



# Ein Regelkreislaufsystem aus direkter und repräsentativer Demokratie

Ein Beitrag zu einer großen Wahlrechtsreform auf der Basis des Grundgesetzes

Hermann Meemken

## Artikel 20 (2) GG

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen *und Abstimmungen* und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

## Artikel 38 (1) GG

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, *unmittelbarer*, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.

## Artikel 146 GG

Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die *von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.* (Hervorhebung: h.m.)

## Einleitung

Als am 3. April 1849 die von der Frankfurter Nationalversammlung entsandte, aus 32 Abgeordneten bestehende Kaiserdeputation dem preußischen König Friedrich Wilhelm IV. die Kaiserkrone anbot, um so das Gottesgnadentum der Kaiser- und Fürstentherrschaft in Deutschland endlich zu beenden, lehnte der preußische König den Vorschlag der ersten frei gewählten Volksvertreter schlichtweg ab. Der König bemerkte dazu später in einem Brief: „Gegen Demokraten helfen nur Soldaten.“ Einer der schwärzesten Tage der Demokratiebewegung in Deutschland liegt also bereits nahe ihrer Geburtsstunde. Seit dieser Zeit wird die Weiterentwicklung des verfassungsrechtlichen Teils des in Deutschland geltenden Gesellschaftsvertrages überwiegend von oben verordnet. Der ehemalige Außenminister J. Fischer wußte noch im vergangenen Jahr anzumerken, daß die Deutschen für Volksabstimmungen nicht reif seien. Ob dem Herrn bewußt war, in welcher Tradition er für eine europäische Verfassung argumentierte?

Ist das Volk wirklich zu dumm, um über seine Geschicke selbst und selbstbewußt zu entscheiden? Können wir uns von dem Trauma der Paulskirchenbewegung auch im

21. Jahrhundert noch nicht lösen? Finden wir keinen Weg zu einer Weiterentwicklung der herrschenden Parteiendemokratie? Sind nicht einige zentrale Elemente zur unmittelbaren Demokratie unübersehbar bereits von den Vätern des Grundgesetzes geschaffen worden und harren der Umsetzung? Wann rafft sich die Bevölkerung endlich auf, die Aufforderungen des Grundgesetzes in die Tat umzusetzen und nach dem Zusammenschluß der beiden Teile Deutschlands in der Tradition des Hambacher Schlosses und der Frankfurter Paulskirche dem Artikel 146 GG zu folgen, und selbst eine Verfassung zu entwerfen, die dann vom ganzen Volk entschieden wird? Oder wartet etwa das Volk darauf, daß die derzeit wirkenden politischen Parteien ihre Macht kampflös und aus Einsicht aufgeben und diese mit dem Volk zu teilen wissen?

Um einen neuartigen Kommunikationsprozess zwischen Wählern und Gewählten zu konstituieren, bedarf es zunächst vor allem eines selbstbewußten Volkes. Doch in dieser Hinsicht fehlt es bei vielen Menschen angesichts der trostlosen Wirtschaftslage schon allein an der notwendigen Zivilcourage. Wo ist der Silberstreif am Horizont? Mit neuen Ideen, die möglichst auf zentralen Bausteinen unserer geltenden, vorläufigen Verfassung aufgebaut sind, kann die heutige Parteienherrschaft in eine Synthese aus mittelbarer, repräsentativer und unmittelbarer, direkter Demokratie gehievt werden. In den vorangestellten drei Artikeln des Grundgesetzes sind die Grundlagen dazu bereits gelegt. Die demokratische Kultur sollte in Deutschland nach über 150 Jahren eigentlich so weit vorangeschritten sein, daß die Parteien neue Vorschläge entgegennehmen, um so den Weg für die Verwirklichung des Artikel 146 GG einschließlich der damit verbundenen Elemente der unmittelbaren Volksherrschaft freizugeben.

