauten Rechtsstaat auch gar nicht gefährlich. Jede Verordnung unterliegt ja der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte. Wie viele Verordnungen ergehen heute mit Zustimmung eines Parlamentsausschusses, abgesehen von den vielen Gesetzen. Der Bundestag ist gar nicht in der Lage, sich mit den Fragen dazu ausgiebig zu befassen. Das Parlament als die politische Koordinierungsinstanz - in Zusammenarbeit mit der Regierung - müßte also von vielen Aufgaben entlastet werden, um für wichtige politische Entscheidungen frei zu sein.

Auf der anderen Seite müßte das Bundeskanzleramt zu einem Zivilen Generalstab umgeformt werden, den es bei uns nicht gibt. Wo soll denn das Parlament den nötigen Sachverstand herbekommen? Ich glaube nicht, daß der oft empfohlene Gesetzgebungshilfsdienst eine Lösung ist, denn der Sachverstand ist an die konkrete Erfahrung in der Regierung und in der zentralen

Verwaltung gebunden. Es ist gar nicht möglich, daneben eine weitere Bürokratie aufzubauen. Dieser Zivile Generalstab hätte sich natürlich auch, wie das heute schon von Seiten der Ministerien geschieht, auf Anfragen des Parlaments zu bestimmten Sachproblemen detailliert zu äußern.

Wir haben weder einen Sozialplan, noch finden Absprachen im gesellschaftlichen Bereich statt. Zum Beispiel ist, wenn ich recht unterrichtet bin, bei den Gewerkschaften die Frage, wann welche Gewerkschaft in welcher Höhe Lohnforderungen stellt, ein Betriebsgeheimnis der Gewerkschaften untereinander. Unter diesen Umständen sind natürlich weder eine langfristige Planung noch Entscheidungen des Parlaments über Prioritäten möglich.

#### **Altmann**

Demoskopische Kontrolle ist etwas anderes als ein Plebiszit. Ich rede hier nicht von einem Plebiszit, sondern die Regierung soll das Recht haben, die Willensbildung der notwendig bürokratisch organisierten Verbände zu überprüfen.

#### **Schuster**

Sie meinen jedenfalls mit demoskopischer Kontrolle nicht eine Urabstimmung in der IG-Metall.

#### **Altmann**

Nein. Ich gebe Ihnen ein konkretes Beispiel. Herr Rehwinkel beherrscht den Bauernverband, wenn nicht dazu noch das ganze Ministerium. Sind aber die Landwirte der Überzeugung, daß seine Politik richtig ist?

#### **Fraenkel**

Wenn der Staat die Befugnis hat, die interne Haltung der Verbandsmitglieder mit Hilfe demoskopischer Untersuchungen nachzuprüfen, muß er auch das Recht haben, von der Verbandsleitung die Mitgliederliste zu fordern, weil sich sonst keine demoskopischen Untersuchungen durchführen lassen.

#### **Altmann**

Das ist ein leicht aufzuklärendes Mißverständnis. Demoskopie heißt nur, daß das Sample einer bestimmten Gruppe hergestellt wird. An Mitgliederlisten und womöglich deren Kontrolle denke ich überhaupt nicht.

#### **Wörner**

Was versprechen Sie sich davon? Glauben Sie, daß es irgendeinen Politiker in der Bundesrepublik gibt, der nicht genau wüßte, daß sich die Meinung einer Verbandsführung in vielen Punkten nicht mit der Meinung der Mitglieder des Verbandes deckt? Denken Sie zum Beispiel an die Gewerkschaften. Glauben Sie, daß die Macht eines Verbandes und seine Einwirkungsmöglichkeiten auf die Politiker davon abhängen, ob die Meinung des Vorstandsvorsitzenden sich in jedem oder auch nur in den meisten Fällen mit der seiner Mitglieder deckt?

#### **Fraenkel**

Wir leben doch nicht in einer plebiszitären, sondern in einer repräsentativen Demokratie. Dazu gehört auch, daß die einzelnen Gruppen der Bevölkerung durch Repräsentanten vertreten werden, die in der Lage sind, die Probleme in einem größeren Zusammenhang zu sehen. Ich hielte es für eine Katastrophe, wenn man den von der Mitgliedschaft gewählten Vorstandsmitgliedern einer Organisation sagte, man habe durch eine demoskopische Untersuchung festgestellt, daß sie die Interessen ihrer Mitglieder nicht vertreten. Wenn in einem Verband zwanzig bis dreißig Prozent der Bevölkerung einer in Frage kommenden Berufsgruppe vertreten sind, besagt die demoskopische Untersuchung der gesamten Berufsgruppe nichts für die Organisation.

#### **Altmann**

Ich will auch da nur ein Beispiel nennen. Es gab vor einiger Zeit ein großes Dilemma. Eine Rundfunkanstalt wollte eine demoskopische Befragung bei den Vertriebenen durchführen, um zu überprüfen, ob deren Ansichten mit der vorgetragenen Meinung des Vorstandes des Vertriebenenverbandes übereinstimmen. Der Verbandsstab hat jedoch alles getan, um diese

Untersuchung zu verhindern, weil es selbstverständlich ist, daß die Mitglieder nicht alle der Meinung der Verbandsleitung sind.

Die Veröffentlichung eines demoskopischen Befragungsergebnisses wäre aber ein tödlicher Streich gegen die gerade aktuelle offizielle Politik des Verbandes gewesen. Hier war die Regierung also gar nicht verwickelt. Es war eine ganz harmlose Angelegenheit ohne Konflikt.

### **Schulze-Vorberg**

Das gibt es doch in dieser Form schon seit langem.

### **Altmann**

Soweit ich weiß, gibt es das eben nicht. Wagt die Regierung und wagen auch die Parteien es, sich über ihre Haltung zum Beispiel bei der Frage klarzuwerden, ob man einen Zusammenstoß mit dem Verband riskieren kann? Wie werden die Wähler reagieren, wenn in zwei Jahren gewählt wird? Man will die Leute nicht verärgern. Auch die Oppositionspartei könnte durchaus ein Institut wie Allensbach beauftragen, die repräsentative Meinung der Menschen selbst zu hören. Ich schlage diese Technik vor, weil es darauf ankommt, daß die Parteien mehr Selbstbewußtsein gegenüber den Verbänden entwickeln. Ich will das also nicht auf die Regierung beschränken.

Ich sehe auch eine gewisse Gefahr für die Kompromißfähigkeit der Regierung, wenn die Bürokratie den Verbänden einen voll ausgearbeiteten Entwurf zum Verreißen vorwirft, ehe das Parlament überhaupt davon Kenntnis bekommt. Die Verbände sollen verpflichtet werden, ihre grundsätzliche Meinung zu einem beabsichtigten Gesetzgebungswerk der Regierung vorher und mit dem Risiko der Veröffentlichung bekanntzugeben. Erst wenn die Verbände sich verbindlich festgelegt haben und dies veröffentlicht worden ist, beginnt die Ausfeilung des Gesetzentwurfs. Das ist etwas anderes als der von Ihnen dargelegte Vorschlag, Herr Hennis.

Auch der Subventionsbericht ergäbe die Möglichkeit, die Öffentlichkeit einzubeziehen. Das ist alles nichts Neues. Man muß diese Dinge nur einmal zusammenfassen, so daß sie insgesamt gewisse Möglichkeiten der Reform eröffnen, die ich hier darstellen wollte. Es geht mir keineswegs darum, daß die Regierung das Recht erhält, in das Verbandsleben einzugreifen und etwa Abstimmungen gegen die Verbandsleitung zu provozieren.

### **Fraenkel**

Dann ist aber Ihr Ausdruck demoskopische Kontrolle der Verbände falsch.

### **Kogon**

Die Frage wäre nur, Herr Fraenkel, ob eine gewisse Verbindlichkeit erreicht werden kann. Wer soll sozusagen die Initiative für diese Feststellungen haben: die Parteien, wie es heute weitgehend geschieht? Diese haben leider nur ihre eigenen Institute, um die Resultate zu erhalten, die sie wollen. Oder das Parlament, wie Herr Rovin es vorgeschlagen hat? Oder, wie Herr Altmann sagte, primär die Regierung?

In Frankreich besteht ein institutionalisiertes System für die Aufbereitung der Probleme. Sämtliche Interessengruppen oder Situationsgruppen - wie Herr Rovin sie nennt - arbeiten daran, um nachher beraten zu können. Sowohl das Parlament als auch die Parteien und die Regierung können die Dinge ohne die Demoskopie feststellen. Bei uns in der Bundesrepublik existiert kein solches System.

Aus Ihren Diskussionsbeiträgen kann ich jedoch nicht erkennen, in welche Richtung Ihre Vorschläge tendieren - weder bei Herrn Altmann noch bei Herrn Hennis. Sie stellen Forderungen, daß die Parteien dies tun, die Regierung das und das Parlament jenes tue - aber was machen wir, wenn alle miteinander nichts tun? Wollen Sie dann moralische Appelle, womöglich in Inseraten, verfassen?

### **Friderichs**

Wenn den Verbänden in der Demokratie ein legitimes Recht eingeräumt wird, dann kann es sich nur darum handeln, die Interessen ihrer Mitglieder zu artikulieren, sie transparent und für die Regierung sichtbar zu machen, sie zu konfrontieren. Dafür ist jedoch Voraussetzung, daß der vorgetragene Verbandswille dem Willen der Vertretenen entspricht. Denn wie soll er als Beitrag zur Willensbildung der Regierung oder des Parlaments angesehen werden, wenn die Vertretenen ihn gar nicht gutheißen? Herr Altmann hat nicht ohne Grund den Bauernverband genannt, weil hier erstmalig von einer neutralen Stelle aus eine entsprechende Untersuchung mit einem sicherlich hochinteressanten

Ergebnis praktisch abgeschlossen wurde, inwieweit nämlich die Agrarpolitik des Herrn Rehwinkel den Interessen der deutschen Bauern überhaupt entspricht. Was ich bisher aus der Untersuchung weiß, ist sehr aufschlußreich und könnte vielleicht die Agrarpolitik auch meiner Partei ändern. Das würde ich sehr begrüßen.

### **Haseloff**

Ich kann die optimistische Einschätzung der Verbände nicht teilen. Hier sollte eine genaue Unterscheidung durchgeführt werden. Auf der einen Seite steht die Frage, was die Verbände in einem funktionierenden politischen System leisten und sein können. Ganz anders ist zu beurteilen, welche Wirkungen die Verbände innerhalb unserer gegebenen politischen Struktur haben und welchen Druck sie auf die politischen Entscheidungsträger ausüben. Hier gilt es, die erstrebenswerten Sollzustände klar von der bedauerlichen und bedenklichen Realität zu trennen.

Ich bin selbst Markt- und Meinungsforscher und kann in einer Bestandsaufnahme der sozialen Realität nichts Versprechendes sehen. Ich will auch gar nicht prüfen, wie weit gerade die Verbände vorrangig Bürokratien sind, die gegenüber ihren Mitgliedern eine weitgehende Autonomie erreicht haben. Feststeht, daß nicht nur der Staat sich als Bürokratie realisiert. Heute sind die Verbände jedenfalls sozialpsychologische Muster für Bürokratien. Aus diesem Grunde führen sie weniger einen Kampf um die Interessen ihrer Mitglieder als vielmehr um die Interessen der Bürokraten dieser partikularen Bürokratien. Deshalb halte ich es nicht nur für berechtigt, sondern sogar für notwendig, die demokratische Legitimität des Interessenkampfes der Verbände auf irgendeine Weise demokratisch und rational zu kontrollieren.

Wir haben Untersuchungen durchgeführt - man kann das ja auch tun, ohne die Verbände zu kontrollieren;- , bei denen sich gezeigt hat, daß die Verbandsmitglieder sehr oft nicht über die Politik ihres Verbandes informiert sind. Dagegen wurden von der Verbandspolitik abweichende und ihr sogar entgegengesetzte Auffassungen sichtbar. Ich halte das für eine höchst problematische Situation und glaube nicht, daß es überzeugende Rechtfertigungen für diesen Tatbestand gibt.

Etwas anderes kommt hinzu: Mancherlei Erfahrung spricht durchaus gegen die häufig reproduzierte Behauptung, die Verbände verfügten über so ausgezeichnete Fachleute. Wer prinzipiell engagiert ist und allgemeine Belange konstitutiv von partikularen Interessen her sieht, kann nicht leicht Fachmann sein.

Insgesamt geht es hier um eine der Grundfragen der Politik. Sie lautet: Wie kann man die Träger von Herrschaft befähigen, rationale Entscheidungen zu treffen? Hier muß ich allerdings zugeben, daß mich das Konzept von Herrn Altmann überzeugt. Von einem langfristigen Haushaltsplan geht ein Rationalitätszwang aus, der die Regierung zu planvollen und konsistenten Aktionen nötigt und der auch die Parteien zwingt, Farbe zu bekennen. Und nicht zuletzt müßten die Verbände übergeordnete Gesichtspunkte wenigstens zur Kenntnis nehmen.

All dies aber würde in unserer Gesellschaft die Berücksichtigung übergeordneter Interessen etwas wahrscheinlicher machen, als das gegenwärtig der Fall ist.

Sehr viel spricht auch dafür, daß die Institutionen geändert werden müssen, um rationale Entscheidungen zu ermöglichen. Es genügt keineswegs, die bestehenden Institutionen stark zu machen und zu ermutigen, wie es vorgeschlagen wurde. Dazu gäbe es viele Möglichkeiten, die jedoch leider nicht ausgeschöpft werden. Wir haben eine schwache Regierung - das hängt damit zusammen, daß sie auf jeden Fall wiedergewählt werden will. Daher wagt sie nicht, sich gegen die Verbände zu behaupten. Hier handelt es sich um ein Strukturproblem des politischen Systems.

Mir ist noch eine Frage wichtig, die bisher nicht diskutiert wurde: Die Rationalität eines politischen Systems ist an die Möglichkeit einer Rückkopplung gebunden. Ich meine die Rückkopplung der Maßnahmen an Erfahrung und Reaktion derjenigen, die davon betroffen wurden. Es reicht nicht aus, von Zeit zu Zeit auf den Volkssouverän hinzuweisen und ihm die letzte Entscheidung anzutragen. Demoskopische Untersuchungen vor und nach den Wahlen geben aufschlußreiche Ergebnisse über den Informationsgrad der Bevölkerung bezüglich politischer Tatbestände. Da zeigt sich beispielsweise, daß ungefähr nur zwölf Politiker mehr als zwei Prozent der Bevölkerung bekannt sind. Auch über die Parteizugehörigkeit bekannter Politiker und Minister ist man sich vielfach nicht im klaren. Ein großer Teil der Wähler kann Regierungs- und Oppositionsprogramme nicht unterscheiden. In sehr vielen Fällen sind die Gründe, die Menschen veranlassen, die eine oder andere Partei zu wählen, weitgehend unpolitischer Natur. Die individuelle Wählerentscheidung wird immer stärker von parapolitischen Einflüssen nicht einmal von Interessenstandpunkten - abhängig. Darin liegt die Gefahr, daß die Wahl ein Wettstreit zwischen den besseren Werbefirmen wird. Es wird immer



notwendiger, eine Politisierung der Bevölkerung in Gang zu bringen, wenn das staatlich-politische System funktionieren soll.

