

# Die unvollendete Demokratie

## Die Bundestagswahlen, die soziale Dreigliederung und ein Gesetzesvorschlag für mehr Demokratie

**Christoph Strawe**

*Seit 25 Jahren kämpft die überparteiliche Bündnisorganisation Mehr Demokratie e.V. für mehr direkte Mitentscheidung der Bürgerinnen und Bürger. Der Verein hat bereits über 5 Millionen Unterschriften gesammelt, davon 1,6 Millionen allein für bundesweite Volksentscheide. Im Vorfeld der kommenden Bundestagswahl am 22. September fordert Mehr Demokratie e.V. nun erneut die Einführung bundesweiter Volksentscheide. Der Verein hat einen „Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes zur Einführung von Volksentscheiden sowie fakultativen und obligatorischen Referenden auf Bundesebene“ veröffentlicht und eine breite öffentliche Kampagne dafür gestartet (vgl. Kästen S. 7 und 8). Eine Mitgliederurabstimmung, an der sich fast die Hälfte der Mitglieder beteiligte, hatte eine Zustimmung von über 96 Prozent zum Entwurf erbracht, der dann von einer Mitgliederversammlung am 27. – 28. April in Erfurt endgültig verabschiedet wurde.*

*Im Vorfeld der Kampagne wurden verschiedene Nichtregierungsorganisationen, darunter auch die Initiative Netzwerk Dreigliederung mit der Bitte um Kooperation angeschrieben. Gefragt war, das jeweilige thematische Anliegen mit der direkten Demokratie zu verknüpfen. Ich habe gerne zugesagt und wir vereinbarten, dass ich das in Form des vorliegenden Artikels tue, der auf den Webseiten beider Organisationen – mit Hinweis auf die Kampagne – erscheinen soll. Besonders reizte mich dabei die Gelegenheit zur Standortbestimmung: Wo stehen wir überhaupt in der Demokratie-Entwicklung? Was ist ihre treibende Kraft? In welchem Verhältnis steht der Demokratie-Impuls zum Impuls der sozialen Dreigliederung? Vermögen sich beide Ansätze gegenseitig zu beleuchten und zu befruchten?*

1 Mindestens hat der Impuls der sozialen Dreigliederung für die Entwicklungsgeschichte der Demokratiebewegung eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt; viele ihrer Impulsgeber waren bzw. sind zugleich aktive „Dreigliederer“. Ich nenne stellvertretend nur die Namen Joseph Beuys, Wilfried Heidt und Gerald Häfner. Eine aus-

### Vor der Bundestagswahl

Der 22. September, der Tag der Bundestagswahl, rückt näher. Die wenigsten Bürgerinnen und Bürger dürften die Hoffnung hegen, dass sich durch den Wahlausgang grundlegende Veränderungen ergeben werden. Die Kanzlerin schwebt in den Umfragen über allem – und versteht es geschickt, Themen zu besetzen, mit denen die Opposition punkten könnte. So sicher, wie es scheinen mag, ist freilich das Ergebnis nicht. Dafür gibt es zu viele Fragezeichen: Wem nimmt die eurokritische „Alternative für Deutschland“ Stimmen ab und wie viele? Schafft es die FDP über die 5% Hürde? Werden die Piraten noch einmal die Kurve kriegen? Welche regierungsfähige Mehrheit ergibt sich letztlich? Das ist auch deshalb unsicher, weil der einst typische Stammwähler eine aussterbende Spezies ist. Man entscheidet ad hoc, die Motive sind vielfältig und reichen von taktischem Kalkül bei Erst- und Zweitstimme bis zur Protest-Wahl oder zur Protest-Wahlenthaltung.

Generell ist vermehrtes Misstrauen in die Problemlösefähigkeit der politischen Klasse zu konstatieren – während gleichzeitig das Wachsen der weltweiten Probleme oft eher Lähmung hervorruft als die vermehrte Bereitschaft, sich gesellschaftspolitisch zu engagieren. Immerhin: Mehr Teilhabe wird gewünscht. Das beweisen alle einschlägigen Umfragen. Man hat das Gefühl, in vielen Bereichen des Lebens durch Politik und Staat bevormundet zu werden und an politischen Entscheidungen nicht wirklich beteiligt zu sein. Aus dieser Stimmung speist sich die Forderung nach mehr direkter Demokratie. Sie ist in den letzten Jahren immer lauter geworden. Ebenso zeigen Umfragen, dass immer mehr das Gefühl abhandenkommt, es gehe in Deutschland gerecht zu. Teilhabe und soziale Gerechtigkeit – man denke an das Stichwort „Mindestlohn“ oder Steuerflucht – sind zwei Kernthemen, die die Menschen umtreiben.

