

POLITIKWISSENSCHAFTLICHE SERIE 3/1983

Eine Sonderpublikation des
Instituts für Höhere Studien

STRUKTURDEFIZITE DER PARTEIENSTAATLICHEN/
PARLAMENARISCHEN DEMOKRATIE UND MÖGLICHE
ALTERNNTIVEN +)

Oktober 1983

Wolf-Dieter Narr

Editorial

Professor Wolf-Dieter NARR (Freie Universität Berlin) war im Juli 1983 als Gastprofessor am Institut für Höhere Studien tätig. In einer zweiwöchigen Vorlesung befaßte er sich mit dem Thema

"Begriff, Ätiologie und Funktion von Gewalt"

Die Antrittsvorlesung Prof. W.-D. NARRs stieß auf großes Interesse, so daß wir deren Text in der Politikwissenschaftlichen Serie des IHS aufgelegt haben, um ihn einer größeren Öffentlichkeit zugänglich machen zu können.

- +) Der folgende Text beruht auf der Skizze eines Vortrags, den ich in Wien und wenige Wochen früher in ähnlicher Form in Bremen gehalten habe. Der Titel dieses Vortrages ist ein wenig angelehnt an einen, den Ernst FRAENKEL vor langen Jahren gehalten hat, wenn auch die Argumentation des Vortrages insgesamt stark von FRAENKEL abweicht. In der Terminologie verfare ich in diesem Vortrag insoweit etwas schlampig, als ich die Ausdrücke "repräsentatives System" und "Parlamentarismus" oder "parlamentarisches System" wechselseitig deckungsfähig gebrauche. Im strengen Sinn des Wortes besteht zwischen parlamentarischen und präsidentialen Systemen, die beide Formen repräsentativer Politik darstellen, ein nicht unwichtiger Unterschied. Im Hinblick auf die Argumentationsrichtung dieses Vortrags spielte dieser Unterschied allerdings eine vernachlässigbare Rolle.

Strukturdefizite der parteienstaatlich/parlamentarischen Demokratie und mögliche Alternativen

Was ich sehr verkürzt hier vortragen möchte, gilt für alle gegenwärtigen sogenannten westlichen Demokratien mehr oder minder. Also für die Bundesrepublik Deutschland etwa ebenso wie für die im Zusammen- und Widerspiel von Legislative und Exekutive ziemlich anders eingerichtete USA. Es gilt auch für das "glückliche Österreich", was jede Ansichtskarte erneut zu verheißen mag.

Selbstverständlich ist es nicht müßig, die unterschiedlichen Formen repräsentativer Demokratie in der Art ihrer Institutionalisierung, den dadurch bedingten unterschiedlichen Funktionen zu betrachten und auch die verschiedenen Größenordnungen zu beachten. Für den Freiheitsspielraum der Bürgerinnen und Bürger können diese unterschiedlichen Institutionen und die dahinterstehenden Traditionen von erheblichen, zuweilen von existentieller Relevanz sein. Darauf verzichte ich hier aber.

Meine Beispiele und Illustrationen wähle ich vor allem aus dem Kontext der BRD. Weil ich mich dort am besten auskenne. Ich mache mich aber anheischig, analoge Beispiele in anderen Ländern z.B. in Österreich finden zu können (mutatis mutandis).

Noch eine Vorbemerkung. Ich beschränke mich hauptsächlich auf die politischen Institutionen und Verfahrensweisen im engeren Sinne. Dies ist selbstverständlich unzureichend. Probleme der repräsentativen Demokratie ergeben sich im sozio-ökonomischen Kontext und aus ihm heraus: national, wie international. Welches politische Problem wäre heute schon ohne einen Blick auf den Weltmarkt zureichend zu erörtern, geschweige denn zu lösen? Diese Problemquellen streife ich aber nur gelegentlich. Diese Beschränkung hat vornehmlich zeitliche Gründe. Der Raum eines Vortrags ist zu schmal. Aber zusätzlich vertrete ich auch die Annahme, daß die Art der

politischen Institutionen, welche Prozesse sie ermöglichen, was sie blockieren, umbiegen, kanalisieren, aussondern unbeschadet der Hierarchie der Ursachen im einzelnen, erhebliche Auswirkungen auf Verhalten und Bewußtsein der direkt und indirekt mit diesen Institutionen Befassten zeitigt, sprich aller staatlich organisierten Bürgerinnen und Bürger.

Wir leben im repräsentativen Absolutismus.

Das heißt zunächst: die Verfahren der Willens- und Entscheidungsbildung qua Delegation und Mehrheitsentscheidung gelten nahezu ohne Ausnahme im Bereich der politischen Willensbildung. Diese Verfahren gelten aber nicht allein faktisch und aufgrund der bekannten normativen Kraft des Faktischen (Jellinek). Diese Verfahren gelten auch normativ nahezu exklusiv. Entsprechend stark ist die von Konrad Hesse so benannte normative Kraft des Normativen, politologisch geredet die Stärke der repräsentativen Formeln der Macht. Diesem normativen Rang, sprachkräftig übersetzt, entspricht auch der etablierte Sanktionsapparat.

Hier im Verfahren der Willens- und Entscheidungsbildung läßt sich der "nervus rerum politicarum" fassen. Die höchst sensible Antizipation von sperrig-widerborstigem Verhalten und die deliktisch-kriminalisierende Reaktion sprechen zusätzlich dafür. Der Beispiele sind Legion:

- Die öffentlichen Reaktionen auf Bürgerinitiativen und ihr vornehmstes Äußerungsinstrument, die Demonstration, drücken Mißbehagen aus. Als handele es sich hier um etwas nicht recht Zulässiges, als dürfe es diese Form von Politik außerhalb etablierter Parteien und außerhalb des Hofs der Parlamente nicht recht geben. Soweit das uralte (Herrschafts-)Mittel der Kooptation nicht wirkt, nützt deshalb vielleicht die Diskriminierung. Der Teilnahme an Bürgerinitiativen und ihren ärgerlichen Demonstrationen wird so etwas wie ein Geschmack der Illegalität aufgesprüht. "Normale" Bürgerinnen und Bürger können daran doch nicht teilnehmen.

- Noch deutlicher zeigen dies die neuerdings sich verdichtenden Versuche, unübliche Formen der Demonstration zu bekämpfen und gegebenenfalls strafrechtlich zu verfolgen. Dies gilt insbesondere für alle Formen gewaltfreien Widerstands bzw. zivilen Ungehorsams¹⁾. Der herrschende Gewaltbegriff wird nahezu beliebig ausgeweitet. Es genügt der Anschein. Es genügt die Meinungsäußerung. Wenn nur eine staatliche Institution den Eindruck besitzt, daß sie genötigt werden können sollte, dann genügt dieser Eindruck schon, einen entsprechenden Gewalttäter dingfest zu machen²⁾.

Der herrschende Gewaltbegriff wirkt wie ein Mehrzweckgerät gegen alle widerspenstigen Artikulationsformen, die nicht strikt der geltenden Deklination folgen und unliebsame Inhalte transportieren. Ihnen soll mit Hilfe des Gewaltvorwurfs die Legalität und zugleich auch jegliche andere Rechtfertigung entzogen werden.

Unter die Räder dieses Gewaltbegriffs gerät auch der gewaltfreie Widerstand bzw. der zivile Ungehorsam selber. "Gewaltfreier Widerstand ist Gewalt" verkündet im Einklang mit der herrschenden Lehre der Innenminister der Bundesrepublik³⁾.

-
- 1) Die Belege sind fast unübersehbar; s. willkürlich ausgewählt: Süddeutsche Zeitung vom 21.7.1983; Zitat Dregger: Widerstand ist Notwehrrecht und Süddeutsche Zeitung vom 13.7.1983 "nach dem Prinzip vorbeugen durch abschrecken. Generalbundesanwalt ermuntert Bonner Regierung zu restriktiven Gesetzesmaßnahmen gegen Gewalttäter".
 - 2) s. die Schwerpunktnummer des Informationsdienstes Bürgerrechte und Polizei (CILIP) zum Problem der Einschränkung des Demonstrationsrechtes, Nr. 1/1983: s. dort insbesondere den Artikel "Vom Landfriedensbuch zum Widerstand gegen den staatlichen Befriedigungsanspruch" S. 11-18; vgl. auch Sebastian Cobler u.a. "Demonstrationsfreiheit" rororo aktuell, Reinbek b. Hamburg 1983.
 - 3) s. Spiegelgespräch mit Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann unter dem Titel: "Alles zusammen ergibt einen Kurs" in: der Spiegel Nr. 28 vom 11.7.1983, S. 22 ff; s. auch W-D.Narr "Gewaltfreier Widerstand um der Demokratie und des Friedens willen" in: Sebastian Cobler u.a. Demonstrationsfreiheit a.a.O.

- Wer zählt die Ereignisse, nennt die Namen. Gorleben und Brokdorf, Frankfurt/Startbahn-West und Großbremingen, Gerichtsurteile und gesetzliche Novellierungsvorschläge, wie den im Juli 1983 gefaßten Kabinettsbeschluß der Bonner Bundesregierung, den Landesfriedensparagrafen (125 StGB) auszuweiten. Auf vielerlei Ebenen: mit propagandistischen, verwaltungspolizeilichen, fiskalischen, rechtlichen und gerichtlichen Mitteln wird da versucht, denjenigen die Schneid abzukaufen, die der zeitgenössisch frisierten und kostümierten Vorstellung nicht entsprechen: "Ruhe ist/sei die erste Bürgerpflicht". Was in diesen Beispielen vor allem zum Ausdruck kommt, ist das herrschende F o r m - Bewußtsein. Selbstverständlich kommen den Vertretern der etablierten Institutionen auch die inhaltlichen Forderungen und Ziele in die Quere. Die umweltpolitischen Forderungen, die anderen Vorstellungen von Sicherheit und Frieden, Ziele, die nicht von der Triebkraft der Karriere im Wachstum und des Wachstums in der Karriere bestimmt sind. Es wäre ohnehin albern und analytisch mitnichten zu begründen, Form gegen Inhalt auszuspielen. Beide sind immer zusammen zu sehen. Und dennoch wären die anderen politischen Inhalte, die da gewollt vorgetragen werden, ein Leichtes zu ertragen, würden sie nur schön fromm in den bestehenden Mustern der Artikulation und der Organisation vorgebracht. Daß dem nicht so ist - das ist das Skandalon; das bringt die Unruhe; das erklärt auch die harte, oft überharte Reaktion. Denn mit Hilfe der bestehenden Formen der Willens- und Entscheidungsbildung würde man es wohl zu Wege bringen, die anderen Inhalte und Ziele zu absorbieren und so dem gegenwärtigen Gebaren anzuverwandeln, daß das gegenwärtige Interessengeflecht und seine Verstreungen kaum verändert zu werden brauchten. Sobald man aber in den Formen nachgäbe, sobald man zusätzliche Formen der Willens- und gar der Entscheidungsbildung zuließe, drängten plötzlich und dauernd neue Interessen vor und würden die bestehenden Mechanismen verändert werden müssen. Der Bestand geriet in Gefahr.

"Die Angst vor dem "Chaos" spielt nach wie vor die entscheidende Rolle¹⁾. Was könnte nur alles geschehen, wenn man die Schleusen der gegenwärtigen Formen öffnete. Die Angst vor dem eigenen verdrängten, gezähmten Untergrund überträgt sich auf die unberechenbaren anderen. Daher das Kanalsystem, daher das ängstlich-aggressive Festhalten auch etwa gegenüber Ausländern, die die eigene, so fundamental unsichere Kultur in Frage stellen.

