

Die Geburt des Staates aus dem Geist der Politik?

„Der Begriff des Staates setzt den Begriff des Politischen voraus. Staat ist nach dem heutigen Sprachgebrauch der politische Status eines in territorialer Geschlossenheit organisierten Volkes“. Mit diesen Worten hatte *Carl Schmitt* im Jahre 1932 eine erste Beschreibung des Verhältnisses von Staat und Politik geben wollen, wenn auch noch keine Begriffsbestimmung.

Staat und Politik sind wie siamesische Zwillinge: Sie sind untrennbar miteinander verbunden. Keiner ist ohne den anderen lebensfähig. Der Staat braucht die Politik als Transmissionsriemen, um sein Personal zu rekrutieren, die benötigte Legitimation zu erlangen und die erforderlichen Handlungsimpulse zu erhalten. Die Politik braucht den Staat vor allem als Durchsetzungsapparat, aber auch als Fixpunkt in der parteipolitischen Auseinandersetzung. Ohne eine ausdifferenzierte, von der Politik abgrenzbare Staatsgewalt wäre auch das Grundgesetz nicht zu verstehen. Der Staat ist es, der durch sein Gewalt- und Gesetzgebungsmonopol die Umsetzung der Verfassung erst möglich macht. Nur der Staat kann im Sinne von *Thomas Hobbes* eine vollständige Befriedung innerhalb seines Territoriums herstellen. Dies setzt freilich sichere Grenzen voraus, die im Zeitalter der Globalisierung nicht nur durchlässig werden, sondern zu verschwinden drohen. Damit gerät auch die Grundlage aller Staatlichkeit, die Territorialität, in Gefahr. Nicht nur in Krieg und Bürgerkrieg sind die Menschen aber auf ihren Staat als Garanten der Sicherheit angewiesen. Vielmehr gilt dies besonders für terroristische Anschläge, wie die Ereignisse vom 11. September 2001 zeigen. Von existentieller Bedeutung ist es, dass Staat und Politik als getrennte Sphären gleichberechtigt neben einander bestehen bleiben. Ihre Verschmelzung hingegen führt zur Lähmung von Mensch und Gesellschaft, in vielen Fällen sogar zur Katastrophe.

1. Verfassungsstaat und Staatsräson

Das Verhältnis von Staat und Politik zueinander hat die Philosophen seit Alters her bewegt. Dabei soll hier weder einer künstlichen Überhöhung des Staates (*Thomas Hobbes*), noch einer Überbetonung der Politik (*Niccolò Machiavelli*) das Wort geredet werden. Der moderne Staat des westlich-liberalen Typs ist ein Verfassungsstaat, d.h. seine Institutionen und Zuständigkeiten, aber auch seine Schranken, sind in einer Verfassung verbindlich niedergelegt. Einziger Souverän ist das Volk, das sich kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt (*pouvoir constituant*) einen Staat schafft. Nur scheinbar jedoch verlangt das Demokratiegebot den Primat der Parteipolitik gegenüber dem Staat. Die Weimarer Republik hat gezeigt, dass in Krisenzeiten die Loyalität zu einer Partei nicht genügt, um den Untergang des Staates, dessen Schutz die Menschen

gerade in schlechten Zeiten brauchen, zu verhindern. Hier ist vielmehr eine Loyalität gegenüber dem Verfassungsstaat (Staatsräson) gefordert, vor der sowohl individuelle als auch partikulare Interessen in den Hintergrund zu treten haben. Es geht also letztlich um die angemessene Form nationaler Identität, die man im Sinne *Dolf Sternbergers* als *Verfassungspatriotismus* bezeichnen könnte. „Verfassungspatriotismus“ heißt, so verstanden, dass Nationalität und Humanität sich ergänzen müssen: ein Patriotismus, der nicht nach der humanen Qualität seines Vaterlandes fragt, ist moralisch ambivalent und kann in Nationalismus umschlagen [...]; ein Humanismus, der sich universal geltenden Werten verpflichtet weiß, ist aber erst wirklich, wenn er sich auf das konkrete Umfeld des eigenen Lebenskreises bezieht [...].

Daraus lässt sich eine Erkenntnis ableiten, die für ein modernes Gemeinwesen von entscheidender Bedeutung ist: Sowohl eine *Verstaatlichung der Politik* als auch eine vollständige Vereinnahmung des Staates durch die Parteipolitik sind von Übel und haben zumeist böse Folgen für die Menschen. Beide Bereiche, Staat und Politik, sollen zwar aufeinander bezogen handeln, müssen dabei aber unbedingt als eigenständige Sphären erhalten bleiben. Sind sie einander auf ihren Bahnen allzu nahe gekommen, dann besteht die Gefahr, dass sie in einer Katastrophe ineinander stürzen und ‚verglühen‘. Wie Phönix aus der Asche muss dann der Staat, diesmal allerdings aus dem Geist der Politik, neu geboren werden.

2. Verschmelzung von Staat und Politik

Eine Verschmelzung von Staat und Politik ist keineswegs ausschließlich ein Charakteristikum totalitärer Systeme. Vielmehr neigen auch Demokratien nach westlichem Muster, insbesondere parlamentarische Demokratien, zu einer Aufhebung der Trennung von Staat und Politik. Unter dem Deckmantel einer Demokratisierung des Staates werden dann Staatsämter ohne jedes schlechte Gewissen in das Spiel um Macht und Einfluss einbezogen. Am Beispiel der politischen Parteien, die aus modernen Staaten nicht mehr wegzudenken sind, lassen sich die Erscheinungsformen, aber auch die Auswüchse der Verschmelzung von Staat und Politik sowohl in totalitären wie in demokratischen Systemen zeigen.

2.1 Verstaatlichung der Politik

Eine Form der Verschmelzung ist die Verstaatlichung der Politik. Totalitäre Regime neigen dazu, im Zuge der Machübernahme ihre eigene Partei zur Staatspartei zu erklären und alle Konkurrenzparteien zu verbieten oder zumindest doch in ein Abhängigkeitsverhältnis zu zwingen. Der Staat wird vereinnahmt, die Armee gehorcht der Parteiführung. Politik und Gesellschaft verlieren das Recht auf eine eigenständige

Existenz. Dissidenten werden gnadenlos verfolgt und eingesperrt oder ausgewiesen (Stichwort: ‚Biermann-Syndrom‘). Der politische Diskurs wird in den Untergrund gedrängt (Stichwort: ‚Samisdat‘). Der notwendige demokratische Wandel unterbleibt, das System erstarrt und verliert den Wirklichkeitsbezug, bis es schließlich implodiert (DDR) oder durch Außenwirkung zerstört wird (NS-Regime).

2.2 Parteipolitisierung des Staates

Umgekehrt neigen parlamentarische Regierungssysteme in bestimmten historischen Konstellationen dazu, sich den Staat einzuverleiben. *Carl Schmitt* hatte dies bereits für die Weimarer Republik festgestellt. Mit der Ost-West-Teilung Deutschlands kam eine Art *Wagenburg-Mentalität* hinzu. Um sich gegen einen äußeren Feind (DDR und Ostblock) abzuschotten, wurden die politischen Strukturen im Innern ‚zementiert‘. Nach einer turbulenten Anfangsphase entstand so in der alten Bundesrepublik ein *Dreiparteiensystem*, das offenbar unbedingt aufrecht erhalten werden sollte. Die großen Prozesse gegen die Flügelparteien KPD und SRP (Sozialistische Reichspartei, faktisch eine Nachfolgeorganisation der NSDAP) vor dem Bundesverfassungsgericht grenzten Anfang der 1950er Jahre das Parteienspektrum nach links und rechts ab, Parteiengesetz und Fünfprozentklausel erschwerten den Aufstieg neuer politischer Kräfte. Mit Hilfe des Parteiengesetzes wurde das im Grundgesetz festgeschriebene Parteienprivileg (Art. 21 GG) so interpretiert, dass Parteien nicht mehr politisch, sondern *juristisch* definiert werden. Dazu passte auch die staatliche Alimentierung der Bundestagsparteien und die Einführung der Fünfprozenthürde, die kleine Parteien vom Bundestag fernhält. Nach mehreren Interventionen des Bundesverfassungsgerichts wurde aus der staatlichen Parteienfinanzierung allerdings eine Wahlkampfkostenpauschale pro Wähler, die abgestuft auch für Parteien gilt, die den Sprung in den Bundestag nicht geschafft haben.

Staatsrundfunk oder Parteienrundfunk

Nach den bösen Erfahrungen mit dem von Reichspropagandaminister *Joseph Goebbels* im Dritten Reich dirigierten Rundfunk waren sich alle Verantwortlichen darüber einig, dass es einen Staatsrundfunk in der Bundesrepublik nicht geben dürfe. Stattdessen wurde ein kompliziertes System von Rundfunkanstalten geschaffen, die mit Hilfe von Rundfunkräten bewusst der gesellschaftlichen und nicht der parteipolitischen Kontrolle unterstellt wurden. Zwar konnte Anfang der 1950er Jahre der Griff des damaligen Bundeskanzlers *Konrad Adenauer* nach einem eigenen Fernsehkanal (Deutschland-Fernsehen GmbH) durch das BVerfG verhindert werden. Inzwischen haben die Bundestagsparteien jedoch sämtliche Rundfunk- und Fernsehräte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ‚erobert‘, indem sie sie mit eigenen Gefolgsleuten besetzt haben. Vor allem in Wahlkampfzeiten wachen die Parteifunktionäre mit Argusaugen darüber, dass die andere Seite nicht mehr Sendezeit oder eine bessere

Platzierung ihrer Themen und Spitzenpolitiker erhält als die eigene Partei. Darüber hinaus haben sich die Parteien neben den Staatsämtern auch der Verwaltung bemächtigt und überziehen Gerichte (BVerfG), Rechnungshöfe, Landesbanken und staatliche Wirtschaftsbetriebe mit einem Netz von Parteigängern und Funktionären. Diese dienen in aller Regel nicht dem Interesse der Allgemeinheit, sondern den Interessen ihrer Partei und in Einzelfällen auch ihrem Privatinteresse. Analog zum ‚Wolf im Schafspelz‘ könnte man geradezu von einem *Staat im Parteienpelz* sprechen.

Präsident aller Deutschen?

Schwachpunkte im Institutionensystem wurden von den etablierten Parteien als Einfallstore genutzt. Selbst das Amt des scheinbar neutralen Bundespräsidenten sahen sie von Anfang an als ‚Verfügungsmasse‘ der politischen Parteien an. Die in der Bevölkerung auch mehr als ein halbes Jahrhundert nach Inkrafttreten des Grundgesetzes unbekannte und unverstandene Institution der Bundesversammlung als Wahlgremium erleichterte dieses Vorhaben. Schon vor der Wahl des ersten deutschen Bundestages hatten die künftige Koalitionäre ausgehandelt, dass der FDP mit *Theodor Heuss* das Amt des Bundespräsidenten zufallen sollte. Die CSU sollte den Bundestagspräsidenten stellen (was misslang), und als Bundeskanzler war *Konrad Adenauer* (CDU) vorgesehen. Der jeweils im Amt befindliche Bundespräsident hat es umso schwerer, seine Rolle als parteiübergreifender Repräsentant aller (Bundes-) Deutschen zu spielen. Der ehemalige Bundespräsident *Richard von Weizsäcker* musste die Folgen der Parteipolitisierung des Staates am eigenen Leibe erfahren. Er war als Präsident des Evangelischen Kirchentages als so genannter Seiteneinsteiger in die CDU zunächst Regierender Bürgermeister von Berlin und dann Bundespräsident geworden. Durch sein untadeliges Auftreten und seine geistvollen Reden genoss (und genießt) er hohes Ansehen im In- und Ausland. Als er es jedoch wagte, den politischen Parteien in einem Interview *Machtvergessenheit* und *Machtversessenheit* vorzuhalten, erinnerte ihn der damalige Bundeskanzler *Helmut Kohl* öffentlich an seine Rolle als ‚Königsmacher‘. Schließlich sei er – *Kohl* – es doch gewesen, der *von Weizsäcker* ins Amt gebracht habe und leitete daraus einen Anspruch auf Unterordnung ihm gegenüber ab. *Von Weizsäcker* konnte diesen Angriff auf das höchste Amt im Staate mit Unterstützung der öffentlichen Meinung zurückweisen. Mit seinem Entschluss, die Mitgliedschaft in der CDU ‚ruhen‘ zu lassen, ging er einen ersten Schritt in Richtung auf eine klarer zu definierende parteipolitische Unabhängigkeit künftiger Bundespräsidenten.