Die mediale politische Debatte greift diese Themen zwar auf, bleibt aber meist an der Oberfläche, wie an der Trostlosigkeit vieler Talkshows abzulesen ist. Verkannt und unausgesprochen bleibt, dass es letztlich um grundlegende Umgestaltungen geht: Staat und Politik müssen konsequenter jenen Megatrends Rechnung tragen, für die die beiden Termini „Individualisierung“ und „Globalisierung“ stehen. Das alte obrigkeitliche Prinzip des Staates wird unterhöhlt: vom Anspruch des heutigen Menschen auf individuelle Lebensgestaltung, von den Zwängen des Weltmarkts bzw. den Notwendigkeiten der globalen Arbeitsteilung und von der Einforderung der Volkssouveränität, d.h. dem staatsbürgerlichen Anspruch auf Letztentscheidung innerhalb des Staates selbst.

Die Staatsentwicklung ist hinter diesen Anforderungen zurückgeblieben. Gegenüber der Macht der Finanzmärkte hat der Staat es immer wieder versäumt, Grenzen zu setzen, gegenüber der Sphäre individu-

fürlichere Darstellung findet man in meinem Aufsatz: Entstehungsbedingungen und Wirkungsgeschichte des Arbeitsansatzes der Dreigliederung des sozialen Organismus. In Rahel Uhlenhoff (Hrsg.): Anthroposophie in Geschichte und Gegenwart. Berliner Wissenschaftsverlag 2011.

eller kultureller Kreativität überschreitet er immer noch eigene Grenzen und wird damit zum Vormund. Im Staate selbst ist zwar mehr als früher von Teilhabe und Gehörtwerden die Rede. Jedoch verweigern Teile der politischen Klasse immer noch die Realisierung von Initiative, Begehren und Volksentscheid auf Bundesebene und behindern diese auf Landesebene oder kommunal durch hohe Hürden. Politische Repräsentanten vergessen immer noch gerne, dass in der Demokratie das Volk herrscht, während Regierungen nur ein Mandat auf Zeit haben. Angesichts der drohenden Ausklammerung der offenen Grundsatzfragen im begonnenen Bundestagswahlkampf kommt der eingangs geschilderten Initiative von Mehr Demokratie e.V. besondere Bedeutung zu.

### Ende der Geschichte oder Ringen um Demokratieentwicklung?

Im Epochenjahr 1989 gab es die Auffassung, die klassisch der damalige stellvertretende Chef des Planungsstabes im US-State Department, Francis Fukuyama, in der Vierteljahreszeitschrift *National Interest* formulierte: „Was wir erleben, ist vielleicht nicht nur das Ende des Kalten Krieges oder einer bestimmten Periode der Nachkriegsgeschichte, sondern das Ende der Geschichte überhaupt; also der Endpunkt ideologischer Evolution der Menschheit und der Beginn weltweiter Gültigkeit der westlichen liberalen Demokratie als endgültige Form menschlicher Regierung.“<sup>2</sup> Man mag das heute belächeln, weil es von der tatsächlich folgenden Entwicklung gründlich widerlegt wurde. Dennoch wird immer noch von Politikern und Medienverantwortlichen der Eindruck verbreitet, dass die Demokratie, zumindest in Europa und Amerika, mehr oder weniger vollendet sei und nur noch im Einzelnen, nicht aber im Ganzen Veränderungen anstehen. Das erweckt Illusionen über den Status quo, lähmt das Engagement für ein zukünftiges Mehr an Demokratie und untergräbt die Wachsamkeit gegenüber Bedrohungen der bereits erreichten demokratischen Rechte. Und es ist der Ausdruck einer Unterschätzung der Größe der Aufgaben im Hinblick auf die Sozialgestaltung, die im Zeitalter von Demokratie und Freiheit bearbeitet werden müssen.

Die neuzeitliche Idee des demokratischen Rechtsstaats ergibt sich aus dem Impuls der Mündigkeit, die tendenziell jeder erwachsene Mensch heute beansprucht. „Wir wollen unser eigener Gesetzgeber sein“, das ist die Losung des dritten Standes in der Französischen Revolution, bedeutet aber letztlich noch mehr, nämlich den Anspruch auf Selbstbestimmung über das eigene individuelle Leben. In der vorantiken Zeit war das undenkbar: Die gesellschaftlichen Verhältnisse waren in dieser oder jener Form „von oben“ verbindlich geordnet, der Einzelne hatte sich dem zu unterwerfen. In der Antike finden wir dann zwar gewisse Vorformen einer Gesellschaftsordnung von unten, doch erst in der Neuzeit wird die alte hierarchische Gesellschaftsform in großem Stil aufgebrochen. In diesem Prozess wurde der Begriff

<sup>2</sup> Zit. nach Marion Gräfin Dönhoff: Am Ende aller Geschichte? *Die Zeit* Nr. 39, 22.9.1989 (<http://www.zeit.de/1989/39/am-ende-aller-geschichte>)

der Staatssouveränität – wobei der Staat mit dem absoluten Fürsten gleichgesetzt wurde – vom Kopf auf die Füße gestellt und mutierte dadurch zur „Volksouveränität“. Das war die Geburtsstunde der Demokratie und der Beginn eines bis heute andauernden Ringens um ihre Umsetzung in die Wirklichkeit, das bis heute einhergeht mit dem Ringen darum, sie zu verteidigen und zu verhindern, dass sie in ihr Gegenteil verkehrt wird.