## **Krise der repräsentativen Demokratie ?**

Die derzeitige Krise in der Wirtschaft ist vor allem zunächst ein Ausdruck einer unzureichenden demokratischen Kultur in diesem Land. Marktwirtschaft mutiert zum platten Kapitalismus, wenn sie im politischen System nicht von demokratischen Strukturen im politischen System begleitet wird. Das Grundgesetz setzt Wahlen und Abstimmungen als Äußerung des Volkswillens *gleichrangig* nebeneinander – ähnlich können in einer Idealmarktwirtschaft Unternehmer und Verbraucher in einem Entscheidungsprozeß Wahlen (Unternehmer) und Abstimmungen (Verbraucher) miteinander verbinden. Doch ohne mehr Demokratie wird es nicht zu mehr Markt kommen. Bis heute finden sich Volksabstimmungen in ersten Ansätzen in einigen Landesverfassungen und in Gemeindeordnungen. Auf der Bundesebene verhindern die von den Parteien in den 50er Jahren entwickelten Wahlgesetze, aber auch viele andere Ausgestaltungen des Grundgesetzes eine konsequente Umsetzung des Gedankens einer unmittelbaren Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung. Ginge es nur nach dem Willen der Parteiführer in Deutschland, so würde die im Grundgesetz verankerte unmittelbare Anwendung von Abstimmungen wohl kaum jemals Eingang in den demokratischen Alltag der Bundesrepublik finden. Haben wir heute lediglich ein *Umsetzungsproblem* von Reformansätzen, wie der ehemalige Bundespräsident R. Herzog noch vor wenigen Jahren meinte, oder haben wir nicht zu-

nächst ein grundlegendes *Erkenntnisproblem* zu beklagen? Es ist nicht allein die Selbstgefälligkeit der heute herrschenden Parteien, die einen Ruck zu umfassenden Reformen verhindern, sondern es ist zunächst der Mangel an neuen Ideen zu beklagen, die einen Aufbruch in eine offene Bürgergesellschaft ermöglichen. Es fehlt eine Landkarte, um aus der einseitigen repräsentativen Demokratie der Parteien in eine neue Synthese aus plebiszitärer und repräsentativer Volksherrschaft überzuwechseln.

Ohne grundlegende Reformen unseres politischen Systems wird es wohl kaum die dringend gebotenen Reformen unseres Steuer- und Finanzsystems geben, die ihrerseits in der Lage sind, unsere Wirtschaft für den globalen Wettbewerb mit angemessenen Rahmenbedingungen zu versehen. Solange es nicht zu einer strikten Trennung von Wirtschaft und Politik in diesem Land kommt, solange wird die parlamentarische Demokratie sich nicht den Fängen der Lobbyisten entziehen können. Nur ein unabhängiges, durch die *unmittelbare* Mitwirkung der Bevölkerung gestärktes Parlament vermag die Kraft zu entfalten, um die Lobbyisten wieder aus den Parlamenten zu vertreiben. Arbeitslosigkeit, Staatsverschuldung, ausufernde Bürokratie, eine Übermacht der Exekutive und die Vorherrschaft der Parteien können überwunden werden, wenn die Absichten der Artikel 20 und 38 GG nach *unmittelbarer* Teilhabe der Bevölkerung am Gesetzgebungsprozeß durch ein entsprechendes Wahlgesetz im Bund und in den Ländern umgesetzt wird. Die sich zuspitzende Krise in Wirtschaft und Gesellschaft wird ohne die unmittelbare Mitwirkung der Bürger nicht zu bewältigen sein.