Unsere Parteien - aber besonders auch die Verbände - leiden jedoch an einer gewissermaßen chronischen Unterschätzung der Bevölkerung. Das Desinteresse breiter Kreise an politischen Fragen - und das ist ein undemokratischer Affekt - ist durchaus begründet. Es ergibt sich aus Enttäuschungen an der Selbstdarstellung der Parteien. Vor allem erwächst dieses Desinteresse aus den unübersehbaren Diskrepanzen, die zwischen dem Öffentlichkeitsbild der Regierung wie der Opposition vor und nach der Wahl in Erscheinung treten. Diese Diskrepanzen werden sehr wach registriert und beachtet. Das Heilmittel gegen politisch Uninteressierte wäre leicht gefunden. Es bestünde darin, die Urteilsfähigkeit des Staatsbürgers zu respektieren.

Dazu gebe ich ein Beispiel: Seit einigen Jahren arbeiten wir an Untersuchungen zur Verkehrsplanung in Nordrhein-Westfalen. Dabei wurden unter anderem Umfragen hinsichtlich des Sachwissens der Bevölkerung über Verkehrsprobleme durchgeführt. Wir haben die interessante Entdeckung gemacht, daß in der Bevölkerung ein außerordentlich qualifiziertes Sachwissen über recht komplizierte Verkehrsprobleme besteht. Dies dürfte damit zusammenhängen, daß hier starke Motive wirksam sind. Dadurch integrieren sich Erfahrungen, und es bereiten sich rationale Stellungnahmen vor. In parallelen informationsstatistischen Untersuchungen der verkehrsbezogenen Berichterstattung der deutschen Presse fand sich dagegen eine vergleichsweise dürftige Sachkunde. Selbst die Presseberichterstattung von Fachleuten erwies sich als wenig informations- und sachhaltig gegenüber Sachwissen und Problembewußtsein der Bevölkerung. Hier wird die gewohnheitsmäßige Unterschätzung des Staatsbürgers sehr deutlich. Sie dürfte im politischen Bereich jedoch weit ausgeprägter sein.

Mit mehr Respekt vor dem Staatsbürger könnte man die Bevölkerung auch politisch stärker interessieren. Den Parteien würde das sehr nützen. Zugleich ergäben sich hier Möglichkeiten, die unkontrollierte Herrschaft der Verbände einzuengen. Und schließlich sähe sich auch die Regierung zu politischen Maßnahmen und Entschlüssen gezwungen.

### **Wörner**

Wir sind auf der Suche nach Hilfe, vor allem institutioneller Art, wie man die Verbände und deren Übergewicht kontrollieren, oder wie man dafür sorgen kann, daß sie sich in das einordnen, was man allgemein unter Gesamtwohl versteht. Da möchte ich meine Skepsis zu den hier zitierten Wegen anmelden.

### **Markmann**

Als Grundsatzreferent in der wirtschaftspolitischen Abteilung des DGB-Bundesvorstandes betreibe ich das Geschäft, über das im Augenblick gesprochen wird, tagaus, tagein in der Praxis. Was Herr Kühne hier mit einiger Schärfe apostrophiert hat, scheinen Erfahrungen aus zurückliegenden Zeiten zu sein. Meine eigenen decken sich nicht mit dem scharfen negativen Urteil darüber, was sich innerverbandlich tut und was etwa im Zusammenspiel meines Verbandes mit den Verfassungsorganen geschieht. Auch ich erschrak, als Herr Altmann von der Demoskopie sprach. Der DGB macht innerverbandliche Demoskopie. Es findet alle halbe Jahre eine umfassende Mitgliederbefragung statt über das, was gelaufen ist, und das, was kommen wird.

Diese Berichte sind sauber. Es wird bewußt darauf geachtet, auch die krasseste Kritik in ihrem Gewicht zum Ausdruck zu bringen. Diese wird sehr ernst genommen. Es wurden sogar Kursänderungen in unserer Politik, speziell der Wirtschafts- und Sozialpolitik, auf Grund des Hörens nach unten vorgenommen. So ganz im luftleeren Raum können wir uns nicht bewegen und wollen es auch nicht. Unser letzter Kongreß war wohl ein Beispiel dafür, wie innere Demokratie in den Gewerkschaften funktioniert. Das geht oft bis hart an die Grenze, wo es anfängt, selbstzerstörerisch zu werden. Mehr kann man wohl kaum verlangen.

Wir bedauern es selbst, daß wir als Interessenverband in ein Vakuum hineingezogen worden sind, das uns die Parteien bereitet haben. Der einstmals "verlängerte Arm" des DGB, nämlich die Sozialdemokratie, ist eben nicht mehr dieser Arm. Zumindest ist er etwas atrophiert, und wir können unsere Interessen und Ziele nicht mehr unbedingt auf dem Wege über die Partei oder die Fraktion durchsetzen. Das bedeutet: Man ist verwiesen auf die Bürokratie, die Verwaltung. Da finden die Expertengespräche beinahe täglich statt. Wir bereiten in diesen Gesprächen die politische Debatte zwischen dem DGB-Bundesvorstand und dem zuständigen Minister vor. Das sind Dinge, die naturgemäß hinter verschlossenen Türen vor sich gehen. Jedoch kann ich aus meiner Kenntnis sagen, daß gar nichts Sensationelles aus diesen Gesprächen gemacht werden könnte, wenn dabei

ein Mikrofon auf dem Tisch stünde und sich ein Lautsprecher draußen irgendwo in einem Saal befände, wo die Journalisten säßen.

**Kogon**

Dagegen wenden wir uns ja gerade, Herr Markmann, daß die Expertokratie in dieser Weise funktioniert und das Parlament dabei ausgeschaltet wird.

**Markmann**

Wir kritisieren an der Regierung und auch am Parlament, daß beide die Schotten dicht machen. Wir haben nichts oder nur wenig zu verlieren, wenn wir uns nun einmal - was ich außerordentlich begrüße, auch wenn es unbequem ist und viel Arbeit macht auf die sogenannte Versachlichung des Austragens der Interessenkonflikte eingelassen haben. Gott sei Dank haben wir es getan.

**Kogon**

Aber weder mit den Parteien - Sie sprachen eben von der Atrophie - noch mit dem Parlament. Mit wem also? Genau diese Situation kritisiert Herr Altmann, und auch Herr Rován lehnte sie für Frankreich ab. Was können wir tun, um den Zustand zu überwinden?

**Markmann**

Da würde ich auch für das hearing im Parlament eintreten, jedoch mit der schon vorhin geäußerten Einschränkung. Wir haben erlebt, was beim Herrn Bundeskanzler in den Round-Table-Konferenzen über das Jahresgutachten des Sachverständigenrates geschah. Da saßen Gewerkschaften, BDA, BDI, Bauernverband und so weiter auf der Armesünderbank. Man geht dann natürlich supertaktisch vor, und es werden rund um den Tisch Reden in sehr nebulöser Form gehalten. Das würde auch in einem hearing und ebenfalls dann geschehen, wenn wir nicht nur der SPD, sondern auch der CDU und der FDP gegenüber säßen, also der ganzen Palette der politischen Meinungen. Wenn andere dabei sind, wird in Taktik gemacht. Es müßte separat gehört und meinetwegen verhöört werden, und zwar ganz hart.

**Kogon**

Wären Sie mit dem Vorschlag von Herrn Rován einverstanden, daß primär das Parlament die Fragestellung formuliert; daß zweitens die Sache in den Ausschüssen öffentlich behandelt wird, und drittens, daß diese Problematik, vielleicht im Zusammenhang mit den Vorschlägen von Herrn Altmann über das Budget, die Herr Hennis als selbstverständlich bezeichnet, im Gesamtparlament erörtert wird?

**Markmann**

Dem kann ich voll zustimmen.

**Hennis**

Ich halte es aber für unmöglich, daß das Parlament die Fragen stellt.

**Kogon**

Praktisch sind es die Parteien, die sie formulieren.

**Hennis**

Es ist die Regierung oder die Opposition, aber nicht das Parlament. Gegenwärtig werden die großen Gesetzgebungsvorlagen fast ausschließlich von der Regierung vorgelegt. Ich finde das vollkommen in Ordnung. Nur bleibt bei uns dem Parlament zu wenig Raum für eine in die Öffentlichkeit hineinwirkende Debatte, denn alle entscheidenden Fragen sind schon vorher von der Exekutive mit den zuständigen Kreisen abgesprochen.

**Friderichs**

Ich gehöre dem Parlament erst seit 1965 an. In meinem Ausschuß hat es bereits ein großes gemeinsames Anhören der Sachverständigen, beispielsweise zum Unfallbericht, gegeben. Alle konnten gemeinsam ihre Meinung zu den vorgelegten Berichten vortragen. Wir Parlamentarier hatten

dann die Möglichkeit, die Verbandsvertreter, ob Ärzteschaft, ob DGB, ob BDI und so weiter, zu den einzelnen Punkten zu befragen und in die Zange zu nehmen.

Allerdings war dieses Anhören, dieses hearing nicht öffentlich. Glauben Sie aber, daß das öffentliche Anhören letztlich besser ist? Ich bin davon überzeugt, daß in den vereinigten Ausschüssen Sozialpolitik und Arbeit in Berlin mehr gesagt worden ist seitens der Verbandsvertreter und offener gefragt worden ist seitens der Parlamentarier, als wenn es öffentlich gewesen wäre. Will man also nach draußen darstellen, was mitunter auch zweckmäßig sein kann, oder will man sich primär informieren? Letzteres war in Berlin zweifellos der Fall.

Wie nehmen die Parteien selbst das Anhören von Verbänden wahr? Natürlich werden Gespräche geführt; wir waren erst kürzlich in Düsseldorf beim DGB. Wie wird dies aber verarbeitet? Ich sehe eine der Schwierigkeiten darin, daß sich zwei Parteien, nämlich die CDU und die SPD, Volksparteien nennen und die dritte, die FDP, in der praktischen Politik mitunter so handelt, als wäre sie eine. Ich verstehe unter Volksparteien nicht Parteien einer bestimmten Größe, auch nicht soziologisch an ihren Anhängern gemessen - also als Spiegelbild der Bevölkerung. Eine Volkspartei sollte die Interessen an einer Idee orientieren und sie dem Gemeinwohl und einem Leitbild unterordnen, indem sie Prioritäten schafft, die Verbandsinteressen also nicht in der Summation, das heißt in der gleichzeitigen Befriedigung aller, begreift. Unsere Parteien verfallen seit etwa vier Jahren dem Fehler der Interessensummation, anstatt die Interessen einer Idee unterzuordnen. Hierin sehe ich die eigentliche Wurzel des Unbehagens. Man kann auch Volkspartei sein, indem man Prioritäten schafft und dennoch alle anspricht.

### **Kogon**

Wie sollen wir diesen Zustand aber ändern, Herr Friderichs? Wir sind ja davon ausgegangen, daß es sich um eine Malaise handelt, sonst hätte Herr Altmann keine Vorschläge zu machen brauchen.

### **Altmann**

Der Angelpunkt meiner Vorschläge ist die Haushaltsreform. Ich sehe ihre Durchsetzungsmöglichkeit im Sachzwang, der einer solchen veränderten Haushaltspolitik folgen und sich auf den Föderalismus sowie auf die Arbeitsweise des Parlaments und der Regierung auswirken würde. Hier wäre endlich der Punkt, wo die schwere Tür sich drehen und eine Öffnung zum Handeln sich darbieten könnte.

### **Friderichs**

Das ist eine Möglichkeit, Herr Altmann. Eine andere liegt nach meiner Auffassung in einer besseren Sachinformation der Öffentlichkeit, damit wenigstens die kritischen Bürger sich mit den Problemen echt auseinandersetzen können. Die deutsche Presse gibt beispielsweise nicht einen einzigen anständigen Parlamentsbericht. Ständig wird bei uns Kommentar mit Bericht vermischt. In England sieht das ganz anders aus.

Zum zweiten müßte die Qualifikation der in den Parteien Handelnden erheblich verbessert werden. Je höher die Qualifikation, desto größer ist die Freiheit zur richtigen Entscheidung. Es wäre gut, wenn ein Kreis wie dieser sich nicht nur im Theoretischen engagierte, indem uns hier offensichtlich viele Ratschläge dargeboten werden, sondern dies tatsächlich täte. Das politische Engagement beginnt nicht mit der Kritik, sondern letztlich mit der Identifizierung mit einer politischen Richtung.

### **Kogon**

Aber heute abend können wir uns nicht identifizieren, sondern sind zusammengekommen, um zu debattieren.

### **Friderichs**

Man müßte weiterhin prüfen, inwieweit das derzeitige Kabinett - wahrscheinlich im Wege der Verkleinerung - von seinem jetzigen technischen Ballast befreit und zur eigentlichen politischen Entscheidung hingeführt werden könnte. Damit wäre manches auch ohne Institutionalisierung erreicht.

### **Kogon**

Das Kabinett sollte also entlastet werden, Herr Friderichs. Was meinen Sie damit?

### **Friderichs**

Die Tagesordnungen der jetzigen Kabinettsitzungen enthalten 36 Punkte, darunter allenfalls vier politische. Die übrigen 32 sind technokratische Lächerlichkeiten. Das kommt daher, daß der Herr Bundesinnenminister mit einer Stimme neben dem technokratischen Postminister sitzt. Das ist nach meiner Auffassung eine schlechte Lösung. Ich bin deshalb für ein sogenanntes inneres politisches Kabinett, das politische Entscheidungen zu fällen hat.

Lassen Sie mich das an einem aktuellen Beispiel klarmachen: Bonn startete 14 Tage auf die technische Lösung des freien Geleits wie das Kaninchen auf die Schlange, ohne sich über die politische Entscheidung zu einigen. Ich meine, eine Bundesregierung und ein Kanzler sollten sagen: "Wir wollen, daß die Herren einreisen können. Herr Justizminister, sehen Sie zu, wie Sie das machen!" Statt dessen hat man 14 Tage über technische Lösungen debattiert, ohne zu wissen, was die Regierung letztlich politisch wollte. Das heißt doch, juristische Normen zur Ausmanövrierung des eigenen vorgegebenen Willens anzuwenden.

### **Kogon**

Sie geben zu, Herr Friderichs, daß dies ein Appell an den Bundeskanzler ist und nicht zum Umbau der Maschinerie gehört?