‚Tickets‘ für das Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht trägt durch seine Rechtsprechung entscheidend zur politischen Stabilität in Deutschland bei. Aber auch dieses Verfassungsorgan wurde von Anfang an parteipolitisch instrumentalisiert, indem sich die großen Parteien gegenseitig

‚Tickets‘ zugestanden, d.h. Verfassungsrichterposten, die jeweils von der einen Partei zu besetzen waren. Traditionell gehört der Präsident des BVerfG der einen und der Vizepräsident der anderen großen Partei an. So lassen sich Linien zeichnen, die von den ersten Verfassungsrichtern bis heute die parteipolitische Kontinuität aufzeigen. Großzügig kann die Mehrheitspartei in der Regierung dem kleineren Koalitionspartner eine oder mehrere ihrer Positionen überlassen. Das Wahlverfahren der Verfassungsrichter durch Zweidrittelmehrheiten im Bundestag bzw. im Bundesrat begünstigt solche Vorgehensweisen, weil es den Konsens zumindest zwischen den großen Parteien voraussetzt. Durch eine Änderung des BVerfG-Gesetzes wurde immerhin inzwischen festgelegt, dass in jeden der beiden Senate zwei parteipolitisch unabhängige Richter gewählt werden sollen. Nach wie vor werden darüber hinaus aber auch andere Spitzenpositionen in Gerichten, Rechnungshöfen, Bundesstaatsanwaltschaften, Geheimdiensten etc. in *Paketlösungen* miteinander verknüpft und unter den großen Parteien ausgehandelt.

Beratungsgremium oder Blockadeinstrument?

Ein weiteres Einfallstor für die Parteipolitisierung ist der Bundesrat. Betrachtet man die Bundesrepublik Deutschland als unvollkommenen Bundesstaat, weil nur die Länderebene, nicht jedoch die Bundesebene voll ausgestaltet ist, dann erscheint es als konsequent, dass im Bundesrat die Länderregierungen und nicht die Landtage vertreten sind. Bundesgesetze werden in Deutschland – anders als in anderen föderalistischen Staaten – im Regelfall durch die Länder in eigener Verantwortung ausgeführt. Der Bund hat nur wenige Verwaltungsbereiche (z.B. Bundeswehrverwaltung), in denen er eine Bundesverwaltung mit eigenem Unterbau einrichten darf. Die Länderexekutive soll also im Bundesrat ihren Beitrag zur Bundesgesetzgebung aus der *Perspektive des Ausführenden* leisten. Folgerichtig hat jedes Land eine festgelegte Zahl von Stimmen im Bundesrat, die es nur en bloc abgeben kann. Eine Splittung der Stimmen in Ja- und Nein-Stimmen z.B. durch eine Koalitionsregierung, die sich über ihr Stimmverhalten nicht einigen kann, ist also verfassungsrechtlich nicht zulässig. In ruhigen Zeiten funktioniert dieses Verfahren auch. Steht der Bundesregierung jedoch im Bundesrat eine Stimmenmehrheit von Ländern gegenüber, die von der Partei regiert werden, die sich im Bundestag in der Opposition befindet, kommt es zu den bekannten Blockaden. Der Bundestag wird von einem Forum sachlicher Debatten zu einem Ort parteipolitischer Auseinandersetzungen umfunktioniert. Die Folgen der Blockadepolitik sind: Reformstau, Politikstillstand, Bürgerverdrossenheit etc.

3. Erneuerung des Staates

Um die Vorteile beider Bereiche, Staat und Politik, nutzen zu können, bedarf es also der Trennung beider Sphären. Sowohl die Verstaatlichung der Politik als auch die Parteipolitisation des Staates müssten demnach rückgängig gemacht werden. Die historische Chance für einen Neubeginn, die mit der Wiedervereinigung Deutschlands verbunden war (Art. 146 a.F. GG), wurde nicht genutzt. Im Gegenteil: Die großen Parteien, allen voran die Union, benutzten die günstige Gelegenheit dazu, ihre Machtpositionen weiter auszubauen. Zwar wurde die SED ausgegrenzt, die Blockpartei CDU aber mit offenen Armen empfangen. Die eigentlichen Träger der Revolution, die Bürgerbewegungen, wurden hingegen kalt gestellt, die Übernahme des Grundgesetzes „ohne wenn und aber“ wurde zur Grundbedingung des Beitritts gemacht. Die fällige Generalrevision des Grundgesetzes wurde verschoben, vertagt und schließlich ‚kleingearbeitet‘, indem die *Gemeinsame Verfassungskommission* von Bundestag und Bundesrat kleine und kleinste Korrekturen am vorhanden Text des Grundgesetzes anbrachte. Alle Elemente einer stärkeren Beteiligung des Volkes: Volkswahl des Bundespräsidenten, Volksbegehren und Volksentscheid etc., wurden vor allem von den Unionsparteien abgeschmettert.

3.1 Abbau parteipolitischer Bindungen

Wünschenswert aus meiner Sicht ist die mindestens teilweise Rücknahme der Parteipolitisation des Staates. Wie Laokoon von den Schlangen, so wird der Staat von den Parteien allmählich erdrückt und erdrosselt. Dabei braucht kein Gedanke darauf verschwendet zu werden, einer Abschaffung der politischen Parteien das Wort zu reden. Ein Gesetz wie der US-amerikanische Non Partisan Act, demzufolge sich Parteien in den Kommunen mancher Einzelstaaten nicht zur Wahl stellen dürfen, führt erfahrungsgemäß nur dazu, dass die etablierten Parteien unter anderem Namen als ‚Bürgerbewegungen‘ o.ä. wieder auftauchen. Die politischen Parteien existieren also, haben in Deutschland eine verfassungsrechtlich gewährleistete Funktion, und sie erscheinen zumindest vorerst als unverzichtbar, um die Wahl-, Parlaments- und Regierungsmaschinerie in Gang zu halten. Allerdings sollte ihr Einfluss überall dort *zurückgeschnitten* werden, wo sich die Parteien in Wildwuchs breit gemacht haben. Das betrifft die Durchsetzung von Gerichten und Verwaltungen, Landesbanken und Sparkassen, staatlichen und kommunale Wirtschaftsunternehmen, Rundfunkanstalten etc. mit eigenen Parteigängern. Wohlgermerkt: Es geht dabei nicht darum, das parteipolitische Engagement des Einzelnen in Frage zu stellen, wohl aber darum, den bestimmenden Einfluss der Parteien auf Personal- und sonstige Entscheidungen zu begrenzen.

Der Bundespräsident als pouvoir neutre?

Als Widerlager zu der notwendigerweise parteiischen Parteipolitik wäre es wünschenswert, das Amt des Bundespräsidenten zu einer wirklich neutralen Macht im Staate umzugestalten. Unter den Bedingungen einer modernen Parteiendemokratie erscheint dies jedoch als unrealistisch. Zu stark ist das Streben der Parteien nach Einfluss auf die Auswahl der Kandidaten und damit auf den Amtsinhaber selbst. Durch eine direkte Volkswahl könnte jedoch die Legitimationsbasis des Bundespräsidenten erheblich verbreitert werden, so dass er den Vereinnahmungsversuchen ‚seiner‘ Partei besser widerstehen könnte. Die mahnenden Worte von Bundespräsident *Johannes Rau* oder seines Vorgängers *Roman Herzog* (Stichwort: ‚Ruckrede‘) würden damit eine stärkere Durchschlagskraft erhalten. Anders als der französische Staatspräsident sollte allerdings auch ein volksgewählter Bundespräsident nicht dem Kabinett vorsitzen (können). Vielmehr geht es gerade um eine von dem Tagesgeschäft der Regierung *unabhängige Position*. Die Diskussion um die Volkswahl des Bundespräsidenten wird allerdings solange nicht sachlich geführt werden können, wie (zumeist falsch verstandene) Anleihen bei der Geschichte der Weimarer Republik den Ton bestimmen. Unabhängig davon muss das Amt jedoch unbedingt aus den Niederungen des parteipolitischen Alltagsgeschäfts herausgelöst werden. Dazu würde es sich anbieten, dass der Bundespräsident mit seiner Wahl in das Amt nicht nur sämtliche Parteifunktionen niederlegt, sondern auch unwiderruflich aus der Partei austritt. Hingegen erscheint die Beschränkung der Amtszeit (Art. 54 Abs. 2 GG) als verzichtbar. Sicher wäre es wünschenswert, wenn auch parteilose Kandidaten eine Chance bekommen würden, Bundespräsident zu werden. Angesichts der gegebenen und künftig zu erwartenden Verhältnisse erweist sich dieser Wunsch jedoch als Illusion. Selbst die Einführung eines Senats nach US-amerikanischem Vorbild, in dem Politiker eine Statur gewinnen können, die sie zur Präsidentschaftskandidatur befähigen würde, ist nach dem Grundgesetz bislang nicht möglich. Die Chance hierzu wurde bereits 1948/49 im Parlamentarischen Rat vertan, als sich SPD und FDP mit diesem Vorschlag nicht durchsetzen konnten.

Ausbau des Föderalismus – Abbau der Kleinstaaterei

In eine ähnliche Richtung würde ein Umbau des deutschen Verbundföderalismus (Stichwort: Politikverflechtung) in einem separativen (dualen) Föderalismus nach amerikanischem Muster gehen. Bund und Länder müssten dann bei Gesetzgebung und Verwaltung zu eigenständigen Ebenen ausgebaut werden. Das bedeutet, dass dem Bund die Durchführung der Bundesgesetze durch einen eigenen Verwaltungsapparat ermöglicht würde und den Ländern im Wege einer Funktionalreform Gesetzgebungszuständigkeiten zurückübertragen würden. Vor allem das Erstere würde allerdings eine Änderung des Art. 83 GG erfordern. Damit könnte u.a. die

Machtverschiebung von den Landtagen zu den Landesregierungen korrigiert werden. So notwendig eine grundlegende Reform des deutschen Föderalismus angesichts der Herausforderungen der europäischen Integration einerseits und der Globalisierung andererseits auch wäre, er scheitert einerseits an der ‚Ewigkeitsklausel‘ des Art. 79 GG, andererseits an dem Machterhaltungstrieb der Landesregierungen. Danach ist eine Änderung des Grundgesetzes, „durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung [...] berührt werden“, unzulässig. Verfassungsrechtlich möglich wäre aber die Rücknahme der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a und b GG) und der Mischfinanzierung (Art. 104 a GG), freilich müsste dann ein Teil der dort genannten Aufgaben in Bundeskompetenz übergehen und eine Umschichtung der Steuererträge zugunsten der Länder stattfinden. Damit würde die von den alliierten Siegermächten bewusst in das Grundgesetz eingebaute Gewaltenhemmung (Stichwort: ‚Bremsklotz‘) zumindest teilweise wieder rückgängig gemacht.

