

Organisierter Dilettantismus oder demokratische Expertenkultur?

Bürgerbeteiligung in der Endzeit des politischen Generalismus¹

Ermüdete Demokratie: Herrschaft für das Volk oder Herrschaft durch das Volk?

Anders als eine anspruchsvolle Theorie es will, war gelungene Demokratie in der Praxis nicht Herrschaft *durch* das Volk, sondern sie war immer Herrschaft *für* das Volk. Daran lässt die bisherige Entwicklungsgeschichte der realen demokratischen Staatsformen keinen Zweifel. Diese Feststellung trifft selbst auf die Demokratie der athenischen Polis zu, in der das Volk so unmittelbar wie nirgendwo sonst - und wie in keinem modernen demokratischen Staat - in das Herrschaftsgeschäft eingriff. Politik wurde in Athen nicht von der Volksversammlung gemacht, sondern von dieser nur mehr oder weniger kritisch begleitet.

Die moderne parlamentarische Demokratie - und erst recht natürlich die Präsidialdemokratie - lässt sich als eine Staatsform deuten, die von vornherein als eine Herrschaft *für* das Volk angelegt ist. Demokratie im Sinne einer Herrschaft *durch* das Volk dagegen war immer ein realitätsfernes theoretisches Konstrukt. Als Ausnahmen hiervon mögen allenfalls kurze revolutionäre Umbruchphasen gelten, die aber zumeist eher anarchischen Charakter hatten, d.h. durch Abwesenheit einer geordneten politischen Herrschaft charakterisiert waren. Wenn es je eine umfassende und unmittelbare Volksherrschaft gegeben hat, dann nur in solchen revolutionären Momenten, in denen das Volk sein kollektives Nein zu den herrschenden Verhältnissen aussprach und den Übergang in eine neue Staatsform einleitete. In jeder solchen neuen Staatsform wurde dann aber, sofern sie demokratisch war, Herrschaft wiederum *für* das Volk ausgeübt.

¹ Überarbeitete Fassung. Zuerst erschienen in: Ansgar Klein / Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden 1997

Und doch kommt natürlich die Demokratie nicht ohne die kritische Beteiligung und ohne das aktive politische Engagement der Bürger aus. Denn nur dadurch, dass die Bürger sich politisch engagieren, wird sichergestellt, dass die Herrschaft tatsächlich eine Herrschaft für das Volk bleibt. Wo solches Engagement ausbleibt, fehlt es den Herrschenden nicht nur am Wissen darüber, was die Bürger wollen, sondern auch am Anreiz, ihre eigenen Interessen hintanzustellen und ihre Problemlösungskompetenz zum Wohle des Volkes zu steigern. Auch wenn das Volk nicht selbst herrscht, muss es daher letztlich doch selbst dafür sorgen, dass in seinem Sinne und in seinem Interesse geherrscht wird. Die Demokratie ist insofern die Staatsform, die dem Volk die hierfür notwendigen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Herrschenden gibt.

In der modernen Demokratie ist den Bürgern für das Einwirken auf die politische Herrschaft ein enger Rahmen gesetzt. Die Bürger können als Wähler auf die Auswahl des politischen Führungspersonals Einfluss nehmen, und sie können sich, wenn ihnen dies nicht genügt, in politischen Parteien betätigen. Dies sind die fest institutionalisierten Möglichkeiten, eine Herrschaft für das Volk sicherzustellen. Andere Formen des politischen Engagements sind in der modernen parlamentarischen Demokratie entweder nicht praktikabel, oder aber sie sind dieser Demokratie wesensfremd und entfalten entsprechend geringe Wirkung. Die Zukunft der zeitgenössischen Demokratie wird sich daher an der Frage entscheiden, ob die bestehenden Einwirkungsmöglichkeiten der Wähler und der Parteimitglieder ausreichen, um eine Herrschaft für das Volk auf Dauer zu gewährleisten.

An der politischen Stimmungslage in vielen demokratischen Staaten lässt sich ablesen, dass die fest institutionalisierten Partizipationsmöglichkeiten bei den Bürgern kontinuierlich an Überzeugungskraft verlieren. Zu den bekannten, ebenso konkreten wie eindeutigen Symptomen hierfür gehören rückläufige Wahlbeteiligungen und Mitgliederschwund bei den Parteien. Hinter diesen Symptomen verbirgt sich ein schleichender Wandel der Einstellung zum Staat und damit zur Demokratie. Dieser Einstellungswandel ist, da die meisten Bürger ihn noch nicht sehr deutlich zu artikulieren vermögen, zwar durch statistische Erhebungen und formelle Befragungen bisher nicht sehr präzise dokumentierbar; er ist aber für jeden, der hieran interessiert ist, durch informelle eigene Beobachtung zugänglich, und einige ihm zurechenbare Symptome werden durch die Medien laufend anschaulich dokumentiert. Die meisten Bürger, die über mehrere Jahrzehnte Erfahrung als bewusste

Staatsbürger verfügen, können sich diesen Wandel auch durch rückschauende Selbstbeobachtung ins Bewusstsein rufen.

Die fest institutionalisierten Formen des Bürgerengagements, d.h. Wahlbeteiligung und Arbeit in den Parteien, haben in der Geschichte der Demokratie lange eine durchaus konstruktive Rolle gespielt. Sie gaben den Bürgern das Gefühl, als Wähler und als Parteimitglieder entscheidend zu einer Herrschaft im Interesse des Volkes beitragen zu können. Es wurde engagiert gewählt, und ebenso engagiert wurde von vielen Bürgern die Möglichkeit wahrgenommen, Politik innerhalb der Parteien unmittelbarer mitzugestalten. Auch wenn sehr verschiedene Vorstellungen darüber bestanden, wie eine Herrschaft für das Volk im einzelnen inhaltlich auszufüllen wäre, war man doch überzeugt, hierzu im vorgegebenen Rahmen der parlamentarischen Demokratie einen gezielten Beitrag leisten zu können.

Schon immer hat allerdings die politische Willensbildung und haben die demokratischen Entscheidungsprozesse der Hilfestellung durch nichtstaatliche Organisationen wie Kirchen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände bedurft. Diese leisteten wichtige Beiträge zur Bildung und zur Artikulation des politischen Bürgerwillens. Je größer und komplexer Staat und Politik wurden, desto schwieriger wurde es für die Bürger, mit dem Stimmzettel konkrete politische Absichten auszudrücken, desto mehr schienen auch die Parteien damit überfordert, diese Absichten aus eigener Kraft in politische Programme umzusetzen. Desto sinnvoller erschien es daher vielen Bürgern, einzelne politische Zielvorstellungen nicht innerhalb von Parteien zur Geltung zu bringen, sondern in Organisationen, die die Politik zwar auf weniger direkte Weise, aber auf inhaltlich klar abgegrenzten Feldern zu beeinflussen versuchen.

Die politische Ermüdung, die sich in der zeitgenössischen Demokratie feststellen lässt, hat aber längst auch diese Ebene der politischen Willensbildungsprozesse erfasst, d.h. auch die politische Arbeit in nichtstaatlichen Organisationen wie Kirchen, Gewerkschaften und Verbänden. Auch diese Organisationen erleiden einen schleichenden Mitgliederschwund, und in der verbleibenden Mitgliederschaft zeichnet sich eine ebensolche Ermüdung des politischen Engagements ab, wie sie bei den Bürgern und innerhalb der Parteien zu beobachten ist. Die Bürger, die noch wählen, die noch in Parteien mitarbeiten oder die noch in Gewerkschaften, Kirchen und Verbänden auf die Politik Einfluss nehmen wollen, tun dies mit gleichermaßen schwindender innerer Anteilnahme. So ermüdet die Demokratie sowohl in

ihren formellen, von der Verfassung vorgegebenen Strukturen wie auch in denen, die ihr quasi als evolutionäre Beigabe zugewachsen sind. Sie wirkt als Wahl- und Parteiendemokratie mittlerweile ebenso verbraucht wie als korporatistische Verhandlungsdemokratie. Dies dürfte insbesondere das Bild sein, das sie der jüngeren und der nachwachsenden Generation von Staatsbürgern vermittelt. Für diesen Befund spricht u.a., dass der Schwund an Wählern, Partei- und Organisationsmitgliedern im Nachwuchsbereich besonders ausgeprägt ist.

Die Ermüdung der Bürger - und insbesondere der jüngeren unter ihnen - an der Demokratie resultiert aber keineswegs aus einer gewollten Abwendung vom Politischen. Sie ist nicht dadurch zu erklären, dass etwa das politische Problembewusstsein schwände, und erst recht natürlich nicht dadurch, dass die Politik weniger Probleme zu lösen hätte als früher. Es handelt sich vielmehr um eine Abwendung von der Art und Weise, in der der Staat, die Parteien und andere herkömmliche Organisationen auf bestehende Probleme reagieren. Daneben handelt es sich auch um die Abwendung von alten, als obsolet erkannten gesellschaftlichen Interessenkonflikten, aus denen bestehende Parteien und Organisationen lange Zeit ihre politische Orientierung bezogen haben. Dies gilt für konkrete verteilungspolitische Interessenkonflikte ebenso wie für abstraktere, d.h. für ideelle bzw. ideologische.

Wenn die Abwendung der Bürger von der Politik tatsächlich nur eine Abwendung von den Verfahren und Institutionen der herkömmlichen Demokratie ist und nicht eine Abwendung von politischen Problemen, dann müssen in dieser Abwendung aber zugleich Ansätze neuer Formen der politischen Hinwendung zu erkennen sein. Dann muss im Verhalten der Bürger erkennbar werden, auf welche andere, möglicherweise neuartige Weise sie zur Lösung politischer Probleme beizutragen bereit wären, d.h. von welchen anderen Organisationen als den herkömmlichen - und insbesondere den Parteien - sie sich eine höhere politische Problemlösungskompetenz versprechen.