### **Friderichs**

Gerade darauf will ich hinaus. Bevor wir an den Umbau der bestehenden Maschinerie gehen, müssen wir prüfen, ob sie optimal ausgenutzt ist. Wir sollten uns nicht der Vorstellung hingeben, die Institutionalisierung als solche bringe mehr. Ich würde schon viel davon erwarten, daß der zuständige Minister im Kanzleramt weniger an seine eigene Publizität dächte, dagegen aber den Apparat stillschweigend - wie sein Vorgänger - fest in der Hand hätte.

### **Schuster**

Herr Friderichs sprach von der Politisierung des Kabinetts, das heißt seiner Entlastung von der Detailarbeit. Dasselbe gilt natürlich auch für das Parlament. Warum redet man - angefangen von Herrn Gerstenmaier - seit 10 oder 12 Jahren von einer Parlamentsreform? Man könnte sie doch verwirklichen. Einige Ausschüsse hat man wohl abgeschafft, um das Parlament von der Detailarbeit zu entlasten und die entscheidenden politischen Fragen ins Plenum zu bringen. Stattdessen hat man aber - und das ist wieder typisch - einen neuen Fachausschuß geschaffen, nämlich ausgerechnet den Postausschuß.

Das politische Gespräch spielt sich in Deutschland allzu selten im Plenum ab; nicht dort werden die wirklich entscheidenden Dinge beraten. Wenn sich etwa der Verteidigungsausschuß ein halbes Jahr lang mit der Technik der Schleudersitze befaßt statt mit NATO-Planung und NATO-Reform, dann soll man sich über ein entsprechendes Echo in den öffentlichen Medien nicht wundern. Auf der anderen Seite haben wir eine zeitraubende Interview-Demokratie, was in England unmöglich wäre. Jeder Premierminister würde sich das verbitten; das Parlament wacht eifersüchtig über seine Rechte. Die Parteien neigen wiederum dazu, die Kritik der Massenmedien falsch aufzufassen. Anstatt sie als eine Hilfe zu betrachten, den Wählern die Wahrheit zu sagen nicht nur Halb- oder Unwahrheiten, an die die Parteien schließlich selbst glauben;- , reagieren sie empfindlich.

Ich trete also für eine Politisierung des Parlaments ein und möchte vor allem, wie schon Herr Fraenkel, ein starkes Plädoyer für die Parteien abgeben. Vom Parlament sollte man nicht zuviel erwarten. Die Parteien dagegen - damit meine ich die Fraktionen können in ihrer Bedeutung überhaupt nicht überschätzt werden. Es gibt nicht nur Innovatoren von oben, sondern mitunter ist auch der deutsche Bürger ein Innovator. Er hat auf Grund eines durchaus richtigen politischen Instinktes dieses Zwei- oder Zweieinhalbparteiensystem geschaffen. Die Existenz umfassender Volksparteien - einschließlich der damit verbundenen Parteienoligarchie - ist vielleicht die wichtigste Voraussetzung, um die Verbände zu integrieren.

Ich sehe nur zwei Möglichkeiten: einmal den französischen Weg, das heißt, die unmittelbare Einschaltung der Staatsautorität; oder aber die Einschaltung der Parteien. Diese müßten sich allerdings auf den Prozeß der Integration, den Herr Friderichs hervorgehoben hat, konzentrieren. Hier ist Aufklärung erforderlich. Es müßte nämlich mit aller Schärfe zwischen Partei und Interessenverband unterschieden werden. Das sollte schon auf der Volksschule deutlich gemacht werden. Die Verwechslung von Interessenverband und Partei ist ein typisches Relikt aus unserer Parteienvergangenheit, der Zeit Bismarcks und der Weimarer Republik. Je mehr sich diese Unterscheidung beim Wähler durchsetzt, um so leichter fällt es den Parteien, ihre Integrationsaufgabe zu erfüllen.

Herr Markmann sagte, die SPD sei kein verlängerter Arm der Gewerkschaften mehr. Das halte ich für einen großen Fortschritt. In dieser Beziehung bin ich optimistisch und hoffe, daß keine der Parteien ein verlängerter Arm von irgendwelchen Verbänden ist. Je strenger die Trennung ist, desto besser funktioniert das System.

Damit ist gar nichts gegen die Notwendigkeit von Verbänden gesagt. Die drei Parteien sollten dem Wähler jedenfalls ihre Gesamtkonzeption zur Auswahl anbieten: Je besser das geschieht, desto eher wird das Mißverständnis verhütet, die Parteien seien nichts anderes als Interessenvertretungen, die sich von den übrigen Verbänden durch die Möglichkeit unterscheiden, Kandidaten aufzustellen und ins Parlament bringen zu können.

Den großen Sammelparteien unserer Zeit fällt, wie keiner anderen Institution, die Rolle zu, die Gruppeninteressen zu integrieren und in politische Verantwortung zu transformieren. Diese Rolle kann den Parteien heute niemand abnehmen. Sicherlich haben die politischen Parteien in der Weimarer Zeit, ganz zu schweigen vom Kaiserreich, diese Aufgabe nicht genügend erkannt und vielleicht ihrer Struktur nach auch gar nicht erfüllen können. Die ideologische Auszehrung der Parteien wie auch die Annäherung der Programme würde heute zweifellos die Integrationsaufgabe erleichtern. Schon das Streben nach einer immer breiteren Wählerschaft zwingt sie dazu. Insofern sind sie die natürlichen Verbündeten des Wählers, des Verbrauchers. Sie sind nicht die Konkurrenten der Verbände, sondern bilden eher das Gegengewicht zu den Gruppeninteressen. Je besser sie dieser Aufgabe gerecht werden, desto weniger ist damit zu rechnen, daß eines Tages der Ruf nach dem starken Mann laut wird, der die auseinanderstrebenden Interessen bündigt.

### **Fraenkel**

Herr Schuster sprach eben von Bismarck. Erinnern wir uns, daß Bismarck die damals bestehenden Parteien bis ins letzte verworfen hat. Die Parteien, die er sich wünschte, waren im Grunde genommen pressure groups. Kein anderer deutscher Staatsmann hat einen so weitgehenden Einfluß der pressure groups im Parlament befürwortet.

Dieses Mißverständnis in bezug auf die Funktionen der Verbände und der Parteien ist einer der großen Fehler im demokratischen Denken und in der demokratischen Ideologie in Deutschland und besteht schon seit etwa hundert Jahren. Darin stimme ich Herrn Altmann durchaus zu. Hier ist ein echter Erziehungsprozeß für das Problem der politischen Willensbildung notwendig.

Herr Markmann sagte, die Gewerkschaften könnten mit der SPD nichts mehr anfangen, weil die SPD nicht mehr der verlängerte Arm der Gewerkschaften im Parlament sei. Das wurde bereits von Herrn Schuster kritisiert, und ich bin mit ihm einig, daß dieser Wandel vom demokratischen Standpunkt aus zu begrüßen ist. Wenn aber die SPD nicht mehr das Ausführungsorgan des Vorstands des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist, bedeutet das doch nun wirklich nicht, daß sich die Ausschüsse des Parlaments und die sozialdemokratischen Mitglieder der Ausschüsse nicht um das kümmern, was die Gewerkschaften vorzutragen haben. Das gleiche gilt auch für die CDU.

Wenn das System funktionieren soll, ist es die Aufgabe der Parteien und Fraktionen, einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Gruppen und Interessenorganisationen herzustellen, der - dem stimme ich durchaus bei - unter Berücksichtigung der entsprechenden Ideologien der Parteiprogramme durchzuführen ist. Meines Erachtens führt gerade diese Kombination von Interessenverband und Partei innerhalb der Ausschüsse des Parlaments und der Parteien zu einer Mitwirkung des einzelnen im Prozeß der staatlichen Willensbildung.

Wir haben eine differenzierte Gesellschaft, aus der wir einen Demokratiebegriff ableiten müssen, welcher dieser Tatsache entspricht. Die Vorstellung der pluralistischen Gesellschaft muß innerhalb der Parteien zu einer Integration führen. Auf Grund der Gegenüberstellung der Parteien-Vorstellungen ist letztlich durch das Volk und dessen Wahlhandlung auf dem plebiszitären Wege die Entscheidung herbeizuführen.

### **Markmann**

Ich habe diese Bemerkung vom verlängerten Arm keineswegs im Sinne des Bedauerns oder gar einer Anklage gemacht. Ich begrüße es sogar, daß die Lockerung der einstmals sehr engen Bande zur SPD uns jetzt auch eher die Freiheit gibt, mit der CDU, CSU und FDP zusammenzuarbeiten.

### **Fischer-Menshausen**

Gibt es in unserer modernen Massendemokratie heute noch unausgenützte Möglichkeiten, den parlamentarischen Entscheidungsprozeß zu verbessern? Gibt es Instrumente, die eine Politik des bequemen Opportunismus erschweren und eine Politik der staatspolitischen Vernunft erleichtern?

Ich bin der Auffassung, daß in der Bundesrepublik noch nicht alle Möglichkeiten zur Rationalisierung des politischen Entscheidungsprozesses ausgeschöpft sind, und stimme denen zu, die beanstanden, daß weder das Parlament noch die interessierte Öffentlichkeit umfassend genug informiert werden über das, was der Durchschnittsparlamentarier und der Staatsbürger wissen müssen, um rationale Entscheidungen treffen und verstehen zu können. Ich möchte das an der Haushaltspolitik erläutern, in der sich ja praktisch die gesamte Staatstätigkeit widerspiegelt. Die Ausgabenpolitik in der Bundesrepublik ist offensichtlich Gegenstand allgemeinen Unbehagens. In den bekannten Ereignissen vor und nach den letzten Bundestagswahlen sind die Mängel der parlamentarischen Bewilligungspraxis besonders deutlich geworden: Sie wird vornehmlich von tagespolitischen Nützlichkeitsabwägungen bestimmt, von der Neigung zu kurzfristiger, punktueller und kasuistischer Betrachtungsweise, die die langfristige ökonomische Tragweite der Ausgabenbeschlüsse und die finanzwirtschaftlichen Zusammenhänge nicht ausreichend berücksichtigt.

Freilich gibt es auch in der Bundesrepublik eine Vielzahl längerfristiger Programme, zum Beispiel einen Straßenverkehrsplan, ein Hochschulprogramm, einen Sozialplan, und selbst der Grüne Plan steht unter gewissen langfristigen Aspekten. Aber alle diese Pläne stehen isoliert nebeneinander, als ob die einzelnen Staatszwecke und Staatsaufgaben unabhängig voneinander programmiert und verwirklicht werden könnten. Um den parlamentarischen Entscheidungsprozeß zu verbessern, brauchen wir als Orientierungsinstrument die Gesamtschau, ein längerfristiges Aktionsprogramm, das alle geplanten Vorhaben und verfügbaren Deckungsmittel erfaßt und quantifiziert, Zielkonflikte aufdeckt, Wahlmöglichkeiten eröffnet und damit den Zwang auslöst, die finanziellen Einzelanforderungen im Gesamtzusammenhang und in ihren gegenseitigen Abhängigkeiten zu sehen und eine Rangordnung der Staatsaufgaben aufzustellen.

Es wurden vorhin die zwei Milliarden DM für die sogenannte landwirtschaftliche Vorfeldbereinigung erwähnt. Diese Bewilligung wurde isoliert gefordert, isoliert diskutiert und isoliert beschlossen, ohne daß auch nur die Frage erwogen wurde: Wie paßt diese neue Anforderung von zwei Milliarden DM in das Gesamtkonzept? Wie verhält sich angesichts der Tatsache, daß alle finanziellen Ansprüche in Konkurrenz zueinander stehen, diese zusätzliche Forderung zu - sagen wir: dem Verkehrsprogramm oder dem Universitäts-Ausbauprogramm? Erzwingt dieses Zwei-Milliarden-Programm vielleicht in zwei, drei, vier Jahren eine Steuererhöhung, die wir eigentlich gar nicht wollen?

Nach meinem Dafürhalten liegt einer der Hauptmängel unseres Verfahrens der politischen Willensbildung darin, daß die Diskussion in aller Regel auf die Fragestellung Ja oder Nein verengt wird. Wenn zum Beispiel nur gefragt wird: "Bist Du für zusätzliches Kindergeld?", gibt eine so eingeeengte Diskussion der Stimme der Vernunft keine Chance, weil maßgebende Argumente und Entscheidungskriterien überhaupt nicht zur Sprache kommen. Ich möchte den Durchschnittsparlamentarier sehen, der eine solche Frage verneint. Wenn ihm aber vorgehalten würde: "Pennälergehalt und Kindergeld sind zwar sehr erwünscht, aber bist Du Dir darüber klar, daß Du dann gewisse Abstriche beim Straßenbauprogramm oder beim Wohnungsbauprogramm machen oder eine Steuererhöhung in Kauf nehmen mußst?", hätte er sich zwischen verschiedenen alternativen Möglichkeiten zu entscheiden. Diesem unbequemen Zwang ist der Parlamentarier jetzt nicht ausgesetzt. Die Zielkonflikte aufzudecken und Entscheidungsalternativen sichtbar zu machen ist aber unerlässlich, weil nur eine solche Information das Parlament mit dem heilsamen Zwang konfrontiert, im Rahmen einer Rangordnung unter mehreren unbequemen Konsequenzen seiner finanziellen Forderungen zu wählen. Unter dem Eindruck dieser Konsequenzen könnten auch unpopuläre Entscheidungen besser verständlich gemacht und eine Politik der Vernunft leichter durchgesetzt werden.

Den Mängeln unserer gegenwärtigen Haushaltspolitik kann die Bundesregierung nur durch eine umfassende längerfristige Finanzplanung begegnen, die die Möglichkeit eröffnet, die Ausgabenprogramme der einzelnen Funktionsbereiche in den finanzwirtschaftlichen Gesamtzusammenhang einzuordnen, gegeneinander abzuwägen und eine Präferenzskala nach der relativen Dringlichkeit der Aufgaben aufzustellen. Solange ein solches Regierungskonzept nicht existiert, fehlt den Abgeordneten die Information, die sie zu einer rationalen Haushaltspolitik befähigt. Doch besteht Hoffnung, daß das Parlament notfalls auch zu unpopulären, aber langfristig richtigen Entscheidungen veranlaßt werden kann, wenn es vor echte Alternativen gestellt wird. Der Finanzplan löst die Schwierigkeiten nicht, macht sie aber sichtbar, und in diesem Informationseffekt und der sich daraus ergebenden erzieherischen Wirkung liegt sein staatspolitischer Wert.

Im Bundesstaat wird die Finanzplanung dadurch erschwert und kompliziert, daß sie den öffentlichen Gesamthaushalt erfassen muß. Es genügt nicht, daß der Bund allein für seinen Bereich plant, denn die Ausgaben der Länder und Gemeinden stehen in Konkurrenz zu den Ausgaben des Bundes. Daraus ergibt sich das Erfordernis einer gesamtstaatlichen Finanzplanung, ein typischer Anwendungsfall für die moderne Form des kooperativen Föderalismus.