Halbzeit-Wahlen

In der Bundesrepublik Deutschland finden nicht nur Bundestagswahlen, sondern – zu unterschiedlichen Zeitpunkten – auch insgesamt 16 Landtagswahlen statt. Hinzu kommt noch die Wahl zum Europäischen Parlament sowie die Wahl der kommunalen Vertretungskörperschaften (Kreistage, Gemeinderäte). Solange der Bundesrat in der bisherigen Form bestehen bleibt, ist der Bundeskanzler für die Durchsetzung seiner Ziele auf eine passende Mehrheit im Bundesrat angewiesen. Er muss sich also auch in den Landtagswahlkämpfen engagieren. U.U. können sich diese 16 bzw. 17 Parlamentswahlen so unglücklich über das Jahr verteilen, dass praktisch ständig (schlimmstenfalls jedes Vierteljahr) Wahlkampf ist. Der Bundeskanzler und die Mitglieder seiner Regierung werden also durch ihre (notwendigen) Wahlkampfaktivitäten massiv an ihrer eigentlichen Aufgabe, der Regierungsarbeit, gehindert. Zudem sind Wahlkämpfe nicht gerade durch *Realitätsnähe politischer Aussagen* gekennzeichnet. Da die Verkündung unangenehmer Wahrheiten allzu leicht zum Verlust bzw. zum Nichterreichen der erforderlichen Mehrheiten führt, wird davon nur sparsam Gebrauch gemacht. Für die harten Maßnahmen, die besonders zu Anfang einer Regierungsperiode notwendig sind, bleibt damit kaum Zeit. Hier bietet es sich förmlich an, nach US-amerikanischen Vorbild ‚midterm elections‘ einzuführen. So könnten die Landtagswahlen z.B. auf einen Termin konzentriert werden und zwei Jahre nach der Bundestagswahl stattfinden. Damit würde dem Bundeskanzler, dem seit 1998 nicht einmal mehr die klassische Hunderttagefrist zugestanden wird, Gelegenheit gegeben, seine Politik längerfristig anzulegen. Zur Halbzeit seiner Amtszeit müsste er sich dann jedoch vor den Wählern rechtfertigen.

Stimmabgabe im Bundesrat

Eine Blockadepolitik durch die Bundestagsopposition im Bundesrat ist in jedem Fall schädlich. Immerhin könnten hier bereits kleinere Änderungen für den Abbau von Ärgernissen sorgen. So sollte in der Geschäftsordnung des Bundesrates, besser noch: in einem Bundesratsgesetz, eine eindeutige Regelung über Stimmabgabe und Stimmführerschaft getroffen werden, die Streitfälle wie bei der Stimmabgabe Brandenburgs beim Zuwanderungsgesetz verhindern würde. Eine Stimmenthaltung sollte es grundsätzlich nicht geben, da sich ein Land auf diese Weise selbst der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung entziehen würde. Soweit reicht das Mandat des Soveräns aber sicher nicht. Ein Losentscheid über die Stimmabgabe würde die Entscheidung dem Zufall überlassen und verbietet sich daher bereits aus Gründen des guten Stils von selbst. Damit würde auch ein beliebtes Instrument von Koalitionsregierungen auf Länderebene entfallen, sich im Falle eines Dissenses der Koalitionäre über die Stimmabgabe im Bundesrat der Stimme zu enthalten. Zweitens müsste noch einmal verdeutlicht werden, dass bei Anwesenheit des Regierungschefs eines Landes (in den Flächenländern: Ministerpräsident, in den Stadtstaaten: Bürgermeister etc.) dieser die Stimmführerschaft innehat. Missverständnisse wie im Falle des von einer großen Koalition aus SPD und CDU regierten Brandenburgs, als der Ministerpräsident (SPD) und der Innenminister (CDU) verschiedene Voten im Bundesrat abgaben, würden damit vermieden.

3.2 Sanfte Reform des Föderalismus

Nichts fürchten die Wähler so sehr wie Stillstand und Reform. Mit diesem Widerspruch hat der bayerische Ministerpräsident *Edmund Stoiber* als Kanzlerkandidat der Unionsparteien im Herbst 2002 die deutsche Befindlichkeit treffend beschrieben. Es darf keinen Stillstand geben, weil jeder weiß, dass die Dinge im Argen liegen und der Reformstau bald abgebaut werden muss. Andererseits will der Einzelne nicht die konkreten Ergebnisse einer Reform tragen, die seine eigene Position verschlechtern könnte. Angesichts einer großen *Koalition der potenziellen Reformverlierer* erscheinen in Deutschland allenfalls sanfte Reformen als realistisch. Dabei wird sich wenig am System des Lobbyismus ändern lassen. Die panikartige Reaktion der politischen Klasse auf den Vorschlag der *Grünen* aus ihrer Frühphase im Bundestag, die Abgeordneten sollten wie die Sportler Hinweisschilder auf ihre Sponsoren an der Kleidung tragen, zeigte die Brisanz des Themas. Ohne die ‚Wahlkampfspenden‘ und personengebundenen Zuwendungen aus der Verbandskasse würde manch eine politische Karriere ins Stocken geraten.

Auch das föderalistische System der Bundesrepublik Deutschland lässt sich allenfalls durch eine sanfte Reform verändern. Bei ihrer behutsamen Umgestaltung des

Kulturföderalismus unmittelbar nach ihrer Wahl im Jahre 1998 war sich die rot-grüne Bundesregierung der Gefahren eines Widerstandes der Länder, der sich in einer Blockade des Bundesrates hätte manifestieren können, durchaus bewusst. Die Einrichtung eines Bundeskulturministeriums erschien als nicht realisierbar. Mit der Schaffung eines (beamteten) Kulturstaatsministers beim Bundeskanzler schuf die Regierung dann allerdings ein Novum, das von der Opposition ebenfalls, wenn auch nicht so heftig, kritisiert wurde. Denn bislang war Kulturpolitik fast ausschließlich von den Ländern vertreten worden und Staatsminister gab es bis dahin nur im Bundesaußenministerium als herausgehobene Form des (nicht beamteten) parlamentarischen Staatssekretärs. Auf die Notwendigkeit, die kulturpolitischen Interessen Deutschlands gegenüber den EU-Partnern einheitlich und mit der Durchschlagskraft des Regierungschefs durchzusetzen, hatte aber bereits der ehemalige Kulturminister Frankreichs, *Jacques Lang*, seinerzeit die Regierung *Kohl* mehrfach hingewiesen. Bundeskanzler *Schröder* zog daraus trotz des Widerstands der Union bereits zu Beginn seiner ersten Amtsperiode die Konsequenz. Allerdings war dies erst ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Reform der Bildungspolitik

Es geht nämlich nicht nur um die Kulturpolitik, sondern vor allem auch um eine Reform der Bildungspolitik in Deutschland. Die Ergebnisse der Pisa-Studie haben gezeigt, dass die deutsche Schulbildung keineswegs so unumstritten ist, wie die Kultusminister der Länder gern glauben machen möchten. Nach Meinung einiger Fachleute hält sie dem internationalen Vergleich nicht stand. Dies könnte den Boden für eine Bundeskompetenz auf dem Gebiet der Bildungspolitik bereitet haben. Denkbar wäre z.B. eine *Rahmenkompetenz* des Bundes im Bildungswesen, mit der gewisse Standards für die schulische Bildung festgeschrieben werden könnten. Vordringliches Problem ist dabei die Integration der ausländischen Schüler in das Bildungssystem. Aber auch die Hochschulpolitik muss dringend reformiert werden, um die deutschen Universitäten im internationalen Vergleich wieder besser abschneiden zu lassen. Dabei reicht es allerdings nicht aus, (häufig falsch verstandene) US-amerikanische Vorbilder möglichst genau zu kopieren. Zumindest müsste eine künftige Bundeskompetenz für die Hochschulpolitik über das Hochschulrahmengesetz hinausgehen. Dessen ungeachtet sollte die Entwicklung von Privatuniversitäten sorgfältig beobachtet werden, um die dort gemachten Erfahrungen ggf. in die staatliche Hochschulpolitik einbeziehen zu können.

Bundesuniversität nach Schweizer Vorbild?

Als mit der Wiedervereinigung die Humboldt-Universität zu Berlin zur Vorzeiguniversität in der Bundeshauptstadt ausgebaut werden sollte, rächte es sich, dass der

Bund nicht bereits in den 1970er Jahren auf einer eigenen Hochschulkompetenz bestanden hatte. Ein Streit mit den Ländern um diese Frage passte nicht in das Kohlsche Konzept, die Kosten der Wiedervereinigung möglichst gering erscheinen zu lassen. Statt eine Bundesuniversität, z.B. nach dem Vorbild der renommierten Schweizer *Eidgenössischen Technischen Hochschule* (ETH), zu gründen, musste das Land Berlin als Träger der Universität die Mittel hierfür aufbringen. In der Praxis bedeutete dies jedoch, dass die Mittel der Freien Universität Berlin entzogen wurden. Das Ergebnis sind viel zu niedrige Etats für die drei Berliner Universitäten, deren Bibliotheken nicht einmal mehr die wichtigsten internationalen Fachzeitschriften, geschweige denn alle wichtigen Bücher, anschaffen können. Noch wäre es nicht zu spät, den Schritt nachzuholen und aus der Humboldt-Universität eine Bundesuniversität zu machen, die dann dem Bundesbildungsministerium zu unterstellen wäre. Seit längerem ist der Hochschulausbau und –neubau gemäß Art. 91a GG eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern. Der Bund finanziert und bestimmt also mit, wo welche Landesuniversität ausgebaut oder sogar neu gebaut wird. Es ist nicht einzusehen, warum der Bund nicht eine eigene Universität betreiben sollte, ohne dass damit gleich der Bestand des Föderalismus in Gefahr geriete. Vielmehr würde dies dem Konzept eines separativen Föderalismus besser entsprechen. Eine weit weniger geeignete Lösung dieses Problems befindet sich bereits im Stadium der Realisierung, nämlich die Gründung von *Privatuniversitäten*, die sich vor allem dann leichter aus dem Korsett des Hochschulrechts ihres Sitzlandes lösen können, wenn sie von einem transnationalen Unternehmen wie der Lufthansa oder Siemens betrieben werden.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass die Länder nur noch bedingt in der Lage sind, eine Hochschulpolitik zu betreiben und vor allem zu finanzieren, die den Studierenden die für die Zukunft Deutschlands entscheidenden Qualifikationen vermittelt. Vielmehr nimmt der Niveauunterschied zwischen den wohlhabenden Bundesländern des Südens (Bayern und Baden-Württemberg), die sich ein kostenintensives ‚Hochschulerneuerungsprogramm‘ leisten können, und den übrigen Ländern insbesondere des Nordens und Ostens ständig zu. Ohne ein massives Eingreifen des Bundes, für das allerdings gegenwärtig kaum das nötige Geld vorhanden ist, wird sich der Abstand ständig vergrößern. Die Folgen für den Bildungsstandort Deutschland sind katastrophal. Die wichtigste Ressource des Exportlandes Deutschland, sein Humankapital, gebietet auch hier eine *Reform an Haupt und Gliedern*.

4. Wiedergeburt des Staates?

Die Bundesrepublik Deutschland besteht nunmehr seit mehr als einem halben Jahrhundert, ihre Institutionen haben sich in schwierigen Zeiten bewährt. Gibt es einen Anlass, von Neuanfang oder gar von *Wiedergeburt* zu sprechen?

Szenenwechsel auf der Weltbühne

In der Tat hat sich zur Jahrtausendwende ein gigantischer Szenenwechsel vollzogen, dessen Ausmaß uns erst allmählich klar wird. Vier Jahrzehnte lang war Europa geteilt. Die Mauer verlief mitten durch Deutschland, mitten durch die alte und neue Hauptstadt Berlin. Dieser unnatürliche Zustand machte die alte Bundesrepublik zu einer Art *Frontstaat*, der ständig auf der Hut sein musste vor der Fünften Kolonne der Kommunisten. Allzu widerborstige Kritiker wurden mit dem Verdikt: „Geh doch nach drüben, wenn es dir bei uns nicht gefällt!“, ruhig gestellt. Schreckliche Horrorszenarien von der Angriffslust der anderen Seite grassierten hüben wie drüben. Sie dienten als Rechtfertigung dafür, dass den Bürgern (oder den Politikern?) der teilsouveränen Bundesrepublik die ungebremste Demokratie und die Wahrheit über die deutsche Lage nur in homöopathischen Dosen verabreicht werden konnte. Das Wahlkampfmotto *Willy Brandts* „*Mehr Demokratie wagen!*“ war damals mutiger, als es heute erscheinen mag. Welche Rechte die Alliierten auf deutschem Boden hatten, wurde den staunenden Demonstranten erst klar, als sie ihre rührend naive Sitzblockade in Mutlangen vor den Toren einer US-Kaserne veranstalteten. Der Zugang blieb nicht nur deutschen Staatsanwälten, sondern auch Bundesabgeordneten verwehrt. Und über die Folgen einer militärischen Auseinandersetzung in Deutschland konnte nur hinter vorgehaltener Hand gesprochen werden. Alles, was mit der Bundeswehr zusammenhing, unterlag ohnehin schärfster Geheimhaltung.

