

## V. Nachwort

*Jürgen Kühling*  
*Staatsgewalt als Verhandlungssache*  
*Ein Nachwort, das man auch als Vorwort lesen kann*

Der mit der Studie dargelegte Befund überrascht nicht. Daß Gemeinden ortsansässigen Unternehmen sehr weit entgegenkommen, ihnen geldwerte Zugeständnisse machen und ihre hoheitlichen Handlungsmöglichkeiten dabei bis an die gesetzlichen Grenzen ausschöpfen, ist bekannt und wird weithin nicht mehr als anstößig empfunden. Lehrreich und von hohem Erkenntniswert ist die eindringende Beschreibung des Machtgefälles zwischen den öffentlichen und privaten Beteiligten beim Poker um Liegenschaften, Planungsentscheidungen, Genehmigungen und Aufsichtsbefugnisse. Der durch akribische Recherchen eröffnete Einblick in Strategie und Taktik von Unternehmen und öffentlicher (Selbst-)Verwaltung bietet manches Neue und verblüffende Details.

Die hier auf der kommunalen Ebene geschilderten Vorgänge finden inzwischen auch auf Landes- und Bundesebene statt. Global operierende Unternehmen verfügen gegenüber den Staatsregierungen über kein geringeres Druckpotential als die Heidelberger Druckmaschinen AG gegenüber der Stadt Geislingen an der Steige. Für positive Standort- und Investitionsentscheidungen werden Infrastrukturvorleistungen sowie offene und verdeckte Subventionen eingefordert und durchgesetzt. Um die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu fördern, ist der Staat zu erheblichen Zugeständnissen an die Unternehmen bereit. Gesetzliche Rahmenregelungen für einzelne Branchen sind weitgehend Verhandlungssache. Pharma-, und Automobilindustrie etwa gelten als besonders erfolgreiche Verhandlungspartner des Staates.

Der für diesen Befund verwendete Begriff »Verhandlungsdemokratie« kennzeichnet einen undemokratischen Vorgang. Das in Verfassungsbestimmungen festgelegte Rechtsetzungsverfahren des Demokratischen Rechtsstaats wird durch informelle Vorgänge unterlaufen. Dies Verfahren dient aber dazu, die Volkssouveränität in einer repräsentativen Demokratie bestmöglich zur Geltung zu bringen. Der Fundamentalsatz des Grundgesetzes »alle Staatsgewalt geht vom Volke aus« wird ausgehöhlt, wenn politische Entscheidungen nicht von den gewählten Volksvertretern, sondern in informellen Runden getroffen und damit Entscheidungsbefugnisse des Staates (Staatsmacht) gegen private Zugeständnisse gehandelt werden. Umwelt-

schutz, Steuergerechtigkeit, Sicherheitsstandards, Gesundheitskosten, Kündigungsschutz und Ausbildungsplätze sind bekannte Verhandlungsobjekte im Poker um Investitionen und Standorte. Auf einem anderen Felde, dem der Konsensbeschaffung, gibt es zudem weitere mächtige Verhandlungspartner, darunter vor allem die Kirchen, Gewerkschaften und große Verbände, wie etwa den ADAC.

Die allein dem Volk übertragene Staatsgewalt weicht in weiten Bereichen nichtstaatlichen Mächten. Partikulare Interessen und auch partikuläre Ethiken erhalten Durchsetzungschancen, die ihnen bei unverwässerten demokratischen Prozeduren nicht zustehen würden. Die Macht der Mehrheit muß sich mit der Macht der Privatunternehmen sowie der konfliktfähigen und organisierten Gruppen arrangieren. Das ist nicht nur undemokratisch, sondern auch ungerecht, soweit Vorteile und Lasten damit anders verteilt werden, als der Gleichheitsgrundsatz es verlangt.

Man kann versuchen, den Problemen durch Ergänzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Rechtssetzung beizukommen, die Verhandlungsdemokratie zu konstitutionalisieren. Ob es auf diesem Wege gelingen kann, die Demokratiedefizite wirksam abzubauen, ist jedoch zweifelhaft. Die Steuerungsfunktion von Recht ist, wie gerade die vorliegende Studie zeigt, höchst begrenzt. Es geht um Machtfragen, die sich durch noch so ausgeklügelte Verfahrensregeln schwerlich lösen lassen werden. Und die Machtstrukturen selbst sind faktisch unangreifbar. Dabei darf nicht übersehen werden: Das Nebeneinander von staatlicher und privater Macht ist unverzichtbarer Bestandteil des freiheitlichen Rechtsstaats. Ohne das Gegengewicht privater Mächte kann es bürgerliche Freiheit nicht geben. Das haben die »volksdemokratischen« Großexperimente des 20. Jahrhunderts nachdrücklich bewiesen. Nicht ohne Grund werden im Grundgesetz Eigentum, Koalitionsfreiheit, Pressefreiheit, Religionsfreiheit, Meinungs- und Versammlungsfreiheit und damit auch die staatsresistenten Grundlagen privater Macht unverbrüchlich garantiert.

Innerhalb einer gewissen Bandbreite wird man deshalb die an sich systemwidrigen Einschränkungen der Staatsgewalt durch den Einfluß privater Mächte als einen unvermeidbaren Zustand hinnehmen müssen, der die Demokratie als solche nicht in Frage stellt. Das gilt jedenfalls solange, wie der Staatsgewalt ein angemessenes Verhandlungs(über)gewicht verbleibt und damit sichergestellt ist, daß der durch Wahlen vermittelte Mehrheitswille und das Gemeinwohl sich im Wesentlichen durchsetzen, sei es auch mit Abstrichen. Vielleicht können die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zur Privatautonomie entwickelten Gedanken zur Verhandlungsparität eine Orientierungshilfe dafür sein, ob und wann die Verhandlungsdemokratie den verfassungsrechtlichen Rubikon überschreitet, wann aus dem verfassungsrechtlich prekären Zustand ein verfassungswidriger Mißstand wird. Den Grundsatzproblemen wird damit eine pragmatische

Dimension eröffnet, in der nach der konkreten Machtverteilung gefragt und der Versuch unternommen werden kann, das noch zuträgliche Maß privaten Einflusses auf die Ausübung der Staatsgewalt zu bestimmen und private Übermacht zurückzudrängen.

Die vorliegende Studie ist auch insoweit lehrreich. Zwar hat die Stadt Geislingen erhebliche Zugeständnisse, übrigens auch auf Kosten von Land und Bund, gemacht, doch sind ihr natürlich auch die Vorteile der verschiedenen Deals zugute gekommen. Wahrscheinlich war der historische Standort für die Heidelberger Druckmaschinen AG angesichts der bestehenden Expansionszwänge ohnehin auf Dauer nicht zu halten, doch ebenso wahrscheinlich ist, daß die Übergangsperiode durch das Entgegenkommen der Stadt zu deren Nutzen auch verlängert worden ist. Auch die gegenwärtig auf hohem Abstraktionsniveau unter dem Schlagwort der »regulierten Selbstregulierung« geführte Debatte zur Steuerung von Recht könnte von dieser wirklichkeitsnahen Langzeitstudie insofern profitieren, als sie stärker die Machtproblematik zu reflektieren hätte. Kann doch ein objektiv vorhandenes oder subjektiv wahrgenommenes Machtgefälle dafür verantwortlich gemacht werden, daß zu oft die »Option« des Rechtsverzichts »gewählt« wurde.