### Demokratie, Mündigkeit und Menschenrechte

Dies geschieht zwangsläufig dann, wenn Demokratie ihren Zusammenhang mit den Menschenrechten verliert, mit denen ihre Entstehung ja unmittelbar verbunden war. Dann droht Gleichmacherei und jene Tyrannei der Mehrheit, von der schon Alexis de Toqueville gesprochen hat, d.h. eine neue Form des Absolutismus. Die wahre Gleichheit beruht dagegen auf der gleichen Freiheit jedes mündigen Menschen, dem individuelle Selbstbestimmungsrechte, demokratische Beteiligungsrechte und Sozialrechte zukommen. Sie sind ihm nicht von der Gemeinschaft verliehen, sondern kommen ihm kraft seines Menschseins zu. Sie bedürfen aber, um faktisch gewährleistet zu sein, der Anerkennung durch die Gemeinschaft. Das Stimmrecht war den Frauen nicht per se gnädigerweise von den Männern gewährt worden, sie konnten es aber erst ausüben, nachdem sich die Männer zu seiner Anerkennung bequemt hatten. Im Zeitalter der Menschenrechte kann das Zusammenleben nicht mehr von oben geordnet werden, sondern nur von unten, durch einen „Gesellschaftsvertrag“ zwischen Subjekten, denen jeweils die gleiche Freiheit zukommt. „Recht“ ist demgemäß, was mündige Menschen in gegenseitiger Anerkennung miteinander vereinbaren.

### Dreigliederung: soziale Konsequenz individueller Mündigkeit

Mündigkeit bedeutet, selbst verantwortlich zu werden, sich seines Verstandes ohne fremde Leitung zu bedienen (I. Kant) und aus individueller Einsicht zu handeln. Als soziale Konsequenz hat die Gesellschaft jegliche Vormundschaft gegenüber dem Einzelnen aufzugeben. Staat und Gesellschaft sind um des Einzelnen willen da, sie leben von den Fähigkeiten und der kulturellen Kreativität jedes einzelnen Menschen. Seine Würde und seine Rechte sollten im Mittelpunkt der sozialen Ordnung stehen. Die Menschenrechte zu schützen, ist vornehmste Aufgabe des Staates, denn ein wirklich modernes Gemeinwesen beruht ganz und gar auf diesen Rechten. Dieser Rechtsschutz bedeutet zum einen Absicherung der Freiheit – die insbesondere die Achse des geistig-kulturellen Lebens bildet – und setzt gleichzeitig der Ökonomie einen Rahmen, in dem sie sich selbstverantwortlich und solidarisch durch die Beteiligung der Wirtschaftspartner gestalten kann. Das Recht begrenzt die Wirtschaft aber auch, um Mensch und Natur den nötigen Schutz zu gewähren.

## Gesetzentwurf

### zur Änderung des Grundgesetzes zur Einführung von Volksentscheiden sowie fakultativen und obligatorischen Referenden auf Bundesebene

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100 veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom ... (BGBl. ..., S. ...), wird wie folgt geändert:

Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt geändert: a) Der Punkt wird durch ein Komma ersetzt. b) Der folgende Halbsatz wird angefügt: „sofern das Volk in einem Volksentscheid nach Artikel 78a Absatz 6 zustimmt.“

Artikel 24 Absatz 1 wird wie folgt geändert: a) Der Punkt wird durch ein Komma ersetzt. b) Der folgende Halbsatz wird angefügt: „sofern das Volk in einem Volksentscheid nach Artikel 78a Absatz 6 zustimmt.“

Artikel 76 Absatz 1 erhält die folgende Fassung: „Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages, durch den Bundesrat oder vom Volke nach Artikel 78a eingebracht.“

Artikel 76 Absatz 2 Satz 1 erhält die folgende Fassung: „Vorlagen der Bundesregierung sowie Volksbegehren nach Artikel 78a sind zunächst dem Bundesrat zuzuleiten.“

Artikel 77 Absatz 1 Sätze 1 und 2 erhalten die folgende Fassung: „Die Bundesgesetze werden vom Bundestage oder durch Volksentscheid beschlossen. Vom Bundestag beschlossene Gesetze sind nach ihrer Annahme durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrate zuzuleiten.“

Nach Artikel 78 werden ein neuer Abschnitt „VIIa: Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid“ und der folgende Artikel 78 a eingefügt: „Artikel 78a [Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid]

(1) Das Volk hat das Recht, seinen Willen im Rahmen von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden zum Ausdruck zu bringen. Volksentscheide sind nach den Grundsätzen der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl abzuhalten.