Angst vor direkter Demokratie?

Sorgfältig waren nahezu alle wesentlichen Elemente direkter Demokratie aus dem Grundgesetz ausgespart worden. Es galt, misstrauisch gegenüber den eigenen Bürgern zu sein. Waren sie womöglich ein ‚Sicherheitsrisiko‘? Was würden sie anstellen, wenn sie etwa ihren Bundespräsidenten direkt wählen sollten? Würde es dann nicht ein ähnliches Desaster geben wie damals, als die Österreicher *Kurt Waldheim* in direkter Volkswahl zum Bundespräsidenten wählten und die Welt mit Fingern auf die ewig Gestrigen wies? Volksbegehren und Volksentscheid schienen auch in der Bundesrepublik Deutschland geeignet, Neonazismus bzw. Kommunismus Tür und Tor zu öffnen. Das musste zumindest auf Bundesebene unter allen Umständen vermieden werden. Und den strukturellen Schwächen des politischen Systems der Weimarer Republik begegnete man bereits im Parlamentarischen Rat mit der Schaffung des konstruktiven Misstrauensvotums und einer ungewöhnlich erschwerten Auflösung des Bundestages. Hätte man durch diese Verfassungsregeln nicht die Republik von Weimar retten können? Tatsächlich war die Stellung des volksgewählten Reichspräsidenten in der Weimarer Republik weit stärker als die des vom Bundestag gewählten Bundeskanzler. Zwar war es unter dem Gesichtspunkt der *Regierbarkeit* sicher konsequent, das Listenwahlrecht, das eine Vielzahl von Parteien begünstigt, durch eine

Kombination aus Mehrheits- und Verhältniswahlrecht zu ersetzen und vor allem die Fünfprozentklausel einzuführen, die kleine Parteien vom Parlament fernhalten sollte. Eine exakte Widerspiegelung der Wählermeinungen im Parlament ist damit freilich nicht möglich.

4.1 Die Berliner Republik: Ein neues Deutschland?

Dieser wirtschaftlich starke, aber politisch schwache deutsche Staat gewann durch die Wiedervereinigung eine neue Dimension. Ein Politikfenster hatte sich geöffnet, das eine beherzte Bundesregierung unter *Helmut Kohl* so weit aufstieß, dass wieder ein souveräner deutscher Nationalstaat in Europa entstehen konnte. Unsere engsten Verbündeten Frankreich und Großbritannien haben freilich alles unternommen, um dieses Ereignis zu verhindern. Sie verfolgten selbstverständlich nur ihre eigenen nationalen Interessen. Die *Selbstbestimmung der Völker*, ein hehres Wort für Sonntagsreden, mochte für andere gelten, aber doch keinesfalls für die ‚unzuverlässigen‘ Deutschen. Sie hatten – wie vor ihnen die Franzosen unter dem großen *Napoleon Bonaparte* – durch ihren Hegemonieanspruch Europa in den Strudel des Krieges gerissen. In der Rolle eines abhängigen Juniorpartners war die alte Bundesrepublik für Frankreich, die USA und andere relativ leicht handhabbar gewesen. Aber wie würde sich das neue Deutschland als gleichberechtigter Partner verhalten? Wie konnte die Kraft und Dynamik der Deutschen zum Wohle Europas gebändigt und kanalisiert werden? Immerhin schien es *zwei Fesseln* zu geben, die den wirtschaftlich und möglicherweise auch militärisch gefährlichen Gulliver am Boden festhalten konnten: NATO und Währungsunion.

Der gefesselte Gulliver

Aus historischer Erfahrung wissen unsere Nachbarn, dass ein im Innern geeintes Deutschland ein ernstzunehmender Kontrahent ist, dass sich aber die berühmten *querèls allemands* trefflich für eigene Zwecke nutzen lassen. Die Stärken der Deutschen: Erfindungsgeist, Organisationstalent, Qualitätsarbeit und Exportkraft, mussten ‚eingehegt‘ werden, wenn das mühsam austarierte europäische Mächtegleichgewicht, das sich nach dem Zweiten Weltkrieg gebildet hatte, nicht beschädigt werden sollte. Durch die Montanunion (EGKS), die später Bestandteil der Europäischen Gemeinschaften wurde, war es gelungen, die deutsche Industriekapazität so einzubinden, dass sie nicht für militärische Aktionen (Stichwort: ‚Dicke Berta‘) genutzt werden konnte. Es blieb die Sorge vor der Schlagkraft der von *de Gaulle* und anderen im Zweiten Weltkrieg bewunderten und gefürchteten deutschen Armee. Das Grundgesetz sah zunächst keine deutschen Streitkräfte vor. Erst in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre zeichnete sich auf Grund der veränderten weltpolitischen Lage eine Wiederbewaffnung ab. Als das französische Projekt einer *Europäischen Verteidigungsgemeinschaft*

aufgrund innerfranzösischer Querelen gescheitert war, wurde die Bundesrepublik in die Nato aufgenommen und damit die neu aufgestellte Bundeswehr gewissermaßen neutralisiert. Bis zum Jahre 2002 musste die Bundeswehr, die zeitweilig einen Umfang von einer halben Millionen Soldaten aufwies, auf eine operative Führung verzichten. Die Balkankriege zeigten zunächst, dass auch das wiedervereinigte Deutschland auf eine eigenständige Militärpolitik verzichten würde. Selbst einen Einsatz der Nato ohne Mandat der UNO im Kosovo machte die neue rot-grüne Regierung mit. Es blieb die Stärke der Deutschen Mark und der unabhängigen Bundesbank, die sich zu einer monetären Vorherrschaft auf dem Kontinent entwickelt hatte. Diese beherrschende Stellung der Deutschen Mark sollte durch die Europäische Währungsunion mit der Einführung des Euro endlich gebrochen werden. *Kohl* musste im deutschen Namen diesen Preis für die Unterschrift der Verbündeten unter den Zweiplusviervertrag zahlen. Es versteht sich von selbst, dass er sein Volk über die wahren Hintergründe im Dunkeln ließ. Und selbstverständlich unterblieb ein deutsches Referendum zum Maastricht-Vertrag, dem die Franzosen immerhin mit hauchdünner Mehrheit zugestimmt hatten.

Gewachsenes Selbstbewusstsein

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts zeigen sich Anfänge einer neuen weltpolitischen Konstellation. Die Sowjetunion als zentraler Machtfaktor auch und gerade in Europa fiel weg. Durch die Wiedervereinigung wurde Deutschland größer und stärker. Seine Abhängigkeit vom Wohlwollen der westlichen Alliierten des Zweiten Weltkrieges, die in der Exklave Berlin (West) sichtbar wurde, hat deutlich abgenommen. Mit dem Teilumzug der Bundesregierung von Bonn nach Berlin wurde das Ende der Bonner Republik eingeleitet. Noch steht die neue *Berliner Republik* auf etwas wackligen Füßen, weil manche neue Aufgabe für die durch die Vereinigung entstandene europäische Mittelmacht im Schnittpunkt von West und Ost ungewohnt ist. Wie kein anderes Gebäude symbolisiert das Bundeskanzleramt, das noch von dem damaligen Bundeskanzler *Helmut Kohl* in Auftrag gegeben worden war, das neue deutsche Selbstbewusstsein. Hatte das alte Bonner Bundeskanzleramt den Charme einer rheinischen Sparkasse, wie es der damalige Bundeskanzler *Helmut Schmidt* auf den Punkt gebracht hatte, so symbolisiert das neue Bundeskanzleramt allein durch seine Größe den Anspruch Deutschlands, eine gewichtige Rolle in Europa und in der Welt zu spielen. Dabei scheint es zunächst so, als ob auch das neue Deutschland keine anderen Handlungsmaximen haben könnte als die alte Bundesrepublik: „Deutsche Politik ist stets europäische Politik“ und „Deutschland steht fest an der Seite der Vereinigten Staaten von Amerika“. Beide Ziele erscheinen für sich genommen als gut und richtig, bereits die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass sie einander durchaus widersprechen können. In Zukunft wird dieser Widerspruch eher zunehmen, weil sich Europa und die

USA auseinander entwickeln und weil Deutschland seine nationalen Interessen (Stichwort: ‚Deutscher Weg‘) nicht länger verleugnen kann.

4.2 Das Erfolgsmodell Europa

Auf den ersten Blick scheint es so, als ob sich Europa auf der Erfolgsstraße befände. Zumindest eine *Einigung* auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners konnte zwischen den Mitgliedstaaten bisher stets erreicht werden. Die Gipfeltreffen der europäischen Staats- und Regierungschefs endeten zumindest nach außen erfolgreich, auch wenn dieser ‚Erfolg‘ oft durch faule Kompromisse erkaufte worden war.

Beschwörungsformeln

Als besonders schwierig erwies sich allerdings das Nizza-Treffen des Europäischen Rates, weil hier die Marschroute für die Osterweiterung der EU festgelegt werden sollte. Ein offensichtliches Scheitern konnte vermieden werden. Allerdings musste der französische Präsident *Jacques Chirac* bereits zum äußersten Mittel greifen, um die französischen Interessen gegen (fast) alle anderen durchsetzen zu können. Er musste den Gründungsmythos der Europäischen Gemeinschaften beschwören und die Deutschen an die ungeschriebenen *Gründungsbedingungen* erinnern. Demzufolge müssen Franzosen und Deutsche stets zumindest gleichberechtigt sein. Deutschland und Frankreich erhielten – trotz unterschiedlicher Bevölkerungszahl – je 26 Stimmen im Europäischen Rat. Wie ein Regierungschef, der seine Politik mit Hilfe einer Rücktrittsdrohung durchsetzt, kann Frankreich dieses Instrument allerdings nur dieses eine Mal erfolgreich einsetzen. Denn mit dem Einsatz hat es sich verbraucht. Immerhin gelang es, einen Konvent ins Leben zu rufen, der unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Präsidenten *Valéry Giscard d'Estaing* eine europäische Verfassung ausarbeiten soll. Selbst die Briten scheinen dem Gedanken näher zu treten, dass eine geschriebene Verfassung der Europäischen Union gut tun könnte. Freilich ist noch nicht abzusehen, wie diese Verfassung endgültig aussehen und welchen Verbindlichkeitsgrad sie haben wird. Noch existieren verschiedene Denkmodelle. Selbst ein Europäischer Präsident ist im Gespräch. Nach einer langen Durststrecke entwickelt sich der Euro zu einer erfolgreichen Währung. Chinesen und Araber versuchen das monetäre Übergewicht der USA durch Devisenreserven in Euro etwas abzumildern. Der Euro stabilisiert sich auf hohem Niveau gegenüber dem Dollar. Selbst die britische Regierung denkt über einen geeigneten Zeitpunkt für einen Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Währungsunion nach.

Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik

Europa könnte also eine bedeutendere Rolle spielen, wenn es denn wenigstens in den Fragen der großen Politik einig wäre. Dazu müsste es freilich eine (einzige) Telefonnummer geben, unter der Europa zu erreichen ist, wie *Henry Kissinger*, der frühere US-Außenminister, ironisch angemerkt hat. Die Einführung eines Bevollmächtigten für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in der Person des ehemaligen Nato-Generalsekretärs *Javier Solana* war ein richtiger Schritt in diese Richtung, blieb aber auf halbem Wege stecken. Das alte Dilemma hat Europa wieder eingeholt, wie sich an seiner Haltung gegenüber dem von den USA gewünschten Irakkrieg zeigt. Durch die informelle Aufnahme Russlands in die Nato ist diese nun auch sichtbar zum ‚Debattierclub‘ abgewertet. Die USA glauben sich in der Lage, allein gegen den Rest der Welt ihre Interessen mit Brachialgewalt durchsetzen zu können. Großbritannien folgt den USA bedingungslos als Juniorpartner, in der englischsprachigen Presse treffender als Schosshündchen („poodle“) charakterisiert. Für die Briten war Europa immer der europäische Kontinent, und spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg, als die USA Britannien vor dem Untergang retteten, gelten zwischen dem Großen und dem Kleinen besondere Beziehungen. Europa kann also solange nicht handlungsfähig werden, wie Großbritannien mit am Verhandlungstisch sitzt. *De Gaulle* hatte das früher als andere erkannt und den Briten den Eintritt in die Europäischen Gemeinschaften solange versperrt, wie er es vermochte. Europa reduziert sich damit auf Deutschland und Frankreich, die beiden Stiefbrüder, deren Verhältnis zueinander stets von einer Hassliebe gekennzeichnet war. Gelingt es, die Interessen beider wenigstens in den wichtigsten Bereichen in Übereinstimmung zu bringen? Wenn ja, sollten sie sich zusammen mit den Beneluxländern zu einer *Union zusammenschließen*, um die andere europäischen Staaten konzentrische Kreise bilden könnten. Die Europäische Union könnte sich dann ganz auf seine von den Briten, Dänen und anderen gewünschte Rolle einer *Freihandelszone* konzentrieren. Die Osterweiterung einer Europäischen Freihandelszone ließe sich sicher leichter bewerkstelligen als die Vergrößerung einer politischen Union.

Europäische Streitkräfte

Auf die Dauer wird Europa nicht ohne eigenständige Streitkräfte unter europäischem Oberbefehl auskommen können, wenn es weiterhin eine Rolle in der Welt spielen will. Noch drastischer klingt es von US-amerikanischer Seite: „Wenn es eine globale Macht und ein Mitspieler im atlantischen Bündnis sein will, muss Europa wieder fähig werden, Krieg zu führen“. Die Bemühungen der Europäer, bei der Aufstellung eigener Streitkräfte die Struktur der Nato nutzen zu wollen, um kostspielige Doppelstrukturen zu vermeiden, sind allerdings in eine Sackgasse geraten. Hier nutzt die Türkei ihre Vetomacht, teils aus eigennützigen Motiven, teils im Interesse der USA. Da die Türkei

zwar der Nato, nicht aber der Europäischen Union angehört, versucht sie, auf diesem Wege ein Mitspracherecht zu erlangen. Die Vereinigten Staaten verfolgen eine entgegengesetzte Strategie, die ausschließlich ihren eigenen, nicht aber den europäischen Interessen nützt. Auf dem Prager NATO-Gipfel im Herbst 2002 erhoben sie die Forderung, eine *europäische Eingreiftruppe* zu schaffen, die den US-amerikanischen Streitkräften Flankenschutz bietet. Sie soll – wie in Kabul – die langwierige und kostspielige Stabilisierung der durch den Krieg der USA geschaffenen politischen Verhältnisse übernehmen. Die Alliierten haben diesen Plan unter dem Eindruck der US-„Sanktionen“ gegen die deutsche Regierung gebilligt. Die Europäer sollten diesen Schalmaienklängen aber nicht länger widerstandslos folgen und statt dessen unbeirrt ihre eigene, von den USA unabhängige Krisenreaktionstruppe schaffen. Die bereits bestehenden gemischten Korps bzw. Brigaden könnten hierfür den Grundstock bilden. Die erforderlichen Finanzmittel müssen bereit gestellt werden, auch wenn dies in der gegenwärtigen Finanzmisere besonders schmerzt.

4.3 Die Welthegeemonialmacht

Durch den Eintritt der Vereinigten Staaten von Amerika in den Zweiten Weltkrieg und ihren fulminanten Sieg über Japan und Deutschland veränderte sich das *Machtgleichgewicht auf der Erde* nachhaltig. Das britische Kolonialimperium begann zu bröckeln, Großbritannien verlor in den folgenden Jahren seine Stellung als weltweit agierende Großmacht, wie dies zuvor schon Frankreich hatte hinnehmen müssen. Neben den USA gab es nur noch den ‚Aufsteiger‘ Sowjetunion, die durch den Sieg der Roten Armee über die Deutsche Wehrmacht in die Lage versetzt worden war, halb Europa zu besetzen und dem eigenen Herrschaftsbereich einzuverleiben, auch wenn die Staaten nominell selbständig blieben. Die Sowjetunion stieg zur zweiten Nuklearmacht auf, deren Raketentechnik zeitweise die der USA überrundete. Als Gegenstück zur Monroe-Doktrin, mit der die USA im 19. Jahrhundert das Eingreifen der Europäer in ihrem lateinamerikanischen Hinterhof unterbinden wollten, galt in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Ostblock die *Breschnew-Doktrin*, mit der die Sowjetunion jede eigene militärische Intervention in ihrem Machtbereich als innere Angelegenheit dem Zugriff von außen entzog. Erstaunlicherweise hielten sich die USA stets an diese Vorgabe, als auch die Aufstände in den Satellitenstaaten von Panzern niedergewalzt wurden.

Mit dem Untergang der Sowjetunion und dem Ende des Ost-West-Konflikts, der die Mauer zwischen den Blöcken zum Einsturz brachte, blieb nur noch eine der beiden Supermächte übrig, die USA. Die bis dahin herrschende Defensivstrategie wurde Schritt für Schritt durch eine neue strategische Strategie des „Rollback and Liberation“ ersetzt. Nach dem Machtgewinn im Gefolge des siegreichen Golfkriegs unter *George Bush senior* erlebte Amerika unter *Bill Clinton* ein ungeahntes wirtschaftliches Wachstum (Stichwort: ‚Friedensdividende‘), das den Boden für weitere Aufrüstungsmaßnahmen

des Nachfolgers bereitete. *George W. Bush* erhöhte nicht nur den Verteidigungsetat ins Gigantische, sondern er setzte sich auch an die Spitze derer, die eine ‚Knebelung‘ der USA durch völkerrechtliche bzw. vertragliche Bindungen oder Rücksichtnahmen auf Alliierte ablehnen. Die *Nationale Sicherheitsstrategie* der USA spricht unverhohlen aus, dass die USA ihr Recht zur Selbstverteidigung gegebenenfalls auch durch ‚vorbeugende‘ Maßnahmen und notfalls auch ohne UN-Mandat wahrnehmen werden. Völlig außerhalb des Denkbaren ist eine Unterstellung US-amerikanischer Soldaten unter den Internationalen Strafgerichtshof. Der Krieg als legitimes Instrument der Politik rückt damit wieder in das Blickfeld vor allem der USA. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Haltung auf Dauer die Position der UNO schwächen wird.

Deutschland zwischen USA und Europa

Umgekehrt verlieren militärische Bündnissysteme wie die NATO oder die in der UNO zusammen geschlossene Staatengemeinschaft rapide an Bedeutung. Europa rückt für die USA noch weiter an die Peripherie, während neben Russland vor allem China an Bedeutung gewinnt. Mit einer Brücke zwischen Washington und Moskau versuchen die USA ihren Bedeutungsverlust in Westeuropa zu kompensieren und schwächen dabei zugleich die Nato. Noch entscheiden die ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und die Verfügung über eigene Atomwaffen darüber, in welcher Liga ein Staat spielt. Angesichts der neuen Hegemonialpolitik der USA ist allerdings fraglich, wie lange die UNO überhaupt noch eine eigenständige Rolle spielen kann. Präsident *George W. Bush* wird nicht müde, die Eigenständigkeit der USA gegenüber der UNO zu betonen. Zum Grundkonsens der alten Bundesrepublik gehörte der enge Schulterschluss mit den Vereinigten Staaten von Amerika. Wer auf der anderen Seite der Demarkationslinie eine nuklear gerüstete Supermacht weiß, der keine friedlichen Absichten unterstellt werden können, der ist froh über einen starken Beschützer. Dass für diesen Schutz auch weitgehende Einschränkungen der eigenen Souveränität hinzunehmen waren, wurde als unabänderlich angesehen. Als die USA in der Folge des Koreakrieges eine *Wiederbewaffnung* der Bundesrepublik wünschten, konnte Adenauer alsbald Vollzug melden. Dies war ein Schritt zum deutschen Wiedereintritt in den Club der westlichen Demokratien, der fast allen Beteiligten leicht fiel. Die alte Bundesrepublik unterstellte die Bundeswehr um so lieber der Nato, als an deren Spitze ein US-amerikanischer Viersternegeneral und über ihm der US-Präsident stand. Erst als *de Gaulle* Frankreich aus dem militärischen Teil der Nato löste, eine eigene Atomstreitmacht (*force de frappe*) aufbaute und die Deutschen von den Amerikanern ‚abzuwerben‘ versuchte, gerieten die bundesdeutschen Spitzenpolitiker in Verlegenheit. Sie sollten sich zwischen Frankreich und Amerika entscheiden, eine Entscheidung, die alle überforderte, die ein ‚sowohl als auch‘ für den einzig gangbaren Weg hielten.

Wiederentdeckung der Geopolitik

Die alte Bundesrepublik hatte im *Windschatten der Weltpolitik* gelegen, geopolitische Entscheidungen wurden ihr nicht abverlangt. Vielmehr war sie – ebenso wie die DDR – selbst Gegenstand und Aufmarschfeld für das geopolitische Ringen der Supermächte USA und UdSSR in Europa. Keine der beiden Seiten konnte Deutschland der anderen überlassen, ohne ihren Status als Weltmacht in Frage zu stellen. Ohne Militärstützpunkte oder Kolonien, allein auf seine Wirtschaftskraft gestützt, konnte die alte Bundesrepublik keine eigenständige Position vertreten, sondern folgte fast immer widerspruchslos der von Washington vorgegebenen Leitlinie. Dabei spielte die ‚Geisel‘ Berlin (West) in der Hand der Sowjets eine wichtige Rolle, die ohne die USA nicht zu halten war. Die Vereinigten Staaten verfolgten indessen unbeirrt ihre eigenen geostrategischen Interessen, ohne jemals auf die Deutschen Rücksicht zu nehmen. Dazu gehörte selbstverständlich auch der *Krieg als Instrument der Politik*, gebremst freilich durch die Absicht der Kontrahenten, einen weltweiten Atomkrieg zu vermeiden. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion geriet das mühsam austarierte Gleichgewicht des Schreckens ins Wanken. Die USA wurden zur hegemonialen Hypermacht, der nichts und niemand widerstehen kann. Die Regierung *Kohl* bekam dies zu spüren, als sie sich mit der ultimativen Forderung der USA konfrontiert sah, eigene Truppen für den (zweiten) Golfkrieg bereit zu stellen. Durfte sich Deutschland überhaupt beteiligen, ließ das Grundgesetz dies zu? Der Koalitionspartner der Union, die FDP, zog vor das Bundesverfassungsgericht und ließ diese Frage klären. Ein einmaliger Vorgang, der aber zu dem Ergebnis führte, dass der deutschen Bundeswehr durch Parlamentsbeschluss auch Einsätze außerhalb des NATO-Gebietes (*out of area*) erlaubt werden können. Dessen ungeachtet nahm Deutschland zwar nicht am Krieg teil, hatte sich aber zum Ausgleich mit einem überdimensionalen Beitrag an den Kosten dieses Krieges zu beteiligen. Diese Scheckbuchdiplomatie ließ sich bei den Kriegen auf dem Balkan allerdings nicht mehr aufrecht erhalten. Die Bundeswehr nahm erstmals an einem Krieg aktiv teil, weitere Einsätze folgten.

