
Der Standardeinwand gegen die Neokratie¹

Eine Widerlegung

Gegen das Konzept der Neokratie gibt es natürlich vielfältige Widerstände. Diese sind nicht nur emotionaler Art. Nicht nur die Anhänglichkeit an alte politische Grundüberzeugungen provoziert Einwände, nicht nur die Schmerzlichkeit eines politischen Überzeugungswandels und auch nicht nur materielle Interessen. Es gibt mindestens einen Einwand, dessen Motive eher sachlicher Natur sind. Man kann ihn, weil er in Fachkreisen sehr naheliegend erscheint, den Standardeinwand nennen.

Der Einwand lautet, ein Staat könne nicht funktionieren, ohne dass eine den Politikressorts übergeordnete Instanz in Konfliktfällen entscheide.

Dieser Einwand entspricht dem herrschenden Staats- und Politikverständnis. Politik, so die herrschende Lehre, sei der Schauplatz gesellschaftlicher Interessenkonflikte, und gerade das bestehende staatliche Institutionengefüge mache es möglich, diese Konflikte auf geordnete Weise auszutragen. Notwendig seien daher die herkömmlichen Parlamente, die herkömmlichen Regierungen und die herkömmlichen politischen Parteien, die sämtlich für die Politik als ganze zuständig sind. Nach dieser eingespielten Argumentation kann in der wirklichen Welt die Anzahl der Staatssparten keine andere sein als eins. Eine Abspaltung selbstständiger Staatssparten dagegen ließe, indem sie den natürlichen Austragungsort ressortübergreifender Interessenkonflikte zerstört, einen funktionierenden Staat zerfallen. Demnach gäbe es aus der alten, einspurigen Demokratie kein Entrinnen. Der neue Möglichkeitsraum politischer Institutionengestaltung, der sich aus dem Konzept der Neokratie ergibt, wäre eine ganz und gar nutzlose Entdeckung.

Rein theoretisch könnte es wirklich so sein. Es könnte sein, dass bei der Konzipierung der Neokratie die Notwendigkeit einer übergeordneten, das Staatswesen zusammenhaltenden Instanz schlicht übersehen wurde. Es könnte sein, dass insofern wirklich alles auf ewig beim Alten bleiben müsste, dass die politische Ordnung sich niemals grundlegend ändern könnte, dass die funda-

¹ Auszug aus B. Wehner, Von der Demokratie zur Neokratie. Evolution des Staates, (R)evolution des Denkens, Hamburg 2006

mentalen Unzulänglichkeiten des Staates, dass insbesondere der Mangel an politischer Kompetenz, an politischer Freiheit und an politischem Sinnempfinden auch in einer Demokratie unabänderlich wären. Es könnte sein, dass ein neokratischer Spartenstaat tatsächlich auseinanderreißen würde, was doch ein für allemal zusammengehört.

Es könnte theoretisch so sein, aber es ist nicht so. Die Vorstellung, ein Staat müsse in herkömmlicher Weise als ein Ganzes zusammengehalten werden, zeugt nur davon, wie stark das politische Vorstellungsvermögen von der politischen Realität geprägt ist. Der bestehende Staat ist nicht etwa auf der Überzeugung gegründet, generalistische, allzuständige Politikinstanzen seien notwendig zur Austragung ressortübergreifender Interessenkonflikte. Der wirkliche Sachverhalt ist genau umgekehrt. Die Überzeugung, auch in einer neuzeitlichen, also gewissermaßen postarchaischen Gesellschaft bedürfe es einer ressortübergreifenden Zuständigkeit für die Politik als ganze, hat ihren Grund im bestehenden Staat und seiner politischen Rhetorik. Diese Überzeugung spiegelt nur ein Politikverständnis, das zwar von den politischen Akteuren selbst, von Parteien, Parlamenten und Regierungen und in herkömmlichen Lehrmeinungen aus verständlichen Gründen gepflegt wird, aber mit einer unvoreingenommenen Analyse der politischen Möglichkeiten nichts zu tun hat. Nach dieser Überzeugung wird als wahr vorausgesetzt, was doch erst im Rahmen einer kritischen Analyse zu untersuchen wäre.