(2) Einhunderttausend Stimmberechtigte haben das Recht, den Bundestag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit Gesetzesvorlagen oder anderen bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen (Volksinitiative). Die Vertrauensleute der Volksinitiative haben das Recht auf Anhörung im Bundestage, im Bundesrat und in deren Ausschüssen. Der Bundestag beschließt innerhalb einer Frist von sechs Monaten über die Volksinitiative, dabei ist dem Bundesrat Gelegenheit zu geben, seine Auffassung darzulegen.

(3) Frühestens sechs Monate, längstens vierundzwanzig Monate nach Einreichung einer Volksinitiative sind die Vertrauensleute einer Volksinitiative berechtigt, beim Deutschen Bundestage die Durchführung eines Volksbegehrens zu beantragen. Über eine mögliche Unzulässigkeit eines Volksbegehrens entscheidet das Bundesverfassungsgericht auf Antrag der Bundesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages innerhalb von längstens sechs Monaten. Einem Volksbegehren können mit Gründen versehene Gesetzesvorlagen oder andere bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung zugrunde liegen. Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es innerhalb von neun Monaten mindestens eine Million, bei Grundgesetzänderungen mindestens 1,5 Millionen Stimmberechtigte unterzeichnet haben.

(4) Hat ein Volksbegehren die Annahme oder Ablehnung eines nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes parlamentarisch zustande gekommenen, aber noch nicht gegengezeichneten und vom Bundespräsidenten ausgefertigten Gesetzes zum Gegenstand (fakultatives Referendum), so ist es erfolgreich, wenn es innerhalb von drei Monaten nach Zustandekommen des Gesetzes mindestens fünfhunderttausend Stimmberechtigte, bei einem Gesetz, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert werden soll, mindestens zweihundertfünftausend Stimmberechtigte, unterzeichnet haben. Ein solches Gesetz kann nur vorbehaltlich einer Annahme in dem Volksentscheid in Kraft treten. Eine Volksinitiative nach Absatz 2 ist in diesem Fall nicht erforderlich.

(5) Der Volksentscheid findet spätestens zwölf Monate nach einem zustande gekommenen Volksbegehren statt. Der Volksentscheid kann nur mit Zustimmung der Vertrauensleute des Volksbegehrens entfallen, wenn die Vorlage des Volksbegehrens zuvor unverändert auf parlamentarischem Wege, im Falle einer Gesetzesvorlage nach den Vorschriften des Artikels 77, zustande gekommen ist. Der Bundestag kann eine eigene Vorlage mit zum Volksentscheid stellen, die gemäß dem Verfahren des Artikels 77 beschlossen wird. Eine Vorlage, die der Bundestag gemäß dem Verfahren des Artikels 77 beschlossen hat und die die Zustimmung der Vertrauensleute des Volksbegehrens erhalten hat (Kompromissvorlage), kann ebenfalls mit zum Volksentscheid gestellt werden.

(6) Bei dem Volksentscheid entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Gesetze, die der Zustimmung der Länder bedürfen, kommen zustande, wenn zusätzlich die Zahl der Bundesratsstimmen jener Länder, in denen eine zustimmende Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen im Volksentscheid erreicht wurde, der im Bundesrat erforderlichen Mehrheit entspricht.

(7) Eine ausgewogene Information der Öffentlichkeit über die Inhalte von Volksbegehren und Volksentscheiden ist zu gewährleisten.

(8) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das auch Bestimmungen über die freie Unterschriftensammlung, die elektronische Eintragung bei Volksinitiativen und Volksbegehren, eine Abstimmungskommission, die Offenlegung von Spenden und die Information aller Stimmberechtigten vor einem Volksentscheid enthalten muss.

Artikel 79 Absatz 2 erhält die folgende Fassung: „Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages, zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates und der Annahme in einem Volksentscheid.“

Artikel 79 Absatz 3 wird zu Absatz 4. Ein neuer Absatz 3 wird eingefügt: „Eine Änderung des Grundgesetzes aufgrund eines Volksbegehrens bedarf der Zustimmung der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen in einem Volksentscheid.“

Art. 78a Absatz 6 Satz 2 findet Anwendung mit der Maßgabe, dass die Mehrheit der Bundesratsstimmen ausreichend ist.

Artikel 93 wird wie folgt geändert: a) in Absatz 1 Nr. 4a wird nach der Zahl 38 eingefügt: „78a“

(Stand: 28.04.2013)

## Inhalt des Gesetzentwurfes

Unser Gesetzentwurf beinhaltet drei verschiedene direkt-demokratische Verfahren. Neben der dreistufigen **Volksgesetzgebung** (Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid) wollen wir auch **fakultative Referenden** (Volksbegehren gegen Parlamentsbeschlüsse) und **obligatorische Referenden** (zwingende Volksentscheide bei Grundgesetzänderungen sowie bei Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU und andere internationale Organisationen) einführen.