„Wer nicht für uns ist, ist gegen uns!“

Nicht erst die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben die Welt verändert, sie haben aber den Wandel sichtbar werden lassen. Die bislang auf ihrem Territorium unangreifbar scheinenden USA mussten hinnehmen, dass das Symbol ihrer die Weltökonomie beherrschenden Macht, das *World Trade Center*, von ausländischen Terroristen bis auf die Grundmauern zerstört wurde. Die Aktienmärkte der Welt spiegelten das Dilemma wider. Dieser Anschlag traf die Amerikaner an ihrem Lebensnerv und schuf die Stimmung in der Bevölkerung, die den Präsidenten geradezu zu einem Krieg gegen die Terroristen nötigte. Da die Täter sich selbst umgebracht hatten und ihre Hintermänner unsichtbar waren, lag der Gedanke nahe, Afghanistan als

Objekt für den Krieg auszuwählen, da der als Terrorchef entlarvte *Osama bin Laden* Gast der afghanischen Taliban-Machthaber war. Dieser Krieg wurde (noch) im Rahmen der internationalen *Anti-Terror-Koalition* geführt, die nächsten Kriege werden die USA hingegen allein oder mit von ihnen ausgesuchten Staaten bzw. Bündnissen führen. Das gestörte Verhältnis zur Nato lässt die Tendenz erkennen. Unmittelbar nach dem Terroranschlag hatte die Nato den Bündnisfall erklärt, war aber von den USA nicht als Bündnis in den Krieg einbezogen worden. Lediglich einzelne Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bestimmte Leistungen – vor allem zur Stabilisierung der Nachkriegssituation – zu erbringen. Der Krieg fand unter deutscher Beteiligung statt und konnte zumindest zu einem vorläufigen Ende geführt werden. Seither gilt die Parole der USA: „Entweder ihr seid für uns, oder ihr seid für den Feind!“.

Uneingeschränkte Gefolgschaft?

In seinem Bericht an den US-amerikanischen Kongress hat *George W. Bush* am 17. September 2002 sein künftiges Programm von der *Hegemonialmacht USA* deutlich werden lassen: „Wenn die Vereinigten Staaten sich auch stets bemühen werden, die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zu gewinnen, werden wir nicht zögern, allein zu handeln und, falls erforderlich, unser Recht auf Selbstverteidigung ausüben, indem wir präventiv gegen die Terroristen vorgehen, um sie davon abzuhalten, unserem Volk und unserem Land Schaden zuzufügen“. Die unbedingte Solidarität, die Bundeskanzler *Schröder* den Amerikanern unter dem Eindruck der ersten Schreckensbilder vom 11. September versprochen hatte, machte einen Bedeutungswandel durch. Aus Solidarität wurde Gefolgschaft, nur das ‚unbedingt‘ blieb unverändert. Was immer die Amerikaner vorhaben, die Verbündeten werden es ‚rechtzeitig‘ erfahren, nämlich dann, wenn sie ihre Truppen in Marsch zu setzen haben. Eine kritische Solidarität, wie sie unter gleichberechtigten Partner üblich sein mag, ist hingegen nicht gefragt. Die Grundbedingung fehlt: Deutschland und die USA verhandeln nicht auf gleicher Augenhöhe, wie der US-Botschafter in Berlin deutlich gemacht hat. Der im Wahlkampf formulierte Anspruch *Schröders*, über deutsche Politik werde in Berlin entschieden, erscheint zwar etwas vollmundig, die Reaktion der Amerikaner darauf führt aber zu einer wichtigen Klärung.

Es gibt keine deutsch-amerikanische Freundschaft, wie es überhaupt keine Freundschaft zwischen Völkern oder Staaten gibt. Vielmehr handelt es sich lediglich um partielle Interessenübereinstimmungen, deren gemeinsame Schnittmenge kleiner oder größer sein kann. Jede deutsche Regierung wird künftig illusionslos zu prüfen haben, wie und mit wem die deutschen Interessen am besten durchgesetzt werden können. Dass sie dabei nicht riskieren darf, der Hypermacht ins Gehege zu kommen, versteht sich von selbst. Wie diese sich verhält, wenn ihr die Politik einer ‚befreundeten‘ Regierung missfällt, bekommt zur Zeit die Bundesregierung zu spüren.

In voraus eilendem Gehorsam warnen manche Unternehmer davor, dass die ‚Unbotmäßigkeit‘ der deutschen Regierung zu einem Boykott deutscher Waren in den USA führen könnte.

5. Reden über den Staat

Im Folgenden wird der Staat in fünf verschiedenen Problemkonstellationen behandelt. Dabei sollen die Stärken und Schwächen des gegenwärtigen Staates beleuchtet und nach Ansatzpunkten für eine Reform des Staates an Haupt und Gliedern (Stichwort: ‚Wiedergeburt‘) gesucht werden. Als erstes fällt unmittelbar ins Auge, dass der Staat heute angesichts der parteipolitischen Verfilzung und der Vetomacht von Interessengruppen viel von seiner *Handlungsfähigkeit* eingebüßt hat. Die Ausrichtung der Politik auf die Bedürfnisse der Mediendemokratie, das Schielen auf die Ergebnisse von Meinungsumfragen und die Inszenierung von Politik tun ein Übriges dazu. Heute unterliegt überdies der Nationalstaat in einer Welt, deren Grenzen durchlässiger werden und in der transnationale Konzerne als Global Players globalisierte Märkte erobern, signifikanten Handlungsrestriktionen. Kriege verändern das bestehende Machtgleichgewicht u.U. erheblich. An ihnen teilzunehmen bedeutet, Leben und Wohlstand der Bürger aufs Spiel zu setzen. An ihnen nicht teilzunehmen bedeutet jedoch, möglicherweise bei der künftigen Verteilung von Rohöl, lebenswichtigen Bodenschätzen und Zugangsrechten zu Absatzmärkten zu kurz zu kommen und damit die Basis für den eigenen Wohlstand zu zerstören. Zudem kann es den Verlust des ‚Wohlwollens‘ der Hegemonialmacht mit unkalkulierbaren Folgen für die eigenen Absatzmärkte nach sich ziehen. Diesen neuen Herausforderungen muss sich Deutschland stellen, ohne die Probleme auf die lange Bank schieben zu können. Ob sich „*Die blockierte Republik*“ wirklich – wie weiland der Baron Münchhausen – am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen kann, ist durchaus fraglich. Gefordert wird daher nichts weniger als eine Neukonzeption des Staates aus dem Geist der Politik. Im Einzelnen geht es um den kooperativen Staat, den Staat in der Mediendemokratie, den Staat in der Globalisierung, den Staat im Krieg und schließlich um die Wiedergeburt des Staates.

5.1 Der kooperative Staat

Angesichts der vielfältigen Bindungen und Abhängigkeiten und der Vielzahl der Akteure muss der Staat nach neuen Wegen suchen, seine Ziel durchzusetzen. Dafür kommt allerdings nicht so sehr der Steuerungsmodus *Regulierung* in Frage, weil er ein Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Staat und Bürgern unterstellt, das so heute nicht vorausgesetzt werden kann. Vielmehr geht es um den Steuerungsmodus *Kooperation*, der konzertierte Aktionen und Überzeugungsstrategien an die Stelle von Befehl und Gehorsam setzt. Auch diese Art zu steuern stößt freilich an seine Grenzen,

wenn sich Staat und Interessengruppen, Bund und Länder, Regierung und Opposition gegenseitig blockieren. Es muss dann nach *neuen mutigen Wegen* gesucht werden, um die notwendigen Reformen nicht nur in Expertenkommissionen zu besprechen, sondern auch in die politische Realität umzusetzen. Dazu müssen Bundeskanzler und Bundesregierung wenigstens für eine gewisse Zeit des tagespolitischen Drucks enthoben werden. Zum einen sollte insofern wieder Fairness im Verhältnis der Massenmedien zur Regierung eintreten, als die ‚Schonfrist‘ der hundert Tage wieder gelten sollte, die nach der Bundestagswahl 1998 klammheimlich abgeschafft wurde. Damals wurden der neuen rot-grünen Bundesregierung bereits Fehler vorgeworfen, bevor sie überhaupt im Amt war. Eine Regierung muss aber die Chance nutzen können, die notwendigen ‚Grausamkeiten‘, also die für viele Bürger unangenehmen Maßnahmen, gleich zu Anfang begehen zu können, ohne sofort mit Existenzverlust bedroht zu sein. „Selten ist eine Bundesregierung direkt nach der Wahl so heftig attackiert worden [...]“.

Zum anderen sollte der *permanente Wahlkampf*, den der Bundeskanzler zu absolvieren hat, im Interesse der Konzentration auf die Sacharbeit zeitlich limitiert und kanalisiert werden. Die Parteipolitisierung des Bundesrates zwingt den Bundeskanzler, bei jeder Landtagswahl um den Gewinn oder Erhalt einer Stimmenmehrheit im Bundesrat zu kämpfen. Angesichts des abnehmenden Interesses der Wähler an Landtagswahlen wäre entweder an eine Zusammenlegung der Landtagswahltermine mit dem Termin für die Bundestagswahl zu denken oder die Landtage aller Länder zur Halbzeit der Bundestagslegislaturperiode wählen zu lassen. Dann gäbe es einen ernst zu nehmenden Test für die Regierungspolitik, ohne dass der Kanzler permanent Wahlkampf führen müsste.

Regieren ohne Staat?

Regieren wird im allgemeinen Bewusstsein mit *Steuern, Lenken, Richtung geben* gleich gesetzt. Ist es denkbar, dass dies alles ohne den Staat geschehen könnte? Oder ist staatliche Steuerung vielleicht ganz überflüssig? So fehlen dem Bundeskanzler – anders als beispielsweise dem britischen Premierminister – im deutschen Bundesstaat die direkten Durchgriffmöglichkeiten. Die Ergebnisse der Implementationsforschung haben überdies gezeigt, dass der mit Reformen angestrebte Steuerungserfolg nur selten erreicht wird. Daraus könnte man – vielleicht etwas voreilig – den Schluss ziehen, dass es des Staates eigentlich nicht bedürfe, da die Selbststeuerungskräfte des Marktes alles schon ins rechte Gleichgewicht bringen würden. Der Staat würde dabei nur stören und den Markt an seiner heilsamen (heiligen?) Aufgabe hindern. *Ronald Reagan* hatte diesen Gedanken in den USA und *Margaret Thatcher* in Großbritannien in Politik umgesetzt. Tatsächlich ist Marktversagen jedoch zumindest ebenso häufig wie Staatsversagen, und die Folgen von Reaganomics und Thatcherismus spüren beide

Länder noch heute. Die Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich noch weiter und schlimmer noch: Diesem privaten Reichtum steht öffentliche Armut gegenüber. Damit hatte sich – nach dem Maximalstaat – nun auch das Konzept des Minimalstaates desavouiert. Der neue Staat muss vielmehr zumindest die folgenden Aufgaben wahrnehmen und dazu *finanz- und handlungsstark* genug sein: Stabilisierung der Gesellschaft, Koordination von Interessen, Schutz seiner Bürger sowie Gewährleistung des Rechts. Darüber hinaus muss er letztinstanzlicher Schiedsrichter und Anwalt nicht vertretener Interessen sein.