Es geht dabei letztlich um konkrete Details. Bei detaillierter, kritischer Analyse zeigt sich, dass die meisten ressortübergreifenden Interessengegensätze nur politische Ideologie und Rhetorik betreffen. Was an Gegensätzen noch bleibt, wenn einmal der Schleier herkömmlicher Politrhetorik gelüftet ist, sind fast ausschließlich Auseinandersetzungen um Geld. Die herkömmlichen Politikressorts beanspruchen zusammengenommen in der Regel mehr Mittel, als der Gesamtstaat zur Verfügung hat. Die Einigung darauf, welches Ressort wie viel Geld bekommt, war daher immer eine klassische Domäne herkömmlicher ressortübergreifender Politik, und dieser Einigungsprozess schien einen Überblick über das Große und Ganze der Politik zu erfordern, wie ihn die generalistischen Politikinstanzen eines herkömmlichen allzuständigen Staates für sich reklamieren.

Im Konzept der mehrspurigen Demokratie aber löst sich dieser politische Konfliktschauplatz vollständig auf. An die Stelle der ressortübergreifenden Verteilung staatlicher Gelder träte die eigenständige Steuerfinanzierung der

einzelnen Staatssparten. Jede Staatssparte, die einen eigenständigen Finanzbedarf hat, würde eine eigene, aufgabenspezifische Steuer erheben. Jede Staatssparte müsste daher auch die Höhe der von ihr erhobenen Steuer vor den Bürgern regelmäßig in Wahlen rechtfertigen. Erschiene eine solche sparten-spezifische Steuer den Bürgern falsch bemessen, könnten die hierfür Verantwortlichen im politischen Wettbewerb nicht bestehen.

Die Steuer müsste in jeder Sparte hoch genug sein, damit deren politische Aufgaben nach Maßgabe der Bürger erfüllt werden können, und sie müsste zugleich niedrig genug sein, um genügend Raum zu lassen für die Steuerbelastung durch andere Staatssparten. Wollte beispielsweise ein politischer Wettbewerber in der Verteidigungs- oder der Solidarsparte aus Sicht der Bürger zu wenig oder zu viel Steuern erheben, würde er mit dieser Forderung in sparteninternen demokratischen Wahlen scheitern. In jeder Sparte würde sich auf diese Weise der diesbezügliche Wille der Bürger langfristig durchsetzen, ohne dass hierfür eine übergeordnete politische Instanz bemüht werden müsste.

Fast unausrottbar erscheint vorerst dennoch das systemkonservative Argument, bei politischen Interessengegensätzen gehe es sehr oft um Sachfragen, die eben doch nur in politisch allzuständigen Institutionen ausgetragen werden könnten. Vermutet werden sachliche Konflikte noch immer zwischen Politikfeldern wie etwa Friedenserhaltung und Ressourcenbewahrung, Bildung und Solidarität, demographischer Entwicklung und innerer Sicherheit oder Wohlstandsentwicklung und Infrastruktur. Die Beobachtung der politischen Wirklichkeit zeigt aber etwas ganz anderes. Sie zeigt, dass Sachprobleme in aller Regel zumindest dann rein ressortinternen Charakter hätten, wenn Politik nicht, wie es in der herkömmlichen Demokratie üblich ist, auf kurzfristige Ziele fixiert wäre. Das Problem der Friedenswahrung beispielsweise ist längerfristig eine Aufgabe für sich, die Bewahrung natürlicher Ressourcen ist es, das Bildungswesen, die innere Sicherheit, die wirtschaftliche Stabilität und die Wirtschafts- und Sozialordnung sind es. In all diesen Aufgabenbereichen steht eine übergeordnete allzuständige Instanz einer wahrhaft kompetenten, längerfristig orientierten Sachpolitik nur im Wege.