Dieses herrschende Formbewußtsein ist vielfach belegbar. Von der verfassungsschützerischen Formel der "freiheitlich demokratischen Grundordnung", über die in den Schulen vermittelten Kanones, die Aktions- und Reaktionsformen Regierender im Hinblick auf Bürgerinitiativen, Instandbesetzer u.a. bis hin zur dauernd auch durch eigenes Handeln bestätigten Exklusivität bestehender Willensbildungs- und Entscheidungsformen. Die Auseinandersetzung um die "Nachrüstung" ist beispielhaft. Im April d.J. verfügte das Bundesverfassungsgericht das gesetzlich beschlossene und regierungsamtlich vorbereitete Verfahren der Volksbefragung auszusetzen - eine Entscheidung in der Sache selbst steht noch aus. Der Präsident des Bundesverfassungsgericht, Benda, benutzte diesen Verfahrensbeschluß wenig später dafür, alle außerinstitutionellen Kritikformen als unnötig zu bezeichnen. Gerade diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts habe bewiesen, daß die bestehenden Institutionen selbst in der Lage seien, sich wechselseitig zu kontrollieren, und den bürgerlichen Interessen gerecht zu werden.

Es machte durchaus einen Sinn, sich auf die einzelnen Fälle einzulassen, wie sie durch die Beispiele angedeutet wurden. Zum Beispiel ist es erforderlich, wider die Einengung und wider die herrschende Interpretation des Versammlungsrechts

1) J.E. Schumacher: "Die Angst vor dem Chaos. Über die falsche Apokalypse des Bürgertums" (1937), Frankfurt/Main 1972; s. auch Elias Canetti: "Masse und Macht", Hamburg 1960.

zu argumentieren. Um der liberalen Demokratie willen. Ein solches Argumentieren und argumentatives Handeln ist geboten i.S. des täglichen Kampfes um die täglich gefährdete Verfassung. Solche immer punktuelle Kritik, die sich auf den Rahmen der Verfassung, ja bis zu einem gewissen Grade auf die herrschende Meinung (hM) einlassen muß, ist hier nicht beabsichtigt. Das ist vor allem Sache von Menschen- und Bürgerrechtsvereinigungen. Hier soll vielmehr auf das Problem der politischen Form am Beispiel der repräsentativen Demokratie in einigen Aspekten prinzipiell eingegangen werden. Meine theoretische Grundannahme, die ich nicht weiter allgemein verfolge, lautet: Gerade um der substantiellen Ziele willen ist es vorrangig, auf das Politikum der Form zu achten¹⁾. Sprich darauf, daß Organisationsmuster, institutionelle Bedingungen, kurzum, daß das Wie eine erhebliche definitorische Kraft im Hinblick auf das mögliche Was besitzt. Was helfen die besten Ziele, wenn ich Formen und Instrumente, sie ins Werk zu setzen, benutze, die sie verderben. Und Instrumente ohne eigene Prägewirkung gibt es (fast) nicht. Diese Grundannahme - nicht zu verwechseln mit irgendeiner Art Form-Absolutismus gar ästhetischer Natur - ist ganz und gar unoriginell. Ich vertrete sie in der Nachfolge solch formbewußter Autoren wie Marx, andersartig und doch hierin folgsam Weber, des Weber-Schülers Michels u.a.m. In diesem Vortrag will ich im folgenden z.T. übermäßig verkürzten und vereinfachten Schritten verfahren: Ich werde zum Ersten (I) Argumente formulieren, die in gewichtiger Weise für das parlamentarische Delegations- und Mehrheitsverfahren sprechen, also für eine Verfahrenskombination, die die Distanzen überblickende Form der Delegation, die deswegen abstrakt ausfällt, mit einer Form der Quantifizierung (Mehrheit) und einer qualifizierenden Gewichtung (entscheidend) verbindet.

1) Wolf-Dieter Narr: "Zum Politikum der Form" in: Leviathan 1980, Nr. 2, S. 143-163.

Zum Zweiten (II) werde ich einige systemimmanente Grenzen gerade dieser Verfahrenskombination herausarbeiten und zeigen, daß und wie das repräsentative System als liberal-demokratisches an den Rand der Politik gedrängt ist. Zum Dritten (III) werde ich über einige Konsequenzen sprechen, die aus diesen systematischen Defiziten zu ziehen sind. Diese Konsequenzen stecken ihrerseits voll von Schwierigkeiten (Aporien). Sie sind wenigstens anzudeuten.

I Parlamentarisches Mehrheitsverfahren ohne Alternative
(im Rahmen demokratiethoretischer und demokratiepraktischer Überlegungen und Bezüge versteht sich).

Die herkömmliche Parlamentarismuskritik greift in der Regel zu kurz. Dies gilt etwa für die Carl-Schmittsche Variante. Hier wird ein schematisiertes frühliberales Selbstverständnis als Idealtyp, ja mehr als Idealisierungstyp verwandt. Dieser wird unvermittelt, als handele es sich um einen Realtyp, mit der Wirklichkeit des Parlaments während der Weimarer Zeit verglichen. Also "geistesgeschichtlich" immateriell wird die Lage gegenwärtiger Parlamentarismen allemal geistergeschichtlich dunkel. Solche Geistergeschichte ist aber politisch sehr durchsichtig. Sie dient der Denunziation. Es geht darum, eine politische Form als obsolet zu erweisen, um an ihre Stelle dann "zeitgemäß" eine Führerdemokratie, sprich Diktatur treten zu lassen. Jede Analyse der Ursachen der Defizite und jede Kritik dieser Ursachen selbst fehlt. Denn daß eine bestimmte politische Form nicht funktioniert, könnte ja auch am Kontext liegen, an politischen, an sozio-ökonomischen Umständen. Und es wäre je nach politischer Perspektive auch denkbar, darauf zu bestehen, die Umstände zu ändern, statt die parlamentarische Demokratie zu Gunsten der Umstände zu opfern¹⁾.

1) s. Carl Schmitt: "Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus", Berlin 1962.

Zu kurz greift aber auch eine viel triftigere Kritik, wie sie von Johannes Agnoli vor über 15 Jahren vorgelegt worden ist. Sie hat die Diskussionen während der Studentenbewegung und der Außerparlamentarischen Opposition (APO) sehr beeinflusst, deren Ausdruck sie zugleich war¹⁾. Agnolis Kritik trifft m.E. in abstracto und summarisch gesprochen auch heute noch zu. Das Parlament als Institution und die repräsentative Demokratie als Bündel dorthin orientierter Mechanismen sind in der Zwischenzeit nicht lebenskräftiger geworden. Im Gegenteil. Doch einerseits überhöht Agnoli die ideologische Funktion des Parlaments im Rahmen autoritär-etatistischer Herrschaft deterministisch ("Involution"). Andererseits aber bleibt die fundamental-demokratische Alternative zu vage im Hintergrund. Außerdem wird nicht deutlich genug herausgearbeitet, daß zwar systematische Gründe heute dafür sprechen, daß die Rolle des parlamentarischen Systems drastisch reduziert nur gespielt werden kann. Dieselben Gründe sind es aber zugleich, die eine andere demokratische Form außer der repräsentativen noch bei weitem mehr auszuschließen scheinen.

Parlamentarismuskritik macht, so meine ich nur Sinn, gerade wenn sie von radikaldemokratischer Seite aus geschieht, wenn man sie im Rahmen der gegenwärtig gegebenen Bedingungen leistet. Nicht abstrakt also, sondern historisch spezifisch. Zugleich ist die Frage zu beantworten, ob reale Möglichkeiten bestehen, demokratische Formen zu installieren, die ein qualitatives Mehr an demokratischer Beteiligung und demokratischer Substanz versprechen. Insofern muß eine politisch bedeutsame Kritik hier - das gilt selbstverständlich nicht für jegliche Kritik - auch den "positiven Ersatz" und seine Möglichkeiten mit erwägen.

In diesem Sinne will ich zuerst einige zentrale Argumente auftischen, die sich für die repräsentative Demokratie ins Feld führen lassen:

1) Johannes Agnoli/Peter Brückner: "Transformation der Demokratie", Frankfurt am Main 1967; s. auch W-D.Narr (Hrsg.) "Ende des Parteienstaates", Wiesbaden 1977.

1. Zunächst das resignative, aber durchschlagende Argument, das einer Soziologie der Quantität entstammt. Die qualitative Bedeutung des Quantitativen wird allzuoft unterschätzt. Gerade auch von Reformen. Nicht nur in der Ökonomie gilt bekanntlich, daß "bigger" nicht notwendig "better" bedeutet. Die Größenordnung von Institutionen verändert nicht nur deren je nach Organisationsziel unterschiedliche Produkte. Sie wandelt vor allem die inneren Arbeits- und Bestimmungsprozesse. Max Webers These von der Unausweichlichkeit der Bürokratisierung beruhte fast ausschließlich auf der Annahme, daß bestimmte quantitative Entwicklungen nicht mehr umkehrbar seien. Wenn eine Organisation viele Menschen umfaßt und viele (Verteilungs- oder Produktions)Entscheidungen treffen muß, ist Delegation von Entscheidungen unvermeidlich. Vor allem die professionelle Organisation in der Organisation, so schien es Weber, ist nicht zu umgehen; sprich Bürokratisierung setzt ein. Gegeben aber ist heute in allen "westlichen Demokratien", wenn auch in folgenreichen unterschiedlichen Ausmaßen, ein beträchtlicher Gebietsumfang. Wir haben einen Flächenstaat vor uns (nicht nota bene das Rousseausche Genf, nicht einmal eine kleine Stadt von heute);
 - eine in die Million gehende Zahl von Bürgerinnen und Bürgern;
 - eine erhebliche und im Verlauf der letzten 100 Jahre beträchtlich gewachsene Zahl von Entscheidungen;
 - eine entsprechend umfangreiche Menge von zu berücksichtigenden, zu erhebenden, zu transportierenden und zu verarbeitenden Daten und Informationen.

Angesichts dieser quantitativen Bedingungen sind delegatorische Entscheidungs- und vorgängig entsprechende Willens- und Informationsverteilungsverfahren unvermeidlich. Arbeitsteilung ist nicht nur horizontal, sie ist auch vertikal erforderlich. Werden Arbeitsteilung und Entscheidungsdelegation nicht ausdrücklich beschlossen,

setzen sie sich angesichts des "quantitativen Zwangs" auch kontranormativ durch. Robert Michels belegte diesen Vorgang am Beispiel der frühen Sozialdemokratie. Die Delegation und der darin gegebene Akt der Arbeitsteilung ist um der Arbeit willen, hier der politischen Entscheidung im weitesten Sinne, nicht täglich zurückzunehmen und durch entsprechende Zirkulation der delegierten Personen zu wiederholen. Die Arbeitsteilung wird also zum Ansatz professioneller Kompetenz. Und professionelle Kompetenz enthält unvermeidlicherweise ein meist beträchtliches Stück - wenn nicht das Ganze - von Stellvertreterpolitik. Die normative Privilegierung der Abgeordneten als "besseres", "vernünftigeres" Volk, die durch die frühe Repräsentationstheorie geleistet wurde und noch im freien Mandat der Abgeordneten heute zum Ausdruck kommt, adelt nur ein unvermeidliches Faktum der politischen Arbeitsteilung.