Die Bürger haben naturgemäß sehr begrenzte Möglichkeiten, aus eigener Kraft neuartige politische Organisationen und neue politische Lösungsverfahren zu entwickeln. Der Staat gibt ihnen die bestehenden politischen Handlungsmöglichkeiten weitgehend vor, und außerhalb dieses vorgegebenen Rahmens gibt es nur einen bescheidenen Spielraum für die Entwicklung neuer organisatorischer Strukturen des politischen Engagements. Um so

aufmerksamer sollte aber beobachtet werden, wie die Bürger diese Spielräume nutzen. Nur solche Beobachtung macht es möglich, die Ermüdung an der bestehenden Demokratie korrekt zu deuten. Nur solche Beobachtung kann auch Aufschluss darüber geben, in welcher Richtung realistische Reformansätze zu einer Erneuerung der Demokratie zu entwickeln wären und inwieweit schon bestehende Ansätze noch mit dem politischen Bewusstseinsstand der Bürger übereinstimmen.

Unter dem Schleier der allgemeinen Politikmüdigkeit gibt es vielerlei Indizien dafür, dass die Bürger nicht des Politischen an sich, sondern nur bestimmter Austragungsformen von Politik überdrüssig sind. So gibt es z.B. kaum Anzeichen dafür, dass sich an der Kommunalpolitik, wo immer diese noch in einem überschaubaren Rahmen stattfindet und wo es daher um anschauliche, intuitiv leicht zugängliche politische Probleme geht, ein ebensolcher Verdruss breitmachte wie an der Politik auf höheren organisatorischen Ebenen. An lokalen politischen Angelegenheiten, die leicht begreiflich sind und deren eventuelle Auswirkungen auf das persönliche Leben auf der Hand liegen, nehmen die Bürger mit unverminderter Intensität teil, und in solchen Angelegenheiten kann von einem schwindenden politischen Engagement keine Rede sein.

Dies legt die Vermutung nahe, dass die Begreiflichkeit des politischen Problems und die Überschaubarkeit der Konsequenzen politischen Handelns wichtige Kriterien dafür sind, ob sich Politikmüdigkeit entwickelt oder ob die Bereitschaft der Bürger zum politischen Engagement erhalten bleibt. Genau diese Vermutung bestätigt sich, wenn man der noch vorhandenen Bereitschaft zum politischen Engagement auch außerhalb der lokalen Angelegenheiten nachspürt. Während politisch interessierte Bürger sich von den Parteien - und damit von den in der Verfassung angelegten Verfahren der politischen Willensbildung - zunehmend abwenden, ist zugleich eine Hinwendung zu gezielten, mit klar abgegrenzten Problemfeldern befassten politischen Engagements zu beobachten. Solche gezielten, problemorientierten Engagements haben sich bisher u.a. auf Gebieten wie der Umweltpolitik, der Friedenspolitik und der Bürgerrechtspolitik herausgebildet. Auch in sozialen Fragen hat die Bereitschaft, sich in Einzelinitiativen gezielt und spezialisiert für überschaubare Ziele zu engagieren, gegenüber dem sozialpolitischen Engagement in Parteien, Kirchen oder Gewerkschaften an Bedeutung gewonnen oder ist zumindest weniger stark zurückgegangen. Mit solchem gezielten, überschaubaren sozialen Engagement gehen die Bürger bewusst auf Distanz zu einer

unübersichtlich, wenn nicht längst unbegreiflich gewordenen Sozial- und Verteilungspolitik, wie sie in der herkömmlichen Demokratie von den Parteien exekutiert bzw. unter Einschaltung der etablierten Interessengruppen ausgehandelt wird. Auch das sozialpolitische Engagement entfernt sich damit zunehmend von den in der politischen Ordnung angelegten demokratischen Entscheidungsprozessen. Umweltorganisationen, Friedensinitiativen und Initiativen mit sozialen Anliegen scheinen so den Bürgern, zumal den jüngeren, in zunehmendem Maß die attraktiveren, zeitgemäßerer Formen des politischen Engagements zu bieten.

Wenn die Abwendung der Bürger von den Parteien mit einer Hinwendung zu bestimmten Formen außerparteilichen politischen Engagements einhergeht, dann kommt der Frage, woraus solche Engagements ihre vergleichsweise hohe Attraktivität beziehen, eine eminente Bedeutung für das Verständnis zeitgenössischer demokratischer Gesellschaften zu. Dann ist es für dieses Verständnis unerlässlich, die von den Bürgern gesuchten Eigenschaften solcher Engagements zu kennen, die Parteien und andere traditionelle Organisationen nicht bzw. nicht mehr zu bieten haben. Mit eben diesen Eigenschaften sollten dann nämlich möglichst auch diejenigen Organisationen ausgestattet werden, die an den formellen, in der Verfassung angelegten politischen Verfahren teilnehmen. Dies könnte letztlich bedeuten, dass eine reformierte Demokratie, wenn sie vitaler sein will als die bisherige, sich nicht mehr vorrangig auf das Wirken herkömmlicher Parteien stützen dürfte, sondern die führende Rolle im politischen Prozess anderen, für die Bürger attraktiveren Organisationsformen zuzuordnen hätte.

Das augenfälligste Unterscheidungsmerkmal der spontanen außerparteilichen Engagements ist deren Konzentration auf abgegrenzte politische Einzelprobleme. In solchen Engagements kann der Bürger sich gezielt den politischen Problembereichen zuwenden, die für ihn einen hohen moralischen Stellenwert haben, zu denen er einen besonders guten intellektuellen Zugang hat oder die ihn in seiner persönlichen Lebenslage besonders stark berühren. Er trifft hier zudem auf Mitbürger, die sein spezielles Problembewusstsein teilen und mit denen er politisch entsprechend konkret kommunizieren kann. Solche spezialisierten Engagements weisen dem Bürger häufig auch erst den Weg, sich in den betreffenden Problembereichen eine überdurchschnittliche Kompetenz anzueignen. Diese spezielle Kompetenz gibt ihm wiederum das begründete Gefühl, den Problemen und ihren Lösungen näher zu sein als andere politisch Interessierte, die z.B. in Parteien organisiert sind. Im außerparteilichen, auf

einzelne Problemfelder beschränkten Engagement kann sich auf diese Weise eine starke, semiprofessionelle politische Laienkompetenz entwickeln und darauf aufbauend ein entsprechend überzeugendes politisches Selbstbewusstsein. Solches Kompetenzgefühl vermag zugleich - nicht selten sogar unabhängig von den realen Erfolgsaussichten des betreffenden Engagements - ein starkes politisches Sinnerlebnis zu vermitteln.

Dieses Sinnerlebnis einer gemeinsamen überdurchschnittlichen Kompetenz und einer gemeinsamen Orientierung am überschaubaren, moralisch und lebenspraktisch vordringlichen politischen Einzelproblem können die herkömmlichen Parteien und können auch andere traditionelle Organisationen wie Kirchen, Gewerkschaften und Verbände dem engagierten Bürger kaum noch bieten. Nur außerhalb der herkömmlichen Formen politischer Partizipation wachsen somit Ansätze einer neuen, problemorientierten politischen Kultur heran, die durch Spezialisierung und entsprechend hohe, aber sachlich eng abgegrenzte Kompetenz gekennzeichnet ist.

Von diesen Ansätzen darf man sicher nicht erwarten, dass sie von sich aus für eine hinreichende Revitalisierung der Demokratie sorgen; hierfür sind sie im institutionellen Gefüge des bestehenden Staates zu sehr auf eine randständige Rolle festgelegt. Sie geben aber Aufschluss darüber, welcher Art von Reformen es bedürfte, um der Demokratie langfristig zu neuer Überzeugungskraft - und damit zu einer gestärkten Legitimität - zu verhelfen.

Der politische Generalismus als Krankheit der Demokratie

So aufschlussreich die außerparteilichen Engagements der Bürger sein mögen, so wichtig ist es doch auch, zunächst die Rolle der Parteien im Prozess der Ermüdung der herkömmlichen Demokratie korrekt zu deuten. Der Gegensatz zwischen den herkömmlichen Parteien und den außerparteilichen politischen Initiativen, die in jüngerer Zeit spontan an Bedeutung gewonnen haben, ist schon auf den ersten Blick offenkundig. Es ist der Gegensatz zwischen einem konventionellen *politischen Generalismus*, der eine allumfassende politische Kompetenz für sich beansprucht, und einer neuen Kultur des beschränkten, spezialisierten, aber zielgerichteten politischen Engagements.

Die meisten Parteien hatten in ihren Anfängen einen stärker spezialisierten Charakter, als man es in jüngster Zeit von ihnen gewohnt ist. Sie hatten es sich ursprünglich zur Aufgabe gemacht, für die Sicherstellung bestimmter

Staatsfunktionen einzutreten, denen andere Parteien weniger Aufmerksamkeit zumaßen. Sie glaubten, nur sie würden einzelne Staatsaufgaben wie die Sicherung des Wohlstandes, die solidarische Teilung desselben, die Stiftung nationaler Identität, die Sicherung von Recht und Ordnung oder die Sicherung individueller Freiheit ernst genug nehmen, und sie hatten insofern den Charakter spezialisierter Organisationen, die sich eines speziellen Problems annahmen und in denen daher zu einem gewissen Grade eine spezialisierte Expertenkultur gedeihen konnte. Die Stimmabgabe für eine und die Mitarbeit in einer einzelnen Partei erschien unter diesen Umständen noch als ein spezialisiertes und entsprechend kompetentes Eintreten für die Lösung - bzw. gegen die Vernachlässigung - einzelner politischer Aufgabenfelder.