Eine **Volksinitiative** muss von 100.000 Stimmberechtigten unterschrieben werden. Einen Themenausschluss gibt es nicht. Klar ist aber, dass auch für direkt-demokratische Verfahren die Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes gilt. Volksinitiativen können Gesetzentwürfe sowie sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung zugrunde liegen. Eine zustande gekommene Volksinitiative wird im Bundestag behandelt; die rechtlichen Vertreter der Volksinitiative (Vertrauenspersonen) werden angehört. Nach einer erfolgreichen Volksinitiative kann die Bundesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages das Bundesverfassungsgericht anrufen, wenn sie Zweifel an der Verfassungsgemäßheit der Initiative haben. Das Bundesverfassungsgericht muss dann innerhalb von sechs Monaten entscheiden, ob die Volksinitiative zulässig ist oder nicht (**präventive Normenkontrolle**).

Wenn der Bundestag eine Volksinitiative ablehnt oder kein Kompromiss zustande kommt, können die Vertrauenspersonen das **Volksbegehren** beantragen. Für ein erfolgreiches Volksbegehren müssen eine Million Stimmberechtigte innerhalb von neun Monaten unterschreiben. Volksinitiativen und Volksbegehren können sowohl in freier Sammlung als auch elektronisch unterstützt werden, wobei Letzteres hohe Sicherheitsanforderungen voraussetzt, zum Beispiel eine elektronische Signatur. Bei Volksbegehren ist zusätzlich eine Eintragung in Amtsräumen möglich. Geld- und Sachspenden sind ab einem Gesamtwert von 10.000 Euro unter Angabe der Spenderinnen und Spender im Internet zu veröffentlichen (**Offenlegungsbestimmungen**).

Nach einem Volksbegehren können sich der Bundestag und die Vertrauenspersonen auf einen Kompromissentwurf verständigen. Über diesen muss dann allerdings – wie über den ursprünglichen Entwurf des Volksbegehrens – abgestimmt werden. Der Bundestag hat außerdem die Möglichkeit, den Stimmberechtigten einen Alternativvorschlag vorzulegen.

Vor einem **Volksentscheid** werden die Stimmberechtigten durch ein Informationsheft ausführlich informiert. Eine **Abstimmungskommission** soll zudem für eine ausgewogene Information der Stimmberechtigten sorgen. Bei einem Volksentscheid entscheidet die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen. **Grundgesetzändernde Volksentscheide** benötigen das so genannte **Ländermehr**: Neben der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger wird auch eine Mehrheit in den Bundesländern benötigt, die der Mehrheit im Bundesrat entspricht. Bei grundgesetzändernden Volksbegehren beträgt die Unterschriftenhürde 1,5 Millionen.

Das Unterschriftenquorum beim **fakultativen Referendum** beträgt 500.000 innerhalb von drei Monaten; für den Fall, dass der Bundestag ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz ändern oder aufheben will, sind für ein fakultatives Referendum, das hiergegen ergriffen wird, nur 250.000 Unterschriften notwendig.

Wenn der Einzelne, also jedermann, ins Zentrum rückt, darf die Gesellschaft nicht mehr autoritativ und zentralistisch gesteuert werden. Nur wenn das soziale Ganze strukturell gestaltbar ist, d.h. wenn es sich in relativ selbständige Regelkreise funktionell ausdifferenzieren kann, können die Menschen ihre gesellschaftlichen Verhältnisse selbst bestimmen und ordnen. Die Entflechtung zentralistischer Machtstrukturen, die erlaubt und ermöglicht, dass sich im Geistes-, Rechts- und Wirtschaftsleben eigene Formen der Selbstverwaltung bilden und diese gesellschaftlichen Lebensfelder fruchtbar und gleichberechtigt miteinander kooperieren können, nennen wir Dreigliederung des sozialen Organismus. Sie ermöglicht eine dem gesellschaftlichen Aufgabenfeld jeweils angemessene Balance von Freiheit, Gleichheit und Solidarität, wobei im Geistesleben die Freiheit, im Rechtsleben die Gleichheit und im Wirtschaftsleben die Solidarität (Geschwisterlichkeit, Brüderlichkeit) im Mittelpunkt steht.