## Die aktuell diskutierten Reformansätze

Die geltenden Regelungen sowie die neuen Vorschläge der herrschenden Parteien zur Verbesserung der Beteiligung des Volkes am politischen Willensbildungsprozess können bestenfalls als winziges Feigenblatt einer direkten gegenüber der repräsentativen Demokratie angesehen werden. Damit das Bundesland Berlin den Anschluß an die Reformen in anderen Bundesländern gewinnt, sollen schlicht und ergreifend die Mengen der benötigten Unterschriften reduziert werden. Ebenso soll der geltende Themenausschluß - viele Dinge eignen sich demnach nicht für Volksabstimmungen - aufgeweicht werden, um so wenigstens rein theoretisch die Möglichkeiten für Abstimmungen zu verbessern. Aber durchgreifende Veränderungen, die zu der im Grundgesetz formulierten *Gleichrangigkeit* von Wahlen und Abstimmungen führen könnten, werden bei den Vorschlägen der etablierten Parteien nicht einmal in weiter Ferne erkennbar. Wie einst Friedrich Wilhelm IV. möchten die Parteiführer die grundlegenden Mechanismen des Zusammenwirkens von Wählern (Unten) und Gewählten (Oben) anscheinend nicht ernsthaft in Frage stellen.

Die aktuellen Vorschläge zu einer Stärkung der direkten Demokratie weisen eindeutig in die richtige Richtung. Das Bündnis für Direkte Demokratie in Berlin ([www.duentscheidest-mit.de](http://www.duentscheidest-mit.de)) möchte der aktuellen Malaise entkommen, indem bereits zehntausend Stimmen für eine Volksinitiative ausreichen sollen. Dabei soll vor allem keinerlei Themenausschluß gelten, d.h. unter anderem, daß Vorschläge und deren Finanzauswir-

kungen im Zusammenhang gesehen werden müssen – eine alter Reformvorschlag des Bundes der Steuerzahler. Die Initiativanträge werden im Abgeordnetenhaus den Gewählten vorgelegt sowie einer rechtlichen Zulässigkeitsprüfung unterzogen, damit das heutige, nachgelagerte Vetorisiko der Gerichte bereits im Vorfeld weitgehend geklärt wird. Bei der Beratung sollen die Initiatoren zudem im Parlament ein Anhörungsrecht genießen.

Danach gelangt der Antrag schließlich als Volksbegehren zur ersten Abstimmung an die Wähler. Melden sich in einem über vier Monate sich hinziehenden Volksbegehren mehr als einhunderttausend Wahlberechtigte, die diesem Begehren zustimmen, so gelangt der Antrag erneut zur Beratung ins Abgeordnetenhaus. Die Kosten der Initiative werden in einem solchen Fall vom Fiskus erstattet. Danach wird der Antrag per Brief an alle Wähler versendet, damit diese in einem Volksentscheid ihr Votum abgeben. Zudem sollen diesem Vorschlag folgend vierzigtausend Wähler die Möglichkeit haben, ein bereits verabschiedetes, aber noch nicht in Kraft getretenes Gesetz durch ein fakultatives, d.h. gewünschtes Referendum zu blockieren und damit eine erneute parlamentarische Beratung einzuleiten.

Schließlich soll bei Verfassungsänderungen – eine kleine Verneigung vor dem Artikel 146 GG – neben der Zweidrittel – Mehrheit der Gewählten im Parlament ebenso eine einfache Mehrheit der Wähler einer Volksabstimmung notwendig sein. Denkbar wäre zudem, in den Medien den Vertretern der Initiativen kostenlos ausreichenden Raum in den Zeitungen und ebenso eigene Sendezeiten in den Rundfunkhäusern einzuräumen, um so gegen die Medienmacht der Parteien ein Korrektiv zu formulieren. Gerade für Volksabstimmungen muß unabhängiger Raum für Diskussionen zur Verfügung gestellt werden.