Auch die Mehrheitsentscheidung ist fürs erste durch die Ökonomie der Zeit bestimmt, die sich aus den quantitativen Gegebenheiten - wie es scheint - zwangsläufig ergibt. Jedes andere Verfahren verschlänge zu viel Zeit und ließe keine einigermaßen rationalen Resultate erwarten. Allein die Koppelung Delegation und Mehrheitsentscheidung tut's. Dieser Entscheidungstyp ist darüber hinaus dadurch gerechtfertigt, daß getroffene Entscheidungen zeitlich terminisiert sind. Angesichts der Organisierbarkeit von Opposition läßt sich eine einmal getroffene Entscheidung dadurch aufheben, daß eine neue Mehrheit gebildet wird, die neue Entscheidungen trifft und alte revidiert. Denn aller Delegation und aller Mehrheitsentscheidung liegt der schlechterdings konstitutive Akt der Wahl zugrunde, der infolge der Organisations- und Meinungsfreiheit Repräsentation auf Zeit, Entscheidungen auf Zeit festlegt und je nach einer Mehrheitsbildung eine Zirkulation der Repräsentanten in Gang setzt.

Die selbst ernannte "empirische" oder auch "realistische" Theorie der Demokratie hat die qualitativen Folgen quanti-

tativer Gegebenheiten normativ überhöht (indem sie gleichzeitig vorgibt, strikt empirisch wertfrei zu argumentieren). Allein diese Form der repräsentativ mehrheitlichen Willens- und Entscheidungsbildung sei möglich, allein sie verheiße politisch rationale Resultate. Alle anderen, dem Verfahren nach zunächst demokratischer erscheinenden Verfahrensweisen, würden sehr schnell in die eine oder die andere Form autoritärer Herrschaft abgleiten. Diese Theorie-Richtung arbeitet mit zwei flankierenden Argumenten: ¹⁾

- a) Die Beschränkung des Volkssouveräns auf den Akt von periodisch zu wählenden Repräsentanten sei system-rational. Er schränke eine irrationale Politisierung desselben ein (die permanente Massenmobilisierung mit all ihren unberechenbaren Folgen) und Sorge zugleich für eine Kontrolle der jeweils regierenden Elite durch die Drohung der Abwahl. Die durch Wahlen in Gang gehaltene Elitezirkulation mache "Herrschaft auf Zeit" (Th. Heuss) möglich und begrenze dieselbe zugleich in ihrer zeitlichen Erstreckung, aber auch substantiell. Und sei's auch nur in der Antizipation der nächsten Wahlen, so erfolge doch permanent eine freilich nicht politisches Handeln bindende Rückkopplung: Repräsentanten hier - Repräsentierte dort.
- b) Die Beschränkung des Volkssouveräns auf ein je individuell wahrzunehmendes Wahlrecht sei auch bürger-rational i.S. der eigenen wohlverstandenen Interessen des Bürgers. Politisches Engagement zahle sich in der Regel für dessen private Interessen nicht aus. Erst die entsprechende Delegation der politischen Entscheidungen ermögliche ihm die "rationale" Konzentration auf das Eigene ²⁾.

1) Zur sogenannten empirischen Theorie der Demokratie, s. weitere Angaben in: W-D. Narr, Frieder Naschold: Theorie der Demokratie, Stuttgart 1971.

2) Anthony Downs: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1974; s. insgesamt auch kritisch: Theorie des Besitzindividualismus, Frankfurt am Main 1972.

2. Das normativ-liberale Argument der befreienden Wirkung von Abstraktion und Konkurrenz. Der quantitativ-resignative Grund demokratischer Eliteherrschaft wird hier positiv gewandt. Selbst wenn sie möglich wäre, würden wir denn exklusiv Formen der Selbstherrschaft wählen? Unmittelbare Entscheidungsverfahren und auch entsprechende Kontrollmöglichkeiten in kleinen Räumen und schmalen Gruppen. Kleinkammerig, detailliert und tendenziell total, sprich alle Lebensbezüge umfassend. Hat nicht die arbeitsteilige Abstraktion des Politischen von Ökonomie und Gesellschaft die Privatsphäre geschaffen und bewahrt zugleich? Die institutionalisierte Konkurrenz aber erlaubt friedlichen gesellschaftlichen und politischen Wandel; Konflikte werden produktiv in Richtung von fortlaufender Korrektur gekehrt. Die Freiheit der Artikulation und Organisation gibt den unterschiedlichen Interessen weiten Raum. Sie werden zugleich domestiziert und zivilisiert durch den Mechanismus der Arbeitsteilung und der ihr folgenden Entscheidungsbildung: Parteien, Konkurrenz, Mehrheit und Opposition, Mehrheitsentscheidung, Aufhebung durch Elitezirkulation oder Antizipation unter Wahldruck usw. Würden wir sonst nicht sehr viel mehr an Gewalt und Unterdrückung riskieren? Dieses normativ liberale Argument ist nicht gering zu schätzen. Wir haben uns alle an Mobilität und Flexibilität gewöhnt. Sie wird nicht zuletzt auch dadurch bewirkt, daß wir in keine Organisation voll eingebunden sind, sondern daß einzelne Institutionen jeweils nur Teilbereiche von uns betreffen und berühren. Wir möchten die Größe unserer Gesellschaften und die darin gegebenen Wahlmöglichkeiten nicht vermissen. Uns ist es wichtig, zu dem in vielfacher Weise in der Lage zu sein, was Albert O. Hirschman "exit" genannt hat, die Chance aus einer Institution in die andere zu wechseln, von einem Ort zum anderen, wenn uns die alte Organisation, der herkömmliche Ort nicht mehr passen¹⁾.

1) vgl. Albert O. Hirschman: *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge Mass. 1971.

Wir wollen also mitnichten nur in "kleine Netze" einverwoben sein - ohne Alternativen. Wir würden uns "bedanken", sprich mit allen möglichen Mitteln auszubrechen suchen, wenn wir allein oder primär im "alten Haus und der alt-europäischen (oder einer etwas modernisierten) Ökonomik" (Otto Brunner) hausen müßten. Unsere Liebe zu den überschaubaren Räumen und der durchgängigen Mitbestimmung direkter Form hörte wahrscheinlich bald auf, müßten wir in einer entsprechend kleineren Stadt, einer kleinen Organisation leben und würde jedem in dessen Suppentopf geguckt werden können. Mit anderen Worten: über der (berechtigten) Kritik an den bürokratischen Abstraktionen unserer Tage, der Zerschlagung aller Erfahrungsräume, der isolierenden und individualisierenden, soziales Handeln zerhackenden und blockierenden Agglomerationen darf nicht verkannt werden, daß es eine "Dialektik der Abstraktion" gibt. Arbeitsteilung, die Vergrößerung der Räume und der Organisationen nicht zuletzt der politischen Organisationen, die Abstraktion der Entscheidungen und Regelungsformen vom Haus, der Gutherrschaft, dem Dorf, der Kleinstadt, der kleinmaschigen Region hin zu zentralen Einrichtungen - all diese Vorgänge, die unser Leben schon qualitativ verändert haben und noch verändern, sind nicht undifferenziert kultur- oder politikkritisch zu disqualifizieren. Worin immer die sonstigen Kosten und Nutzen dieser Entwicklungen bestehen mögen, es wäre fahrlässig zu verkennen, daß es auch eine befreiende, persönliche Integrität erst ermöglichende Wirkung der Abstraktion gibt. Darin kann auch eine befreiende Wirkung modernen, gesatzten und allgemeinen Rechts bestehen.

Die us-amerikanische Verfassungskonzeption geht von einer Gesellschaft der Minderheiten aus. Mehrheiten sind eine Art notwendiges Übel, um gemeinsam betreffende Entscheidungen fällen und vollziehen zu können. Deswegen sollen sie rundum kontrolliert und gegebenenfalls blockiert werden ("checks and balances"). Deswegen sollen sie dauernd

erneut durch andere abgelöst werden können. Die neuere sogenannte Pluralismus-Theorie vertritt die These einer so gearteten gesellschaftlichen und politischen Wirklichkeit¹⁾. Die verschleiende Funktion dieser These ist oft nachgewiesen worden²⁾. Der normativ liberal richtige Kern der Arbeitsteilungs-, Abstraktions- und Konkurrenz-These und ihrer entsprechenden Institutionalisierung sollte dennoch nicht verkannt werden.

3. Das Argument der prinzipiellen Identität der Legalität i.S. der Verfassung einer repräsentativen Demokratie mit der Legimität i.S. demokratisch substantieller Rechtfertigung ist mit den beiden vorausgehenden Begründungen verbunden und ergänzt dieselben. Kirchheimer, Preuß u.a. bestehen darauf, daß das Parlament als Ausdruck des demokratischen Souveräns seine von der Verfassung gegebene Legitimität in sich selber trage³⁾. Es gehe nicht an, sei es von "rechts", sei es von "links", sich immer erneut auf Werte vor und außerhalb dieser repräsentativen Verfassung und ihrer demokratischen Legitimität zu beziehen. Gerade die parlamentarische Form, werde sie nicht durch einen systemfremden "Verfassungsschutz" vielfach eingeschränkt - wie dies etwa in der Bonner Demokratie der

1) David B. Truman: The Governmental Process, New York 1964; Robert Dahl: Pluralist Democracy in the United States, Chicago 1967; Ernst Fraenkel: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968 u.v.a.

2) E.E. Schattschneider: The Semi-Sovereign People, New York, Chicago 1960; William E. Connolly (ed.): The Bias of Pluralism, New York 1969; W.-D. Narr: Pluralistische Gesellschaft, Hannover 1969.

3) Otto Kirchheimer: Legalität und Legitimität (1932), abgedruckt in Ders.: Politische Herrschaft, Frankfurt/M. 1967, S. 7 ff; siehe auch Carl Schmitt: Legalität und Legitimität (1932), abgedruckt in Ders.: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954, Berlin 1958, S. 263 ff.; Ulrich K. Preuss: Legalität-Loyalität-Legitimität, in: Leviathan 4/1977, S. 450-466.

Fall ist -, mache harte gesellschaftliche Interessenauseinandersetzung in friedlicher Form und jeweils unsichertem Ergebnis möglich. Voraussetzung hierfür sind neben der genannten Offenheit auch die prinzipielle Aufhebbarkeit einmal mehrheitlich getroffener Entscheidungen.

Untersucht man die Geschichte der Weimarer Republik oder auch die nun schon beträchtlich längere der Bonner, dann erscheint diese Kritik an allen Versuchen, die repräsentative Verfassung von einem Punkt außerhalb derselben auszuheben, nur allzu berechtigt. Bis heute reicht die kräftige Kontinuität der Interpretation, die einen staatsontologischen Ausgangspunkt nehmen. Entsprechend fallen die Handlungen aus. Diese Kontinuität wird auch von vielen Vertretern repräsentativ gewählter Institutionen aufrecht erhalten. Am Anfang war der Staat. Seine Substanz. Und alle Überlegungen müssen auch ernstlich und letztlich diesem STAAT und seiner Sicherheit gelten. An zweiter Stelle kommt dann bestenfalls - und historisch mehr oder minder zufällig - die gegenwärtige Form dieses Staates, sprich die parlamentarische Demokratie. Letztere steht unter dauerndem staatlichen Vorbehalt.