Daß der Staat für seinen Haushaltsbereich langfristig planen muß, ist heute keine Offenbarung mehr; weithin unklar ist jedoch, wie man dies Erfordernis in die Praxis umsetzen kann. Das Sachverständigengutachten über die Finanzreform versucht, dafür praktikable Wege zu zeigen.

Solange wir an die Ratio, an die Sachlogik und an ihre Überzeugungskraft glauben, sind wir auch verpflichtet, diese Sachlogik evident zu machen. Hier sehe ich jedenfalls in der Zukunft hoffnungsvolle Ansätze für eine rationalere Finanz- und Wirtschaftspolitik.

### **Kogon**

Herr Fischer-Menshausen, würden Sie die gesellschaftlichen Kräfte, die Herr Rovon für Frankreich als die Animatoren angesprochen hat, die Sozialgruppen also, in der Bundesrepublik auch in bestimmten Formen als mobilisierbar ansehen?

### **Fischer-Menshausen**

Der Adressat der Regierungspläne ist nicht nur der Bundestag, sondern die gesamte Öffentlichkeit oder zumindest die politische Elite, die sich mit Alternativen und Zielkonflikten befaßt und darauf ansprechbar ist.

### **Kogon**

Denken Sie dabei an Debatten in den Zeitungen?

### **Fischer-Menshausen**

Selbstverständlich.

### **Kogon**

Was halten Sie von einem Wirtschafts- und Sozialrat?

### **Fischer-Menshausen**

Es ist eine Methoden- oder Verfahrensfrage, mit welchen Hilfsmitteln ein Finanzplan aufzustellen ist. Ist die Bundesregierung allein in der Lage, einen solchen Plan zu erarbeiten? Bedarf sie der Mitarbeit von wissenschaftlichen Forschungsinstituten, insbesondere um das gesamte makroökonomische Gerüst zu erstellen? Diese Fragen können erörtert werden. Man kann auch schon bei der Vorbereitung eines solchen Planes Repräsentanten der interessierten Bevölkerungsgruppen heranziehen. Aber der Plan selbst ist eine politische Entscheidung; er ist eine quantifizierte Regierungserklärung. Die Vorstellung, daß man mit der Verabschiedung des Finanzplanes einen Arbeitsstab, Gelehrte oder Experten betrauen könne, halte ich für unrealistisch. Diese Gremien können aber sehr nützliche Vorarbeiten leisten.

### **Fraenkel**

Mich haben die Ausführungen von Herrn Fischer-Menshausen sehr beeindruckt. Ich möchte jedoch gegen seine Feststellung Einspruch erheben, wir lebten in einer Massendemokratie. Wir leben in einer pluralistischen Demokratie. In der Existenz der pluralistischen Gruppen innerhalb unserer Wirtschaft und Gesellschaft sehe ich eine Wiederbelebung des alten Montesquieuschen Gedankens von den "pouvoirs intermédiaires", die gerade verhindern sollen, daß eine Massendemokratie entsteht, ein Massenstaat, mit einer amorphen Gruppe, die jederzeit zum Objekt von autoritären, wenn nicht gar totalitären Bestrebungen gemacht werden kann.

Es ist ein Unglück, daß die Worte Pluralismus und Verbände in Deutschland mit einer Art Hautout behaftet sind. Man nennt sie zunächst Interessenverbände, spricht dann von pressure groups und noch einen Schritt weiter von lobbies. Damit wird der Gedanke der pluralistischen Demokratie diskreditiert.

### **Fritsch**

Was Herr Fischer-Menshausen soeben sagte, deckt sich mit einem Votum, das ich auf dem 21. Bergedorfer Gesprächskreis vortrug, als ich die Frage der Aufstellung einer Zielfunktion, die Schaffung von Prioritäten und die Entdeckung von Inkonsistenzen aufwarf. Seit der erwähnten Sitzung habe ich mir im Zusammenhang mit dem heutigen Thema darüber einige Gedanken gemacht, und es scheint mir, daß noch weitere Schwierigkeiten auftauchen. Es ergeben sich nämlich bei der Feststellung von Alternativen ständig Verschiebungen, und zwar teilweise durch neues Informationsmaterial, teilweise aber auch daraus, daß die Zielfunktion im Prozeß der Erreichung dieses Zieles sich selbst ändert. Wir haben es also - technisch gesprochen - mit Prozessen zu tun, die wir nur mit Methoden der iterativen Planung in den Griff bekommen können.

### **Fischer-Menshausen**

Deshalb sprechen wir von gleitender Planung. Der Plan ist nicht starr und unabänderlich, sondern laufend anzupassen. Die notwendigen Änderungen der Plandaten und Zielvorstellungen müssen berücksichtigt werden.

### **Fritsch**

Wie kann man nun den politischen Entscheidungsprozeß und die politische Maschinerie überhaupt auf diese Aufgaben hin besser gestalten? Diese Frage läßt sich nur beantworten, wenn man den Weg der Institutionalisierung dieses Prozesses praktisch aufzeigt. Dabei möchte ich auf eine mögliche Inkonsistenz hinweisen, die uns jedoch nicht zu beunruhigen braucht. Mehrheitsentscheidungen sind zwar demokratisch; sie müssen aber - wie Arrow nachgewiesen hat - nicht immer widerspruchsfrei sein.

### **Kogon**

In jeder Demokratie wird zuerst erörtert, aufbereitet und klargemacht, bis die Alternative endlich sichtbar wird. Dann muß entschieden werden. Das ist doch ein zusammenhängender Prozeß.

### **Fritsch**

Das muß aber nicht immer so sein. Es ist möglich - wie Herr Altmann zeigte;-, daß gar nichts geschieht. Im Widerstreit der Entscheidungsträger, also der Parteien und Verbände, der Kirchen und so weiter, um den Institutionalisierungsweg könnte sich nichts Praktikables herauskristallisieren; es bleibt alles beim alten. Wie lassen sich also die Chancen der Praktikabilität erhöhen? Wie kann man die Wahrscheinlichkeit vergrößern, daß ein Resultat erzielt wird?

Ich halte in diesem Zusammenhang eine Entideologisierung für notwendig. Es ist hier bereits zum Ausdruck gekommen, daß uns das Wort planen nicht mehr erschrecken darf, denn es geht um eine flexible Form der Planung. Wir unterliegen jedoch einer gewissen Ideologisierung auch auf dem Gebiet des Wachstums. Es ist heute Mode geworden, über das Wachstum zu sprechen. Wir drücken das in Prozenten des Bruttosozialproduktes aus. Sehen wir uns aber die Theorie an, die hinter dem Vorgang der Messung des Bruttosozialproduktes steht, dann werden wir gerade im Hinblick auf die Bewertung der Infrastruktur bald erkennen, daß hier noch zahlreiche ungelöste Probleme sind. Die Wachstumsraten, die wir angeben und als Index für die Wohlstandsentwicklung einer Gesellschaft betrachten, haben keine tragfähige Basis.

### **Fischer-Menshausen**

Aber das sind die Zielfunktionen, über die Regierung und Parlament politisch zu entscheiden haben.

### **Fritsch**

Das ist ein Wachstumsmythos.

Schließlich sollten wir uns darüber klar sein, daß auch bei unvollständiger Information Entscheidungen getroffen werden müssen. Die Information kann niemals vollständig sein, da es selbstverständlich immer Wege zur Verbesserung gibt. Das wirft das Problem der sachorientierten Entscheidung auf. Lassen Sie mich ein Beispiel nennen, bei dem es genau auf die Messung der Parameter ankommt: Der Gewerkschaftsvertreter kann sagen, er müsse einen höheren Lohn durchsetzen, um die Kaufkraft zu erhöhen, damit es der Wirtschaft besser gehe. Der Unternehmervertreter dagegen lehnt höhere Löhne mit der Begründung ab, daß diese höhere Preise zur Folge hätten und damit eine Inflation drohe. Was stimmt und was nicht, hängt von der genauen Bestimmung der Parameter ab. Darüber



gibt es gewisse Konfidenzgrößen, die exakt festgestellt werden müssen, was sich heute durchführen ließe. Die Entscheidung erfolgt aber immer auf Grund unvollständiger Information.

Eine bessere Rationalisierung, eine Entideologisierung und mehr Ehrlichkeit in der Sachinformation bieten uns die Chance, um über den Prozeß der Bildung einer Zielfunktion zu institutionellen und institutionalisierten Wegen des Umbaus zu gelangen, die praktikabel sind.

### **Körper**

Die gravierenden Funktionsmängel in unserer politischen Maschinerie bestehen doch vor allem in der systembedingten Schwäche der politischen Entscheidungsträger. Diese Schwäche zeigt sich darin, daß die politischen Instanzen durch ihre Bindung an die kurze Wahlperiode leider allzu häufig - um Wählerstimmen einzufangen - die Haushaltmittel vorwiegend den kurzfristigen Soziallösungen zuführen. Dadurch werden langfristige Gemeinschaftsaufgaben, wie zum Beispiel die der Bildungsarbeit, vernachlässigt. Zweifellos ist es für die Entscheidungsträger im Parlament sehr schwierig - ich möchte sogar sagen, daß sie im Rahmen der bei uns bestehenden Spielregeln absolut überfordert sind;- aus der Vielzahl der Zielsetzungen, seien es Forschung, Bildungswesen, Rüstung, Verkehrswesen, soziale Aufgaben, Raumfahrt und so weiter, eine Rangordnung zu treffen. Zusammengenommen gehen diese Forderungen jedenfalls weit über unsere ökonomischen Möglichkeiten hinaus.

In unser demokratisches System muß als Folge des gesellschaftlichen Strukturwandels viel stärker ein Element der Koordination eingebaut werden, damit ein Präferenzsystem entwickelt werden kann, das die Basis langfristiger und koordinierter Planung abgibt. Ich denke dabei an eine neu zu schaffende vor oder interparlamentarische Instanz, der als Outlook-Institution eine Art Bundeswirtschafts- und Sozialrat für die Entwicklung des Präferenzsystems zur Seite stehen sollte.

### **Fraenkel**

Wenn ich Herrn Körper recht verstanden habe, läuft sein Vorschlag auf eine Wiederbelebung des Reichswirtschaftsrates hinaus. Das war ein hoffnungsloser Fall, weil dort nie eine Einigung erzielt wurde. Der Reichswirtschaftsrat war paritätisch besetzt. Dabei handelte es sich nicht um ein Zahlenproblem, sondern um die politische und ökonomische Gewichtigkeit der einzelnen Gruppen. Als beratendes Organ der Regierung und des Parlaments hat er in der Weimarer Republik mehr oder weniger ein Schattendasein geführt. Der Bayerische Senat, der ähnlich zusammengesetzt ist, hat - soweit ich orientiert bin - bisher auch keinen übermäßig großen Einfluß ausüben können. Nach meiner Überzeugung sind die weiteren Gedanken von Herrn Körper sehr bedeutsam und sollten unter diesen Gesichtspunkten noch einmal durchdacht werden.

### **Körper**

An eine Wiederbelebung des Reichswirtschaftsrates denke ich keineswegs. Dagegen könnte im Rahmen der von mir vorgestellten Outlook-Institution der Bundeswirtschaftsrat durchaus nützlich werden, wenn seine Gespräche mit den Referenten nicht nur hinter verschlossenen Türen, sondern im institutionalisierten Rahmen stattfinden würden. Entscheidend für diese Koordinierungsinstanz, durch die sämtliche Zielsetzungen zusammengefaßt und Präferenzen aufgestellt werden müssen, ist jedoch, daß die erarbeiteten Alternativvorschläge der breiten Öffentlichkeit und insbesondere allen parlamentarischen Entscheidungsträgern hinreichend und gründlich bekanntgemacht werden. Die Öffentlichkeit soll mitentscheiden, ob sie "den Apfel oder die Schokolade" haben will. Es muß ihr durch konkrete Darstellungen der von der Vorausschau-Institution erarbeiteten Vorschläge in Presse, Funk und Fernsehen klargemacht werden, daß sie nicht beides gleichzeitig haben kann.

### **Schulze-Vorberg**

Würden Sie etwas konkreter formulieren, wie diese Instanz zusammengesetzt sein soll?

### **Körper**

Ich denke an ein Team, das sich sowohl aus einflußreichen Persönlichkeiten der Interessenverbände als auch aus Experten und selbstverständlich aus Parlamentariern zusammensetzt. Diese Instanz soll die vielfältigen Zielsetzungen, die sich aus den Arbeitsergebnissen des Bildungsrates, des Wissenschaftsrates, der Rektorenkonferenz, des Wirtschaftsrates, der Sachverständigen für die Finanzreform und so weiter ergeben, auf Grund eines langfristigen Haushaltsplanes ständig koordinieren. Entscheidend ist, daß ihre Alternativvorschläge der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, damit den Parlamentariern die Entscheidung für langfristige Gemeinschaftsaufgaben

erleichtert wird. Die Öffentlichkeit muß wissen, was bei kurzfristigen punktuellen Bewilligungen an langfristigen Gemeinschaftsaufgaben liegenbleibt und welche Gefahren sich daraus für die Zukunft ergeben. An einer derartigen Sachinformation in breiten Schichten fehlt es heute. Unsere bestehende politische Maschinerie kann diese Aufgabe nicht bewerkstelligen. Deshalb sollte ein neues Element zur Erarbeitung langfristiger koordinierter Planungen in unser System eingebaut werden. Die Planungen müssen natürlich wegen des stetigen Strukturwandels in unserer Gesellschaft ständig den Veränderungen angepaßt werden.

Daß in diesem Vorschlag zur Reform unserer demokratischen Spielregeln im Koordinationsprozeß Rückkopplungs- und Kontrollsysteme eingeführt werden müssen, um uns vor Einseitigkeit zu schützen, ist selbstverständlich. Allerdings erscheint durch die Besetzung der neuen vorparlamentarischen Instanz durch Experten, Fraktions- und Verbandsvertreter sowie Arbeitnehmer und Arbeitgeber von vornherein ein gewisser Ausgleich gesichert.