Der theoretische Mangel dieses an sich ganz und gar richtigen Ansatzes liegt in einer noch unzureichenden Formulierung eines *homogenen Handlungszusammenhanges* zwischen Wählern und Gewählten. Zwischen Volk und Parlament muß ein zusammenhängender, einheitlicher Entscheidungsprozeß als interaktiver Kommunikationsprozess aus Impulsen und Rückkoppelungen formuliert werden. Der Vorschlag des Bündnisses für Direkte Demokratie birgt die Gefahr in sich, über kurz oder lang in eine *Zweigleisigkeit* des politischen Willensbildungsprozesses einzumünden. Im parlamentarischen Entscheidungsprozeß wird regelmäßig (obligatorisch) in einem festen Rhythmus das Parlament gewählt, damit dieses in alter Manier gemeinsam mit der Exekutive und den zahlreichen Lobbyisten die Gesetzesmaschinerie bedient. Der Volksgesetzgebungsprozess verläuft dazu *parallel* und übernimmt wahrscheinlich über kurz oder lang überwiegend eine nachträgliche Reparaturfunktion der größeren Fehlleistungen der Parteiendemokratie. Die offensichtlichen Versäumnisse und Unfälle des immer mehr in den Sog der globalen Wirtschaft geratenen Parteiendemokratie werden zunehmend durch Abstimmungen nur noch mühsam nachträglich korrigiert oder zum Stillstand gebracht. Dabei kann in bestimmten Zusammenhängen der Reformstau zwar abgebaut werden, ebenso können sich aber im allgemeinen Willensbildungsprozeß auch schwerwiegende Stauungen ergeben, die nur schwer unter Kontrolle zu bringen sein werden.

Spätestens in einer solchen Gemengelage werden die Parteien das Heft des Handelns wieder für sich allein beanspruchen und „Gegengesetze“ entwickeln, die den demokratischen Entscheidungsprozess wieder stärker in die Induktionsschleife der Lobbyisten zieht. Insgesamt können so die Konflikte ein Ausmaß annehmen, die dazu führen, daß die Eigendynamik der Wirtschaft sich in eine unliebsame Richtung entwickelt. Die Gestaltungskraft der Politik schwindet, weil die Kräfte der mittelbaren und der unmittelbaren Demokratie sich wechselseitig außer Kraft setzen und somit die Wirtschaftskräfte gegenüber der Politik die Überhand gewinnen. Ein solcher Prozeß kann nur vermieden werden, indem die neuesten Erkenntnisse der System- und Handlungstheorie angewandt und neue Vorschläge somit auf ein solides theoretisches Fundament gestellt werden.

## Synthese aus Wahlen und Abstimmungen

Die unübersehbaren Hinweise des Grundgesetzes zur unmittelbaren Demokratie können verwirklicht werden, indem Wähler und Gewählte durch neue Strukturen in einen obligatorischen und zudem kontinuierlichen Entscheidungszusammenhang aus Wahlen und Abstimmungen gebracht werden. Gleich einem Tennisspiel müssen zunächst die Wähler den Ball in den Entscheidungsraum der Gewählten schlagen, damit diese ihn nach der Entgegennahme in seinem Kraftfeld einmal verändern und ihn dabei in Form von maximal fünf Wahlalternativen an die Wähler zurücksenden. Diese nehmen wiederum die darin enthaltenen Kräfte entgegen und versetzen ihn erneut mit eigenen Gewichten auf den Rückweg, um ihn an das Parlament in zweiter Lesung zurück zu spielen. Gelingt es den Gewählten jetzt, den Ball erneut und wohl dosiert mit einer zwei – Drittel Mehrheit an die Wähler zurück zu senden, so können die Wähler das endgültige Gesetz im Rahmen einer abschließenden Ja/Nein - Mehrheitsabstimmung in Gesetzeskraft umwandeln. J.J. Rousseau, der Vater der Idee einer Volksdemokratie hätte an einem solchen doppelt reflexiven Abstimmungsprozess zwischen Wählern und Gewählten wahrscheinlich seine Freude gehabt.