Auf eine solche spezialisierte Aufgabenstellung konnten die Parteien sich aber, wenn sie im bestehenden, für die Gesamtheit aller politischen Aufgabenfelder zuständigen Staat die politische Führung beanspruchen wollten, auf Dauer nicht beschränken. Um sich den Bürgern als regierungsfähig zu präsentieren, mussten sie sich zunehmend als Organisationen mit universellen Fähigkeiten darstellen, die sich jeder Staatsfunktion gleichermaßen sachkundig annehmen und jedes neu aufkommende politische Problem aus eigener Kraft lösen können. Nur so konnten sie für sich in Anspruch nehmen, eine eventuelle parlamentarische Mehrheit wirklich kompetent zum Wohle der Bürger zu nutzen.

Wenn also die Parteien je Horte einer spezialisierten politischen Expertenkultur waren, dann hat die bestehende politische Ordnung sie dazu gezwungen, diesen Charakter allmählich abzulegen. Zumindest die sogenannten etablierten Parteien und diejenigen, die es werden wollten, mussten im Laufe der Zeit den genau gegenteiligen Charakter annehmen, nämlich denjenigen generalistischer, für das gesamte Spektrum der politischen Aufgabenstellungen zuständiger Organisationen. So wuchs im parteipolitischen Parlamentarismus der herkömmlichen Demokratie ein zunehmend uniformer politischer Generalismus heran, der dem politischen Denken und Handeln seinen Stempel aufdrückte.

Zunehmend generalistisch mussten die Parteien sich auf allen organisatorischen Ebenen gerieren, in Ortsvereinen, Kreis- und Landesverbänden ebenso wie in ihren Organen auf nationaler Ebene. Wer heute einer Partei beitrifft, sieht sich sofort, und zwar schon auf der lokalen Ebene, in Veranstaltungen, Mitteilungen und Diskussionen eingetaucht, die das gesamte Spektrum der politischen Aufgaben abdecken. Er erlebt selbst die kleinste lokale Parteiorganisation als

Ort generalistischer Kompetenzansprüche, wo die Meinungsbildung vor keinem politischen Problem zurückschreckt, wo also in der Außen- und Verteidigungs-, Wirtschafts- und Sozial-, Rechts- und Innen-, Finanz-, Kultur- Bildungs-, Verteidigungs- und sonstiger Politik und in landes-, bundes- und europapolitischen Fragen ebenso wie in kommunalpolitischen feste, parteispezifische Urteile gebildet und verbreitet werden.

Auf der obersten organisatorischen Ebene, d.h. in der Bundespolitik, ist die generalistische Kompetenzanmaßung naturgemäß besonders unreal und damit für Außenstehende besonders unglaubwürdig. Die Unglaubwürdigkeit des politischen Generalismus offenbart sich hier in so unzeitgemäßen Phänomenen wie Parteivorsitzenden, die auf allen Feldern der Politik ein sicheres persönliches Urteil simulieren, wie Spitzenpolitikern, die glauben, jedes Ministeramt ausfüllen zu können, und Regierungschefs, die vor der Öffentlichkeit auf allen Feldern der Politik als Urheber der richtigen Lösungen auftreten.

An diese generalistische Art, demokratische Politik zu betreiben, sind die Bürger - und erst recht natürlich die Parteimitglieder und die Politiker - seit langem gewöhnt, und sie sehen hierin zumeist noch keinen gravierenden Mangel des politischen Systems. Trotzdem spricht alles dafür, dass eben dieser politische Generalismus - bzw. die mit ihm verbundene Illusion einer allumfassenden politischen Kompetenz - die eigentliche, wenngleich schleichende und noch immer wenig beachtete Krankheit der zeitgenössischen Demokratie ist. Wenn die Bürger sich von den Parteien abwenden, wenn also deren Mitgliederbestände schrumpfen, wenn immer weniger Wahlberechtigte ihre Stimme noch den Parteien geben und wenn sie dies zudem mit immer weniger innerem Engagement tun, dann muss all dies auch mit dem Phänomen des politischen Generalismus in Verbindung gebracht werden. Diese Verhaltensweisen deuten darauf hin, dass die Bürger dem generalistischen Kompetenzanspruch der Parteien mit zunehmendem Misstrauen begegnen. Bei den Bürgern scheint sich, anders gesagt, der Eindruck zu verbreiten, dass angesichts einer komplexer werdenden Problemlandschaft der politische Generalismus zwangsläufig in einen *organisierten Dilettantismus* abgleitet.

Zwischen solchem organisierten Dilettantismus und der spezialisierten politischen Expertenkultur, die sich außerhalb der Parteien herausbildet, wird der Kontrast in der Tat immer auffälliger, und er fällt dabei immer mehr zum Nachteil der etablierten Parteien und der generalistischen Institutionen des

Staates, d.h. der Parlamente und Regierungen aus. Dies durchschauen natürlich diejenigen Bürger zuerst, die ein ernstes, zielgerichtetes politisches Problembewusstsein umtreibt, und eben diese Bürger lassen sich daher für die Mitarbeit in den Parteien zunehmend schwerer gewinnen.

Es sind aber nicht nur die engagierten Durchschnittsbürger, die dem organisierten Dilettantismus generalistischer Politik zunehmend den Rücken kehren. Viel bedenklicher ist, dass es für die generalistischen Instanzen der Politik, d.h. für Parteien, Parlamente und Regierungen, immer schwerer wird, ein wirklich kompetentes Führungspersonal zu rekrutieren, das die Dimensionen der bestehenden Probleme wirklich durchschaut und entsprechend ernst nimmt. Auf problemorientierte Spezialisten, die sich über die fachlichen Grenzen ihrer politischen Sachkompetenz im Klaren sind, wirkt das generalistische Parteienwesen mit seiner umfassenden Kompetenzanmaßung naturgemäß um so abschreckender, je mehr Spezialwissen die politische Urteilsbildung auf allen Gebieten erfordert. Auf lange Sicht bleibt dieses Parteienwesen daher vornehmlich noch für Talente der öffentlichen Politikdarstellung attraktiv, die Politik als Ganzes auch ohne spezialisierte Sachkompetenz wirkungsvoll zu präsentieren vermögen. Als personelle Elite schält sich im politischen Generalismus somit zwangsläufig ein Personenkreis heraus, der seine umfassende politische Kompetenzanmaßung nur deshalb aufrechtzuerhalten vermag, weil er der eigenen Überforderung durch die Komplexität der Aufgabenstellungen - und damit des eigenen Abgleitens in einen organisierten Dilettantismus - noch nicht gewahr geworden ist.

Da diese Überforderung mit der Komplexität der politischen Aufgabenstellungen wächst, ist sie u.a. abhängig von der Staatsgröße, vom Stand der ökonomischen und sozialen Entwicklung und von der organisatorischen Ebene der Politik. Am stärksten ausgeprägt ist sie auf der nationalen Politikebene im großen, wirtschaftlich hochentwickelten Wohlfahrtsstaat. Zu einer noch weiter gehenden Überforderung kann es auf der supranationalen Ebene z.B. in einem sich integrierenden Europa kommen. Es ist u.a. die Einsicht in eben diesen Sachverhalt, die die Mehrzahl der Bürger einer generalistisch angelegten gesamteuropäischen Politik noch skeptischer gegenüberstehen lässt als der Politik auf nationaler Ebene. Auch dass die einstmalig weit verbreitete Begeisterung für die Idee der europäischen Integration in eine zumindest skeptische Haltung umgeschlagen ist, lässt sich somit auf die Schwächen des politischen Generalismus zurückführen.

Dass der politische Generalismus die eigentliche, Ermüdung auslösende Krankheit der Demokratie sein könnte, lässt sich auch damit begründen, dass er zu den Realitäten in allen anderen Lebensbereichen immer konträrer steht. In der Wirtschaft, in der staatlichen Verwaltung und selbst im Privatleben erleben die Menschen eine ständig fortschreitende Spezialisierung des Wissens und der Fertigkeiten, und sie erleben damit anschaulich, wie dem Kompetenzanspruch, mit dem einzelne Personen und Organisationen noch auftreten können, immer engere Grenzen gezogen werden. Nirgendwo sonst außer in der Politik ist daher noch vorstellbar, dass einzelne Organisationen sich eine Kompetenz anmaßen, die in ihrer Breite mit derjenigen der etablierten politischen Parteien, der Parlamente und der Regierungen auch nur annähernd vergleichbar wäre. Allein dies wäre Grund genug, das politische Engagement des Bürgers in den - und ebenso für die - politischen Parteien unter Anachronismusverdacht zu stellen. Zumindest gibt es weiteren Anlass, den Kontrast zwischen einem generalistischen Staats- und Parteienwesen und der spontanen Hinwendung der Bürger zu spezialisierteren Anliegen als ein Schlüsselproblem der modernen Demokratie anzuerkennen.

*Die sklerotische Wirkung des politischen Generalismus.
Zur Ermüdungsgeschichte der Demokratie*

In der herkömmlichen Demokratie, wie sie historisch gewachsen, theoretisch begründet und in den Verfassungen angelegt ist, haben die Parteien und hat auch das politische Führungspersonal letztlich keine andere Wahl, als sich generalistisch zu geben. Parteien und Politiker, die um das Vertrauen und die Stimmen der Bürger werben, die also parlamentarische Mehrheiten und damit die Lenkung der Staatsgeschäfte anstreben, können sich auf Dauer nicht dazu bekennen, nur in einem Teilbereich der Politik kompetent zu sein. Alle Parteien stehen daher, sofern sie sich nicht von vornherein auf die Rolle einer fundamentaloppositionellen Minderheit festlegen und damit von der eigentlichen politischen Verantwortung ausschließen, unter dem Zwang, mit einem ähnlich umfassenden Kompetenzanspruch aufzutreten wie ihre etablierten Konkurrenten. Dies hat in den meisten demokratischen Staaten zu einer Angleichung der politischen Programme geführt. Nachdem die Einseitigkeit und die damit oft verbunden gewesene Radikalität, mit der Parteien für Ziele wie Wohlstand, Freiheit, nationale Identifikation oder soziale Gerechtigkeit eintraten, von den Bürgern in ihrer Unzulänglichkeit durchschaut worden ist, haben sich zumindest die etablierten Parteien durch wechselseitige

programmatische Anleihen in ihren Kompetenzangeboten weitgehend angenähert, und zwar in der Reichweite dieser Angebote ebenso wie in deren Inhalten.