### **Schuster**

Ein Verbandsparlament würde ich für äußerst schädlich halten - genau für das Gegenteil dessen, was notwendig ist. Denn es kommt darauf an, die Verbände in die Parteien zu integrieren. In vergangenen Jahren ist immer wieder die Einrichtung eines Bundeswirtschaftsrates als Heilmittel gegen unerwünschte Verbandseinflüsse empfohlen worden, sowohl von Bundeskanzler Adenauer als auch von den Gewerkschaften. Während die einen sich davon eine Bändigung der Gruppeninteressen und ein sachliches Gegengewicht gegen das politische Monopol der Parteien versprochen, dachten die anderen an eine verfassungsrechtliche Institutionalisierung der überbetrieblichen Mitbestimmung. Der Ruf nach einer solchen Versachlichung der Politik durch eine Art Verbands- oder Interessenparlament ist ja nicht ganz neu. Aber schon die Bismarcksche Idee, den Preußischen Volkswirtschaftsrat zu einem deutschen Verbandsparlament zu erweitern, war ein Fehlschlag; und der Reichswirtschaftsrat der Weimarer Zeit hatte sich als eine Fehlkonstruktion erwiesen. Ich glaube, daß das Nebeneinander von zwei ihrer Struktur nach so verschiedenen Institutionen, wie es ein Parteien- und ein Verbandsparlament sind, problematisch ist. Denn der ins Parlament gewählte Abgeordnete bleibt doch trotz seiner Parteibindung ein "Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden". Zur Repräsentation von Gruppeninteressen gehört dagegen notwendigerweise der gebundene Auftrag.

Wir sollten also unsere Parteiendemokratie, die sich zum ersten Mal in der deutschen Geschichte als funktionsfähig erweist, nicht durch syndikalistische Experimente aufs Spiel setzen. Die Bändigung der Gruppeninteressen muß in den Fraktionen und vor allem in wenigen, großen Parlamentsausschüssen erfolgen. Das öffentliche hearing ist insofern ein gutes Mittel dazu, als es die Interessenvertreter zwingt, ihre Karten offen auf den Tisch legen. Außerdem halte ich es für notwendig, daß sich im Bundeskabinett und in den Länderkabinetten allmählich ein politischer Stil durchsetzt, der es dem Regierungschef wie den Ressortministern verbietet, sich von allen möglichen Verbänden als Sonntagsredner einspannen und in Gewissenskonflikte zwischen Staatsund Verbandsräson bringen zu lassen.

### **Wörner**

Den Gedanken, den Herr Körber vortrug, irgendeine vorparlamentarische oder auch interfraktionelle Instanz - sie möge heißen, wie sie wolle - zu schaffen, die imstande wäre, diese Konflikte zu lösen, halte ich nicht für ein taugliches Instrument. Schon die Frage der Zusammensetzung wäre problematisch: Entweder nimmt man Verbandsvertreter in diese Institution hinein oder man delegiert Parteienvertreter. Wie soll aber zum Beispiel der Verbandsvertreter die Integrationsfunktion ausüben, die Sie von ihm erhoffen? Das würde doch lediglich die Summe der Interessen bedeuten.

### **Kogon**

Denken Sie an die öffentlich-rechtlichen Körperschaften des Rundfunks und Fernsehens, Herr Wörner. Da haben Sie auch die Integrationsfunktion aus diesen verschiedenen Gruppen.

### **Wörner**

Wie wollen Sie das aber auf den parlamentarischen Bereich übertragen? Ich glaube, allein die bestehenden Instanzen, also die Parteien, das Parlament und die Regierung, sind imstande, eine solche Integrationsfunktion zu verwirklichen.

Hier wurden Vorschläge gemacht, wie das zu meistern sei, wobei ich Herrn Fischer-Menshausen beipflichten möchte. Es muß ein Sachzwang geschaffen werden, um von den punktuellen und auf den

Augenblick gerichteten Lösungen abzukommen. Das erreichen Sie aber innerhalb der bestehenden Instanzen, und nicht etwa durch neue.

Wer würde beispielsweise die Regierung hindern, unter Einschaltung des Apparates der Wissenschaft und der Verbände einen solchen langfristigen Plan zu erarbeiten? Wer hindert die Parteien daran, die Wissenschaft oder die Verbände in entsprechende Beratungen hereinzunehmen?

**Kogon**

Niemand hindert sie, aber sie tun es nicht.

**Wörner**

Die Lösungen liegen nicht allein im institutionellen Bereich, denn dieser hilft lediglich bei der Vorbereitung der Entscheidung. Die eigentlichen Schwierigkeiten in unserem gegenwärtigen System bestehen im Entscheidungsbereich selbst. Die zur Entscheidung berufenen Instanzen bringen entweder nicht mehr den Mut oder die Kraft auf, die Integrationsfunktion zu erfüllen. Da könnte im institutionellen Bereich eine gewisse Hilfe geleistet werden. Letztlich fällt aber die Entscheidung im personellen Bereich. Wie finden wir die Personen, die den Mut und die Kraft aufbringen? Dieses sehr wichtige Problem hat bereits Herr Friderichs angesprochen. Wer geht in die Parteien hinein?

Was hat man denn den Parlamentariern an die Hand gegeben? Sie haben weniger Möglichkeiten als ein Regierungsrat in einem Landratsamt. Die Parteien haben einen Stab, der nicht einmal dem des Deutschen Industrie-Instituts entspricht.

**Kogon**

Es wurde darauf hingewiesen, daß das allgemeine, direkte, geheime und gleiche Wahlrecht für die moderne Welt nicht mehr genüge. Es bedarf des ganzen Unterbaues in der Gesellschaft, der Mediatisierung der gesellschaftlichen Probleme. Das ist aber ein dialektischer Prozeß der fortwährenden Bewährung in Sachauseinandersetzungen.

Herr Altmann will einen Zwang von der Sache her ausüben. Das könnte man vielleicht auch institutionalisieren; aber die Institutionen allein machen es nicht. Der Sachzwang ist notwendig, weil es nicht ausreicht, die Moral mit Inseraten heben zu wollen, wie es unser Herr Bundeskanzler unentwegt versucht.

Herr Friderichs sprach von einem politischen Kabinett. Das wäre bereits eine Institutionalisierung.

**Wörner**

Ich würde jedoch davor warnen, Hilfe ausschließlich von diesem Gremium zu erwarten.

**Kogon**

Das tut doch niemand!

**Wörner**

Sie haben bereits im jährlichen Haushaltsplan, wie er gegenwärtig besteht, den Entscheidungszwang über Prioritäten. Eine vierjährige Haushaltsplanung würde sicherlich eine gewisse Hilfe bringen. Letztlich beseitigte sie aber das Problem nicht, ob die Leute willens und mutig genug sind, den Interessen zu begegnen.

**Kogon**

Wenn die Politiker nicht einmal diesen Grundwillen hätten, Herr Wörner, dann könnten wir überhaupt abdanken. Sie werden doch gewählt, damit sie die Entscheidungen treffen.

**Hennis**

Warum reden wir dann von Sachzwängen?

**Kogon**

Die von uns festgestellte Malaise hat ihre Gründe. Es gibt eine Reihe von Komplikationen im parlamentarischen System: Ein großer Teil der gesellschaftlichen Probleme wird nicht rechtzeitig und

auch nicht in zureichendem Ausmaß erkannt. Das "gouverner c'est prévoir" wird nicht erfüllt. Warum gehen denn parlamentarische Systeme zugrunde? Doch nicht allein wegen der verdammten Faschisten. Die Vierte Republik Frankreichs ist nicht durch die Hölle gestürzt worden, und das italienische parlamentarische System geriet nicht deshalb in Schwierigkeiten, weil irgendein Teufel am Werk war in der heiligen römischen Stadt. Das hat doch gesellschaftliche Gründe. Wir alle wollen aber nicht nur die Ursachen herausfinden, sondern suchen einen Weg, die Malaise zu überwinden. Das Predigen allein genügt nicht.

### **Kühne**

Wenn man der Meinung ist, daß die Verbände nicht in der richtigen Weise Kontakte aufnehmen, dann ist es zweckmäßig, zu dieser Institutionalisierung auch in Form eines Bundeswirtschaftsrates zu gelangen. Dafür sprechen zumindest drei Argumente.

Erstens finden sich in einem solchen Kreis ständig dieselben Vertreter zusammen. Damit besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, daß sie sich zusammenraufen und zu gemeinsamen Ergebnissen kommen und nicht nur ständig gegeneinander reden.

Zweitens sollen die Abgeordneten letztlich nur die Entscheidung in einer prinzipiellen Weichenstellung treffen, die allerdings sehr wichtig sein kann. Ob man sich zum Beispiel für eine Wachstumsrate von 5 oder 5,5 Prozent entscheidet, kann von eminent großer Bedeutung sein. Im Rahmen solcher institutionalisierten Einzelausschüsse eines Bundeswirtschaftsrates kann die Entscheidung in schriftlicher Form vorbereitet und gegebenenfalls mit Initiativrecht gekoppelt werden. Das Fehlen dieses Initiativrechtes hat in der Weimarer Republik den Wirtschaftsrat absterben lassen, obwohl die sonstigen Voraussetzungen gar nicht so schlecht waren.

Drittens würde ein solcher Bundeswirtschaftsrat die Möglichkeit besitzen, gerade die Gruppen zumindest ins Gespräch zu bringen, die bei unserer heutigen Verbandstechnik nicht zu Worte kommen. Wer heute von Parität spricht, gilt von vornherein als Saboteur, denn damit wird der Gedanke eines Bundeswirtschaftsrates unmöglich gemacht. Diejenigen, die das Wort Parität vor rund 10 Jahren ausgesprochen haben, sind dafür verantwortlich, daß wir in die ganze Malaise, von der wir heute reden, überhaupt erst hineingesteuert sind. Das gilt für Arbeitgeber wie für Arbeitnehmer.

Will man aus der Sache herauskommen, braucht man eine dritte oder auch vierte Gruppe. Woraus diese sich zusammensetzen, ist eine zweite Frage. Herr Rovon hat darauf hingewiesen, daß die Gemeindevertreter, die ebenfalls so eine Art unterentwickelter Vertretungsgruppe in der Bundesrepublik sind, beispielsweise aber auch die sogenannten kompetenten Kreise - ich würde selbst die Kirchen mit einbeziehen - in einem solchen Bundeswirtschaftsrat vertreten sein könnten. Es ist nicht so wichtig, wer als dritte oder vierte Gruppe dabei ist, sondern nur, daß es sie überhaupt gibt. Ich möchte darauf hinweisen, daß bedeutende internationale Gremien, beispielsweise der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG und der Binnenverkehrsausschuß beim internationalen Arbeitsamt und andere, mit einer solchen Dreiteilung sehr gute Erfahrungen gemacht haben. Sie hat vor allem den großen Vorteil, daß sich die beiden anderen Gruppen, wie Arbeitnehmer und Arbeitgeber, um sie raufen müssen, damit sie sie überzeugen. Das könnte den Erfolg einer solchen Institution verbürgen.

### **Rovan**

Der französische Dichter Péguy hat einmal gesagt, es gäbe in Frankreich nur zwei Parteien: diejenigen, die hinter und die anderen, die vor dem Schalter sind. Damit komme ich zu einer mir wichtigen Bemerkung. Der gesamte Aufbau einer dritten Struktur der Demokratie hat im wesentlichen die Aufgabe, neben die reine Repräsentanz durch das Parlament die Partizipation zu stellen, nämlich die Anteilnahme an den Vorbereitungen für die Entscheidung. Parlament und Regierung bezeichne ich als die erste und zweite Struktur. Niemand kann heute behaupten, daß sich der Bürger einer westlichen Nation durch sein Parlament allein gültig repräsentiert fühlt. Dazu ist die Distanz zu groß. Deshalb müssen für alle möglichen Räume des konkreten Lebens neben der allgemeinen Volksrepräsentanz, die die Weichenstellung durchzuführen hat, die Institution und die Partizipation geschaffen werden, von der Ebene der Nachbarschaft bis zu der der Nation.

Aus diesem Grunde halte ich es für wichtig, daß die Ausarbeitung eines Plans im wirtschaftlichen Bereich nicht die Aufgabe der Regierung allein ist. Damit würde die Regierungsfunktion erheblich erweitert und das Parlament ihr völlig ausgeliefert werden. Wenn es überhaupt Pläne gibt, müssen sie durch Partizipationsorgane und Institutionen ausgearbeitet werden. Von Frankreich aus gesehen, sollte man zum Beispiel das System der fünfzig Kommissionen, von denen ich sprach, verbessern. In diesen sitzen die Vertreter der verschiedenen Gruppensituationen, ausgehend vom kleinsten bis hin zum größten Lebensbereich, zusammen mit den Technokraten.

Das ist das eine. Aber man macht ja nicht nur Pläne. Für die allgemeine Gesetzgebung halte ich einen Wirtschaftsrat und einen Kulturrat für das Richtige. Sie sollten dreifach zusammengesetzt sein, nämlich durch Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Experten. Das ist in Frankreich seit zwanzig Jahren eine der am besten funktionierenden Institutionen, die lediglich einer Verbesserung bedarf. Diese beratenden Organe sollten im Gegensatz zu allen bisherigen Gepflogenheiten auch bei uns das Initiativrecht erhalten, natürlich nicht das Recht der Entscheidung. Aber sie müßten einen Antrag stellen können mit der Verpflichtung für die Regierung, dazu Stellung zu nehmen, während das Parlament diesen Antrag zu diskutieren hat. Beide können ihn ablehnen oder verbessern. Es ist zum Beispiel bei unserem Wirtschaftsrat, der technisch eine der bestfunktionierenden Institutionen Frankreichs ist, ein grundlegender Fehler, daß die Verpflichtung der Regierung und des Parlaments fehlt, zu den Vorschlägen des Rats öffentlich Stellung zu nehmen. Würde dieser Fehler entsprechend korrigiert, wären diese beiden beratenden Institutionen meiner Ansicht nach eine notwendige Verbesserung zur Demokratisierung unseres Gesamtsystems.

Ich möchte noch hinzufügen, daß die Frage der Partizipation mit der erzieherischen Funktion der öffentlichen Einrichtungen zusammenhängt. Sowohl die Regierung als auch das Parlament haben in allen Ländern die Tendenz, die Öffentlichkeit auszuschließen, das Volk als störenden Dritten zu behandeln. Das ist naturgemäß die Tendenz jeder Bürokratie, auch wenn sie individuell aus Linksradiakalen bestünde - vielleicht gerade dann. Infolgedessen ist der dauernde Stimulus zur Publizität durch die Institutionen, wie zum Beispiel die Plankommission, eine Notwendigkeit auf den verschiedensten Ebenen, um die Übermacht des Staates auszugleichen. Die von Herrn Altmann geforderte Reform ist bei uns zum Teil bereits durchgeführt und besteht im Ausbau neuer Institutionen der Partizipation und Kontestation. Das kann nicht die Aufgabe des Parlaments und nicht die der Parteien sein.