Daneben gibt es auch die Kritik von einer radikaldemokratischen Perspektive aus. Sie ist ungleich einflußloser. Aber gerade an ihre Adresse richtet sich die Frage, ob denn eine arbeitsfähige Alternative denkbar sei und ob sie nicht ungewollt mit den Vertretern eines vor-demokratischen (oder nach-demokratischen) Staatsverständnisses Hand in Hand arbeite, wenn sie die Position ihrer Kritik nicht im Rahmen der gegebenen repräsentativen Verfassung wähle.

Ist nicht jede andere Form gefährlicher, und gefährdeter zugleich? Gilt nicht Webers Kritik an der sozialistische Wirtschaft analog jedenfalls in ähnlicher Weise? Weber hat schon früh den heute fast allseits bekannten und z.T.

hämisch festgestellten (meist analytisch schlecht begründeten) Sachverhalt heraus gearbeitet, daß der Versuch, die ökonomische Produktion direkt in Richtung jeweils politisch entschiedener Gebrauchswerte zu steuern, konterproduktiv ausfallen müsse. Zum einen verstärke er die ohnehin vorhandene Tendenz zur Bürokratisierung (der freilich auch der liberale Kapitalismus anheimfalle). Zum anderen lasse die Effektivität der Gebrauchswertproduktion in Quantität und in Qualität zu wünschen übrig. Sie erreiche ein geringeres Niveau als im Rahmen der privatkapitalistischen Organisation, obwohl letztere die Gebrauchswertproduktion mitnichten anstrebe, sondern nur um der Realisierung der Tauschwerte (als Profit) willen auch und sekundär Gebrauchswerte herstellen¹⁾. Diese Verkehrung kommt Weber zufolge aus drei Gründen zustande: es fehlt an einer dem Geld- und Profit-gleichen Maßeinheit, die in ihrer 'fließenden. Komposition' immer erneut durch den Markt und seine Interessenkonkurrenz hergestellt und vermittelt werden; eine direkte Bestimmung gesellschaftlicher Bedürfnisse verstärkt das bürokratisch-professionelle Element, das seinerseits schon aufgrund seiner Herrschaftsintentionen gerade der Allgemeinheit und Verschiedenheit gesellschaftlicher Bedürfnisse widerspricht; die Koordinations- und Meßleistungen in einer komplexen Gesellschaft sind so umfangreich und unübersichtlich, daß jede direkte Steuerung allein notwendig in einem Koordinationschaos oder aber in fortlaufenden Engpässen und Fehlplanungen enden muß. Entsprechend ließe die direkte Form der Demokratie zwar mehr Mitbestimmung zu, auch andere Formen der Entscheidungsbildung jenseits des Mehrheitsverfahrens. Entweder aber müßte man sich auf verhältnismäßig kleine Organisationseinheiten beschränken oder aber man liefe Gefahr, daß Beteiligung zu plebisziären Akten verkäme, die 'von oben' inszeniert worden sind. Die Kontrolleinflüsse des einzelnen nähmen ab, seine Unfreiheit zu. Von der Qualität der Entscheidungen

1) s. Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1976 /5/; (Hier: Kap. II, Soziologische Grundkategorien des Wirtschaftens, S. 31-121.

ganz zu schweigen. Auch die bürokratische Unterwanderung und Aushöhlung der Politik könnte mitnichten vermieden werden. Sie nähme eher zu. Kurzum: Realistisch und normativ betrachtet zugleich, sprechen erkleckliche Argumente dafür, daß die repräsentative und mehrheitlich ausgerichtete Form der Willens- und Entscheidungsbildung allenfalls um hohe, in der Münze demokratischer Substanz zu leistender Preise ersetzbar ist.

II Der repressive Parlamentarismus der Schwundstufe

Die Mängel der parteienstaatlich-parlamentarischen Willens- und Entscheidungsbildung sind aber nicht derart, daß sie durch Korrekturen am Rande zu beheben wären. Die üblichen Vorschläge der langen wellenreichen Debatte zur Reform des Parlaments (und der Parteien) mögen im einzelnen beachtenswert sein. Sie bieten aber keine Abhilfe im Hinblick auf die systematischen Schwächen. Ob nun die Fragestunden des Parlaments vermehrt und verbessert werden, ob meist kläglich scheiternd, versucht wird, die Arbeit von den bürokratisch überlagerten und unöfentlichen Ausschüssen wieder mehr in die Plena der Parlamente zu verlagern, ob die Arbeitsfähigkeit der Abgeordneten durch verbesserte Zuarbeit und vermehrte Zuarbeiter gestärkt wird - die "Krankheit" des Parlamentarismus, sein Siechtum werden nicht an solchen Symptomen kuriert. Die Mängel parlamentarischen Verfahrens betreffen die Willens- und Entscheidungsbildung durch Parlament und vorgängig durch die Parteien im Kern. Zu diagnostizieren ist eine "Krankheit zum Tode".

1. Die Zahl der parlamentarisch anstehenden Entscheidungen hat so zugenommen, ihr Wirkungsgrad (Intensität) ist so gewachsen, daß die Arbeitsfähigkeit des Parlaments und seine Legitimation zugleich in Frage stehen.

Die Aufhebbarkeit parlamentarischer, mehrheitlich getroffener Entscheidungen war schon immer auch ideologisch. Das Gewicht

aktuell getroffener Entscheidungen wurde verschleiert und verharmlost. Als könne nach vier Jahren wieder alles umgestoßen werden (sofern neue Mehrheiten ans Ruder kommen). Als könne man, in der Minderheit befindlich, vier Jahre gleichsam mit angehaltener Luft leben. Als würden noch so punktuelle Entscheidungen etwa bildungs-politischer oder sozialpolitischer Art nicht die Lebenschancen von Millionen Menschen auf die Dauer beeinflussen. Ob ich die Chance zu studieren erhalte oder nicht; welchen Beruf ich wählen kann; ob meine Rente gerade zum Vegetieren reicht oder mir ein Stück Eigenbestimmung und Wahl läßt usw. usf. Insbesondere ist schon vor langem zu Recht festgestellt worden, daß parteilich-parlamentarische Entscheidungen in einem vorfabrizierten, nicht zur Disposition gestellten Kontext geschehen. Den sogenannten Nicht-Entscheidungen¹⁾. Die kapitalistische Ökonomie, das Militär u.v.m. werden vorausgesetzt. Dennoch nehmen die Entscheidungen des Parlaments nicht nur quantitativ zu. Ihre Durchschlagskraft steigt. Beides hängt ursächlich nicht mit dem Parlamentarismus als solchem zusammen. Eher damit, daß er eine prinzipiell nachgelagerte Instanz der Entscheidung darstellt. Die Folgen ("externen Effekte") der gesellschaftlich allgemein gewordenen kapitalistischen Ökonomie und ihre längst international bestimmten Interessen und Effekte, die damit verbundenen technologischen Entwicklungen und der weite und verdichtete Hof staatlicher Regelungen werden im Haus des Parlaments als Aufgabenberg kund und wirken sich aus auf die Intensität parlamentarischer Entscheidungen. Umweltpolitische Gesetze, die Entscheidungen über Kanäle und Flughäfen lassen häufig keine späteren, anderen Entscheidungen mehr zu. Der gegebene Spielraum der Entscheidung und möglicher Alternativen wird durch eine einmal getroffene Entscheidung aufgezehrt. Zuweilen für immer.

1) Peter Bachrach/Morton S. Baratz: Power and Poverty. Theory and Practice, New York, London, Toronto 1970.

Die Bürgerinnen und Bürger, die sich davon betroffen fühlen oder, richtiger gesagt, ihrer Betroffenheit bewußt werden, melden sich deswegen verständlicherweise zu Wort und verlangen einer der Entscheidungsintensität entsprechende Intensität der Beteiligung¹⁾. Das auf vier Jahre geltende freie Mandat kann hier nicht mehr gelten. Jacobo Timerman, argentinischer Journalist, der von der Junta inhaftiert worden war und später nach Israel emigrierte, hat dieses Problem prägnant herausgearbeitet²⁾. "Die Annexion dieser Territorien (gemeint sind die Gebiete à la Golan Höhen, die Israel während des Sechs-Tage-Krieges erobert hat, W-D.Narr) bedeutet, daß Israel zu einem permanenten Konfliktfaktor im Nahen Osten wird. Sein Charakter als eine militarisierte Nation wird verstärkt. Eine solche Entscheidung sollte nicht einmal durch eine parlamentarische Mehrheit getroffen werden. In einer Demokratie gibt es bestimmte Entscheidungen, die durch politische Institutionen nicht getroffen werden dürfen. Sie können nur als Resultat einer breiten und spezifisch darauf gerichteten Debatte zustande kommen, die alle Bürger einbezieht. Desgleichen darf eine schrittweise, aber deutliche Annexion der West Bank durch administrative Mitteln nicht erfolgen. Eine nationale Debatte und ein nationaler Konsensus sind erforderlich. Die Sache mit der West Bank ist mehr als bedrückend. Sie erfordert eine soziale und ökonomische Anstrengung, die das Land

-
- 1) Beim kaum vermeidlichen, neuerdings aber inflationierten Begriff der "Betroffenheit" ist Vorsicht geboten. Er wird dort sehr fragwürdig verwandt, wo eine Art neuer Kult der Unmittelbarkeit damit verbunden wird. Deswegen heißt es auch oft die "unmittelbar Betroffenen". Denn nicht nur läßt sich über das adelnde Beiwörtchen "unmittelbar" jeweils kräftig streiten, auch die wichtige Frage, wer, wann, wie und welchen Effekten von einer Entscheidung "betroffen" wird, läßt sich nicht so simpel beantworten. Es gibt direkte und indirekte, aktuelle und längerfristige Betroffenheiten usw. Deswegen ist es auch so schwierig, jeweils abzugrenzen, welche Gruppe von Menschen an einer anstehenden Entscheidung zu beteiligen ist. Angesichts der technologischen Entwicklung und der sonstigen Distanzen und Abstraktionen besteht heute freilich oft die gegenteilige Gefahr. Diejenigen, die von einer Sache und ihrer Gestaltung in der Tat erheblich betroffen werden, nehmen den Vorgang als solchen gar nicht mehr wahr.
 - 2) Jacobo Timerman: The Longest War. Israel in Lebanon, New York 1982, S. 86f.

ausblutet und die Zukunft der nächsten Generation auf ihre Verteidigung festlegt. Die Begin-Regierung hängt der Auffassung an, daß die unbegrenzte Macht der parlamentarischen Mehrheit ein Merkmal der Demokratie sei. Begin scheint nicht zu begreifen, daß der Respekt gegenüber den Rechten von Minoritäten nicht weniger wichtig ist. Nicht einmal die breiteste Interpretation von Demokratie erlaubt die Transformation einer Gesellschaft nur durch die Macht einer parlamentarischen Mehrheit."