Der Staat wird im Rahmen einer solchen Entwicklung ebenfalls zu einer Selbstverwaltungsform der Gesellschaft, die auch im Zeitalter der Mündigkeit noch benötigte allgemeingültige Regeln konsequent demokratisch herauszuarbeiten hat. Das heißt im Umkehrschluss, dass da, wo Selbstbestimmung des einzelnen und kooperative Selbstverwaltung der unmittelbar Betroffenen die direkteste Form der Demokratie darstellen, Staat bzw. Mehrheit – gleich, wie diese gebildet wird – Raum lassen müssen für die Autonomie der Einzelnen und für von diesen gebildete freie Vereinigungen. Der Staat hat hier keine inhaltlich regelnde, sondern eine rein rechtsaufsichtliche Aufgabe.

### Scheinbares Dilemma

Hier scheint sich nun ein Paradox zu ergeben: Die Gesetzgebung bildet die Struktur der gesellschaftlichen Ordnung. Sie entsteht als Artikulation des Mehrheitswillens. Zugleich beruht die gesellschaftliche Ordnung auf den Menschenrechten, an die alle Gesetzgebung gebunden ist und die den Einzelnen in seinen Freiheits-, Beteiligungs- und Sozialrechten auch gegenüber den Mehrheiten schützen. Darin liegt eine Verführung zur „Viergliedierung“: Eine vierte, über den drei Subsystemen gelagerte, institutionelle Ebene trifft Wertentscheidungen, die auch darüber bestimmen, was abgestimmt werden darf oder was nicht. So ist jedoch das Akzeptanzproblem der Menschenrechte – eingeschlossen die Akzeptanz einer unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit – niemals lösbar. Nur die Verankerung der Menschenrechte im Rechtsempfinden der Menschen schützt sie nachhaltig. Es gilt, Bewusstsein zu entwickeln, ein empfindendes Unterscheidungsvermögen auszubilden für die unterschiedlichen Qualitäten der jeweiligen

gesellschaftlichen Aufgabenfelder und damit auch dafür, was Gegenstand von Wahlen und Abstimmungen sein sollte und was der Initiative des Einzelnen oder der vertraglichen Vereinbarung zwischen Einzelnen überlassen werden sollte.

Die Gegner des Volksentscheids machen den Leuten Angst vor dieser Weiterentwicklung der Demokratie mit der Warnung vor drohenden Mehrheiten, die Grundrechte aushebeln, z.B. die Todesstrafe wieder einführen. Sie lenken davon ab, dass solche Gefahren der repräsentativen Demokratie ebenso – in manchen Fällen sogar noch mehr – innewohnen. Die Geschichte, gerade in Deutschland, ist ein schlagkräftiger Beweis. Denn das Ende der Weimarer Demokratie wurde mit der Zustimmung des Parlaments zum Ermächtigungsgesetz besiegelt. Die Abschaffung von Grundrechten durch Mehrheiten wird verhindert durch demokratische Bewusstseinsbildung, durch konsequente Gewaltenteilung und durch eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit, die sich jedem Angriff auf den unverrückbaren Wesensgehalt von Grund- und Menschenrechten entgegenstellt, gleich von welcher Seite er ausgeht.

Die direkte Demokratie kann die öffentliche Debatte über Gesetzesvorhaben verstärken und in ihrer Qualität steigern und dadurch sehr zur Entwicklung eines Grundrechtsbewusstseins beitragen. Dazu ist eine entsprechende Ausgestaltung des Volksentscheides erforderlich, die jeder Initiative gleiche Chancen der öffentlichen Selbstdarstellung garantiert und damit die Instrumentalisierung von Volksentscheiden durch Machtcliquen und durch „das große Geld“ verhindert. Die Demokratiebewegung legt deshalb auf eine angemessene Regelung der entsprechenden Verfahrensfragen großen Wert.

### Selffulfilling prophecy

Immer noch behaupten Politiker, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht reif genug seien, unmittelbar in allen Sachfragen zu entscheiden. Das ist Vormundschaft pur und führt zu einer selffulfilling prophecy. Man begründet mit der angeblichen Unreife der Menschen die Perpetuierung von Verhältnissen, die Üb- und Entwicklungsräume für Eigenverantwortung nicht vorsehen und damit deren Entwicklung behindern oder ganz verhindern. Kurioserweise berufen sich die gleichen Politiker auf die Legitimation des eigenen Mandats durch das mündige Urteil der Wähler! Viele Politiker reduzieren Demokratie nach wie vor auf die demokratische Legitimation einer politischen Elite, die kraft solcher Legitimation den Menschen weiterhin Regeln für ihr Leben vorschreiben darf, auch an Stellen, an denen aus der Sache heraus keine einheitliche Lösung für alle notwendig wäre. Wo eine solche gebraucht wird, kann sie natürlich nur durch Konsens zustande kommen, für den in der Regel ein kommender Mehrheitsentscheid nötig ist, der dann in wirklich demokratischer Weise zustandekommen muss. Eine Politik, die das demokratische Mehrheitsverfahren nur benützt, um Macht zu generieren, widerspricht dem Mündigkeitsimpuls des modernen Menschen als dem Kern der Demo-

kratie. Wir brauchen ein umfassenderes und nicht ein reduziertes Demokratieverständnis.