Kooperativer Föderalismus

Der deutsche Bundesstaat ist dadurch gekennzeichnet, dass Bund und Länder in weit stärkerem Maße auf einander angewiesen sind als beispielsweise Union und Staaten in den USA. Der Bund muss sich in den meisten Fällen von den Ländern geliehener Organe (Stichwort: ‚Organleihe‘) bedienen, um seine Gesetze ausführen zu lassen. Die Länder sind vor allem durch Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierung an den Bund und an einander gekettet. Zudem sehen sich die Länder ständig der *Anziehungskraft des größten Etats (Adolph Wagner)* ausgesetzt, d.h. der Bund hat seit seiner Gründung im Jahre 1949 zahlreiche Kompetenzen an sich gezogen. Die Länder reagieren auf diese für sie bedrohliche Situation mit einer Abstimmung ihrer Politik im Vorfeld der Bundesratsentscheidungen. Dabei gewinnt wiederum die Exekutive an Macht, während die Landtage außen vor bleiben. Stößt dieses Vorgehen schon in der einfachen Politikverflechtung von Bund und Ländern auf verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Bedenken, so gilt dies erst recht in der doppelten Politikverflechtung. Im Wechselspiel zwischen Ländern, Bund und Europäischer Union verändern sich unmerklich auch die Strukturen des Bundesstaates. Um schnell genug eine gemeinsame Position der Länder gegenüber der EU festlegen zu können, wurde mit der Europakammer ein ständiger Ausschuss des Bundesrates geschaffen, der jedoch verfassungsrechtlich nicht unbedenklich ist.

5.2 Der Staat in der Mediendemokratie

Kein politisches System des westlichen Typs kann heute unbeeinflusst von den Medien existieren. Medien und Politik konstituieren einen öffentlichen Raum, in dem sich der Meinungsbildungsprozess abspielt. Journalisten und Politiker leben in einer Art Symbiose zusammen. Sie fördern nicht nur gegenseitig ihre Karrieren, sondern der eine kann ohne den anderen nicht existieren. Die Massenmedien dienen als Lautsprecher politischer Botschaften, ohne sie verhallen die Worte der Politiker ungehört. Allerdings müssen die Politiker ihre Aussagen dem Pulsschlag der Medien anpassen. Nur häppchenweise werden einzelne Sätze des Politikers (‚sound bites‘) in die Nachrichtensendungen eingebaut. Wer das Wichtigste in wenigen Sekunden

rüberbringt, hat einen Startvorteil vor seinem Kontrahenten. Durch episodische Rahmung werden die großen Probleme zudem von den Medien auf die Ebene von Einzelschicksalen reduziert. Politische Entscheidungen der Wähler wie der Gewählten werden scheinbar oder tatsächlich ‚aus dem Bauch heraus‘ getroffen. *Emotionalisierung* und *Personalisierung* der Politik sind die Folge. An die Stelle der eigentlichen Probleme treten Gefühle und Personen in den Vordergrund. Da Meinungsforscher ständig die Bürger befragen, sind die meisten Spitzenpolitiker auf die Ergebnisse der Meinungsumfragen fixiert und richten ihre Politik entsprechend danach aus. Manchmal entscheiden die Zustimmungswerte für einen Präsidenten sogar über Krieg und Frieden.

Regieren in der Mediendemokratie

Am deutlichsten treten die Charakteristika der Mediendemokratie in Wahlkampfzeiten zutage. *Wahlkämpfe* werden dann zu medienvermittelten Schaukämpfen, am deutlichsten sichtbar im Fernsehduell. Hier führen die professionellen Medienberater, die spin doctors, Regie. Das Image der Kandidaten wird nach den Bedürfnissen des Fernsehens getrimmt. Stottern oder komplizierte Schachtelsätze sind bei Strafe des Liebesentzugs durch das Publikum verboten. Aus bleichen, grimmigen Politikern werden gebräunte, lächelnde Charmeure, die ihre Botschaft dem Wahlbürger in freundlicher Verpackung servieren. Politik wird für das Publikum *inszeniert*, der Unterschied zwischen Schein und Realität verschwimmt immer mehr. Unangenehme Wahrheiten werden zumindest vor der Wahl verschwiegen, einschneidende Maßnahmen werden aufgeschoben und nach Möglichkeit ganz vermieden. Unter diesen Umständen fällt es jeder Regierung, die um ihre Wiederwahl bangen muss, umso schwerer, die stille und undankbare Kärnerarbeit der alltäglichen Problembewältigung zu leisten. Wie viel medienwirksamer ist es doch, vollmundige Versprechen zu machen, auch wenn es sich lediglich um symbolische Politik handelt, weil die Realisierung noch ganz in den Sternen steht. Nur in Krisenzeiten, bei Naturkatastrophen oder Kriegen, ist wieder eine entschiedene und starke Führung erwünscht (‚Blut, Schweiß und Tränen‘, *Winston Churchill*), die zupackt und sagt, wo es lang geht.

Rechtspolitische Diskurse

Auf den ersten Blick scheint das Recht ein Fremdkörper in der Medienlandschaft zu sein. Ist das Recht nicht an hehre Grundsätze gebunden, die tief im Philosophischen wurzeln und menschlichem Zugriff entzogen sind? Tatsächlich mag dies für den Zusammenhang von Recht und Gerechtigkeit durchaus Gültigkeit besitzen. Für das so genannte positive Recht gilt es jedenfalls nicht. Denn hierbei handelt es sich um Rechtsentscheidungen, die vom Gesetzgeber, von der Gerichtsbarkeit oder von der Verwaltung getroffen werden. Diese Entscheidungen können im Normalfall so oder anders ausfallen, je nachdem, welche Interessenkonstellation sich schließlich durchsetzt.

Nur in fundamentalen Fragen der Ethik (Stichwort: Genmanipulation) wird dieses Entscheidungsmuster gelegentlich durchbrochen. Vor allem bei der Gesetzgebung zeigt sich aber, dass es anstelle klarer Aussagen oft zu *dilatorischen Formelkompromissen* (Carl Schmitt) kommt. Ein politischer Streit wird also nicht hier und jetzt an Ort und Stelle entschieden, vielmehr wird der Interessengegensatz in einen offenen Rechtsbegriff (z.B. ‚wirtschaftliche Zumutbarkeit‘) gekleidet, auf den sich alle einigen können. Die Interpretation dieses Begriffs ist dann auf einer anderen Ebene, z.B. vor Gericht, zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmen. Dabei zeigt sich, dass das Recht selbst ein kommunikatives Netzwerk und sein wichtigstes Medium die Sprache ist. Über Recht muss z.B. vor Gericht, aber auch in Bundestag oder Bundesrat geredet, d.h. debattiert, gestritten etc. werden. Das Ergebnis dieses Diskurses ist je nach dem ein Urteil, ein Gesetz, ein Verwaltungsakt oder Ähnliches.

5.3 Der Staat in der Globalisierung

Die größte Herausforderung für den heutigen Staat, der als Nationalstaat über ein räumlich abgegrenztes Staatsgebiet verfügt, stellt die Globalisierung dar. Neben der Vervielfachung der Kommunikationsmöglichkeiten, der Entgrenzung von Märkten und verstärktem Wettbewerb fasziniert vor allem die *Globalisierung des Horizonts der Möglichkeiten*. Technische Neuerungen, insbesondere die Nutzung des Internets, machen es möglich, dass Grenzen durchlässig, große Distanzen überwindbar und selbst der Tag-/Nachtrhythmus unwichtig werden. Arbeitsprozesse können entflochten werden, um Entwicklung, Planung, Produktion etc. räumlich so zu verteilen, dass mit der Erdumdrehung und dem Stand der Sonne ständig die Tagzeiten genutzt werden können. Elektronische Dienstleistungen können überall auf der Erde erbracht werden, so dass sich der Konkurrenzkampf enorm verschärft. So lässt Amexco (American Express) beispielsweise seine elektronischen Buchungen in Südindien vornehmen, wo die Dienstleistungen erheblich billiger sind als in Europa oder in den USA. Nicht nur das Lohnniveau, sondern auch die Sozialsysteme in den entwickelten Staaten („Hochlohnländer“) geraten unter Druck. Arbeits- und lohnintensive Industrien wandern in Niedriglohnländer ab. Arbeitsplätze gehen in großem Ausmaß verloren. Aber nicht nur die Optionen für Niedriglöhne und geringe Sozialabgaben stehen offen, sondern auch für reduzierte Arbeits- und Umweltschutzstandards, Bürger- und Menschenrechte sowie letztlich für die Existenz und Höhe bestimmter Steuern. Auch sie werden wie das Rechts- und Verwaltungssystem zum Standortfaktor. Gleichzeitig geht die Zahl der Kinder zurück. Damit gerät jedoch vor allem der hoch entwickelte Staat in eine *doppelte Zangenbewegung*: Bei sinkenden Steuereinnahmen und sich verschlechternder Alterspyramide steigt das Forderungsniveau für Sozialausgaben.

Politik im Zeichen der Globalisierung

Es liegt auf der Hand, dass Außen- und Wirtschaftspolitik eines Staates sich durch die Globalisierung nachhaltig verändert haben und weiter verändern werden. Entsprechend vielfältig ist die Literatur auf diesem Gebiet. Aber auch die Innenpolitik wird durch die Globalisierung beeinflusst, wie das Steuerbeispiel bereits gezeigt hat. Dieser Vorgang wird erst in jüngster Zeit zum Thema politikwissenschaftlicher Analyse. Die Demonstrationen gegen die Globalisierung und vor allem das unverhältnismäßig brutale Vorgehen der Polizei gegen Globalisierungsgegner tragen zur Aktualität des Themas bei. Hier zeigt sich die *Ohnmacht beider Seiten* gegenüber der Globalisierung, nämlich einerseits der Menschen, wie andererseits des Staates. Die Handlungsfähigkeit eines Staates hängt maßgeblich von den Finanzmitteln ab, die ihm zur Verfügung stehen. Mit sinkenden Steuereinnahmen müssen staatliche Aufgaben reduziert oder z.B. an Private abgegeben werden. Aber nicht nur der klassische Aufgabenbestand eines Staates ist gefährdet, sondern auch die ureigenste Domäne eines souveränen Staates, das *Rechtssystem*. Seit dem Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches im Jahre 1900 ist ein ausdifferenziertes Rechtssystem in Deutschland entstanden, das sich bei vielen Gelegenheiten bewährt hat. Es scheint kein Anlass zu bestehen, das Bewährte aufzugeben oder auch nur stark zu verändern. Die Globalisierung hat es jedoch mit sich gebracht, dass auch das Recht dem *Anpassungsdruck* der transnationalen Großkonzerne ausgesetzt ist. Diese bevorzugen ohnehin internationale Schiedsgerichte, die ihre eigene Entscheidungspraxis entwickeln, gegenüber nationalen Gerichten. Rechtliche Besonderheiten eines Landes werden als Standortnachteile gewertet, die sich angesichts des Verdrängungswettbewerbs kaum ein Staat leisten kann. Auch die alteingesessene Zunft der Rechtsanwälte beginnt sich allmählich auf den globalen Wettbewerb einzustellen, indem sich die deutschen Anwälte mit ausländischen Kollegen zusammenschließen, um nicht von den internationalen Law Firms verdrängt zu werden.

Deutschland als globalisierter Nationalstaat?

Mit der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 sind Kulturnation und Staatsnation der Deutschen wieder deckungsgleich. Deutschland hat ein gesichertes Staatsgebiet, eine uneingeschränkte Staatsgewalt und ein Staatsvolk. Durch die starke Zuwanderung ethnisch andersartiger Menschen war jedoch lange umstritten, wie der Begriff Staatsvolk zu interpretieren sei. Sind es nur die ethnisch Deutschen, oder gehören dazu nicht vielmehr alle Staatsbürger, also auch die eingebürgerten („naturalisierten“) ehemaligen Ausländer? Und was ist mit den zahlreichen Gastarbeitern, die ihre türkische Staatsangehörigkeit behalten wollen? Erst der 1998 ins Amt gewählten rot-grünen Bundesregierung gelang es, ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht durch den Bundestag zu bringen, welches das herkömmliche *Jus sanguinis*, das auf Blutsverwandtschaft basierende Bürgerrecht, durch das *Jus soli* ersetzt, so dass auch in

Deutschland geborene Kinder von Ausländern mit der Geburt deutsche Staatsbürger werden können. War bereits das Staatsbürgerrecht zwischen Regierung und Opposition streitig, so gilt dies um so mehr für das Zuwanderungsgesetz. Damit wurde nämlich das Dogma der Ära Kohl, trotz Millionen von Zuwanderern sei Deutschland kein Einwanderungsland, aufgegeben. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach Nation und Nationalstaat sowie ihrem Verhältnis zueinander neu. Angesichts der besonderen Lage der geteilten Nation in einem geteilten Europa war in der alten Bundesrepublik das Konzept der postnationalen Identität entworfen worden. Die Loyalität sollte nicht mehr der eigenen Nation und dem dazu gehörigen Staat gehören, sondern dem Grundgesetz. Eine solche postnationale Identität wird allerdings nirgends gelebt, sie erscheint nach der Wiedergewinnung eines deutschen Nationalstaates auch irgendwie antiquiert.