So notwendig diese Entwicklung war, um die Risiken einer allzu einseitigen Staatsführung durch einseitig kompetente Parteien zu verringern, so sehr hat sie die Politik zu einem schwerer durchschaubaren und schwerer verständlichen Geschäft werden lassen. Sie hat u.a. dazu geführt, dass die Wahlentscheidung aus Sicht vieler Bürger zu einem Akt blinden Probierens geworden ist. Sie hat also den Anteil der Wähler, die ganz sicher zu wissen meinen, welche Partei die beste Politik machen werde, deutlich schrumpfen lassen.

Diese Entwicklung hat außerdem wesentlich dazu beigetragen, dass die politische Führungsschicht aus Sicht der Bürger eine monolithische politische Klasse geworden ist. Im weiteren hat sie dazu geführt, dass die als überkomplex empfundene Politik subjektiv für weniger gestaltbar gehalten wurde und dass den Politikern auch objektiv die Gestaltungsspielräume schwanden. Dies leistete einem minimalistischen Politikverständnis Vorschub, nach dem politische Regelsetzung nur noch als Abfolge kleiner, tastender Einzelschritte gewagt werden darf und die Beschränkung auf reformerisches Flickwerk dementsprechend als unerlässliche staatsmännische Tugend gilt.

Dass die Geschichte der Demokratie in jüngerer Zeit zu einer Geschichte von Ermüdung und Vitalitätsverlust geworden ist, lässt natürlich vielerlei Deutungen zu, und es mag etwas willkürlich erscheinen, den politischen Generalismus und den damit verbundenen allumfassenden Kompetenzanspruch von Parteien, Parlamenten und Regierungen als Hauptursache hierfür herauszustellen. Wo immer aber die zeitgenössische Demokratie an Leistungsfähigkeit zu wünschen übrig lässt, tut sie dies als eine generalistisch angelegte Staatsform mit generalistischen Parteien und Politikern. Je universeller die Kritik an der Leistungsfähigkeit der bestehenden Demokratien wird, desto naheliegender ist es, den politischen Generalismus als deren gemeinsames herausragendes Charakteristikum auf den Prüfstand zu stellen.

Welches die wichtigsten Leistungsmerkmale der modernen Demokratie sind und wegen welcher Merkmale sie lange Zeit als eine konkurrenzlose Staatsform gegolten hat, war immer zu einem gewissen Grade umstritten. War es früher vor allem das Ideal der Repräsentativität, an dem die Demokratie gemessen und für gut befunden wurde, so hat in jüngerer Zeit das Ideal einer hohen

Problemlösungsfähigkeit einen immer höheren Stellenwert eingenommen. Die Demokratie ist daher vorrangig an diesen beiden Kriterien, demjenigen der Repräsentativität und demjenigen der Problemlösungsfähigkeit zu messen. Soweit sie diesen Kriterien nicht genügt, muss die Frage gestellt werden, inwieweit dies mit dem politischen Generalismus zusammenhängt.

Keinem aller denkbaren Ideale vermag der politische Generalismus so wenig zu dienen wie demjenigen einer hohen Problemlösungsfähigkeit. Der Spezialisierungstrend im spontanen politischen Engagement der Bürger ist bereits die Reaktion darauf, dass die allumfassende, generalistische Kompetenz von Parteien und Politikern oft nur noch als Scheinkompetenz wahrgenommen wird. Zu klar ist längst auch die Ursache hierfür, nämlich die Überforderung durch eine immer komplexere und unübersichtlichere politische Problemlandschaft. Wenn die Problemlösungskompetenz der herkömmlichen Demokratie nicht gesunken ist, so hat sie doch offensichtlich mit dem Ausmaß der zu lösenden Probleme nicht im notwendigen Maß mitwachsen können. Sie hat es nicht gekonnt, weil eine generalistische Politik ihren Akteuren, Organisationen und Institutionen in zunehmendem Maß Menschenunmögliches abverlangt.

Aber auch das Ideal der Repräsentativität wird von der zeitgenössischen Demokratie immer deutlicher verfehlt. Dies ist formal gesehen schon insofern der Fall, als die politischen Repräsentanten, und zwar auch diejenigen aus den sogenannten Volksparteien, im soziologischen Sinn immer weniger repräsentativ für die Gesamtheit der Bürger sind. Sie stellen immer weniger noch ein maßstabgetreues Abbild der im Volk vertretenen Einstellungen und Interessenlagen dar. Hinzu kommt, dass das von Parteien rekrutierte politische Personal auch insofern nicht mehr repräsentativ sein kann, als es sich um Personen handelt, die die allgemeine Hinwendung zum spezialisierten, am Einzelproblem orientierten Denken und die sich damit anbahnende Abwendung vom Generalismus nicht mitvollzogen haben. Statt als repräsentativ zu gelten, werden so die Mitglieder der politischen Klasse in ihrer Eigenschaft als Generalisten zunehmend zu einer Kaste zwar rhetorisch begabter, aber trotzdem schwer verständlicher Sonderlinge, die aus Sicht der Bürger anders denken, anders reden und anders handeln, als die realen politischen Probleme es erfordern.

Zu einem gewissen Grade haben sich die Erwartungen der Bürger an die Demokratie in jüngster Zeit evolutionär an deren geringe Leistungsfähigkeit angepasst. Alte und neue Ideale wie diejenigen der Repräsentativität und der

Problemlösungsfähigkeit haben daher im gegenwärtigen Diskurs über Fragen der politischen Ordnung keinen sonderlich hohen Stellenwert mehr. An die Stelle dieser Ideale sind bescheidene Hoffnungen getreten wie diejenige, die Demokratie werde sich ein gewisses Maß an *Responsivität* bewahren, d.h. eine gewisse Fähigkeit, auf neue Probleme und auf veränderte Erwartungen der Bürger zu reagieren. Wenn die Erwartungen an die Demokratie auf so bescheidene Weise artikuliert werden, ist dies schon ein weitgehender Rückzug von den Idealvorstellungen, die die Geschichte der Demokratie bisher begleitet haben. Eine nur noch responsive Demokratie ist keine aktiv gestaltende, keine vorausschauende, keine repräsentative und kein problembeherrschende mehr, sondern eine, die sich immer erst auf äußeren politischen Druck und immer verspätet dazu durchringt, vorsichtige Anpassungsmaßnahmen auszuprobieren.

Selbst auf die Frage nach der Responsivität der Politik würde ein großer Teil der Bürger inzwischen aber vermutlich eine eher negative Antwort geben. Demoskopische Ergebnisse weisen immer deutlicher aus, dass der Glaube, von Wahlergebnissen gingen noch vorhersehbare positive Wirkungen auf die Politik aus, auf breiter Front erschüttert ist. Wer als Wähler aus politischer Unzufriedenheit zur einer anderen Partei wechselt, tut dies in der zeitgenössischen generalistischen Demokratie nach einer ähnlichen Logik, wie er einen anderen Handwerker bestellt, wenn der vorherige eine Reparatur unbefriedigend ausgeführt hat. Das Ausprobieren einer anderen Partei und das Ausprobieren eines anderen Handwerkers erfolgen beide in einem vergleichbar beliebigen Trial-and-error-Prozess, wobei der Wähler insofern die weitaus schlechteren Erfolgsaussichten hat, als ihm im Allgemeinen nur sehr wenige einigermaßen ernst zu nehmende Alternativen zur Wahl stehen.

Dass Wahlentscheidungen keine vorhersehbaren Ergebnisse mehr zu haben scheinen, liegt nicht nur daran, dass die vor politischen Wahlen gegebenen Versprechungen selten eingehalten werden. Es liegt auch daran, dass die von Parteien und Politikern versprochenen Maßnahmen, da sie nicht von zielgerichteter, spezialisierter Kompetenz, sondern von generalistischer Kompetenzanmaßung geleitet sind, oft andere und gegenteilige Wirkungen haben als vorher in Aussicht gestellt. Es hat ferner damit zu tun, dass die im Rahmen generalistischer Politik geschnürten, möglichst alle Politikfelder gleichzeitig abdeckenden und möglichst alle Interessen gleichzeitig wahrenden Maßnahmenbündel selbst für Politiker und Parteien in der Wirkung zunehmend schwerer durchschaubar geworden sind und dass daher die

angestrebten Wirkungen dieser Maßnahmenbündel von immer mehr unvorhergesehenen Nebenwirkungen überschattet werden. Wenn die Politik auf den Bürgerwillen reagiert, bringt sie somit in der Überkomplexität generalistisch angelegten Handelns Ergebnisse hervor, die subjektiv und objektiv immer diffuser werden. Die politische Responsivität, die der Demokratie noch zugute gehalten werden kann, ist insofern von sehr zweifelhafter Qualität. Es ist eine Responsivität, die mit dem Befund, dass die generalistische Politik allmählich zu einem organisierten Dilettantismus degeneriert, weitgehend in Einklang steht.

Die Bürger hätten natürlich allen Anlass, auf solche Enttäuschungen mit einem verstärkten politischen Engagement zu reagieren, um sich aus eigener Kraft eine leistungsfähigere Demokratie zu schaffen. Die demokratische Realität zeigt jedoch, dass die spontanen Reaktionen von ganz anderer Art sind. Eine frühe und weit verbreitete Reaktion bestand - und besteht noch immer - darin, mit dem politischen Engagement vom Programmatischen ins Personelle auszuweichen und im Extremfall Politik nur noch als Wettstreit von Personen oder Personengruppen um die politische Macht wahrzunehmen. An die Stelle des in seinen Wirkungen nicht mehr überschaubaren, berechenbaren und begreiflichen sachlich-programmatischen Engagements tritt so das Engagement für einzelne politische Führungspersönlichkeiten. Was den Bürger politisch dann noch motiviert, ist das Vertrauen in die Person statt der Überzeugung für die Sache.