Bei allen für das Bundesland Berlin *grundlegenden* Entscheidungen sollte diese obligatorische Interaktion von nacheinander gelagerten Wahlen und Abstimmungen über eine grundlegende Reform der Wahlgesetze im Verlauf der kommenden zehn Jahre zur Norm werden. Die Bürger können gleichberechtigt zu den Parteien mit entsprechenden Stimmenzahlen von zum Beispiel vierzigtausend Stimmen Eingaben in das Abgeordnetenhaus einbringen. Dort wird es zunächst auf verfassungsrechtliche Bedenken geprüft und dann von den Parlamentariern beraten. Die gewählten Volksvertreter sollten dann die Möglichkeit erhalten, neben dem Initiativantrag maximal zwei weitere Vorschläge in eigener Regie zum vorgebrachten Entscheidungskomplex zu entwickeln, so daß insgesamt maximal drei Alternativen zum ersten Volksentscheid vorgelegt werden. Die Bürger erhalten auf dem Wege des Internet über PIN und TAN oder über eine Briefwahlvereinbarung die Möglichkeit, zwischen insgesamt fünf Alternativen zu wählen. Die erste Alternative besagt, daß keinerlei Veränderung gewünscht wird, der Status Quo bleibt erhal-

ten. Die zweite Alternative bringt zum Ausdruck, daß keiner der Vorschläge als hinreichend für eine echte Reform angesehen wird, es soll noch einmal ganz neu nachgedacht werden. Zudem stehen die maximal drei aus dem Parlament vorgelegten Alternativen auf dem Wahlblatt oder der Internetseite.

Die anschließende Volksabstimmung führt zu der dringend gebotenen Re-Politisierung der Bevölkerung. Die Parlamentarier werden sich zu einem der fünf Vorschläge bekennen müssen und haben damit die Gelegenheit, sich in öffentlichen Veranstaltungen bei den Wählern mit Fakten und Argumenten zu profilieren. Auch die Medien werden mit Argumenten für eine Alternative antreten. In den Restaurants, Cafés und am Arbeitsplatz wird neues Leben erblühen, weil die Bürgerinnen und Bürger sich mit konkreten Gesetespaketen auseinandersetzen müssen. Selbst die Talkshows erhalten eine Chance, zur Willensbildung der Bevölkerung wirksam beizutragen. Es wird endlich wieder über Politik argumentiert und nicht mehr über die platten Absichtserklärungen der herrschenden Parteien palavert. Die großen Fragen zur Landespolitik, zu den Schulen, Hochschulen und zu den Krankenhäusern sowie zu den Städtischen Wohnungen werden dann in Berlin endlich offen in der breiten Bevölkerung diskutiert.

Das Ergebnis der ersten Abstimmung bildet dann die Grundlage zu einer zweiten Lesung im Abgeordnetenhaus. Das Parlament erhält jetzt die Möglichkeit, in offener Abstimmung einen Vorschlag mit Zwei – Drittel – Mehrheit zu verabschieden und diese Gesetzesvorlage dann in die zweite Abstimmungsrunde der Bevölkerung zu geben. Erhält dieser Vorschlag dann eine einfache Mehrheit, so ist das Gesetespaket verabschiedet. Sowohl die Initiativanträge als vor allem auch die Initiativen der politischen Parteien sollten sich vor allem um die grundlegenden Zusammenhänge in Wirtschaft und Gesellschaft bemühen, die dann als allgemeiner Rahmen der Exekutive zur Umsetzung vorgelegt werden. Die Politik wird sich entsprechend regelmäßig bestimmte Themenkomplexe vornehmen und diese in einem ganzheitlichen Zusammenhang in der Öffentlichkeit erörtern und in den doppelt reflexiven Kommunikationsprozeß als kompakte, überschaubare und allgemein verständliche Gesetespakete einbringen. In den ersten Legislaturperioden könnte es insbesondere darum gehen, das aktuelle Gesetzesdickicht deutlich zu lichten, damit die Bürger wieder im politischen System den notwendigen Durchblick zurückgewinnen.