Es mag hiervon singuläre Ausnahmen geben. Es mag Einzelfälle geben, in denen letztlich doch eine ressortübergreifende Behandlung politischer Sachprobleme angebracht erscheint, um den längerfristigen Zielsetzungen eines Politikressorts gerecht zu werden. Die hierfür notwendigen politischen Ab-

stimmungen könnten aber ebenso gut, wenn nicht sogar besser direkt unter den betroffenen Ressorts erfolgen als auf dem Umweg über eine übergeordnete generalistische Politikinstanz. Für die Eignung - und zunehmend auch für die Überlegenheit - solcher horizontalen, nichthierarchischen Koordination hat es in der Politik schon immer vielfältige Vorbilder gegeben. Unter gleichrangigen Instanzen abgestimmt wird beispielsweise in allen zwischenstaatlichen Angelegenheiten, und auch zwischen Kommunen und Ländern lassen oder ließen sich die meisten Sachprobleme am besten ohne Einschaltung generalistischer Spitzeninstanzen lösen. Wo dies nicht der Fall ist, gäbe es eher Grund für eine Gebietsreform als dafür, an den Möglichkeiten horizontaler Koordination in der Politik zu zweifeln.

Sicher bedürfte es, um in einem neokratischen System den spartenübergreifenden Koordinierungsbedarf auf ein Minimum zu beschränken, einer sinnfälligen Aufgabenabgrenzung der Staatssparten, ähnlich wie es schon immer einer sinnfälligen Gebietsabgrenzung von Kommunen, Ländern und Staaten bedurft hat oder hätte. Wie diese Aufgabenabgrenzung vorzunehmen wäre, sei hier nur an einem Beispiel erläutert. Die Probleme von Wohlstand und Gerechtigkeit sind politisch eng miteinander verknüpft. Der Sozialstaat verteilt Wohlstand, aber verteilen kann er immer nur einen Teil dessen, was erwirtschaftet wird. Wie viel Wohlstand wiederum erwirtschaftet wird, hängt unter anderem von der Wirtschaftsordnung ab. Dies wäre ein wichtiger Grund dafür, die Zuständigkeit für die Wirtschafts- und die Sozialordnung bei ein- und derselben Staatssparte anzusiedeln.

Es ließen sich natürlich zahlreiche weitere Beispiele dafür anführen, wie spartenübergreifender Abstimmungsbedarf minimiert werden könnte. Von einem am Ende dennoch verbleibenden Abstimmungsbedarf, der auch bei Ausschöpfung der neokratischen Gestaltungsmöglichkeiten unvermeidlich schiene, wäre der größte Teil von ähnlich hypothetischer Art wie jener, der einst als Argument für die Notwendigkeit einer zentral gelenkten Wirtschaft herhalten musste. In Wahrheit bedarf es nur eines geeigneten Regelwerkes, damit wirtschaftliche Entscheidungen sich ohne zentrale Lenkungsinstanz koordinieren, und es bedarf eines Staates, der für die Einhaltung dieses Regelwerkes sorgt. Ähnlich bedürfte es in einem neokratischen Staat nur eines Regelwerkes von Verfassungsrang, um die notwendige Koordination politischer Prozesse sicherzustellen, und einer Staatsmacht, die für die Einhaltung dieses Regelwerkes sorgt.