Die langfristige, nicht mehr aufhebbare und existentielle Wirkung mehrheitlicher Entscheidungen raubt diesen die liberal-demokratische Legitimität. Oder anders gesagt: eine beträchtliche Anzahl von Entscheidungen, die solche Wirkungen in sich bergen, sind mit dem Mechanismus der Mehrheitsentscheidung durch Repräsentanten legitimerweise nicht zu fällen. Die repräsentativen Einrichtungen kommen aber nicht allein dieser Entscheidungsqualitäten, ihrer Vorbedingungen und Folgen halber unter Druck. Die schiere Quantität der Entscheidungen, ihre Reichweite und Detailliertheit lassen dem Parlament keine Zeit dazu, Atem zu schöpfen. Es agiert dementsprechend auch, oder richtiger, es reagiert: atemlos-asthmatisch. Es lohnte sich einmal, das Zeitbudget von Mitgliedern repräsentativer Einrichtungen, in der Regel also des Parlaments, zu untersuchen. Auch das Zeitbudget, übrigens von den gewählten Vertretern der Exekutive. Ein kursorischer Überblick kann nur ängstigen. Der Konventionalismus der Entscheidungen bzw. ihrer Bestimmung von außen sind immer schon garantiert. Denn die Fähigkeit, neue Informationen aufzunehmen und zu verarbeiten, ist jenseits subjektiver Fähigkeiten äußerst gering. Auch ein Genie und ein Ausbund an Charakter zugleich, der freilich nie gewählt würde, vermöchte die Aufgaben eines Regierungschefs heute nicht einigermaßen rational zu erfüllen - ganz abgesehen davon, daß selbstverständlich die Fähigkeit, Informationen aufzunehmen und zu verarbeiten nur einen Aspekt im Definitionskranz politischer Rekrutierung und Entscheidungen darstellt.

Die im repräsentativen System angelegte Distanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten wird zur nur noch propagandistisch überbrückbaren Kluft; sie schnürt die Repräsentanten von der sozialen Wirklichkeit ab, die sie angeblich wahrnehmen. Die Abstraktion, eine Voraussetzung des Parlaments und seiner Funktionsweise wird ihm in ihrer übermäßigen, nur mit technischen und medialen Mitteln reduzierten Form selbst zum Verhängnis. Der Parlamentarismus verhungert.

2. Man kann von einer politischen Entfremdung und Enteignung des Parlaments reden. Bürokratisch nationale (etatistische) und bürokratisch-ökonomisch internationale Einrichtungen (Weltmarkt) setzen das Parlament als formell oberstes Organ liberal-demokratischer Gesellschaft schachmatt.

Die Kontrolleistung des Parlaments - freilich ist hier zwischen den verschiedenen Formen repräsentativer Demokratie sehr zu unterscheiden - ist traditionell eher gering. Nicht nur gegenüber den neu-alten arcana imperii, den neuen Geheimbereichen der Herrschaft, den Einrichtungen des Gewaltmonopols des Staates im engeren Sinn: Polizei und Militär und gegenüber dem außenpolitischen Anspruch der Exekutive. Das Kontrollversagen des Parlaments äußert sich gerade in seinem ureigensten Bereich. Dem der Normdefinition nämlich. Das Parlament wird hier nicht nur bürokratisch-professionell "übermannt", es muß auch angesichts der Eigenart der Regelungskomplexe einen Gutteil seiner Bestimmungskapazität mit dem Mittel der "Herrschaft des Gesetzes" an ausführende Bürokratie und an die Judikative, als einer im Einzelfall oft wichtigeren Rechtsschöpfungsinstanz abgeben. Nun rächen sich die mehrfachen Abstraktionen des Parlaments. Seine Abstraktheit gegenüber dem Bürger macht es, wie schon gezeigt, politisch blutlos. Das Parlament repräsentiert zwar Interessen, aber es vermag keine solchen zu mobilisieren, gar neue aufzunehmen. Das Parlament ist eher Ausdruck eines sich

wechselseitig blockierenden Waffenstillstands verbandsstarker Interessen¹⁾. Die Separation des politisch-parlamentarischen Systems aber vor allem von den ökonomischen Prozessen, eine Strukturprämisse der parlamentarischen Form, führt angesichts der längst bürokratisierten und international organisierten Ökonomie dazu, daß parlamentarisch bestenfalls die Folgen anderer Entscheidungsverfahren bestaunt und beklagt werden können. Man hat parlamentarisch zu applaudieren. Diese parlamentarische Schwäche teilt sich übrigens auch den parlamentarisch getragenen Regierungen mit.

Wie gesagt: diese Definitions- und Kontrollschächen des Parlaments sind nicht neu. Sie fallen heute nur stärker ins Gewicht, da die politischen Entscheidungen, auch wenn sie 'entfremdet', sprich von formell politisch nicht zuständigen Instanzen gefällt werden, an Umfang und Einflußgewicht zugenommen haben. Auch im dritten Bereich parlamentarisch-politischer Leistung müssen die Repräsentationsorgane versagen: Im Hinblick auf die Diskussions- und Öffentlichkeitsleistung. Im Zusammenspiel mit Exekutive und Bürokratie werden diese Funktionen von den Medien übernommen. Deren Rolle ist kaum zu überschätzen. Und zwar gerade auf dem ureigenen Gebiet parlamentarischer Institution: Der Interpretation und der Veröffentlichung von Interessen, ihren Konflikten u.ä.m. Neue Informationsmedien entstehen wie die Zeitungen mit den modernen Parlamenten zugleich. Im "Strukturwandel der Öffentlichkeit" (Habermas) bleiben sie jedoch Sieger. Sie profitieren als kapitalistische Unternehmen gerade auch von den

1) Insofern trifft eine der Thesen zu, die von den Vertretern der nicht allzu qualifizierten und eher unhistorisch-modischen Theorie des "Neokorporativismus" vertreten wird. Freilich ist dieser Vorgang, daß sich die Bäume der Großorganisationen in ihren Wipfeln zusammenneigen und verschlingen, ein neues Phänomen.

ihnen, ihren Interessen her entwickelten neuen Technologien.

Das Parlament bleibt hoffnungslos obsolet zurück. Es wird in seinen Äußerungen bestenfalls zum Medienereignis, zum Ereignis geliehener Stärke. Die eigene politische Form und ihre Bedeutung werden durch die Vermittlung verändert. An der wachsenden Bedeutung der Politik der Information nimmt es nicht teil und kann aufgrund seiner Mittel auch gar nicht daran teilnehmen. Denn die neue Politik der Information zeichnet sich gerade durch ihre A-Sozialität, ihre Prozeßlosigkeit und immer auch durch ihre Sprachlosigkeit aus.

3. Das Parlament war immer schon nur dem Scheine nach souverän. Selbst zu seinen liberalen Hochzeiten, die es in deutschen Landen nie erlebte. In denselben litt es schon immer unter der "Tragödie des Liberalismus", dem systematischen exekutivischen Kniefall der Liberalen nach 1848 und noch einmal nach 1866 und 1877/78. In der Regel wird dieser Widerspruch übersehen. Und doch ist er in der Tat grundlegend. Der Widerspruch besteht darin, daß Einrichtungen der liberalen Demokratie in die Form des modernen Staates eingelagert sind. Dieser Widerspruch wird heute dynamischer. Zum Nachteil der repräsentativen Demokratie. Die parlamentarische Demokratie galt immer schon unter dem Vorbehalt bzw. dem Schutzschirm des staatlichen Gewaltmonopols. Die Bedeutung dieses staatlichen Gewaltmonopols, das auch dem Parlament gegenüber prinzipiell unaufhebbar und hermetisch blieb, läßt sich gerade im parlamentarischen Kernbereich, der Gesetzesdefinition belegen. Parlamentarisches Gesetz galt immer nur solange und soweit wie der Apparat der Gesetzesdurchsetzung seine Wirkung gewährleistete. Schon Walter Benjamin hat zu Recht darauf aufmerksam gemacht, wie aus dem nur instrumentellen Durchsetzungsapparat notwendig eine auch die Gesetzgebung bestimmende Einrichtung wird¹⁾.

1) s. Walter Benjamin: Zur Kritik der Gewalt, in: Ders.: Angelus Novus, Ausgewählte Schriften 2, Frankfurt/Main 1966, S. 66ff.

Durch die Expansion des staats-bürokratischen Apparats und seine auch technisch gewitzter gewordene Herrschaft wird das Parlament bestenfalls darauf beschränkt, im etatistisch-bürokratischen Rahmen punktuelle Modifikationen zu beschließen. Weder Parlament noch parlamentarisch gebundene Parteien lassen die uralte Frage: Quis custodiet custodem, wer schützt uns vor unseren staatlichen Beschützern, positiv beantworten.

Trotz dieses in allen liberalen Demokratien gegebenen Widerspruchs und seine Auflösung zugunsten repräsentativer Einrichtungen bedeutet es allerdings auch heute noch eine wichtige Differenz, wie die Menschen- und Bürgerrechte im Rahmen der jeweiligen Verfassung und ihrer Traditionen konzipiert worden sind. Dort, wo die Bürgerrechte prinzipiell vorkonstitutionell begriffen werden als Folge einer naturrechtlichen Tradition wie z.B. in den USA, ist die Legitimationspflicht gerade des staatlichen Gewaltmonopols eine andere, als dort, wo die Grundrechte als 'Gabe' einer bestimmten politischen Form angesehen werden und der Staat als Grundrechtsschützer diesen Grundrechten prinzipiell vorausliegt (wie in der Bundesrepublik). Dieser Unterschied der Interpretation und der Legitimation kann für die Vitalität parlamentarischen Kontrollanspruchs von ausschlaggebender Bedeutung sein. Bürgerrechte als prinzipiell vorstaatliche, konstitutionell nur als Selbstverständlichkeit wiedergegebene Rechte bedeuten auch eine permanente Unruhe. Die unterschiedliche Legitimationsbasis setzt sich fort bis hin zur Einschätzung der Legitimität und Legalität von gewaltfreiem Widerstand¹⁾.

4. Parlament und Parteien werden dadurch zusätzlich geschwächt, daß der die Repräsentation konstituierende Akt, die Wahl als Legitimationsmechanismus versagt,

1) s. Hannah Arendt: Civil Disobedience, in: Dies.: Crises of the Republic, New York and London 1974, S. 49-102; vgl. W.-D.Narr: Gewaltfreier Widerstand ... a.a.O.

Auch die früheren Theoretiker der Repräsentation haben sich über die Wähler, das Wahlvolk und die rational-irrationalen Gesichtspunkte ihrer Wahl nicht viel Gedanken gemacht. Sie waren an den Repräsentanten und ihrer Entscheidungsfreiheit interessiert. Dieses einseitige Interesse hielt vor. Murray Edelman kennzeichnete die Wahlen als eine Form des "symbolic use of politics"¹⁾.

Niklas Luhmann in seiner schwer nachahmlichen Art, Bestehendes als eben bestandsrational und notwendig zu rechtfertigen, insistierte in "Legitimation durch Verfahren" darauf, daß die Wahlen gerade darin ihre Funktion besäßen, die Entscheidenden auf vier Jahre hin zur Entscheidung frei zu machen. Mit Hilfe der Wahlen wird der Legitimationsteppich vor ihnen ausgebreitet, auf dem sie dann ohne sich weiter um das Volk zu kümmern, entscheidungsmunter zu schreiten vermöchten²⁾. Selbst die zahllosen Wähler -, vielmehr Wählerverhaltensstudien, von den vorgängigen Meinungsbefragungen zu schweigen, kümmern sich nicht um das Wahlvolk als Kollektiv, um seine nicht geäußerten Interessen und ihre Genese. Sie thematisieren vor diesem Hintergrund auch nicht die legitimatorisch-demokratische Substanz der Wahl. Der Wahlmechanismus, die im Wahlakt beteiligten Faktoren werden wie die repräsentativen Institutionen als gegeben vorausgesetzt. Meinungsfragung und Wählerforschung verstärken allein den Charakter der Wahlen als eines Ausdrucks der "symbolischen Politik". Dies tun sie, indem sie die Hektik des Wahl-Zirkus verstärken und durch "wissenschaftliche" Einlagen bereichern. Sie tun es aber auch, durch die Art ihrer auf das Wahlresultat fixierten Perspektive und ihre Methode, sich nicht um Wähler, sondern um Aggregatdaten zu kümmern. Damit verstärken bzw. wiederholen sie die in den Wahlen selbst gegebene Abstraktion.