## **Unmittelbare Wahl der Abgeordneten und des Bürgermeisters**

Bei der Wahl der Abgeordneten sollte die ein Hälfte wie bisher als Direktkandidaten der Wahlkreise gewählt werden, um so die einzelnen Regionen der Stadt angemessen zu repräsentieren. Ob es dabei mehr als sechsunddreißig Wahlkreise geben sollte, wäre demokratisch zu entscheiden. Die andere Hälfte wäre aber im Gegensatz zur heutigen Regelung über eine *einheitliche Landesliste* zu entscheiden. Die bereits etablierten Parteien könnten entsprechend ihrer bisherigen Sitzverteilung zuzüglich einer bestimmten, ausreichenden Bandbreite Kandidaten auf die Landesliste mit dem Hinweis auf die Parteizuge-

hörigkeit aber ansonsten in alphabetischer Reihenfolge auflisten. Würde eine Partei zum Beispiel zu viele Kandidaten aufstellen, so läuft sie Gefahr, sich zu verzetteln und damit nur wenige mit der notwendigen Stimmenzahl ins Parlament zu bringen.

Zudem müssen weitere freie Direktkandidaten, die sich über die einheitliche Landesliste bewerben, bestimmte Unterschriftenquoten erreichen, um so auf einen Platz dieser beschränkten Liste zu gelangen. Denkbar wäre es zum Beispiel, maximal die dreifache Menge der zu wählenden Kandidaten auf die Einheitsliste zu bringen. Findet zum Beispiel ein Parteigenosse auf seinem Landesparteitag kein Gehör, so kann er immer noch den Weg einer Direktkandidatur auf der Landesliste wählen. Andererseits muß jeder Kandidat sich nach diesem Vorschlag entscheiden, ob er als Regional- oder als Landeslistenkandidat den Einzug in die Volksvertretung wagen will. Gleichzeitig auf beiden Hochzeiten zu tanzen ist dann nicht mehr möglich.

Entsprechend der zu wählenden Listenkandidaten erhält jeder Wähler die Möglichkeiten, sich aus dem Potpourri an Kandidaten zu bedienen. Bei sechsunddreißig Landeskandidaten könnte also maximal diese Anzahl oder andererseits nur ein einziger Kandidat angekreuzt oder angeklickt werden (kumulieren). Im ersten Fall ist die eigene Stimme in der größten Bandbreite aufgeteilt, im zweiten Fall ist sie auf einen Kandidaten gebündelt. Ferner sind alle dazwischen liegenden Zahlen möglich, weil die Stimmen schon bald sehr schnell mit den Methoden der elektronischen Datenverarbeitung auszählen wären. Sofern ein Wähler zum Beispiel nur die Kandidaten einer bestimmten Partei bevorzugt, so kann er diese entsprechende kumulativ wählen und damit eine Wahl zum Ausdruck bringen, die dem heutigen Wahlsystem relativ nahe kommt. Sofern es wichtig erscheint, eine bestimmte Persönlichkeit zu wählen, so gilt es, sich auf eine Auswahl zu beschränken. Im Zeitalter der elektronischen Wahl, die heute bereits in Estland zulässig ist, können aber auch sehr unterschiedliche Persönlichkeiten aus verschiedenen Parteien und Gruppierungen gewählt werden (panaschieren). Insgesamt wird die Verständigung zwischen Wählern und Gewählten sehr viel intensiver, wenn eine unmittelbare Wahl vorgenommen und damit die Vorherrschaft der Parteiführungen sowie die Kugelrunden der Landesparteitage gebrochen werden. Dem Vorbild Großbritanniens folgend ließen sich auch sämtliche Redebeiträge und offenen Abstimmungen im Internet abbilden, damit die Wähler sich regelmäßig informieren können, wie die Gewählten im Hohen Haus tatsächlich gehandelt haben.

In einem solchen Kontext wäre dann auch vorstellbar, den Chef der Landesverwaltung, d.h. den ersten Bürgermeister der Stadt, in einer gesonderten, möglichst auch zeitlich getrennten Wahl direkt oder unmittelbar zu wählen, um so die Idee der Gewaltenteilung konsequent zu einem Ganzen abzurunden. Die Re-Politisierung der Bevölkerung wäre der erste Schritt, um den vom ehemaligen Bundespräsidenten geforderten Ruck zu umfassenden Reformen aus der Kraft der Bevölkerung heraus entstehen zu lassen.

[www.phoenix-ev.net](http://www.phoenix-ev.net)