### Demokratiedefizite im demokratischen Staat

Um dem modernen Menschenrechtsimpuls gerecht zu werden, hat der Staat es auf sich genommen, die Umsetzung des Rechts auf Bildung, Gesundheit, soziale Sicherheit usw. zu garantieren. Er hat sich jedoch nicht darauf beschränkt, diese Rechte zu gewährleisten, sondern wurde in den entsprechenden Bereichen der Gesellschaft zum entscheidenden Akteur, der nicht nur für die nötige Sammlung, sondern gleichzeitig auch für die Verwaltung und die Verwendung der finanziellen Mittel verantwortlich ist. Dadurch ist eine weitgehende Gleichsetzung von öffentlich und staatlich entstanden und damit der Dualismus von staatlich und privat (Staat und Markt). In einem großen Teil des öffentlichen Sektors dürften jedoch nichtstaatliche und zugleich nichtkommerzielle Träger die kompetenteren Akteure sein. Es ist der Demokratiebewegung hoch anzurechnen, dass sie in den vergangenen Jahren verstärkt versucht hat, Instrumente der direkten Demokratie für die Schaffung von Selbstverwaltungsräumen ins Spiel zu bringen. Ich denke z.B. an das Projekt „Schule in Freiheit“ des Omnibus für direkte Demokratie in Deutschland. Seine Forderungen laufen u.a. darauf hinaus, dass Schulen in freier Trägerschaft nicht länger finanziell benachteiligt und gegenüber der staatlich-öffentlichen „Regelschule“ als bloße Ersatz- und „Privat“schulen behandelt werden dürfen. Vielmehr soll ihre Tätigkeit als ein gleichwertiger Beitrag zu einem öffentlichen Schulwesen anerkannt werden, gegenüber dem der Staat bloße Rechtsaufsicht übt und auf inhaltliche Kontrolle verzichtet.

Formale Allzuständigkeit des heutigen Einheitsstaates bei faktischer Abhängigkeit von den Wertungsinteressen des globalen Kapitalismus hat angesichts der wachsenden sozialen Komplexität zu immer schwerer lösbarer Steuerungsproblemen geführt. Bei der Suche nach Lösungen wurde der Weiterentwicklung der Demokratie zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Im Vordergrund stand – unter dem Schlagwort des New Public Management – die Effektivierung der Staatstätigkeit. Mehr Demokratie schien da eher den Betrieb aufzuhalten. Inzwischen dämmert – angesichts des Desasters von BER, Stuttgart 21 usw. – die Ahnung auf, dass es zwischen Effizienzdefiziten und Demokratiedefiziten einen Zusammenhang geben könnte.

### Bürokratie und Parteienmacht

Die Übermacht der Bürokratie und die der Parteien sind dabei zwei große zusammenhängende Probleme, die einer Weiterentwicklung der Demokratie entgegenstehen: Bürokratie entsteht notwendig da, wo man immer komplexere gesellschaftliche Probleme von außen zu regeln versucht, weil man ein generelles Misstrauen gegen die Selbstverwaltungskräfte der Betroffenen hegt. Wird die Selbstorganisation des Komplexen von innen her verhindert, kann das von außen nie wettgemacht werden: Denn

was auf diese Weise zustande kommt, ist mit dem Fluch des Umschlagens von Komplexität in immer heillosere Kompliziertheit behaftet, die immer neue und monströsere Reglementierungen nach sich zieht. Das Hinzuziehen von Experten bei der Formulierung von Gesetzesvorlagen eröffnet ein weiteres Feld für das Einwirken von Partikularinteressen. Die Exekutive wird abhängig von Bürokratie und Technokraten, die Kontrollfunktion der Legislative dagegen wird ausgehöhlt. Verstärkt wird diese Tendenz durch die Verlagerung zahlreicher Regelungen auf die europäische Ebene. Diese weist jedoch noch weit größere Demokratiedefizite auf als die nationale Ebene. Abhilfe könnte hier nur die Realisierung von Vorschlägen schaffen, wie sie „Mehr Demokratie“ seit Jahren für die Demokratisierung der EU gemacht hat.

Was das zweite Thema, die Macht der Parteien, angeht, so zeigt sich: Während die Parteien früher einmal gegen den Obrigkeitsstaat gerichtete Foren politischer Ideen- und Meinungsbildung waren, ist die Trennlinie zwischen Exekutive und Parteien – und damit auch zur Bürokratie, auf die sich die Exekutive stützt – immer mehr verschwunden. Statt Macht zu kontrollieren und zu vermindern, haben sich die Parteien „den Staat zur Beute gemacht“, schrieb schon in den 80er Jahren der spätere Bundespräsident Richard von Weizsäcker. Nur über die Parteien führt der Weg zu politischem Einfluss – und innerhalb des Parlaments regiert der Fraktionszwang, mittels der Drohung mit dem Verlust des sicheren Listenplatzes. Seit vielen Jahren fordert die Zivilgesellschaft, besonders auch „Mehr Demokratie“ ein Wahlrecht, das dem Wähler Einfluss auf die Rangfolge auf der Liste und damit die Entscheidung über die Zusammensetzung der Parlamente garantiert.