-
- 1) s. Murray Edelman: The Symbolic Uses of Politics, Chicago and London 1967; Ders.: Politik als Ritual, Frankfurt/Main 1975.
 - 2) s. Niklas Luhmann: Legitimation durch Verfahren, Frankfurt/Main 1969.

Ist es angesichts dieser Situation nicht falsch, zu behaupten, die Wahl als konstitutiver Akt der Repräsentation versage? Nie hat es ein liberal-demokratisch optimales Verhältnis von Repräsentierten und Repräsentanten gegeben und einen Wahlakt i.S. einer isolierten und zugleich massenhaften Handlung bestimmt durch ein reflektiertes Kalkül. Eine *laudatio temporis acti* ist allemal unangebracht, eine besonnte Vergangenheit hat es in dieser Hinsicht nicht gegeben. Die Distanz zwischen Wahlvolk und politischen Einrichtungen war immer beträchtlich. Die Wahl, ohnehin erst nach und nach formell demokratisiert, erfolgte aus allen möglichen Gründen, die mit den politischen Folgen derselben, aber auch den eigenen Interessen allenfalls vage gekoppelt waren. Wahlkämpfe geschahen deswegen schon immer als Mobilisierung von Vorurteilen; an eingefahrene Verhaltensweisen wurde appelliert, nicht an ein rationales Kalkül politisch bedachter Interessen.

Wenn diese Distanz, diese "Irrationalität", auch diese im Wahl- und Repräsentationsvorgang institutionalisierte Verachtung des 'einfachen Volkes' heute zu einem besonderen Problem wird, dann sind die Ursachen hierfür in der beobachtenden Zunahme politischer Aufgaben im weitesten Sinn zu sehen, die die repräsentativen Einrichtungen in ihrer herkömmlichen Form in keiner Weise mehr zu erfüllen vermögen. Aber nicht nur die Repräsentanten verhungern, wie oben schon apostrophiert worden ist, infolge mangelnder Nahrungszufuhr von unten und eines konventionellen Politikbegriffs. Auch den Bürgerinnen und Bürgern wird heute 'von oben' qua zentralisierter Entscheidungen mehr zugemutet. Es müßten also neue Beteiligungsformen gefunden werden, wenn man nur die fragwürdige demokratische Qualität früherer Jahrzehnte erhalten wollte. Stattdessen ist die Distanz angesichts der nicht zu leugnenden, wenn auch häufig ideologisch verstärkten Komplexität von Einrichtungen und Problemen und angesichts der Entschei-

dungsagglomerationen so groß geworden, daß sie von beiden Seiten aus nicht mehr zu überbrücken ist. Auch nicht von seiten des Bürgers. Der kann nur politisch verkümmern. Der Wahlakt ist in einer nicht durchschaubaren Situation im Prinzip nur projektiv möglich. Man identifiziert sich mit irgendeiner abstrakten Eigenschaft (als-ob-Eigenschaft) eines Kandidaten oder einer Kandidatin. Privates wird auf abstrakte Weise generalisiert. Als habe man es mit republikaniserten Königinnen und Königen zu tun, die zugleich "Menschen wie du und ich" (Readers Digest) sind.

Von den persönlichen Symbolträgern aber wird "die Komplexität", die irrationale Kluft, durch Propaganda mit Hilfe der Medien "reduziert". Die wechselseitige Unkenntnis ist fast perfekt. Die besten Schausteller, Männer und Frauen mit möglichst wenig Eigenschaften werden gewählt. Mag es der Zufall wollen, daß sie ausgebildete Schauspieler sind.

Die Wahlen entbehren also der legitimatorischen Substanz. Verfahren ohne ein Stück solcher Substanz aber werden gefährlich, sie garantieren nicht einmal eine Stabilität für die gegenwärtig gegebenen Institutionen und ihre Funktionsweise. Die Wahlen als abstrakte Akte isolierter Wähler mögen periodisch Herrschaft freisetzen im wörtlichen Sinne. Aber Wahlen dieser Art schwächen das Parlament als repräsentative Einrichtung über seine Funktion als spezifisches Konstitutionsorgan der politischen Exekutive und als Herrschaftsappendix hinaus. Sie sorgen nur für die periodisch gebundene Kurzsichtigkeit aller etablierten Politik, deren langfristige Wirkung freilich diese Politik zusätzlich delegitimiert.

Diese und andere systematischen Einwände im Hinblick auf die repräsentative und die politisch normative Qualität des Parlaments "erledigen" die zuerst angeführten Argu-

mente nicht, die für die Beibehaltung repräsentativer Verfahren sprechen. Diese Einwände machen aber deutlich, daß die liberal-demokratische Qualität des Parlamentarismus insgesamt, nüchtern betrachtet, auf einen Restposten geschrumpft ist. Das Parlament ist eine Art Infix anderer Formen und Strukturen. Das Parlament fungiert als Legitimationsmittel anderer 'Legalitäten'. Je schwächer aber das repräsentative System, ausgezeichnet durch das Parlament der Sache nach ist, desto mehr werden die Formen der repräsentativen Mehrheitsentscheidung insbesondere von Vertretern der Exekutive absolut gesetzt. Eine Diskussion der politischen Formen soll offenkundig verhindert werden. Denn in einer solchen Diskussion müßten herrschaftlich lieb gewordene Verfahren und Ruinen von Verfahren in Zweifel gezogen werden. Denn die systematischen Funktionsdefizite der repräsentativen Demokratie weisen auf systematische institutionelle Mängel.

III Konsequenzen, andere Möglichkeiten und Aporien

Jede realistische und demokratische Überlegung zugleich läßt Änderungen angezeigt erscheinen. Erhebliche Korrekturen sind erforderlich, selbst wenn es "nur" darum zu tun ist, die liberale, die repräsentative Demokratie und ihre Versprechen zu retten. Korrekturen erscheinen in folgenden Hinsichten geboten:

- eine Modifikation dessen, was man als Überabstraktion bezeichnen könnte, ist angebracht. Neue "pouvoirs intermediaires" (Toqueville) und neue "pouvoirs directs" sind vorzusehen;
- das Verfahren der Mehrheitsentscheidung ist durch andere Entscheidungsformen zu ergänzen: à la Palaver, einstimmige Entscheidung, konsultative Volksbefragung, Plebiszit, absoluter Minderheitenschutz u.ä.m.;
- der Bereich des Politischen im formellen Sinne ist auszu dehnen.

In jedem Fall aber geht es darum, in den anderen gesellschaftlichen Bereichen das zu schaffen, was Max Weber Adäquanzverhältnisse genannt hat. Die Mechanismen der Willensbildung und der Entscheidung, die Strukturen der je unterschiedlichen Produktion müssen wenigstens ähnlich ausfallen, wenn nicht analog gestaltet werden. Daß ich von Korrekturen, von Modifikationen, von Ergänzungen spreche, weist schon darauf hin. Parlamentarisch-pluralistische mit dem Mechanismus der Mehrheitsentscheidung arbeitende Formen sind nicht abzuschaffen, um an ihre Stelle eine andere "reine" Form zu setzen. Eine solche Operation - vorausgesetzt einmal, man verfüge überhaupt über die Mittel dazu, sie ins Werk zu setzen - wäre nur mit den schlimmsten Konsequenzen versehen vorstellbar. Auf der Tagesordnung von Reformen um der Demokratie willen steht nicht die Abschaffung ihrer repräsentativen Einrichtungen. Wohl aber ist eine Arbeitsteilung zwischen eher autonomen und eher heteronomen Sektoren wichtig; ein realer Pluralismus von Entscheidungsverfahren: Mehrheitsentscheidung qua Parlament, Volksbefragung, Einstimmigkeit und qualifizierter, gegebenenfalls absoluter Minderheitenschutz.

Wie aber hat man sich solche qualitativen Modifikationen, die die gegebenen gesellschaftlich-politischen Formen erheblich verändern, vorzustellen?

1. Das, was oben als Soziologie der Quantität bezeichnet worden ist, ist nicht zu verdrängen. Man braucht auch keinen Eskapismus in bukolische Verhältnisse zu betreiben. Dorthin, wo die Böcklein springen und Bächlein glitzern; wo die Familie sich traulich unter der Linde findet, nur gesunde Nahrung aus Körnern und frischer Milch zu sich nimmt und abends gemeinsam im Buche liest. Klein ist durchaus nicht immer schön. Und eine Addition von Kleinem allein schafft noch keine Geselligkeit, gar die notwendigen produktiven Voraussetzungen.

Und dennoch oder gerade, wenn man dieser Probleme der Quantität und der Gefahren schlecht romantisierenden

Blubo (= Blut und Boden) bewußt ist, erscheint die Dezentralisierung gesellschaftlich bedeutsamer Produktions- und Entscheidungsbereiche unabdingbar. (Ich verwende, wie aufgefallen sein dürfte, einen weiten Produktionsbegriff. Produktion meint also nicht immer und ausschließlich die Erzeugung materieller Güter). Dezentralisierung verlangt hierbei Ressourcen und ihnen geltende Verfahrensformen und Entscheidungen auf kommunale oder subkommunale Ebenen rückzuverlagern.

Beispiele für mögliche Dezentralisierung gibt es Legion. Mögliche Dezentralisierung heißt hier, daß angesichts der gegebenen Probleme eine lokale (oder durch eine kleine Gruppe, eine Nachbarschaft, ein Haus, einen Schulbezirk) Bearbeitung der Probleme wenigstens so "rational" wäre wie die augenblicklich gegebene bürokratisch-zentrale. Es würde keiner umfänglicheren Ressourcen bedürfen, auch die technisch vorhandenen Mittel stünden nicht im Wege.

Die jeweilige Lösung der Probleme wäre sogar als dezentrale ungleich erfolgversprechendes. Die Wohnungswirtschaft und die Wohnungspolitik bieten sich als treffliches Beispiel an; gleichfalls große Teile dessen, was unter dem Thema Sozialpolitik abgehandelt wird. Wie irrational zum Zwecke einer Problemlösung die Wohnungspolitik der letzten Jahrzehnte gewesen ist, haben die Instandbesetzer in Berlin und anderwärts erneut allgemein kund getan.

Kahlschlagsanierung, Schaffung von teuren, aber a-sozialen Trabantenstädten sozusagen aus der Retorte (als könne man die Bewohnerin und den Bewohner gleich mit aus der Retorte schaffen), Verkommenlassen wertvoller Altbausubstanz, staatliche Förderung dessen, was man eine Bereicherungselite nennen könnte - der Sprachschatz negativer Eigenschaftswörter ist fast zu arm, um diese in vielfacher Hinsicht kostenreiche Politik zu kennzeichnen.