Natürlich wäre ein solches politisches Regelwerk, eine neokratische Verfassung also, anspruchsvoll. In einer neokratischen Ordnung bedürfte es daher einer hohen Bereitschaft, sich an komplexe Verfassungsregeln zu halten. Es bedürfte eines politischen Bewusstseinsstandes, der die Regeltreue der Bürger im Allgemeinen und deren Verfassungstreue im Besonderen sicherstellt. Solcher Bewusstseinsstand wiederum setzt einen hohen politischen Zivilisierungsgrad voraus. Politische Zivilisierung nämlich manifestiert sich weniger im demokratischen Prinzip, weniger in der Respektierung der Macht der Mehrheit also, als in den Prinzipien des Rechtsstaats. Nur wo dank hoher politischer Zivilisierung auch hohe rechtsstaatliche Regeltreue herrscht, wären die Bürger wirklich reif für neokratische Staatsformen.

Sicher würden bei aller überlegenen Kompetenz auch neokratische Institutionen politische Fehler begehen. Solche Fehler aber wären korrigierbar, und deren Korrektur fiel umso leichter, je weniger dafür noch herkömmliche generalistische Parlamente, Parteien und Regierungen eingeschaltet werden müssten. In einem neokratischen Staatswesen stünden Korrekturen von Fehlern viel weniger umständliche Instanzenwege und auch weniger ideologische Blockaden im Weg als im herkömmlichen Staat. Entsprechend leicht korrigierbar wäre in einer neokratischen Ordnung auch die Aufgabenabgrenzung der Staatsparten. Dies wäre zumindest dann der Fall, wenn mit der neokratischen Ordnung auch das zugehörige iterative Legitimationsverfahren mit einem permanenten Verfassungsrat eingerichtet wäre.

Zu den politischen Korrekturen, für die ein neokratisches Staatswesen offen wäre, würde in letzter Konsequenz natürlich auch ein eventueller Rückweg in die einspurige Demokratie gehören. Dass dieser Rückweg jederzeit möglich wäre, macht den Standardeinwand gegen das Konzept der Neokratie nicht nur zu einer undemokratischen Vorfestlegung, sondern er nimmt diesem Einwand auch seinen wichtigsten sachlichen Grund. Neokratische Staatsformen sind Optionen, die, von den Bürgern einmal angenommen, nicht dauerhaft beibehalten werden müssten. Schon deswegen sollten sie den Bürgern nicht ein für allemal vorenthalten werden. Die Bürger sollten früher oder später selbst bestimmen können, wo, wann und wie sie neokratische Staatsformen ausprobieren, optimieren und ggf. auch wieder verwerfen.

Dennoch könnte man den Standardeinwand, nach dem neokratische Optionen zu verweigern wären, zu einem fürsorglichen Dienst am Bürger umdeuten. Wäre nämlich der eventuelle Weg in einen neokratischen Staat von vornherein

ein Irrweg und der eventuelle Rückweg zum herkömmlichen Staat daher unausweichlich, dann wäre es in der Tat verdienstvoll, den Bürgern solche Experimente zu ersparen. Ein Verdienst wäre es womöglich auch, über neokratische Alternativen Stillschweigen zu bewahren, um den Bürgern schon die gedankliche Auseinandersetzung hiermit zu ersparen. Je weniger die Bürger vom Neokratiekonzept erführen, so dieses Argument, desto besser wäre es.

Es gibt aber ein Wesensmerkmal der Neokratie, das auch diesem Argument jeden Anschein von Plausibilität nimmt. Ein Einstieg in neokratische Staatsformen nämlich wäre auch möglich, ohne dass dafür herkömmliche Instanzen generalistischer Politik abgeschafft werden müssten. Es wäre möglich, neue neokratische Institutionen zu schaffen und dennoch fast die gesamte institutionelle Struktur herkömmlicher demokratischer Staatswesen zu erhalten. So könnte beispielsweise eine neokratische, institutionell verselbstständigte Staatssparte für Friedenswahrung oder für Wohlstand und Gerechtigkeit eingerichtet werden, eine Sparte also mit eigenem Fachparlament und eigener Regierung, ohne dass die herkömmlichen generalistischen Institutionen von vornherein auf ihre übergeordnete Weisungs- und Schlichtungsfunktion für dieses Politikfeld verzichten. Auch in einer neokratischen Ordnung könnten so

- gemeinsame territoriale Grenzen vorausgesetzt - eventuelle ressortübergreifende Konflikte vorerst in der Zuständigkeit einer herkömmlichen Regierung, eines herkömmlichen Parlaments und herkömmlicher Parteien verbleiben. Dies könnte rein vorsorglich geschehen, um den Standardeinwand gegen die Neokratiekonzeption vollends zu entkräften.