## Direkte Demokratie auch auf Bundesebene

Das dritte große Defizit, durch die sich das politische System gegenüber dem Willen der Bevölkerung verschanzt, ist das weiter oben bereits behandelte Fehlen einer dreistufigen Bürgergesetzgebung bei Lebensfragen des Landes und damit eines entscheidenden Stücks Volkssouveränität. Die teilweise immer noch unbefriedigende, ja stellenweise schikanöse Detailregelung des Volksentscheids auf unterer Ebene verschärft das noch. Kurz gesagt, das politische System ist undurchlässig gegenüber Initiativen aus der Zivilgesellschaft – die Herstellung dieser Durchlässigkeit ist die entscheidende Aufgabe von Politik in unserer Zeit.

Mit den hier skizzierten Veränderungen würde ein Paradigmenwechsel im Verständnis der Aufgaben von Politik eingeläutet: Im Vordergrund des politischen Wirkens stünde nicht mehr Ausübung von Macht – und das Organisieren von Mehrheiten für deren Legitimation –, sondern das Herstellen von Räumen für Selbstgestaltung und Selbstverwaltung.

Parteien, die sich gegen eine solche Entwicklung sperren, tun sich übrigens selbst keinen Gefallen. Mehr Demokratie wird keinesfalls zur Schwächung der repräsentativen Demokratie führen. Diese kann

und soll im modernen Flächenstaat ja niemals vollständig von direktdemokratischen Verfahren ersetzt werden. Vielmehr war es die gekennzeichnete Abschottung der Repräsentativorgane, die deren Arbeitsniveau gesenkt und ihre Legitimation durch allgemeinen Politikverdross geschwächt hat.

## Chancen direkter Demokratie für eine neue Politik

Aus der Bestandsaufnahme der Defizite der etablierten Politik ergeben sich wesentliche Aufgabenfelder und Handlungsrichtungen für eine neue Politik, die hier nur angedeutet werden können. Besonders wichtig wäre die Ergänzung der bisher gewohnten Gesetzgebungstypen durch einen neuen, der eine allgemeine Regelung trifft, die aber nur da in Kraft tritt, wo eine adäquate Selbstregelung durch die Betroffenen nicht gelingt. Damit gewönne der Subsidiaritätsgedanke mehr Fleisch und Blut. In vielen Fragen könnte die Zivilgesellschaft mit den Instrumenten der direkten Demokratie ihre Anliegen umsetzen oder da, wo sie noch keine Mehrheiten zu gewinnen vermag, ihnen zumindest Gehör verschaffen. Vieles ist in dieser Richtung auch bereits in Gang gesetzt worden zu Themen wie „bedingungsloses Grundeinkommen“, „Energieversorgung“ und „freies Schulwesen“.

Das moderne Recht muss das Leben nicht inhaltlich regeln und damit das Bessere zugunsten der Norm behindern. Vielmehr muss es den Rückfall in Unrechtszustände verhindern, dem Fortschritt durch die kulturelle Kreativität der Menschen aber alle Türen öffnen. Es bedarf es eines lebendigen Rechtswesens, um das verwirklichen zu können – der dreistufige Prozess der direkten Demokratie (Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid) bildet eine wesentliche Voraussetzung zur Entwicklung eines solchen Rechtslebens.

## Volksentscheid bundesweit

Ich fordere alle Abgeordneten des Deutschen Bundestages auf, sich für die Einführung bundesweiter Volksabstimmungen einzusetzen, und zwar für

- *Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide,*
- *zwingend stattfindende Volksentscheide, wenn Kompetenzen auf die EU übertragen werden und/oder wenn das Grundgesetz geändert werden soll,*
- *Volksbegehren, mit denen verlangt werden kann, Gesetzentwürfe und Entscheidungen des Bundestages per Volksentscheid zu bestätigen oder zurückzuweisen.*

Vorname / Nachname / E-Mail

Straße, Hausnummer PLZ, Ort / Datum, Unterschrift

*Mehr Demokratie e.V., Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Fon 030-42 08 23 70 · Fax 030-42 08 23 80  
www.mehr-demokratie.de. info@mehr-demokratie.de  
Spendenkonto Nr. 885 8105 · Bank f. Sozialwirtschaft München · BLZ 700 20 500*

*Kampagnenmaterial etc.: [www.volksentscheid.de](http://www.volksentscheid.de)*