Übrigens nicht nur in der Bundesrepublik. Wenn man tatsächlich an einer Wohnungs p o l i t i k interessiert wäre - das ist freilich die entscheidende Voraussetzung - dann ließe sich demonstrieren, wie eine solche Politik Formen gewinnen könnte, die den Alten und den Jungen, den Gastarbeitern und den Facharbeitern gerecht zu werden vermöchte. Dezentrale Planung, Beteiligung, Versuch lokale Siedlungseinheiten zu fördern, die die entsprechenden Stadtteile zugleich zu sozialem Leben erwecken.

Es fehlt nicht an praktikablen, historisch schon erfolgreich versuchten "Modellen". Klaus Novy u.a. haben eine Reihe historischer Beispiele ausgegraben, Erfahrungen, die heute durchaus nutzbar wären¹⁾. Dezentrale Formen werden nicht oder nur gegen eine Fülle von Widerständen erprobt. Vorhandene Ansätze wie unter den Instandbesetzern werden bürokratisch zerrieben und polizeilich unterdrückt mit hohen Kosten für die betroffenen Gruppen, aber auch mit Fernwirkung negativer Art, die kaum zu überschätzen sind²⁾. Daß solche lokalen Organisationsweisen des Wohnens und des Lebens arbeitsfähig wären, ist dennoch oder gerade deswegen nicht zu bezweifeln. Nein. Die gegenwärtige regierungsamtliche und städtisch-bürokratisch umgesetzte Wohnungspolitik ist an solcher Problemlösung nicht interessiert. Sie will die private Bereicherung und die

-
- 1) s. Klaus Novy: Wohnungswirtschaftliche Selbstverwaltung und Selbstfinanzierung - eine ideengeschichtliche Montage, in: Leviathan 1/1982, S. 41-67; s. auch die kritischen Beiträge zur gegenwärtigen Wohnungspolitik und ihren Hintergründen von Hartmut Häussermann und Walter Siebel herausgegebenen Schwerpunktheft des Leviathan 3/1981; summarisch: W.-D.Narr: Wehe wenn Wissenschaft praktisch wird, in: Leviathan 3/1983.
 - 2) Schon die Produktionsverhältnisse von Gewalt - dieser aus der Ökonomie entlehnte Begriff scheint durchaus nicht unpassend - werden notwendigerweise stark vom Staat als Inhaber des physischen Gewaltmonopols und seiner entsprechenden Organisationsweise mitbestimmt. Staatliche Maßnahmen, die die Handlungs- und Lebensmöglichkeiten einzelner und Gruppen oder der Bevölkerung insgesamt zerschneiden, zerschlagen (z.B. polizeilich), verstellen, verhindern, sind ein zentraler Produktionsfaktor von Gewalt und sind im Kontext der nie isoliert zu sehenden "privaten Gewaltsamkeit" jeweils mitzubehandeln.

Privatisierung des Wohnens durch mittelständische Eigentumsbildung. Je mehr Menschen, so lautet offenkundig die geheime Devise, am Tropf fortdauernder Hypothekenzahlungen hängen, je mehr sie isoliert all ihre Gedanken der teuren Eigentumswohnung widmen, so lange werden sie als unpolitische Bourgeois politisch gebrauchbar sein. Im Durchschnitt versteht sich, nicht für jede und jeden geltend.

Der eng verwandte sozialpolitische Bereich bietet noch mehr Anschauungsfelder. Das Wort wird selbstverständlich nicht einer schlechten Privatisierung geredet. Eine solche tritt gegenwärtig häufig in der Form wohlfeiler Bürokratiekritik auf (als ob es das Bürokratieproblem nur als ein staatliches und nicht als ein kapitalistisches gäbe). Süßmundig wird von der Freiheit des Individuums geredet, zu dessen Gunsten der Moloch(Sozial-)Staat abgebaut werden müsse. Auch das katholisch-sozialethische Subsidiaritätsprinzip muß mißbräuchlich herhalten. Nicht um Privatisierung geht es, den Sozialdarwinismus zugunsten der Reicheren und der Stärkeren in merkwürdiger Identität, vielmehr ist eine andere Politik erforderlich, in diesem Falle eine andere Sozialpolitik. Die Mittel sind nicht über ausgebaute Bürokratien zu verwalten, zu verteilen, zu kontrollieren. Stattdessen sind lokale Einrichtungen, Frauenhäuser, Selbsthilfegruppen, entsprechend organisierte Krankenhäuser, Altenpflegeheime usw. so selbständig~~rechtlich~~ und fiskalisch auszustatten, daß solche Einrichtungen anders auch als die ihrerseits bürokratisierten, parastaatlichen "freien Träger" der Wohlfahrtspflege tatsächlich mit und für die von ihnen organisierten "Problemfälle" arbeiten können¹⁾.

Eine Dezentralisierung dieser Art, eine reale Rückverteilung oder Erst- und Umverteilung der Rechte und Ressourcen

1) s. Albrecht Funk u.a.: Verrechtlichung und Verdrängung. Studien zu bürokratischen Behandlungen sozialer Probleme, Wiesbaden 1983.

hat nichts mit den Naivitäten eines "Gärtnerkonservativismus" zu tun. Als könne man die Bundesrepublik, Österreich oder die USA in eine Gartenstadt "ganzer Häuser" und eng verflochtener Nachbarschaften verwandeln. Konservative Orientierungen wie Freyers "Ordnungen auf dem gewachsenen Grund" scheiden ebenso aus¹⁾, wie in diesem Falle scheinprogressive, historisch illusionäre, die sich an einer "Renaturalisierung sozialer Dienste" begeistern²⁾.

Als habe es in einer ländlichen oder städtischen Durchschnittsfamilie im 16./17. oder 18. Jahrhundert Verhältnisse gegeben, die kleinnetzig den einzelnen, ob jung, ob alt, ob arbeitskräftig oder ob krank auffingen, einbanden und ihm zugleich Selbständigkeit gaben und erlaubten³⁾.

Dezentralisierung als seriöse und demokratisch qualifizierte kann deswegen auch nie total gelten, so sehr sie aufs Eifrigste anzustreben ist. Nirgendwo dürfen der einzelnen Gruppe oder Lokalität gesetzte Rahmenbedingungen

-
- 1) Hans Freyer: Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, Stuttgart 1955.
 - 2) s.u.a. Bernhard Badura/Christian v. Ferber (Hrsg.), Selbsthilfe und Selbstorganisation im Gesundheitswesen, Oldenburg 1981; Johanno Strasser: Grenzen des Sozialstaats? Köln 1979; Anklänge auch in einigen Beiträgen des von den Grünen Baden-Württembergs herausgegebenen Bandes "Die Zukunft des Sozialstaats, Stuttgart 1983. Die hier nur ange deutete Kritik gilt nicht der berechtigten Suche nach Alternativen zum gegenwärtigen hoch bürokratisierten, die Probleme deswegen oft verfehlenden oder herrschaftlich verformenden Sozialstaat. Die genannte Literatur u.a. steckt hierin voll richtiger Kritik und auch guten Ansätzen. Kritisierungswert ist aber eine ihrerseits historisch uninformierte oder betuliche, die Zwänge enger Organisationen nicht bedenkender schlechter Idealisierung von auch glücklicherweise Vergangenen (Dies heißt nicht, daß nicht einzelne Elemente in reflektierter Form wieder aufgreifbar wären.
 - 3) s. schon die autobiographischen Äußerungen von Karl Philipp Moritz in "Anton Reiser, Ein Psychologischer Roman" (1785). Dieser Roman ist in zahlreichen Ausgaben erhältlich. Hier benutzt eine Ausgabe von 1960 (Frankfurt/Main), s.auch vergleichsweise anschaulich: Hermann Kurz: Der Sonnenwirth. Schwäbische Volksgeschichte aus dem vorigen Jahrhundert, Stuttgart 1874; Utz Jeggle: Kiebingen, Eine Heimatgeschichte. Zum Prozeß der Zivilisation in einem schwäbischen Dorf. Tübingen 1977.

fehlen. Denn sonst entstünde sogleich wieder die Gefahr zünftlerischer Abkapselung und entsprechender Zwänge, ganz abgesehen vom arbeitsteiligen Erfordernis und den daraus resultierenden Leistungsansprüchen anderer an den entsprechenden arbeitsteilig gesondert organisierten Sektor. Die befreiende Wirkung abstrakt-allgemeiner Regelungen sollte nicht verloren gehen. Der Gegensatz des Besonderen gegen das Allgemeine ist kein notwendiger. Er hängt davon ab, was das jeweils Besondere und Allgemeine in der Substanz ist und vor allem auch wie es organisiert wurde. Wie allgemeine, in diesem Sinne auch abstrakte Gruppen und Bereiche übergreifende Regeln nicht fehlen dürfen, schon um der Kontrolle Willen und der Möglichkeit einzelner, sich zu wehren, so muß auch Mobilität möglich sein. Jede und jeder muß in der Lage sein, eine Gruppe, eine Gemeinschaft verlassen zu können, ohne daß selbstzerstörerische Konflikte auszutragen sind¹⁾.

Zwei handhafte und nicht ohne weiteres lösbare Schwierigkeiten sind anzumerken:

- zum einen die Schwierigkeit, allein horizontal arbeitsteilig organisierte Bereiche verschiedener Produktion zu koordinieren, zu regulieren und zusammenzufassen;
- zum anderen das Problem der Synthesis (= organisierende Zusammenfassung) in einer vertikal gestuften Weise.

Dies ist ein ewig junges und mit Worten nie zureichend gelöstes Aufgabenbündel. Es entsteht nicht, wenn man marktgläubig alles der "unsichtbaren Hand" überläßt, und aus dem konkurrierenden Prozeß schließlich meist akzeptable, ja hervorragende Resultate hervorgehen läßt. Die berühmten Mendevillschen privaten Fehler der Konkurrierenden, aus denen mit Hilfe eben dieser Konkurrenzmechanismus öffentliche Güter und Wohltaten werden. Fraglos ist, daß im Hinblick auf jede andere Produktionsform dieses Problem der

1) Als ein Negativbeispiel s. Autorenkollektiv: "Wir waren die stärkste der Parteien", Berlin 1977.

Synthesis angepackt und beantwortet werden muß, wobei man auf Elemente des Marktes, des Nichtplanens, der Koordination durch Versuch und Irrtum und sich ergebende Gewohnheiten auch in verhältnismäßig kleinen Bereichen nicht verzichten können. Eine durchgehend durch Entscheidung herbeigeführte Zusammenfassung (Koordination, Abstimmung, Bestimmung von Schwerpunktsetzungen u.ä.m.), in der der Konzeption nach jeder Schritt und Zug, jeder Handgriff und jede Abstimmung geplant wäre, hätte die institutionelle Überlastung und die Geburt und rasch treibendes Wachstum des bürokratischen Bastards zur Folge. Der Webersche Fluch, der in dieser Hinsicht über dem bürokratischen und "realen" Sozialismus liegt, ist/wäre unvermeidlich. Auf kleiner oder größerer Ebene.