### **Graf von Kielmansegg**

Es wird hier ein starker Nachdruck auf die Institutionalisierung der organisierten Interessen, die institutionalisierte Beteiligung am Entscheidungsprozeß gelegt. Die Ausübung öffentlicher Gewalt soll in gewissem Maße auf solche organisierten Interessen förmlich übertragen werden. Es kann schwerlich bezweifelt werden, daß schon in der Vorbereitung einer Entscheidung, also etwa in der Arbeit, die die Ministerialbürokratie heute leistet, Ausübung öffentlicher Gewalt liegt. Will man diese auf die organisierten Interessen, in welcher Weise auch immer, übertragen, darf die Frage der Legitimität einer solchen Teilhabe der Verbände am politischen Entscheidungsprozeß nicht so nochalant behandelt werden, wie es in der bisherigen Diskussion geschah. Man kann nicht einfach sagen, die Verbände seien da und ihre Beteiligung sei nützlich und effektiv. Die Frage der Legitimität der Ausübung öffentlicher Gewalt ist in der Demokratie nicht nur eine Frage der Effektivität. Sie hängt wesentlich damit zusammen, daß Formen gewahrt werden, nämlich daß regelmäßig ein Konsensus zur Ausübung öffentlicher Gewalt eingeholt wird und daß sie einer regelmäßigen Kontrolle unterworfen ist.

Sobald man einen derartigen Übertragungsakt vornimmt, muß man solche Kriterien auch für die organisierten Interessen anlegen. Andernfalls muß man sich darüber klar sein, daß man das politische System verläßt.

### **Kogon**

Es handelt sich aber nicht um die Entscheidung selbst, sondern um die Aufbereitung dazu, also um eine Hilfsfunktion.

### **Graf von Kielmansegg**

Das ist aber schon Teilhabe an der Ausübung dieser Gewalt, und ich halte sie für so zentral, daß man sie den Legitimitätsprinzipien der Demokratie einfach nicht entziehen kann, nur weil sie nützlich und zweckmäßig ist.

Außerdem müßten zwei weitere kritische Gesichtspunkte Berücksichtigung finden. Einmal gibt es wirtschaftliche Interessen, deren Legitimität nicht fragwürdiger als die anderer Interessen ist, die aber zumindest nicht in gleicher Weise repräsentierbar sind wie diejenigen, von denen hier ständig geredet wurde. Es ist sehr bezeichnend, daß man immer wieder von den gleichen Verbänden sprach. Die Gruppe der kinderreichen Familien hat zweifellos ein sehr legitimes Interesse, das jedoch keineswegs in vergleichbarer Weise repräsentierbar ist.

Zum anderen wurde hier überhaupt nur von wirtschaftlichen Interessen gesprochen. Wählen wir ein politisches Entscheidungsverfahren, in dem die wirtschaftlichen Interessen den sozusagen dritten

demokratischen Weg bilden, wie Herr Rovan das ausgedrückt hat, dann scheint mir doch die Gefahr sehr groß zu sein, daß das Übergewicht solcher Interessen, die keineswegs die einzigen sind, die man in einem Staatswesen berücksichtigen muß, noch stärker und erdrückender wird, als es ohnehin schon der Fall ist.

### **Rovan**

In Frankreich ist die Gruppe der kinderreichen Familien eine der stärksten politischen Potenzen. Daneben gibt es natürlich eine ganze Reihe unterentwickelter Bevölkerungsteile, die Fußkranken der Entwicklung, die spezifisch durch Parlament und Regierung geschützt werden müssen. Das ist eine der großen Restaufgaben des Parlaments.

Die Frage ist nur, ob trotz der Mediatisierung durch die Interessenverbände die Parteien noch dazu in der Lage sind und nicht ihrerseits von den großen Interessen aufgesogen werden. Wer beschützt die Alten und Schwachen unserer Gesellschaft? Die Verbände tun es nicht!

### **Kogon**

Bei einigen Teilnehmern unserer Diskussion geht die Tendenz immer wieder dahin: Schafft Institutionalisierung, damit die Aktivität des Parlaments gewährleistet sei. Welcher Art eine solche Institutionalisierung sein soll, müßte erörtert werden. Vielleicht erhöhen wir damit die Chancen.

### **Fabian**

Die Reform der Haushaltspolitik, die Herr Altmann hier als den Hebel zur Änderung der Malaise vorgeschlagen hat, scheint mir als Hebel viel zu schwach und als Vorschlag viel zu eingleisig zu sein. Sie könnte nur etwas nützen, wenn sie etwa in Richtung auf die französische planification realisiert würde.

In der pluralistischen Gesellschaft kommen wir nicht mit einem Heilmittel allein aus, sondern brauchen eine relativ breite Palette von Mitteln. Dazu gehört die Politisierung, die bessere Personenauswahl, die bessere Einsetzung der Massenmedien und so weiter.

Herr Rovan sprach von den Animatoren, die in Frankreich besonders bei Peuple et Culture, also in der Erwachsenenbildung, eine Bedeutung haben. Solche Kräfte müßten auch bei uns eine Rolle spielen. Natürlich können wir das, was in Frankreich seit 20 Jahren praktiziert wird und dort halbwegs gut gegangen ist, nicht einfach übernehmen. Uns fehlen die Voraussetzungen, die in der französischen demokratischen Tradition und in der Politisierung weiter Schichten des französischen Volkes gegeben sind. Wir können aber aus Rovans Darstellung sicherlich gerade auch in der Richtung des Pluralismus der Mittel sehr viel lernen.

### **Böckenförde**

Wenn wir zu einem beweglichen Kabinett kommen, kann auch institutionell einiges verbessert werden. Zur Zeit muß verfassungsrechtlich jeder Ressortleiter Kabinettsmitglied sein. Das englische System hat im Kabinett, dem nur bestimmte, vom Premierminister hineinberufene Minister angehören, ein engeres Führungsgremium, das ein effektives Koordinationsgremium sein kann. Ein Kabinett von 22 Ministern ist eine Versammlung, aber kein politisches Führungsgremium mehr. Die Bundesregierung besteht aber auf Grund der Verfassung, Art. 62, aus den Bundesministern.

Damit hängt die Intensivierung der Arbeit von Kabinettsausschüssen zusammen und die dadurch mögliche Koordination. Zur Entlastung der Minister würden auch Staatsminister beitragen, wie es sie in England gibt. Natürlich dürften diese nicht etwa von der anderen Koalitionspartei als Aufpasser eingesetzt werden, sondern müßten mit dem Ressortminister solidarisch sein und die Politik ihrer Minister vertreten. Das hätte auch eine Wirkung auf die Heranbildung von Führungskräften. Jüngere Politiker könnten hier Regierungserfahrung erwerben.

Voraussetzung der institutionellen Reform muß sein, unsere Institutionen so zu bilden, daß sie, um es pointiert zu formulieren, mit einem Minimum an Moral funktionieren können, um die notwendigen Sachaufgaben zu erledigen. Wenn ein hohes Maß an Moral notwendig ist, damit die erforderlichen Beschlüsse zustande kommen, stimmt etwas nicht. Die Durchschnittsmoral muß genügen.

Noch eine Bemerkung: Der Prozeß der politischen Willensbildung vollzieht sich meines Erachtens nicht nur von unten nach oben, sondern vor allem auch von oben nach unten. Die Aufgabe, dem Volk gegenüber die Fragen im Hinblick auf politische Entscheidungen richtig zu formulieren und es politisch anzusprechen, liegt naturgemäß bei der Regierung. Leider sprechen Regierung und Parteien heute im

Grunde nur den "homme" und nicht den "citoyen" an. Man sieht die Gesellschaft in ihren verschiedenen Interessen-Repräsentanten. Wie wird darüber hinaus aber der Weg zum Bürger, und zwar zum citoyen, möglich? Wie kann man ihn aktivieren? In einem präsidentiellen System wird der Chef der Exekutive im Grunde vom ganzen Volk gewählt. Daraus erhält er eine unmittelbare Legitimation vom Staatsvolk, unabhängig von den verschiedenen Interessengruppierungen, in denen die einzelnen stehen. Aber es muß auch an den einzelnen als Bürger appelliert werden. Wie kann im parlamentarischen System ein Weg gefunden werden, der es erleichtert, den einzelnen nicht nur als homme situé anzusprechen, sondern als Staatsbürger, der aus Verantwortung für das politische Ganze handelt und entscheidet?

### **Sontheimer**

Mich hat bei der Analyse von Herrn Altmann verblüfft, daß er genauso analysiert, wie schon vor dreißig Jahren analysiert worden ist. Wenn wir aber die Situation von 1932 mit der des Jahres 1966 vergleichen, müssen wir uns immerhin fragen, ob inzwischen nicht entscheidende Veränderungen eingetreten sind. Wieso glaubt Herr Altmann, eine Analyse wie die damalige in der völlig veränderten Situation von heute geradezu repetieren zu können? Das ist mir ein Rätsel.

Er hat ferner gesagt, unsere Verfassung sei von einem Mißtrauen gegen das Volk und das Parlament ausgegangen; sie hätte darum das Kanzlersystem gewaltig gestärkt. Er stellte dieses Mißtrauen als etwas Negatives dar, kommt jedoch mit allen seinen Vorschlägen auf nichts anderes als eine weitere Verstärkung dieses Kanzlersystems hinaus. Diesen Widerspruch hätte ich gern geklärt.

Die Frage, ob die Regierungsmaschinerie umkonstruiert werden müsse, ist von Herrn Altmann an sich positiv beantwortet worden. Wir streiten jetzt lediglich darüber, wie das im einzelnen gemeint und zu bewerkstelligen sei. Nach allem, was hier gesagt wurde, würde ich diese Frage jedoch verneinen. Wesentliche Probleme sollten gerade nicht durch institutionelle Veränderungen gelöst werden, sondern durch das richtige Ausfüllen der bestehenden Institutionen. Insbesondere muß die Führungsfunktion, die heute einer Regierung obliegt, sehr entschieden wahrgenommen werden. Dadurch ließen sich viele Probleme, die Sie durch eine Umstrukturierung beheben wollen, von selbst lösen.

Herr Altmann sollte auch nicht vorgeben, der Staat, den er im Auge hat, sei ein état conservateur. Nennen wir ihn doch einen état autoritaire, wie er im Grunde auch von ihm verstanden wird und worauf es ja hinausläuft. Wir sollten die Dinge in der uns überkommenen Nomenklatur belassen, denn dann können wir offener miteinander reden. Das ist zwar eine scharfe, ideologisch anmutende Bemerkung, aber ich wollte doch darauf aufmerksam machen.

### **Altmann**

Ich bin nicht der Meinung, daß ich eine Analyse, die vor dreißig Jahren gemacht wurde, noch einmal repetiert habe. Ich sagte, daß ein état conservateur kein pouvoir neutre sein kann. Er steht uns in einer ganz anderen Situation des Pluralismus gegenüber, die ohne die Entwicklung - unter Einschluß der des Dritten Reiches - nicht verstanden werden kann. Ich beurteile den Pluralismus sehr viel konstruktiver. Ich will aber eine Begrenzung gegenüber einer Überentwicklung dieses Pluralismus schaffen und sehe gar nicht ein, warum das undemokratisch sein soll. Sie spielen auf Carl Schmitt an, dessen Schüler ich bin und von dem ich viel gelernt habe. Ich sage das ganz offen. Ich vertrete seine Thesen hier aber nicht, sondern bin der Auffassung, daß Staat und Regierung in einer anderen Situation als in der Weimarer Republik sind. Die Verfassung und das Grundgesetz geben der Regierung - nicht dem Kanzler zur Zeit Adenauers - als Koalition der staatstragenden Parteien einen starken Platz gegenüber dem Volk, dem Parlament und dem Staatsoberhaupt. Es ist deshalb erstaunlich, wie schwach die Regierung geworden ist. Meine Frage ging nur dahin, ob das allein an der Person des gegenwärtigen Bundeskanzlers oder seiner Kabinettsmitglieder liegt oder ob mehr dahinter steckt. Ich meine, es steckt mehr dahinter.

Mit meinen Reformvorschlägen wollte ich der Regierung keineswegs die Position eines autoritären Regimes zuschanzen. Aber es ist leicht, wenn Sie mir die Schärfe erlauben, in der von Herrn Sontheimer eben gehörten Weise zu demonstrieren. Jeder Staat muß über Autorität verfügen. Der längerfristige Haushaltsplan ist ein Angelpunkt dafür. Wenn die Regierung etwas tut, muß davon ein Sachzwang ausgehen.

Da wurde eine ganze Reihe von Fragen diskutiert. Die Fraktionen müßten gestärkt werden. Ich habe Fraktionen nicht erwähnt, denn ich bin nicht in der Lage, die Fraktionen zu reformieren, und Herr Fraenkel ist es auch nicht. Ich frage mich, von welcher Seite auf die Politik ein Sachzwang im Sinne einer rationalen Transparenz des politischen Handelns ausgeht. Wenn wir uns zu einer längerfristigen

Haushaltsplanung entschließen könnten, hätten wir Sachzwänge für die Regierung, das Parlament und das föderative System geschaffen, denen wir im Sinne von Herrn Fritsch folgen müssen, nämlich im Sinne eines Versuchshandelns.

Alle diese Dinge sind noch nicht ausgegoren. Es sind auch keineswegs alte Kamellen, denn es ist sehr schwierig, die Reaktion unseres parlamentarischen Systems auf eine solche Gesamtplanung mit Zielkonflikten und so weiter genau festzustellen. Wir müssen das Experiment machen. Wir brauchen dazu die Mitarbeit der Gruppen. Aber die Regierung sollte sich darüber klar sein, daß - wenn der Pluralismus zu einer demokratischen Gesellschaft gehört - sie dennoch in der Lage sein muß, Konflikte mit Verbänden auszutragen.

Ich denke also nicht an eine Gleichschaltung der Verbände und hege auch keine bösen autoritären Pläne. Die Regierung sollte aber begreifen, daß

Konflikte ausgetragen werden müssen. Es bleibt doch zweifelhaft, ob es richtig ist, wenn die Sozialreform am Vetorecht der Vereinigten Kassenärzte Deutschlands, die fabelhaft organisiert sind, scheitert. Die Regierung muß den Konflikt mit den Kassenärzten wagen, desgleichen mit dem DGB und der Wirtschaft. Der Sachzwang, der von der längerfristigen Haushaltspolitik ausgeht, wäre ein Mittel dazu. Und darum geht es. Es gibt eine Reihe von Vorschlägen, die durchaus nicht utopischer, sondern sehr vernünftiger Art sind, zum Beispiel: Volksaufklärung, Propaganda im demokratischen Sinne. Man könnte sie ausführen. Aber wo ist der Sachzwang zum Handeln? Zunächst lassen Sie uns einmal die Aktionsfähigkeit der vorhandenen Institutionen überprüfen. Da bin ich durchaus konservativ. Kommen wir auf diesem Wege weiter? Mit Recht hat Herr Hennis darauf hingewiesen, daß die Fachwelt, die Politiker, die Opposition und auch die Volksmeinung einheitlich erklären, es müsse etwas geschehen. Warum sollten wir nicht damit beginnen?

### **Schuster**

Man kann einen negativen Sachzwang schaffen. Wie ist es möglich, daß ein Bundesminister gleichzeitig Vorsitzender eines Interessenverbandes sein und sogar, während er Bundesminister ist, sich noch neu wählen lassen kann? Wenn man die Geschäftsordnung richtig auslegt, ist das nicht erlaubt. Es geschieht jedoch immer wieder. Warum ist das noch nicht unmöglich gemacht worden? Hier wird der Minister einer ständigen Versuchung ausgesetzt. Das ist die falsche Beteiligung der Verbände.