Aber auch solche *Personalisierung* vermag auf Dauer nicht über die Schwächen generalistischer Politik hinwegzutäuschen. Je mehr der Bürger ahnt, dass er es in der generalistischen Demokratie zumeist mit überforderten Politikern zu tun hat, die sich ihrer eigenen Überforderung noch nicht bewusst geworden sind, desto weniger vermag das Vertrauen in Personen noch die Überzeugung für die Sache zu ersetzen. Desto weniger lässt sich Demokratie noch mit der Auswahl unter personellen Alternativen inhaltlich ausfüllen. Aus der Personalisierung der Politik vermag die herkömmliche Demokratie daher nur so lange noch eine gewisse Vitalität zu beziehen, wie die Illusion Bestand hat, einzelne Personen seien der Politik als ganzer, d.h. als einer generalistischen Aufgabe, gewachsen. Am langlebigsten dürfte diese Illusion noch in Präsidialdemokratien sein, wo den Bürgern die Konzentration auf personelle Alternativen durch das geltende politische Verfahren unmittelbar aufgedrängt wird.

Ein anderes Feld, auf das die Bürger durch die Unzugänglichkeit und Undurchschaubarkeit einer überkomplexen generalistischen Politik abgelenkt

wurden, ist die *Ideologie*. In einem System, das auf politischen Generalismus gegründet ist, wird die Ideologie zu einem fast unverzichtbaren Mittel, um Politik vor den Bürgern noch begreiflich und kalkulierbar erscheinen zu lassen. Parteien und Politiker sehen sich gezwungen, das den Bürgern angebotene überkomplexe Politikbündel mit abstrakten Wertvorstellungen zu verknüpfen, um ihm so den Anschein der Kohärenz zu geben. Dabei wird heute mangels Alternativen noch immer auf den Ideologievorrat zurückgegriffen, der aus dem intellektuellen Erbe des neunzehnten und früherer Jahrhunderte stammt. Natürlich lassen sich die Problemlösungs- und Interessenwahrnehmungsangebote, mit denen generalistische Politik gemacht wird, in Wahrheit längst nicht mehr schlüssig aus solchen Ideologien herleiten. Dies einzugestehen bleibt Parteien und Politikern aber verwehrt, solange sie anders ihren Programmangeboten nicht den Anschein von Plausibilität geben können.

Auch die ideologische Einkleidung, in der generalistische Politikangebote präsentiert werden und zunächst noch einigermaßen verständlich erscheinen, verblasst auf Dauer in ihrer rationalitätsstiftenden Wirkung. Dies lässt sich in den meisten demokratischen Staaten spätestens seit den siebziger Jahren beobachten. Dabei handelt es sich um eine zumindest so lange unumkehrbare Entwicklung, wie nicht neue, schlüssige Ideologien zur Begründung generalistischer Politikangebote zur Verfügung stehen.

Wenn aber schließlich auch die Ideologie nicht mehr hilft, um Politikangebote plausibel zu machen, bleibt Parteien und Politikern nur ein drittes, letztes Mittel, um eine gewisse Vitalität der Demokratie zu bewahren. Dieses Mittel ist der *Unterhaltungswert* der Politik.

Zwar war der Unterhaltungswert zumindest bei der Auswahl des politischen Personals schon immer ein wichtiges Kriterium der Gestaltung von Politikangeboten, was dazu geführt hat, dass erfolgreiche Spitzenpolitiker in der herkömmlichen Demokratie auf die eine oder andere Weise zumeist auch politische Unterhaltungskünstler waren. Mit dem Niedergang der Ideologien gewinnt der Unterhaltungswert der Politik aber auch bei der Präsentation politischer Programme, d.h. auch im Umgang mit Sachfragen zunehmend an Bedeutung. Dies kommt nicht nur in den medienwirksamen Inszenierungen politischer Veranstaltungen zum Ausdruck, sondern auch in den parteipolitischen Konfliktstrategien, deren die Parteien sich in der Auseinandersetzung um Sachfragen bedienen. Nicht die umstandslose Lösungssuche, sondern eher plakative und zugleich fintenreiche Kontroversen

sind es, die Sachfragen in der Politik unterhaltsam machen, die Aufmerksamkeit der Bürger auf sich ziehen und die von den Parteien daher um ihrer selbst willen gesucht werden. In diesen Kontroversen wird systematisch solchen Sachpositionen der Vorzug gegeben, die sich in das unterhaltsamere, plakativere, für die Dramaturgie des Konflikts nützlichere Vokabular kleiden lässt. Dieser unterhaltungsorientierte Umgang mit Politik hat bekanntlich in den Vereinigten Staaten besonders früh eingesetzt und ist dort noch immer am weitesten fortgeschritten, aber das Phänomen ist längst ein universelles. Auch die europäischen Demokratien sind von ihm offenkundig nicht verschont geblieben.

Wenn die Bürger sich in ihrem politischen Bildungs- und Bewusstseinsstand weiterentwickeln, dann lassen sie sich durch solche Verlagerungen der öffentlichen Politikdarstellung auf das Unwesentliche, d.h. auf Personalfragen, auf Ideologisches und schließlich auf den Unterhaltungswert der Politik, immer weniger noch über die Schwächen einer generalistisch verfassten Demokratie hinwegtäuschen. Die wachsende Politikmüdigkeit ist das unübersehbare Indiz dafür, dass diese Schwächen vom Bürger verstärkt wahrgenommen werden, und sie ist damit auch ein Indiz für eine sich positiv entwickelnde politische Wahrnehmungsfähigkeit. Die Bürger lassen sich offenbar durch neue Personalangebote, alte Ideologien und die Unterhaltungskünste der politischen Elite weniger von ungelösten Sachproblemen ablenken, als dies vorübergehend den Anschein hatte. Klarer als früher erahnen sie die Diskrepanz zwischen der gängigen Politikdarstellung und der Realität der Problemlagen, und sie werfen ihrem demokratischen Staat daher unverblümt denn je das Fehlen handlungs- und gestaltungsfähiger Institutionen vor. Die diffuse Responsivität des herkömmlichen politischen Prozesses reicht ihnen nicht mehr aus. Sie sehen hierin nicht mehr die Gewähr dafür, dass ihre dringlichsten gemeinsamen Probleme gelöst werden, noch auch dafür, dass ein konsensfähiger Ausgleich zwischen ihren widerstreitenden Interessen hergestellt wird. So bleibt dem politisch teilnehmenden, gegenüber Personal-, Ideologie- und Unterhaltungsangeboten zunehmend indifferenten Bürger schließlich nur noch der müde Verdruss an einer Demokratie, die nicht mehr so funktioniert, wie sie einmal gedacht war.

Dass sich in der herkömmlichen Demokratie derartige Verfallserscheinungen bemerkbar machen, dürfte inzwischen ein weitgehend unstrittiger Befund sein. Natürlich gehen die Meinungen darüber, wie weit der Verfall fortgeschritten ist, in welchem Maße die Leistungsfähigkeit der Politik schon geschwächt ist und

ob es daher bereits Anlass zu einer fundamentalen Revision der bestehenden politischen Ordnung gibt, noch weit auseinander. Wenn aber die Diagnose zutrifft, dass der politische Generalismus wesentlichen Anteil an der Leistungsschwäche der Demokratie hat, dann gehört die Auseinandersetzung um fundamentale Reformen dringend auf die politische Tagesordnung. Denn dass die Parteien und die so genannte politische Klasse mit dem generalistischen Anspruch auftreten, Politik als ein zusammenhängendes Ganzes formulieren, begründen, anbieten und betreiben zu können, ließe sich nur in einer wesentlich anderen Demokratie als der bestehenden überwinden.

Plebiszit und spontanes Engagement: keine Mittel zur Revitalisierung der Demokratie

Wo Institutionen an Leistungsfähigkeit verlieren, geraten sie zum einen unter einen spontanen inneren Anpassungsdruck, und in einer offenen Gesellschaft geraten sie daneben früher oder später unter einen gewissen äußeren Konkurrenzdruck. Dies gilt auch für die herkömmliche Demokratie. Deren Institutionen, vor allem aber die Parteien, sehen sich zum einen einem gewissen internen Druck ausgesetzt, sich aus eigener Kraft zu reformieren. Zugleich sind in dieser Demokratie spontan neue, großenteils informelle politische Organisationen herangewachsen, in denen politisch aktive Bürger sich für ihre Ziele einsetzen.

Im Rahmen innerer Reformbemühungen suchen der Staat und die Parteien nach Möglichkeiten, den Bürgern attraktivere Formen des politischen Engagements anzubieten. Hierbei spielen die Überlegungen, den demokratischen Verfahren mehr plebiszitäre Elemente beizugeben, eine herausgehobene Rolle. Der äußere Konkurrenzdruck auf die Parteien geht demgegenüber vor allem von den spontanen politischen Initiativen aus, die sich auf einzelnen, überschaubaren Problemfeldern der Politik engagieren. Es ist allerdings eine Konkurrenz, der die Parteien so lange relativ gelassen gegenüberstehen können, wie sie sich selbst noch als die eigentlichen, für die Umsetzung in praktische Politik zuständigen Adressaten dieser Initiativen fühlen können.