Die Weisungsbefugnis herkömmlicher Institutionen gegenüber verselbstständigten Staatssparten könnte zunächst für die Politik als ganze gelten, und sie könnte dann nach und nach auf abgegrenzte Problemkreise eingeengt werden. Ein hierfür geeigneter abgegrenzter Problemkreis wäre beispielsweise die Finanzierung von Staatssparten. Durch Beschränkung auf diesen Problemkreis könnte aus einer herkömmlichen allzuständigen Regierung vorübergehend ein so genannter Fiskalrat werden, der nicht mehr und nicht weniger tut, als für das Einnahme- und damit auch für das Ausgabevolumen des Staates und seiner Sparten Obergrenzen zu setzen.²

² Zur möglichen Rolle eines unabhängigen Fiskalrates s. u.a. B. Wehner, Die Katastrophen der Demokratie, Darmstadt 1991, S. 102ff.

Neokratische Strukturen entstehen zu lassen bedeutet daher keineswegs, dass der herkömmliche Staat von vornherein zerlegt oder gar zerschlagen werden müsste. Neokratische Strukturen könnten sich zunächst als Unterbau zwar weitgehend eigenständiger, aber eben noch der Richtlinienkompetenz herkömmlicher politischer Institutionen unterliegender Staatssparten herausbilden. Ein Staat, der sich in dieser Weise neokratisiert, wäre ganz und gar gegen den konservativen Standardeinwand immunisiert, Politik als Austragungsort gesellschaftlicher Interessenkonflikte sei ein unteilbares Ganzes.

Natürlich würde ein generalistischer Überbau mit seinen allzuständigen Parteien, seinem Parlament und seiner Regierung nur so lange bestehen bleiben, wie die Bürger ihn tatsächlich für unersetzlich hielten. Neu geschaffene Staatssparten hätten es daher selbst in der Hand, die Voraussetzungen für ihre vollständige institutionelle Eigenständigkeit zu schaffen und damit auch für die vollständige Entmachtung übergeordneter, allzuständiger Politikinstanzen. Sie müssten nur zeigen, dass sie eine umso kompetentere und umso mehr Freiheit und Sinn stiftende Politik führen würden, je weniger sie von übergeordneten Politikinstanzen berührt wären.

Der Abschied vom allzuständigen Staat könnte auf diese Weise in vielen sehr kleinen Schritten vollzogen werden, ohne dass es je zu einem radikalen Umbruch in der Struktur politischer Institutionen käme. Der alte Staat könnte in einem generationenlang andauernden Prozess zu einem institutionellen Relikt schrumpfen, zu einer schieren historischen Reminiszenz, ähnlich wie repräsentative Monarchen nur noch Reminiszenzen verloschenen Glanzes darstellen, ohne dass ihnen mehr als symbolische Funktionen geblieben wären. Das Absterben des alten Staates könnte jedenfalls, in welcher Form es immer geschehen mag, ein langsamer evolutionärer Prozess sein, auch wenn dadurch das Verständnis von Staat und Gesellschaft im Ergebnis revolutioniert würde. Nur sehr langsam auch, möglicherweise erst Generationen später, würde dann eine Verwunderung darüber Platz greifen, wie lange dieser alte Staat und die damit verbundene Denkweise sich halten konnten. Wundern würde man sich dann sicher auch darüber, wie lange der Standardeinwand gegen die Neokratie seine unrühmliche Rolle spielen konnte.

05-2006