### **Schulze-Vorberg**

Was waren die Thesen von Herrn Altmann? Als ersten Mangel beklagte er, daß das Kanzleramt nur ein Sekretariat sei. Dieses kleine Kanzleramt unter dem umstrittenen Globke mit ein paar hervorragenden Fachleuten von Prass bis Osterheld war genau das, was Herr Adenauer brauchte. Es hat 15 Jahre lang den Aufbau der Bundesrepublik bewältigt. Dort ist koordiniert und regiert worden, und zwar so, daß es Herrn Altmann und auch einigen von uns zuviel wurde. Wir haben damals gesagt: "Um Gottes Willen, der Mann zieht ja alles an sich."

Das Parlament entstand im wesentlichen im 18. Jahrhundert. Es wurde im 19. Jahrhundert geformt, und diese Maschinerie bewegt sich im 20. Jahrhundert nur ächzend weiter. Was im 19. Jahrhundert vorbildlich war, sollte man selbstverständlich im Hinblick auf die Formen unserer Zeit weiterentwickeln. Ich halte die parlamentarische Demokratie, auch mit den föderalistischen Vorzeichen, nach wie vor für das Richtige. Aber ich weiß, wieviel Sand im Getriebe ist, wie schwerfällig alles funktioniert und wie schwierig es ist, im 20. Jahrhundert mit den Methoden des 19. Jahrhunderts fertig zu werden.

Wir müssen zu anderen Regierungsformen kommen. Das liegt in erster Linie an den Personen. Sicherlich ist es richtig, daß ein neuer Kanzler ein anders zusammengesetztes Amt braucht. Die Betonung der Personalfrage ist wichtig.

### **Kogon**

Wie findet man aber die richtigen Personen?

### **Hennis**

Unser Thema heißt: Muß unsere politische Maschinerie umkonstruiert werden? Dazu nannte Herr Altmann als wichtigste Forderung im institutionellen Bereich die Stärkung des Bundeskanzlers und seines Amtes. Weiter erhoffte er sich vieles von den politischen Effekten, die ein längerfristiger Haushalt auf Grund der von ihm ausgehenden Sachzwänge haben würde. Er glaubt, daß sich diese Sachzwänge auch auf das Parlament auswirkten.



Ich fürchte, Herr Altmann, daß Ihr Glaube an die politische Kraft von Sachzwängen Ideologie ist. Auf den Sachzwang setzen immer diejenigen, die daran zweifeln, daß die Politik von Willen und Moral bestimmt wird. Woher nehmen Sie die Hoffnung auf die segensreiche Wirkung neuer Sachzwänge, wenn die vorhandenen ohne Wirkung bleiben?

Unser Grundgesetz kennt eine Fülle von "Sachzwängen", um die Regierung zu richtigem Handeln aufzufordern. Die Bundesregierung steht vor dem Sachzwang, einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Diese Forderung kann man großartig umgehen, und wir haben dafür eine Fülle von Tricks entwickelt. Für die Bundesregierung gibt es den Sachzwang des Artikels 113. Kann irgend jemand nach den Erfahrungen des vergangenen Jahres behaupten, daß er wirksam sei? Jetzt versucht man im Bundestag, den Sachzwang für den Bundeskanzler zu verstärken, und plant zu diesem Zweck eine Änderung des § 96 der Geschäftsordnung des Bundestages. Danach soll sich die Bundesregierung nicht wie bisher erst dann äußern müssen, wenn das fertige Gesetz vorliegt, sondern bereits zwischen der zweiten und der dritten Lesung. Durch eine unglaublich legalistische Auslegung hat man das gewaltige Instrument des Artikels 113 zu einem Gummischwert heruntergeredet. Jetzt glaubt man, durch eine Änderung der Bundestagsgeschäftsordnung den letzten Rest von Sachzwang retten zu können.

Wenn schon die Sachzwänge, die in unserer Verfassung enthalten sind, keine systemkonforme Wirkung haben, so kann ich nicht einsehen, wie von einem so schwer zu realisierenden längerfristigen Haushaltsplan stärkere Sachzwänge ausgehen sollen. Wohlverstanden: Ich bin für eine längerfristige Haushaltsplanung; aber nur in der Hand einer führungswilligen und führungsbegabten Bundesregierung wird sie die erhofften Wirkungen zeigen. Man könnte sie durch Nachtragshaushalte und sonstige Tricks genauso umgehen wie die gegenwärtigen institutionellen Sachzwänge des Artikels 113, des ausgeglichenen Haushalts, der Richtlinienkompetenz und so weiter.

Ihre Forderung nach einer Verstärkung des Bundeskanzleramtes kommt mir geradezu surrealistisch vor. Gerade in diesen Tagen erleben wir die nachhaltigste Zerschlagung des kanzlerdemokratischen Instrumentariums, das - wie Herr Schulze-Vorberg sagte - in der Ära Adenauer aufgebaut wurde. Der Verfall begann gleich nach dem Kanzlerwechsel, als die Kompetenzen beim Bundesverteidigungsrat neu geregelt wurden. Jetzt wird das wichtigste Instrument des Kanzlers für diesen zentralen Bereich der Politik dem Bundeskanzleramt vollends entzogen und dem Ministerium Krone übertragen. Und da fordert man eine Stärkung des Bundeskanzleramtes!

Unser Thema in Deutschland kann im Augenblick nicht heißen: Muß unsere politische Maschinerie umkonstruiert werden? Ich würde Sie, Herr Altmann, dem so gute Beziehungen zur anderen Seite der Koblenzer Straße nachgesagt werden, bitten, sich jetzt erst einmal als conservateur zu betätigen, damit wenigstens das, was wir an politischer Maschinerie noch haben, nicht weiter zerschlagen wird.

### **Drath**

Ich würde von Herrn Altmanns Thesen sehr viel subtrahieren: Autorität kann man nicht fordern, sie muß sich von selbst einstellen. Graf Kielmansegg hat auf die Kardinalfrage hingewiesen, die der Legitimität von Entscheidungsgewalt in unserer Gesellschaft: Herr Altmann geht vom Bestehenden aus und will daran scheinbar nur wenig ändern. Aber Herr Rovon sagt uns, daß dann für das Parlament nichts anders übrigbliebe, als zu akklamieren. Jene Änderungen, die das Parlament zu überlegten Entscheidungen und so zu Erwerb und Ausübung von Autorität zwingen sollen, können das also nicht, wenn diese Entscheidung doch zu bloßer Akklamation wird. Steckt hinter jenen kleinen Änderungen nicht im Effekt schon eine große: die Verschiebung der Autorität auf die anderen, den langfristigen Plan vorbereitenden Instanzen? Das wäre aber eine andere Autorität, weil sie von den Wahlen durch das Volk unabhängig ist. In der Tat war der Gedanke bei Herrn Altmann unüberhörbar, daß mit den Parteien und dem Parlament und ihrer letzten Entscheidungsfunktion nicht mehr viel anzufangen sei. Herrn Rovons Thesen scheinen mir andere, demokratischere Voraussetzungen zu haben als Herrn Altmanns, die eine größere, in Wahrheit aber neue und andere Autorität aus einem Mißtrauen gegen das Volk fördern.

### **Noll**

Wir äußern hier sehr lobenswerte Gedanken, bringen praktische Vorschläge vielleicht sogar bis zu einer gewissen Konkretisierung und publizieren sie dann. Danach gehen wir aber auseinander. Das erinnert mich ein wenig an die Schildkröte, die ihre Eier in den Sand legt und sich wieder davonmacht.

### **Nenning**

Aber aus den Schildkröteneiern werden doch kleine Schildkröten!

**Noll**

Die höher entwickelten Tiere und der Mensch müssen sich aber um das Ergebnis ihrer Fruchtbarkeit kümmern, damit etwas daraus wird. Ich möchte nur ein Beispiel dafür bringen, wie man es machen kann. Der Regierungsentwurf zu einem Strafgesetzbuch ist an den Strafrechtslehretagungen auf allgemeine Kritik gestoßen. Es wurden teils Gegenvorschläge gemacht, teils auch nur Mängel hervorgehoben. Dann haben sich aber einige Strafrechtslehrer zusammengetan und ihre Kritik in einem Gegenentwurf konkretisiert. Das hat uns sehr viel Arbeit gekostet, die aber nicht ohne Wirkung bleiben wird. Unsere Gegenvorschläge werden wahrscheinlich im Parlament zumindest diskutiert werden.

Diese Erfahrung ließe sich möglicherweise auch auf diesen Kreis übertragen. Vielleicht kommt man hinsichtlich gewisser Vorschläge zu einer formulierten Übereinstimmung, die man beispielsweise als Petition dem Parlament einreichen könnte. Man muß sehr viel gründlicher denken, wenn man unter dem Zwang steht, formulierte Vorschläge vorzulegen. Hier sehe ich eine Möglichkeit der Aktivierung des Staatsbürgers; auch wir sind ja das Volk und thronen nicht etwa irgendwie darüber. Wenn wir vom Volk verlangen, daß es sich aktiv am politischen Geschehen beteiligt, dann müssen wir das eigentlich zuerst tun.

Wichtig ist vor allem, daß mehr Leute in die Parteien eintreten. Die Parteien sind allerdings für die staatsbürgerliche Aktivität nicht sehr aufgeschlossen. Sie sind von oben nach unten organisiert, und ihre Apparate kontrollieren die Mitglieder, statt daß die Mitglieder die Spitze kontrollieren. Dies ermutigt natürlich die Bevölkerung nicht sonderlich, in die Parteien einzutreten. Aber je mehr unabhängige Leute auf den Parteiversammlungen mitreden, desto schwieriger wird eine autoritäre Parteiführung. Hier scheinen mir Möglichkeiten der praktischen Verwirklichung dessen zu liegen, was wir anstreben.

**von Poll**

Ich hatte Herrn Körber so verstanden, daß er die Animatoren in diesem Kreis ansprechen wollte: "Solltet Ihr nicht, die Ihr doch angesehene Leute seid, etwas tun, um in der Öffentlichkeit Wirkung in einem konkreten Sinn zu erzielen?" Wir kennen ja Beispiele in Deutschland, daß Staatsbürger von Rang eine Meinung in der Öffentlichkeit vertraten und Einfluß ausübten und daß die Öffentlichkeit davon in ausreichendem Maße Kenntnis nahm. Ich könnte mir vorstellen, daß auch aus diesem Kreis bestimmte konkrete Vorschläge, etwa hinsichtlich der Prinzipien im öffentlichen Haushaltswesen, so vertreten werden, daß sie die Öffentlichkeit in einer Weise mobilisieren, an der auch Parlament und Regierung nicht vorbeigehen können.

Meine zweite Anregung betrifft das Problem, daß Parteien, Presse und Funk die Bürger nicht nur besser informieren, sondern auch an die eigene Diskussion der politischen Probleme heranzuführen müssen. Dazu ist unter anderem auch eine bessere Behandlung von Parlamentsberichten notwendig. Es gibt zudem eine Reihe von Techniken, um auch komplizierte Vorgänge - zum Beispiel schaubildlich - alternativ darzustellen, damit sie allen Interessierten ins Auge springen. Selbst komplizierte fachliche Alternativen - etwa zwischen den Kosten und Auswirkungen des Milchpfennigs und irgendeiner anderen Subvention - können allgemein verständlich vorgetragen werden. So etwas müßte natürlich einer gewissenhaften journalistischen Selbstkontrolle unterliegen, und bei den Organen der öffentlichen Meinung sollte für solche Darstellungen ein angemessener Raum zwangsmäßig beansprucht werden.

**Markmann**

Ich bin der Meinung von Herrn Altmann, daß die Haushaltspolitik ein ganz massiver Hebel ist, um die Dinge zu ändern und in eine Richtung zu manövrieren, wie wir sie für richtig halten. Ich kann seine Vorschläge insofern rückhaltlos unterstützen, als auch das Grundsatzprogramm des DGB von 1963 genau diese Forderung enthält.

Ebenso ist Herrn Altmanns Forderung, so etwas wie eine Subventionsbilanz und einen Subventionskatalog aufzustellen, in Dutzenden von Veröffentlichungen aus unseren Federn nachzulesen. Hier könnten wir also eine action concertée zustande bringen.

**Nenning**

In der bisherigen Diskussion sind zwei Schulen deutlich hervorgegangen. Ich will nicht behaupten, daß die eine nur aus dem Establishment besteht und den Ideologen, die den Heiligenschein darum weben. Die moralische Funktion ist natürlich nicht wegzudenken; sie steht an erster Stelle. Es fragt

sich, ob es ausreicht: immer nur gut zuzureden, daß etwas getan wird, oder zu sagen, es sollte zwar etwas getan werden, aber es geschieht nichts - jetzt nicht und in der Weimarer Republik erst recht nicht; auch in der Vierten Republik Frankreich und in der italienischen Republik ist nichts geschehen. Ist das dann moralisches Versagen, oder liegt nicht auch eine institutionelle Schwäche vor? Braucht die Moral nicht auch ein Korsett? Institutionen sind ja nichts anderes als Korsett und bieten keineswegs eine Garantie unter dem Korsett muß freilich ein Herz im Busen schlagen.

Darum gibt es hier eine zweite Schule, die auf dem Standpunkt steht, es liege Handlungsschwäche vor, die man nicht einfach mit moralischen Appellen beseitigen könne.

Für den Theoretiker ist die Antwort ausreichend: die Institutionen seien wunderbar, der Pluralismus sei äußerst wichtig und so weiter. Der Praktiker sagt dagegen, der Pluralismus hindere ihn am Regieren; die ach so nützlichen Verbände verhinderten, daß etwas geschieht. Dann besteht die Frage, wie man das institutionalisieren und kanalisieren kann, da ja die Verbände nicht abgeschafft werden können.

### **Graf von Kielmansegg**

Hier ist es genau umgekehrt. Die Praktiker sind für den Status quo.

### **Nenning**

Praktiker heißt Handelnde! Und in der Politik sind die Praktiker noch lange keine Handelnden in dem Sinne, daß sie etwas voranbringen. Zweifellos sind sie Praktiker, weil sie die Maschinerie kennen; ob sie aber handeln, das bleibt noch sehr fraglich. Handeln würde nämlich bedeuten: einen gegenwärtigen schlechten Zustand in einen guten zu verändern. Das bewirkt der echte Praktiker, nicht aber der schlaue Fuchs, der praktische Kopf.