Wenn sich unterhalb der von der Verfassung vorgesehenen Institutionen ein immer dichteres Netzwerk spezialisierter politischer Initiativen und Organisationen herausbildet, die den Bürgern ein gezielteres, kompetenteres und damit zeitgemäßeres politisches Engagement ermöglichen als die Parteien, dann ist dies ohne Zweifel eine für die Demokratie förderliche Entwicklung. Trotzdem bleiben die so entstehenden politischen Substrukturen mit denen des

bestehenden Staates im Grunde inkompatibel. Als spezialisierte, auf Einzelziele ausgerichtete, häufig informelle und in der Lebensdauer beschränkte Organisationen stehen sie einem unverändert generalistisch angelegten Staats- und Parteienwesen gegenüber, in dem sie keine von gleichen Motiven geleiteten und von gleicher Denkweise geprägten Interaktionspartner finden. Diese neuen, aus dem gezielten Engagement unzufriedener Bürger heraus wachsenden Strukturen können daher die Leistungsfähigkeit der herkömmlichen Demokratie nur in sehr begrenztem Maße steigern. Sie tragen zwar dazu bei, dass die Bedürfnisse der Bürger deutlicher artikuliert und Versäumnisse der Politik in der Öffentlichkeit klarer benannt werden, aber ihr Einfluss auf die Ergebnisse generalistisch betriebener Politik bleibt zwangsläufig gering.

Wenig besser sind die Aussichten, die Ergebnisse generalistischer Politik durch erweiterte plebiszitäre Eingriffsmöglichkeiten in Sachfragen nachhaltig zu verbessern. Am offenkundigsten ist dies bei politischen Sachentscheidungen, über die ein klarer Konsens unter den Bürgern besteht. Über einen solchen Konsens setzt sich die Klasse der politischen Entscheidungsträger selbst in einer leistungsschwachen Demokratie kaum je hinweg. Wo die Bürger sich in der Sache weitgehend einig sind, ist die plebiszitäre Entscheidung daher im besten Fall überflüssig. Ihr Einsatz ist in solchen Fällen allenfalls für politische Nebenzwecke wie den Unterhaltungswert der Politik oder die staatsbürgerliche Identifikation von Nutzen.

Wo aber in politischen Sachfragen die Meinungen sehr geteilt und die zu erwartenden Mehrheiten entsprechend knapp sind, ist das Plebiszit kein Instrument, das eine höhere politische Problemlösungskompetenz und damit eine höhere Qualität der politischen Entscheidungen verspricht. Wo das Plebiszit in fachlich noch strittige Sachentscheidungen eingreift, trifft es vielmehr politisch schwer verrückbare Festlegungen, die der laufenden Anpassung des politischen Entscheidungsprozesses an neue Erkenntnisse und veränderte Problemlagen im Wege stehen. In solchen Fällen hat das Plebiszit ein politisches Gewicht, das mit seinem Charakter als flüchtige Momentaufnahme der politischen Sachkenntnis der Bürger und deren darauf aufbauender politischer Willensbildung schwer vereinbar ist. Der plebiszitäre bzw. basisdemokratische Umgang mit strittigen Sachfragen hilft daher allenfalls Politikern, die sich ihrer Sache selbst nicht sicher sind, einen Teil ihrer fachlichen Verantwortung an die Bürger zurückzugeben. Noch offenkundiger ist die Unzulänglichkeit plebiszitärer Entscheidungen natürlich im Umgang mit politischen Interessenkonflikten. Zur fairen, konsenswahrenden Regelung

solcher Konflikte ist die Verhandlung innerhalb repräsentativer, gewählter Körperschaften das plausiblere Verfahren.

Die Überwindung des politischen Generalismus: vom organisierten Dilettantismus zur demokratischen Expertenkultur.

Dass politischer Generalismus zum Dilettantismus degeneriert, ist sicher kein ganz neues Phänomen. Es durchdringt die Politik aber um so mehr, je komplexer das Aufgabenspektrum ist, mit dem Staat, Parteien und Bürger es zu tun haben. Von allein werden die offenkundigen Schwächen des politischen Generalismus daher aus der politischen Realität und auch aus dem politischen Bewusstsein nicht wieder verschwinden. Sie werden auf lange Sicht - auch aufgrund einer wachsenden Sensibilität der politischen Öffentlichkeit - politisch eher noch brisanter werden.

Der Staat muss sich, wenn die Demokratie funktionsfähig bleiben soll, Verfahren und Institutionen geben, die den Bürgern zeitgemäße, sinn- und wirkungsvoll erscheinende Formen des politischen Engagements ermöglichen und die den Wählern ebenso sinnvolle Wahlmöglichkeiten eröffnen. Er muss außerdem dafür sorgen, dass seine Institutionen von den Bürgern zum einen als sachlich kompetent und zum anderen als repräsentativ anerkannt werden. Ein demokratischer Staat, der diesen Zielen auch in Zukunft gerecht werden will, muss sich u.a. der Tatsache stellen, dass es die politisch aktiven Bürger immer weniger in die - zwangsläufig generalistisch angelegten - Parteien zieht, sondern statt dessen immer mehr in spezialisierte Engagements.

Dem demokratischen Staat steht ein begrenztes Spektrum von Verfahren zur Verfügung, um kompetente, den Bürgerwillen repräsentierende politische Entscheidungen hervorzubringen. Die hierfür verfügbaren Verfahren sind seit der Entwicklung der athenischen Polisdemokratie bekannt und praktisch erprobt. Es gilt nur, eine jeweils neue, zeitgemäße Arbeitsteilung zwischen diesen Verfahren zu finden, d.h. die einzelnen Verfahren im richtigen Umfang und an der richtigen Stelle einzusetzen. Der Verlust an Respektabilität, den die zeitgenössische Demokratie gegenwärtig erleidet, bietet Anlass genug, sich dieser Aufgabe zuzuwenden.

Die Demokratie arbeitet seit alters her mit vier verschiedenen Verfahren, um Sach- und Personalentscheidungen zu treffen. Das erste dieser Verfahren ist die direkte Wahl von Amts- oder Mandatsträgern - bzw. von politischen Parteien,

die ihrerseits Amts- und Mandatsträger bestellen - durch die Bürger, wobei die Wahlperioden im allgemeinen relativ kurz bemessen sind. Das zweite Verfahren ist die plebiszitäre Entscheidung von Sachfragen. Ein drittes, nicht weniger wichtiges Verfahren ist die Auslosung politischer Ämter unter den Bürgern. Das vierte Verfahren schließlich ist die langfristige Beauftragung unabhängiger Experten mit der Lösung langfristiger politischer Probleme. Diese Beauftragung kann ihrerseits direkt durch das Volk oder aber durch demokratisch legitimierte, d.h. gewählte oder ausgeloste Instanzen erfolgen.²

Jedes dieser Verfahren dient eigenen Teilzielen, die in verschiedenen Bereichen der Politik bzw. der Staatsgeschäfte einen unterschiedlichen Stellenwert haben. Demokratische Staaten haben bisher immer auf mindestens zwei dieser Verfahren zurückgreifen müssen, um der Gesamtheit der politischen Aufgabenstellungen annähernd gewachsen zu sein.

Das Verfahren der Auslosung wurde eingesetzt, wo besonderen Wert darauf gelegt wurde, eine möglichst repräsentative Auswahl des politischen Personals zu gewährleisten und dabei die Einflüsse von Manipulation, Korruption und außerordentlichen Stimmungslagen auszuschalten. Das Verfahren der Wahl von Personen durch die Bürger wurde angewandt, wo neben der repräsentativen Zusammensetzung auch eine überdurchschnittliche Sachkompetenz der Gewählten sichergestellt werden sollte. Das Beauftragungsverfahren kam zum Einsatz, wo es allein darum ging, eine langfristig angelegte, sachlich kompetente politische Vernunft wirken zu lassen. Das Plebiszit in Sachfragen schließlich diente dazu, die Ergebnisse der Politik, die die ausgelosten, gewählten oder auch beauftragten Instanzen hervorgebracht hatten, einer zusätzlichen direkten Kontrolle durch die Bürger zu unterwerfen.

Die Leistungsfähigkeit der Demokratie hängt vor allem anderen davon ab, ob zwischen diesen Verfahren eine zeitgemäße, der politischen Aufgaben- und Problemlandschaft angemessene Zuständigkeitsverteilung hergestellt ist. Ob die

² Zur Wirkungsweise des Beauftragungsverfahrens s. auch B. Wehner, Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie, Darmstadt 1995, Kap. 5. Eine Neufassung dieses Kapitels (Die Logik der Staatsorganisation) ist verfügbar unter www.reformforum-neopolis.de. Ein älterer Verfahrensvorschlag, der auch auf eine Stärkung des Beauftragungsverfahrens im politischen Entscheidungsverfahren abzielt, stammt von F. A. von Hayek. Vgl. hierzu insbesondere Die Anschauungen der Mehrheit und die zeitgenössische Demokratie, in: Freiburger Studien, Tübingen 1969

Politik in einem zeitgemäßen Sinn repräsentativ ist, ob sie genügend Sachkompetenz verkörpert und ob sie von einer langfristigen Vernunft beseelt ist oder eher von kurzfristigem Vorteilsdenken, all dies hängt davon ab, in welchen Funktionsbereichen der Politik, in welchem Umfang und auf welcher organisatorischen Ebene demokratische Personen- bzw. Parteienwahl, plebiszitäre Sachentscheidung, Auslosung und Beauftragung zum Einsatz kommen. Auch der Umfang und die Qualität der Bürgerbeteiligung an der Politik wird von nichts so sehr geprägt wie von dieser Funktionsteilung zwischen den vier demokratischen Verfahren.

Wenn man die Breite und Intensität der Bürgerbeteiligung zum Maßstab für die Qualität der Demokratie macht, kommt man nicht umhin, Orientierung am athenischen Demokratiemodell zu suchen. Die athenische Polis war von einer Bürgerbeteiligung an den Staatsgeschäften geprägt, an die die moderne Demokratie weder hinsichtlich der Breite noch hinsichtlich der Intensität annähernd anknüpfen konnte. Angesichts der gegenwärtigen Demokratiemüdigkeit besteht daher dringender Anlass, sich intensiv mit den Unterschieden zwischen der athenischen und der modernen Demokratie in der Anwendung der vier demokratischen Verfahren zu befassen.