Der Markt, schief wie er ohnehin ist, vermachtet, organisiert, tut's alleine auch nicht. Seine "tausendfältigen Spontaneitäten" (Rektenwaldt) sind ideologisch vollgesogen. Selbst der "freie" Kapitalismus kommt ohne staatliche Institutionen - und daß heißt direkte oder doch direktere Formen der Synthesis - und ohne erhebliche Bürokratisierung und rationalisierende Einrichtungen nicht aus¹⁾. Ganz zu schweigen von den dem Markt eigenen Ungerechtigkeiten. Die entscheidende Frage aber lautet: wie läßt sich eine erneute Stellvertreterherrschaft, eine schlechte Abstaktion der jeweiligen Koordinationsinstanzen vermeiden und umgekehrt, wie läßt sich gewährleisten, daß sie ihren gesellschaftlich allgemeinen Aufgaben nachkommen? Ohne gedankliche und reale Experimente geht es nicht²⁾. Historische Erfahrungen auch aus der Rätediskussion liegen vor. Viele auch negativer Natur.

1) s. zu den frühen Anfängen Ulrich Jürgens: Selbstregulierung des Kapitals. Erfahrungen aus der Kartellbewegung in Deutschland um die Jahrhundertwende. Zum Verhältnis von Politik und Ökonomie, Frankfurt/New York 1980.

2) s. einige Hinweise bei K. Novy a.a.O.; Ders. zusammen mit G. Uhlig: Wohnungsbaugenossenschaften ohne Genossenschaftskultur, in: Stadtbauwelt 75, Sept. 1982, S.1474ff.; s. auch die weitertreibenden Anregungen bei R. Richard Grauhan: Kommune als Strukturtypus politischer Produktion, in: Ders. zus. mit R. Hickel (Hrsg): Krise des Steuerstaats? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien, Leviathan Sonderheft 1/1978, Wiesbaden 1978.

Aber auch aus Niederlagen kann man lernen. Ausschlaggebend dürfte u.a. ein durchgängiges, Kontrolldämme vorsehendes Willensbildungssystem mit zureichenden Voraussetzungen (der Information, der Öffentlichkeit u.ä.m.) sein; außerdem eine behutsame und deutliche Abgrenzung der jeweils eher lokalen und der eher regionalen oder zentralen Aufgaben.

2. Setzt man Dezentralisierung voraus, dann sind zusätzliche Entscheidungsverfahren ebenso notwendig wie möglich. Im kommunalen und im regionalen Bereich könnten Bürger sich direkt beteiligen. In vielen Bereichen. Bürokratisch bis hinunter auf die kommunale Ebene aufgesogene und stillgelegte, in sich politische Sachverhalte sind zu repolitisieren (s.1.), sprich zu ver-bürgerlichen. Auf der Ebene eines Bundeslandes oder des Bundes sind Wahlen zu ergänzen durch Volksbefragungen, deren Voraussetzungen nicht hürdenhoch zu gestalten sind.

Es wäre günstig, man verfügte über klare und eindeutige Kriterien, um unterschiedliche Entscheidungsqualitäten gegeneinander abzugrenzen und je nach Qualität festzulegen: hier ist eine Mehrheitsentscheidung durch Repräsentation geboten, dort in jedem Fall eine ergänzende Volksbefragung. Bestimmte Entscheidungen könnten dann von vornherein als solche festgelegt werden, in denen entweder ein absoluter Minderheitenschutz gilt oder ein langer Prozeß der Konsensgewinnung vorzusehen ist mit entsprechend vielfältigen Beteiligungsformen. Selbst wenn man mit Hilfe einer freilich ihrerseits kaum konsensfähigen Theorie aktuell solche Kriterien aufzustellen vermöchte, sie bögen sich und fielen schon morgen oder übermorgen zusammen. Eine solche systematisierte Kasuistik ist nicht möglich. Erforderlich erscheint zunächst ein Konsens darüber, daß es keinen Verfahrensabsolutismus gibt und eine nicht unbeträchtliche Zahl von Entscheidungen (immer zusammen gedacht mit entsprechender vorrangiger Willensbildung und

zureichenden Formen und Ressourcen derselben) nicht in die Kompetenz von Mehrheitsentscheidungen allein fallen. Die Position des Innenministers der Bundesrepublik dürfte es liberal-demokratisch und gar als herrschende nicht geben.

Auf die Feststellung des "Spiegel", mehr als 54% der Unionswähler und über 70% der FDP-Anhänger hätten laut Umfragen Mißbehagen an der "Nachrüstung" geäußert und hielten einen Aufschub für angebracht, antwortet Zimmermann:

"Die Regierung hat eine klare Antwort gegeben, daß, wenn die Verhandlungen scheitern, nachgerüstet wird. Sie hat sich nicht nach Stimmungen und Meinungen zu richten, genauso wenig wie Konrad Adenauer und die damalige Mehrheit sich danach gerichtet haben, daß selbstverständlich ein Großteil der Bevölkerung gegen die Wiederbewaffnung gewesen ist"¹⁾. Nötig ist auch eine Ergänzung und Präzisierung der Grund- und Bürgerrechte, um die bürgerlichen Freiräume und Rechte zeitgemäß, sprich angesichts veränderter Gefahren zu statuieren. Schließlich sind die Schwellen für zusätzlich korrigierte, gegebenenfalls auch suspendierende Verfahren tief zu legen.

Ein konfliktfreies Verfahren oder Verfahrenssystem, das alle Sperrigkeiten vermeiden ließe, gibt es nicht. Es wäre auch in jedem Fall falsch, den gegenwärtigen Verfahrensmonismus (repräsentativ-mehrheitlich) nun aus aktuellen Gründen, z.B. nur auf der Bundesebene durch die Einführung der Möglichkeit eines Plebiszits marginal zu korrigieren. Plebiszite, ohne zureichenden Unterbau entsprechender lokaler und regionaler Regelungen und Gewohnheiten, Plebiszite als abstrakte, nur gelegentlich ergänzende Form rufen fast unvermeidlicherweise nach allen möglichen sie mißbrauchenden "Rattenfängern". Die Pseudo-plebiszite der Meinungsumfragen und die personalisierten,

1) Zimmermann Spiegel-Gespräch a.a.O. S. 26f.

quasiplebiszitären Kanzler- bzw. Präsidentenwahlen machen deutlich, daß dieses Verfahren allein und isoliert, außerdem auf der höchsten Abstraktionsstufe, dem Bund eingeführt i.S. der notwendigen Korrektur der Defizite des Mehrheitsverfahren nicht befürwortet werden kann. Anders gesagt: die hier (III) angedeuteten Korrekturen und Ergänzungen dürfen nicht punktuell herausgepickt werden. Ein Versatz - bzw.. Reformstück allein genügt nicht. Der Verfahrenssatz und entsprechende organisatorische Bedingungen sind insgesamt zu verändern.

3. Wenn Dezentralisierung einen Sinn machen soll, wenn ergänzende und teilweise auch gegenwärtige Verfahren ablösende Willensbildungs- und Entscheidungsformen kräftig werden sollen, dann sind die Großorganisationen: von den Großschulen zu den Großuniversitäten, den Großkrankenhäusern, den Großbetrieben und den sozialen Großbürokratien und Großgerichten 'aufzubrechen'. Eine lineare "economics of scale" ist längst fragwürdig geworden. Selbst innerkapitalistisch an Hand des schmalen und isolierten Indikators Profit.

Wie viel fragwürdiger ist sie im Hinblick auf andere Produktionsziele und Produktionsformen. Wie nicht schlechterdings stimmt, daß "klein schön" ist, so stimmt gewiß auch nicht, daß "größer besser" bedeutet. Das gilt allenfalls für spezifische Herrschaftsinteressen, die ohnehin die Bürokratisierung von Staat und Kapital viel verständlicher machen als eine a-soziale Beurteilung am Zentimetermaß des Profits. Im Bereich der politischen Organisation im weiteren Sinne läßt sich in jedem Fall en detail belegen, daß sich hier nur von "diseconomics of scale" sprechen läßt. Gigantomane Schulen und Hochschulen, Krankenhäuser, Sozialeinrichtungen, Rathäuser und dergleichen.

Nicht die Effektivität, die ihrerseits an den institutionellen Zielen zu messen ist, steht jeweils in Frage, wenn

kleinere Organisationen geschaffen oder große aufgelöst werden. Ausschlaggebend ist erneut der Begriff des Politischen, sprich welche Vorstellung man hat von Form und Funktion bürgerlicher Gesellschaft, worauf es interessegemäß ankommt.

Abschließende Notiz

Gründe technischer Art sprechen nicht dagegen. Auch keine "Logik" der Aufgaben. Im Gegenteil. Dagegen wehrt sich eine in sich verschlungene Kapital- und Herrschaftslogik auch in uns selbst. Diese, festgemauert in der Gegenwartserden, wie sie ist, erlaubt nicht einmal notwendiges Experimentieren; notwendig, um verschiedene Formen auszuprobieren; notwendig, um verändertes Bewußtsein und Verhalten zu lernen und einzuüben. Gerade die Reformen der 60er und der 70er Jahre zeigen wie kurz der Atem war, wie wenige Spielräume gegeben wurden, wie rasch die reformerische Geduld ausgegangen ist. Die Instandbesetzer und der herrschende Umgang mit ihnen zeigen jüngst, daß der berühmte Slogan "keine Experimente" nicht nur für diejenigen gilt, die da etabliert herrschende Institutionen repräsentieren. "Keine Experimente!" wird als Knüttel gegen alle gebraucht, die andere Formen versuchen möchten. "Keine Experimente!" heißt: Hier darf nicht experimentiert werden. Zuwiderhandeln wird polizeilich bestraft.

Wahrscheinlich ist deswegen auch, daß Zentralisierung in verschiedener Weise zunimmt, durch die ADV technisch gestärkt, technologisch gewitzt und wie herrschaftsfrei gemacht. Und auf der anderen Seite dieser Zentralisierung das Erscheinungsbild einer eher atomistischen und zugleich zweigeteilten Gesellschaft der Erwachsenen, der Arbeit habenden, der Gesunden und Mittelalterlichen auf der einen Seite und der großen, quantitativ gar mehrheitlichen Gruppe der an den Rand gedrängten auf der anderen, Konflikte und ihre Kosten werden zunehmen, Es wird aber kaum in absehbarer Zeit zu Explosionen kommen, sofern die militärische Selbstvernichtung, der

atomare Pyrrhussieg vermieden werden kann. Weil solchermaßen wahrscheinlich ist, daß es zu den unabdingbaren Reformen nicht kommt, ist es m.E. unvermeidlich, daß kleine Gruppen, einzelne zuweilen, auch "Bewegungen" herrschende Formen immer wieder gezielt verletzen entgegen ihrem absolutistischen Anspruch. Gerade um Restbestände liberaler Demokratie zu retten, sind hier und dort bedachte und demokratisch legitimierbare Aktionen zivilen Ungehorsams erforderlich. Etwa in Sachen "Nachrüstung". Denn wie anders soll der schier selbstläufig erscheinenden Dynamik entgegengetreten werden, wie anders der Verstocktheit von Mehrheits-Repräsentanten, die sich fälschlicherweise auf die Legalität und die Legitimität ihres Handelns berufen.

Solche Formverletzungen dienen, wie es u.a. die us-amerikanischen Bürgerrechtsbewegungen der 50er und 60er Jahre vorge-macht haben, der Politisierung. Bürgerinnen und Bürger müssen dafür gewonnen werden, ihren eigenen Kopf zu benutzen, wenn es um ihre Interessen und um die Feststellung dieser Interessen geht. Also ist dem Mehrheitsabsolutismus zu opponieren. Die Chancen sind, wie gesagt, nicht sehr groß. Nur: eine andere Chance gibt es, demokratisch gesprochen und am entsprechenden Ziel gemessen, nicht.