Sie wollen zu einer langjährigen Planung kommen, bringen aber selbst geringere Dinge nicht fertig. Werden Sie ein relativ großes Ziel mit den Verbänden erreichen, wie sie heute bestehen? - Verbände, die grundsätzlich begrüßenswert sind, in der Praxis aber wild wuchern? Müßte man nicht zuerst, etwa mit französischen Methoden, nach einer Institutionalisierung suchen, wobei gleichzeitig dem Prinzip der Legitimität Rechnung getragen wäre? Institutionalisierung heißt, daß ein legitimes Organ, zum Beispiel das Parlament, eine Maßnahme trifft oder eine Bestimmung setzt. Damit wäre das Problem der Legitimierung gelöst.

Zunächst müßte die innere Demokratie des Verbandes sichergestellt werden. Das kann und soll man gesetzlich regeln. Demoskopisch ist dieses Problem nicht zu lösen. Demoskopie kann - wie Herr Altmann sagte - tödliche Streiche gegen eine Verbandsführung richten. Was erreichten Sie aber damit? Ist es nicht sinnvoller, sich die Demoskopie zu ersparen und die innere Demokratie der Verbände auf gesetzlicher Basis zu sichern? Dann ist man gewiß, daß die einzelnen Verbandsführungen demokratisch legitimiert sind.

In welchen legitimierten Rahmen stellt man dann solche demokratisch legitimierten Verbände, damit sie einem nicht über den Kopf wachsen können: Reichswirtschaftsrat, Sozial- und Wirtschaftsrat, Outlook-Institution, was immer es sein mag? Vielleicht setzt man auch durch, daß sie nur beratende Funktion haben und nicht in einer Weise Einfluß nehmen, die unkontrollierbar ist. Hinterher kann man bestätigen, daß dieser oder jener Verband beratend tätig gewesen ist. In einem solchen Fall ist es für jeden Staatsbürger durchsichtig, wie sich pressure groups auswirken.

Das französische System ist klar: Der Weg der Entscheidung geht von der staatlichen Bürokratie zum Verband, vom Verband zurück zur Bürokratie und von dort zum Parlament. Ob Sie das akzeptieren oder nicht, ist eine andere Sache. Wahrscheinlich muß man in Deutschland anders vorgehen; in Österreich wiederum anders, obwohl wir bei uns das Begutachtungsrecht von Interessengruppen längst gesetzlich verankert haben.

Diese Probleme kann man mit Appellen nicht wegdiskutieren. Es geht um die Frage, was man mit den vorhandenen Realitäten macht. Ich verändere sie nicht damit, daß ich erkläre, sie seien nicht legitim. Man kann höchstens sagen, daß sie noch nicht legitim seien.

### **Altmann**

Ich spreche nicht von einem Sachzwang wie zum Beispiel der Eigenfunktionalität der Wirtschaft, Herr Hennis, sondern von dem, der von der Entscheidung ausgeht. Ich verbinde das nicht mit der gegenwärtigen Regierung. Es ist mir gleichgültig, ob es sich um eine Regierung der SPD oder der CDU, ob es sich um Erhard oder Barzel handelt. Ich meine es also theoretisch. Wollte ich es von der heutigen Regierung, von der Willenskraft des Kanzlers oder solchen Dingen abhängig machen, dann

gerieten wir in eine Psychologie und Charakteristik von Personen, die ich hier vermieden wissen möchte. Natürlich liegen Schwierigkeiten vor, und die gegenwärtige Führungsschwäche unserer Demokratie kann man durch einen längerfristigen Haushaltsplan nicht heilen. Insofern muß ich mich beschränken und bin Herr Fabian sehr dankbar, daß er mir diese Beschränkung vorgeworfen hat. Für mich heißt die Frage in der Tat: Was kann man eigentlich tun?

Es gibt eine Fülle von guten Vorschlägen zu einer Vitalisierung der parlamentarischen Demokratie. Es liegt bereits ein ausgezeichnetes Gutachten vor, das beste, welches wir seit Jahren hatten - soweit ich urteilsfähig bin. Es weist Detailvorschläge besonderer Art auf. Freilich bin ich der Auffassung, daß zu dessen Berücksichtigung nicht so sehr guter Wille als vielmehr eine Technik der guten Politik nötig ist. Wir müssen die Technik der Machtanwendung erlernen. Für diejenigen, die wie Herr Sontheimer gern das autoritäre Gras wachsen hören, mag das etwas machiavellistisch klingen, es ist aber nicht so gedacht, sondern durchaus demokratisch.

Ich bin darüber erstaunt, daß gerade von denen, die dieses Gras wachsen hören, das französische Beispiel so sehr gelobt wurde. Man mag in Frankreich die Verbände in die planerischen Überlegungen einbeziehen und die planification auf attraktive und elegante Weise gelöst haben. Ist Frankreich jedoch eine Demokratie? Diese Frage hat uns Herr Rovon ja auch vorenthalten, wobei ich zugebe, daß sie nicht in seinem Thema lag.

Mich interessiert am französischen Beispiel, daß die Franzosen eine Staatswerdung erreicht haben, und zwar aus einer Situation, die dem Bürgerkrieg nahe war. Die Franzosen schafften es aus einer scheinbar krisenhaften Wirtschaft und aus einem nicht mehr funktionierenden Parlamentarismus heraus. Ich bezweifle, ob es auf ganz demokratischem Wege geschehen ist, und deshalb halte ich für uns das französische Beispiel für nicht sehr verbindlich. Meine Technik der Politik würde sich durchaus im Rahmen einer parlamentarischen Demokratie bewegen.

Ich wiederhole meine Frage: Kann die demokratische pluralistische Gesellschaft ihre Staatsfähigkeit behalten? Das ist mir wichtig. Ich würde jedes Mißverständnis auf mich nehmen, um diese Frage nochmals zu diskutieren. Es ist keine rein ideologische Angelegenheit; wobei das Wort Ideologie bei uns ja meist die Rolle eines fabelhaften Gespenstes spielt.

## **Rovon**

Was ich von Frankreich her - nun nicht etwa für nachahmungswürdig, sondern für beachtenswert halte, ist keineswegs die Restaurierung der Autorität des Staates, die zunächst einmal eingetreten ist, sondern der Ansatz, zu den alten Lebensformen der Demokratie neue hinzuzufügen. Vor allen Dingen möchte ich nicht als Sprecher für eine Abschaffung, sondern für die Wiederbelebung des Parlaments verstanden werden. Wie können in einer Demokratie bei dem einzelnen Staatsbürger und auf allen Stufen Möglichkeiten der konkreten Partizipation geschaffen werden, damit nicht das Gefühl entsteht, daß man alle vier Jahre den Abgeordneten seine Verantwortung überträgt und damit im übrigen die Politik erledigt sei.

Wir brauchen in einem demokratischen Staat nicht nur ein Parlament, sondern eher noch mehr und dürfen nicht etwa an die Stelle des Parlaments etwas anderes setzen wollen. Dazu gehört auch ein starker Staat. Soll er jedoch als demokratisch angesehen werden, ist eine permanente Institutionalisierung der Kontestation, des Widerspruchs und der Mitwirkung nötig. Das haben Sie in Ihrer Situation wohl mißverstanden, weil Sie vor ganz anderen Problemen stehen.

Ich möchte zum Schluß noch einmal betonen, daß ich nicht für die gloire der restaurierten Staatlichkeit, die ich auch begrüße, habe sprechen wollen. Ich wollte vielmehr verdeutlichen, daß es uns darum geht, die Partizipationsmöglichkeiten für eine sehr viel größere Zahl von Staatsbürgern zu schaffen. Die politische Demokratie, wie wir sie aus dem 19. Jahrhundert geerbt haben, funktioniert nicht mehr im luftleeren Raum des Desinteresses der Bürger. Wir versuchen jedenfalls eine Erweckung der Anteilnahme vom Kleinsten bis in die nationale Ebene hinein auf dem Wege der Vervielfachung von Mitstreitern.

Es bestand zwischen uns auch irgendwie ein Mißverständnis in bezug auf die Verbände. Sie denken offensichtlich mehr an große, massive Interessenverbände, während ich Gruppen von "militants" meinte. Ich möchte keinem der großen deutschen Verbände zu nahe treten, habe aber nicht den Eindruck, daß es politische "militants" für die Verwirklichung der Demokratie sind. Das ist ja nicht die Aufgabe eines Arbeitgeberverbandes oder eines Bauernverbandes.

Nach unserer Krise des parlamentarischen Systems sind wir nun verpflichtet, dieses System zu bewahren und auf seine Essenz besonnen zu sein. Wir müssen neue Instrumente zur Stärkung der Demokratie schaffen, nicht aber für eine Reduzierung derselben.

## Kogon

Die Veranstalter unseres Gespräches hatten die Erwartung, daß sich aus der Diskussion praktikable Vorschläge ergeben würden, die ich dann zusammenfasse und präsentiere. Sie sehen meine Schwierigkeit: Es ist mir nicht möglich.

Herr Nenning hat bereits eine Art Schlußwort gesprochen, als er feststellte, es gebe hier zwei Richtungen, die in der Diskussion mehr oder minder deutlich hervorgetreten sind. Die eine ist mehr der Meinung, daß das Bestehende, so brüchig es da und dort sein mag, so ineffizient es immer wieder erscheine, dennoch eigentlich genüge. Es läge nur an unserem Willen, unserer Entschlossenheit und an unserer Moral, daraus ein Optimum oder jedenfalls etwas Besseres zu machen, als es sich gegenwärtig darstellt.

Die andere Richtung - man hat sie hier die Theoretiker genannt - ist der Auffassung, daß es wesentlicher Verbesserungen bedürfe, daß der gesamte Unterbau des Parlaments in der demokratischen Gesellschaft institutionalisiert werden könne, zwar nicht perfekt, jedoch in einigen notwendigen Zügen. Es sollte möglich sein, die parlamentarischen Einrichtungen des 19. Jahrhunderts, die in das 20. Jahrhundert überkommen sind, an neue Bedürfnisse, neue Notwendigkeiten zu adaptieren, weil die Erfahrungen aus der Geschichte der letzten funfunddreig Jahre für die parlamentarische Demokratie nicht übermäßig günstig waren, nicht nur auf dem europäischen Kontinent, sondern auch darüber hinaus.

Beide Vorträge enthielten sehr viele konkrete Punkte, wie immer wir sie jetzt beurteilen. Die Stellungnahmen in der Diskussion dürften die Vorausspiegelung dessen sein, was in der öffentlichen Debatte über diese Problematik zu hören sein wird. Darin liegt meines Erachtens der Nutzen des kommenden Protokolls und damit auch des heutigen Gesprächs: Das Problem wurde von zwei Seiten und zwei Erfahrungen her in verschiedener Weise präsentiert. Eine Fülle von Argumenten wurde dargelegt, die in der Öffentlichkeit wirken werden. Viele im Lande werden sich erkennen, sei es bei der einen oder der anderen Richtung.

Wer könnte sich einbilden, daß es uns möglich wäre, aus einer solchen Gesprächsrunde für dieses gewaltige Problem der Anpassung eines politischen Herrschaftssystems, der Selbst- und Mitbestimmung an die moderne Zivilisation heute abend mehr als einen Anstoß zu geben. Ich finde, der Anstoß ist, so verwirrend es erscheinen mag, durchaus gelungen.

Herrn Körber aber sage ich in unserer aller Namen recht herzlichen Dank.

## Körber

Ich danke Ihnen herzlich für diese lebendige Diskussion, die spüren ließ, daß sich trotz der divergierenden Auffassungen im einzelnen die gemeinsamen Einsichten in den Schwerpunkten treffen.

Gerade diese Erkenntnis ist politisch interessant, wenn man die Voraussetzungen der gesellschaftlichen Entwicklung und Ordnung zu bestimmen versucht, um Ziele mit adäquaten Mitteln anzustreben.

In dieser Hinsicht brachten beide Referate anregende und übersichtliche Arbeitsgrundlagen. Herr Altmann gab eine aus Beobachtung, Erfahrung und Theorie abgeleitete konsequente Darstellung und Interpretation der notwendigen Korrekturen politischer Arbeitsansätze und Arbeitsweisen.

Die Spiegelung dieser Gedankengänge auf dem Hintergrund der Erfahrungen von Herrn Rovon mit einer politisch anders bewegten, anders angesetzten und operierenden Maschinerie war bemerkenswert.

Es war faszinierend, diese "Umkonstruktion" von einem Kenner auch der deutschen Situation dargeboten zu bekommen. Das Interesse lag allerdings weniger bei den Variationen zu einem zeitgenössischen demokratischen Thema, zu dem man sicher im Interesse einer europäischen solidarischen Zusammenarbeit auf Dauer noch weitere ebenso offene kritische Partner hätte einladen müssen.

Vor diesem Hintergrund der verschiedenen politischen Notwendigkeiten und Möglichkeiten verschärfte sich unsere Diskussion und machte einige zentrale, im wesentlichen entideologisierte Themenkreise sichtbar. Es wurde deutlich, daß man sich im Sinne der nationalen und internationalen Bedürfnisse unserer Gesellschaft durch Zusammenarbeit mit unseren westlichen Freunden treffen kann.

Die Situation der Verbände zum Beispiel ist durchsichtig. Die Verbände selbst bleiben im Rahmen ihrer Notwendigkeiten der kritischen Wachsamkeit aller demokratischen Gruppen empfohlen.

Die Frage bleibt immer gestellt, wie wir die Substanz der Demokratie erhalten und mehren können, ohne der Täuschung zu verfallen, daß Simplifikation auch ergiebige Vereinfachung bedeuten könnte. Sie hängt mit Herrn Altmanns entscheidendem Vorschlag zusammen, die Funktionsschwächen oder Mängel unseres politischen Systems vom ökonomischen her durch eine konsequente Haushaltspolitik zu verbessern, durch die Prioritäten und Möglichkeiten geordnet werden. Es ist eine vordringliche Aufgabe, sich über Wege und Methoden zu verständigen, um so die Folgerungen aus permanenten, irreversiblen Veränderungen im Gesamtbereich der Politik zu ziehen.

Vielleicht tragen die Ergebnisse dieses Gesprächs dazu bei, in der Öffentlichkeit eine intensive und sachbezogene Diskussion anzuregen, damit wir auf festgestellte Zwänge nicht mit Improvisationen antworten.

Welche wissenschaftlichen "Erfahrungen" und welche wissenschaftlich-kritischen Funktionen muß sich die Politik heute zunutze machen, damit wir mit einem Minimum an Mißverständnissen und Verlusten arbeiten lernen und uns unter zeitgenössischen Aspekten in Absicht und Ziel begegnen?

Zum Schluß danken wir unseren beiden Referenten nochmals herzlich für ihre unsere Aufgabe fördernden systematischen Arbeitsgrundlagen, die in ihrem sicheren Referenzsystem eine sachliche Diskussion ermöglichten. Ebenso herzlichen Dank schulden wir Herrn Professor Kogon, der uns immer wieder an die sinnvollen Alternativen heranführte und dabei stets den cantus firmus freiheitlichen Selbstverständnisses hören ließ.