Die athenischen Demokraten wussten ebenso gut wie die modernen, dass in einer Demokratie allenfalls ein sehr geringer Teil der politischen Angelegenheiten unmittelbar vom Volk geregelt werden kann. Diese Einsicht kam in der hierarchischen Ordnung der politischen Institutionen der athenischen Polis deutlich zur Geltung. An der Spitze der organisatorischen Hierarchie stand eine langfristig beauftragte, dem unmittelbaren Einfluss wechselnder Mehrheitsmeinungen weitgehend entrückte Instanz, nämlich der Areopag. Für eine Reihe politischer Ämter, bei denen es mindestens ebenso auf die persönliche Sachkompetenz wie auf die repräsentative Auswahl ankam, setzten die Athener das Verfahren der unmittelbaren Wahl durch die Bürger ein. Zu diesen Ämtern gehörten u.a. diejenigen der militärischen Strategen. Andere wichtige politische Instanzen dagegen wurden durch Auslosung aus der Mitte aller Bürger besetzt. Hierzu gehörte u.a. das Gremium der neun Archonten, das zusammen mit dem Areopag die Spitze der staatlichen Hierarchie bildete. Die Auslosung war somit dasjenige Verfahren, das vor allen anderen die Repräsentativität des politischen Personals in der athenischen Demokratie gewährleistete. Dieses Verfahren schaffte bei den Bürgern im übrigen einen starken Anreiz, den Staatsgeschäften permanente Aufmerksamkeit zu widmen. Jeder Bürger musste damit rechnen, eventuell

selbst durch das Los in ein politisches Amt gehoben zu werden, und jeder war daher zu einem gewissen Grade motiviert, sich hierfür gerüstet zu halten.³

Daneben war die plebiszitäre Abstimmung in der Volksversammlung, an der jeder Bürger teilnehmen konnte, ein weiteres, wichtiges Instrument der Bürgerbeteiligung. Der Volksversammlung oblag neben verteidigungspolitischen Personal- und Sachentscheidungen u.a. die Abstimmung über Gesetzesvorlagen. In der athenischen Polis war auf diese Weise eine Balance zwischen direktem Bürgerengagement, politischer Repräsentativität und beauftragter autonomer Entscheidungsgewalt hergestellt, die über Jahrhunderte den Bestand einer funktionsfähigen, bei ihren Bürgern nach allem Anschein solide legitimierten Demokratie gewährleistete. Dass diese Demokratie, dem damaligen Bewusstseinsstand entsprechend, Sklaven, Zuwanderern und Frauen die Bürgerrechte vorenthielt, ist für die Analyse ihrer generellen politischen Funktionsfähigkeit heute nicht mehr von Belang.

In der modernen Demokratie kommen die vier demokratischen Verfahren auf eine ganz andere Weise zum Einsatz. Am auffälligsten ist, dass das Losverfahren, das besser als jedes andere für die Repräsentativität politischer Körperschaften sorgt, heute praktisch keine Rolle mehr spielt. Auch die plebiszitäre Entscheidung von Sachfragen, die in Athen der Volksversammlung oblag, kam im modernen Demokratiemodell von Beginn an kaum noch vor. Vergleichsweise geringe Bedeutung wurde auch dem Verfahren der langfristigen Beauftragung zugemessen. Es kommt nur noch bei der personellen Besetzung einiger weniger demokratischer Institutionen wie der Verfassungsgerichte und der Zentralbankräte zur Anwendung.

Gegenüber der athenischen ist die moderne Demokratie somit von einer Verarmung der demokratischer Verfahrensvielfalt geprägt. Diese Demokratie stützt sich allzu einseitig auf das Verfahren, politisches Personal durch die Bürger wählen zu lassen. Sie ist damit auch einseitig auf die Verfolgung jener Zwecke fixiert, denen dieses Verfahren vorrangig dient, und sie erfüllt zugleich

³ Zur Bedeutung des Losverfahrens in der athenischen Demokratie vgl. u.a. Karl Mittermaier, Meinhard Mair, Demokratie. Die Geschichte einer politischen Idee von Platon bis heute, Darmstadt 1995, S. 12ff.

jene Zwecke, für die in Athen die anderen Verfahren eingesetzt werden, um so unvollkommener.

Das Wahlverfahren der modernen Demokratie ist daraufhin angelegt, die politischen Mandate und Ämter sowohl repräsentativ wie auch fachlich kompetent zu besetzen. Es stellt - wie schon in Athen - einen Kompromiss zwischen der Verfolgung dieser beiden Ziele dar, und es vermag daher keins dieser beiden Ziele uneingeschränkt zu erfüllen. Aus diesem Verfahren gehen politische Instanzen hervor, die ein bisschen repräsentativ und ein bisschen kompetent sind, die aber in beiden Eigenschaften nur eine begrenzte Überzeugungskraft entwickeln.

Es muss im Rückblick und im Vergleich mit dem athenischen Modell geradezu erstaunen, dass die modernen Demokratien sich so lange mit einer derart schmalspurigen, schon in der Zwecksetzung stark verengten Verfahrenskonzeption begnügen und damit politisch überleben konnten. Dies um so mehr, als die im Vergleich zum athenischen Modell offenkundigen Defizite dieser reduzierten Demokratiekonzeption heute schwerer wiegen denn je. Sie tun es insofern, als der politische Generalismus, zu dem allzuständige Parlamente und Regierungen gezwungen sind, Politiker und Bürger nie in dem Maße überfordert hat wie in der komplexen Problemlandschaft moderner Demokratien. Unter den überschaubareren Verhältnissen der athenischen Polis war demgegenüber der Anspruch, Politik als ganze verstehen und betreiben zu können, noch weitaus realitätsnäher.

Es wirken somit zwei fundamentale Faktoren zusammen, die beide die moderne Demokratie dem Bürger entfremden. Der eine Faktor ist die schon in der Konzeption dieser Demokratie angelegte Verarmung an demokratischen Verfahren, und der zweite ist die zunehmende Überforderung der generalistischen Politik durch die Komplexität der politischen Problemlandschaft. Beide Faktoren vermehren die subjektive Unzufriedenheit mit der Politik und verstärken den damit verbundenen objektiven Anpassungsdruck auf die Organisationsformen des demokratischen Staates.

Dieser Anpassungsdruck hat natürlich viele Dimensionen, und er lässt sich nicht allein auf das Problem der Bürgerbeteiligung an der Politik zurückführen. Trotzdem spielt die Bürgerbeteiligung bei der Frage, wie die moderne Demokratie ihre konzeptionellen Defizite beheben könnte, eine herausragende Rolle. Sie tut es schon deshalb, weil eine eventuelle konzeptionelle Erneuerung der Demokratie letztlich durch nichts anderes ins Werk gesetzt werden kann als

das politische Engagement der Bürger. Von den etablierten Institutionen und Parteien sind, da sie hierdurch letzten Endes ihre eigene Existenz gefährden würden, die Impulse für eine solche Erneuerung nicht zu erwarten.

Aus dem Vergleich mit der athenischen Demokratie und aus der Analyse der Defizite des politischen Generalismus lassen sich einige wichtige Ansätze dafür herleiten, wie sich die Bürgerbeteiligung in der Demokratie auf eine neue Basis stellen ließe und wie hiermit zugleich die weitere Reformfähigkeit der Demokratie verbessert werden könnte. Dabei handelt es sich allerdings um Ansätze, die einen langen, schwierige Reformweg weisen, dessen erster Schritt bereits das Vorstellungsvermögen für die Reformfähigkeit des bestehenden Staats stark beansprucht. Es ist aber allemal sinnvoller, den Weg zu einer solchen langen und schwierigen Umgestaltung zu weisen als den Weg in leichter begehbare Sackgassen.

Ein erster Schritt in Richtung auf eine Demokratie, die mehr Beteiligungsmöglichkeiten einräumt und das politische Engagement lohnender erscheinen lässt, könnte darin bestehen, den Bürgern formelle Artikulationsmöglichkeiten für ihren Unmut über die Defizite generalistischer Parteien, Politiker und deren Politik zu geben. Ein bescheidener Ansatz hierzu wäre es, wenn die Wähler sich bei Wahlen nicht für eine Partei entscheiden müssten, sondern wenn sie mit einer *formellen Proteststimme* auch zum Ausdruck bringen könnten, dass keine der wählbaren Parteien ihren Ansprüchen gerecht wird.⁴

Der Umfang, in dem solche Proteststimmen abgegeben werden, würde Klarheit darüber bringen, inwieweit die Wähler noch Hoffnungen in die politischen Angebote der etablierten generalistischen Parteien setzen. Kein Wähler sähe sich mehr veranlasst, zähneknirschend einer dieser Parteien als dem vermeintlich kleineren Übel seine Stimme zu geben. Ebenso hätte kein Wähler mehr Grund, seine Unzufriedenheit durch Stimmabgabe für eine so genannte Protestpartei auszudrücken. Die formelle Proteststimme wäre in beiden Fällen die klarere und daher wirkungsvollere politische Artikulationsmöglichkeit.