5.4 Der Staat im Krieg

Krieg und Staat sind zwei Seiten derselben Medaille. Höchste Machtentfaltung, u.U. aber auch den Verlust der Existenz kann der Krieg für einen Staat bedeuten. Wenn die Kriegsmaschinerie erst einmal in Gang gekommen ist, kann sie nur schwer gestoppt werden. Anders als 1914 fehlte den Deutschen bereits zu Beginn des Zweiten Weltkrieges allerdings jegliche Begeisterung für den Krieg. Bis zuletzt hatten sie gehofft, der Krieg ließe sich vermeiden. Die furchtbare Niederlage verstärkte diese Tendenz zum Pazifismus noch. „Nie wieder Krieg!“ war die Handlungsmaxime der meisten Deutschen. In den Zeiten des Ost-West-Konflikts gewöhnten sie sich an die Existenz hochgerüsteter fremder Armeen auf deutschem Boden. Die erst 1956 ins Leben gerufene deutsche Bundeswehr war dem gegenüber lediglich als *Instrument zur Kriegsverhinderung* gedacht. Entsprechend groß war der Schock auch für die Angehörigen der Bundeswehr selbst, als ein Einsatz im (zweiten) Golfkrieg möglich schien. Zwar konnte dieser Einsatz noch durch großzügige Zahlungen Deutschlands an die kriegführenden Mächte abgewendet werden. Im Kosovokrieg führte dann allerdings kein Weg mehr an einer Beteiligung der Bundeswehr an den Kampfhandlungen vorbei. Deutsche militärische Einsätze sind außerhalb des eigenen Territoriums also wieder möglich und werden von vielen Staaten gewünscht. Wie schwankend der auf diese Weise betretene Boden ist, zeigte sich jedoch, als über die Beteiligung der Bundeswehr an einer Friedenstruppe für den Nahen Osten diskutiert wurde, die einen Sicherheitsabstand zwischen Israelis und Palästinensern hatte herstellen sollen. Die Anwesenheit deutscher Soldaten im Heiligen Land wurde zwar von der palästinensischen Autonomiebehörde ausdrücklich begrüßt, von der Regierung Israels aber schroff zurückgewiesen.

Krieg als Instrument der Politik

Angesichts des Nahostkrieges und des Irakkonflikts ist die Frage um so dringlicher, ob Krieg ein legitimes Mittel der Politik ist. Darf man den Krieg als Instrument zur Durchsetzung politischer Interessen einsetzen? *Carl von Clausewitz* wird als Kronzeuge genannt, wenn diese Frage mit Ja beantwortet werden soll. Aber ist es tatsächlich immer noch der einzelne Staat, der aufgrund seiner Souveränität unbeschränkt Krieg führen darf? Eine Zeit lang sah es so aus, als ob das Recht, Krieg zu führen, weitgehend an die UNO delegiert werden könnte. Mit dem Briand-Kellog-Pakt wurde bereits 1929 der Angriffskrieg verboten, erlaubt ist lediglich der *Verteidigungskrieg*. Nur, wann setzt dieser ein? Darf man einen Präventivkrieg („preemptive strikes“) gegen einen möglicherweise rapide erstarkenden Gegner führen? Spätestens seit dem 11. September 2001 muss man die Hoffnung auf ein Gewaltmonopol der Vereinten Nationen als illusionär ansehen. Die Selbstmordattacker islamistischer Fundamentalisten auf das World Trade Center und auf das Pentagon haben die internationale Landschaft vollständig verändert. Überall auf der Welt benutzen die etablierten Regime heute den Terrorismus als *Vorwand*, um mit militärischer Gewalt gegen Separatisten, Befreiungsbewegungen oder Aufstände in besetzten Gebieten vorzugehen. In der offiziellen Terminologie handelt es sich um eine Art Polizeiaktion, um die terroristischen Gewalttäter im Interesse des Friedens zu eliminieren. In der Phase nach dem Zweiten Weltkrieg hatte das Bild noch ganz anders ausgesehen. Da hatten siegreiche Partisanen auf dem Balkan, in Polen, in Frankreich und später in China, Vietnam und Algerien den Status von Kämpfern erlangt, die ihr legitimes Recht auf Widerstand gegen ein verhasstes Regime ausübten. Würde man heute nicht – angesichts des 11. September – diese Akteure und ihre Aktionen ganz anders beurteilen?

Krieg und Raum

Neben der Zeit gehört der Raum zu den wichtigsten Aspekten des Krieges. Oft genug werden die großen Kriege auch heute um Raumgewinn geführt. Allerdings ist die Größenordnung zumeist erheblich gewachsen. Es geht um die Weltmeere, um den Luftraum oder sogar um den Weltraum. Heute wird nur dann um einzelne Provinzen z.B. in Afrika gekämpft, wenn dort wertvolle Bodenschätze wie Diamanten, Gold, Uran, Erdöl o.ä. zu gewinnen sind. Darüber hinaus geht es den großen Staaten, allen voran die USA, vor allem um *geopolitische Ziele*. Dabei spielt der Zutritt zu Erdölquellen, die ungehinderte Nutzung von Stützpunkten und Schifffahrtswegen, u.U. aber auch der Zugang zu wissenschaftlich-technologischen Erkenntnissen oder die Nutzung von Patenten, eine bedeutende Rolle. Neben diesem realen Raum gewinnt der virtuelle Raum zunehmend an Bedeutung. Kriege können auch im Cyberspace geführt werden, um die Computersysteme des Feindes zu attackieren und möglichst zu zerstören. Die ‚Informationsbombe‘, mit der die Herrschaft über die gegnerischen

Informationssysteme erlangt werden kann, erscheint als ähnlich gefährlich wie die Atombombe. Kein moderner Industriestaat kann heute ohne rechnergestützte Infrastruktur im weitesten Sinne auskommen. Seine Flugsicherungssysteme, die Kommunikationsnetze und der von Banken, Versicherungen, Handelskonzernen u.a. genutzte Datenverkehr würden zusammenbrechen. Der Schaden wäre unabsehbar. So wie noch im Zweiten Weltkrieg die Produktion von Waffen und Munition von kriegsentscheidender Bedeutung waren, so sind es heute zuverlässige Datenübermittlungssysteme und die Qualität von maschinellen Rechenoperationen, die u.U. den Ausschlag für Sieg oder Niederlage geben.

5.5 Die Wiedergeburt des Staates

Viele Menschen sind mit dem gegenwärtigen Reformstau unzufrieden und wenden sich im Extremfall populistischen Parteien zu, von denen sie eine Lösung erwarten. Ein Gegenmittel gegen diesen Verlust an Wählerzustimmung und damit an Legitimation des politischen Systems ist eine umfassende Reform des Staates an Haupt und Gliedern. Allerdings ist das leichter gesagt als getan. *Zähe Beharrungskräfte* halten an den überkommenen Strukturen fest, die für sie selbst vorteilhaft sind, die sich aber auch z.T. bewährt haben. So nutzt die Opposition den Bundesrat als Blockadeinstrument und ist kaum bereit, durch eine Reform dieses politische Mittel aus der Hand zu geben. Die Gewerkschaften nutzen ihre Vetomacht zur Absicherung ihrer politischen Machtposition. Sie können sich kaum damit einverstanden erklären, dass Arbeitnehmerrechte im Interesse eines flexibleren Arbeitsmarktes reduziert werden. Die Arbeitnehmer würden einen Teil ihres Schutzes verlieren, vor allem aber würden die Gewerkschaften an Einfluss einbüßen. Diese Liste der Reformverhinderer im modischen Gewand der Reformer (die freilich stets auf Kosten der anderen gehen sollen) ließe sich endlos verlängern. Jeder fürchtet die negativen Folgen von Reformen, so dass er sie – getreu dem Sankt-Florians-Prinzip – lieber beim Nachbarn sieht als bei sich selbst. Potenzielle Verlierer schließen sich zu großen Koalitionen zusammen, um jede Reform zu blockieren. Dabei beklagen sie lauthals den Stillstand der Politik, der endlich beendet werden müsse. Populistische Parteien machen sich diese Inkonsequenz der Menschen zu nutze. Aus allen populären Forderungen und Wünschen weben sie eine bunte *Patchwork-Decke*, die sie den Wählern als ihr Programm verkaufen. Dabei kommt es ihnen nicht darauf an, dass sich die Programmpunkte widerspruchlos miteinander verknüpfen lassen. Sich widersprechende Forderungen gelten vielmehr als lässliche Sünden. Erfreulicherweise haben populistische Parteien in Deutschland bisher keine Chance, aber auch die etablierten Parteien neigen zu Versprechen („Wahlgeschenken“), die sie im Falle ihrer Wahl schnell wieder einkassieren müssen.

6. Fazit

Die Gestalt des neuen Staates zeigt sich vorerst nur in ihren Konturen. Um Klarheit zu gewinnen, müssen weitere Untersuchungen angestellt werden. Eine erste Bilanz zeigt, dass der Staat immer noch unverzichtbar ist. Als *Nationalstaat* bietet er der Nation ein schützendes Dach und (halbwegs) sichere Grenzen vor Angriffen von außen. Freilich bedarf es dazu einer selbstbewussten Nation, die ihre Neubürger zu integrieren vermag. Dabei steht nicht mehr die Abstammungsgemeinschaft im Mittelpunkt, sondern das Bewusstsein, als Nation Anspruch auf politische Selbstbestimmung zu erheben. Als demokratischer *Verfassungs- und Rechtsstaat* gewährleistet er die Grundrechte der Bürger und gestaltet deren Teilhabe am politischen Prozess. Die veränderte Sicherheitslage im Gefolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 hat – z.B. durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz zu Einschränkungen der individuellen Freiheit geführt. Die Sicherung der Grundrechte war und ist solange Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, bis es eine europäische Verfassung mit einem eigenen Grundrechtskatalog gibt, dessen Interpretation dann dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) obliegen würde. Allerdings hat sich der EuGH mit spektakulären Entscheidungen bereits weit aus der Deckung gewagt. Als *Sozialstaat* sichert der Staat die Solidargemeinschaft seiner Bürger vor den Risiken von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter, Unfall und Invalidität. Die besonderen Belastungen der sozialen Sicherungssysteme in der Folge der Globalisierung erfordern ein rasches Umsteuern, wenn ihr Zusammenbruch verhindert werden soll. Das umfasst auch Einschnitte in Besitzstände und kann daher zu harten politischen Auseinandersetzungen führen. Als *Sicherheitsstaat* garantiert der Staat die körperliche Unversehrtheit seiner Bürger und den Schutz vor terroristischen Angriffen. Die Terrorangriffe von Al-Qaida und von anderen aus dem Untergrund heraus operierenden Organisationen gefährden nicht nur die Sicherheit der Bürger, sondern auch ihre Rechte, wenn sie etwa durch Anti-Terror-Gesetze unverhältnismäßig stark eingeschränkt werden. Es gilt allerdings für alle genannten Schutzfunktionen, dass sie im Zuge der Globalisierung und ihrer Folgen deutlich schwerer zu erfüllen sind. Es bedarf daher größter Kreativität der Regierenden, um dieser Herausforderungen Herr zu werden, ohne im Kampf um die Freiheit die offene Gesellschaft abschaffen zu müssen.