⁴ Zum Konzept einer formellen Proteststimme vgl. auch Burkhard Wehner, *Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie*, Darmstadt 1955, Kap. 10. Eine Neufassung (*Die Logik des politischen Wettbewerbs*) ist verfügbar unter www.reformforum-neopolis.de

Das Ausmaß solcher Proteststimmen würde auch Aufschluss darüber geben, inwieweit die zurückliegende Zunahme des Nichtwählens Ausdruck politischer Unzufriedenheit und inwieweit sie Ausdruck indifferenter Bequemlichkeit war. In den Proteststimmen würden somit die Wählerpotentiale der bisherigen unzufriedenen Nichtwähler, der Wähler von Protestparteien und der zahnknirschenden Noch-Wähler etablierter Parteien gebündelt. Ein hoher Proteststimmenanteil wäre daher ein erstes klares Signal, dass die Bürger eine konzeptionelle Erneuerung ihrer Demokratie erwarten. Die Aussicht, dieses Signal geben zu können, könnte für viele politisch interessierte Bürger, in besonderem Maße vermutlich für die jüngeren, Anlass genug sein, ihre politische Indifferenz aufzugeben und sich politischen Grundsatzfragen mit neuem Engagement zuzuwenden. Wie hoch das Wählerpotential für solche Proteststimmen tatsächlich ist, lässt sich aus demoskopischen Umfragen ableiten, in denen teilweise mehr als ein Drittel der Befragten keine Parteienpräferenz mehr äußern, sondern statt dessen angeben, sie trauten keiner Partei mehr die Lösung der wichtigsten politischen Probleme ihres Landes zu.

Mit einer formellen Proteststimme würden die Bürger nicht für oder gegen eine Partei abstimmen, sondern in einem sehr allgemeinen Sinne über eine politische Sachfrage. Sie würden ein Urteil darüber fällen, wie sie die Leistungsfähigkeit der herkömmlichen, d.h. generalistisch angelegten Politik einschätzen. Insofern hat die Proteststimme auf den ersten Blick den - aus den oben genannte Gründen bedenklichen - Charakter eines plebiszitären Eingriffs in politische Sachentscheidungen.

Mit Proteststimmen wird aber anders als mit herkömmlichen Plebisziten kein bindender Eingriff in komplexe, spezialisierte Entscheidungsprozesse vorgenommen. Diese Stimmen wären nur ein Signal dafür, dass ein verfassungspolitischer Reformbedarf besteht, und Mahnung an die Politiker, verfassungspolitische Reformprozesse in Gang zu setzen oder zu beschleunigen. Sie würden daher die zu treffenden politischen Sachentscheidungen in jeder Hinsicht offen lassen.

Neben der Möglichkeit, die wählbaren generalistischen Parteien und Kandidaten insgesamt mittels einer formellen Proteststimme zu verwerfen, kann den Bürgern in einem zweiten Schritt eine noch weiter reichende Möglichkeit gegeben werden, auf politische Systemmängel hinzuweisen und einen verfassungspolitischen Reformbedarf zu signalisieren. So könnten - z.B. in Zusammenhang mit Parlamentswahlen - regelmäßige Volksabstimmungen

durchgeführt werden, in denen die Bürger ihre Zustimmung zu den geltenden politischen Verfahren und damit zur geltenden Verfassung aktualisieren oder widerrufen.⁵ Damit würden die Bürger noch konkreter aufgefordert, sich mit den Vor- und Nachteilen ihres politischen Systems, unter den gegebenen Umständen also mit den Vor- und Nachteilen des politischen Generalismus, auseinanderzusetzen. Dies würde den Anreiz, kritisch und konstruktiv über die Leistungsfähigkeit von Staat und Politik nachzudenken, weiter erhöhen, und es würde wesentlich dazu beitragen, dass demokratische Wahlen wieder als ein elementarer, lohnender und aussagekräftiger Akt der Bürgerbeteiligung erlebt werden.

Welche konkreten Reformschritte schließlich ausgelöst würden, wenn irgendwann ein negatives Urteil der Bürger über die Leistungsfähigkeit von Staat und Politik zu verfassungspolitischen Handeln zwingen sollte, ist natürlich schwer vorhersehbar. Jede eventuelle Reform müsste aber unter den wenigen, d.h. den oben genannten vier verfügbaren demokratischen Verfahren auswählen und deren Einsatzbereich im politischen System neu definieren.

Zu den hieraus herleitbaren fundamentalen Reformansätzen gehört eine Rückbesinnung auf das Verfahren der Auslosung politischer Mandate. Mit diesem Verfahren könnten neuartige, wahrhaft repräsentative politische Körperschaften geschaffen werden, und diesen Körperschaften könnte eine neuartige Rolle im politischen Entscheidungsprozeß zugestanden werden. Sie könnten z.B. in der Funktion von Laienparlamenten wichtige politische Kontrollfunktionen übernehmen. Laienparlamente könnten zwar mangels Professionalität nicht Politik aktiv gestalten, sie könnten aber dazu beitragen, dass bürgerferne politische Fehlentscheidungen besser vermieden werden als im herkömmlichen parlamentarischen Entscheidungsprozeß. Insofern könnten Laienparlamente in eine ähnliche Funktion eintreten, wie sie in der athenischen Demokratie die Volksversammlung innehatte. Die universelle basisdemokratische Bürgerbeteiligung Athens, die in den neuzeitlichen Staaten schon aus organisatorischen Gründen nicht mehr realisierbar ist, wäre damit

⁵ Eine detailliertere Darstellung des Verfahrens einer regelmäßigen Aktualisierung des Verfassungskonsenses (sog. iteratives Legitimationsverfahren) findet sich in: Burkhard Wehner, Der Staat auf Bewährung, Darmstadt 1993. Zu einer gekürzten Fassung s. www.reformforum-neopolis.de

von einer zwar selektiven, aber eben wahrhaft repräsentativen Bürgerbeteiligung abgelöst.⁶

Eine weitere grundlegende Konsequenz aus Proteststimmen und formellem Legitimationsentzug ließe sich unmittelbar aus den spontanen politischen Verhaltensweisen der Bürger herleiten. Wenn diese zunehmend ein spontanes Interesse am spezialisierten politischen Engagement und gleichzeitig ein wachsendes Desinteresse an der generalistischen Politik offenbaren, dann ist dies ein konkreter Hinweis darauf, welcher Art von Institutionen ein bürgernäherer, besser legitimierter Staat bedürfte. Ein solcher Staat müsste die Zuständigkeiten bisher generalistischer, die Politik als ganze betreibender Instanzen einschränken, und er müsste einen Teil dieser Zuständigkeiten neuen, auf einzelne politische Problembereiche spezialisierten Instanzen übertragen.⁷

Indem er sich auf diese Weise reformiert, würde der Staat die Grundlage für eine gänzlich neue Art der Bürgerbeteiligung schaffen. Er würde die Verfahren der Politik wieder mit der Art und Weise in Übereinstimmung bringen, in der die Bürger sich spontan politisch engagieren wollen. Er würde auf lange Sicht dem politischen Generalismus die Grundlage entziehen und damit auch der herkömmlichen Art, Politik zu betreiben, über Politik zu reden, sie zu beschreiben, sie zu analysieren und sie dem Bürger im politischen Wettstreit zu präsentieren. Dass eine solche Reformkonzeption vorerst noch recht utopisch erscheint, darf nicht den Blick dafür verstellen, dass sie sowohl mit dem spontanen Wandel der politischen Verhaltensweisen, dem Wandel des politischen Bewusstseins wie auch mit der Ursachenanalyse zur mangelnden Leistungsfähigkeit der herkömmlichen Demokratie in vollem Einklang steht.

Weil dies so ist, lässt sich sogar ein durchaus plausibles, realitätsnahes Szenario entwickeln, in dem die Bürger eines Tages mit dem Instrument der

⁶ Zur Funktion von Laienparlamenten s. auch Burkhard Wehner, *die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie*, a.a.O. Kap. 6. Eine Neufassung (*Die Logik der Bürgerbeteiligung*) ist verfügbar unter www.reformforum-neopolis.de

⁷ Das Konzept der Übertragung politischer Kompetenzen auf eigenständige, fachlich spezialisierte demokratische Instanzen (sog. mehrspurige Demokratie) ist ausführlich beschrieben in B. Wehner, *Die andere Demokratie*, Wiesbaden 2002. Zu früheren Darstellungen s. ders. *Die Katastrophen der Demokratie*, Darmstadt 1992 (Kurzfassung verfügbar unter www.reformforum-neopolis.de) und ders., *Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat*, Darmstadt 1992.

Proteststimme den Anstoß zu grundlegenden Reformen der Demokratie geben könnten. Die Bürger könnten ihre Zweifel an der Kompetenz der generalistischen Politik zunächst mit einer *informellen Proteststimme* zum Ausdruck zu bringen, d.h. mit einem Vermerk auf dem Wahlzettel, der ihre Ablehnung sämtlicher Parteien zum Ausdruck bringt. Ein solcher Vermerk würde den Stimmzettel nach dem bestehenden Wahlgesetz zwar ungültig machen, aber je mehr solche Stimmzettel abgegeben werden, desto stärker würde der politische Druck, diese Stimmzettel zumindest inoffiziell zu zählen und damit das Ausmaß der politischen Unzufriedenheit mit den bestehenden Wahlmöglichkeiten der Öffentlichkeit klarer vor Augen zu halten. Vorstellbar ist auch, dass die Unzufriedenheit über die Leistungsfähigkeit der generalistisch verfassten Demokratie in Bürgerbewegungen mündet, die für die Abgabe solcher - vorerst noch ungültigen - informellen Proteststimmen werben.

Je größer der Anteil informeller Proteststimmen bei demokratischen Wahlen würde, desto weniger wäre am Ende ein Wahlgesetz noch politisch haltbar, das solche Stimmen für ungültig erklärt und damit als demokratische Meinungsäußerungen ignoriert. So könnten schließlich Bürgerbewegungen, die zunächst nur für die Abgabe informeller Proteststimmen eintreten, eben damit irgendwann die etablierten Parteien zur Aufnahme einer formellen Proteststimme in das gesetzliche Wahlverfahren zwingen. Für genau dieses Ziel in hierauf spezialisierten neuen Bürgerbewegungen zu arbeiten wäre eine der konstruktivsten Möglichkeiten des politischen Engagements, die sich angesichts der offenkundigen Leistungsschwäche generalistischer Politik in Zukunft eröffnen.